

# La política fiscal y los pobres en América Latina

## EN ESTA SÍNTESIS:

Una buena política fiscal no sólo promueve estabilidad y crecimiento macroeconómico, es también una herramienta poderosa para reducir directamente la pobreza y la desigualdad. Muchos gobiernos alrededor del mundo han recaudado y gastado fondos para construir los activos de los pobres y para redistribuir directamente los ingresos, mejorando exitosamente el bienestar social y construyendo sociedades más prósperas y equitativas.

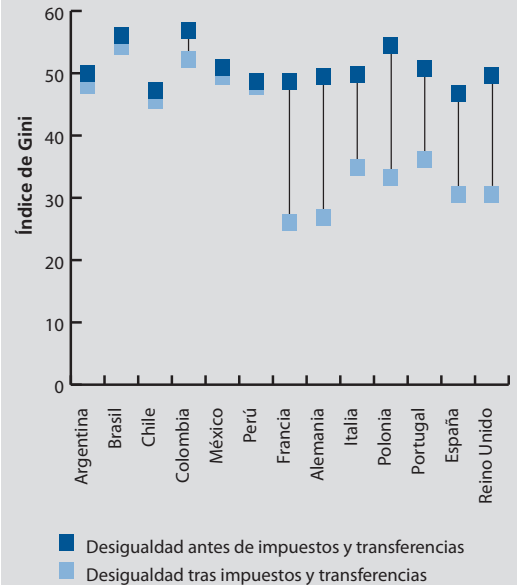
Desafortunadamente, la política fiscal en América Latina no tiene un buen historial de reducir la pobreza y la desigualdad. ¿A qué se debe esto? La mejor información disponible sugiere que la combinación de ingresos inadecuados, servicios de baja calidad y mala focalización logra explicar porqué la pobreza ha disminuido tan despacio y porqué la desigualdad se ha mantenido tan extraordinariamente alta.

Los economistas generalmente concuerdan que la política fiscal consiste en los esfuerzos de los gobiernos para influir en la economía a través de ingresos y gastos públicos. Muchos concuerdan también que la política fiscal tiene tres funciones fundamentales: eficiencia, estabilidad, y redistribución. Nos enfocaremos exclusivamente en la función redistributiva de la política fiscal por dos razones: 1) las tasas extraordinariamente altas de desigualdad de América Latina indican que la política fiscal no está cumpliendo apropiadamente con su función de redistribución; y 2) las encuestas de opinión pública sugieren que una mayoría abrumadora de los ciudadanos latinoamericanos ven la distribución de la riqueza en sus países como “injusta” o “muy injusta.” Evidentemente, algo anda mal.<sup>1</sup>

El Gráfico 1 compara el impacto de dos herramientas fundamentales de la política fiscal—impuestos y transferencias (e.g. pensiones, seguro de desempleo y transferencias monetarias condicionales)—sobre la desigualdad en América Latina y Europa. Antes de considerar el efecto de los impuestos directos y transferencias, Europa tiene tasas de desigualdad no muy distintas a aquellas de América Latina. Sin embargo, después de los impuestos y transferencias, la desigualdad disminuye significativamente en Europa, mientras que la disminución en América Latina es casi imperceptible.

En América Latina, la política fiscal no está desempeñando el papel de redistribución como lo hace en Europa.

**Gráfico 1: Impacto de impuestos y transferencias en la desigualdad, países latinoamericanos y europeos, 2008**



**Fuente:** Adaptado de la OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Gráfica 4.1, p. 130.

Es evidente que no todos los aspectos de la política fiscal tienen el mismo impacto directo en los pobres. Sin embargo, varios de ellos pueden desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Éstos incluyen administrar ingresos adecuadamente, los cuales generan fondos que pueden ayudar a los pobres, y enfatizar el gasto dirigido directamente a los pobres a través de servicios (tales como educación y salud) o transferencias (tales como pensiones, seguro de desempleo y transferencias monetarias condicionales). Los gobiernos que generan fondos suficientes y los gastan eficazmente en los pobres pueden reducir la pobreza y la desigualdad significativamente.<sup>2</sup>

## Ingresos

El objetivo primordial del sistema de ingresos de un país es aumentar los fondos necesarios para financiar las operaciones del gobierno, mas no es redistribuir el ingreso.<sup>3</sup> Sin embargo, América Latina debe considerar los ingresos públicos en términos de su impacto en la redistribución, debido, por lo menos, a dos razones: 1) los ingresos tributarios son bajos dado el nivel de desarrollo de la región; y 2) la mayoría de los sistemas tributarios tienden a ser neutros o regresivos en términos de la redistribución del ingreso.

“ La evasión de impuestos es alta y se extiende a lo largo de los países...” ”

### Los ingresos tributarios son bajos de acuerdo con los estándares de la OCDE.

Los ingresos públicos forman en promedio 25 por ciento del PIB en América Latina, comparados con 42 por ciento del PIB en los países de la OCDE.<sup>4</sup> Los impuestos, el componente más importante de ingresos en muchos países, son significativamente más bajos de lo esperado dado el nivel de desarrollo de América Latina.<sup>5</sup>

¿Por qué son bajos los ingresos tributarios? El problema no parece ser bajas tasas de impuestos. Las tasas de impuestos reglamentados en América Latina para impuestos individuales y de sociedades sobre la renta son ligeramente más bajas que en otras partes del mundo. Las tasas del IVA (Impuesto Sobre el Valor Agregado), las cuales son una fuente importante de ingresos en América Latina, se aproximan a las normas internacionales.<sup>6</sup> Juntas, deberían proveer ingresos adecuados.

Un problema más serio es que muchos impuestos simplemente no son recaudados. Las recaudaciones son bajas debido a la evasión ilegal de impuestos y a las excepciones legales (i.e. deducciones, exenciones y vacíos legales).

La evasión de impuestos es alta y se extiende a lo largo de los países en América Latina. Se estima que la evasión en el pago de impuestos individuales y corporativos frecuentemente alcanza 40 por ciento o más.<sup>7</sup> Mas aún, son pocos los países que miden la evasión de impuestos, o penalizan eficazmente a los infractores. Esto se debe a que las entidades gubernamentales responsables de recaudar impuestos tienden a ser débiles y no cuentan con el poder y recursos necesarios para hacer cumplir la ley.<sup>8</sup>

La proliferación de numerosas y generosas deducciones de impuestos, exenciones y vacíos legales también reducen las recaudaciones tributarias. Las exenciones y vacíos legales usualmente favorecen a los hogares de ingresos altos y reducen significativamente su carga tributaria. Estas excepciones legales significan que los ingresos recolectados en práctica tienden a tener muy bajos niveles en comparación con las tasas establecidas por la ley.<sup>9</sup>

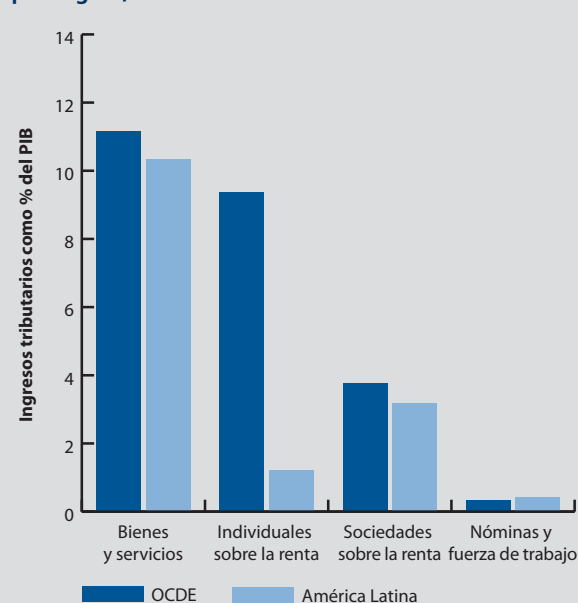
Es claro que no existe un nivel óptimo de ingresos públicos. Cada país es diferente y todos enfrentan una compensación entre la carga implicada por los impuestos y el valor de los bienes públicos y servicios que los impuestos harían posibles. Sin embargo, puede que América Latina le haya dado demasiada importancia a los bajos impuestos (mediante exenciones y deducciones) al detrimento del gasto que podría ayudar a resolver su gran problema de desigualdad. Los niveles relativamente bajos de ingresos públicos claramente limitan la capacidad del estado de gastar más en los pobres—y reducir de esta manera la pobreza y la desigualdad.

### Los sistemas tributarios tienden a ser neutros o regresivos.

Los sistemas tributarios en América Latina fallan en desplazar la carga total de ingresos de los hogares pobres y de la clase media a los hogares ricos. Cuando los impuestos directos (e.g. impuestos individuales o de sociedades sobre la renta) e indirectos (e.g. IVA) son combinados, la quinta parte más pobre de la población a menudo paga una mayor proporción de sus ingresos en impuestos en comparación con la quinta parte más rica.<sup>10</sup>

Al parecer, este déficit se debe primordialmente a una falla en la recaudación de impuestos individuales sobre la renta.<sup>11</sup> En los países de la OCDE, las recaudaciones de impuestos individuales sobre la renta constituyen más de 9 por ciento del PIB, en comparación con ligeramente más de 1 por ciento en América Latina (Gráfico 2).

Gráfico 2: Recaudaciones tributarias como % del PIB, por región, 2005



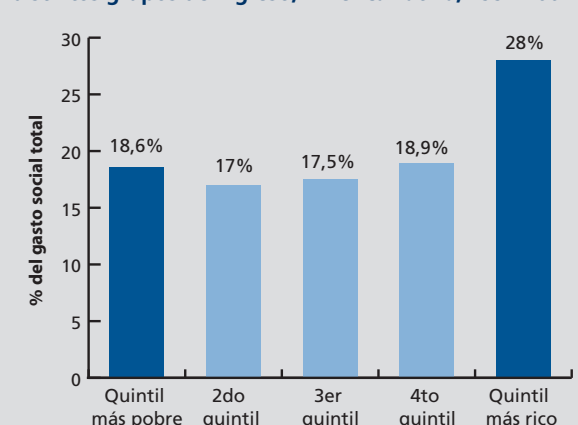
Fuente: Adaptado de la OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Gráficas 4.1 y 4.5, pp. 139-140.

Como resultado, los impuestos indirectos relativamente regresivos, tal como los IVA, generan una parte desproporcionadamente grande de los ingresos tributarios en América Latina, lastimando el potencial redistributivo de los sistemas tributarios.<sup>12</sup>

### Gasto

En general, el gasto público en América Latina ha aumentado de manera continua sobre las últimas décadas, impulsado en parte por el incremento en el gasto social— particularmente en educación y en seguro y asistencia social. Sin embargo, a fin de cuentas, son más los beneficios dirigidos a la quinta parte más rica de la población, mientras que la quinta parte más pobre recibe menos de lo que le corresponde (Gráfico 3).

Gráfico 3: Proporción del gasto social recibido por distintos grupos de ingreso, América Latina, 1997-2004



Fuente: Adaptado de CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, Gráfica II.11, p. 117.

Si gastan los ingresos que obtienen de forma adecuada, los gobiernos pueden reducir la pobreza y la desigualdad en por lo menos dos formas: 1) suministrando servicios (como en educación) que aumenten el capital humano de los pobres; y 2) transfiriendo ingresos (principalmente a través de pensiones o transferencias monetarias condicionales) directamente hacia los pobres. Desafortunadamente, en la mayor parte de América Latina, ambas opciones padecen de deficiencias, las cuales reducen significativamente su impacto.

### El gasto en educación contribuye poco al aumento del capital humano de los pobres.

El gasto público en educación es una inversión de plazo relativamente largo, con limitada rentabilidad a corto plazo. Sin embargo, es importante debido a que construye el capital humano de los pobres, el cual, una vez creado, produce un flujo de beneficios a lo largo de muchos años.

El gasto público en educación como porcentaje del PIB ha aumentado de manera continua durante las últimas dos décadas en América Latina, y se sitúa por encima de los promedios globales para los países de bajos y medianos ingresos.<sup>13</sup> Sin embargo, los sistemas de educación pública (los cuales, en los niveles de primaria y secundaria, benefician principalmente a los pobres) enfrentan dos problemas claves que debilitan su capacidad de reducir la pobreza y la desigualdad.

En primer lugar, la calidad de la educación impartida por las escuelas públicas es baja. Por ejemplo, más de la mitad de los estudiantes de Argentina, Brasil, Colombia y México obtuvieron puntajes en o por debajo del nivel más bajo en ciencia (el cual la OCDE define como no ser capaz de “participar activamente en situaciones reales relacionadas con ciencia y tecnología”) en la prueba más reciente del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Los puntajes en lectura y matemáticas fueron similarmente bajos.<sup>14</sup>

Segundo, el gasto público en educación en la mayoría de los países de América Latina no está, a fin de cuentas, a favor de los pobres. Como lo demuestra claramente el Cuadro 1, el problema más grande de equidad aparece en el nivel de educación superior. Más de la mitad de los beneficios del gasto público en educación superior va para el 20 por ciento más rico de la población, mientras que menos de dos por ciento de esos beneficios va para el 20 por ciento más pobre. En América Latina, la educación superior universal gratuita claramente no favorece a los pobres.

**Cuadro 1: Porcentaje del gasto en educación pública dirigido hacia los más ricos y más pobres, América Latina, 2006**

	Quintil más pobre	Quintil más rico
Educación total	20,2	20,4
Primaria	29,0	7,9
Secundaria	13,2	18,3
Superior	1,9	52,1

**Fuente:** Clements, B., C. Faircloth, y M. Verhoeven. 2007. Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues. Fondo Monetario Internacional, Cuadro 8, p. 24.

### Las transferencias son bajas y la mayoría no está bien focalizada.

Los gobiernos pueden redistribuir directamente los ingresos transfiriendo fondos hacia los pobres mediante programas de seguros (tales como pensiones) y programas de asistencia (tales como los de transferencia monetaria condicionales). Si son suficientemente grandes y están focalizados adecuadamente, este tipo de transferencias puede reducir de inmediato la pobreza y la desigualdad.

El gasto público en transferencias en América Latina ha aumentado desde los noventa, pero todavía no parece estar desempeñando un papel redistributivo fuerte.<sup>15</sup>

¿A qué se debe esto? Parte del problema es que las transferencias públicas en América Latina son bajas. Como porcentaje del PIB, América Latina gasta menos de la mitad de lo que gasta Europa en transferencias públicas (Cuadro 2).

**Cuadro 2: Gasto público en transferencias (% del PIB), América Latina y Europa (países seleccionados), 2006**

	Europa	América Latina
Transferencias	16,3	7,3

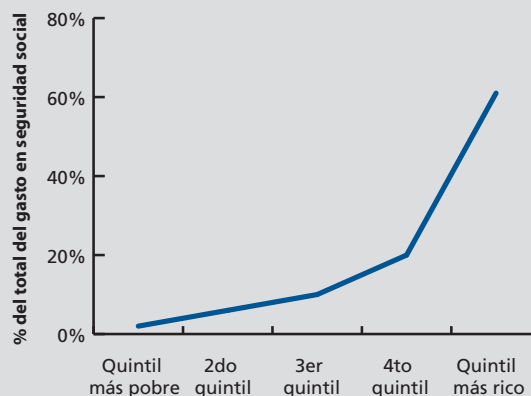
**Fuente:** Adaptado de (a) Lindert, K., E. Skoufias, y J. Shapiro. 2006. Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. Banco Mundial, p. 17; (b) Goñi, E., J.H. López, y L. Servén. 2008. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. Banco Mundial, Cuadro 5, p.18.

Un problema más grave es que en América Latina las transferencias públicas no están bien focalizadas. Los gobiernos tienden a asignar la mayor parte de las transferencias públicas a programas que benefician a la parte más rica de la población en lugar de a la más pobre.

Los programas de seguridad social—sobre todo las pensiones y seguros de desempleo—son los principales culpables, consumiendo cerca de 85 por ciento del gasto en transferencias públicas, canalizando muy poco de ese dinero hacia los pobres.<sup>16</sup> Como lo demuestra el Gráfico 4, el 40 por ciento más rico de la población recibe cerca de todos (80 por ciento) los beneficios de los programas de pensiones mientras que el 40 por ciento más pobre recibe apenas 10 por ciento. Las pensiones son regresivas porque excluyen en gran medida a trabajadores en el sector informal y en la agricultura, los cuales tienden a ser los más pobres.<sup>17</sup>

“ Los gobiernos tienden a... beneficiar a la parte más rica de la población en lugar de a la más pobre. ”

**Gráfico 4: Proporción del gasto público en pensiones recibido por distintos grupos de ingreso, América Latina, 2006**



**Fuente:** Goñi, E., J.H. López, y L. Servén. 2008. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. Banco Mundial, p. 20.

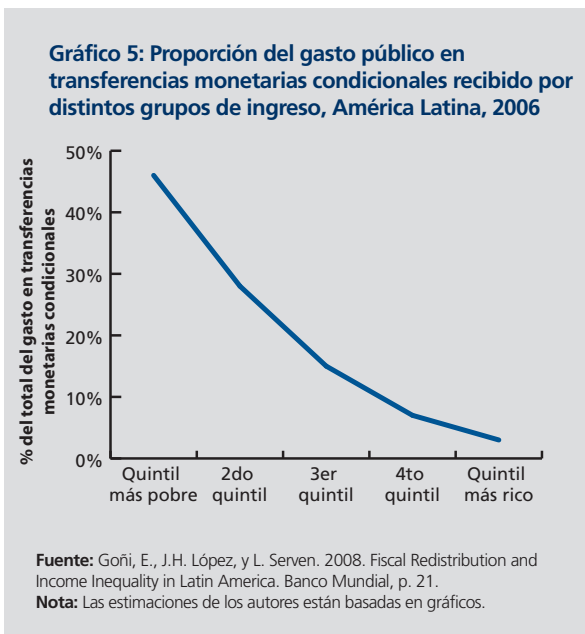
**Nota:** Las estimaciones de los autores están basadas en gráficos.

La mala focalización de los programas de seguridad social es un gran problema de equidad, debido a que las contribuciones directas no cubren los costos de los beneficios—de hecho, muchos programas de seguridad social presentan grandes déficits. En algunos países, los empleados del sector público gozan de beneficios

de pensiones extremadamente generosos, financiados principalmente por el gobierno.<sup>18</sup>

En contraste, el gasto en programas de asistencia social, tales como los de transferencia monetaria condicional (e.g. *Bolsa Escola* en Brasil y *Oportunidades* en México), claramente llega a los pobres. Como lo demuestra el Gráfico 5, el 40 por ciento más pobre recibe 75 por ciento de los beneficios de los programas de transferencia monetaria condicional. Estos programas han crecido significativamente durante la última década. Sin embargo, la asistencia social representa una pequeña parte del gasto en transferencias públicas—15 por ciento—en comparación con el 85 por ciento dirigido a la seguridad social.<sup>19</sup> La mayoría de los gobiernos no dan alta prioridad presupuestaria a programas de asistencia social.

“La política fiscal está fallando en reducir la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de América Latina.”



### La política fiscal les está fallando a los pobres

En resumen, la política fiscal está fallando en reducir la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de América Latina. Los gobiernos rara vez han generado altos niveles de ingresos. Los sistemas tributarios no han logrado desplazar la carga de ingresos a los hogares ricos. Los servicios públicos han sido a menudo de baja calidad. Los programas de pensiones, que por mucho son la parte más grande del gasto público en transferencias, benefician enormemente a la quinta parte más rica de la población. Los programas que evidentemente reducen la pobreza y la desigualdad, tales como los de transferencia monetaria condicional, representan una proporción relativamente pequeña del gasto público. Crear una política fiscal a favor de los pobres debería ser de alta prioridad para los gobiernos de la región. No obstante, tener éxito será difícil, ya que se requerirá de grandes cambios que serán duramente resistidos por aquellos que se benefician del *status quo*.

“Crear una política fiscal a favor de los pobres...será duramente resistida por aquellos que se benefician del *status quo*.”

### NOTAS Y REFERENCIAS

1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2008. *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*. OCDE. París Francia: OECD, 25-27, 30-37; Musgrave. 1959. *The Theory of Public Finance: Study in Public Economy*. Nueva York: McGraw-Hill; y encuesta de opinión pública de la *Corporación Latinobarómetro*. 2009. *Informe Latinobarómetro 2009*. Santiago Chile: *Latinobarómetro*, 41-42.
2. Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Menezes. 2008. *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington DC: Brookings Institution Press, 58, 68-69.
3. Bird, R.M. y E.M. Zolt. 2003. *Introduction to Tax Policy Design and Development*. Borrador para un curso en el Banco Mundial. 28 de abril -1 de mayo, 2003, 9.
4. OCDE. 2008. *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, 58.
5. Perry, Guillermo y otros. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington DC: Banco Mundial, 95-96; y "Brazil is an exception: their taxes are actually too high, at more than 35 percent of GDP." ["Brasil es una excepción: sus impuestos son de hecho muy altos, siendo más del 35 por ciento del PIB."] Birdsall, de la Torre y Menezes. 2008. *Fair Growth*, 59.
6. Goñi, E., J.H. López, y L. Serven. 2008. *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. Policy Research Working Paper 4487. Washington DC: Banco Mundial, 11.
7. Pessino, C. y R. Fenochietto. Próxima Publicación. *Efficiency and Equity of the Tax Structure in Argentina, Brazil and Chile: Analysis and Policy Considerations*. Washington DC: Center for Global Development.
8. Birdsall, de la Torre y Menezes. 2008. *Fair Growth*, 65-68.
9. Goñi, López, y Serven. 2008. *Fiscal Redistribution and Income Inequality*, 11-12; y Birdsall, de la Torre y Menezes. 2008. *Fair Growth*, 61.
10. Gómez-Sabaini, J.C. 2006. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Mimeo, 58, 123; y Goñi, López y Serven. 2008. *Fiscal Redistribution and Income Inequality*, 15-17; y Birdsall, de la Torre y Menezes. 2008. *Fair Growth*, 59.
11. Lora ed. 2007. *The State of State Reforms in Latin America*. Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). Washington DC: Banco Mundial y BID, 198; y OCDE. 2008. *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, 140.
12. OCDE. 2008. *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, 139.
13. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). 2005. *Quantity without Quality: A Report Card on Education in Latin America 2006*. Washington DC, Santiago: PREAL, 20.
14. OCDE PISA. 2007. *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 2: Data*. París Francia: OCDE y Banco Mundial, 26, 222, 227; y Edstats base de datos en línea.
15. Perry, Guillermo y otros. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*, Washington DC: Banco Mundial, 236; y Goñi, López, y Serven. 2008. *Fiscal Redistribution and Income Inequality*, 7.
16. Goñi, López, y Serven. 2008. *Fiscal Redistribution and Income Inequality*, 18.
17. Lucchetti y Rofman. 2006. ed. rev. 2007. *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. Paper No. 0616. Washington DC: Banco Mundial, 11-13.
18. Para información sobre déficits, ver Lindert, Skoufias, y Shapiro. 2006. *Redistributing Income to the Poor and the Rich*, 43-45; y en Brasil alrededor del 3,8 por ciento del PIB del país es dirigido para cubrir el déficit de las pensiones del servicio civil— las cuales benefician a tan solo el 13 por ciento de todos los beneficiarios de pensiones de acuerdo a Birdsall, de la Torre y Menezes. 2008. *Fair Growth*, 72-73.
19. Goñi, López, y Serven. 2008. *Fiscal Redistribution and Income Inequality*, 18; y Ferreira, F. y Robalino, D. 2010. *Social Protection in Latin America Achievements and Limitations*. Policy Research Working Paper 5305. Banco Mundial, 10-13.