

La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú

Aportes para mejorar la efectividad de la política fiscal sobre la redistribución y la reducción de la pobreza en el país

Miguel JARAMILLO, Investigador Principal de GRADE, y Bárbara SPARROW, Investigadora Asistente de GRADE

1) A través de un análisis de la incidencia de impuestos y transferencias, se estiman los efectos de la política fiscal peruana sobre la pobreza y la desigualdad

Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2009 y de cuentas públicas, este estudio lleva a cabo un análisis estándar de incidencia para evaluar la progresividad del gasto social y los impuestos, su impacto sobre la reducción de pobreza y sus efectos sobre la equidad.

A fin de observar los efectos de los distintos impuestos y componentes del gasto social en la distribución de los ingresos, se hace uso de distintas definiciones de ingreso que representan diversos niveles de intervención fiscal. El proceso de creación de estas categorías de ingreso se inicia con la identificación del ingreso de las familias previo a la intervención estatal (o ingreso de mercado), para luego incorporar secuencialmente los impuestos y transferencias que se consideran en el análisis y así construir nuevas definiciones de ingreso. Así, se definen: (i) el ingreso del mercado (o ingreso primario) o el ingreso percibido por los individuos antes de la deducción

de impuestos directos y de la recepción de transferencias gubernamentales; (ii) el ingreso neto de mercado o el ingreso de mercado menos los impuestos directos; (iii) el ingreso disponible o el ingreso neto del mercado más las transferencias monetarias directas y las transferencias en alimentos; (iv) el ingreso postfiscal o el ingreso disponible menos los impuestos indirectos; (v) el ingreso final o el ingreso postfiscal más transferencias en especie de educación y salud; y (vi) el ingreso final* o el ingreso disponible más las transferencias en especie (ver gráfico en la página 2).

2) La política fiscal peruana tiene un impacto limitado en la pobreza y la desigualdad. Ello se asocia a un gasto social bajo más que a un gasto social ineficiente

El estudio encuentra que los impuestos directos –como el impuesto a la renta–, las transferencias directas –como los programas sociales– y las transferencias en especie de salud y educación tienen efectos positivos sobre la equidad. Al considerarse solo el efecto de los impuestos y transferencias directas, el coeficiente de Gini (indicador que aproxima el nivel de desigualdad al

interior de una distribución de ingresos, por lo que 0 se refiere a la perfecta igualdad y 1, a la perfecta desigualdad) baja apenas de 0,504 a 0,489; sin embargo, cuando se toman en cuenta, además, las transferencias de educación y las transferencias de salud, el Gini desciende hasta 0,463. Por otro lado, las transferencias directas contribuyen a reducir la pobreza extrema en un 1,2% y, la total, en un 0,8%, y son especialmente efectivas en las áreas rurales.

«Se encuentra que las transferencias directas logran reducciones mucho mayores en la desigualdad y la pobreza en áreas rurales que en áreas urbanas [...]; que los impuestos directos tienen un efecto pequeño sobre la desigualdad [...]; y que los impuestos indirectos, una vez considerados los efectos de la informalidad, son neutrales».

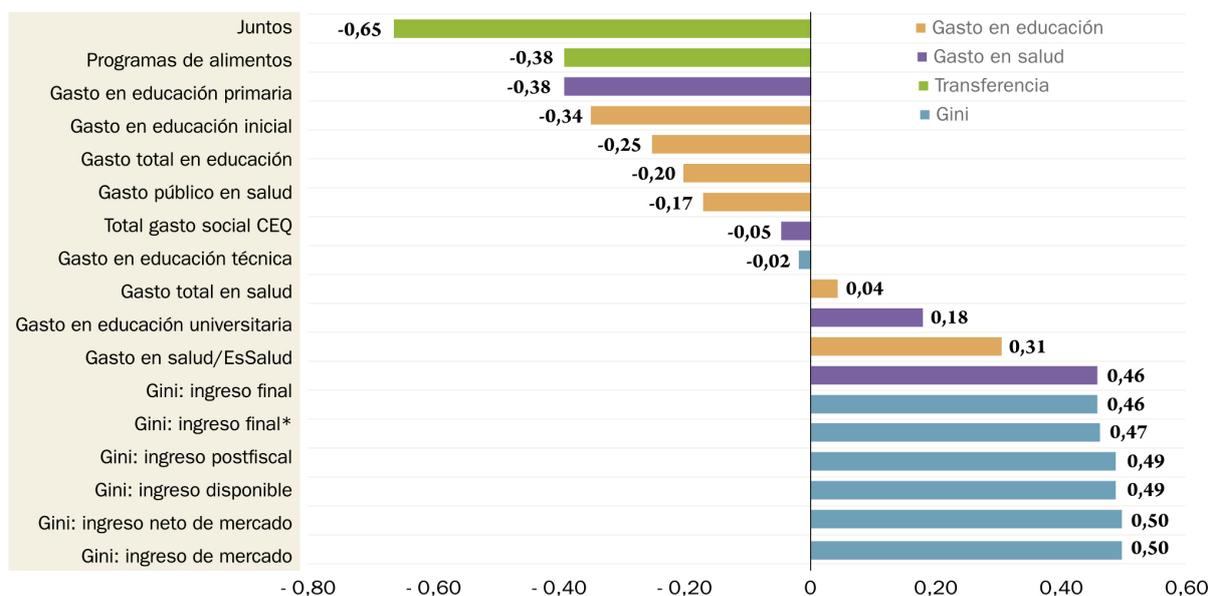
Históricamente, la pobreza en el país se ha concentrado en las áreas rurales. A pesar de la significativa migración en la última mitad del siglo, las diferencias en el acceso a activos clave como educación e infraestructura básica (agua, electricidad y caminos) ayudan en gran medida a explicar las diferencias en las tasas de pobreza entre las áreas rurales y urbanas.

En dicha línea, este estudio encuentra que: (i) las transferencias directas logran reducciones mucho mayores en la desigualdad y la pobreza en áreas rurales que en áreas urbanas, lo que refleja que las transferencias directas se concentran en las áreas rurales y se destinan en función de los ingresos de los beneficiarios, lo que resulta en una mejor focalización de

las transferencias; (ii) como se esperaría, los impuestos directos no tienen efecto sobre la pobreza en ninguna de las áreas pero sí reducen ligeramente la desigualdad, más en áreas urbanas que en rurales; y (iii) los impuestos indirectos aumentan la pobreza y la desigualdad en áreas urbanas pero, si se consideran los efectos de la informalidad, son neutrales.

Progresividad del gasto

El gráfico muestra las distintas categorías de gasto público y el nivel de incidencia de cada una sobre la pobreza. Aquellas con un coeficiente menor a cero son las que mayor impacto tienen.



Fuente: Cálculos de los autores basados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) 2009 y cuentas nacionales. Nota: El gasto social incluye todas las transferencias monetarias (a excepción de las pensiones contributivas) y otras transferencias directas más el gasto público en educación y salud.

Análisis & Propuestas

3) Los impuestos directos mitigan ligeramente la desigualdad, mientras que los impuestos indirectos son neutrales cuando se consideran los efectos de la informalidad

Los componentes de la política fiscal pueden ser progresivos (a mayor ingreso, mayor porcentaje de impuestos) o regresivos (a mayor ganancia, menor porcentaje de impuestos). Así, los impuestos directos son muy progresivos pero tienen un efecto mínimo tanto en pobreza como en desigualdad: solo impactan el ingreso de los deciles más ricos; es decir, es asumido por muy pocos.

Los impuestos indirectos –que suelen ser regresivos– tienen un efecto neutro debido a los efectos de la informalidad. Esto último puede explicarse por el hecho de que los hogares con más recursos tienen una mayor probabilidad de comprar en establecimientos formales, mientras que los hogares más pobres cuentan con una mayor probabilidad de comprar productos bajo condiciones informales, tales como vendedores ambulantes o mercados informales.

4) Las transferencias en especie tienen el mayor efecto sobre la equidad, pero las transferencias directas son las más efectivas a corto plazo por sol gastado. El programa Juntos se encuentra bien focalizado y es efectivo para reducir la pobreza extrema y moderada

Si la efectividad es medida como el efecto redistributivo de la transferencia dividido entre su tamaño relativo como porcentaje del producto bruto interno (PBI), el indicador de las transferencias directas es mayor que si añadimos las transferencias en especie. Sin embargo, estos efectos no son del todo comparables. Las transferencias directas, como el programa Juntos, están diseñadas para

aumentar los ingresos y fomentar el uso de los servicios de salud y educación entre los pobres. Por otro lado, las transferencias en especie son esenciales para la formación de capital humano, una inversión que solo se recupera a largo plazo. Así, la efectividad longitudinal de cada transferencia en la reducción de la desigualdad puede ser algo diferente de sus resultados inmediatos.

Al medir el monto de transferencias directas destinado a los pobres, se encontró que un 47% de las transferencias directas llega a los pobres extremos, mientras que el 71% llega la población pobre total (utilizando las líneas de pobreza internacionales). Además, el gasto que llegó a los pobres no excedió por mucho el monto requerido para que los beneficiarios alcancen las líneas de pobreza, lo que sugiere que el nivel de las transferencias ha sido bien diseñado.

En esta línea, el programa Juntos se encuentra mejor focalizado que las transferencias en alimentos. Solo un 16% de sus beneficiarios no son pobres, en comparación con casi la mitad de los beneficiarios de los programas de alimentos. Ello responde a una mayor rigurosidad al cumplir las reglas de asignación tanto como de su enfoque en áreas rurales.

Sin embargo, los estimados muestran que durante el periodo de estudio las transferencias directas no fueron suficientes para cerrar la brecha de pobreza en el país. Ello revela dos problemas: la baja cobertura (Juntos y los programas de alimentos solo llegaron a un 27% y 36% de los pobres, respectivamente); y un valor de transferencia per cápita bajo. Mientras que la transferencia de Juntos cubre un 20% de la línea de pobreza extrema diaria (US\$0,50 de los US\$2,5), los programas de alimentos más significativos apenas cubren un 7,5% de la línea de pobreza extrema diaria.

«Sin embargo, los estimados muestran que durante el periodo de estudio las transferencias directas no fueron suficientes para cerrar la brecha de pobreza en el país. Ello revela dos problemas: la baja cobertura (el programa Juntos y los programas de alimentos solo llegaron a un 27% y 36% de los pobres, respectivamente); y un valor de transferencia per cápita bajo».

Este documento de políticas se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Miguel Jaramillo y Bárbara Sparrow publicado en el Documento de Investigación 70 de GRADE, «La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú».

Los textos de esta publicación pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar este **Análisis & Propuestas** y otras publicaciones de GRADE, visite grade.org.pe/publicaciones

Análisis & Propuestas explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se llevó a cabo con ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

Recomendaciones de políticas

- Los responsables del diseño de políticas e intervenciones de inclusión deben tomar en cuenta que las transferencias focalizadas son la forma de gasto social más efectiva para reducir la pobreza en el corto plazo, y que los beneficios vinculados a las relaciones laborales formales tienden a excluir a los pobres.
- El hecho de que en 2009 las transferencias directas hayan logrado una mayor reducción de la pobreza (14 y 10 veces más en la pobreza extrema y total, respectivamente) y la desigualdad (7 veces mayor) en las áreas rurales, en comparación con las urbanas, se asocia a que el 95% de los beneficios del programa Juntos se concentraron en el ámbito rural.
- La política social peruana enfrenta un reto trascendental: cómo reformar los programas de alimentos, históricamente mal focalizados o propensos a la corrupción. Una recomendación es evaluar el uso de sus recursos para suplementar los beneficios del programa Juntos o expandirlo más rápidamente y así mejorar la eficiencia en la reducción de la pobreza.
- El programa no contributivo de pensiones Pensión 65 –orientado a mayores de 65 años en extrema pobreza e implementado en 2012, años después del periodo de estudio– sigue la línea de este objetivo. Su contribución en la reducción de la pobreza, en particular en el área rural, podría ser importante.
- No obstante, la reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad requiere de un esfuerzo mayor para acortar las brechas entre los ámbitos urbano y rural, así como de mejoras significativas en la calidad de los servicios públicos básicos, como educación, que hoy en día tiende a reproducir las desigualdades sociales en vez de eliminarlas.