

Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea

CEPAL
IEF

Colección **Estudios n° 8**

Serie **Estados de la Cuestión**
Área **Finanzas Públicas**



Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea

CEPAL e IEF

Estudio nº 8

Serie: Estados de la Cuestión

Área: Finanzas Públicas



Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial-ii.eu
info@eurosocial-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Instituto de Estudios Fiscales (IEF)



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, septiembre 2014



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Capítulo I. El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas	7
I. Introducción	7
II. Distribución del ingreso y principales tendencias de los ingresos y gastos fiscales en América Latina.	8
1. Algunos rasgos de la desigualdad en la región y su evolución en la última década.	8
2. La evolución de las variables fiscales	11
3. Principales tendencias del gasto público en educación y salud en la última década.	19
III. Métodos de estimación de la incidencia de la acción fiscal	25
1. Fuentes de información, indicador de bienestar y unidad de análisis	26
2. Marco analítico y definiciones de ingreso	28
3. Principales supuestos en el análisis de incidencia.	29
a. Impuestos directos	29
b. Transferencias públicas en efectivo.	30
c. Transferencias públicas en especie	33
4. Indicadores de progresividad/regresividad y de redistribución	35
a. Impuestos directos	35
b. Transferencias públicas	39
IV. Breve reseña de estudios regionales.	41
V. Resultados para diecisiete países de América Latina.	45
1. Efecto de las transferencias públicas y los impuestos directos.	45
2. Los efectos de la acción fiscal por grupos de edad	55
3. Análisis del impacto del impuesto sobre la renta	58
4. Evaluación de la progresividad o regresividad del gasto público en educación y salud.	64
VI. Simulaciones de política	70
1. Escenarios de potenciales reformas en el impuesto a la renta personal	71
2. Resultados de las reformas potenciales analizadas	73
VII. Reflexiones finales	78

Bibliografía	83
------------------------	----

Anexos	87
------------------	----

Capítulo II. Efectos distributivos de las reformas en impuestos y transferencias.

UE-27, 2008-2012	95
----------------------------	----

I. Introducción	95
1. Contexto: crisis financiera y la gran recesión..	96
2. El estado y la distribución del ingreso	103
3. Reformas recientes de imposición y el gasto social (transferencias).	106
Imposición al ingreso personal en el período 2008-2013	107
Gasto público social 2008-2013 (Transferencias).	111
La intensidad y progresividad de las reformas en la imposición al ingreso personal. Período 2008-2013	115
4. Evolución de la pobreza y la desigualdad en la Unión Europea 2008-2012.	117
Evolución de la pobreza en el período 2008-2012.	118
Evolución de la desigualdad en el período 2008-2012.	121
II. Conclusiones	124

Bibliografía	127
------------------------	-----

Anexos	129
------------------	-----

Capítulo III. Conclusiones del estudio de los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y Europa

Conclusiones América Latina	165
Conclusiones Europa	168

Capítulo I. El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas¹

I. Introducción

A diferencia de la tendencia observada en el resto del mundo, en la última década la distribución del ingreso en América Latina muestra importantes avances en la gran mayoría de los países, los cuales han sido más evidentes desde el año 2008. Según la CEPAL (2012a), el balance con respecto a inicios de la década de 2000 muestra una clara tendencia a la reducción de la concentración del ingreso, una dinámica que ha distinguido al proceso de desarrollo de América Latina en el último decenio y que implica un cambio en la tendencia imperante durante al menos los dos decenios anteriores.

Estos cambios positivos hacia una reducción de la desigualdad provienen principalmente de una mejor distribución de los ingresos laborales, pero también se ven afectados por el papel redistributivo del Estado ya sea a través de transferencias en efectivo o en especie o por el lado de los ingresos, mediante el aumento de su nivel junto con una mejora de la estructura tributaria a favor de los impuestos directos.

Más allá de estos progresos, América Latina y el Caribe constituyen la zona del mundo con mayor concentración del ingreso, por lo que uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando es continuar con la reducción de los niveles de desigualdad. En este contexto, es importante evaluar el rol de la política fiscal en la tendencia decreciente de la desigualdad como así también identificar aquellos instrumentos que sean más eficaces para redistribuir el ingreso y sobre la base de ello, efectuar propuestas de reformas para que los sistemas tributarios y los programas de gasto de los países sean más redistributivos.

1. Informe del Proyecto del Contrato de Servicios CEPAL/FIIAPP en el marco del programa EUROSOCIAL II, componente IV: "Recientes reformas tributarias y de gasto público en América Latina: efectos distributivos", elaborado por Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá, con la colaboración de Rodrigo Astorga, Ivonne Gonzalez y Michel Joratt. Se agradece el permanente apoyo de Xavier Mancero en el análisis de las encuestas de hogares y los comentarios de Juan Pablo Jiménez.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es desarrollar y aplicar un marco conceptual para identificar los efectos de los sistemas impositivos y de gastos públicos sobre la distribución del ingreso disponible en los países de América Latina.

El presente documento se organiza de la siguiente manera. La sección dos presenta las principales tendencias de la distribución del ingreso en América Latina durante la última década y su relación con la evolución de los ingresos y gastos fiscales, con especial énfasis en el gasto público social y en los sectores de educación y salud. En la sección que sigue se presenta brevemente la metodología utilizada para medir la incidencia de la política fiscal y a continuación se revisan los estudios de incidencia más recientes a nivel regional. La sección quinta analiza los resultados de las estimaciones realizadas tanto para las transferencias públicas en efectivo como para el impuesto sobre la renta personal y también según grupos poblacionales. Adicionalmente, se evalúa la incidencia y el efecto redistributivo del gasto público en servicios educativos y de salud. La sección siguiente se centra en la simulación de políticas y la evaluación de su efecto sobre la progresividad y la redistribución del ingreso disponible. Finalmente se exponen algunas reflexiones en torno a las reformas requeridas para mejorar la acción fiscal en su conjunto.

II. Distribución del ingreso y principales tendencias de los ingresos y gastos fiscales en América Latina

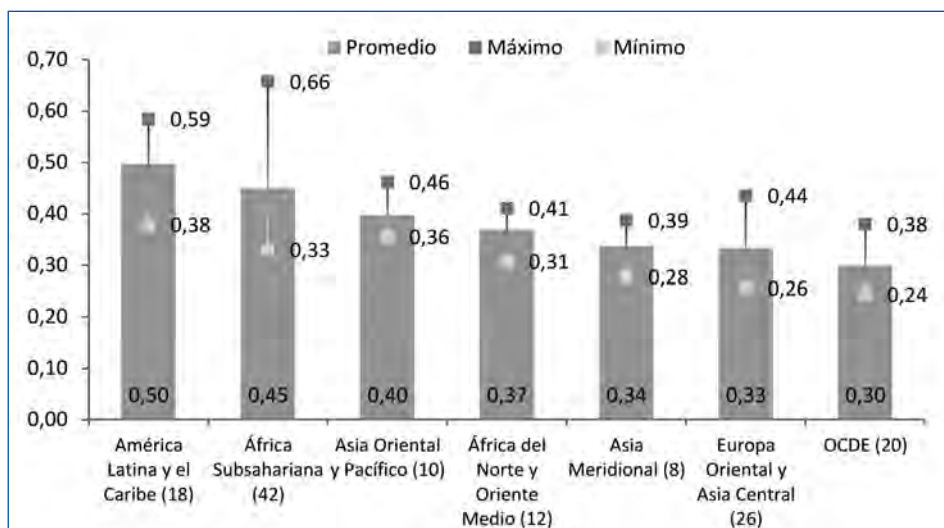
1. Algunos rasgos de la desigualdad en la región y su evolución en la última década

Como es ampliamente conocido, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, a pesar que la mayoría de sus países son considerados como de ingresos medios y su IDH regional (0,741) se encuentra por encima del promedio mundial (0,694), siendo el segundo más alto luego de la región de Europa y Asia Central (0,771).²

La región de América Latina y el Caribe presenta un coeficiente de Gini medio de 0,5 que es sustancialmente más alto que el de las demás regiones del mundo. El país menos desigual de la región es aún más desigual que cualquier integrante de la OCDE o cualquier país de Asia Meridional. Además todos los países latinoamericanos (salvo Uruguay) muestran índices de Gini superiores al promedio de cada una de las regiones, a excepción de África Subsahariana (Gráfico 1).

2. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice compuesto cuyos indicadores tienen en cuenta tres dimensiones: esperanza de vida, logros en educación y control sobre los recursos necesarios para un nivel de vida digno (véase PNUD (2013), Informe sobre Desarrollo Humano 2013).

Gráfico 1. América Latina y otras regiones: Coeficiente de Gini, alrededor de 2012^a

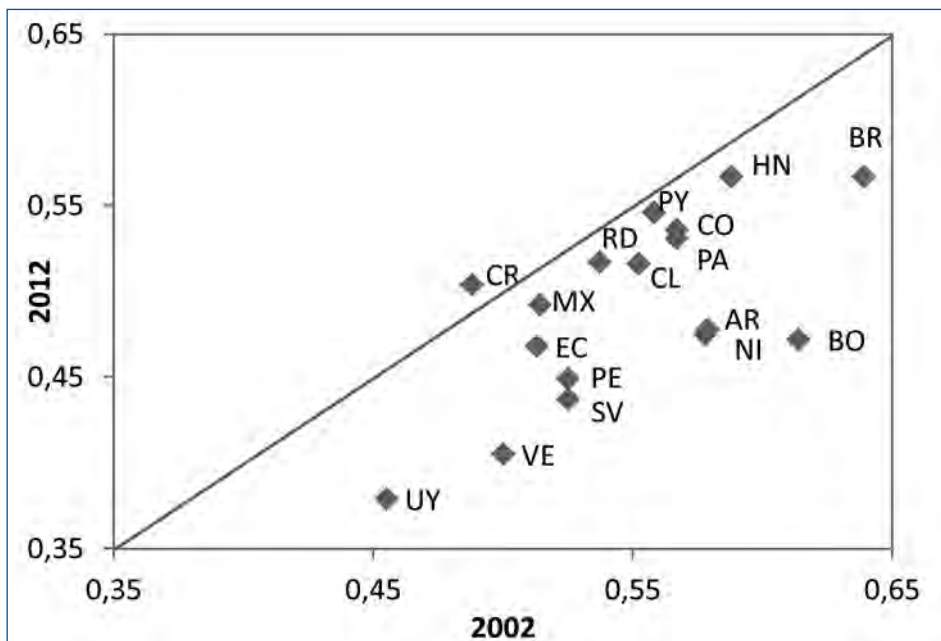


Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, OECDSTAT y Banco Mundial, World Development Indicators.

^a Los datos regionales corresponden a promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país sobre el período 2002-2012.

Si bien la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe es la más dispar de todas las regiones, a diferencia de la tendencia observada en el resto del mundo, en la última década ha experimentado importantes avances en la gran mayoría de los países (gráfico 2).³ En efecto, al comparar los resultados recientes con los registrados en torno al año 2002 se constata que de los 15 países con información disponible a 2011 o 2012, 14 presentaron una reducción del coeficiente de Gini, que en promedio simple cayó un 1% por año. El ritmo de reducción de la desigualdad superó el 1% anual en Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, Venezuela y Uruguay, y fue de al menos un 0,5% anual en Chile, Colombia, el Ecuador y Panamá. Además, son varios los países en los que la reducción observada entre 2008 y 2012 ha sido mayor que la registrada entre 2002 y 2008. A su vez, en ocho países la participación del quintil más pobre en los ingresos totales se incrementó en al menos 1 punto porcentual y hay nueve países donde la participación relativa del quintil más rico se redujo 5 puntos porcentuales o más durante el último decenio. Si bien la participación de este grupo sigue excediendo el 50% en cinco países, en 2002 había diez países con esa característica (CEPAL, 2013b).

3. En FMI (2014) se muestra evidencia de un aumento de la desigualdad en la distribución personal del ingreso durante las últimas tres décadas en todas las regiones (economías avanzadas y emergentes de Europa, de Asia y el Pacífico, en Oriente Medio y Norte de África y África subsahariana), a excepción de América Latina donde se produjo un ligero descenso.

Gráfico 2. América Latina: Evolución del índice de Gini, 2002-2012^a

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social 2013.

a Datos referidos a áreas urbanas en la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. Los datos relativos a 2002 corresponden a ese año excepto en el Brasil, El Salvador, Nicaragua, el Paraguay y el Perú (2001), la Argentina (2004) y Chile (2000). Los datos referidos a 2012 corresponden a dicho año excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Panamá y Paraguay (2011), Honduras (2010) y Nicaragua (2009).

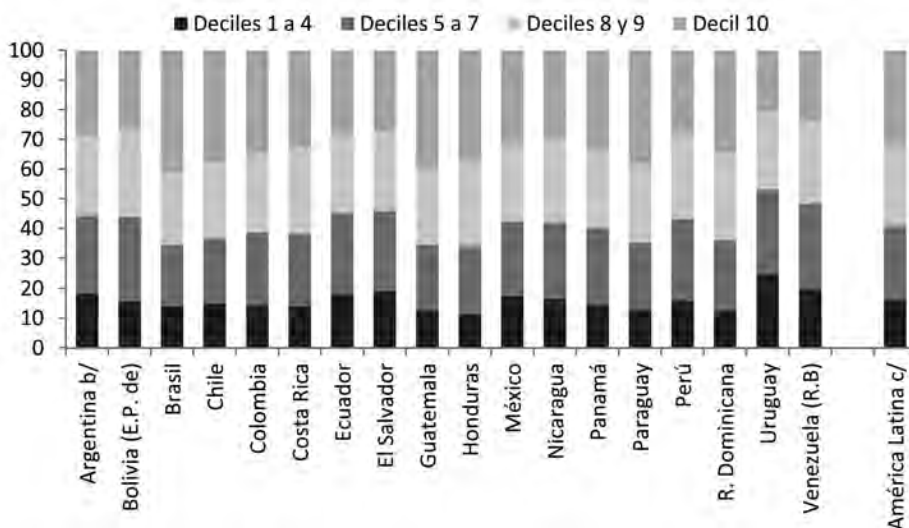
No obstante, existen diferencias significativas en esta tendencia positiva: los países de América del Sur redujeron en un porcentaje mucho mayor sus índices de Gini que los de la subregión formada por los países centroamericanos, la República Dominicana y México (13% y 7% en promedio simple, respectivamente, en la última década).

El nivel del coeficiente de Gini promedio de 0,5 que caracteriza a la región también esconde diferencias entre países. Por ejemplo, hay países que presentan un coeficiente de Gini cercano o superior a 0,55 como ocurre con Brasil, Guatemala, Honduras y Paraguay. Asimismo, a excepción de Uruguay (con un valor de 0,38), la totalidad de los países latinoamericanos tienen un índice de Gini superior a 0,4, lo que contrasta con los indicadores de los países de la OCDE, donde el índice de Gini se sitúa en un promedio de 0,3.

Por otra parte, es importante considerar un rasgo distintivo de la desigualdad en la región: la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto, es decir, el 10% de los hogares más ricos, tal como se aprecia en el gráfico 3. En promedio, este grupo concentra un 32% de los ingresos totales, aunque se observa una importante dispersión en torno a este valor. Mientras que en Uruguay y Venezuela la participación del decil

superior se sitúa entre el 20 y 23% de los recursos totales; en Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay, esos porcentajes se acercan al 40%. En el otro extremo, el estrato conformado por el 40% de los hogares de menores ingresos capta en promedio un 16% del ingreso total, alcanzando los valores más bajos en Honduras y República Dominicana (11,4 y 12,5%, respectivamente).

Gráfico 3. América Latina (18 países): Participación en el ingreso por grupos de deciles, alrededor de 2012^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social 2013.

a Los datos corresponden al año 2012, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Panamá y Paraguay (2011), Honduras (2010), Nicaragua (2009) y Guatemala (2006).

b Áreas urbanas.

c Promedio simple.

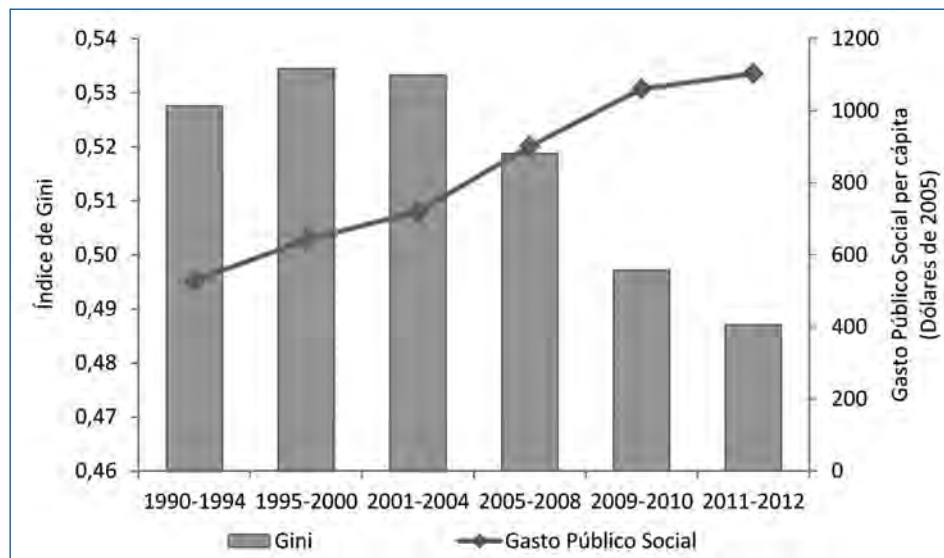
Si bien la presente investigación se centra en el análisis de la distribución personal del ingreso, resulta importante mencionar que la distribución de la riqueza es aún más concentrada que la del ingreso. Según el FMI (2014), el coeficiente de Gini de la riqueza en una muestra de 26 economías avanzadas y en desarrollo (que incluye a Argentina, Brasil y México) se ubicó en 0,68 durante la década de 2000, en comparación con un Gini de 0,36 para el ingreso disponible.

2. La evolución de las variables fiscales

Los progresos en el coeficiente de Gini a partir del 2000 fueron acompañados de un aumento del gasto público social (gráfico 4). El gasto social anual per cápita en la región, como promedio ponderado de 21 países, era de 529 dólares (a precios de 2005) en el periodo 1990-1994, y más que se duplicó hasta llegar a 1.103 dólares en el bienio 2011-2012. Sin embargo, en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay el

gasto anual per cápita aún no supera los 300 dólares, mientras que en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela sobrepasa los 1.000.

Gráfico 4. América Latina y el Caribe: Coeficiente de Gini y gasto público social per cápita 1990-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT y Panorama Social 2013.

El gasto destinado a seguridad y asistencia social pasó de 5% del PIB en el período 1990-1994 a 8,2% en 2011-2012. Destaca además el aumento del gasto público en educación que llegó a representar un promedio de 5,3% del PIB en 2011-2012. Esta evolución positiva se observa en todos los países de América Latina, donde el gasto público per cápita en educación pasó de US\$ 134 a comienzos de los noventa a 304 dólares por habitante en los últimos años. El gasto público en salud también se incrementó en las últimas dos décadas a nivel regional, pasando de 2,7% del PIB a comienzos de los noventa a 3,9% puntos en 2011-2012, por lo que se duplicó en términos per cápita hasta llegar a un valor promedio de 228 dólares.

De acuerdo con CEPAL (2013b), esta evolución del gasto público social durante el segundo quinquenio de la década del 2000 se relaciona con el reforzamiento de los programas sociales en varios países, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, que incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares. También tienen relación con los esfuerzos relativamente generalizados por universalizar la educación primaria, extender la cobertura en la educación secundaria y universalizar el acceso al sistema público de salud. A su vez, su crecimiento se debe a medidas implementadas para hacer frente a diversos choques externos (los aumentos de los precios de los alimentos y combustibles, la crisis financiera mundial de 2008-2009 y sus secuelas recientes).

Como se observa en el cuadro siguiente, los programas de transferencias condicionadas (PTC) están presentes en prácticamente todos los países de la región. Si bien no representan montos muy significativos en términos del PIB, estos programas son un importante alivio para la pobreza, ya que en la mayoría de los casos se trata de transferencias acotadas a los primeros deciles de ingresos y dirigidas a hogares encabezados por mujeres y con menores de 18 años. Los PTC entregan recursos monetarios y no monetarios y establecen condicionalidades relacionadas principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición. Por ejemplo, estos compromisos pueden establecerse con relación a la matrícula, asistencia o permanencia de los niños en el sistema educacional o de acuerdo con el cumplimiento del calendario de vacunación o de los controles preventivos de salud.

Según información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en 16 países de la región y benefician a más de 31 millones de familias (alrededor de 130 millones de personas), lo que equivale al 22% de la población de América Latina, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional.⁴

Cuadro 1. Principales Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina (último año disponible)

País	Programas	Presupuesto (% del PIB)	Cobertura efectiva de personas (% de la población)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-)	0.60%	8.62%
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006-)	0.33%	17.50%
Brasil	Bolsa Familia (2003-)	0.47%	28.45%
Chile	Chile Solidario (2002-)	0.11%	6.82%
Colombia	Familias en Acción (2001-)	0.39%	24.55%
Costa Rica	Avancemos (2006-)	0.39%	3.91%
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003-)	0.92%	41.36%
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005-)	0.33%	10.15%
Guatemala	Mi Familia Progresa (2008-2011)	0.32%	22.60%
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-)	0.20%	8.96%
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresa) (1997-)	0.51%	26.44%

4. Para un análisis detallado sobre la experiencia de América Latina y el Caribe con los programas de transferencias condicionadas durante los últimos 15 años, véase Cecchini y Madariaga (2011).

Cuadro 1. Principales Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina (último año disponible) (cont.)

País	Programas	Presupuesto (% del PIB)	Cobertura efectiva de personas (% de la población)
Panamá	Red de Oportunidades (2006-)	0.22%	10.90%
Paraguay	Tekoporã (2005-)	0.36%	8.60%
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-)	0.16%	11.38%
República Dominicana	Programa Solidaridad (2005-)	0.51%	21.20%
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008-)	0.45%	16.23%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de BDPTC (Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe), División de Desarrollo Social, CEPAL [página web: <http://dds.cepal.org/bdptc/>] y Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", Cuadernos de la CEPAL 95.

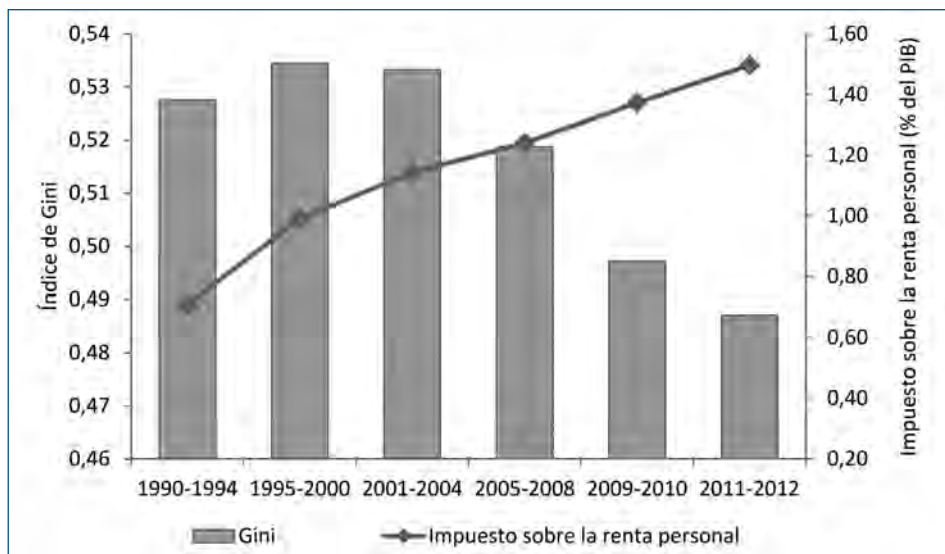
Existen grandes diferencias entre países tanto respecto del gasto en los PTC (medido en términos del PIB) como de los niveles de cobertura efectivamente alcanzados. En Brasil y México, los países con los programas más consolidados, el porcentaje de población cubierta por los mismos es más elevado que el promedio regional (28% y 26%, respectivamente) y en términos absolutos concentran el mayor número de beneficiarios (56 millones de personas en el Programa Bolsa Familia de Brasil y 31 millones en Oportunidades de México). Se destaca el caso del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador con el mayor porcentaje de población cubierta por un PTC (44%) y con el mayor nivel de gasto público (0,92% del PIB). En contraste, en todos los países centroamericanos el presupuesto de estos programas se ubica por debajo del promedio regional y la cobertura promedio es del 11% de la población.

El aumento del gasto público social se ha dado en un contexto de crecimiento de la carga tributaria en todos los países de la región. Según OCDE/CEPAL/CIAT (2014), los ingresos tributarios como proporción del PIB han aumentado considerablemente en América Latina en los dos últimos decenios y han pasado de un promedio de 13,6% del PIB en 1990 al 20,7% del PIB en 2012. Este crecimiento se atribuye a condiciones macroeconómicas favorables, a los cambios en el diseño de los sistemas tributarios y al fortalecimiento de las administraciones tributarias. Sin embargo, la carga tributaria de la región aún se sitúa muy por debajo del 34,1% que alcanzan los países de la OCDE y existe una gran heterogeneidad entre los países latinoamericanos (con ratios que oscilan entre el 37,6% en Argentina y el 12,3% en Guatemala).

Además, durante las últimas dos décadas también tuvo lugar un crecimiento de la participación de los impuestos directos, como resultado de la evolución positiva de los

tributos que gravan a la renta, los cuales pasaron de recaudar 3 puntos del PIB a comienzos de los 90 a alrededor de 5% del PIB en los últimos años. Según la CEPAL (2013a), en ello incidió la ampliación parcial de algunas bases tributarias que gravan los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones mínimas, las mejoras logradas en el control del universo de contribuyentes y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de bienes primarios.

Gráfico 5. América Latina y el Caribe: Coeficiente de Gini y recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas. 1990-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, BID y CIAT.

Si bien la recaudación de los impuestos sobre la renta personal se incrementó en el periodo analizado y acompañó a la reducción del coeficiente de Gini a partir del 2000 (gráfico 5), la tendencia creciente de este tipo de tributo se explica especialmente por el crecimiento de los impuestos que recaen sobre la renta de las empresas. Estas aportan alrededor del 72% del total recaudado en concepto del impuesto a la renta mientras que las personas naturales apenas soportan el 28% restante. En los países de la OCDE estas participaciones están invertidas: 76% es aportado por las personas físicas y 24% por las empresas (cuadro 2).

En términos del nivel de recaudación promedio del impuesto a la renta aportado por las empresas, la región está un poco por encima de la media de los países desarrollados (3,4 versus 2,9 puntos del PIB, respectivamente). En cambio, en lo que se refiere al impuesto sobre la renta personal, América Latina está muy lejos de la OCDE y aún más del promedio de quince países de la Unión Europea, ya que los países latinoamericanos obtienen en promedio sólo 1,4% del PIB en comparación con las economías de la OCDE

donde su valor promedio supera los 8 puntos del producto y de los 10 puntos de la UE-15. Los países que más recaudan de la región apenas llegan al 2,6% del PIB (México y Uruguay) y existen varios casos con un nivel inferior a 1% del PIB (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela).⁵

Cuadro 2: Recaudación del impuesto a la renta de empresas y personas naturales-Año 2010

	Recaudación (% del PIB)			Participación relativa (%)	
	Personas Físicas	Empresas	Total	Personas Físicas	Empresas
Argentina	1,7	3,7	5,3	31,1	68,9
Bolivia	0,2	3,4	3,6	4,6	95,4
Brasil	2,4	3,7	6,1	39,6	60,4
Chile	1,4	6,3	7,7	18,6	81,4
Colombia	0,2	4,6	4,8	4,4	95,6
Costa Rica	1,3	2,7	4,0	32,9	67,1
Ecuador	0,6	3,5	4,1	14,8	85,2
El Salvador	2,2	2,4	4,5	48,1	51,9
Guatemala	0,2	2,9	3,1	7,7	92,3
Honduras	1,2	3,5	4,7	26,1	73,9
México	2,6	2,5	5,1	50,7	49,3
Nicaragua	2,1	4,0	6,1	34,7	65,3
Panamá	1,6	3,3	4,9	33,4	66,6
Paraguay ^a	...	2,6	2,6	...	...
Perú	1,9	4,0	5,8	32,1	67,9
Rep. Dominicana	0,9	2,1	2,9	30,5	69,5
Uruguay	2,6	2,6	5,2	49,7	50,3
Venezuela ^b	0,6	3,0	3,6	16,8	83,2
Promedio ALC (18)	1,4	3,4	4,7	28,0	72,0
Promedio OCDE (34)	8,4	2,9	11,3	74,3	25,7
Promedio UE (15)	10,0	2,7	12,7	78,8	21,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, BID, CIAT y OCDE.

a En Paraguay el impuesto a la renta de personas físicas entró en vigencia a partir del 1 de agosto de 2012.

b En Venezuela la separación entre personas físicas y empresas se ha estimado de acuerdo con su participación relativa en la información de Presupuesto.

En varios países latinoamericanos la evolución del impuesto a la renta se explica por las altas utilidades percibidas por empresas vinculadas a productos básicos, por lo que

5. Para una caracterización detallada de los sistemas tributarios latinoamericanos, véase Gómez Sabaini y Morán (2013).

puede ser transitoria o revertirse en el tiempo. Los progresos en materia de impuesto a la renta de las personas han sido más lentos en términos de recaudación, como se documenta en el reporte sobre estadísticas tributarias en América Latina (OCDE/CEPAL/CIAT, 2014).

Los estudios en la región que aplican técnicas econométricas para identificar los determinantes de la distribución del ingreso y el impacto de la acción pública (González y Martner, 2012 y Cornia, 2013) muestran que las políticas fiscales han afectado significativamente la distribución del ingreso, directamente por el gasto social y la progresividad tributaria, e indirectamente por la calidad de la educación y de las instituciones. Asimismo resulta primordial el papel de los ingresos laborales en las mejoras de los últimos años.

Cuadro 3. Cambios en el Gini y en sus variables explicativas, 2000-2011

Variables	2000	2011	Cambio variables entre 2000-2011 (en puntos) a/	Cambio en el Gini (en puntos, por cien)
Fiscales				
Gasto social sobre el PIB	11,7	14,5	2,8	-1,16
Gasto público de capital sobre el PIB	3,4	4,5	1,1	-0,25
Índice de progresividad tributaria b/	43	58,7	15,7	-0,22
Logros en educación				
Gasto público en educación sobre PIB	3,9	5	1,2	-0,02
Indicador de capital humano c/	72,5	86,9	14,4	-1,44
Macroeconómicas				
Tasa de desempleo	10,2	7,2	-3	-1,31
Coefficiente de Gini	0,54	0,50	-4,3	-4,40

Fuente: González y Martner (2012).

a En las variables expresadas sobre PIB, se calculan los cambios en puntos del PIB; en el Gini, en puntos de Gini por cien; en las demás las variaciones son absolutas.

b Razón entre impuestos directos e impuestos indirectos

c Razón entre el número de personas con educación terciaria y secundaria sobre personas con educación primaria

A partir de la descomposición de las variaciones del índice de Gini entre 2000 y 2011 según la ecuación de panel estimada para 18 países por González y Martner (2012), se observa que la mejora de 4,4 puntos de Gini obedeció esencialmente al cambio en tres variables: el gasto social, el indicador de capital humano y la tasa de desempleo (véase el cuadro 3). Si bien la mejora en la progresividad tributaria también contribuyó a la reducción de la desigualdad, lo hizo en menor medida que el gasto social.

Por último, a la hora de realizar análisis comparativos entre países, conviene tener presente que en las medidas de desigualdad y en los resultados de incidencia de la política

fiscal, obtenidos a partir de las encuestas de hogares, influyen varias características poblacionales, en particular, las tasas de dependencia (cuadro 4).

Cuadro 4: Relación de dependencia demográfica total y por grupos de edad- Año 2010

	Dependencia total	Dependencia niños	Dependencia adultos mayores
Argentina	54.98	38.54	16.44
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68.83	60.81	8.02
Brasil	47.84	37.65	10.19
Chile	45.59	32.23	13.36
Colombia	52.41	43.83	8.58
Costa Rica	45.80	36.33	9.47
Ecuador	58.68	49.10	9.59
El Salvador	63.68	52.46	11.22
Guatemala	84.71	76.52	8.19
Honduras	69.76	62.42	7.34
México	56.88	47.32	9.56
Nicaragua	63.92	56.48	7.44
Panamá	56.43	45.87	10.56
Paraguay	63.08	54.63	8.45
Perú	56.18	46.77	9.41
República Dominicana	59.06	49.51	9.55
Uruguay	57.35	35.39	21.96
Venezuela (República Bolivariana de)	54.10	45.40	8.70

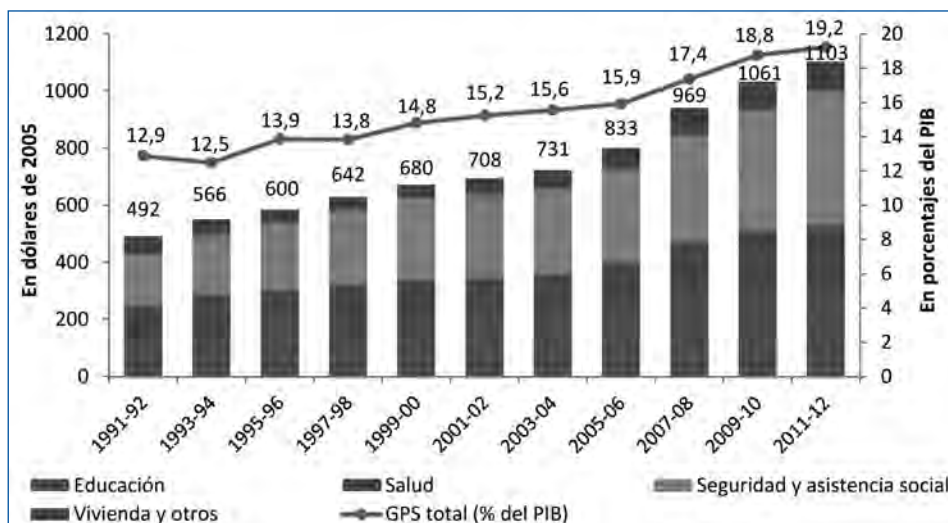
Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL: Revisión 2012. Base de datos de población.

En efecto, tiende a haber una distribución del ingreso más desigual (si no existen mecanismos correctivos) en países con mayores tasas de dependencia. En los países donde existe una alta tasa de dependencia de niños (el cociente entre la población 0-14 años de edad dividido por la población de 15-64 años de edad, multiplicado por 100), como Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, es probable que la medición del Gini según ingresos per cápita sea más desigual, respecto de la medición de ingresos por hogares. Asimismo, en aquellos países donde la tasa de dependencia de adultos mayores (el cociente entre la población 65 años y más por la población de 15-64 años, multiplicado por 100) es alta (principalmente en Argentina, Chile y Uruguay), es probable que los sistemas de pensiones tengan efectos correctivos importantes, como se verá en las secciones siguientes.

3. Principales tendencias del gasto público en educación y salud en la última década

En los últimos años los países de América Latina y el Caribe experimentaron un importante incremento de sus ingresos fiscales que permitió financiar un mayor gasto social. La participación del gasto social en el presupuesto pasó del 49,3% en el período 1991-1992 al 61,7% en 2001-2002 y al 65,7% en el período 2011-2012, lo que significa que el gasto público social ha pasado del 12,9% al 15,2% y 19,2% del PIB, respectivamente, como promedio de la región (gráfico 6). En términos per cápita, el gasto social era de 492 dólares en el periodo 1991-1992 y más que se duplicó hasta llegar a 1.103 dólares en el bienio 2011-2012.⁶

Gráfico 6. América Latina y el Caribe: Gasto público social per cápita por sectores ^a
(En dólares de 2005 y en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2013), Panorama Social.
a Corresponde al promedio ponderado de los países.

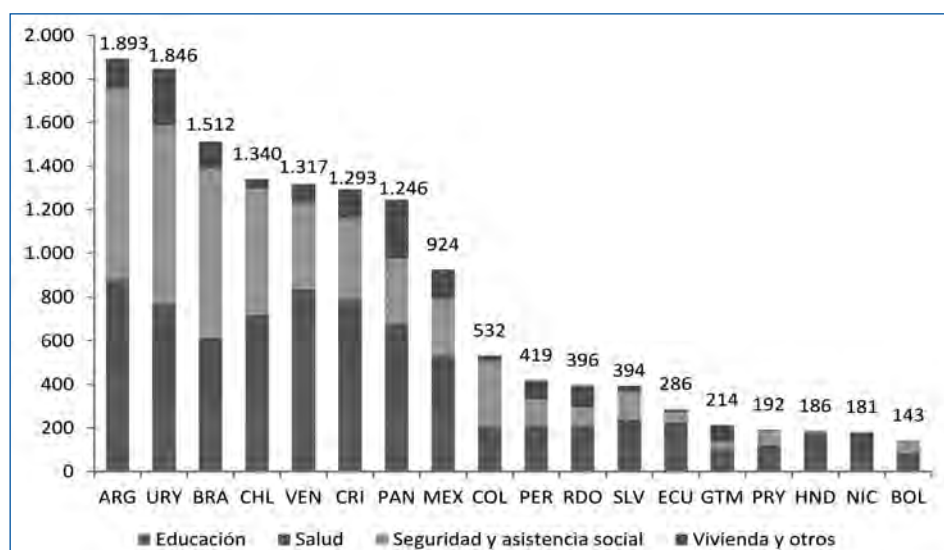
En cuanto al gasto público social por sectores, se destaca el incremento del gasto destinado a seguridad y asistencia social que pasó de 185 dólares por habitante (4,5% del PIB) en el período 1991-1992 a 469 dólares (8,2% del PIB) en 2011-2012. Sobresale además el aumento del gasto público en educación que llegó a representar un promedio de 5,3% del PIB en 2011-2012. Esta evolución positiva se observa en todos los países de América Latina, donde el gasto público per cápita promedio en educación pasó de US\$ 134 a comienzos de los noventa a 304 dólares por habitante en los últimos años. El gasto público en salud también se incrementó en las últimas dos décadas a nivel regional, pasando de 2,7% del PIB a comienzos de los noventa a 3,9% puntos en

6. Véase CEPAL (2013).

2011-2012, por lo que se duplicó en términos per cápita hasta llegar a un valor promedio de 228 dólares. Por último, el gasto en vivienda y otros es el sector que ha mostrado menos dinamismo en la región y el que representa una menor participación en el total, con tan solo 102 dólares por habitante al final del período analizado.

Si bien esta tendencia creciente del gasto público social está presente en todos los países de la región, tanto sus niveles como su composición difieren entre los mismos. En Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay el gasto anual per cápita aún no supera los 300 dólares. En cambio, en varios países de América del Sur como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela a los que también se suma Costa Rica y Panamá, el gasto público social sobrepasa los 1.000 dólares por habitante. Estos siete países, junto con México, gastan en educación y salud el doble o más en términos per cápita que los demás países latinoamericanos. Por otra parte, la gran mayoría de los países de la región tienen niveles más elevados de gasto público en educación que en salud (gráfico 7).

Gráfico 7. América Latina y el Caribe: Gasto público social per cápita por sectores y países 2011-2012 (En dólares de 2005)



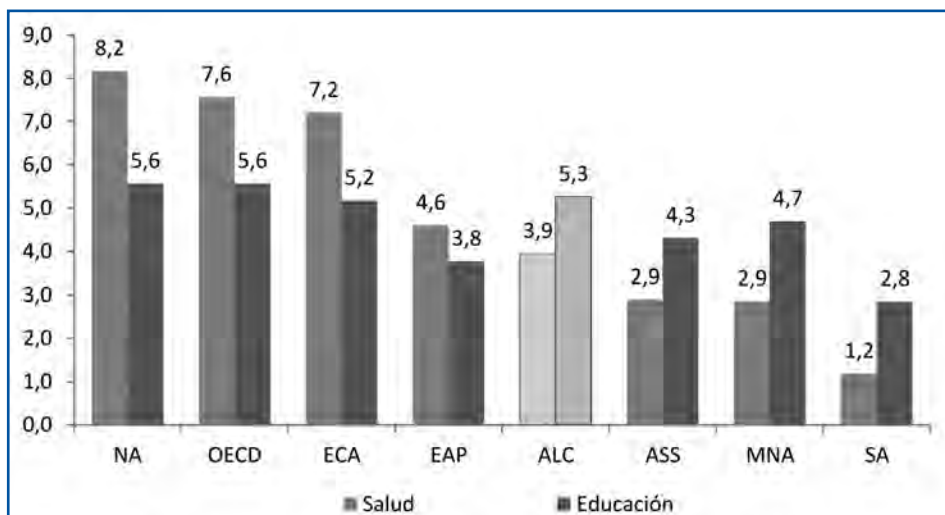
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2013b), Panorama Social.

En comparación con otras regiones del mundo, los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan en servicios de salud (medido como porcentaje del PIB) menos que sus pares de Norteamérica, Europa, Asia Central o de la OECD pero más que los sectores públicos de África, Oriente medio y Asia del Sur (gráfico 8). Sin embargo, si se evalúa el gasto per cápita en salud (tanto público como privado) las diferencias entre regiones son muy grandes. Por un lado los países de Norteamérica, la OECD y de la región de

Europa y Asia Central gastan 8.200, 4.400 y 2.300 dólares internacionales (PPP) por habitante, respectivamente. En cambio, en la región de África Subsahariana y en Asia del Sur el gasto per cápita apenas llega a 155 y 124 dólares internacionales PPP. Los países de América Latina y el Caribe se hallan en una posición intermedia con un gasto promedio en salud (que incluye el sector público y el privado) del orden de US\$ 872 por habitante.⁷

Gráfico 8. Gasto en Salud y Educación por regiones

(En porcentajes del PIB - Alrededor de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2013b), Panorama Social para la región de ALC y WDI - Banco Mundial para las demás regiones

Nota: NA: Norteamérica; ECA: Europa y Asia Central; EAP: Este de Asia y Pacífico; ALC: América Latina y el Caribe; ASS: África Sub-Sahariana; MNA: Medio Oriente y Norte de África; SA: Sur de Asia.

Respecto del nivel de gasto público en educación (medido como proporción del PIB) en América Latina y el Caribe, éste se encuentra en valores similares al promedio de los países de Europa y Asia Central. Al igual que en el gasto en salud, los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan una menor proporción de su PIB en educación que los países de América del Norte y las economías de la OECD, aunque las diferencias de gasto en este sector son de menor magnitud. No obstante, la brecha entre la región de América Latina y el Caribe y los países desarrollados se vuelve más notoria en términos del gasto por estudiante, especialmente para el caso de la educación secundaria. Por ejemplo, en los países latinoamericanos y caribeños el gasto público por estudiante en el nivel secundario es del 15% del PIB per cápita, mientras que los países de Europa y Asia Central casi duplican este valor y los de la OECD y Norteamérica presentan un nivel que llega a 25% del PIB per cápita. Este menor gasto por estudiante en Latinoamérica

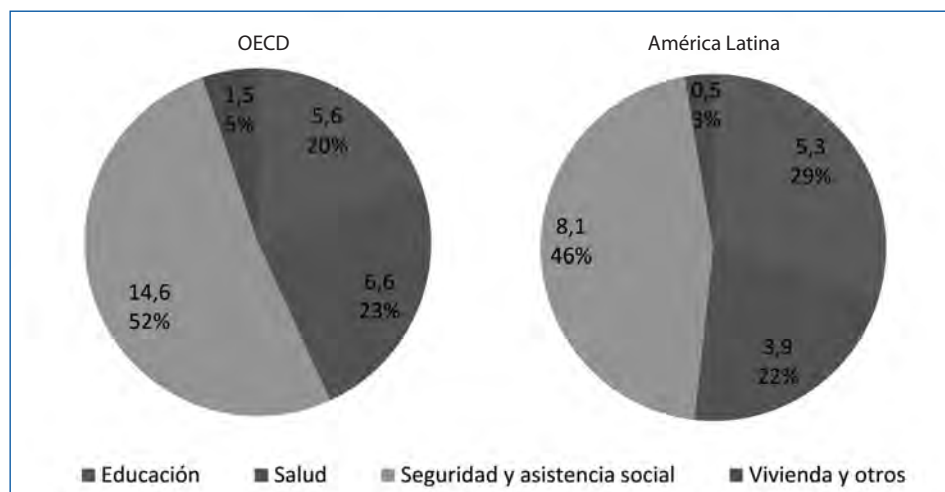
7. Para más detalle véase CEPAL (2014), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.

refleja, en parte, la estructura de edad de la población que se caracteriza por ser más joven que en las regiones antes mencionadas.

Resulta interesante comparar la composición del gasto público social entre los países latinoamericanos y los de la OECD, ya que las diferencias en la estructura y nivel de gastos repercuten en las distintas capacidades redistributivas de cada grupo de países. Tal como se observa en el gráfico siguiente, en las economías de la OECD hay un alto porcentaje del gasto que se destina a seguridad y asistencia social: estos países gastan casi el doble que sus pares latinoamericanos (14,6 versus 8,1% del PIB, respectivamente). La mayor parte de este tipo de egreso se realiza a través de transferencias públicas en efectivo como, por ejemplo, las pensiones y jubilaciones públicas o las transferencias condicionadas a las familias de bajos recursos, por lo que no es de extrañar que el efecto redistributivo de las transferencias monetarias sea mayor en la OECD como se verá más adelante.

En cambio, en América Latina, el porcentaje del gasto público social que se destina a educación es algo mayor que en la OECD mientras que la importancia relativa del gasto en salud es similar entre ambos aglomerados y las erogaciones para vivienda y otros gastos sociales son menos significativos. Además, en los países latinoamericanos la mayor parte del gasto social corresponde a transferencias públicas en especie, como los servicios de salud y educación. Así, se espera que en estos países sea más relevante la redistribución a través de estos instrumentos de la política fiscal.

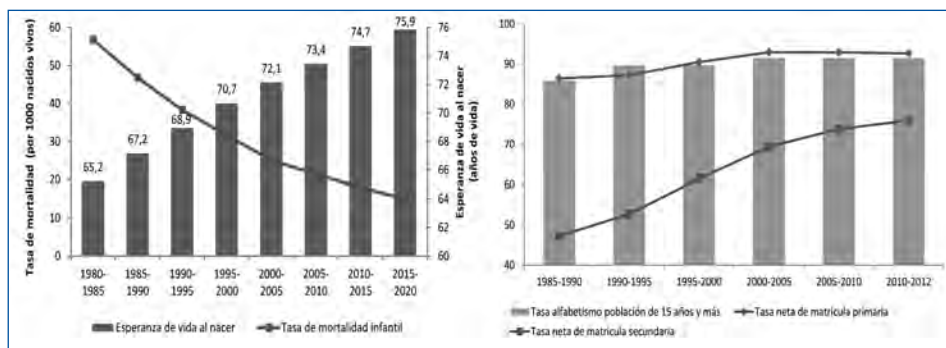
Gráfico 9. Gasto público social por sectores en países de la OECD y de América Latina
(En porcentajes del PIB y del total de gasto público social)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2013b), Panorama Social para América Latina, OECD.Stat para el gasto público social de la OECD, excepto el gasto en educación que proviene de WDI - Banco Mundial.

Por otra parte, es importante examinar la evolución de los resultados alcanzados en las áreas de salud y educación en este contexto de crecimiento del gasto público destinado a esos sectores. En el caso de la salud, se aprecia una mejora continua tanto de la esperanza de vida al nacer como de la tasa de mortalidad infantil durante las últimas décadas en los países de América Latina y el Caribe (gráfico 10).

Gráfico 10. América Latina y el Caribe: Evolución de algunos indicadores de salud y educación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT y Panorama Social 2013

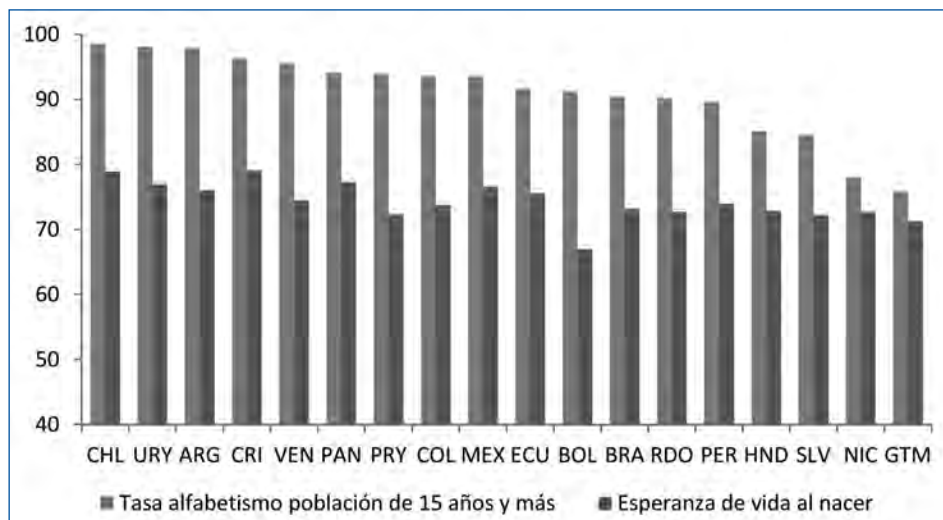
Además, durante los últimos decenios los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes avances en los indicadores del área de la educación (gráfico 10). Por ejemplo, la tasa de alfabetización promedio de la población de 15 años y más mejoró en casi 6 puntos porcentuales, pasando de 85,8% a 91,5% entre 1986 y 2012. La tasa neta de matrícula primaria también muestra una tendencia de crecimiento, aunque el mayor incremento tuvo lugar en la matrícula del nivel secundario que aumentó del 47,2% en el quinquenio 1985-1990 a 75,9% en 2010-2012.

A pesar de los importantes avances en la reducción del analfabetismo en la región, aún persisten diferencias entre países (gráfico 11). Varios países centroamericanos muestran las tasas de alfabetismo de la población adulta más bajas de la región, como Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras, donde el 85% o menos del total de la población adulta saben leer y escribir. En el otro extremo se hallan Argentina, Chile y Uruguay con las tasas de alfabetismo más altas de la región, ya que la proporción de adultos que tienen acceso a la lengua escrita ronda el 98%.

Si bien la heterogeneidad entre países respecto de los resultados en el área de la salud son menores que en el caso de la educación, también existen diferencias. Mientras la esperanza de vida al nacer en Costa Rica y Chile es alrededor de 79 años, una cifra superior al promedio de Europa y similar a la media de países de ingresos altos, en Bolivia apenas llega a 67 años.

Gráfico 11. América Latina y el Caribe: Indicadores de educación y salud por países

(Último dato disponible - Alrededor de 2010)



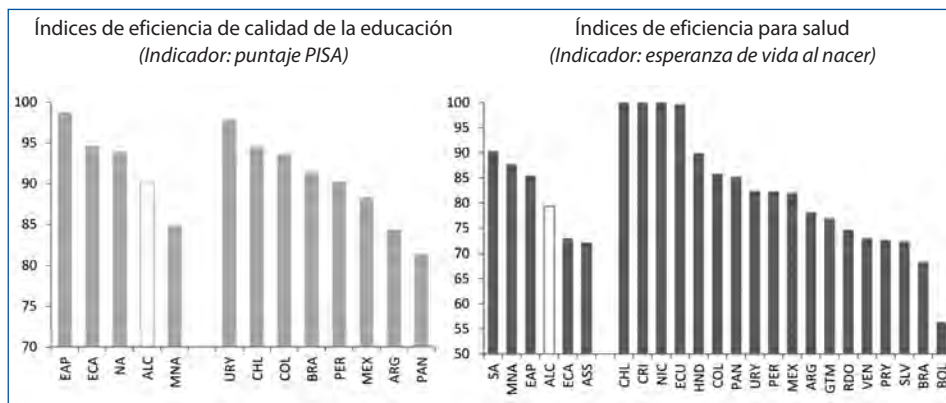
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2013b), Panorama Social

Por último, en la literatura existen una serie de estudios que estiman la eficiencia del gasto público en la prestación de servicios de salud y educación que relacionan los resultados alcanzados en estas áreas con los insumos utilizados para producir estos servicios. En estos ejercicios se incluyen variables para considerar las diferencias en las condiciones socioeconómicas de los países y se efectúa un ordenamiento de los mismos de acuerdo con los índices de eficiencia obtenidos. Si bien este tipo de análisis no está exento de críticas y presenta ciertas limitaciones metodológicas, resulta interesante ilustrar algunos resultados (gráfico 12).⁸

De acuerdo con el estudio de Álvarez Parra y St. Aubyn (2012), en el caso de la eficiencia en la calidad de la educación, los países de América Latina incluidos en la prueba PISA muestran un pobre desempeño, ya que alcanzan en promedio solo el 76% del valor del país con la puntuación más alta. Además, aun teniendo en cuenta que en la región se emplean menos insumos que en los países más desarrollados y que las condiciones económicas son menos favorables, los estudiantes de América Latina alcanzan en promedio una puntuación del 90%, lo que sugiere que existen problemas de eficiencia. Uruguay se destaca como el país con el mejor indicador de eficiencia de calidad en la región, seguido de Chile, mientras que Argentina, México y Panamá son los menos eficientes de la muestra de ocho países de la región.

8. Para una revisión de la evidencia empírica reciente y de las limitaciones metodológicas de este tipo de estimaciones, véase CEPAL (2014).

Gráfico 12. Índice de eficiencia del gasto en educación y salud en América Latina y otras regiones (Alrededor de 2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de F. Álvarez Parra, y M. St. Aubyn, “Government spending efficiency in Latin America: a frontier approach”, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2012.

En cuanto a la eficiencia del gasto público en salud, en promedio, los países latinoamericanos alcanzan un índice de eficiencia cercano al 80% si se considera como indicador de resultado a la esperanza de vida al nacer. Según las estimaciones de estos autores, entre los países más eficientes se encuentran Chile, Costa Rica y Nicaragua mientras que el menos eficiente es Bolivia.

III. Métodos de estimación de la incidencia de la acción fiscal

El efecto redistributivo de la acción fiscal directa depende del nivel, composición y grado de progresividad de cada componente de impuestos y transferencias. Estas tres dimensiones definen las características de cada país (ver Joumard et al., 2012). Al igual que otros estudios disponibles en la región⁹, la metodología consiste en aplicar un análisis de incidencia estándar para evaluar la progresividad o regresividad de la política fiscal y su efecto en la redistribución del ingreso. Este tipo de análisis estático no tiene en cuenta efectos de comportamiento (por ejemplo, en la oferta de trabajo y en las estrategias de evasión o elusión de los contribuyentes), del ciclo de vida ni de equilibrio general. Por lo tanto no se consideran las funciones de reacción de los agentes económicos ante la introducción o modificación de los impuestos y las transferencias.

A grandes rasgos, estas investigaciones comparan la distribución del ingreso antes y después del pago de impuestos, transferencias públicas y/o de la acción fiscal en su

9. Por ejemplo véase Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006); Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009), Jorrat, M. (2010 y 2011), Gómez Sabaini, J. C., Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011) y Lustig et al (2013).

conjunto (después de impuestos y gastos) y así evalúan si los sistemas tributarios, las transferencias o la política fiscal cumplen con su papel redistributivo.

1. Fuentes de información, indicador de bienestar y unidad de análisis

La **fuentes de información** utilizada es la última encuesta disponible en cada país de ingresos y gastos de los hogares. No obstante, un problema conocido de los datos de ingresos provenientes de las encuestas de hogares es que los mismos aparecen subestimados debido a diversos factores como por ejemplo, que las encuestas suelen no captar a los individuos de muy altos ingresos, la falta de respuesta parcial o total y la subdeclaración de ingresos (especialmente en la parte alta de la distribución del ingreso).

En general, los datos de ingresos de las encuestas de hogares han sido corregidos por no respuesta y subdeclaración por la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL. En la corrección por no respuesta de ingresos, se imputa a cada persona la renta promedio declarada por individuos similares. El ajuste por subdeclaración de ingresos consiste en multiplicar los ingresos de cada fuente por un factor igual a la discrepancia con el correspondiente ingreso per cápita indicado en las cuentas nacionales¹⁰. Esta práctica eleva los ingresos medios y también suele modificar su distribución. En particular, se tiende a aumentar la desigualdad, sobre todo porque la brecha en los ingresos de capital se imputa exclusivamente al quintil más rico (CEPAL, 2011).¹¹

Sin embargo, el ajuste por subdeclaración no está exento de inconvenientes y la disponibilidad y calidad de la información proveniente de cuentas nacionales varía entre países y periodos bajo estudio. Además, los países introducen modificaciones al proceso de construcción de las cuentas nacionales, ya sea en el año base de las series o en el marco metodológico (como los cambios del SCN 1968 al SCN 1993 o SCN 2008). Estas modificaciones, distintas entre países, sin duda constituyen un mejoramiento en el sistema de cuentas, pero afectan la estimación de los ingresos y gastos de los hogares en la medida que varían algunas fuentes de información, cobertura de conceptos, ponderaciones entre sectores y actividades de la economía y además, cada nuevo esquema metodológico no representa sólo un simple reordenamiento de su predecesor, sino que modifica el tratamiento de ciertas partidas, incorpora nuevas categorías y elimina algunas clasificaciones usadas previamente (CEPAL, 2012b).¹²

En cuanto a la subcaptación de los individuos de muy altos ingresos, una alternativa que ocupan las investigaciones centradas en el extremo superior de la distribución, es

10. Para más detalle véase el trabajo pionero de Altimir (1987).

11. No fue posible el ajuste por subdeclaración de los ingresos en los siguientes países: Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

12. Actualmente, la CEPAL se encuentra en un proceso de revisión de la metodología de ajuste de los ingresos a cuentas nacionales con el fin de mejorar la consistencia de los mismos y la comparabilidad de los resultados entre países y a lo largo del tiempo.

ajustar los coeficientes de Gini que surgen de las encuestas de hogares con información proveniente de los registros impositivos (véase Atkinson 2007 y Alvaredo 2011). Sin embargo, a diferencia de los estudios que utilizan información de las declaraciones juradas de impuestos, disponibles mayormente para países desarrollados (Piketty 2003, Atkinson y Piketty 2007 y 2010 y Burkhauser et al 2009), esta información no es de fácil acceso en la gran mayoría de los países de la región que aquí se analizan¹³. Los datos fiscales de las declaraciones de renta, tal como advierte Alvaredo (2010) también tienen inconvenientes, especialmente en el caso de los países en desarrollo: las definiciones de la base imponible y la unidad de tributación tienden a cambiar a lo largo del tiempo según la legislación vigente; existe una tendencia a no declarar o subdeclarar ciertos tipos de ingresos, planificación fiscal y otras conductas de elusión y evasión.

Otro aspecto metodológico a señalar tiene relación con el **indicador de bienestar** que se utiliza para evaluar el efecto distributivo de la política fiscal, a saber: el ingreso o el consumo. El indicador de bienestar que se ha utilizado en las estimaciones realizadas en este documento es el ingreso. Sin embargo, la utilización del ingreso presenta algunos problemas como la subdeclaración, ya mencionada anteriormente, y la transitoriedad. En muchos casos la percepción o no percepción de ciertos ingresos es transitoria, como por ejemplo, una persona que en el momento de la encuesta se encuentra desocupada y por lo tanto sin ingresos laborales o cuando un hogar recibe un ingreso extraordinario en el período de realización de la encuesta. Para solucionar estos problemas, en vez de utilizar el ingreso corriente como indicador de bienestar, sería necesario medir el ingreso permanente, variable que no es fácil estimar a partir de las encuestas de hogares.

Por otro lado, los estudios sobre incidencia de la política fiscal pueden tener como **unidad de análisis** al hogar o al individuo. En este estudio se ha optado por considerar a los hogares como unidad de análisis. Un hogar se define como una persona o conjunto de personas que residen en una misma vivienda y deciden sus estrategias de ingreso y consumo familiar. Es así que las variables de impuestos se estiman primero a nivel de individuos, para luego consolidar la información a nivel de hogares, valiéndose de los enlaces individuos-hogares disponibles en las encuestas.

Para comparar los **niveles de bienestar** es importante considerar la cantidad de miembros de un hogar, por lo que en los cálculos se utiliza el ingreso per cápita del hogar, es decir, el ingreso total del hogar dividido por el número de personas que lo componen. Además, se ajusta el ingreso per cápita para considerar las economías de escala en el consumo del hogar a través de la siguiente fórmula:

$$Y^e = \frac{Y}{N^\alpha}$$

13. En América Latina, recientemente, se han realizado estudios para unos pocos países que utilizan este tipo de información: Argentina (Alvaredo, 2010), Colombia (Alvaredo y Londoño, 2013), Uruguay (Burdin et al 2013) y Chile (Fairfield y Jorratt, 2014).

Donde Y^e es el ingreso equivalente, Y es el ingreso del hogar, N es la cantidad de integrantes del hogar y α es un factor que mide las economías de escala internas al hogar. En los cálculos se utiliza un valor de α igual a 0,8.

2. Marco analítico y definiciones de ingreso

Con respecto a las **definiciones de los distintos tipos de ingresos**, se ha tomado como base los conceptos de la OECD (2008), donde se presenta un marco estándar para el análisis comparable entre países de la distribución y redistribución de los ingresos, que se muestra en el diagrama 1.

Diagrama 1. Marco analítico para los estudios de incidencia y definiciones de ingreso



Fuente: OECD (2008) y Castelletti (2013), con modificaciones.

En este marco, los ingresos por sueldos y salarios, por el trabajo por cuenta propia y las rentas de la propiedad constituyen el ingreso de factores. Luego, la suma del ingreso de factores más las pensiones privadas y las transferencias privadas forman el ingreso de mercado. El ingreso bruto se define como el ingreso de mercado más las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones y jubilaciones del sistema público). El ingreso bruto menos los impuestos sobre la renta personal y las cotizaciones sociales de los trabajadores generan el ingreso disponible extendido.

Además, estos conceptos se ajustan para reflejar las diferencias en las necesidades del hogar a través de una escala de equivalencia, tal como se mencionó anteriormente.

Por último, si al ingreso disponible en efectivo se le agregan las transferencias públicas en especie (principalmente por el gasto en salud y educación) se obtiene el ingreso disponible extendido.

A partir de este marco conceptual, se puede evaluar el grado de redistribución que generan los impuestos o las transferencias al comparar indicadores de desigualdad como los coeficientes de Gini en diferentes etapas del diagrama anterior. Por ejemplo, se evalúa el impacto de las transferencias públicas en efectivo si se comparan los indicadores de desigualdad o pobreza del ingreso de mercado con los del ingreso bruto, mientras que el efecto de los impuestos directos se puede obtener mediante la comparación de los índices del ingreso bruto y del ingreso disponible en efectivo. El poder redistributivo del gasto en especie, se obtiene al cotejar el índice de Gini del ingreso disponible extendido con el del ingreso disponible en efectivo.

3. Principales supuestos en el análisis de incidencia

a. Impuestos directos

Por otra parte, un análisis de incidencia tributaria requiere la adopción de diferentes **supuestos de traslación**, ya que en muchos casos el responsable legal del impuesto, es decir, quien debería soportar su carga traslada el mismo hacia otros sujetos. En estas estimaciones se han tenido en consideración el impuesto a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social. En el caso del primero hay amplio acuerdo en la literatura para atribuirlo a la persona física gravada mientras que para las contribuciones a la seguridad social se asume que son soportadas completamente por los trabajadores.

Debido a que en esta investigación se ha seguido el enfoque de la OECD de manera tal de posibilitar la comparación entre estos países y los latinoamericanos, no se han considerado ni el impuesto a la renta de las empresas ni los impuestos indirectos. Sin embargo, el marco analítico presentado en el diagrama 1, podría ampliarse para incorporar a los impuestos indirectos, como el IVA y los impuestos selectivos al consumo,

donde este tipo de ejercicio asume que son soportados por el consumidor final. En cuanto al impuesto a la renta empresarial, dado que estos análisis no incorporan los efectos de comportamiento, es usual que los estudios de incidencia basados en encuestas de hogares, no incluyan aquellos tributos sobre los que no existe un consenso tan generalizado respecto de quién soporta efectivamente su carga como sucede con este impuesto que tiene mayores posibilidades de traslación¹⁴.

Además hay que tener en cuenta que dado que los resultados se basan en encuestas de hogares y que generalmente, éstas no presentan información sobre los impuestos pagados, se ha imputado a cada unidad de análisis la recaudación teórica en vez de trabajar con la recaudación real o efectiva. Por lo tanto, el impuesto resultante es efectivamente uno de carácter teórico que no necesariamente guarda relación con el impuesto que cada individuo pagó en la realidad, ya sea porque hay evasión, elusión o exoneraciones legales no recogidas en la encuesta (Joratt, 2011).

No obstante, tal como se presenta en Jiménez et. al (2010), las estimaciones de evasión en la imposición a la renta para siete países de la región muestran niveles muy elevados que se mueven en un rango entre 40% y 65% aproximadamente. Dada la importancia de la evasión y elusión en los países latinoamericanos y con el fin de acercarse a la recaudación efectiva, se ha supuesto que las personas que se desempeñan en los sectores informales de la economía no pagan impuesto sobre la renta personal ni contribuciones sociales. Para ello se ha seguido la siguiente definición de CEPAL: se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica). También se asume que la persona que paga o evade el impuesto sobre la renta en su trabajo u ocupación principal sigue la misma conducta respecto de los demás tipos ingresos.

b. Transferencias públicas en efectivo

En general, en la mayoría de los países las encuestas registran los beneficiarios y los montos recibidos por concepto de **transferencias públicas directas**. En la mayor parte de ellas se pregunta por separado los principales programas de transferencias condicionadas mientras que en otros se realiza una única pregunta que capta el total de las ayudas gubernamentales en efectivo. En algunos países solo se indaga acerca de si el encuestado o su hogar ha sido beneficiario de un determinado programa durante el periodo de referencia, pero no se pregunta sobre el monto recibido; por lo que se debió imputar a estas observaciones el valor del subsidio de acuerdo con los montos establecidos en la normativa correspondiente. En muy pocos países, donde los ingresos

14. Véase por ejemplo, Barreix y otros (2006 y 2009), Joratt, M. (2010) y Lustig y Higgins (2013).

por transferencias públicas directas están incluidos junto con otro tipo de ingresos, se tuvo que estimar el valor de los subsidios a partir de los montos establecidos en los programas y de las condiciones de elegibilidad de los mismos.

En el caso de las **pensiones y jubilaciones**, dado que se ha seguido el criterio de la OCDE (2008), se han incluido como parte de los ingresos de mercado cuando se trata de pensiones profesionales y privadas. En cambio, las pensiones provenientes de los sistemas públicos de seguridad social se han considerado como parte del ingreso bruto, es decir, se tratan como transferencias públicas en efectivo. Sin embargo, no siempre la información recolectada por las encuestas de hogares permite distinguir entre los distintos sistemas de pensiones, por lo que en esos casos se ha optado por atribuir las mismas a transferencias públicas debido a que la mayor parte de ellas corresponden al sistema público (véase el recuadro 1 para más detalle).

Recuadro 1. El tratamiento de las pensiones en los estudios de incidencia

Un caso especial, complejo y actualmente sujeto a debate es el tratamiento de las pensiones en este tipo de análisis. En los países de la región existen sistemas públicos de pensiones y sistemas privados, como así también pensiones contributivas y no contributivas. Esto puede afectar las comparaciones internacionales sobre los efectos redistributivos de la política fiscal, dado que las pensiones podrían considerarse como parte de los ingresos de mercado o como una transferencia pública en efectivo.

En este estudio se ha seguido el criterio de la OCDE (2008) y Catelletti (2013) que consiste en incluir las pensiones profesionales y privadas en la definición de ingresos de mercado, mientras que las pensiones provenientes de los sistemas públicos de seguridad social se tratan como transferencias en efectivo, es decir, forman parte del ingreso bruto. Sin embargo, en los países de América Latina, no siempre la información recolectada por las encuestas de hogares permite distinguir entre los distintos sistemas de pensiones, por lo que en esos casos se ha optado por atribuir las mismas a transferencias públicas debido a que la mayor parte de ellas corresponden al sistema público.

El hecho de considerar a las pensiones como una transferencia pública genera un problema a la hora de estimar el efecto de la acción fiscal ya que varias personas jubiladas o pensionadas figuran con un ingreso de mercado igual a cero (o muy bajo) y por consiguiente el coeficiente de Gini es bastante elevado. Posteriormente, cuando se suman las pensiones de vejez para obtener el ingreso bruto es de esperar que el índice de Gini se reduzca (o cualquier otro indicador de desigualdad como la razón entre los ingresos del decil 10 y el decil 1). Este efecto en la reducción de la desigualdad no es completamente atribuible a la acción fiscal porque por más que los sistemas sean públicos, solo una parte de las pensiones realmente corresponde a una transferencia o subsidio público mientras que la parte que recibe el individuo como resultado de sus aportes durante su vida laboral no debería considerarse como subsidio si no como ingreso de mercado.

Este tema se aborda en varios estudios. Por ejemplo, en las investigaciones realizadas desde el BID¹⁵ hace unos años se señala: *“La evaluación del impacto distributivo de las pensiones, cuyo efecto neto se verifica a lo largo del ciclo de vida, introduce problemas en un enfoque anual como el que se ha realizado en estos trabajos. Antes que nada, parece claro que solo habrá efecto redistributivo si no hubo una contraprestación equivalente. En un sistema de Seguridad Social de reparto (o mixto) si, en términos actuariales, las pensiones recibidas por los pasivos actuales fueran superiores a las contribuciones realizadas durante el período activo, sería pertinente incluir la diferencia como transferencia pública. Del mismo modo, si las pensiones recibidas fuesen actuarialmente inferiores a las contribuciones realizadas durante la vida activa, sería pertinente considerar la diferencia como un impuesto. La correcta determinación de si se está ante una u otra situación no es posible en el contexto de un enfoque anual; por el contrario, solo puede realizarse mediante un enfoque de ciclo vital. Una solución extrema es incluir las pensiones dentro de los ingresos originales de los hogares (ingresos antes de la política fiscal) en el supuesto de que son el beneficio (actuarialmente equivalente) recibido por una contribución anterior. Otra opción más compleja es estimar los componentes de contraprestación y de subsidio de cada pensión, adjudicando el componente contraprestación al ingreso antes de la política fiscal e imputando el subsidio como transferencia recibida.”*¹⁶

Por otro lado, los estudios realizados en el marco del Proyecto Commitment to Equity (CEQ)¹⁷ afrontan esta complejidad analizando dos casos: un escenario base (benchmark case) donde las pensiones contributivas de la seguridad social se consideran como parte de los ingresos de mercado y luego, un análisis de sensibilidad donde se consideran como una transferencia pública. De acuerdo con Lustig et al (2013), *“existen argumentos a favor de ambos tratamientos de las pensiones contributivas, ya sea como parte de los ingresos del mercado debido a que constituyen un ingreso diferido (Breceda et al, 2008 e Immervoll et al, 2009) o como una transferencia de gobierno especialmente en sistemas con un gran componente subsidiado (Goñi et al, 2011; Immervoll et al, 2009; Lindert et al, 2006 y Silveira et al, 2011)”*.

Para el caso del escenario base, estos autores sostienen que *“el hecho de incluir todas las pensiones, excepto las del sistema no contributivo, como parte de los ingresos del mercado constituye una simplificación. En países con un sistema de reparto, el monto de las contribuciones de empleados y empleadores al sistema de seguridad social puede ser menor que la pensión recibida, lo que se traduce en un déficit de la seguridad social que es financiado por el gobierno. En este caso, una parte de las pensiones debería técnicamente considerarse como un subsidio, sin embargo, no hay manera de identificar, a partir de las encuestas de hogares, qué parte de las pensiones constituye un subsidio del sistema de seguridad social y cuáles se financian con la parte contributiva.*

15. Véase Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009) y Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006)

16. Los estudios del BID estimaron por separado los componentes contraprestación y subsidio para Nicaragua y Panamá mientras que en los casos de Costa Rica, Guatemala, Honduras, República Dominicana y los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) el total de pensiones fue incluido dentro de los ingresos originales de los hogares (ingresos antes de la política fiscal o ingreso de mercado). En el otro extremo, en El Salvador las pensiones no fueron incluidas en el ingreso pre-fiscal o de mercado pues se estimó que predominaba significativamente el componente de subsidio.

17. Véase Lustig y otros (2013).

Además los sistemas de pensiones contributivos también pueden tener importantes efectos redistributivos por dos razones. En primer lugar, son muy pocos los sistemas contributivos puros: la mayoría incluye subvenciones públicas (financiadas por impuestos) como las pensiones básicas universales, las pensiones mínimas garantizadas para los trabajadores que no hayan alcanzado la densidad de cotización requerida, o los costos de transición de las pensiones de sistemas de reparto antiguos en un contexto de reformas hacia sistemas totalmente financiados. En segundo lugar, incluso en ausencia de tales subsidios, todos los sistemas de pensiones contributivas implican inevitablemente redistribuciones entre los beneficiarios". Entonces estos estudios también incluyen un análisis de sensibilidad donde las pensiones contributivas son consideradas como transferencias públicas directas.

Por supuesto que la importancia sobre el tratamiento de las pensiones difiere entre países. Por ejemplo, de acuerdo con Lustig et al (2013), las pensiones no contributivas alcanzan en Argentina 2,9% del PIB, en Bolivia 1,4%, en Brasil 2,8%, México 0,2%; Paraguay 0,1% y Uruguay 0,5% mientras que las pensiones contributivas llegan a 7,2% del PIB en Argentina, en Bolivia a 3,5%, Brasil 9,1%, México 3,7%, Paraguay 1,3%, Perú 0,9% y Uruguay 8,7%. Por su parte, según Barreix et al (2009), en Centroamérica el pago de pensiones es más relevante en Panamá (5,5% del PIB) y Costa Rica (4%), siendo menos importante en Nicaragua (1,8%), El Salvador (1,8%), República Dominicana (1%), Honduras (0,9%) y Guatemala (0,3%). En los países andinos el gasto público social en pensiones es el siguiente: Bolivia 4,4% del PIB, Colombia 2,7%, Ecuador 2,2%, Perú 3,1% y Venezuela 3,3%.

Por todo lo anterior, en aquellos países con sistemas de pensiones más desarrollados y en la medida que la información disponible en las encuestas lo permita, además de presentar los resultados siguiendo la metodología de la OECD, se estiman los efectos en la desigualdad considerando a las pensiones contributivas de los sistemas públicos de seguridad social como parte de los ingresos de mercado (en vez de tratarlas como una transferencia de gobierno).¹⁸

Además, en el análisis de incidencia se presenta por separado los resultados de las pensiones públicas y de las demás transferencias públicas en efectivo como así también los efectos redistributivos de la política fiscal para la población en edad de trabajar y en edad de jubilarse.

c. Transferencias públicas en especie

Respecto del análisis de incidencia de las transferencias en especie, en este estudio se ha seguido el *enfoque de costo de producción* para estimar el valor monetario de los servicios públicos en educación y salud. Este procedimiento, habitualmente usado en este tipo de análisis, supone que el valor de los beneficios que reciben los individuos

18. Estos resultados se muestran en el cuadro A.1 del Anexo.

es igual al costo medio en que incurre el Estado para la provisión de servicios públicos. Aunque este monto no necesariamente refleja el valor del servicio para el usuario, este supuesto se utiliza debido a que las encuestas generalmente no relevan información acerca de la disposición a pagar por estos servicios públicos.

En cuanto a la forma de asignar la transferencia entre los beneficiarios, en OECD (2011) se distinguen dos enfoques: el *enfoque de consumo real* que asigna el valor de los servicios públicos a las personas que realmente utilizan el servicio; y el *enfoque de valor de seguros* que asigna un monto igual de beneficio a todos los individuos que tienen las mismas características de edad, género, posición socioeconómica, etc. Este último asume que todas las personas con características similares se benefician de un servicio ya que, de ser necesario, tendrían acceso al mismo.¹⁹

Las estimaciones efectuadas en la presente investigación para el caso de la educación se basan en este primer enfoque. En primer lugar se identifican en las encuestas de hogares a los beneficiarios del gasto público en educación a partir de información sobre el uso de estos servicios, es decir, se consideran a los niños y jóvenes que asisten a instituciones educativas públicas. Luego se asigna a los mismos el costo de provisión de este servicio por alumno y nivel educativo (nivel inicial, primario, secundario y superior o universitario) que se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestarias u otros datos administrativos²⁰, y se lo considera como un ingreso adicional del hogar.

Con relación a la identificación de los beneficiarios del gasto público en salud, el enfoque es algo diferente, ya que son pocas las encuestas que incluyen preguntas acerca del uso efectivo de los servicios de salud y del tipo de establecimiento donde se atienden los individuos en caso de accidente o enfermedad. Aunque por más que la encuesta contenga este tipo de preguntas, si solo se considera como beneficiarios del sistema público a quienes efectivamente usaron el servicio, se estaría dejando fuera a aquellas personas que en el periodo de referencia de la encuesta no se enfermaron y por lo tanto no utilizaron el servicio, pero que en caso de necesitarlo lo mismo se atenderían en un establecimiento público.

Una alternativa sería seguir el enfoque de valor de seguro e imputar el gasto per cápita en atención de salud pública a toda la población de acuerdo con su grupo de edad y género, sin tener en cuenta si se hizo uso efectivo de estos servicios, tal como se hace para los países de la OECD. Sin embargo, como sólo se consideran las diferencias de edad y género, este enfoque subestima el efecto igualador de aquellos servicios de salud pública que están dirigidos a los hogares de bajos ingresos (véase Verbist et al.,

19. En el estudio de la OECD (2011), las estimaciones para los servicios de educación, cuidado infantil y vivienda social se basan en el enfoque de consumo, mientras que los servicios de salud y cuidado del adulto mayor utilizan el enfoque de valor de los seguros.

20. En la mayoría de los países se han utilizado los datos, a nivel de gobierno general, del gasto público en educación por alumno y nivel educativo publicados por la UNESCO.

2012). Además, este procedimiento requiere de información sobre los perfiles de gastos en la provisión de servicios de salud según edad y separado para hombres y mujeres, la cual no está disponible para todos los países latinoamericanos.

En consecuencia, en el presente estudio la distribución de los beneficiarios de los servicios públicos de salud se realiza de acuerdo con el tipo de cobertura médica, ya que prácticamente todas las encuestas de hogares de los países de la región indagan acerca de este asunto y así se tiene una metodología más homogénea. De esta forma, en general, pueden distinguirse tres situaciones: personas afiliadas a un seguro privado de salud; individuos con cobertura de los sistemas de seguridad social y aquellos que no tienen ninguna de las anteriores. En el caso de estos últimos, se asume que son los beneficiarios del gasto público en salud mientras que los segundos se consideran beneficiarios de los sistemas públicos contributivos de salud. Por supuesto que esto es solo una aproximación, ya que en la práctica existen casos en que las personas con seguro médico privado o con cobertura de la seguridad social se atienden en los hospitales o centros de salud públicos y no siempre estos establecimientos cobran totalmente por el servicio prestado.

Entonces a las personas que no tienen cobertura médica se les imputa el gasto per cápita en atención pública de la salud, el cual se obtiene de las ejecuciones presupuestarias u otros informes estadísticos, mientras que a las personas con cobertura de la seguridad social, se les asigna el gasto promedio por afiliado en prestaciones de salud y, en ambos casos, se lo considera como un ingreso adicional del hogar.

Es importante mencionar que este tipo de ejercicios conlleva una serie de supuestos y limitaciones conocidas. Por ejemplo, se asume que el costo en que incurre el gobierno para proveerlos refleja el beneficio recibido por los usuarios de este gasto; no se consideran ineficiencias ni tampoco las diferencias en la calidad del servicio que reciben los distintos estratos de ingreso. Además se ignoran los beneficios generados en los factores productivos de estos servicios, las externalidades que genera el consumo de servicios de salud y educación, los efectos en el comportamiento de los beneficiarios como así también los efectos del gasto sobre las demás variables de la economía.

4. Indicadores de progresividad/regresividad y de redistribución

a. Impuestos directos

En lo que respecta a los **indicadores para evaluar la progresividad** de los impuestos, en este estudio se ha recurrido a la participación de cada decil (o grupo de ingreso) en el pago de impuestos, la progresión de tasas medias y al índice de Kakwani.

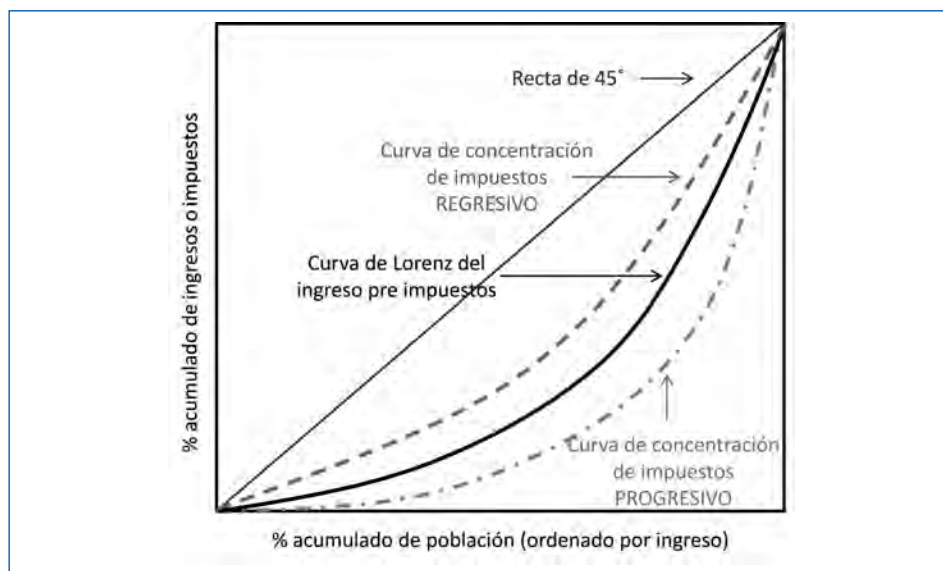
La progresión de tasas medias indica el pago del impuesto que hace cada estrato de ingreso o decil, expresado como porcentaje de su ingreso, es decir, corresponde a la

tasa efectiva del impuesto. Un impuesto es progresivo cuando a mayor nivel de ingresos, mayor es la proporción de impuestos que paga. Sin embargo no resulta claro determinar la progresividad o regresividad de un impuesto en los casos en que la curva de progresión de tasas medias no sea siempre creciente o decreciente.

En cambio, el índice de Kakwani permite en cualquier caso indicar la progresividad o regresividad de un impuesto al comparar la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos con la curva de concentración del impuesto²¹. Un impuesto se define como progresivo si la curva de concentración está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos. En caso de que ambas curvas se crucen no es posible determinar si el impuesto es regresivo o progresivo, por lo que se recurre al índice de Kakwani y al de Gini.

El coeficiente de Gini representa el área limitada por la curva de Lorenz y la diagonal de 45° por una parte y el área debajo de la diagonal por otra. Este coeficiente puede variar entre 0 y 1. Si existiera perfecta igualdad la curva de Lorenz coincidiría con la diagonal y el indicador sería 0. En el otro extremo, si todo el ingreso se concentra en una sola unidad receptora el Gini sería 1, indicando desigualdad total (Figura 1).

Figura 1. Curva de Lorenz y curva de concentración de impuestos



21. La curva de Lorenz de una distribución de ingresos es una función que indica el porcentaje de ingresos, respecto del total, que posee cada porcentaje de la población acumulada, una vez que la misma ha sido ordenada en forma creciente por su nivel de ingresos. Por su parte, la curva de concentración mide para cada porcentaje acumulado de la población, cuál es el porcentaje acumulado que paga de impuesto (siguiendo el mismo ordenamiento que la curva de Lorenz).

A su vez, el coeficiente de concentración (o cuasi-Gini) del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. El índice de Kakwani (K) se define como la diferencia entre el coeficiente de concentración del impuesto y el Gini del ingreso antes de impuestos, es decir:

$$K = \text{Coeficiente de concentración del impuesto} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$$

Si K es mayor que cero, significa que el impuesto es progresivo, ya que el mismo se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de impuestos, por lo que contribuye a disminuir la desigualdad. Si por el contrario, K es menor que cero, el impuesto es regresivo.

De esta forma, el **índice de Kakwani** permite estimar cuán progresivo o regresivo es determinado impuesto, pero al no considerar su recaudación no sirve para determinar su contribución a la redistribución del ingreso. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo pero si su recaudación es muy reducida su efecto redistributivo será muy limitado.

Es por ello que también se calcula el **índice de Reynolds-Smolensky** que es un indicador de la equidad vertical del impuesto, es decir, de su capacidad redistributiva y donde se compara el índice de Gini del ingreso antes de impuestos (Gini del ingreso bruto en el diagrama 1) con el índice de Gini del ingreso después de impuestos (o Gini del ingreso disponible en efectivo). Esto es:

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes impuestos)} - \text{Gini (Ingreso después de impuestos)}$$

Si RS es mayor que cero su valor indica la contribución del impuesto a reducir el índice de Gini, es decir, a disminuir la desigualdad; mientras que si RS es menor a cero, la desigualdad se incrementa.

También se evalúa la **equidad horizontal del impuesto**, es decir, que contribuyentes con un mismo nivel de ingreso o la misma capacidad contributiva paguen el mismo monto de impuesto. Atkinson (1980) y Plotnick (1981) desarrollaron un método para medir la equidad horizontal, donde consideran que una redistribución es equitativa horizontalmente si se preserva el ordenamiento de ingresos de los individuos (de pobres a ricos) luego del pago de los impuestos.

Como resultado, el **índice de Atkinson-Plotnick** mide la inequidad horizontal como el área entre la curva de Lorenz de la distribución del ingreso después de impuestos y la curva preordenada de Lorenz. Esta curva representa la concentración del ingreso después de impuestos, pero ordenando a los contribuyentes de acuerdo con su ingreso antes de impuestos. Una característica de esta curva es que siempre estará por encima de la curva de Lorenz del ingreso después de impuestos. En el extremo, cuando el

ordenamiento de los individuos se invierte completamente, será un espejo de esta última, por encima de la recta de 45° (Jorratt, 2011). Su fórmula es la siguiente:

$$A - P = G(Y) - C_x(Y)$$

Donde $G(Y)$ corresponde al índice de Gini de la distribución del ingreso después de impuestos y $C_x(Y)$ es el índice de Gini de la curva de concentración del ingreso después de impuestos ordenada por el ingreso antes de impuesto. Si el índice es igual a cero significa que no hubo reordenamiento, por lo tanto ambas curvas son iguales y existe completa equidad horizontal. Si el índice es igual a 1 quiere decir que la distribución de los impuestos ha invertido totalmente el ordenamiento de los individuos según sus ingresos.

Aronson y Lambert (1994) advierten que debido a que esta medida se ocupa solamente del ordenamiento relativo, en vez de las mediciones dentro de un grupo de contribuyentes iguales, puede dar una medida errónea de inequidad horizontal y como resultado, confundir a la inequidad horizontal con la equidad vertical.

Existen otros enfoques que consideran a la equidad horizontal como el tratamiento similar de contribuyentes similares y construyen indicadores agrupando a los contribuyentes en tramos de renta donde son considerados iguales a todos los que pertenecen a un mismo tramo. Sin embargo, Plotnick (1985) sostiene que el hecho de agrupar arbitrariamente individuos similares entre sí para examinar si reciben el mismo tratamiento parece ser una forma artificial para salvar su aplicabilidad empírica.

Por último, según Kakwani (1984) el índice de Reynolds-Smolensky (RS) que mide el efecto redistributivo, se puede descomponer en dos partes: i) medida de la equidad vertical y ii) efecto reordenamiento.²²

$RS = G(X) - G(Y)$; donde $G(X)$ es el Gini del ingreso antes de impuestos y $G(Y)$ es el Gini del ingreso después de impuestos. Entonces:

$$RS = \underbrace{(G(X) - C_x(Y))}_{\text{Equidad vertical (EV)}} - \underbrace{(G(Y) - C_x(Y))}_{\text{Efecto reordenamiento}}$$

Donde $C_x(Y)$ es el Gini del ingreso después de impuestos, pero con el ordenamiento anterior al impuesto.

22. En la literatura existen distintas metodologías para la descomposición del efecto redistributivo: Kakwani (1984), Aronson, Johnson y Lambert (1994), Lerman y Yitzhaki (1995), Duclos, Jalbert y Araar (2003). Para una completa revisión de las mismas véase Urban (2009).

Además $EV = G(X) - C_x(Y) = g/(1-g) * K$, donde g es la tasa media del impuesto y K es el indicador de Kakwani. De esta forma, el término EV es mayor mientras mayor es la progresividad (K) y la tasa promedio efectiva del impuesto (g) y estaría midiendo el efecto redistributivo que se produciría en ausencia de reordenamiento.

b. Transferencias públicas

En este estudio también se busca determinar si el gasto público en educación y salud es progresivo o regresivo, tanto en términos relativos como así también en términos absolutos. Si el beneficio recibido como proporción del ingreso disminuye (aumenta) a medida que se incrementa el nivel de ingresos, el gasto social se considera progresivo (regresivo) en términos relativos y por lo tanto contribuye a disminuir (aumentar) la desigualdad.

Sin embargo, en el caso de las transferencias es usual que se cumpla con este concepto de progresividad relativa y lo más adecuado es complementar el análisis con la distribución de las transferencias entre niveles de ingresos considerando sus montos absolutos. De esta forma, el gasto resulta progresivo (regresivo) en términos absolutos cuando la cantidad absoluta del beneficio es mayor (menor) para los estratos de menores ingresos, es decir, cuando el gasto público está concentrado en los niveles inferiores (superiores) de la escala de ingresos.²³

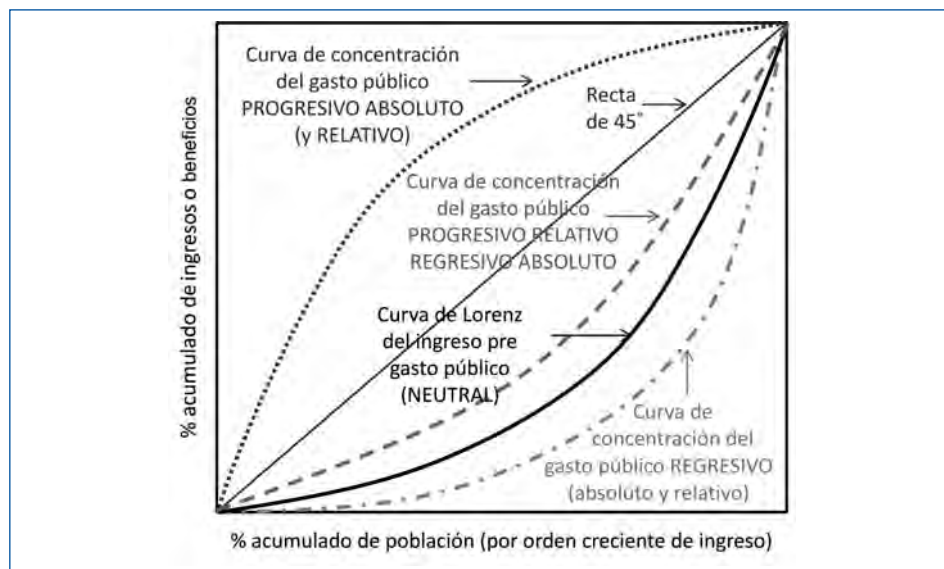
De manera similar al índice de Gini del ingreso y a la curva de concentración de impuestos, se calcula el **coeficiente de concentración del gasto**, pero sobre la curva de concentración del gasto público (la cual mide el porcentaje acumulado del beneficio o gasto público que recibe cada porcentaje acumulado de la población, ordenada de menor a mayor nivel de ingresos). Si la curva de concentración se encuentra completamente por encima de la línea de 45°, el gasto es absolutamente progresivo mientras que si se halla por debajo de la misma, se considera regresivo en términos absolutos (Véase figura 2).

Sin embargo, si la curva de concentración del gasto cruza la línea de perfecta igualdad es necesario calcular el coeficiente de concentración del gasto para determinar la progresividad o regresividad absoluta. Por lo tanto, este indicador mide el grado de concentración de la política social en los deciles inferiores de la distribución. Si su valor es negativo indica que el gasto gubernamental aumenta en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menor ingreso, lo que significa que el gasto es absolutamente progresivo. Un mayor valor de este indicador, en valor absoluto, implica que el gasto social está más concentrado en la población de menores ingresos.

23. En los estudios disponibles existen otras terminologías para diferenciar el análisis absoluto del relativo. En algunos de ellos utilizan los términos “pro-pobre” (progresivo) y “pro-rico” (regresivo) para referirse a la progresividad en términos absolutos (véase, por ejemplo, los estudios realizados desde del BID como Barreix, Roca y Vilella (2007), los estudios de la DGSC (1999 y 2002) de Argentina, entre otros).

Por el contrario, si este coeficiente es positivo entonces el gasto social, en términos absolutos, crece con el nivel de ingreso, es decir, es regresivo absoluto (una mayor proporción de éste va dirigido a los estratos de mayores ingresos).

Figura 2. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público



Como medida de progresividad relativa, se calcula el **índice de Kakwani** (K) que para el caso de las transferencias en especie se define como la diferencia entre el Gini del ingreso antes del gasto público y el coeficiente de concentración del gasto, es decir:

$$K = \text{Gini (ingreso antes del gasto público)} - \text{Coeficiente de concentración del gasto público}$$

Si K es mayor que cero, significa que el gasto público es progresivo en términos relativos, ya que el mismo se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política social, por lo que contribuye a disminuir la desigualdad. Si por el contrario, K es menor que cero, el gasto público es regresivo. Entonces este indicador permite estimar cuán progresivo o regresivo es determinado gasto, es decir, evalúa si el beneficio como proporción del ingreso crece a medida que se consideran estratos de menor ingreso.

De manera similar al caso de los impuestos, como medida de la equidad vertical se calcula el **índice de Reynolds-Smolensky**, es decir, un indicador de la capacidad redistributiva de la política fiscal que compara el índice de Gini del ingreso antes de la acción fiscal con el índice de Gini del ingreso después de la política fiscal. Esto es:

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes de la política fiscal)} - \text{Gini (Ingreso después de la política fiscal)}$$

Si RS es mayor que cero su valor indica la contribución de la acción fiscal a reducir el índice de Gini, es decir, a disminuir la desigualdad; mientras que si RS es menor a cero, la desigualdad se incrementa.

Otro indicador que sirve para evaluar el impacto de la política fiscal es la **razón entre el ingreso promedio del decil superior y el inferior** para las diferentes definiciones de ingreso del diagrama 1. Este ratio es útil para complementar el análisis de los coeficientes de Gini, ya que como la mayoría de los programas de gasto público están focalizados en la población más vulnerable (primeros deciles de ingresos) y el impuesto sobre la renta personal, en los dos deciles superiores, la distribución no se modifica sustancialmente.

IV. Breve reseña de estudios regionales

En el marco del proyecto *Commitment to Equity* (CEQ), recientemente se ha publicado una serie de trabajos que evalúan la incidencia de gastos e impuestos sobre la desigualdad y la pobreza en siete países de la región: Argentina (Lustig y Pessino, 2013), Bolivia (Paz Arauco et al, 2013), Brasil (Higgins y Pereira, 2013), México (Scott, 2013), Paraguay (Higgins et al, 2013), Perú (Jaramillo, 2013) y Uruguay (Bucheli et al, 2013). En estas investigaciones se estima el efecto de los tributos directos e indirectos, de los subsidios indirectos y de las transferencias en efectivo y en especie a partir de microdatos de encuestas de hogares.

Entre los principales resultados, Lustig et al (2013) encuentran que los impuestos directos y las transferencias en efectivo reducen la desigualdad y la pobreza en magnitudes no triviales en Argentina, Brasil y Uruguay, en menor medida en México y relativamente poco en Bolivia, Paraguay y Perú. La disminución de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) va desde un 7,1% en Uruguay hasta un 2% en Bolivia y Perú y sólo 1% en Paraguay.

Si bien en todos los países en los que existen impuestos sobre la renta, éstos son progresivos, su impacto redistributivo tiende a ser bajo debido a su reducida recaudación. En Uruguay y México la disminución del Gini es de 2,8 y 2,6% mientras que en Brasil y Perú el descenso es de 1,9 y 1,2%, respectivamente. Las transferencias en efectivo son bastante progresivas en términos absolutos, excepto en Bolivia donde los programas no están focalizados a los pobres. Es más en ese país y en Brasil, los impuestos indirectos compensan casi completamente el efecto positivo de las transferencias monetarias y los niveles de pobreza son casi los mismos antes y después de ambos instrumentos. Finalmente, las transferencias en especie, tanto en educación como en salud, logran redistribuir más que las transferencias en efectivo en los siete países. La disminución final de la desigualdad cuando se agrega este concepto supera el 20% en Argentina, Brasil y Uruguay mientras que en México, Bolivia, Perú y Paraguay el efecto es menor (16%, 11%, 8% y 3,5%, respectivamente).

Desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un estudio de Bosch, Melguizo y Pagés (2013) analiza, entre otros temas y a partir de los resultados obtenidos por el proyecto CEQ, el impacto de las pensiones de los sistemas de seguridad social sobre la desigualdad. En Uruguay, Argentina y Brasil que tienen sistemas con amplia cobertura, las pensiones son promotoras de igualdad mientras que en Bolivia sus efectos son neutrales. En México y Perú generan ligeramente desigualdad, lo que se considera particularmente problemático dado que los sistemas de seguridad social de estos países dependen parcialmente de impuestos generales. Los autores concluyen con una propuesta de reforma, la cual lograría avances en el ahorro previsional y en la cobertura permitiendo reducciones de la pobreza y la desigualdad en la región.

Durante la primera década de los 2000s, también desde el BID se llevó a cabo una serie de estudios sobre la incidencia de la política fiscal en los países centroamericanos, andinos y otros países de América del Sur²⁴. Entre los resultados, se destaca que el impuesto a la renta personal presenta una muy alta progresividad pero un muy moderado impacto redistributivo y que el efecto redistributivo del IVA es modesto, sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social (GPS). El GPS en salud es progresivo en términos absolutos (o pro-pobre de acuerdo con la terminología de estos autores) en Colombia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Uruguay, mientras que en Bolivia, El Salvador, Guatemala y Panamá, aunque es progresivo en términos relativos, resulta ser regresivo en términos absolutos (o pro-rico). En todos los países el gasto público en educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria) es progresivo en términos relativos y absolutos (pro-pobre). El GPS en educación universitaria es progresivo relativo pero regresivo absoluto (pro-rico) en todos los casos, con las excepciones de Guatemala y Honduras, donde además de regresivo absoluto (pro-rico) es regresivo en términos relativos. El mayor impacto redistributivo del GPS en salud se da en Costa Rica y Uruguay, donde el índice de Gini cae casi 3 puntos, mientras que en el gasto en educación básica se destaca Colombia con una reducción de 3,8 puntos.

En los países donde se evalúa el impacto redistributivo conjunto del sistema tributario y del gasto público social, se concluye que la política fiscal no tiene un papel redistributivo relevante: el índice de Gini de la distribución del ingreso después de la política fiscal cae solo entre 0,009 (El Salvador) y 0,082 (Uruguay). Además, en todos los casos, el impacto redistributivo del GPS es significativamente mayor que el del sistema tributario.

Por otra parte, en CEPAL (2007) se resalta que pese a que el gasto social no tiene un efecto redistributivo significativo en la desigualdad, tiene repercusiones muy importantes en el aumento del bienestar de los estratos de menores ingresos. En promedio,

24. Estos estudios incluyen a los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Véase Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006); Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009) y Jorrat, M. (2010).

duplica el ingreso disponible del quintil más pobre y en el segundo quintil el ingreso aumenta alrededor del 43%. Para el quintil más rico, el gasto social representa un incremento del 9% de su ingreso y este quintil recibe más del 50% de los gastos de la seguridad social. De todas las partidas del gasto social, la que tiene un mayor impacto en el ingreso primario de los más pobres es la de educación, pues representa un 40% de las transferencias que recibe el primer quintil. Le siguen en importancia la salud y la asistencia social mientras que la seguridad social comienza a cobrar mayor importancia relativa a partir del tercer quintil.

En el marco de un proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) se desarrollaron modelos de microsimulación (con y sin cambios de comportamiento) para cinco países latinoamericanos (Brasil, Chile, Guatemala, México y Uruguay) con el objetivo de estudiar el impacto sobre la distribución del ingreso o la pobreza de modificaciones en los impuestos directos, en los indirectos o en los beneficios sociales.²⁵

Los resultados para Brasil muestran que la disminución de la pobreza y la desigualdad obtenida vía transferencias directas a los hogares pobres se reduce considerablemente por el pago de los impuestos indirectos que hacen esos mismos hogares. El ejercicio de simulación para Chile revela que el sistema tributario no es eficiente como política redistributiva, ya que un aumento significativo del impuesto sobre la renta junto con una reducción del IVA (manteniendo constante la recaudación total) prácticamente no cambia la distribución del ingreso. En Guatemala, el estudio muestra que tanto los impuestos directos (a la renta personal y contribuciones sociales) como los indirectos (IVA e impuestos específicos) son regresivos. La evaluación de la reforma tributaria mexicana de 2010 sugiere una ganancia marginal en términos de una menor desigualdad de ingresos (el índice de Gini pasa de 0,6522 a 0,6517 luego de la misma). En el caso de Uruguay, la simulación de eliminación del IVA para una canasta de bienes que consume la población más pobre implica un efecto redistributivo neto aunque de una magnitud muy pequeña, mientras que los resultados para los impuestos directos indican que es muy difícil lograr reducciones importantes en la desigualdad a través de cambios en el impuesto sobre la renta.

Por su parte, desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha publicado una serie de estudios sobre esta temática. Hoeller, Joumard, Pisu y Bloch (2012) hacen un mapeo de la desigualdad entre los países de la OCDE y uno de sus hallazgos principales es que los ingresos provenientes del trabajo son los mayores determinantes de la desigualdad de los ingresos de mercado entre los hogares. Además, la desigualdad de los ingresos disponible es menor que la dispersión de los ingresos del mercado en todos los países de la OCDE, debido al efecto redistributivo de las transferencias y los sistemas tributarios. Adicionalmente, en OCDE (2011) se

25. Véase Urzúa (2012).

muestra que las transferencias en especie también reducen la desigualdad en estos países pero en menor medida que las transferencias en efectivo. En efecto, el índice de Gini pasa de 0,30 a 0,24 para el promedio de estos países por la acción de las transferencias en especie, mientras que la relación de ingresos entre el quintil superior e inferior cae en cerca de 1,6 puntos (de 5,0 a 3,4).

En esta misma serie de estudios Joumard, Pisu y Bloch (2012), señalan que el impacto redistributivo de los impuestos y transferencias depende del tamaño, la estructura y la progresividad de cada componente y encuentran que los impuestos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad del ingreso, medida según el coeficiente de Gini, en un 25% en promedio para los países OCDE a finales del decenio pasado. Para el mismo período la pobreza se ve reducida en un 55% después de impuestos y transferencias. En estos países, las transferencias directas reducen más la dispersión del ingreso que los impuestos: tres cuartos de la reducción en la desigualdad entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible pueden atribuirse a las transferencias, y el resto a los impuestos. Además, los países con una distribución más desigual de los ingresos de mercado tienden a redistribuir más.

En esta misma línea, Castelletti (2013) analiza la incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en Chile, México y en los demás países de la OECD. El estudio considera un concepto amplio de ingreso que tiene en cuenta las transferencias en efectivo, los impuestos y los beneficios en especie. Los resultados para Chile y México sugieren que la política fiscal beneficia significativamente a los grupos de ingresos más bajos, principalmente a través de las transferencias en especie, como los servicios de educación y salud. Sin embargo, si se compara con los resultados del resto de los países de la OECD, la reducción de la desigualdad es aún limitada, ya que Chile y México presentan un impacto relativamente menor de las transferencias en efectivo (en especial de los programas para la tercera edad) y de los impuestos (por el menor peso de la tributación directa).

Desde el Banco Mundial, Goñi, López y Servén (2011) comparan la efectividad de la política fiscal en la redistribución del ingreso entre una muestra de quince países de Europa y seis de América Latina (a partir de una serie de estudios disponibles). Mientras en los países de Europa la redistribución fiscal, es decir, vía impuestos directos y transferencias monetarias, reduce en promedio 15 puntos el coeficiente de Gini, en los países de la muestra de América Latina sólo disminuye en 2 puntos. Las transferencias públicas en efectivo contribuyen ligeramente a la disminución de la desigualdad en América Latina (entre 1 y 2 puntos del coeficiente de Gini) y en algunos países (Argentina, Colombia y Perú) prácticamente no hay variación de este indicador. En cambio las transferencias monetarias reducen en 10 puntos el coeficiente de Gini en los países europeos. Los impuestos directos disminuyen, en promedio, 5 puntos el Gini en Europa mientras que América Latina la reducción apenas alcanza 1 punto. Por su parte, las transferencias en especie refuerzan considerablemente el papel redistributivo del

Estado en América Latina, donde su impacto progresivo es mucho más grande que el de las transferencias en efectivo, aunque tienen un mayor efecto en los países europeos. Por lo tanto, las transferencias en especie ensanchan la brecha entre las dos regiones en términos del rendimiento redistributivo de la política fiscal.

Por último, cabe mencionar que en varios países de la región existen estudios realizados por organismos oficiales que evalúan principalmente la incidencia distributiva del gasto público social, como los del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN, 2007) o de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados de Argentina (DGSC, 1999 y 2002). Además, algunos documentos oficiales analizan tanto el impacto redistributivo de impuestos como de gastos públicos, como los estudios publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP, 2011).

V. Resultados para diecisiete países de América Latina

A continuación se presentan y analizan las estimaciones realizadas sobre los efectos del impuesto a la renta personal, de las contribuciones a la seguridad social y de las transferencias públicas (en efectivo y en especie) sobre la equidad distributiva. Los resultados del análisis de incidencia se presentan por separado para las pensiones públicas y las demás transferencias públicas en efectivo como así también se investigan los efectos redistributivos de la política fiscal para la población en edad de trabajar y en edad de jubilarse.

El estudio considera diecisiete países latinoamericanos alrededor del año 2011 y se comparan los resultados con los países pertenecientes a la OCDE y en particular, con el promedio de quince países de la Unión Europea.

Además, dado que el impuesto sobre la renta personal constituye una de las principales debilidades en los países de la región, se evalúa por separado su impacto sobre la distribución del ingreso. En otras palabras, se analiza el efecto de este tributo tanto en términos de progresividad como de equidad vertical y horizontal.

Asimismo se evalúa la progresividad o regresividad del gasto público en educación y salud, tanto en términos relativos como absolutos, tal como se explicó en el apartado metodológico y para los diferentes niveles educativos y sistemas de salud.

1. Efecto de las transferencias públicas y los impuestos directos

Con el objetivo de evaluar la redistribución del ingreso que se logra a través de la política fiscal, en el cuadro 5 se muestra el coeficiente de Gini para los distintos conceptos de ingresos explicados en la sección III: el ingreso de mercado, el ingreso bruto, el ingreso disponible en efectivo y el ingreso disponible extendido.

La desigualdad de los ingresos de mercado está determinada por la dispersión de los ingresos laborales, las rentas de capital, las transferencias privadas y otras fuentes de ingreso. Esta desigualdad es más acusada en Brasil, República Dominicana, Honduras, Chile, Panamá y Argentina, donde los índices de Gini superan el promedio de la región, el cual se sitúa alrededor de 0,51. Si a este concepto se le suman las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones de los sistemas de seguridad social), se obtiene el ingreso bruto cuyo índice de Gini apenas es inferior al del ingreso de mercado (en promedio disminuye 2 puntos porcentuales), con las excepciones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay donde la disminución es algo mayor. Los impuestos directos tienen un escaso impacto en la desigualdad, ya que el coeficiente de Gini del ingreso disponible en efectivo solo se sitúa, en promedio, un punto porcentual por debajo del Gini del ingreso bruto.

Si se tiene en cuenta el concepto de ingreso disponible extendido, los países latinoamericanos registran una disminución de la desigualdad vía transferencias públicas en especie que es mayor a la obtenida a través de las transferencias públicas en efectivo y los impuestos directos. En promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa mientras que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reducen en 6 puntos adicionales (cuadro 5 y gráfico 13).

Cuadro 5. Coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas en países de América Latina (Alrededor de 2011)

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso bruto solo con pensiones (B) (B = A + pensiones públicas)	Ingreso bruto (C) (C = B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D = C - ISR - CSS)	Ingreso disponible extendido (E = D + gasto educación y salud)
Argentina	0,536	0,490	0,484	0,469	0,388
Bolivia	0,502	0,493	0,491	0,487	0,432
Brasil	0,573	0,528	0,518	0,502	0,409
Chile	0,546	0,526	0,510	0,499	0,427
Colombia	0,531	0,537	0,531	0,520	0,446
Costa Rica	0,528	0,510	0,503	0,491	0,407
Ecuador	0,481	0,467	0,461	0,453	0,421
El Salvador	0,442	0,445	0,443	0,430	0,384
Honduras a/	0,551	....	...	0,546	0,493
México	0,496	0,494	0,484	0,460	0,379
Nicaragua	0,465	0,464	0,465	0,452	0,412
Panamá	0,546	0,524	0,519	0,504	0,447
Paraguay	0,523	0,524	0,523	0,520	0,473

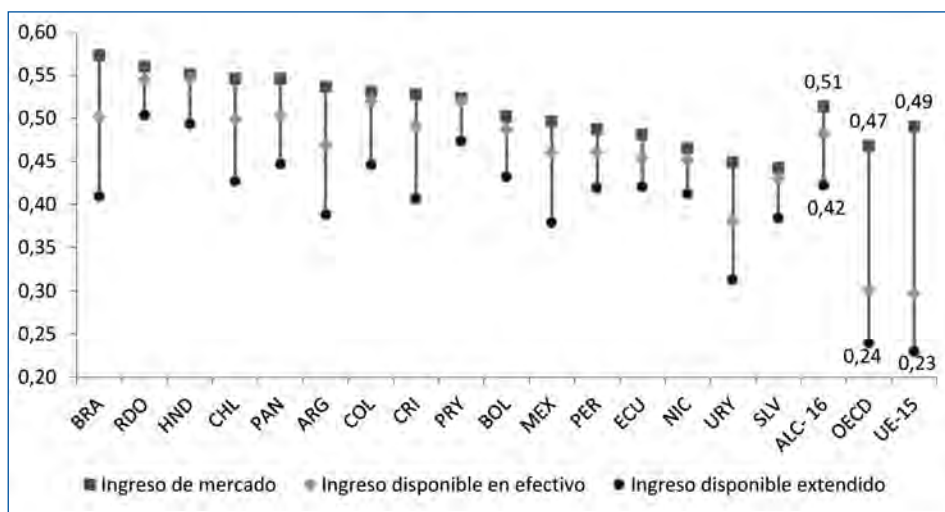
Cuadro 5. Coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas en países de América Latina (Alrededor de 2011) (cont.)

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso bruto solo con pensiones (B) (B = A + pensiones públicas)	Ingreso bruto (C) (C = B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D = C - ISR - CSS)	Ingreso disponible extendido (E = D + gasto educación y salud)
Perú	0,487	0,485	0,482	0,461	0,419
R. Dominicana	0,560	0,555	0,551	0,545	0,503
Uruguay	0,449	0,411	0,400	0,381	0,313
Venezuela	0,393	0,384	0,384	0,379	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: a/ En Honduras no se pudo tener acceso a las variables sobre jubilaciones, pensiones y subsidios en la encuesta de hogares, por lo que no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini de las mismas.

Gráfico 13. Desigualdad de los ingresos de mercado y de los ingresos disponibles en efectivo y en especie en países de América Latina, en la OECD y UE 15 - Población total (Índices de Gini – Alrededor de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares para América Latina y OECDSTAT.

Notas: ISR: Impuesto sobre la renta personal; CSS: Contribuciones a la Seguridad Social.

Para la OECD se ha considerado el promedio de 30 países (sin incluir Chile ni México).

En definitiva, los resultados sugieren que la política fiscal beneficia a los grupos de ingresos más bajos de la población, principalmente a través del gasto público en educación y salud, seguido de las jubilaciones y pensiones públicas y de otras transferencias directas en efectivo, ya que el efecto vía impuesto a la renta y contribuciones a la seguridad social es más acotado.

Como era de esperar, la efectividad de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es diferente entre países. Por un lado, se destacan Argentina, Brasil y Uruguay donde los impuestos sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias públicas en efectivo (incluidas las jubilaciones y pensiones) reducen, en conjunto, la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) en torno a un 13% en promedio (o 7 puntos del coeficiente de Gini).

Otros países donde la reducción de la desigualdad, vía transferencias e impuestos directos, supera al promedio de la región son Chile, Costa Rica, México y Panamá, especialmente por la incidencia de las transferencias y subsidios directos, como el programa Oportunidades en México, Chile Solidario, el programa Avancemos en Costa Rica o el Red Oportunidades en Panamá. En estos tres últimos también tienen un efecto igualador los programas de pensiones y jubilaciones públicas mientras que en México se destaca el impacto de los impuestos directos. En el otro extremo se sitúan Colombia y Paraguay que presentan un leve impacto de las transferencias públicas en efectivo y de los impuestos directos sobre la distribución del ingreso, ya que el índice de Gini disminuye menos de 2% luego de la acción fiscal directa.

Por otro lado, la efectividad de las transferencias públicas en especie para reducir la desigualdad también varía de país en país (gráfico 14). En el caso del impacto redistributivo del gasto público en educación se destacan Argentina, Brasil y México que muestran una disminución del coeficiente de Gini cercana o superior a 5 puntos. El efecto de los egresos públicos destinados a servicios de salud disminuyen más la desigualdad en Brasil, Chile y Costa Rica, donde la caída se aproxima a los 4 puntos porcentuales de este indicador. En contraste, Ecuador, Nicaragua, Perú y República Dominicana exhiben los menores impactos en términos de mejoras en la distribución del ingreso a través de estos instrumentos de la acción pública.

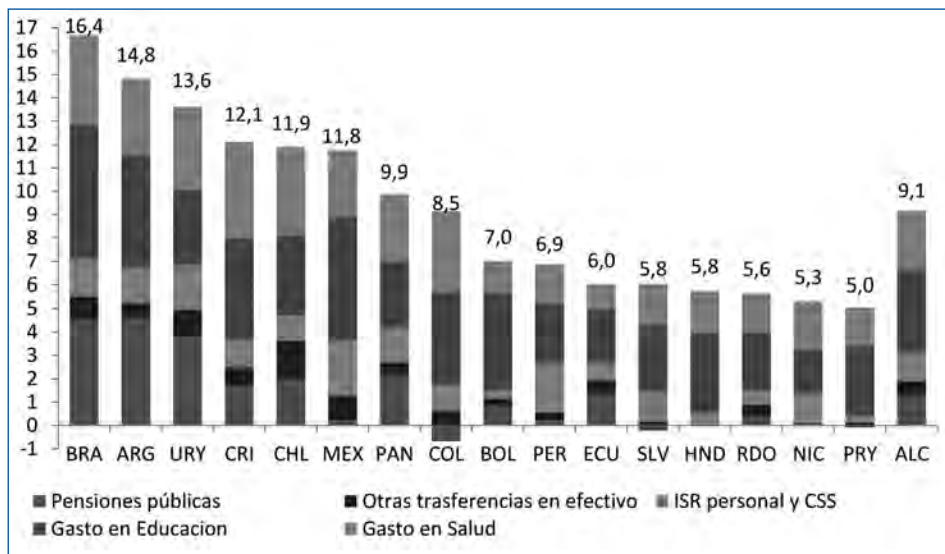
Más allá de las diferencias entre países, en mayor o menor medida, en todos los casos las transferencias públicas en especie y en efectivo (como los programas de transferencias condicionadas u otros) y el impuesto sobre la renta personal disminuyen la desigualdad en la distribución del ingreso (gráfico 14). En general, los sistemas de pensiones públicas también contribuyen a una distribución más igualitaria, excepto en tres países donde la desigualdad aumenta como consecuencia de las pensiones (Colombia²⁶, El Salvador y Paraguay).²⁷

26. En Colombia, de acuerdo con Santa María y otros (2011), históricamente el sistema de pensiones ha contenido una significativa cantidad de subsidios dado el bajo nivel de contribuciones y el relativamente alto nivel de beneficios en el Régimen de Prima Media (RPM). Sin embargo, estos subsidios pensionales no están bien focalizados y el 20% más rico de la población se apropia del 81% de los subsidios del RPM, mientras que al 40% más pobre no le llega ni el 2%.

27. En el cuadro A.1 del Anexo se presentan los coeficientes de Gini considerando a las pensiones contributivas de los sistemas públicos de seguridad social como parte de los ingresos de mercado para 10 países de la región. Al aplicar este enfoque, el efecto de las transferencias públicas vía pensiones se reduce considerablemente en Brasil y Uruguay (no así en Argentina). No obstante, estos países siguen estando entre los de mayor poder redistributivo de la acción fiscal, cuyo efecto total (con esta medición) es similar al alcanzado por Chile y México.

Gráfico 14: Reducción de la desigualdad según instrumento de la política fiscal

En puntos de Gini - Alrededor de 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: ISR: Impuesto sobre la renta personal; CSS: Contribuciones a la Seguridad Social.

En cuanto al efecto final de la política fiscal, es decir, de las transferencias monetarias, en especie y de los impuestos directos, sobresalen Brasil, Argentina y Uruguay y le siguen Costa Rica, Chile y México, donde el coeficiente de Gini cae entre 12 y 16 puntos por la acción conjunta de estos instrumentos. En los primeros cinco países se combina un mayor impacto del gasto en especie junto con mayores pensiones públicas y en México, además de la importancia del gasto social en educación y salud, se destaca la reducción de la desigualdad vía impuesto sobre la renta personal. Asimismo en estos países, la mejora en la distribución del ingreso que tiene lugar a través de los programas de transferencias condicionadas u otras transferencias monetarias, es superior al promedio regional.

En Panamá la disminución final de la desigualdad que se produce por la acción fiscal también supera al promedio de la región, donde no solo resulta relevante el efecto igualador del gasto en educación y salud sino también la incidencia de los programas de pensiones y jubilaciones públicas. También es de destacar el caso de Colombia, ya que si bien las transferencias públicas en efectivo y los impuestos directos presentan un leve impacto sobre la distribución del ingreso (e incluso los programas de pensiones públicos aumentan la desigualdad), las transferencias vía servicios educativos y de salud tienen un impacto considerable.

En contraste, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana presentan un menor impacto relativo de las transferencias públicas tanto monetarias como en especie y

adicionalmente, Paraguay muestra el menor efecto redistributivo a través de impuestos directos. En estos países el coeficiente de Gini disminuye alrededor de 5 puntos luego de la acción de la política fiscal.

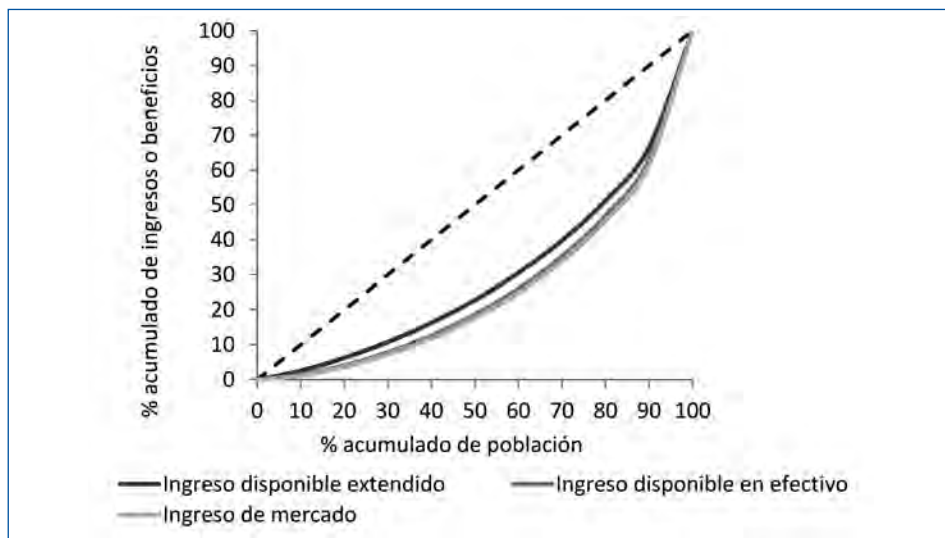
En los países con mayor desigualdad de ingresos de mercado, es decir, antes del efecto de impuestos y gastos públicos, la política fiscal debería tener un rol redistributivo más activo, aunque esto no sucede en todos los casos (gráficos 13 y 14). Así, se pueden distinguir dos grupos de países: por un lado, aquellos con un índice de Gini de mercado superior al promedio regional donde la política fiscal corrige en mayor medida que los demás países esa mayor desigualdad, como por ejemplo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá. En otro grupo se encuentran Honduras, Paraguay y República Dominicana que también presentan una mayor desigualdad de los ingresos de mercados pero la política fiscal tiene un rol menos activo en la redistribución del ingreso. Un rasgo que distingue a estos dos grupos de países es que, en general, los primeros se caracterizan por tener una carga tributaria superior al promedio latinoamericano²⁸ y tienen un gasto público social que también se sitúa por encima de la media regional, con un valor cercano o superior a 1.300 dólares por habitante (excepto Colombia que tiene un gasto bastante más bajo, véase la sección 2).

En promedio, dos tercios de la reducción del coeficiente de Gini de los ingresos de mercado proviene de las transferencias públicas en especie (gasto público en educación y salud), el 21% se debe a las transferencias en efectivo (incluidas las pensiones públicas) y el 13% restante corresponde al efecto del impuesto sobre la renta y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Este resultado, donde el gasto público social tienen un mayor rol redistributivo que los impuestos directos, es consistente con los hallazgos de otros estudios regionales tanto en América Latina como en los países de la OECD (Goñi et al 2011, Lustig et al 2013, Joumard, Pisu y Bloch 2012 y Barreix et al 2009).

Lo anterior también puede apreciarse en el gráfico 15 que ilustra las curvas de Lorenz del ingreso de mercado, del ingreso disponible en efectivo y del ingreso disponible extendido (que incluye las transferencias públicas en servicios de educación y salud) para el promedio de dieciséis países de América Latina. Allí se observa que las transferencias monetarias y los impuestos directos modifican muy poco la distribución del ingreso de mercado, ya que la curva de Lorenz del ingreso disponible en efectivo apenas se encuentra por encima de la del ingreso de mercado, por lo que la desigualdad se reduce en la región, aunque de manera acotada. Al considerar los beneficios que reciben las familias en concepto de servicios públicos educativos y de salud, la distribución del ingreso mejora bastante más, es decir, la curva de Lorenz del ingreso disponible extendido se ubica por encima de las dos anteriores y más alejada de las mismas.

28. Véase CEPAL (2013b).

Gráfico 15. Curvas de Lorenz del ingreso de mercado, del ingreso disponible en efectivo y del ingreso disponible extendido en América Latina (Alrededor de 2011*)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: */Resultados sujetos a revisión.

El hecho de que la mayor parte de la redistribución del ingreso tenga lugar a través del gasto en especie, pone de manifiesto la importancia de la calidad de los servicios de salud y educación públicos, ya que en la medida que el Estado preste servicios de mayor calidad a las familias de menores ingresos la brecha con los estratos superiores se va reduciendo. En cambio si la focalización de este gasto en la población más vulnerable ocurre porque los servicios tienen una calidad deficiente y los más ricos se autoexcluyen para recibir mejores servicios en el sector privado, entonces se genera una mayor brecha de bienestar entre ambos grupos como así también se afecta la posibilidad de que los más pobres generen mayores ingresos en el futuro.

Otro indicador utilizado para evaluar el impacto de la acción fiscal es la razón entre el ingreso promedio del decil superior y el inferior (cuadro 6). Este ratio es útil para complementar el análisis de los coeficientes de Gini, ya que como la mayoría de los programas de gasto público están focalizados en la población más vulnerable (primeros deciles de ingresos) y el impuesto sobre la renta personal, en los dos deciles superiores, la distribución no se modifica sustancialmente.

De acuerdo con este indicador, en varios países los beneficios de los sistemas de seguridad social aumentan en mayor proporción los ingresos del decil superior que los del decil 1, por lo que la distribución del ingreso se torna menos igualitaria. Lo contrario sucede con los programas de transferencias públicas monetarias y en especie que benefician

notablemente al decil de más bajo ingreso, siendo el instrumento con mayor impacto redistributivo. Luego del pago del impuesto a la renta y de las cotizaciones sociales, la cantidad de veces que representa el ingreso del decil 10 en el ingreso del decil 1 también se reduce.

Cuadro 6. Relación del ingreso medio per cápita entre el decil 10 y el decil 1

Alrededor de 2011 - En número de veces

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso de mercado con pensiones (B) (B = A + pensiones públicas)	Ingreso bruto (C) (C = B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D = C - ISR - CSS)	Ingreso disponible extendido (E = C + educación + salud)
Argentina	38,1	31,5	27,8	24,8	9,6
Bolivia	51,2	51,1	47,5	46,1	17,5
Brasil	52,0	58,7	38,2	34,2	10,8
Chile	33,1	31,6	27,7	24,7	12,1
Colombia	34,6	39,1	36,1	33,7	14,3
Costa Rica	39,8	36,9	32,4	29,5	11,5
Ecuador	28,4	25,2	23,3	21,9	14,6
El Salvador	17,9	18,7	18,3	16,8	10,7
Honduras a/	40,6	...	...	39,2	20,1
México	27,9	28,6	24,1	20,8	9,4
Nicaragua	21,8	22,2	22,3	20,7	13,5
Panamá	43,8	44,5	38,9	34,8	17,4
Paraguay	36,0	37,7	37,1	35,8	19,2
Perú	35,1	36,5	33,3	29,0	15,7
R. Dominicana	47,7	47,7	43,9	41,9	23,6
Uruguay	15,6	15,0	13,0	11,3	6,2
Venezuela	13,8	14,4	14,3	13,8	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: a/ En Honduras no se pudo tener acceso a las variables sobre jubilaciones, pensiones y subsidios en la encuesta de hogares, por lo que no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini de las mismas.

El efecto final de la acción fiscal para el promedio de los países analizados indica que este ratio pasa de 35 para los ingresos de mercado a 14 para los ingresos disponibles extendidos (post transferencias monetarias y en especie e impuestos directos). Si bien esto implica una disminución en la desigualdad de ingresos entre el decil más alto y el más bajo, los resultados difieren entre países. Argentina, Bolivia, Brasil y Costa Rica son los que registran los mayores efectos, ya que el ratio de ingreso disminuye en mayor magnitud.

Una de las ventajas de la metodología aplicada en estas estimaciones es que se ha seguido el enfoque de la OECD para las distintas definiciones de ingresos, lo que permite la comparación entre ambos grupos de países. En el gráfico 13 se ilustra la gran diferencia respecto del papel que juega la política fiscal en reducir la desigualdad del ingreso en los países de la región y en los países pertenecientes a la OECD. Los países de América Latina parten de un coeficiente de Gini para los ingresos de mercado (es decir, antes de transferencias e impuestos directos) que es algo superior al promedio de la OECD (0,51 y 0,47 respectivamente). Sin embargo, la política fiscal en los países de la OECD cumple un rol significativo en la reducción de la desigualdad, ya que luego de las transferencias monetarias y los impuestos directos, el coeficiente de Gini cae un 36% (39% en el promedio de 15 países de la Unión Europea) y se sitúa en un valor de 0,30 (en términos absolutos el coeficiente de Gini cae 17 puntos porcentuales en la OECD y 19 puntos en la UE-15). En contraste, en la región la disminución promedio de la desigualdad, a través de estos instrumentos fiscales, apenas llega al 6% (o en términos absolutos, a 3 puntos del Gini para el promedio de 17 países), por lo que el Gini del ingreso disponible en efectivo alcanza un valor promedio de 0,48.

Si se considera el ingreso disponible extendido, se aprecia que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto público en educación y salud es de 6 puntos tanto en los países latinoamericanos como en la OECD y de 7 puntos en el promedio de quince economías de la Unión Europea. Por lo tanto, la gran diferencia respecto del poder redistributivo de la política fiscal entre los países de América Latina y las economías desarrolladas viene dada por las transferencias e impuestos directos.

Además, tal como se enfatizó en la sección II, la composición del gasto público social entre los países latinoamericanos y los de la OECD es diferente. En estos últimos sobresalen las transferencias monetarias destinadas a gasto en seguridad y asistencia social mientras que en América Latina la mayor parte del gasto social corresponde a transferencias públicas en especie, como el gasto en salud y educación. De aquí que no es sorprendente que en los países de la región la mayor redistribución se lleve a cabo vía gasto público en especie mientras que en la OECD se realice a través de transferencias monetarias.

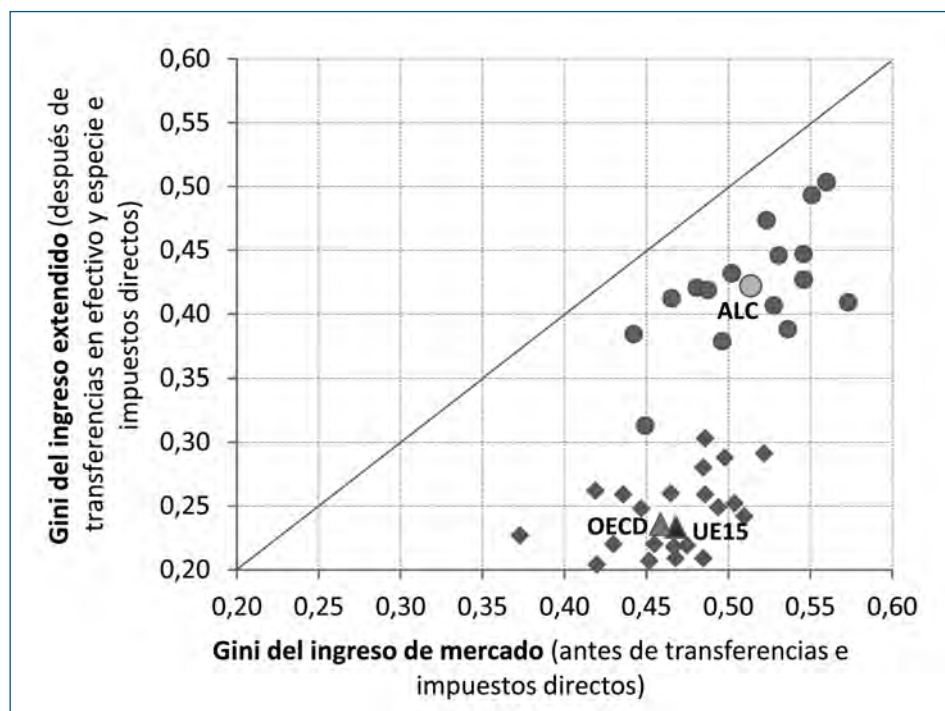
De esta forma, el índice de Gini de mercado para esta muestra de países de América Latina cae desde un valor promedio de 0,51 a 0,42 después del efecto de los sistemas fiscales mientras que en la OECD y en la UE-15, la acción conjunta de impuestos directos y transferencias monetarias y en especie, llevan este indicador desde 0,47 y 0,49 a 0,24 y 0,23, respectivamente.

Las disparidades entre ambos grupos de países también pueden apreciarse en el gráfico 16 que ilustra el coeficiente de Gini antes y después de impuestos directos y de transferencias en efectivo y en especie. Se aprecia que los países latinoamericanos

están más cerca de la recta de 45°, es decir, el índice de Gini disminuye en menor cuantía por el efecto de la política fiscal que en los países de la OECD, ya que estos se hallan muy por debajo de la recta, lo que indica un impacto mucho más significativo de los instrumentos fiscales.

Además, antes de considerar el efecto de la política fiscal, algunos países latinoamericanos tenían una menor desigualdad de los ingresos de mercado que ciertos países de la OECD, pero luego de la acción del gasto social y de los impuestos directos, todos los países de la región terminan siendo más desiguales que cualquier país de la OECD.

Gráfico 16. Desigualdad de los ingresos de mercado y de los ingresos extendidos en países de América Latina y de la OECD (Índices de Gini – Alrededor de 2007 y 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares para América Latina, OECDSTAT y OECD (2011). En rojo, países de ALC y en azul de la OECD.

Una razón de esta diferencia en el poder de la política fiscal para mejorar la distribución del ingreso en América Latina tiene relación con la menor carga tributaria, que si bien ha mejorado en los últimos años, aún se encuentra muy por debajo de los niveles de los países pertenecientes a la OECD²⁹. Esta carga tributaria más baja condiciona el nivel

29. Véase CEPAL (2013a), Panorama Fiscal y OECD-CEPAL-CIAT (2014), Estadísticas tributarias de América Latina.

del gasto público y de los programas sociales y por lo tanto, la amplitud del impacto de la política fiscal sobre el ingreso de los estratos más bajos. Además no solo el nivel de la carga tributaria es diferente si no también su estructura, ya que en los países de la región la misma está sesgada hacia los impuestos indirectos mientras que en los países de la OECD se recauda una importante fracción de impuestos directos, en especial, del impuesto sobre la renta personal que es el que tiene un mayor impacto redistributivo. Por ejemplo, como se mencionó en la sección 2, el promedio de recaudación en la OECD en concepto de impuesto sobre la renta de los individuos llega al 8,4% del PIB; en cambio en América Latina y el Caribe apenas promedia 1,4 puntos del PIB.

Aparte de lo anterior, la diferencia en la cobertura previsional entre los países de la región y de la OECD también es un factor que puede explicar el distinto impacto de la política fiscal. Según Bosch, Melguizo y Pagés (2013) *"la cobertura en pensiones en la región sigue siendo deficiente, aunque en los últimos años ha habido grandes aumentos en materia de cobertura previsional, debido a la expansión de las pensiones no contributivas. En Argentina, Bolivia, Brasil o Chile, por ejemplo, esta clase de pensiones ha conseguido incrementar la cobertura previsional hasta niveles comparables con los de países de la OCDE, pero ha significado un esfuerzo presupuestario importante. Una fracción importante de los adultos mayores en países con amplia cobertura recibe una pensión no contributiva: en Uruguay, el 11%; en Argentina el 25%, en Chile el 26% y en Brasil el 36%"*. De acuerdo con los resultados estimados en estos cuatro países, además de Costa Rica, los efectos de las pensiones sobre la desigualdad son más relevantes que en los otros casos latinoamericanos.

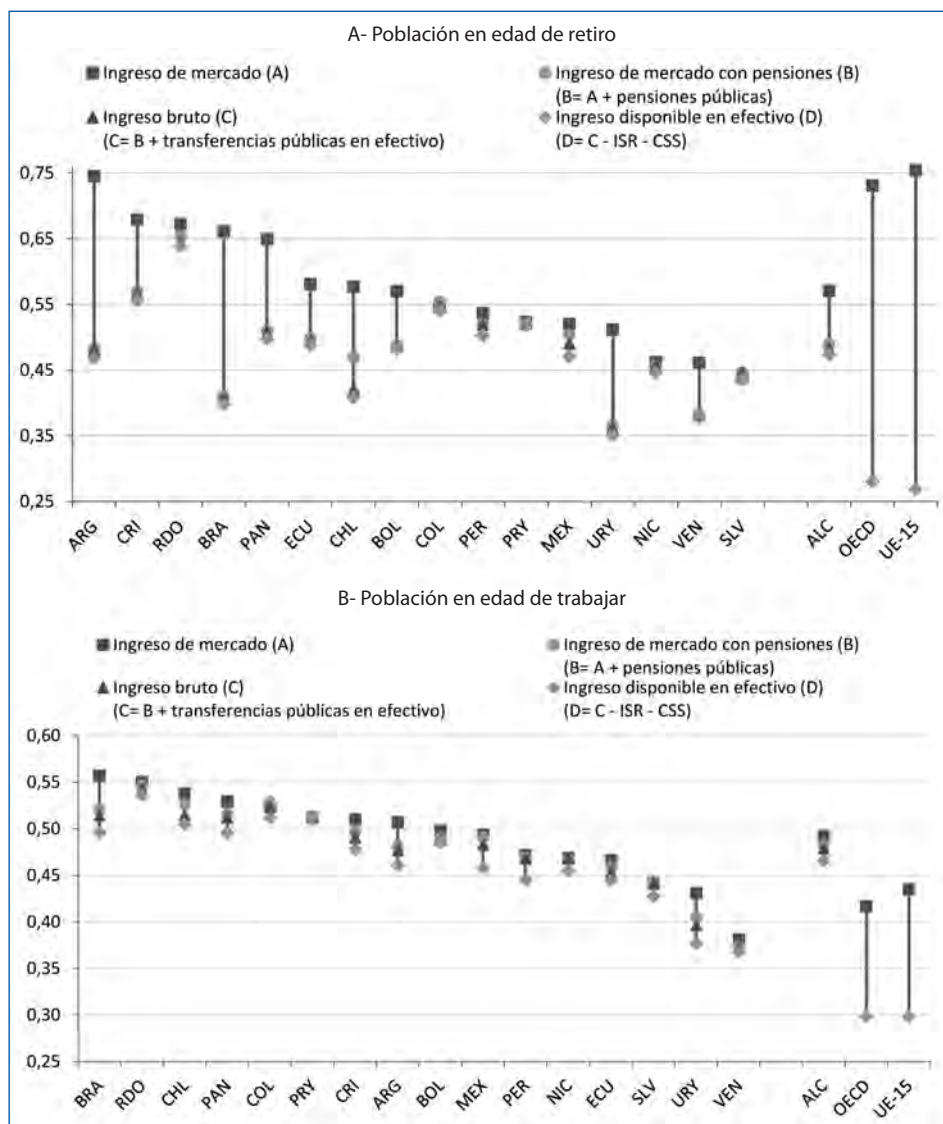
A su vez, en general, en América Latina el efecto redistributivo del gasto público en educación es mayor que el de las prestaciones públicas en salud mientras que en los países desarrollados es al revés. Lo anterior está relacionado con las cifras gastadas en estos sectores y tal como se expuso anteriormente, en América Latina la proporción del PIB que se gasta en salud pública es la mitad de lo que se gasta en los países de la OECD mientras que el gasto público en educación (como porcentaje del PIB) es similar entre ambas regiones. Por supuesto que los niveles de gasto también tienen relación con la diferente estructura poblacional de estos grupos de países, donde las economías desarrolladas tienen una mayor proporción de adultos mayores que demandan más servicios de salud y en América Latina hay una mayor proporción de jóvenes y niños que requieren de los servicios educativos.

2. Los efectos de la acción fiscal por grupos de edad

Resulta interesante evaluar el efecto redistributivo de las transferencias monetarias y los impuestos directos por grupos poblacionales de manera tal de analizar el impacto sobre la población en edad de trabajar por un lado, y de los adultos mayores, por otro (gráfico 17 A y B).

Gráfico 17. Desigualdad de los ingresos de mercado, de los ingresos brutos y de los ingresos disponibles en efectivo en países de América Latina por grupos de edad

(Índices de Gini – Alrededor de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: ISR: Impuesto sobre la renta personal; CSS: Contribuciones a la Seguridad Social.

Para la OECD se ha considerado el promedio de 30 países (sin incluir Chile ni México).

En las últimas décadas varios países de la región realizaron reformas a sus sistemas de pensiones e introdujeron sistemas privados de capitalización individual: Chile en 1981, Perú en 1993, Colombia y Argentina en 1994 (aunque esta última eliminó el sistema de capitalización privado en 2008), Uruguay en 1996, México y Bolivia en 1997, El Salvador

en 1998, Costa Rica y Nicaragua en 2000 y República Dominicana en 2003³⁰. Con la excepción del caso chileno, en los demás países los sistemas privados de capitalización son relativamente jóvenes, por lo que generalmente la mayoría de los pensionados por vejez pertenecen al sistema público y su pensión constituye su única o principal fuente de ingreso. Por lo anterior es de esperar que los efectos de las transferencias en efectivo (en especial aquellas provenientes de la Seguridad Social) tengan un impacto superior en la población mayor a 65 años que en la población en edad de trabajar.

En el promedio de países de América Latina, al igual que en la OECD, las transferencias en efectivo y los impuestos directos reducen sobre todo la desigualdad para la población de adultos mayores, pasando el coeficiente de Gini, para este grupo etario, de 0,57 a 0,47 en los países latinoamericanos y de 0,73 a 0,28 en los países de la OECD. En cambio, para la población en edad de trabajar se parte de una menor desigualdad de los ingresos de mercado y el coeficiente de Gini se reduce bastante menos: de 0,49 a 0,47 en América Latina y de 0,42 a 0,30 en el promedio de la OECD. Si bien la población mayor de 65 años presenta una desigualdad de los ingresos de mercado muy superior a la de la población en edad de trabajar, el índice de Gini del ingreso disponible en efectivo (es decir, luego de la acción de las transferencias monetarias e impuestos directos) alcanza el mismo valor para ambos grupos etarios.

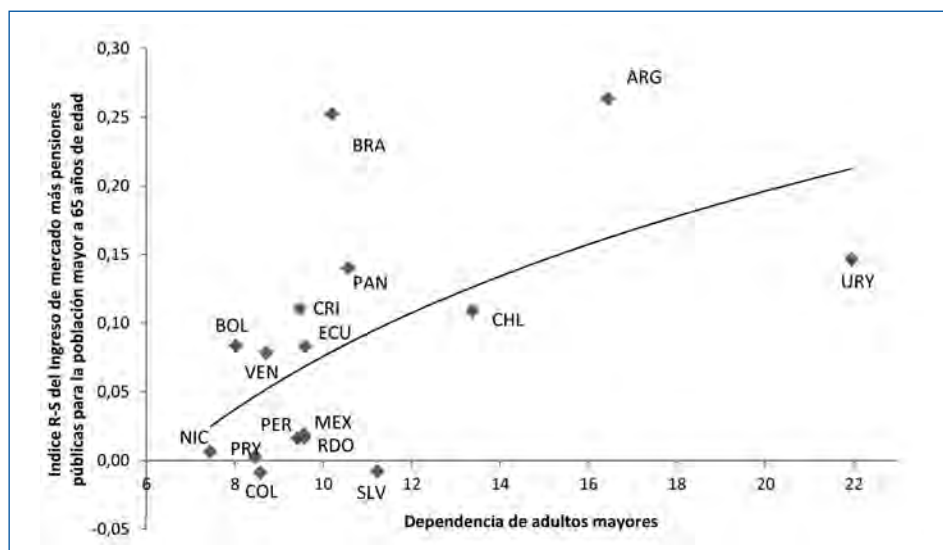
En cuanto a los resultados por países, en el caso de la población en edad de trabajar, los que más reducen la desigualdad de los ingresos de mercado vía transferencias e impuestos son Uruguay, Brasil y Argentina; y le siguen México, Panamá, Chile y Costa Rica.

Entre la población en edad de retiro, también se destacan Brasil, Argentina, Uruguay y Chile con una caída del coeficiente de Gini cercana o superior al 30% y Panamá, Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Bolivia con disminuciones en la desigualdad entre el 15% y 23%. Resalta de esta manera la fuerte influencia de las transferencias por pensiones en la diferencia entre el índice de Gini del ingreso de mercado y el del ingreso disponible en la población de 65 años y más, sobre todo en aquellos países donde la tasa de dependencia de adultos mayores es alta, principalmente en Argentina y Uruguay, tal como se vio en la sección 2 (gráfico 18).

Queda claro entonces que el grado de cobertura de los sistemas públicos de pensiones tiene alta incidencia en la redistribución del ingreso disponible (aunque depende de las tasas de dependencia de cada país) y por ello no resulta sorprendente que el impacto de las transferencias sea mínimo en países con baja cobertura (véase Bosch y otros, 2013). Es evidente que la acción fiscal tiene mayores efectos en la distribución del ingreso en aquellos países donde existen avances importantes para universalizar la cobertura de pensiones, pues la mayoría de los adultos mayores no cuenta con ingresos propios significativos.

30. Véase Bosch y otros (2013).

Gráfico 18. Relación entre la reducción del coeficiente de Gini por efecto de las pensiones públicas y la tasa de dependencia de adultos mayores en países de América Latina
(Población en edad de retiro)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares y CELADE, Base de datos de población.
Nota: R-S Reynolds Smolensky.

Sin embargo, es muy probable que este tipo de intervenciones no sean suficientes, pues como se observa en los gráficos anteriores la desigualdad sigue siendo un tema pendiente tanto en la población en edad de trabajar como en la población de adultos mayores.

3. Análisis del impacto del impuesto sobre la renta

Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del impuesto a la renta de las personas físicas, en primer lugar se estiman las tasas medias que paga cada decil. En general, se aprecia que a mayor nivel de ingresos (deciles superiores) mayor es la proporción de impuestos que se paga, es decir, el impuesto sobre la renta personal es progresivo (Cuadro 7). Sin embargo, la curva de progresión de tasas medias no es siempre creciente (por ejemplo en Colombia y Paraguay), por lo que también se estima al índice de Kakwani para evaluar la progresividad o regresividad de este tributo.

De acuerdo con el índice de Kakwani, los impuestos que gravan la renta personal son claramente progresivos en todos los países, ya que su valor es positivo. Ello es así porque la recaudación del impuesto está fuertemente concentrada en los estratos más altos de ingresos. En la mayor parte de los países, el 90% o más del impuesto es soportado por el 20% de ingresos más elevados mientras que el grupo de hogares pertenecientes al 40% de ingresos inferiores no aporta a la recaudación del tributo o lo hace en una fracción muy pequeña.

Cuadro 7: Progresividad del impuesto a la renta de personas físicas en países de América Latina (Alrededor de 2011*)

País	Progresión de tasas medias (En porcentajes del ingreso bruto)										Índice de Kakwani	Concentración de la recaudación (en %)	
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10		Total	40% inferior	20% superior
Argentina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,9	2,5	9,1	3,9	0,00	96,10
Brasil a/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	6,6	2,8	0,00	99,20
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,9	7,1	3,2	0,00	98,50
Colombia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,8	4,4	2,1	1,00	93,10
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,5	1,6	5,3	2,4	0,00	96,50
Ecuador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,9	0,00	99,90
El Salvador	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,6	0,9	1,6	4,8	2,1	0,20	89,30
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,9	1,3	0,00	99,80
México	-2,1	-1,9	-1,4	-0,9	-0,2	0,6	1,4	2,6	4,7	10,6	5,0	-3,60	94,70
Nicaragua	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	4,8	1,8	0,00	98,20
Panamá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	7,1	3,0	0,00	99,00
Paraguay b/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	1,2	0,5	0,10	96,80
Perú	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,8	1,5	5,8	2,5	0,10	93,70
R. Dominicana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6	4,3	2,0	0,00	99,50
Uruguay c/	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	0,9	1,8	3,5	8,4	3,5	0,10	89,60
Venezuela	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	2,3	0,7	0,10	96,20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: * Los cálculos se han realizado con respecto al ingreso bruto.

a/ Solo se considera la parte del impuesto sobre la renta del trabajo, ya que en la encuesta los ingresos de capital están agregados con otros ingresos. b/ Simulación de acuerdo con el impuesto actual.

Sin embargo, se observa que la tasa efectiva que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor promedio del 5,4%, con países donde el estrato de mayores ingresos paga solo entre 1% y 3% de su ingreso bruto y otros donde aporta alrededor del 10%. A pesar que las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre el 25 y 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas como consecuencia de la evasión y elusión, las exenciones, deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en algunos países no están gravadas y en otros tributan a una tasa más baja que las rentas del trabajo.

Si bien el diseño del impuesto a la renta personal es progresivo en todos los países, su impacto redistributivo es muy limitado como consecuencia de los bajos niveles de recaudación, tal como muestran las tasas efectivas del cuadro 7 y los datos de recaudación presentados en la sección 2. En otras palabras, el índice de Gini se reduce en promedio un 2% por la acción de este impuesto (o en términos absolutos 1 punto porcentual del Gini), con ciertas diferencias entre los países (véase el indicador de Reynolds Smolensky en el cuadro 8). Por ejemplo, en México la distribución del ingreso (medida por el índice de Gini) mejora un 5% gracias al impacto de los impuestos que gravan la renta personal que se ve reforzado por el efecto del subsidio al empleo. Otros países que destacan por un mayor efecto redistributivo son Argentina y Uruguay con una mejora de la equidad vertical del orden del 3% y 4%, respectivamente. Estos tres países están entre los de mayor recaudación del impuesto a la renta personal con relación a su PIB, tal como se mostró en la sección 2. En el extremo opuesto se encuentran Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela con una reducción del coeficiente de Gini cercana al 1% y con niveles de recaudación por debajo del promedio de la región³¹.

Cuadro 8. Redistribución del impuesto a la renta de personas físicas en países de América Latina (Alrededor de 2011)

País	Gini pre impuestos c/	Gini post IRPF d/	Índice Reynolds Smolensky	Índice Atkinson-Plotnick	Equidad Vertical (EV)	Efecto reordenamiento
Argentina	0,484	0,467	0,017	0,030	0,0172	0,0003
Bolivia	0,491	...	...	...	...	...
Brasil a/	0,518	0,506	0,012	0,006	0,0125	0,0001
Chile	0,510	0,495	0,014	0,004	0,0143	0,0000
Colombia	0,531	0,523	0,008	0,008	0,0080	0,0001
Costa Rica	0,503	0,493	0,010	0,007	0,0097	0,0001
Ecuador	0,461	0,457	0,005	0,001	0,0046	0,0000

31. En el caso de Paraguay, aún no se cuenta con información de la recaudación efectiva del impuesto a la renta de personas físicas porque el mismo entró en vigencia a partir del 1 de agosto de 2012. El ejercicio de incidencia corresponde a una simulación sobre la base del impuesto actualmente vigente.

Cuadro 8. Redistribución del impuesto a la renta de personas físicas en países de América Latina (Alrededor de 2011) (cont.)

País	Gini pre impuestos c/	Gini post IRPF d/	Índice Reynolds Smolensky	Índice Atkinson-Plotnick	Equidad Vertical (EV)	Efecto reordenamiento
El Salvador	0,443	0,434	0,009	0,009	0,0088	0,0001
Honduras	0,551	0,546	0,005	0,002	0,0053	0,0000
México	0,484	0,461	0,023	0,057	0,0232	0,0005
Nicaragua	0,465	0,456	0,009	0,004	0,0089	0,0000
Panamá	0,519	0,506	0,013	0,005	0,0134	0,0001
Paraguay b/	0,523	0,520	0,002	0,001	0,0023	0,0000
Perú	0,482	0,472	0,010	0,007	0,0104	0,0001
R. Dominicana	0,551	0,543	0,008	0,005	0,0079	0,0001
Uruguay	0,400	0,384	0,016	0,023	0,0160	0,0002
Venezuela	0,384	0,380	0,004	0,002	0,0039	0,0000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: a/Solo se considera la parte del impuesto sobre la renta del trabajo, ya que en la encuesta los ingresos de capital están agregados con otros ingresos.

b/ Simulación de acuerdo con el impuesto actual.

c/ Gini del ingreso bruto.

d/ Gini del ingreso disponible.

Con el objetivo de evaluar si la distribución de los impuestos sobre la renta altera o no el ordenamiento de los individuos de acuerdo con su nivel de ingresos, se construye el indicador de Atkinson-Plotnick. Los países donde prácticamente se mantiene el ordenamiento de los contribuyentes son Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela. Por el contrario, se observa un mayor cambio en el ordenamiento de los individuos, debido a la acción del impuesto a la renta personal, en Argentina, México y Uruguay.

Finalmente, la descomposición del índice de Reynolds-Smolensky (RS) muestra que el efecto reordenamiento es extremadamente pequeño y que predomina el efecto de la equidad vertical. En general, los países con un mayor valor de este último se destacan por tener, al mismo tiempo, un diseño más progresivo del impuesto sobre la renta (valores del índice de Kakwani superiores al promedio) junto con tasas efectivas superiores a la media regional. Llamamos la atención los casos de Ecuador y Venezuela con los mayores índices de progresividad (K de 0,52 y 0,54, respectivamente) pero con tasas efectivas entre las más bajas de la región, lo que hace que el efecto sobre la equidad vertical sea de los más reducidos entre los países latinoamericanos.

Recuadro II. La incidencia del Impuesto al Valor Agregado y de los sistemas tributarios en su conjunto

Los estudios disponibles para América Latina dan cuenta de la regresividad del IVA, ya que en general el índice de Kakwani resulta negativo, aunque en algunos casos su valor es cercano a cero por lo que podría considerarse como neutral (véase el cuadro II.1).

Es relevante mencionar algunos casos que llaman la atención. Por ejemplo, los valores positivos de este índice para Perú, México y Venezuela (República Bolivariana de). Según Lustig, Pessino y Scott (2013), en el caso de Perú se debe al supuesto sobre la evasión de impuestos al consumo, donde se asume que las personas en las zonas rurales y los compradores de establecimientos informales en zonas urbanas no pagan estos tributos y por lo tanto la evasión fiscal sería favorable a los pobres. En el caso de México la falta de regresividad de estos impuestos refleja tanto la informalidad como el diseño, ya que existen amplias exenciones del IVA en alimentos y medicinas. Por otro lado, de acuerdo con Barreix, Roca y Villela (2006), parte de la explicación en el caso de la República Bolivariana de Venezuela puede estar en la relativamente buena distribución inicial del ingreso que se encuentra en valores similares de países desarrollados.

Si se comparan los índices de Gini antes y después del impuesto, se observa que su efecto redistributivo es negativo aunque bastante reducido. En promedio, en los países donde aumenta la desigualdad, el índice de Gini crece 0,008 puntos, es decir, 1,5%.

Nuevamente hay que considerar algunas diferencias metodológicas a la hora de realizar comparaciones entre países. En los casos de Colombia, Uruguay (2009), Bolivia, Brasil (2008-09), México, Perú y Paraguay, el índice de Gini después del IVA incluye otros tributos indirectos y en los cinco últimos, incluye además el impacto de los subsidios indirectos. En esos países, el efecto progresivo de los subsidios indirectos compensa en parte o totalmente el efecto regresivo de los tributos indirectos. Así, en los casos del Brasil, México y el Perú, el efecto combinado de los impuestos indirectos y las subvenciones indirectas da por resultado una mayor igualdad mientras que en todos los demás países la desigualdad se incrementa. Sin embargo, otro estudio para Brasil (Nogueira et al, 2012) determina que el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) es regresivo y empeora la distribución del ingreso.

En cuanto a los resultados sobre los sistemas tributarios en su conjunto³², los estudios disponibles para América Latina determinan, en general, que son neutrales o levemente progresivos, ya que los índices de Kakwani son positivos o cercanos a cero en la mayoría de los casos (véase el cuadro II.1).

32. En rigor, en estos estudios no se evalúa el impacto de todo el sistema tributario sino de los impuestos considerados en el análisis. Para un detalle de los mismos véase CEPAL (2014), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.

Una clara excepción es el Estado Plurinacional de Bolivia donde la estructura tributaria está fuertemente sesgada hacia la imposición indirecta y el ingreso personal no es gravado, por lo que este indicador llega a -0,20.

Cuadro II.1. América Latina: Incidencia del Impuesto al Valor Agregado y de los sistemas tributarios

País	Año	Impuesto al Valor Agregado				Sistema Tributario			
		Índice de Kakwani	Gini pre IVA	Gini post IVA	Reynolds Smolensky	Índice de Kakwani	Gini pre impuestos	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky
Argentina	2008	-0,08	0,484	0,493	-0,009	0,01	0,484	0,480	0,003
Bolivia*	2009	-0,20	0,493	0,501	-0,007	-0,20	0,503	...	...
Brasil*	2008-09	-0,03	0,543	0,541	0,002	0,04	0,574	...	...
Brasil**	2009	-0,39	0,530	0,550	-0,020	...	0,550	0,550	0,000
Chile	2003	-0,13	0,579	0,597	-0,018	...	0,579	0,576	0,003
Colombia*	2010	...	0,568	0,569	-0,001	...	0,575	...	...
Costa Rica	2004	-0,09	0,577	0,580	-0,003	0,04	0,577	0,572	0,005
Ecuador	2003	-0,14	0,542	0,548	-0,006	...	0,542	...	...
El Salvador	2006	-0,15	0,503	0,517	-0,013	-0,04	0,503	0,511	-0,008
Guatemala	2006	-0,19	0,563	0,580	-0,017	...	0,563	...	...
Honduras	2005	-0,09	0,570	0,575	-0,005	-0,01	0,570	0,571	-0,001
México*	2010	0,02	0,488	0,481	0,007	0,12	0,511	...	...
Nicaragua	2001	-0,09	0,596	0,600	-0,004	0,03	0,596	0,595	0,002
Panamá	2003	-0,09	0,636	0,638	-0,001	0,12	0,636	0,627	0,009
Paraguay*	2010	...	0,495	0,506	-0,011	...	0,500	...	...
Perú*	2009	0,05	0,494	0,489	0,005	0,11	0,504	...	...
R. Dominicana	2004	-0,18	0,511	0,516	-0,005	-0,05	0,511	0,513	-0,002
Uruguay	2008	-0,11	0,518	0,530	-0,012	0,03	0,518	0,515	0,003
Uruguay*	2009	-0,05	0,457	0,459	-0,002	0,07	0,492	...	...
Venezuela	2004	0,05	0,423	0,427	-0,004	...	0,423	...	...

* El análisis de estos países incluye otros impuestos indirectos además del IVA. El Gini pre IVA corresponde al Gini del ingreso disponible (ingreso de mercado menos el impuesto a la renta personal más las transferencias en efectivo). El Gini post IVA en Bolivia, México, Paraguay y Perú incluye subsidios indirectos. El Gini pre impuestos corresponde al Gini del ingreso de mercado. Dada la metodología seguida por los estudios de estos países, no es posible obtener el índice de Gini después de todos los impuestos, ya que el mismo incluye el efecto de las transferencias y los subsidios públicos.

** El gini pre IVA corresponde al Gini del ingreso disponible y el Gini post IVA se refiere al Gini del ingreso final, es decir, ingreso disponible menos impuestos indirectos (ICMS e IPI). El Gini pre impuestos corresponde al Gini del ingreso bruto (ingreso de mercado más transferencias) y el Gini post impuestos se refiere al Gini del ingreso final.

Fuente: CEPAL (2014a), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, sobre la base de diversos autores. Gómez Sabaini, J. C., Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011) para Argentina; Lustig et al. (2013); para Bolivia (Paz Arauco et al. 2013); Brasil 2008-09 (Higgins y Pereira, 2013); México (Scott, 2013); Perú (Jaramillo, 2013) y Uruguay 2009 (Bucheli et al. 2013); Nogueira et al (2012) para Brasil 2009; Jorrat, M. (2010) para Chile; Jorrat, M. (2011) para Ecuador y Guatemala; Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009) para Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Rep. Dominicana; Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006) para Venezuela; Hurtado, C., Lustig, N. y M. Meléndez (2013) para Colombia; Higgins et al. (2013) para Paraguay y Amarante et al (2012) para Uruguay 2008.

En los países que cuentan con información del índice de Gini antes y después de impuestos, el papel redistributivo de los sistemas tributarios en su conjunto no supera el 1,5% en ninguno de los casos y el índice de Reynolds-Smolensky se sitúa entre -0,008 y 0,009. En otras palabras, la acción de la política tributaria no logra modificar la distribución del ingreso de manera relevante en la región.

4. Evaluación de la progresividad o regresividad del gasto público en educación y salud

Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del gasto público en educación y salud, en primer lugar se estiman las tasas medias de las transferencias en especie, es decir, el beneficio que recibe cada estrato de ingreso o decil, expresado como porcentaje de su ingreso disponible en efectivo. En los siguientes gráficos, se aprecia que en todos los países, a mayor nivel de ingresos (deciles superiores) menor es la proporción de beneficio que se obtiene, es decir, tanto los servicios públicos en educación como en salud resultan progresivos en términos relativos.

El beneficio por servicios educativos que reciben los individuos pertenecientes al 10% de la población de menores recursos alcanza un valor promedio del 74% de su ingreso disponible en efectivo, aunque con importantes diferencias entre países. En algunos casos esta transferencia representa alrededor del 30% o 40% del ingreso disponible del estrato de menores ingresos (Ecuador, El Salvador y Nicaragua) y en otros el valor del beneficio obtenido supera el ingreso disponible en efectivo de estas familias (Argentina, Bolivia y Brasil).

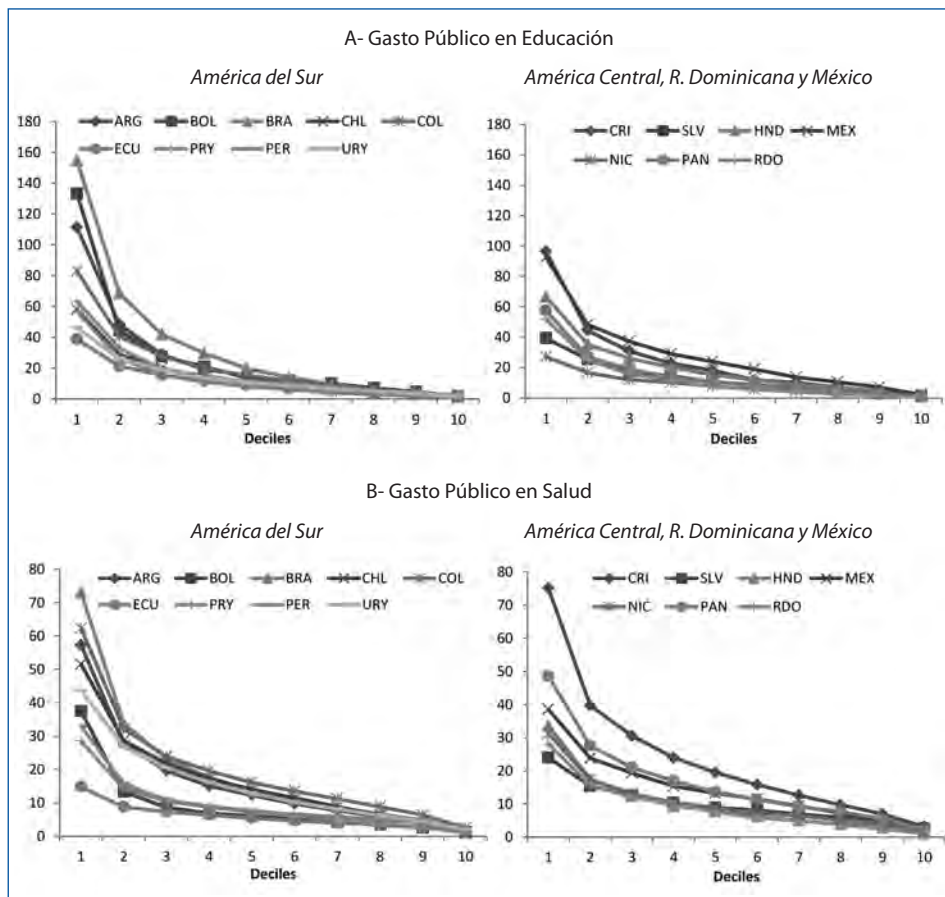
En el caso del gasto público en salud, las tasas medias de los estratos de menores ingresos son más bajas en comparación con las del gasto en educación. En promedio, el beneficio por servicios de salud que llega al decil inferior representa el 43% del ingreso disponible en efectivo de este grupo poblacional, con países donde esta relación es inferior al 30% (Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana) mientras que en otros se ubica por encima del 60% (Brasil, Costa Rica y Colombia).

Adicionalmente, se estima al índice de Kakwani para evaluar la progresividad o regresividad relativa de los distintos tipos de gasto público en educación y salud. De acuerdo con este índice, el gasto público en ambos sectores resulta progresivo en términos relativos en todos los países considerados y para todos los niveles educativos o sistemas de salud pública, ya que el mismo es mayor que cero y por lo tanto contribuye a disminuir la desigualdad (gráfico 20). En otras palabras, los deciles inferiores reciben una mayor proporción en relación con su ingreso de estas transferencias públicas en especie que los deciles superiores. Sin embargo, hay algunas excepciones en el caso del gasto en educación superior en ciertos países (El Salvador y

Honduras), donde podría considerarse más bien neutral o levemente regresivo en términos relativos.

Gráfico 19. Tasas medias del gasto en educación y salud

(En porcentaje del ingreso disponible en efectivo- Alrededor de 2011*)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

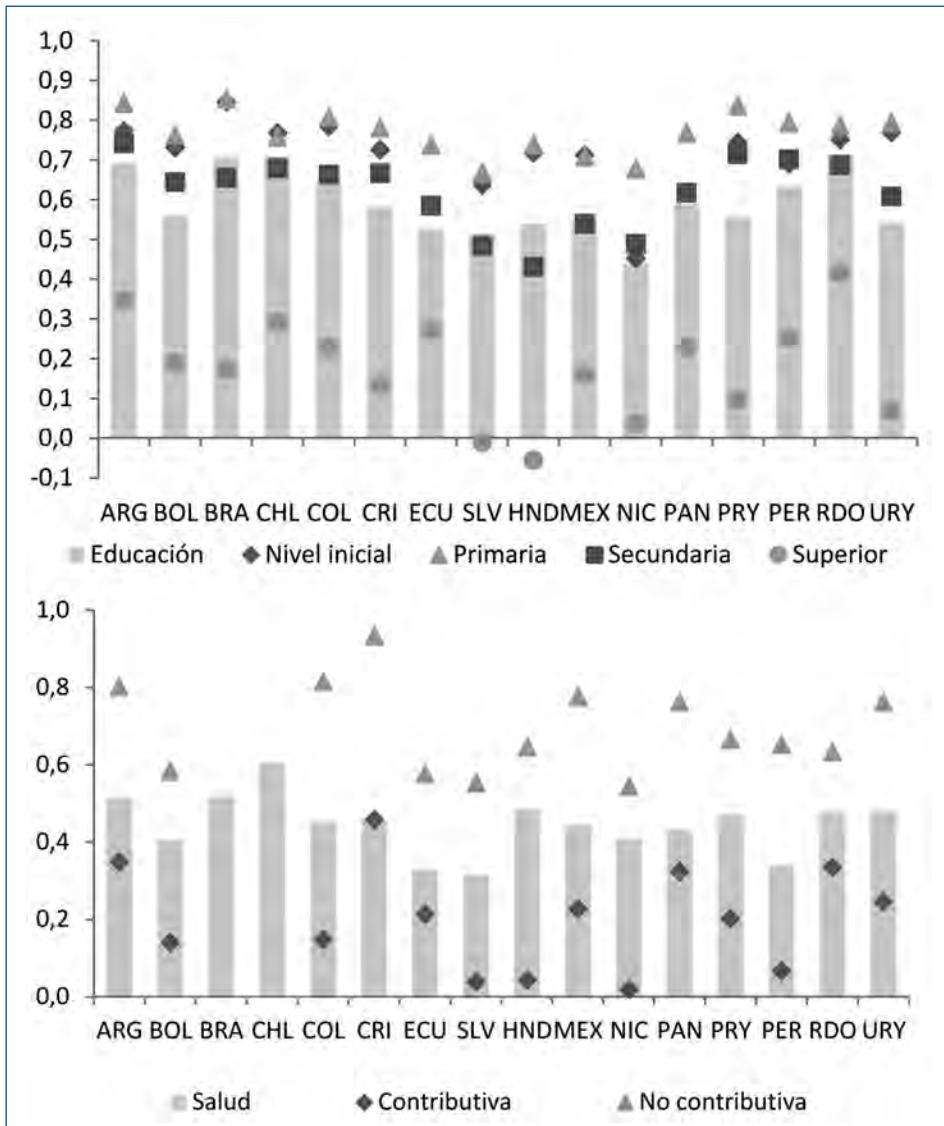
Notas: * Resultados sujetos a revisión.

Además, el gasto en educación del nivel inicial y primario es más progresivo que las erogaciones para el caso de la educación secundaria mientras que el nivel superior y universitario, como era de esperar, es el menos progresivo de todos.

Otro resultado esperable es que el gasto público en salud correspondiente a programas contributivos es menos progresivo que los no contributivos. Esto porque la mayoría de los beneficiarios de los regímenes de salud contributivos son trabajadores del

sector formal de la economía, los cuales pertenecen a estratos medios y superiores de ingreso y además, dado los niveles elevados de informalidad en muchos países de la región, estos sistemas terminan excluyendo a un alto porcentaje de la población.

Gráfico 20. Progresividad relativa del gasto público en educación y salud en países de América Latina (Índice de Kakwani - Alrededor de 2011*)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: * Resultados sujetos a revisión.

Sin embargo, en el caso de las transferencias es usual que se cumpla con el concepto de progresividad relativa y lo más adecuado es analizar la distribución de las mismas entre niveles de ingresos considerando sus montos absolutos en vez de sus valores en relación con el ingreso de cada decil. Es así que se hace uso del concepto de progresividad/regresividad absoluta a partir de la evaluación de los coeficientes de concentración, tal como se explicó en la sección metodológica.

Además de ser progresivo relativo, el gasto público total en educación también lo es en términos absolutos en todos los países, con la excepción de Honduras y Nicaragua, donde es neutral (gráfico 21). Los servicios de educación pública están más concentrados en los estratos inferiores de ingresos, ya que en promedio, el 25% del gasto público en educación se destina al 20% de las familias de ingresos más bajos mientras que el grupo de hogares pertenecientes al 10% de ingresos superiores recibe alrededor del 6% de estas transferencias.

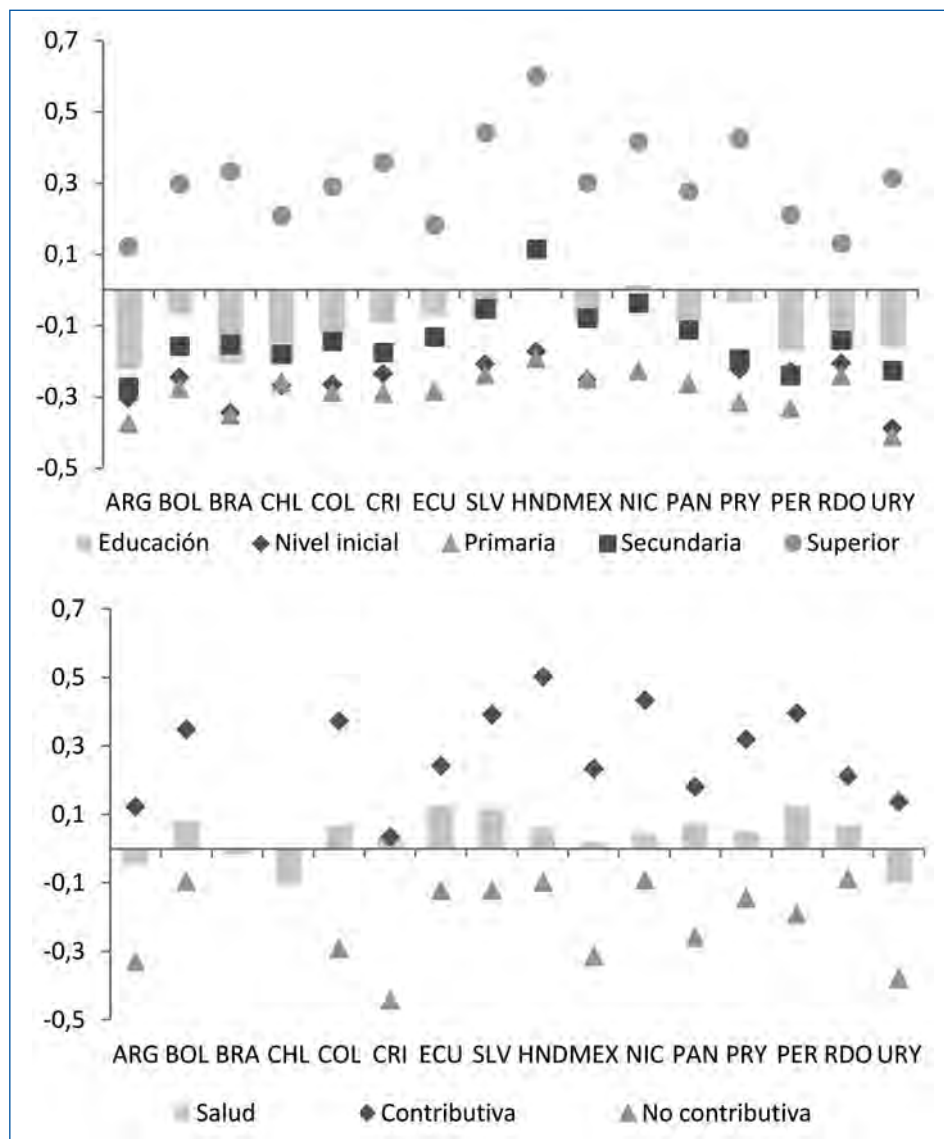
No obstante, cuando se analizan los coeficientes de concentración del gasto por nivel educativo, se aprecia que solo es progresivo en términos absolutos en los casos del nivel inicial, primario y secundario (con la excepción de Honduras en la educación secundaria). Dicho de otro modo, el valor de la transferencia en especie, en términos absolutos, es mayor para los estratos de menores ingresos. Asimismo el gasto en los niveles inicial y primario está más concentrado en la población de menores ingresos que el gasto en educación secundaria para todos los casos estudiados. Por el contrario, el gasto gubernamental en educación superior o universitaria crece, en términos absolutos, a medida que aumenta el nivel de ingreso de los hogares, es decir, resulta regresivo absoluto en todos los países de la región.

De acuerdo con la CEPAL (2007), "el gasto público en educación en los niveles educativos superiores tiende a ser regresivo (en términos absolutos) como consecuencia de que la extensión de la cobertura de la educación pública en los diferentes niveles educativos ha conllevado el acceso progresivo de la población "desde arriba hacia abajo"³³; y asimismo, las dificultades de acceso, progresión y conclusión educativa son mayores en los estratos de menores ingresos.³⁴ Es por ello que en los países con diversas combinaciones de oferta público-privada de la educación se tenderá a favorecer la progresividad del gasto toda vez que haya procesos de "auto-selección" de los grupos de mayores ingresos en el sector privado y, en forma complementaria, un mayor predominio de acceso a la educación pública de los estratos más carenciados".

33. Es decir, que primero ha beneficiado a los estratos de mayores ingresos para luego incorporar gradualmente a los sectores poblacionales de menores recursos.

34. Esto supone un proceso de "selección" hacia los ciclos educativos más avanzados, a favor de aquellos que tienen más recursos y, por tanto, menores dificultades en su tránsito por el sistema educativo.

Gráfico 21: Coeficientes de concentración del gasto público en educación y salud en países seleccionados de América Latina (Alrededor de 2011*)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

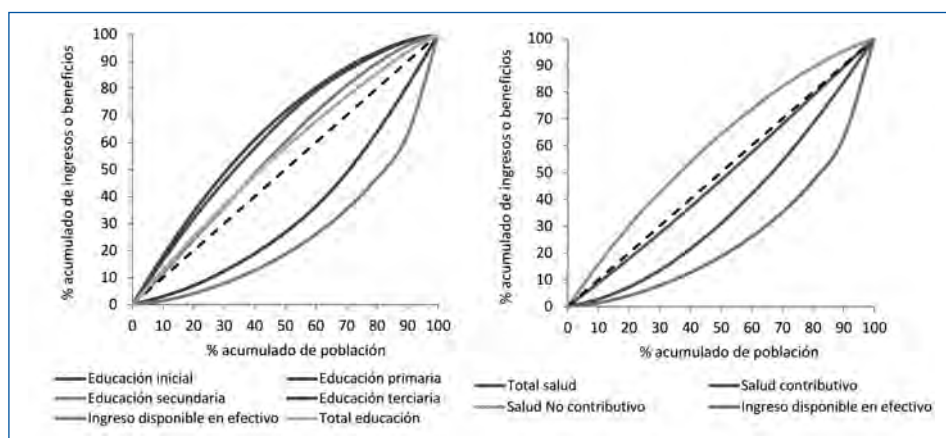
Notas: * Resultados sujetos a revisión.

En el caso del gasto público total en el área de la salud (es decir, para el conjunto del sector contributivo y no contributivo) en general, se aprecia que está concentrado en los deciles superiores (es decir, es regresivo en términos absolutos), salvo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, donde su orientación es hacia los estratos inferiores y por lo

tanto es progresivo absoluto. El promedio para los países considerados indica que cerca del 18% del gasto público en salud beneficia a los dos deciles de ingresos más bajos, en tanto que los dos deciles superiores reciben alrededor del 21%.

No obstante, cuando se distingue según el tipo de programa de atención de la salud es posible señalar que los programas de salud no contributivos muestran una progresividad absoluta, es decir, el monto del beneficio en especie que reciben los estratos inferiores de ingreso es mayor que lo que obtienen los hogares ubicados en los niveles superiores de la distribución del ingreso. En contraste, los sistemas contributivos son regresivos en términos absolutos en todos los países latinoamericanos con información disponible.

Gráfico 22. Curvas de concentración del gasto público en educación y salud en América Latina (Alrededor de 2011*)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: */Resultados sujetos a revisión.

A modo de síntesis, en el gráfico 22 se presentan las curvas de concentración de los gastos en educación por niveles y de las erogaciones en servicios de salud según tipo de sistema para el promedio de dieciséis países con información disponible en las encuestas de hogares. Así, se aprecia que todas las curvas de concentración de gastos se ubican por encima de la curva de Lorenz del ingreso disponible en efectivo (es decir, del ingreso antes del gasto público en especie), por lo que todos estos gastos son progresivos en términos relativos y su ejecución disminuye la desigualdad en la región.

Sin embargo, la orientación de estos gastos no siempre es hacia los deciles de menores ingresos ya que en algunos casos, como en el gasto en educación terciaria o los programas de salud contributivos, los mismos están más concentrados en los deciles superiores de la distribución y por lo tanto la curva de concentración se sitúa por debajo

de la línea de perfecta igualdad y se dice que son regresivos en términos absolutos. En cambio, las curvas de concentración del gasto en los niveles inicial, primario y secundario de educación como así también la correspondiente a los sistemas no contributivos de salud se ubican por encima de esta línea, ya que los montos de los beneficios que reciben los estratos inferiores de ingresos son mayores que los que llegan a los deciles más altos.

VI. Simulaciones de política

Como se ha reiterado en numerosos documentos y foros, la debilidad, relativa y absoluta, del impuesto a la renta es el principal problema estructural de los sistemas tributarios de América Latina. La política tributaria ha privilegiado la eficiencia, pretendiendo que el impuesto a la renta afecte lo menos posible las decisiones de ahorro e inversión y aproximando, en ciertos casos, la base imponible a una base consumo en vez de la tradicional base de ingresos.

En el camino, por cierto, se han sacrificado los atributos de equidad y simplicidad; el principal aspecto que afecta la equidad del impuesto a la renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, lo que provoca una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo. Otras características del impuesto que afectan la equidad son una unidad de tributación que considera a los individuos en vez de los hogares, lo que estimula el fraccionamiento de rentas para bajar la tributación, y rentas exentas que favorecen más a los percentiles de mayores ingresos. Además, muchas veces las exenciones facilitan la elusión tributaria, mediante la transformación de las rentas afectas en rentas exentas (véase Jorrat, 2011).

En la década reciente varios países de la región han llevado a cabo una serie de reformas tributarias que han buscado mejorar su recaudación mediante el aumento de las tasas, la reducción de las exenciones, la implementación de sistemas de imposición dual en algunos casos, la modificación o creación de impuestos mínimos, y el aumento de la fiscalización a los grandes contribuyentes³⁵. Sin embargo, la incidencia de estas reformas sobre el principal indicador de desigualdad, el Gini, sigue siendo muy limitada en la mayoría de los países, como lo muestran los estudios recientes de la CEPAL³⁶. Por ello, para una mejora sustantiva de la equidad tributaria es fundamental incrementar la tributación de las rentas del capital. En tal sentido, las propuestas de reforma tributaria han de apuntar a incrementar las tasas medias efectivas de los últimos deciles o centiles, que son comparativamente bajas.

35. Para una descripción detallada de las reformas implementadas en la región durante el periodo 2007-2013, véase CEPAL (2014 y 2013a).

36. Los estudios para Bolivia, Chile, Perú, El Salvador, Ecuador, Guatemala y Honduras muestran que la incidencia sobre la distribución del ingreso de las reformas sobre el impuesto a la renta ha sido más bien limitada.

En consecuencia es importante evaluar las reformas bajo el prisma de la equidad en la distribución del ingreso disponible tal como se expone a continuación.

1. Escenarios de potenciales reformas en el impuesto a la renta personal

Con el objetivo de evaluar la factibilidad de mejorar la progresividad y la equidad vertical y horizontal de los sistemas tributarios, a continuación se describen las reformas potenciales del impuesto a la renta personal que se han considerado en esta investigación³⁷:

i. Derogación de los principales gastos tributarios que benefician a las personas naturales, sin modificar los tramos de la escala ni las tasas marginales. Es decir, se gravan todos los ingresos percibidos por personas naturales, incluyendo los de capital y de transferencias de cualquier origen. En los países en que el IRPF contiene tasas diferenciadas, según fuente de ingreso, se ha aplicado los tramos y las tasas progresivas que gravan los ingresos laborales a todos los ingresos para hacer la simulación más factible.

ii. Impuesto a la renta familiar que considere los siguientes elementos:

- a) La unidad de tributación son los hogares en vez de los individuos.
- b) La misma base imponible del escenario (i) pero expresada como renta equivalente, definida anteriormente, y sobre la cual se aplica la escala actual de tasas.
- c) Se ajustan todos los tramos de la escala de tasas con un mismo factor, de tal forma que la recaudación sea igual a la obtenida en el escenario (i).

iii. Impuesto plano que considere los siguientes elementos³⁸:

- a) La misma base imponible del escenario (i).
- b) Reemplazar la escala de tasas del impuesto personal por otra de dos tramos: el tramo exento vigente en el país (X) y otro afecto a una tasa marginal t .
- c) Regular t para que la recaudación sea igual a la obtenida en (i).

iv. Impuesto dual que considere los siguientes elementos:

- a) La misma base imponible del escenario (i).
- b) Mantener la escala de tasas del impuesto personal, pero aplicarla sólo a las rentas del trabajo, dependiente e independiente (cuenta propia), y las transferencias privadas y públicas.
- c) Aplicar una tasa t a las rentas del capital obtenidas por personas naturales (rentas empresariales, dividendos, utilidades, intereses, etc.)

37. Más detalles pueden consultarse en Jorrat (2011), quien aplica simulaciones similares para algunos países de la región.

38. En el conocido estudio de Engel, Galetovic y Raddatz (1999) se simula el efecto de sustituir el impuesto progresivo vigente por un flat tax para el caso chileno y se comprueba que el coeficiente de Gin solo aumenta ligeramente.

d) Ajustar t de tal forma que la recaudación sea igual a la obtenida en (i).

v. Impuesto estándar: se evalúa la aplicación de una escala de tasas idéntica para todos los países sobre una base imponible amplia, sin gastos tributarios. Con ello se pretende evaluar las diferencias de potencial redistributivo del impuesto en los distintos países. Se consideran los siguientes elementos:

- a) La misma base imponible del escenario (i).
- b) Reemplazar la escala de tasas de impuesto personal de cada país por la siguiente escala común definida para la región:

Tramo de renta		Tasa marginal
Desde	Hasta	
0	1 PIB per cápita del país	0%
1 PIB per cápita del país	2 PIB per cápita del país	10%
2 PIB per cápita del país	4 PIB per cápita del país	15%
4 PIB per cápita del país	6 PIB per cápita del país	20%
6 PIB per cápita del país	8 PIB per cápita del país	25%
8 PIB per cápita del país	Adelante	30%

Como se sabe, el indicador de Gini se mueve poco con las simulaciones que afectan marginalmente los ingresos de los deciles superior o inferior como en este tipo de ejercicios. En otras palabras, por el lado impositivo, más que simular medidas detalladas también es interesante invertir el ejercicio, asumiendo que se logra incrementar las tasas medias efectivas de los deciles más altos -sin precisar cómo- para luego estimar su incidencia en la distribución del ingreso³⁹. Por lo tanto, se hacen dos ejercicios adicionales:

vi. Sobre la base del escenario (i) se incrementa a 20% la tasa efectiva del último decil (ordenados de acuerdo con el ingreso bruto). Para mostrar el posible alcance de este escenario, en términos de redistribución, se levanta el supuesto de que los trabajadores informales no pagan el impuesto sobre la renta para las personas en el último decil.

vii. Además de aplicar una tasa efectiva del 20 % al decil 10, se aumenta a 10% la carga de los deciles 8 y 9 (ordenados de acuerdo con el ingreso bruto), también sobre la base del escenario (i).

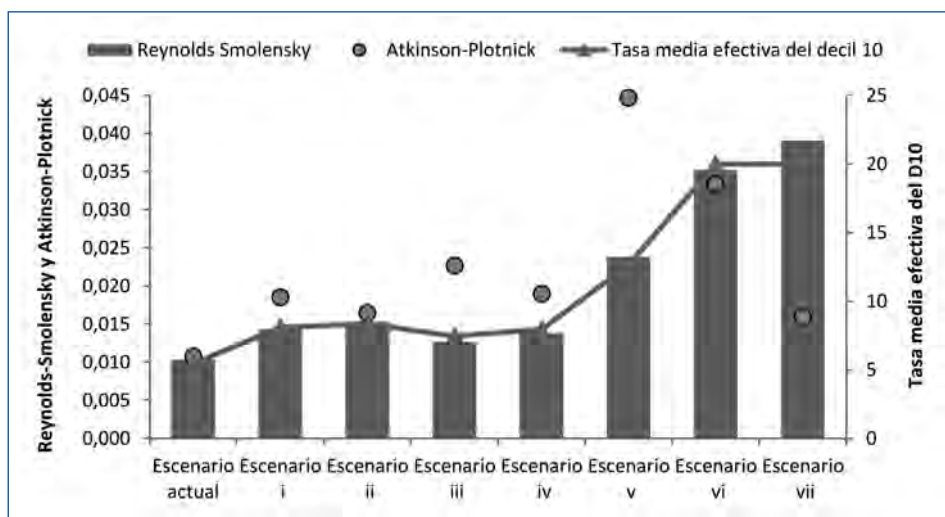
39. Este ejercicio dista de ser vano; por ejemplo, en Chile la reforma tributaria de 2014 apunta a más que doblar, mediante una batería de medias que combinan cambios de tasas, eliminación de exenciones y una mayor fiscalización, la tasa media efectiva del decil 10, la que alcanzaría en régimen una cifra superior a 20%, similar a la de la Unión Europea (véase el Documento "Artículo 1, el corazón de la Reforma Tributaria", disponible en <http://reformatributaria.gob.cl/documentos.html>).

Adicionalmente, en cada uno de los siete escenarios se evalúa el efecto de redistribuir, a través de transferencias en efectivo, la mayor recaudación obtenida respecto de la situación actual. Como se trata de simulaciones estáticas – que no toman en cuenta efectos de segunda vuelta – no es necesario precisar cómo se asignan estos mayores recursos, pues se supone una distribución en partes iguales entre los individuos pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos.

2. Resultados de las reformas potenciales analizadas

Los resultados muestran que existe un amplio espacio para mejorar el poder redistributivo del impuesto a la renta personal en América Latina (gráfico 23)⁴⁰. La equidad vertical y horizontal mejoran con la eliminación de los principales gastos tributarios del impuesto a la renta (aún sin considerar el efecto de redistribuir la recaudación adicional), a excepción de México donde los principales gastos tributarios, como el subsidio al empleo, juega un rol clave en la progresividad del sistema.

Gráfico 23. Tasa media efectiva del decil 10, redistribución y efecto reordenamiento del impuesto a la renta de personas físicas bajo distintos escenarios- Promedio para América Latina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: Escenarios sin redistribuir la recaudación adicional hacia los deciles inferiores.

Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto plano; iv- Impuesto dual; v- Impuesto estándar; vi- Tasa de 20% al D10 y vii- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

A diferencia del impuesto plano o de un impuesto dual que no logran una mayor disminución de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini), cuando se pasa a un

40. En el anexo se presenta el detalle por país de los índices de Gini, de Reynolds-Smolensky, de Kakwani, las tasas medias efectivas, el indicador de Atkinson-Plotnick y la relación del ingreso medio per cápita entre el decil 10 y el decil 1, obtenidos bajo los siete escenarios explicados anteriormente.

régimen de impuesto familiar, similar al utilizado en casi todos los países de la OCDE, la desigualdad disminuye un poco más⁴¹. La aplicación de un impuesto estándar (escenario v) en todos los países, sobre una base imponible amplia, también mejora el papel redistributivo del impuesto a la renta. No obstante en este caso, tiene lugar un mayor cambio en el ordenamiento de los individuos, tal como lo muestra el indicador de Atkinson Plotnick. De acuerdo con este índice, el impuesto familiar es la política que menos reordenamiento entre unidades produce.

Si los países de la región lograsen incrementar hasta 20% la tasa efectiva que paga el decil superior en la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto a la renta personal, medido por el índice de Reynolds Smolensky, aumentaría considerablemente. Para lograr este aumento en la tasa efectiva se han eliminado los principales gastos tributarios, las rentas de capital han recibido el mismo tratamiento impositivo que las del trabajo y se ha levantado el supuesto de evasión. De acuerdo con las estimaciones realizadas, para alcanzar tal efecto, la tasa media legal aplicable a los contribuyentes del último decil se ubicaría entre el 20 y 30% según el país. Estos valores son inferiores o cercanos a las tasas máximas vigentes en cada legislación⁴², a excepción de Paraguay que tiene una alícuota legal máxima del 10%. En cambio, si se mantiene el supuesto de informalidad (evasión), para alcanzar esa meta, se requiere una tasa media del orden del 34% para los contribuyentes que se desempeñan en el sector formal, aunque con una dispersión entre países de 10 puntos porcentuales arriba o abajo.

El hecho de gravar adicionalmente a los deciles 8 y 9 con una tasa media efectiva del 10% también disminuye la desigualdad, aunque en una menor magnitud que en el escenario anterior.

Los resultados de los últimos 2 escenarios, en comparación con los primeros 4, ilustran ciertas debilidades del impuesto a la renta personal en los países de la región: en particular, el alto nivel de evasión y elusión; estructuras impositivas que suelen dejar sin gravar ciertos ingresos y el elevado nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas. Como se mencionó anteriormente, en los últimos escenarios propuestos se logra un aumento en la tasa efectiva y en el poder redistributivo del impuesto sobre la renta sin considerar ningún supuesto de evasión. Sin embargo, si se aplica nuevamente el supuesto de que los trabajadores informales no pagan el impuesto sobre la renta, las reformas simuladas pierden poder redistributivo.⁴³

41. Este mayor efecto redistributivo del impuesto familiar es consistente con lo obtenido por Jorratt (2011) en sus simulaciones para Ecuador, Guatemala y Paraguay.

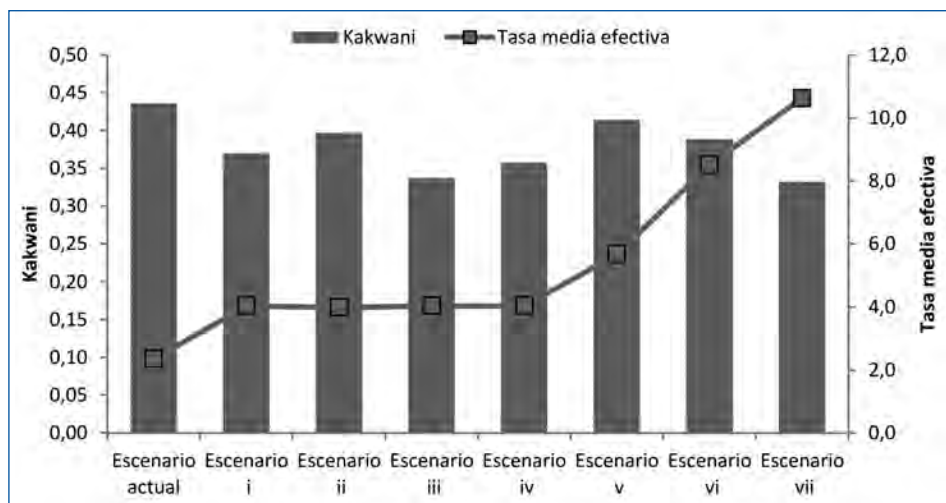
42. Por ejemplo, en el caso de Uruguay se necesitaría que la misma se ubicase en un promedio del 24% para los contribuyentes de ese decil (valor inferior a la alícuota máxima vigente de 30%) mientras que en Ecuador bastaría con una tasa promedio del 21% para el decil 10 (también inferior a la tasa máxima del 35% actual).

43. Por ejemplo, en Ecuador los índices de Reynolds-Smolensky de los escenarios (vi) y (vii) caen de 0,035 y 0,041 a 0,025 y 0,029 respectivamente, con una declinación concomitante en las tasas medias efectivas.

A pesar que en los primeros escenarios – que mantienen en parte o totalmente la estructura de tramos y tasas del impuesto actual – una ampliación de la base imponible incrementa las tasas medias efectivas, especialmente las de los últimos deciles, aún se mantienen relativamente bajas (grafico 11). Entre las razones de este comportamiento se destaca que, a diferencia de la experiencia de los países de la OCDE, los países de la región han reducido sus tasas máximas, convergiendo hacia las tasas de las personas jurídicas (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Este factor se ve agravado por el alto nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas. En promedio, en América Latina la tasa máxima empieza a aplicarse a ingresos mayores de 9 veces del PIB per cápita, en comparación con 6,5 veces en el conjunto de los países de ingreso medio (Ter-Minassian, 2012). Los resultados de los últimos escenarios, y en menor medida en el escenario (v), demuestran que el hecho de lograr un aumento en las tasas medias efectivas, superando ciertas debilidades en la estructura del impuesto actual junto con una disminución de la evasión fiscal, llevaría a alcanzar una mayor redistribución.

A pesar que la progresividad del impuesto a la renta, medida según el índice de Kakwani, disminuye con la eliminación de los principales gastos tributarios (este indicador cae de un valor promedio de 0,44 a 0,37), debido a que en la mayoría de los países las deducciones permitidas buscan darle mayor progresividad al tributo, el efecto redistributivo es mayor que en el caso actual (gráficos 23 y 24). Esto porque la ampliación de la base imponible lleva a un incremento de las tasas efectivas del impuesto, especialmente en los dos deciles de mayores ingresos.

Gráfico 24: Progresividad y tasa media efectiva del impuesto a la renta de personas físicas bajo distintos escenarios- Promedio para América Latina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: Escenarios sin redistribuir la recaudación adicional hacia los deciles inferiores.

Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto plano; iv- Impuesto dual; v- Impuesto estándar; vi- Tasa de 20% al D10 y vii- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

La aplicación de un impuesto familiar le da una mayor progresividad al sistema. El índice de Kakwani aumenta de 0,37 a 0,40 cuando al escenario sin gastos tributarios se le aplica un impuesto familiar, manteniendo constante la recaudación.

En los tres últimos escenarios, si se considera la descomposición del índice de Reynolds-Smolensky, propuesta por Kakwani (1984), la mayor equidad vertical se alcanza por el importante incremento de las tasas medias efectivas, ya que el indicador de progresividad de Kakwani disminuye en los tres casos con relación a la situación actual. Es importante notar que el aumento de las tasas medias efectivas se debe a que los deciles superiores pagan una mayor proporción del impuesto en relación con su ingreso y además, el diferencial entre las tasas que pagan los deciles superiores y los inferiores se amplía como consecuencia de estas medidas.

En este sentido, Díaz de Sarralde y otros (2010) señalan que la descomposición propuesta por Kakwani podría no ser apropiada para analizar reformas tributarias que aumenten la recaudación –como es el caso–, especialmente en aquellos países con bajos niveles de tributación. Por construcción, el cálculo del índice de Kakwani también se ve influido por cambios en la tasa media efectiva, entonces una caída en el mismo podría reflejar una disminución de la progresividad del diseño del impuesto o simplemente el cambio en la tasa media efectiva⁴⁴.

Más allá de estas dificultades de medición, se observa que los efectos sobre el Gini (indicador universalmente utilizado para medir y fijar metas de distribución) son relativamente menores en los escenarios antes descritos donde aún no se redistribuyen los recursos adicionales por la mayor recaudación obtenida. Suele afirmarse, sobre la base de este tipo de ejercicios, que el efecto de los sistemas tributarios – y en particular del impuesto a la renta – es relativamente menor sobre la distribución del ingreso; pero importa estimar el efecto neto, considerando el destino que se le da a dichos recursos y el relato es, en este caso, diferente.

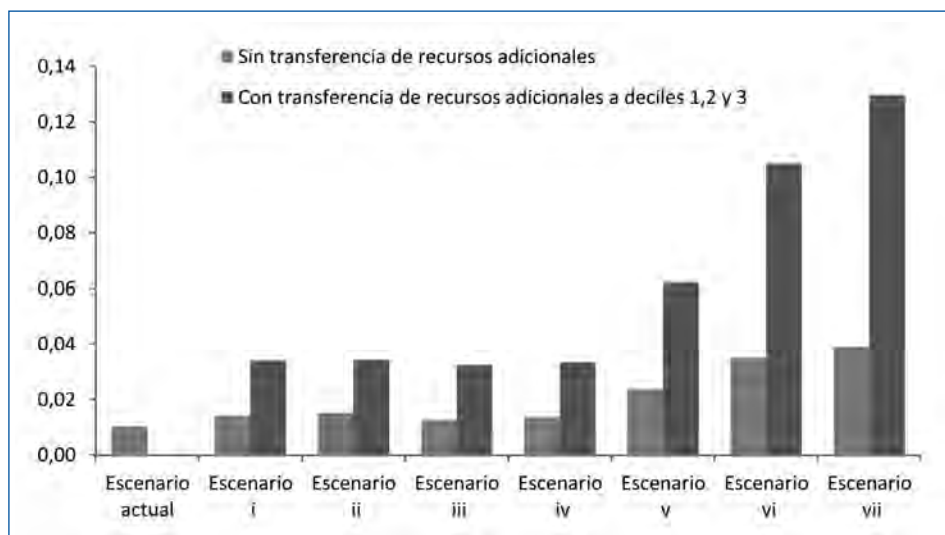
En efecto, el aumento de las tasas efectivas, junto con la posterior redistribución de estos ingresos hacia los tres deciles inferiores, permitiría reducir el Gini para el promedio de la región en un rango que va desde 3 puntos porcentuales en el caso del impuesto plano o del dual sin gastos tributarios, hasta 13 puntos porcentuales en el escenario de aumento de la tasa efectiva que se aplica a los tres deciles superiores de la escala de ingresos (gráfico 25). De esta forma, el Gini promedio del ingreso disponible para la región se ubicaría entre 0,46 y 0,36, dependiendo del escenario

44. En la descomposición que proponen, el efecto de los cambios en el nivel impositivo queda aislado y sus resultados sugieren que, aunque el índice de Kakwani suele caer con reformas que aumentan la recaudación, este comportamiento refleja más que nada el cambio en la tasa media efectiva y que el costo de ella afecta más a los contribuyentes de mayor ingreso. Los autores muestran que si bien el indicador de Kakwani disminuye con este tipo de reformas, la brecha entre los impuestos pagados por los individuos de mayor y menor nivel de ingresos aumenta, por lo que difícilmente pueda decirse que esa reforma sea regresiva.

de política considerado. Esta última cifra se acerca bastante al índice promedio de los países de la OECD o de la UE-15 que se sitúa en 0,30.

Gráfico 25. Reducción en el coeficiente de Gini debido al impuesto sobre la renta de personas físicas bajo distintos escenarios

Índice de Reynolds-Smolensky - Promedio para América Latina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

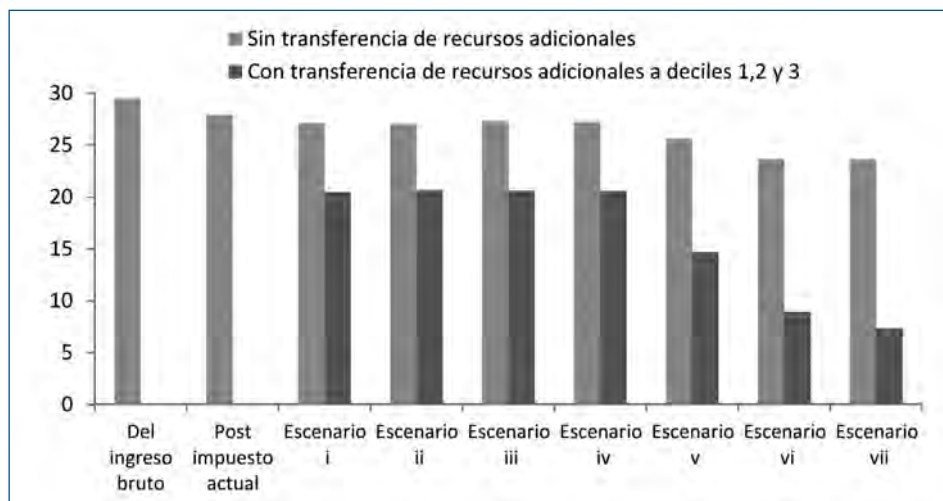
Nota: Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto plano; iv- Impuesto dual; v- Impuesto estándar; vi- Tasa de 20% al D10 y vii- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

Dado que el impuesto sobre la renta recae en mayor medida sobre el decil superior, la cantidad de veces que representa el ingreso del decil 10 en el ingreso del decil 1 se reduce desde 29,5 a 27,9 en la situación actual para el promedio de los países de la región (gráfico 26). La eliminación de las principales deducciones y exenciones y las demás alternativas de políticas apenas llevan este ratio a 26 o 27 según el escenario considerado mientras que las simulaciones que aumentan hasta 20% la tasa efectiva del decil 10, reducen a 23,6 las veces que el ingreso promedio de este decil representa en el decil más bajo.

El efecto final de estas políticas, es decir, cuando se redistribuye la recaudación excedente a los tres deciles inferiores, sitúa este ratio en un rango entre 21 y 7 según el escenario de política analizado. Este último valor implica una significativa disminución en la desigualdad de ingresos entre el decil más alto y el más bajo y deja a la región en una relación de ingresos similar al promedio de los países de la OCDE y de quince países de la Unión Europea (cuyos ratios son 8,3 y 7,8 respectivamente).

Gráfico 26. Relación del ingreso medio per cápita entre el decil 10 y el decil 1 bajo distintos escenarios- Promedio para América Latina

(En número de veces)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto plano; iv- Impuesto dual; v- Impuesto estándar; vi- Tasa de 20% al D10 y vii- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

VII. Reflexiones finales

A pesar que el poder redistributivo de la política fiscal aumenta considerablemente cuando se evalúa el efecto del gasto público social en educación y salud, el impacto final de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es aún limitado en América Latina, especialmente si se lo compara con los resultados alcanzados por los países de la OECD.

Los resultados de este estudio demuestran que los niveles de desigualdad promedio de los ingresos de mercado son levemente superiores a los valores promedio de la OECD e incluso hay países de América Latina que registran una menor desigualdad de estos ingresos que las economías de ingresos altos. Sin embargo los sistemas tributarios y el gasto social en la región tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución del ingreso disponible. En América Latina el coeficiente de Gini cae, en promedio, 9 puntos porcentuales luego de los impuestos directos y las transferencias en efectivo y en especie, en comparación con una reducción de 23 puntos en la OECD y de 26 puntos para el promedio de quince economías de la Unión Europea. De esta forma, el índice de Gini de mercado para América Latina pasa de un valor promedio de 0,51 a 0,42 después del efecto de los sistemas fiscales.

Además, la gran diferencia respecto del poder redistributivo de la política fiscal entre los países latinoamericanos y las economías desarrolladas viene dada por las

transferencias en efectivo y los impuestos directos, ya que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto en educación y salud es bastante similar entre estos grupos de países. Los países de la región registran una disminución de la desigualdad vía transferencias públicas en especie que supera a la obtenida a través de las transferencias públicas monetarias y los impuestos sobre la renta personal. En promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa mientras que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce en 6 puntos adicionales. En los países europeos y en otras economías de la OECD, el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal promedia los 19 y 17 puntos respectivamente, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público en especie se sitúa entre los 6 y 7 puntos.

Si sólo se tiene en cuenta a la población en edad de jubilarse, los países de la OECD presentan una mayor desigualdad de los ingresos antes de la acción fiscal que los países de América Latina, pero luego de los beneficios de la seguridad social y de otras transferencias e impuestos directos, la situación es revertida completamente y el índice de Gini en la OECD se reduce alrededor de un 60%, mientras que en la región un 17%.

En síntesis, los resultados de este estudio sugieren que uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando la región es mejorar el poder redistributivo de la política fiscal tanto por el lado de los impuestos como de los gastos de manera tal de promover una mayor igualdad en la distribución del ingreso disponible y una mayor reducción de los niveles de pobreza.

Más allá de las claras diferencias entre países que se han ilustrado en los cálculos previos, en promedio, dos tercios de la reducción del coeficiente de Gini de los ingresos de mercado en América Latina proviene de las transferencias públicas en especie (gasto público en educación y salud), el 21% se debe a las transferencias en efectivo (incluidas las pensiones públicas) y solo el 13% restante corresponde al efecto del impuesto sobre la renta y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Esto indica que el impuesto sobre la renta personal constituye una de las principales áreas de la política fiscal que es necesario fortalecer y que además es importante garantizar el acceso de la población más vulnerable a servicios públicos de educación y salud que sean de buena calidad y comparables a los estándares internacionales.

En cuanto al primer desafío, las simulaciones aplicadas a las encuestas de hogares de potenciales reformas al impuesto sobre la renta personal muestran que existe espacio para ampliar el poder redistributivo de este tributo en la región. La equidad vertical mejora con la eliminación de los principales gastos tributarios, como así también con un régimen de impuesto familiar. La aplicación de un impuesto estándar, sobre una base imponible amplia, incrementa aún más el papel redistributivo del impuesto. En el caso hipotético que los países de la región incrementaran hasta 20% la tasa efectiva

que paga el decil superior en la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto a la renta personal aumentaría considerablemente. Si adicionalmente se redistribuye la mayor recaudación obtenida hacia los deciles inferiores, la acción fiscal sí tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini.

La evaluación del efecto redistributivo de estas potenciales reformas comprueba la importancia de promover acciones que combatan la evasión y elusión fiscal (en especial del impuesto sobre la renta personal); otorgar a las rentas de capital un tratamiento similar al aplicado sobre las rentas provenientes del trabajo; reducir los tratamientos preferenciales y rebajar el nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas en concordancia con los rangos establecidos en otras regiones.

Además, si la mayor recaudación obtenida a través de estas medidas se destina a reforzar las transferencias percibidas por los deciles de menores ingresos, se puede triplicar el efecto redistributivo de la política fiscal.

A fin de proveer mayores y mejores servicios a los hogares de menores recursos, varios países de la región necesitan aumentar la carga tributaria hacia los sectores más ricos, ya que los menores ingresos públicos condicionan el nivel del gasto público y de los programas sociales. En particular, es menester fortalecer la recaudación de aquellos tributos que gravan a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad contributiva, como son los casos de los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad inmueble u otros bienes patrimoniales. Si bien las reformas tributarias de los últimos años han ido avanzando en esa dirección, todavía existe una alta dependencia de la tributación indirecta como así también persisten problemas de incumplimiento impositivo, tratamientos preferenciales (principalmente a las rentas de capital), exenciones y otros beneficios fiscales que erosionan las bases tributarias de los impuestos directos.

Asimismo es importante mejorar la eficiencia en el uso de estos recursos: los estudios existentes concluyen que América Latina cuenta con cierto margen para mejorar la calidad y cantidad de los servicios de salud y educación con los recursos que actualmente se emplean. Según las mediciones disponibles, la eficiencia media del gasto en educación y salud es de alrededor del 80%, es decir, los sistemas educativos y de salud podrían producir un 20% más gastando lo mismo u obtener los mismos niveles de servicios con un costo un 20% menor.⁴⁵

Además, tal como se señala en CEPAL (2014b) el acceso a la salud y a la educación tiende a distribuirse más igualitariamente como consecuencia de los avances de los grupos más desaventajados, pero persisten brechas enormes en la calidad de dicho acceso y en los logros y aprendizajes. Por lo tanto, y tal como se comprueba en esta investigación, dado que el gasto público en educación y salud está más concentrado

45. Véase CEPAL (2014a).

en los estratos inferiores de la distribución del ingreso, es aún más relevante aunar esfuerzos para mejorar la calidad de estos servicios. Esto porque si las familias de menores ingresos reciben servicios de peor calidad que las personas de hogares de mayores ingresos que pueden acudir al sector privado, se limitan las capacidades de los más pobres, se afecta su inserción futura en el mercado laboral y la posibilidad de generar mayores ingresos, amplificando así la brecha de bienestar entre ambos grupos.

Por otro lado, más allá del crecimiento del empleo en la última década y de la relativa mejora de su calidad, ya que ha aumentado la importancia de los asalariados y se ha reducido el peso del empleo en sectores de baja productividad⁴⁶, resulta importante disminuir los niveles de informalidad en la región y generar más empleos de buena calidad de manera tal que una mayor proporción de la población pueda ocupar puestos de trabajos en sectores de mayor productividad, acceder a sistemas contributivos de salud y recibir mejores pensiones en el futuro; todo ello contribuiría a reducir la desigualdad.

Como la distribución del ingreso “primaria” (previa a la intervención del Estado) está determinada por diversas herencias de la riqueza tangible y material y del capital humano, la persistencia de la desigualdad refleja la inexistencia de políticas capaces de modificar esta situación en la región. Por supuesto, y como lo ha enfatizado la CEPAL en su trilogía de la igualdad (2010, 2012c, 2014b), es menester desplegar múltiples iniciativas para el cambio estructural con igualdad. Pero, sin duda, las políticas fiscales redistributivas han de contribuir en el futuro a cambiar este estigma regional.

46. Véase CEPAL (2014b).

Bibliografía

- Altimir, O (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *The Review of Income and Wealth*, Series 33, N° 2, New Haven, CT, International Association for Research in Income and Wealth.
- Alvaredo, F. (2010), "The Rich in Argentina over the Twentieth Century", en A. Atkinson and T. Piketty (eds), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Alvaredo, F. y J. Londoño Vélez (2013), "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010", CEQ Working Paper No. 12.
- Aronson, R y P. Lambert (1994), "Decomposing the Gini coefficient to reveal the vertical, horizontal, and re-ranking effects of income taxation", *National Tax Journal* Vol. 47, no. 2, pp. 273-94.
- Atkinson, A. (2007), "Measuring Top Incomes: Methodological Issues" en Atkinson y Piketty (eds.) "Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries", Oxford University Press.
- Atkinson, A. y T. Piketty (2007), "Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries", Oxford University Press.
- (2010), "Top Incomes: A Global Perspective", Oxford University Press.
- Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009), "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", BID-Eurosocial.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006), "La equidad fiscal en los países andinos", BID-Eurosocial.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), "Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe", BID, ISBN 978-1-59782-170-4.
- Breceda, K., Rigolini, J., y Saavedra, J. (2009), "Latin America and the social contract: Patterns of social spending and taxation", Policy Research Working Paper Series 4604, The World Bank.
- Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi y F. Amábile (2013), "Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay", CEQ Working Paper No. 10.
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2013), "Desigualdad y altos ingresos en Uruguay. Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el periodo 2009-2011", Documento presentado en el Taller Desigualdad y tributación a los altos ingresos, CEPAL-CEF-AECID, Montevideo.
- Burkhauser, R., Feng, S., Jenkins, S.P., y Larrimore, J. (2009), "Recent trends in top income shares in the United States: Reconciling estimates from March CPS and IRS tax return data". NBER Working Paper No. 15320.
- Castelletti, Bárbara (2013), "How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico", OECD Development Centre, Working Paper No. 318, OECD Publishing.
- CEPAL (2014a), "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas", LC/L.3766, Santiago de Chile.

- (2014b), “Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible”, LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago de Chile.
 - (2013a), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal”, LC/L.3580, Santiago de Chile.
 - (2013b), “Panorama Social de América Latina 2013”, LC/G.2580, Santiago de Chile.
 - (2013c), “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
 - (2012a), “Panorama Social de América Latina 2012”, LC/G.2557-P, Santiago de Chile.
 - (2012b), “La medición de los ingresos en la encuesta CASEN 2011-R2”, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, versión preliminar, agosto.
 - (2012c), “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo”, LC/G.2524 (SES.34/3), Santiago de Chile.
 - (2011), “Panorama Social de América Latina 2011”, LC/G.2514-P, Santiago de Chile.
 - (2010), “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile.
 - (2007), “Panorama Social de América Latina 2007”, LC/G.2351-P, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, Cuadernos de la CEPAL Nro. 95, LC/G.2497-P, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, Serie Macroeconomía del Desarrollo no. 60, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cornia, Giovanni Andrea (2013), “Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990–2010”, *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, G. Cornia (ed.), Oxford University Press.
- DGSC (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 1999), “El impacto redistributivo del Gasto Público en los Sectores Sociales”. Resultados Provisorios, Documento de Trabajo N° GP/08. Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- (2002), “El Impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina. Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares”, Documento de Trabajo N° GP/12, Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Díaz de Sarralde, S., C. Garcimartín y J. Ruiz-Huerta (2010), “La paradoja de la progresividad en países de baja tributación: el impuesto a la renta en Guatemala”, *Revista CEPAL* 102, pp. 87–102.
- Engel, E, A Galetovic y C. Raddatz (1999), “Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic”, *Journal of Development Economics*, Vol. 59, pp. 155–192.
- Fairfield, T. y M. Jorratt (2014), “Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile”, *ICTD Working Paper 17*. FMI (2014), “Fiscal Policy and Income Inequality”, *IMF Policy Paper*.
- Gómez Sabaini, J. C., Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011): “Argentina. La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso”. Informe elaborado a solicitud de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC; Serie de Estudios sobre Equidad Fiscal en América Latina EUROSOCIAL – BID (en prensa).
- Gómez Sabaini, J.C y D. Morán (2013), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, serie Macroeconomía del Desarrollo N° 133, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, I., y R. Martner (2012), Superando el “síndrome del casillero vacío”. Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina, *Revista de la CEPAL* 108, Santiago de Chile.

- Goñi, E., J. Lopéz y L. Servén (2011), "Fiscal Distribution and Income Inequality in Latin America", *World Development* Vol. 39, No. 9, pp. 1558–1569.
- Higgins, S., N. Lustig, J. Ramirez y W. Swanson (2013), "Social spending, taxes and income redistribution in Paraguay", CEQ Working Paper No.11.
- Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu y D. Bloch (2012), "Less Income Inequality and More Growth. Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD", OECD Economics Department Working Papers, No. 924, OECD Publishing.
- ICEFI (2013a), "Reformas fiscales en América Latina. El caso de El Salvador (2009-2012)", CEPAL, Santiago de Chile.
- ICEFI (2013b), "Reformas tributarias en Guatemala 2009-2012", CEPAL, Santiago de Chile.
- Jaramillo, M. (2013), "The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru", CEQ Working Paper No. 9.
- Jiménez, J.P, J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", Documento de Proyecto LC/W. 309, CEPAL, Santiago de Chile.
- Jorratt, M. (2011), "Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay, serie Macroeconomía del Desarrollo 113, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010), "Equidad Fiscal en Chile: Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social", Serie de Equidad Fiscal en América Latina, BID.
- Joumard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 926, OECD Publishing.
- Kakwani, N. (1984), "On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity", *Advances in Econometrics*, vol. 3, 149-168.
- Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", SP Discussion Paper No. 0605, World Bank.
- López-Calva, L.F. y C.M. Urzúa (2011), "Sistemas de impuestos y prestaciones en América Latina", BUAP-IDRC-ITESM-PNUD, México D.F.
- Lustig, Nora. Carola Pessino y John Scott (2013), "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview", CEQ Working Paper No. 13.
- Lustig, Nora y Sean Higgins (2013), "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes", Handbook, CEQ Working Paper No. 1.
- Lustig, N. y C. Pessino (2013), "Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions". CEQ Working Paper No. 5.
- MIDEPLAN (2007), "Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social", Ministerio de Planificación, Santiago de Chile.
- OECD (2008), "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011), "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising", OECD Publishing, Paris.
- OECD/CEPAL/CIAT (2014), "Estadísticas tributarias de América Latina", OECD Publishing.
- Paz Arauco, V., G. Gray Molina, W. Jiménez Pozo y E. Yáñez Aguilar (2013), "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia". CEQ Working Paper No. 6.
- Piketty, T. (2003), "Income Inequality in France, 1901-1998", *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 111(5), pp. 1004-42.

- Plotnick, Robert (1981), "A measure of horizontal inequity." *Review of Economics and Statistics* 63: 283-88.
- Plotnick, Robert (1985), "A comparison of measures of horizontal inequity", en "Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being", M. David y T. Smeeding editores, Capítulo 8, University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research (NBER), New York.
- PNUD (2013), "Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso", Nueva York.
- Santa María, M., R. Steiner, J. Botero, M. Martínez y N. Millán (2010), "El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura", Fedesarrollo, Bogotá.
- Scott, J. (2013), "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System". CEQ Working Paper No. 8.
- SHCP (2011), "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Mexico D.F.
- Ter-Minassian, T. (2012), "More than Revenue: Main Challenges for Taxation in Latin America and the Caribbean," Policy Brief no. IDB-PB-175.
- Urban, Ivica (2009), "Kakwani decomposition of redistributive effect: Origins, critics and upgrades", ECINEQ WP 148.
- Urzúa, Carlos M. (2012), "Fiscal inclusive development: Microsimulation Models for Latin America", IDRC-UNDP - ITESM, México DF.

Anexos

Cuadro A.1. Escenario que incluye las pensiones públicas contributivas como parte del ingreso de mercado. Coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas en diez países de América Latina (Alrededor de 2011*)

País	Ingreso de mercado, incluidas pensiones contributivas (A)	Ingreso de mercado más pensiones no contributivas (B) (B= A + pensiones públicas no contr.)	Ingreso bruto (C) (C= B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D= C - ISR - CSS)
Argentina	0,526	0,490	0,484	0,467
Bolivia	0,501	0,493	0,491	0,487
Brasil	0,538	0,528	0,518	0,506
Chile	0,532	0,526	0,510	0,499
Costa Rica	0,516	0,510	0,503	0,492
Ecuador	0,471	0,467	0,461	0,456
México	0,495	0,494	0,484	0,461
Panamá	0,530	0,524	0,519	0,506
Paraguay	0,525	0,524	0,523	0,520
Uruguay	0,416	0,411	0,400	0,382

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Notas: * Resultados sujetos a revisión.

Cuadro A.2. Índices de progresividad y equidad del Impuesto a la Renta bajo distintos escenarios

Indicadores de las simulaciones de reformas al IRPF	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Promedio AL
	Ginis																
Del ingreso bruto	0,484	0,518	0,510	0,531	0,503	0,461	0,443	0,551	0,484	0,465	0,519	0,523	0,482	0,551	0,400	0,384	0,49
Post IRPF actual	0,467	0,506	0,495	0,523	0,493	0,457	0,434	0,546	0,461	0,456	0,506	0,520	0,472	0,543	0,384	0,380	0,48
i- Post IRPF sin gastos tributarios	0,455	0,501	0,491	0,518	0,480	0,453	0,432	0,537	0,467	0,452	0,505	0,516	0,469	0,541	0,383	0,379	0,47
ii- Post Impuesto familiar	0,452	0,501	0,491	0,518	0,477	0,452	0,431	0,536	0,466	0,451	0,505	0,516	0,470	0,541	0,380	0,378	0,47
iii- Post Impuesto plano	0,457	0,502	0,493	0,518	0,483	0,454	0,432	0,537	0,475	0,453	0,506	0,516	0,470	0,542	0,385	0,381	0,48
iv- Post Impuesto dual	0,455	0,502	0,491	0,518	0,481	0,453	0,432	0,540	0,467	0,452	0,506	0,516	0,470	0,542	0,383	0,379	0,47
v- Post Impuesto estándar	0,453	0,496	0,476	0,506	0,472	0,441	0,427	0,514	0,465	0,434	0,491	0,501	0,465	0,532	0,378	0,375	0,46
vi- Post tasa de 20% para D10	0,453	0,481	0,471	0,495	0,467	0,426	0,409	0,515	0,449	0,428	0,483	0,487	0,447	0,515	0,365	0,354	0,45
vii- Post tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9	0,453	0,477	0,467	0,491	0,465	0,421	0,404	0,512	0,447	0,423	0,479	0,482	0,443	0,512	0,360	0,347	0,45
<i>Con transferencias a deciles 1, 2 y 3</i>																	
i- Post IRPF sin gastos tributarios	0,367	0,488	0,480	0,507	0,425	0,441	0,420	0,507	0,451	0,440	0,504	0,503	0,464	0,536	0,371	0,358	0,45
ii- Post Impuesto familiar	0,365	0,488	0,481	0,508	0,423	0,441	0,419	0,507	0,451	0,440	0,504	0,503	0,464	0,536	0,369	0,357	0,45
iii- Post Impuesto plano	0,369	0,490	0,483	0,507	0,428	0,442	0,420	0,508	0,459	0,441	0,504	0,503	0,464	0,536	0,373	0,360	0,46
iv- Post Impuesto dual	0,367	0,490	0,481	0,508	0,426	0,441	0,420	0,510	0,451	0,440	0,504	0,503	0,464	0,536	0,371	0,358	0,45
v- Post Impuesto estándar	0,418	0,470	0,427	0,463	0,412	0,388	0,412	0,405	0,480	0,368	0,454	0,437	0,453	0,495	0,369	0,360	0,43
vi- Post tasa de 20% para D10	0,361	0,416	0,408	0,421	0,384	0,357	0,347	0,426	0,392	0,363	0,420	0,400	0,388	0,435	0,320	0,289	0,38
vii- Post tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9	0,361	0,386	0,381	0,391	0,370	0,327	0,321	0,401	0,375	0,335	0,389	0,371	0,357	0,407	0,298	0,263	0,36

Cuadro A.2. Índices de progresividad y equidad del Impuesto a la Renta bajo distintos escenarios (cont.)

Indicadores de las simulaciones de reformas al IRPF	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Promedio AL
Reynolds Smolensky																	
IRPF actual	0,017	0,012	0,014	0,008	0,010	0,005	0,009	0,005	0,023	0,009	0,013	0,002	0,010	0,008	0,016	0,004	0,010
i- IRPF sin gastos tributarios	0,029	0,017	0,019	0,013	0,023	0,009	0,011	0,014	0,017	0,012	0,014	0,007	0,012	0,010	0,017	0,005	0,014
ii- Impuesto familiar	0,032	0,017	0,019	0,013	0,026	0,009	0,012	0,015	0,017	0,013	0,014	0,007	0,012	0,010	0,020	0,006	0,015
iii- Impuesto plano	0,027	0,016	0,016	0,013	0,019	0,008	0,011	0,014	0,009	0,011	0,014	0,007	0,012	0,010	0,015	0,003	0,013
iv- Impuesto dual	0,029	0,016	0,018	0,013	0,022	0,008	0,011	0,011	0,017	0,012	0,014	0,007	0,012	0,009	0,017	0,005	0,014
v- Impuesto estándar	0,031	0,022	0,034	0,025	0,031	0,021	0,016	0,037	0,018	0,030	0,028	0,022	0,017	0,019	0,021	0,009	0,024
vi- Tasa de 20% al D10	0,031	0,037	0,039	0,036	0,036	0,035	0,035	0,036	0,034	0,036	0,036	0,036	0,034	0,036	0,035	0,030	0,035
vii- Tasa de 20% D10 y 10% D8 y 9	0,031	0,041	0,043	0,040	0,038	0,041	0,040	0,039	0,037	0,041	0,040	0,041	0,039	0,039	0,040	0,036	0,039
Reynolds Smolensky																	
<i>Con transferencias a deciles 1, 2 y 3</i>																	
i- IRPF sin gastos tributarios	0,117	0,030	0,029	0,024	0,078	0,020	0,023	0,044	0,033	0,024	0,015	0,020	0,018	0,016	0,029	0,026	0,034
ii- Impuesto familiar	0,119	0,030	0,028	0,023	0,080	0,020	0,024	0,044	0,033	0,025	0,015	0,019	0,018	0,015	0,030	0,027	0,034
iii- Impuesto plano	0,115	0,028	0,027	0,024	0,074	0,019	0,023	0,043	0,025	0,023	0,015	0,019	0,018	0,015	0,026	0,024	0,033
iv- Impuesto dual	0,117	0,028	0,029	0,023	0,077	0,020	0,023	0,041	0,032	0,024	0,015	0,019	0,018	0,015	0,029	0,026	0,034
v- Impuesto estándar	0,066	0,048	0,083	0,068	0,091	0,073	0,031	0,146	0,003	0,096	0,066	0,086	0,028	0,056	0,031	0,024	0,062
vi- Tasa de 20% al D10	0,123	0,102	0,102	0,110	0,119	0,104	0,096	0,125	0,091	0,101	0,099	0,122	0,094	0,116	0,080	0,095	0,105
vii- Tasa de 20% D10 y 10% D8 y 9	0,123	0,132	0,129	0,140	0,133	0,135	0,122	0,150	0,109	0,129	0,131	0,152	0,125	0,144	0,102	0,121	0,130

Cuadro A.2. Índices de progresividad y equidad del Impuesto a la Renta bajo distintos escenarios (cont.)

Indicadores de las simulaciones de reformas al IRPF	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Promedio AL
	Relación del ingreso medio per cápita entre el decil 10 y el decil 1																
Del ingreso bruto	27,8	38,2	27,7	36,1	32,4	23,3	18,3	40,6	24,1	22,3	38,9	37,1	33,3	43,9	13,0	14,3	29,5
Post IRPF actual	25,3	35,7	25,7	34,6	30,7	22,7	17,4	39,4	21,1	21,2	36,1	36,6	31,3	42,1	11,9	14,0	27,9
i- Post IRPF sin gastos tributarios	22,9	34,8	25,2	33,6	28,2	22,2	17,1	37,5	21,8	20,8	36,1	35,7	31,0	41,6	11,7	13,8	27,1
ii- Post Impuesto familiar	22,7	34,7	25,2	33,6	28,0	22,1	17,1	37,3	21,7	20,8	36,0	35,7	31,0	41,5	11,6	13,7	27,0
iii- Post Impuesto plano	23,0	35,0	25,4	33,6	28,7	22,3	17,2	37,6	22,4	21,0	36,1	35,7	31,0	41,7	11,9	14,0	27,3
iv- Post Impuesto dual	23,0	35,3	25,2	33,7	28,3	22,2	17,1	38,1	21,8	20,8	36,1	35,7	31,0	41,7	11,7	13,8	27,2
v- Post Impuesto estándar	23,4	33,8	23,2	31,6	27,1	20,5	16,7	32,4	21,9	18,7	33,3	32,7	30,1	39,4	11,5	13,5	25,6
vi- Post tasa de 20% para D10	22,5	30,6	22,2	28,9	25,9	18,6	14,6	32,5	19,5	17,8	31,1	29,7	26,6	35,2	10,4	11,5	23,6
vii- Post tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9	22,5	30,6	22,2	28,9	25,9	18,6	14,6	32,5	19,5	17,8	31,1	29,7	26,6	35,2	10,4	11,5	23,6
<i>Con transferencias a deciles 1, 2 y 3</i>																	
i- Post IRPF sin gastos tributarios	7,7	26,3	21,1	26,9	12,2	18,1	14,3	21,3	17,1	17,2	34,9	27,3	27,0	36,0	10,3	10,3	20,5
ii- Post Impuesto familiar	7,7	26,5	21,5	27,4	12,2	18,1	14,3	21,4	17,2	17,2	35,1	27,4	27,1	36,6	10,3	10,3	20,6
iii- Post Impuesto plano	7,7	26,5	21,4	26,9	12,4	18,2	14,3	21,4	17,5	17,3	34,9	27,3	27,1	36,0	10,4	10,4	20,6
iv- Post Impuesto dual	7,7	26,6	21,1	27,1	12,2	18,1	14,3	21,6	17,1	17,2	35,0	27,4	27,1	36,0	10,3	10,3	20,6
v- Post Impuesto estándar	13,5	20,5	12,1	15,6	11,0	10,1	13,4	7,8	29,4	8,4	16,7	12,3	23,2	19,7	10,2	11,0	14,7
vi- Post tasa de 20% para D10	7,3	11,1	10,1	10,3	8,4	7,7	7,2	9,5	9,6	8,1	11,6	9,0	10,2	10,7	6,5	5,5	8,9
vii- Post tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9	7,3	8,7	8,2	8,1	7,5	6,2	6,0	7,8	8,3	6,6	8,9	7,2	7,9	8,4	5,6	4,7	7,3

Cuadro A.2. Índices de progresividad y equidad del Impuesto a la Renta bajo distintos escenarios (cont.)

Indicadores de las simulaciones de reformas al IRPF	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Promedio AL
Kakwani																	
IRPF actual	0,42	0,43	0,44	0,37	0,40	0,52	0,41	0,40	0,44	0,48	0,44	0,43	0,43	0,39	0,45	0,54	0,44
i- IRPF sin gastos tributarios	0,23	0,42	0,44	0,44	0,31	0,45	0,34	0,37	0,25	0,42	0,43	0,46	0,42	0,39	0,37	0,17	0,37
ii- Impuesto familiar	0,25	0,44	0,45	0,45	0,35	0,48	0,39	0,39	0,27	0,46	0,45	0,46	0,42	0,42	0,45	0,23	0,40
iii- Impuesto plano	0,21	0,40	0,39	0,43	0,26	0,39	0,33	0,36	0,14	0,38	0,43	0,45	0,41	0,38	0,33	0,10	0,34
iv- Impuesto dual	0,22	0,39	0,43	0,41	0,30	0,44	0,34	0,29	0,25	0,42	0,43	0,45	0,41	0,38	0,37	0,17	0,36
v- Impuesto estándar	0,42	0,44	0,44	0,42	0,39	0,37	0,46	0,30	0,46	0,37	0,43	0,35	0,49	0,38	0,48	0,44	0,41
vi- Tasa de 20% al D10	0,23	0,41	0,41	0,40	0,33	0,45	0,42	0,37	0,32	0,44	0,41	0,41	0,43	0,38	0,43	0,39	0,39
vii- Tasa de 20% D10 y 10% D8 y 9	0,22	0,34	0,35	0,33	0,30	0,37	0,36	0,31	0,29	0,37	0,34	0,33	0,35	0,31	0,39	0,36	0,33
Atkinson-Plotnick																	
IRPF actual	0,030	0,006	0,004	0,008	0,007	0,001	0,009	0,002	0,057	0,004	0,005	0,001	0,007	0,005	0,023	0,002	0,011
i- IRPF sin gastos tributarios	0,113	0,007	0,006	0,004	0,027	0,006	0,016	0,010	0,033	0,009	0,005	0,001	0,009	0,006	0,029	0,014	0,018
ii- Impuesto familiar	0,122	0,003	0,002	0,002	0,020	0,003	0,014	0,006	0,032	0,005	0,004	0,001	0,009	0,004	0,014	0,022	0,016
iii- Impuesto plano	0,139	0,009	0,007	0,005	0,029	0,009	0,020	0,012	0,046	0,013	0,007	0,002	0,010	0,006	0,029	0,017	0,023
iv- Impuesto dual	0,114	0,008	0,005	0,006	0,029	0,006	0,016	0,012	0,033	0,009	0,006	0,001	0,009	0,006	0,029	0,014	0,019
v- Impuesto estándar	0,053	0,013	0,032	0,019	0,045	0,082	0,025	0,160	0,014	0,100	0,029	0,052	0,013	0,026	0,035	0,017	0,045
vi- Tasa de 20% al D10	0,093	0,018	0,013	0,018	0,029	0,032	0,037	0,020	0,037	0,025	0,024	0,024	0,036	0,021	0,047	0,062	0,033
vii- Tasa de 20% D10 y 10% D8 y 9	0,047	0,011	0,008	0,008	0,014	0,014	0,019	0,008	0,018	0,012	0,010	0,009	0,016	0,009	0,026	0,026	0,016

Cuadro A.2. Índices de progresividad y equidad del Impuesto a la Renta bajo distintos escenarios (cont.)

Indicadores de las simulaciones de reformas al IRPF	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Promedio AL
	Tasa media efectiva total																
IRPF actual	3,9	2,8	3,2	2,1	2,4	0,9	2,1	1,3	5,0	1,8	3,0	0,5	2,5	2,0	3,5	0,7	2,3
i- IRPF sin gastos tributarios	11,8	3,8	4,0	3,0	7,0	1,9	3,2	3,7	6,3	2,9	3,1	1,6	2,9	2,4	4,5	2,7	4,0
ii- Impuesto familiar	11,7	3,8	3,9	2,9	7,0	1,9	3,1	3,7	6,2	2,8	3,1	1,5	2,9	2,4	4,4	2,7	4,0
iii- Impuesto plano	11,8	3,8	4,0	3,0	7,0	1,9	3,2	3,7	6,3	2,9	3,1	1,6	2,9	2,4	4,5	2,7	4,0
iv- Impuesto dual	11,8	3,8	4,0	3,0	7,0	1,9	3,2	3,7	6,3	2,9	3,1	1,5	2,9	2,4	4,5	2,7	4,0
v- Impuesto estándar	6,9	4,9	7,3	5,7	7,5	5,5	3,4	11,3	3,8	7,8	6,1	6,0	3,4	4,9	4,3	2,1	5,7
vi- Tasa de 20% al D10	12,3	8,4	8,6	8,4	9,8	7,2	7,7	9,0	9,9	7,7	8,2	8,1	7,6	8,8	7,6	7,1	8,5
vii- Tasa de 20% D10 y 10% D8 y 9	12,3	10,8	10,9	11,1	11,0	9,8	9,9	11,4	11,3	10,0	10,8	10,8	10,0	11,4	9,4	9,3	10,6
Tasa media efectiva del decil 10																	
IRPF actual	9,1	6,6	7,1	4,4	5,3	2,5	4,8	2,9	10,6	4,8	7,1	1,2	5,8	4,3	8,4	2,3	5,4
i- IRPF sin gastos tributarios	18,7	8,9	9,2	7,0	12,8	4,7	6,3	7,7	10,6	6,6	7,3	3,8	6,9	5,3	9,6	4,2	8,1
ii- Impuesto familiar	19,3	9,1	9,1	7,0	13,5	5,0	6,6	8,1	10,9	6,9	7,5	3,8	6,9	5,5	10,3	4,4	8,4
iii- Impuesto plano	17,6	8,3	8,2	7,0	11,4	4,2	6,0	7,4	8,2	6,0	7,2	3,8	6,8	5,2	8,7	3,4	7,5
iv- Impuesto dual	18,6	8,6	9,0	6,7	12,5	4,7	6,3	6,9	10,5	6,5	7,2	3,7	6,9	5,3	9,6	4,2	7,9
v- Impuesto estándar	15,9	11,5	16,4	12,7	16,3	11,8	8,7	20,3	9,3	16,4	14,3	11,9	9,4	10,5	11,5	5,5	12,6
vi- Tasa de 20% al D10	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
vii- Tasa de 20% D10 y 10% D8 y 9	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Capítulo II. Efectos distributivos de las reformas en impuestos y transferencias. UE-27. 2008-2012

I. Introducción

El logro la equidad y condiciones de vida consideradas aceptables son un punto central de preocupación de las sociedades actuales, lo que lleva al Estado al diseño de políticas públicas orientadas a alcanzar estas metas. Esto supone centrar esfuerzos en los niveles de ingresos que reciben las personas y las familias, modificando en algunos casos los resultados que el funcionamiento del mercado genera. Las dos herramientas con las que cuentan los gobiernos para modificar la distribución del ingreso son el sistema impositivo y las transferencias monetarias. Además de tratar de reducir desigualdades en un momento del tiempo, la política pública busca también “suavizar” las variaciones del ingreso de las personas a lo largo del ciclo de la vida. Estas variaciones pueden deberse a eventos en la vida de la persona (como la pérdida del empleo) o bien a la evolución del ciclo económico (una recesión).

Este documento estudia la política impositiva y de transferencias durante los años 2008-2012 en la Unión Europea. Entre las características de este período se encuentran la existencia de tasas de crecimiento negativas o inferiores a las de años anteriores; aumentos en las tasas de desempleo y el deterioro de las finanzas públicas. En este contexto los gobiernos se enfrentan al desafío de fomentar el empleo constituyendo para ello una herramienta la reducción de la imposición sobre el trabajo y por otro lado también existe un aumento de la demanda de prestaciones sociales, por ejemplo del seguro de desempleo, lo que implica incrementar sus ingresos (siendo un mecanismo la imposición sobre el ingreso). Por ello los años 2008-2012 se convierten en un período en el que se realizan numerosas reformas en la imposición al ingreso personal y en las transferencias a las persona y a los hogares. Y surge la pregunta sobre cómo estas reformas afectan el nivel de vida de la población y la equidad. Este documento trata de responder a estas cuestiones, utilizando datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (Eurostat).

En el primer capítulo se contextualiza el período de crisis y sus principales características. Si bien esta recesión tiene un carácter global, parece haber atacado de forma

particularmente dura a los países de la Unión Europea, puesto que las caídas en el nivel del PIB fueron mayores y la recuperación más lenta. En el capítulo II se realiza una digresión sobre las funciones del Estado, particularmente en la distribución del ingreso. Se trata de responder a la pregunta de qué concepto de ingreso es el que se maneja. Puede hablarse por ejemplo del ingreso de las personas o de las familias y considerar o no el efecto de los impuestos y las transferencias. En el capítulo III, se describen las reformas en la imposición al ingreso personal y en las transferencias que han realizado los Estados en los años 2008-2012. La primera característica es que las reformas son muy abundantes y pueden operar en sentidos contrarios, por ejemplo un país puede incrementar sus tasas de impuestos y al mismo tiempo aumentar las transferencias para algunos grupos. En la mayoría de los países se reduce la imposición sobre los ingresos salariales más bajos, incluyendo las contribuciones sociales. Otro aspecto de interés es establecer la progresividad/regresividad de las reformas, el resultado es que en la mitad de los países las reformas tienen una orientación progresiva y en la otra mitad son regresivas. El capítulo IV muestra la evolución de las condiciones de vida de la población, medidas a través de la tasa de pobreza y las tasas de privación y se considera la desigualdad utilizando el índice de Gini.

Los resultados muestran que la tasa de pobreza y la tasa de privación se reducen después de impuestos y transferencias, lo que indicaría una política pública que actúa a mejorando las condiciones de vida de la población y reduciendo los niveles de desigualdad. Pese a este esfuerzo la tasa de pobreza se incrementa en el período 2008-2012 en la mayoría de países.

1. Contexto: crisis financiera y la gran recesión

La recuperación de la “gran recesión” ha sido más difícil para el continente europeo. Hecho explicado porque algunos países no han logrado entre 2008 y 2012 tasas de crecimiento positivas. Existen preocupaciones sobre el efecto de la crisis sobre la población, particularmente en aspectos de distribución del ingreso y equidad.

La reciente crisis financiera de 2008-2009 dio origen a un período de lento crecimiento económico bautizado como la “Gran Recesión”, que ha sido la mayor contracción que han experimentado las economías desarrolladas desde los años 30’s del siglo anterior. La crisis se origina a partir de una situación de liquidez global, manifestada en bajas tasas interés para la concesión de préstamos, incentivando a los consumidores a la compra de bienes duraderos, tales como vivienda y aumentando como resultado su precio. Las acciones, también vieron incrementar su valor, alcanzando niveles que no eran sostenibles en el tiempo.

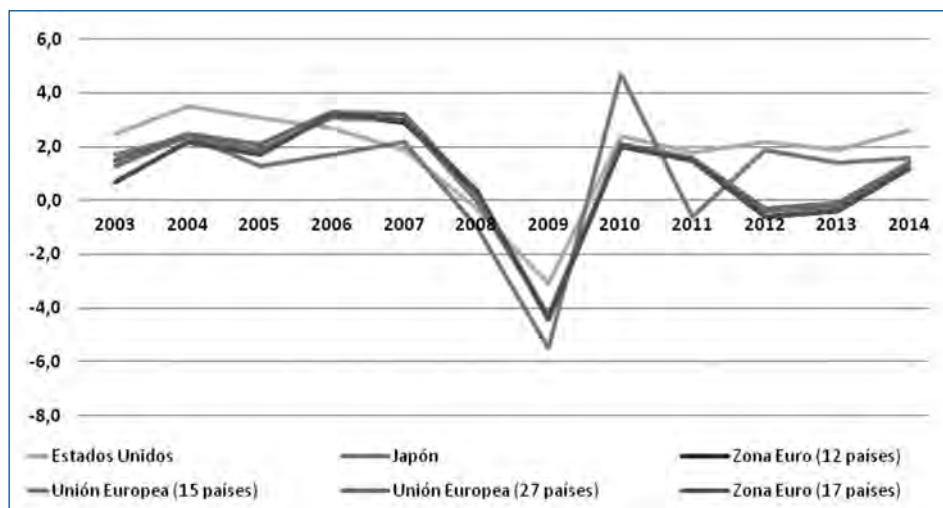
En el plano institucional, este escenario fue acompañado por bajos niveles de regulación, permitiéndose la realización de actividades altamente arriesgadas. Antes de los

90, el mayor porcentaje de ingreso de los bancos provenía de las diferencias entre las tasas de interés activa y pasiva. En los años 90's esto cambió y los bancos comenzaron a tener mayores ingresos provenientes de la compra y venta de instrumentos financieros y de hipotecas. Un reflejo de este nuevo enfoque de trabajo es la forma de remuneración del personal, aumentando la importancia de los bonos por desempeño (venta de instrumentos financieros) como proporción del salario. Los bancos pudieron realizar préstamos sin una expansión de su capital equivalente, situación que fue posible gracias a dos factores: primero, la existencia de la banca distributiva, con un banco que origina préstamos y luego encuentra una manera de colocarlo fuera de sus libros (distribuyéndolos), pudiendo realizarse más préstamos sin quebrantar los requerimientos legales de capital. La re-venta de hipotecas es un ejemplo de la operación de mecanismos de distribución. Segundo, el cambio de Basilea I a Basilea II implicó considerar los préstamos hipotecarios como menos riesgosos, permitiendo el otorgamiento de más hipotecas (Keeley y Love, 2010).

Con el paso del tiempo bancos y otras instituciones financieras sufrieron grandes pérdidas que afectaron sus niveles de capital. Cuando el tenedor de una hipoteca no puede realizar más pagos, puede recurrir a la venta de la propiedad para pagar el crédito, a menos que los precios de dichas posesiones hayan iniciado a caer, que fue lo que efectivamente ocurrió. Se observó un incremento en el riesgo de moratoria en las hipotecas y los bancos se llenaron de hipotecas "tóxicas", lo que condujo a mayores niveles de precaución para la realización de préstamos inter-bancarios. Esta crisis financiera rápidamente contagió a la economía real, con muchos países alrededor del mundo en una franca recesión (Keeley y Love, 2010).

Si bien la crisis financiera inició en Estados Unidos, la zona de la Unión Europea ha tenido mayores dificultades de recuperación, debido a las características propias que tiene un espacio de libre comercio o de unión monetaria, entre países con niveles de desarrollo asimétrico. La adopción del euro, facilitó la salida de flujos de capital desde los países del centro de Europa hacia el resto, lo que condujo a una convergencia de las tasas de interés, que a su vez impulsó el crecimiento económico, permitiendo aumentar los niveles de consumo y los ingresos (y gastos) del sector público. Finalmente, se produjo una apreciación real y una consecuente pérdida de competitividad entre algunos países, afectándose negativamente las exportaciones, hasta llegar a desbalances de la cuenta corriente. Antes de la crisis los países más afectados tenían una buena posición fiscal, pero la recesión que siguió a la crisis financiera global, condujo a incrementos del déficit y a empeorar los indicadores de sostenibilidad fiscal, generando preocupación sobre los niveles de deuda soberana. Los países del Centro, en particular Alemania, pudieron mantener su patrón de competitividad a través de restricciones en los salarios, lo que les permitió incrementar sus exportaciones al resto de países, mientras los bancos se beneficiaban de incrementar los préstamos a los países fuera del centro (Yifu Lin y Treichel, 2013).

Gráfico 1. Tasas de crecimiento anuales: Unión Europea, Estados Unidos y Japón



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat. Ver Anexo 1.

Sin embargo, estos promedios regionales esconden también diferentes desempeños entre los países europeos. La tabla 1, muestra a los países que conforman la UE, agrupados de acuerdo al impacto que tuvo la crisis financiera y a la velocidad de su posterior recuperación. Las filas señalan la contracción del PIB que sufrieron los países en 2009, y las columnas las tasas de crecimiento promedio del PIB en el período 2010-2012.

Del cuadro se destaca Polonia, que no experimentó contracción de su economía en 2009 y además ha presentado tasas de crecimiento positivas superiores al 2% en el período posterior. También llaman la atención países como Alemania, Lituania, Letonia y Estonia que a pesar de haber sufrido fuertes contracciones del PIB en 2009 (mayores a 5%) han experimentado una recuperación vigorosa, con tasas de crecimiento promedio entre 2010 y 2012 superiores al 2%. El camino de la recuperación ha sido más difícil para Grecia, España, Chipre, Portugal, Eslovenia e Italia, que presentan en promedio tasas de crecimiento del PIB negativas entre 2010 y 2012. Este cuadro permite comprobar cómo la dificultad de recuperación Económica de Europa, está ligada al desempeño de los países llamados mediterráneos.

La crisis financiera produjo una reducción de los flujos del comercio internacional. Entre 2008 y 2009, las exportaciones mundiales se redujeron en 22%¹. Como se observa en el gráfico 2, la mayor caída de las exportaciones la experimentó Japón (-25.7%), siguiéndole la Unión Europea (-22.5%). La reducción de las exportaciones de Estados

1. Según datos de la Organización Mundial del Comercio.

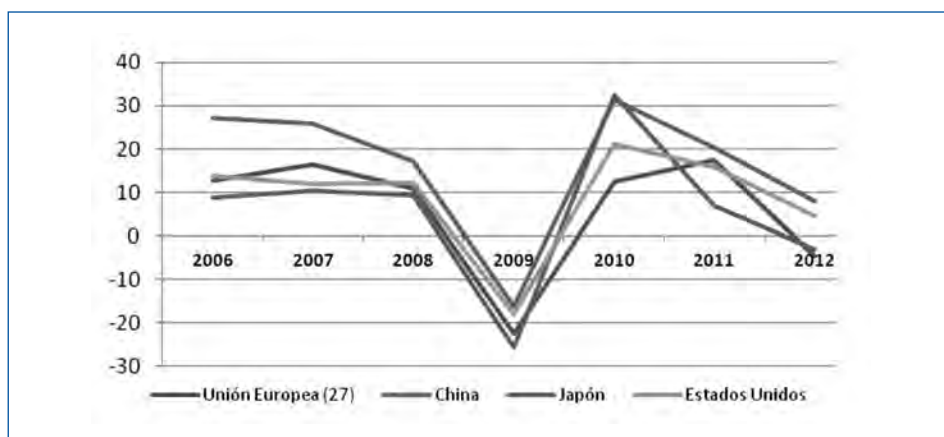
Unidos y China es similar, siendo de -18% y -16% respectivamente. En 2010, la recuperación de las exportaciones ha implicado tasas de crecimiento de las mismas superiores al 20% en los países comparados, excepto en la Unión Europea, área en la que las exportaciones únicamente crecieron 12% (en los anexos 2 y 3, se muestra la contracción de las exportaciones por país de la Unión Europea en el período 2008-2009 y su posterior recuperación).

Tabla 1. Agrupación de países de acuerdo a la contracción del PIB en 2009 y las tasas de crecimiento en el período posterior (2010-2012).

Contracción del PIB - 2009	Tasa de crecimiento del PIB 2010-2012		
	Tasa de crecimiento negativa	0.0 > Crecimiento del PIB < 2.0	Crecimiento del PIB ≥ 2.0
Tasa de crecimiento positiva	-	-	Polonia
-5.00 ≥ Reducción PIB ≤ 0.00	Grecia España Chipre Portugal	Bélgica República Checa Francia Luxemburgo Malta Países Bajos Austria Reino Unido	Eslovaquia Suecia
Reducción PIB ≤ -5.00	Eslovenia Italia	Bulgaria Dinamarca Irlanda Hungria Rumania Finlandia	Alemania Lituania Letonia Estonia

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat. Ver Anexo 1.

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones mundiales

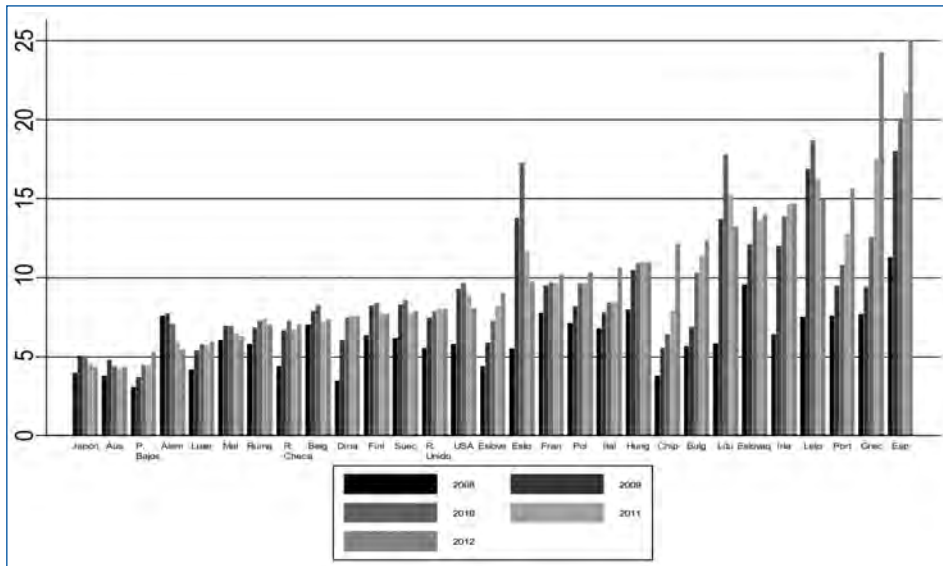


Fuente: elaboración propia, con datos de OMC.

La contracción de la actividad económica ha conducido a mayores niveles de desempleo. Entre 2007 y 2009 el aumento en el número de personas desempleadas puede encontrarse entre 20 y 30 millones, correspondiendo tres cuartas partes de este incremento a las economías avanzadas y el resto a las economías emergentes. El desempleo tiene costos sociales y humanos, como la pérdida de ingresos, deterioro del capital humano, trabajadores desanimados, afecciones en la salud y daños a la cohesión social, entre otros. Además, los hijos de padres desempleados pueden ver mermada su salud y educación. Las tasas de desempleo aumentaron notablemente en Estados Unidos (país en el que se originó la crisis) y también en España, de hecho estos países aportaron dos terceras partes del incremento en el desempleo en las economías desarrolladas (Dao y Loungani, 2010).

El gráfico 3 muestra las tasas de desempleo del área UE-27 y Estados Unidos y Japón en el período 2008-2012. En 2012, varios países de la UE-27 tienen tasas de desempleo superiores a dos dígitos, Grecia y España, tienen tasas superiores al 20%, ambos países, ambos países corresponden a la primera fila de la Tabla 1, es decir, no han logrado tasas promedio de crecimiento del PIB positivas después de 2009. Japón y Alemania son los países que en función del empleo han superado mejor la crisis, en 2012 los niveles de desempleo de Alemania son incluso inferiores a los de 2012.

Gráfico 3. Tasa de desempleo. UE-27, Japón y Estados Unidos. Años 2008 a 2012



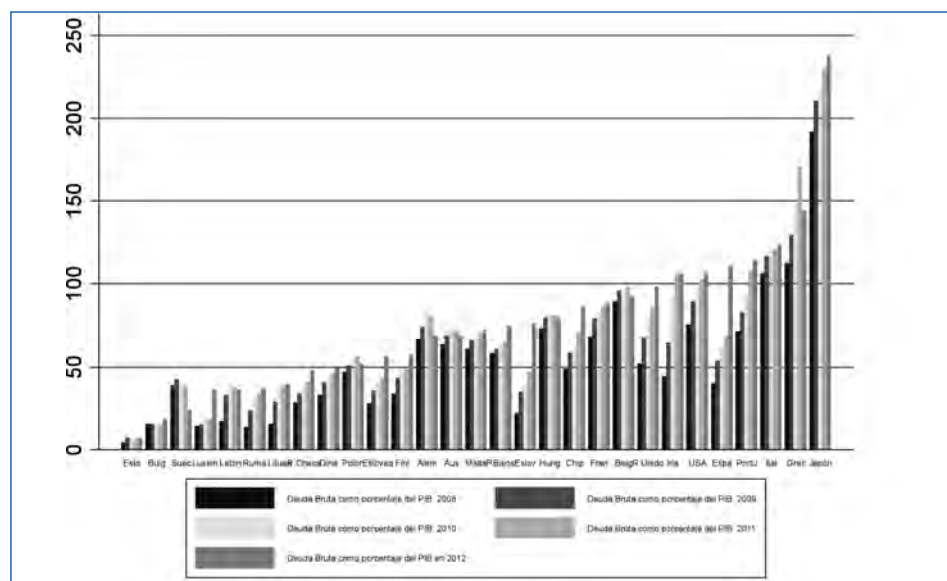
Fuente: elaboración propia con datos de FMI.

La reducción de la actividad económica y el incremento del desempleo han traído como consecuencia mayor presión fiscal. Por un lado los ingresos del Estado disminuyen y existen mayores demandas de gasto (se incrementa el número de personas que reciben

prestaciones por desempleo, partidas presupuestarias en políticas activas de trabajo, entre otros). Además, de tratar de activar las redes de seguridad social, los Estados tienen como objetivo estimular la actividad económica, confiando en el efecto multiplicador del gasto público. Como resultado los países se encuentran con déficits fiscales e incrementos en los niveles de endeudamiento. En 2010, la mayor parte de los países de la Unión Europea, lograron tasas de crecimiento positivas. Sin embargo, aquellos que no habían logrado superar la crisis, han sido víctimas de la preocupación sobre la sostenibilidad de su deuda, teniendo más dificultades para obtener créditos en los mercados internacionales y viéndose obligados a realizar fuertes ajustes presupuestarios. Italia, Portugal, Grecia e Irlanda han llegado a endeudamientos superiores al 100%. Esta situación por sí misma no necesariamente debería ser motivo de preocupación (Estados Unidos y Japón tiene también niveles de endeudamiento superiores al 100%), pero al ir acompañada de falta de crecimiento económico genera dudas sobre la capacidad de pago de los países. En situación similar se encuentra España, aun sin haber alcanzado el umbral del 100%. El gráfico 4, muestra los actuales niveles de endeudamiento neto como porcentaje del PIB en varios países seleccionados.

En este contexto ha existido un marcado interés por conocer la relación entre la crisis financiera y la distribución del ingreso. Algunos enfoques teóricos se centran en como la desigualdad del ingreso contribuye a fortalecer la crisis, a través de restricciones en la demanda. Otra línea de trabajo se centra más bien en evaluar los efectos de la crisis sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Aiginger y Guger (2012), revisan los resultados de la literatura más reciente en el tema:

Gráfico 4. Deuda Bruta del gobierno general como porcentaje del PIB. Años 2008-2012.



Fuente: elaboración propia con datos de FMI.

- Fotoussi y Saraceno (2010), relacionan incrementos en la desigualdad experimentados en las últimas décadas con el lento crecimiento en la demanda, que tuvo que ser compensada con una política monetaria expansiva, lo que a su vez condujo a un alto retorno de la inversión y la expectativa de que el incremento del precio de los activos era sostenible. Rajan (2010), vincula de forma directa el incremento en la desigualdad y el estancamiento de los salarios reales con la presión política para la provisión de crédito y la falta de supervisión para personas con bajos ingresos en los Estados Unidos. Considerando que si los salarios no crecían, pero las personas aspiraban a un mejor estándar de vida, las bajas tasas de interés se convertían en una solución políticamente aceptable, especialmente en el corto plazo.
- Otros autores como Acemoglu (2011) y Atkinson (2012) no ven la distribución como una causa de la crisis. Atkinson, señala que tanto los niveles de pobreza como la desigualdad del ingreso de los hogares, medidos a través del índice de Gini, incrementaron solo levemente en los diez años anteriores a la crisis. Además, a través de la revisión 24 crisis encuentra que la desigualdad incrementa antes que la caída del consumo, únicamente en 9 casos. Bordo and Messner (2011), rechazan que la distribución del ingreso esté relacionada con episodios de expansión crediticia. Desde su investigación, los únicos factores determinantes de los incrementos del crédito son las bajas tasas de interés y el crecimiento económico. Bajo este enfoque además, tiene relevancia la co-determinación, es decir explorar la posibilidad que tanto los incrementos en la desigualdad como la crisis estén juntamente causados por terceros factores.
- Finalmente, un tercer enfoque trata de investigar los efectos de la crisis sobre la pobreza y la distribución del ingreso. A través de simulaciones Habib et al (2010) encuentra que la crisis impacta en mayor medida a las personas calificadas y a individuos rurales que a quienes son crónicamente pobres.

En esta última línea, el Banco Mundial (2011), establece algunos mecanismos de transmisión a través de los cuales las crisis macroeconómicas pueden afectar negativamente el bienestar de los hogares:

- i. *Transmisión a través del mercado financiero*, afectándose el precio de los activos que poseen los hogares; cambios en las tasas de interés y reducción en la disponibilidad de créditos.
- ii. *Transmisión a través del mercado de trabajo*, debido a reducciones en el nivel de empleo, de salarios o de horas de trabajo. Puede también experimentarse cambios en la composición del empleo entre empleo permanente y temporal o bien entre empleo formal e informal.
- iii. *Transmisión a través del mercado de productos*. Cambios en los precios de los bienes, de los activos, de las tasas de cambio, afectando la rentabilidad de sectores económicos y por esta vía los salarios y el empleo.
- iv. *Transmisión a través de la provisión de servicios desde el Estado*. En este caso, la transmisión se realizaría a través de recortes en el presupuesto en salud, educación u

otros programas de protección social. En este caso pueden existir pérdidas de largo plazo de inversión en capital humano (World Bank, 2011).

Sin embargo, el impacto de las perturbaciones macroeconómicas sobre los hogares depende mucho de las medidas de política económica que tomen los Estados. Las naciones ricas cuentan con un conjunto de redes de seguridad que buscan mitigar el impacto sobre los más pobres. A continuación se examina el papel de la política fiscal en la distribución del ingreso.

2. El Estado y la distribución del ingreso

Una de las funciones del Estado es el logro de la equidad y la reducción de la pobreza. Las herramientas para ello son las transferencias públicas y la imposición. Al final de cuentas a las familias lo que les interesa es el ingreso disponible, es decir el ingreso con el que cuentan después de impuestos y transferencias.

Los Estados modernos, realizan tres funciones fundamentales en el ámbito económico: la asignación de recursos, la estabilización de la economía y la distribución de la renta. Aunque existen interacciones entre estas tareas, este documento se centra en las funciones del Estado en la distribución de la renta.

El Estado también realiza acciones orientadas a modificar la distribución de la renta que surge del funcionamiento de los mercados, a través del sistema tributario impositivo y del gasto público (Encabo et al, 1995). El grado de desigualdad que es aceptable en una sociedad no es un aspecto estrictamente técnico e influyen aspectos filosóficos e ideológicos. Históricamente el modelo económico-social europeo, a diferencia del estadounidense, da gran importancia a la igualdad económica, creando para ello redes de protección social que se han materializado en el estado del bienestar. Esta “preferencia por la igualdad” se refleja en sistemas de imposición progresivos y en el peso que tienen las transferencias y otras partidas sociales en el presupuesto (como el seguro por desempleo o el gasto en pensiones), así como en la regulación del mercado de trabajo (Viñals, 2005).

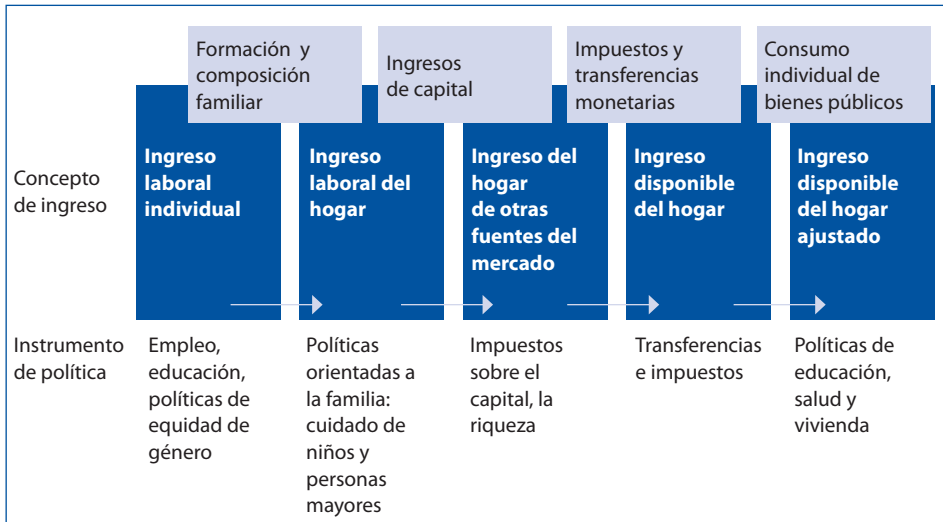
Al introducir la función de redistribución de ingresos del Estado para lograr la igualdad, surge la pregunta sobre cómo definir operativamente la igualdad, se está hablando ¿de ingresos laborales?, ¿de riqueza?, ¿de ingreso disponible? Y además, se pregunta ¿cuál de estas desigualdades es más relevante para la definición de la política pública?. Stiglitz-Sen-Fitoussi, citados por la OECD (2012), señalan que el concepto más adecuado es el ingreso disponible del hogar ajustado, el que a su vez está formado por otros factores:

- Ingreso laboral individual: Es la dispersión el ingreso laboral individual entre la población en edad de trabajar y refleja la dispersión salarial para empleados a tiempo completo y otros grupos (tiempo parcial, autoempleados, inactivos).

- Ingreso laboral del hogar: las familias compuestas por personas en edad de trabajar, difieren en tamaño y composición, lo que afecta el ingreso laboral total de los hogares.
- Ingreso de otras fuentes del mercado: Incluye además de los ingresos laborales, ingresos de capital.
- Ingreso disponible del hogar: cubre todos los ingresos del hogar después de impuestos y transferencias.
- Ingreso disponible de hogar ajustado: Ajusta el ingreso disponible del hogar, considerando el consumo en especie de bienes y servicios (gasto público en salud, educación, vivienda social).

La figura 1, ilustra diferentes medidas alternativas para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y como es afectada por diferentes medidas de política pública. Por ejemplo, una elevada desigualdad del ingreso del hogar, considerando las fuentes de trabajo y capital, puede ser compensada con transferencias, impuestos y bienes públicos, dando origen a una situación final en la que la desigualdad del ingreso disponible del hogar es más reducida.

Figura 1. Desde los ingresos laborales individuales hasta el ingreso disponible del hogar ajustado



Fuente: OCDE, *Going for Growth 2012*.

Debido a que existen dentro de Europa diferentes niveles de desarrollo (medidos por el PIBpc PIB per cápita) y también diferentes gustos por la igualdad, existen cuatro tipos de estado de bienestar, de acuerdo a las intervenciones que realizan en el ámbito de la imposición y las transferencias y los resultados que obtienen en términos de equidad:

- Modelo nórdico se caracteriza por altos niveles de gasto en protección social y una cobertura universal de la provisión de prestaciones. Existe una intervención estatal extensiva en el mercado de trabajo, basado en una variedad de instrumentos de política activa. La existencia de sindicatos fuertes, aseguran la comprensión de la estructura salarial. Entre estos países se encuentran Dinamarca, Finlandia, Suecia y los Países Bajos.
- Modelo Anglo-Sajón. Existe una amplia cobertura de seguridad social, pero considerada como último recurso. Las transferencias están destinadas fundamentalmente a las personas en edad de trabajar. Existen prestaciones que están condicionadas a un empleo permanente, como una medida de activación en el mercado laboral. Por el lado del mercado de trabajo, existen sindicatos débiles, alta dispersión salarial y alta incidencia de trabajadores con bajos salarios. Irlanda y el Reino Unido se ubican en esta clasificación.
- Modelo continental. Su política se basa en mecanismos de seguro, como prestaciones por desempleo y las pensiones. En el mercado de trabajo aunque la presencia de los sindicatos se reduce, las regulaciones permanecen importantes debido a que la cobertura de los acuerdos se amplía a todos los que pertenecen al sector. En estos países se encuentran Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo.
- Modelo mediterráneo. Concentra el gasto social en las pensiones. Existe una gran segmentación en derechos y estatus. El sistema de bienestar descansa en la protección al empleo y mecanismos de retiro anticipado para personas excluidas del mercado laboral y que están en edad laboral. La estructura salarial en el sector formal está cubierta por negociación colectiva y es muy comprimida. Entre estos países se encuentran Grecia, Portugal, España e Italia.

Evidentemente en un contexto de crisis económica, el doble desafío del Estado de por un lado promover el crecimiento económico y por otro garantizar mayores niveles de equidad y reducir la pobreza se enfrenta a dificultades mayores, pudiendo incluso emerger conflictos entre objetivos.

Durante períodos de lento crecimiento económico, las finanzas públicas tienden a deteriorarse debido a que se reducen los ingresos provenientes del gasto y se incrementa el gasto como producto del funcionamiento de mecanismos de seguridad (como el seguro de desempleo), es decir los llamados estabilizadores automáticos. Además, los gobiernos toman medidas discrecionales para paliar los efectos negativos de la crisis sobre los hogares y para fomentar la actividad económica. Sin embargo, la acción de Estado tiene un límite, dado por la sostenibilidad de los niveles de deuda, este límite ha sido alcanzado en algunos países europeos, particularmente de la periferia, y por tanto ahora deben realizar reformas estructurales en su sistema institucional y productivo, recortando el gasto público y desarrollando medidas de aumento de su competitividad.

Las principales reformas se observan en las áreas del mercado de trabajo y de las finanzas públicas. En los mercados laborales las medidas tomadas están orientadas al

aumento del uso del factor trabajo, al incremento de sus niveles productividad o bien al equilibrio de las finanzas públicas. Un listado de las reformas adoptadas por los países y que están vinculadas al funcionamiento del sector público incluyen: reducción la brecha fiscal² sobre el factor trabajo; aumento de la edad de retiro o bien incrementos en los requisitos para acceder a la misma; modificaciones en las prestaciones por desempleo; fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo, entre otras (OCDE, 2012).

Otras medidas relacionadas con el sector público están ligadas a la obtención de ingresos, tales como: reformas impositivas que persiguen la neutralidad fiscal; simplificación de procesos tributarios; incrementos del impuesto al valor agregado; introducción de nuevos impuestos, por ejemplo sobre la propiedad. Por el lado del gasto de forma general, se ha procurado la racionalización del mismo; la introducción de sistemas de medición del desempeño o la implementación de mecanismos de co-pago, por mencionar algunos ejemplos (OCDE, 2012).

Un primer cuestionamiento al examinar las reformas tomadas por los países de la zona euro es cómo algunos factores influyen en la selección de las decisiones que finalmente se ejecutan, por ejemplo: el tipo de Estado que poseen, los niveles de desempleo a los que se enfrentan, la necesidad de consolidación fiscal y sus tasas de crecimiento económico. Una segunda pregunta es la influencia de dichas medidas en sobre la equidad. Por ejemplo, podría pensarse que al reducirse el impuesto sobre el trabajo y simultáneamente incrementarse el impuesto al consumo pueden generarse incentivos para el empleo y la inversión, pero pueden presentarse efectos negativos sobre la equidad. Estas preguntas tratan de ser respondidas en los siguientes dos apartados.

3. Reformas recientes de imposición y el gasto social (transferencias)

En el período del valle y el inicio de la recuperación de la gran recesión los países europeos han realizado múltiples reformas en los sistemas impositivos y de transferencias. Estas reformas han sido más importantes en aquellos países que enfrentan mayores niveles de deuda y menores tasas de crecimiento del PIB.

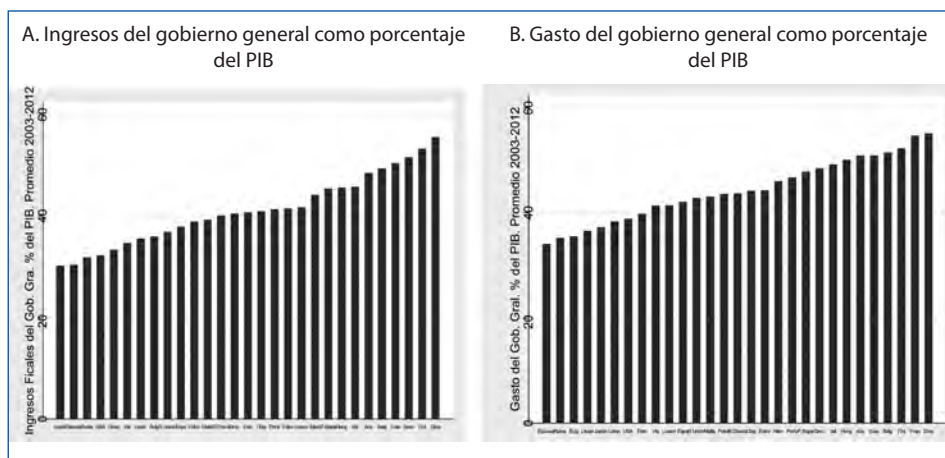
Los países de la Unión Europea se caracterizan por una elevada participación del sector público en el PIB, en comparación con otras economías desarrolladas como Estados Unidos o Japón, como se evidencia al considerar los ingresos y gastos del gobierno general como porcentaje del PIB, mostrados en el panel 1. Los países de la Unión Europea tienen un ratio de ingresos del estado general entre PIB mayores que los de Japón y solo Eslovaquia y Rumania presentan ratios mayores que los de Estados Unidos. Un segundo aspecto a señalarse es que los países de la UE -27 presentan

2. Brecha fiscal sobre el factor trabajo: es la diferencia entre el coste salarial de un trabajador promedio para el empleador y la cantidad de ingreso neto que el trabajador recibe. Esta diferencia incluye impuestos sobre el ingreso personal, contribuciones a la seguridad social pagadas por el empleador y el empleado.

una amplia variación en la participación de los ingresos fiscales en el PIB, con países que presentan tasas promedio menores al 35% como Eslovaquia, Rumania, Lituania e Irlanda hasta países con tasas promedio superiores al 50% como Francia, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

Por el lado del gasto cuatro países Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Lituania presentan ratios menores que Japón. Y solo los cuatro anteriores más Letonia tienen ratios menores que los de Estados Unidos. También en este caso existe una gran variación entre países. Los países con menores niveles de gasto público entre PIB son Estonia, Lituania, Letonia, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia y los que presentan niveles superiores al 50% son Hungría, Austria, Suecia, Bélgica, Finlandia y Dinamarca.

Panel 1. Ingresos fiscales y gasto del gobierno general como porcentaje del PIB. UE-27, Estados Unidos, Japón. Promedio 2003-2012



Fuente: elaboración propia con información de IMF Outlook Database.

Imposición sobre la renta personal en el período 2008-2013

Una de las fuentes de ingresos fiscales más relevante es la imposición sobre la renta personal, definida de acuerdo a la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como la tasación de los ingresos brutos de una persona menos las desgravaciones fiscales. Los pagos obligatorios que proporcionan un derecho a recibir beneficios sociales (como el seguro de desempleo o la pensión). Los impuestos sobre la propiedad que se recaudan sobre un ingreso que se presume o se estima son también parte del impuesto sobre la renta (OECD, 2006).

El panel 2 muestra el impuesto sobre la renta personal como porcentaje de la imposición total y como porcentaje del PIB en los años 2003-2007 y 2008-2012 para 27 países de la Unión Europea. No existe una dirección clara en la que se mueva el impuesto sobre la renta personal en el período. En 12 países se incrementa como porcentaje del

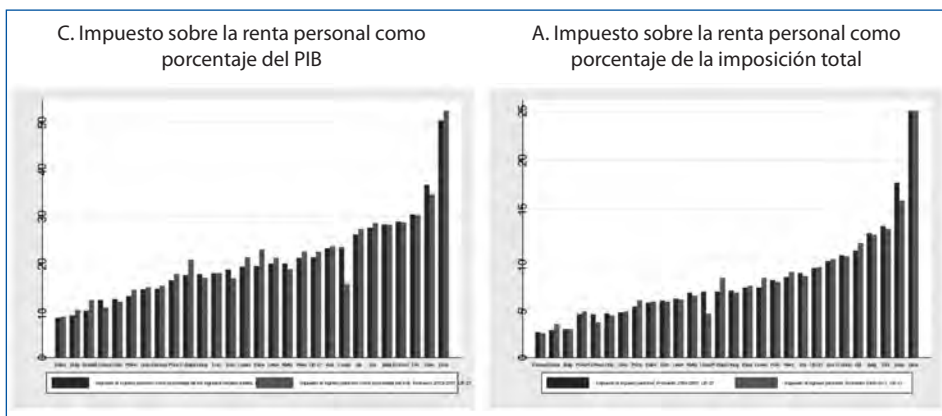
PIB, siendo los aumentos más relevantes Luxemburgo, Países Bajos y Rumania. En otros 14 se reduce, con las mayores reducciones en República Checa, Lituania y Suecia. Dinamarca no presenta variaciones.

Al considerar los ingresos fiscales como porcentaje de la imposición total, el ratio se incrementa en 16 de los 27 países, con los mayores aumentos en Rumania, Países Bajos y España. Mientras que en 11 países este ratio se reduce, con mayores reducciones en Lituania, República Checa y Estonia. Los gráficos también muestran diferencias en la importancia que tiene el impuesto al ingreso personal, siendo muy importante como porcentaje del PIB y también como porcentaje de los ingresos fiscales totales en los países nórdicos, Dinamarca, Finlandia y Suecia y menos importantes en los países de Europa del Este.

En el período 2008- 2012 y en el contexto de la crisis internacional los países de la UE-27 han realizado múltiples reformas al impuesto sobre la renta personal. En el anexo 4 se muestra un listado detallado de las reformas que se han realizado entre 2008 y 2012 en 27 países de la Unión Europea. Los cambios más relevantes se dan en el número de tramos fiscales, modificaciones en los límites de los ingresos imponibles, variaciones en las tasas impositivas de los ingresos salariales y de los ingresos provenientes de fuentes de capital, imposición de tasas adicionales a los ingresos más altos, modificaciones en desgravaciones y créditos fiscales. En el contexto de la crisis financiera y económica que inició en 2009 las modificaciones en la imposición al ingreso personal están orientados por un lado por la necesidad de incrementar los ingresos fiscales (mediante el aumento de tasas o introduciendo nuevos impuestos), mientras por otro se trata de fomentar el empleo (por ejemplo a través de la reducción de tasas).

Alguna literatura analiza las variaciones en la imposición a partir de los cambios en la tasa máxima del impuesto, sin embargo debe tomarse en cuenta que probablemente una proporción pequeña de la población es afectada por dicha tasa. Por ello, el enfoque de este documento es analizar los cambios en la imposición, partiendo del concepto de ingreso salarial bruto, utilizado por la publicación de la OECD, *Taxing Wages*. El ingreso salarial bruto considera las exenciones, desgravaciones y créditos fiscales, así como transferencias de carácter general. Sobre el salario bruto se aplican tasas impositivas que corresponden a un año fiscal y las tasas promedio resultantes se expresan como porcentaje del ingreso salarial bruto. Para incorporar el efecto de las reformas entre grupos de ingresos el análisis se realiza para personas solteras sin hijos con salarios iguales al 67% del ingreso, 100% y 167%. Por supuesto que los hogares no reciben únicamente ingresos salariales, pueden recibir ingresos de capital procedentes de cuentas de ahorros o de acciones entre otros. Sin embargo, debido a limitaciones de información solo se considera la imposición al ingreso salarial de los hogares. Sin embargo, los resultados no se ven afectados, debido a que la mayor parte del ingreso de los hogares proviene del factor trabajo.

Panel 2. Impuesto sobre la renta personal como porcentaje del PIB y como porcentaje de la imposición total. 27 países de la UE. Años 2000 y 2010



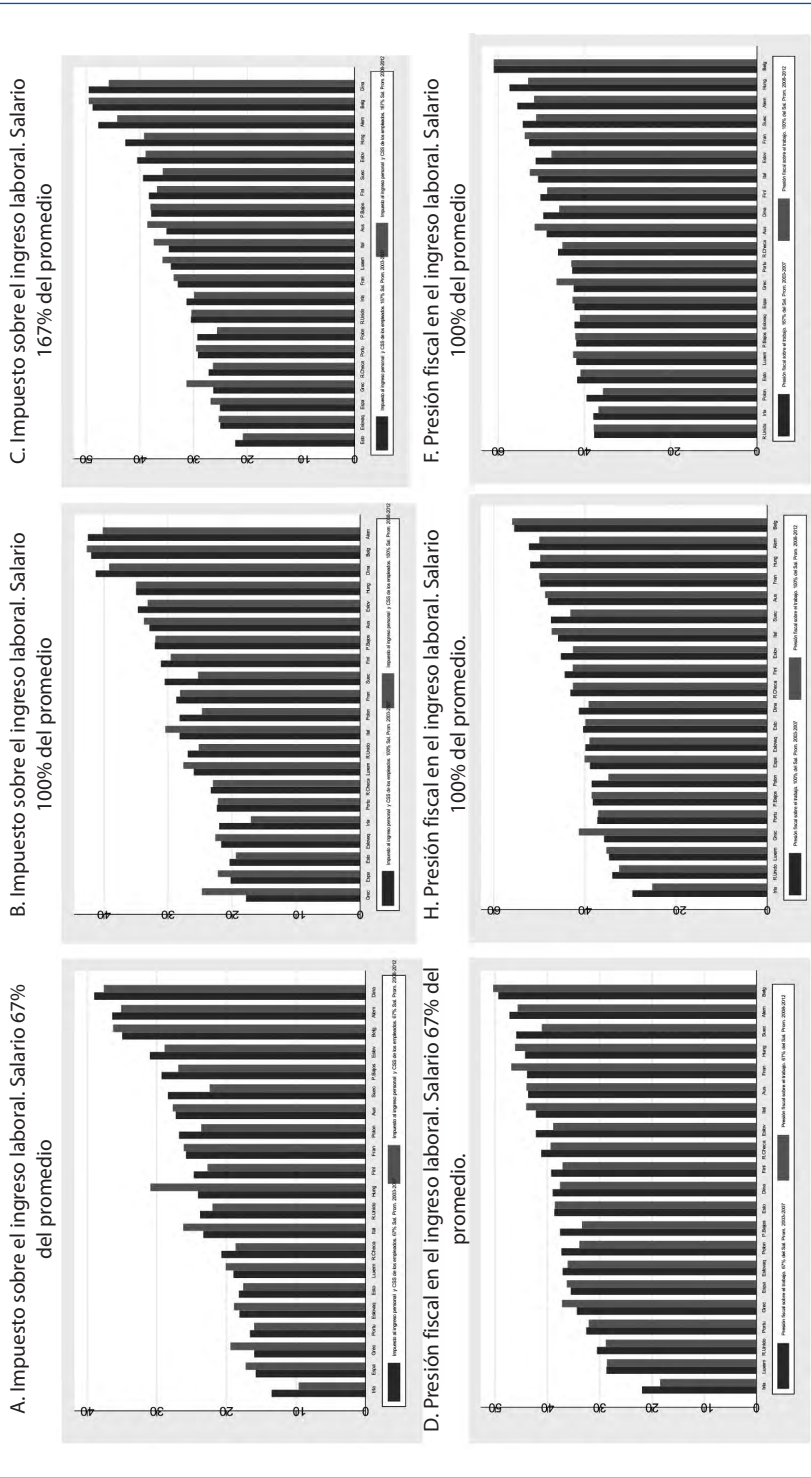
Fuente: elaboración propia con información de Taxation Trends 2013.

El impuesto sobre la renta laboral no es la única imposición que recae sobre los salarios, las tasas de contribuciones a la seguridad social constituyen un porcentaje importante. También en esta área se han realizado reformas las que pueden revisarse en el anexo 5. Nuevamente, el enfoque más adecuado es evaluar las tasas como porcentaje del ingreso salarial bruto e incorporar el efecto de transferencias, desgravaciones y créditos fiscales. En el anexo 6 se encuentran las tasas de seguridad social como porcentaje del salario bruto e incluye el efecto de transferencias y desgravaciones y créditos fiscales. Se analizan tres grupos de ingresos 67% del salario promedio, 100% y 167%.

Con el fin de tener una mirada integrada de los cambios en la imposición al ingreso se suma las tasas correspondientes al ingreso y a las contribuciones de la seguridad social, los resultados se encuentran en el panel 3. Los datos agregados nos permiten establecer algunas tendencias más claras: en 7 países se incrementa el impuesto al ingreso personal y las contribuciones a la seguridad social como porcentaje del ingreso salarial bruto, en los tres niveles salariales estudiados, estos países son: Austria, Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo, Eslovaquia y España. Aunque las tasas de incremento son diferentes en cada nivel de ingreso. Se identifican también 10 países en los que se reduce la imposición al ingreso en todos los niveles considerados: República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Irlanda, Polonia, Eslovenia, Suecia y Reino Unido.

Francia incrementa las tasas en el tramo de ingresos de 67% y 167% del salario promedio y se reducen para el nivel del 100%. En Hungría se aumentan considerablemente para quienes reciben salarios iguales al 67% del promedio y se reducen para el resto de salarios. En Países Bajos y en Portugal las tasas se reducen para los salarios del 67% y 100% del promedio y aumentan para el 167%.

Panel 3. Imposición sobre el Ingreso Laboral Bruto (suma del impuesto sobre el ingreso laboral y las contribuciones a la seguridad social) y Presión Fiscal de una persona trabajadora soltera y sin hijos. 67%, 100% y 167% del salario promedio. Promedios 2003 a 2007 y 2008 a 2012.



Fuente: elaboración propia con información de OECD (2013). Taxing Wages 2013 Database.

El panel 3, también muestra la presión total sobre los salarios. Este indicador es la suma del impuesto al ingreso y las contribuciones del empleado y de los empleadores a la seguridad social, se restan las transferencias en efectivo. Se expresa como porcentaje de los costos laborales. El indicador es relevante porque al incrementar, puede afectar los costos laborales y por tanto la demanda de trabajo influyendo por esta vía en los ingresos de los individuos y las familias.

Al considerar el 67% del ingreso salarial medio, se observa que en 14 de 21 países se reduce la presión fiscal sobre los ingresos de empleo. Las mayores reducciones se dan en Irlanda, los Países Bajos y España. Los mayores incrementos se dan en Grecia y Francia. Cuando se observa el grupo de 100% del ingreso salarial medio, 14 de 21 países disminuyen la presión fiscal sobre los ingresos del empleo. En Irlanda, Polonia y Suecia se ven las mayores reducciones y el mayor aumento se da en Grecia. En 11 países se reduce la presión fiscal entre los trabajadores con ingresos laborales de 167% del promedio, en Polonia, Hungría y Dinamarca ocurren las mayores reducciones y los mayores aumentos en Bélgica e Italia.

Gasto público social 2008-2013 (Transferencias)

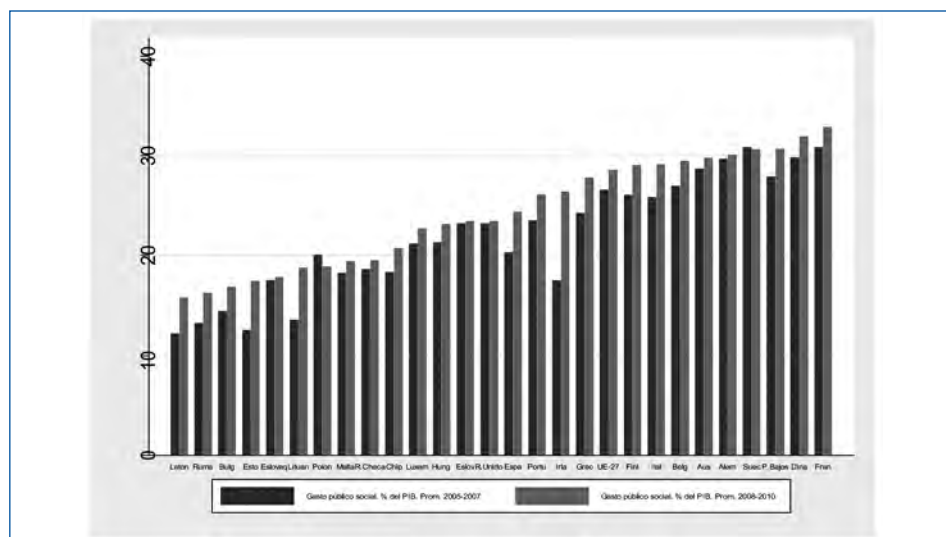
Los beneficios de protección social se definen en la Unión Europea (Eurostat, 2013) como transferencias monetarias o en especie, dirigidos a hogares o individuos con el fin de reducir el impacto de algunos riesgos o suplir algunas necesidades. Los beneficios sociales son pagados por fondos de seguridad social u otras unidades gubernamentales, empresas de seguro u otros. Los beneficios sociales se clasifican en las siguientes categorías:

- Enfermedad/cuidado de la salud. Abarca baja por enfermedad, cuidado médico y provisión de productos farmacéuticos.
- Discapacidad. Se refiere a pensiones de discapacidad y la provisión de bienes y servicios a la población discapacitada.
- Beneficios de tercera edad. Incluyendo las pensiones por tercera edad y la provisión de bienes y servicios.
- Sobrevivencia. Apoyo al ingreso de las personas supervivientes ligadas al ingreso de la persona que ha fallecido (pensiones por sobrevivencia).
- Familia y niños. Apoyo a los costos del embarazo, nacimiento, cuidado de niños y de otros miembros de la familia.
- Beneficios de desempleo.
- Beneficios de vivienda. Intervenciones de las autoridades públicas para contribuir a que los hogares sufraguen el precio de una vivienda.
- Beneficio de exclusión social. Por ejemplo, apoyo a la rehabilitación por drogas o alcohol.

El gráfico 5 muestra la evolución del gasto público social en 27 países de la Unión Europea, siendo evidente como el mismo se incrementa en el período de crisis, a medida

que los gobiernos deben hacer frente al incremento de demanda de prestaciones sociales. El único país que muestra una disminución es Polonia. En promedio en el período 2005-2007 el gasto social fue igual a 26.6% del PIB y en el período 2008-2010 fue 28.6%. Los países con mayores niveles de gasto social en el período son Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, los Países Bajos y Suecia. Los países con menores niveles son Rumania, Letonia, Estonia y Bulgaria. Los países que han incrementado más el gasto público social entre 2008 y 2010 son Estonia, Irlanda y Lituania.

Gráfico 5. Gasto público social como porcentaje del PIB. Promedios 2005-2007 y 2008-2010



Fuente: elaboración propia con información de Eurostat.

La mayor parte del gasto social es absorbida por los seguros de salud y la atención a la tercera edad. Los países con más participación del seguro de salud respecto al PIB son Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Mientras los más bajos los tiene Chipre y algunos países de Europa del Este: Rumania, Letonia, Lituania, Bulgaria y Polonia. El gasto en pensión es más elevado como porcentaje del PIB ocurre en Austria, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia y Suecia. Y los más bajos en Estonia, Irlanda y Luxemburgo.

Algunos de los componentes del gasto social muestran una clara tendencia al incremento entre los 27 países de la Unión Europea considerados. El gasto en seguros de salud incrementa en todos los países con excepción de Hungría y Suecia. El gasto en beneficios para la tercera edad aumenta en todos los países. El gasto en familia y cuidado de los menores también aumenta con excepción de República Checa y Países Bajos. En el período de crisis, los componentes del gasto social han sufrido reformas, orientadas en algunos casos a reducir la presión fiscal y/o a evitar que la pérdida de

ingresos en las personas y las familias, como un mecanismo de lucha contra la pobreza.

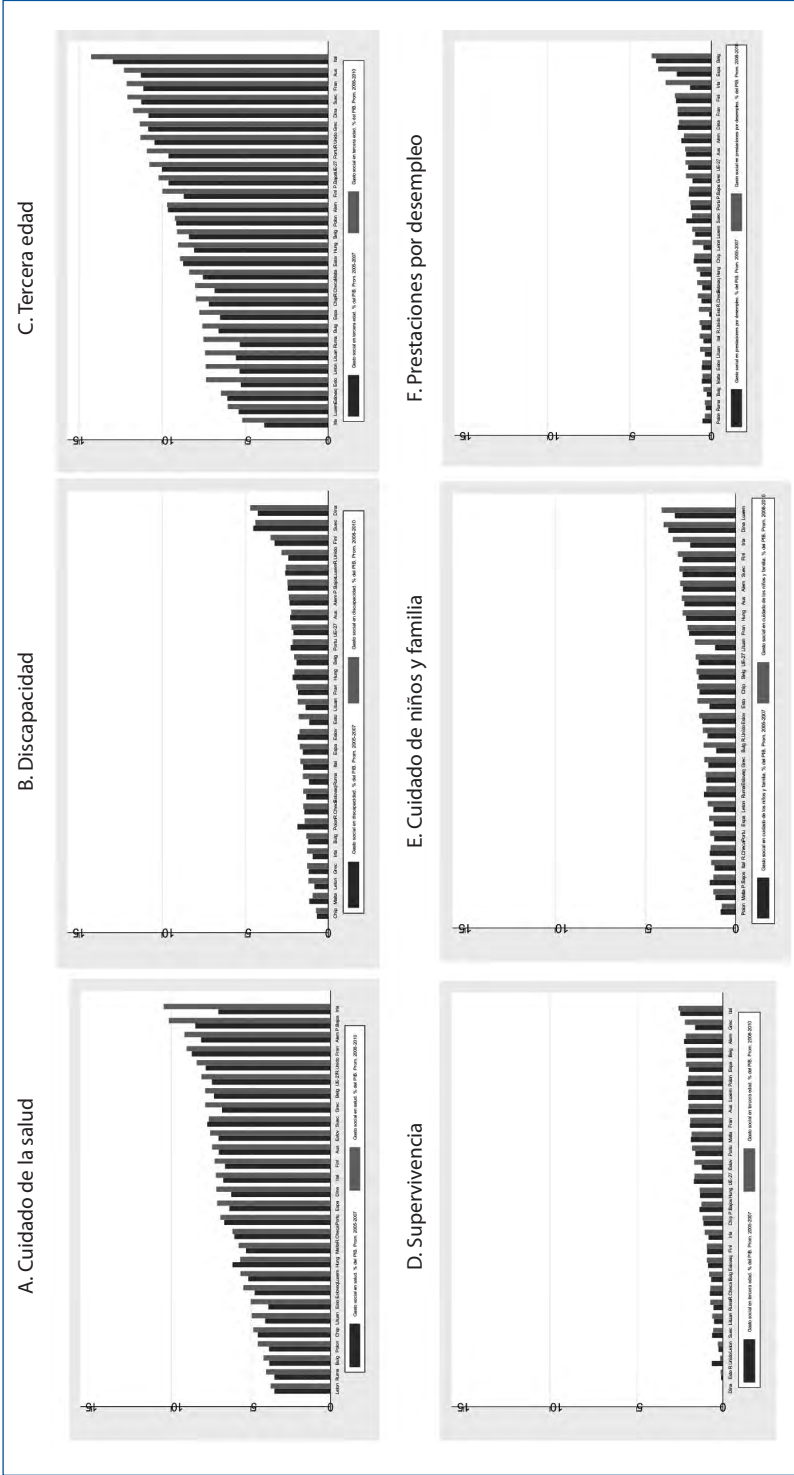
El documento "Pension at a Glance" (OECD, 2012) clasifica las reformas en el sistema de pensiones de acuerdo al objetivo que persiguen, identificándose los siguientes:

- Cobertura del sistema de pensión (público o privado).
- Adecuación de los beneficios del sistema de pensión (público y privado), que permitan tener un sistema de vida decente en la edad mayor.
- Sostenibilidad del sistema de pensión para los contribuyentes.
- Incentivos al trabajo: minimizar las distorsiones de las condiciones de retiro sobre la oferta de trabajo, incentivando a las personas a trabajar por más tiempo.
- Eficiencia administrativa: mantener los costos de recolección, el pago de beneficios y el manejo de la inversión tan bajo como sea posible.
- Diversificación de los ahorros de retiro, considerando diferentes proveedores (públicos y privados); diferentes tipos de financiamiento, medidas a asegurar los beneficios contra riesgos e incertidumbres.

Aunque las reformas son muy numerosas, se concentran en los temas de adecuación, sostenibilidad e incentivos al trabajo. Un listado completo de las reformas realizadas entre 2007 y 2012 puede verse en el anexo 7. Ejemplos de medidas de adecuación es el incremento del valor de las pensiones más allá del índice establecido o la creación de programas focalizados. Entre 2007 y 2012, 11 países del total de 21 estudiados realizaron medidas de adecuación: Bélgica, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido. Las medidas de sostenibilidad incluyen aspectos como el congelamiento del valor de las pensiones y el vínculo de los beneficios de pensión con la esperanza de vida. Los países que tomaron medidas en esta área fueron: Austria, República Checa, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, España y el Reino Unido. Medidas orientadas a incentivar el trabajo, son las que más se han tomado entre los países examinados, siendo las más comunes el incremento en la edad de jubilación y el endurecimiento de condiciones para la jubilación anticipada. Los países que tomaron estas medidas son: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, España y el Reino Unido.

En las prestaciones por desempleo las reformas más utilizadas han sido la reducción de la tasa de reemplazo o la duración de las prestaciones. Employment Outlook 2011 revisa los principales cambios en la legislación (puede verse un resumen en el anexo 8).

Panel 4. Componentes del gasto en seguridad social. 27 países de la Unión Europea. Promedios 2005-2007 y 2008-2010



Fuente: elaboración propia con información de eurostat .

La intensidad y progresividad de las reformas en la imposición al ingreso personal. Período 2008-2013

Ya que las reformas se mueven en diferentes direcciones, se propone la construcción de un índice de intensidad de las reformas, con el fin de poder evaluarlas de manera agregada:

$$IIR = (IT_{08_12} - IT_{03_07}) / IT_{03_07}$$

Donde:

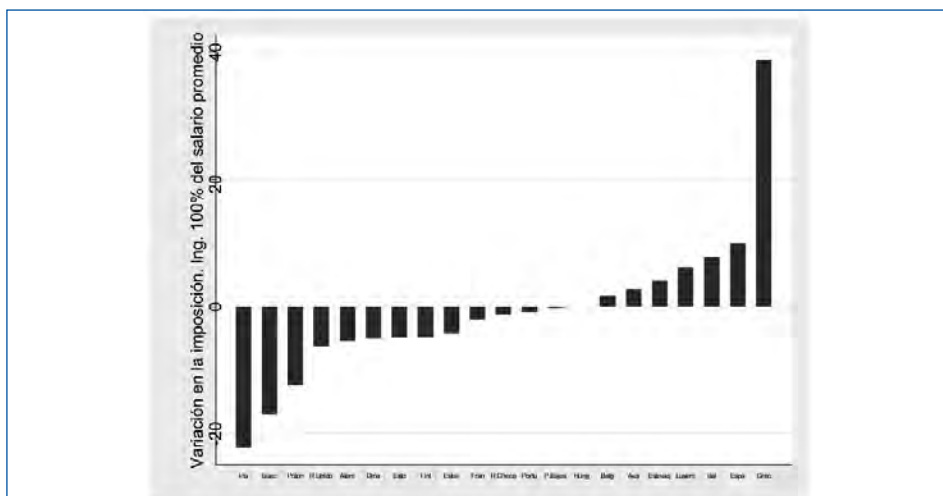
IIR: Índice de intensidad de las reformas.

IT_{08_12}: Imposición (sobre el ingreso salarial y CSS) sobre el ingreso salarial bruto. Promedio 2008-2012.

IT_{03_07}: Imposición (sobre el ingreso salarial y CSS) sobre el ingreso salarial bruto. Promedio 2003-2007.

El signo positivo o negativo del índice muestra si la imposición sobre los ingresos salariales se ha reducido (-) o incrementado (+). El valor absoluto mostraría la intensidad de la reforma. Se toma como referencia la imposición sobre una persona soltera, sin hijos, con un salario del 100% del promedio. Por tanto debe tomarse con cautela, ya que no se incluyen otros tramos de ingresos, ni otras composiciones familiares.

Gráfico 6. Índice de intensidad de las reformas en la imposición y las transferencias

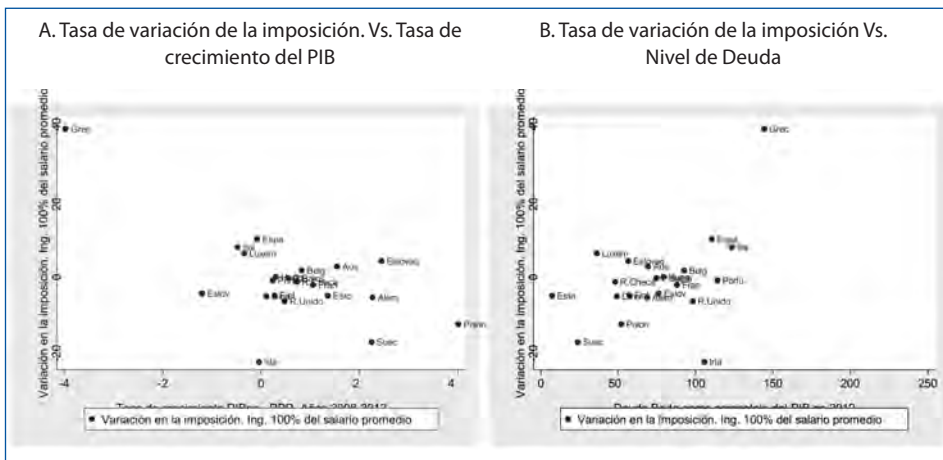


Fuente: elaboración propia con información de OECD (2013). Taxing Wages 2013 Database.

El gráfico 6, permite visualizar los resultados del índice. La mayoría de países reducen la imposición sobre el ingreso y las mayores reducciones se dan en Irlanda, Suecia y Polonia. Los mayores incrementos en Grecia y España.

Este índice puede relacionarse con otras variables macroeconómicas como la tasa de crecimiento del PIB y la deuda como porcentaje del PIB. Estas relaciones se muestran en el panel 5. El gráfico A, indicaría una relación negativa entre la intensidad de las reformas y la tasa de crecimiento del PIB. Es decir, los países que enfrentan más dificultades para lograr tasas de crecimiento positivas son los que realizan mayores reformas. Por otro lado, existe una relación positiva entre los niveles de deuda (como porcentaje del PIB) y el índice de intensidad de reformas, es decir a mayores niveles de deuda pública, mayores reformas realizan los países. Estos datos permiten una agrupación de países, que se muestra en la tabla 2.

Panel 5. Tasa de variación en la tasa de imposición (considerando impuestos al ingreso, contribuciones a la seguridad social y transferencias). Vs. Tasa de crecimiento del PIBpc en PPP, promedio 2008-2012. Vs. Deuda pública del gobierno general como porcentaje del PIB. Promedio 2008-2012



Fuente: elaboración propia con información de OECD (2013). Taxing Wages 2013 Database y IMF World Economic Outlook Database

Otro aspecto que puede revisarse, es la progresividad de la reforma. Se propone un índice que muestre la variación del índice de progresión del ingreso residual (considerando los salarios de 167% y 67% del salario promedio) entre el período 2003-2007 y 2008-2012.

$$IPR = (IPIR_{08_12} - IPIR_{03_07}) / IPIR_{03_07}$$

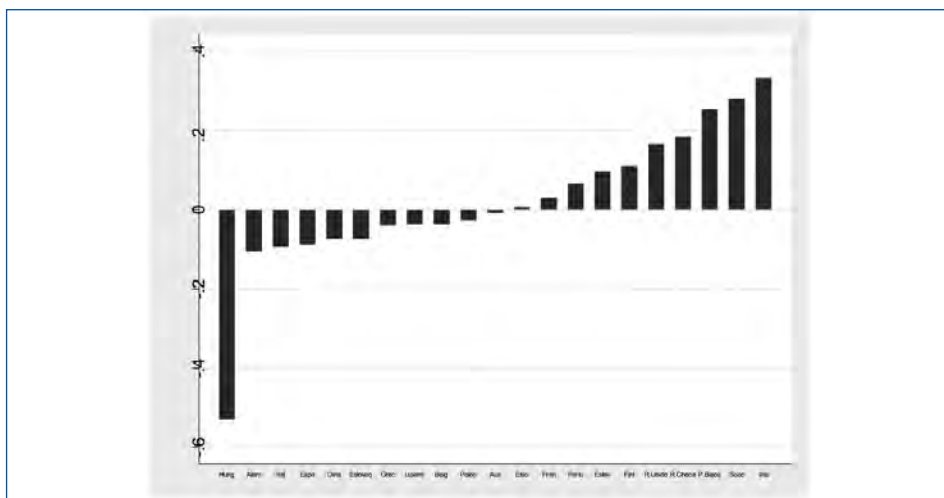
Donde:

IPR: Índice de progresión de la reforma.

IPR_08_12: Índice de progresión del ingreso residual. Promedio 2008-2012.

IPR_03_07: Índice de progresión del ingreso residual. Promedio 2003-2007.

Gráfico 7. Índice de progresividad de las reformas en la imposición y las transferencias



Fuente: elaboración propia con información OECD (2013). Taxing Wages 2013 Database

El signo positivo o negativo del índice muestra si la imposición sobre los ingresos salariales se realiza de forma progresiva (+) o regresiva (-). Las reformas se han realizado con mayores niveles de progresividad en República Checa, Países Bajos, Suecia e Irlanda.

4. Evolución de la pobreza y la desigualdad en la Unión Europea 2008-2012

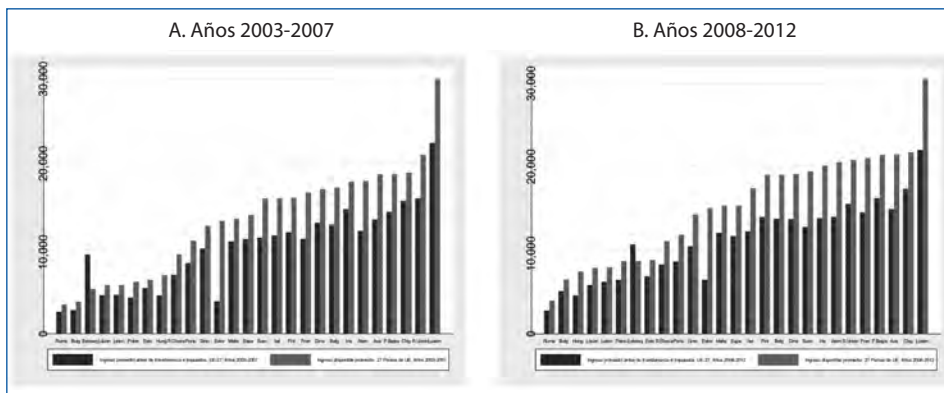
La política de impuestos y transferencias reducen las tasas de pobreza y desigualdad en los países de la Unión Europea. Pese a ello, las tasas de pobreza se han incrementado en la mayoría de países. Al considerar las carencias severas, estas son mayores entre las mujeres que entre los hombres, entre los niños que en el resto de la población y en los hogares monoparentales y unipersonales. No es posible identificar una tendencia en la desigualdad y la pobreza válida para todos los países.

En esta sección se analiza la evolución de la pobreza y la desigualdad entre los países de la UE y el rol que en sus resultados juega la política fiscal a través de impuestos y transferencias. Para ello se utiliza el concepto de ingreso disponible. Aunque como ha quedado claro en la sección 2, el concepto ideal para medir el bienestar de la población, no se cuenta con información que permita realizarlo. Razón por la cual se utilizará

el concepto de ingreso disponible, que incluye todos los ingresos de la persona o la familia (no solo los salariales) así como los impuestos y las transferencias.

El panel 6, indica el ingreso disponible promedio de las personas antes y después de transferencias e impuestos. Existen datos para 27 países de la Unión Europea, se toman promedios de los años 2003-2007 y 2008-2012. Lo primero que se hace evidente es que con excepción de Estonia en el período 2003-2007 y Eslovaquia en el período 2008-2012, los ingresos disponibles son mayores que los ingresos antes de transferencias e impuestos. La política pública contribuye a incrementar los ingresos disponibles de la población. Los países con mayores diferencias porcentuales entre el ingreso disponible y el ingreso antes de transferencias e impuestos son Eslovenia, Hungría, Francia, Alemania y Suecia. Los datos también indican que pese a la crisis el ingreso antes de transferencia e impuestos aumenta en todos los países, excepto en Irlanda, Reino Unido y Luxemburgo. El ingreso disponible promedio también es mayor en el período 2008-2012, excepto en el Reino Unido.

Panel 6. Ingresos promedios (antes de transferencias e impuestos) e ingresos disponibles (después de transferencias e impuestos). Años 2003-2007 y 2008-2012.



Fuente: elaboración propia con información de Laborstat.

Evolución de la pobreza en el período 2008-2012

Otros indicadores importantes para medir el bienestar de la población son la pobreza y la desigualdad. El panel 7 muestra la tasa de pobreza para la población total antes y después de transferencias e impuestos en los períodos 2004-2007 y 2008-2012. La medida de pobreza utilizada es la línea de pobreza del 50% para la población total. Se clasifican como personas pobres aquellas cuyos ingresos son menores al 50% del ingreso personal promedio. Los datos indican que las tasas de pobreza son inferiores después de transferencias e impuestos (para los países para los que existen datos). El indicador de tasa de pobreza de 21 países de la UE antes y después de impuestos y transferencias para los períodos 2005-2007 y 2008-2010. Pese al efecto positivo de la

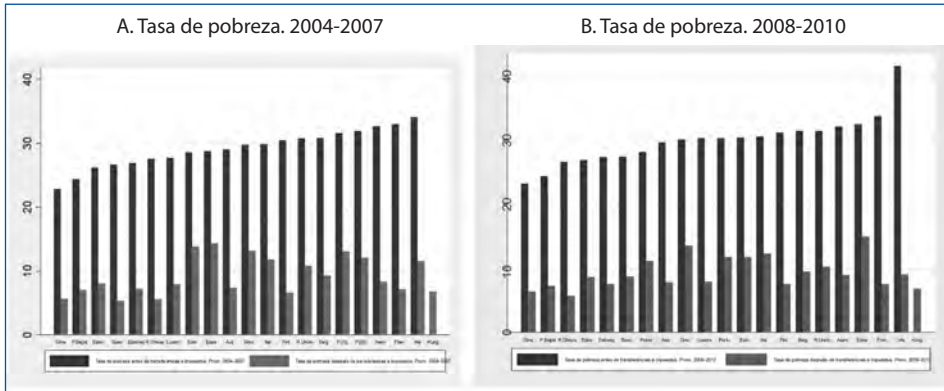
política pública en la reducción de la pobreza, en el período de crisis 2008-2010 la tasa de pobreza después de transferencia en ingresos incrementa excepto en República Checa, Alemania, Polonia y Portugal. En el segundo período de 2008-2012, las mayores reducciones en la pobreza, cuando se consideran las transferencias e impuestos se dan en República Checa, Finlanda, Francia e Irlanda.

El panel 7, también muestra la tasa de privaciones materiales, que se define como la incapacidad de cumplir (no es la opción de no hacerlo) para pagar gastos inesperados, permitirse vacaciones anuales una semana fuera de casa, una comida que implique carne, pollo o pescado cada dos días, el calentamiento adecuado de una vivienda, bienes duraderos como lavadora, televisión en color, teléfono o en coche, tengan atrasos en pago (hipoteca o alquiler, facturas de servicios públicos, alquiler de cuotas de compra u otros pagos de préstamos). Este indicador expresa la incapacidad de pagar algunos artículos considerados por la mayoría de personas como deseables e incluso necesarios para llevar una vida adecuada. La tasa de privación es el porcentaje de población que no puede pagar al menos tres de los ítems y la tasa de privación severa se define como la incapacidad forzada a pagar por lo menos cuatro de los elementos antes mencionados. La tasa de privación material se ha estimado para 27 países de la Unión Europea. También se tiene la tasa de privación severa separada por sexo, edad y tipo de hogar.

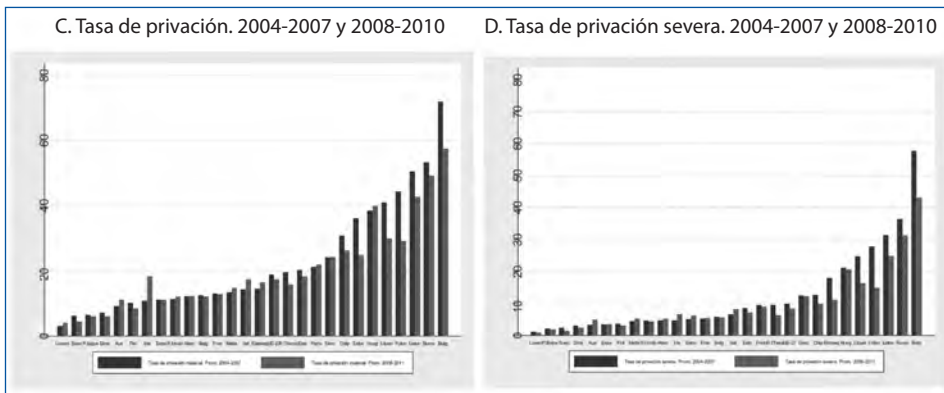
Los niveles más bajos en ambos indicadores tasa de privación y tasa de privación severa son de Dinamarca, Luxemburgo, Holanda y Suecia. Los niveles más altos se encuentran en Bulgaria, Rumania y Letonia. En el período 2008-2010 en algunos países incrementa la tasa de privación: Austria, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia, España, Reino Unido y Malta. En el resto de países la tasa disminuye. La tasa de privación severa en el período 2008-2010 se reduce en la mayoría de países, menos en Austria, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, España y Malta.

La tasa de privación severa es mayor entre las mujeres que entre los hombres en ambos períodos (excepto en Luxemburgo para los años 2003-2007). Cuando se examinan las edades, las personas entre 18 y 64 años (en edad de trabajar) presentan menores niveles de privación severa, considerando todos los países y los dos períodos. La excepción es Alemania, país en el que las mayores tasas de privación severa se encuentran en las personas que tienen entre 18 y 65 años. Finalmente, el panel 7 tiene información considerando los tipos de hogares: hogares unipersonales, monoparentales, matrimonio sin hijos, matrimonio con dos hijos y matrimonio con 3 o más hijos. En el período 2004-2007, en la mayoría de países la tasa de carencia severa es mayor entre los hogares monoparentales, excepto en Eslovenia, Grecia, Letonia, Bulgaria y Rumania. En 2008-2011, la tasa de privación severa también es mayor entre hogares monoparentales, excepto en Bulgaria y Rumania. Siguen en importancia los hogares unipersonales y las parejas con tres o más hijos.

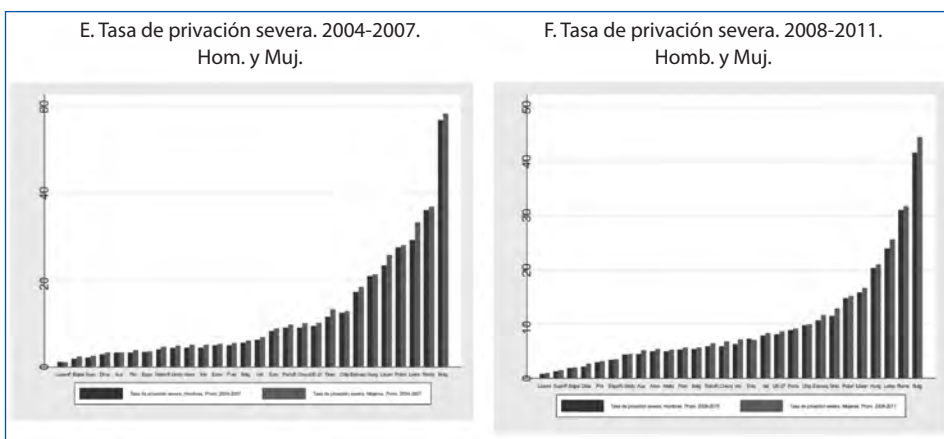
Panel 7. Indicadores de pobreza. Años 2004-2007 y 2008-2010



Fuente: elaboración propia con información de OECD.

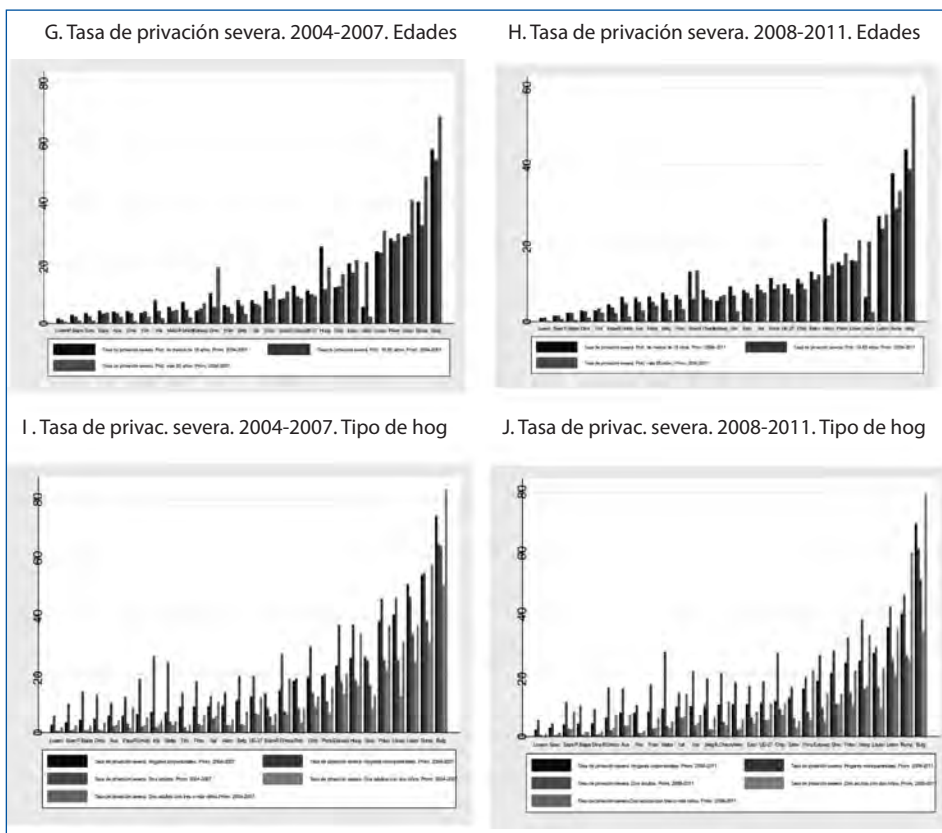


Fuente: elaboración propia con información de eurostat.



Fuente: elaboración propia con información de eurostat.

Panel 7. Indicadores de pobreza. Años 2004-2007 y 2008-2010 (cont.)



Fuente: elaboración propia con información de eurostat.

Evolución de la desigualdad en el período 2008-2012

La desigualdad es otra preocupación en la política pública. El panel 8, contiene información sobre el coeficiente de Gini, antes y después de impuestos. El ratio S90/S10 y la proporción del ingreso de la decila más rica en relación con la decila más pobre.

El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad en la distribución del ingreso y toma valores entre 0 y 1, corresponde cero a la igualdad perfecta y 1 a la desigualdad perfecta. Entre 2005-2007, los mayores niveles de desigualdad antes de transferencia e impuestos son Polonia, Portugal, Reino Unido e Irlanda. Después de transferencia e impuestos los mayores niveles de desigualdad corresponden a Reino Unido, Portugal, Grecia y Estonia. El mayor efecto en el descenso de la desigualdad por las transferencias e impuestos se da en Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca y Eslovenia. Entre 2008-2010, los mayores niveles de desigualdad después de

transferencia e impuestos son Reino Unido, España, Portugal y Grecia. Los menores niveles corresponden a República Checa, Dinamarca, Finlandia, República de Eslovenia y Eslovaquia. Los mayores efectos en los descensos de la desigualdad de los impuestos y transferencias ocurren en Finlandia, Suecia y Eslovenia.

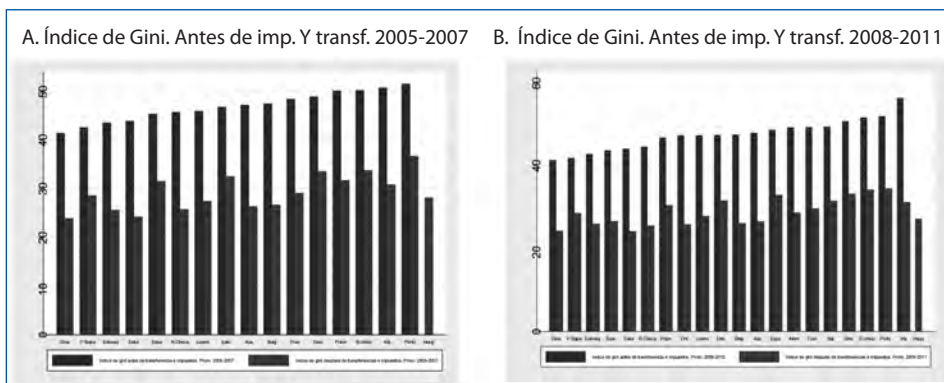
El panel también muestra el ratio $S90/S10$, que es el ingreso salarial promedio recibido por el 10% de la población con el ingreso más alto en relación al 10% de la población con el ingreso salarial más bajo. Por ejemplo un ratio de 10 significa que el ingreso del 10% de la población con los mayores niveles de ingreso es en promedio 10 veces mayor que el de la población con el menor ingreso. Los países con mayores niveles de este ratio son Portugal, Italia, Reino Unido, España y Grecia. Mientras que los países con el nivel más bajo son Dinamarca, Eslovenia, R. Checa, Finlandia y Bélgica.

Los gráficos E y F, presentan la proporción del ingreso nacional del quintil 1 y del quintil 5. Es decir la proporción del ingreso nacional que recibe el 20% más pobre de la población y el 20% más rico respectivamente. Los países en los que el quintil más pobre tiene una proporción mayor del ingreso nacional son: República Checa y Eslovenia. Los países en los que esta proporción es menor son: Portugal, Grecia y Estonia.

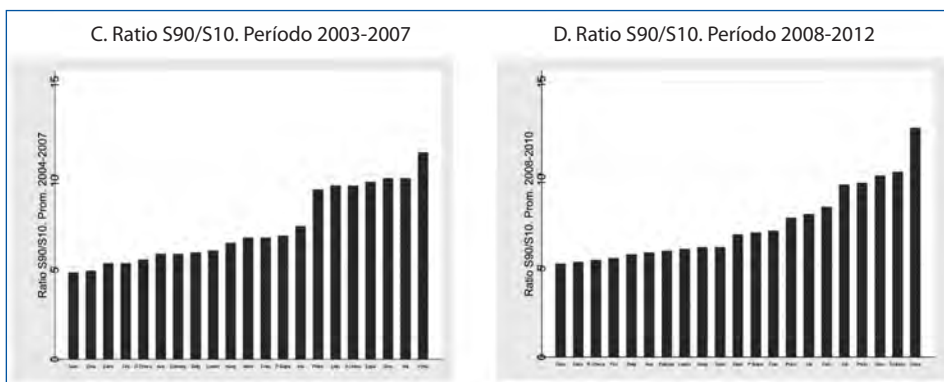
Respecto a la proporción del ingreso del quintil 5, los países en los que este quintil absorbe una proporción mayor del ingreso nacional son: Estonia, Grecia, Polonia, Portugal y el Reino Unido. Los países donde la proporción del ingreso nacional absorbida es menor son: Dinamarca, Suecia y Eslovenia. Respecto al quintil 1, los países donde el 20% de la población recibe la mayor proporción del ingreso nacional son República Checa y Eslovenia y los países donde recibe una proporción menor son Portugal, Grecia y Estonia.

En este documento no es posible identificar una tendencia en los niveles de pobreza y desigualdad relacionados con las reformas. Esto obedece a varias razones, uno durante las últimas décadas se ha observado un incremento en los niveles de desigualdad de los ingresos laborales, que puede estar ligado al proceso de globalización y a un incremento relativo de la demanda de trabajo cualificado, lo que trae consigo un aumento de la dispersión salarial. Segundo, existe una gran variedad de reformas en el período, pudiendo encontrarse situaciones como: un país elimina tramos tributarios y reduce la imposición, posteriormente incrementa tramos tributarios y aumenta la imposición (por ejemplo Grecia, Dinamarca, Eslovaquia). Segundo, los datos con los que se cuenta hasta ahora solo son el "inicio" de la historia, ya que el período recesivo no puede darse por finalizado, existen países que en el período 2008-2012 aun no experimentan tasas de crecimiento económico positivas.

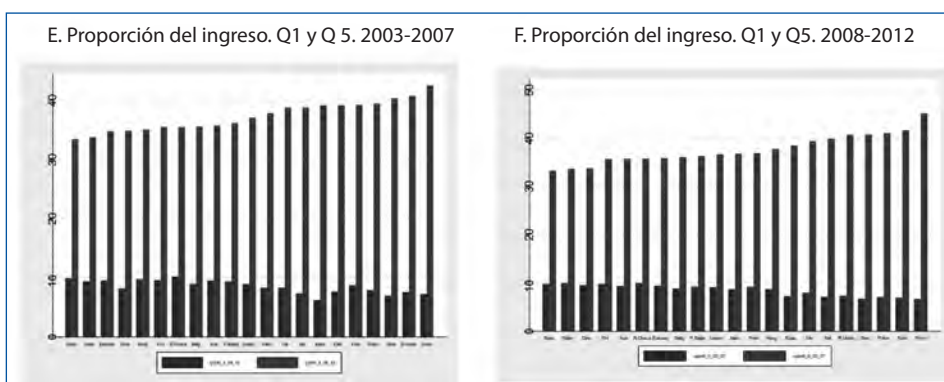
**Panel 8. Indicadores de Desigualdad. Índice de Gini y ratio s90/s10.
Promedios 2004-2007 y 2008-2011**



Fuente: elaboración propia con información de OECD.



Fuente: elaboración propia con información de OECD.



Fuente: elaboración propia con información de eurostat.

II. Conclusiones

Los Estados modernos tienen como una de sus principales funciones tomar medidas que conduzcan a mayores niveles de equidad y niveles de bienestar que la sociedad considere adecuados. Las principales herramientas con las que se cuenta para lograr estos fines son los impuestos y las transferencias sociales. Además, se busca que las variaciones en el ingreso de las personas y las familias se “suavice” a lo largo del tiempo y se vean lo menos afectadas que sea posible por las perturbaciones del ciclo económico.

Este documento resume las reformas que han desarrollado los países de la Unión Europea en las áreas de imposición al ingreso personal y gasto en beneficios sociales, para el período 2008-2012. Las principales medidas en la imposición al ingreso personal son cambios en tramos fiscales, en tasas impositivas, creación de impuestos solidarios o anticrisis, introducción o aumento a la imposición proveniente de fuentes de capital. Por el lado del gasto las variaciones más importantes se dan en el área de pensiones, generándose incentivos al trabajo por más tiempo (aumentado la edad de jubilación completa y endureciendo los requisitos para la jubilación anticipada). En el área de sostenibilidad las reformas han llevado a congelar el valor de las pensiones y al ajuste de las prestaciones a la esperanza de vida.

La mejor forma de evaluar las reformas es de forma conjunta, para lo que se ha creado un índice de intensidad de las reformas, que no es más que la tasa de variación en la imposición al salario promedio entre los períodos 2003-2007 y 2008-2012. Este índice está asociado de forma directa con las tasas de endeudamiento del país y de manera inversa con las tasas de crecimiento del PIB per cápita. Es decir los países que han tenido que hacer más reformas relacionadas con la imposición al ingreso personal y a los beneficios sociales son aquellos con mayores niveles de deuda pública y un desempeño económico limitado.

Una vez examinadas las reformas surge la pregunta sobre cómo afectan las mismas a variables como la pobreza y la desigualdad. En términos generales, puede afirmarse que ambas se reducen cuando se introducen los impuestos y los ingresos, con lo que política pública tiene un efecto positivo en la mejora de las condiciones de vida de población.

Sin embargo, pese a este efecto positivo, los niveles de pobreza, medidos como el porcentaje de población con ingresos menores al 50% de la sociedad, se han incrementado en la mayoría de países en el período 2008-2012. Otra medida del bienestar de la población es la tasa de carencia severa, que mide la incapacidad para acceder a algunos bienes y servicios considerados como esenciales. La Tasa de carencia severa es mayor para las mujeres que para los hombres, para los niños y ancianos que para las personas en edad de trabajar y para hogares monoparentales y unipersonales que para el resto de hogares.

En este documento no es posible identificar una tendencia en los niveles de pobreza y desigualdad relacionados con las reformas. Esto obedece a varias razones, uno durante las últimas décadas se ha observado un incremento en los niveles de desigualdad de los ingresos laborales, que puede estar ligado al proceso de globalización y a un incremento relativo de la demanda de trabajo cualificado, lo que trae consigo un aumento de la dispersión salarial. Segundo, existe una gran variedad de reformas en el período, pudiendo encontrarse situaciones como: un país elimina tramos tributarios y reduce la imposición, posteriormente incrementa tramos tributarios y aumenta la imposición (por ejemplo Grecia, Dinamarca, Eslovaquia). Segundo, los datos con los que se cuenta hasta ahora solo son el “inicio” de la historia, ya que el período recesivo no puede darse por finalizado, existen países que en el período 2008-2012 aun no experimentan tasas de crecimiento económico positivas.

Bibliografía

- Aiginger, Karl y Guger, Alois (2012), *Stylized facts on the interaction between income distribution and the great recession. Prepared for the NERO meeting of OECD in Paris on June 18th*. [en línea] <http://www.oecd.org/eco/Inequality%20depth%20of%20crisis%20paper.pdf>
- Claessens, Stijn y Kose, M. Ayhan, (2012), "Recession: When Bad Times Prevail" *Finanza y Desarrollo*, marzo, Fondo Monetario Internacional [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/recess.htm>
- Dao, Mai y Loungani, Prakash (2010), *The Human Cost of Recessions: Assessing It, Reducing It*. Fondo Monetario Internacional [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1017.pdf>
- Encabo Rodríguez, Isabel; Lagares Calvo, Manuel J.; Instituto de Estudios Fiscales; Escuela de Hacienda Pública (1995). *Manual de Hacienda Pública, Volumen 1*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. ISBN 8447601854, 9788447601851.
- Erwin R. Tiongson, Naotaka Sugawara, Victor Sulla, Ashley Taylor, Anna I. Gueorguieva, Victoria Levin, and Kalanidhi Subbarao (2010), *The Crisis Hits Home. Stress-Testing Households in Europe and Central Asia*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank [en línea] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:22356652~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:258599,00.html>. e- ISBN 978-0-8213-8223-3.
- Keeley, Brian y Love, Patrick (2010). *From Crisis to Recovery. The Causes, Course and Consequences of the Great Recession*. OCDE [en línea] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/from-crisis-to-recovery_9789264077072-en e-ISBN 978-92-64-07707-2
- Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database, April 2013 [en línea] http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2012&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&c=193%2C542%2C122%2C137%2C124%2C181%2C156%2C138%2C423%2C196%2C935%2C142%2C128%2C182%2C939%2C135%2C172%2C576%2C132%2C936%2C134%2C961%2C174%2C184%2C532%2C144%2C176%2C146%2C178%2C528%2C436%2C112%2C136%2C111%2C158&s=GGXCNL_NGDP%2CGGXONLB_NGDP%2CGGXWDN_NGDP%2CGGXWDG_NGDP&grp=0&a=&pr1.x=67&pr1.y=12
- International Bank for Reconstruction and Development/World Bank (2011), *The Job Crisis. Household and Government Responses to the Great Recession y Eastern Europe and Central Asia* [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2287> e-ISBN 978-0-8213-8743-6
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth, OECD Publishing*. [en línea] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/economic-policy-reforms-2012_growth-2012-en. e-ISBN 978-92-64-16844-2 (PDF). e-ISBN 1813 2723

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013). Taxing Wages- 2013. [En línea] <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecdtaxdatabase.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012A), "Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers", OCDE Economics Department Policy Notes, No. 9. [En línea] <http://www.oecd.org/eco/public-finance/49417295.pdf> (PDF)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012B), "Revenue Statistics 2012", OECD. <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenuestatistics2012edition.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012C), "Pension at a glance 2012" [En línea]: <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/oecd-pensions-outlook-2012.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011), "Employment Outlook" [En línea]: <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-2011.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006), "Fundamental Reform of Personal Income Tax", *OECD Tax Policies Studies No. 13*. [En línea] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/fundamental-reform-of-personal-income-tax_9789264025783-en
- Organización Mundial del Comercio. Statistics Database [en línea] <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>
- Eurostat Statistical Books (2013), *Taxation Trends in the European Union*, Años 2013, 2011, 2010. European Union [en línea] http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf ISBN 978-92-79-28852-4
- Unión Europea. Eurostat [en línea]: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database
- Unión Europea. Taxes in Europe – Tax Reforms" database. En línea: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/databases/
- Viñals, José (2005), Reflexiones sobre los diferentes modelos sociales y trayectorias económicas de Europa y los Estados Unidos, Madrid, Banco de España [en línea] <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/intervenpub/archivo/vinals/ficheros/es/relaci250205.pdf>
- Yifu Lin, Justin y Treiche, Volker. "The crisis in the Eurozone". *The World Financial Review*, Banco Mundial [en línea] <http://www.worldfinancialreview.com/?p=2303>

Anexos

Anexo 1. Tasas de crecimiento del PIB (a precios constantes de 2005)

Países/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea (27 países)	1.5	2.5	2.1	3.3	3.2	0.3	-4.3	2.1	1.6	-0.3
Unión Europea (15 países)	1.3	2.4	1.9	3.1	3.0	0.0	-4.3	2.1	1.5	-0.4
Zona Euro (17 países)	0.7	2.2	1.7	3.2	3.0	0.4	-4.4	2.0	1.5	-0.6
Zona Euro (12 países)	0.7	2.2	1.7	3.2	2.9	0.3	-4.4	2.0	1.5	-0.6
Bélgica	0,8	3,3	1,8	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,4	1,8	-0,3
Bulgaria	5,5	6,7	6,4	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,8
República Checa	3,8	4,7	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,5	2,5	1,9	-1,3
Dinamarca	0,4	2,3	2,4	3,4	1,6	-0,8	-5,7	1,6	1,1	-0,5
Alemania	-0,4	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0	0,7
Estonia	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	3,2
Irlanda	3,9	4,4	5,9	5,4	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	0,9
Grecia	5,9	4,4	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4
España	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4
Francia	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0
Italia	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4
Chipre	1,9	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,5	-2,4
Letonia	7,6	8,9	10,1	11,2	9,6	-3,3	-17,7	-0,9	5,5	5,6
Lituania	10,3	7,4	7,8	7,8	9,8	2,9	-14,8	1,5	5,9	3,7
Luxemburgo	1,7	4,4	5,3	4,9	6,6	-0,7	-4,1	2,9	1,7	0,3
Hungría	3,9	4,8	4,0	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,3	1,6	-1,7
Malta	0,7	-0,3	3,6	2,6	4,1	3,9	-2,8	3,2	1,8	1,0
Países Bajos	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,6	1,0	-1,0
Austria	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7	0,8
Polonia	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9
Portugal	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,6	-3,2
Rumania	5,2	8,5	4,2	7,9	6,3	7,3	-6,6	-1,1	2,2	0,7
Eslovenia	2,9	4,4	4,0	5,8	7,0	3,4	-7,8	1,2	0,6	-2,3
Eslovaquia	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0
Finlandia	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8	-0,2
Suecia	2,3	4,2	3,2	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,6	3,7	0,7
Reino Unido	3,8	2,9	2,8	2,6	3,6	-1,0	-4,0	1,8	1,0	0,3
Estados Unidos	2,5	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,3	-3,1	2,4	1,8	2,2
Japón	1,7	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,9

Fuente: Eurostat.

Anexo 2. Exportaciones mundiales por área geográfica
Millones de dólares (a precios corrientes)

Área geográfica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea (27 países)	4072640	4594740	5350675	5935795	4597460	5166815	6074305	5792230
China	761953	968978	1220456	1430693	1201612	1577754	1898381	2048814
Japón	594941	646725	714327	781412	580719	769839	823184	798567
Estados Unidos	901082	1025967	1148199	1287442	1056043	1278263	1480432	1547283

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

Anexo 3. Exportaciones en países de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y China
Millones de dólares (a precios corrientes)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	163620	181289	136988	152559	177428	166131
Bélgica	430952	471840	370125	408745	476110	446302
Bulgaria	18518	22362	16318	20630	28208	26710
Chipre	1394	1633	1258	1402	1818	1745
República Checa	122498	146799	112956	132981	162939	156515
Dinamarca	103171	116923	93984	97393	111864	105683
Estonia	11010	12458	9048	11593	16722	16126
Finlandia	90025	96455	62855	69518	79142	72934
Francia	559612	616240	484781	523460	596473	569065
Alemania	1321214	1446171	1120041	1258924	1473985	1407098
Grecia	23578	26382	20469	21713	31683	34379
Hungría	95400	108504	83008	95483	112312	103919
Irlanda	121543	125719	115928	116497	125740	116822
Italia	499882	542748	406909	447301	523258	500239
Letonia	8308	10144	7702	9533	13131	14030
Lituania	17144	23646	16454	20748	28050	29609
Luxemburgo	22933	25694	21339	19748	21866	19324
Malta	3437	3481	2858	3586	4386	3951
Países Bajos	550755	637918	497891	574251	667101	655841
Polonia	140146	170458	136503	159724	188696	183430
Portugal	52482	57137	44211	48736	59675	58258
Rumania	40488	49535	40567	49499	63012	57805
Eslovaquia	58516	71142	56082	64664	79830	81197
Eslovenia	30102	34128	26177	29200	34756	32155
España	253297	281493	227338	254418	306551	292206
Suecia	168817	183327	130781	158549	187027	172389
Reino Unido	441831	472168	354893	415959	502540	468370
Estados Unidos	1148199	1287442	1056043	1278263	1480432	1547283
China	1220456	1430693	1201612	1577754	1898381	2048814
Japón	714327	781412	580719	769839	823184	798567

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Austria		X		X		X	En 2009 se incrementa el tramo impositivo cero, que pasa de €10,000 a €11,000 y se reduce la tasa impositiva en este tramo de 38.33% a 36.50% (aunque como resultado de otros créditos fiscales significa que el ingreso bruto igual o menor de 16,000 y en el caso de los pensionados 15,000.00). También se modifica el tramo impositivo superior (de 51,000 € a 60,000€). Las remuneraciones extraordinarias de Navidad y vacaciones se tasan al 6% (suma fija). En 2011 se armonizan las tasas impositivas de ingresos provenientes intereses, bonos y depósitos con una retención de 25%. En el período de 2013 a 2016 se tasarán de forma progresiva los ingresos imponibles por encima de 150,000, eliminándose por tanto la suma fija de 6%.
Bélgica				X			En 2010 se incrementa el número de horas extras sujetas de retención de 100 a 130 en 2010. Bélgica incrementa en 2011 la retención sobre ingresos provenientes de intereses y dividendos, pasando de 15% al 21%. Se introduce un impuesto de 4% sobre los impuestos que son altamente móviles y superan los 20,020€, con excepción de los dividendos que ya estén tasados a 25%. En 2012 la tasa por transacciones financieras pasa de 0.17% a 0.22% en Enero y luego a 0.25% en agosto. A partir de 2013 todos los ingresos pasivos tendrán una retención de 25%.
Bulgaria	X	X	X				En 2008 se introduce una tasa fija de 10% en sustitución de una tasa progresiva de 20%, 22% y 24%.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Chipre	X	X	X		X		Se introduce en 2011 un nuevo tramo impositivo con una tasa de 35% para ingresos por encima de 60000€. Entre 2012 y diciembre de 2016 está vigente una contribución especial para el fortalecimiento de las finanzas públicas sobre los salarios brutos, con tasas de 2.5% para los ingresos 2.501€ u 3.500€, 3% para aquellos entre 3.501€ y 4.500€ y 3.5% para los superiores. El pago de la contribución especial se comparte entre empleador y patrono.
R. Checa	X	X	X	X	X	X	En 2008 se introduce una tasa impositiva 15% fija, que sustituye un mecanismo progresivo con tasas de hasta el 32%. En 2013 se incrementó a 7% el impuesto para los altos ingresos (más de cuatro veces el salario promedio). Se limita el uso de las desgravaciones fiscales para autoempleados y se reduce el gasto total exento. Se introducen retenciones sobre intereses y dividendos procedentes de paraísos fiscales. Además, se elimina la desgravación fiscal básica para empleados. Se reduce la cantidad máxima de intereses por pago de hipoteca deducible de 300000 CZK a 80000CZK por año.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Dinamarca	X	X	X	X		X	El Congreso de Dinamarca aprueba en 2009 una serie de medidas conocidas como Paquete de Primavera 2.0. Se reduce la tasa impositiva del tramo inferior de 5.26% a 3.67%, se elimina el tramo fiscal medio de 6% y se incrementa el límite en el tramo superior de 347,200€ a 389,900€. Estas medidas se compensan con una reducción gradual desde 2012 hasta 2019 del valor impositivo (de 33.5 a 25.5%) de las evaluaciones orientadas a la deducción de impuestos y además, limitaciones para la deducción de impuestos en pago de intereses netos en un margen nominal de 6 700. Igualmente la deducción de pagos arriba €13,400 por año a un seguro individual con una cobertura menor que los años de vida ha sido limitada. Se introduce un impuesto de 6% desde 2011 para el pago de pensiones que exceden los DKK 48 630. Entre 2011 – 2012 se establecen deducciones temporales en el gasto salarial de servicios y renovación de vivienda. En 2013 se incrementa el tramo fiscal superior desde €7771 a €62 680 en 2022. En esta reforma también se da un incremento gradual de la desgravación por empleo de 5.05% a 10.65% en 2022 aumentándose la desgravación de 2174€ a €4577 y la introducción de una desgravación extraordinaria para padres solteros que incrementará hasta 6.25% con un máximo de 2,684€ en 2022. Los recortes impositivos son financiados parcialmente a través de la indexación de ciertos impuestos, pero en su mayor parte se realizarán recortes del gasto público en defensa y en ajustes de las transferencias sociales.
Estonia		X	X			X	En el año 2008 se reduce tasa del impuesto sobre la renta de 24% a 21%. La desgravación fiscal básica (libre de impuestos) se establece en 1728 euros.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Finlandia		X	X	X	X	X	En 2010 se reducen las tasas impositivas en todos sus tramos en 0.5%. En 2012 se reducen nuevamente, debido a un ajuste inflacionario, con lo que la tasa máxima pasa de ser 30% a 29.75%. Desde 2013 se incrementa la tasa máxima a 31.75%, para ingresos por encima de 70,300€. En 2013, las tasas sobre herencias y regalos onerosos se han hecho mayores. Se introduce un impuesto del 6% sobre las pensiones mayores a 45000 euros. Los menores ingresos vieron reducida su carga impositiva a través del incremento en el EITC y en la desgravación personal a nivel local. En 2012 se ajusta en 3% en tramos fiscales considerando inflación.
Francia	X	X	X	X			En 2011 se incrementa la tasa más alta de 40% a 41%. Se abolieron créditos fiscales, incluyendo las deducciones por pago de interés de hipoteca. El impuesto sobre intereses y dividendos y sobre ganancias de capital subió de 18% a 19%. En 2012 se incrementó el impuesto en la tasa de interés de 19% a 24% y el de dividendos de 19% a 21%. Desde 2012 ha existido una contribución progresiva de los ingresos más altos.
Alemania		X		X		X	En 2009 se introduce una retención de 25% (más el cargo solidario) en el ingreso de capital privado de los hogares. El tramo superior de ingresos impositibles incrementa desde 250,000 a 250,400 en 2010 y a 250,730. En 2011 también, se reducen la tasación en el tramo de ingresos más bajo pasando de 15% a 14%. En 2013 se incrementa la desgravación básica de 8004 a 8130 y luego en 2014, pasará de 8130 a 8354 en 2014.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Grecia	X	X	X	X	X	X	<p>Grecia, país que ha tenido que hacer uso del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEFF), ha desarrollado dos paquetes de reformas orientadas a consolidar sus finanzas públicas y hacer sostenible su deuda. El Paquete de Reformas 2010-2011 implanta una contribución solidaria que va desde 1% para ingresos desde 12,000€ hasta 4% para ingresos que superan los 100,000€ y 5% para funcionarios públicos de los mayores niveles. Además se pasa de 3 a 8 tramos fiscales, siendo la tasa superior de 45% con un límite inferior de 100,000€. La máxima exención fiscal se redujo de 12000 a 8000 en Junio de 2011 y luego nuevamente a 5,000.00 en octubre del mismo año. El crédito fiscal para mejoras en vivienda amigables con el medio ambiente, salud, educación, etc.) se mantiene pero su techo se reduce del 20% al 10% del costo. Se eliminan las exenciones personales. La reforma fiscal 2012-2013 reduce los tramos fiscales, pero se mantiene la tasa marginal de 45% para los ingresos mayores a 100,000€. Se incrementa los impuestos sobre ingresos de intereses provenientes de cualquier cuenta de ahorro pasando de 10% a 15%. Cuando el interés es pagado por un nacional a extranjero la tasa es 20% si se trata de un individuo y 33% cuando es una entidad legal. Se modifica también el impuesto por transferencia de acciones que era 5% y ahora 20%. El límite para el no pago de impuestos era de 5,000 el que fue abolido para todas las categorías de ingresos pero especialmente para empleados y pensionistas. Fue reemplazado por un sistema de crédito fiscal, concretamente los ingresos de hasta 21,000 tienen derecho a un crédito por 2,100.00. Para ingresos arriba de 21,000, la deducción disminuye en 100 por cada 1000 euros adicionales.</p>

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Grecia	X	X	X	X	X	X	La mayoría de créditos fiscales existentes: pago de renta, enseñanza, intereses de préstamos de primera vivienda, seguros médicos o de salud fueron eliminados. Los créditos fiscales que existen son sujetos de condiciones específicas.
Hungria	X	X	X		X	X	En los años 2009-2010 Hungría reduce las tasas de impuesto sobre el ingreso pasando de 36% a 32% para los ingresos superiores a 1.900.000 florines y de 18% a 17% para ingresos inferiores. En 2011, este sistema se reemplaza por un impuesto fijo de 16% que aplica a salarios y otras fuentes de ingresos. En la práctica existe otra tasa de 20.3% debido a que para ingresos menores a 653, la seguridad social no es pagada por el empleador. El crédito fiscal para los empleados (que aplicaba a ingresos medianos y bajos) se redujo en 20% y el límite de ingresos para su aplicación se incrementó. Se introduce una exención a las familias, con más de tres hijos.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Irlanda		X		X	X	X	<p>Los impuestos sobre capital e intereses ganados fueron alineados al 30%. El impuesto a la adquisición de capital incrementó de 25% a 30% y el de intereses de 27% a 30%. Crean incentivos fiscales para atraer empleados en el extranjero considerados claves. Los individuos elegibles pueden recibir una exención de impuestos del 30% de sus salarios entre 75000 y 500000 euros al permanecer en el país entre 1 y 5 años. También existe una deducción si irlandeses son asignados en mercados emergentes, con el fin de promover el comercio internacional. En 2012 se establece como el límite del tramo de mayores ingresos 32800 euros para una persona soltera sin dependientes. Para ingresos menores de 10 036 euros la tasa es de cero. Desde 10 037 hasta 16 016 4%; para ingresos arriba de esa cantidad se establece 7%. En general, existe crédito para retenciones de impuestos y deducciones similares. El impuesto sobre intereses de depósitos es de 33% y tratado como un pago final. El impuesto sobre ganancias de capital de individuos incrementó a 33% con una exención anual de 1270 euros.</p>

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Italia			X	X	X	X	<p>En 2009 se establece que el 49.72% de las ganancias obtenidas por posesión de acciones se taxan según los porcentajes del impuesto al ingreso personal. Se reduce el crédito fiscal para cónyuges que no laboran. El crédito fiscal se extiende para aquellos que tienen ingresos de 42,509. En 2010 se realizan cambios en el sistema fiscal municipal. i) El ingreso de la renta de edificios con propósitos de residencia se realiza de forma separada del resto de ingresos. Con una tasa de entre 19% y 21%. El resto de ingresos tienen una tasa promedio del 30% y cerca de este 20% de ingresos es devengado a las municipalidades. ii) se ha removido la tasa impositiva congelada en el incremento en el impuesto del ingreso personal adicional (entre 0.2% y 0.4%) para ser cobrada por consejos municipales (0.1% del PIB). Estas reducciones tienen como contrapeso el incremento del cobro adicional del Impuesto sobre el ingreso personal en 0.3% y de forma temporal una contribución solidaria de 3% que fue introducida en los niveles mayores de ingresos. También se han incrementado los impuestos locales para propiedades inmobiliarias. Las propiedades en el extranjero pagan un impuesto de 0.76% en su valor. Desde 2011 Todas las categorías de ingreso de capital están sujetas a una retención final de 20% (excepto los bonos del estado que están tasados a 12.5%). Además, las personas que inician un nuevo negocio o actividad profesional, pueden elegir un régimen de 5% de impuesto sustituto durante los primeros cinco años o hasta la edad de 35. Después de la introducción del impuesto a la propiedad a nivel municipal ya no se carga el impuesto sobre el Ingreso Personal a la propiedad inmobiliaria utilizada como residencia principal.</p>

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Letonia		X					Letonia aumenta su tasa única de impuesto sobre el ingreso de 23% a 26% en 2010, que luego en 2011 se reduce al 25%. En 2013 la tasa impositiva se reduce a 24%.
Lituania			X			X	La reforma de 2009 reestructura las desgravaciones fiscales. El monto básico exento se fija en 1633€ por año y se aplica únicamente a ingresos provenientes del trabajo. El monto de la exención se establece de acuerdo a escala que decrece de acuerdo a incrementos en el ingreso. No existe ninguna exención para empleados con ingresos mayores a 910€ mensuales. Existen desgravaciones adicionales para contribuyentes con niños menores de edad. En 2010, la tasa de impuesto para los auto-empleados se reduce de 15% a 5%. También se recorta la tasa de imposición al ingreso fija en 15% y se introduce una tasa de seguro de salud de 6% (en lugar de colocar el 30% de la tasa impositiva al ingreso. Con lo que la tasa combinada sube a 21%.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Luxemburgo	X	X	X		X	X	<p>En el año 2009 se reemplazan cuatro exenciones fiscales por créditos fiscales re-embolsables, en lugar de que se reduzca el ingreso imponible en 600€, se obtiene un crédito fiscal de 300€ por año que es similar al crédito fiscal para pensionados. Se reemplaza la exención fiscal de 1920€ para padres solteros es reemplazada por un crédito fiscal de 750€ al año. En 2011 la tasa impositiva máxima al ingreso personal aumenta de 38% a 39%, aplicable a ingresos que superan los 41,793€. El impuesto solidario añadido a la tasa de impuestos sobre el ingreso aumentó de 2.5% a 4%, cuando el ingreso es mayor a 150,000€ la tasa es de 6%. Se aplica un impuesto de 0.8% en el ingreso total excepto para los salarios mínimos (tasa que se elimina en 2012). En 2013 se introduce un nuevo tramo fiscal con una tasa de 40% para ingresos superiores a 100,000. La deducción máxima anual por interese s en préstamos de consumo se limita a 336 (en lugar de 672) por contribuyente. La tasa solidaria se incrementa a 7% y cuando el ingreso excede 150,000 sube a 9%. Se garantiza un crédito fiscal de 300 por año a auto empleados incluyendo a quienes se ocupan de la silvicultura y agricultura. Este crédito sustituye la 11ón por ingresos de negocios y por agricultura.</p>

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Malta						X	En 2007 Malta realiza una reforma para reducir la carga impositiva sobre el trabajo, con el fin de incrementar el empleo. En 2012 se introduce la categoría de padres, con el fin de facilitar el retorno al mercado laboral a los padres. Se da un crédito fiscal de 2000€ con el fin de facilitar la vuelta al mercado laboral de las mujeres. Desde 2011 las mujeres auto-empleadas que trabajan a medio tiempo pueden elegir entre pagar el 15% de sus ingresos o bien la tasa mínima estipulada por Ley. Desde 2012 se introducen exenciones al impuesto al ingreso personal para ciertos bienes como libros, música y arte, etc. También hay exenciones para matrículas escolares.
Países Bajos		X	X		X	X	En 2008 el crédito fiscal por niño se sustituye por una exención. También se introduce el crédito fiscal combinado por dependiente con el fin de incrementar la participación laboral de padres solteros. El beneficio por niño en el total del ingreso familiar depende del ingreso de la familia y del número de niños que tengan y es mayor en cuanto mayor es el número menor de 18 años. En 2011 se reduce la tasa del primer tramo fiscal en 0.45% pasando de 2.30% a 1.85%. Los límites de los primeros tres tramos fiscales, se incrementan. Además, se implementó un nuevo tramo impositivo para quienes ocupaban una vivienda como propietarios, de 0.55 a 0.8% para la parte del valor que exceda 1.01 millones de euros en 2010. En 2011 el valor imputado fue 1.05 del valor que excedía 1.02 millones de euros. En 2012 se incrementa en 1% el ingreso imputado para propietarios de vivienda. El primer tramo fiscal de impuesto sobre el ingreso personal se incrementa en 1%. El crédito para quienes trabajan y cuidan niños se incrementa en 230 euros y además se eliminó un crédito para los mayores de 57.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Países Bajos		X	X		X	X	Los ahorros libres de impuestos fueron eliminados. La deducción para auto empleados, que declinaba cuando incrementaban las utilidades se fijó en 7,280,00 euros. Desde enero 2013, se efectúa un sobrecargo (de una sola vez) a ingresos superiores a 150,000. La tasa de interés de nuevas hipotecas para viviendas ocupadas por propietarios, solo es aplicable a hipotecas que deben pagarse completamente en el curso del préstamo. El crédito fiscal general se reduce por 32 euros. El crédito fiscal por ingresos ganados, se incrementa por 112 euros. En el caso de los mayores ingresos el crédito se reduce 1095. Se incrementa el crédito fiscal para los mayores se incrementa en 270 euros. Para los de mayores ingresos (más de 35,450) se introduce un crédito fiscal de 150. El tramo del primer límite fiscal se incrementa por 700 y el segundo fue reducido por 1200. La tasa del primer tramo incrementa por 3.9% y el segundo por 0.5%.
Polonia	X	X	X				Se inicia la aplicación de dos tramos fiscales con tasas de 18% y 32%. El más bajo aplicándose a la gran mayoría de contribuyentes. Los dividendos e intereses están sujetos a una retención de 19%.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de fuentes de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Portugal	X	X	X	X	X	X	<p>Portugal, de forma similar a Grecia ha recibido fondos provenientes del FEEF y realizado importantes medidas orientadas a incrementar los ingresos fiscales. En 2010 se incrementan en 1% las tasas impositivas entre el tramo 1 y 3 y en 1.5% las tasas de los tramos cuarto al octavo. Además se crea un nuevo tramo impositivo para ingresos desde 150,000€. Se implementa una tasa de 20% a los ingresos provenientes de capital que excedan los 500 euros anuales, sin importar el tiempo de posesión. En 2013, esto se modifica y se incrementa el impuesto sobre los ingresos de capital de 25% a 28% en el caso que exista diferencia positiva entre ganancias y pérdidas de capital. La tasa de retención fiscal sobre el ingreso derivado de dividendos, intereses de depósitos o seguro de deuda se incrementa a 28%. En 2013, los ocho tramos impositivos se reducen a cinco con un incremento de la tasa marginal de impuesto a 48% para ingresos por encima de 80,000€. Los incrementos injustificados del ingreso personal de más de 100,000€ se tasan a 60%. Desde 2013 se implementa una imposición solidaria adicional con características de progresividad, los ingresos entre 80,000€ y 250,000€ pagan 2.5% y quienes tienen ingresos superiores a 250,000€ pagan 5%. También se establecen restricciones en numerosos créditos y exenciones fiscales.</p>
Rumania							<p>Desde 2011, cualquier ingreso de la persona, cuyo origen no pueda ser identificado se tasarán a 16%.</p>

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

País	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
Eslovaquia	X	X			X		En 2011 se eliminaron las deducciones por contribuciones para pensión suplementaria. Además, la ión personal puede ser solicitada, solo con respecto a ingreso agregado del empleo, actividades de negocio y actividades profesionales independientes. En 2013 se implementa un nuevo tramo impositivo al 25% para individuos con las rentas más altas. Es decir aquellos que superan 176.8 veces el salario de subsistencia, que en 2013 era equivalente a 34407.74€ y los inferiores se tasan a 19%. Los ingresos de autoridades constitucionales, pagarán además una contribución especial de 5%.
Eslovenia	X	X	X	X		X	En 2010 se amplía la desgravación fiscal al ingreso personal. En 2011 se eliminan las deducciones por contribuciones para pensión suplementaria. Además, la desgravación personal puede ser solicitada, solo con respecto a ingreso agregado del empleo, actividades de negocio y actividades profesionales independientes. En 2013 el segundo tramo fiscal con una tasa de 27% ha sido ampliado y el tramo con 41% inicia con una base imponible de 18,960.281. Se crea un tramo fiscal adicional con una tasa de 50% definido para el año fiscal 2013 y 2014 para la base fiscal encima de 70,9107. 201. La tasa para ingresos de capital (interés, dividendos y ganancias de capital) se ha incrementado a 25%. También se incluyen en esta tasa los ingresos por rentas. La asignación para estudiantes se reduce en 25%.

Anexo 4. Reformas sobre la imposición al ingreso personal realizadas en 27 países de la UE en el período 2008-2013 (cont.)

Pais	Número de tramos fiscales	Límites monetarios en tasas impositivas	Tasas impositivas de ingresos laborales	Tasas impositivas a ingresos de capital	Impuesto adicional a los ingresos más altos	Exenciones y créditos fiscales	Descripción de la reforma
España	X	X	X	X		X	En 2010 se establece una reducción progresiva de 400 euros de crédito fiscal para trabajadores y cuenta propia contribuyentes sobre 12.000 euros de la base tributaria. Los ingresos de capital y de ahorros con tasas de 19% y 21% siendo el punto de corte de 6.000€. Anteriormente la tasa era fija de 18%. Estas tasas se modifican en 2011, pasando a ser 21% a los primeros 6.000€; 25% hasta 24.000€ y 27% por encima. En 2011 se formulan dos nuevos tramos impositivos con límites de 120.000 € y 175.000€ con tasas de 44% y 45% respectivamente. En 2013 el crédito fiscal para la adquisición o restauración de la vivienda primaria del contribuyente ha sido eliminada. Los emprendedores pueden reducir 20% de su ingreso neto (positivo) durante los primeros dos años de las actividades empresariales. También existe exención de los beneficios por desempleo si son utilizados para generar autoempleo durante al menos cinco años.
Suecia		X	X			X	En 2010 se introducen créditos fiscales provenientes del ingreso trabajo, con el fin de incrementar la oferta laboral. En 2012 crea un nuevo tramo fiscal para ingresos iguales y superiores a 574.300 con una tasa de 50%.
Reino Unido	X	X	X	X			En 2010 se impone una tasa de impuesto del 50% que aplica a ingresos encima de 150.000,00 libras. También se reduce la exención personal de 6.475, quitando una libra de dos, en los ingresos mayores de 100.000. Las ganancias de capital se tasan a 18% y 28% en función de ingreso total imponible de los individuos y en 10% para utilidades de emprendedores en periodo 2012-2013.

Fuente: elaboración propia con información de TAXUD, Tax Reform in EU Member States- 2010, 2011, 2012, Taxation Trends in the European Union, Taxing Wages-2013. OECD TAX DATABASE

Anexo 5. Reformas a la imposición de las contribuciones sociales. 2008-2013

País	Descripción de la reforma
Bulgaria	Desde 2010, las contribuciones suman un máximo de 28.5% del ingreso sujeto a un ingreso mínimo y a un techo. La mayor reducción opera en el fondo de pensión cuya contribución se reduce de 18% a 16%. Además, el Estado transfiere el 12% de la contribución a al seguro de ingreso a un fondo de pensión para todas las personas aseguradas.
R. Checa	2010. La contribución a la seguridad social para los ingresos más altos subió por un aumento del "techo" de las contribuciones anuales a la seguridad social, siendo igual a seis veces el salario promedio anual (anteriormente era cuatro veces). Reducción en tasas, pasando de 12.50 a 11.00 2013. Desde el 1 de Enero de 2013, las tasas varían en función de si la persona ocupada opta o no por el esquema de ahorro de pensión voluntario. Se establece un techo igual a cuatro veces el salario promedio anual, aplicable a las contribuciones sociales y se elimina el techo de seis veces el salario anual.
Dinamarca	2010. La deducción de pago de impuesto para seguros de pensión encima de DKK 100,000.00 ha sido limitada. 2011. Se impone un 6% para las pensiones que exceden DKK 362800. 2012. La exención fiscal para empleadores que pagan seguro de salud, se elimina en 2012
Estonia	2013. La tasa pagada al seguro de desempleo se reduce de 2.8 a 2.0
Finlandia	2012. Se incrementa la contribución a la salud desde 1.19 a 1.22. La contribución de empleados al seguro de pensión pasó de 4.7 a 5.15. (Con el fin de compensar el incremento del impuesto a la seguridad social se han tomado medidas como: incrementar la deducción de ingresos y la asignación básica para la imposición municipal se incrementaron con el fin de reducir la carga fiscal a las personas de menores ingresos). 2013. Cambios en las tasas de contribución de los empleados a la seguridad social. Contribución al seguro de salud pasa de 1.22 a 1.30. Contribución al seguro de salud para asignación diaria pasa de 0.82% a 0.74% sobre el ingreso salarial y 0.97 a 0.88 en el ingreso de autoempleados. En 2013, también ocurren cambios para empleadores: La contribución de los empleadores al seguro de salud pasa de 2.12% a 2.04%. El primer tramo se extiende a 1990,500 desde 1936,500. La contribución del gobierno central a la pensión de empleo cambio de 19.85% a 19.73%. La contribución promedio de las municipalidades en 2013 es 23.9%.
Francia	2010. Los ingresos provenientes de ganancias de capital realizadas por individuos por disponer de participaciones en empresas están sujetas a una tasa de seguridad social de 12.1% 2012. La exención del ingreso personal y la reducción del pago de la seguridad social en la realización de horas extras fue eliminada. Aunque la reducción en las contribuciones sociales del empleador se mantuvo cuando se trata de empresas con menos de 20 empleados. Desde Julio de 2012 las tasas de seguridad social aplicables al ingreso pasivo se incrementan a 15% (anteriormente se ubicaban en 13.5), es por un incremento en la contribución social de 3.4% para ciertos tipos de ingresos.
Alemania	Finalizándose 2012, se reduce la contribución al seguro de pensión desde 19.9% a 19.6%. 2013. Reducción de la tasa de contribución para empleados del seguro de pensión estatutaria de 9.80% a 9.45%. Cambio en la base fiscal significa un mayor nivel de empleo, más contribuyentes y así un incremento en los ingresos del seguro de pensión estatutario.

Anexo 5. Reformas a la imposición de las contribuciones sociales. 2008-2013 (cont.)

País	Descripción de la reforma
Grecia	<p>2011. Se crea la Organización Nacional de Provisión de Salud que absorbe la mayor cantidad de fondos de seguridad social y provee atención médica a empleados, autoempleados y funcionarios públicos. Se establece una contribución de 2% para los empleados públicos para establecer combatir el desempleo. Se incrementa en 0.5% en la contribución de los empleados para la organización privada "Greek Manpower Employment for the private sector for the Greek Manpower Employment Organization y para la provisión de maternidad y enfermedad.</p> <p>2012. Se crea la el Fondo Unido para el Seguro Suplementario que agrupa los fondos de pensión de trabajadores en los sectores público, privado, bancario, etc. Se fijan nuevos "techos" para las contribuciones de la seguridad social siendo 2,432.25 si el empleo se inició antes de Enero de 1993 y 5,543.55 para quienes iniciaron posteriormente.</p> <p>2013. Las contribuciones a la Seguridad Social que anteriormente eran parcialmente deducibles de los impuestos (10%), ahora son considerados gastos del autoempleado, y son totalmente deducibles del ingreso bruto.</p>
Hungria	<p>2010. Se redujo en 5% la contribución de los empleadores a la seguridad social. Se abolió la tasa fija de contribución a la salud de los empleados. En la reforma de 2009/2010 se incluye como parte del ingreso personal el ingreso de salarios, rentas y capital. La contribución del empleador a la seguridad social como parte de la base fiscal se mantuvo hasta 2011, posteriormente se redujo a la mitad y se eliminó completamente en 2013.</p> <p>2012. Se incrementa en 1% la contribución a la seguridad social de los empleados.</p> <p>2013. Se remueve el "techo" para la contribución de la pensión de los empleadores (en 2012 era HUF 21,700/diarios). Esta medida junto con la supresión del principio de "supergrossin" (inclusión en el salario de las contribuciones de la seguridad social al empleador) estableció un régimen de impuesto de suma fija sobre los ingresos laborales.</p>
Irlanda	<p>2011. En el área de pensiones tanto la contribución del empleado como del empleador se han incrementado. El techo de pago del seguro social de 75 036 fue eliminado. Se crea el Cargo Social Universal que sustituye el impuesto a la salud.</p> <p>2012. Para los empleadores se reduce a la mitad la contribución a la seguridad social a 4.25% en aquellos trabajos que tienen como salario hasta 356 euros por semana.</p> <p>2013. Desde el 1 de Enero de 2013, los autoempleados pagarán la tasa de 4% sobre todo ingreso arriba de 5000 euros anuales, sin techo anual y un pago mínimo de 500 euros.</p>
Luxemburgo	<p>Desde Enero de 2013 la contribución al seguro de salud será pagada solo por empleadores y autómos (opcional). Y la contribución se reduce. El techo máximo para 2013 es fijado en 112451.99 El gobierno central participa con el 37% del total de contribuciones pagadas sobre los salarios. Las asignaciones familiares son cargadas con una tasa de 1.7% sobre el salario de la persona empleada.</p>
Lituania	<p>2012. La carga en contribución social se los ocupados por primera vez se elimina. Esto aplica a quienes están ocupados por contrato por primera vez desde el 1 de agosto de 2010 hasta el 31 de Julio de 2012. Bajo el supuesto que su salario no exceda tres veces el mínimo estatutario. No están sujetos a contribución de pensión pagada por empleadores y empleados, por un período que no se extiende de un año.</p>
Polonia	<p>2012. La contribución de los empleadores al seguro de discapacidad, se incrementa en 2%.</p>
Rumania	<p>Desde Febrero de 2009, los empleados con condiciones de trabajo estándar deben contribuir a la seguridad social con un 10.5%. Los empleadores con una tasas de 20.8%. En ciertos casos aplican tasas más altas.</p>

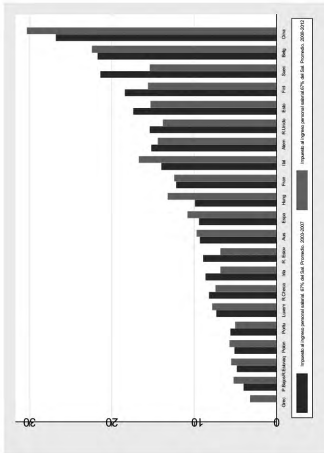
Anexo 5. Reformas a la imposición de las contribuciones sociales. 2008-2013 (cont.)

País	Descripción de la reforma
Eslovaquia	Desde enero de 2011 no se permiten deducciones lo que incluye las contribuciones a seguros de pensión complementarios y ahorros para pensión. Los beneficios no monetarios que reciben los empleados son considerados ingresos imposables y por tanto sujetos de contribuciones de seguridad social y de salud. También se reduce la contribución de los empleadores a la seguridad social.
Suecia	2010. La reducción en la seguridad social de 2007, se hizo mayor y se expandió hasta la edad de 26 años.

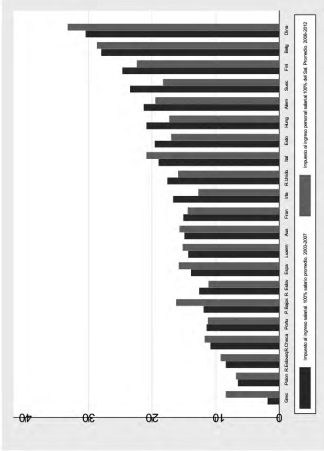
Fuente: elaboración propia con información de European Commission. Taxation Trends. Años 2013, 2011, 2010.

Anexo 6. Impuesto sobre el ingreso personal (gobierno local y central) y CSS. Tasas sobre el Ingreso Laboral Bruto (de una persona trabajadora soltera y sin hijos). 67%, 100% y 167% del salario promedio. Promedios 2003 a 2007 y 2008 a 2012.

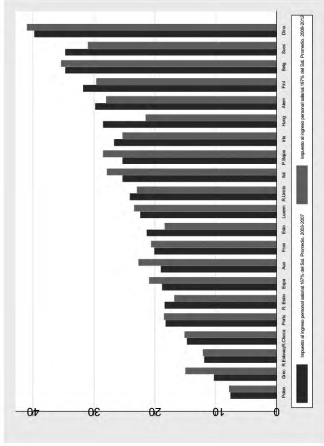
E. Impuesto al ingreso laboral. Salario igual a 67% del promedio



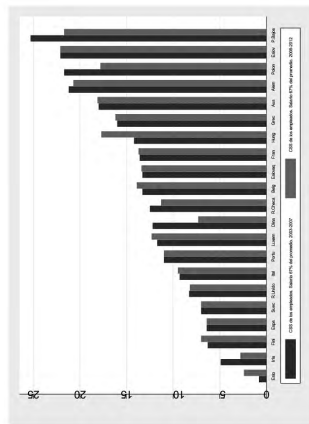
C. Impuesto al ingreso laboral. Salario igual a 100% del promedio



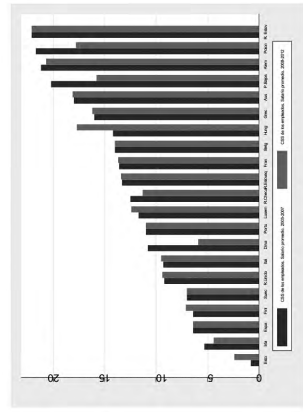
A. Impuesto al ingreso laboral. Salario igual a 167% del promedio



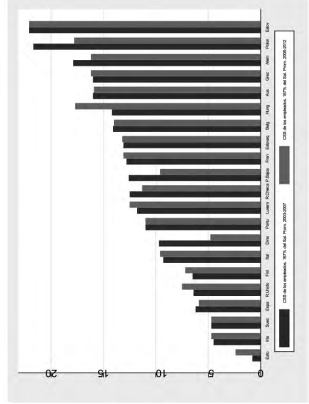
G. CSS. Salario igual a 67% del promedio



I. CSS. Salario igual a 100% del promedio



K. CSS. Salario igual a 167% del promedio



Fuente: elaboración propia con información de OECD 2013. "Taxing Wages 2013".

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones.

País	Cobertura	Adecuación	Sostenibilidad	Incentivos para el trabajo	Eficiencia administrativa	Diversificación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Austria	X		X	X			X	<p>Cobertura: Ampliación de cobertura a quienes realizan actividades de cuidado.</p> <p>Sostenibilidad: Se congeló el valor de las pensiones más altas, pero las de tamaño mediano pequeño se incrementaron.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se endurecen las condiciones de jubilación adelantada.</p> <p>Otros: Pagar una sola vez la pensión a los pensionistas de menores ingresos.</p>
Bélgica		X		X				<p>Adecuación: Incremento de una sola vez de los beneficios medios aprobados más allá de la indexación.</p> <p>Incentivos al trabajo: Incrementos en la contribución de los empleadores a los beneficios del retiro temprano.</p>
República Checa		X	X	X		X	X	<p>Adecuación: incremento en valor de la pensión básica con tasa de reemplazo de 100%.</p> <p>Sostenibilidad financiera: El techo de las ganancias de pensiones se incrementa a 400% de los salarios promedios.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se incrementa la edad de jubilación de los hombres de 63 a 65 años y de las mujeres de 59 a 63, dependiendo del número de niños desde 2018. Además el tiempo de trabajo requerido para jubilarse pasa de 20 a 35 años para 2019.</p> <p>Diversificación/seguridad: Opción de desviar el 3% de las contribuciones a planes de inversión. Condicionado a pagar un 2% adicional en las contribuciones.</p> <p>Otros: Mayores pensiones para los ingresos más altos, como consecuencia de una decisión judicial.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cober- tura	Adecua- ción	Sostenibi- lidad	Incenti- vos para el trabajo	Eficiencia ad- ministrativa	Diversifi- cación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Dinamarca				X			X	Incentivos al trabajo: La edad elegible para el retiro adelantado pasa de 60 a 64 en el período 2014-2023. Otros: Acceso temprano a ahorros de pensión.
Estonia			X	X	X	X		Incentivos al trabajo: Entre 2017 y 2026 se incrementa la edad de pensión de 63 a 65 años para los hombres y de 60.5 a 65 para mujeres. Eficiencia administrativa: Se cambia el tipo de cargo que el fondo de pensión puede imponer y se establece un techo a la cantidad cargada. Diversificación/Seguridad: Los contribuyentes tienen mayores oportunidades de decisión en las inversiones del fondo de pensión. Otros: Se da marcha atrás a la contribución mandatoria en fondos privados de pensión.
Finlandia		X	X	X		X	X	Adecuación: Se establecieron programas focalizados con beneficios adicionales. Desgravaciones fiscales. Finlandia congeló las pensiones en lugar de reducir las tal como su índice habría implicado. Incentivos para el trabajo: La edad de elegibilidad para pensiones de medio tiempo se incrementa a 60 años para el cohorte de edad que nace desde 1953. Estas pensiones se reducen levemente. La edad de elegibilidad para pensión en desempleo se incrementa a 60. Legislación temporal que permite poner en espera la pensión mientras se trabaja o cuando se reciben fondos provenientes de pensiones privadas. Sostenibilidad: Se reducen los beneficios conforme se incrementa el nivel de vida.

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cober- tura	Adecua- ción	Sostenibi- lidad	Incenti- vos para el trabajo	Eficiencia ad- ministrativa	Diversifi- cación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Finlandia		X	X	X		X	X	Diversificación/Seguridad: Se han relajado las reglamentaciones de inversión, con el fin de permitir la recuperación de las Administradoras de Fondos de Pensiones después de la crisis.
Francia	X	X		X				Coertura: los beneficios de maternidad se contabilizan con propósitos de pensiones. Adecuación: Incremento de una sola vez de los beneficios medios aprobados más allá de la indexación. Edad de pensión para trabajos peligrosos se reduce a 60 años. Incentivos al trabajo: La edad para la pensión mínima se incrementa de 60 a 62 años en 2017. Pérdida de beneficios actuariales por retiro temprano. La edad para la pensión máxima se incrementa de 65 a 67 años. Se aumentan los beneficios para las personas que se retiran tarde. Los empleadores deben tener un plan para contratar a las personas mayores de 50 años.
Alemania	X	X		X				Coertura: incentivos fiscales para la adquisición de pensiones privadas. Adecuación: Durante los años 2008-2010 las pensiones se incrementaron en un 3.5% (acumulativo) comparado con un incremento de solo 0.1% especificado bajo el vínculo entre indexación y sostenibilidad financiera del sistema. Incentivos para el trabajo: Incremento en la edad de pensión de 65 a 67 años para el cohorte que ha nacido desde 1964.

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cobertura	Adecuación	Sostenibilidad	Incentivos para el trabajo	Eficiencia administrativa	Diversificación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Grecia		X	X	X	X		X	<p>Adecuación: Se establecieron programas focalizados con beneficios adicionales.</p> <p>Sostenibilidad Las pensiones se congelan en el período 2011-2015. La forma de estimación de la pensión cambia, anteriormente se medían los 5 mejores años de los 10 últimos a una tasa de acumulación de 2% que se reduce a 1.2%. Los bonos se reemplazan con un pago anual fijo que es tasado entre 5% - 10% para el 10% de las mayores pensiones. Se introducen los activos además de los ingresos para establecer beneficios solidarios. Se recorta en 10% cuando se realiza un solo pago de retiro entre los trabajadores públicos.</p> <p>Incentivos al trabajo: La edad de jubilación se une a la expectativa de vida desde 2020. Desde 2011 la edad mínima para jubilación es 60 años. Se reducen beneficios actuariales en caso de retiro adelantado. Para 2015 los años de trabajo para obtener beneficios completos son de 37 a 40 años.</p> <p>Eficiencia administrativa: Se reducen 133 instituciones públicas de pensiones a 13 y posteriormente a 3.</p> <p>Otras. Pago de 100 a 200 euros de una sola vez para pensionistas como parte del estímulo económico.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cobertura	Adecuación	Sostenibilidad	Incentivos para el trabajo	Eficiencia administrativa	Diversificación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Hungria			X	X			X	<p>Sostenibilidad: Se elimina el pago treceavo de la pensión, que se sustituye por un bono, si el crecimiento del PIB es mayor al 3.5%. Indexación de pensiones si la tasa de crecimiento del PIB es menor al 3%.</p> <p>Incentivos al trabajo: edad de pensión se incrementa de 62 a 65 años en el período 2010-2017. Se endurecen las condiciones de edad de retiro.</p> <p>Otros: Se da marcha atrás a la contribución mandataria en fondos privados de pensión.</p>
Irlanda	X		X	X		X	X	<p>Cobertura: personas con bajos ingresos.</p> <p>Sostenibilidad: Se restringen los incentivos fiscales para el ahorro de retiro voluntario. Fija un impuesto de 0.6% sobre los activos en fondos de pensión cada cuatro años.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se incrementa la edad de jubilación. De 65 a 66 en 2014. A 67 desde 2021 y a 68 desde 2028. Se reduce la pensión para el retiro temprano de empleados públicos.</p> <p>Diversificación/Seguridad: Se han relajado las reglamentaciones de inversión, con el fin de permitir la recuperación de las Administradoras de Fondos de Pensiones después de la crisis. Se ha incrementado la protección para aquellos que se encuentran en fondos de pensión insolventes.</p> <p>Otros: Pagos de pensiones de "una sola vez" con el fin de incentivar la demanda. Han retirado compromiso de financiar futuros pasivos del fondo de pensión.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cober- tura	Adecua- ción	Sostenibi- lidad	Incenti- vos para el trabajo	Eficiencia ad- ministrativa	Diversifi- cación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Italia		X	X	X	X			<p>Adecuación: Incremento en la contribución para autoempleados en el sistema nación. Se congeló el valor de las pensiones más altas, pero las de tamaño mediano pequeño se incrementaron.</p> <p>Sostenibilidad: Se reducen los beneficios conforme se incrementa el nivel de vida.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se incrementa la edad de jubilación de las mujeres de 60 a 65 años. Desde 2012 la edad de pensión se incrementa de 65 a 67 años para ambos sexos. La edad de pensión para mujeres que trabajan en el sector público se incrementa de 61 a 65 años. Se limitan las pensiones adelantadas.</p> <p>Eficiencia administrativa: unió dos instituciones públicas en el INPS.</p>
Luxem- burgo								
Países Bajos				X		X		<p>Incentivos para el trabajo: Se incrementa la edad de jubilación de 65 a 66 desde 2020 y a 67 desde 2025.</p> <p>Diversificación/Seguridad: Se han relajado las reglamentaciones de inversión, con el fin de permitir la recuperación de las Administradoras de Fondos de Pensiones después de la crisis.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cober- tura	Adecua- ción	Sostenibi- lidad	Incenti- vos para el trabajo	Eficiencia ad- ministrativa	Diversifi- cación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Polonia	X		X	X		X	X	<p>Cobertura: incentivos fiscales para la adquisición de pensiones privadas.</p> <p>Incentivos al trabajo: Restricción de ocupaciones que puedan solicitar retiro temprano.</p> <p>Diversificación/seguridad: Han relajado las normativas de Inversión de los fondos de pensión, que ha conducido a mayor diversificación del portafolio.</p> <p>Otros: Se da marcha atrás a la contribución mandatoria en fondos privados de pensión.</p>
Portugal	X			X				<p>Cobertura: Se genera un plan definido de contribución adicional manejado de forma centralizada.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se reduce las contribuciones para la seguridad social para los trabajadores mayores.</p>
Eslovaquia					X	X	X	<p>Eficiencia administrativa: Se reducen las tasas pagadas por administración de pensiones y se vinculan al retorno de la inversión.</p> <p>Diversificación/seguridad: Se introducen tres tipos de fondos: conservadores, mixtos y de crecimiento, junto con un nuevo fondo de equidad desde abril de 2012. Se introduce una garantía para el principal sobre el desempeño de las inversiones. Pero se restringe al último fondo de riesgo desde abril de 2012. Se reduce el techo para la inversión en fondos mutuales extranjeros del 50% al 25% en 2009.</p> <p>Otros: Se da marcha atrás a la contribución mandatoria en fondos privados de pensión.</p>
Eslovenia		X						<p>Sostenibilidad: Este país congeló el valor nominal de las pensiones.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cobertura	Adecuación	Sostenibilidad	Incentivos para el trabajo	Eficiencia administrativa	Diversificación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
España		x	x	x				<p>Adecuación: Se incrementa la pensión mínima en 6,4%, arriba de la correspondiente indexación. Incremento de una sola vez de los beneficios medios aprobados más allá de la indexación. Se incrementan los beneficios de supervivencia para aquellos que se retiran después de los 65 años sin ninguna pensión estatal de 52% a 60% de los ingresos de pensión de la persona que ha fallecido.</p> <p>Sostenibilidad fiscal: Se vinculan los beneficios de jubilación con la esperanza de vida.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se incrementa la edad de pensión de 65 a 67 años entre 2013 y 2027 pero existen beneficios completos a la edad de 65 con 38.5 años de contribución. Se incrementa la edad de la pensión anticipada de 61 a 63 años, pero se mantiene 61 durante la crisis. La contribución para beneficios totales en este caso se incrementa de 35 a 37 años y las contribuciones para el retiro anticipado suben de 30 a 33 años.</p> <p>Otros: Acceso temprano a fondos de pensión en caso de desempleo.</p>
Suecia		x			x	x		<p>Adecuación: Desgravaciones fiscales. Suecia alteró las reglas de indexación que implicaban un mecanismo de balance. En lugar del vínculo con el "mecanismo de balance" al desempleo de la inversión de corto plazo del fondo de reserva, se considera un período más corto. El recorte de beneficios después de la crisis inicial fu 3% en lugar de 4.5% requerido bajo las viejas reglas. Como en Alemania esta diferencia será recuperada en el futuro.</p> <p>Sostenibilidad: Se reducen los beneficios de la pensión en cuanto se incrementa el nivel de vida.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cobertura	Adecuación	Sostenibilidad	Incentivos para el trabajo	Eficiencia administrativa	Diversificación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Suecia		x			x	x		<p>Incentivos al trabajo: los créditos fiscales a las personas mayores de 65 que permanecen en el trabajo son superiores a los de aquellos menores de 65.</p>
Reino Unido	x	x	x	x	x	x		<p>Cobertura: Los grandes empleadores con más de 250 trabajadores deben incorporar a sus trabajadores en un sistema de pensión público o privado, desde octubre de 2012. Las medianas empresas (50 o más ocupados) desde abril de 2014. Las empresas entre 30 y 49 desde agosto de 2015 y las que tienen menos desde abril de 2016.</p> <p>Adecuación: Se incrementa la pensión básica con un índice de precios al menudeo. Los ingresos se incrementan en 2.5% desde Abril de 2011.</p> <p>Sostenibilidad: indexación de las pensiones en el pago y las pensiones diferidas se mueven del índice de precios al menudeo al índice de precios al consumidor para el esquema del sector público. Y el sector privado también permite el cambio. Normalmente el índice de precios al consumidor es menor que el índice de precios al menudeo. Se establecen límites en la desgravación fiscal de pensiones.</p> <p>Incentivos al trabajo: Se adelanta la edad de jubilación.</p> <p>Eficiencia administrativa: se reducen costos a través de centralización de la administración y en el mantenimiento del registro de la cuenta individual.</p>

Anexo 7. Reformas en condiciones de las pensiones (cont.)

País	Cober- tura	Adecua- ción	Sostenibi- lidad	Incenti- vos para el trabajo	Eficiencia ad- ministrativa	Diversifi- cación / seguridad	Otras	Comentarios de las reformas entre 2007 y 2012.
Reino Unido	x	x	x	x	x	x	x	<p>Diversificación/Seguridad: El ciclo de vida de la inversión recomienda tomar inversiones más seguras una vez se aproxima el tiempo de cobro de la misma. Este enfoque se ha fortalecido con la creación de una agencia regional que permite la auto-matrícula. Se ha incrementado la seguridad para aquellos que se encuentran en fondos de pensión no solventes.</p> <p>Otros: Pagos de pensiones de “una sola vez” con el fin de incentivar la demanda.</p>

Fuente: elaboración propia con información OECD, 2012. “Pension at a Glance”.

Anexo 8. Reformas en los beneficios por desempleo. Países de la UE – seleccionados. Año 2009

País	Cambio en las condiciones de elegibilidad y en las prestaciones por desempleo/Asistencia por desempleo
Austria	– Valorización de la base imponible de las prestaciones por desempleo.
Bélgica	– Incremento permanente en la tasa de reemplazo así como para personas solteras en el segundo año de recibir beneficios.
República Checa	– Reducción permanente de un mes de la duración de los beneficios por desempleo como mecanismo de fondeo para incrementar la tasa de reemplazo en los primeros dos meses. – Incremento temporal en la duración y tasa de reemplazo de para aquellos que han trabajado 24 meses en los últimos tres años, hasta 2010.
Finlandia	– Reducción permanente en la duración del empleo requerido para ser elegible a recibir la prestación por desempleo. – Incremento en los beneficios por desempleo en el período de activación (máximo de 200 días laborales).
Francia	– Cambio en la elegibilidad para beneficios por desempleo de 6 meses trabajados en los anteriores 22 a 4 meses trabajados en 28 anteriores (36 meses para trabajadores mayores de 50 años). – La duración de los beneficios por desempleo son proporcionales a la afiliación, lo que da mayor cobertura a los trabajadores más precarios.
Grecia	– Introducción de asistencia financiera especial para personas desempleadas.
Irlanda	– La duración de los beneficios para buscadores de empleo se reduce a 12 meses.
Italia	– Pago de suma global para desempleados que estaban en contrato de proyecto. – Desde enero de 2008 se incrementan las tasas de reemplazo en los beneficios por desempleo.
Polonia	– En 2009 se reduce la duración de los beneficios para trabajadores viviendo en áreas en las que la tasa de desempleo duplica la tasa nacional. – Incremento permanente en los niveles de beneficios por desempleo desde enero de 2010.
Portugal	– Se flexibilizan los criterios de elegibilidad del seguro de desempleo durante los primeros dos trimestres de 2010. Los desempleados que regresen al mercado de trabajo en menos de seis meses conservan completamente la elegibilidad de períodos previos de contribuciones para futuras prestaciones por desempleo. – Temporalmente se amplía la duración de beneficios para desempleados de largo plazo durante 2009 y los primeros dos trimestres de 2010.
España	– Medidas temporales en los que en períodos de tiempo cortos la reducción de la jornada laboral o la suspensión de contrato no reducirá la elegibilidad para aplicar a los beneficios por desempleo. – Se elimina el período de espera para acceder a los beneficios por desempleo, hasta el final de 2009.

Fuente: elaboración propia con información de OECD 2011. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagespolicies.htm>

Capítulo III. Conclusiones del estudio de los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y Europa

Conclusiones América Latina

1. América Latina y el Caribe constituyen a día de hoy la zona del mundo en la que la desigualdad se presenta con mayor virulencia en todo el mundo. Todos los países de Latinoamérica y el Caribe, excepto Uruguay presentan índices de Gini superiores a la media de otras zonas del mundo, a excepción del África Subsahariana.
2. La evolución en el tiempo de la desigualdad muestra un descenso muy lento, más en el período 2008-2012 que entre 2002 y 2008, pero en promedio, el descenso del índice de Gini es de un 1% anual. Por países se aprecian diferencias en este sentido, siendo los países del sur los que más mejoran en términos de desigualdad con un descenso en media en la última década de 13%, frente al 7% de los centroamericanos. Además, un rasgo distintivo de esta desigualdad es la elevada fracción de la renta de la que disfruta el 10% de los hogares más ricos, que en promedio es del 32% aunque la dispersión entre países se mueve en 10 puntos porcentuales arriba o abajo.
3. La evolución del gasto público social puede modificar este panorama distributivo, y en particular los programas de transferencias condicionadas que operan en 16 países y benefician a más de 31 millones de familias, lo que supone el 22% de la población latinoamericana. Otra vía de modificación viene dada por la carga tributaria exigida en la zona, que ha incrementado su peso sobre el PIB en las dos últimas décadas, pasando del 13,6 en 1990 al 20,7% en 2012.
4. La presión fiscal en América Latina es todavía muy inferior al 34,1% que se observa en países de la OCDE, y el peso de las fuentes de las que se obtienen los recursos difiere completamente, ya que las empresas aportan el 72% de la imposición directa en América latina, mientras que en los países de la OCDE este peso supone el 24%.
5. Entre los factores que modifican la distribución del ingreso, aparecen como explicativas directas el gasto social y la progresividad tributaria (en menor medida), mientras que de forma indirecta inciden la calidad de la educación y de las instituciones. Como factores explicativos de la desigualdad de la distribución antes de

considerar la intervención pública, se observa la tasa de dependencia, ya sea de niños o de personas mayores.

6. Durante el período 2008-2013 la región de América Latina ha llevado a cabo distintas reformas fiscales en la línea de obtención de mayores recursos fiscales, más equidad y eficiencia en los sistemas tributarios y corrección de la evasión, así como simplificación de los sistemas tributarios y protección del medioambiente. Centrados en las reformas de imposición sobre la renta, las reformas han seguido la línea de ampliación de la base, y tendencia hacia un sistema dual de gravamen progresivo de rentas laborales, y lineal y más bajo del capital. Las reformas en el gravamen de la renta empresarial han favorecido el trabajo formal. Estas medidas podrían mejorar la equidad distributiva.
7. Para medir el efecto que las reformas que la imposición sobre la renta personal ha generado sobre la distribución de la renta, es menester aclarar los supuestos metodológicos, las fuentes de datos utilizadas, y las modificaciones efectuadas para mejora de los mismos. Para entender los resultados que se expondrán más adelante, aclaremos que las fuentes de datos utilizadas son las encuestas de ingresos y gastos más recientes disponibles en cada país, que se corrigen las infraestimaciones con la comparación de cuentas nacionales, que los ajustes por infradeclaración se producen en el quintil más rico. La unidad de análisis es el hogar y se considera la renta equivalente ($Y_{equ} = Y/N_{0,8}$), la definición de ingresos es la propuesta por la OCDE para que sean comparables los resultados entre países, se supone que los trabajadores asumen completamente las contribuciones a la seguridad social, y la corrección por evasión se realiza solamente en los sectores informales. Como indicadores de progresividad se utiliza la progresión del tipo medio por percentiles y el índice de Kakwani, y como medidor de la equidad vertical, el índice de Reynolds-Smolensky. También se utiliza el índice de Atkinson-Plotnik para capturar el efecto reordenación.
8. Entre los principales resultados del análisis por países, destaca el hecho de que los impuestos directos y las transferencias en efectivo reducen la desigualdad y la pobreza en magnitudes no triviales en Argentina, Brasil y Uruguay, menos en México, y relativamente poco en Bolivia, Paraguay y Perú. Aunque en todos los países en lo que existe impuesto sobre la renta su carácter es progresivo, el impacto redistributivo suele ser muy bajo por la poca recaudación que se obtiene. Cuando se analiza el efecto conjunto del sistema tributario y del gasto público, se concluye que el papel redistributivo del sistema fiscal es poco relevante. Además, a pesar de que el gasto social no genera grandes cambios redistributivos, sí que repercute notablemente en el bienestar de los estratos de menores ingresos. Si se compara la situación con Europa, se concluye que mientras los impuestos y las transferencias monetarias reducen en los países europeos en promedio 15 puntos el índice de Gini, en América Latina la reducción es de tan solo 2. El efecto aislado de los impuestos directos en Europa es una reducción de 5 puntos, y 1 punto en América Latina.
9. Los resultados para un estudio de 17 países de América Latina de los efectos del impuesto sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y las

transferencias públicas permite comparar los resultados con países de la OCDE. Los resultados indican que la política fiscal beneficia más a los grupos de ingresos más bajos principalmente a través de las jubilaciones y otras transferencias directas, teniendo el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales un efecto más discreto. La efectividad en la reducción de la desigualdad varía por países: en Argentina, Brasil, y Uruguay, el conjunto de herramientas analizadas reduce el índice de Gini en un promedio del 13%. En Chile, Costa Rica y México, también se observan reducciones superiores a la media, pero explicadas fundamentalmente por la acción de transferencias y subsidios directos. En Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana, el impacto de impuesto sobre la renta y transferencias reduce en media tan solo un 2% el Gini. En términos medios, un 63% de la reducción del Gini se explica por el efecto de las transferencias públicas en efectivo, y el resto se debe a impuesto sobre la renta y cotizaciones. Este rol redistributivo mayor de las transferencias es consistente con otros estudios de la zona y con países de la OCDE. En lo que se aprecian diferencias al compara países de la OCDE y América Latina, es en el hecho de que la política fiscal efectivamente reduce la desigualdad en los países de la OCDE (un 36% de descenso en el Gini) mientras que apenas altera la distribución en América Latina (un descenso del Gini de apenas 6%). La principal razón para este resultado reside en que los países de América Latina cuentan con una carga tributaria menor que permite menor margen para el logro de la redistribución vía impuestos y que a su vez condiciona el nivel de gasto público y programas sociales. Otra explicación vendría dada por la diferencia en la cobertura previsional (expansión de las pensiones no contributivas) entre los países latinoamericanos y la OCDE. Si se analiza el cociente entre el ingreso medio del decil superior e inferior, ocurre que en varios países los beneficios de la seguridad social aumentan en mayor proporción los ingresos del decil más rico respecto al más pobre, pero ocurre lo contrario con los programas de transferencias públicas. El efecto final de la acción fiscal para el promedio de los países latinoamericanos es de 33 para los ingresos de mercado frente a 27 para los ingresos disponibles, lo que implica disminución de la desigualdad pero se mantiene muy a distancia de lo que ocurre en la OCDE donde el ratio entre deciles después de impuestos y transferencias es 8 veces la renta del decil décimo respecto del primero.

10. Cuando se analizan los efectos de la acción fiscal por grupos de edad (población en edad de trabajar frente a adultos mayores) es preciso tener en cuenta que se han producido reformas en los sistemas de pensiones en distintos países, introduciendo sistemas de capitalización individual. Salvo el caso chileno que lo introdujo en 1981, los demás países cuentan con sistemas de capitalización jóvenes, por lo que la mayoría de pensionados por vejez pertenecen al sector público y su pensión es prácticamente la única fuente de recursos con la que cuentan. Tanto en la OCDE como en América Latina, las transferencias en efectivo y los impuestos reducen las desigualdad de los adultos mayores, pasando el Gini de 0,56 a 0,47 en Latinoamérica y de 0,73 a 0,28 en la OCDE. Para la población en edad de trabajar, los índices de Gini pasan de 0,49 a 0,47 en América Latina y de 0,42 a 0,30 en la OCDE. Dado

que el grado de cobertura tiene alta incidencia en la redistribución del ingreso disponible, la acción fiscal tiene mayores efectos en los países con avances en la cobertura universalizada de pensiones.

11. Si se analiza exclusivamente el efecto del impuesto sobre la renta personal, en general el impuesto es progresivo al observar la evolución del tipo medio por decil (salvo en algunos deciles en Colombia y Paraguay). De acuerdo con el índice de progresividad global de Kakwani, el valor es positivo en todos los países, algo lógico teniendo en cuenta que en la mayoría de países el 90% o más del impuesto es soportado por el 20% de renta más elevada, mientras que el 40% de menos ingresos apenas genera recaudación. Sin embargo, la tasa efectiva pagada por el 10% de mayores ingresos asciende a tan solo el 5,2% debido a la elusión, evasión, exenciones, tratamientos preferenciales, que hacen que los tipos máximos legales de entre el 25% y 40% en la práctica no se apliquen. Como consecuencia, el efecto redistributivo, medido por Reynolds-Smolensky es de una reducción del Gini de tan solo 2 puntos porcentuales. En cuanto al efecto reordenación, se mantiene la ordenación inicial en Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela, y se producen reordenaciones en Argentina, México y Uruguay.
12. Por todo lo anterior, se puede concluir que uno de los grandes desafíos en América Latina sigue siendo la mejora del poder redistributivo de la política fiscal por el lado de los impuestos y de los gastos, para así promover mejoras en la distribución de la renta disponible y reducción de la pobreza.

Conclusiones Europa

1. Así como en el ámbito latinoamericano el análisis se ha centrado en la capacidad redistributiva y la progresividad de la política fiscal existente, en el ámbito europeo, las circunstancias hacen que el interés se centre en el análisis de los efectos sobre la redistribución de la renta y la pobreza que las reformas han generado en los últimos años (2008-2012). Las características de este período vienen condicionadas en los países de la Unión Europea por tasas de crecimiento negativo o inferiores a las de años anteriores, aumento de la tasa de desempleo y deterioro de las finanzas públicas: antes de la crisis los países más afectados tenían una buena posición fiscal pero la recesión ha conducido al incremento del déficit y al empeoramiento de los indicadores de sostenibilidad fiscal.
2. La contracción de la actividad económica ha conducido a mayores niveles de desempleo y a su vez a mayores desequilibrios en las cuentas públicas: por un lado los ingresos del estado disminuyen y a la vez existen mayores mandatos de gasto. Además de activar las redes de seguridad social, los estados tienen como objetivo estimular la actividad económica, confiando en el efecto multiplicador del gasto público. El resultado es la aparición o agravamiento de déficits fiscales e incrementos en los niveles de endeudamiento. Italia, Grecia, Portugal e Irlanda han llegado

a endeudamientos superiores al 100%, lo que no debería ser por sí mismo un problema (Estados Unidos o Japón también se encuentra en esta situación), pero al ir acompañada de falta de crecimiento, se generan dudas sobre la capacidad de pago de los países. España también se encuentra en esta difícil situación aunque el nivel de endeudamiento no haya llegado al 100% del PIB.

3. Durante períodos de lento crecimiento las finanzas públicas tienden a deteriorarse, la acción del Estado tiene un límite, que ha sido alcanzado en algunos países de la periferia y por tanto se deben acometer reformas estructurales en el sistema institucional y productivo, recortando el gasto público u aumentando la productividad. Todo esto se produce en un entorno en el que el gasto público es necesario, y los agentes económicos se encuentran a veces exhaustos por la presión fiscal. En el ámbito de las finanzas públicas, las medidas han tendido en la UE-27 a la reducción de la brecha fiscal en el factor trabajo, al aumento de la edad de retiro o el endurecimiento para el acceso al mismo. Otras medidas por el lado de los ingresos se han concentrado en reformas que buscan neutralidad fiscal, simplificación de procesos tributarios, incremento del IVA, introducción de nuevos impuestos sobre la propiedad. También se ha pretendido racionalizar el gasto mediante la introducción de sistemas de medición del desempeño o la implementación de mecanismos de co-pago.
4. En el período valle y el inicio de la recuperación de la recesión de los países europeos se han realizado múltiples reformas en los sistemas impositivos y de transferencias, con mayor intensidad en los países con mayores niveles de deuda y menor crecimiento del PIB. Los países de la UE se caracterizan por una elevada participación del sector público en el PIB en comparación con otras economías desarrolladas (como Japón o Estados Unidos). El peso del gasto público con respecto al PIB en el período 2003-2012 es del 48,4%, y la presión fiscal, del 45,1% en términos medios. Por países se observan diferencias: Eslovaquia, Rumanía, Lituania e Irlanda presentan una presión fiscal inferior al 35%, mientras que Francia, Suecia, Finlandia y Dinamarca, superiores al 50%. En términos de gasto, son los países del este los que presentan porcentajes menores sobre el PIB, mientras que los países nórdicos presentan niveles superiores al 50%.
5. Una de las fuentes de ingresos fiscales más relevantes es el impuesto sobre la renta personal. La comparación entre el período previo a la crisis (2003-2007 y 2008-2012) no muestra una dirección clara de cambio: en 12 países se incrementa, especialmente en Luxemburgo, Países bajos y Rumanía, mientras que en 14 se reduce, especialmente en República Checa, Estonia y Lituania, permaneciendo invariable en Dinamarca.
6. Desde 2008 a 2012 los países de la UE-27 han realizado multitud de reformas en la imposición sobre la renta personal siendo los cambios más relevantes la variación en el número de tramos, modificaciones en los límites de los ingresos imposables, imposiciones adicionales a las rentas más elevadas, cambios en los tipos de la renta del trabajo y capital. Las reformas han pretendido tanto el aumento de ingresos fiscales como el fomento del empleo.

7. Los efectos de la imposición sobre la renta (teniendo en cuenta el impuesto sobre la renta personal y las cotizaciones sociales) se analizan sobre tres grupos de renta: el 67%, el 100% y el 167% del salario promedio entre el período previo y posterior a la crisis. Se observan incrementos en los tres niveles de renta en Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo y España y diez países con descenso en todos los niveles considerados: República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Irlanda, Polonia, Eslovenia, Suecia y Reino Unido. Francia incrementa el gravamen en los grupos extremos y lo mantiene en el intermedio. En Hungría se reducen para el 67% de la media de forma considerable y se reducen para el resto, mientras que en Portugal y Países Bajos se incrementan en el 167% de la media y se reducen para el resto.
8. Las transferencias, en el período 2008-2013 crecen en todos los países excepto en Polonia, que se reducen. En promedio, el gasto social con respecto al PIB fue de 26,6% entre 2005 y 2007 y 28,6% entre 2008 y 2010. En el extremo de mayor gasto social hallamos a Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos y Suecia, y en los de menor, a Rumanía, Estonia, Irlanda y Lituania. La mayor parte del gasto social es absorbida por los seguros de salud y atención a la tercera edad. Algunos componentes del gasto social muestran tendencia clara al crecimiento en la UE-27: el gasto en seguros de salud incrementa en todos los países excepto Hungría y Suecia, el dedicado a beneficios para la tercera edad crece en todos los países, mientras que el gasto en familia y menores crece en todo caso excepto en República Checa y Países Bajos.
9. Las reformas en los sistemas de pensiones se han encaminado a cuestiones de adecuación, sostenibilidad e incentivos al trabajo (congelamiento de pensiones, vínculo de las pensiones con la esperanza de vida, incrementos en la edad de jubilación y endurecimiento de condiciones para la jubilación anticipada). En el caso de las prestaciones de desempleo, las reformas más utilizadas han consistido en disminución de la tasa de reemplazo y de la duración de las prestaciones).
10. Durante el período 2008-2013 las reformas que han recaído sobre el ingreso personal, puede decirse que han sido tendentes a reducir la imposición, observándose las mayores reducciones en Irlanda, Suecia y Polonia. Por otro lado, las reformas han sido progresivas (observando el signo positivo de la progresividad residual). Los países en los que las reformas han sido más progresivas son República Checa, Países Bajos, Irlanda y Suecia.
11. Si se analiza el efecto de la actuación pública sobre los ingresos comparando el ingreso promedio antes y después de impuestos y transferencias, en todos los países de la UE-27 se puede afirmar que en promedio la renta crece después de incorporar el efecto de la política fiscal, excepto Estonia entre 2003 y 2007 y Eslovaquia entre 2008 y 2012. Los países en los que la diferencia antes y después de impuestos y transferencias es mayor son Eslovenia, Hungría, Francia, Alemania y Suecia. Pese a la crisis, el ingreso antes de considerar la política fiscal aumenta en todos los países al comparar los períodos anterior y posterior a la crisis excepto en Irlanda, Reino Unido y Luxemburgo. También lo es el ingreso neto en todos los países excepto en Reino Unido.

12. Las tasas de pobreza (medida como porcentaje de población por debajo del 50% de la renta media) descienden en general por efecto de la política de impuestos y transferencias. Pese a esto, en el período de crisis 2008-2010 si se comparan las tasas de pobreza antes y después de la actuación pública, ésta se incrementa en todos los países excepto en República Checa, Alemania, Polonia y Portugal.
13. Las tasas de privación y privación severa presentan los menores valores en Dinamarca, Luxemburgo, Holanda y Suecia. Entre 2008 y 2010 se incrementa la privación en Austria, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia, España, reino Unido y Malta. La tasa de privación severa se reduce en la mayoría de países en ese mismo período excepto en Francia, Austria, Alemania, Irlanda, Italia, España y Malta. La privación severa es mayor entre las mujeres que entre los hombres, y entre las personas que no están en edad de trabajar, en todos los países y períodos. (Excepto Alemania para la población entre 18 y 64 años). Entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011 en la mayoría de países la privación severa se mayor ente hogares monoparentales, seguidos de hogares unipersonales y parejas con tres o más hijos.
14. La desigualdad de la renta antes de impuestos y transferencias alcanza un valor medio en la UE de 0,4729 en el período previo a la crisis y de 0,4755 después del comienzo de la crisis, por lo que la desigualdad de la renta bruta se ha incrementado ligeramente en el conjunto. Los valores del Gini de la renta neta en media son del 0,2901 y 2890 respectivamente. Ello significa que el sistema fiscal consigue una reducción media de al más de 0,18 del índice de Gini, concluyendo que el sistema es redistributivo en su conjunto. Aún así, se presentan diferencias por países: Estonia es el país en el que el efecto redistributivo es más pequeño, pero aún así, el Gini baja 0,14 por efecto de la política fiscal. En el extremo opuesto encontramos a Finlandia, con una reducción de casi 0,23 en el Gini por efecto de la política fiscal. La magnitud del efecto redistributivo se mantiene con pocas variaciones en los dos periodos anterior y posterior al comienzo de la crisis, si bien el caso irlandés es llamativo, al lograr un RS de 0,2520 la política fiscal después de la crisis frente a 0,1968 que se lograba en el período previo.
15. Otra manera de describir la distribución de la renta es utilizar el ratio entre el promedio del 10% más rico frente al 10% más pobre. Los mayores niveles de este ratio se presentan en Portugal, Italia, Reino Unido, España y Grecia (entre 9,4 y 12,5, valor que se observa en España en el período 2008-2010), y los menores, en Dinamarca, Eslovenia, República Checa, Finlandia y Bélgica (ente 4,8 y 5,8). La diferencia en estos ratios de participación ha empeorado entre los dos períodos considerados para algunos países, el que más, España, seguido de Reino Unido e Irlanda, mientras que mejor para otros países como Polonia, Italia y Bélgica.
16. No es posible identificar un patrón claro en la evolución de los niveles de pobreza y desigualdad por varias razones: en las últimas décadas se ha observado incremento en la desigualdad de los ingresos laborales, fruto del proceso de globalización y demanda de trabajo cualificado, lo que dispersa la distribución salarial. Por otro lado, se dan muchas reformas en el período con efectos en sentido contrario.

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

