

BOLIVIA • COLOMBIA • ECUADOR • PERU • VENEZUELA

la equidad
FISCAL
en los países andinos

DFID Ministerio
Británico para
el Desarrollo
Internacional

COMUNIDAD
ANDINA

SECRETARÍA GENERAL



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BOLIVIA • COLOMBIA • ECUADOR • PERU • VENEZUELA

la equidad
FISCAL
en los países andinos



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ÍNDICE

I. Agradecimientos	v
II. Presentación	vii
III. Resumen Ejecutivo	1
Política Fiscal y Equidad: Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los países de la Comunidad Andina. DFID – BID – CAN	
IV. Informe de Equidad Fiscal por país	
Bolivia	67
Colombia	163
Ecuador	237
Perú	295
Venezuela	355

AGRADECIMIENTOS

Este libro es fruto de un trabajo colectivo, en el cual distinguidos expertos contribuyeron a su realización. Los estudios de país fueron realizados por los consultores Fernando Cossio (Bolivia), Juan Gonzalo Zapata y Natalia Ariza (Colombia), Gustavo Arteta (Ecuador), Jonathan Haughton (Perú) y, Gustavo García y Silvia Salvato (Venezuela).

La metodología homogénea aplicada en los cinco estudios para medir los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso ha sido desarrollada con el apoyo del Profesor Jonathan Haughton, bajo contrato con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Prof. Haughton también participó como asesor técnico durante la ejecución de los estudios.

Hay que destacar especialmente la colaboración financiera del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), que ha solventado la mayor parte de los costos de los distintos estudios, a través de un proyecto de cooperación técnica regional no reembolsable del BID. El asesor en gobernabilidad del DFID en Lima, Dr. Carlos Santiso, fue incansable en su esfuerzo para viabilizar ese apoyo, además de brindar su aporte en la preparación del Plan de Operaciones de la cooperación técnica y de los términos de referencia de los consultores.

La cooperación técnica DFID-BID ha sido ejecutada por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), contando con el importante apoyo de Alexis Valencia, Coordinador del proyecto a su inicio; Ximena Romero, quien se encargó de la ejecución del

proyecto hasta su fase final; Cecilia Matta, quien se ocupó de revisar todos los manuscritos; y, Juan Falconí, Coordinador de Armonización de Políticas Macroeconómicas de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

El trabajo se inició a mediados de 2004 y su revisión final se efectuó en el segundo trimestre de 2006. Se contó siempre con el apoyo y consejo de Peter Kalil, así como con los valiosos comentarios y sugerencias de Carlos Molina del INDES y de Fernando Velayos.

A su vez, agradecemos la colaboración eficaz de Ernesto Mondelo y de la representación del BID en Perú con el gran soporte de nuestra mano derecha, Carla van der Ven.

PRESENTACIÓN

Este libro tiene como propósito contribuir a un mejor conocimiento en los países de la Comunidad Andina de los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso. Evalúa el impacto neto de la política tributaria y del gasto público que ésta financia, en un enfoque comprensivo e innovador diseñado para ser útil a los formadores de las políticas públicas.

El libro forma parte del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo a los esfuerzos de la Secretaría General de la Comunidad Andina en el mejoramiento del diseño de la tributación indirecta de los Países Miembros de la Comunidad Andina. A través de un proyecto paralelo a este libro, se desarrollaron propuestas de normas comunitarias para la armonización de los impuestos indirectos (el Impuesto al Valor Agregado - IVA - y los Impuestos Selectivos al Consumo) entre los Países Miembros, posteriormente recogidas en las Decisiones 599 y 600 de la Comisión.

Estos impuestos, considerados en su conjunto, representan cerca de dos tercios de los ingresos tributarios en la región. A su vez, el IVA corresponde a dos tercios de la recaudación de los tributos indirectos y es casi la mitad de la recaudación. El IVA es un impuesto proporcional y general al consumo, por ende, con efectos regresivos. Sin embargo, para evaluar la regresividad del sistema fiscal, se debe tener en cuenta que el efecto en la distribución del ingreso es el resultado compuesto de la incidencia de los ingresos tributarios y del gasto público.

A pesar de que un buen diseño de las exoneraciones en el IVA y del impuesto a la renta personal pueden favorecer la equidad vertical, es reconocido que el principal instrumento de

política fiscal para mejorar la equidad en la distribución del ingreso y satisfacer las necesidades básicas es el gasto público social (GPS). Dicho gasto debería ser eficientemente instrumentado y eficazmente focalizado para aliviar niveles de pobreza, expandir la infraestructura social y mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones distributivas del GPS, se requiere igualmente evaluar en qué medida la estructura tributaria afecta la equidad de la política fiscal.

El análisis contenido en este libro se basa en la aplicación de una metodología homogénea, para medir los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso, analizar su evolución y facilitar la adopción de políticas públicas que contribuyan a una mayor equidad de la tributación y del gasto público social.

Estos estudios ofrecen una visión integral de la política fiscal de los Países Miembros y un análisis de la incidencia tributaria y del gasto público por país. Aportan, igualmente, una metodología para evaluar los niveles de equidad de los sistemas tributarios en cada País Miembro, en especial del IVA y del Impuesto Personal a la Renta. Asimismo, ofrecen elementos para evaluar los niveles de eficiencia y equidad del gasto.

En la perspectiva de profundizar la integración en América del Sur, este libro constituye una referencia válida para los países de la región en cuanto se refiere a la posibilidad de utilizar instrumentos “clásicos” de política fiscal para incidir en los patrones de inequidad y desigualdad distributiva.

Ello es relevante en la medida en que la integración regional futura tiene como reto inmediato contribuir a la consolidación de un modelo de crecimiento sostenido bajo condiciones de equidad.

Nohra Rey de Marulanda

Gerente del Departamento de Integración y de Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo

Alfredo Fuentes Hernández

Secretario General Encargado de la Comunidad Andina

Washington D.C., Agosto de 2006

Política Fiscal y Equidad

ESTIMACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD
REDISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO PÚBLICO
SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA*

Resumen Ejecutivo

Alberto Barreix**

Jerónimo Roca***

Luiz Villela**

DFID – BID – CAN

* Los autores agradecen los valiosos comentarios de Peter Kalil, Fernando Velayos y Carlos Molina, y la eficiente asistencia de Patricia Abad.

** BID.

*** DFID – CAN. Consultor.

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. Distribución del Ingreso y el Consumo de los Hogares antes de la Política Fiscal..	6
2.1. La desigualdad en América Latina.....	6
2.1.1. Desigualdad, crecimiento y pobreza.....	8
2.2. La Comunidad Andina respecto al resto de América Latina.....	10
2.3. Distribución del ingreso y del consumo según los estudios realizados.....	12
2.4. El <i>ingreso fiscal disponible</i> en los países de la CAN.....	13
3. Progresividad y Capacidad Redistributiva del Sistema Tributario.....	16
3.1. Algunas consideraciones metodológicas.....	16
3.1.1. Incidencia.....	16
3.1.2. Indicadores de progresividad y capacidad redistributiva.....	17
3.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	19
3.3. Impuestos Selectivos al Consumo.....	23
3.3.1. Impuestos Selectivos sobre Combustibles: la importancia de la Matriz Insumo-Producto.....	24
3.3.2. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas Alcohólicas.....	28
3.3.3. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas No Alcohólicas.....	29
3.3.4. Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco.....	31
3.3.5. Impuestos Selectivos sobre Automotores.....	32
3.4. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).....	32
4. Progresividad y Capacidad Redistributiva del Gasto Público Social.....	35
4.1. Factores de crecimiento y evolución del Gasto Público en los países andinos.....	35
4.1.1. Elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos.....	35
4.1.2. Globalización y aumento del Gasto Público.....	36
4.1.3. Convergencia en el tamaño de los Estados debido a las aperturas comercial y financiera.....	37
4.1.4. El gasto en seguridad social.....	37
4.1.5. Tipología del gasto.....	38
4.1.6. Evolución del Estado y el Gasto Público en los países andinos.....	39
4.2. Algunas consideraciones metodológicas.....	39
4.3. Gasto Público Social en Salud.....	43
4.4. Gasto Público en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria.....	44
4.5. Gasto Público en Educación Universitaria.....	45
4.6. Gasto Público en Pensiones.....	46
4.7. Gasto Público Social Focalizado.....	47

5. Impacto global de la Política Fiscal.....	50
5.1. Impacto del Sistema Tributario.....	50
5.2. Impacto del Gasto Público Social.....	52
5.3. Impacto global de la Política Fiscal.....	54
5.4. Conclusiones.....	56
<i>Bibliografía</i>.....	59
Anexo A. Simulaciones Estáticas y sin comportamiento.....	63
Anexo B. Elección del Indicador de Bienestar: Renta versus Gasto.....	64

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superiores a los de los países desarrollados, a los de Asia, Europa del Este e, incluso, a los de los países africanos. La desigualdad en el país de América Latina con mejor distribución del ingreso (Uruguay) es mayor que la que presenta el país con peor distribución del ingreso en Europa del Este (y el peor entre los países desarrollados), y no muy diferente a la del país asiático más desigual (Banco Mundial, 2005).

En la Comunidad Andina (CAN), a excepción de Colombia donde los indicadores de desigualdad se han mantenido estables, se ha deteriorado la distribución del ingreso respecto a inicios de los '90, con la peculiaridad de que el deterioro ha sido más pronunciado en aquellos países que presentaban, y aún presentan, una situación menos desigual: Venezuela y Perú, lo que ha llevado a una menor varianza de los coeficientes de desigualdad de la región en torno a una desigualdad media mayor.

En este contexto, se vuelve relevante conocer cómo el Estado, a través de sus políticas de impuestos y gastos, ha modificado la distribución del bienestar en la región, y extraer lecciones de política de dicha experiencia. Con esta intención, la cooperación técnica DFID-CAN-BID ha encargado la elaboración de cinco estudios, uno para cada país de la CAN, procurando evaluar el impacto conjunto de la política tributaria y del gasto público en la distribución del ingreso y el gasto de los hogares. El objetivo principal de este trabajo es resumir los resultados obtenidos en esos cinco estudios, realizados por los consultores Fernando Cossio (Bolivia), Juan Gonzalo Zapata y Natalia Ariza (Colombia), Gustavo Arteta (Ecuador), Jonathan Houghton (Perú), y Gustavo García y Silvia Salvato (Venezuela).

Este trabajo se organiza como sigue. En la sección 1 se evalúa el margen de maniobra con que cuentan los países de la CAN para llevar adelante sus políticas de gasto público social e inversión, a través de la medición de su ingreso fiscal disponible (Vilella, Roca y Barreix, 2005) y se compara la distribución del ingreso en América Latina con la de otras regiones del mundo, se revisa su evolución y, especialmente, se sitúa a la CAN respecto de los demás países de la región. En la sección 2 se resumen los resultados obtenidos de los cinco estudios respecto a la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos analizados. La sección 3 hace lo propio para los componentes del gasto público considerados. Finalmente, en la sección 4 se muestra el impacto global de la política fiscal (impuestos y gasto público social), y se presentan las conclusiones.

2. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DEL GASTO DE LOS HOGARES ANTES DE LA POLÍTICA FISCAL

El Estado, a través de su política de impuestos y de gastos, modifica la distribución del bienestar¹ Si se adopta como indicador del bienestar el ingreso (consumo) de las familias, el primer paso para medir el impacto redistributivo de la política fiscal consiste en determinar cuál es la distribución de dicho ingreso (consumo) antes de la acción de la política fiscal. *A posteriori*, una vez definida la incidencia conjunta de la política tributaria y la del gasto público social, por comparación entre la situación *ex ante* (sin política fiscal) y *ex post* (con política fiscal), se determina si dicha política resulta regresiva o progresiva y se estima su impacto redistributivo².

La discusión teórica respecto a si es el ingreso o el consumo el mejor indicador de bienestar continúa abierta. En los trabajos realizados para los países de la CAN se ha optado por considerar ambos escenarios; es decir, las consecuencias redistributivas de la política fiscal serán presentadas tomando como referencia tanto el ingreso (per cápita) como el gasto (per cápita) de los hogares, con la única excepción de Venezuela, donde las carencias de información sólo permiten presentar los resultados en relación al ingreso. Algunos de los argumentos teóricos en apoyo, por un lado, del ingreso y, por otro, del gasto, como mejores indicadores de bienestar, se resumen en el Anexo B.

2.1. La desigualdad en América Latina

Varios estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superiores a los de los países desarrollados, a los de Asia, Europa del Este e, incluso, a los de los países africanos (Deiningen y Squire, 1996; y, Bourguignon y Morrison, 2002).

¹ En lo que respecta a la protección social, los Estados cuentan con tres instrumentos de impacto directo: a) los programas sociales financiados con fondos públicos (gasto público social); b) los gastos tributarios, como las exoneraciones en el IVA o las deducciones o créditos en la renta personal; y, c) las regulaciones, como salarios mínimos, control de precios y de alquileres y diversas formas de crédito subsidiado. Estas regulaciones, que pueden calificarse como *ofensivas* porque buscan proteger a las personas de menores ingresos (y con poder de negociación), multiplican las fallas de mercado. En tanto otras regulaciones, que denominamos *defensivas*, protegen a los consumidores de los agentes con poder de mercado –tanto privados como públicos– corrigiendo las fallas del mercado –por ejemplo, *price caps*– (Barreix y Roca, 2005). Si bien las regulaciones constituyen un componente de la política fiscal que influye en la equidad y la distribución del ingreso, no fueron analizadas en estos estudios.

² Estos trabajos se han limitado a estudiar la equidad fiscal respecto de la distribución del ingreso pero podrían también subdividirse según regiones, grupos étnicos o edades.

Frecuentemente se argumenta que la desigualdad en la distribución del ingreso está relacionada con el grado de desarrollo del país en cuestión y que, por tanto, las comparaciones entre países deben controlar por este factor. Londoño y Székely (2000) han realizado un análisis de regresión para calcular la diferencia entre la desigualdad observada y la desigualdad esperada, dado el nivel de desarrollo, para un conjunto de países. La diferencia encontrada para América Latina es positiva; es decir, la región sufre, de acuerdo a los autores, un “exceso de inequidad”, que oscila en torno a 13 puntos porcentuales del Gini (Banco Mundial, 2005).

Tal como lo hace el Banco Mundial (2005a), es interesante señalar que la posición de la mayoría de los países latinoamericanos en el ranking de desigualdad ha sido aproximadamente la misma durante las últimas décadas, pese a sus diferentes tasas de crecimiento, situación social y entorno político. Esto parece sugerir que las razones de la desigualdad de América Latina son más profundas y están por detrás de los ciclos y las políticas económicas.

El propio Banco Mundial (2005) afirma que las mejores distribuciones del ingreso en América Latina son (i) peores que las de cualquiera de los países desarrollados; (ii) peores que las de cualquiera de las economías en transición; e, incluso, (iii) peores que las de varios de los países del África Subsahariana. No obstante, creemos conveniente introducir algunas puntualizaciones:

- (i) La desigualdad en la distribución del ingreso, antes de la política fiscal, medida por el índice de Gini, no es demasiado diferente en los países desarrollados que en los países de América Latina que gozan de las mejores distribuciones del ingreso (por ejemplo, el Gini de Uruguay en 2000 era 0.4460). No obstante, como se verá más adelante, en estos países la política fiscal determina una reducción de por lo menos diez puntos del índice de Gini.
- (ii) En el caso de las economías en transición (del socialismo al capitalismo) y de los países africanos, la gran mayoría de las veces se estima la desigualdad en la distribución del consumo (y no del ingreso) y, por lo tanto, debe tenerse muy presente que, tal cual se ha demostrado empíricamente, el consumo se distribuye menos desigualmente que el ingreso.

En el cuadro siguiente se compara la distribución del ingreso (índice de Gini) en el país de América Latina con mejor distribución del ingreso -Uruguay, según cifras del Banco Mundial- con la distribución del ingreso (Y) o consumo (C) en: (a) los países del ex bloque soviético, excepto los bálticos; (b) el resto de las economías europeas en transición, ya integrantes de la Unión Europea o más próximas a ingresar (incluye los bálticos -Estonia, Lituania y Letonia-); (c) un grupo de países del Sur de Asia; y (d) algunos países del África Subsahariana. Dadas las diferentes opciones para calcular el índice de Gini³, se ha preferido recurrir a una fuente única -los *World Development Indicators* del Banco Mundial⁴- para que las cifras sean, al menos desde este punto de vista, comparables.

³ Al menos tres variables entran en juego a la hora de calcular el índice de Gini para medir la desigualdad en la distribución del ingreso: (i) la unidad de análisis (individuos u hogares); (ii) el criterio de ordenación de las unidades de análisis para el diseño de los percentiles (ingreso total, ingreso per cápita o ingreso equivalente); y, (iii) la variable de interés (ingreso total o ingreso per cápita -con y sin valor locativo-).

⁴ Banco Mundial (2005b). *World Development Indicators*. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/>.

Cuadro 1
Distribución del Ingreso (Consumo)

	Año	Y o C	Gini	PIB PC en PPP - \$
Uruguay	2000	y	44.6	8,832
Países en Transición Ex URSS				
Armenia	1998	c	37.9	2,079
Azerbaiján	2001	c	36.5	2,877
Belarús	2000	c	30.4	4,802
Georgia	2001	c	36.9	2,151
Kazakhstán	2003	c	32.3	6,663
República Kyrgyz	2002	c	34.8	1,629
Moldova	2002	c	36.9	1,477
Federación Russian	2002	c	31.0	8,130
Tajikistán	2003	c	32.6	1,091
Turkmenistán	1998	c	40.8	2,458
Ucrania	1999	c	29.0	3,756
Uzbekistán	2000	c	26.8	1,516
Países en Transición UE				
Estonia	2000	y	37.2	9,779
Latvia	1998	y	33.6	6,775
Lituania	2000	c	31.9	8,766
Albania	2002	c	28.2	4,268
Bulgaria	2001	y	31.9	6,483
Croacia	2001	c	29.0	10,130
República Checa	1996	y	25.4	13,675
Macedonia, FYR	1998	c	28.2	5,414
Hungría	2002	c	26.9	14,720
Polonia	2002	c	34.1	11,220
Romania	2002	c	30.3	7,027
República Eslovaca	1996	y	25.8	9,294
Sur de Asia				
Bangladesh	2000	c	31.8	1,495
India	1999-00	c	32.5	2,416
Pakistán	1998-99	c	33.0	1,818
Sri Lanka	1999-00	c	33.2	3,625
África Sub-Sahariana				
Burundi	1998	c	33.3	605
Camerún	2001	c	44.6	2,004
Costa de Marfil	2002	c	44.6	1,543
Etiopía	1999-00	c	30.0	676
Ghana	1998-99	c	40.8	1,842
Mauritania	2000	c	39.0	1,666
Uganda	1999	c	43.0	1,201

Fuente: Banco Mundial (http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm).

Finalmente, de acuerdo al Banco Mundial (2005), la diferencia entre el patrón de distribución del ingreso de América Latina y el de las otras regiones (África, Asia, Europa del Este y países desarrollados), no está en una alta concentración del ingreso en la clase media y una muy baja en los deciles más pobres, como a veces se ha sugerido. El problema está en la muy alta participación en el ingreso de los estratos más ricos: el 80% más pobre de la población tiene una participación en el ingreso menor a la que tiene en el resto de las regiones del mundo. Así, para que el patrón de distribución del ingreso de América Latina se asemejara al de las demás regiones, sería necesaria una transferencia del 5% más rico de la población al 80% de los hogares más pobres.

2.1.1. Desigualdad, crecimiento y pobreza

En teoría económica moderna, los trabajos pioneros de Kuznets (1966) establecieron una relación empírica entre crecimiento y desigualdad que sugiere que la distribución del ingreso cambia sistemáticamente durante el proceso de desarrollo de un país. Usando una muestra de 18 países Kuznets (1996) llegó a la conclusión de que en los estados iniciales del crecimiento

del ingreso éste tiende a concentrarse, mientras que en las fases posteriores de aumento del ingreso per cápita, su distribución mejora, generando la famosa relación de la U invertida. Sin embargo, análisis posteriores, en particular los de Deininger y Squire (1996), concluyeron que el desarrollo no mejora la distribución del ingreso.

Más recientemente, Bourguignon y Morrison (2002) efectuaron un exhaustivo estudio a nivel mundial, de 1820 a 1992, y encontraron que la desigualdad ha ido creciendo con el ingreso per cápita, en especial a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial (ver Gráfico 1). En estos 172 años, el ingreso personal creció cerca de ocho veces mientras que la media del 60% más pobre se cuadruplicó y la del decil más alto se multiplicó por diez. No obstante, es importante destacar que la pobreza se ha reducido significativamente: en 1820 la extrema pobreza alcanzaba al 84% de la población y en 1992 se había reducido al 24%.

La descomposición de la desigualdad interna e internacional muestra que este último componente genera casi el 60% de la inequidad. La inserción internacional determina la especialización en el comercio, con sus importantes consecuencias en el avance tecnológico, los mercados laborales y la distribución de la propiedad, que afectan a la distribución del ingreso (desigualdad interna) y su evolución. A su vez, la desigualdad interna se ha estabilizado desde 1950. De esto se puede inferir que es probable que buena parte de la inequidad latinoamericana esté relacionada con su papel en el comercio internacional. Por ser una región productora de *commodities*, y en especial de actividades extractivas de recursos naturales no renovables, que se ha desindustrializado, su patrón tiende a la concentración del ingreso —excepto en los casos de nacionalización, donde el problema es la eficiencia. En efecto, la participación relativa de la industria en el producto, que favorece a la distribución del ingreso, se ha reducido en 11 puntos desde 1970, en tanto que los *commodities* representan, en promedio simple, más del 75% de las exportaciones extrazona.

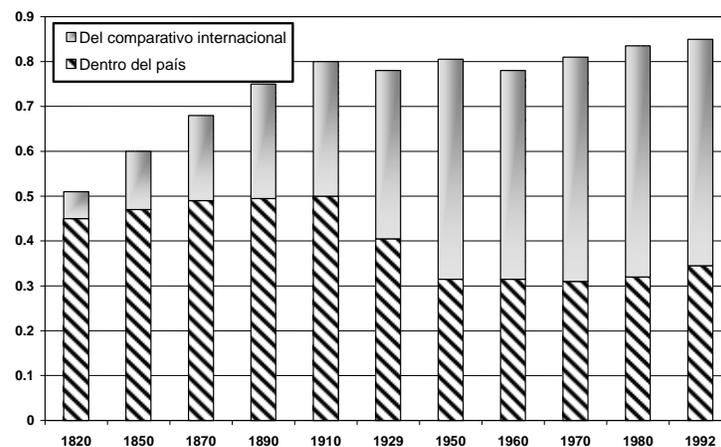
Más aún, en relación a la pobreza absoluta podría afirmarse que el crecimiento, en particular el industrial, es el que impulsa su descenso. En efecto, entre 1980 y 1992, la declinación de la población en situación de pobreza debido al rápido crecimiento industrial de China y, en menor medida, de India, que representan un tercio de la población mundial, ha sido de casi 650 millones de personas, aún con un crecimiento poblacional de casi 350 millones para el conjunto de ambos países.

Desde la perspectiva inversa, evaluando teóricamente el efecto de la desigualdad sobre el crecimiento, Kaldor (1956) argumentaba que la propensión al ahorro es mayor en las empresas que en los individuos por lo que la concentración del ingreso aumenta el ahorro y la inversión y, en consecuencia, el producto. En contraposición, la inequidad retarda el crecimiento como resultado de que las restricciones al crédito que enfrentan los más pobres reducen la posibilidad de que inviertan —no tienen colateral y, por ende, surgen problemas de asimetría de información y limitaciones institucionales⁵.

⁵ Sin embargo, Barro (2000) advirtió que la desigualdad parece reducir la tasa de crecimiento de los países pobres y acelerar la de los países ricos. Sin embargo, no encuentra evidencia econométrica de que las restricciones crediticias sean la explicación de este hecho.

Gráfico 1

Índice de Theil de la Distribución del Ingreso Personal: Inequidad originada dentro del país y del comparativo internacional (1820 – 1992)



Fuente: Bourguignon and Morrison (2002).

En un sentido positivo, Friedman (2005) afirma que la equidad favorece al crecimiento, brindando estabilidad, educación a la mujer -lo cual es crucial para el control de la natalidad-, ampliación de la base de los mercados, y promoviendo la confianza interpersonal y el capital social. A su vez, el mismo autor indica la relevancia de las reformas a la propiedad rural, efectuadas en Asia en la última mitad del siglo XX, como elemento fundamental para lograr la equidad, proceso que no se concretó en algunos países de América Latina. Por su parte, Alesina y Rodrik (1994) indican que la igualdad en la distribución de la tierra tiene, empíricamente, mucho mayor impacto que la distribución del ingreso en el crecimiento económico⁶.

Por último, teóricamente, la inequidad fomenta la redistribución en sociedades democráticas debido a que las preferencias del votante mediano tienden a la redistribución para equipararse con el ingreso medio. Mediante las transferencias financiadas con impuestos se reduce la diferencia entre la renta que percibe el votante mediano y el ingreso medio; así, se reduce la capacidad de ahorrar e invertir de los más pudientes y del país en general. Sin embargo, empíricamente, tampoco se ha probado que este proceso afecte el crecimiento.

En conclusión, la inserción internacional es determinante de la inequidad por la posición relativa del país del individuo y por su impacto en la desigualdad interna debido a las estructuras de producción. A su vez, existe la presunción de que la desigualdad (interna) reduce el crecimiento; sin embargo, la evidencia es pobre y menos aún se sabe sobre el impacto y el proceso de esta relación (Helpman, 2004).

2.2. La Comunidad Andina respecto al resto de América Latina

En el Cuadro 2 se presentan los índices de Gini correspondientes a la distribución del ingreso equivalente⁷ para los países de América Latina, a inicios y mediados de los '90 y en los

⁶ Es importante recordar la hipótesis de Acemoglu y Robinson (2005) de que los procesos de democratización suponen un compromiso de las elites a la aplicación de políticas a favor de la mayoría que supone un cambio en la futura distribución del poder político. En consecuencia, el patrón de distribución se modifica con la consolidación de la democracia.

⁷ El ingreso equivalente pretende capturar tanto las necesidades de los menores de edad como la presencia de economías de escala en el hogar. Se calcula dividiendo el ingreso del hogar entre un denominador del tipo

primeros años del siglo XXI (Banco Mundial 2005, Tabla A.6, página 403). De acuerdo a esta información, tres de los cinco países de la región presentan actualmente una desigualdad (índice de Gini) mayor a la media (51.4): Bolivia (55.9), Colombia (55.8) y Ecuador (54.3); mientras que Perú (47.7) y Venezuela (45.5) se ubican por debajo de la desigualdad media.

Por un lado, Bolivia y Colombia, junto a Brasil (57.2), Chile (56.1) y Guatemala (56.0), son los países que presentan la peor distribución del ingreso en América Latina. Por otro lado, Venezuela y Perú, junto a Uruguay (42.5) y Costa Rica (44.6), presentan la mejor distribución del ingreso en la región. Ecuador ocupa una posición intermedia.

Analizando el cuadro desde una perspectiva temporal, se observa que la desviación típica de los coeficientes de Gini ha caído significativamente en la última década, desde 6.1 a 4.6 (Banco Mundial, 2005). Esto ha determinado que la superior homogeneidad que ha mostrado América Latina respecto a otras regiones se haya acentuado.

Cuadro 2
América Latina y El Caribe: Coeficientes de Gini (x100)
de la Distribución del Ingreso Equivalente

	Inicios de los '90 (1)	Mediados de los '90 (2)	Inicios de los '00 (3)	Variación (3) - (1)
COMUNIDAD ANDINA (media no ponderada)	49.4	50.8	51.8	1.8
Bolivia	54.3	55.8	55.9	1.6
Colombia	55.9	54.3	55.8	-0.1
Ecuador		53.0	54.3	s/d
Perú	45.7	46.4	47.7	2.0
Venezuela	41.7	44.5	45.5	3.8
MERCOSUR (media no ponderada)	47.6	50.7	51.3	2.4
Argentina	42.6	45.8	50.4	7.8
Brasil	59.5	58.3	57.2	-2.3
Paraguay		57.8	54.9	s/d
Uruguay	40.8	40.9	42.5	1.7
Chile	54.7	54.9	56.1	1.4
México	53.9	52.5	52.7	-1.2
CENTROAMERICA (media no ponderada)	51.8	50.4	52.3	-0.2
Costa Rica	43.9	44.0	44.6	0.7
El Salvador	50.5	49.4	51.8	1.3
Guatemala			56.0	s/d
Honduras	55.6	54.1	53.0	-2.6
Nicaragua	54.2		54.1	-0.1
Panamá	54.7	54.0	54.4	-0.3
CARIBE (media no ponderada)	48.4	50.9	48.6	-0.6
Jamaica	49.6	51.5	49.0	-0.6
Trinidad y Tobago	47.2			s/d
República Dominicana		50.2	48.1	s/d
Media (sin ponderar)	50.5	50.7	51.4	0.9
Media (ponderada por población)	51.9	51.2	51.5	-0.4

Fuente: Banco Mundial (2005).

$(A + \alpha_1 M_1 + \alpha_2 M_2)^\theta$; siendo A el número de adultos, M_1 el número de menores de 5 años y M_2 el número de menores entre 6 y 14 años. El parámetro α_1 captura las necesidades de los niños menores de 5 años, y α_2 capta las necesidades de los niños entre 6 y 14 años. A su vez, θ recoge el efecto de las economías de escala. Para la elaboración de esta tabla, el Banco Mundial (2005), siguiendo a Deaton y Zaidi (2002), eligió los valores $\alpha_1 = 0.5$, $\alpha_2 = 0.75$ y $\theta = 0.9$.

En la CAN también se ha verificado este proceso de convergencia de los niveles de desigualdad. A excepción de Colombia, donde el índice de desigualdad se ha mantenido estable, en todos los demás países de la región se ha deteriorado la distribución del ingreso respecto a inicios de los '90, con la peculiaridad de que el deterioro ha sido más pronunciado en aquellos países que presentaban, y aún presentan, una situación menos desigual -Venezuela y Perú-, lo que ha llevado a una menor varianza de los coeficientes de desigualdad de la región en torno a una desigualdad media mayor (49.4 a inicios de los '90, 51.8 a inicios de los '00).

2.3. Distribución del ingreso y del consumo según los estudios realizados

En el siguiente cuadro se presenta la distribución inicial del ingreso y del consumo per cápita de los hogares, obtenida a partir de los cinco estudios⁸. En particular, se presentan el índice de Gini y la relación entre el ingreso (consumo) del 20% más rico de la población y el del 40% más pobre.

De acuerdo a estos resultados, si se ordenan los países andinos desde aquél con peor hasta aquél con mejor distribución del ingreso –de acuerdo al índice de Gini-, el resultado es: Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador.

Cuadro 3
Distribución inicial del Ingreso y del Gasto de los Hogares
(antes de la Política Fiscal)

	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Deciles según Ingreso per capita					
Gini del Ingreso	0.556	0.537	0.407	0.535	0.423
% del Ingreso del 20% +	0.63	0.60	0.47	0.57	0.57
% del Ingreso del 40% -	0.06	0.10	0.15	0.10	0.12
20% + / 40% -	10.3	5.9	3.1	5.7	4.9
Deciles según Gasto per capita					
Gini del Gasto	0.472	0.518	0.346	0.470	s/d
% del Gasto del 20% +	0.55	0.58	0.43	0.53	s/d
% del Gasto del 40% -	0.11	0.10	0.20	0.14	s/d
20% + / 40% -	5.2	5.5	2.2	3.9	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

Dado que las diferentes decisiones metodológicas que se adoptan influyen significativamente en el índice de Gini obtenido, las comparaciones con otros estudios deben ser muy cuidadosas. Por otra parte, consideramos que el análisis más relevante es el de la evolución en el tiempo del mismo país, para encuestas similares, y no entre ellos. No obstante esto, puede señalarse que, con excepción de Ecuador, este ordenamiento es el mismo que obtiene el Banco Mundial (2005a). En el Cuadro 4 se presenta la distribución del ingreso per cápita⁹ para los países de la CAN, de acuerdo con el informe del Banco Mundial (índice de Gini y ratio entre el ingreso per cápita promedio del decil 10 –el más rico- y del decil 1 -el más pobre-).

En todos los casos, el Banco Mundial ha procesado los microdatos de encuestas de hogares de los países, por lo que es natural que los índices de Gini que obtenga sean mayores que los de

⁸ Entiéndase por distribución inicial la distribución antes de la política fiscal –antes de impuestos y de gasto público-, con las salvedades ya apuntadas al inicio de este capítulo.

⁹ Recuérdese que el cuadro anterior estaba referido al ingreso equivalente.

los estudios que trabajaron con datos agregados¹⁰. Los diferentes años considerados también son relevantes, aunque en menor medida puesto que la mayor o menor desigualdad es una característica estructural de las economías que no se modifica significativamente de un año a otro. Dos buenos ejemplos al respecto son Chile, que con un comportamiento excelente en crecimiento no ha mejorado significativamente la inequidad de su distribución del ingreso; y, Uruguay, que en la última década no ha empeorado radicalmente sus índices de equidad pese al fortísimo deterioro de su actividad económica.

Cuadro 4

Distribución del Ingreso en la CAN según Banco Mundial

	Año	Gini	Decil 10/Decil 1
Bolivia	1999	57.8	143.5
Colombia	1999	57.6	57.8
Ecuador	1998	56.2	63.6
Perú	2000	49.4	46.2
Venezuela	1998	47.6	28.2

Finalmente, otro resultado que se obtiene para todos los países, en línea con lo esperado, es la mejor distribución del consumo respecto a la del ingreso¹¹. La literatura empírica sobre la relación entre el consumo y el ingreso ha establecido, tanto para los países ricos como para los pobres, que el consumo no está sujeto a las fluctuaciones de corto plazo del ingreso y, por tanto, su evolución más suave y menos variable lo hacen la mejor *proxy* del ingreso permanente. Dicho de otro modo, las observaciones sobre el consumo en un período corto de tiempo –por ejemplo, una semana– son mucho más informativas sobre el consumo anual que lo que puedan ser las observaciones de los ingresos de corto plazo sobre el ingreso anual. En un enfoque dinámico, las fluctuaciones del ingreso determinarían un reordenamiento año tras año mayor al que se daría si se considera el consumo (Ruiz Castillo, 2004).

2.4. El ingreso fiscal disponible de los países de la CAN¹²

Más allá del análisis de la pertinencia, los pros y los contras del uso del sistema tributario y del gasto público social, como instrumentos de una política de redistribución del ingreso, es necesario previamente un análisis de las posibilidades efectivas que la política fiscal tiene, en cada uno de los países de la CAN, de cumplir un papel redistribuidor. Este es el objetivo de la presente sección, que se apoya en el concepto de *ingreso fiscal disponible* para aproximar el margen de maniobra con que cuentan los gobiernos para proveer servicios públicos.

De acuerdo con la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, el ingreso disponible de los hogares es la suma de las rentas obtenidas por los mismos menos los impuestos pagados. En términos microeconómicos, su restricción presupuestaria. De esta definición nos interesa remarcar su condición de *proxy* del margen de maniobra de los hogares para satisfacer sus necesidades, en la medida que los impuestos -gastos comprometidos- ya están deducidos. Claro está, las posibilidades de endeudamiento de los hogares aumentan su margen de maniobra.

Así, con la intención de aproximarnos al margen de maniobra de los gobiernos (porcentaje “disponible” de sus ingresos), hemos decidido definir como *ingreso fiscal disponible* los ingresos

¹⁰ Es un resultado conocido que el índice de Gini sobre ciertos datos es mayor que el índice de Gini sobre los mismos datos pero en forma agregada.

¹¹ Aunque existen excepciones: en las encuestas de hogares del Reino Unido, el ingreso se distribuye menos desigualmente que el consumo.

¹² El concepto de *ingreso fiscal disponible* se toma de Villela, Roca y Barreix (2005).

tributarios menos el gasto en seguridad social y el pago de intereses de la deuda pública –los gastos comprometidos. Esta será la restricción presupuestaria primaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público (incluida la inversión). Nuevamente, y al igual que en el caso de las familias, no se está considerando aquí la posibilidad del Estado de incurrir en un nuevo déficit y, así, aumentar sus opciones de gasto.

Adicionalmente, el calificativo de “disponible” debe relativizarse pues pueden existir otras erogaciones comprometidas por disposiciones constitucionales y/o legales (por ejemplo, impuestos afectados, inmovilidad de funcionarios públicos, etc.)¹³. En resumen, *el ingreso fiscal disponible* es el flujo residual que le queda al Estado luego de pagar el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda; es decir, antes de pagar cualquier erogación pública, desde las retribuciones a un juez o un regulador hasta una inversión en infraestructura.

En el Cuadro 5 se presenta el ingreso fiscal disponible como porcentaje del PIB para cada uno de los países de la CAN en el año 2003, y se compara el bloque con la OCDE (OCDE, 2004), Chile, MERCOSUR y Centro América. De acuerdo a esta información, el ingreso fiscal disponible de los países de la CAN es solo inferior al de los países de la OCDE, presentando un margen de maniobra superior al de Centro América, el MERCOSUR e incluso Chile.

Cuadro 5
Comunidad Andina: Ingreso Fiscal Disponible. Año 2003
(En % del PIB)

	Ingresos Totales	Intereses Deuda	Pagos Seguridad Social	Ingreso Fiscal disponible
	Bolivia	18.2	2.9	4.5
Colombia	30.0	4.9	7.0	18.1
Ecuador	19.6	3.1	1.3	15.2
Perú	20.8	2.2	3.2	15.4
Venezuela	28.1	5.1	1.7	21.3
OCDE	37.4	1.6	12.2	23.6
Chile	21.1	1.2	6.6	13.4
MERCOSUR	26.9	5.7	9.7	12.0
Centro América	17.1	2.7	2.9	11.6

Fuentes: OCDE, 2004. CEPAL 2005 y Banco Mundial, World Development Indicators.

No obstante, debe precisarse que los ingresos totales incluyen los superávits de las empresas públicas, importantes en Venezuela (según CEPAL, 18% del PBI en 2003) y en Colombia (según FMI, 4.6% del PBI en 2003).

En este contexto, una segunda forma (dinámica) de ver el *ingreso fiscal disponible* es preguntarse cuán viable sería ampliarlo a través de un incremento de la recaudación tributaria. Dicho de otro modo, ¿puede cada país realizar un esfuerzo fiscal superior al actual?

La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar, dadas las características de su economía que afectan su capacidad de recaudación, tales como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto¹⁴.

¹³ No se hace aquí un juicio de valor sobre la eficacia y calidad del gasto público ni tampoco se aborda un análisis de equidad intergeneracional.

¹⁴ Trabajando con datos de panel, se determinan los coeficientes de ecuaciones como la que sigue:
 $T/Y = a + b(Y/N) + c(X/Y) + d(R/Y) + e(A/Y)$

A su vez, el esfuerzo fiscal de un país se define como la relación entre su recaudación actual, como porcentaje del PIB, y su capacidad tributaria. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar, así, su recaudación, sin costos económicos excesivos, en la medida en que actualmente esté explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente del esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

Estimaciones realizadas por Piancastelli (2001) y Teera (2001) indican que todos los países de la región obtienen una recaudación inferior a la potencial; es decir, tienen un coeficiente de esfuerzo fiscal inferior a la unidad. En particular: 1) Piancastelli considera una muestra de 75 países, el período 1985-1995 y los ingresos del Gobierno Central. Los coeficientes de esfuerzo tributario que estima son: Bolivia, 0.646; Colombia, 0.771; Ecuador, 0.882; Perú, 0.878; y, Venezuela, 0.681. 2) Teera considera una muestra de 122 países, desarrollados y en desarrollo, en el período 1975-1998. Los coeficientes que estima son: Bolivia, 0.624; Colombia, 0.552; Ecuador, 0.746; Perú, 0.699; y, Venezuela, 0.897. Finalmente, Haughton (2005) estima que la recaudación efectiva de Perú es una tercera parte inferior a su recaudación potencial.

Si bien la implicación de este análisis no es inmediata, el mismo sugiere, desde una perspectiva de tributación comparada, que en los países andinos existe margen para un aumento de la presión tributaria, más allá de las consideraciones necesarias de suficiencia, eficiencia, simplicidad y estabilidad (política fiscal anticíclica). Respecto del tema que nos ocupa, dicha tributación marginal podría diseñarse de manera progresiva -como el impuesto a la renta personal- o incluso regresiva pero que permita financiar un gasto público social pro-pobre, que más que compense los efectos regresivos en la distribución del ingreso de la tributación que lo financia. Sobre este punto se volverá a lo largo del documento.

donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario.

En teoría, se espera que los coeficientes “b”, “c”, y “d” sean positivos y que “e” sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

3. PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En este capítulo se analizan los resultados obtenidos para cada uno de los cinco países andinos respecto a la progresividad y capacidad redistributiva de sus principales impuestos.

3.1. Algunas consideraciones metodológicas

3.1.1. Incidencia

Independientemente de la incidencia legal de los impuestos –quién es el responsable legal de su pago–, lo relevante en los análisis aquí realizados es la incidencia económica de los mismos –sobre quién recaee efectivamente la carga de los impuestos. En la metodología seguida en cada uno de los estudios, se han adoptado los supuestos tradicionales a este respecto, a saber:

- a) Se considera que el IVA es trasladado al consumidor final. Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas, mientras los precios finales de consumo sí lo hacen. Esto implica suponer, respecto de la incidencia económica del IVA, que la función de oferta tiene una elasticidad infinita y dicho impuesto es trasladado al consumidor final. En los diferentes trabajos también se ha adoptado este supuesto.

Debe precisarse que correspondería considerar que no solamente es el IVA incluido en las ventas de bienes y servicios gravados el que se traslada al consumidor final, sino que también lo hace el IVA incluido en las compras de insumos intermedios y en la inversión que realizan los oferentes de bienes y servicios exonerados. No obstante, en el presente trabajo no se ha considerado este concepto.

- b) Se supone que las curvas de oferta de los bienes y servicios gravados por los impuestos selectivos al consumo son horizontales (elasticidad infinita), de modo que los productores de los mismos pueden trasladar los impuestos a precios.
- c) El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es soportado por quien percibe los ingresos.

No existe un consenso tan amplio respecto a quién soporta efectivamente la carga del impuesto a la renta empresarial y de los impuestos al comercio exterior, motivo por el cual ninguno de los dos ha sido considerado en los estudios realizados para los países andinos. Algo similar ocurre con los impuestos a los recursos naturales no renovables. Los países andinos son

muy ricos en petróleo, gas natural y minerales que, además, en algunos casos son explotados por empresas estatales o privadas, en su mayoría extranjeras. Por tanto, se hace muy complejo evaluar la incidencia (equidad) de la política fiscal (impuestos a la renta —incluyendo regalías— y utilidad de los entes estatales); ello sólo es posible mediante el análisis del impacto del gasto público que la financia.

Tal como se puede observar en el cuadro siguiente, que describe la estructura tributaria de los países andinos, la carga tributaria es dispar, en especial en lo relativo a los ingresos por recursos naturales no renovables¹⁵. El IVA, los impuestos selectivos y el impuesto a la renta empresarial constituyen cerca del 50% de carga impositiva. En el cuadro se observa la preeminencia del IVA y la escasa recaudación del impuesto personal a la renta.

Cuadro 6
Estructura Tributaria de los países de la Comunidad Andina

<i>En % del PBI</i>	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Total Ingresos Tributarios	19.8	23.8	19.6	14.3	28.3
Ingresos Tributarios - Seg Soc - EP	18.1	15.6	15.7	12.2	9.8
IVA	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7
Impuesto a las Ventas	1.9	--	--	--	--
Selectivos	3.9	1.1	0.9	1.8	0.7
Otros indirectos	--	0.4	0.0	--	--
Imposición a la Renta	2.3	5.0	2.7	2.7	1.9
- Empresas	1.9	4.3	2.1	1.6	1.7
- Personas Físicas	0.4	0.7	0.6	1.1	0.2
Sobre la Propiedad	2.9	1.8	0.2	0.0	--
Impuestos sobre Comercio Exterior	1.3	1.0	1.5	1.6	0.8
Otros	--	--	4.0	1.2	1.7
Contribuciones Seguridad Social	1.7	3.6	3.3	1.7	0.5
Superávit EPNF	--	4.6	0.6	0.4	18.0

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

3.1.2. Indicadores de progresividad y capacidad redistributiva

Es importante destacar que las simulaciones efectuadas en los cinco trabajos han sido estáticas y sin comportamiento, tal como se describe en el Anexo A. En adición, en el Anexo B se presenta una breve discusión sobre los pros y contras de elegir el ingreso o gasto como indicador de bienestar. Finalmente, es importante destacar que la unidad de análisis considerada fue el hogar.

Los estudios realizados para cada uno de los países de la CAN consideran la progresión de la tasa media impuesto/ingreso (e impuesto/consumo) de los diferentes deciles¹⁶ como indicador local de progresividad de los impuestos. También se analiza la progresividad global de los impuestos a través del índice de Kakwani, indicador global de progresividad; y, finalmente, se evalúa su impacto redistributivo a través del índice de Reynolds-Smolensky. A continuación, se describen brevemente estos indicadores.

¹⁵ Debe recordarse que los ingresos por recursos naturales no renovables presentan una alta variabilidad y, por otra parte, que las contribuciones a la seguridad social por pensiones también son disímiles, dependiendo del régimen aplicado en cada país.

¹⁶ Quintiles en el caso de Bolivia.

El más habitual de los indicadores locales de progresividad es la progresión de la tasa media. De acuerdo con este indicador, un determinado impuesto será progresivo si, expresado como porcentaje del ingreso del hogar –tasa media-, decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares¹⁷.

Otros indicadores locales de progresividad son la progresión del tipo marginal, la progresión de la carga o elasticidad, la progresión residual y la participación relativa en la cuota. Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión.

La progresividad o regresividad de un determinado impuesto también puede determinarse comparando la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal con la curva de concentración de dicho impuesto. La curva de concentración mide, para cada porcentaje acumulado de la población, cuál es el porcentaje acumulado que paga del impuesto en cuestión¹⁸. De acuerdo a este análisis gráfico, un determinado impuesto será progresivo en toda la distribución si y solo si la curva de concentración del mismo está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal (dominancia de Lorenz).

Si la dominancia de Lorenz no se verifica –porque las curvas se cruzan una o más veces-, igualmente cualquier cálculo que resuma la desigualdad en un sólo número –como el índice de Gini- permitirá una ordenación completa de las distribuciones de ingreso; es decir, cualquier par de distribuciones puede ser ordenado sin ambigüedad (Lambert, 1989). El índice de Gini toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad)¹⁹. No obstante, debe aclararse que el índice de Gini otorga (implícitamente) más peso a las transferencias realizadas en el centro de la distribución que a las realizadas en las colas. Por tanto, han surgido otros índices que explicitan diferentes parámetros de aversión a la desigualdad, siendo los más populares los de Atkinson y los de entropía (Theil).

Por lo dicho, el índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, permite indicar la progresividad o regresividad de determinado impuesto. Por ejemplo, para el caso del IVA, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}^{20}$$

El *cuasi-Gini* del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica.

Si $K > 0$, esto es, si el IVA se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

Ahora bien, el índice de Kakwani permite estimar cuán progresivo o regresivo es un determinado impuesto pero, al no estar influenciado por su recaudación, dice poco sobre su capacidad redistributiva. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo, pero si su recaudación es irrelevante, también lo será su capacidad redistributiva. Por tanto, el análisis se

¹⁷ En esta sección, con fines de simplificación, se hará referencia exclusivamente al ingreso como indicador de bienestar. No obstante, claro está, todos los indicadores valen igualmente si se elige el consumo como indicador de bienestar.

¹⁸ Siempre que se representan porcentajes de participación en X respecto a cuantiles de la distribución de Y, se está frente a la curva de concentración de X respecto a Y. (Lambert, 1989).

¹⁹ Su fácil interpretación lo ha vuelto el indicador más utilizado.

²⁰ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Consumo antes de la Política Fiscal)}$.

complementa considerando el índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de la capacidad redistributiva del impuesto en cuestión²¹. Continuando con el ejemplo, en el caso del IVA dicho índice se define como:

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)} - \text{Gini (Ingreso después del IVA)}^{22}$$

Si $RS < 0$, su magnitud (en términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del IVA introducido. Lo contrario sucede si $RS > 0$.

Finalmente, piénsese en la curva de distribución del ingreso antes del IVA –aquella a partir de la cual se calcula el Gini del ingreso antes del IVA– como la curva de concentración de las cuotas impositivas que se obtendría con un impuesto proporcional que ofreciese la misma recaudación total. En tal caso, la distancia entre esta curva y la curva de concentración del IVA, para un porcentaje p de la población total, puede ser vista como el porcentaje de la renta después del IVA que pasa del p por ciento de los hogares más ricos (pobres) al $(1-p)$ por ciento de los más pobres (ricos), debido a la progresividad (regresividad) del impuesto²³.

3.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Como ya se adelantó, la progresividad de los impuestos se analizará considerando (a) la progresión de la tasa media IVA/Ingreso para deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita; y, (b) la progresión de la tasa media IVA/Consumo para deciles de hogares ordenados según su consumo per cápita. Esta distinción es particularmente relevante en el caso del IVA porque existe una alta probabilidad de que en el escenario (a) el impuesto resulte progresivo y en el (b) resulte regresivo. La diferente conclusión a la que se llega, según se considere uno u otro caso, no es sorprendente:

- (a) Por un lado, los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de su ingreso²⁴. Por tanto, aunque existan exoneraciones y tasas diferenciales y estén bien diseñadas, es muy probable que el IVA, como porcentaje del ingreso, sea menor en los hogares más ricos que en los hogares más pobres, resultando regresivo. Entiéndase por exoneraciones bien diseñadas aquellas que recaen sobre bienes y servicios que tienen mayor participación en la canasta de consumo de los hogares más pobres²⁵. En caso de existir tasas diferenciales, como en Colombia, para no perder generalidad, debería entenderse por exoneraciones y tasas diferenciales bien diseñadas aquellas que determinan una tasa impositiva efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.
- (b) Por otro lado, si, globalmente consideradas, las exoneraciones de bienes y/o servicios y las tasas diferenciales –inferiores y superiores a la tasa general, en caso de que las haya–

²¹ Un indicador local de la capacidad redistributiva de un impuesto es su participación relativa en el ingreso, que mide los cambios en el ingreso relativo de un grupo determinado de la población como consecuencia de la aplicación del impuesto.

²² Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $RS = \text{Gini (Consumo antes de la Política Fiscal)} - \text{Gini (Consumo después del IVA)}$.

²³ Lambert (1989).

²⁴ Más aún, los hogares de los deciles más pobres habitualmente declaran un gasto superior a su renta, incluso en países desarrollados. En las encuestas de hogares de España, por ejemplo, esto sucede para el 60% de los hogares (Ruiz Castillo, 2004).

²⁵ No se entra a discutir en este punto sobre si determinadas exoneraciones, que resultan regresivas, son igualmente pertinentes por otras razones (externalidades positivas, dificultades para la administración tributaria, etc.).

determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres, el ratio IVA/Consumo subirá a medida se avanza en la escala de hogares, ordenados según su gasto per cápita, y el impuesto resultará, por tanto, progresivo. En este punto es importante remarcar, entonces, que al considerar la carga del IVA como porcentaje del consumo del hogar, lo que en definitiva se está analizando es si las exoneraciones y tasas diferenciales están o no bien diseñadas (en el sentido antedicho).

Observando el Cuadro 7 se puede responder a esta última pregunta para los países de la CAN (excepto para Venezuela, país en el que no se contó con información para realizar el ordenamiento de los hogares según su gasto per cápita)²⁶.

Cuadro 7
IVA
(Deciles según Consumo de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	6.83	4.73	3.78	6.50
2do -		4.57	4.11	6.90
2do +		5.14	6.31	7.60
1ero +	7.68	5.93	7.57	6.70
Gini Gasto antes del IVA	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini del IVA	0.481	0.564	0.452	0.455
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.009	0.046	0.106	-0.015
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del IVA	0.471	0.515	0.339	0.471
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	0.04%	0.15%	0.33%	-0.06%
Perdedores	5	10	9 y 10	4 al 9
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	5.6	6.3	6.4	4.9
<i>(1) Quintiles</i>				

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005).

En los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador el IVA resulta progresivo (Kakwani positivo). Por tanto, puede concluirse que en Bolivia y Ecuador –cuyos IVA tienen tasa única de 14.94%²⁷ y 12% respectivamente- las exoneraciones, globalmente consideradas, están bien diseñadas; es decir, recaen sobre bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los hogares más pobres. En el caso de Colombia se concluye que, globalmente consideradas, las exoneraciones y las tasas diferenciales²⁸ también están bien diseñadas; es decir, determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.

Resulta llamativo en este aspecto el caso de Perú, donde el IVA resulta regresivo. En Perú, el IVA tiene una tasa única de 19% -la más alta de la subregión- y, por tanto, puede concluirse que las exoneraciones, globalmente consideradas, recaen sobre la canasta de los hogares relativamente más ricos. En consecuencia, se impone un análisis detallado de dichas exoneraciones para determinar si corresponde revisarlas o si, por el contrario, son otorgadas en base a externalidades positivas o por los altos costos de administración y/o cumplimiento que implicaría gravar los bienes y/o servicios en cuestión. Es importante destacar que la productividad del IVA -definida como el cociente entre la recaudación, como porcentaje del

²⁶ Véase García y Salvato (2005).

²⁷ La tasa nominal única de 13% del IVA en Bolivia es equivalente a una tasa efectiva de 14.94% pues el impuesto se incorpora en el precio (“impuesto por dentro”). Ver Cossio (2005).

²⁸ En Colombia, la tasa general de IVA es de 16% y, además, se aplican tasas diferenciales para seis categorías de bienes y servicios: animales vivos (2%); otros bienes y servicios (7%); telefonía móvil (20%); licores (35%); cervezas (11%); automotores (16%, 20%, 21%, 33%, 35%, 38% y 45%).

PIB, y la tasa, excepto para Ecuador donde alcanza el 50%- indica un desempeño muy bajo en la subregión, alrededor del 35%. Esto indica problemas de diseño o de su administración. Los resultados son diferentes cuando (ver Cuadro 8) los hogares se ordenan según su ingreso per cápita y se considera la tasa efectiva IVA/Ingreso.

Cuadro 8
IVA
(Deciles según Ingreso de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	6.98	10.80	4.59	29.70	6.43
2do -		8.56	4.15	13.30	7.16
2do +		5.39	4.89	5.80	8.77
1ero +	8.00	4.71	5.15	4.30	9.47
Gini Ingreso antes del IVA	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini del IVA	0.547	0.469	0.445	0.358	0.473
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.009	-0.068	0.038	-0.177	0.050
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del IVA	0.557	0.541	0.406	0.547	0.427
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	-0.05%	-0.20%	0.09%	-0.60%	-0.22%
Perdedores	2 y 3	1 al 6 y 9	9 y 10	1 al 8	10
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7
<i>(1) Quintiles.</i>					

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005); García y Salvato (2005).

En línea con lo comentado al inicio de este apartado, (a) en Perú, la regresividad del IVA se acentúa (el índice de Kakwani se hace más negativo); y, (b) en Bolivia y Colombia el IVA pasa a ser regresivo.

Los resultados para Ecuador y Venezuela son llamativos: aún ordenando los hogares en deciles, según su ingreso per cápita, y considerando la tasa efectiva IVA/Ingreso, el impuesto resulta progresivo en estos países. En ambos casos, parte de la explicación puede estar en la relativamente buena distribución del ingreso –en el caso de Venezuela coincidente con otras fuentes internacionales, no así en el caso de Ecuador.

El análisis de la progresividad o regresividad del IVA debe ser complementado considerando, simultáneamente, la recaudación del impuesto, para poder determinar su papel redistributivo. En este sentido es interesante observar que, en cualquier caso, resulte el impuesto progresivo o regresivo, el efecto redistributivo del IVA, el principal recaudador en los cinco países de la CAN, es modesto, sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social, como se verá más adelante. En el caso de Perú, país donde el efecto redistribuidor es mayor, un 0.6% del ingreso total después del impuesto resulta transferido del 50% de los hogares más pobres al 50% de los hogares más ricos, como consecuencia de la regresividad del tributo. En todos los demás casos, el efecto es significativamente menor, no superando el +/- 0.2%.

La otra perspectiva: en términos absolutos, los ricos son los que más pagan

Suele afirmarse que la generalización del IVA -que en el caso de que las exoneraciones existentes estén bien diseñadas pasaría a gravar bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los estratos más pobres-, aumentaría la regresividad del impuesto. No obstante, este razonamiento es una verdad a medias porque no repara en el origen de la recaudación y no ve la aplicación y el uso del impuesto.

Respecto al origen de la recaudación, dado que en términos absolutos el consumo de los estratos más ricos es significativamente mayor al de los más pobres, son aquellos quienes pagan el mayor porcentaje del IVA recaudado. Como se ve en el Cuadro 9, en los países de la CAN el IVA pagado por el 20% más rico de la población es entre 2 veces (Perú) y 9 veces (Bolivia) superior al pagado por el 40% más pobre (considerando el ordenamiento de los hogares según su ingreso per cápita).

Cuadro 9

IVA - Quién paga el impuesto ?	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	7%	14%	14%	19%	10%
20% +	62%	55%	52%	44%	60%
20% + / 40% -	8.9	4.0	3.7	2.3	6.2

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); G. García y S. Salvato (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

Esta constatación ha generado cierto consenso respecto a que no es una medida de política fiscal acertada renunciar a la recaudación proveniente de los estratos de ingresos más altos sino, por el contrario, lo correcto sería eliminar las exoneraciones y focalizar el gasto público en los sectores de menores ingresos. Teniendo en cuenta, como se vio, que la mayor parte de la recaudación del IVA proviene de los sectores de ingresos más altos, si se aplica esta recaudación adicional a través de gasto público focalizado en los sectores más pobres, el resultado “fiscal” de la generalización del IVA es progresivo aunque el resultado “tributario” sea regresivo²⁹.

Si logra demostrarse que (i) la eliminación de determinadas exoneraciones del IVA no altera sustancialmente la regresividad; y, (ii) que el gasto público tiene mayor capacidad redistributiva que la política tributaria, la idea cobra más fuerza. El primer punto —cómo varía la distribución del ingreso si se eliminan las exoneraciones en el IVA— deberá ser estudiado a la brevedad por los países de la CAN en virtud de la aprobación de la Directiva 599 que unificará el IVA en estos países, manteniendo exclusivamente cuatro exoneraciones: servicios de salud, servicios de educación, transporte terrestre de pasajeros —pues se consideró la externalidad positiva debido a la presencia de Los Andes— y los servicios de intermediación financiera. Los resultados obtenidos respecto al segundo punto son analizados en la próxima sección de este trabajo³⁰.

Como el colesterol: la evasión buena y la evasión mala

Cossio (2005) realiza para Bolivia un ejercicio interesante. Para cada uno de los bienes y servicios consumidos por los hogares determina un “coeficiente tributario” que, multiplicado por la tasa nominal de IVA, refleja la tasa efectiva que grava dichos bienes y servicios en

²⁹ Recientes estudios para la reforma aprobada en Colombia demostraron que las exoneraciones del IVA constituían un gasto tributario de 2.5% del PIB y que 30% de este costo favorecía al 10% más rico. Dado que en alimentos y salud los ricos consumen más que los pobres —aunque menos en proporción a sus ingresos—, si lo recaudado se destina eficazmente a los estratos de ingresos más bajos, el resultado de eliminar las exenciones es una mejora en la distribución del ingreso disponible —aún considerando ciertas pérdidas debido a la ineficiencia en el manejo de estas transferencias por el sector público. En México, cuya recaudación de IVA fue de 3.8% del PIB, uno de los rendimientos más bajos del mundo, el 44% de la base potencial está exonerado o gravado a tasa cero, con un costo fiscal total de más de 2% del PIB. En particular, respecto a la tasa cero, que subsidia bienes y servicios de la canasta familiar y representa un gasto tributario de 1.5% del PIB, más del 55% del beneficio es usufructuado por el 20% más rico y el siguiente 20% más pudiente recibe otro 22% de la renuncia fiscal.

³⁰ Claramente, esta política depende del efecto directo de las exoneraciones en el consumo, los niveles de pobreza e indigencia, la eficacia en la provisión del gasto público financiado y la capacidad de focalización del sector público.

función del lugar de compra de los mismos, información contenida en la encuesta de hogares que utiliza. Por ejemplo, si las prendas de vestir y el calzado fuesen comprados en un supermercado (economía formal) estarían sujetos a la totalidad del IVA (coeficiente tributario igual a 1), pero si fuesen adquiridos en un mercado callejero (economía informal) no estarían alcanzados por el impuesto el transporte doméstico, la distribución mayorista y la distribución minorista correspondientes, por lo que el coeficiente tributario sería menor, producto de la evasión (0.75 según este análisis)³¹. En el mismo sentido, para los bienes durables, los “coeficientes tributarios” estimados por el autor intentan captar el efecto del contrabando.

Aunque en modo alguno es la intención del autor, este análisis podría usarse a favor de quienes argumentan la existencia de dos tipos de evasión, una “buena” y una “mala”, como el colesterol. La evasión “buena” sería la que se verifica en el IVA, porque son los más pobres quienes consumen en la economía informal y, por tanto, resultan gravados por una tasa efectiva menor, que atempera la regresividad (teórica) del impuesto. La evasión “mala” sería la que se verifica en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), porque son las rentas del capital, por ser más volátiles, las que tienen mayores posibilidades de evadir el tributo, y estas rentas son básicamente percibidas por los estratos de más altos ingresos.

Aunque no corresponda aquí argumentar la postura de que toda evasión es “mala”, sí se debe relativizar la “bondad” de la evasión en el IVA, en relación a su impacto en la distribución del ingreso. Según las estimaciones de Cossio, el índice de Gini de la distribución del consumo, después del IVA “sin evasión”, es 0.471; mientras que el Gini, después del IVA “con evasión”, es 0.470. Más concretamente, la participación en el consumo total del 20% más pobre de la población pasa de 2.68% a 2.70% luego del IVA “sin evasión”, y a 2.71% luego del IVA “con evasión”. A su vez, la participación en el consumo total del 20% más rico pasa de 54.17% a 54.08%, luego del IVA “sin evasión”, y a 53.94%, luego del IVA “con evasión”. Como se ve, los cambios son lo suficientemente marginales como para quitarle validez a la idea de que la evasión opera, de hecho, como un mecanismo redistributivo.

3.3. Impuestos Selectivos al Consumo

Es opinión generalizada que los bienes sobre los que tradicionalmente recaen los impuestos selectivos (derivados del tabaco, bebidas alcohólicas, combustibles derivados del petróleo) presentan características que justifican que se los grave³². Por ejemplo, en productos derivados del tabaco y bebidas alcohólicas el impuesto pretende corregir las externalidades negativas generadas por el daño a la salud que causa su consumo. Algo similar sucede con el impuesto específico a los combustibles derivados del petróleo, que pueden generar externalidades emergentes de la polución o contaminación, y puede ser considerado un sustituto a los cargos por el uso de la red caminera, si es que no existen peajes.

Estos impuestos presentan la ventaja de gravar bienes con, una baja elasticidad-precio, producto del grado de adicción de los bienes consumidos o de la falta de sustitutos, por lo que son importantes generadores de ingresos fiscales (casi 1.5% del PIB, en promedio, para los países de la CAN).

Por último, estos impuestos son de fácil administración ya que su número de productores suele ser reducido y puede definirse el hecho generador en la salida de fábrica. Sin embargo, el

³¹ El detalle de las consideraciones metodológicas y la matriz de coeficientes tributarios pueden consultarse en Cossio (2005) –página 31 y siguientes y Anexo C-. Jenkins y Kuo (2004), usando una metodología similar, considerando el consumo (*proxy* del ingreso permanente) y ajustando una tasa efectiva de IVA -suponiendo que ésta se comporta en forma inversamente proporcional al nivel de ingreso de los hogares en las últimas etapas del consumo- obtienen que el IVA (ITBIS) es progresivo en la República Dominicana.

³² Barreix y Villela (2003).

principal problema de los impuestos selectivos es el contrabando, en particular, en bienes como cigarrillos y bebidas refrescantes, donde la elasticidad cruzada con los sustitutos es muy baja y no existen mayores diferencias culturales en las preferencias de los consumidores.

3.3.1. Impuestos Selectivos sobre Combustibles: la importancia de la Matriz Insumo-Producto

En sólo dos países, Perú y Bolivia, se ha contado con información para analizar la progresividad y el impacto distributivo de los impuestos selectivos sobre combustibles. Los resultados obtenidos son marcadamente diferentes: en Perú el impuesto resulta progresivo mientras que en Bolivia, por el contrario, resulta regresivo³³. Estos diferentes resultados se explican, como se comenta a continuación, por las diferentes metodologías empleadas.

En efecto, en el caso de Perú, el alto *cuasi-Gini* del impuesto (0.781; Kakwani = 0.246) es indicador de una alta progresividad. No obstante, como señala el propio Haughton (2005), este resultado debe ser leído con sumo cuidado puesto que se basa exclusivamente en la evaluación del impacto directo del impuesto, aquél originado en el consumo de combustibles realizado directamente por los hogares, con destino a los vehículos de los mismos, que representan tan sólo una sexta parte de las ventas totales de combustibles en el Perú. Como advierte el autor, esto sobreestima la progresividad del tributo, la que se reduciría sensiblemente si se considerasen las compras indirectas de combustibles que realizan los hogares a través, básicamente, de sus gastos en transporte público.

Cuadro 10
Impuestos Selectivos sobre Combustibles
(Deciles según Ingreso de los hogares)

	Bolivia (1)	Perú
1. Progresividad		
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)		
1ero -	13.95	0.40
2do -		0.32
2do +		1.04
1ero +	2.43	2.34
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.535
Cuasi - Gini Combustibles	0.336	0.781
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.220	0.246
2. Redistribución		
Gini Ingreso después del Impuesto	0.565	0.532
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	-0.45%	0.14%
Perdedores	1 al 4	10
3. Quién paga el impuesto		
40% -	17%	3%
20% +	39%	82%
20% + / 40% -	2.3	27.4
Memo: Recaudación como % del PBI	2.7	1.1
(1) Quintiles.		

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Haughton (2005).

Este ejercicio, precisamente, es el que realiza Cossio (2005) para Bolivia. Para realizar el cálculo de la tasa efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el autor toma en cuenta y estima –haciendo uso de la Matriz Insumo Producto- la participación de los

³³ Tanto cuando se considera la tasa efectiva impuesto/ingreso y los deciles se construyen según el ingreso per cápita de los hogares –que son los resultados que aquí se exponen-, como cuando se considera la tasa efectiva impuesto/consumo y los deciles se construyen según el gasto per cápita de los hogares –resultados que se incluyen en los respectivos trabajos.

combustibles en diferentes partidas del consumo de los hogares; a saber: gastos operativos y de mantenimiento del vehículo propio, servicio de transporte público, transporte al colegio, fuel, kerosén, gas licuado de petróleo y gas para cocinar, turismo, y alimentos consumidos dentro y fuera del hogar. Al realizar este ejercicio, el impuesto resulta regresivo, siendo los quintiles del 1 al 4³⁴, el 80% de la población, los que resultan perdedores con la introducción del impuesto (su participación en el ingreso después del impuesto es menor a su participación antes del impuesto).

No debe subestimarse la capacidad redistributiva del impacto directo e indirecto de este impuesto. Por ejemplo, el efecto del IVA en Bolivia –generalizado, con muy pocas exoneraciones, y una tasa única de 14.94%- equivale a una transferencia del 0.05% del ingreso total, después del impuesto, del 50% de los hogares más pobres al 50% de los hogares más ricos, debido a la regresividad del impuesto (cuando los hogares se ordenan según su ingreso per cápita). Mientras tanto, el efecto de los impuestos selectivos a los combustibles equivale a una transferencia del 0.45% del ingreso total, después del impuesto, del 50% de los hogares más pobres al 50% de los más ricos, debido a la regresividad del impuesto (en el caso en que los hogares se ordenen según su ingreso per cápita).

Ahora bien, si la evaluación del impacto distributivo directo de los impuestos específicos sobre combustibles concluye que los mismos son progresivos, y la consideración del impacto total (directo e indirecto) concluye que los mismos son regresivos, es sensato esperar que la evaluación del impacto distributivo total de un subsidio a los combustibles concluya que el mismo es progresivo. Precisamente este ejercicio es el que realizan García y Salvato (2005) para el subsidio a la gasolina en Venezuela, tomando como base de análisis el año 2001³⁵.

En el Cuadro 11 se presenta el cálculo del monto del subsidio a los combustibles en Venezuela, en particular de la gasolina, el diesel y el gas licuado de petróleo (LPG). El costo total de un litro de estos combustibles en la boca de una gasolinera, considerando los impuestos al consumo, es de US\$ 15.2 centavos. El monto del subsidio se determina comparando este valor con el precio de exportación FOB³⁶, estimándose un subsidio por litro de US\$ 11.0 centavos para la gasolina, US\$ 14.3 para el diesel y US\$ 2.4 para el LPG. Considerando, además, los volúmenes internos consumidos de estos combustibles, se estima que el monto anual del subsidio a los combustibles en Venezuela asciende a casi 2 puntos del PIB (1.88%); a saber: gasolina 1.16%, diesel 0.65% y LPG 0.07%. Debe remarcar que el año base del análisis ha sido el año 2001 por lo que, teniendo en cuenta el precio actual del petróleo y que el precio de venta en el mercado interno prácticamente no ha sufrido variación alguna, el monto del subsidio actual es decididamente superior al aquí presentado.

³⁴ Cuando los hogares se ordenan según su ingreso per cápita.

³⁵ Lo que sigue es un breve resumen de los resultados obtenidos por García y Salvato. Para una revisión de los detalles metodológicos, véase el trabajo original de los autores.

³⁶ Precio FOB libre de impuestos y de gastos de transporte en la costa del Golfo de México, que concentra un porcentaje significativo de las exportaciones de Venezuela a Estados Unidos, país que, a su vez, representa cerca de la mitad de las exportaciones venezolanas de hidrocarburos.

Cuadro 11

Venezuela: Monto del Subsidio a los Combustibles

	US\$ c/ltr
Producción, Refinación, Transporte y Almacenamiento	8.9
Margen Comercialización	3.2
Impuesto al Consumo	3.1
Total Costo PDVSA + Impuesto	15.2
Precio Venta Mercado Interno	US\$ c/ltr
- Gasolina	11.5
- Diesel	6.6
- LPG	16.0
Precio de Exportación FOB	US\$ c/ltr
- Gasolina	22.6
- Diesel	20.9
- LPG	18.4
Subsidio por litro	US\$ c/ltr
- Gasolina	11.0
- Diesel	14.3
- LPG	2.4
Consumo Interno	En %
- Gasolina	58%
- Diesel	25%
- LPG	17%
<i>Total</i>	<i>100%</i>
Monto del Subsidio Anual	En % PIB
- Gasolina	1.16
- Diesel	0.65
- LPG	0.07
<i>Total</i>	<i>1.88</i>

Fuente: G. García y S. Salvato (2005)

Cuadro 12

Venezuela: Distribución del Subsidio a los Combustibles

1. POR PRODUCTOS	% del PIB
Gasolina	1.16
- Directo al Consumidor	0.58
- Indirecto	0.58
- Transporte de Pasajeros	0.42
- Transporte de Carga	0.16
Diesel	0.65
- Directo al Consumidor	0.01
- Indirecto	0.64
- Transporte de Pasajeros	0.13
- Transporte de Carga	0.51
LPG	0.07
- Directo al Consumidor	0.01
- Indirecto	0.06
2. POR DESTINO	% del PIB
- Directo al Consumidor	0.60
- Transporte de Pasajeros	0.56
- Transporte de Carga	0.67
<i>Total</i>	<i>1.83</i>

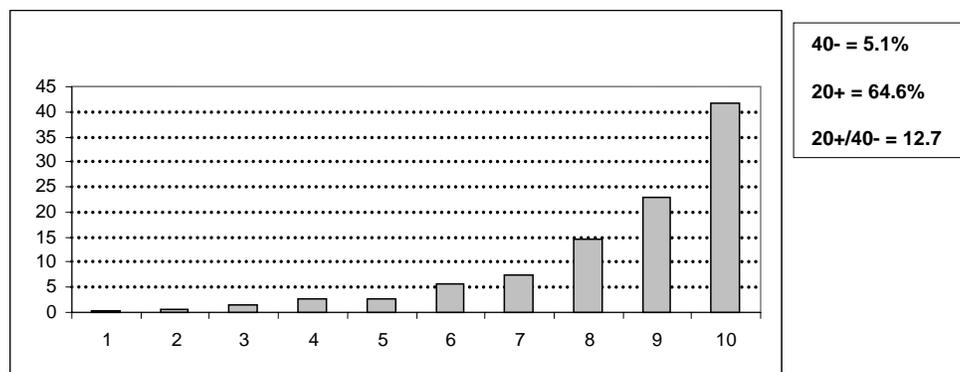
Fuente: G. García y S. Salvato (2005)

En el Cuadro 12 se presenta la distribución del subsidio a los combustibles tanto por productos como por destino (consumidor final, transporte de pasajeros y transporte de carga). Obsérvese que el bajo precio de la gasolina, consecuencia precisamente del subsidio, determina que incluso el transporte de pasajeros sea un usuario intensivo de la misma y que sólo el transporte de carga utilice intensivamente el diesel. Esta observación es importante dado que García y Salvato, los autores de este análisis, sólo analizan el impacto distributivo del subsidio a la gasolina.

En línea con lo esperado, tal cual se aprecia en el gráfico siguiente, si se considera exclusivamente la venta de gasolina a vehículos particulares (subsidio directo al consumidor final), el subsidio es fuertemente pro-rico; es decir, se concentra en los hogares de mayores ingresos. En efecto, el 20% más rico se beneficia con el 64.6% del subsidio mientras que el 40% más pobre sólo recibe un 5.1% del mismo, casi 13 veces menos.

Gráfico 2

Venezuela: Distribución del subsidio a la Gasolina para Vehículos Particulares

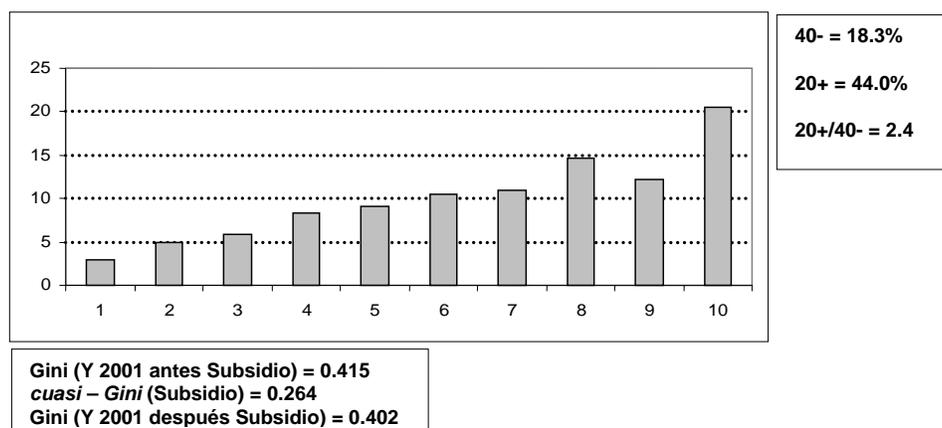


Fuente: Elaboración propia en base a García y Salvato (2005).

Cuando se considera el impacto distributivo total del subsidio, tal cual se esperaba, el mismo resulta progresivo: el *cuasi-Gini* del subsidio (0.264) es inferior al Gini antes del mismo (0.415), con lo que el índice de Kakwani es negativo ($K = -0.151$), y la distribución del ingreso después del subsidio mejora ligeramente (el Gini pasa a ser 0.402). No obstante, el subsidio total es también pro-rico: mientras el 20% más rico se beneficia de un 44.0% del mismo, el 40% más pobre recibe un 18.3%, casi 2 veces y media menos.

Gráfico 3

Venezuela: Distribución del subsidio total a la Gasolina



Fuente: Elaboración propia en base a García y Salvato (2005)

3.3.2. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas Alcohólicas

Como se ve en los Cuadros 13 y 14, los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas en los países de la CAN resultan: (a) progresivos, cuando los hogares se ordenan según su consumo per cápita y se considera la progresión de la tasa efectiva impuesto/consumo -con la sola excepción de Ecuador-; y, (b) regresivos, cuando el ordenamiento se realiza en base al ingreso per cápita y se considera la progresión de la tasa efectiva impuesto/ingreso.

Cuadro 13
Bebidas Alcohólicas (incluidas Cervezas)
(Deciles según Consumo de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	0.04	0.62	0.04	0.30
2do -		0.71	0.05	0.30
2do +		1.08	0.06	0.70
1ero +	0.10	1.01	0.04	0.60
Gini Gasto antes del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini Bebidas Alcohólicas	0.490	0.525	0.300	0.527
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.018	0.007	-0.046	0.057
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	0.00%	-0.02%	0.02%
Perdedores	4	5, 6 y 9	1 al 8	8 y 9
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
40% -	7%	9%	21%	9%
20% +	51%	57%	39%	56%
20% + / 40% -	7.1	6.6	1.9	6.3
<i>(1) En quintiles</i>				

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005).

A partir de esto podría afirmarse, *grosso modo*, que: (a) las bebidas alcohólicas (globalmente consideradas) tienen una participación más alta en la canasta de consumo de los pudientes; y, (b) que los pobres destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo de bebidas alcohólicas que los ricos. Téngase muy presente, no obstante, que no necesariamente “pobres” y “ricos” coinciden estrictamente en uno y otro caso, porque la ordenación, según consumo per cápita o ingreso per cápita, seguramente implique cambios de posición de los hogares en el ordenamiento.

En cualquier caso, es relevante señalar que el papel redistribuidor del impuesto es irrelevante. En el caso de Colombia, la transferencia del 50% de los hogares más pobres al 50% de los hogares más ricos, consecuencia de la regresividad del impuesto, es de apenas 0.05% del ingreso total después del impuesto (cuando se diseñan los deciles según el ingreso per cápita de los hogares).

Cuadro 14
Bebidas Alcohólicas (incluidas Cervezas)
(Deciles según Ingreso de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	0.28	1.10	0.07	2.20	0.98
2do -		1.27	0.06	0.90	0.78
2do +		1.08	0.04	0.60	0.64
1ero +	0.09	0.79	0.04	0.40	0.43
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini Bebidas Alcohólicas	0.415	0.432	0.313	0.425	0.287
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.141	-0.105	-0.095	-0.110	-0.136
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del Impuesto	0.556	0.538	0.408	0.536	0.424
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	-0.05%	0.00%	0.03%	-0.04%
Perdedores	1 al 4	3 al 7	1 al 7	1, 2, 6 y 9	1 al 9
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	14%	13%	21%	15%	15%
20% +	48%	49%	41%	50%	44%
20% + / 40% -	3.3	3.8	1.9	3.3	2.9
<i>(1) Quintiles.</i>					

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005); García y Salvato (2005).

3.3.3. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas No Alcohólicas

Como se observa en los Cuadros 15 y 16, en los tres países de la CAN para los que se contó con información –Bolivia, Ecuador y Perú–, los impuestos selectivos sobre las bebidas no alcohólicas resultaron regresivos tanto al ordenar los hogares según su gasto per cápita como según su ingreso per cápita. Nuevamente, a partir de esto podría afirmarse, *grosso modo*, que: (a) las bebidas no alcohólicas (globalmente consideradas) tienen una participación más alta en la canasta de consumo de los hogares más pobres; y, (b) que los hogares más pobres destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo de bebidas alcohólicas que los ricos. No obstante, debe reiterarse que no necesariamente “pobres” y “ricos” coinciden en uno y otro caso, porque la ordenación según consumo per cápita o ingreso per cápita seguramente implique algunos cambios de posición de los hogares en el ordenamiento.

Nuevamente, es relevante señalar que el efecto redistributivo del impuesto selectivo a las bebidas no alcohólicas es casi insignificante.

Cuadro 15
Impuestos Selectivos sobre Bebidas No Alcohólicas
(Deciles según Consumo de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)			
1ero -	0.03	0.06	0.11
2do -		0.07	0.13
2do +		0.04	0.11
1ero +	0.04	0.02	0.07
Gini Consumo antes del Impuesto	0.472	0.346	0.470
Cuasi - Gini Bebidas No Alcohólicas	0.458	0.183	0.365
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.014	-0.163	-0.105
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador	Perú
Gini Consumo después del Impuesto	0.472	0.346	0.470
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	-0.02%	-0.01%
Perdedores	3 y 4	1 al 7	2 al 9
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Ecuador	Perú
40% -	9%	28%	16%
20% +	48%	29%	42%
20% + / 40% -	5.3	1.0	2.6

(1) En quintiles

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005); Haughton (2005).

Cuadro 16
Impuestos Selectivos sobre Bebidas No Alcohólicas
(Deciles según Ingreso de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	0.20	0.07	0.57
2do -		0.07	0.23
2do +		0.04	0.08
1ero +	0.04	0.03	0.05
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.408	0.535
Cuasi - Gini Bebidas No Alcohólicas	0.415	0.246	0.251
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.141	-0.161	-0.284
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador	Perú
Gini Ingreso después del Impuesto	0.556	0.408	0.535
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	-0.01%	-0.01%
Perdedores	1 al 4	1 al 6	1 al 7
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Ecuador	Perú
40% -	12%	24%	24%
20% +	46%	33%	35%
20% + / 40% -	3.8	1.4	1.4

(1) Quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005); Haughton (2005).

3.3.4. Impuestos Selectivos sobre el Tabaco y los Derivados del Tabaco

Como se ve en los Cuadros 17 y 18, los impuestos selectivos sobre el tabaco resultan regresivos en todos los países andinos tanto cuando los hogares se ordenan según su consumo per cápita y se considera la progresión de la tasa efectiva impuesto/consumo, como cuando el ordenamiento se realiza en base al ingreso per cápita y se considera la tasa efectiva impuesto/ingreso, con la sola excepción, en este último caso, de Ecuador.

Nuevamente, a partir de esto podría afirmarse, *grosso modo*, que: (a) el consumo de tabaco tiene una participación más alta en la canasta de bienes y servicios de los hogares relativamente más pobres; y, (b) que éstos, además, destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo de tabaco que los hogares relativamente más ricos (con la excepción, como se dijo, de Ecuador). La advertencia hecha anteriormente debe repetirse: no necesariamente “pobres” y “ricos” coinciden en uno y otro caso, porque la ordenación según consumo per cápita o ingreso per cápita seguramente implique modificaciones de posición de los hogares en el ordenamiento.

Cuadro 17
Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco
(Deciles según Consumo de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	0.09	0.85	0.08	0.09
2do -		0.72	0.08	0.10
2do +		0.16	0.07	0.08
1ero +	0.06	0.12	0.08	0.08
Gini Gasto antes del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini Derivados del Tabaco	0.469	0.244	0.343	0.466
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.003	-0.274	-0.003	-0.004
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	0.00%	-0.02%	0.00%
Perdedores	1, 2 y 5	1 al 3 y 5	1 al 9	2 y 7
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
40% -	14.3%	26%	20%	13%
20% +	57.2%	38%	44%	53%
20% + / 40% -	4.0	1.5	2.2	4.1
<i>(1) En quintiles</i>				

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005).

Cuadro 18
Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco
(Deciles según Ingreso de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	0.53	0.98	0.08	0.28	1.97
2do -		0.55	0.09	0.17	1.15
2do +		0.15	0.18	0.06	0.65
1ero +	0.04	0.11	0.17	0.05	0.34
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini Derivados del Tabaco	0.336	0.235	0.463	0.369	0.181
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.220	-0.302	0.056	-0.166	-0.242
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del Impuesto	0.556	0.538	0.407	0.535	0.425
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	0.00%	-0.05%	0.00%	-0.01%	-0.08%
Perdedores	1 al 4	1 al 5	6 y 8 al 10	1 al 7	1 al 8
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	20%	28%	11%	19%	23%
20% +	43%	37%	50%	44%	37%
20% + / 40% -	2.1	1.3	4.6	2.4	1.6
<i>(1) Quintiles.</i>					

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005); García y Salvato (2005).

Nuevamente, el papel redistribuidor del impuesto es insignificante. Por ejemplo, en todos los casos, el Gini de la distribución del ingreso antes del impuesto es aproximadamente igual al Gini después del impuesto.

3.3.5. Impuestos Selectivos sobre los Automotores

En línea con lo esperado, el impuesto selectivo sobre los automotores resulta progresivo en los países de la CAN, donde solamente los hogares más ricos declaran poseer vehículo(s) propio(s) y, por tanto, tal cual se muestra en el Cuadro 19, más del 85% del impuesto imputado a través de las encuestas de hogares recae en el 20% más rico de la población (86% en Bolivia, 87% en Perú y 89% en Ecuador, países para los que se contó con información). Esta alta progresividad queda también reflejada en los altos *cuasi-Gini* del impuesto que, en todos los casos, se distribuyen en forma claramente más desigual que el ingreso antes del impuesto.

Cuadro 19
Impuestos Selectivos sobre Automotores
(Deciles según Ingreso de los hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	0.00	0.00	0.00
2do -		0.00	0.02
2do +		0.19	0.13
1ero +	0.65	0.30	0.28
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.408	0.535
Cuasi - Gini Automotores	0.724	0.802	0.823
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.168	0.395	0.288
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador	Perú
Gini Ingreso después del Impuesto	0.555	0.407	0.535
Transferencia del 50%+ al 50%-	0.05%	0.03%	0.02%
Perdedores	5	10	10
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Ecuador	Perú
40% -	1%	0%	1%
20% +	86%	89%	87%
20% + / 40% -	62	n/c	79
<i>(1) Quintiles.</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005); Haughton (2005).

No obstante, pese a esta alta progresividad, debe remarcarse, nuevamente, que el impacto redistributivo del impuesto es muy pequeño: tal cual se ve en el Cuadro 19, el Gini del ingreso después del impuesto apenas se mueve en relación al Gini antes del impuesto³⁷. En efecto, la recaudación del conjunto de los impuestos selectivos es cercano al 1%, excepto en Bolivia y Perú donde la carga a los combustibles es significativa.

3.4. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El impuesto a la renta personal en los países de la CAN, al igual que en la amplia mayoría de los países de América Latina, presenta dos características salientes: una muy alta progresividad y, a la vez, un muy moderado impacto redistributivo, a consecuencia de su baja recaudación.

³⁷ Es necesario destacar que pudiesen existir en las encuestas de consumo en alguna empresa familiar pequeña o mediana vehículos utilitarios que no debieran incluirse como consumo del hogar. En cualquier caso, esto no alteraría sustancialmente los resultados.

En efecto, tal cual se observa en el Cuadro 20, los índices de Kakwani indican que el impuesto a la renta personal es el más progresivo en cada uno de los países de la CAN³⁸. En todos los casos, el único perdedor³⁹ con la introducción de este impuesto es el 10% más rico, que siempre paga, con la sola excepción de Perú, más del 90% del mismo.

Cuadro 20
Impuesto a la Renta Personal
(Deciles según Ingreso de los hogares)

1. Progresividad	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)				
1ero -	0.02	0.01	3.11	0.00
2do -	0.08	0.04	1.06	0.00
2do +	0.05	0.89	1.11	0.00
1ero +	3.07	2.56	1.67	0.99
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini Impuesto a la Renta Personal	0.894	0.831	0.582	0.840
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.357	0.423	0.047	0.417
2. Quién paga el impuesto	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	0%	0%	10%	0%
20% +	99%	93%	64%	100%
20% + / 40% -	497.0	311.0	6.7	n/c
<i>Memo: Recaudación en % del PBI</i>	0.7	0.7	1.1	0.2

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

No obstante, el impacto redistributivo es muy moderado. Por ejemplo, tal cual se ve en el Cuadro 21, la transferencia del 50% más rico al 50% más pobre de los hogares alcanza, como máximo, un 0.22% del ingreso total después del impuesto, en el caso de Ecuador. Visto de otro modo, en el mismo cuadro se aprecia que el cambio en la participación en el ingreso total del 10% más rico –que no es otra cosa que la transferencia que el 10% más rico hace al resto de la sociedad-, no llega en ningún caso al 1%. En Colombia, por ejemplo, el 10% más rico percibe el 44.5% del ingreso total antes del IRPF y luego de este impuesto su participación apenas cae al 43.7%.

Cuadro 21
Participación en el ingreso del 10% más rico antes y después del
Impuesto a la Renta Personal (IRPF)

	Cambio en la participación en el ingreso del 10+			Transferencia del 50+ al 50-
	Antes IRPF	Después IRPF	Transferencia	
Colombia (03)	44.5	43.7	-0.80	-0.15
Ecuador (03)	29.9	29.4	-0.50	-0.22
Perú (00)	41.2	41.1	-0.13	-0.02
Venezuela (03)	41.9	41.7	-0.25	-0.10

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

La razón es la baja recaudación del impuesto, que tan sólo en el caso de Perú alcanza el 1% del PIB (ver Cuadro 20). Téngase en cuenta, por ejemplo, que en Colombia la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 35%, mientras que la tasa efectiva que grava al 10% más

³⁸ Recuérdese que Bolivia es uno de los pocos países de América Latina que no tiene un IRPF.

³⁹ Tal cual se ha venido usando hasta ahora, se define como “perdedor” a aquél decil cuya participación en la distribución del ingreso antes del impuesto es superior a su participación después del impuesto.

rico es apenas superior al 3%. Del mismo modo, en Perú la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 30%, mientras que la tasa efectiva que recae sobre el 10% más rico de los hogares es apenas 1.7%.

Aunque, como se verá, se considera al gasto público la herramienta idónea para la redistribución del ingreso, la muy desigual distribución del mismo en los países de la región y, en particular, la muy alta participación del 10% más rico en el total del ingreso –características ya comentadas en el primer capítulo-, empujan a un rediseño de los impuestos a la renta personal en los países de la región que permita una mayor recaudación y, en consecuencia, una mayor capacidad redistributiva, más eficaz que la alta progresividad puramente “estética” que predomina actualmente.

4. PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

4.1. Factores de crecimiento y evolución del Gasto Público en los países andinos

Existe una serie de factores que ponen presión en la política fiscal de los países en desarrollo al impulsar el aumento de la demanda por bienes y servicios públicos. Los países andinos no escapan a esta tendencia. El gasto público, en especial las transferencias sociales, han ido creciendo paulatinamente con el aumento del ingreso, al influjo de la participación política, las liberalizaciones comerciales y financieras y el envejecimiento de la población (Lindert, 2004)⁴⁰. Esto se vio reforzado por la noción del Estado como benefactor -sustituyendo la responsabilidad social- y principal asignador de recursos desde la salida de la depresión mundial de los años '30, y con más intensidad con el modelo de sustitución de importaciones que imperó con vigor en el subcontinente en la mitad del siglo XX. Con el avance de las liberalizaciones, en el último cuarto del siglo pasado, el gasto público tuvo que sustituir a las regulaciones de naturaleza social, lo cual lo empujó aún más al alza, porque las mismas (por ejemplo, los controles de precios o tipo de cambio diferenciados) afectaban la competitividad en un mundo con menores barreras arancelarias y más integrado financieramente.

4.1.1. Elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos

Por un lado, de acuerdo a la ley de Wagner, aumentan las presiones para la financiación de los bienes públicos tradicionales, empujados por la elasticidad ingreso de la demanda (Webber y Wildavsky, 1986). No obstante, deben considerarse dos relativizaciones:

- i) La ley de Wagner supone la existencia de un piso de gasto público, como porcentaje del PIB de un país, pues no considera que a medida que el ingreso per cápita crece probablemente también mejorará el funcionamiento del mercado y, por tanto, disminuirán las necesidades de intervención del gobierno (bajo la forma de gasto público, Tanzi, 2004b).

⁴⁰ Lindert define como democracia (o *voive*) la participación en la vida política, en especial la participación electoral de la mujer y la tasa de rotación en el Poder Ejecutivo. En adición a los cuatro factores citados, el autor reconoce un mayor gasto público cuando existe una mayor afinidad político-social. Ésta depende de dos factores: la existencia de una mayor movilidad social desde la media hacia menores ingresos que del ingreso promedio hacia mayores ingresos –que tiende a aumentar la red del bienestar-; y, la mayor homogeneidad étnica -que fomenta la solidaridad sociocultural.

- ii) Sería interesante analizar el comportamiento cíclico de la demanda de los programas de gasto público en los países en desarrollo –y en particular en los de la CAN. Podría sospecharse que en estos países se ha dado la tendencia contraria a la señalada por Wagner en el caso de algunos de los programas de gasto público, en particular: salud, educación y seguridad. Con el aumento de los niveles de ingreso, los individuos demandan salud, educación y seguridad privadas, de más alta calidad, y dejan de presionar sobre la provisión pública de dichos bienes. Por el contrario, la fuerte caída del ingreso real en la parte baja del ciclo implica un regreso a la demanda de estos servicios públicos, los que tendrían el carácter, entonces, de bienes inferiores. Su demanda, por tanto, tendría un comportamiento pro-cíclico, agregando presiones financieras a las cuentas del gobierno en las recesiones. Es más, estos efectos se acentúan cuando aumenta la concentración de la renta nacional y se deterioran los servicios públicos esenciales (Villela, Roca y Barreix, 2005). Por otra parte, su demanda tendría un comportamiento procíclico, agregando presiones financieras a las cuentas del gobierno en las recesiones⁴¹.

4.1.2. Globalización y aumento del Gasto Público

Rodrik (1998) plantea una correlación positiva entre el grado de apertura de las economías y el aumento del gasto público. El aumento de la apertura, producto de la globalización, junto a la volatilidad de los términos de intercambio y la concentración de las exportaciones en los productos en los que las economías tienen ventajas comparativas, incrementan los riesgos externos e implican una mayor volatilidad en el ingreso y el consumo internos. La respuesta del Estado, ante este aumento de la volatilidad, es un crecimiento del gasto público que actúe como amortiguador de los *shocks* externos. Rodrik concluye, entonces, que la causalidad va del riesgo externo al gasto público.

Más allá de los varios reparos que seriamente pueden hacerse al análisis empírico realizado por Rodrik (Tanzi, 2003), a los efectos del desarrollo es importante rescatar la idea de que el aumento de eficiencia al que obliga la globalización determina la muerte de varias actividades no competitivas –antes protegidas– con la consiguiente aparición de un alto número de agentes económicos perdedores, especialmente en el corto plazo. Éstos ejercerán fuertes presiones por compensación sobre el Estado, demandas a las que el gobierno, en general, responde con aumento del gasto público (retiros anticipados, seguros de desempleo, programas de reconversión laboral, etc.).

En el mismo sentido, la búsqueda de la eficiencia (competitividad) a la que empujó la globalización exigió el desmantelamiento de toda una trama de protección social que suelen brindar los Estados de los países en desarrollo a través de regulaciones; a saber: control de precios, salarios mínimos, inamovilidad en el empleo público y despidos gravosos en el sector privado, regulación del precio de los alquileres, diversas formas de crédito subsidiado, etc. El sinceramiento de estas regulaciones también demandó un aumento en el gasto público social desde los '70 hasta la fecha en América Latina. Esta ha sido la estrategia de política social seguida por los países de la CAN, aunque sin las características del patrón europeo continental, con altos niveles de presión tributaria y de gasto público (Lindert, 2004).

⁴¹ Por otra parte, la evolución del gasto contradice parcialmente la Ley de Wilensky (1975), que afirma que los programas públicos sociales se establecen cuando existe un excedente nacional para optar por ellos. En particular, en las democracias occidentales esto se ha logrado mediante mayor presión tributaria, dada la compensación entre la caída del gasto militar y el crecimiento de los intereses de deuda. Es claro que en América Latina el proceso de crecimiento del gasto no se acompaña por mayores impuestos tal como lo propone el Teorema del Votante Mediano, que prevé que el conflicto distributivo hace caer la diferencia entre el ingreso medio y el ingreso mediano. Es probable que ambos, la Ley de Wilensky y el Teorema del Votante Mediano, se consoliden con el proceso democrático y la apropiación del excedente por parte del Estado.

4.1.3. Convergencia en el tamaño de los Estados debido a las aperturas comercial y financiera

La globalización también introduce presiones al alza en el gasto público de los países en desarrollo a través de las necesidades crecientes de infraestructura. Estas necesidades, siempre presentes, se multiplican cuando aumenta la importancia del comercio exterior en el producto, pudiendo constituirse en trabas importantes si la respuesta del gobierno –habitual proveedor de la infraestructura física- no es rápida.

Los argumentos anteriores muestran, por tanto, el aumento del gasto público al que induce la globalización en la mayoría de los países en desarrollo. Los países latinoamericanos parecen tener margen para realizar un esfuerzo tributario superior al actual, dado que están realizando un esfuerzo tributario inferior a su capacidad tributaria, lo que valida la vía de incremento de la recaudación como respuesta a las necesidades de un mayor gasto público. No obstante, la clave en el caso de estos países está en el aumento de la eficiencia del gasto público.

Sin embargo, la globalización presiona hacia la baja de la recaudación impositiva, siendo la preocupación central de los estados desarrollados, que presentan altos niveles de gasto público, la reducción de la presión fiscal, con la consecuente reducción del gasto público que aquella financia. En varios países industriales, la participación del gasto público en el PIB ha caído significativamente en los últimos años (Tanzi, 2004a).

En resumen, la globalización y los procesos de integración parecen estar empujando el tamaño de los Estados en direcciones opuestas, según se trate de países desarrollados o en desarrollo: i) en los primeros, a la baja, dada la imposibilidad de mantener niveles de recaudación tan altos como para continuar el financiamiento del estado de bienestar; y, ii) en los países en desarrollo, al alza, como forma de mitigar los efectos negativos y, a la vez, potenciar los impactos positivos de la globalización y los procesos de integración.

4.1.4. El gasto en seguridad social

Sin embargo, existen algunas tendencias opuestas al crecimiento del tamaño del Estado en algunas materias relevantes como la seguridad social. Pese a tener poblaciones muy jóvenes, la baja del índice de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida ha comenzado a presionar sobre las finanzas públicas, tal como se observó en el desarrollo del concepto de *ingreso fiscal disponible*. Es por ello que, así como otros países latinoamericanos, los países andinos realizaron reformas estructurales de sus regímenes de seguridad social, sustituyendo sus sistemas de reparto -Bolivia en 1997, Colombia en 1994, Perú en 1993 y Ecuador en 2004- con las características que se describen en el cuadro siguiente.

Si bien la presión de los sistemas de pensiones no es un problema de corto plazo en los países andinos, que presentan una base amplia en la pirámide poblacional, corresponde señalar que los sistemas actuariales, privatizados o no, no suelen resolver completamente los problemas de cobertura y suficiencia de la pensión mínima vital. Por ello, es seguro que las pensiones de baja tasa de reemplazo representarán un desafío a la política fiscal en el largo plazo. En efecto, pese a la mejora en los niveles de aportación, ahora ligados al interés personal de la cuenta individual, y con ello, el impulso al ahorro que pudieren generar, así como el apoyo desarrollo de los mercados de capitales, las economías enfrentan barreras estructurales para extender la cobertura del sistema de pensiones. Estas vallas son: (i) la significativa importancia de la informalidad en el mercado de trabajo (en Bolivia y Colombia alrededor del 60%, mientras que en Perú cerca del 70% de los trabajadores están en el mercado laboral informal -Mesa Lago, 2004 y Arena y Mesa Lago, 2006-); y, (ii) la alta proporción de trabajadores que perciben bajos ingresos (por ejemplo, un 80% de los trabajadores afiliados al sistema realizan aportes por

remuneraciones que están entre 1 y 2 salarios mínimos en Colombia -Arenas y Llanes, 2005-; y, de manera similar en Perú, donde ha aumentado el compromiso fiscal en bonos de reconocimiento y nivelación de pensiones en ambos regímenes, a través de los Bonos Complementarios -Arenas, 2005-).

Cuadro 22
Reformas Estructurales de la Seguridad Social

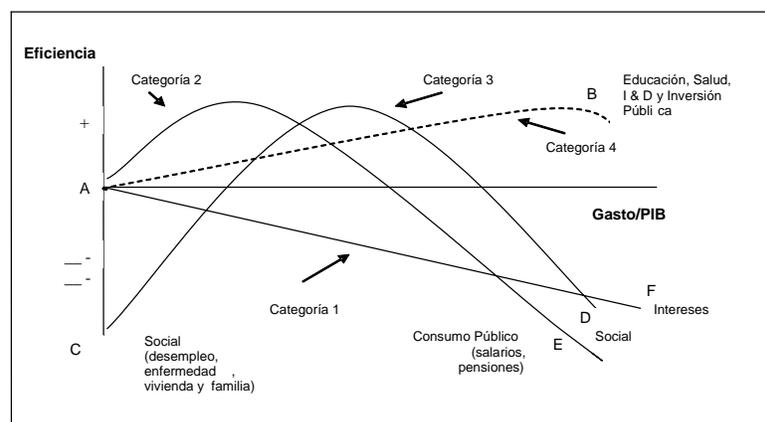
Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Contribución	Beneficio	Régimen financiero	Administración
Modelo Sustitutivo Bolivia: Mayo 1997	Privado	Definida	No definido	IPC –Índice de Precios al Consumo	Privada
Modelo Paralelo Perú: Junio 1993 Colombia: Abril 1994	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definido	Reparto IPC	Pública Privada
Modelo Mixto Ecuador: Enero 2004	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definido	Reparto IPC	Pública Múltiple

Fuente: Medici (2005).

4.1.5. Tipología del gasto

Empíricamente, se puede establecer una relación entre gasto público y crecimiento que, en general, es positiva en un rango acotado según el tipo de erogación. Así puede definirse una tipología con cuatro categorías, mezcla de la clasificación funcional del gasto y de la protección social, en orden creciente del impacto positivo sobre el crecimiento: i) los intereses (línea AF), que lo afectan negativamente; ii) el consumo público, salarios y pagos de pensiones y sobrevivencia (línea AE); iii) los seguros de enfermedad y desempleo, familia e infancia, vivienda y emergencia social (línea CD), que a muy bajo nivel dificultan la participación laboral de la mujer y los excluidos pero que a partir de cierto nivel pasan a desincentivar la oferta laboral; y, iv) las erogaciones de educación, salud, investigación y desarrollo así como de inversión física (línea AB), que presentan el mayor impacto positivo (European Commission, 2002 y Martner y Aldunate, 2006).

Gráfico 4
Calidad y Eficiencia del Gasto Público



Fuente: Martner y Aldunate (2006).

Este trabajo concentra su esfuerzo en el análisis distributivo del último tipo de gasto, complementándolo con el gasto focalizado (iii) y las pensiones (ii).

4.1.6. Evolución del Estado y el Gasto Público en los países andinos

Como puede observarse en el Cuadro 23, el gasto público tanto del Gobierno Central como del Sector Público no Financiero (SPNF) ha evolucionado de manera diversa en los países andinos. Colombia registra un incremento en ambos niveles, en tanto que Bolivia, Ecuador y Perú tienden a disminuir el tamaño del SPNF. Lo interesante es observar cómo, en particular Venezuela y Colombia, presentan un SPNF de los más altos del subcontinente. Tal como lo expresan Martner y Aldunate (2006), el SPNF describe mejor la evolución de las estructuras estatales surgidas de los procesos de privatización. Si bien estos procesos fueron muy intensos durante el período e implicaron una reducción significativa del peso económico de las empresas públicas, el propio crecimiento de las empresas estratégicas, que se mantuvieron como propiedad pública, especialmente en el área de los recursos naturales, compensó la reducción inicial de la participación estatal en la actividad económica.

Cuadro 23

Evolución del Tamaño del Estado y Elasticidad del Gasto Social con respecto al PIB de los Países Andinos. 1990-2003

	Gasto Público, 2003 (% del PIB)		Variación respecto de 1990 (%de PIB)		Elasticidad Ingreso
	Gobierno Central	Sector público no financiero	Gobierno Central	Sector público no financiero	Elasticidad del Gasto Social
Bolivia	28.3	32.8	10.8	-2.3	2.3
Colombia	20.2	38.9	10.9	18.3	3.4
Ecuador	18.7	24.5	4.3	-1.8	2.4
Perú	16.8	n.d.	-0.9	n.d.	2.2
Venezuela	27.1	31.4	2.2	-3.2	n.d.

Fuente: Martner y Aldunate (2006).

Existe una tendencia dispar en el crecimiento del sector público, impulsada por factores como la creciente elasticidad ingreso, las aperturas comerciales y financieras y la integración regional. Complementando, y en ocasiones sustituyendo al sector público, ha surgido una serie creciente de nuevos instrumentos privados, como los sistemas de pensiones o los servicios de salud. Esto ha afectado la capacidad de las erogaciones fiscales para incidir en la distribución del ingreso y en su evaluación. Aún así, respecto al gasto social primario en los países andinos, éste presenta un sostenido crecimiento de la acción estatal reflejada en una elasticidad ingreso significativamente alta desde la década de los '90.

4.2. Algunas consideraciones metodológicas

1. En este trabajo, al igual que en la mayoría de la literatura sobre el tema, solo se ha considerado el habitualmente denominado gasto público social; esto es: educación, salud, pensiones y gasto público social focalizado (o asistencia social). La razón es que no existen principios generalmente aceptados para valorar financieramente e identificar a los beneficiarios del resto de los programas de gasto público (defensa, justicia, administración general).

Respecto a lo que aquí llamaremos gasto público social focalizado, cabría definirlo —en línea con Lindert, Skoufias y Shapiro (2005)⁴²— como las transferencias públicas —monetarias o en especie—, habitualmente no contributivas, que tienen como objetivo

⁴² Los autores definen cuidadosamente la asistencia social comparándola con la seguridad social.

central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada en individuos u hogares pobres.

2. Debe señalarse que no se han introducido consideraciones relativas a la calidad del gasto público social. Si determinado gasto público –por ejemplo, el gasto en educación primaria– resulta progresivo, se computará una mejor distribución del ingreso una vez recibido dicho gasto e implícitamente se le estará juzgando como positivo. Este no será necesariamente el caso si, en la realidad, la asistencia a la educación pública es una condena casi segura a un pronto fracaso estudiantil y, en consecuencia, a la imposibilidad de acceder a los empleos mejor remunerados.

Igualmente, se considera que la totalidad de las partidas presupuestales es recibida por los beneficiarios, es decir, que no hay desvíos de las transferencias públicas debido a, por ejemplo, la corrupción. Si no fuese éste el caso, se estaría sobrestimando el impacto del gasto público. En sentido contrario, tampoco se consideran las externalidades positivas, tanto contemporáneas como futuras, que pudiesen surgir de estos egresos públicos.

Adicionalmente, y sin desconocer su importancia, no es el objetivo de este trabajo la evaluación de los costos de administración necesarios para la realización de determinadas transferencias públicas ni el análisis de su impacto en la oferta laboral.

Finalmente, tampoco se analiza la eficiencia del gasto o si pudiese ser más productivo en el sector privado. Sin embargo, la “eficiencia” (calidad del gasto público) puede diferenciarse en cuatro grupos según su impacto positivo en el crecimiento económico y el empleo.

3. Al igual que en el caso del sistema tributario, la progresividad e incidencia redistributiva de los diferentes rubros del gasto público social (GPS) se analizó considerando: (a) la tasa efectiva GPS/Ingreso para deciles de hogares, ordenados según su ingreso per cápita; y, (b) la tasa efectiva GPS/Consumo para deciles de hogares ordenados su consumo per cápita. No obstante, en este capítulo solo se hará referencia al análisis con relación al ingreso.
4. El análisis del impacto del gasto público social en la distribución del ingreso de los hogares exige contar con encuestas que pregunten a la muestra de hogares seleccionada por el uso que hacen de los servicios públicos –básicamente salud y educación–, y por las transferencias que reciben del sector público –pensiones, subsidios, etc.. Las encuestas de gasto e ingreso de los hogares (también llamadas encuestas de presupuestos familiares) suelen contener información, más o menos detallada, sobre las transferencias recibidas del sector público, pero no captan información sobre el uso (gratuito) de bienes y servicios provistos por el Estado, pues preguntan exclusivamente por el gasto monetario efectivamente realizado por el hogar. Las encuestas que sí captan esta información son las denominadas encuestas de condiciones de vida.

Entre los estudios realizados –ver Cuadros 24 y 25 –:

- (a) en el caso de Venezuela no fue posible contar con la información necesaria para imputar ninguna categoría de gasto público social;
- (b) en Ecuador solamente fue posible imputar a los diferentes deciles las pensiones y el Bono de Desarrollo Humano (transferencia monetaria que realiza el gobierno);
- (c) en Perú, no se imputaron las pensiones y se consideraron las atenciones médicas efectivamente prestadas en hospitales públicos, que representan 1 de los 2.5 puntos

del PIB del gasto en salud (EsSALUD, el esquema nacional de salud, responsable de los restantes 1.5 puntos del PIB, no fue imputado);

- (d) en Colombia, no se imputaron las pensiones, se consideró exclusivamente el régimen de salud subsidiado -0.8% del PIB de un total de 4.3% del gasto público en salud- y sólo se imputaron los subsidios a la vivienda, una fracción muy menor de los 2.7 puntos del PIB destinados a gasto público social focalizado; y,
- (e) en Bolivia, no se consideró el gasto público social focalizado, que representó un 1.6% del PIB en el 2000, año considerado en el análisis.

Cuadro 24
Gasto Público Social en la Comunidad Andina
(Porcentaje considerado)

<i>En % del PBI</i>				
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000
Educación	5.2	4.6	---	2.5
Salud	2.8	0.8	---	1.0
Pensiones	4.4	---	2.2	---
Resto GPS	---	0.0	0.7	1.9
Total GPS considerado	12.4	5.5	3.0	5.5
Total GPS	14.0	14.3	6.9	10.1
% GPS considerado	88.9%	38.3%	43.2%	54.4%

El cuadro siguiente presenta la distribución del gasto público social en los países andinos.

Cuadro 25
Gasto Público Social en la Comunidad Andina

1. En % del PBI					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Educación	5.2	4.6	2.3	2.5	4.5
Salud	2.8	4.3	1.2	2.5	1.5
Pensiones	4.4	2.7	2.2	3.1	3.3
Resto GPS	1.6	2.7	1.1	1.9	2.5
Total GPS	14.0	14.3	6.9	10.1	11.8
2. Estructura					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Educación	37%	32%	34%	25%	38%
Salud	20%	30%	17%	25%	13%
Pensiones	32%	19%	33%	31%	28%
Resto GPS	11%	19%	16%	19%	21%
Total GPS	100%	100%	100%	100%	100%
Memo ítem- Indicador de pobreza					
	Bolivia 2002	Colombia 2003	Ecuador 2002*	Perú 2001	Venezuela 2002
	62%	52%	49%	55%	49%
Memo ítem- Indicador de indigencia					
	Bolivia 2002	Colombia 2003	Ecuador 2002*	Perú 2001	Venezuela 2002
	37%	17%	19%	24%	22%
* en zonas urbanas.					

Fuente: CEPAL (2005a).

Es importante destacar que existen variaciones significativas tanto de nivel como en relación a la clasificación funcional entre los países, aunque porcentualmente existe una preeminencia de los gastos en educación y pensiones. Desafortunadamente, más homogéneo es el grado de pobreza -alrededor del 50% de la población- e indigencia -sobre el 20%, con la excepción de Bolivia donde supera el 35%.

5. Como se dijo, el más habitual de los indicadores locales de progresividad es la progresión de la tasa media. De acuerdo a este indicador, un ítem determinado de gasto público será progresivo si el gasto público recibido, expresado como porcentaje del ingreso del hogar – tasa media-, decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares.

Al igual que en el caso de los impuestos, la progresividad o regresividad de un ítem de gasto público también puede determinarse comparando la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal con la curva de concentración del gasto público en cuestión. Como se dijo, la curva de concentración mide, para cada porcentaje acumulado de la población, cuál es el porcentaje acumulado que recibe del total del gasto público en cuestión⁴³. Un determinado gasto público será progresivo en toda la distribución si y solo si la curva de concentración del mismo está siempre por encima de la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal (dominancia de Lorenz).

Si la dominancia de Lorenz no se verifica –porque las curvas se cruzan una o más veces-, igualmente cualquier cálculo que resuma la desigualdad en un solo número –como el índice de Gini- permite una ordenación completa de las distribuciones de ingreso; es decir, cualquier par de distribuciones puede ser ordenado sin ambigüedad (Lambert, 1993). El índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, es el más popular entre los indicadores globales de progresividad y permite, en cualquier caso, indicar la progresividad (o no) de determinado gasto público. Por ejemplo, para el caso del gasto público en salud, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (GPS Salud)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}$$

Como se vio, el *cuasi-Gini* del gasto público se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del gasto público. De ahí la distinción semántica.

Si $K < 0$, esto es, si el gasto público se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, dicho gasto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K > 0$, el gasto público será regresivo.

Ahora bien, tan o más relevante que la pregunta respecto a la progresividad es saber si el gasto público social es pro-pobre o pro-rico. Si el porcentaje de gasto público total con que se benefician los hogares disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso de los mismos, se dice que el gasto es pro-pobre. De lo contrario, el gasto se define como pro-rico. Técnicamente, un ítem de gasto público social será pro-pobre si el *cuasi-Gini* de su distribución es negativo.

Es claro que un determinado programa de gasto público social puede ser progresivo -su importancia, en relación al ingreso de los hogares, disminuye a medida que aumenta el ingreso- y, a la vez, pro-rico -los estratos más ricos se benefician con un mayor porcentaje

⁴³ Siempre que se representan porcentajes de participación en X respecto a cuantiles de la distribución de Y, se está frente a la curva de concentración de X respecto a Y (Lambert, 1993).

del gasto público en cuestión. Un caso típico, como se verá en los resultados obtenidos para la CAN, es la educación universitaria.

Finalmente, y al igual que en el caso del sistema tributario, se evalúa el impacto redistributivo de los diferentes rubros del gasto público social a través del índice de Reynolds-Smolensky que compara la distribución del ingreso antes y después del gasto analizado. En este punto parece pertinente señalar que para cada gasto público social que resulte progresivo este índice computará, en forma automática e inmediata, una mejoría en la distribución del ingreso. No obstante, en la realidad es poco probable que sea éste el efecto de gastos como la educación que, aún en caso de tener niveles aceptables de calidad, exigen un proceso de maduración. Como señalan Machinea y Hopenhayn (2005), ésta es una de las razones que explica la aparente paradoja de un deterioro en la distribución del ingreso en América Latina entre 1990 y 2002, simultáneamente con un aumento de los rubros del gasto público social más progresivos (educación y salud, entre otros).

4.3. Gasto Público Social en Salud

El gasto público en salud resulta progresivo en los tres países de la CAN para los cuales se contó con la información necesaria para imputarlo: Bolivia, Colombia y Perú. Dicho de otro modo, en los tres casos este ítem del gasto público se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal –con lo cual presenta un cuasi-Gini menor que el correspondiente a la distribución del ingreso y un Kakwani negativo- (ver Cuadro 26).

Cuadro 26
Gasto Público en Salud
(Deciles según Ingreso de los Hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Perú
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	40.9	18.7	17.9
2do -		9.2	7.3
2do +		0.2	1.0
1ero +	2.5	0.0	0.3
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.252	-0.331	0.006
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.304	-0.868	-0.529
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Perú
Gini Ingreso después del GPS	0.543	0.527	0.530
Transferencia del 50%+ al 50%-Ganadores	0.65%	0.50%	0.27%
	1 al 4	1 al 6	1 al 6
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Colombia	Perú
40% -	26.4%	67%	41%
20% +	34.8%	3%	22%
40% - / 20% +	0.8	20.3	1.8
1ero -	n/c	19%	10%
1ero +	n/c	1%	9%
<i>(1) Quintiles</i>			
<i>Memo: GPS considerado (como % del PIB)</i>			
<i>GPS en Salud (en % del PIB)</i>	2.8	4.3	2.5
<i>% GPS en Salud considerado</i>	100.0%	18.6%	40.0%

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Haughton (2005).

No obstante, sólo en el caso de Colombia –régimen subsidiado- el gasto en salud es pro-pobre, es decir, el porcentaje del gasto total asignado a cada decil disminuye a medida que se avanza desde los deciles más pobres de la distribución del ingreso hasta los más ricos. Técnicamente, como se dijo, un ítem del gasto público es pro-pobre si su *cuasi-Gini* es negativo. Esto se da

cuando el porcentaje acumulado del gasto asignado a un determinado punto de la distribución del ingreso supera al porcentaje acumulado de ingreso correspondiente a ese punto (por ejemplo: los dos deciles más pobres poseen el 5% del ingreso total y reciben el 35% del gasto público en salud).

En Colombia, el 40% más pobre de la población recibe casi el 70% del gasto público en salud del régimen subsidiado, mientras que el 20% más rico sólo recibe el 3%. Por su parte, en Perú, el 40% más pobre recibe casi el doble de lo que recibe el 20% más rico (41% versus 22%, respectivamente). Finalmente, en Bolivia, el 40% más pobre recibe casi un 25% menos del gasto público en salud de lo que recibe el 20% más rico (26% versus 35%, respectivamente) – siempre considerando los hogares ordenados según su ingreso per cápita.

Pese a esta superior focalización del gasto público colombiano en salud, el efecto redistributivo más importante se da en Bolivia. En este país, la redistribución que dicho gasto provoca en la distribución del ingreso equivale a una transferencia del 0.7% del ingreso (después del gasto público) del 50% de los hogares más ricos al 50% de los hogares más pobres (frente al 0.5% de Colombia y al 0.3% de Perú). La razón está en la importancia del gasto público en salud en Bolivia, que alcanzó al 2.8% del PIB, contra el 0.8% en Colombia y el 1% en Perú, para los años considerados en este análisis.

4.4. Gasto Público en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria

En los tres países analizados –Bolivia, Colombia y Perú-, el gasto público en educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria) resultó no sólo progresivo sino, además, pro-pobre. Esto no hace más que confirmar una realidad contrastada: el uso de la educación pública (primaria y secundaria) es cada vez menor a medida que se pasa de los hogares más pobres de la población a los más ricos. Dicho de otro modo, son los hogares pobres quienes hacen un mayor uso relativo de la educación pública.

Cuadro 27

Gasto Público en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria (Deciles según Ingreso de los Hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Perú
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	107.0	67.2	29.8
2do -		34.6	11.6
2do +		1.5	0.8
1ero +	1.1	0.2	0.3
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	-0.046	-0.220	-0.088
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.602	-0.757	-0.623
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Perú
Gini Ingreso después del GPS	0.524	0.499	0.525
Transferencia del 50%+ al 50%- Ganadores	1.60%	1.90%	0.50%
	1 al 3	1 al 7	1 al 7
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Colombia	Perú
40% -	45%	56%	47%
20% +	12%	7%	14%
40% - / 20% +	3.7	8.6	3.3
1ero -	n/c	15.1%	11.8%
1ero +	n/c	1.0%	7.1%
(1) Quintiles			
Memo: GPS en % del PIB (incluye Universidad)	6.2	4.6	2.5

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Houghton (2005).

En Colombia, el 40% de los hogares más pobres recibe un porcentaje del gasto presupuestal en educación básica casi 9 veces superior al que recibe el 20% de los hogares más ricos (56% versus 7%, respectivamente), lo cual parecería ser indicador de una superior focalización (en Bolivia y Perú este ratio es 3.7 y 3.3, respectivamente). Debe señalarse, no obstante, que en este caso no se trata de una focalización en el sentido estricto del término, pues no hay un proceso de selección para admitir a los niños de los hogares pobres y rechazar a aquellos de los hogares relativamente más ricos sino que, por el contrario, se trata de un proceso de “selección natural”. Por tanto, si la razón de un mayor uso relativo de la educación pública por parte de los hogares más pobres responde a que a la escuela privada, de superior calidad, sólo acceden los hogares de mayores ingresos, estaríamos ante el indicador de un problema más que ante el indicador de una correcta focalización del gasto público.

En este punto parece apropiado volver a señalar que en los diferentes trabajos no se evaluó la calidad de la educación recibida. Por el contrario, al ser el gasto en educación primaria y secundaria pro-pobre, se computa una mejor distribución del ingreso una vez recibido dicho gasto con lo que, implícitamente, se le está juzgando como positivo. Este no será necesariamente el caso si, como afirman expertos en el tema, en algunos países de América Latina la asistencia a la educación pública es una condena casi segura a un pronto fracaso estudiantil y, en consecuencia, a la imposibilidad de acceder a los empleos mejor remunerados⁴⁴.

Hecha esta precisión, cabe señalar la importancia redistributiva de este ítem del gasto público. En Colombia, por ejemplo, la redistribución del ingreso equivale a una transferencia de casi el 2% del ingreso (después de dicho gasto) del 50% de los hogares más ricos al 50% de los hogares más pobres.

4.5. Gasto Público en Educación Universitaria

En los tres países analizados –Bolivia, Colombia y Perú–, el gasto público en educación universitaria es progresivo (casi proporcional en el caso de Bolivia) pero, a la vez, pro-rico, es decir, el porcentaje recibido del gasto público en educación universitaria crece a medida que se pasa de los tramos más bajos a los más altos en la escala de ingresos. Esto vuelve a confirmar otra realidad ya contrastada: quienes acceden relativamente más a la educación superior pertenecen a los hogares de mayores ingresos.

El gasto público en educación universitaria que beneficia al 20% de los hogares de mayores ingresos es entre 2 veces y media (Perú) y 6 veces (Bolivia) superior al que beneficia al 40% de los hogares de menores ingresos.

Es claro que las implicancias de estos resultados no son directas, porque a la hora de evaluar la política educativa juegan, entre otros factores, la externalidad positiva de una educación de alto nivel. Aún así, debe tenerse presente que el costo por alumno universitario para el Estado es más de cinco veces superior al costo por alumno de enseñanza primaria -Cossio (2005) y Haughton (2005).

⁴⁴ Rey de Marulanda, Ugaz y Guzmán (2005).

Cuadro 28
Gasto Público en Educación Universitaria
(Deciles según Ingreso de los Hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Perú
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	6.4	0.8	4.9
2do -		0.9	2.0
2do +		1.9	1.4
1ero +	1.7	0.6	0.7
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.436	0.426	0.362
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.120	-0.111	-0.173
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Perú
Gini Ingreso después del GPS	0.553	0.536	0.533
Transferencia del 50%+ al 50%- Ganadores	0.15% 1, 3 y 4	0.05% 5 al 9	0.11% 1 al 9
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Colombia	Perú
40% -	8%	9%	16%
20% +	44%	44%	40%
20% + / 40% -	5.7	5.0	2.6
1ero -	n/c	0.8%	2.8%
1ero +	n/c	20.5%	22.4%
<i>(1) Quintiles</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Houghton (2005).

4.6. Gasto Público en Pensiones

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 anual⁴⁵, como el que aquí se realiza. Antes que nada, parece claro que sólo habrá efecto redistributivo si no hubo una contraprestación equivalente. Como señala Gimeno (2005), no se podría considerar redistributivo a un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, del mismo modo que no se considera redistributivo el gasto en un servicio o un préstamo.

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, sólo puede realizarse mediante un enfoque de ciclo vital (y sin entrar en todos los problemas metodológicos que supone realizarlo).

En consecuencia, en los trabajos realizados se han incluido 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 (al igual que los ingresos por intereses son la remuneración a un depósito previamente realizado). De todos modos, y a título informativo, se presenta el impacto de las pensiones sobre la distribución del ingreso original en el caso de Bolivia y Ecuador.

La principal razón por la que se ha decidido analizar el impacto de las pensiones en el caso boliviano es por su importancia: 34% del gasto corriente, más de 4% del PIB (Cossio, 2005).

⁴⁵ Sólo se cuenta con la información de los ingresos recibidos por los individuos de la muestra en el año de realización de la encuesta.

Esta elevada cifra se debe a que luego de la reforma del sistema de pensiones boliviano en 1997, que dio lugar a un sistema sustitutivo en el que la capitalización individual reemplaza totalmente al sistema público de reparto, el gasto en pensiones del antiguo sistema lo cubre en su totalidad el gobierno. Este gasto, por tanto, no está asociado a política social alguna sino a una obligación financiera que asumió el Estado y que se irá extinguiendo junto con la vida de sus actuales beneficiarios.

Tal cual se observa en el Cuadro 29, en Bolivia, el gasto público en pensiones resulta progresivo aunque pro-rico. El 20% de los hogares más ricos recibe un 39% del total de pensiones pagadas mientras que el 40% más pobre recibe un 23%. En Ecuador, por el contrario, las pensiones se distribuyen en forma ligeramente más desigual que el gasto antes de la política fiscal y son, por tanto, levemente regresivas, siendo su impacto redistributivo casi insignificante.

Cuadro 29
Gasto Público en Pensiones
(Deciles según Ingreso de los Hogares)

1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)		
1ero -	53.8	0.27
2do -		0.41
2do +		0.77
1ero +	3.9	0.84
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.408
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.294	0.487
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.262	0.080
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador
Gini Ingreso después del GPS	0.540	0.408
Transferencia del 50%+ al 50%-	0.8%	0.0%
Ganadores	1 al 4	7 al 10
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Ecuador
40% -	22.9%	9.8%
20% +	38.4%	51.4%
40% - / 20% +	0.6	0.2
1ero -	n/c	0.8%
1ero +	n/c	33.4%
<i>Memo:</i>		
<i>Pensiones (en % del PBI)</i>	<i>4.4</i>	<i>2.2</i>
<i>(1) Quintiles</i>		

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005).

4.7. Gasto Público Social Focalizado

Como se adelantó, gasto público social focalizado (o asistencia social), en línea con Lindert, Skoufias y Shapiro (2005), se refiere a las transferencias públicas –monetarias o en especie-, habitualmente no contributivas, que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres.

En Perú, este rubro del gasto público social, que en el 2000, año base del análisis para este país, representó un 1.9% del PIB, se compone básicamente de transferencias de alimentos. La encuesta utilizada -ver Houghton (2005)- permite imputar los siguientes subsidios sociales: “desayuno escolar”, “vaso de leche”, “comedor popular”, “club de madres”, canasta familiar -“PANFAR”-, “alimento por trabajo”, “donación directa de alimentos”, “papilla u otros alimentos para menores”, uniformes escolares, y libros y materiales.

Por su parte, en Ecuador, la encuesta utilizada -ENIGHU- ha permitido imputar el Bono de Desarrollo Humano, transferencia monetaria que representó un 0.7% del PIB en el 2003, año base del análisis para este país. Por el contrario, dicha encuesta no identifica a los beneficiarios de otros Programas Sociales, que totalizan un 0.4% del PIB y que, por tanto, no han sido analizados.

Actualmente reciben el Bono de Desarrollo Humano aproximadamente 1.166.000 personas pobres (entre las cuales se encuentran las madres, los discapacitados y las personas de la tercera edad que viven en condiciones de pobreza). La transferencia estimada a partir de la ENIGHU es muy inferior a la efectivamente realizada por el gobierno, pues dicha encuesta tiene cobertura urbana y la mayoría de quienes califican como beneficiarios de este subsidio viven en el sector rural, la zona más pobre del país (Ver Arteta, 2005).

También se incluyen aquí los subsidios para la adquisición de vivienda otorgados en Colombia, aunque representan una fracción menor del total del gasto público social focalizado (2.7 puntos del PIB, según CEPAL 2005a).

Cuadro 30
Gasto Público Social Focalizado
(Deciles según Ingreso de los Hogares)

1. Progresividad	Colombia (1)	Ecuador (2)	Perú (3)
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	0.6	0.97	44.6
2do -	0.0	0.54	19.0
2do +	0.1	0.07	1.0
1ero +	0.0	0.01	0.1
Gini Ingreso antes del GPS	0.537	0.408	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.089	-0.219	-0.191
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.448	-0.627	-0.726
2. Redistribución	Colombia	Ecuador	Perú
Transferencia del 50%+ al 50%- Ganadores	0.0%	0.0%	0.7%
	1, 3 y 5	1 al 7	1 al 6
3. Quién recibe el gasto	Colombia	Ecuador	Perú
40% -	31.3%	58%	52%
20% +	25.0%	13%	9%
40% - / 20% +	1.3	4.3	5.6
1ero -	10%	17%	14%
1ero +	14%	4%	2%
<i>Memo:</i>			
GPS Focalizado (en % del PBI)	2.7	1.1	1.9
% GPS considerado	2.0%	66.3%	100.0%

(1) Vivienda, (2) Bono de Desarrollo Humano, (3) Subsidios sociales

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005).

Tanto en Perú como en Ecuador, los rubros analizados resultan muy progresivos. Dicho de otro modo, en ambos casos estos rubros del gasto público social se distribuyen más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal –con lo cual presentan un *cuasi-Gini* menor que el correspondiente a la distribución del ingreso y un Kakwani negativo- (ver Cuadro 30).

También en ambos casos el gasto focalizado resulta pro-pobre, es decir, el porcentaje del gasto asignado a cada decil disminuye a medida que se avanza desde los deciles más pobres de la distribución del ingreso hasta los más ricos. Técnicamente, como se dijo, un ítem del gasto público es pro-pobre si su *cuasi-Gini* es negativo. En Perú, mientras que el 20% más rico recibe

un 9% de los subsidios sociales, el 40% más pobre de la población recibe el 52%, 5 veces y media más. Por su parte, en Ecuador, y teniendo muy presente la ya señalada limitación de imputar con una encuesta urbana un beneficio que recae mayoritariamente en el sector rural, se ha estimado que el 20% más rico recibe un 13% del Bono de Desarrollo Humano mientras el 40% más pobre recibe un 58% del mismo, casi 4 veces y media más.

Si se considera como medida aproximada de la focalización del gasto público el ratio entre lo que recibe el 40% más pobre y el 20% más rico, puede verse para Perú, que es el país para el que se cuenta con información de todos los rubros, la superior focalización de los subsidios sociales respecto del resto de los ítems del gasto público social. En efecto, este ratio es igual a 1.8 para salud, 3.3 para educación básica, 0.4 para educación universitaria y 5.6 para los subsidios sociales, tal como se acaba de comentar.

5. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL

En este capítulo se realiza una evaluación del impacto redistributivo conjunto del sistema tributario y del gasto público social. Los modelos de microsimulación de impuestos y prestaciones de la OCDE (2004a) –más frecuentemente llamados modelos *tax-benefit*– también tienen como objetivo, entre otros, hacer posible la comparación del efecto de la política fiscal sobre el bienestar de los individuos en países con diferentes figuras impositivas y sistemas de prestaciones. Para la OCDE, dos ejemplos muestran claramente la necesidad de considerar conjuntamente impuestos y transferencias (gasto público social) para evaluar el efecto final de la política fiscal: (i) las transferencias sociales están sometidas a impuestos en algunos países; y, (ii) muchas de las prestaciones se otorgan a través de reducciones en la base imponible o deducciones en la cuota del impuesto a la renta personal (gasto tributario)⁴⁶.

Los modelos *tax-benefit* simulan los efectos de impuestos y transferencias sobre el ingreso familiar. Calculan, aplicando la normativa de cada país, los impuestos directos pagados, las prestaciones sociales recibidas y el ingreso neto final. Los impuestos generalmente considerados son el impuesto a la renta personal y las contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social. Dentro de las prestaciones, las transferencias monetarias que atienden situaciones de desempleo son las más importantes (prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo)⁴⁷. La realidad de los países subdesarrollados, con alta participación de la tributación indirecta y de las transferencias no monetarias hace obligatorio, por comprensivo, el tratamiento metodológico que se ha planteado en los países de la CAN.

5.1. Impacto del Sistema Tributario

Se ha decidido centrar los comentarios de este último capítulo en aquellos países que han contado con información para imputar un porcentaje relevante tanto de los impuestos como del gasto público social. Por ese motivo, las referencias serán a Bolivia, Colombia y Perú. Ante esto, es necesario apresurarse en dejar constancia que, a diferencia de estos tres países, en Ecuador el sistema tributario en su conjunto resulta progresivo, aún considerando como indicador de bienestar el ingreso de los hogares. Este resultado se explica, básicamente, porque el IVA resulta progresivo: aún cuando se toma como variable de referencia el ingreso, genera una redistribución positiva del ingreso de 2 puntos del Gini⁴⁸.

⁴⁶ Ejemplos citados por Urbanos y Utrilla (2001).

⁴⁷ Para una descripción de los modelos *tax-benefit* y dos aplicaciones al caso español, véase Pazos y Sastre (2003).

⁴⁸ La explicación está, básicamente, en la mejora sustantiva de la distribución del ingreso comparada con la utilizada por Roca y Vallarino (2003), en tanto el cuasi-Gini del IVA estimado es similar en ambos estudios.

A la hora de extraer conclusiones globales de este tipo de estudios, es necesario evaluar si los impuestos comprendidos en cada uno de los análisis (países) representan porcentajes relevantes y similares de la recaudación total. Efectivamente, comparar los resultados de un estudio que ha analizado para el País A el impacto de impuestos que recaudan un 90% de la recaudación total con los del País B que, por problemas de información, solo ha considerado impuestos que recaudan un 30% del total, no parece correcto.

En el Cuadro 31 figura el porcentaje del total de ingresos tributarios (sin Seguridad Social ni superávit de las empresas públicas) que representan los impuestos considerados en el análisis para Bolivia, Colombia y Perú. En todos los casos los porcentajes son significativos y, a la vez, similares entre sí, lo que, en principio, habilita a comparar los resultados obtenidos.

Cuadro 31
Impuestos
(Deciles según Ingreso per cápita de los hogares)

	Bolivia (1)	Colombia	Perú
1. Progresividad			
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	24.34	12.89	36.29
2do -		10.47	16.05
2do +		6.67	8.81
1ero +	14.06	8.68	9.08
Gini Ingreso antes de la Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini Impuestos	0.498	0.532	0.460
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.058	-0.005	-0.075
2. Redistribución			
Gini Ingreso después de Impuestos	0.567	0.537	0.543
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.011	0.000	-0.008
Perdedores	1 al 4	1 al 3, 6 y 10	1 al 6
Pérdida del 40% - (% del Ingreso)	-0.5%	-0.1%	-0.5%
Ganancia del 10% + (% del Ingreso)	1.1%	-0.4%	0.3%
3. Quién paga los impuestos			
40% -	9%	12%	15%
20% +	57%	62%	53%
20% + / 40% -	6.4	5.3	3.6
<i>Memo:</i>			
Ingresos Tributarios -sin Seg Soc ni Sup EP- (% del PBI)	18.1	15.6	12.2
Impuestos considerados (% del PBI)	11.5	7.7	7.6
% de impuestos considerados	63.5	49.4	62.3
(1) Quintiles			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Haughton (2005).

En estos tres países, el sistema tributario -en rigor, los impuestos considerados- resulta regresivo y el mayor deterioro en la distribución del ingreso, producto de dicha regresividad, se da en Bolivia, donde el Gini después de impuestos es 1.1 puntos porcentuales superior al de antes de impuestos.

El diseño actual del sistema tributario determina que el 10% más rico de la población reciba una transferencia de 1.1% y 0.3% del ingreso después de impuestos en Bolivia y Perú, respectivamente. En ambos países, el 40% más pobre, por el contrario, recibe una transferencia de 0.5% del ingreso después de impuestos. Por tanto, en países con una mala distribución del ingreso, consecuencia, como se vio, de una muy alta participación en el mismo del 10% más rico (4.3 y 2.5 veces más que el 40% más pobre en Bolivia y Perú, respectivamente), el sistema tributario acaba reforzando la concentración del ingreso en el decil más rico. La cuestión no es que el sistema tributario se vuelva la herramienta de redistribución por excelencia -ése es el papel del gasto público social-, aunque no es insensato afirmar que un rediseño y cobro efectivo de los impuestos a la renta personal en la región debería contribuir a corregir este

efecto indeseado del diseño actual. Debe señalarse que en Colombia el 10% más rico de la población está entre los perdedores y transfiere al resto de la sociedad un 0.4% del ingreso después de impuestos.

En los tres casos, el 20% más rico de la población paga entre 3 veces y media (Perú) y 6 veces y media más (Bolivia) de impuestos que el 40% más pobre de la población.

En el Cuadro 32 se presenta el impacto en la distribución del ingreso del sistema tributario de cada uno de los quince países de la EU 15⁴⁹. En la comparación con los países de la CAN, es importante remarcar dos aspectos de por sí notorios: la mayor presión tributaria y, en particular, el fuerte peso en la recaudación del impuesto a la renta personal, progresivo y redistributivo, salvo excepciones. En consecuencia, los sistemas tributarios de estos países resultan progresivos –con las interesantes excepciones de Dinamarca, Finlandia y Suecia- y generan, en el promedio de la UE 15, una mejora en la distribución del ingreso de 2.5 puntos porcentuales del Gini, tal como se observa en el Cuadro 32⁵⁰.

Cuadro 32

EU 15 - Distribución del Ingreso antes y después de impuestos. Año 2001

	Gini Ingreso Original (1)	Gini Ingreso después de Impuestos (2)	Variación absoluta $[(1)-(2)] \times 100$	Variación porcentual $[(1)-(2)] / (1)$	Recaudación Tributaria 2001 % del PIB	Impuesto a la Renta Personal 2001 % del PIB
Alemania	0.3868	0.3457	4.0	10.4%	36.9	10.0
Austria	0.3379	0.2944	4.4	12.9%	45.4	10.4
Bélgica	0.4188	0.3855	3.3	8.0%	45.8	14.5
Dinamarca	0.4373	0.4580	-2.1	-4.7%	49.8	26.3
España	0.4209	0.3785	4.2	10.1%	35.2	6.9
Finlandia	0.4437	0.4446	-0.1	-0.2%	46.1	14.1
Francia	0.3776	0.3568	2.1	5.5%	45.0	8.0
Grecia	0.4261	0.3939	3.2	7.6%	36.9	5.4
Holanda	0.3480	0.3228	2.5	7.2%	39.5	6.5
Irlanda	0.4782	0.4528	2.5	5.3%	29.9	8.9
Italia	0.4275	0.4064	2.1	4.9%	42.0	10.9
Luxemburgo	0.3712	0.3234	4.8	12.9%	40.7	7.2
Portugal	0.4442	0.4056	3.9	8.7%	33.5	6.0
Reino Unido	0.4705	0.4610	0.9	2.0%	37.3	11.3
Suecia	0.4066	0.4276	-2.1	-5.2%	51.4	16.4
EU 15	0.4165	0.3920	2.5	5.9%	41.0	10.9

Fuente: Elaboración propia en base a Euromod.

5.2. Impacto del Gasto Público Social

El gasto público social –en rigor, los rubros considerados- ha resultado progresivo en Bolivia, Colombia y Perú, los tres países que contaron con información para realizar un análisis del mismo. En Colombia y Perú es, además, pro-pobre, característica que no se verifica para

⁴⁹ Estadísticas de EUROMOD sobre Distribución y descomposición del Ingreso Disponible, obtenidas en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emodstats/DecompStats.pdf, en junio de 2006, usando la versión No. 31A.

⁵⁰ Son necesarias dos aclaraciones respecto al uso de los datos de EUROMOD: (i) se trata de datos agregados por lo que los índices de Gini calculados sobre los mismos son menores a los que se obtendrían sobre los microdatos. No obstante, como el objetivo es la comparación entre los Ginis antes y después de impuestos y GPS, la debilidad no es demasiado relevante; y, (ii) los datos agregados de EUROMOD están ordenados según el ingreso disponible (per cápita de los hogares). Por tanto, no es posible en las estimaciones aquí hechas reordenar los datos una vez calculado el ingreso después de impuestos (o después de beneficios). Es sabido, por tanto, que se sobrestima su impacto, porque la diferencia de Ginis no solo captura el efecto distributivo (puro) sino también el llamado “efecto reordenación”. Ver Lambert (1993).

Bolivia donde, en su conjunto, el gasto público analizado –en salud y en educación–⁵¹ resultó progresivo pero, a la vez, pro-rico.

Cuadro 33
Gasto Público Social
(Deciles según Ingreso per cápita de los hogares)

	Bolivia (1)	Colombia	Perú
1. Progresividad			
<i>Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)</i>			
1ero -	154.33	90.41	97.17
2do -		46.37	39.82
2do +		3.72	4.27
1ero +	5.25	0.87	1.39
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini GPS	0.153	-0.132	-0.025
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.403	-0.669	-0.560
2. Redistribución			
Gini Ingreso después de Impuestos	0.511	0.487	0.500
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.045	0.050	0.035
Ganadores	1 al 4	1 al 7	1 al 7
Ganancia del 40% -	2.8%	3.0%	2.0%
Pérdida del 10% +	-4.1%	-3.0%	-2.0%
3. Quién recibe el GPS			
40% -	31.1%	49.9%	41.6%
20% +	26.3%	12.0%	18.7%
40% - / 20% +	1.2	4.2	2.2
<i>Memo:</i>			
GPS considerado (% del PBI)	8.0	5.5	5.5
GPS (% del PBI)	17.2	8.2	10.1
% del GPS considerado	47%	67%	54%
<i>(1) Quintiles</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

Respecto a la focalización del gasto público social, el 40% más rico recibe entre 20% más (Bolivia) y 4 veces más (Colombia) que el 10% más rico.

El impacto en la distribución del ingreso, tal cual se ha venido comentando, es significativamente mayor que el del sistema tributario. Es ilustrativo la superior capacidad redistributiva del gasto público social sobre el sistema tributario, reparando en que dicho gasto puede representar más del 150% del ingreso original del 10% más pobre, como sucede en Bolivia. Más globalmente, el Gini después del gasto público social, cae entre 3.5 puntos porcentuales en el caso de Perú y 5 puntos porcentuales en el de Colombia. La transferencia que recibe el 40% más pobre de la población como consecuencia de la política de gasto público social va desde 2% del ingreso después de dicho gasto, en el caso de Perú, hasta 3% en el de Colombia.

A efectos comparativos, en el Cuadro 34 se presenta el impacto en la distribución del ingreso del gasto público social (GPS) en cada uno de los quince países de la EU 15. El GPS incluye el gasto en educación, en salud y en protección social (seguridad social y asistencia social). El promedio del GPS para estos quince países es de 24 puntos del PIB, más del doble del GPS promedio en los países andinos (aproximadamente 11 puntos del PIB). Consecuentemente, el impacto redistributivo es muy superior al que se estima para la CAN. En efecto, el índice de Gini de la distribución del ingreso cae, en promedio, casi 9 puntos porcentuales luego de los beneficios del GPS.

⁵¹ Por las razones ya citadas, no se han considerado las pensiones.

Cuadro 34

EU 15 - Distribución del Ingreso antes y después de Beneficios. Año 2001.

	Gini Ingreso Original (1)	Gini Ingreso después de Beneficios (a) (2)	Variación absoluta $[(1)-(2)] \times 100$	Variación porcentual $[(1)-(2)] / (1)$	GPS 2001 % PIB
Alemania	0.3868	0.3055	8.1	21.0%	27.4
Austria	0.3379	0.2695	6.8	20.2%	26.0
Bélgica	0.4188	0.3225	9.6	23.0%	27.2
Dinamarca	0.4373	0.3063	13.1	30.0%	29.2
España	0.4209	0.3678	6.3	15.0%	19.6
Finlandia	0.4437	0.3233	12.0	27.1%	24.8
Francia	0.3776	0.3016	7.6	20.1%	28.5
Grecia	0.4261	0.3620	6.4	15.0%	24.3
Holanda	0.3490	0.2705	7.8	22.3%	21.8
Irlanda	0.4782	0.3464	13.2	27.6%	13.8
Italia	0.4275	0.3360	9.2	21.4%	24.4
Luxemburgo	0.3712	0.2680	10.3	27.8%	20.8
Portugal	0.4442	0.3835	6.1	13.7%	21.1
Reino Unido	0.4705	0.3434	12.7	27.0%	21.8
Suecia	0.4066	0.2940	11.3	27.7%	28.9
EU 15	0.4165	0.3283	8.8	21.2%	24.0

(a) Incluye pensiones públicas netas (pensiones - contribuciones)

Fuente: Elaboración propia en base a Euromod.

5.3. Impacto global de la Política Fiscal

Conjuntamente considerados, el sistema tributario y el gasto público social resultan progresivos en Bolivia, Colombia y Perú. A la vez, cabe afirmar que el efecto redistributivo de la política fiscal resulta modesto, tanto (i) en relación al problema original –la mala distribución del ingreso- como (ii) en relación a la redistribución que obtiene la política fiscal en los países desarrollados.

En efecto, como se observa en el Cuadro 35, el aumento en la participación en el ingreso del 40% más pobre va de 1.7%, en el caso de Perú, a 3.1% en el caso de Colombia. Teniendo en cuenta que, según los estudios realizados, la participación en el ingreso del 40% más pobre es entre 10 veces (en Bolivia) y 6 veces (en Colombia y Perú) menor a la del 20% más rico –recordar Cuadro 3- parece claro que el efecto redistributivo de la política fiscal es muy inferior a la magnitud del problema.

Por otra parte, también en el Cuadro 35 puede observarse que el índice de Gini de la distribución del ingreso después de la política fiscal cae entre 3 (Perú) y 5.4 puntos porcentuales (Colombia).

En el Cuadro 36 se expone el efecto conjunto del sistema tributario y el gasto público social en cada uno de los países de la UE 15. En estos quince países, el efecto conjunto del sistema tributario y del gasto público social -ambos, como se vio, con un peso en relación al PIB muy superior al de los países de la CAN- es una reducción de más de 12 puntos porcentuales del índice de Gini, más de 2 veces y media superior al estimado para estos tres países de la CAN.

Cuadro 35
Impuestos + Gasto Público Social
(Deciles según Ingreso per cápita de los hogares)

	Bolivia	Colombia	Perú
1. Progresividad			
Tasa efectiva (GPS - Impuestos) / Ingreso (en %)			
1ero -	129.99	77.52	60.89
2do -		35.91	23.78
2do +		-2.95	-4.55
1ero +	-8.81	-7.82	-7.69
2. Redistribución			
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Gini Ingreso después de Impuestos	0.567	0.537	0.543
Gini Ingreso después de GPS	0.511	0.487	0.500
Gini Ingreso después de Política Fiscal	0.513	0.483	0.504
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.043	0.054	0.031
Perdedores	5	8 al 10	8 al 10
Ganancia del 40% -	2.8%	3.1%	1.7%
Pérdida del 10% +	-3.8%	-3.5%	2.0%

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Haughton (2005).

Cuadro 36

EU 15 - Distribución del Ingreso antes y después de Impuestos. Año 2001.

	Gini Ingreso Original (1)	Gini Ingreso después de Política Fiscal (2)	Variación absoluta $[(1)-(2)] \times 100$	Variación porcentual $[(1)-(2)] / (1)$
Alemania	0.3868	0.2538	13.3	34.4%
Austria	0.3379	0.2230	11.5	34.0%
Bélgica	0.4188	0.2627	15.6	37.3%
Dinamarca	0.4373	0.2568	18.1	41.3%
España	0.4209	0.3128	10.8	25.7%
Finlandia	0.4437	0.2848	15.9	35.8%
Francia	0.3776	0.2777	10.0	26.5%
Grecia	0.4261	0.3269	9.9	23.3%
Holanda	0.3480	0.2347	11.3	32.6%
Irlanda	0.4782	0.3038	17.4	36.5%
Italia	0.4275	0.3369	9.1	21.2%
Luxemburgo	0.3712	0.2142	15.7	42.3%
Portugal	0.4442	0.3425	10.2	22.9%
Reino Unido	0.4705	0.3086	16.2	34.4%
Suecia	0.4066	0.2613	14.5	35.7%
EU 15	0.4165	0.2913	12.5	30.1%

Fuente: Elaboración propia en base a Euromod.

No obstante, es preciso situar en su justo término las posibilidades de la política fiscal y no pedirle más de lo que puede dar en términos redistributivos. Por ejemplo, si en Colombia se incrementase la recaudación del actual IRPF en 1 punto del PIB, y con dicha recaudación adicional se financiase un aumento equivalente del gasto público social, realizado con la misma focalización que el régimen subsidiado de salud –la mejor-, se obtendría:

- un aumento de 10% en la participación del ingreso del 40% más pobre (de 10.2% a 11.3); y,
- un aumento de 25% en la participación del ingreso del 10% más pobre (de 1.2% a 1.5%).

5.4. Conclusiones

La inserción internacional determina la especialización en el comercio, con sus importantes consecuencias en el avance tecnológico, los mercados laborales y la estructura de la propiedad, que afectan a la distribución del ingreso y su evolución. Conceptualmente, es probable que buena parte de la inequidad latinoamericana esté relacionada con su papel en el comercio internacional. Al ser una región productora de *commodities*, y en especial de actividades extractivas de recursos naturales no renovables, que se ha desindustrializado, su patrón de distribución tiende a concentrar el ingreso.

Considerando conjuntamente la tributación y gasto social, el efecto redistribuidor de la política fiscal en los países andinos es positivo, aunque insuficiente, y puede mejorarse en forma significativa. Esto puede conseguirse mediante un aumento de la carga impositiva total –dado que la recaudación efectiva es menor a la potencial-, una mayor recaudación de la imposición a la renta personal –que tiene un fuerte potencial redistribuidor-, y una mayor eficacia en la focalización del gasto público en los más pobres, dados los altos niveles de pobreza (50%).

El efecto conjunto de la tributación en la distribución del ingreso es levemente regresivo para los tres países analizados. En un comparativo internacional, esto se debe a la poca capacidad recaudatoria del impuesto personal a la renta.

Respecto del IVA, el pilar de la recaudación impositiva en el mundo en desarrollo, éste tiene una productividad muy baja en los países andinos debido a su diseño y administración. Su impacto en la equidad vertical es modesto, presentando, aún cuando se considera como indicador de bienestar el ingreso, una moderada regresividad en Bolivia y Colombia y algo mayor en Perú –donde las exoneraciones parecerían estar incorrectamente diseñadas-, en tanto en Ecuador y Venezuela es levemente progresivo.

Considerando, adicionalmente, que el impuesto pagado por el 20% más rico es varias veces el recaudado sobre el 40% más pobre –más de tres veces en promedio-, parece claro que debería tenderse a su generalización, facilitando su administración, y focalizar el aumento de la recaudación a la reducción de los niveles indigencia (20%), tal como lo prevé la Decisión 599 de la Comunidad Andina⁵².

Los impuestos selectivos presentan una capacidad redistributiva muy limitada. Las cargas sobre bebidas alcohólicas, no alcohólicas y derivados del tabaco tienden a ser casi neutrales en términos de equidad vertical. Esto indica que no es viable hacer políticas redistributivas con los impuestos selectivos, incluyendo los suntuarios, y esto aún antes de considerar los problemas de contrabando e informalidad asociados al aumento de la presión impositiva sobre estos bienes.

Respecto a los impuestos a los combustibles, si además de estimar el impacto directo del consumo de gasolinas (progresivo) se considera el impacto indirecto en el consumo de los hogares (regresivo: transporte público, consumo en el hogar, etc.), el efecto neto resulta significativamente regresivo. Como contracara, el subsidio de las gasolinas resulta regresivo además de fiscalmente costoso. El balance entre el uso del impuesto, como carga de servicio por el uso de vías terrestres sin peaje o como insumo productivo, y la equidad vertical requieren analizar soluciones tecnológicas y administrativas innovativas ante el ajuste de los precios del crudo.

⁵² Decisión 599 sobre Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado.

La imposición a la renta personal, instrumento tributario casi único con capacidad redistributiva en el mundo, resulta tan progresivo como inocuo en su impacto redistributivo debido a su escasa recaudación (en promedio, menor al 1% del producto). Si bien América Latina, en su conjunto, no recauda bien el impuesto, en países de un ingreso per cápita relativamente mayor (Argentina, Brasil, Chile, México o Uruguay) el impuesto recauda más del doble. Inclusive, países con un ingreso per cápita mayor que los anteriores –por ejemplo, los nuevos integrantes de la Unión Europea y algunos países asiáticos y del Norte de África– más que lo quintuplican. Por lo anterior, es claro que los diseños integral y multicelular del impuesto personal han fracasado en América Latina, en general, y, por ende, deben considerarse las nuevas formas de imposición a la renta (incluyendo los componentes empresarial e internacional) como el dual y el lineal. Más aún, dado que el diseño actual de los sistemas tributarios de los países de la región determina que la participación en el ingreso después de impuestos del 10% más rico crezca respecto a su participación antes de impuestos, parece claro que el impuesto a la renta personal debería contribuir a corregir esta situación.

El acumulado del gasto público social presenta un impacto redistributivo mucho mayor que los impuestos. Esto se refleja en una corrección del índice de Gini de más de 5 puntos, cerca de la mitad del efecto de las economías desarrolladas (OCDE).

El gasto en educación en los tres países andinos estudiados es progresivo y, además, pro-pobre en la educación primaria y secundaria, en tanto la educación universitaria, si bien es progresiva, resulta pro-rica. La universidad pública es aprovechada por los más pudientes, en una relación de cinco a uno, con la excepción de Perú donde es dos veces y media más. Adicionalmente, el costo por alumno universitario es cinco veces superior al de la enseñanza primaria. Por tanto, se hace perentorio analizar los efectos de la educación universitaria en los ingresos y las posibles externalidades de la educación superior para definir su política de financiación. En definitiva, mayores erogaciones en educación básica tendrán un doble efecto: mejorar la competitividad laboral y favorecer la equidad vertical, evitando que su mala calidad constituya una trampa para el ascenso social.

El gasto en salud es muy progresivo en los tres países con los que se contó con información para analizarlo, pero solamente resulta pro-pobre en el caso del régimen subsidiado de Colombia, lo que muestra que existe capacidad administrativa de focalizar correctamente el gasto.

Respecto a los sistemas de pensiones, su papel redistributivo no es central, máxime a partir de las reformas introducidas en cuatro de los cinco países (excepto Venezuela), que introdujeron un componente actuarial. No obstante, corresponde anotar que los sistemas actuariales, privatizados o no, no suelen resolver completamente los problemas de cobertura y suficiencia de la pensión mínima vital. Por ello, constituyen un riesgo para la sostenibilidad fiscal de largo plazo y, si el nivel de cobertura del sistema y/o la tasa de reemplazo son muy bajos, obligarán a los Estados a complementar los beneficios del sistema.

En relación al gasto social focalizado, si se considera como medida aproximada de focalización el ratio entre lo que recibe el 40% más pobre y el 20% más rico, puede verse que Perú -que es el país para el que se cuenta con información de todos los rubros- tiene una focalización superior de los subsidios sociales que el resto de los ítems de su gasto público social. En efecto, este ratio es igual a 1.8 para salud, 3.3 para educación básica, 0.4 para educación universitaria y 5.6 para los subsidios sociales. Con márgenes tan altos de pobreza e indigencia, como los presentes en los países andinos, el margen de actuación del gasto focalizado es amplio, porque la atención a la emergencia es clave para la cohesión social. Sin embargo, debe recordarse que el gasto focalizado tiene un límite en cantidad (bienes y servicios y monto otorgado), por encima del cual crea incentivos perversos.

Por último, es importante recalcar que el objetivo de los trabajos contenidos en este libro es iniciar un comparativo que permita evaluar algunas políticas aplicadas y, a través del tiempo, la evolución de cada país. Adicionalmente, este esfuerzo por estudiar la equidad fiscal, tanto de los ingresos como gastos fiscales, hace necesario mejorar la información y la metodología de análisis con un mayor énfasis en la medición de la efectividad del gasto público social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas, A. y Mesa-Lago, C. (2006): "The structural pension reform in Chile: effects, comparison with other Latin American reforms, and lessons". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 1.
- Arenas, A. (2005): "Reformas a los sistemas de pensiones. Efectos institucionales y fiscales. Informe de Colombia. Mimeo. BID. – Cooperación Técnica Española.
- Arenas, A. y Llanes, M. (2005): "Reformas a los sistemas de pensiones. Efectos institucionales y fiscales. Informe de Colombia. Mimeo. BID. – Cooperación Técnica Española.
- Arias, L., Barreix, A., Valencia, A. y Villela, L. (2004). "La armonización de los impuestos indirectos en la comunidad Andina". BID, INTAL. <http://www.iadb.org/intal>.
- Arteta, G. (2005): Equidad fiscal en el Ecuador. Distribución de las cargas tributarias y del gasto social. DFID – SG CAN – BID. Lima.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2006). *Economic origins of dictatorships and democracy*. Cambridge University Press
- Agosin, M., Barreix, A. y Machado, R. (2005). "Mejorando la tributación para invertir en la gente". BID. Mayo.
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1994). "Distribution Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 109.
- Banco Mundial (2005): "Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with history?". World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Banco Mundial (2005a): "Virtuous circles of poverty reduction and growth". World Bank Latin American and Caribbean Studies. Draft.
- Banco Mundial (2005b). World Development Indicators.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2005). "Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación", en Tanzi, V., A. Barreix y L. Villela (editores) *Tributación para la Integración del MERCOSUR. Diálogo Regional de Política*. BID. 2005. http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm
- Barreix, A y Villela, L. (2003). "Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". INTAL. Buenos Aires, Argentina. http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm
- Barro, R. (2000). "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Political Economy* 100.
- Bourguignon, F. y Morrison, C. (2002). Inequality among World Citizens: 1820-1992". *American Economic Review* 92.
- CEPAL (2005): "Estadísticas de Finanzas Públicas". Base de datos de ILPES. Santiago.

- CEPAL (2005a): Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- Cossio, F. (2005): Incidencia distributiva de la política fiscal en Bolivia. DFID – SGCAN - BID. Lima.
- Deaton, A. y Zaidi, S. (2002): “Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis”. World Bank Living Standard Measurement Study Working Paper 135. Washington, DC.
- Deininger, K. y Squire, L. (1996). “Measuring Income Inequality: A New Data Base”. *Journal of Development Economics* 57.
- European Commission (2002): “Public Finance in EMU”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.
- EUROMOD (2006): Estadísticas de EUROMOD sobre Distribución y descomposición del Ingreso Disponible (www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emodstats/DecompStats.pdf), en junio de 2006, usando la versión No. 31A.
- Fondo Monetario Internacional. Artículo IV. Varios años.
- Friedman, B. (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. Alfred Knopf. New York.
- García, G. y Salvato, S. (2005): Equidad del sistema tributario y del gasto público en Venezuela. DFID – SG CAN – BID. Lima.
- Gasparini, L. (1999): “Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en la Argentina”. En “La distribución del ingreso en la Argentina”. FIEL. Buenos Aires.
- Haughton, J. (2005): “An Assessment of Tax and Expenditure Incidence in Peru”. DFID – SG CAN – BID. Lima.
- Helpman, E (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press.
- Hinrichs, H. (1966). *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*. Harvard Law School, International Tax Program.
- Gimeno, J. (2005): “Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación”. En Políticas Públicas y Distribución de la Renta. Fundación BBVA. España.
- Jenkins, G y Kuo, G. (2004). Is the ITBIS regressive in the Dominican Republic. Mimeo. IDB.
- Kaldor, N. (1956). “Alternative Theories of Distribution”. *Review of Economic Studies* 23.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth*. Yale University Press
- Lambert, P. (1989). *The Distribution and Redistribution of Income. A Mathematical Analysis*. Manchester University Press.

- Lindert, P. (2004). *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century (Growing Public)*. University of Cambridge.
- Londoño, J. y Székely, M. (2000): "Persistent Poverty and Excess Inequality". *Journal of Applied Economics* 3(1): 93-134.
- Machinea, J. y Hopenhayn, M. (2005): "La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética". Serie Informes y Estudios Especiales. CEPAL. Noviembre.
- Martner, R. y Aldunate, E. (2006). Política Fiscal y Protección Social. Serie Gestión Pública No. 53. CEPAL
- Mesa-Lago, C. (2004): "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". Revista de la CEPAL. No. 84.
- MEDICI, (2005).
- OCDE (2004): *Revenue Statistics*.
- OCDE (2004a): *Social Expenditure Database*.
- Pazos, M. y Sastre, M. (2003): "Imposición y mercado de trabajo: dos aplicaciones de los modelos *tax-benefit* de la OCDE al caso español". En Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Piancastelli, M. (2001). "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95". IPEA, TD N° 818. Rio de Janeiro.
- Rey de Marulanda, N., Ugaz, J., y Guzmán, J. (2006). "La orientación del gasto social en América Latina". CEPAL.
- Rodrik, D. (1998). "Why do more open economies have bigger governments?". *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No 5. Octubre.
- Ruiz Castillo, J. (2004): "Evaluación del informe 'El ingreso rural y la producción agropecuario en México 1989-2002'". SIAP, SAGARPA. México.
- Sanz Sanz, J. F. (2004): "Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales". Madrid.
- Lindert, K., Skoufias, E. y J. Shapiro (2005): "Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean". LACEA.
- Tanzi, V. (2003). "Globalization and the future of social protection". *Scottish Journal of Political Economy*. Febrero.
- Tanzi, V. (2004a). "A lower tax future? The economic role of the state in the 21st century." *Politeia*.
- Tanzi, V. (2004b). "La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo". BID, INTAL/ITD. Noviembre.

- Teera, J. M. (2001). "Tax performance. A comparative study". University of Bath, Department of Economics.
- Webber C. y A.Wildavsky (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Simon and Schuster. New York.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Urbanos, R. y Utrilla, A. (2001): "La Economía Pública en Europa". Editorial Síntesis. Madrid.
- Villela, L., Roca, J. y Barreix, A. (2005). "El Desafío Fiscal del MERCOSUR". IPEA. Brasilia.
- Zapata, J. y Ariza, N. (2005): Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina. El caso de Colombia. DFID – SG CAN – BID. Lima.

ANEXO A

Simulaciones estáticas y sin comportamiento

Las simulaciones realizadas en los diferentes trabajos son estáticas, en el sentido de que parten de una muestra de datos *cross-section* que mantiene constantes sus características demográficas y socioeconómicas a lo largo del tiempo. Las simulaciones dinámicas, por el contrario, tienen en cuenta los efectos del tiempo sobre dichas características, sometiendo a las unidades de análisis a un proceso de envejecimiento año a año, desde su nacimiento hasta su muerte, con el objetivo de simular el ciclo vital completo de todas y cada una de ellas⁵³.

Por otra parte, los diferentes trabajos no incorporan el análisis del comportamiento de los agentes económicos ante una reforma tributaria; es decir, no estiman ni consideran sus funciones de reacción. Hacerlo implicaría, en primer lugar, estimar y luego, considerar en la simulación la elasticidad-precio de la demanda de los bienes y servicios, las elasticidades cruzadas y la elasticidad gasto⁵⁴.

Si no se sigue este procedimiento, existen dos opciones de estimación al analizar, por ejemplo, la introducción de un impuesto:

- (i) suponer que el gasto de los agentes económicos, una vez introducido el impuesto, se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementan los precios de los bienes y servicios o, por el contrario,
- (ii) suponer que el gasto de los consumidores se mantiene constante; es decir, que la introducción del impuesto, que se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes, tiene como consecuencia un menor consumo real.

Si los bienes y/o servicios que pasan a estar gravados por el impuesto son fundamentalmente consumidos por los sectores de mayores ingresos, no sería insensato suponer que la introducción del impuesto no se traduce en un menor consumo real. Lo contrario debería suponerse si el impuesto pasa a gravar bienes y/o servicios consumidos básicamente por los hogares de menores ingresos. Nótese que la discusión planteada, en definitiva, es si la elasticidad precio de la demanda del bien es igual a -1 –si se supone el gasto total constante- o a 0 –en caso que se suponga que el gasto monetario se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementa el precio del bien o servicio cuya exoneración se levanta.

En los diferentes trabajos se ha supuesto que el gasto monetario de los agentes económicos en los diferentes bienes y/o servicios, una vez introducidos los impuestos que se consideran en el análisis, se mantiene constante, de modo que cae el gasto “real” (sin impuestos). La premisa es que la restricción presupuestaria del consumidor se mantiene fija y el gasto se reasigna sin considerar el impacto del cambio de precios relativos (es decir, no se captura el efecto sustitución). Este supuesto tiene la única finalidad de simplificar la microsimulación.

Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas y sí lo hacen los precios finales de consumo. Esto implica suponer, en lo relativo a la incidencia económica del IVA, que dicho impuesto es trasladado al consumidor final. En los diferentes trabajos también se ha adoptado este supuesto.

⁵³ Sanz Sanz (2004).

⁵⁴ Previamente debe estimarse la elasticidad de la oferta o, como se hace usualmente, suponer que es infinita (el productor traslada completamente el impuesto al precio).

ANEXO B

Elección del Indicador de Bienestar: Renta versus Gasto

En la literatura económica se ha debatido, y se continúa debatiendo, sobre si es mejor considerar el ingreso o el gasto como variable de referencia para medir el impacto en la equidad del sistema tributario, en general, y del IVA, en particular. El fondo de la discusión se traduce en cuál de estas dos variables es el mejor indicador del bienestar.

Tradicionalmente se ha preferido considerar al ingreso corriente, e incluso más recientemente, cuando ha comenzado a primar la idea de que la desigualdad relevante es la desigualdad de oportunidades, el ingreso ha sobrevivido como indicador de referencia pues se lo considera como una buen *proxy* de las oportunidades que tiene un individuo. No obstante, últimamente el debate parece inclinarse a favor del consumo, no sólo porque se afirma que el bienestar proviene directa e inmediatamente de los bienes y servicios consumidos, sino porque, además, la elección del ingreso es objeto de varias críticas:

- a) La subdeclaración de ingresos en las encuestas de hogares es un fenómeno empíricamente probado. Algunos estudios que han analizado dicha subdeclaración por fuentes de ingresos la asocian al auto-empleo, los ingresos de los profesionales y las rentas de capital (lo que puede determinar una subdeclaración diferencial por estratos de ingresos, pues son los hogares más ricos quienes perciben rentas de capital). Por el contrario, este alto nivel de subdeclaración no se verifica en el consumo.
- b) Transitoriedad. La percepción (o no percepción) de determinado nivel de ingresos es, en ocasiones, transitoria y, por tanto, considerar dichos ingresos para medir el impacto del IVA –que grava el consumo– puede conducir a conclusiones erróneas. Por ejemplo, si un jubilado logra acceder a un alto consumo, financiándolo con el desahorro propio de esta etapa del ciclo vital, la carga del IVA sobre sus ingresos resultará muy alta y, a la vez, poco informativa. Del mismo modo, si en el año de realización de la encuesta determinado hogar recibe un ingreso extraordinario, la carga del IVA sobre dichos ingresos será muy baja y, también, poco informativa, pues se trata de ingresos que serán consumidos en los siguientes períodos.

Para solucionar el problema que introduce la transitoriedad de la percepción de ingresos, algunos autores han propuesto considerar al ingreso permanente (y no al corriente) como indicador de referencia. Dada su dificultad de cálculo, el paso siguiente ha sido proponer el consumo como mejor *proxy* del ingreso permanente.

Aquí sólo se desea realizar la siguiente observación: el ingreso de los hogares incluye transferencias monetarias del gobierno que son parte de la política de gasto público social (por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador). Estos ítems, por tanto, deberían restarse, de modo que los ingresos considerados para determinar la distribución inicial sean efectivamente pre-acción fiscal. No obstante, en el presente trabajo este ajuste no se realiza. De todos modos, aunque se hubiese realizado, cabe precisar que estos ingresos pre-acción fiscal que captan las encuestas de hogares están potencialmente afectados por la política fiscal⁵⁵. Como muy bien ejemplifica Gasparini, los aportes patronales a la Seguridad Social pueden deprimir los salarios que las encuestas captan. Estos posibles efectos tampoco son tomados en cuenta.

⁵⁵ Gasparini (1999).

Finalmente, corregir el gasto por esta situación implicaría definir arbitrariamente cuáles son los bienes y servicios que se han consumido por haberse dispuesto de estas transferencias del gobierno, y que no hubiesen sido consumidos en ausencia de las mismas.

Informe de Equidad Fiscal de Bolivia

INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL

Fernando Cossío Muñoz*

* Quiero agradecer el apoyo y los consejos del Prof. Glenn P. Jenkins, los comentarios de Alberto Barreix, Jonathan Houghton, Carlos Santiso, Alexis Valencia y Luis Villela, y de manera muy especial la colaboración de Javier Monterrey, Jefe del Departamento de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Cualquier error u omisión es de responsabilidad exclusiva del autor.

ÍNDICE

<i>Resumen Ejecutivo</i>	71
1. Introducción	75
2. Antecedentes	77
2.1. La Nueva Política Tributaria de 1986.....	77
2.2. Reformas al Sistema Tributario en 1994.....	78
2.3. Reformas al Sistema Tributario en 2003.....	78
2.4. Estructura del Sistema Tributario	79
2.5. La Nueva Política Económica	81
2.6. Reformas al Sistema Administrativo de 1990.....	81
2.7. Estructura del gasto público	82
3. Incidencia de la política tributaria	85
3.1. Incidencia económica de los tributos	86
3.2. Incidencia distributiva de los tributos	88
3.3. Estimación empírica de la incidencia.....	90
3.4. Régimen complementario al impuesto al valor agregado	93
3.5. Impuesto al valor agregado	96
3.6. Impuesto a las transacciones.....	100
3.7. Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados	104
3.8. Impuesto a los consumos específicos.....	108
3.9. Tasa tributaria efectiva: consumo vs. ingreso.....	113
3.10. Consolidación de resultados con las Cuentas Nacionales	116
4. Incidencia de la política del gasto público	118
4.1. Estimación empírica de la incidencia.....	118
4.2. Gasto público en educación.....	119
4.3. Gasto público en salud	123
4.4. Gasto público en pensiones	129
5. Incidencia de la política fiscal	134
5.1. Resultados de la Política Tributaria.....	134
5.2. Resultados del Gasto Público	135
5.3. Resultados de la Política Fiscal.....	136
6. Conclusiones y recomendaciones	138
<i>Bibliografía</i>	140

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo A. Resumen del sistema tributario boliviano.....	141
Anexo B. Matriz de consumo promedio por quintil de consumo.....	145
Anexo C. Matriz de coeficientes tributarios.....	150
Anexo D. Hogares por quintil de consumo y área geográfica	151
Anexo E. Impuesto al valor agregado (IVA)	152
Anexo F. Impuesto a las transacciones (IT)	153
Anexo G. Impuesto especial a los hidrocarburos y derivados	154
Anexo H. Impuesto a los consumos específicos (ICE)	156
Anexo I. Resumen de resultados: quintiles de consumo e ingreso.....	157
Anexo J. Consolidación de resultados con Cuentas Nacionales.....	161

RESUMEN EJECUTIVO

Después de una serie de cambios estructurales que prometían mejorar los niveles de vida de la población, Bolivia continúa entre los países con más pobreza del continente, con indicadores sociales que están muy por debajo del promedio latinoamericano. Para lograr un crecimiento socialmente sostenible, los gobiernos deben diseñar políticas que se atribuyan como objetivo central la reducción efectiva de la pobreza.

La pregunta fundamental tiene que ver con el impacto que puede ejercer la política fiscal en la distribución del ingreso. Estudios y análisis empíricos recientes plantean que el impacto de la política fiscal es limitado, pero que se puede lograr mejorar los ingresos y estándares de vida de los pobres a través de políticas de gasto bien enfocadas, y también se puede distribuir de manera equitativa la carga tributaria con relación al ingreso.

Los estudios se han concentrado en el análisis de los impactos distributivos o del sistema tributario o del gasto público por separado; sin embargo, el tema esencial en el diseño de la política fiscal es la incidencia social de ambos factores combinados. El documento investiga la incidencia distributiva de la política fiscal, de los impuestos más importantes del sistema tributario y de los gastos públicos más relevantes en la economía de Bolivia.

El sistema impositivo tiene la responsabilidad de promover la equidad social, procurando que la población más empobrecida aporte menor proporción de sus ingresos o, por lo menos, cerciorándose que no existan impuestos que recaigan especialmente sobre los segmentos más pobres de la sociedad. Un impuesto que observa el concepto de equidad es progresivo; se

entiende por un impuesto progresivo al que a medida que aumentan los ingresos/riqueza de un individuo, éste tributa una proporción mayor de sus ingresos.

El estudio calcula la incidencia distributiva de los impuestos y del gasto público social, determinando sobre qué segmento de la población recae la carga tributaria efectiva o el beneficio social, y en qué proporción, permitiéndonos definir si un impuesto o un gasto público es progresivo o regresivo. Además, se utilizan índices de Gini, de Kakwani y de Reynolds-Smolensky para determinar el grado de progresividad o regresividad de los impuestos y del gasto público.

El estudio utiliza el consumo y el ingreso promedio mensual de los hogares ordenados por quintiles de consumo como la base de medición de la incidencia (en vez de un ordenamiento por quintiles de ingreso), porque se considera que el consumo de los hogares en un período determinado mide el ingreso permanente o de largo plazo de mejor manera que el monto de ingreso ganado durante el período de la encuesta. Los datos provienen de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (MECOVI) para el año 2000 del Instituto Nacional de Estadística.

La estimación del impacto del régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA) se basa en el caso hipotético que éste fuese un impuesto efectivo sobre los ingresos de las personas, es decir, en la posibilidad de que la deducción del valor de los consumos sujetos al IVA fuese terminada. Los resultados de aplicar el RC-IVA hipotético sobre el ingreso promedio de los hogares demuestran que el aporte del impuesto a la progresividad del sistema tributario sería significativo, ya que solamente el quintil de mayor consumo/ingreso pagaría el impuesto mientras que los cuatro quintiles de menor ingreso, equivalentes a un 80% de la población, estarían libres del impuesto.

Los resultados del estudio con respecto al impacto distributivo del impuesto al valor agregado (IVA) en Bolivia demuestran que no es un impuesto regresivo, y más bien, que es un impuesto progresivo. Las principales razones se deben a la naturaleza de la estructura del consumo en un país con altos niveles de pobreza y a que los productos y servicios más difíciles de gravar, que en la práctica escapan a la tributación, son consumidos en su mayoría por los más pobres. Así, no hay necesidad de tener excepciones y múltiples tasas para introducir progresividad en el IVA en Bolivia.

Por razones similares a las del IVA, los resultados indican que el impuesto a las transacciones (IT) es un impuesto progresivo, mostrando que los hogares de mayor ingreso tributan en mayor proporción que los hogares más pobres. Los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky confirman los resultados que se observan en el análisis de las tasas efectivas para el IVA y el IT, demostrando un elocuente grado de progresividad.

La importancia del transporte para todos los niveles de ingreso, su incidencia en el valor del resto de bienes y servicios, y el hecho de que la totalidad del consumo de combustibles esté gravado efectivamente por el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD), son los factores determinantes en su incidencia distributiva negativa. Por sus ventajas administrativas (amplia base tributaria y facilidad en el control y cumplimiento) no es recomendable cambiar o eliminar este impuesto; sin embargo, dado que permanentemente se plantean incrementos en sus tasas impositivas, es fundamental tomar en cuenta que es un impuesto regresivo.

El impuesto al consumo específico (ICE) sobre automotores es progresivo, mientras que el que recae sobre bebidas y tabaco es regresivo. Los resultados son concluyentes para el caso de bienes durables, sin embargo, en el caso de bienes perecederos, el grado de regresividad observado es tenue y rebatible. Este ligero grado de regresividad del ICE sobre bebidas alcohólicas y la reducida carga tributaria sobre los tres quintiles de mayor consumo se debe, además de los altos niveles de evasión y contrabando, a la estructura de las tasas impositivas del ICE.

A diferencia de los demás impuestos analizados (IVA, IT e IEHD), la tasa efectiva del ICE sobre bienes perecederos es mayor para todos los niveles de consumo en el área rural en comparación con el área urbana, y también el ICE a los bienes durables es mayor en el área rural para los dos quintiles de mayor consumo. Mientras el IVA, el IT y el IEHD gravan en mayor proporción a los hogares de las ciudades, el ICE grava en mayor proporción al área rural que tiene un nivel de consumo considerablemente menor al del área urbana.

Un tema importante es decidir si se quiere comparar el monto efectivo que paga en promedio cada hogar mensualmente en impuestos con el promedio de su consumo o con el de su ingreso. Siempre ordenando los quintiles por su nivel de consumo, pero comparando la carga tributaria efectiva con el ingreso promedio para los cuatro impuestos (IVA, IT, IEHD e ICE), se detecta que el grado de progresividad es mayor cuando se utiliza el ingreso promedio en dicha comparación.

El gasto público en educación primaria es más elevado para los grupos de menor ingreso, así, la incidencia de este gasto demuestra un importante grado de progresividad. El subsidio del Estado como porcentaje del ingreso es significativamente mayor para los quintiles de menor ingreso que para los quintiles de mayor ingreso. El gasto en educación secundaria es todavía progresivo, sin embargo, el nivel de progresividad es mucho menor al observado en el nivel de primaria.

El gasto público en educación superior universitaria demuestra un importante grado de regresividad. El subsidio del Estado para este nivel, además de ser cinco veces mayor al de un

alumno de primaria, es mayor como porcentaje del ingreso para los hogares más ricos, demostrando que este gasto público beneficia en menor proporción a los quintiles de menor ingreso. Así, los persistentes incrementos en los presupuestos anuales de las universidades no resultan consistentes.

El gasto público en salud es en promedio más elevado para los grupos de mayor ingreso, esto se debe especialmente a que los más ricos tienen mayores índices de afiliación, atención y cobertura que los más pobres. Los servicios de salud que prestan las Cajas de Salud son significativamente dispares, beneficiando especialmente a los grupos de mayor ingreso y prácticamente manteniendo excluidos de estos sistemas y subsidios de salud a los más pobres. Dado que el subsidio del Estado como porcentaje del ingreso es mayor para los hogares de menor ingreso (que para los de mayor ingreso), la incidencia distributiva del gasto público en salud demuestra progresividad. El grado de progresividad observado puede ser incrementado si se focalizan los esfuerzos en disminuir los elevados niveles de exclusión en salud en Bolivia.

Al igual que en salud, el gasto público en pensiones es más elevado para los grupos de mayor ingreso. Esto se debe especialmente a que los más ricos han acumulado un mayor número y monto de cotizaciones durante sus años de trabajo. Sin embargo, el gasto en pensiones como porcentaje del ingreso es mayor para los quintiles de menor ingreso, demostrando progresividad. El gasto en pensiones no es una política pública o social, sino más bien una obligación pendiente del Estado, que se mantendrá constante en el tiempo y que únicamente declinará en la medida que dichas obligaciones se vayan extinguiendo.

Cuando se combinan los impactos distributivos de la política tributaria con los del gasto público, los resultados demuestran que la política fiscal en Bolivia es progresiva. Los hogares de los cuatro quintiles de ingresos más bajos demuestran una tasa de incidencia positiva, es decir que para aproximadamente 80% de la población los beneficios percibidos en salud, educación y pensiones, como porcentaje de su ingreso, son mayores a los impuestos que pagan como porcentaje de su ingreso.

El marcado grado de progresividad de la política fiscal en su conjunto se debe, no a que Bolivia cuenta con una política de gasto público y tributaria muy eficiente y equitativa, sino, esencialmente, a la marcada diferencia entre los ingresos de los hogares donde se evidencian los altos niveles de pobreza que hay en el país. Existen modificaciones al sistema tributario que pueden mejorar su impacto distributivo, y numerosas políticas en salud y sobre todo en educación, que pueden contribuir notablemente a disminuir los elevados niveles de pobreza.

1. INTRODUCCIÓN

Hace 18 años, Bolivia implementó la llamada Nueva Política Económica (NPE), introduciendo un completo conjunto de cambios estructurales que modernizaron el entorno económico y sentaron las bases para un manejo económico basado en las fuerzas de mercado. En el ámbito macroeconómico, los resultados de este ajuste estructural son alentadores, ya que en estos años se ha mantenido una razonable estabilidad económica; sin embargo, el país continúa entre los países con más pobreza del continente, con indicadores sociales que están muy por debajo del promedio latinoamericano.

Es evidente que se necesitan niveles de crecimiento de la economía mayores a los observados en las últimas décadas para poder luchar contra la pobreza de manera efectiva; sin embargo, la estrategia de reducción de la pobreza debe ser integral, un mayor crecimiento no garantiza que los segmentos de la población que se encuentran en la extrema pobreza mejorarán sus estándares de vida. Para lograr un crecimiento socialmente sostenible los gobiernos deben diseñar políticas que se atribuyan como objetivo central la reducción efectiva de la pobreza.

La pregunta fundamental tiene que ver con el impacto que puede ejercer la política fiscal en la distribución del ingreso. Estudios y análisis empíricos recientes plantean que el impacto de la política fiscal es limitado respecto a la distribución del ingreso *per se*; sin embargo, se puede lograr mejorar significativamente los ingresos y estándares de vida de los pobres a través de políticas de gasto bien enfocadas, y que también se puede distribuir de manera equitativa la carga tributaria con relación al ingreso (Harberger 2003).

Los estudios se han concentrado en el análisis de los impactos distributivos o del sistema tributario o del gasto público por separado; sin embargo, el tema esencial en el diseño de la política fiscal es la incidencia social de ambos factores combinados. Por ejemplo, un sistema tributario progresivo podría ser, en su efecto combinado, regresivo, si las recaudaciones son utilizadas en su mayoría para beneficiar a los más ricos.

Por el lado de los egresos, es crucial que la política fiscal se centre en ejecutar los proyectos de inversión pública y los presupuestos de gasto corriente con mayores impactos económicos/sociales. Se debe dar prioridad a las inversiones que generen el mayor beneficio social neto. A través de un análisis costo-beneficio integral que determine en términos económicos la factibilidad de proyectos de inversión pública y de presupuestos de gasto corriente, se deben escoger los mejores proyectos para la sociedad.

Por el lado de los ingresos, los gobiernos deben diseñar una política fiscal que tenga el potencial para financiar, en forma sostenible, las crecientes demandas de inversión pública. Un sistema impositivo lo suficientemente elástico para que las recaudaciones crezcan de igual manera o en mayor proporción que la economía. Pero, además, un sistema que estructuralmente sea progresivo, donde los que perciben mayor ingreso o tienen mayor riqueza contribuyan con una proporción mayor de tributos.

El presente documento investiga la incidencia de la política fiscal, de los impuestos más importantes del sistema tributario y de los gastos públicos más relevantes en la economía de Bolivia. El estudio consta de seis capítulos incluida la presente introducción, el segundo capítulo presenta los antecedentes de la política tributaria y de la política de gasto en el país. El tercero analiza los conceptos de incidencia económica y social de los tributos, presenta los cálculos y resultados de la incidencia social de los impuestos más importantes del sistema impositivo y expone algunas conclusiones. El cuarto capítulo investiga los conceptos de inversión pública y gasto corriente, analiza la incidencia social de los gastos públicos más importantes y expone algunas conclusiones. El quinto efectúa un análisis sobre el impacto de la política fiscal combinado relacionando los dos capítulos anteriores. Finalmente, el sexto capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones finales.

2. ANTECEDENTES

El financiamiento del gasto público proviene de donaciones, préstamos bilaterales y multilaterales, préstamos al nivel interno, expansión monetaria, cobros a usuarios y tributos; la última opción es la única que puede asegurar un ingreso sostenible a largo plazo. De tal manera, este capítulo analiza los antecedentes del sistema tributario y de la organización del gasto público en Bolivia para el posterior análisis de sus impactos distributivos.

El sistema tributario boliviano se compone de impuestos que tienen bases tributarias amplias, con pocas exenciones y deducciones, facilitando la administración tributaria. Además, está compuesto por pocos tributos y prácticamente basado en impuestos que gravan el consumo. La Reforma Tributaria de 1986 instituyó el sistema tributario vigente. Desde entonces se han introducido cambios por lo general menores y, en el caso de algunos impuestos significativos, las dos reformas más importantes son las del año 1994 y las del 2003; es importante notar que los cambios introducidos siempre han mantenido los principios de simplicidad y generalidad.

La organización del gasto público depende de un presupuesto que se elabora de forma anual. La distribución de la inversión pública y del gasto corriente que efectúa el Estado cambió significativamente a partir de 1985 con la Nueva Política Económica (NPE), que introdujo un completo conjunto de reformas estructurales que transformaron el enfoque del papel del Estado sobre la economía, instituyendo el marco legal para un manejo económico basado en las fuerzas de mercado.

2.1. La Nueva Política Tributaria de 1986

A partir de la década de los 70's y hasta mediados de los 80's la estructura tributaria comprendía aproximadamente 120 diferentes impuestos¹; a pesar de esto, la presión tributaria fue declinando, llegando a una recaudación que representó menos del 2% del PIB en 1985. A partir de 1986 entra en vigencia el actual sistema tributario con la aprobación de la Ley N° 843 que, a diferencia de la política tributaria del pasado, tiene como componentes más importantes una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración, los mismos que han posibilitado una recaudación mayor al 15% del PIB desde 1990.

Los impuestos que aplicaron a partir de la Nueva Política Tributaria eran seis: impuesto al valor agregado (IVA), régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA), impuesto a la renta presunta de las empresas (IRPE), impuesto a la renta presunta de los propietarios de

¹ Otálora, C. (2001). *Sistema Tributario Boliviano*.

bienes (IRPPB), impuesto a las transacciones (IT) e impuesto a los consumos específicos (ICE).

Es importante notar que la reforma tributaria de 1986, además de cambiar el sistema tributario notoriamente, cambió la percepción y la actitud de los contribuyentes que en la primera mitad de los 80's se habían acostumbrado a no tributar.

2.2. Reformas al Sistema Tributario en 1994

En diciembre de 1994 se efectuaron varios cambios al sistema tributario (Ley N° 1606), éstos fueron significativos para algunos impuestos, mientras que en otros solamente se modificaron, sustituyeron e incorporaron algunos artículos e incisos que no variaban la base imponible.

Las principales razones que motivaron la promulgación de la Ley N° 1606 son consistentes con el período de transformación que vivía el país en esa época. Por ejemplo, la Ley de Participación Popular de abril de 1994, al cambiar la distribución de las recaudaciones impositivas, otorgaba la opción de mejorar la Ley N° 843, basando el pago de impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores en avalúos fiscales y no en valores estimativos (presuntos) y transfiriendo la responsabilidad de su cobro a los gobiernos municipales.

El cambio más importante se efectuó con respecto al impuesto a las utilidades de las empresas. Las empresas estaban sujetas a un gravamen que fijaba como base imponible el patrimonio neto de las empresas (IRPE), este impuesto no ofrecía incentivos a la inversión ya que con ésta se incrementaba la base imponible; además, este impuesto no era sujeto a créditos fiscales en ningún otro país, lo cual significaba una doble tributación para empresas extranjeras y multinacionales (gravadas sobre utilidades de fuente externa). Naturalmente, este impuesto no era consistente con la capitalización de las empresas del Estado, la cual requería fuertes inversiones extranjeras, y por lo tanto, debía ser sustituido por un impuesto sin distorsiones a la inversión y, además, sujeto a crédito en los respectivos países de origen, este impuesto sería el impuesto a las utilidades de las empresas.

2.3. Reformas al Sistema Tributario en 2003

En agosto del 2003 se efectuaron nuevamente cambios al sistema tributario (Ley N° 2493), si bien solamente algunos cambios fueron de implementación inmediata, esta reforma permite que a través de la reglamentación complementaria por parte del Poder Ejecutivo se logren importantes modificaciones. Esta reforma es fundamental respecto al potencial efecto en la distribución de la carga impositiva entre diferentes grupos de ingreso, ya que a través de esta Ley se establece la posibilidad de imponer efectivamente un equivalente al Impuesto a la Renta Personal y de transformar el actualmente distorsionado impuesto a las utilidades de las empresas en un impuesto con un mayor impacto distributivo.

Las reformas del 2003 incluyen la aprobación de un nuevo Código Tributario. Desde principios de la década de los 90's ya se había detectado que la relación jurídico-tributaria entre el fisco y los contribuyentes estaba altamente deteriorada debido a que la norma era ambigua en muchos temas y tenía un sinnúmero de vacíos legales; además, no había sido actualizada ni mejorada en relación a las otras leyes que establecían las transformaciones estructurales que había sufrido el país en las últimas décadas. Así, pese a que se había reformado el sistema tributario en 1986, no se habían efectuado los cambios necesarios en la relación jurídica contribuyentes-fisco, los procedimientos administrativos, la tipificación de ilícitos tributarios y en los procedimientos legales, que se sujetaban todavía a una normativa deficiente y anticuada.

El Código Tributario aprobado el 2003 constituye un instrumento moderno y oportuno, ya que se adecúa a los cambios y reformas producidas en el ámbito tributario tanto a nivel nacional como internacional, como de las propias Administraciones Tributarias, establece un marco jurídico claro que define los derechos y las obligaciones tanto del Estado como de los sujetos pasivos, simplifica los procedimientos administrativos y legales, crea Superintendencias Tributarias, y establece reglas claras y transparentes en procura de alcanzar una mayor seguridad jurídica.

En su dimensión histórica es importante mencionar que una similar versión de la Ley de Reforma Tributaria fue presentada inicialmente en febrero del 2003 y fue rechazada por varios grupos organizados de la población. En esa oportunidad el proyecto presentado al Congreso también fue utilizado como un pretexto para llamar a una revuelta callejera con fines políticos. Además, por diferentes razones coyunturales se produjo un enfrentamiento armado entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, el desbarajuste fue propicio para que los inadaptados se dediquen a la violencia y al saqueo, y lamentablemente fallecieron más de 30 personas en este evento que fue llamado “la guerra del impuestazo”.

2.4. Estructura del Sistema Tributario

El sistema tributario boliviano se compone de 15 tributos: 8 impuestos nacionales, 4 impuestos especiales, 2 municipales y el arancel a las importaciones² (ver Anexo A). Las recaudaciones provienen esencialmente de cinco impuestos: impuesto al valor agregado, impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, impuesto sobre las utilidades de las empresas, impuesto a las transacciones y el impuesto a los consumos específicos.

El comportamiento de las recaudaciones desde el período 1987, cuando comienza objetivamente la reforma tributaria, hasta el año 2000 demuestra que los impuestos internos en promedio representaron 77% del total de las recaudaciones, aproximadamente 4,158 millones de bolivianos del 2000³. Para la gestión 2000 las recaudaciones de renta interna ascendieron a 1,176 millones de dólares americanos. Los ingresos por renta aduanera representaron 11% del total de recaudaciones en el período 1987-2003⁴.

Los ingresos por los derechos de explotación de recursos naturales, conocidos en Bolivia como regalías mineras y regalías por hidrocarburos, tienen relativa menor importancia en cuanto a sus recaudaciones, representando en promedio 13% del total de recaudaciones en el período 1987-2000. El Gráfico 1 demuestra la estructura de los ingresos tributarios para el período 1987-2000, en porcentaje y en valor promedio en términos reales (Bs. del 2000).

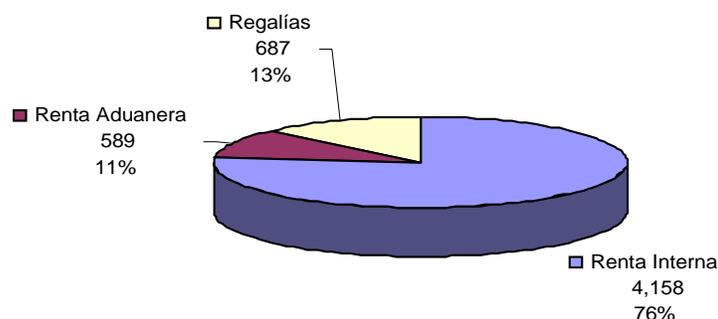
² Impuestos Nacionales: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE), Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB). Impuestos Especiales: Impuesto Complementario de la Minería (ICM), Régimen Tributario Simplificado (RTS), Sistema Tributario Integrado (STI), Régimen Agropecuario Unificado (RAU). Impuestos Municipales: Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBVA). Impuesto a la Transferencia de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT). Gravamen Arancelario (GA).

³ Se utilizan estadísticas y datos del 2000 a lo largo del análisis con el propósito de mantener una relación lógica de cifras con el análisis de incidencia social que se basa en la encuesta de hogares del año 2000.

⁴ Sólo incluye el Gravamen Aduanero. Sin embargo, debe notarse que las recaudaciones del IVA e ICE por importaciones son significativas y se recaudan en frontera por la Aduana Nacional.

Gráfico 1

Estructura de los ingresos tributarios
(Promedio 1987-2000 en millones de Bs. del 2000)



Elaboración propia. Fuente: UDAPE.

Los ingresos tributarios son el ingreso más importante que percibe el Gobierno, seguidos por otros ingresos corrientes y por las donaciones que provienen de gobiernos extranjeros. El Cuadro 1 presenta la estructura y valores que componen los ingresos del Gobierno General para algunos períodos en millones de bolivianos corrientes.

Cuadro 1

Evolución de los ingresos del Gobierno en millones de Bs.

	1990	1993	1996	1999	2000	2003
Ingresos totales	3,001	5,273	9,014	12,499	13,054	14,895
Ingresos corrientes	2,749	4,906	8,204	11,615	11,897	13,096
Ingresos tributarios	2,358	4,162	6,633	8,967	9,694	11,005
Renta interna	1,073	2,518	4,390	5,957	7,330	8,085
Renta aduanera	208	320	475	633	654	559
Regalías y otros*	1,077	1,324	1,769	2,378	1,710	2,361
Venta de bienes y servicios	3	4	7	71	74	92
Transferencias corrientes	216	475	681	545	451	751
Otros ingresos corrientes	171	264	884	2,033	1,678	1,247
Ingresos de Capital	252	367	810	884	1,158	1,799
Donaciones	250	367	809	884	1,157	1,797
Transferencias de empresas	2.1	0.3	0.6	0.0	0.3	1.8

*Otros: incluye las diferencias en las cifras de recaudación entre la UPF y el SIN.

Elaboración propia. Fuente: UPF y SIN.

Las recaudaciones para el año 2000 demuestran una tendencia similar a las que se observan a lo largo del tiempo desde la reforma tributaria de 1986. El Cuadro 2 muestra las recaudaciones del año 2000 para los impuestos más importantes del sistema tributario. A excepción del impuesto a las utilidades de las empresas, el presente estudio analiza la incidencia social de los todos los impuestos relevantes del sistema tributario boliviano (Cuadro 2).

Cuadro 2
Recaudaciones de Renta Interna. Período 2000

IMPUESTOS		En Millones de Bolivianos	En Millones de Dólares Americanos	En Porcentaje	Como Porcentaje del PIB
Impuesto al Valor Agregado	IVA	2,927.4	488.7	40%	5.64%
Impuesto Especial Hidrocarburos y Derivados	IEHD	1,387.4	231.6	19%	2.67%
Impuesto a las Utilidades de las Empresas	IUE	997.0	166.4	14%	1.92%
Impuesto a las Transacciones	IT	1,004.9	167.8	14%	1.94%
Impuesto al los Consumos Específicos	ICE	659.9	110.2	9%	1.27%
Régimen Complementario al IVA	RC-IVA	213.7	35.7	3%	0.41%
Otros		140.0	23.4	2%	0.27%
Total		7,330.2	1,223.7	100%	14.13%
Ingresos Totales del Gobierno		13,054.2	2,179.3	-	25.16%
Ingresos Totales del SPNF		17,498.7	2,921.3	-	33.73%

Elaboración propia. Fuente: Viceministerio de Política Tributaria y UDAPE.

2.5. La Nueva Política Económica

Desde mediados de siglo y hasta 1985 el rol del Estado en las decisiones económicas fue determinante. Las empresas mineras, petroleras, de electricidad y de agua estaban en manos del Estado y se concebían como estratégicas para el desarrollo económico. Asimismo, a través de mecanismos de fijación de precios, de política cambiaria y de subsidios, el Estado decidía en gran medida cómo asignar los recursos, dejando que las fuerzas del mercado tengan un rol secundario.

Se estima que antes de la implantación de las reformas de 1985, la actividad económica del sector público representaba alrededor del 24% del PIB y daba empleo a cerca del 25% del total de personas empleadas en el país en el área urbana. Además, la participación del Estado en la formación bruta de capital fijo llegó a representar un 70% del total, su participación en la demanda de bienes y servicios alrededor del 20% del total y generaba a través de las empresas públicas estatales cerca del 50% de las exportaciones⁵.

A partir de 1985 entra en vigencia la Nueva Política Económica con la aprobación del Decreto Supremo N° 21060 que, a diferencia de la política fiscal del pasado, los componentes más importantes del nuevo papel del Estado son primordialmente dos; las reglas de mercado son las que prevalecen como principales determinantes en la asignación de los recursos y se establecen reglas claras de juego para la actividad económica en el país.

2.6. Reformas al Sistema Administrativo de 1990

En 1990 se promulgó la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (Ley SAFCO), que introduce importantes cambios en la planificación, administración y control de las inversiones y de los gastos corrientes del Estado. Esta ley busca modernizar el sector público a través de la evaluación de la gestión de las instituciones a partir de resultados. El alcance de esta norma es vasto, ya que abarca los siguientes sistemas gubernamentales: Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad Integrada y Control de Gestión.

La Ley SAFCO es un instrumento que contiene un completo conjunto de normas, integrales y modernas, para orientar la administración y fiscalización de los recursos públicos. Si bien el sistema funciona desde entonces y se han logrado importantes avances en la administración

⁵ Requena, J.C. (2001). *Ejecución y calidad del gasto público: el caso boliviano*.

estatal, por el mismo hecho que es una norma de cobertura integral, el implementarla en su integridad es una tarea compleja que sigue en proceso hasta ahora.

Es importante notar que como complemento a la Ley SAFCO, la Ley de Participación Popular de 1994 da cabida a la Sociedad Civil en la formulación y control de la ejecución de las inversiones y de los gastos corrientes de los Gobiernos Municipales.

2.7. Estructura del gasto público

La estructura de las inversiones y de los gastos corrientes del Estado no ha variado significativamente en su composición en la última década. Para el año 2000⁶ el total de egresos, registrados en las operaciones consolidadas del Sector Público No Financiero (SPNF), ascienden a 19,434 millones de Bs., aproximadamente 3,244 millones de dólares americanos. El 69.1% del total corresponde al gasto corriente, un 12% al gasto en pensiones y el remanente 12% a la inversión pública. El Cuadro 3 muestra una desagregación de los egresos totales del Sector Público No Financiero (SPNF) para el año del estudio.

Cuadro 3
Egresos consolidados del Sector Público No Financiero. Año 2000.

	En Millones de Bolivianos	En Millones de Dólares Americanos	En Porcentaje	Como Porcentaje del PIB
EGRESOS TOTALES				
Egresos Corrientes	13,432.6	2,242.5	69.1%	25.89%
Servicios Personales	4,894.4	817.1	25.2%	9.43%
Bienes y Servicios	5,554.3	927.3	28.6%	10.71%
Intereses Deuda Interna	648.6	108.3	3.3%	1.25%
Intereses Deuda Externa	290.1	48.4	1.5%	0.56%
Transferencias Corrientes	803.5	134.1	4.1%	1.55%
Otros	1,241.7	207.3	6.4%	2.39%
Egresos de Capital	3,676.9	613.8	18.9%	7.09%
Pensiones	2,325.1	388.2	12.0%	4.48%
Total	19,434.6	3,244.5	100.0%	37.46%

Elaboración propia. Fuente: UDAPE, Dossier 2004.

En la última década, las inversiones de capital del sector público se han mantenido en niveles relevantes, para el 2000 fueron aproximadamente 19% del total de egresos, es notorio que se hayan podido mantener cifras de esta magnitud considerando que han existido déficit fiscales todos los años desde la reforma de 1985. Un elemento que debe ser resaltado es que no obstante que el Estado da empleo a aproximadamente 200.000 personas, el gasto en remuneraciones llega alrededor de sólo 33% de los egresos corrientes totales, este nivel es elevado pero inferior al que podría esperarse teniendo en cuenta la gran cantidad de empleo que genera. Este aspecto es explicado por el bajo nivel de remuneraciones promedio del sector público (US\$ 220 promedio mensual incluyendo ejecutivos)⁷.

Otro elemento importante que se puede observar es que el gasto en intereses pagados por deuda externa no es tan significativo y preocupante como es a menudo planteado por analistas y políticos, representando aproximadamente 1.5% del total de los egresos. De hecho, los intereses pagados sobre la deuda interna son más del doble, aproximadamente 3.3% en el año 2000.

⁶ Se utilizan estadísticas y datos del 2000 a lo largo del análisis con el propósito de mantener una relación lógica de cifras con el análisis de incidencia social que se basa en la encuesta de hogares del año 2000.

⁷ Requena, J.C. (2001). *Ejecución y calidad del gasto público: el caso boliviano*.

Uno de los gastos más importantes del SPNF es el gasto en pensiones alcanzando en total un 12% del total de los egresos. El hecho que este egreso se lo registre, “por encima de la línea”, como uno más de los egresos corrientes, ha generado mucho debate porque en realidad la mayor parte de este gasto se debe al financiamiento del proceso de reforma de pensiones que convirtió el sistema de reparto en un sistema de capitalización individual. Esta reforma, pese a sus elevados costos, era imprescindible ya que era eminente el eventual colapso del sistema de reparto. En el momento de la Ley de Reforma de Pensiones los costos estimados eran significativamente menores a los observados, esto se debe a errores de estimación y esencialmente a que se introdujeron cambios discrecionales al sistema de pensiones en períodos gubernamentales posteriores.

Los egresos del Estado financian un amplio abanico de bienes y servicios que se traducen en inversiones de capital y gastos corrientes. Una importante porción de éstos, como son gastos en Defensa, Policía, Relaciones Exteriores, Congreso y los gastos operativos de los Ministerios y Prefecturas, tienen como beneficiario al conjunto de habitantes y, por tanto, su incidencia distributiva es ambigua. Así, el presente estudio se aboca al análisis de los gastos cuya incidencia es importante en términos distributivos, el Cuadro 4 muestra los que se consideran “Gastos Sociales” y que fueron ejecutados en el presupuesto para el año en análisis, divididos en gasto corriente e inversiones de capital.

Cuadro 4
Gastos sociales. Año 2000

	En Millones de Bolivianos	En Millones de Dólares Americanos	En Porcentaje	Como Porcentaje del PIB
Gasto Social				
Gastos Corrientes	6,448.7	1,076.6	72.3%	12.43%
Salud	1,468.8	245.2	16.5%	2.83%
Educación	2,692.8	449.6	30.2%	5.19%
Gestión Social Prefectural y Aportes AFP	146.2	24.4	1.6%	0.28%
Pensiones	2,140.9	357.4	24.0%	4.13%
Gastos de Capital (Inversiones)	2,472.9	412.8	27.7%	4.77%
Salud	379.8	63.4	4.3%	0.73%
Educación	521.5	87.1	5.8%	1.01%
Saneamiento Básico	568.1	94.8	6.4%	1.09%
Urbanismo	309.0	51.6	3.5%	0.60%
Desarrollo Rural	694.5	115.9	7.8%	1.34%
Total	8,921.6	1,489.4	100.0%	17.20%
Gastos Totales del Gobierno	15,089.6	2,519.1	-	29.08%
Gastos Totales del SPNF	19,434.6	3,244.5	-	37.46%

Elaboración propia. Fuente: UDAPE, Dossier 2004.

El gasto destinado al área social fue de 6,448.7 millones de bolivianos para el año 2000, esta cifra no incluye los gastos que efectúa el Ministerio de Defensa en educación y salud. El gasto corriente es equivalente al 72.3% del gasto social total, aproximadamente 12.43% del PIB, el remanente 27.7% representa los gastos en inversiones de capital, aproximadamente 4.77% del PIB.

Los gastos corrientes en salud son representativos, equivaliendo 16.5% del total, éstos incluyen los pagos efectuados a los beneméritos y sus viudas. Los gastos en educación son los más representativos, sumando 2,692 millones de bolivianos y representando 30% del total, estos desembolsos incluyen los desembolsos al sistema universitario. Los gastos en pensiones también representan una importante porción del gasto total, equivaliendo a 24% del total del gasto social y al 33% del total de gastos corrientes, más del 4% del PIB.

Los gastos de capital representan 27.7% del gasto total, aproximadamente 4.77% del PIB, éstos se distribuyen entre gastos de infraestructura educativa que representan 5.8% del total,

hospitales y clínicas 4.3%, obras de saneamiento básico 6.4% y obras de infraestructura en el área urbana y en el área rural, 3.5% y 7.8% respectivamente.

El gasto social se incrementó en alrededor del 5% del PIB entre 1995 y el año 2000; sin embargo, ese incremento está altamente influido por el impacto de la reforma de pensiones, que elevó el gasto en pensiones de 1.3% del PIB en 1995 a 4.1% del PIB en el año 2000 y también a la mejor cobertura de la información que en los últimos dos años permitió incorporar gastos en educación con recursos propios de las universidades que antes no estaban incluidos. Quitando ambos efectos el incremento en el gasto social es de sólo 1.7% del PIB entre ambos períodos⁸.

Sin embargo, los esfuerzos del sector público para mejorar la calidad de vida de la población demuestran que Bolivia se encuentra entre los países latinoamericanos que destina más recursos públicos a las áreas de educación, salud, seguridad social, vivienda y otros gastos sociales. Requena (2004) demuestra que el gasto social en Bolivia, medido a través del gasto social como porcentaje del PIB, figura en el sexto lugar en el período 2000-2001 entre 18 naciones latinoamericanas y que si se excluye el gasto en seguridad social, la prioridad social del gasto público en Bolivia es aun más significativa, ya que figura en el segundo lugar en cuanto a recursos públicos destinados a fines sociales⁹.

⁸ Ibid.

⁹ Ver, Requena J.C. y Canavire G. (2004). *Gasto social y su relación con la pobreza y equidad en Bolivia*.

3. INCIDENCIA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

Un sistema tributario adecuado es aquel que encuentra un equilibrio en el cumplimiento de los principios básicos del beneficio impositivo, la eficiencia económica, la neutralidad, la simplicidad, la estabilidad y la capacidad de pago de los contribuyentes. Es un balance que suele ser complicado, ya que los impuestos más eficientes en cuanto a recaudaciones tienden a gravar a todos los segmentos sociales. Generalmente los impuestos que más recaudan son los que abarcan una amplia base tributaria, son fáciles de controlar y son sencillos en cuanto a su cumplimiento. Por otro lado, los impuestos que se aplican únicamente sobre determinados contribuyentes tienen bases tributarias reducidas y estructuras que imponen elevados costos de cumplimiento y administración.

A menudo, los sistemas que crean exenciones y deducciones con el propósito de ser progresivos, resultan ser más bien regresivos, ya que las empresas e individuos con mayores ingresos pueden evadir los impuestos a través de estas precisas exenciones, deducciones y devoluciones que pretendían beneficiar a los más pobres. La población más pobre que se pretendía como la beneficiaria de dichas excepciones, ve una vez más sus esperanzas de inversiones públicas urgentes postergadas por falta de financiamiento.

Bajo el principio de la capacidad de pago el sistema impositivo tiene la responsabilidad de promover la equidad social, procurando que la población más empobrecida aporte menor proporción de sus ingresos o, por lo menos, cerciorándose que no existan impuestos que recaigan especialmente sobre los segmentos más pobres de la sociedad. El alcance de este principio (capacidad de pago) es a menudo confundido y generalizado a toda la economía o estructura social y dilucidado como la función del Estado de corregir la distribución del ingreso *per se* en una sociedad vía el sistema tributario, este enfoque no es adecuado ya que el pagar menos impuestos no incrementa los ingresos de los más pobres.

Existe una variedad de perspectivas sobre la medición de la incidencia de los tributos sobre la población. La teoría es la misma: encontrar quienes realmente pagan los impuestos en un sistema tributario. El término “incidencia tributaria” se utiliza alternamente para definir el impacto de los impuestos sobre la economía (consumidores, productores, mercado laboral o mercado de capitales), y también para definir el impacto de la carga tributaria sobre diferentes segmentos sociales (pobres o ricos). Los dos conceptos son importantes para comprender los impactos de un sistema tributario, así, el presente capítulo sintetiza ambos: la incidencia económica y la incidencia social, respectivamente.

3.1. Incidencia económica de los tributos

La incidencia económica de los tributos estudia los impactos que produce un impuesto o arancel y sus recaudaciones sobre los diferentes sectores de la economía. En los impuestos al consumo los impactos generalmente se dan sobre los consumidores y los productores de cada industria sujeta al impuesto y, en el caso de los impuestos al ingreso, generalmente los efectos se dan sobre el mercado laboral y el mercado de capitales.

El enfoque del análisis es diferente dependiendo del tipo de impuesto. Para los impuestos al consumo los impactos estarán dados por los efectos que causa cada impuesto sobre el mercado, así, la elasticidad de oferta y demanda de cada producto será clave para definir quién realmente paga el impuesto en el corto plazo. En el largo plazo, bajo los principios de microeconomía que postulan una curva infinitamente elástica para la oferta, la elasticidad de la demanda define la pérdida neta para los consumidores y para la sociedad en su conjunto.

Para los impuestos que gravan los ingresos o la riqueza, los impactos del impuesto parecen más fáciles de percibir, ya que los sujetos que define la ley tributaria son generalmente los que efectivamente pagan el impuesto. Sin embargo, los impuestos a la renta también tienen impactos sobre la oferta del mercado laboral y sobre las preferencias respecto al ahorro e inversión.

3.1.1. Impuestos al consumo

La imposición de una carga tributaria sobre el consumo de bienes o servicios transforma las decisiones de consumo y producción. Cuando un impuesto distorsiona las decisiones económicas, impone cargas para la sociedad que, agregadas, exceden las recaudaciones del gobierno. Es posible estimar el costo que representa un impuesto sobre los consumidores y productores, y también es posible estimar las recaudaciones que percibe el Estado. En este sentido, es posible calcular una tasa impositiva óptima para la economía, que minimice los costos para los consumidores y productores y maximice las recaudaciones¹⁰.

El Gráfico 2 muestra la incidencia económica en un mercado distorsionado por un impuesto específico¹¹. El precio y cantidad de ventas está demostrado por P_0 y por Q_0 , respectivamente. Al introducir el impuesto, el precio sube a P_1 , el cual puede ser expresado como $P_1 = P_0 + T$, donde T es la tasa específica del impuesto. Al nuevo precio de P_1 los consumidores reducen su consumo de Q_0 a Q_1 . Tomando en cuenta que antes del impuesto, el excedente del consumidor equivalía a toda el área que se encuentra por debajo de la curva de demanda y por encima del precio, se puede observar que las pérdidas para los consumidores, equivalen al valor de área P_1, P_0, A, C .

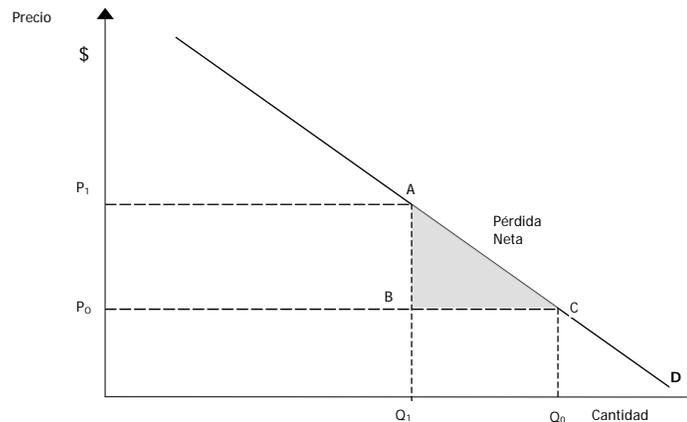
Las recaudaciones tributarias equivalen al área P_1, P_0, A, B , igual a la multiplicación de la cantidad vendida por la tasa del impuesto ($Q_1 * T$). Si se restan las recaudaciones tributarias de las pérdidas de los consumidores, veremos que para la economía existe una pérdida neta, representada en el gráfico por el área A, B, C . Esta pérdida se debe a que existen consumidores dispuestos a pagar un determinado precio por un producto que cuesta menos producir. Al insertar el impuesto se distorsiona esta decisión y estos consumidores deciden posponer o sustituir su consumo.

¹⁰ Jenkins, G. y Shukla, G. (1997). *Public Finance in Open Economies*.

¹¹ Se asume un mercado competitivo con una curva de oferta horizontal tomando el comportamiento teórico de la oferta en el largo plazo (elasticidad de oferta infinita, $\mathcal{E}\sigma = \infty$).

Gráfico 2

Impacto de un impuesto específico



En el Gráfico 2 el impuesto recae en su totalidad sobre los consumidores (P_1 , P_0 , A, C). La incidencia social o distributiva del impuesto será determinada por la representatividad del bien gravado en la canasta de consumo de cada grupo de ingreso y por el valor del impuesto relativo al precio del bien gravado. Es decir, el impacto del impuesto es la carga tributaria efectiva en proporción al valor de consumo $((P_1 - P_0) / P_1)$ respectivo a cada grupo social en análisis.

3.1.2. Impuestos al ingreso

Un impuesto a los ingresos de las personas (renta personal) generalmente comprende dos efectos que actúan en dirección contraria: el efecto ingreso y el efecto de sustitución. Por un lado, el individuo que se ve afectado por un impuesto directo tiende a trabajar más para recuperar el ingreso perdido (efecto ingreso), pero por otro lado, éste recibe menos por cada hora de trabajo, lo cual incrementa su disposición a sustituir horas de trabajo por horas de esparcimiento (efecto sustitución).

Ambos efectos del impuesto, ingreso y sustitución, actúan sobre la oferta de ahorro. Dado que el ingreso disminuye, el consumo actual y el futuro se ven afectados, y de esta forma las decisiones sobre el ahorro de cada individuo sujeto al impuesto. Nuevamente, estos efectos actúan en direcciones opuestas con resultados ambiguos respecto al impacto neto.

En el caso del impuesto a las utilidades de las empresas los impactos se reflejan sobre el mercado de capitales y el de la mano de obra. Para analizar estos efectos, además, es necesario conocer el grado de apertura de la economía, ya que los efectos serán distintos respecto a cuán abierta o cerrada es cada economía.

Pese a que existen los efectos mencionados, y que hay mucha literatura académica sobre la estimación de estos efectos, la dificultad de obtener datos para los tipos de análisis necesarios conllevan a simplificaciones en los cálculos. Es práctica común en el análisis de incidencia el asumir que en el caso de impuestos al ingreso de las personas, toda la carga impositiva es asumida por el sujeto imponible del impuesto, y para el caso del impuesto a la renta de las empresas suponer que los propietarios del capital, o en partes iguales los propietarios del capital y los consumidores, asumen el impuesto.

3.2. Incidencia distributiva de los tributos

Existen dos principios fundamentales de “equidad” en el área tributaria: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera se centra en el concepto que dos individuos, naturales o jurídicos, que perciben ingresos reales equivalentes, sin importar la fuente, deberían ser tratados de la misma manera en cuanto a su obligación/carga tributaria. Por otro lado, el concepto de equidad vertical tiene más relación en cuanto a la función distributiva de los impuestos, ya que este principio implica que a medida que incrementan los ingresos de los individuos, éstos son sujetos de una carga impositiva mayor.

Un impuesto que observa el concepto de equidad vertical es progresivo. Se entiende por un impuesto progresivo al que a medida que aumentan los ingresos/riqueza de un individuo, éste tributa con una proporción mayor de sus ingresos. Por otro lado, un impuesto regresivo es aquel donde a medida que los ingresos de un individuo incrementan, su carga impositiva disminuye, representando una menor proporción de su ingreso. La incidencia distributiva de un impuesto determina sobre qué segmento de la población recae la carga tributaria efectiva y en qué proporción, permitiendo definir si un impuesto es progresivo o regresivo.

3.2.1. Impuestos al consumo

Los impuestos al consumo en Bolivia representan más del 80% de las recaudaciones tributarias¹², se los puede dividir en dos grandes grupos: 1) El IVA y el IT, que son de alcance general y se aplican sobre todos los bienes y servicios, con ninguna excepción representativa. 2) El IEHD y el ICE, que son impuestos específicos que se aplican sobre determinados productos, el primero a los hidrocarburos y sus derivados, y el segundo al consumo de bebidas alcohólicas y gaseosas, al tabaco y a los vehículos automotores (ver Anexo A).

A menudo estos cuatro impuestos son considerados como regresivos sin un análisis previo. El argumento se basa en que estos impuestos gravan los bienes de consumo y en que los segmentos más pobres de la población tienden a consumir una mayor proporción de sus ingresos que los grupos de mayor riqueza. Si bien la propensión media al consumo podría ser superior para las familias de bajos ingresos, el inferir a partir de esto que dichos impuestos son regresivos se basa en tres supuestos inexactos: primero, los ahorros de los grupos de mayores ingresos hoy nunca serán consumidos en el futuro; segundo, todos los bienes que tienen la misma tasa impositiva en la legislación se asumen como igualmente sujetos a tributos en la práctica; y tercero, los pobres compran la misma proporción de bienes sujetos a tributos que los grupos de mayores ingresos¹³.

En el caso del IVA y el IT, el supuesto que los ingresos no consumidos hoy no pagarán el impuesto es contradictorio, ya que los ahorros de hoy serán seguramente consumidos en el futuro y dicho consumo estará sujeto a estos impuestos, por ende, eventualmente los ahorros de hoy pagarán el IVA y el IT. Simplemente se pospone el pago de éstos, y debido a que los ahorros ganan una tasa de retorno se incrementará el monto del IVA e IT pagado en el futuro. Si la tasa de retorno de los ahorros es igual a la tasa de descuento, el valor presente de los pagos de estos impuestos sobre los ahorros será idéntico al que se hubiera pagado si todo el actual ingreso fuese ahora consumido. Esta misma relación se mantiene si hay un legado en el que las generaciones futuras consumen los ahorros de generaciones anteriores¹⁴.

¹² Para el año del estudio (2000) las recaudaciones representaron el 82% de las recaudaciones totales. En el período 1990-2003 la importancia de estos impuestos se ha mantenido estable.

¹³ Jenkins, G. y C. Kuo (2004). *Is the ITBIS Regressive in the Dominican Republic?*

¹⁴ Caspersen, E. y Metcalf G., (1994). *Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures.*

El supuesto de que todos los bienes y servicios sujetos a la misma tasa del IVA y del IT pagarán la totalidad del impuesto no es objetivo, ya que en la mayoría de países que aplican el IVA la tributación efectiva cubre solamente una porción de la base tributaria, y este es un caso latente en Bolivia con niveles de evasión por encima del 35%¹⁵. Si bien existen algunos bienes que pagarán la totalidad de la tasa del impuesto, muchos artículos evitarán tributar en la fase del minorista, y probablemente también en la del mayorista¹⁶. Los precios de compra de los bienes y servicios que en la venta final evaden la tributación tendrán una menor proporción de contenido de IVA e IT que otros que estén sujetos a estos impuestos en todas las fases de producción y comercio.

En el caso del IEHD, este supuesto es correcto, ya que todos los hidrocarburos y sus derivados consumidos están tributando la misma tasa efectiva del impuesto para cada producto. En el caso del ICE, el supuesto es correcto para el tabaco y las bebidas gaseosas que tributan, y cada producto respectivamente está sujeto a la misma tasa efectiva; sin embargo, para las bebidas alcohólicas y los automotores el supuesto es ambiguo ya que no todos los bienes, sujetos a la misma tasa del ICE, pagarán la totalidad del impuesto.

Finalmente, el supuesto de que la canasta de consumo de los hogares sea similar para diferentes niveles de ingreso es disputable, ya que por lo general, y especialmente en países en desarrollo, los pobres tienden a consumir una proporción más grande de bienes y servicios que no están sujetos en la práctica a tributos, o sólo ligeramente sujetos. En tales países, los grupos de mayores ingresos compran bienes y servicios que están más propensos a incluir cargas tributarias.

Para cada bien y servicio, para cada grupo de consumo y para cada impuesto en análisis el impacto será diferente, por tanto, para poder determinar la incidencia social de los impuestos al consumo en Bolivia es necesario llevar a cabo un análisis empírico donde se analice la tasa efectiva a la que están sujetos diferentes grupos de ingreso para cada uno de los cuatro impuestos mencionados.

3.2.2. Impuestos al ingreso

La principal ventaja de los tributos a la renta personal es que permiten que la carga tributaria esté en directa relación con la capacidad de pago de las personas, el hecho que la base imponible sea el propio ingreso permite que las personas que perciben salarios elevados contribuyan con mayor parte de las recaudaciones. Las principales desventajas de este tipo de impuestos es que por lo general su base tributaria es reducida, especialmente porque en la mayoría de los casos se aplican diferentes tasas dependiendo del nivel del ingreso y se introducen una serie de deducciones y exenciones.

El sistema tributario boliviano no incluye un impuesto a los ingresos de las personas. En teoría, el régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA) es un sustituto, ya que los salarios percibidos están sujetos a la misma tasa del IVA. Sin embargo, debido a que se permite que todo el consumo sujeto al IVA sea deducido de la base tributaria, las recaudaciones del RC-IVA sobre la renta personal no alcanzan ni al 1% del total de las recaudaciones y a menos del 0.2% del PIB¹⁷.

¹⁵ Cossío, F. y Delgadillo, M.F. (1994). *Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado*.

¹⁶ Ebrill, L. P., Keen, M., Bodin, J-P. y Summers, V. (2001). *The Modern VAT*.

¹⁷ La recaudación del RC-IVA para el año 2000 fue equivalente al 2.9% del total de las recaudaciones, aproximadamente el 77% de estas recaudaciones proviene de los intereses pagados en/por los bancos y el alquiler de inmuebles.

El RC-IVA fue establecido con el propósito fundamental de incentivar a los contribuyentes a exigir notas fiscales a sus proveedores de bienes y servicios, contribuyendo de esta manera a controlar la emisión de facturas y, por ende, a la recaudación del IVA.

El beneficio que perciben los contribuyentes del RC-IVA, cuando descuentan sus facturas de consumo de bienes y servicios, es equivalente a la totalidad del valor de sus compras. Debido a que la deducción permitida es elevada, la vigencia de este mecanismo de compensación alentó el establecimiento de un mercado secundario de facturas falsificadas. Los resultados de algunas auditorías tributarias a empresas e instituciones del Estado han demostrado que, en promedio, más del 50% de las facturas que se utilizan para deducir el RC-IVA son falsas, así, el RC-IVA cumple cada vez menos su importancia como mecanismo de control del IVA y no es significativo en cuanto a sus recaudaciones¹⁸.

El proyecto de reforma tributaria de febrero de 2003 anulaba la deducción de los consumos en el RC-IVA, es decir, transformaba el RC-IVA en un equivalente al impuesto a la renta personal. Las características mantenían la generalidad y simplicidad del sistema ya que se mantenía la misma tasa del 13% para todos los niveles de ingreso, y a excepción de una deducción general de dos salarios mínimos (ya existente en el RC-IVA¹⁹) no permitía ninguna otra deducción. En el diseño propuesto entonces se descartaron algunas características comunes en los impuestos al ingreso como la posibilidad de crear diferentes tasas para diferentes niveles de ingreso y de integrar al impuesto diferentes deducciones, ya que se pretendía un impuesto sencillo, con una amplia base tributaria, que represente reducidos costos administrativos y de cumplimiento.

Debido a los conflictos sociales que se suscitaron²⁰ el proyecto fue modificado y la reforma tributaria de agosto del 2003 (Ley N° 2494) no cambió la posibilidad de deducir la totalidad del consumo sujeto al IVA de la base imponible del RC-IVA. Sin embargo, esta Ley conserva la intención original respecto a un equivalente impuesto a la renta personal, ya que permite que el Poder Ejecutivo, a través de la reglamentación, determine la proporción de la deducción que los contribuyentes podrán imputar como pago a cuenta en el RC-IVA. De esta manera, en el caso hipotético que se determinase que la proporción de las deducciones sea equivalente a cero por ciento, en la práctica, los ingresos por concepto de remuneraciones estarían sujetos a la tasa impositiva del 13%. El presente estudio analiza la incidencia social que tendría el RC-IVA para este caso hipotético.

3.3. Estimación empírica de la incidencia

La estimación del impacto social de la política tributaria se centra en definir sobre quiénes recaen los impuestos, separando a la población en grupos de deciles o quintiles respecto a su riqueza y observando su participación en la carga tributaria total. En estos casos se puede estimar cuál es la tasa tributaria efectiva promedio para cada grupo de individuos en la economía. La metodología comúnmente utilizada consiste en calcular la tasa efectiva promedio de cada impuesto para cada quintil, y sumar el impacto de cada impuesto para obtener la tasa efectiva promedio del sistema tributario sobre cada grupo de ingreso²¹.

¹⁸ Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Política Tributaria, Documento Propuesta Reforma Tributaria, diciembre 2002.

¹⁹ En ese momento, la Ley permitía la deducción de dos salarios mínimos nacionales en forma automática (sin la presentación de notas fiscales para el descuento); sin embargo, en la práctica, era el descuento de cuatro salarios mínimos ya que existía un Decreto Supremo que permitía añadir dos salarios mínimos adicionales a la deducción establecida por Ley.

²⁰ Ver 2.3. Reformas al Sistema Tributario de 2003.

²¹ Martínez-Vázquez, J. (2001). *The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence*.

Otra manera de determinar la incidencia distributiva de un impuesto es a través de la derivación de las curvas de Lorenz, que demuestran la curva de frecuencia acumulada de una variable. Generalmente, las curvas de Lorenz utilizan la variable de ingreso per cápita para generar un coeficiente o índice Gini²² que mide el grado de igualdad (o desigualdad) en una sociedad; sin embargo, la misma relación de distribución acumulada se la puede utilizar para variables como el consumo o como la carga tributaria per cápita. En este sentido, el presente estudio calcula la distribución de la carga impositiva y, por ende, la progresividad o regresividad de los impuestos a través de índices de Gini.

El estudio calcula el coeficiente de Gini (G_c) en base al consumo per cápita y un Cuasi-Gini (G_t)²³ en base a la carga tributaria efectiva para cada impuesto en análisis. Adicionalmente, se utilizan los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky para determinar el grado de progresividad o regresividad de los impuestos. El índice de Kakwani (K)²⁴ demuestra la diferencia entre el coeficiente de Gini y Cuasi-Gini ($K=G_t-G_c$), estableciendo como punto de referencia la distribución del consumo para medir la progresividad o regresividad relativa (al consumo) del impuesto en análisis.

Por otro lado, el índice de Reynolds-Smolensky²⁵ está basado en la separación de la curva de Lorenz basada en el consumo antes de impuestos y la curva de concentración del consumo después de impuestos. Se construye un nuevo coeficiente Cuasi-Gini que refleja el consumo después de impuestos (G_{c-t}) y se lo compara con el coeficiente de Gini con base en el consumo (G_c), así, el índice de Reynolds-Smolensky ($RS=G_c-G_{c-t}$) demuestra la progresividad o regresividad del impuesto incluyendo su importancia relativa al valor del consumo.

En consecuencia, el presente estudio abarca un análisis sobre la incidencia de los impuestos al consumo más importantes del sistema tributario boliviano²⁶, tomando como parámetros de medición: la tasa tributaria efectiva que recae sobre cada quintil de consumo, el índice de Kakwani y el de Reynolds-Smolensky para cada tributo. Pese a que todavía Bolivia no cuenta con un impuesto a la renta personal, por su teórica importancia distributiva, el estudio también analiza el régimen complementario al IVA (RC-IVA) en el caso hipotético que la deducción de los consumos fuese restringida.

3.3.1. Impuestos al consumo

La incidencia social del IVA, IT, IEHD e ICE se basa en datos del Instituto Nacional de Estadística que evidenciaron las tendencias de consumo para diferentes grupos poblacionales. Bolivia recientemente completó de procesar la información de una serie de encuestas a hogares para el período 1999-2001, ya que la información del gasto de los hogares resultó ser más completa para el 2000. Se utilizaron los datos de este año para llevar a cabo la investigación²⁷.

²² El coeficiente Gini (inventado por el estadístico italiano Corrado Gini) es un número entre cero y uno que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad determinada. El coeficiente registraría cero (0.0 = desigualdad mínima) para una sociedad en la que cada miembro recibiera exactamente el mismo ingreso y registraría un coeficiente de uno (1.0 = desigualdad máxima) si un miembro recibiera todo el ingreso y el resto no recibiera nada.

²³ Es un coeficiente parecido al Gini pero la variable base no es el ingreso ni el consumo, sino el impuesto efectivo per cápita.

²⁴ Kakwani, N. and P. Lambert (1998). *On Measuring Inequity in Taxation: A New Approach*.

²⁵ Reynolds, M. and Smolensky, E. (1977). *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*.

²⁶ Impuesto al valor agregado (IVA), impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD), impuesto a las transacciones (IT) y el impuesto a los consumos específicos (ICE).

²⁷ Hasta la fecha únicamente existe información detallada del consumo de hogares por lugar de compra para el año 2000 (proyecto MECOVI); sin embargo, se viene procesando una nueva encuesta de hogares que terminará a mediados del año 2004 con información detallada. Se estima que los resultados de esta encuesta estarán disponibles a mediados del año 2005.

El estudio utiliza el consumo promedio mensual de los hogares como la base de medición de la incidencia impositiva. Existen estudios que toman el ingreso de los hogares como base para la medición; sin embargo, el principal problema en utilizar el ingreso de los hogares como base para un estudio de incidencia tributaria es que los individuos habitualmente perciben un mayor nivel de ingresos cuando éstos están en el punto medio de su vida, mientras que en su juventud y en su vejez perciben menores ingresos. Por tanto, si se utiliza el ingreso promedio anual para estimar la incidencia tributaria para un individuo se obtendría un resultado considerablemente diferente dependiendo del período en el que se efectúa la medición²⁸.

En teoría, lo óptimo sería medir los ingresos de un individuo durante toda su vida y comparar el valor presente de estos ingresos con el valor presente de la carga tributaria para el mismo período. Si bien este ejercicio parece inmejorable para la estimación del impacto tributario, no es práctico por sus requerimientos en cuanto a información.

Las observaciones del consumo de los hogares son más estables en el tiempo y reducen los problemas de inter-temporalidad del ingreso. En este sentido, el gasto de los hogares en un período determinado mide el ingreso permanente o de largo plazo de mejor manera que el monto de ingreso ganado durante el período de la encuesta²⁹. Estas consideraciones son factores determinantes para que la práctica aceptada sea la utilización de quintiles desagregados por el consumo de los hogares en vez del ingreso al evaluar el impacto tributario.

En la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares para el año 2000 el Instituto Nacional de Estadística (INE) preguntó a más de 5,000 hogares la desagregación detallada de sus gastos mensuales³⁰. Para una desagregación de 23 bienes, se preguntó a los hogares acerca de cuánto gastaron en cada producto durante el anterior mes y dónde compraron cada uno de éstos. Por ejemplo, si compraron el producto en la calle, en el mercado, en la tienda del barrio, en el supermercado, en la galería que emite facturas o en la galería que no emite facturas. Luego se preguntó cuánto gastaron durante el anterior mes en 43 bienes y servicios. Para un número de estos bienes y servicios existe menos discreción respecto al lugar de compra del ítem, ej. electricidad y agua. Finalmente, el INE preguntó a cada hogar el monto que gastaron en bienes durables durante el anterior año, los resultados fueron ajustados en base al gasto mensual promedio. Posteriormente, el INE clasificó a estos hogares por quintil de acuerdo a su nivel de consumo mensual. El Anexo B de este estudio contiene el gasto promedio mensual de los hogares por quintil de consumo, e indica, para los primeros 23 ítems, el monto promedio pagado en cada tipo de establecimiento.

El estudio simplifica el análisis bajo el supuesto que la elasticidad del precio de la oferta para todos los bienes de consumo es infinitamente elástica, donde los impuestos al consumo son traspasados al consumidor final en su totalidad. Asimismo, se asume que el hecho de que el impuesto a las utilidades sea tomado como pago a cuenta del IT no afecta la incidencia del impuesto sobre el consumo de hogares.

3.3.2. Impuestos al ingreso

La estimación del impacto del RC-IVA se basa en el caso hipotético que éste fuese un impuesto efectivo sobre los ingresos de las personas, es decir, en la posibilidad de que la deducción del valor de los consumos sujetos al IVA fuese terminada. Esta estimación teórica se basa en los datos de ingreso promedio de los hogares del Instituto Nacional de Estadística

²⁸ Véase, Carlson G. y Patrick M. (1989). *Addressing the Regressivity of a Value-Added Tax*.

²⁹ Metcalf, G. (1994) "Lifecycle vs Annual Perspectives on the Incidence of a Value Added Tax," *Tax Policy and the Economy* 8 (1994b) 45-64. y Poterba, J. "Lifetime Incidence and the Distribution Burden of Excise Taxes".

³⁰ El mes de noviembre del año 2000 es el de la MECOVI.

(INE) y en los datos de aportes a la seguridad social reportados por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

Los datos de la Superintendencia utilizados incluyen los rangos salariales, los promedios de salario y el número de personas del sector privado y público que aportan a los fondos de pensiones en Bolivia. Se utilizaron los datos del año 2000 en el caso de los aportes al sistema de pensiones con el fin de que ambos, impuestos al consumo y al ingreso, utilicen el mismo año base para los análisis. Con el mismo propósito, para que los resultados del estudio hipotético del RC-IVA sean comparables con los resultados de los análisis para los impuestos al consumo, los datos del INE utilizados son los del ingreso promedio de los hogares divididos por quintil de consumo.

3.4. Régimen complementario al impuesto al valor agregado

El sistema tributario boliviano no contempla un impuesto a la renta personal; sin embargo, el régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA) es un sustituto, ya que los salarios o compensaciones percibidos y, en general, toda retribución ordinaria o extraordinaria, están en teoría sujetos a la misma tasa del IVA (ver Anexo A). Debido a que se permite que todo el consumo sujeto al IVA sea deducido de la base tributaria, actualmente el impuesto no es efectivo y su incidencia social observada no es relevante.

Con el propósito de que el presente estudio englobe no únicamente la incidencia social observada en los impuestos al consumo, sino también la potencial incidencia social del equivalente impuesto al ingreso, el estudio del RC-IVA se basa en el caso hipotético que la proporción de la deducciones por consumos efectuados sea equivalente a cero por ciento, en la práctica, que los ingresos por concepto de remuneraciones estén sujetos a la tasa impositiva del IVA de 13%. El análisis mantiene las características de generalidad y simplicidad del sistema de la ley tributaria vigente, con una tasa única del 13% para todos los niveles de ingreso y una única deducción de 4 salarios mínimos mensuales para todos los contribuyentes. El salario mínimo nacional establecido por el Gobierno para el año 2000 fue de 355 Bs. mensuales.

El análisis consta de dos partes: la primera calcula el potencial de recaudación del impuesto RC-IVA hipotético y analiza los impactos sobre los trabajadores registrados como contribuyentes en los Fondos de Pensiones en la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS). El análisis consiste en estimar el salario promedio de los 254 rangos de ingreso disponibles en la base de datos de la SPVS, que se halla a través de un promedio simple del valor mínimo y máximo de cada rango, restar el equivalente al 12.21% del salario percibido que corresponde al aporte laboral a los fondos de pensiones, restar la deducción permitida por el impuesto, equivalente a 1,420 Bs., y aplicar al valor remanente la tasa de 13% del RC-IVA.

La segunda parte calcula la tasa efectiva del impuesto sobre el ingreso promedio de los hogares, en el área rural y en el área urbana, distribuidos por quintil de acuerdo a su nivel de consumo mensual. El análisis adopta el valor del ingreso promedio de los hogares como base imponible, resta el equivalente al 12.21% que corresponde al aporte laboral a los fondos de pensiones, resta la deducción permitida por el impuesto, equivalente a cuatro salarios mínimos (1,420 Bs.) y aplica al valor remanente la tasa de 13% del RC-IVA.

Los resultados de este segundo análisis tienen carácter hipotético, no sólo porque el impuesto no está vigente, sino porque el ingreso promedio de la encuesta de hogares, para un significativo segmento de los hogares, no es proveniente de un salario en relación de dependencia y para otro importante segmento, si bien proviene del salario mensual, no está registrado ni en los fondos de pensiones ni en la administración tributaria. Sin embargo, el análisis es válido para examinar el impacto social de un RC-IVA hipotético sobre los hogares

que perciben diferentes niveles de ingreso promedio provenientes de salarios registrados y sujetos al RC-IVA y, especialmente, para estudiar la incidencia social del sistema tributario boliviano con la presencia de un impuesto al ingreso.

3.4.1. Resultados

Los resultados demuestran que el RC-IVA hipotético podría haber recaudado, en promedio, 518 millones de bolivianos el año 2000, equivaliendo aproximadamente a 11 veces de lo que efectivamente fue recaudado por el impuesto en ese año. Asimismo, habría representado alrededor del 7% de las recaudaciones totales y 1% del Producto Interno Bruto. El aporte del impuesto a la progresividad del sistema tributario sería significativo, ya que con la deducción estatutaria de 4 salarios mínimos aproximadamente el 67% de todos los empleados dependientes no estarían sujetos al impuesto y un adicional 21% estaría sujeto a una tasa efectiva promedio de 3.4%. Cerca del 7% del total de los asalariados tendría una tasa RC-IVA efectiva mayor al 8% y solamente 1 una tasa mayor al 10%. El Cuadro 5 muestra el número de personas sujetas al RC-IVA, la tasa efectiva del impuesto hipotético y el valor de las recaudaciones para 10 rangos de ingresos.

Cuadro 5

Número de contribuyentes, tasa efectiva y recaudaciones del RC-IVA hipotético

Rangos de ingreso	Contribuyentes		Tasa efectiva	Recaudaciones	
	En número	En porcentaje		En Bolivianos	En porcentaje
0-1600	327,096	65,81%	0,00%	0	0,00%
1601-3200	105,92	21,31%	3,42%	85,511,370	16,50%
3201-4800	28,925	5,82%	6,74%	89,330,945	17,24%
4801-6400	13,648	2,75%	8,09%	73,394,345	14,16%
6401-8000	7,644	1,54%	8,84%	57,875,372	11,17%
8001-9600	4,412	0,89%	9,31%	43,259,445	8,35%
9601-11200	2,998	0,60%	9,63%	35,905,146	6,93%
11201-12800	1,583	0,32%	9,87%	22,360,006	4,31%
12801-14400	1,118	0,22%	10,05%	18,244,522	3,52%
14401- en adelante	3,657	0,74%	10,47%	92,413,281	17,83%
TOTAL	497,001	100,00%	-----	518,294,432	100,00%

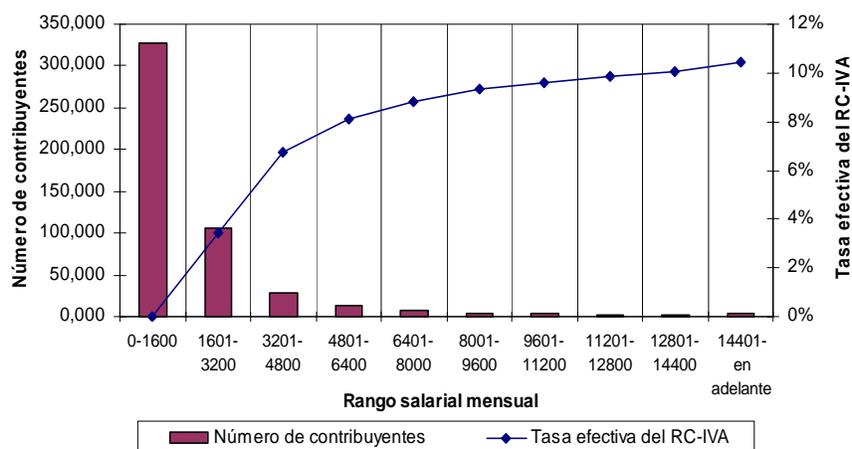
Elaboración propia. En base a datos de la SPSV.

El número de individuos que pagarían una tasa del impuesto menor a 5% es equivalente a 422,583, es decir, 85% del total de los contribuyentes. Por otro lado, un 91% del total de individuos tendría una tasa menor al 7% y un 97% de todos los asalariados una tasa menor a 9%. El grado de progresividad del impuesto es significativo para el grupo de asalariados sujetos a las contribuciones de la seguridad social. Si se toma en cuenta que las personas que perciben un salario mensual y contribuyen a la seguridad social es un grupo ya de hecho “privilegiado” en un país con altos niveles de desempleo como Bolivia, se advierte que la progresividad del impuesto incrementaría significativamente si se toma en cuenta el total de la población activa.

El Gráfico 3 evidencia la progresividad del impuesto; en el eje izquierdo, en barras, se muestra el número de individuos sujetos al impuesto y en el eje derecho la tasa efectiva promedio del impuesto para cada rango de nivel salarial.

Gráfico 3

Número de contribuyentes, tasa efectiva y recaudaciones del RC-IVA hipotético



Elaboración propia.

Los resultados de aplicar el RC-IVA hipotético sobre el ingreso promedio de los hogares distribuidos por quintil de acuerdo a su nivel de consumo mensual demuestran que solamente el quintil de mayor consumo/ingreso pagaría una tasa efectiva promedio de 8.1% de RC-IVA, mientras que los cuatro quintiles de menor ingreso tendrían una tasa efectiva promedio de 0%. El Cuadro 6 muestra la tasa efectiva promedio del RC-IVA por área y quintil de consumo.

Cuadro 6

Tasa efectiva promedio del RC-IVA por área y quintil de consumo

	Quintil	Ingreso promedio mensual	Ingreso neto de AFP's	Impuesto efectivo en BS.	Tasa efectiva del RC-IVA
Urbano	1 más pobre	555	487	-	-
	2	869	763	-	-
	3	1,210	1,062	-	-
	4	1,623	1,425	0,65	0,05%
	5 más rico	4,321	3,794	308,57	8,1%
Rural	1 más pobre	226	199	-	-
	2	602	528	-	-
	3	842	740	-	-
	4	1,335	1,172	-	-
	5 más rico	2,853	2,505	141,02	5,6%
Bolivia	1 más pobre	282	247	-	-
	2	743	652	-	-
	3	1,109	974	-	-
	4	1,584	1,391	-	-
	5 más rico	4,259	3,739	301,49	8,1%

Elaboración propia.

Si se analiza el ingreso promedio de los hogares por separado, en el área rural y en el área urbana, se observa que en el área rural la tasa promedio del RC-IVA sería de 5.6% mientras que en el área urbana 8.1%, es decir, que el área rural tendría una tasa efectiva menor en un 43%. A diferencia del promedio para Bolivia donde solamente el quinto quintil es sujeto a una carga tributaria efectiva, en el área urbana la tasa efectiva promedio para el cuarto quintil se incrementa de 0% a 0.5%.

3.4.2. Conclusiones

Transformar el RC-IVA actual en un impuesto efectivo sobre la renta personal contribuye claramente a la progresividad de todo el sistema tributario. Además de introducir un importante grado de progresividad, permite una recaudación importante que incrementa la presión tributaria en aproximadamente 1% del Producto Interno Bruto y ayuda a disminuir los déficits fiscales que se afrontan cada año.

Los argumentos para que el impuesto mantenga la deducción del total del consumo sujeto al IVA, y que por tanto no sea un impuesto efectivo sobre el ingreso, se basan en el supuesto falso que el RC-IVA es un eficiente método de control del IVA. Los contra argumentos son contundentes: primero, la considerable cantidad de facturas falsificadas se debe principalmente a que el beneficio para los contribuyentes es demasiado elevado (13% del valor total de la nota fiscal) y, por tanto, los esfuerzos de la administración tributaria para eliminar el “tráfico” de facturas serán eventualmente vanos; segundo, el costo de oportunidad de no recaudar el RC-IVA es aproximadamente 500 millones de bolivianos al año, es decir, aproximadamente cinco veces el presupuesto total de la administración tributaria; tercero, el costo de cumplimiento del RC-IVA para los contribuyentes, empleados dependientes y sus empleadores es comparable al presupuesto total de la administración tributaria³¹.

En el diseño de impuestos a la renta personal parece atractiva la posibilidad de crear diferentes tasas para diferentes niveles de ingreso y de integrar al impuesto diferentes deducciones que introducen igualdad y/o progresividad; sin embargo, en un país con una administración tributaria todavía débil, estos son los factores que permiten elevados niveles de evasión y producen significativas reducciones en las recaudaciones. En un principio es fundamental introducir un RC-IVA sencillo, sin excepciones y múltiples tasas, que represente reducidos costos administrativos y de cumplimiento, y que mantenga el nivel de progresividad observado.

3.5. Impuesto al valor agregado

El IVA se aplica sobre todos los bienes muebles y la prestación de servicios con una tasa única y no existe ninguna exención estatutaria importante (ver Anexo A). Sin embargo, en la práctica, hay muchos bienes y servicios que por razones administrativas no están sujetos al IVA. Por tanto, para estimar la tasa efectiva del IVA para cada quintil de consumo se construyó una matriz de coeficientes tributarios para reflejar la tasa aproximada del IVA al que un bien o servicio estaría sujeto si fuese comprado en cada tipo de establecimiento indicado en la encuesta. Por ejemplo, si un producto fuese comprado en un supermercado estaría sujeto a la totalidad de la tasa del IVA, por otra parte, si el mismo ítem fuese comprado en un mercado de la calle, entonces el valor agregado para el transporte doméstico, distribución mayorista y minorista, por razones administrativas, no estaría sujeto a impuesto.

Se estimó que en Bolivia el margen combinado para el transporte local, comercio mayorista y minorista es aproximadamente 75%. Por ende, si hubiese un ítem como la cerveza, la cual está totalmente sujeta a impuesto en el punto de venta por el fabricante, el coeficiente tributario sería de 0.75. Si hubiese un ítem, como los vegetales, que no están sujetos al impuesto en la fase de producción, el coeficiente tributario sería de 0. El cuadro de coeficientes tributarios se muestra en el Anexo C. El mismo cuadro de coeficientes tributarios se aplica a diferentes distribuciones de gastos de hogares para cada quintil y para hogares urbanos y rurales.

³¹ Jenkins G. y Arroyo A. (2003) en *El costo de cumplimiento del RC-IVA en Bolivia*, demuestran a través de una encuesta a empresas y empleados que el costo de cumplimiento del RC-IVA es aproximadamente US\$ 24.39 millones por año, al menos 1.5 veces el presupuesto del Servicio de Impuestos Nacionales.

Pese a que la red caminera primaria que comunica a Bolivia con los países vecinos es limitada y existen pocas vías de ingreso carretero al país, existe un importante nivel de importaciones ilegales. El contrabando proviene mayormente de Brasil y Argentina, y especialmente de la zona franca chilena. Por otro lado, es evidente que la geografía de Bolivia, con empinadas montañas por un lado y bosques tropicales por el otro, carentes de vías de fácil acceso, encarece el contrabando y permite que una importante parte de los bienes durables sean oficialmente importados y estén enteramente sujetos a impuestos. Para tomar en cuenta el impacto del contrabando y la evasión del IVA en la fase del minorista, la base tributaria de los bienes durables, excepto para los vehículos y motocicletas en el área urbana, ha sido ajustada al 70% del valor de los gastos en estos ítems.

Debido a que los automóviles y las motocicletas deben estar registrados y a que existe un eficiente sistema de registro³², la mayoría de los vehículos nuevos están efectivamente sujetos al IVA. Así, para el caso de automóviles y motocicletas el factor de corrección por contrabando y evasión del IVA en la fase del minorista en el área urbana es equivalente a 90% de la base tributaria.

La tasa impositiva del 13% que define la Ley Tributaria para el IVA en Bolivia es una tasa nominal, ya que el impuesto es incorporado en el precio, lo cual genera una tasa real de 14.94%³³. Debido a que los valores de la encuesta incluyen el IVA pagado, el estudio en vez de ajustar los valores del consumo quitándoles el impuesto y aplicar la tasa real del 14.94%, utiliza el equivalente, que consiste en aplicar la tasa nominal del 13% a los valores de consumo reportados.

Para obtener el impuesto efectivamente pagado por cada ítem de consumo para cada quintil se multiplicaron los coeficientes tributarios por la tasa del impuesto del IVA para ese servicio, o bien, esta matriz de tasas fue luego aplicada a los valores de consumo promedio en cada ítem de gasto de los hogares dentro de cada quintil para determinar el pago promedio del impuesto IVA de los hogares. La distribución del número de hogares que realizan gastos dentro de cada quintil y lugar de consumo se muestra en el Anexo B.

3.5.1. Resultados

Los resultados del estudio con respecto al impacto distributivo del impuesto al valor agregado en Bolivia demuestran que no es un impuesto regresivo, y más bien, que es un impuesto progresivo. La tasa efectiva promedio del IVA pagada sobre el consumo por el quintil más bajo de hogares es 5.47% y aumenta a 6.94% para el 20% de hogares con más altos niveles de consumo. La progresividad también se muestra entre el primer y el segundo quintil de consumo con una tasa efectiva promedio 5.47% contra 5.95%, y entre el segundo y el tercer quintil 5.95% contra 6.19%. Del tercer al cuarto quintil de gasto la tasa promedio del impuesto disminuye de 6.19% a 6.11% respectivamente, pero aumenta para la categoría de hogares del 20% de gasto más alto a una tasa efectiva promedio del IVA de 6.55%. (Ver Anexo E).

³² El RUA, Registro Único Automotor, es un ente donde participan los Gobiernos Municipales, el Gobierno Central y la Policía Nacional.

³³ La reglamentación tributaria define la incorporación del impuesto en el precio como un “impuesto por dentro” con una alícuota efectiva del 14.94%. En otras palabras, los precios de mercado incluyen el impuesto y su liquidación es equivalente al 13% sobre el monto inclusivo del impuesto.

Cuadro 7

Tasa efectiva promedio del IVA por grupo y quintil de consumo

GRUPO DE CONSUMO	TOTAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Alimentos dentro del hogar	5.44%	6.15%	6.48%	6.51%	6.96%	6.60%
Bienes no alimentarios	6.06%	5.44%	5.25%	4.81%	5.20%	5.16%
Educación	8.46%	5.73%	4.94%	5.52%	8.34%	7.57%
Alimentos fuera del hogar	2.11%	3.12%	2.90%	2.85%	3.24%	3.06%
Vivienda, servicios básicos	4.68%	6.20%	7.62%	7.98%	8.63%	8.02%
Bienes durables	9.10%	9.38%	9.46%	9.65%	10.36%	10.12%
Total	5.47%	5.95%	6.19%	6.11%	6.94%	6.55%

Elaboración propia.

El Cuadro 7 muestra la tasa efectiva promedio que paga cada quintil de consumo para cada categoría de grupo de gasto. El quintil más alto de hogares paga en promedio 27% más IVA por unidad de gasto que el quintil más bajo de hogares. Cuando se compara el quintil más alto de hogares con el segundo quintil más bajo, el quintil más alto paga aproximadamente 17% más por unidad de gasto. Si se compara con el tercer y cuarto quintil de hogares el quinto quintil paga aproximadamente 12 y 14% más por unidad de gasto, respectivamente.

Los hogares del área rural pagan una menor tasa efectiva promedio del IVA de 5.76% en comparación con los del área urbana donde la tasa efectiva promedio es de 6.65%.

Cuadro 8

Tasa efectiva promedio del IVA por grupo y quintil de consumo

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					Promedio	RURAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico		1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Alimentos dentro del hogar	6.23%	6.39%	6.60%	6.55%	6.96%	6.74%	5.17%	5.83%	6.09%	6.22%	7.05%	5.92%
Bienes no alimentarios	5.14%	4.99%	4.80%	4.66%	5.03%	5.03%	6.33%	6.01%	6.67%	6.15%	6.55%	6.33%
Educación	4.85%	4.82%	4.77%	5.61%	7.69%	7.69%	9.97%	7.17%	5.45%	4.84%	5.41%	6.07%
Alimentos fuera del hogar	1.53%	3.17%	2.78%	2.75%	3.03%	3.03%	2.89%	2.97%	3.59%	3.95%	3.09%	3.38%
Vivienda, servicios básicos	8.97%	7.70%	8.74%	8.40%	8.67%	8.67%	2.47%	3.21%	3.69%	4.58%	3.99%	3.57%
Bienes durables	9.10%	9.53%	9.53%	9.72%	10.21%	10.21%	9.10%	9.10%	9.10%	9.10%	9.10%	9.10%
Total	6.09%	6.17%	6.28%	6.13%	6.65%	6.65%	5.23%	5.63%	5.89%	5.96%	5.96%	5.76%

Elaboración propia.

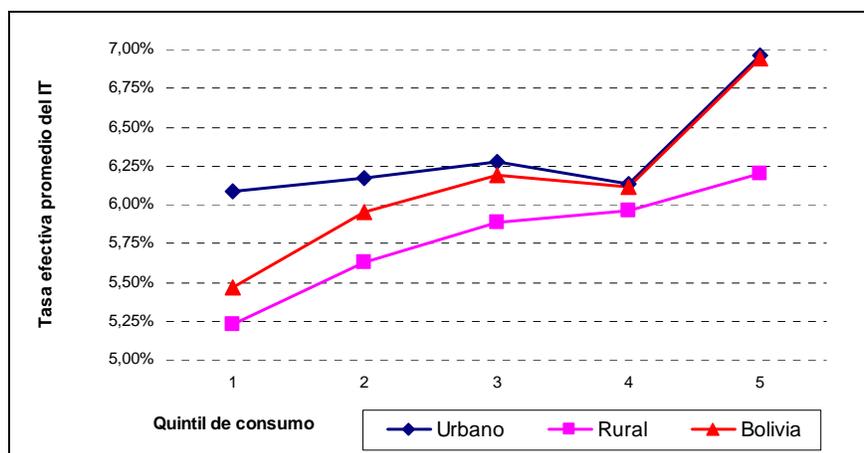
El Cuadro 8 demuestra las tasas efectivas promedio del IVA para los hogares por quintil de consumo por área. Para cada quintil de consumo la tasa impositiva pagada en el área rural es menor que la que se paga en el área urbana. Por ejemplo, los más pobres pagan una menor tasa promedio de impuesto si se encuentran en el área rural que lo que pagarían encontrándose en el área urbana, 5.23% contra 6.09%, respectivamente. Los hogares del mayor grupo de consumo del área rural también pagan una menor tasa efectiva promedio del IVA que los del área urbana, 6.20% contra 6.96%, respectivamente.

El análisis de las áreas urbanas y rurales por separado demuestra que el grado de progresividad del IVA es menor en ambos casos cuando se comparan con el efecto agregado de progresividad para el país en su conjunto. En el área rural, el quinto quintil paga una tasa efectiva promedio de 6.20% y el primer quintil 5.23%, es decir, que el quintil más alto de consumo paga en promedio 19% más IVA por unidad de gasto que el quintil más bajo de hogares. En el área urbana el grado de progresividad es menor aun, ya que el quintil más alto de hogares paga en

promedio 14% más IVA por unidad de gasto que el quintil de más bajo de consumo. El grado de progresividad del impuesto es menor, porque la reducción de la tasa promedio es mayor para los grupos de alto consumo en el área rural en comparación con los grupos de bajo consumo.

Gráfico 4

Tasa efectiva promedio del IVA por quintil de consumo



El Gráfico 4 muestra la tasa efectiva promedio del IVA para cada quintil de consumo para el área rural, el área urbana y para Bolivia.

Los cálculos de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestran los mismos resultados que se observan en el análisis de las tasas efectivas del IVA. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base a la carga tributaria efectiva es de 0.49, demostrando que la carga tributaria está distribuida de forma menos equitativa que el consumo, es decir, que los que tienen mayor consumo pagan proporcionalmente más IVA. El índice de Kakwani es igual a 0.026, demostrando que la diferencia entre la distribución del consumo y de la carga tributaria es positiva y, por ende, que el IVA es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.0018, lo que indica que el coeficiente de Gini del consumo con impuestos es mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del consumo sin impuestos, es decir, que la distribución del consumo es más equitativa después de impuestos o que el impuesto es progresivo. El Cuadro 9 presenta un resumen del análisis de incidencia del IVA.

Cuadro 9

Cuadro Resumen: Impuesto al valor agregado

Categorías		IVA/Cons.	% Rec. IVA
Tasa Nominal del IVA	13.00 %		
Tasa Real del IVA	14.94 %		
Recaudaciones (2000)			
IVA Mercado Interno	1,406 Bs. Millones		
IVA Importaciones	1,522 Bs. Millones		
Total recaudación IVA	2,927 Bs. Millones		
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0.472 Consumo/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0.498 IVA/Capita		
Índice Kakwani	0.026 (>0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	0.0018 (>0 = progresivo)		
		Bolivia (total)	6.55% 100%
		1 más pobre	5.47% 2%
		2	5.95% 7%
		3	6.19% 12%
		4	6.11% 20%
		5 más rico	6.94% 57%
		Prom. Rural	5.76% 17%
		Prom. Urbano	6.65% 83%

Elaboración propia.

3.5.2. Conclusiones

Los resultados del análisis empírico contradicen los argumentos de que el IVA es un impuesto regresivo, lo cual muestra que los grupos de mayor consumo tributan en mayor proporción que los grupos más pobres. Las principales razones se deben a la propia naturaleza de la estructura del consumo en un país con altos niveles de pobreza y a las realidades que enfrentan las administraciones tributarias en un país en desarrollo. El estudio demuestra que un importante conjunto de productos y servicios jurídicamente sujetos al IVA, en la realidad, no se someten al impuesto y que otro significativo conjunto están sujetos al impuesto únicamente si son adquiridos en establecimientos que tributan.

En síntesis, en ningún sistema el IVA es de cobertura integral y en países en desarrollo la cobertura es significativamente menor. En los países con altos niveles de pobreza los productos y servicios más difíciles de gravar, que en la práctica escapan a la tributación, son consumidos en su mayoría por los más pobres. Muchos estudios de incidencia social del IVA han ignorado las realidades estructurales de la distribución del consumo y las características orgánicas de las administraciones tributarias en países en desarrollo. Como resultado, sus conclusiones y recomendaciones han estado de alguna manera desorientadas en el diseño del impuesto; a menudo, no hay necesidad de tener excepciones y múltiples tasas para introducir progresividad en el IVA. Una única tasa del IVA terminará siendo progresiva en muchos países en desarrollo³⁴.

3.6. Impuesto a las transacciones

El impuesto a las transacciones (IT) grava los ingresos brutos devengados por el ejercicio en el territorio nacional del comercio/industria, oficio/negocio, alquiler de bienes, obras y servicios (ver Anexo A). El impuesto se aplica sobre todas las ventas de bienes y la prestación de servicios con una tasa única, no existe ninguna exención estatutaria importante excepto por las importaciones; sin embargo, al igual que en el IVA, en la práctica, hay muchos bienes y servicios que por razones administrativas no están sujetos al IT. El impuesto no permite deducciones o créditos aplicándose en las múltiples etapas de venta, sea en la comercialización de insumos o en el valor final, de un bien o servicio.

Para estimar la tasa efectiva del IT para cada quintil de consumo se utilizó la misma matriz de coeficientes tributarios que para el IVA. Esta matriz permite reflejar la tasa aproximada del IT al que un bien o servicio estaría sujeto si fuese comprado en cada tipo de establecimiento indicado en la encuesta. Por ejemplo, si un producto fuese comprado en un supermercado estaría sujeto a la totalidad de la tasa del IT, por otra parte, si el mismo ítem fuese comprado en un mercado de la calle, entonces el impuesto para el transporte doméstico, distribución mayorista y minorista, por razones administrativas, no estaría sujeto a impuesto (Ver Anexo C).

Las importaciones no están sujetas al IT; sin embargo, todas las ventas en el mercado interno lo están, por tanto, el estudio asume el mismo cuadro de coeficientes tributarios del IVA para la categoría de bienes durables que en su mayoría son importados. En el cálculo del IT también se toma en cuenta el impacto del contrabando y la evasión del IT en la fase del minorista ajustando la base tributaria de los bienes durables, excepto para los vehículos y motocicletas, al 65% del valor de los gastos en estos productos.

³⁴ Los resultados y conclusiones que se obtienen son muy similares a los obtenidos por Jenkins G. y Arroyo A. (2003), *Evaluación de la Progresividad de un impuesto al valor agregado de tasa única y base amplia en un país de bajos ingresos: el caso de Bolivia*.

Debido a que los automóviles y las motocicletas deben estar registrados y a que existe un eficiente sistema de registro³⁵, la mayoría de los vehículos nuevos están efectivamente sujetos al IT. Así, para el caso de automóviles y motocicletas el factor de corrección por la evasión del IT es equivalente a 85 % de la base tributaria.

La tasa impositiva del 3% que define la Ley Tributaria para el IT en Bolivia es una tasa nominal, ya que el impuesto es incorporado en el precio, lo cual genera una tasa real mayor, además, el hecho que el impuesto sea aplicado en múltiples etapas de la comercialización incrementa la tasa efectiva. Debido a que los valores de la encuesta incluyen el IT pagado, el estudio, en vez de ajustar los valores del consumo quitándoles el impuesto y aplicar la tasa real, utiliza el equivalente, que consiste en aplicar la tasa nominal ajustada a los valores de consumo reportados. Se utiliza la tasa nominal del 3% para los grupos de consumo de bienes durables, educación, vivienda y servicios básicos. Se estima que para los grupos de alimentos dentro del hogar, bienes no alimentarios y alimentos fuera del hogar aproximadamente un 50% del valor total de venta ya fue gravado en una etapa anterior por el IT³⁶. Por tanto, en el estudio se utiliza una tasa nominal ajustada del 4.5% para los cálculos de la tasa efectiva del IT.

Finalmente, para obtener el IT efectivamente pagado por cada ítem de consumo para cada quintil, se multiplicaron los coeficientes tributarios por las tasas respectivas del IT para cada servicio o bien, y esta matriz de tasas fue luego aplicada a los valores de consumo promedio en cada ítem de gasto de los hogares dentro de cada quintil para determinar el pago promedio del IT de los hogares.

3.6.1. Resultados

Los resultados del estudio con respecto al impacto social del impuesto a las transacciones en Bolivia demuestran resultados similares a los del IVA, que no es un impuesto regresivo, y que más bien es un impuesto progresivo. La tasa efectiva promedio del IT pagada sobre el consumo por el quintil más bajo de hogares es 1.76% y aumenta a 2.03% para el 20% de hogares con niveles más altos de consumo. La progresividad también se muestra entre el primer y el segundo quintil de consumo con una tasa efectiva promedio 1.76% contra 1.89%, y entre el segundo y el tercer quintil 1.89% contra 1.94%, respectivamente. Del tercer al cuarto quintil de gasto la tasa promedio del impuesto disminuye de 1.94% a 1.89% respectivamente, pero aumenta para la categoría de hogares del 20% de gasto más alto a una tasa efectiva promedio del IT de 2.03% (Ver Anexo F).

Cuadro 10

Tasa efectiva promedio del IT por grupo y quintil de consumo

GRUPO DE CONSUMO	TOTAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Alimentos dentro del hogar	1.88%	2.13%	2.24%	2.25%	2.41%	2.28%
Bienes no alimentarios	2.10%	1.88%	1.82%	1.67%	1.80%	1.79%
Educación	1.95%	1.32%	1.14%	1.27%	1.92%	1.75%
Alimentos fuera del hogar	0.73%	1.08%	1.00%	0.99%	1.12%	1.06%
Vivienda, servicios básicos	1.08%	1.43%	1.76%	1.84%	1.99%	1.85%
Bienes durables	2.10%	2.17%	2.18%	2.23%	2.39%	2.34%
Total	1.76%	1.89%	1.94%	1.89%	2.03%	1.97%

Elaboración propia.

³⁵ El RUA, Registro Único Automotor, es un ente donde participan los Gobiernos Municipales, el Gobierno Central y la Policía Nacional.

³⁶ Ver Cossío M., F. (1995). *Estimación de la evasión en el impuesto a las transacciones en Bolivia*.

El Cuadro 10 muestra la tasa efectiva promedio que paga cada quintil de consumo para cada categoría de grupo de consumo. El quintil más alto de hogares paga en promedio 15% más IT por unidad de gasto que el quintil más bajo de hogares. Cuando se compara el quintil más alto de hogares con el segundo quintil, el quintil más alto paga aproximadamente 7% más por unidad de gasto. Si se compara con el tercer y cuarto quintil de hogares el quinto quintil paga aproximadamente 4 y 7% más por unidad de gasto, respectivamente.

Los hogares del área rural pagan una menor tasa efectiva promedio del IT de 1.85% en comparación con los del área urbana donde la tasa efectiva promedio es de 1.99%.

Cuadro 11

Tasa efectiva promedio del IT por grupo y quintil de consumo

GRUPO DE CONSUMO	URBANO						RURAL					
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Alimentos dentro del hogar	2.16%	2.21%	2.29%	2.27%	2.41%	2.33%	1.79%	2.02%	2.11%	2.15%	2.44%	2.05%
Bienes no alimentarios	1.78%	1.73%	1.66%	1.61%	1.79%	1.74%	2.19%	2.08%	2.31%	2.13%	2.27%	2.19%
Educación	1.12%	1.11%	1.10%	1.29%	1.94%	1.77%	2.30%	1.65%	1.26%	1.12%	1.25%	1.40%
Alimentos fuera del hogar	0.53%	1.10%	0.96%	0.95%	1.12%	1.05%	1.00%	1.03%	1.24%	1.37%	1.07%	1.17%
Vivienda, servicios básicos	2.07%	1.78%	2.02%	1.94%	2.04%	2.00%	0.57%	0.74%	0.85%	1.06%	0.92%	0.82%
Bienes durables	2.10%	2.20%	2.20%	2.24%	2.40%	2.36%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%
Total	1.89%	1.92%	1.96%	1.89%	2.03%	1.99%	1.71%	1.83%	1.90%	1.89%	1.88%	1.85%

Elaboración propia.

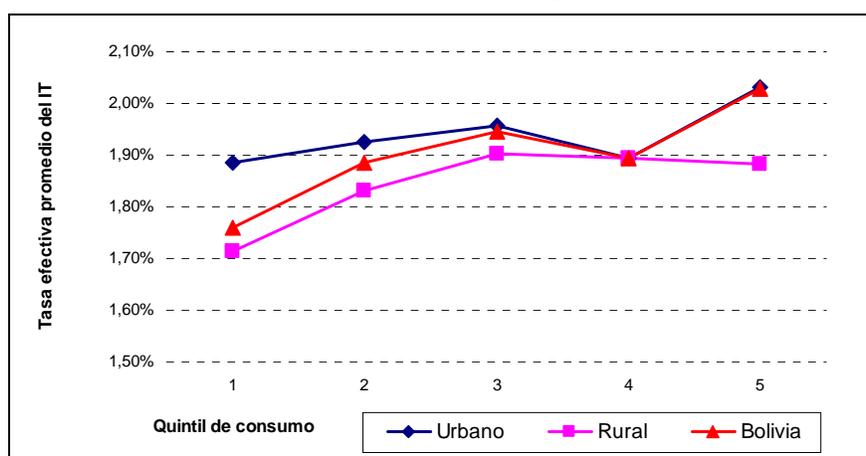
El Cuadro 11 muestra las tasas efectivas promedio del IT para los hogares por quintil de consumo por área. Para cada quintil de consumo la tasa pagada en el área rural es menor que la que se paga en el área urbana. Por ejemplo, los más pobres pagan una menor tasa promedio de impuesto si se encuentran en el área rural que lo que pagarían encontrándose en el área urbana, 1.71% contra 1.89%, respectivamente. Los hogares del mayor grupo de consumo del área rural también pagan una menor tasa efectiva promedio del IVA que los del área urbana, 1.88% contra 2.03%, respectivamente.

El análisis de las áreas urbanas y rurales por separado demuestra que el grado de progresividad del IT es menor en ambos casos que para el país en su conjunto. Es más, en el área rural el impuesto es regresivo a partir del tercer quintil, ya que el quinto quintil paga una tasa efectiva promedio de 1.88% y el tercer quintil 1.90%, es decir, que el quintil más alto de consumo paga en promedio 1% menos IT por unidad de gasto que el tercer quintil, y lo mismo sucede cuando se compara el cuarto y quinto quintil, ya que pagan 1.89% contra 1.88%, respectivamente.

En el área urbana el grado de progresividad es menor que el total nacional, ya que el quintil más alto de hogares paga en promedio 14% más IT por unidad de gasto que el quintil de más bajo consumo. El grado de progresividad del impuesto es menor porque la reducción de la tasa promedio es mayor para los grupos de alto consumo en el área rural en comparación con los grupos de bajo consumo. El Gráfico 5 demuestra la tasa efectiva promedio del IT para cada quintil de consumo para el área rural, el área urbana y para Bolivia.

Gráfico 5

Tasa efectiva promedio del IT por quintil de consumo



El cálculo de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestra los mismos resultados que se observan en el análisis de las tasas efectivas para el IT. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base a la carga tributaria efectiva es de 0.48, lo que demuestra que la carga tributaria está distribuida de forma menos equitativa que el consumo, es decir, que los que tienen mayor consumo pagan proporcionalmente más IT. El índice de Kakwani es igual a 0.013, demostrando que la diferencia entre la distribución del consumo y de la carga tributaria es positiva y, por ende que, el IT es levemente progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.0003, lo que indica que el coeficiente de Gini del consumo con IT es levemente mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del consumo sin IT, es decir, que la distribución del consumo es (ligeramente) más equitativa después de impuestos o que el impuesto es levemente progresivo. El Cuadro 12 presenta un resumen del análisis de incidencia del IT.

Cuadro 12

Cuadro Resumen: Impuesto a las transacciones (IT)

Categorías		IT/Cons.	% Rec. IT
Tasa Nominal del IT	3.00 %		
Impuesto sobre múltiples etapas y en cascada			
Recaudaciones (2000)			
IT Mercado Interno	1,005 Bs. Millones		
IT Importaciones	0 (no gravadas)		
Total recaudación IT	1,005 Bs. Millones		
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0.472 Consumo/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0.485 IT/Capita		
Índice Kakwani	0.013 (>0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	0.0003 (>0 = progresivo)		
		Bolivia (total)	1.97% 100%
		1 más pobre	1.76% 2%
		2	1.89% 8%
		3	1.94% 13%
		4	1.89% 21%
		5 más rico	2.03% 56%
		Prom. Rural	1.85% 18%
		Prom. Urbano	1.99% 82%

Elaboración propia.

3.6.2. Conclusiones

Los resultados del análisis empírico demuestran que el IT es un impuesto progresivo, lo cual muestra que los hogares de mayor consumo en promedio tributan en mayor proporción que los más pobres. Las principales razones son similares a las del IVA: la propia naturaleza de la estructura del consumo en un país con altos niveles de pobreza y a las realidades que enfrentan

las administraciones tributarias. El estudio demuestra que un importante conjunto de productos y servicios jurídicamente sujetos al IT, en la realidad, no se someten al impuesto y que otro significativo conjunto están sujetos al impuesto únicamente si son adquiridos en establecimientos que tributan.

Al igual que para el IVA, el IT no es un impuesto de cobertura integral y en países en desarrollo la cobertura es significativamente menor. En un país como Bolivia, con altos niveles de pobreza, los productos y servicios más difíciles de gravar, que en la práctica escapan a la tributación, son consumidos en su mayoría por los más pobres.

Otra importante conclusión que se puede observar en los resultados es que el hecho de que el impuesto a las utilidades de las empresas sea considerado como pago a cuenta del IT no presenta beneficios a los consumidores, ya que la tributación efectiva de los hogares es correspondiente a las recaudaciones promedio (ver sección 3.10).

3.7. Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados

El impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD) grava la comercialización de hidrocarburos y sus derivados, sean producidos internamente o importados. Las tasas del impuesto son específicas por litro o unidad de medida equivalente (ver Anexo A). Los productos sujetos al impuesto son: gasolina (premium y especial), diesel oil, jet fuel, aceites (automotriz e industrial), grasas y lubricantes. Por otra parte, la reforma tributaria de 2003 abre la posibilidad para que el Poder Ejecutivo, mediante reglamentación, incluya otros hidrocarburos y derivados similares en la lista de productos gravados.

Debido a que se recauda la mayor parte del IEHD directamente de las empresas de refinería y de las empresas importadoras de diesel oil, se calcula que la evasión del impuesto es mínima. Por tanto, el estudio supone que la totalidad de los productos gravados pagan el impuesto y no se utiliza la matriz de coeficientes tributarios utilizada para el IVA y el IT.

El análisis de la tasa efectiva del IEHD para cada quintil de consumo se basa en el gasto reportado en la encuesta de hogares del 2000 para cuatro grupos de bienes y servicios directamente relacionados con los hidrocarburos y derivados: servicios de transporte público, gastos operativos y mantenimiento del vehículo, transporte del colegio, fuel, kerosén, GLP y gas para cocinar (ítems 24, 30, 46 y 64 de la encuesta, respectivamente), para el turismo que contiene un significativo componente de transporte y para los alimentos consumidos dentro y fuera del hogar.

Se estima que el consumo en servicios de transporte contiene un promedio de 85% de insumos gravados (gasolina y diesel), y que los gastos operativos y mantenimiento del vehículo reportados, debido a que incluyen el combustible y los lubricantes para los automotores, tienen un componente de 70%. Por otro lado, pese a que la partida fuel, kerosén, GLP y gas para cocinar se compone enteramente de hidrocarburos y derivados, únicamente algunos se encuentran gravados, así, se estima que el 80% del consumo está gravado. Finalmente, se estima que el turismo tiene un componente gravado del 20%, y que los dos grupos de alimentos, consumidos fuera y dentro del hogar, tienen un componente de transporte gravado por el IEHD equivalente al 15%.

El cálculo de la tasa impositiva promedio del IEHD para cada una de las partidas de consumo mencionadas es un ejercicio complicado, porque para los dos productos más importantes, la gasolina especial y el diesel, ésta cambia junto con la variación internacional del precio de estos derivados del petróleo. Para mantener los precios de la gasolina y el diesel congelados en el mercado interno, y que al mismo tiempo las empresas petroleras obtengan un precio

equivalente al promedio internacional, las tasas del impuesto funcionan como un resorte; cada vez que los precios internacionales suben el impuesto se ajusta hacia abajo y cuando los precios bajan el impuesto se incrementa.

El estudio utiliza la tasa específica (por litro) para cada producto en el mismo mes y año de los datos de consumo de la encuesta de hogares (noviembre 2000) y las convierte a tasas porcentuales para utilizarlas en el cálculo. Estas son: gasolina especial 37.5%, gasolina premium 51.5%, diesel oil 23.2%, gasolina de aviación 2.4% y aceites y grasas lubricantes 17.7%. A su vez, el estudio utiliza estas tasas para calcular una tasa promedio ponderada que se aplica a cada grupo de consumo (ver Anexo G). Debido a que los valores de consumo de la encuesta incluyen el IEHD, se ajustaron los valores del consumo quitándoles el impuesto.

Finalmente, para obtener el IEHD efectivamente pagado para cada ítem de consumo incluido en el análisis, para cada quintil, se multiplicaron los valores de consumo promedio para cada ítem de gasto de los hogares sujeto al IEHD para cada quintil de consumo por los coeficientes de contenido gravado y por las respectivas tasas ponderadas del IEHD para cada grupo de gasto.

3.7.1. Resultados

Los resultados del estudio con respecto al impacto social del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados en Bolivia demuestran que es un impuesto proporcional o levemente regresivo, y que grava en menor proporción a los grupos de mayor consumo. Si bien los quintiles de mayor consumo contribuyen con la mayor parte de las recaudaciones, cuando se compara el consumo promedio con la recaudación promedio de los hogares por quintil, la tasa efectiva es mayor para los quintiles de menor consumo. El Cuadro 13 muestra las recaudaciones mensuales promedio del IEHD en bolivianos del 2000 por grupos de gasto y quintiles de consumo. El quintil de mayor consumo aporta en promedio 127 bolivianos mensuales a las recaudaciones del IEHD, mientras que el quintil de más bajo consumo en promedio 6 bolivianos.

Cuadro 13

**Recaudación promedio del IEHD por grupo y quintil de consumo
(Bs. del 200/ mes)**

GRUPO	TOTAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Servicios de transporte público	1.6	5.9	11.3	18.8	35.4	14.4
Gastos op. y mant. del vehículo	0	0.3	0.6	3	23.9	5.6
Transporte del colegio	0.1	0.5	1.8	4	15.7	4.4
Fuel, Kero, GLP, gas p/cocinar	0.5	1.6	2.4	3.1	4.2	2.3
Turismo	0	0	0	0.1	1.8	0.4
Alimentos fuera y dentro del hogar	4.2	12.4	19.1	28.4	46.4	21.8
Total	6.3	20.8	35.3	57.4	127.5	48.9

Elaboración propia.

El promedio de IEHD pagado sobre su consumo por el quintil más bajo de hogares es 3.05% y disminuye a 3.04% para el 20% de hogares con niveles más altos de consumo. La regresividad también se muestra entre el tercer y el cuarto quintil de consumo con una tasa efectiva promedio 3.48% contra 3.39%, respectivamente. Entre el segundo y el tercer quintil la tasa promedio del impuesto se incrementa de 3.28% a 3.48%, respectivamente, pero ambos

contribuyen en mayor proporción que la categoría de hogares del 20% de consumo más alto (Ver Anexo G).

Cuadro 14

Tasa efectiva promedio del IEHD por grupo y quintil de consumo

GRUPO	TOTAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Urbano	3.57%	3.48%	3.64%	3.43%	3.04%	3.22%
Rural	2.84%	2.98%	2.95%	3.14%	2.98%	2.98%
Total	3.05%	3.28%	3.48%	3.39%	3.04%	3.19%

Elaboración propia.

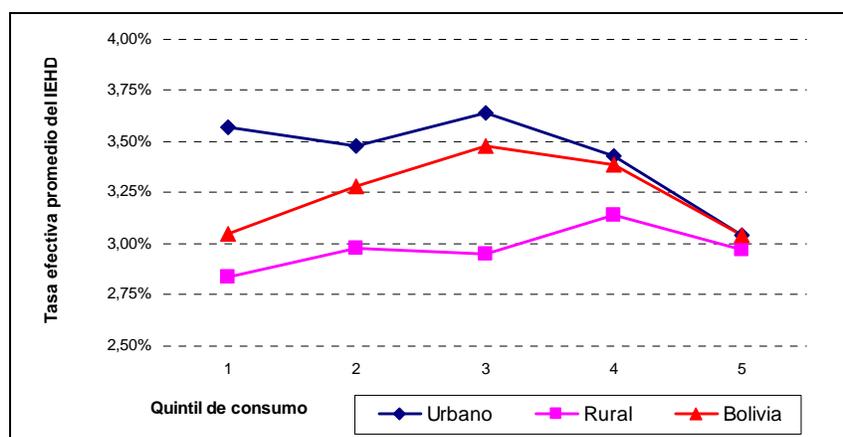
El Cuadro 14 muestra la tasa efectiva promedio del IEHD que paga cada quintil sobre el total del consumo promedio en el área urbana, rural y para Bolivia. El quintil más alto de hogares paga una tasa efectiva prácticamente idéntica por unidad de gasto que el quintil más bajo de hogares. Cuando se compara el quintil más alto de hogares con el segundo quintil, el más alto paga aproximadamente 7% menos por unidad de gasto. Si se compara con el tercer y cuarto quintil de hogares, el quinto quintil paga aproximadamente 12 y 10% menos por unidad de gasto, respectivamente.

Los hogares del área rural pagan una menor tasa efectiva promedio del IEHD de 2.98% en comparación con los del área urbana donde la tasa efectiva promedio es de 3.22%. Para cada quintil de consumo la tasa pagada en el área rural es menor que la que se paga en el área urbana. Por ejemplo, los hogares del primer quintil pagan una menor tasa promedio de impuesto si se encuentran en el área rural que lo que pagarían encontrándose en el área urbana: 2.84% contra 3.57%, respectivamente. La diferencia es menor para los hogares del mayor grupo de consumo, ya que en el área rural la tasa efectiva promedio es muy cercana a la del área urbana, 2.98% contra 3.04%, respectivamente.

El análisis de las áreas urbanas y rurales por separado demuestra que el grado de regresividad del IEHD es evidente en las ciudades. En el área urbana el quintil más alto de hogares paga en promedio 15% menos IEHD por unidad de gasto que el quintil más bajo de hogares, y una relación similar se mantiene para el segundo, tercer y cuarto quintil, donde el quintil de mayor consumo paga 12%, 16% y 11% menos IEHD por unidad de gasto, respectivamente. Por otro lado, en el área rural no se puede concluir sobre la regresividad del impuesto, ya que el quintil de mayores ingresos paga una tasa efectiva 4% mayor a la del primer quintil, y prácticamente idéntica a las tasas del segundo y tercer quintil. El grado de regresividad del impuesto es menor porque la reducción de la tasa promedio es mayor para los grupos de mayor consumo en el área rural en comparación con los grupos de bajo consumo.

Gráfico 6

Tasa efectiva promedio del IEHD por quintil de consumo



El Gráfico 6 demuestra la tasa efectiva promedio del IEHD para cada quintil de consumo para el área rural, el área urbana y para Bolivia.

El cálculo de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestra resultados similares a los observados en el análisis de las tasas efectivas del IEHD. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base a la carga tributaria efectiva es de 0.45, lo cual demuestra que la carga tributaria está distribuida de forma más equitativa que el consumo, es decir, que los que tienen mayor consumo pagan proporcionalmente menos IEHD. El índice de Kakwani es igual a -0.016, demostrando que la diferencia entre la distribución del consumo y de la carga tributaria es negativa y, por ende, que el IEHD es regresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a -0.0005, lo que indica que el coeficiente de Gini del consumo con IEHD es levemente menor (más cercano a 0) que el coeficiente Cuasi-Gini del consumo sin IEHD, es decir, que la distribución del consumo es (ligeramente) menos equitativa después de impuestos o que el impuesto es levemente regresivo. El Cuadro 15 presenta un resumen del análisis de incidencia del IEHD.

Cuadro 15

Cuadro Resumen: Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)

Categorías			IEHD/Cons. % Rec. IEHD	
Tasas del IEHD	En Bs. por unidad de medida			
Productos Gravados	Hidrocarburos y sus derivados		Bolivia (total)	3.19% 100%
Recaudaciones (2000)			1 más pobre	3.05% 3%
IEHD Mercado Interno	1,190	Bs. Millones	2	3.28% 8%
IEHD Importaciones	198	Bs. Millones	3	3.48% 14%
Total recaudación IEHD	1,387	Bs. Millones	4	3.39% 23%
Efectos Distributivos			5 más rico	3.04% 52%
Coefficiente Gini	0.472	Consumo/Capita	Prom. Rural	2.98% 18%
Coefficiente Cuasi-Gini	0.456	IEHD/Capita	Prom. Urbano	3.22% 82%
Índice Kakwani	- 0,016	(>0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	- 0,0005	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

3.7.2. Conclusiones

Los resultados del análisis empírico demuestran que el IEHD es un impuesto levemente regresivo, lo cual revela que los grupos de mayor consumo tributan en menor proporción que los grupos más pobres. Las tres principales razones son: que la estructura del consumo de todos los quintiles incluye el transporte de forma generalizada, que la incidencia del transporte

en el resto de bienes y servicios es importante y que la totalidad del consumo de combustibles está gravado efectivamente por el IEHD.

La amplia base tributaria y la facilidad en el control y cumplimiento de un impuesto a los hidrocarburos y sus derivados son factores importantes; sin embargo, sus impactos en la distribución de la carga tributaria también deben ser tomados en cuenta. En países con altos niveles de pobreza los impuestos sobre algunos productos, fáciles de gravar como los hidrocarburos, pueden contener altos grados de regresividad. Por sus ventajas administrativas no es recomendable cambiar o eliminar este impuesto; sin embargo, debido a que permanentemente se plantean incrementos en sus tasas impositivas es fundamental tomar en cuenta también los impactos distributivos.

3.8. Impuesto a los consumos específicos

El impuesto a los consumos específicos (ICE) grava la venta en el mercado interno e importaciones definitivas de tabaco, bebidas alcohólicas y refrescantes y vehículos automotores. El impuesto tiene tasas específicas por litro para las bebidas y tasas porcentuales para cigarrillos, tabacos y automotores (ver Anexo A). En el caso de la cerveza, de las bebidas gaseosas y de los cigarrillos, producidos en el mercado interno, el impuesto se recauda directamente de las empresas productoras, por lo que se calcula que la evasión del ICE para estos productos no es significativa. El caso es diferente para el remanente de las bebidas alcohólicas, que son en su mayoría productos importados, donde se observan importantes niveles de contrabando y evasión³⁷. En el caso de vehículos automotores, el hecho que deban estar registrados permite que los niveles de evasión del impuesto sean menores.

A excepción del tabaco, la encuesta de hogares del 2000 no contiene la desagregación de dónde fueron adquiridos los productos sujetos al ICE (supermercado, galería, feria, calle, etc.), por tanto, el estudio estima que la totalidad de los productos gravados pagan el impuesto efectivamente y no se utiliza la matriz de coeficientes tributarios utilizada para el IVA y el IT. El análisis de la tasa efectiva del ICE para cada quintil de consumo se basa en el gasto reportado en la encuesta para cinco grupos de bienes y servicios sujetos al impuesto: tabaco, cerveza y otras bebidas alcohólicas, gaseosas y jugos, automóviles, motocicletas (ítems 16, 54, 55, 76 y 79, respectivamente).

La tasa impositiva del ICE para cigarrillos (rubios y negros), cigarros y tabaco para pipa es de 50%. La tasa impositiva general para la importación de vehículos automotores y motocicletas es de 18%, existe una rebaja para vehículos de servicio público de 10 a 18 pasajeros que tienen una tasa de 10%, y exenciones para automotores de alto tonelaje y de servicios de seguridad y de salud. Debido a que no existe información detallada sobre el gasto en automóviles por quintil de consumo, el estudio aplica la tasa general del 18% (ver Anexo H).

Las tasas impositivas específicas por litro para las bebidas alcohólicas, gaseosas y jugos son convertidas a tasas porcentuales en el análisis. Para las bebidas gaseosas y jugos se observa una tasa equivalente promedio de 8% para el año 2000, y para las bebidas alcohólicas se aplica la tasa equivalente promedio aplicable a la cerveza de 18%. Debido a que los valores de consumo de la encuesta incluyen el ICE, se ajustaron los valores del consumo quitándoles el impuesto.

³⁷ Ver Delgadillo M.F., y Calderón C. (1996). *Estimación de la evasión en el impuesto al consumo específico (ICE) 1988-1992*.

Para obtener el ICE efectivamente pagado para cada ítem de consumo incluido en el análisis, para cada quintil, se multiplicaron los valores de consumo promedio para cada ítem de gasto de los hogares para cada quintil de consumo por las respectivas tasas impositivas del ICE.

3.8.1. Resultados

Los resultados del estudio con respecto al impacto social del impuesto a los consumos específicos en Bolivia son significativamente diferentes para los bienes perecederos (bebidas y tabaco) que para los bienes durables (automóviles y motocicletas). El impuesto es en parte regresivo para los bienes perecederos, gravando en menor proporción a los grupos de mayor consumo, mientras que para los bienes durables es progresivo. El Cuadro 16 muestra los resultados de la comparación de la recaudación efectiva del ICE por quintil de consumo con el valor total del consumo por quintil para los grupos de gasto sujetos al impuesto.

El promedio de ICE pagado sobre el total del valor de consumo por el quintil más bajo de hogares es 0.16% e incrementa a aproximadamente 1% para el 20% de hogares con niveles más altos de consumo. Por tanto, si se toma en cuenta la carga tributaria efectiva, incluyendo los bienes durables, se obtienen resultados que denotarían que el impuesto es progresivo (Ver Anexo H).

Cuadro 16

Tasa efectiva promedio del ICE sobre el total de consumo por grupo y quintil de consumo

GRUPO DE CONSUMO	TOTAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Tabaco	0.09%	0.07%	0.04%	0.05%	0.06%	0.06%
Cerveza y otras bebidas alcohólicas	0.04%	0.08%	0.11%	0.14%	0.10%	0.11%
Gaseosas y jugos	0.03%	0.04%	0.05%	0.06%	0.04%	0.05%
TOTAL BIENES PERECEDEROS	0.155%	0.192%	0.212%	0.252%	0.207%	0.215%
Automóvil	0.00%	0.08%	0.09%	0.20%	0.71%	0.45%
Motocicleta	0.00%	0.02%	0.04%	0.03%	0.06%	0.05%
TOTAL BIENES DURABLES	0.000%	0.097%	0.126%	0.227%	0.776%	0.500%
TOTAL ICE	0.16%	0.29%	0.34%	0.48%	0.98%	0.71%

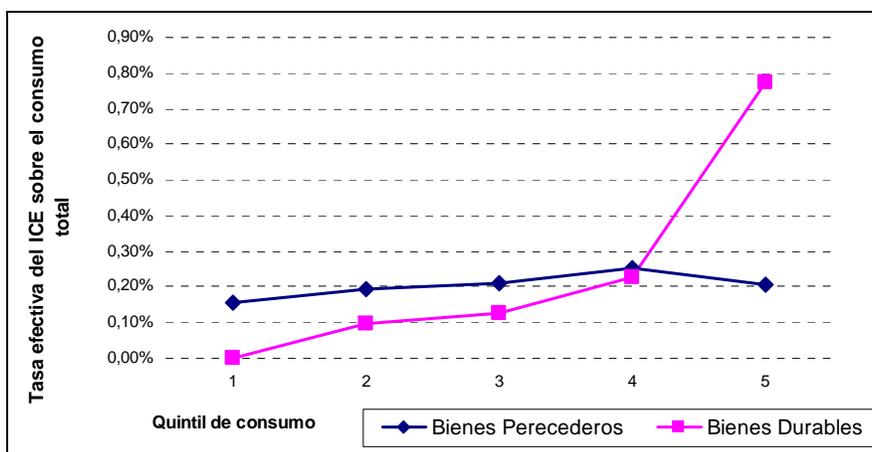
Elaboración propia.

El ICE sobre automóviles y motocicletas demuestra un grado de progresividad elevado, la tasa efectiva que pagan los hogares de mayor consumo es cinco veces mayor a la que pagan los del primer quintil de consumo. Un grado similar de progresividad se observa si se compara la tasa efectiva del quintil más alto de hogares con las del tercer y cuarto quintil, pagando aproximadamente 190 y 100% más ICE sobre automotores, respectivamente.

Las conclusiones son opuestas si se excluyen del análisis los bienes durables; la tasa efectiva promedio de ICE que se paga por el consumo de tabaco y bebidas gaseosas y alcohólicas muestra una tenue regresividad en el ICE. El quintil de mayor consumo paga en promedio 0.20% mientras que para el tercer y cuarto quintil la tasa efectiva es 0.21% y 0.25%, respectivamente. En resumen, el quintil de mayor consumo paga 18% menos ICE que el cuarto quintil. Los dos quintiles de menores ingresos tienen una tasa menor a la del mayor quintil, lo cual demuestra que el impuesto no es regresivo en todos los tramos. El Gráfico 7 muestra la tasa efectiva promedio del ICE sobre el total de consumo, para bienes durables y bienes perecederos, por grupo y quintil.

Gráfico 7

Tasa efectiva promedio del ICE por grupo y quintil de consumo



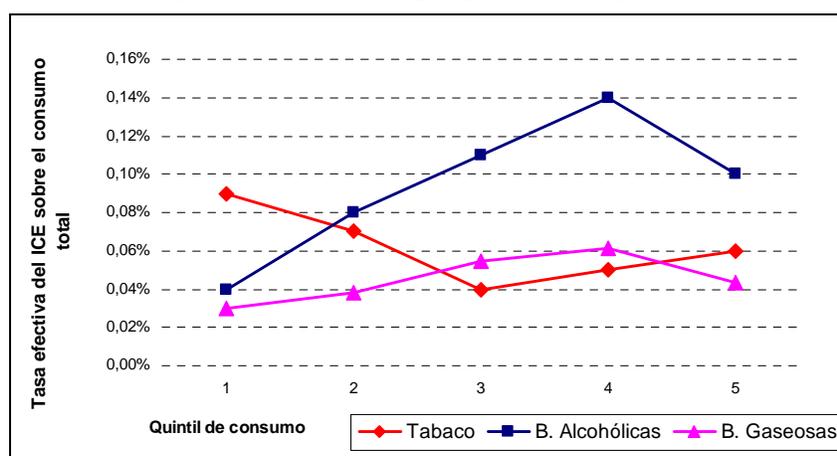
El análisis de los bienes perecederos sujetos al ICE por separado demuestra distintos grados de progresividad y regresividad. Para los productos del tabaco se puede observar un grado de regresividad significativo, ya que los tres quintiles de mayor ingreso pagan una tasa efectiva del ICE menor que los dos quintiles de menor consumo. En promedio, el quintil de menor consumo paga 29% más impuesto sobre el consumo de tabaco que el quinto quintil, y 49% más que el tercer quintil.

Para la cerveza y otras bebidas alcohólicas el ICE contiene cierto grado de progresividad, ya que en promedio el quintil de menor consumo paga 75% menos impuesto que el cuarto quintil, 69% menos que el tercer y 56% menos que el segundo quintil. En el último tramo, el ICE sobre bebidas alcohólicas demuestra regresividad, ya que el quintil de mayores ingresos tributa en promedio 9% menos y 27% menos que el tercer y cuarto quintil, respectivamente.

En el caso de bebidas gaseosas y jugos de fruta los resultados son similares a los de bebidas alcohólicas, ya que el ICE contiene cierto grado de progresividad en los primeros cuatro tramos; en promedio, el quintil de menor consumo paga 48% menos impuesto que el cuarto quintil, 38% menos que el tercer y 11% menos que el segundo quintil, nuevamente en el último tramo se demuestra regresividad, ya que el quintil de mayores ingresos tributan en promedio 21% y 29% menos que el tercer y cuarto quintil, respectivamente. El Gráfico 8 muestra la tasa efectiva promedio del ICE sobre el total de consumo para cada bien perecedero: tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas gaseosas, por grupo y quintil.

Gráfico 8

Tasa efectiva promedio del ICE por producto y quintil de consumo



El Cuadro 17 muestra la tasa efectiva promedio del ICE que paga cada quintil cuando consume bienes perecederos y durables sobre el total del consumo promedio en el área urbana, rural y para Bolivia. Los hogares del área rural pagan en promedio una mayor tasa efectiva del ICE en ambos casos: para los bienes perecederos la tasa efectiva promedio es de 0.24% para el área rural en comparación con los del área urbana, donde la tasa efectiva promedio es de 0.21%.

Cuadro 17

Tasa efectiva promedio del ICE sobre el total de consumo por área, grupo y quintil de consumo (Bs./ mes)

GRUPO DE CONSUMO	TOTAL					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
BIENES PERECEDEROS						
Urbano	0.14%	0.19%	0.21%	0.25%	0.20%	0.21%
Rural	0.16%	0.20%	0.23%	0.30%	0.35%	0.24%
TOTAL	0.16%	0.19%	0.21%	0.25%	0.21%	0.21%
BIENES DURABLES						
Urbano	0.00%	0.11%	0.14%	0.22%	0.76%	0.53%
Rural	0.00%	0.08%	0.07%	0.30%	1.16%	0.25%
TOTAL	0.00%	0.10%	0.13%	0.23%	0.78%	0.50%

Elaboración propia.

En las bebidas y el tabaco, para cada quintil de consumo, la tasa pagada en el área rural es mayor que la que se paga en el área urbana. Por ejemplo, los hogares del primer quintil pagan una mayor tasa promedio de impuesto si se encuentran en el área rural que lo que pagarían encontrándose en el área urbana, 0.16% contra 0.14%, respectivamente. La diferencia también se da en los hogares del mayor grupo de consumo, ya que en el área rural la tasa efectiva promedio es 0.35% contra 0.20% para el área urbana.

Para los bienes durables las diferencias en la carga tributaria del ICE son mayores, la tasa efectiva promedio es de 0.25% para el área rural en comparación con los del área urbana, donde la tasa efectiva promedio es de 0.53%. Para los quintiles de mayor consumo la tasa pagada en el área rural es mayor que la que se paga en el área urbana; sin embargo, lo contrario sucede para los quintiles de menor consumo. Por ejemplo, los hogares del segundo quintil pagan una menor tasa promedio de impuesto si se encuentran en el área rural que lo que pagarían encontrándose en el área urbana: 0.08% contra 0.11%, respectivamente. La relación es opuesta cuando se comparan los hogares del mayor grupo de consumo en el área rural con el área urbana, ya que la tasa efectiva promedio es 1.16% contra 0.76%, respectivamente. Es decir, los hogares de mayor consumo pagan 52% más ICE sobre bienes durables cuando se encuentran en el área rural.

Los cálculos de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestran similares resultados a los que se observan en el análisis de las tasas efectivas del ICE global. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base a la carga tributaria efectiva es de 0.95, lo cual demuestra que la carga tributaria está distribuida de forma menos equitativa que el consumo, es decir, que los que tienen mayor consumo pagan proporcionalmente más ICE. El índice de Kakwani es igual a 0.47, lo cual demuestra que la diferencia entre la distribución del consumo y de la carga tributaria es positiva y, por ende, que el ICE global es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.0012, lo que indica que el coeficiente de Gini del consumo con impuestos es mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del consumo sin impuestos, es decir, que la distribución del consumo es más equitativa después de impuestos o que el impuesto es progresivo. En este caso, queda demostrada la utilidad del índice de Reynolds-Smolensky, ya que, pese a que el ICE global (que incluye bienes durables) es altamente progresivo, su importancia distributiva no es significativa por ser un impuesto de menor relevancia comparativa. El Cuadro 18 presenta un resumen del análisis de incidencia del ICE.

Cuadro 18

Cuadro Resumen: Impuesto al consumo específico

Categorías		ICE/Cons.	% Rec. ICE
Tasas del ICE	En Bs. por unidad y porcentaje		
Productos Gravados	Tabaco, Bebidas, Automotores	Bolivia (total)	0.71% 100%
Recaudaciones (2000)		1 más pobre	0.16% 1%
ICE Mercado Interno	362 Bs. Millones	2	0.29% 3%
ICE Importaciones	298 Bs. Millones	3	0.34% 6%
Total recaudación ICE	660 Bs. Millones	4	0.48% 15%
Efectos Distributivos		5 más rico	0.98% 75%
Coefficiente Gini	0.472 Consumo/Capita	Prom. Rural	0.50% 14%
Coefficiente Cuasi-Gini	0.946 ICE/Capita	Prom. Urbano	0.74% 86%
Índice Kakwani	0.474 (>0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	0.0012 (>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

3.8.2. Conclusiones

Los resultados del análisis empírico muestran que el ICE sobre automotores es progresivo y que el ICE sobre bebidas y tabaco es regresivo. Los resultados son concluyentes para el caso de bienes durables; sin embargo, en el caso de bienes perecederos el grado de regresividad observado es rebatible. Con información más detallada sobre los hábitos de consumo se podrían observar mayores niveles de regresividad o demostrar progresividad.

A diferencia de los demás impuestos analizados en el presente estudio (IVA, IT e IEHD), la tasa efectiva del ICE sobre bienes perecederos es mayor para todos los niveles de consumo en el área rural en comparación con el área urbana y también el ICE a los bienes durables es mayor en el área rural para los dos quintiles de mayor consumo. En este sentido, en promedio el ICE grava en mayor proporción al área rural que tiene un consumo considerablemente menor al del área urbana.

Pese al grado de regresividad del ICE sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas, el impuesto es atractivo por su potencial desaliento a la compra de productos cuyo excesivo consumo es nocivo para la salud. Este argumento no es igualmente sostenible para el ICE sobre las gaseosas y jugos embotellados que también demuestra grados de regresividad.

El tenue grado de regresividad del ICE sobre bebidas alcohólicas y la reducida carga tributaria sobre los 3 quintiles de mayor consumo se debe, además de los altos niveles de evasión y contrabando, a la estructura de las tasas impositivas del ICE. Las actuales tasas específicas no toman en cuenta el precio de mercado ni el contenido alcohólico de las bebidas³⁸. Si bien emplear tasas específicas idénticas por litro es atractivo para reducir los costos de control para la administración tributaria, no es equitativo, las tasas específicas deben tener una mínima relación con el valor y el contenido alcohólico de los productos.

3.9. Tasa tributaria efectiva: consumo vs. ingreso

Un tema importante es decidir si se quiere comparar el monto efectivo que paga en promedio cada hogar mensualmente en impuestos con el promedio de su consumo o con el de su

³⁸ Si se convierten las tasas específicas por litro actuales a valores porcentuales, algunos licores costosos de alto contenido alcohólico están sujetos a una tasa equivalente a menos del 1% mientras que un litro de cerveza paga en promedio 18%. También existe inequidad horizontal respecto a productos similares, donde la versión más barata de un producto está sujeta a una tasa impositiva mayor, por ejemplo, una botella de vino de 15 Bs. está sujeta a una tasa impositiva del 10% mientras que una botella de 100 Bs. a una tasa del 1.5%.

ingreso. Otro tema, bastante diferente e importante en sus implicaciones explicativas de la distribución fiscal, es ordenar los hogares por quintiles respecto de su ingreso promedio. Las siguientes secciones tratan ambos temas por separado.

3.9.1. Ingreso de los hogares por quintiles de consumo

Los resultados observados en los anteriores títulos siempre han calculado la tasa tributaria efectiva de cada impuesto (IVA, IT, IEHD e ICE) comparando, para cada quintil de consumo, su carga tributaria efectiva contra su consumo promedio. Los resultados han demostrado diferentes grados de regresividad y progresividad dependiendo del impuesto en análisis. Sin embargo, surge la pregunta: ¿cuáles serían los resultados si se comparan las tasas efectivas de cada impuesto con el ingreso promedio en vez del consumo promedio? El siguiente análisis compara la carga tributaria efectiva con el ingreso promedio de cada quintil de consumo.

La metodología de cálculo de la carga tributaria efectiva para cada quintil de consumo es la misma a la utilizada en las anteriores secciones; sin embargo, el parámetro de comparación ahora es el ingreso promedio de los hogares correspondiente a cada quintil de consumo. La fuente de los datos del ingreso promedio es la misma encuesta de hogares del INE para el año 2000.

Los resultados muestran que para los tres quintiles más pobres la tasa efectiva promedio, para los cuatro impuestos, es menor cuando la base de comparación es el ingreso. La carga tributaria total promedio para los hogares del primer quintil representa 7.7% de su ingreso promedio mientras que representa 10.4% de su consumo promedio, es decir, la tasa efectiva promedio es 36% mayor sobre su consumo promedio. Sucede lo mismo para el segundo y tercer quintil que tienen tasas efectivas sobre el consumo promedio mayores en 17 y 9% que sobre el ingreso promedio, respectivamente. El Cuadro 19 muestra las tasas efectivas promedio para cada quintil de consumo, para cada impuesto en análisis, sobre el consumo total promedio y sobre el ingreso total promedio.

Cuadro 19

Tasa efectiva promedio por impuesto por quintil de consumo sobre el ingreso y el consumo (%)

IMPUESTO	CONSUMO TOTAL PROMEDIO						INGRESO TOTAL PROMEDIO					
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
IVA	5.5%	6.0%	6.2%	6.1%	6.9%	6.9%	4.0%	5.1%	5.7%	6.5%	6.8%	6.3%
IT	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%	2.0%	2.0%	1.3%	1.6%	1.8%	2.0%	2.0%	1.9%
IEHD	3.0%	3.3%	3.5%	3.4%	3.0%	3.2%	2.2%	2.8%	3.2%	3.6%	3.6%	3.1%
ICE	0.16%	0.29%	0.34%	0.48%	0.98%	0.71%	0.11%	0.25%	0.31%	0.51%	0.51%	0.69%
Total	10.4%	11.4%	12.0%	11.9%	13.0%	12.4%	7.7%	9.7%	10.9%	12.7%	12.7%	12.0%

Elaboración propia.

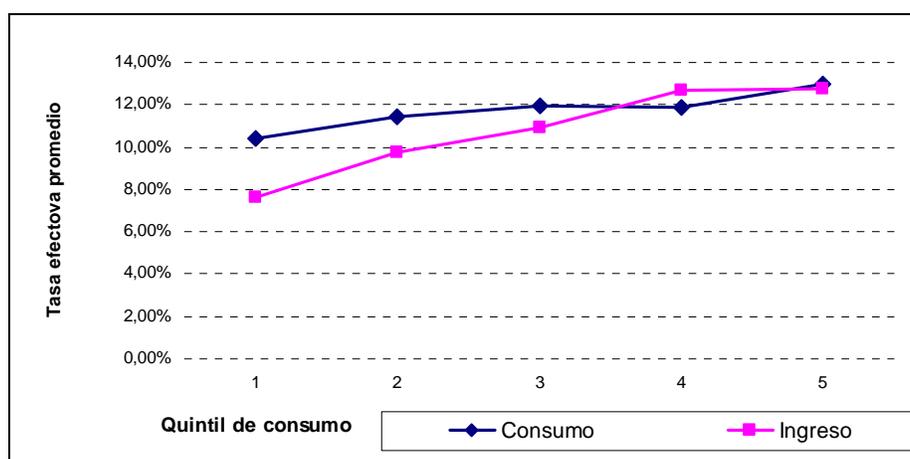
Para el cuarto quintil los resultados son diferentes, ya que la tasa efectiva promedio, para los cuatro impuestos, es mayor cuando la base de comparación es el ingreso. La carga tributaria total promedio para los hogares del cuarto quintil representa 12.7% de su ingreso promedio mientras que representa 11.9% de su consumo promedio, es decir, que la tasa efectiva promedio es 6% menor sobre su consumo promedio. Para el quintil de los hogares más ricos los resultados demuestran que la carga tributaria de todos los impuestos no varía representativamente si es comparada con su ingreso promedio o con su consumo promedio.

Para los cuatro impuestos el grado de progresividad es mayor cuando se utiliza el ingreso promedio como base del análisis. El hecho de que la tasa efectiva de los impuestos sea casi

idéntica respecto al ingreso o al consumo promedio para el quinto quintil, pero que muestre una marcada diferencia en los quintiles de más bajos ingresos, demuestra que el grado de progresividad es mayor sobre el ingreso. El efecto se puede ver claramente en el Gráfico 9, que muestra las tasas efectivas promedio para cada quintil de consumo, para el total de los impuestos en análisis, sobre el consumo promedio y sobre el ingreso promedio.

Gráfico 9

Tasa efectiva total (IVA, IT, IEHD e ICE) sobre el consumo promedio e ingreso promedio por quintil de consumo



El análisis de la carga tributaria efectiva con base en el ingreso promedio de cada quintil de consumo, para las áreas urbanas y rurales por separado, es consistente con los resultados observados, es decir, la tasa efectiva de los impuestos demuestra que el grado de progresividad es mayor cuando se utiliza el ingreso promedio como base del análisis. Una importante diferencia que se observa en los resultados es que cuando se utiliza el consumo como base del análisis, la carga tributaria total promedio es siempre menor en el área rural que en el área urbana; sin embargo, cuando se utiliza el ingreso como base de análisis se puede constatar que para el primer, tercer y quinto quintil la carga tributaria es mayor en el área rural. El Cuadro 20 muestra las tasas efectivas promedio para cada quintil de consumo, para el total de impuestos en análisis, por área, sobre el consumo total promedio y sobre el ingreso total promedio.

Cuadro 20

Tasa efectiva promedio total por área por quintil de consumo sobre el ingreso y el consumo (%)

ÁREA	CONSUMO TOTAL PROMEDIO						INGRESO TOTAL PROMEDIO					
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Urbano	11.7%	11.9%	12.2%	11.9%	13.0%	12.6%	7.2%	9.9%	10.9%	12.7%	12.8%	12.3%
Rural	9.9%	10.7%	11.0%	11.6%	12.6%	11.1%	7.9%	9.5%	11.1%	12.2%	13.0%	10.4%
Bolivia	10.4%	11.4%	12.0%	11.9%	13.0%	12.4%	7.7%	9.7%	10.9%	12.7%	12.8%	12.0%

Elaboración propia.

3.9.2. Ingreso de los hogares por quintiles de ingreso

Por las razones discutidas en la sección 3.1.1. se considera que la estimación de la incidencia distributiva de los impuestos es mejor explicada cuando se utilizan datos del consumo de los hogares, dentro de un ordenamiento de quintiles por consumo, como base para la estimación de la carga tributaria efectiva. Estos resultados pueden ser comparados contra el consumo

promedio de los hogares, como a lo largo del presente estudio, o contra el ingreso promedio como en la presente sección (3.9.1). El Anexo I presenta los resultados de una tercera opción o metodología, comúnmente utilizada en la literatura tributaria, que consiste en ordenar los quintiles por niveles de ingreso para calcular la carga tributaria efectiva y comparar los resultados con los ingresos promedio de cada quintil.

El análisis basado en un ordenamiento de los hogares por quintiles de ingreso demuestra resultados diferentes a los observados en el presente capítulo, ya que los cálculos presentan importantes grados de regresividad para todos los impuestos en análisis (IVA, IT, IEHD y ICE). Este hecho se debe a que cuando se ordenan los quintiles por el ingreso promedio de los hogares, el consumo en los quintiles de menor ingreso es marcadamente mayor al ingreso de estos mismos quintiles para el año de la encuesta de hogares (2000), por otro lado, ocurre lo contrario con los quintiles de mayor ingreso, cuyo consumo es marcadamente menor a sus ingresos (ver Anexo D).

Con excepción del estudio de Jenkins (2003) para el IVA en Bolivia, los estudios sobre la incidencia tributaria en Bolivia, Cossío (2001) y Nina (2004), se han basado generalmente en información del ingreso promedio y sus resultados fueron muy similares a los que se obtienen utilizando el ingreso como base del análisis en el presente estudio³⁹. En el Anexo I, cuando se utiliza el ingreso como clasificador y como base de comparación y no se utilizan los coeficientes tributarios para ajustar la base tributaria del IVA y del IT, el sistema tributario muestra regresividad en todos los impuestos (IVA, IT, IEHD e ICE), los hogares del quintil de menores ingresos tienen una carga tributaria equivalente a 25.1% de su ingreso mientras que para el quintil de mayor ingreso ésta representaba 15.2% de su ingreso.

Se puede concluir que los resultados a los que se tiende a llegar clasificando a los hogares por quintiles de ingreso son marcadamente diferentes a los que se observan cuando se utiliza el consumo como base del ordenamiento. Este hecho debe llamar nuestra atención en el momento de tomar decisiones de política pública, ya que las conclusiones podrían llevar a determinaciones erróneas respecto a la política tributaria y su impacto distributivo.

3.10. Consolidación de resultados con las Cuentas Nacionales

Las tasas efectivas promedio calculadas para el IVA, IT, IEHD e ICE a través de los datos de consumo de la encuesta de hogares, fueron comparadas con los agregados macroeconómicos de las cuentas nacionales para comprobar la consistencia de los resultados. El procedimiento consiste en calcular la tasa efectiva promedio para cada impuesto a través de los datos del Producto Interno Bruto, del consumo total de la administración pública, del consumo total de los hogares y de las recaudaciones efectivas para cada impuesto (ver Anexo J).

La tasa efectiva promedio del IVA de 6.55% de los gastos de los hogares es casi idéntica a la tasa promedio efectiva del IVA de 6.57% calculada a través de los datos nacionales agregados de recaudación de IVA y del consumo total de los hogares privados para el año 2000. Por tanto, se puede concluir que no se está ni sumando ni restando la carga impositiva a medida que se construye el cálculo del IVA pagado a través de los datos de la encuesta de hogares.

En el caso del IT, la tasa efectiva promedio de 1.97% del consumo de los hogares es similar a la tasa efectiva promedio de 1.94% calculada a través de los datos nacionales agregados de

³⁹ Estudios anteriores del autor, basados en información y estimaciones de los ingresos promedio de diferentes grupos poblacionales desagregados según su ingreso, muestran resultados similares. Por ejemplo, en *El sistema impositivo boliviano: sostenibilidad e impactos a los pobres* (Cossío 2001), basado en información del ingreso promedio, se concluía que la carga tributaria para los hogares del quintil más pobre alcanzaba a un 24.3% de su ingreso mientras que para el quintil de mayor ingreso ésta representaba un 13.7% de su ingreso.

recaudación de IT y del Producto Interno Bruto para el año 2000. Cuando se la compara con la estimación del consumo total de los hogares privados es menor en un 0.28%. Por tanto, se puede concluir que no se está ni sumando ni restando la carga impositiva a medida que se construye el cálculo del IT pagado a través de los datos de la encuesta de hogares.

El caso del IEHD es similar al del IVA, ya que la tasa efectiva promedio de 3.19% del consumo de los hogares es idéntica a la tasa efectiva promedio de 3.19% calculada a través de los datos nacionales agregados de recaudación de IEHD y del consumo total de los hogares privados para el año 2000. También, se puede concluir que no se está ni sumando ni restando la carga impositiva a medida que se construye el cálculo del IEHD pagado a través de los datos de la encuesta de hogares.

En el caso del ICE, la tasa efectiva promedio de 0.71% del consumo de los hogares es diferente a la tasa efectiva promedio de 1.40% calculada a través de los datos nacionales agregados de recaudación de ICE y del Producto Interno Bruto para el año 2000. Esto probablemente se debe a que en enero del año 2000 se introdujeron importantes incrementos en las tasas del ICE, que produjeron importantes despidos laborales y descontento de la población, así, éstas fueron repuestas a sus niveles originales a fines del primer trimestre del 2000. El hecho se hace evidente cuando se observan las tasas efectivas de las cuentas nacionales para el 2001 y 2002, de 0.71% y 0.81%, respectivamente. Por tanto, también se puede concluir que no se está ni sumando ni restando la carga impositiva a medida que se construye el cálculo del ICE pagado a través de los datos de la encuesta de hogares.

4. INCIDENCIA DE LA POLÍTICA DEL GASTO PÚBLICO

Los potenciales impactos de la política del gasto social sobre la distribución del ingreso son bastante mayores a los de la política tributaria. Cuando se pretende enfocar un impuesto sobre un segmento poblacional específico, la base tributaria se reduce y, a menudo, el impuesto no recauda ni siquiera lo necesario para su propia administración; esto funciona de manera diferente en la política del gasto público, ya que generalmente el impacto es mayor y los resultados mejores cuando se focalizan grupos, sectores o áreas de intervención.

La incidencia del gasto social generalmente se mide a través de la tasa efectiva del beneficio para cada gasto, es decir, el beneficio promedio percibido del gasto público social como porcentaje del ingreso. Se entiende por un gasto público social progresivo al que a medida que aumentan los ingresos/riqueza de un individuo, éste percibe menor proporción de beneficios del gasto social. Por otro lado, un gasto público social regresivo es aquel donde a medida que los ingresos de un individuo incrementan los beneficios que éste percibe del Estado, vía el gasto público, incrementan representando una mayor proporción de su ingreso. La incidencia distributiva de gasto público determina sobre qué segmento de la población recaen los beneficios del gasto público y en qué proporción, permitiendo definir si el gasto social es progresivo o regresivo.

4.1. Estimación empírica de la incidencia

A pesar de que los impactos distributivos del gasto público son habitualmente mayores a los impactos del sistema tributario, a menudo la estimación empírica de tales impactos es más complicada para el caso del gasto público. La principal complicación se da por el mismo hecho que los beneficios económicos que representan los gastos públicos son difíciles de medir. ¿A qué precio se debe valorar una vida humana para determinar el beneficio de las intervenciones médicas?, ¿cómo se miden los beneficios económicos de la educación primaria y secundaria que engloban mejores posibilidades salariales, menos violencia familiar, menores niveles de crimen, mayores niveles de salud, etc.? Estas dificultades hacen virtualmente imposible el establecer el “verdadero” valor de los beneficios de las inversiones y gastos corrientes sociales, así, los estudios se limitan a estudiar la distribución del gasto social en diferentes grupos de ingreso divididos en quintiles o deciles.

La estimación empírica de cuáles grupos de ingreso y en qué proporción perciben los gastos sociales es también una estimación complicada, ya que a menudo no existen series estadísticas que distingan el nivel de ingreso de los que perciben los beneficios del gasto social. A menudo, no existen registros en las instituciones públicas referentes al nivel de ingresos de quienes

reciben los beneficios, y en los casos que existen, como por ejemplo en el caso de dotación de vivienda subsidiada, los registros generalmente no están sistematizados. En este sentido, el presente análisis utiliza variables recogidas por la encuesta de hogares del año 2000 (MECOVI) y, en algunos casos, de las encuestas de hogares de 1999 y 2002, que permiten estimar la incidencia del gasto público social.

Al igual que para los impuestos, se puede determinar la incidencia distributiva de los gastos públicos a través de la derivación de las curvas de Lorenz y de los respectivos coeficientes de Gini. Así, el presente capítulo calcula la distribución de los beneficios del gasto social y, por ende, la progresividad o regresividad del gasto público o social a través de índices de Gini.

El estudio calcula el coeficiente de Gini (G_i) en base al ingreso per cápita y un Cuasi-Gini (G_g)⁴⁰ en base a gasto social para cada categoría del análisis. Adicionalmente, se utilizan los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky para determinar el grado de progresividad o regresividad del gasto público. El índice de Kakwani (K)⁴¹ demuestra la diferencia entre el índice Gini y el Cuasi-Gini ($K=G_i-G_g$), estableciendo como punto de referencia la distribución del ingreso, para medir la progresividad o regresividad relativa (al ingreso) de cada gasto público en análisis.

Por otro lado, el índice de Reynolds-Smolensky⁴² está basado en la separación de la curva de Lorenz basada en el ingreso antes del subsidio (gasto público social) y la curva de concentración del ingreso después de los subsidios. Se construye un nuevo coeficiente Cuasi-Gini que refleja el ingreso después del subsidio (G_{i+g}) y se lo compara con el coeficiente de Gini con base en el ingreso (G_c), así, el índice de Reynolds-Smolensky ($RS=G_i-G_{i+g}$) demuestra la progresividad o regresividad del gasto público incluyendo su importancia relativa al valor del ingreso.

El estudio analiza los tres sectores más relevantes respecto al gasto público social: educación, salud y pensiones. Estos tres sectores en total representan 81% del gasto social total, y aproximadamente 14% del PIB (ver Cuadro 4). Se excluyen del estudio los gastos de Gestión Social Prefectural, Saneamiento Básico, Urbanismo y Desarrollo Rural, que representan aproximadamente 19% del total del gasto social, porque no existe información relevante para el estudio de la incidencia por quintil de ingreso, debido a que estos gastos cubren un vasto número de proyectos de inversión pública en diferentes áreas, cuyos impactos distributivos dependen de cada proyecto específico.

4.2. Gasto público en educación

A principios de 1993, comienza a funcionar el Consejo Nacional de Educación, ente responsable de analizar y encausar la Reforma Educativa; la Ley de Reforma Educativa (N° 1565) es recién promulgada en la siguiente gestión de gobierno en 1994. Pese a que las encuestas demostraban que la mayoría de la población estaba de acuerdo con la reforma, ésta provocó fuertes enfrentamientos entre el gobierno y el magisterio público. La Ley, además de establecer cambios curriculares, pedagógicos, institucionales y administrativos, toma en cuenta la diversidad cultural en la educación permitiendo la posibilidad de aprender en el idioma materno, publicándose textos en las principales lenguas nativas existentes en el país.

⁴⁰ Es un coeficiente parecido al Gini pero la variable base no es el ingreso ni el consumo, sino el beneficio neto (gasto público social) per cápita.

⁴¹ Kakwani, N. and P. Lambert (1998). *On Measuring Inequity in Taxation: A New Approach*.

⁴² Reynolds, M. and Smolensky, E. (1977). *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*.

Los resultados de la reforma, en algunos casos, son alentadores: se ha incrementado el índice de cobertura bruta de la educación de 72.3% en 1992 a 88.4% para el año 2001, y el índice de la cobertura neta primaria (matriculación) de 66% en 1990 a 97% en el año 2000. Pese a que la cobertura en los primeros años de primaria es comparable con países de mayor desarrollo, el porcentaje de deserción es elevado y se mantiene un grado elevado de analfabetismo en el país. La tasa de permanencia al octavo grado fue de aproximadamente 72% para el año 2001⁴³.

Si bien los índices de cobertura han incrementado notablemente cuando se los compara con la situación existente antes de la reforma educativa, las brechas entre el área urbana y rural, entre hombres y mujeres, y entre diferentes niveles de ingreso, se mantienen en niveles elevados. Una persona de 28 años de edad del quintil de ingreso más alto tiene en promedio 10 años más de escolaridad que una del quintil de ingresos más bajos. Esta brecha se reduce para una persona de 20 años de edad, donde el quintil más alto de ingresos tiene 6 años más de escolaridad.

La diferencia en la tasa de asistencia entre diferentes niveles de ingreso es significativa: a los 15 años de edad el 90% de los niños del primer quintil de ingreso asisten a la escuela, mientras que solamente el 36% de los niños del quintil más bajo asisten a la escuela a esta edad. Los niveles de escolaridad del sistema educativo muestran las marcadas diferencias, entre las áreas rural y urbana, y entre los quintiles de ingreso. El Cuadro 21 muestra los niveles de escolaridad para el área rural y urbana, para las ciudades capitales y para Bolivia para cada quintil de ingreso.

Cuadro 21
Nivel de escolaridad por área y quintil de ingreso

	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Urbano	5.6	6.1	7.1	8.1	10.5	7.5
Rural	3.0	3.4	4.1	4.0	5.0	3.9
Ciudades Capitales	5.8	6.3	7.4	8.4	10.8	7.8
Bolivia	3.6	4.8	5.6	7.1	9.5	6.2

Fuente: UDAPE datos MECOVI 2002.

La distribución del gasto público en educación presenta marcadas diferencias entre diferentes niveles de instrucción, en promedio el 54% del gasto es destinado a la educación inicial y primaria, 14% a la secundaria y alternativa, y el remanente 32% en educación superior universitaria⁴⁴. A primera vista, la asignación global parece premiar a la educación primaria, ya que se estaría destinando más del 50% en este nivel; sin embargo, las cifras de asignación per cápita demuestran una relación muy diferente. El gasto en relación al número de alumnos matriculados demuestra que el gasto per cápita en educación superior universitaria es más de cinco veces (5.3) mayor al gasto en educación inicial y primaria y más de cuatro veces (4.2) que el gasto en educación secundaria.

El Cuadro 22 muestra el nivel de gasto por quintil de ingreso para el año 2002 y el número de alumnos matriculados en cada nivel de instrucción.

⁴³ Ver Informe de Avance y Perspectivas - EBRP (2003).

⁴⁴ En base a datos de Requena (2004) para los años 1999 y 2002.

Cuadro 22

Gasto por nivel de instrucción por quintil de ingreso, 2002

<i>Nivel de instrucción</i>	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Total	Número de Matriculados
Inicial y primaria	444.68	444.66	412.61	314.92	181.13	1,798.0	1,765,845
Secundaria y alternativa	72.69	86.64	112.65	113.98	92.60	478.6	372,201
Superior universitaria	32.48	47.38	177.58	316.82	476.02	1,050.3	194,559
Total	549.9	578.7	702.8	745.7	749.7	3,326.8	2,332,605

Elaboración propia. En base a información de J. C. Requena 2004. (UPF, MECOVI 2002).

El cálculo de la incidencia del gasto en educación para cada nivel de instrucción se basa en comparar el gasto público mensual promedio en educación por quintil con el ingreso promedio de cada hogar por quintil de consumo. El gasto promedio mensual es calculado a través de los gastos corrientes observados para cada quintil y del número de hogares desagregados por quintiles de consumo. Los gastos corrientes observados se basan en los datos de UDAPE y en la desagregación de Requena (2004) y el número de hogares en la encuesta del INE del 2000.

Se utiliza el ingreso promedio desagregado por quintil de consumo para mantener los mismos niveles de ingreso por hogar que se utilizan en la primera parte del estudio y así poder calcular la incidencia fiscal empleando los mismos niveles de ingreso para los impuestos y para el gasto público.

4.2.1. Resultados

Los resultados demuestran que el gasto público en educación inicial y primaria es menor para los quintiles de ingresos más altos. En los primeros años de primaria, la mayor parte de los hogares de los quintiles de menor ingreso hacen uso de la educación pública y para estos años los gastos demuestran beneficiar en mayor proporción a los quintiles de menor consumo. A medida que se incrementa la edad de los niños, la deserción escolar en los quintiles de menor ingreso incrementa y en los últimos años de secundaria el beneficio recae en menor medida sobre los hogares de los quintiles más pobres. En los niveles de educación superior universitaria, los hogares de los quintiles de mayor ingreso son los que se benefician en mayor proporción.

El gasto público total en educación primaria y secundaria para el año 2000 fue de 1,875 millones de bolivianos, aproximadamente 426 millones de Bs. para el quintil más pobre mientras que 225 millones de Bs. para el quintil más rico. Además de que los gastos en educación escolar son en promedio mayores para los quintiles de menores ingresos, cuando se compara el gasto promedio en educación por quintil, con el ingreso promedio por quintil, la diferencia se acrecienta y se puede determinar que la tasa efectiva del beneficio del gasto social en educación tiene un importante grado de progresividad. En el nivel de inicial y primaria, los hogares más pobres perciben beneficios equivalentes a 25% de su ingreso, mientras que los quintiles más ricos perciben un beneficio menor al 1% de su ingreso.

Los gastos públicos en educación secundaria y alternativa también demuestran mayores beneficios per cápita para los más pobres; sin embargo, el grado de progresividad es marcadamente menor que para el nivel de primaria. Los hogares más ricos tienen en promedio un beneficio equivalente a 0.4% de sus ingresos, mientras que los más pobres un beneficio cercano al 4% de su ingreso.

Cuadro 23

Tasa de incidencia de la educación pública por quintil de consumo

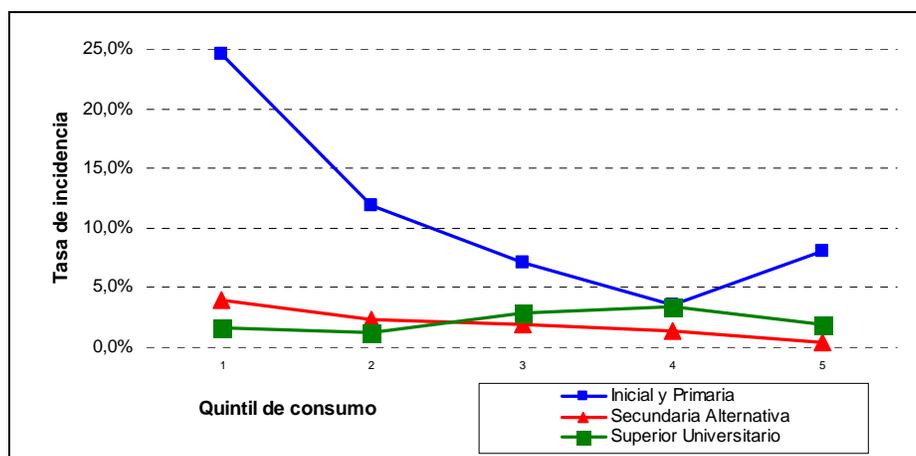
Nivel de instrucción	1 más pobre	2	3	4	5 más rico
Inicial y primaria	24.6%	11.9%	7.1%	3.6%	0.8%
Secundaria y alternativa	4.0%	2.3%	1.9%	1.3%	0.4%
Superior universitaria	1.7%	1.2%	2.9%	3.4%	1.9%
Total	30.3%	15.4%	12.0%	8.3%	3.0%

Elaboración propia. En base a información de INE-MECovi 2000 y Requena (2004).

Los gastos públicos en educación superior universitaria demuestran ser considerablemente regresivos. Además de que los gastos en educación universitaria son en promedio mayores para los quintiles de mayores ingresos, cuando se compara el gasto promedio en educación superior por quintil con el ingreso promedio por quintil, se puede determinar que la tasa efectiva del beneficio del gasto social en educación tiene un importante grado de regresividad. Mientras que para el cuarto quintil de los hogares más ricos el subsidio estatal en educación alcanza en promedio al 3.4% de su ingreso, para los hogares más pobres este representa en promedio 1.7% de su ingreso.

El Gráfico 10 muestra la marcada diferencia distributiva del gasto público en educación dependiendo del nivel de instrucción.

Gráfico 10

Tasa de incidencia del gasto público en educación
(Beneficios netos como porcentaje del ingreso)

Los cálculos de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestran los mismos resultados que se observan en el análisis del beneficio neto como porcentaje del ingreso. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base al gasto per cápita en educación es de 0.1, lo cual demuestra que el beneficio neto de la educación pública está distribuido de forma más equitativa que el ingreso, es decir, que los que tienen mayor ingreso reciben proporcionalmente menos beneficios. El índice de Kakwani es igual a -0.349, lo cual demuestra que la diferencia entre la distribución del ingreso y del beneficio neto en educación es negativa y, por ende, que el gasto público en educación es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.024, reflejando que el coeficiente de Gini del ingreso es mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del ingreso con el subsidio en educación, es decir, que la distribución del ingreso es más equitativa después del

subsidio en educación o que el gasto público en educación es progresivo. El Cuadro 24 presenta un resumen del análisis de incidencia del gasto público en educación.

Cuadro 24

Cuadro Resumen: Gasto público en educación (GP Edu)

Categorías: Matriculados (2002)			GP Edu/In g.	% GP Edu
Inicial y Primaria	1,765.8	Miles de Alumnos	Bolivia (total)	7.44%
Secundaria y Alternativa	372.2	Miles de Alumnos		
Superior Universitaria	194.6	Miles de Alumnos		
Gasto Público (2000)			1 más pobre	30.31%
Primaria y Secundaria	1,875	Bs. Millones	2	15.44%
Superior (Universitaria)	818	Bs. Millones	3	11.98%
Total GP Edu	2,693	Bs. Millones	4	8.33%
			5 más rico	3.04%
Efectos Distributivos			Primaria y Secundaria	5.18%
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita	Superior (Universitaria)	2.26%
Coefficiente Cuasi-Gini	0,100	GP Edu/Capita		
Índice Kakwani	-0,348	(<0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	0,024	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

4.2.2. Conclusiones

El gasto público en educación primaria es más elevado para los grupos de menor ingreso, así, la incidencia de este gasto demuestra un importante grado de progresividad. En promedio, el subsidio del Estado como porcentaje del ingreso es significativamente mayor para los quintiles de menor ingreso que para los quintiles de mayor ingreso.

El gasto en educación secundaria es todavía progresivo; sin embargo, el nivel de progresividad es mucho menor que el observado en el nivel de primaria. Esto se debe principalmente a que los más pobres, después de completar los primeros años de primaria, dejan de asistir a la escuela, así el subsidio del Estado en los últimos grados de secundaria beneficia especialmente a los quintiles de mayor ingreso. Si los esfuerzos para incrementar el nivel de escolaridad de la población más empobrecida continúan y se intensifican, el impacto distributivo de la educación secundaria puede ser mayor.

El gasto público en educación superior universitaria demuestra un importante grado de regresividad. El subsidio del Estado como porcentaje del ingreso es mayor para los quintiles más ricos, demostrando que este gasto público beneficia en menor proporción a los quintiles de menor ingreso.

Si se toma en cuenta que actualmente el gasto por alumno matriculado en el nivel superior universitario es cinco veces mayor al gasto en un alumno de primaria, y que el impacto distributivo del gasto público en educación superior es negativo, los persistentes incrementos en los presupuestos anuales de las universidades no resultan consistentes.

4.3. Gasto público en salud

Las reformas en el sector salud tienden a establecer un nuevo modelo descentralizado y de mayor participación que procura aumentar la cobertura de estos servicios y reducir los niveles de mortalidad y morbilidad de la población⁴⁵. En este marco, se destacan el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, el Seguro Básico de Salud (SBS) y el Seguro Universal Materno Infantil

⁴⁵ Ver Pereira, R. y Jiménez, W. *Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia*.

(SUMI), que garantizan la atención médica gratuita a mujeres gestantes y a menores de cinco años. También es importante el Seguro de Salud para la Vejez, que provee atención médica gratuita a las personas mayores de 65 años.

Pese a que los indicadores de salud muestran sustanciales mejoras en los últimos años, los resultados siguen siendo poco alentadores, ya que la mayoría de la población está todavía excluida del sistema de salud. El reporte de la Organización Mundial de la Salud y de UDAPE del 2004 calcula un índice de exclusión global elevado, que nos muestra que el 77% de la población boliviana se encuentra excluida del sistema de salud en por lo menos alguna dimensión considerada en el cálculo del índice⁴⁶. Este reporte también observa abismales brechas entre diferentes regiones del país, y entre el área rural y el área urbana.

Inclusive en las áreas médicas donde existen seguros específicos de cobertura gratuita los indicadores no son alentadores, por ejemplo, el índice nacional de parto institucional es de 54% para el año del estudio, este bajo índice es mucho más bajo todavía en el área rural. El informe de avance de la EBRP establece que en más de 250 municipios (aproximadamente 80% de los municipios del país), la cobertura es menor al promedio nacional y que para más de un tercio de los municipios (120) la cobertura de parto institucional es del 30%.

Una de las formas de protección en salud más importantes en Bolivia es la afiliación a las Cajas de Salud que representan un sistema de seguridad social de corto plazo. Pese a su importancia, la cobertura de este sistema es baja; debido a que en Bolivia el subsistema de la seguridad social de corto plazo se basa en un modelo de corte bismarckiano, donde la relación formal obrero patronal es un requisito para afiliarse a las Cajas de Salud, los altos niveles de informalidad, en parte, explican los altos niveles de exclusión en salud⁴⁷. Otro indicador importante que refleja los altos niveles de exclusión es el hecho que las diez Cajas de Salud con representatividad nacional sólo cuentan con infraestructura en el área urbana.

Cuadro 25

Afiliación y atención en Cajas y Seguros de Salud por quintil de ingreso

	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Porcentaje de afiliación (1)						
Cajas de salud y seguro privado	4%	6%	13%	20%	37%	16%
Seguro básico de salud	20%	19%	14%	11%	6%	14%
No tiene	77%	75%	73%	70%	57%	70%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Porcentaje de atención (2)						Total
Atención Seguridad Social	3%	15%	0.34%	0.48%	0.98%	100%

Fuente: (1) EBRP datos MECOVI 2002, (2) UDAPE datos MECOVI 1999.

Como se puede constatar en el Cuadro 25, los sistemas de seguros de salud, público y privado, tienen un bajo nivel de cobertura. En el quintil de más alto ingreso el 57% de los hogares no tiene ningún tipo de seguro de salud, la afiliación a seguros de salud es más escasa todavía para los quintiles de menores ingresos, donde los hogares sin ningún seguro de salud representan el 77, 75, 73 y 70 % de los hogares del primer, segundo, tercer y cuarto quintil, respectivamente. Los quintiles de menor ingreso prácticamente no participan en los servicios de las Cajas de

⁴⁶ Ver Organización Mundial de la Salud - UDAPE (2004).

⁴⁷ Ibid. Pág. 18.

Salud y de los seguros privados, mientras 37% de los hogares del primer quintil están afiliados a estos seguros, solamente 4% de los hogares más pobres lo están.

El Seguro Básico de Salud (SBS) fue implementado en 1998, como su nombre lo indica, solamente cubre solamente 92 prestaciones básicas en salud⁴⁸. El número de afiliados proviene principalmente de los hogares de menor ingreso, como se puede observar en el Cuadro 25, el 20% de los hogares del primer quintil están afiliados al SBS mientras que solamente el 6% de los hogares con ingresos más altos están afiliados.

Los niveles de atención a pacientes en las Cajas de Salud y en los Seguros Básicos demuestran que los quintiles de mayor ingreso son los que más atención reciben. Mientras que en promedio 43% de los pacientes atendidos provienen del quintil de mayores ingresos, solamente 3% provienen del primer quintil. Es importante notar que los del segundo quintil, en promedio, reciben mayor atención que los del tercer quintil.

Para estimar la incidencia del gasto social en salud, el estudio calcula coeficientes de gasto público para las Cajas de Salud y para los seguros básicos de salud, para ambos por quintil de ingreso. Los coeficientes se basan en los índices de atención de la encuesta de hogares de 1999 y en los índices de afiliación de la encuesta de hogares del 2002. El cálculo asigna un peso específico igual a los índices de afiliación y a los índices de atención, y básicamente consiste en estimar la diferencia en costos para el Estado, para cada tipo de servicio social de salud, por quintil de ingreso.

Los coeficientes son a su vez multiplicados por el gasto total público en las Cajas de Salud, para éstas y en el remanente del presupuesto de salud, excluyendo el pago a los beneméritos, para los seguros básicos, y así obtener el gasto social promedio en salud para cada quintil. La incidencia es calculada al comparar el gasto social promedio en salud, con el ingreso promedio de cada hogar por quintil de consumo. Se utiliza el ingreso promedio desagregado por quintil de consumo para mantener los niveles de ingreso por hogar que se utilizan en la primera parte del estudio y así poder calcular la incidencia fiscal empleando los mismos niveles de ingreso para los impuestos y para el gasto público.

4.3.1. Resultados

Los resultados demuestran que los gastos públicos en las Cajas de Salud son significativamente mayores en los quintiles más ricos. Mientras el beneficio promedio por hogar en el quintil de mayor consumo es aproximadamente 71.7 Bs. mensuales, para el primer quintil llega a 6.1 Bs. mensuales, es decir, las Cajas de Salud gastan doce veces más en los hogares de mayor ingreso en comparación con los más pobres. La diferencia es también significativa cuando se compara los beneficios que percibe el quintil de mayor ingreso con los del segundo y tercer quintil, donde los últimos reciben aproximadamente 4 y 3 veces menos beneficio respectivamente.

Los gastos públicos en los seguros básicos de salud y en otros gastos en salud tienen una distribución bastante menos diferenciada que el gasto en las Cajas de Salud; sin embargo, el quintil de menor ingreso es igualmente el que menos recursos percibe; mientras el promedio del gasto público en salud es de aproximadamente 35.1, 36.1 y 41.2 bolivianos mensuales para el segundo, cuarto y quinto quintil, respectivamente; para el primer quintil asciende a 24.7 Bs. por mes. Debido a que los hogares del segundo quintil están afiliados en una importante proporción y a que el nivel de atención es elevado, éstos perciben mayores beneficios de salud que el primer y tercer quintil. El tercer quintil presenta un bajo nivel de afiliación y también de

⁴⁸ Ver Informe de Avance y Perspectivas - EBRP (2003).

atención, así los beneficios que percibe son menores que todos los demás quintiles. El Cuadro 26 muestra el gasto público en salud, total anual y promedio mensual en bolivianos por quintil.

Cuadro 26

Gasto público en salud por quintil de consumo

	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Total
Total Cajas de Salud (Mill. Bs./ año)	32.4	80.1	93.3	197.1	330.4	733.3
Total Seguros y otros (Mill. Bs./ año)	130.5	145.3	105.8	164.0	189.9	735.5
Total Gasto Social en Salud	162.9	225.4	199.0	361.1	520.3	1,468.8
Promedio Cajas de Salud (Bs./ mes)	6.1	19.4	21.7	43.3	71.7	32.1
Promedio Seguros y otros (Bs./mes)	24.7	35.1	24.6	36.1	41.2	32.1
Total	30.8	54.5	46.3	79.4	112.9	64.2

Elaboración propia.

Pese a que los gastos en salud pública son, en promedio, mayores para los quintiles de mayores ingresos, cuando se compara el gasto promedio en salud con el ingreso promedio por quintil, se puede determinar que la tasa efectiva del beneficio del gasto social en salud tiene un relevante grado de progresividad. Mientras que para el quintil de los hogares más ricos el subsidio estatal en salud alcanza en promedio al 2.6% de su ingreso, para los hogares más pobres éste representa en promedio 10.9% de su ingreso.

La incidencia distributiva del gasto público en salud muestra un importante grado de progresividad para todos los quintiles; en promedio, el quintil de más bajos ingresos percibe un beneficio neto en relación a su ingreso de 49%, 162%, 118% y 313% mayor que el segundo, tercer, cuarto y quinto quintil, respectivamente. El Cuadro 27 muestra la tasa de incidencia del gasto público en salud.

Si se analiza por separado la incidencia social del gasto público en las Cajas de Salud y en los Seguros Básicos y otros servicios médicos, se puede observar que el gasto en Cajas de Salud es prácticamente neutro, mostrando una leve progresividad si se toma en cuenta que el quintil de más altos ingresos es el que menos beneficio recibe (como porcentaje de su ingreso) y, también, mostrando grados de regresividad cuando se compara el primer quintil con el segundo y cuarto, ya que el beneficio neto que perciben los más pobres es equivalente a 2.2% de su ingreso, mientras que para el segundo y el cuarto quintil es 2.6% y 2.7%, respectivamente. El Gráfico 11 muestra las tasas de incidencia del gasto público en salud.

Cuadro 27

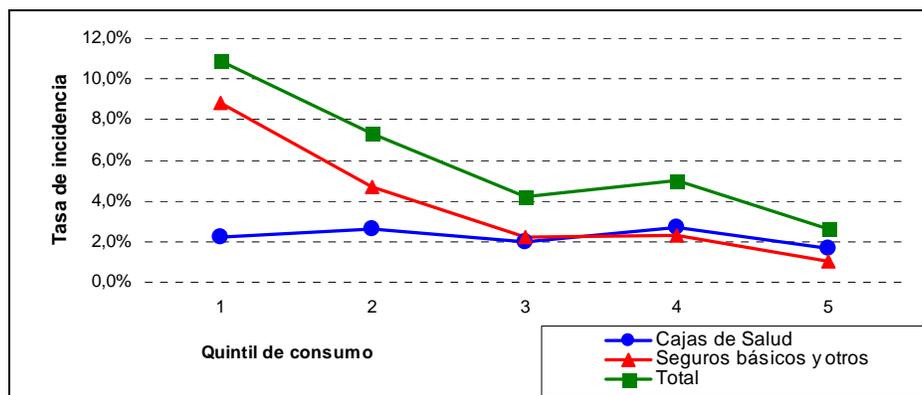
Tasa de incidencia de la Salud Pública por quintil de consumo
(Beneficios netos de Salud como porcentaje del ingreso)

	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Total
Cajas de Salud	2.2%	2.6%	2.0%	2.7%	1.7%	2.0%
Seguros básicos y otros	8.8%	4.7%	2.2%	2.3%	1.0%	2.0%
Total Salud	10.9%	7.3%	4.2%	5.0%	2.6%	4.1%

Elaboración propia.

Gráfico 11

**Tasa de incidencia de la Salud Pública por quintil de consumo
(Beneficios netos de Salud como porcentaje del ingreso)**



El gasto público en los diferentes seguros de atención básica y otros servicios médicos demuestra progresividad, esto se debe a que pese a que los gastos en salud pública son en promedio mayores para los quintiles de mayores ingresos, la diferencia no es tan grande como en la Cajas de Salud (ver Cuadro 26); así, cuando se compara el gasto público promedio con el ingreso promedio por quintil, se observa que los quintiles de menor ingreso perciben el mayor beneficio en seguros de atención básica como porcentaje de sus ingresos.

El cálculo de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestra los mismos resultados que se observan en el análisis del beneficio neto como porcentaje del ingreso. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base al gasto per cápita en salud es de 0.25, lo que demuestra que el beneficio neto de la salud pública está distribuido de forma más equitativa que el ingreso, es decir, que los que tienen mayor ingreso reciben proporcionalmente menos beneficios. El índice de Kakwani es igual a -0.196, lo cual demuestra que la diferencia entre la distribución del ingreso y la del beneficio neto en salud es negativa y, por ende, que el gasto público en salud es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.008, reflejando que el coeficiente de Gini del ingreso es levemente mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del ingreso con el subsidio en salud, es decir, que la distribución del ingreso es más equitativa después del subsidio o que el gasto público en salud es progresivo. El Cuadro 28 presenta un resumen del análisis de incidencia del gasto público en salud.

Cuadro 28

Cuadro Resumen: Gasto público en Salud (GPSal)

Categorías: Porcentaje de Afiliados (2002)			GPSal/Ing. % GPSal	
Cajas de Salud y Seguro Privado	15,9	por ciento	Bolivia (total)	4,06% 100,0%
Seguro Básico de Salud	13,9	por ciento		
No tiene	70,3	por ciento		
Gasto Público (2000)			1 más pobre	10,94% 11,1%
Cajas de Salud	733	Bs. Millones	2	7,34% 15,3%
Seguros Básicos y Otros	736	Bs. Millones	3	4,18% 13,6%
Total GPSal	1.469	Bs. Millones	4	5,01% 24,6%
			5 más rico	2,65% 35,4%
Efectos Distributivos			Cajas de Salud	2,027% 49,9%
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita	Seguros Básicos y	2,033% 50,1%
Coefficiente Cuasi-Gini	0,252	GPSal/Capita		
Índice Kakwani	-0,196	(<0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	0,008	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

4.3.2. Conclusiones

El gasto público en salud es, en promedio, más elevado para los grupos de mayor ingreso, esto se debe especialmente a que los más ricos tienen mayores índices de afiliación, atención y cobertura que los más pobres. Los servicios de salud que prestan las Cajas de Salud son significativamente disparejos, beneficiando especialmente a los grupos de mayor ingreso y prácticamente manteniendo excluidos de estos sistemas y subsidios de salud a los más pobres. La diferencia del gasto social en salud entre ricos y pobres es menor para los seguros básicos de salud y otros servicios; sin embargo, se mantiene la relación donde los hogares de más ingresos en promedio perciben mayores beneficios.

La incidencia distributiva del gasto social en salud demuestra progresividad. En promedio, el subsidio del Estado como porcentaje del ingreso es mayor para los quintiles de menor ingreso (que para los quintiles de mayor ingreso). Este hecho tiene que ver especialmente con la marcada diferencia entre los ingresos de cada quintil, donde se evidencian los altos niveles de pobreza que caracterizan a los quintiles de menor ingreso. El grado de progresividad observado puede ser incrementado si se focalizan los esfuerzos en disminuir los elevados niveles de exclusión en salud en Bolivia.

4.4. Gasto público en pensiones

La primera pregunta que surge es si los gastos que efectúa el Estado en el pago de pensiones de jubilación es un gasto social o no. Por un lado, si el Gobierno recauda contribuciones de los trabajadores durante sus años de trabajo activo y después devuelve estos mismos aportes con la respectiva ganancia de capital generada en el tiempo, entonces los gastos en pensiones no deberían ser considerados como un gasto público social. Por otro lado, si el Gobierno, más bien, utiliza el sistema de pensiones como un instrumento de distribución del ingreso o un pseudo-impuesto, recaudando las contribuciones de los trabajadores activos y distribuyendo éstas entre los jubilados, entonces podría ser considerado como un gasto público social. Antes de la Reforma de Pensiones el sistema boliviano tenía un poco de ambos sistemas.

La primordial razón por la que se dedica esta sección del estudio a los gastos en pensiones es porque los gastos en pensiones representan aproximadamente el 34% del gasto corriente, ¡más del 4% del PIB! Esta elevada cifra de gasto neto se debe a que después de la reforma de pensiones los trabajadores aportan a sus cuentas individuales en los Fondos de Pensiones, así, en el caso de Bolivia, el gasto en pensiones del antiguo sistema lo cubre en su totalidad el Gobierno y puede ser considerado como un gasto social.

Debe notarse que el gasto en que incurre el sector público por concepto de pensiones no está asociado a políticas sociales para la reducción de pobreza, sino a una obligación financiera que asumió el Estado, como resultado de la Reforma de Pensiones, con las personas que cotizaban al antiguo sistema de pensiones⁴⁹.

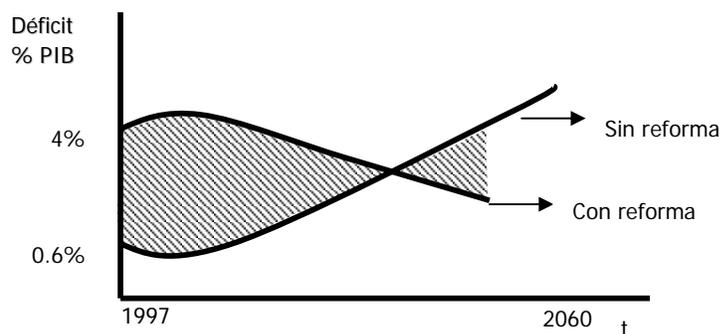
La Reforma de Pensiones consistió en un importante cambio de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual. El sistema de reparto se caracterizó por un sistema de beneficios definidos: se garantizaba a los jubilados una renta mínima con un 70% del sueldo ganado el último año, esta renta mínima era independiente de las contribuciones que se realizaban. Una persona, para jubilarse, tenía que cumplir con 180 contribuciones y llegar a los 50 años para las mujeres y 55 años para los varones. A menudo, una persona a punto de jubilarse, que aportó 100 Bs. mensuales durante toda su vida, llegaba a un acuerdo con el empleador para que el último año gane 200 Bs. mensuales y sobre este monto reciba el 70% en su jubilación. Esta práctica incrementaba las pérdidas del sistema y su déficit.

⁴⁹ Ver, Requena J.C. y Canavire G. (2004), *Gasto social y su relación con la pobreza y equidad en Bolivia*.

Para que hubiera funcionado el sistema de reparto, la proporción de activos sobre pasivos tendría que haber sido de 10 a 1; pero en realidad esa proporción fue de 3 a 1, lo que coadyuvó al déficit y a la baja cobertura del sistema. Al momento de la Reforma, existían 120,000 jubilados y 330,000 aportantes, éstos hacían el 23% de la población ocupada urbana y de los cuales el 65% pertenecía al sector público. Las estimaciones del valor presente de la reforma total de pensiones (FOPEBA y Fondos Complementarios) tendría un costo neto, en valor presente de US\$ 2,030 millones, nivel bastante inferior de las estimaciones de la trayectoria sin reformas; pero con un déficit que aumentaba sustancialmente al 4% del PIB en 1997 por la necesidad de pagar las pensiones de los jubilados y las compensaciones de las contribuciones pasadas de los trabajadores activos⁵⁰.

El Gráfico 12 demuestra el déficit del sistema de pensiones con y sin reforma. Algunos analistas y políticos argumentan que la reforma fue realizada por razones políticas; sin embargo, es razonable pensar que la decisión de hacer la reforma fue de carácter financiero, ya que las estimaciones demuestran que el antiguo sistema no era sostenible.

Gráfico 12
Déficit del Sistema de Pensiones



Fuente: Antelo-Jemio (2000).

A partir de la Ley de Pensiones de enero de 1997, las contribuciones de los trabajadores y los recursos provenientes de la capitalización de las empresas públicas son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a través del Fondo de Capitalización Individual y del Fondo de Capitalización Colectiva, respectivamente.

Desde que las dos empresas AFP's se hicieron cargo del sistema de pensiones, bajo la supervisión de la Superintendencia del sector, la información que genera el sector se encuentra sistematizada y es de relativo fácil acceso; sin embargo, la información referente al antiguo sistema de pensiones (que es la que actualmente financia el Estado en su integridad) es escasa y no está sistematizada.

El cálculo de la incidencia del gasto en pensiones se basa en comparar el gasto público mensual promedio en pensiones por quintil, con el ingreso promedio de cada hogar por quintil de consumo. El gasto promedio mensual es calculado a través de los gastos corrientes observados para cada quintil y del número de hogares desagregados por quintil. Los gastos corrientes observados utilizan la desagregación por quintil de Requena (2004), que se basa en la encuesta MECOVI 2002 y los valores de gasto social de UDAPE para el año 2000. Los datos sobre el ingreso promedio por quintil de consumo utilizan la encuesta de hogares del INE para el 2000.

⁵⁰ Ver Antelo, E.; Jemio, L.C. (2000). *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*.

Se utiliza el ingreso promedio desagregado por quintil de consumo para mantener los mismos niveles de ingreso por hogar, que se utilizan en la primera parte del estudio y, así, poder calcular la incidencia fiscal empleando los mismos niveles de ingreso para los tributos y para el gasto público.

4.4.1. Resultados

Los resultados muestran que los gastos públicos en pensiones son significativamente mayores en los quintiles más ricos, mientras el gasto total en pensiones (2000) asciende a 214 millones de bolivianos para el quintil más pobre, éste llega a 835 millones de bolivianos para el quintil más rico. Es decir, que el Gobierno gasta cuatro veces más en cubrir las pensiones de los hogares de mayor ingreso en comparación con los de menor ingreso. La diferencia es también significativa cuando se compara los beneficios que percibe el quintil de mayor ingreso con los del segundo y tercer quintil, donde los últimos reciben aproximadamente 2 y 2.8 veces menos beneficio respectivamente.

Pese a que el gasto público en pensiones es mayor para los quintiles de mayores ingresos, cuando se compara el gasto promedio en pensiones con el ingreso promedio por quintil, se puede determinar que la tasa efectiva del beneficio del gasto en pensiones tiene un concentrado grado de progresividad. Mientras que para el quintil de los hogares más ricos el beneficio de pensiones alcanza en promedio al 4.3% de su ingreso, para los hogares más pobres éste representa en promedio 14.4% de su ingreso.

La incidencia distributiva del gasto público en pensiones muestra grados de progresividad para todos los quintiles, en promedio el quintil de más bajos ingresos percibe un beneficio neto en relación a su ingreso de 59%, 129%, 102% y 238% mayor que el segundo, tercer, cuarto y quinto quintil, respectivamente. El Cuadro 29 muestra la tasa de incidencia del gasto público en pensiones.

Cuadro 29

**Tasa de incidencia del gasto en pensiones por quintil de consumo
(Beneficios netos de pensiones como porcentaje del ingreso)**

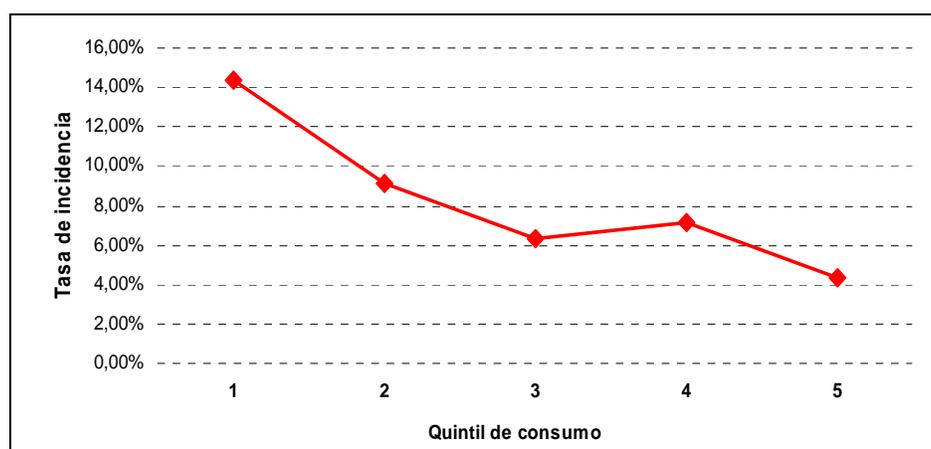
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Total
Gasto total (Mill. Bs. /año 2000)	214.1	278.3	299.7	513.8	835.0	2,140.9
Gasto promedio (Bs./mes)	40.5	67.3	69.7	113.0	181.1	93.6
Ingreso promedio (Bs./mes)	281.6	742.6	1,109.2	1,584.1	4,259.2	1,581.3
Tasa de incidencia	14.4%	9.1%	6.3%	7.1%	4.3%	5.9%

Elaboración propia. En base a información de INE-MECOSI 2000 y Requena (2004).

Entre el tercer y cuarto quintil se observa que el gasto en pensiones es más bien regresivo, ya que para los hogares del cuarto quintil (más ricos) el beneficio de pensiones alcanza en promedio al 7.1% de su ingreso, mientras que para los del tercer quintil (hogares más pobres) el gasto representa en promedio 6.3% de su ingreso. El Gráfico 13 muestra el impacto distributivo del gasto público en pensiones.

Gráfico 13

Tasa de incidencia del gasto público en pensiones



El cálculo de los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky muestra los mismos resultados que se observan en el análisis del beneficio neto como porcentaje del ingreso. El coeficiente Cuasi-Gini calculado en base al gasto per cápita en pensiones es de 0.29, lo cual demuestra que el beneficio neto de pensiones está distribuido de forma más equitativa que el ingreso, es decir, que los que tienen mayor ingreso reciben proporcionalmente menos beneficios. El índice de Kakwani es igual a -0.154, lo cual demuestra que la diferencia entre la distribución del ingreso y del beneficio neto es negativa y, por ende, que el gasto público en pensiones es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.009, reflejando que el coeficiente de Gini del ingreso es levemente mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del ingreso con pensiones, es decir, que la distribución del ingreso es más equitativa después de las pensiones o que el gasto público en este rubro es progresivo. El Cuadro 30 presenta un resumen del análisis de incidencia del gasto público en pensiones.

Cuadro 30

Cuadro Resumen: Gasto público en pensiones (GPPen)

Categorías: Numero de Pensionistas (2002)		GPPen/Ing. % GPPen	
Jubilación	89.289 Pensionistas	Bolivia (total)	5,92% 100,0%
Viudez	22.683 Pensionistas		
Invalidez y Orfandad	2.560 Pensionistas		
Gasto Público (2000)		1 más pobre	14,38% 10,0%
Rentas Pensiones (GPPen)	2.141 Bs. Millones	2	9,06% 13,0%
Ap. Fusión Salarios	184 Bs. Millones	3	6,29% 14,0%
Total	2.325 Bs. Millones	4	7,13% 24,0%
Efectos Distributivos		5 más rico	4,25% 39,0%
Coefficiente Gini	0,448 Ingreso/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0,294 GPPen/Capita		
Índice Kakwani	-0,154 (<0 = progresivo)		
Índice Reynolds-Smolensky	0,009 (>0 = progresivo)		

Elaboración propia

4.4.2. Conclusiones

El gasto público en pensiones es más elevado para los grupos de mayor ingreso, esto se debe especialmente a que los más ricos han acumulado un mayor número y monto de cotizaciones

durante sus años de trabajo. Dada la marcada diferencia entre los ingresos de cada quintil, donde se evidencian los altos niveles de pobreza que caracterizan a los quintiles de menor ingreso, la incidencia distributiva del gasto social en pensiones demuestra progresividad. En promedio, el gasto per cápita del Estado como porcentaje del ingreso es mayor para los quintiles de menor ingreso que para los quintiles de mayor ingreso.

El gasto en pensiones no es una política pública o social, sino más bien una obligación pendiente del Estado. Debido a que ya no existen cotizaciones al antiguo sistema de pensiones, mientras se mantienen las obligaciones con los pensionistas, no es posible cambiar la estructura o el presupuesto que debe ser designado a esta cuenta. Por tanto, se considera que el impacto distributivo del gasto en pensiones se mantendrá constante en el tiempo y que el elevado gasto público en este rubro únicamente declinará en la medida que las obligaciones pendientes se vayan extinguiendo con el transcurrir del tiempo.

5. INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL

A menudo, los estudios se han concentrado en el análisis de la incidencia distributiva del sistema tributario o en la incidencia del gasto público por separado; sin embargo, el tema esencial en el diseño de la política fiscal es la incidencia social de ambos factores combinados. Un sistema tributario progresivo podría ser, en su efecto combinado, regresivo, si las recaudaciones son utilizadas en su mayoría para beneficiar a los más ricos o, por otro lado, un sistema tributario regresivo podría ser en realidad progresivo si los gastos sociales que financian las recaudaciones benefician a los más pobres en mayor proporción.

El presente capítulo analiza la incidencia combinada de la política fiscal en base a los dos capítulos anteriores. Las preguntas fundamentales son: ¿quiénes pagan los impuestos y quiénes se benefician de los gastos que estas recaudaciones financian? y, en su efecto combinado, ¿es el sistema fiscal regresivo o progresivo?

Para el cálculo de la incidencia fiscal se utiliza la tasa impositiva agregada de los impuestos al consumo, IVA, IT, IEHD e ICE y se compara con la tasa de beneficio del gasto agregada de los gastos sociales en educación, salud y pensiones. Debe notarse que el gasto en pensiones no constituye una política pública de gasto social; sino, más bien, una obligación del Estado; sin embargo, se lo incluye por sus implicaciones distributivas y por su importancia en el presupuesto.

5.1. Resultados de la Política Tributaria

Cuando se suma la carga tributaria efectiva de los impuestos más importantes del sistema tributario, IVA, IT, IEHD e ICE, y se la compara con el ingreso promedio de los hogares ordenados por quintil de consumo, se puede determinar que, en global, el sistema tributario boliviano es progresivo (ver sección 3.9). El cálculo de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestra similares resultados: el coeficiente Cuasi-Gini calculado en base a la carga tributaria global (IVA, IT, IEHD e ICE) per cápita es de 0.49, lo cual demuestra que la carga impositiva de los impuestos en análisis está distribuida de forma menos equitativa que el ingreso (más cercano a 1 que el coeficiente de Gini del ingreso), es decir, que los hogares de menor ingreso tienen una carga impositiva proporcionalmente menor. El índice de Kakwani es igual a 0.045, lo que demuestra que la diferencia entre la distribución del ingreso y de la carga tributaria es positiva y, por ende, que el sistema tributario, en global, es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.006, reflejando que el coeficiente de Gini del ingreso es levemente mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del

ingreso una vez deducidos los impuestos IVA, IT, IEHD e ICE, es decir, que la distribución del ingreso es más equitativa después de estos impuestos o que el sistema tributario es progresivo. El Cuadro 31 presenta un resumen del análisis de la incidencia distributiva de los impuestos en análisis.

Cuadro 31

Sistema Tributarios – Impuestos al consumo: IVA, IT, IEHD, ICE (RST)

Recaudaciones (2000)	Bs. MM	En %	RST/Ing.	% RST	
Total recaudación IVA	2,927	40%	Bolivia (total)	12.05%	
Total recaudación IT	1,005	14%			
Total recaudación IEHD	1,387	19%			
Total recaudación ICE	660	9%			
Total recaudación IUE	997	14%			
RC-IVA y Otros	354	5%			
Recaudaciones Totales	7,330	100%	100.0%		
Efectos Distributivos			1 más pobre	7.65%	2.2%
Coefficiente Gini	0.448	Ingreso/Capita	2	9.73%	7.5%
Coefficiente Cuasi-Gini	0.494	RST/Capita	3	10.93%	12.6%
Índice Kakwani	0.045	(>0 = progresivo)	4	12.68%	20.9%
Índice Reynolds-Smolensky	0.006	(>0 = progresivo)	5 más rico	12.79%	56.7%

Elaboración propia.

5.2. Resultados del gasto público

Cuando se agregan los gastos públicos en educación, salud y pensiones, y se los compara con el ingreso promedio de los hogares ordenados por quintil de consumo, se puede determinar que en global el gasto público es progresivo (ver sección 4.2.4). El cálculo de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestra similares resultados: el coeficiente Cuasi-Gini calculado en base al beneficio (subsidio) per cápita que reciben los hogares en educación, salud y pensiones es de 0.20, lo cual demuestra que los beneficios del gasto público están distribuidos de forma más equitativa que el ingreso (más cercano a 0 que el coeficiente de Gini del ingreso), es decir, que los hogares de menor ingreso perciben beneficios proporcionalmente mayores. El índice de Kakwani es igual a -0.24, lo cual demuestra que la diferencia entre la distribución del ingreso y del beneficio es negativa y, por ende, que el gasto público social corriente, en global, es progresivo.

De igual manera, el índice Reynolds-Smolensky es igual a 0.037, reflejando que el coeficiente de Gini del ingreso es levemente mayor (más cercano a 1) que el coeficiente Cuasi-Gini del ingreso con los beneficios del gasto social, es decir, que la distribución del ingreso es más equitativa después de estos subsidios o que el gasto público en educación, salud y pensiones, en global, es progresivo. El Cuadro 32 presenta un resumen del análisis.

Cuadro 32

Gasto público corriente en educación, salud y pensiones (GTP)

Gasto Social Público	Bs. MM	En %	GTP/Ing.	% GTP	
Educación	2,693	41.8%	Bolivia (total)	17.42%	
Salud	1,469	22.8%			
Pensiones	2,141	33.2%			
Gest. S. Prefect. y AFPs	146	2.3%			
Total	6,449	100%			
Efectos Distributivos			1 más pobre	55.64%	11.3%
Coefficiente Gini	0.448	Ingreso/Capita	2	31.84%	17.0%
Coefficiente Cuasi-Gini	0.201	GTP/Capita	3	22.44%	17.9%
Índice Kakwani	-0.247	(<0 = progresivo)	4	20.47%	23.3%
Índice Reynolds-Smolensky	0.037	(>0 = progresivo)	5 más rico	9.94%	30.5%

Elaboración propia.

5.3. Resultados de la Política Fiscal

Cuando se combinan los impactos distributivos de la política tributaria con los del gasto público, los resultados demuestran que la política fiscal en Bolivia es progresiva. Los cuatro quintiles de ingresos más bajos demuestran una tasa de incidencia positiva, es decir, que para estos cuatro quintiles los beneficios que perciben en salud, educación y pensiones, como porcentaje de su ingreso, son mayores a los impuestos que pagan como porcentaje de su ingreso. Los hogares del primer quintil perciben un beneficio neto de impuestos equivalente a aproximadamente 48% de sus ingresos, mientras que para el segundo, tercer y cuarto quintil estos beneficios equivalen a 22.1%, 11.5% y 7.8% de sus ingresos, respectivamente. El Cuadro 33 muestra los beneficios promedio de los hogares en educación, salud y pensiones, y la carga tributaria efectiva promedio, como porcentaje del ingreso de cada quintil.

Cuadro 33
Incidencia fiscal por quintil de consumo
(Beneficio social efectivo menos tasa efectiva de los impuestos)

	<i>TOTAL</i>					Promedio
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	
Impuestos como porcentaje del ingreso	7.7%	9.7%	10.9%	12.7%	12.8%	12.0%
IVA	4.0%	5.1%	5.7%	6.5%	6.8%	6.3%
IT	1.3%	1.6%	1.8%	2.0%	2.0%	1.9%
IEHD	2.2%	2.8%	3.2%	3.6%	3.0%	3.1%
ICE	0.1%	0.2%	0.3%	0.5%	1.0%	0.7%
Beneficios como porcentaje del ingreso	55.6%	31.8%	22.4%	20.5%	9.9%	17.4%
Educación	30.3%	15.4%	12.0%	8.3%	3.0%	7.4%
Salud	10.9%	7.3%	4.2%	5.0%	2.6%	4.1%
Pensiones	14.4%	9.1%	6.3%	7.1%	4.3%	5.9%
Incidencia fiscal	48.0%	22.1%	11.5%	7.8%	-2.8%	5.4%

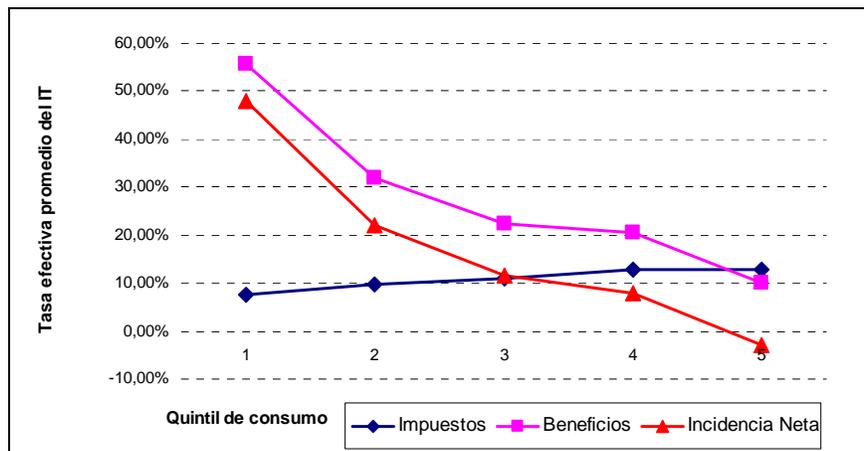
Elaboración propia.

Para los hogares del quintil de mayores ingresos la relación es contraria, los impuestos que pagan como porcentaje de su ingreso son mayores a los beneficios que perciben del gobierno en educación, salud y pensiones. El quintil de mayor consumo e ingreso paga en promedio 12.8% de su ingreso en impuestos y recibe un beneficio equivalente a 9.9% de su ingreso, así, estos hogares pagan en promedio 2.8% de su salario por encima de lo que perciben en servicios de salud y educación pública, y en pensiones.

El Gráfico 14 muestra cómo los beneficios promedio en educación, salud y pensiones son mayores que la carga tributaria efectiva promedio, como porcentaje del ingreso, para los hogares de menor consumo promedio, mientras que para el quintil de mayor consumo la relación es inversa.

Gráfico 14

**Tasa de incidencia de la Política Fiscal
(Beneficios y costos netos como porcentaje del ingreso)**



En el caso hipotético que se transformase el RC-IVA actual en un impuesto efectivo sobre la renta personal la progresividad fiscal observada incrementaría significativamente. Dado que el impuesto solamente afectaría al quintil de mayores ingresos, la incidencia fiscal se mantendría en los mismos niveles observados en el Cuadro 33 para todos los demás quintiles, mientras que para los hogares del quinto quintil la carga impositiva neta de beneficios equivaldría a 10.9% de su ingreso.

Los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky analizados en las anteriores dos secciones, para el sistema tributario y para el gasto social (5.1 y 5.2), coinciden con los resultados que se observan cuando se calculan los beneficios (o costos) netos de la política fiscal: La incidencia distributiva de la política fiscal en Bolivia demuestra un significativo grado de progresividad. No obstante, debe remarcar que esto no se debe a que Bolivia cuenta con una política tributaria y de gasto público muy eficiente y equitativa, más bien, la progresividad observada se debe especialmente a la marcada diferencia entre los ingresos de cada quintil donde se evidencian los altos niveles de pobreza que caracterizan a los hogares de menor ingreso. Existen todavía varias reformas al sistema tributario que pueden mejorar su impacto distributivo, y numerosas políticas en salud, y sobre todo en educación, que pueden contribuir notablemente a disminuir los elevados niveles de pobreza.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Transformar el RC-IVA actual en un impuesto efectivo sobre la renta personal contribuye claramente a la progresividad de todo el sistema tributario. Además de introducir un importante grado de progresividad permite una recaudación importante, que incrementa la presión tributaria en aproximadamente un 1% del Producto Interno Bruto. En un principio, es fundamental introducir un RC-IVA sencillo, sin excepciones y múltiples tasas, que represente reducidos costos administrativos y de cumplimiento, y que mantenga los niveles de progresividad observados.

Los resultados del análisis muestran que el IVA y el IT son impuestos progresivos, donde los hogares de mayor consumo tributan en mayor proporción que los hogares más pobres. Debido a la propia naturaleza de la estructura del consumo en un país con altos niveles de pobreza y a las realidades que enfrentan las administraciones tributarias en un país en desarrollo, un importante conjunto de productos y servicios jurídicamente sujetos al IVA e IT en la realidad no se someten a estos impuestos. No hay necesidad de tener excepciones y múltiples tasas para introducir progresividad en el IVA o en el IT.

Los resultados muestran que el IEHD es un impuesto regresivo, ya que los hogares de mayor consumo tributan en menor proporción que los hogares más pobres. La amplia base tributaria y la facilidad en el control y cumplimiento son factores importantes para que sea recomendable mantener este impuesto; sin embargo, se deben tomar en cuenta los impactos distributivos cuando se dispongan incrementos en sus tasas impositivas.

Los resultados del análisis muestran que el ICE sobre automotores es progresivo y que el ICE sobre bebidas y tabaco es regresivo. La tasa efectiva del ICE es menor en el área urbana en comparación con el área rural, a diferencia del IVA, IT e IEHD que demuestran una mayor carga tributaria para los hogares del área urbana, el ICE grava en mayor proporción al área rural que tiene niveles de consumo considerablemente menores a los del área urbana, demostrando un mayor nivel de regresividad.

Cuando se comparan las tasas efectivas de cada impuesto por quintil de consumo con el ingreso promedio de los hogares, en vez del consumo promedio, para los cuatro impuestos, IVA, IT, IEHD e ICE, se observa que el grado de progresividad es mayor cuando se utiliza el ingreso promedio como base del análisis. La carga tributaria es casi idéntica como porcentaje del ingreso promedio o del consumo promedio para el quinto quintil, pero muestra un marcado incremento cuando se compara con el ingreso en los quintiles de más bajos ingresos.

La incidencia del gasto social corriente en educación primaria y secundaria demuestra un importante grado de progresividad. En promedio, el subsidio en educación pública escolar como porcentaje del ingreso es significativamente mayor para los hogares de menor ingreso. El grado de progresividad observado puede ser incrementado si se focalizan los esfuerzos en incrementar los niveles de escolaridad en el área rural y en los quintiles de menor ingreso. El gasto público per cápita en educación superior universitaria, además de ser cinco veces mayor al gasto en un alumno de primaria, demuestra un importante grado de regresividad, así los persistentes incrementos en los presupuestos anuales de las universidades no resultan consistentes.

El gasto público corriente en salud es más elevado para los hogares de mayor ingreso; sin embargo, el subsidio del Estado como porcentaje del ingreso es mayor para los quintiles de menor ingreso, así la incidencia distributiva del gasto social en salud demuestra progresividad. Existe un nivel muy elevado de exclusión en salud para todos los segmentos de ingreso, y es alarmante respecto a los hogares más pobres en las ciudades y a los hogares del área rural; la política de salud debe incrementar los niveles de gasto en salud para los quintiles de menor ingreso.

El gasto en pensiones es una obligación del Estado con las personas que cotizaban al antiguo sistema de pensiones, éste es más elevado para los hogares de mayor ingreso ya que estos en promedio han acumulado un mayor número y monto de cotizaciones durante sus años de trabajo. Como porcentaje del ingreso es mayor para los quintiles de menor ingreso, demostrando progresividad. El impacto distributivo del gasto en pensiones se mantendrá constante en el tiempo hasta que la obligación pendiente se vaya extinguiendo.

Los resultados demuestran que la política fiscal en Bolivia es progresiva. Los cuatro quintiles de ingresos más bajos demuestran una tasa de incidencia positiva, es decir, que para estos hogares los beneficios que perciben en salud, educación y pensiones como porcentaje de su ingreso son mayores a los impuestos que pagan como porcentaje de su ingreso. Para los hogares del quintil de mayores ingresos la relación es contraria, los impuestos que pagan como porcentaje de su ingreso son mayores a los beneficios que éstos perciben del gobierno en educación, salud y pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Antelo, Eduardo y Jemio, Luis C., *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*, Editorial SOIPA, La Paz – Bolivia, 2000.
- Arcia, Gustavo, *La incidencia del gasto público en educación en Nicaragua: el impacto de la iniciativa Fast Track Educación para Todos*, Banco Mundial, 2003.
- Bird, Richard, “A new look at indirect taxation in developing countries”, en *World Development*, Vol. XV, No. 9, pp. 1151-1161, 1997.
- Calderón, César y Delgadillo, María F., “Estimación de la evasión en el impuesto en el consumo específico”, en *Análisis Económico Vol. 15*, UDAPE, La Paz, Bolivia, 1996.
- Carlson, George y Patrick, Melanie K., “Addressing the regressivity of a Value-Added Tax”, en *National Tax Journal*, Vol. 42, No. 3, Sept. 1989.
- Caspersen, Erik y Metcalf, Gilbert, “Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures”, en *National Tax Journal*, Vol. 47, No. 4, 1994.
- Cossío M., Fernando y Degadillo, María F., “Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado”, en *Análisis Económico Vol. 9*, UDAPE, La Paz, Bolivia 1994.
- Cossío M., Fernando, *Estimación de la evasión en el impuesto a las transacciones*, Documento de Trabajo, UDAPE, La Paz, Bolivia, 1995.
- Cossío M., Fernando, *El sistema impositivo boliviano: sostenibilidad e impactos a los pobres*. Programa de Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres, World Bank Institute, 2001.
- Cossío M., Fernando, *El sistema tributario y sus implicaciones en la reducción de la pobreza*, Cooperación Alemana al Desarrollo (KfW - Universidad de Kiel (IfW) - IISEC), 2001.
- Devaragan, S. y Hossain, S., *The Combined Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Philippines*, Policy Research Paper, The World Bank, 1995.
- Ebrill, Liam P.; Keen, Michael; Bodin, Jean-Paul y Summers, Victoria, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2001.
- Gobierno de Bolivia, *La estrategia boliviana de reducción de la pobreza*, La Paz, Bolivia, 2001.
- Gobierno de Bolivia, *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza: informe de avance y perspectivas*, UDAPE, agosto, 2003.
- Harberger, Arnold C., *The Incidence of Taxes on Income from Capital in an Open Economy: A Review of Current Thinking*, Harvard HIID Development Discussion. Paper No. 139, 1982.
- Harberger, Arnold C., *Tax Policy in a Small Open, Developing Economy in Taxation in Developing Countries*, Bird and Oldman (eds), cuarta edición, 1990.
- Harberger, Arnold C., *Reflections on Distributional Considerations and the Public Finances*, prepared for a Course on Practical Issues o Tax Policy in Countries, the World Bank, abril, 2003.

- Instituto Nacional de Estadística. (varios documentos de cifras estadísticas). La Paz, Bolivia.
- Jenkins, Glenn y Shukla, Gangadhar, *Public Finance in Open Economies*, Harvard International Tax Program, Harvard University, 1997.
- Jenkins, Glenn y C. Kuo, *Is the ITBIS Regressive in the Dominican Republic?*, Documento preparado para el Gobierno de la República Dominicana, junio, 2004.
- Jenkins, Glenn y Arroyo, Andrés, *El costo de cumplimiento del RC-IVA en Bolivia*, documento elaborado para el Ministerio de Hacienda, Bolivia, 2003.
- Jenkins, Glenn y Arroyo, Andrés, *Evaluación de La progresividad de un impuesto al valor agregado de tasa única y base amplia en un país de bajos ingresos: el caso de Bolivia*, documento elaborado para el Ministerio de Hacienda, Bolivia, 2003.
- Jenkins, Glenn, *Tax Reform: Lessons Learned Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Harvard University, 1991.
- Kakwani, Nanak y Lambert, P., *On Measuring Inequity in Taxation: A New Approach*, European Journal of Political Economy, Vol. 14, 369-380, 1998.
- Lewis Stephen Jr., *Taxation for Development: Principles and Applications*, Oxford University Press, 1984.
- Martínez-Vazquez J., *The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence*, Georgia State University, 2001.
- Metcalf, Gilbert. *Lifecycle vs Annual Perspectives on the Incidence of a Value Added Tax*, Tax Policy and the Economy, 1994.
- Milanovic, Branko y Yitzhaki, Shlomo, “Decomposing World Income Distribution: Does the World Have a Middle Class ?”, en *Review of Income and Wealth*, 2002.
- Muñoz, S. y Sang-Wook S. *Social Impact of a Tax Reform: The Case of Ethiopia*, International Monetary Fund, 2003.
- Musgrave, Richard y Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5th Edition, Mc Graw Hill, 1989.
- Organización Mundial de la Salud y UDAPE, *Caracterización de la exclusión en salud en Bolivia*, 2004.
- Otálora, Carlos, *Sistema Tributario Boliviano*, Programa de Políticas de Recursos Públicos en beneficio de los pobres, World Bank Institute, 2001.
- Pereira, Rodney y Jiménez, Wilson, *Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia*, UDAPE, 1988.
- Poterba, Joseph M., “Lifetime Incidence and the Distribution Burden of Excise Taxes”, en *American Economic Review* 79 (2), 1989.
- Requena, Juan Carlos, *Ejecución y calidad del gasto público: El caso boliviano*, Programa de Políticas de Recursos Públicos en beneficio de los pobres, World Bank Institute, 2001.

- Requena, Juan Carlos y Canavire G., *Gasto social y su relación con la pobreza y equidad en Bolivia*, Banco Mundial, junio, 2004.
- Reynolds, M. y Smolensky, E., *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press, New York, 1977.
- Roca, Jerónimo y Vallarino, Hugo, *Incidencia distributiva de la política fiscal en el Ecuador* Proyecto Salto, USAID, Ecuador, 2003.
- Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía, *El impacto distributivo de la política social en la Argentina*, 2002.
- Servicio Nacional de Impuestos Internos, *El SI en cifras 1990-1999 y otras estadísticas*, La Paz, Bolivia, 2000.
- Tait, Alain, *Value Added Tax International Practice and Problems*, International Monetary Fund, 1988.
- Urie J. Atemnkeng, *The distributive impact of fiscal policy in Cameroon: Tax and benefit Incidence*, University of Dschang, Cameroon, 2004.

ANEXO A

Resumen del Sistema Tributario Boliviano

1. El impuesto al valor agregado (IVA)*Sujetos*

Impuesto sobre todas las ventas de bienes muebles, contratos de obras de prestación de servicios y toda otra prestación cualquiera fuere su naturaleza, realizadas en el territorio de la Nación. También grava la importación definitiva de bienes y servicios.

Exenciones, deducciones y devoluciones

Excluye bienes inmuebles, actividades de explotación, intereses, la mayoría de las transacciones en el mercado de capitales, y la venta o transferencia de bienes que resultara de empresas en procesos de reestructuración interna o de capital ya invertido.

Alicuotas

13% sobre el total de ventas, menos el impuesto pagado por compras. La alícuota es aplicada sobre el precio de venta incluyendo el impuesto, por lo tanto la tasa efectiva es del 14.94%

2. Impuesto a las transacciones (IT)*Sujeto*

Impuesto sobre personas naturales y jurídicas, y empresas públicas o privadas que reciban pago por concepto de: comercio, servicios profesionales y empresariales, alquiler de bienes y servicios y, cualquier otra actividad, lucrativa o no que suponga la transferencia de bienes muebles, inmuebles y derechos.

Exenciones, deducciones y devoluciones

El trabajo ejecutado en relación de dependencia, los servicios prestados por el Estado Nacional, los departamentos y las municipalidades (con excepción de las empresas públicas), los intereses de depósitos en cajas de ahorro, cuentas corrientes y a plazo fijo. Los establecimientos educacionales y la edición e importación de libros, diarios y publicaciones informativas en general.

Alícuota

3% sobre el ingreso bruto. El impuesto sobre las utilidades de las empresas pagado anualmente es considerado pago a cuenta, hasta su agotamiento, a partir del cual debe pagarse el IT. Los saldos del IUE no compensados en el período anual son consolidados a favor del fisco.

3. Impuesto a los consumos específicos (ICE)*Sujetos*

Impuesto sobre algunos productos y servicios en su importación o venta por productores domésticos. En el caso de importaciones el impuesto es calculado sobre el valor C.I.F. excluyendo el IVA. En el caso de ventas domesticas el impuesto se aplica sobre el precio de venta, excluyendo el IVA y otros impuestos sobre las mismas transacciones.

Exenciones, deducciones y devoluciones

Las exportaciones. Vehículos automotores de pasajeros y carga de alta capacidad.

Alicuotas

Productos gravados con tasas específicas por litro: Bebidas alcohólicas producidas localmente e importadas y bebidas no alcohólicas embotelladas (entre 0.18 y 6.00 Bs). Productos gravados con tasas porcentuales sobre su precio: 50% productos del tabaco, 18% vehículos automotores.

4. Impuesto al régimen complementario al IVA (RC-IVA)*Sujetos*

Impuesto que grava a las personas naturales y sucesiones indivisas sobre sus ingresos de fuente boliviana como ser: honorarios de directores y síndicos, intereses y todo otro ingreso de carácter habitual, no sujeto al impuesto a las utilidades.

Exenciones, deducciones y devoluciones

Aguinaldo y los beneficios sociales dispuestos por ley, salarios de diplomáticos extranjeros y personal oficial acreditado en Bolivia. Intereses en favor de organismos internacionales e instituciones oficiales extranjeras y los intereses a plazos mayores de tres años. Las pensiones vitalicias que se perciben del TGN. Además, a los contribuyentes en relación de dependencia se les permite una exención del equivalente al monto de dos salarios mínimos. Dividendos y distribución de utilidades de sociedades de personas y empresas unipersonales sujetas al impuesto a las utilidades.

Alicuotas

13 % sobre el ingreso bruto mensual del cual los impuestos IVA pagados son deducibles.

5. Impuesto a las utilidades de la empresas (IUE)*Sujetos*

Impuesto a las empresas tanto públicas como privadas sobre las utilidades de fuente boliviana resultantes de los estados financieros. También, remuneraciones, honorarios y sueldos por prestaciones en el exterior, cuando dichos tengan relación con la obtención de utilidades de fuente boliviana.

Exenciones, deducciones y devoluciones

Son deducibles: La depreciación, créditos incobrables, honorarios de directores y síndicos, gastos de movilidad, viáticos y gastos similares, los aguinaldos y otras gratificaciones al personal. Están exentos: Las actividades del Gobierno Central, gobiernos departamentales e instituciones públicas. Las utilidades obtenidas por asociaciones fundaciones, instituciones y organizaciones sin fines de lucro, autorizadas legalmente.

Alicuota

25% sobre la utilidad neta de las empresas. En el caso de profesiones liberales se presume, que la utilidad neta es equivalente al 50% de los ingresos percibidos.

6. Impuesto especial a los hidrocarburos y derivados (IEHD)*Sujeto*

Personas naturales y jurídicas que comercialicen en el mercado interno hidrocarburos o sus derivados, sean producidos internamente o importados. Productos gravados: gasolina premium, gasolina especial, gasolina de aviación, Diesel Oil, Fuel Oil, Jet Fuel Internacional, gas natural comprimido, aceites automotriz e industrial, grasas y lubricantes.

Alicuotas

Tasas por litro o unidad de medida equivalente que corresponda según la naturaleza del producto. La alícuota máxima es de 3.50 Bs., que será actualizada anualmente con respecto a la variación de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV).

7. Impuesto a las salidas aéreas al exterior (ISAE)*Sujeto*

Impuesto que grava las salidas al exterior por vía aérea de personas naturales residentes en Bolivia.

Exenciones, deducciones y devoluciones

Diplomáticos y personas con este *status*.

Alicuotas

Tasa de 120 Bs.

8. Impuesto a las sucesiones y transmisiones gratuitas de bienes (TGB)*Sujeto*

Impuesto que grava las sucesiones hereditarias y los actos jurídicos por los cuales se transfiere gratuitamente la propiedad de bienes muebles e inmuebles, acciones, cuotas de capital y derechos sujetos a registro.

Alicuotas

La alícuota varía entre 1 y 20% de acuerdo al grado de parentesco.

9. Impuesto complementario de la minería (ICM)*Sujeto*

Impuesto que grava el valor bruto de venta de minerales y metales.

Alicuotas

La alícuota varía entre 1% y 7%, según el tipo de mineral.

10. Régimen tributario simplificado (RTS)*Sujeto*

Impuesto a ser pagado bimestralmente por comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos. Consolida en un pago tributario; el IVA, el RC-IVA, el IUE, y el IT.

Exenciones, deducciones y devoluciones

Comerciantes de bienes electrónicos o electrodomésticos.

Alicuotas

Pago correspondiente al capital estimado con contribuciones bimestrales fijas por categoría en respecto al capital, que varían entre 11 y 438 Bs. Las empresas con un capital excedente a Bs. 18,800 están sujetas al sistema tributario general.

11. Sistema tributario integrado (STI)*Sujeto*

Impuesto a los propietarios hasta de dos vehículos de transporte urbano, interprovincial e interdepartamental. Consolida en un pago tributario bimestral; el IVA, el RC-IVA, el IUE, y el IT.

Alícuotas

Las categorías a determinar el pago del impuesto son, el tipo de vehículo, de servicio y el distrito donde se encuentren registrados. El rango del impuesto, según categoría, se encuentra entre 100 y 700 Bs. Las empresas de transporte urbano, interprovincial, interdepartamental e internacional están excluidas del STI estando sujetas al sistema tributario general.

12. Régimen agropecuario unificado (RAU)*Sujeto*

Impuesto sobre personas naturales y sucesiones indivisas que realicen actividades agrícolas o pecuarias en predios cuya superficie esté comprendida dentro de los límites establecidos por las normas legales tributarias. Pago unificado del IVA, IT, IUE y RC-IVA.

Alícuotas

La base imponible se define por hectárea sobre la cual se aplica una alícuota fija de acuerdo a tablas actualizadas periódicamente.

13. Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores*Sujeto*

Impuesto bajo dominio exclusivo municipal que grava la propiedad inmueble en el territorio nacional incluidas tierras rurales, obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación y por compra y por cualquier otra forma de adquisición y los vehículos automotores de cualquier clase y categoría.

Alícuotas

La alícuota varía de acuerdo al valor del bien y a tablas actualizadas periódicamente.

14. Impuesto a la transferencia de inmuebles y vehículos automotores*Sujeto*

Impuesto bajo dominio exclusivo municipal que grava las transferencias eventuales de la propiedad inmueble en el territorio nacional incluidas tierras rurales, obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación y por compra y por cualquier otra forma de adquisición y los vehículos automotores de cualquier clase y categoría.

Alícuotas

La alícuota es del 3% sobre el valor de la transferencia.

15. Gravamen arancelario (GA)*Sujeto*

Impuesto que grava las importaciones definitivas de bienes y servicios.

Alícuotas

La alícuota varía entre 0 y 10%.

ANEXO B (CONT.)

MATRIZ DE CONSUMO PROMEDIO (POR QUINTIL DE CONSUMO)
SEGUNDO QUINTIL DE GCONSUM

GRUPO	LUGAR DE COMPRA										Promedio
	Lugar no especificado	Mercedal en calle	Ferias	Calle	Tiendas de Barrio	Supermercados	Galerías que dan facturas	Galerías que no dan facturas	Otros	Promedio	
ALIMENTOS HOGAR	1	94	94	112	93	109	91	100	91	91	91
	2	23	96	71	116	39	152	128	6	128	128
	3	19	7	16	17	17	17	18	17	18	18
	4	5	16	16	17	17	6	1	15	17	17
	5	21	37	31	45	36	6	25	34	34	34
	6	14	62	26	35	39	0	12	24	33	33
	7	1	2	2	2	2	0	2	2	2	2
	8	1	3	2	44	2	0	0	2	2	2
	9	12	26	24	25	25	0	2	24	24	24
	10	15	19	20	13	18	0	3	18	18	18
	11	12	12	15	8	15	0	3	12	12	12
	12	12	12	15	7	16	0	0	12	12	12
	BIENES DURABLES	14	10	14	2	0	18	13	8	13	13
15		11	12	9	13	11	10	7	11	11	11
16		10	15	15	8	15	30	10	20	15	15
17		5	21	2	8	18	0	0	26	0	26
18		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19		0	2	0	2	1	0	0	1	0	0
20		0	2	0	2	1	0	0	3	0	0
21		0	2	0	2	1	0	0	0	0	0
22		0	2	1	9	4	0	0	2	0	0
23		0	9	1	0	0	0	0	4	0	0
24		0	2	2	1	7	0	2	12	2	12
25		0	2	2	1	7	0	0	12	2	12
BIENES NO ALIMENTARIOS		26	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	34	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	36	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	EDUCACIÓN	38	0	0	0	0	0	0	0	0	0
39		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
41		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
43		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
44		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
45		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
46		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
47		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
48		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
49		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS FUERA DEL HOGAR		50	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	56	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	57	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	58	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	59	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	61	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BIENES DURABLES	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	65	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	66	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	67	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	68	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	69	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
77	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
78	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
79	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
81	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
82	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Ente: Encuesta Ancestral 2000. Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia.

ANEXO B (CONT.)

MATRIZ DE CONSUMO PROMEDIO (POR QUINTIL DE CONSUMO)
TERCER QUINTIL DE CONSUMO

GRUPO	LUGAR DE COMPRA				AREA URBANA				AREA RURAL				Promedio			
	Lugar no especificado	Mercedes	Fechas	Café	Tiendas de Supermercados	Galeras que no dan facturas	Otros	Procedido	Lugar no especificado	Mercedes	Fechas	Café		Tiendas de Supermercados	Galeras que no dan facturas	Otros
1) Pan y cereales	17	118	111	95	128	158	145	101	120	120	105	117	120			118
2) Carnes, embutidos y salchichas	68	146	136	176	171	153	145	153	145	40	120	102	78			90
3) Pescado	3	15	13	14	24	21	10	21	10	5	13	14	10			18
4) Aceites y grasas	9	53	46	44	50	50	54	50	54	15	37	41	34			26
5) Verduras frescas	29	59	46	44	43	50	54	50	54	15	37	41	34			26
6) Verduras frescas	12	59	46	53	46	56	52	50	47	50	47	66	39			57
7) Tubérculos	14	28	28	61	35	14	26	17	35	17	35	27	61			28
8) Leguminosas	12	3	4	3	3	0	3	0	3	2	3	2	3			4
9) Hortalizas	13	23	24	4	22	24	24	36	22	23	26	27	15			28
10) Azúcar	17	19	17	24	22	11	16	0	19	42	23	18	11			35
11) Té, café, mate	1	8	8	5	8	11	8	17	8	2	9	7	11			8
12) Sal y condimentos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1
13) Bebidas	5	17	13	33	45	39	19	24	19	10	16	6	12			14
14) Alimentos para el hogar	15	11	10	10	11	11	11	11	11	11	11	11	11			11
15) Artículos de limpieza del hogar	17	23	20	21	24	27	50	19	50	23	10	14	20			23
16) Tabaco	0	3	0	0	8	0	0	0	0	0	5	1	20			11
17) Ropa y calzados	6	37	25	17	57	21	46	41	142	27	13	47	51			37
18) Artículos de cuero	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1			0
19) Artículos para hacer vestimentas	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1			0
20) Artículos textiles y plásticos	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1			0
21) Medicamentos, prod. farmacéuticos	3	4	4	0	3	10	9	5	11	6	5	23	3			8
22) Equipamiento para el hogar	0	10	5	1	8	24	19	24	19	6	3	3	29			6
23) Servicios de transporte público	0	4	4	3	4	1	31	2	2	0	3	2	3			6
24) Espectáculos										65	2					3
25) Periódicos, libros y revistas										4						1
26) Juegos, juguetes y CD's										4						1
27) Serv. de comunicaciones										5						3
28) Otros gastos mensuales										12						22
29) Gastos de transporte										2						6
30) Gastos de mantenimiento del vehículo										2						2
31) Comunicaciones										0						0
32) Gastos de recreación										0						0
33) Joyas y relojes										0						0
34) Turismo										0						0
35) Gastos legales y misceláneos										0						0
36) Gastos financieros										0						0
37) Materiales										1						1
38) Vestimenta del colegio										6						6
39) Libros y varios										11						11
40) Contribución directiva de padres										1						1
41) Gastos de recreación										1						1
42) Contribución para infraestructura										1						1
43) Otros gastos										1						1
44) Pensión escolar										6						6
45) Fonoaudiología										9						9
46) Fonoaudiología del colegio										9						9
47) Otros gastos educativos										20						20
48) Desayunos										3						3
49) Almuerzos										36						36
50) Comidas										10						10
51) Cenas										9						9
52) Sandwiches, hamburguesas, etc.										4						4
53) Dulces, helados										4						4
54) Cerveza y otras bebidas alcohólicas										8						8
55) Bebidas azucaradas y jugos										8						8
56) Bebidas										37						37
57) Renta imputada rural										0						0
58) Agua por calleja										17						17
59) Agua por patio público										1						1
60) Agua por sistema de riego										1						1
61) Agua por otros medios										39						39
62) Energía eléctrica										25						25
63) Gas, leña para cocinar										7						7
64) Gas, leña para calefacción, C.P., electricidad, y cochiner										7						7
65) Teléfono										3						3
66) Reparaciones										4						4
67) Cerveza										4						4
68) Pisco										3						3
69) Teleserv										20						20
70) Televisor										3						3
71) Rostro										2						2
72) Bicicleta										1						1
73) Motor										1						1
74) Máquina de coser										3						3
75) Reproductor de video										6						6
76) Automóvil										1						1
77) Moto										1						1
78) Moto de trabajo										1						1
79) Motocicleta										0						0
80) Lavadora										0						0
81) Secadora										0						0
82) Microondas										0						0

Elaboración propia
Fuente: Encuesta Ancestral 2000; Instituto Nacional de Estadística (INEC) - Bolivia

ANEXO B (CONT.)

MATRIZ DE CONSUMO PROMEDIO (POR QUINTIL DE CONSUMO)
CUARTO QUINTIL DE GCONSUM

DESCRIPCIÓN	ÁREA URBANA						ÁREA RURAL						
	Lugar no. especificado	Mercado en un caso	Fechas	Ciudad	Tercios de Barrio	Procedimiento	Lugar no. especificado	Mercado en un caso	Fechas	Ciudad	Tercios de Barrio	Procedimiento	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
ALIMENTOS DENTRO DEL HOGAR	1) Huevo	49	2.14	184	152	148	189	205	141	193	147	148	155
	2) Carne, embudidos y salchichas	4	19	15	50	28	22	15	8	19	23	23	8
	3) Pescado	3	23	26	18	24	35	28	4	25	28	37	4
	4) Aceites y grasas	1	23	26	18	24	35	28	4	25	28	37	4
	5) Legumbres	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	6) Verduras frescas	13	76	69	56	78	47	75	72	36	67	54	85
	7) Tubérculos	14	39	35	44	38	47	20	35	19	42	36	43
	8) Leguminosas	2	7	6	4	1	6	2	8	2	9	6	5
	9) Aceites	1	6	6	4	1	6	2	8	2	9	6	5
	10) Azúcares	1	6	6	4	1	6	2	8	2	9	6	5
	11) Té, café, mate	12	28	26	21	31	32	10	28	16	32	35	32
	12) Sal y condimentos	3	14	7	9	10	5	16	12	3	11	10	13
	13) Bebidas	22	153	28	32	10	48	21	38	13	38	23	37
14) Otros alimentos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
15) Artículos de empresa personal	24	34	32	31	30	28	40	31	12	33	8	23	
16) Tabaco	0	12	6	1	10	10	0	0	0	5	2	12	
17) Ropa y calzados	25	55	63	34	71	30	64	55	51	20	89	48	
18) Zapatos	1	4	1	1	4	0	1	0	0	0	0	0	
19) Artículos para usar en vestimentas	1	4	1	1	4	0	1	0	0	0	0	0	
20) Artículos textiles y plásticos	1	3	2	3	5	2	12	1	2	8	2	6	
21) Medicamentos, prod. farmaciales	4	15	1	8	7	8	16	13	12	3	6	1	
22) Equipamiento para el hogar	3	15	8	1	0	28	23	24	3	7	13	2	
23) Servicios de transporte público	0	3	6	1	4	13	0	3	3	6	3	4	
24) Espectáculos													
25) Pendientes, lentes y reñetas													
26) Joyas y relojes													
27) Servidores de transporte público													
28) Servicios al hogar													
29) Otros gastos mensuales													
30) Gastos op. y mant. del vehículo													
31) Comunicaciones													
32) Joyas y relojes													
33) Turismo													
34) Gastos legales y misceláneos													
35) Gastos financieros													
36) Matriculas													
37) Vestimenta del colegio													
38) Lentes y gafas													
39) Contribución directiva de padres													
40) Contribución para infraestructura													
41) Otros gastos													
42) Pension escolar													
43) Transporte del colegio													
44) Otros gastos educativos													
45) Desayunos													
46) Almuerzos													
47) Comas													
48) Dulces, helados													
49) Gaseosas y jugos													
50) Renta													
51) Renta imputada rural													
52) Agua por pila pública													
53) Agua por carro reparador													
54) Agua por otros medios													
55) Energía eléctrica													
56) Energía para cocinar													
57) FUEL KERO, GLP, elect., gas, p/ cocinar													
58) Telecomunicaciones													
59) Radio													
60) Cocina													
61) Televisor													
62) Refrigerador													
63) Máquina de coser													
64) Reproductor de video													
65) Computadora													
66) Motoциclета													
67) Bicicleta													
68) Saco de dormir													
69) Microondas													

Elaboración propia. Fuente: Encuesta-Hogar 2005. Instituto Nacional de Estadística (INEC) - Bolivia.

ANEXO B (CONT.)

MATRIZ DE CONSUMO PROMEDIO (POR QUINTIL DE CONSUMO)
QUINTO QUINTIL DE GCONSUN
(Bs./mes)

GRUPO	LUGAR DE COMIENZO					AREA URBANA					AREA RURAL							
	Lugar No. especificado	Mercedes en calle	Foras	Calle	Tienda de Barrio	Supermercados	Gastos sus no dan facturas	Otros	Promedio	Lugar No. especificado	Mercedes en calle	Foras	Calle	Tienda de Barrio	Supermercados	Gastos sus no dan facturas	Otros	Promedio
ALIMENTOS FUERA DEL HOGAR	1 Pan y cereales	177	337	296	195	174	153	348	84	173	116	167	179	228	159	115	71	157
	2 Carnes, embutidos y salchichas	10	30	54	21	34	22	21	0	30	6	34	24	67	26	47	7	195
	4 Aceites y grasas	87	164	144	138	141	217	250	159	111	105	17	143	38	149	137	26	66
	5 Productos lácteos y huevos	53	107	99	145	133	111	117	250	105	13	86	88	50	50	29	29	67
	6 Verduras frescas	34	46	48	74	49	44	44	32	48	3	33	43	18	18	3	3	29
	7 Tubérculos	29	41	47	24	101	142	142	18	98	42	344	42	17	72	26	0	127
	9 Frutas frescas	11	38	40	26	39	34	34	25	37	12	44	26	44	45	65	0	40
	10 Azúcar	28	43	42	22	39	56	42	6	41	18	43	22	42	42	67	0	39
	11 Té, café, mate	56	98	84	91	101	142	142	18	98	42	344	42	17	72	26	0	127
	12 Bebidas condimentadas	29	41	47	24	101	142	142	18	98	42	344	42	17	72	26	0	127
	14 Artículos de limpieza del hogar	73	65	83	45	63	99	72	58	19	69	32	49	29	47	46	0	43
	16 Higiene	3	9	8	13	127	42	24	0	69	7	1	52	16	0	43	0	14
	17 Limpieza	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18 Accesorios de vestir	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
19 Artículos para hacer vestimentas	1	21	4	1	27	1	4	14	22	8	1	4	28	10	0	0	4	
20 Artículos textiles y plásticos	6	11	3	3	1	23	0	11	24	7	0	3	39	30	0	0	8	
21 Medicamentos, prod. farmaciales	8	29	23	62	27	31	23	28	10	28	6	42	1	35	44	65	35	
22 Medicamentos, prod. no para el hogar	1	9	13	15	8	12	96	14	0	10	0	4	5	7	9	5	9	
23 Juguetes	1	9	13	15	8	12	96	14	0	10	0	4	5	7	9	5	9	
24 Servicios de transporte público																		
25 Espectáculos																		
26 Deportes, libros y videos																		
27 Bebidas, cigarrillos y CD's																		
28 Servicios al hogar																		
29 Otros gastos mensuales																		
30 Gastos op. y mant. de vehículo																		
31 Seguros																		
32 Salud																		
33 Joyas y regalos																		
34 Turismo																		
35 Gastos legales y misceláneos																		
36 Gastos de impuestos																		
37 Medicinas																		
38 Vestimenta del colegio																		
39 Libros y varios																		
40 Gastos de transporte de pasajeros																		
41 Contribución para el establecimiento																		
42 Contribución para infraestructura																		
43 Otros gastos																		
44 Pensión escolar																		
45 Otros gastos																		
46 Transporte del colegio																		
47 Otros gastos educativos																		
48 Desayunos																		
49 Almuerzos																		
50 Cenas																		
51 Cenas																		
52 Sandwiches, hamburguesas, etc.																		
53 Dulces, helados																		
54 Bebidas azucaradas y bebidas alcohólicas																		
55 Gaseosas y jugos																		
56 Pasta																		
57 Bienes inpuatada rural																		
58 Agua por cantaría																		
59 Gas por cantaría																		
60 Agua por cetro no pagar																		
61 Agua por otros medios																		
62 Energía eléctrica																		
63 Gas para cocinar																		
64 Gas para calentar																		
65 Teléfono																		
66 Seguros																		
67 Cama																		
68 Sillas																		
69 Cocina																		
70 Televisor																		
71 Refrigerador																		
72 Bicicletas																		
73 Lavadora																		
74 Máquina de coser																		
75 Reproductor de video																		
76 Automóvil																		
77 Computadora																		
78 Moto-Cicla																		
79 Moto-Cicla																		
80 Lavadora																		
81 Secadora																		
82 Bicicletas																		

Subsección Anexo B
Fuente: Encuesta Mecoivi 2000, Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia.

ANEXO C

MATRIZ DE COEFICIENTES TRIBUTARIOS

Parámetros

Coeficientes de impuesto por lugar de compra	
Lugar no especificado	0,75
Mercado en calle	0,75
Ferias	0,75
Calle	0,75
Tiendas de barrio	0,75
Supermercados	1,00
Galerías que dan facturas	1,00
Galerías que no dan facturas	0,75
Otros	0,75

Coeficientes de impuesto	Totalmente	
	Tributado	No Tributado
Bienes no alimentarios	1	0
Educación	1	0
Alimentos fuera del hogar	1	0
Vivienda, servicios básicos	1	0
Bienes durables	1	0,7
Bienes durables sujetos a registro	1	0,9

Tasas	
Tasa IVA	13,00%

GRUPO	LUGAR DE COMPRA										Promedio
	Lugar no especificado	Mercado en calle	Ferias	Calle	Tiendas de Barrio	Supermercados	Galerías que dan facturas	Galerías que no dan facturas	Otros		
ALIMENTOS DENTRO DEL HOGAR	1 Pan y cereales	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00				0,75
	2 Carnes, embutidos y salchichas	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00				0,75
	3 Pescado	0	0	0	0	0	1,00				0
	4 Aceites y grasas	0	0	0	0	0	1,00				0
	5 Productos lácteos y huevos	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00				0,75
	6 Verduras frescas	0	0	0	0	0	1,00				0
	7 Tubérculos	0	0	0	0	0	1,00				0
	8 Leguminosas	0	0	0	0	0	1,00				0
	9 Frutas frescas	0	0	0	0	0	1,00				0
	10 Azúcar	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00				0,75
	11 Té, café, mate	0	0	0	0	0	1,00				0
	12 Sal y condimentos	0	0	0	0	0	1,00				0
	13 Bebidas	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00				0,75
BIENES NO ALIMENTARIOS	14 Artículos de limpieza del hogar	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	15 Artículos de limpieza personal	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	16 Tabaco	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	17 Ropa y calzados	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	18 Accesorios de vestir	0	0	0	0	0	1,00	1,00	0	0	
	19 Artículos para hacer vestimentas	0	0	0	0	0	1,00	1,00	0	0	
	20 Artículos textiles y plásticos	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	21 Medicamentos, prod. farmacéuticos	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	22 Equipamiento para el hogar	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	0,75	0,75	
	23 Juguetes	0	0	0	0	0	1,00	1,00	0	0	
	24 Servicios de transporte público										0,00
	25 Espectáculos										1,00
	26 Periódicos, libros y revistas										0,00
27 Discos, cassettes y CD's										0,00	
28 Servicios al hogar										0,00	
29 Otros gastos mensuales										0,00	
30 Gastos op. y mant. del vehículo										1,00	
31 Comunicaciones										1,00	
32 Salud										1,00	
33 Joyas y relojes										0,00	
34 Turismo										0,00	
35 Gastos legales y misceláneos										0,00	
36 Gastos financieros										0,00	
EDUCACIÓN	37 Matriculas										1,00
	38 Vestimenta del colegio										1,00
	39 Libros y varios										1,00
	40 Contribución directiva de padres										0,00
	41 Contribución para el establecimiento										0,00
	42 Contribución para infraestructura										0,00
	43 Otros gastos										0,00
44 Pensión escolar										1,00	
45 Fotocopias										0,00	
46 Transporte del colegio										0,00	
47 Otros gastos educativos										0,00	
ALIMENTOS FUERA DEL HOGAR	48 Desayunos										0,00
	49 Almuerzos										0,00
	50 Té										0,00
	51 Cenas										1,00
	52 Sandwiches, hamburguesas, etc.										0,00
	53 Dulces, helados										0,00
	54 Cerveza y otras bebidas alcohólicas										1,00
55 Gaseosas y jugos										0,00	
VIVIENDA, SERVICIOS BÁSICOS	56 Renta										0,00
	57 Renta imputada rural										0,00
	58 Agua por cañería										1,00
	59 Agua por pileta pública										0,00
	60 Agua por carro repartidor										0,00
	61 Agua por otros medios										0,00
	62 Energía eléctrica										1,00
	63 Guano, leña para cocinar										0,00
	64 Fuel Kero, GLP, elect., gas, p/ cocinar										1,00
	65 Teléfono										1,00
66 Reparaciones										0,00	
BIENES DURABLES	67 Cama										0,70
	68 Radio										0,70
	69 Cocina										0,70
	70 Televisor										0,70
	71 Ropero										0,70
	72 Bicicleta										0,70
	73 Refrigerador										0,70
	74 Máquina de coser										0,70
	75 Reproductor de video										0,70
	76 Automóvil										0,90
	77 Horno										0,70
	78 Computadora										0,70
	79 Motocicleta										0,90
	80 Lavadora										0,70
	81 Secadora										0,70
	82 Microondas										0,70

Elaboración propia

ANEXO D

HOGARES POR QUINTIL DE CONSUMO Y ÁREA GEOGRÁFICA

(En #)	1	2	3	4	5	Total
Área urbana	73 867	181 769	260 100	327 687	367 903	1 211 326
Área rural	366 716	162 951	98 037	51 385	16 253	695 342
Bolivia	440 583	344 720	358 137	379 072	384 156	1 906 668

(En % del Total)	1	2	3	4	5	Total
Área urbana	6,10%	15,01%	21,47%	27,05%	30,37%	100,00%
Área rural	52,74%	23,43%	14,10%	7,39%	2,34%	100,00%
Bolivia	23,11%	18,08%	18,78%	19,88%	20,15%	100,00%

(En % del Total)	1	2	3	4	5	Total
Área urbana	16,77%	52,73%	72,63%	86,44%	95,77%	63,53%
Área rural	83,23%	47,27%	27,37%	13,56%	4,23%	36,47%
Bolivia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboración propia

Fuente: Encuesta MECOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia.

VALOR DEL CONSUMO PROMEDIO POR QUINTILES DE CONSUMO

(En Bs./mes)	1	2	3	4	5
Área urbana	344,14	722,16	1 077,68	1 736,27	4 247,28
Área rural	179,00	535,10	845,99	1 405,40	2 942,32
Bolivia	206,68	633,73	1 014,26	1 691,42	4 192,07

Fuente: Encuesta MECOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia.

VALOR DEL INGRESO PROMEDIO POR QUINTILES DE CONSUMO

(En Bs./mes)	1	2	3	4	5
Área urbana	555,26	868,58	1 209,73	1 623,17	4 321,26
Área rural	226,47	601,99	842,41	1 334,96	2 853,17
Bolivia	281,60	742,56	1 109,18	1 584,06	4 259,21

Fuente: Encuesta MECOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia.

VALOR DEL INGRESO PROMEDIO POR QUINTILES DE INGRESO

(En Bs./mes)	1	2	3	4	5
Área urbana	82,74	391,49	817,95	1 472,72	4 587,57
Área rural	74,15	350,48	791,45	1 446,50	4 744,29
Bolivia	75,28	370,87	810,64	1 468,82	4 597,82

Fuente: Encuesta MECOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia.

ANEXO E.-

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

Gasto Promedio por Grupo y Quintil de Consumo.-
(Bs./mes)

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Alimentos Dentro Del Hogar	179	372	535	745	1.177	741	106	306	447	679	867	261	118	341	511	736	1.164	566
Bienes No Alimentarios	52	119	202	419	1.292	570	35	103	170	292	745	106	38	111	193	402	1.269	401
Educación	13	38	64	130	607	240	6	27	58	113	300	33	8	33	62	128	594	164
Alimentos Fuera Del Hogar	34	54	84	136	254	142	5	21	38	78	168	23	10	38	72	128	250	98
Vivienda, Servicios Básicos	59	109	132	202	495	253	23	61	100	158	535	65	29	86	123	196	497	185
Bienes Durables	8	30	60	104	423	175	3	18	33	85	327	24	4	24	53	101	419	120
TOTAL	344	722	1.078	1.736	4.247	2.120	179	535	846	1.405	2.942	512	207	634	1.014	1.691	4.192	1.534

Elaboración propia. Fuente: Encuesta MECOVI 2000. Instituto Nacional de Estadística (INE)-Bolivia

Recaudación Promedio del IVA por Grupo y Quintil de Consumo.-

(Bs./mes)

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Alimentos Dentro Del Hogar	11	24	35	49	82	50	5	18	27	42	61	15	6	21	33	48	81	37
Bienes No Alimentarios	3	6	10	20	67	29	2	6	11	18	49	7	2	6	10	19	66	21
Educación	1	2	3	7	51	18	1	2	3	5	16	2	1	2	3	7	50	12
Alimentos Fuera Del Hogar	1	2	2	4	8	4	0	1	1	3	5	1	0	1	1	2	4	8
Vivienda, Servicios Básicos	5	8	12	17	44	22	1	2	4	7	21	2	1	5	9	16	43	15
Bienes Durables	1	3	6	10	44	18	0	2	3	8	30	2	0	2	5	10	43	12
TOTAL	21	45	68	106	296	141	9	30	50	84	182	29	11	38	63	103	291	100

Elaboración propia

Tasa Efectiva Promedio del IVA por Grupo y Quintil de Consumo.-

(%)

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Alimentos Dentro Del Hogar	6,23%	6,39%	6,60%	6,55%	6,96%	6,74%	5,17%	5,83%	6,09%	6,22%	7,05%	5,92%	5,44%	6,15%	6,48%	6,51%	6,96%	6,60%
Bienes No Alimentarios	5,14%	4,99%	4,80%	4,66%	5,17%	5,03%	6,33%	6,01%	6,67%	6,15%	6,56%	6,33%	6,06%	5,44%	5,23%	4,81%	5,20%	5,16%
Educación	4,85%	4,82%	4,77%	5,61%	8,40%	7,69%	9,97%	7,17%	5,45%	4,84%	5,41%	6,07%	8,46%	5,73%	4,94%	5,52%	8,34%	7,57%
Alimentos Fuera Del Hogar	1,53%	3,17%	2,78%	2,75%	3,25%	3,03%	2,89%	2,97%	3,59%	3,95%	3,99%	3,38%	2,11%	3,12%	2,90%	2,85%	3,24%	3,06%
Vivienda, Servicios Básicos	8,97%	7,70%	8,74%	8,40%	8,85%	8,67%	2,47%	3,21%	3,69%	4,58%	3,98%	3,57%	4,68%	6,20%	7,62%	7,98%	8,63%	8,02%
Bienes Durables	9,10%	9,53%	9,53%	9,72%	10,41%	10,21%	9,10%	9,10%	9,10%	9,10%	9,10%	9,10%	9,10%	9,38%	9,46%	9,65%	10,36%	10,12%
TOTAL	6,09%	6,17%	6,28%	6,13%	6,96%	6,65%	5,23%	5,63%	5,89%	5,96%	6,20%	5,76%	5,47%	5,95%	6,19%	6,11%	6,94%	6,55%

Elaboración propia

ANEXO F.-

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES (IT)

Gasto Promedio por Grupo y Quintil de Consumo.-
(Bs./mes)

	URBANO					RURAL					TOTAL								
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	
GRUPO DE CONSUMO																			
Alimentos Dentro Del Hogar	179	372	535	745	1 177	741	106	306	447	679	867	261	118	341	511	736	1 164	566	
Bienes No Alimentarios	52	119	202	419	1 292	570	35	103	170	292	745	106	38	111	193	402	1 269	401	
Educación	13	38	64	130	240	607	6	27	58	113	300	33	8	33	62	128	594	164	
Alimentos Fuera Del Hogar	34	54	84	136	254	142	5	21	38	78	168	23	10	38	72	128	250	98	
Vivienda, Servicios Básicos	59	109	132	202	495	253	23	61	100	158	535	65	29	86	123	196	497	185	
Bienes Durables	8	30	60	104	423	175	3	18	33	85	327	24	4	24	53	101	419	120	
TOTAL	344	722	1 078	1 736	4 247	2 120	179	535	846	1 405	2 942	512	207	634	1 014	1 691	4 192	1 534	

Elaboración propia. Fuente: Encuesta MECOV 2000. Instituto Nacional de Estadística (INE)-Bolivia

Recaudación Promedio del IT por Grupo y Quintil de Consumo.-

(Bs./mes)

	URBANO					RURAL					TOTAL									
	Tasa Efectiva	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	
GRUPO DE CONSUMO																				
Alimentos Dentro Del Hogar	4,5%	3,9	8,2	12,2	16,9	28,3	17,3	1,9	6,2	9,4	14,6	21,2	5,4	2,2	7,3	11,5	16,6	28,0	12,9	
Bienes No Alimentarios	4,5%	0,9	2,0	3,4	6,8	23,1	9,9	0,8	2,1	3,9	6,2	16,9	2,3	0,8	2,1	3,5	6,7	22,9	7,2	
Educación	3,0%	0,1	0,4	0,7	1,7	11,8	4,3	0,1	0,4	0,7	1,3	3,7	0,5	0,1	0,4	0,7	1,6	11,4	2,9	
Alimentos Fuera Del Hogar	4,5%	0,2	0,6	0,8	1,3	2,9	1,5	0,0	0,2	0,5	1,1	1,8	0,3	0,1	0,4	0,7	1,3	2,8	1,0	
Vivienda, Servicios Básicos	3,0%	1,2	1,9	2,7	3,9	10,1	5,1	0,1	0,5	0,8	1,7	4,9	0,5	0,3	1,2	2,2	3,6	9,9	3,4	
Bienes Durables	3,0%	0,2	0,7	1,3	2,3	10,2	4,1	0,1	0,4	0,7	1,8	6,9	0,5	0,1	0,5	1,2	2,3	10,0	2,8	
TOTAL	6,5	13,9	21,1	32,9	86,3	42,1	3,1	9,8	16,1	26,6	55,4	9,4	3,6	12,0	19,7	32,0	85,0	30,2		

Elaboración propia

Tasa Efectiva Promedio del IT por Grupo y Quintil de Consumo.-

(%)

	URBANO					RURAL					TOTAL									
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Prom.		
GRUPO DE CONSUMO																				
Alimentos Dentro Del Hogar	2,16%	2,21%	2,29%	2,27%	2,41%	2,33%	1,79%	2,02%	2,11%	2,15%	2,44%	2,05%	1,88%	2,13%	2,24%	2,25%	2,41%	2,28%		
Bienes No Alimentarios	1,78%	1,73%	1,66%	1,61%	1,79%	1,74%	2,19%	2,08%	2,31%	2,13%	2,27%	2,19%	2,10%	1,88%	1,82%	1,67%	1,80%	1,79%		
Educación	1,12%	1,11%	1,10%	1,29%	1,94%	1,77%	2,30%	1,65%	1,26%	1,12%	1,25%	1,40%	1,95%	1,32%	1,14%	1,27%	1,92%	1,75%		
Alimentos Fuera Del Hogar	0,53%	1,10%	0,96%	0,95%	1,12%	1,05%	1,00%	1,03%	1,24%	1,37%	1,07%	1,17%	0,73%	1,08%	1,00%	0,99%	1,12%	1,06%		
Vivienda, Servicios Básicos	2,07%	1,78%	2,02%	1,94%	2,04%	2,00%	0,57%	0,74%	0,85%	1,06%	0,92%	0,82%	1,08%	1,43%	1,76%	1,84%	1,99%	1,85%		
Bienes Durables	2,10%	2,20%	2,20%	2,24%	2,40%	2,36%	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,17%	2,18%	2,23%	2,39%	2,34%		
TOTAL	1,89%	1,92%	1,96%	1,89%	2,03%	1,99%	1,71%	1,83%	1,90%	1,89%	1,88%	1,85%	1,76%	1,89%	1,94%	1,89%	2,03%	1,97%		

Elaboración propia

**ANEXO G.-
IMPUESTO ESPECIAL A LOS Y HIDROCARBUROS Y SUS DERIVADOS (IEHD)**

Parámetros

	<i>f</i>	<i>Cont.</i>
Servicios de transporte público	A	32,6%
Gastos op. y mant. del vehículo	B	33,6%
Transporte del colegio	C	31,2%
Fuel Kero, GLP, gas, p/cocinar	D	16,8%
Turismo	E	27,3%
Otros	F	25,0%

**Gasto Promedio por Grupo y Quintil de Consumo.-
(Bs./mes)**

Grupo	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Servicios de transporte público	15	37	65	96	174	99	6	19	26	48	67	16	8	28	54	90	170	69
Gastos op. y mant. del vehículo	0	1	3	19	159	54	0	2	6	25	146	7	0	2	4	20	158	37
Transporte del colegio	2	5	9	20	78	32	0	1	7	18	67	4	0	3	9	20	78	22
Fuel Kero, GLP, gas, p/cocinar	17	20	25	28	37	28	1	7	10	16	34	6	4	14	21	27	37	20
Turismo	0,0	0,6	0,5	3,0	43,1	14,1	0,0	0,2	0,5	2,0	3,8	0,4	0,0	0,4	0,5	2,9	41,5	9,1
Alimentos fuera y dentro del hogar	212	426	619	881	1.431	883	111	327	485	757	1.035	284	128	379	583	864	1.414	684
CONSUMO SUJETO TOTAL	245	489	723	1.048	1.922	1.111	119	356	535	866	1.353	317	140	426	671	1.024	1.898	821
CONSUMO TOTAL	344	722	1.078	1.736	4.247	2.120	179	535	846	1.405	2.942	512	207	634	1.014	1.691	4.192	1.534

Elaboración propia. Fuente: Encuesta MECOVI 2000. Instituto Nacional de Estadística (INE)-Bolivia

**Recaudación Promedio del IEHD por Grupo y Quintil de Consumo.-
(Bs./mes)**

Grupo	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Servicios de transporte público	3,0	7,7	13,5	20,2	36,4	20,8	1,3	3,9	5,5	10,1	14,0	3,4	1,6	5,9	11,3	18,8	35,4	14,4
Gastos op. y mant. del vehículo	0,0	0,2	0,5	2,9	24,0	8,2	0,0	0,3	1,0	3,8	22,0	1,0	0,0	0,3	0,6	3,0	23,9	5,6
Transporte del colegio	0,3	0,9	1,9	4,1	15,8	6,5	0,0	0,1	1,4	3,5	13,5	0,8	0,1	0,5	1,8	4,0	15,7	4,4
Fuel Kero, GLP, gas, p/cocinar	1,9	2,3	2,9	3,3	4,2	3,2	0,2	0,8	1,2	1,8	3,9	0,7	0,5	1,6	2,4	3,1	4,2	2,3
Turismo	0,0	0,0	0,0	0,1	1,9	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,8	0,4
Alimentos fuera y dentro del hogar	7,0	14,0	20,3	28,9	47,0	29,0	3,6	10,7	15,9	24,9	34,0	9,3	4,2	12,4	19,1	28,4	46,4	21,8
TOTAL	12,3	25,1	39,2	59,5	129,3	68,3	5,1	15,9	25,0	44,2	87,5	15,3	6,3	20,8	35,3	57,4	127,5	48,9

Elaboración propia.

**Tasa Efectiva Promedio del IEHD por Grupo y Quintil de Consumo.-
(%)**

Grupo	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Servicios de transporte público	5,01%	5,14%	5,42%	5,67%	6,73%	6,15%	4,29%	4,48%	4,67%	5,10%	6,47%	4,81%	4,50%	4,88%	5,26%	5,61%	6,72%	5,96%
Gastos op. y mant. del vehículo	3,57%	3,48%	3,64%	3,43%	3,04%	3,22%	2,84%	2,98%	2,95%	3,14%	2,98%	2,98%	3,05%	3,28%	3,48%	3,39%	3,04%	3,19%
Transporte del colegio																		
Fuel Kero, GLP, gas, p/cocinar																		
Turismo																		
Alimentos fuera y dentro del hogar																		
CONSUMO SUJETO TOTAL	5,01%	5,14%	5,42%	5,67%	6,73%	6,15%	4,29%	4,48%	4,67%	5,10%	6,47%	4,81%	4,50%	4,88%	5,26%	5,61%	6,72%	5,96%
TOTAL	3,57%	3,48%	3,64%	3,43%	3,04%	3,22%	2,84%	2,98%	2,95%	3,14%	2,98%	2,98%	3,05%	3,28%	3,48%	3,39%	3,04%	3,19%

Elaboración propia.

ANEXO G.- (Cont.)

TASAS ESPECIFICAS DEL IEHD PARA LA GESTIÓN 2000

Expresado en bolivianos por unidad de medida

PRODUCTOS	UNIDAD DE MEDIDA	IEHD DE PARTIDA PARA LA GEST. 2000	D.S. Nº 25646 de 14/01/00		LEY Nº 2047 28/01/2000	DS Nº 25660 28/01/00		D.S. Nº 25680 25/02/2000	DS Nº 25732		D.S. Nº 25781 19/05/2000	LEY Nº 2152 23/11/2000	D.S. Nº 26004 27/11/2000
			R.A. Nº 24 18/01/2000 V18/01/00	R.A. Nº V22/01/00		R.A. Nº 2601/2000 V27/01/00	R.A. Nº 2047 28/01/2000		IRA. VAR. 01/02/2000	RA Nº 055 11/02/2000 V12/02/00			
Gasolina Especial	Litro	1,360		1,297	1,360	1,295	1,240	1,240	1,240	1,240	1,240	1,360	1,240
Gasolina Premium	Litro	2,580			2,580	2,580	2,580	2,580	2,580	2,580	2,580	2,580	2,580
Gasolina de Aviación	Litro	0,460			0,460	0,460					0,340	0,460	0,340
Diesel Oil Nacional	Litro	1,030	0,960		0,960	0,890	0,840	0,865	0,865	0,865	0,865	0,860	0,865
Diesel Oil Importado	Litro	0,740	0,670		0,700	0,600	0,580	0,820	0,820	0,820	0,580	0,700	0,580
Diesel Oil de Gas Natural	Litro										0,320	0,440	0,320
Jet Fuel Internacional	Litro	0,210			0,210						0,090	0,210	0,090
Fuel Oil	Litro	0,290			0,290						0,290	0,290	0,290
Acetiles Autom. e Ind.	Litro	1,870			1,870						1,870	1,870	1,870
Grasas Lubrificantes	kilo	1,870			1,870						1,870	1,870	1,870

Fuente: Viceministerio de Política Tributaria.

ANEXO H.-

IMPUESTO AL CONSUMO ESPECIFICO (ICE)

Parámetros

Tasas	
Tabaco	50.0%
Cerveza y otras bebidas alcohólicas *	18.0%
Gaseosas y Jugos *	8.0%
Automóvil	18.0%

* Cálculo Propio Tasas Promedio

Gasto Promedio por Grupo y Quintil de Consumo.-
(Bs./mes)

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Tabaco	0.4	1.1	1.0	2.3	7.3	3.3	0.5	1.7	2.1	3.9	14.2	1.6	0.5	1.4	1.3	2.5	7.6	2.7
Cerveza y otras bebidas alcohólicas	0.5	4.6	8.3	15.8	28.4	15.4	0.5	2.0	5.5	14.0	26.5	3.1	0.5	3.4	7.5	15.6	28.3	10.9
Gaseosas y Jugos	3.3	3.8	8.2	14.4	24.8	14.0	0.5	2.7	5.7	11.3	19.9	3.0	1.0	3.3	7.5	14.0	24.6	10.0
TOTAL BIENES PERECEDEROS	4.2	9.5	17.5	32.5	60.5	32.6	1.5	6.4	13.3	29.2	60.7	7.7	2.0	8.0	16.4	32.1	60.5	23.5
Automóvil	0.0	5.0	8.3	23.4	196.4	68.5	0.0	1.3	0.0	14.1	189.0	5.8	0.0	3.3	6.0	22.2	196.1	45.8
Motocicleta	0.0	0.0	1.8	1.4	16.3	5.7	0.0	1.6	4.0	13.4	34.4	2.7	0.0	0.8	2.4	3.0	17.1	4.8
TOTAL BIENES DURABLES	0.0	5.0	10.0	24.8	212.7	74.2	0.0	2.9	4.0	27.6	223.4	8.5	0.0	4.0	8.4	25.2	213.2	50.3
CONSUMO TOTAL	344	722	1 078	1 736	4 247	2 120	179	535	846	1 405	2 942	512	207	634	1 014	1 691	4 192	1 534

Elaboración propia. Fuente: Encuesta MECOVI 2000. Instituto Nacional de Estadística (INE) Bolivia

Recaudación Promedio del ICE por Grupo y Quintil de Consumo.-

(Bs./mes)

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Tabaco	0.1	0.4	0.3	0.8	2.4	1.1	0.2	0.6	0.7	1.3	4.7	0.5	0.2	0.5	0.4	0.8	2.5	0.9
Cerveza y otras bebidas alcohólicas	0.1	0.7	1.3	2.4	4.3	2.3	0.1	0.3	0.8	2.1	4.0	0.5	0.1	0.5	1.1	2.4	4.3	1.7
Gaseosas y Jugos	0.2	0.3	0.8	1.1	1.8	1.0	0.0	0.2	0.4	0.8	1.5	0.2	0.1	0.2	0.6	1.0	1.8	0.7
TOTAL BIENES PERECEDEROS	0.5	1.4	2.2	4.3	8.6	4.5	0.3	1.1	2.0	4.3	10.3	1.2	0.3	1.2	2.1	4.3	8.7	3.3
Automóvil	0.0	0.8	1.3	3.6	30.0	10.5	0.0	0.2	0.0	2.2	28.8	0.9	0.0	0.5	0.9	3.4	29.9	7.0
Motocicleta	0.0	0.0	0.3	0.2	2.5	0.9	0.0	0.2	0.6	2.0	5.3	0.4	0.0	0.1	0.4	0.5	2.6	0.7
TOTAL BIENES DURABLES	0.0	0.8	1.5	3.8	32.5	11.3	0.0	0.4	0.6	4.2	34.1	1.3	0.0	0.6	1.3	3.8	32.5	7.7
TOTAL RECAUDACION ICE	0.5	2.1	3.7	8.0	41.1	15.8	0.3	1.5	2.6	8.5	44.3	2.5	0.3	1.8	3.4	8.1	41.2	11.0

Elaboración propia.

Tasa Efectiva Promedio del ICE Sobre el Total de Consumo por Grupo y Quintil de Consumo.-

(Bs./mes)

GRUPO DE CONSUMO	URBANO					RURAL					TOTAL							
	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio	1 más pobre	2	3	4	5 más rico	Promedio
Tabaco	0.04%	0.05%	0.03%	0.04%	0.06%	0.05%	0.10%	0.10%	0.08%	0.09%	0.16%	0.10%	0.09%	0.07%	0.04%	0.05%	0.06%	0.06%
Cerveza y otras bebidas alcohólicas	0.02%	0.10%	0.12%	0.14%	0.10%	0.11%	0.04%	0.06%	0.10%	0.15%	0.14%	0.09%	0.04%	0.08%	0.11%	0.14%	0.10%	0.11%
Gaseosas y Jugos	0.07%	0.04%	0.06%	0.06%	0.04%	0.05%	0.02%	0.04%	0.05%	0.06%	0.05%	0.04%	0.03%	0.04%	0.05%	0.06%	0.04%	0.05%
TOTAL BIENES PERECEDEROS	0.14%	0.19%	0.21%	0.25%	0.20%	0.21%	0.16%	0.20%	0.23%	0.30%	0.35%	0.24%	0.16%	0.19%	0.21%	0.25%	0.21%	0.21%
Automóvil	0.00%	0.11%	0.12%	0.21%	0.71%	0.49%	0.00%	0.04%	0.00%	0.15%	0.98%	0.17%	0.00%	0.08%	0.09%	0.20%	0.71%	0.45%
Motocicleta	0.00%	0.00%	0.02%	0.01%	0.06%	0.04%	0.00%	0.05%	0.07%	0.15%	0.18%	0.08%	0.00%	0.02%	0.04%	0.03%	0.06%	0.05%
TOTAL BIENES DURABLES	0.00%	0.11%	0.14%	0.22%	0.76%	0.53%	0.00%	0.08%	0.07%	0.30%	1.16%	0.25%	0.00%	0.10%	0.13%	0.23%	0.78%	0.50%
TOTAL ICE	0.14%	0.29%	0.35%	0.46%	0.97%	0.74%	0.16%	0.28%	0.31%	0.60%	1.51%	0.50%	0.16%	0.29%	0.34%	0.48%	0.98%	0.71%

Elaboración propia.

ANEXO I

1.- INCIDENCIA DISTRIBUTIVA: VARIABLES TRIBUTARIAS Y GASTO PÚBLICO / CONSUMO PROMEDIO, QUINTILES ORDENADOS POR CONSUMO

Sistema Tributario - Impuestos al Consumo: IVA, IT, IEHD, ICE (RST)

Recaudaciones (2000)	Bs. MM	En %	RST/Cons.	% RST
Total recaudación IVA	2 927	40%	Bolivia (total)	12,42% 100,0%
Total recaudación IT	1 005	14%	1 más pobre	10,43% 2,2%
Total recaudación IEHD	1 387	19%	2	11,41% 7,5%
Total recaudación ICE	660	9%	3	11,95% 12,6%
Total recaudación IUE	997	14%	4	11,88% 20,9%
RC-IVA y Otros	354	5%	5 más rico	12,99% 56,7%
Recaudaciones Totales	7 330	100%		

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,494	RST/Capita
Coefficiente Kakwani	0,022	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,003	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Gasto Público Corriente en Educación, Salud y Pensiones (GPT)

Gasto Social Público	Bs. MM	En %	GPT/Cons.	% GPT
Educación	2 633	41,8%	Bolivia (total)	17,96% 100,0%
Salud	1 469	22,8%	1 más pobre	75,80% 11,3%
Pensiones	2 141	33,2%	2	37,31% 17,0%
Gest. S. Prefect. y AFPs	146	2,3%	3	24,54% 17,9%
Total	6 449	100%	4	19,17% 23,3%
			5 más rico	10,10% 30,5%

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,201	GPT/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,271	(<0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,041	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Categorías	IVA/Cons.	% Rec. IVA
Tasa Nominal del IVA	13,00	%
Tasa Real del IVA	14,94	%
Bolivia (total)	6,55%	100%
1 más pobre	5,47%	2%
2	5,95%	7%
3	6,19%	12%
4	6,11%	20%
5 más rico	6,94%	57%

Recaudaciones (2000)		
IVA Mercado Interno	1 406	Bs. Millones
IVA Importaciones	1 522	Bs. Millones
Total recaudación IVA	2 927	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,498	IVA/Capita
Coefficiente Kakwani	0,026	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0018	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Educación (GPEdu)

Categorías: Matriculados (2002)	GPEdu/Ing.	% GPEdu
Inicial y Primaria	1 765,8	Miles de Alumnos
Secundaria y Alternativa	372,2	Miles de Alumnos
Superior Universitaria	194,6	Miles de Alumnos
Bolivia (total)	7,67%	100,0%
1 más pobre	0,00%	0,0%
2	41,30%	16,8%
3	18,10%	17,6%
4	13,10%	21,2%
5 más rico	7,80%	22,3%

Gasto Público (2000)		
Primaria y Secundaria	1 875	Bs. Millones
Superior (Universitaria)	818	Bs. Millones
Total GPEdu	2 693	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,100	GPEdu/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,372	(<0 = progresivo)
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,027	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto a las Transacciones (IT)

Categorías	IT/Cons.	% Rec. IT
Tasa Nominal del IT	3,00	%
Impuesto sobre múltiples etapas y en cascada		
Bolivia (total)	1,97%	100%
1 más pobre	1,76%	2%
2	1,89%	8%
3	1,94%	13%
4	1,89%	21%
5 más rico	2,03%	56%

Recaudaciones (2000)		
IT Mercado Interno	1 005	Bs. Millones
IT Importaciones	0	(no gravadas)
Total recaudación IT	1 005	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,485	IT/Capita
Coefficiente Kakwani	0,013	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0003	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Salud (GPSal)

Categorías: Porcentaje de Afiliados (2002)	GPSal/Ing.	% GPSal
Cajas de Salud y Seguro Privado	15,9	por ciento
Seguro Básico de Salud	13,9	por ciento
No tiene	70,3	por ciento
Bolivia (total)	4,19%	100,0%
1 más pobre	14,91%	11,1%
2	8,60%	15,3%
3	4,57%	13,6%
4	4,69%	24,6%
5 más rico	2,69%	35,4%

Gasto Público (2000)		
Cajas de Salud	733	Bs. Millones
Seguros Básicos y Otros	736	Bs. Millones
Total GPSal	1 469	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,252	GPSal/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,220	(<0 = progresivo)
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,009	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)

Categorías	IEHD/Cons.	% Rec. IEHD
Tasas del IEHD	En Bs. por unidad de medida	
Productos Gravados	Hidrocarburos y sus derivados	
Bolivia (total)	3,19%	100%
1 más pobre	3,05%	3%
2	3,28%	8%
3	3,48%	14%
4	3,39%	23%
5 más rico	3,04%	52%

Recaudaciones (2000)		
IEHD Mercado Interno	1 190	Bs. Millones
IEHD Importaciones	198	Bs. Millones
Total recaudación IEHD	1 387	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,456	IEHD/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,016	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	-0,0005	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Pensiones (GPPen)

Categorías: Numero de Pensionistas (2002)	GPPen/Ing.	% GPPen
Jubilación	89 289	Pensionistas
Viudez	22 683	Pensionistas
Invalidez y Orfandad	2 560	Pensionistas
Bolivia (total)	6,10%	100,0%
1 más pobre	19,59%	10,0%
2	10,62%	13,0%
3	6,88%	14,0%
4	6,68%	24,0%
5 más rico	4,32%	39,0%

Gasto Público (2000)		
Rentas Pensiones (GPPen)	2 141	Bs. Millones
Ap. Fusión Salarios	184	Bs. Millones
Total	2 325	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,294	GPPen/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,179	(<0 = progresivo)
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,010	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Consumo Específico (ICE)

Categorías	ICE/Cons.	% Rec. ICE
Tasas del ICE	En Bs. por unidad y porcentaje	
Productos Gravados	Tabaco, Bebidas, Automotores	
Bolivia (total)	0,71%	100%
1 más pobre	0,16%	1%
2	0,29%	3%
3	0,34%	6%
4	0,48%	15%
5 más rico	0,98%	75%

Recaudaciones (2000)		
ICE Mercado Interno	362	Bs. Millones
ICE Importaciones	298	Bs. Millones
Total recaudación ICE	660	Bs. Millones

Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,946	ICE/Capita
Coefficiente Kakwani	0,474	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0012	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

ANEXO I (CONT.)

2. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA: VARIABLES TRIBUTARIAS Y GASTO PUBLICO / INGRESO PROMEDIO, QUINTILES ORDENADOS POR CONSUMO

Sistema Tributario - Impuestos al Consumo: IVA, IT, IEHD, ICE (RST)

Recaudaciones (2000)	Bs. MM	En %	RST/Ing.	% RST
Total recaudación IVA	2 927	40%	Bolivia (total)	12,05% 100,0%
Total recaudación IT	1 005	14%	1 más pobre	7,65% 2,2%
Total recaudación IEHD	1 387	19%	2	9,73% 7,5%
Total recaudación ICE	660	9%	3	10,93% 12,6%
Total recaudación IUE	997	14%	4	12,68% 20,9%
RC-IVA y Otros	354	5%	5 más rico	12,79% 56,7%
Recaudaciones Totales	7 330	100%		
Efectos Distributivos				
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0,494	RST/Capita		
Coefficiente Kakwani	0,045	(>0 = progresivo)		
Coef. Reynolds-Smolensky	0,006	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

Gasto Público Corriente en Educación, Salud y Pensiones (GPT)

Gasto Social Público	Bs. MM	En %	GPT/Ing.	% GPT
Educación	2 693	41,8%	Bolivia (total)	17,42% 100,0%
Salud	1 469	22,8%	1 más pobre	55,64% 11,3%
Pensiones	2 141	33,2%	2	31,84% 17,0%
Gest. S. Prefect. y AFPs	146	2,3%	3	22,44% 17,9%
Total	6 449	100%	4	20,47% 23,3%
Efectos Distributivos				
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0,201	GPT/Capita		
Coefficiente Kakwani	-0,247	(<0 = progresivo)		
Coef. Reynolds-Smolensky	0,037	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Categorías	IVA/Ing.	% Rec. IVA
Tasa Nominal del IVA	13,00 %	
Tasa Real del IVA	14,94 %	
Bolivia (total) 6,35% 100%		
Recaudaciones (2000)		
IVA Mercado Interno	1 406 Bs. Millones	4,01% 2%
IVA Importaciones	1 522 Bs. Millones	5,08% 7%
Total recaudación IVA	2 927 Bs. Millones	5,66% 12%
		6,52% 20%
		6,83% 57%
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,498	IVA/Capita
Coefficiente Kakwani	0,050	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0034	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Educación (GPEdu)

Categorías: Matriculados (2002)	Miles de Alumnos	GPEdu/Ing.	% GPEdu
Inicial y Primaria	1 765,8		
Secundaria y Alternativa	372,2		
Superior Universitaria	194,6		
Bolivia (total) 7,44% 100,0%			
Gasto Público (2000)			
Primaria y Secundaria	1 875 Bs. Millones	30,31% 16,8%	
Superior (Universitaria)	818 Bs. Millones	15,44% 17,6%	
Total GPEdu	2 693 Bs. Millones	11,98% 21,2%	
		8,33% 22,3%	
		3,04% 22,1%	
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita	
Coefficiente Cuasi-Gini	0,100	GPEdu/Capita	
Coefficiente Kakwani	-0,349	(<0 = progresivo)	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,024	(>0 = progresivo)	

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto a las Transacciones (IT)

Categorías	IT/Ing.	% Rec. IT
Tasa Nominal del IT	3,00 %	
Impuesto sobre múltiples etapas y en cascada		
Bolivia (total) 1,91% 100%		
Recaudaciones (2000)		
IT Mercado Interno	1 005 Bs. Millones	1,29% 2%
IT Importaciones	0 (no gravadas)	1,61% 8%
Total recaudación IT	1 005 Bs. Millones	1,78% 13%
		2,02% 21%
		2,00% 56%
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,485	IT/Capita
Coefficiente Kakwani	0,037	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0007	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Salud (GPSal)

Categorías: Porcentaje de Afiliados (2002)	por ciento	GPSal/Ing.	% GPSal
Cajas de Salud y Seguro Privado	15,9		
Seguro Básico de Salud	13,9		
No tiene	70,3		
Bolivia (total) 4,06% 100,0%			
Gasto Público (2000)			
Cajas de Salud	733 Bs. Millones	10,94% 11,1%	
Seguros Básicos y Otros	736 Bs. Millones	7,34% 15,3%	
Total GPSal	1 469 Bs. Millones	4,18% 13,6%	
		5,01% 24,6%	
		2,65% 35,4%	
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita	
Coefficiente Cuasi-Gini	0,252	GPSal/Capita	
Coefficiente Kakwani	-0,196	(<0 = progresivo)	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,008	(>0 = progresivo)	

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)

Categorías	IEHD/Ing.	% Rec. IEHD
Tasas del IEHD	En Bs. por unidad de medida	
Productos Gravados	Hidrocarburos y sus derivados	
Bolivia (total) 3,10% 100%		
Recaudaciones (2000)		
IEHD Mercado Interno	1 190 Bs. Millones	2,24% 3%
IEHD Importaciones	198 Bs. Millones	2,80% 8%
Total recaudación IEHD	1 387 Bs. Millones	3,18% 14%
		3,62% 23%
		2,99% 52%
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,456	IEHD/Capita
Coefficiente Kakwani	0,008	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0003	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Pensiones (GPPen)

Categorías: Numero de Pensionistas (2002)	Pensionistas	GPPen/Ing.	% GPPen
Jubilación	89 289		
Viudez	22 683		
Invalidez y Orfandad	2 560		
Bolivia (total) 5,92% 100,0%			
Gasto Público (2000)			
Rentías Pensiones (GPPen)	2 141 Bs. Millones	14,38% 10,0%	
Ap. Fusión Salarios	184 Bs. Millones	9,06% 13,0%	
Total	2 325 Bs. Millones	6,29% 14,0%	
		7,13% 24,0%	
		4,25% 39,0%	
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita	
Coefficiente Cuasi-Gini	0,294	GPPen/Capita	
Coefficiente Kakwani	-0,154	(<0 = progresivo)	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,009	(>0 = progresivo)	

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Consumo Especifico (ICE)

Categorías	ICE/Ing.	% Rec. ICE
Tasas del ICE	En Bs. por unidad y porcentaje	
Productos Gravados	Tabaco, Bebidas, Automotores	
Bolivia (total) 0,69% 100%		
Recaudaciones (2000)		
ICE Mercado Interno	362 Bs. Millones	0,11% 1%
ICE Importaciones	290 Bs. Millones	0,25% 3%
Total recaudación ICE	660 Bs. Millones	0,31% 6%
		0,51% 15%
		0,97% 75%
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,448	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,946	ICE/Capita
Coefficiente Kakwani	0,498	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0013	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

ANEXO I (CONT.)

3. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA: VARIABLES TRIBUTARIAS Y GASTO PÚBLICO / INGRESO PROMEDIO, QUINTILES ORDENADOS POR INGRESO

Sistema Tributario - Impuestos al Consumo: IVA, IT, IEHD, ICE (RST)

Recaudaciones (2000)	Bs. MM	En %	RST/Ing.	% RST
Total recaudación IVA	2 927	40%		
Total recaudación IT	1 005	14%		
Total recaudación IEHD	1 387	19%		
Total recaudación ICE	660	9%		
Total recaudación IUE	997	14%		
RC-IVA y Otros	354	5%		
Recaudaciones Totales	7 330	100%		
Efectos Distributivos				
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0,504	RST/Capita		
Coefficiente Kakwani	-0,052	(>0 = progresivo)		
Coef. Reynolds-Smolensky	-0,010	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

Gasto Público Corriente en Educación, Salud y Pensiones (GPT)

Gasto Social Público	Bs. MM	En %	GPT/Cons.	% GPT
Educación	2 693	41,8%		
Salud	1 469	22,9%		
Pensiones	2 141	33,2%		
Gest. S. Prefect. y AFPs	146	2,3%		
Total	6 449	100%		
Efectos Distributivos				
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	0,201	GPT/Capita		
Coefficiente Kakwani	-0,355	(<0 = progresivo)		
Coef. Reynolds-Smolensky	0,057	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Categorías	IVA/Ing.	% Rec. IVA
Tasa Nominal del IVA	13,00	%
Tasa Real del IVA	14,94	%
Bolivia (total)		
1 más pobre	6,98%	1%
2	8,92%	6%
3	8,59%	12%
4	8,11%	20%
5 más rico	8,00%	62%
Recaudaciones (2000)		
IVA Mercado Interno	1 406	Bs. Millones
IVA Importaciones	1 522	Bs. Millones
Total recaudación IVA	2 927	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,547	IVA/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,009	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	-0,001	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Educación (GP Edu)

Categorías: Matriculados (2002)	GP Edu/Ing.	% GP Edu
Inicial y Primaria	1 765,8	Miles de Alumnos
Secundaria y Alternativa	372,2	Miles de Alumnos
Superior Universitaria	194,6	Miles de Alumnos
Bolivia (total)		
1 más pobre	113,39%	16,8%
2	30,92%	17,6%
3	16,39%	21,2%
4	8,98%	22,3%
5 más rico	2,81%	22,1%
Gasto Público (2000)		
Primaria y Secundaria	1 875	Bs. Millones
Superior (Universitaria)	818	Bs. Millones
Total GP Edu	2 693	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,100	GP Edu/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,457	(<0 = progresivo)
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,034	(>0 = progresivo)

Cuadro Resumen: Impuesto a las Transacciones (IT)

Categorías	IT/Ing.	% Rec. IT
Tasa Nominal del IT	3,00	%
Impuesto sobre múltiples etapas y en cascada		
Bolivia (total)		
1 más pobre	2,40%	1%
2	3,06%	6%
3	2,95%	12%
4	2,78%	20%
5 más rico	2,75%	62%
Recaudaciones (2000)		
IT Mercado Interno	1 005	Bs. Millones
IT Importaciones	0	(no gravadas)
Total recaudación IT	1 005	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,547	IT/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,009	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,000	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Salud (GPSal)

Categorías: Porcentaje de Afiliados (2002)	GPSal/Ing.	% GPSal
Cajas de Salud y Seguro Privado	15,9	por ciento
Seguro Básico de Salud	13,9	por ciento
No tiene	70,3	por ciento
Bolivia (total)		
1 más pobre	40,93%	11,1%
2	14,70%	15,3%
3	5,71%	13,6%
4	5,40%	24,6%
5 más rico	2,45%	35,4%
Gasto Público (2000)		
Cajas de Salud	733	Bs. Millones
Seguros Básicos y Otros	736	Bs. Millones
Total GPSal	1 469	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,252	GPSal/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,304	(<0 = progresivo)
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,013	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)

Categorías	IEHD/Ing.	% Rec. IEHD
Tasas del IEHD	En Bs. por unidad de medida	
Productos Gravados	Hidrocarburos y sus derivados	
Bolivia (total)		
1 más pobre	13,95%	4%
2	9,83%	13%
3	7,18%	20%
4	4,61%	24%
5 más rico	2,43%	39%
Recaudaciones (2000)		
IEHD Mercado Interno	1 190	Bs. Millones
IEHD Importaciones	198	Bs. Millones
Total recaudación IEHD	1 387	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,336	IEHD/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,220	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	-0,009	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Pensiones (GPPen)

Categorías: Numero de Pensionistas (2002)	GPPen/Ing.	% GPPen
Jubilación	89 289	Pensionistas
Viuidez	22 683	Pensionistas
Invalidez y Orfandad	2 560	Pensionistas
Bolivia (total)		
1 más pobre	53,79%	10,0%
2	18,14%	13,0%
3	8,60%	14,0%
4	7,69%	24,0%
5 más rico	3,94%	39,0%
Gasto Público (2000)		
Rentas Pensiones (GPPen)	2 141	Bs. Millones
Ap. Fusión Salarios	184	Bs. Millones
Total	2 325	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,294	GPPen/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,262	(<0 = progresivo)
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,016	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Consumo Específico (ICE)

Categorías	ICE/Ing.	% Rec. ICE
Tasas del ICE	En Bs. por unidad y porcentaje	
Productos Gravados	Tabaco, Bebidas, Automotores	
Bolivia (total)		
1 más pobre	1,83%	1%
2	1,98%	5%
3	1,26%	8%
4	1,31%	14%
5 más rico	2,08%	71%
Recaudaciones (2000)		
ICE Mercado Interno	362	Bs. Millones
ICE Importaciones	298	Bs. Millones
Total recaudación ICE	660	Bs. Millones
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,556	Ingreso/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,853	ICE/Capita
Coefficiente Kakwani	0,297	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,008	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

ANEXO I (CONT.)

4. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA: VARIABLES TRIBUTARIAS SIN COEFICIENTES TRIBUTARIOS DE LUGAR DE COMPRA Y GASTO PÚBLICO / CONSUMO PROMEDIO, QUINTILES ORDENADOS POR CONSUMO

Sistema Tributario - Impuestos al Consumo: IVA, IT, IEHD, ICE (RST)

Recaudaciones (2000)	Bs. MM	En %	RST/Cons.	% RST
Total recaudación IVA	2 927	40%	Bolivia (total)	13,73%
Total recaudación IT	1 005	14%	1 más pobre	12,26%
Total recaudación IEHD	1 387	19%	2	13,22%
Total recaudación ICE	660	9%	3	13,74%
Total recaudación IUE	597	14%	4	13,45%
RG-IVA y Otros	354	5%	5 más rico	13,99%
Recaudaciones Totales	7 330	100%		55,2%
Efectos Distributivos				
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita		
Coefficiente Cuasi-Gini	-	RST/Capita		
Coefficiente Kakwani	-0,472	(>0 = progresivo)		
Coef. Reynolds-Smolensky	0,472	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

Gasto Público Corriente en Educación, Salud y Pensiones (GPT)

Gasto Social Público	Bs. MM	En %	GPT/Cons.	% GPT
Educación	2 693	41,8%	Bolivia (total)	17,96%
Salud	1 469	22,8%	1 más pobre	75,80%
Pensiones	2 141	33,2%	2	37,31%
Gest. S. Prefect. y AFPs	146	2,3%	3	24,54%
Total	6 449	100%	4	19,17%
Efectos Distributivos				
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita	5 más rico	10,10%
Coefficiente Cuasi-Gini	-	GPT/Capita		30,5%
Coefficiente Kakwani	-0,472	(<0 = progresivo)		
Coef. Reynolds-Smolensky	0,472	(>0 = progresivo)		

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Categorías	IVA/Cons.	% Rec. IVA
Tasa Nominal del IVA	13,00	%
Tasa Real del IVA	14,94	%
Recaudaciones (2000)		
IVA Mercado Interno	1 406 Bs. Millones	
IVA Importaciones	1 522 Bs. Millones	
Total recaudación IVA	2 927 Bs. Millones	
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,481	IVA/Capita
Coefficiente Kakwani	0,009	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0007	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Educación (GPEdu)

Categorías: Matriculados (2002)	Miles de Alumnos	GPEdu/Ing.	% GPEdu
Inicial y Primaria	1 765,8		
Secundaria y Alternativa	372,2		
Superior Universitaria	194,6		
Gasto Público (2000)			
Primaria y Secundaria	1 875 Bs. Millones		
Superior (Universitaria)	818 Bs. Millones		
Total GPEdu	2 693 Bs. Millones		
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita	Primaria y Secundi
Coefficiente Cuasi-Gini	0,100	GPEdu/Capita	Superior (Universit
Coefficiente Kakwani	-0,372	(<0 = progresivo)	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,027	(>0 = progresivo)	

Cuadro Resumen: Impuesto a las Transacciones (IT)

Categorías	IT/Cons.	% Rec. IT
Tasa Nominal del IT	3,00	%
Impuesto sobre múltiples etapas y en cascada		
Recaudaciones (2000)		
IT Mercado Interno	1 005 Bs. Millones	
IT Importaciones	0 (no gravadas)	
Total recaudación IT	1 005 Bs. Millones	
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,467	IT/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,005	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	-0,0001	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Salud (GPSal)

Categorías: Porcentaje de Afiliados (2002)	por ciento	GPSal/Ing.	% GPSal
Cajas de Salud y Seguro Priv	15,9		
Seguro Básico de Salud	13,9		
No tiene	70,3		
Gasto Público (2000)			
Cajas de Salud	733 Bs. Millones		
Seguros Básicos y Otros	736 Bs. Millones		
Total GPSal	1 469 Bs. Millones		
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita	Cajas de Salud
Coefficiente Cuasi-Gini	0,252	GPSal/Capita	Seguros Basicos y
Coefficiente Kakwani	-0,220	(<0 = progresivo)	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,009	(>0 = progresivo)	

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)

Categorías	IEHD/Cons.	% Rec. IEHD
Tasas del IEHD		
Productos Gravados		
Recaudaciones (2000)		
IEHD Mercado Interno	1 190 Bs. Millones	
IEHD Importaciones	198 Bs. Millones	
Total recaudación IEHD	1 387 Bs. Millones	
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,456	IEHD/Capita
Coefficiente Kakwani	-0,016	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	-0,0005	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Gasto Público en Pensiones (GPPen)

Categorías: Numero de Pensionistas (2002)	Pensionistas	GPPen/Ing.	% GPPen
Jubilación	89 289		
Viuidez	22 683		
Invalidez y Orfandad	2 560		
Gasto Público (2000)			
Rentas Pensiones (GPPen)	2 141 Bs. Millones		
Ap. Fusión Salarios	184 Bs. Millones		
Total	2 325 Bs. Millones		
Efectos Distributivos			
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita	
Coefficiente Cuasi-Gini	0,294	GPPen/Capita	
Coefficiente Kakwani	-0,178	(<0 = progresivo)	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0,010	(>0 = progresivo)	

Elaboración propia.

Cuadro Resumen: Impuesto al Consumo Específico (ICE)

Categorías	ICE/Cons.	% Rec. ICE
Tasas del ICE		
Productos Gravados		
Recaudaciones (2000)		
ICE Mercado Interno	362 Bs. Millones	
ICE Importaciones	298 Bs. Millones	
Total recaudación ICE	660 Bs. Millones	
Efectos Distributivos		
Coefficiente Gini	0,472	Consumo/Capita
Coefficiente Cuasi-Gini	0,946	ICE/Capita
Coefficiente Kakwani	0,474	(>0 = progresivo)
Coef. Reynolds-Smolensky	0,0012	(>0 = progresivo)

Elaboración propia.

ANEXO J

Consolidación de Resultados con las Cuentas Nacionales

PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Bs.)		2000	2001	2002
A	PIB	51 883 864 000	53 010 334 000	55 933 149 000
B	Consumo de la administración pública	7 595 331 000	8 071 378 000	8 638 406 000
C	Consumo de los hogares	39 706 364 000	40 475 350 000	41 839 874 000
D=B+C	Consumo Total	47 301 695 000	48 546 728 000	50 478 280 000
E=B/D	Consumo adm. públ./ Consumo Total	16,06%	16,63%	17,11%
F=C/D	Consumo de los hogares / Consumo Total	83,94%	83,37%	82,89%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Bolivia

RECAUDACIONES

(Bs.)		2000	2001	2002
G	IVA Mercado Interno	1 405 712 225	1 602 209 651	1 789 131 950
H	IVA Importaciones	1 521 639 565	1 614 909 868	1 752 898 637
I=G+H	Total recaudación IVA	2 927 351 790	3 217 119 519	3 542 030 587
G	ICE Mercado Interno	362 115 836	299 892 509	353 230 854
H	ICE Importaciones	297 827 827	43 709 424	57 275 144
I=G+H	Total recaudación ICE	659 943 663	343 601 933	410 505 998
G	IEHD Mercado Interno	1 189 589 181	1 116 354 335	1 147 567 805
H	IEHD Importaciones	197 818 607	183 509 333	164 136 013
I=G+H	Total recaudación IEHD	1 387 407 788	1 299 863 668	1 311 703 818
I	Total recaudación IT	1 004 870 329	950 675 235	1 062 705 008

Fuente: Viceministerio de Política Tributaria- Bolivia

CUENTAS GUBERNAMENTALES

(Bs.)		2000	2001	2002
J	Gasto total del gobierno	17 109 500 000	17 517 100 000	17 904 600 000
K	Gasto del Gobierno en bienes y servicios	5 554 300 000	4 546 800 000	3 652 300 000
L=K/J	Gasto gov. bienes y servicios/ Gasto total del gobierno	32,46%	25,96%	20,40%

Fuente: "Operaciones consolidadas del sector público no financiero", Unidad de Programación Fiscal (UPF)

CONSOLIDACIÓN DE RESULTADOS CON LAS CUENTAS NACIONALES

IVA		2000	2001	2002
M=I/A IVA Total/PIB		5,64%	6,07%	6,33%
N=D/A Consumo Total/PIB		91,17%	91,58%	90,25%
O=M/N IVA Total/Consumo Total		6,19%	6,63%	7,02%
P=C/A Consumo de los hogares/PIB		76,53%	76,35%	74,80%
Q=(I-(B*L*T))/C IVA total de los hogares/ Consumo de los hogares		6,57%	7,28%	7,92%
IT		2000	2001	2002
M=I/A IT Total/PIB		1,94%	1,79%	1,90%
N=D/A Consumo Total/PIB		91,17%	91,58%	90,25%
O=M/N IT Total/Consumo Total		2,12%	1,96%	2,11%
P=C/A Consumo de los hogares/PIB		76,53%	76,35%	74,80%
Q=(I-(B*L*T))/C IT total de los hogares/ Consumo de los hogares		2,25%	2,12%	2,35%
IEHD		2000	2001	2002
M=I/A IEHD Total/PIB		2,67%	2,45%	2,35%
N=D/A Consumo Total/PIB		91,17%	91,58%	90,25%
O=M/N IEHD Total/Consumo Total		2,93%	2,68%	2,60%
P=C/A Consumo de los hogares/PIB		76,53%	76,35%	74,80%
Q=(I-(B*L*T))/C IEHD total de los hogares/ Consumo de los hogares		3,19%	3,02%	2,98%
ICE		2000	2001	2002
M=I/A ICE Total/PIB		1,27%	0,65%	0,73%
N=D/A Consumo Total/PIB		91,17%	91,58%	90,25%
O=M/N ICE Total/Consumo Total		1,40%	0,71%	0,81%

Elaboración propia.

Informe de Equidad Fiscal de Colombia

EFICIENCIA Y EQUIDAD DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y SU RELACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO EN LA COMUNIDAD ANDINA*

Juan Gonzalo Zapata – Natalia Ariza

* Esta consultoría se adelantó para la Comunidad Andina. Se agradece en forma especial a Alberto Barreix y Jonathan Haughton por la coordinación del trabajo y por los valiosos aportes metodológicos fruto del interesante debate académico que ellos fomentaron. Igualmente a los participantes de las interesantes fonoconferencias que se desarrollaron. Javier Ávila del Ministerio de Hacienda apoyó el desarrollo del trabajo y su ayuda fue muy valiosa. Por último, se agradece a Rafael Villarreal por su colaboración en la fase inicial del proyecto, a Francisco Lasso por sus sugerencias y a Hernán Jiménez por su apoyo.

ÍNDICE

1. Introducción y Resumen	167
2. Ingresos y gastos del Gobierno Nacional durante la última década	170
2.1. Evolución del balance fiscal del Gobierno Nacional	170
2.2. Los ingresos del Gobierno Nacional	172
2.3. El impuesto al valor agregado en Colombia.....	174
2.4. Impuesto a la renta de personas naturales	177
2.5. Impuesto al consumo específico	178
2.6. El Gasto Público del Gobierno Nacional.....	180
2.7. El Gasto Social en Colombia.....	182
3. La distribución del ingreso en Colombia	185
4. Incidencia distributiva de la Política Tributaria, el Gasto Público y la Política Fiscal en Colombia.....	188
4.1. Algunos aspectos metodológicos	188
4.2. Incidencia de la Política Tributaria	190
4.3. Incidencia de la Política de Gasto Público Social	195
4.4. Incidencia de la Política Fiscal en Colombia	201
5. Conclusiones.....	203
<i>Bibliografía.....</i>	205

ANEXOS

Anexo 1. Manejo de la Información de la ECV	207
Anexo 2. Metodología del cálculo de la variable ingreso. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).....	209
Anexo 3. Listado de tarifas de IVA según código del producto	232
Anexo 4. Observaciones eliminadas para el cálculo de los deciles de ingreso.....	234

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

¿Si un impuesto cambia, o mejor, si se incrementa su tasa o su base, quién asume esta carga tributaria? El aumento en los recaudos tributarios puede tener efectos regresivos o progresivos sobre el ingreso de las familias y ésta es sólo una parte del problema. La segunda se refiere a qué tan equitativa es la distribución del gasto público que se financia con estos impuestos. Estas son dos preguntas centrales sobre cualquier sistema tributario. La primera parte del problema se refiere a la **incidencia** tributaria y la segunda a los **efectos distributivos** de gasto público. Además, el neto de estas dos operaciones sobre un grupo poblacional, por ejemplo un decil de familias ordenados por ingreso o por gasto, nos muestra la progresividad de la política que relaciona el cobro de los impuestos con la utilización que se hace de los mismos por medio del gasto público.

En general, en la mayoría de las sociedades se busca que el diseño de la carga tributaria sea lo más progresiva posible y que el gasto que se financie sea lo más eficiente y se concentre en especial en las familias de menores recursos. Sin embargo, para el logro de estos objetivos hay consideraciones éticas de enfoque económico, administrativas y de necesidades de recursos en coyunturas especiales, que hacen que las decisiones de mayores recursos y sus fuentes, junto con el énfasis que se le quiera hacer al gasto público, se alejen de esta meta.

Por razones que no son del caso analizar en este documento, en Colombia hay cada vez más una mayor dependencia del gasto público. No sólo las sociedades desarrolladas han elevado su gasto público en términos del PIB hasta un 40% o más, sino también países latinoamericanos han crecido su gasto a niveles no esperados hace unas dos décadas. En Colombia, este aumento del gasto público se viene dando desde finales de la década de los años ochenta, pero es con la Constitución Nacional (C.N.) de 1991 que gran parte de los recursos públicos se comprometen y gran parte del gasto público queda “amarrado” desde la misma carta fundamental. Sólo para dar idea del gran compromiso de los recursos públicos, de acuerdo con los dos artículos de la C.N. de 1991, el 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación quedan comprometidos en transferencias a los territorios (departamentos y municipios) para financiar gran parte del gasto social en educación, salud, saneamiento básico, cultura y deporte, entre otros sectores del gasto. Este marco normativo explica el alto número de reformas impositivas que se han adelantado desde 1993 en adelante¹, con el fin de financiar las transferencias diseñadas desde la C.N.².

¹ La dureza de esta medida obligó a que fuera necesario adelantar un acto legislativo para reformar la Constitución de 1991 y modificar así el régimen de transferencias a departamentos y municipios. Sin embargo,

Este nivel de gasto no puede ser financiado solamente con impuestos directos y con impuestos al consumo, pues hay unos límites tanto en su diseño como en su impacto. Así, el aumentar las tasas del impuesto a la renta de las sociedades y personas naturales puede generar distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos como evasión y/o elusión fiscal, alejamiento de las inversiones e informalidad en la contratación laboral, entre otros efectos. Los impuestos al consumo (licores, cervezas, cigarrillos) tienen un límite, tasas demasiado altas incentivan el contrabando y se afirma, además, que este tipo de consumos son muy inelásticos, por lo menos la evidencia en el caso colombiano es concluyente.

Colombia no se aparta de la tendencia de otros países en desarrollo en materia tributaria. Además de continuar con el cobro del impuesto a la renta de personas naturales y con los impuestos al consumo y comercialización de cerveza, licores y tabaco y cigarrillos, puso en marcha desde hace casi 20 años el cobro del impuesto al valor agregado –IVA–. Este reemplazó el anterior impuesto a las ventas y aumentó tanto la base del impuesto como las tasas que se aplican. El aumento de la recaudación durante los años ochenta fue notable y ya a finales de esa década este impuesto se convirtió en el segundo por el monto del recaudo y se acercó al impuesto a la renta. Debe mencionarse que desde sus inicios gran parte de la recaudación se destinó a transferencias para los municipios, las cuales se utilizaban en su gran mayoría para la financiación de las nóminas de maestros (ver Zapata 2003).

En este trabajo se mide la progresividad y la incidencia del IVA, del impuesto a la renta de personas naturales y de los impuestos a las cervezas, licores y tabaco y cigarrillos. Debe mencionarse que para el caso colombiano no hay estudios sistemáticos sobre el tema y que apenas se han adelantado algunas estimaciones sobre la progresividad del IVA y de la renta de personas naturales³. Sin embargo, la estimación del impacto del gasto público sí se hace en forma sistemática desde hace casi treinta años. Diversos autores como Selowski (1979), Urrutia (1975, 1984), Vélez (1996), Vélez y Foster (2003) y la reciente misión para la reducción de la Pobreza y Desigualdad (2004) han trabajado en el tema, por lo que hay diversas referencias para comparar los resultados obtenidos. En especial debe resaltarse que ya desde los años setenta se adelantan encuestas de hogares de cobertura nacional por parte del Departamento Nacional de Estadística –DANE–.

El debate sobre la relación entre la incidencia tributaria y los efectos distributivos del gasto no puede ser más pertinente dado el gran crecimiento tanto de la presión tributaria como del gasto público social en los últimos diez años en Colombia. Los compromisos de gastos derivados de la C.N. de 1991 hacen que se espere que el gasto público haya sido progresivo en los últimos años. Esto porque, de una parte, el diseño del gasto social favorece claramente los hogares de menores recursos y, de otra, algunas estimaciones recientes (Vélez 1996 y 2003, Sánchez 2000) así lo han confirmado.

Estos estudios mencionados se han concentrado en analizar el crecimiento y el impacto del gasto ejecutado en Colombia, en especial en los sectores de educación y salud; sin embargo, solo Vélez ha relacionado este gasto social con la incidencia tributaria. Nuestros resultados aportan en este camino, puesto que se estima el efecto neto en la distribución del ingreso tanto del comportamiento del gasto público social con los efectos de los impuestos directos como el impuesto a la renta de personas naturales, indirectos como el IVA y los impuestos al consumo

este cambio fue transitorio y a partir del 2009 se debería volver al sistema anterior. Por supuesto esto significaría un aumento automático de las transferencias en cerca de 1.5% del PIB cada año.

² Cárdenas *et. al.* Encuentra que entre 1990 y el 2002 los países latinoamericanos adelantaron en promedio 2.5 reformas tributarias. Colombia se aleja de esta tendencia y tuvo 6 reformas tributarias de importancia entre 1992 y el 2003.

³ La DIAN ha sido muy prolífica en estos temas, ver los trabajos de Ávila que son muy ilustrativos. Vélez (1996) y Steiner y Soto (1999) igualmente estiman la regresividad o progresividad del IVA y de algunos impuestos.

de licores, cerveza y cigarrillos y tabaco. Los resultados son muy similares a los encontrados por Vélez en la década del noventa.

Este trabajo contó, además, con una herramienta invaluable como lo es la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003 del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Esta encuesta es muy amplia tanto por el número de preguntas que se adelantan con más de 500, como por la amplia cobertura de la muestra con más de 22,000 hogares. Esta encuesta, entre otras ventajas, permite realizar el análisis de gasto social y de impuestos a partir de la misma fuente.

Adelantando algunos resultados, se ratifica que la política tributaria ha conservado su progresividad y de acuerdo como ésta se mide se han logrado resultados muy favorables en los últimos años. Esta afirmación es válida para el impuesto a la renta de personas naturales y en menor medida para el impuesto al valor agregado y los impuestos al consumo de licores y cerveza. Igualmente, se encontró que el gasto está concentrado en los hogares con menores ingresos, pues han sido los más favorecidos con la focalización del gasto social en Colombia.

Si desde hace treinta años hay estudios sistemáticos que miden el impacto en la distribución del ingreso del gasto público con base en encuestas de hogares de amplia cobertura, no se puede afirmar lo mismo para los ingresos estatales. Los estudios en este campo han sido de menor impacto y se han concentrado en medir la progresividad de los impuestos y su grado de concentración; en este trabajo se estiman Cuasi-Ginis y los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky. La aplicación de estos índices corrobora el resultado anterior, puesto que los impuestos diseñados en Colombia no sólo son progresivos, sino que también colaboran con mejoras, pequeñas pero importantes, en la distribución del ingreso.

Frente a lo anterior sorprende que a pesar del gran aumento en el gasto público social ocurrido en los últimos diez años, éste no haya generado una mayor corrección en la distribución del ingreso. Vélez (1996) estimó una corrección de 4 puntos porcentuales del Gini a partir del gasto estimado en 1992, por tal razón afirma que tal gasto “se puede interpretar como un instrumento que, *ceteris paribus*, anticipa en casi dos décadas los beneficios que habría de “traer” el crecimiento económico en los años venideros”. Sin embargo, el gran crecimiento del gasto social en Colombia se da a partir de 1994 y éste no parece haber tenido el mismo impacto del gasto social de años atrás, si tal impacto es medido a través de las mejoras alcanzadas en la distribución del ingreso. Habría sí que destacar que los cambios en las coberturas de los programas sociales han sido muy significativos tanto en los sectores tradicionales del gasto (educación, salud y saneamiento básico) como en los nuevos; por ejemplo, atención a grupos vulnerables.

Tal parece que para mejorar la distribución del ingreso se deben hacer esfuerzos muy importantes no sólo en los ingresos y gastos públicos, sino también en la generación de mayores ingresos para la sociedad. ¿Será que hay límite al impacto distributivo generado por el gasto público?, es posible que así sea. Los resultados encontrados contribuyen a debatir este importante e interesante tema.

El presente trabajo se divide en cuatro partes, la primera es esta introducción. Segundo, se presenta un resumen de la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Nacional en los últimos años, en donde además se hacen algunas consideraciones macroeconómicas y se explica en detalle cuál ha sido la evolución de los impuestos objeto de estudio en los últimos quince años. Igualmente, se adelanta un resumen de las principales características del gasto público social y sus tendencias durante la última década. Tercero, se presenta un análisis de la incidencia distributiva para el país que es la parte central del documento. De una parte se analiza la presión impositiva y, de otra, el gasto público social. Cuarto, y último, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del trabajo.

2. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

2.1. Evolución del balance fiscal del Gobierno Nacional

Si la tradición fiscal de Colombia desde hace varias décadas se puede resumir con la palabra prudencia, durante los últimos años infortunadamente nos hemos alejado de este comportamiento. Las razones son diversas y es bien difícil priorizarlas; sin embargo, los resultados son concluyentes. En el año de 1994 los resultados fiscales y económicos eran alentadores; el gobierno generaba ahorro corriente y su déficit de operaciones efectivas era inexistente. Con el ahorro corriente –la diferencia entre ingresos y gastos corrientes– se financiaba gran parte de las inversiones del Gobierno Nacional y se evitaba, a su vez, la contratación de altos montos de deuda pública, la cual se mantenía entre los niveles más bajos de Latinoamérica.

Los acuerdos con el FMI de finales de la década de los años ochenta se veían como un escenario muy lejano y de improbable repetición en el largo plazo. La economía crecía a niveles cercanos al 5% promedio anual y el país estaba alejado del comportamiento económico de otros países de la región durante ese período. Sin embargo, en sólo cinco años se logró revertir esta tendencia y se llegó a una situación fiscal insostenible. Si bien los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, crecieron, el gasto fue mucho más dinámico; en particular, el gasto social y las transferencias a los territorios (departamentos y municipios) que están amarradas al comportamiento de los mencionados ingresos.

El crecimiento en el recaudo en Colombia respondió al interés de financiar un mayor nivel de gasto público, en particular de gasto social, que se explica en gran medida por la Constitución de 1991, pues en ésta se hace obligatorio el aumento del gasto social por parte del Gobierno Nacional⁴. El aumento de las transferencias intergubernamentales y la creación de nuevos gastos para la atención de poblaciones específicas, junto con el aumento de los recursos para programas sociales creados en administraciones anteriores, dispararon el gasto público a niveles nunca vistos en la historia fiscal colombiana.

⁴ El Capítulo 2, Título 2 de la C.N. de 1991 “de los derechos sociales, económicos y culturales” incluye una lista detallada de derechos que se convierten en obligaciones de gasto social por parte del Gobierno Nacional. Estas van desde apoyos a grupos vulnerables y minorías étnicas, como el apoyo a gasto por sectores como vivienda para los pobres, que es el mejor ejemplo, hasta la creación de un Sistema de Seguridad Social que cobija a todos los colombianos.

La actual coyuntura nos muestra el interés del Gobierno Nacional (GN) por aumentar los impuestos. Durante este gobierno se han aprobado dos reformas y hay una tercera que ya se presentó y se rechazó, aunque el debate sobre su pertinencia continúa. La propuesta central es el aumento del IVA para bienes básicos de la canasta familiar, en particular alimentos excluidos, como parte de una reforma estructural con una o dos tasas de IVA y con menos exenciones. En realidad, esta propuesta se hace desde hace años atrás, pero ha tenido una gran resistencia por parte del Congreso de la República (Legislativo). Sin embargo, desde la misión del Gasto Público, la Misión del Ingreso Público y Fedesarrollo han defendido la necesidad de esta reforma⁵; lo cual confirma la intención de aumentar los ingresos del Gobierno Nacional a pesar de los importantes avances en los últimos años en esa materia⁶.

El Cuadro 1 nos muestra la evolución de los impuestos en Colombia como porcentaje del PIB en el período 1995–2003. Vemos cómo a lo largo de los nueve años éstos crecen en 4.7 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 9.7% a 14.4%. De este aumento se debe resaltar que el impuesto de renta crece en 1.3 puntos porcentuales como porcentaje del PIB, el IVA en 2 puntos y el restante 1.3% se explica por impuestos a los movimientos financieros y a la seguridad democrática. La composición ratifica, además, que el IVA es la principal fuente de recursos y que hay un aumento importante en los recaudos de renta en los últimos años. Esto se explica por el cobro de una sobretasa del 10% de dicho impuesto. Por último, se manifiesta en los ingresos del Gobierno Nacional la crisis de la economía en los años 1999 y 2000, en este último año se tuvo el peor crecimiento de la economía en su historia reciente, con un -5.4% del PIB.

Cuadro 1

Impuestos en Colombia como porcentaje del PIB (1995 –2003)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Impuestos directos	4.1%	4.0%	4.5%	4.3%	5.0%	4.9%	6.2%	6.1%	6.3%
Impuestos indirectos	5.5%	6.1%	6.3%	7.0%	5.9%	6.1%	7.0%	6.9%	7.5%
Otros	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Seguridad Democrática	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
Total ingresos tributarios	9.7%	10.1%	10.9%	11.4%	10.9%	11.0%	13.2%	13.6%	14.4%
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Renta y complementarios	4.1%	4.0%	4.5%	4.3%	4.4%	4.3%	5.5%	5.4%	5.6%
IVA	4.3%	5.0%	5.0%	5.6%	4.7%	4.9%	5.6%	5.6%	6.3%
G.M.F (3 * 1000)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.8%	0.7%	0.7%
Aduanas y timbre	1.2%	1.1%	1.3%	1.4%	1.2%	1.2%	1.4%	1.3%	1.3%
Seguridad Democrática	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
Total ingresos tributarios	9.7%	10.1%	10.8%	11.3%	10.9%	11.0%	13.2%	13.6%	14.4%

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo⁷.

El aumento de los ingresos nacionales no impidió que se diera aun un aumento mayor del gasto público. Este hizo que el país entrara en una situación de insostenibilidad de sus finanzas, puesto que el Gobierno Nacional incurrió en altos déficits fiscales junto con un aumento de su nivel de endeudamiento. Esto a pesar de la firma de acuerdos con el FMI desde hace seis años.

⁵ Ver, *Economía y Política—Análisis de Coyuntura Legislativa*, “2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural”, Fedesarrollo – CIPE, N° 1, Bogotá, enero de 2005.

⁶ Ver, “Proyecto de Ley de Reforma Tributaria 2004” y su exposición de motivos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este proyecto, rechazado posteriormente por el Congreso, proponía un aumento de la tasa general del IVA del 16% al 17 % y la tasa del 2% al 3% para algunos alimentos, animales vivos, etc., y el aumento de la tarifa del 7% al 12%. A su vez, para renta se buscó aumentar la tasa general del 30% al 32%, entre otras medidas.

⁷ Impuestos Directos = Renta y Complementarios (Cuotas + Retención en la fuente) + G.M.F (3*1000)
 Impuestos Indirectos = Comercio Exterior (Aduanas y recargos (gravamen)) + Producción y Consumo (Tributación a las ventas (IVA) + IVA interno (Declaraciones + Retención en la fuente) + IVA externo) + Impuesto de Timbre.

Estos acuerdos, además de fijar metas en ingresos y gastos, obligan a poner en marcha reformas estructurales; muchas de ellas se han llevado a cabo y algunas muy importantes como la reforma pensional se completó con la aprobación de dos leyes en tres años.

A continuación se presenta un resumen de las principales tendencias de los ingresos y gastos del Gobierno Nacional y de los resultados fiscales logrados durante la última década. Igualmente, se presenta un resumen de las características del impuesto al valor agregado en Colombia, del impuesto de renta de personas naturales y de los impuestos relacionados con el consumo de tabaco y cigarrillos y licores y cerveza. Se precisan las diferentes reformas normativas que han tenido, las tasas que se cobran y las características de la gestión adelantada para cada uno de ellos.

Lo anterior se complementa con una descripción del gasto social, en donde se muestra su evolución, los principales sectores del gasto público, entre otras características.

2.2 Los Ingresos del Gobierno Nacional

Los impuestos nacionales se dividen en dos grandes grupos, el primero lo conforman los **impuestos indirectos** (impuesto al comercio exterior: aduanas y recargos, impuestos a la producción y el consumo: IVA interno y externo, el impuesto de timbre y el gravamen a los movimientos financieros conocido como el 3 por mil). El segundo grupo lo conforman los **impuestos directos**; Colombia tiene una tarifa del 35% de impuesto a la renta, dividido en renta a personas jurídicas y renta a personas naturales, recientemente en algunos años se ha cobrado una sobretasa del 10% y un impuesto al patrimonio en los años 2002 y 2003. Hay igualmente otros ingresos corrientes, en su mayoría no tributarios, pero éstos apenas si explican alrededor del 5% del total de los ingresos del Gobierno Nacional.

El Cuadro 2 nos muestra el comportamiento de los ingresos tributarios durante el período 1995–2003, en donde resalta, además de su crecimiento, el mal desempeño de los años 1999 y 2000 por efecto de la crisis generalizada de la economía. El aumento de los 4.7 puntos porcentuales representa un crecimiento del 60% de estos ingresos en los 9 años. Así, en el año 1995 el recaudo total a precios constantes era de \$14.5 billones para un 9.7% del PIB, en tanto que para el 2003 se recaudaron \$22.5 billones de pesos para un 14.4% del PIB.

Cuadro 2

Total ingresos tributarios (1995 – 2003)

	Total ingresos tributarios corrientes	Total ingresos tributarios como % PIB	Total ingresos tributarios constantes	Crecimiento %
1995	8170292	9.68%	14465122.28	
1996	10176626	10.10%	14918205.03	3.13%
1997	13302142	10.93%	16454972.14	10.30%
1998	15945426	11.35%	16618494.26	0.99%
1999	16530990.2	10.91%	15528438.93	-6.56%
2000	19295107.3	11.03%	11857789.46	-23.64%
2001	24869759.18	13.23%	19810360.98	67.07%
2002	27487627.1	13.62%	20588167.39	3.93%
2003	32200342.2	14.43%	22515488.69	9.36

Millones de pesos – *pesos de 1998.

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo.

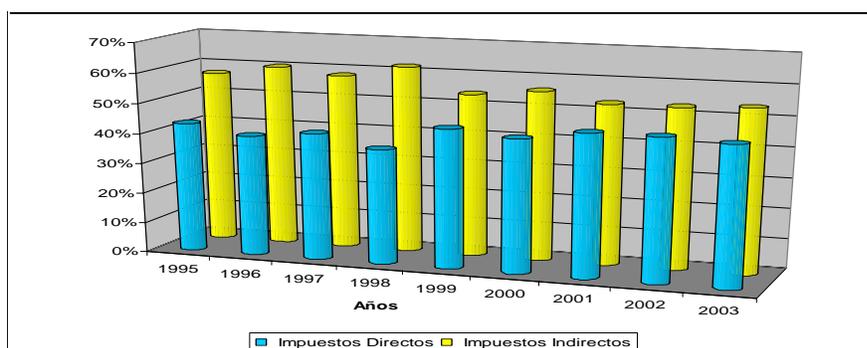
El Cuadro 3, por su parte, nos muestra la composición por tipo de impuestos (impuestos directos, indirectos, otros y el impuesto a la seguridad democrática). Se observa que en Colombia tienen un mayor peso los impuestos indirectos frente al resto de impuestos. En promedio, para el período 1995–2003, del total de los impuestos, el 55.8% son impuestos indirectos mientras que el 43% son impuestos directos (ver Gráfico 1). A su vez, se encuentra que el IVA es el más importante con un promedio del 42% del total, seguido por el de renta con un 39%, aduanas y timbre con un 10%, G.M.F. con un 5% y durante los años 2002 y 2003, 4% del impuesto a la seguridad democrática (impuesto al patrimonio).

Cuadro 3
Composición de los impuestos en Colombia (1995 –2003)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Impuestos directos	43%	40%	41%	38%	46%	44%	47%	45%	44%
Impuestos indirectos	57%	60%	58%	62%	54%	55%	53%	51%	52%
Otros	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Seguridad Democrática	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	4%
Total ingresos tributarios	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Renta y complementarios	43%	40%	41%	38%	41%	39%	41%	39%	39%
IVA	45%	49%	46%	49%	43%	44%	42%	41%	43%
G.M.F (3 * 1000)	0%	0%	0%	0%	5%	5%	6%	5%	5%
Aduanas y timbre	12%	10%	12%	13%	11%	11%	11%	9%	9%
Seguridad Democrática	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	4%
Total ingresos tributarios	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo⁸.

Gráfico 1
Porcentaje de los Impuestos Directos e Indirectos (1995 -2003)



El crecimiento sostenido de los ingresos en este período se explica por el gran número de reformas tributarias que se han aprobado durante los últimos 9 años. El Cuadro 4 nos muestra que de las 7 reformas aprobadas, sólo una de ellas tuvo un alto impacto, la del 2000, con un aumento de 1.8% con proporción del PIB; mientras que las restantes apenas tuvieron impacto cercano al 1% del PIB de recaudo generado por cada una de ellas.

⁸ Impuestos Directos = Renta y Complementarios (Cuotas + Retención en la fuente) + G.M.F (3*1000).
Impuestos Indirectos = Comercio Exterior (Aduanas y recargos (gravamen)) + Producción y Consumo (Tributación a las ventas (IVA) + IVA interno (Declaraciones + Retención en la fuente) + IVA externo) + Impuesto de Timbre.

Los rendimientos más significativos en las reformas tributarias analizadas se obtuvieron con las leyes 233 de 1995, 633 del 2000 y 863 del 2003; el menor rendimiento se obtuvo con la Ley 49 de 1990. En promedio, el rendimiento de las reformas es de 0.99%, el cual es considerado bajo. Esto nos lleva a afirmar que en Colombia la política tributaria se caracteriza por ser “incremental”, en donde la suma de pequeños cambios hacen que en el largo plazo se logre una modificación importante de la estructura tributaria. Lo anterior, igualmente, se explica por la mayor facilidad de concertar con el Legislativo reformas de bajo impacto y no de gran impacto. Estas últimas son más impopulares en el Congreso y durante su trámite los legisladores tienden a recortar las propuestas originales del Ejecutivo.

Cuadro 4
Reformas tributarias como porcentaje del PIB (1990-2003)

Leyes	Carga tributaria		Rendimiento
	Antes	Después	
Ley 49 de 1990	8.4%	9.1%	0.7%
Ley 6 de 1992	9.7%	10.1%	0.9%
Ley 233 de 1995	9.1%	10.9%	1.3%
Ley 488 de 1998	10.7%	11.1%	0.4%
Ley 633 de 2000	11.1%	12.9%	1.8%
Ley 788 de 2002	12.9%	13.7%	0.8%
Ley 863 de 2003	13.7%	14.7%	1.0%

Fuente: DIAN.

2.3 El impuesto al valor agregado en Colombia

En el momento, los impuestos indirectos, en especial el IVA, son la principal fuente de recursos del Gobierno Nacional. Así, en Colombia el IVA, desde su puesta en marcha a mediados de los años ochenta, se convirtió rápidamente en la principal fuente de ingresos del Gobierno Nacional. Este impuesto ha tenido cerca de 10 modificaciones, en las cuales se amplió tanto su base como las tasas que se aplican. Actualmente, son pocos los bienes exceptuados; sin embargo, hay tarifas menores para alimentos y bienes que forman parte de la canasta básica, asimismo, hay tarifas más altas para bienes suntuarios. En los últimos ocho años el recaudo del IVA ha sido mayor que el del impuesto de renta (ver Cuadro 1).

El impuesto al valor agregado se crea en 1986 con la Ley 12, con una tarifa general del 10%. En realidad, esta es una modificación radical del anterior impuesto a las ventas que se cobraba desde mediados de la década de los años sesenta. La puesta en marcha de este impuesto modificó tanto las tarifas que se cobran del mismo como la base gravable de su cobro. Debido a esto, la dinámica de su crecimiento, que había sido muy importante en los años anteriores, mejora aun más y rápidamente se convierte en el segundo ingreso del Gobierno Nacional. Con esto supera a los ingresos del comercio exterior, que durante décadas fueron una de las principales fuentes de recursos estatales.

Tanto el anterior impuesto a las ventas como el actual IVA tienen además una característica especial. Sus modificaciones legales, o mejor sus aumentos en la base y en las tarifas, han sido siempre acompañados de una destinación específica de los recursos que se generen en favor de los municipios, y para la financiación de las nóminas de salud y especialmente de la educación básica. Así, el IVA originalmente diseñado en 1986, destinó alrededor del 30% del total de los recursos a financiar un paquete de gastos, en donde el más importante era la transferencia a los municipios; además, se especificó que esta transferencia se incrementaría hasta el 42% del total de lo recaudado.

El anterior diseño del impuesto tuvo dos impactos importantes en la política fiscal y en las finanzas intergubernamentales colombianas. De una parte, se hizo cada vez más inflexible el gasto público, pues éste tenía un amarre importante de difícil modificación. Esta costumbre de destinar los ingresos corrientes nacionales llegó hasta comprometer, en la C.N. de 1991, el 46.5% del total de estos ingresos; sin embargo, el primer gran paso en este sentido se dio con la Ley 12 de 1986. De otra, el país decide transferir recursos desde el Gobierno Nacional a sus territorios, en lugar de evaluar la posibilidad de poner en práctica un impuesto local o territorial a las ventas (sales tax). Si bien los municipios pequeños y medianos garantizaron un flujo apropiado de recursos, los municipios, en especial los grandes, deben gestionar un impuesto de difícil administración como lo es nuestro impuesto local (municipal) ICA (industria, comercio y avisos publicitarios). Es probable que la decisión tomada fuera la correcta, pero no se adelantó un debate que hubiera sido muy útil; sobre todo si tenemos en cuenta que en ese momento, 1986, el país daba sus primeros pasos en el proceso de descentralización política y fiscal.

El IVA colombiano es un impuesto facturado sobre el valor agregado de los productos destinados a consumo final, consumo intermedio o exportaciones. De acuerdo a la legislación vigente del IVA, los bienes se pueden clasificar en: exentos, excluidos y gravados.

- **Los bienes excluidos** son aquellos que según la legislación no causan el impuesto.
- **Los bienes exentos** se gravan con tarifa cero y sus productores tienen derecho a las deducciones del valor utilizado en insumos gravados para producir este bien.
- **Los bienes gravados** son los productos a los cuales se les aplica la tarifa general o una de las varias tarifas diferenciales existentes según sea el caso.

En Colombia, si bien hay una tarifa general del 16%, en la actual coyuntura se aplican otras 9 tarifas diferentes. De estas tarifas, 7 se aplican para vehículos automotores; así, entre más grande sea el motor del vehículo particular más alta es la tarifa. Además de la tarifa general del 16% se aplican las siguientes tarifas diferenciales:

- **Tarifa del 2%:** animales vivos.
- **Tarifa del 7%** desde el 1 de enero de 2003, y a partir del 1 de enero 2005, el **10%:** para artículos en su mayor parte de origen agrícola o insumos para el sector agropecuario y una lista de servicios entre los cuales se encuentran los planes de medicina prepagada.
- **Tarifa del 11%:** cervezas, 8% corresponde al impuesto al consumo y el 3% al IVA⁹.
- **Tarifa del 16% hasta el 45%:** automóviles, motocicletas y motos se les aplican tarifas que van desde la tarifa general dependiendo del uso, el origen y del tamaño del motor. Igualmente, se disminuye la tarifa para carros del 35% así: 33% en el 2003, 29% en el 2004 y 25% en el 2005. Se gravan, además, con el 20% los vehículos ensamblados en Colombia hasta 1400 cc. y para los camperos importados con valor FOB menor a los US\$30,000 esta tarifa se incrementa así: 21% en el 2003, 23% en el 2004 y 25% en el 2005.
- **Tarifa del 20%:** servicio de telefonía móvil.
- **Tarifa del 35%:** aguardientes, licores y demás bebidas espirituosas; preparaciones alcohólicas compuestas del tipo de las utilizadas para elaboración de bebidas, distintos de los ponches, y aperitivos de menos de 20 grados.

El Cuadro 5 nos muestra la evolución de las tarifas que se aplican a un grupo importante de bienes dentro de la canasta familiar. Vemos cómo se ratifica que las tarifas han aumentado a lo largo de los últimos años.

⁹ Las cervezas y sifones tienen un impuesto al consumo del 48% y los refajos del 20%, pero no tienen IVA.

Cuadro 5
Evolución de las tarifas del IVA en Colombia

Concepto	1984	1990	1995	1999	2000	2002	2003
Tarifa General	10%	10%	14%	16%	15%	16%	16%
Tarifas diferenciales							
Animales vivos							2%
Grasas, jabones						10%	16%
Otros bienes y servicios							7%
Telefonía móvil						16%	20%
Licores	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Cervezas	8%	8%	8%	8%	8%	8%	11%
Derivados del petróleo	6%;4%	6%;4%	6%;4%	16%	16%	16%	16%
Seguros diferentes de vida	15%	15%	15%	16%	15%	16%	
Automotores	20%;35%	20%;35%	20%;35%;45%; 60%	20%;35%;45%	20%;35%;45%	20%;35%;45%	16%;20%;21%; 33%;35%;38%; 45%

Fuente: DIAN.

Complementario a lo anterior, hay que tener presente que los servicios profesionales deben cobrar el impuesto y que la obligación de declarar IVA debe ser atendida cada vez por un número mayor de declarantes; esto porque las condiciones para declarar IVA son cada vez de más fácil cumplimiento. Los servicios explican cada vez más el aumento del recaudo del IVA en términos reales durante los últimos años.

De otra parte, debe mencionarse que si bien la base del impuesto ha aumentado, cada vez son menos los bienes a los que no se les cobra IVA. Entre ellos están los alimentos que tienen un peso muy importante en la canasta familiar y en especial en los deciles más pobres de población colombiana. Este diseño del IVA, como veremos, tendrá un impacto importante al estimar la incidencia del impuesto.

El crecimiento del recaudo del IVA desde 1995 en adelante se explica por el efecto derivado de los cambios en la normatividad del impuesto. En 1995, la Ley 233 modificó la Ley 6 de 1992 que operó durante 4 años (ver Cuadro 6). De 1999 hasta el 2000 la Ley 488 cumplió este papel y del 2001 en adelante lo hizo la Ley 633. El último cambio fue dado por la Ley 788 del año 2002.

Cuadro 6
Tarifas del IVA en Colombia

Ley	Año de expedición	Años de Vigencia	Tarifa General	Tarifas Diferenciales
6	1992	1995	14%	20% 35%
233	1995	1996 - 1998	16%	20% 35% 45%
488	1998	1999 - 2000	15%	10% 20% 35% 45%
633	2000	2001 - 2002	16%	10% 20% 35% 45%
788	2002	2003	16%	7% 10% 20% 35% 38%

Fuente: DIAN.

El Cuadro 7 muestra que el recaudo efectivo ha tenido una tendencia creciente en el período de 1995-1998, en los años 1999-2001 decreció en términos reales, por efectos de la crisis generalizada de la economía, y en los años 2002-2003 continuó con su tendencia creciente.

Cuadro 7

IVA en valores y porcentajes

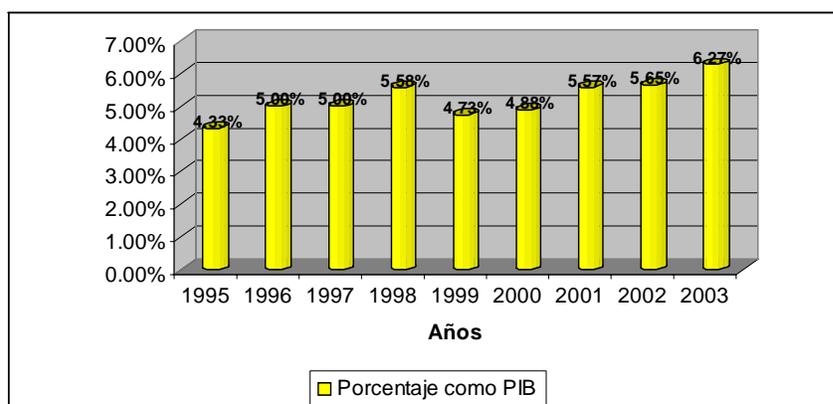
	IVA	Crecimiento porcentual del IVA año a año	Porcentaje del total de los impuestos	Porcentaje Imp. IVA dentro Imp. Indirectos	Total IVA precios constantes 98	Crecimiento porcentual
1995	3,654,174		44.7%	78.2%	6469545.244	
1996	5,031,674	38%	49.4%	82.5%	7376073.796	14,0%
1997	6,089,552	21%	45.8%	79.2%	7532877.675	2.1%
1998	7,837,970	29%	49.2%	79.4%	8168816.529	8.4
1999	7,164,055	-9%	43.3%	80.1%	6729578.534	-17.6%
2000	8,532,431	19%	44.2%	79.8%	5243597.249	-22.1%
2001	10,475,116	23%	42.1%	79.7%	8344102.802	59.1%
2002	11,398,335	9%	41.5%	81.6%	8537326.057	2.3%
2003	14,002,094	23%	43.5%	83.4%	9790702.996	14.7%

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo.

Por último, en el Gráfico 2 se observa el IVA como porcentaje del PIB, vemos como éste aumentó su participación en el PIB de 5.6% en el año 2002 a 6.3% en el año 2003. Desde el año 1995 el IVA como porcentaje del PIB ha aumentado 2 puntos porcentuales, como resultado de sucesivas reformas tributarias.

Gráfico 2

IVA como porcentaje del PIB



2.4 Impuesto a la renta de personas naturales

El impuesto a la renta en Colombia se caracteriza por ser pagado en su gran mayoría por sociedades y socios; de acuerdo con la DIAN, en el año 2003, 515,000 sociedades y socios pagaron el 85.9% del total de los \$11.2 billones recaudados en ese año. Los 317,000 asalariados, por su parte, pagaron el 7.7% del total del impuesto de renta y los 513,000 independientes no declarantes el 6.4% restante del impuesto de renta (\$710,000 millones). Este resumen lleva implícito las características actuales de nuestro sistema para la recaudación del impuesto de renta. De una parte, se encuentra que son muy pocos los asalariados que declaran renta y, de otra, que los independientes no declarantes, pero que pagan impuesto de renta y les retienen en la fuente, son cada vez más importantes en número¹⁰.

¹⁰ Un independiente tiene una retención del 10% en sus contratos u honorarios percibidos.

Hace ya cerca de veinte años se decidió simplificar el cobro del impuesto a la renta de personas naturales, para lo cual se creó una retención alta a los independientes y una retención progresiva a los asalariados hasta llegar al 30% para aquellos que tuvieran ingresos superiores a 20 salarios mínimos aproximadamente. Con esto se disminuyeron las declaraciones en cerca de un millón de personas y así la gestión de la DIAN se concentró en los grandes contribuyentes. La última reforma tributaria, Ley 863 de 2003, modifica esta política, pues hizo mucho más flexibles las condiciones para declarar renta y así se espera que cerca de 800,000 nuevos asalariados o independientes deban declarar renta del 2006 en adelante. Lo anterior sin abandonar las retenciones que se continúan aplicando.

La renta de personas naturales tiene unas características especiales, puesto que de una parte hay exenciones parciales para los salarios devengados y, de otra, los ingresos de personas naturales provenientes por dividendos o venta de acciones se gravan a la tasa del impuesto de renta más alta, que es actualmente del 35%. A su vez, debe mencionarse que el número de personas que reciben este tipo de ingresos es significativo y esto hace que cambien radicalmente las estimaciones que se hacen de incidencia del impuesto.

En Colombia, el 25% de los salarios están exentos del impuesto de renta y, por consiguiente, de la retención en la fuente (Ley 788 de 2002); así, en el 2004 era necesario tener un salario mensual superior a \$2.400.000 para estar sometido efectivamente a la retención, es decir, más de 6 salarios mínimos¹¹. Al cotejar este salario mínimo con la información de salarios en el país queda claro que son pocos los asalariados sometidos a la retención. De acuerdo con la DIAN, el 96.5% de los asalariados tienen ingresos inferiores a 7 salarios mínimos; si se considera que actualmente hay alrededor de 18 millones de asalariados se podría afirmar que solamente el 3.5% de éstos pagan la retención, esto es cerca de 630.000. De estos asalariados sujetos a retención, como vimos, aproximadamente el 50% presentan además declaración de renta como persona natural.

En este trabajo se tuvo en cuenta no solamente las declaraciones de personas naturales y las retenciones aplicadas a los independientes, sino también los dividendos y las ganancias percibidas por ellos. Se puede adelantar que la gran mayoría del impuesto a la renta de personas naturales es pagado por el decil de mayores ingresos y un bajo porcentaje por parte de los del segundo decil.

2.5 Impuestos al consumo

Lo primero que se debe mencionar es que el control de la producción y comercialización de actividades relacionadas con el ocio (licores, tabaco y cigarrillos y juegos de azar) desde la época de la colonia española fueron siempre consideradas como un monopolio del nivel intermedio de gobierno: los departamentos. Estas rentas fueron muy importantes en las finanzas departamentales y hasta hace unos veinte años gran parte de los departamentos tenían su propia industria licorera y su lotería departamental. Es más, en algunos de estos entes territoriales los ingresos provenientes de estas industrias eran inclusive mayores que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de sus respectivos departamentos. Cada departamento inclusive tenía su “aduana departamental” y ejercía un control estricto por la venta de productos de otros departamentos en su jurisdicción. Así, era obligatorio el pago de un impuesto para tener acceso a un mercado departamental y su incumplimiento se consideraba contrabando para el caso de los licores, con lo cual la mercancía se incautaba.

Este sistema funcionó cerca de 80 años hasta que hizo crisis por diversas razones. Se generalizó el contrabando de licores importados y en especial de cigarrillos, un gran número de

¹¹ Durante más de 10 años esta exención fue del 30% hasta que se modificó con la reforma tributaria del 2002.

licoreras y loterías se administraron mal y se convirtieron más en un problema fiscal que en una fuente de ingresos. El descrédito de las loterías, además de otras razones, hizo que disminuyera la venta de lotería en términos reales. Lo anterior, llevó al cierre generalizado de licoreras y loterías desde hace unos diez años en adelante; además, hizo inevitable el cambio en la legislación para adaptar el manejo de estos monopolios a las nuevas circunstancias del mercado. Entre otras decisiones se aceptó la participación de empresas privadas en la producción y comercialización de licores y juegos de azar.

La Ley 448 y las reformas tributarias (Ley 633 de 2002 y Ley 788 de 2003) incluyeron modificaciones importantes en el cobro de los impuestos a licores nacionales e importados y cigarrillos y tabaco. En general, se optó por disminuir el monto del impuesto a los licores y actualmente se cobra en relación con el grado alcoholímetro de cada licor. Así, a mayor grado de alcohol, mayor es la tasa que se cobra.

Los cigarrillos y el tabaco se encuentran gravados con tributos de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). La Nación, de acuerdo con la Ley 633 de 2000, los grava con la tarifa general del impuesto a las ventas. Para el caso del nivel departamental, se encuentran gravados con el impuesto al Consumo de cigarrillos y tabaco (Ley 223 de 1995). Por último, los municipios pueden gravar estas industrias con el impuesto de Industria y Comercio (Dec. 1333 de 1986) de acuerdo con la tarifas que fija cada Concejo.

La Ley 788 de 2002 ratificó la existencia de dos regímenes: el impositivo y el monopolístico, para los licores destilados nacionales y extranjeros. La decisión de su cobro y su reglamentación es potestad de las asambleas departamentales. Se debe, igualmente, tener presente que los ingresos provenientes del monopolio no se deben considerar un impuesto o una tasa.

Debe igualmente mencionarse que la producción de cerveza ha sido privada, así como la del tabaco y cigarrillos, pues éstos pagan un impuesto al consumo, además de otros impuestos nacionales y locales. Estas actividades relacionadas con el ocio han sido una fuente muy importante de recursos para todos los niveles de gobierno. Así, el nivel nacional les cobra IVA e impuesto de renta a las empresas, el municipal puede cobrarles el impuesto de industria y comercio –ICA– y el departamental el impuesto al consumo. Igualmente, de las ganancias de estas industrias o empresas deben ser giradas al departamento el 75% de las mismas según el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Para nuestras estimaciones solamente trabajamos con el impuesto al consumo, el más importante de todos, que le llega a los departamentos y en menor medida a los municipios. Las leyes anteriormente mencionadas tuvieron un impacto positivo en el recaudo por lo menos en lo relacionado con el impuesto a la cerveza. En el 2004, este recaudo significó para los departamentos \$804.900 millones de pesos, un 12% más que en el 2003. En tanto que el impuesto a los licores registró, en el 2004, \$568.500 millones de pesos, frente a los \$642.200 millones del 2003. Así mismo, el impuesto a los cigarrillos y al tabaco también disminuyó en el 2004 al recaudar \$280.800 millones de pesos, \$12,900 millones menos que en el 2003, con \$293.700 millones de pesos¹². Por último, debe mencionarse que estas cifras de recaudo son mucho más altas que las obtenidas hace unos cinco años hacia atrás.

¹² Parte de la caída en el recaudo se explica por la revaluación del peso que hizo que todos los bienes importados disminuyeran su valor en pesos.

2.6 El Gasto Público del Gobierno Nacional

El Cuadro 8 nos muestra la composición del gasto público en Colombia durante los años 2002 y 2003. Además, se muestra un crecimiento del 8.9% entre 2002 y 2003 y el 0.4% como participación en el PIB. Casi todos los gastos aumentaron en términos reales, a excepción de la inversión. Vemos cómo las transferencias (participaciones territoriales, pensiones y otras transferencias) son el rubro más importante del total del gasto público en estos dos años con un 10.6% del PIB y a su vez explica el 55% del total del gasto del Gobierno Nacional. De estas transferencias las participaciones a los territorios representan el 5.5% del PIB. Por último, debe resaltarse, además, que los intereses de la deuda representan casi el 20% del total del gasto del gobierno y que la inversión apenas si explica el 5% del total del gasto público.

Cuadro 8
Gastos del Gobierno Nacional 2002 - 2003

	\$ Miles de Millones		% PIB		Crecim. % 2003/2002
	2002	2003	2002	2003	
1. Gastos totales	42,779	46,596	21,5	20,9	8,9
1.1 Pagos totales	40,194	45,104	20,2	20,3	12,2
1.1.1 Intereses	7,902	9,656	4,0	4,3	22,2
1.1.2. Funcionamiento	29,337	32,568	14,7	14,6	11,0
Servicios Personales	5,720	6,130	2,9	2,8	7,2
Transferencias	21,635	24,275	10,9	10,9	12,2
Sistema General de Participaciones	11,159	12,027	5,6	5,4	7,8
Pensiones	5,661	6,086	2,8	2,7	7,5
Otras Transferencias	4,816	6,162	2,4	2,8	28,0
Gastos Generales	1,982	2,163	1,0	1,0	9,1
1.1.2 Inversiones	2,955	2,88	1,5	1,3	-2,5
1.2. Préstamo Neto	1,259	865	0,6	0,4	-31,3
1.3. Gastos Causados	1,326	627	0,7	0,3	-52,7

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2004- MinHacienda.

Los gastos totales del gobierno para el año 2003 fueron de \$46.6 billones, 21.9% del PIB, mientras que los gastos del 2002 llegaron a ser el 21.5% del PIB. De estos rubros los que más crecieron fueron los intereses de la deuda con un 22% y las transferencias con un 12%. Las otras transferencias crecieron un 28%, éstas corresponden a los giros a las universidades públicas, los pagos por sentencias (demandas) en contra del gobierno y el pago de los subsidios a las empresas del sector eléctrico. Por último, el pago de servicios personales registró un incremento de 7.2% frente a los pagos observados en el 2002, reflejando el incremento salarial del 2003, ligeramente por encima de la inflación.

En Colombia, el sistema de tarifas de los servicios públicos domiciliarios se diseñó con base en subsidios cruzados. Así, los estratos altos pagan más y subsidian a los estratos bajos que pagan tarifas por debajo de los costos de producción del servicio. Cuando las transferencias o subsidios de los estratos altos no alcanzan a compensar el subsidio otorgado a los estratos bajos por parte de las empresas de servicios públicos, además de otras condiciones en la gestión, el Gobierno Nacional con recursos del presupuesto nacional paga el monto faltante de los subsidios en el sector eléctrico¹³.

¹³ A su vez, los municipios, con parte de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, se encargan de pagar el monto de subsidios a las empresas de saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) puesto que igualmente operan con el sistema de subsidios cruzados entre estratos de la población.

En los gastos del Gobierno Nacional el rubro que ha tenido un mayor crecimiento es el de pensiones. El Cuadro 8 muestra que éste se incrementó un 7.5% durante los años 2002 y 2003. Este crecimiento no parece muy alto; sin embargo, el Cuadro 9 muestra cómo este gasto ha crecido significativamente, puesto que en 1995 era de \$1.1 billones, en tanto que para el 2002 fue de \$5.6 billones. Este incremento del pago de pensiones por parte del Gobierno Nacional se explica en su gran mayoría por la falta de previsión en la gestión de las pensiones públicas durante los últimos veinte años. Aunque este tema es muy complejo y desborda el alcance de este trabajo, es importante mencionar las principales razones que explican este crecimiento del gasto pensional. Veamos:

- El Gobierno Nacional se vio en la obligación de asumir con sus recursos Cajas y Fondos pensionales que se quebraron y no pudieron cumplir con sus obligaciones.
- El diseño de nuestro sistema de pensiones genera un subsidio implícito, puesto que los aportes no alcanzan a financiar los pagos comprometidos por ley. Garantías de pensión mínima, sistemas especiales que no se cobijan por la Ley General de Pensiones (maestros, militares, Congreso y sector petrolero, entre otros).
- Aunque desde hace mucho se conocía de estos problemas, se dejó su solución para último momento. Las obligaciones pensionales eran inmediatas y de gran cuantía, puesto que las reservas eran inexistentes.

Actualmente, hay cerca de 700,000 pensionados y el 80% son pagados por el Gobierno Nacional. Se espera que el crecimiento de esta nómina no sea tan alto en los próximos años. Sin embargo, el efecto sobre las pensiones ha sido muy alto, será creciente y es de largo plazo.

Estos pagos pensionales no se pueden considerar subsidio o gasto social en el sentido estricto, puesto que éstas son responsabilidades del erario público. Sin embargo, hay que tener en cuenta que al estar mal diseñado el sistema y tener un subsidio implícito, éste es pagado directamente por el Gobierno Nacional. Estos pagos se encuentran focalizados en empleados públicos que no se pueden considerar que forman parte de los deciles más pobres de la población. Por el contrario, se concentran en pagos de pensiones altas de 20 y más salarios mínimos mensuales equivalentes.

El Cuadro 9 no muestra una partida específica para el Instituto de Seguros Sociales (ISS), sin embargo, se conoce que en algunos años el fondo de Pensiones Públicas –FOPEP– adelantó algunos giros no muy importantes para este instituto. Sin embargo, se espera que estos pagos crezcan en forma geométrica del año 2005 en adelante. El gran problema es que se prevé que esta nómina de pensionados se acerque a los 2 millones en los próximos 10 años. Esto hace que el pago de las pensiones se convierta en el principal gasto del Gobierno Nacional. Se estima que para el 2005 los pagos de pensiones lleguen a los \$16 billones, 6.5% del PIB. Además, este gasto es creciente en el largo plazo.

En el 2005 se aprobó una reforma pensional con un impacto positivo sobre las finanzas del Gobierno Nacional en el medio plazo. Esta reforma es complementaria de la que se adelantó en el año 2002 y busca limitar las pensiones más altas para las que se les fijó un tope y terminar con los regímenes especiales entre otras decisiones.

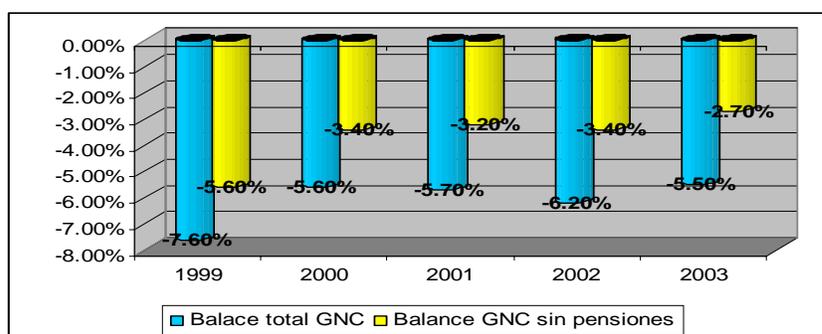
Cuadro 9
Gasto en pensiones, Gobierno Nacional (1995 -2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	1,132.3	1,620.6	1,976.8	2,549.0	3,068.4	3,790.0	4,759.1	5,660.6
Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP	439.2	626.5	824.8	1,139.9	1,654.9	2,137.6	2,704.6	3,040.0
Caja de Sueldos de la Policía	174.9	250.3	284.3	373.2	435.4	489.2	545.2	601.3
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	155.5	218.5	237.6	336.5	389.9	451.4	472.3	531.3
Hacienda *	0.0	29.4	0.0	23.0	26.0	24.6	82.7	200.7
Defensa **	46.4	68.1	91.4	112.0	143.1	167.0	195.8	222.5
Policía **	39.9	54.3	65.2	86.3	110.6	133.0	156.0	173.8
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	52.8	78.6	94.4	119.2	136.9	150.4	160.9	171.4
Fondo de Previsión del Congreso	8.7	25.6	48.1	81.0	77.1	86.2	95.2	112.9
Otras Entidades	214.9	269.2	331.0	278.0	94.4	150.6	346.5	606.6
Magisterio - Aportes adicionales al Situado Fiscal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	220.3	399.9
Otros	214.9	269.2	331.0	278.0	94.4	150.6	126.2	206.6
Memo Item - Composición del FOPEP	439.2	626.5	824.8	1,139.9	1,654.9	2,137.6	2,704.6	3,040.0
FOPEP - CAJANAL	432.1	619.5	816.7	1,129.7	1,216.3	1,576.1	2,055.8	2,371.2
Foncolpuertos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	405.2	451.6	466.3
Otros pagos	7.1	7.0	8.0	10.3	438.6	156.3	197.2	202.5

Miles de millones de pesos.

El Gráfico 3 nos muestra el balance fiscal del Gobierno Nacional. Vemos cómo los intentos de corrección han sido limitados. Si en los años siguientes a la C.N. de 1991 el esfuerzo fiscal se concentró en gran parte a financiar el aumento de las transferencias (gasto social), en los últimos años este esfuerzo se concentra en financiar el pago de las pensiones públicas. Esta representó cerca de 3 puntos del PIB en el año 2003. Además, el medio plazo nos muestra que los faltantes para el pago de pensiones será una constante. Las reformas en la política pensional, igualmente en discusión en el Congreso, y la necesidad de arbitrar mayores recursos son inaplazables.

Gráfico 3
Balance del Gobierno Nacional



Fuente: DIAN.

2.7 El gasto social en Colombia

Anterior a la Constitución Nacional de 1991, el gasto social en Colombia era mucho menos importante de lo que llega a ser durante la década de los años noventa. El gasto público social concentraba sus esfuerzos en las transferencias para financiar las nóminas de salud y educación, las inversiones que adelantaban entidades públicas del nivel nacional (por ejemplo, vivienda, construcciones escolares) y de aquellas entidades o institutos que administraban recursos parafiscales destinados al gasto social. La más importante de estas rentas son los recursos del

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– destinados a la atención de niños en edad preescolar (menores de 4 años).

Lasso y Millan (2004) presentan un resumen de la evolución del gasto público en Colombia en los últimos 10 años. Vemos cómo éste creció en forma sostenida y prácticamente se duplicó entre finales de la década de los ochenta y finales de la década de los años noventa. Las tendencias que se identificaron en relación con el gasto social en Colombia son las siguientes:

- Crecimiento sostenido de las transferencias durante los años noventa. Esto se explica por el amarre de las mismas al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación.
- Dado lo anterior, los sectores más beneficiados fueron los de salud y educación. En menor medida saneamiento básico, cultura y deporte también se beneficiaron. El aumento de las coberturas en estos sectores ha sido muy importante.
- Desde hace 10 años el país destina recursos para la consolidación de una red de protección social. Esta tiene coberturas de poblaciones afectadas por crisis o grupos vulnerables que deben ser atendidos en forma permanente.
- Los subsidios de vivienda han crecido en los últimos años; si bien están muy lejos de atender la alta demanda a la que se enfrentan.
- La crisis económica afectó en forma notable el monto del gasto público y éste, a su vez, la distribución del ingreso y los indicadores de pobreza. Tal parece que aún no hemos recuperado la senda de los años noventa.

Los estudios sobre gasto público que se han desarrollado previamente reflejan el aumento de la complejidad del gasto público en Colombia; toda vez que a pesar de los cambios de gobierno se ha conformado paso a paso una red o sistema de protección social y muchos programas con pequeñas variaciones se han mantenido a lo largo de los últimos gobiernos. El gasto social en Colombia se concentra en numerosos programas representados en su mayoría en 7 sectores importantes: niñez, salud, educación, subsidio familiar, subsidios a los servicios públicos domiciliarios, capacitación y vivienda.

Con el aumento del gasto se mejoran los resultados de los principales indicadores del sector social; sin embargo, no ha sido suficiente para proteger a los hogares más vulnerables de los efectos de la crisis económica que experimentó el país entre 1999 y 2000, período donde incluso se redujo el gasto social como porcentaje del PIB. De acuerdo con varios autores como Gaviria y González (2002) y el informe de Pobreza del Banco Mundial (2002)¹⁴ el impacto de esta recesión fue más severo de lo esperado. El aumento del desempleo¹⁵ generó una drástica disminución del ingreso en los hogares más pobres y esto llevó a que aumentara la pobreza. Por esto, a pesar de la recuperación del gasto social en los años siguientes a la crisis, las medidas de pobreza y de distribución del ingreso empeoraron, alcanzando niveles similares a los de comienzos de la década de los noventa. El coeficiente Gini pasó de 0.5323 en 1991 a 0.5419 en 1999¹⁶.

Además de la reducción del empleo e ingreso de los hogares, la situación de los más pobres empeora por la crisis del sistema hipotecario, lo que lleva a que gran parte de los pobres pierdan su vivienda y el patrimonio caiga en términos generales para toda la sociedad. Este es un factor que incide fuertemente sobre el aumento de la pobreza, pues existe una relación

¹⁴ Vélez, C.E. *Colombia Poverty Report*, 2002.

¹⁵ Según MERPD (2004), “Desde mediados de 1996 la tasa de desempleo urbana sobrepasó el 10% y creció de manera permanente hasta alcanzar el máximo histórico del 20.1% en marzo de 2001, luego de que a finales de 1994 alcanzó el mínimo histórico (6.9%) producto de tasas de crecimientos del Producto Interno Bruto (PIB) superiores al 5% entre 1992 y 1996”.

¹⁶ MERPD (2004), pág. 8.

estrecha entre la posesión de activos y el aumento de la vulnerabilidad de los hogares¹⁷. Igualmente, las familias cambiaron su estructura de consumo, éste cae y se endeudan cada vez menos. Frente a las coberturas en salud y educación, la demanda por la oferta pública de estos servicios sociales hace que la participación del sector oficial, dentro del sector educativo y del régimen subsidiado en salud, crezca ostensiblemente en este período.

La profundidad del efecto de la crisis vivida en el país entre 1999 y 2000 puede constituirse en uno de los factores que explican que el aumento del gasto público social no presente mayores efectos sobre la distribución del ingreso en comparación con el efecto observado en 1992, cuando el gasto público era aproximadamente la mitad del observado hoy. Sobre todo, porque a pesar de la dinámica del gasto social, todavía se encuentra en etapa de diseño la red o sistema de protección social, el cual puede garantizar que el gasto social proteja a los más vulnerables, especialmente en períodos de crisis, con el fin de que el país no retroceda en los logros alcanzados en materia social tras un ciclo regresivo como el vivido en Colombia años atrás.

A pesar de que el país se recupera de tal situación, la ECV de 2003 recoge los rezagos de la crisis, por tanto los resultados pueden ser un poco disímiles con los observados en los estudios previos a los cuales ya se ha hecho referencia, igualmente porque la metodología de cálculo del gasto social varía en la mayoría de los sectores analizados e incluso la estructura fundamental de los programas, como en el caso de salud, donde sólo a partir de 1993 se introduce el régimen subsidiado.

¹⁷ Ver Misión Social (2002). *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*. Departamento Nacional de Planeación, Ed. Alfaomega Colombiana S.A, Bogotá D.C.

3. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA

Los estudios sistemáticos y con amplia cobertura que analizan el gasto público y midan su incidencia se adelantan, por primera vez, en la década de los años sesenta por parte de Urrutia y Berry (1964), posteriormente, en la década de los años setenta, los mismos autores junto con Selowski (1979), Bourguignon (1978) y el DANE (varios años) estiman los coeficientes Gini para Colombia¹⁸. Aunque, como dice Urrutia, los datos no son estrictamente comparables, pues las encuestas base de cálculo tienen coberturas diferentes, se identifica una tendencia de la mejora del Gini, en especial de 1974 en adelante. El Gini estimado por Urrutia y Berry en 1964 fue de 0.57, igual al estimado por el del DANE en 1971. Por su parte, Selowsky obtiene un coeficiente Gini de 0.50 en 1974 y el DANE obtiene uno de 0.47 en 1979. Se afirma que el fuerte aumento del gasto público, a partir de 1974, explica en gran parte la tendencia del Gini para Colombia en esos años¹⁹.

Durante los ochenta parte de los trabajos adelantados estudiaban la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. De hecho, importantes estudios como el de Londoño (1991), hacen un análisis sistemático de la relación entre capital humano y distribución del ingreso en un período amplio de tiempo²⁰. Ayala y Rey (1983), por su parte, se concentran en medir el empleo y la pobreza en el país y aunque lo hacen en forma detallada no se acercan a relacionarla con el gasto social²¹. Urrutia y Berry, en 1975, y Urrutia, en 1984, estiman la distribución del ingreso y encuentran nuevamente una mejoría en el Gini estimado.

Posterior a estos trabajos, Vélez abre una nueva línea de investigación en donde estima la incidencia del gasto público social. En sus trabajos encuentra que el impacto del gasto público social es positivo y el mismo es una herramienta que mejora el ingreso a los deciles más pobres de la población. La política social logró disminuir el coeficiente de Gini y con los gastos focalizados en los deciles más bajos de ingreso se da un aumento importante de sus ingresos.

¹⁸ Ver, Selowsky, M., *Who benefits From Government Expenditure? – A case study of Colombia*, World Bank Research Publication, Oxford Press, 1979.

¹⁹ El DANE en 1978 aplicó la primera encuesta nacional de hogares con cobertura nacional y desde 1992 las aplica en forma sistemática. Sin embargo, hay encuestas de hogares con cobertura para las principales áreas metropolitanas cada tres meses desde 1976. De otra parte, se han aplicado 3 encuestas de calidad de vida (1993, 1997, 2003).

²⁰ Ver, Londoño, J.L., “Capital humano y cambios en la distribución del Ingreso (Colombia 1938-1988)”, en *Trimestre Económico*, vol. LVIII, 1991.

²¹ Ver entre otros trabajos, Ayala, U. y Rey N., *Empleo y pobreza: los hogares y el sostenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo*, CEDE – Universidad de Los Andes publicado por “Obra Escogida” – Ulpiano Ayala Oramas, Fedesarrollo, Bogotá, 2004.

Los últimos trabajos de este autor se concentran en medir el impacto de los programas sociales desarrollados por Colombia y en identificar cuáles tienen alto impacto en términos de focalización del gasto y cuáles, por el contrario, son regresivos²².

Los trabajos que tratan de estimar el impacto de las reformas tributarias sobre la distribución del ingreso o de algún impuesto específico no han sido tan sistemáticos como los trabajos que analizan el gasto público social. Urrutia afirma que "...la política fiscal puede haber ejercido alguna influencia positiva sobre la distribución del ingreso. Urrutia y Berry mostraron que en los años sesenta el sistema tributario fue levemente progresivo y que los gastos de los gobiernos claramente redistributivos. Por ejemplo, el ingreso de la primera décima de la población económicamente activa es, después de impuestos, gastos y transferencias, dos veces más alto que el ingreso inicial y la participación de la décima más alta se reduce de 48% del ingreso a cerca de 42% (Urrutia 1984:191)".

Por su parte, Avila *et. al.* (2001) estima la progresividad del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales. Al estimar el impacto sobre el Gini después del IVA, la Ley 6 de 1992 sobre el gasto disponible encuentra que el impuesto tuvo un efecto positivo pero muy leve, pues el coeficiente Gini pasa de 0.4481 a 0.4463. Así, los estratos de menores recursos ven una mejora en su situación relativa, pues tienen un mayor porcentaje en el gasto disponible que el que tenían con el gasto antes de impuestos. Sin embargo, al efectuar el ejercicio con base a la Ley 633 de 2000, se encuentra que éste tuvo un efecto levemente regresivo, pues el Gini sube a 0.4473.

Así mismo, al estimar el Gini para el impuesto a la renta de personas naturales, con base en la renta inicial de las personas naturales, éste arroja un resultado de 0.328. Sin embargo, al medir el Gini de la renta disponible después de impuestos éste disminuye a 0.267, y al modificar esta renta disponible incluyendo el impuesto de renta pagado por los socios en cabeza de las sociedades, que por ley deben pagar el 35% de sus utilidades antes de repartir dividendos a sus socios, el Gini disminuye a 0.244. Esto significa que el impuesto a la renta a las personas naturales es claramente progresivo y que el efecto es aun mayor al incluir el impuesto de renta pagado en cabeza de las sociedades.

Steiner y Soto (1999), al analizar el IVA en Colombia, encontraron que éste es ligeramente progresivo, resultados muy similares a los encontrados por Vélez (1996)²³. En este trabajo se citan, a su vez, estimaciones anteriores de Fernández, que también encuentra que el IVA en 1984 es progresivo, y de la Contraloría General de la República –CGR– (1997) en donde afirman que la estructura del IVA en Colombia hace que se mejore un poco la distribución del ingreso²⁴. En el trabajo de Steiner y Soto se encuentra una relación muy interesante entre estos resultados ligeramente positivos con los temas de la productividad y de las exenciones del pago del impuesto. En general, se entiende que en Colombia la productividad del impuesto no es la mejor en la medida que las exenciones existentes impiden un mejor resultado; sin embargo, éstas favorecen el consumo de los deciles de menores ingresos. Así, se sacrifica o pierde una mayor productividad del impuesto a favor de un efecto positivo que éste genera en la distribución del ingreso.

²² Ver entre otros trabajos, Vélez, C. *et. al.*, "Shared Growth, Poverty, and Inequality", en Colombia – The Economic foundation of Peace, The World Bank, Washington, USA, 2003. Vélez, *et.al.*, "Colombia: Poverty Report", documento del Banco Mundial, Washington, 2002. Vélez, C., y Foster V., "Public Social Expenditure in Colombia: Incidence and Sector Priorities in the 90s", World Bank, 2001.

²³ Ver Steiner R, y Soto C. "IVA: productividad, evasión y progresividad" en *Cinco ensayos sobre la Tributación en Colombia*, cuadernos de Fedesarrollo # 6, Bogotá, 1999.

²⁴ Cárdenas *et.al.* (2005) compara este estudio con otros de la región y encuentra que sólo en Colombia y Guatemala hay un efecto positivo aunque muy leve sobre la distribución del ingreso. Steiner y Soto encuentran un Gini de 0.543 antes de impuestos y de 0.519 después de impuestos y con ajuste a la distribución del ingreso.

De acuerdo con lo anterior, entendemos que la relación entre las propuestas de reforma tributaria del Gobierno Nacional con el Legislativo (Congreso), por lo menos hasta mediados de la década de los años noventa, hizo que el diseño del IVA, con tasas diferenciadas y lista de bienes exentos, mantuviera la progresividad del impuesto y, además, mejorara ligeramente la distribución del ingreso.

A continuación, presentamos las estimaciones de nuestro trabajo.

4. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA, EL GASTO PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA

4.1 Algunos aspectos metodológicos

Se utilizó la Encuesta de Calidad de Vida –ECV– del año 2003, cuya cobertura es mayor que las dos aplicaciones anteriores (1997 y 1993). La ECV tiene numerosas ventajas, ya que permite obtener el nivel de ingresos y de gasto de cada hogar y obtener el ingreso de la unidad de gasto del hogar, pero no el gasto de esa misma unidad. Un hogar está constituido por la unidad de gasto del hogar, las personas del servicio doméstico y sus hijos y los pensionistas. La unidad de gasto está conformada por los parientes a pesar de que en el mismo hogar convivan otras personas bajo un mismo techo y “coman de la misma olla”. De esta manera, las medidas de concentración del ingreso o del gasto, relevantes para comparar con las medidas de concentración del IVA, están limitadas a los datos del hogar²⁵.

La ECV es una encuesta aplicada a hogares multipropósito enfocada a la medición y caracterización de las condiciones de vida de los colombianos. Esta encuesta se aplicó a 22,949 hogares y 85,150 personas representativas de la población nacional, tanto en hogares como personas. En el caso de hogares, los 22,949 de la muestra representaron a 11'190,082 hogares en el país, lo que implica el uso de un factor de expansión promedio de 487.6, aunque éste es específico por segmento geográfico establecido en el diseño de muestra.

Dado que esta encuesta tiene como objetivo obtener información sobre las condiciones socioeconómicas de la población colombiana, es el insumo más importante con el que cuenta el país para estudiar en detalle y con alta representatividad estadística temas como medición de la pobreza, cobertura en los servicios sociales, la equidad en el acceso de los mismos y el ingreso y gasto de los hogares, entre otros. Con base en esta encuesta se adelantaron las estimaciones de la concentración del ingreso y del gasto para Colombia.

²⁵ En Colombia hay otras encuestas que pudieron tenerse en cuenta. El DANE tiene, además, encuestas periódicas de ingresos y gastos. Baste mencionar que esta última fue realizada hace diez años, mientras que la ECV es más reciente. Entretanto, pueden haber cambiado los patrones de consumo y la distribución del ingreso. Probablemente el consumo reflejó condiciones macroeconómicas particulares durante el año en que se aplicó la encuesta de hogares (1993-1994); tasa de cambio real apreciada, auge de importaciones, elevada demanda de bienes de consumo duraderos. En este período Colombia estaba iniciando el proceso de apertura comercial. Por el contrario, la ECV se aplicó durante un año de lenta recuperación de la economía, con diez años de una apertura comercial y con unas condiciones económicas estables.

El Anexo 1 nos explica en detalle la metodología utilizada para el manejo de la información de la ECV del año 2003. En ésta se precisa cómo se construyeron los deciles de ingreso, de gasto y de adulto equivalente en una primera etapa. Posteriormente se decidió adelantar las estimaciones únicamente con los de deciles de gasto per cápita. En este trabajo se estimaron las siguientes variables:

- Índice o coeficiente de Gini;
- El Cuasi-Gini para los impuestos y gastos analizados;
- El índice de Kakwani; y,
- El índice Reynolds-Smolensky (R&S).

El primero de ellos, el coeficiente de Gini, mide la desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad, en tanto que el Cuasi-Gini estima la distribución del impuesto o gasto de acuerdo con la distribución inicial del ingreso; en nuestro caso estas estimaciones se hacen por deciles de gasto per cápita. Los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky se utilizan para estimar la progresividad o regresividad y el efecto en la distribución del ingreso de los impuestos o gastos. Así, el Kakwani es la diferencia entre el coeficiente Gini del ingreso y el Cuasi-Gini calculado para el impuesto o gasto. Este índice es progresivo cuando su signo es positivo en el caso del gasto social y es negativo para el caso de los impuestos.

Por último, el R&S mide el efecto del impuesto o el gasto sobre la distribución del ingreso al estimar la diferencia entre el Gini inicial y el Cuasi-Gini estimado para el ingreso después de restar el impuesto o sumar el gasto. El signo positivo indica si el impuesto o gasto mejora la distribución del ingreso, al ser negativo la empeoraría. Igualmente, el tamaño de la diferencia encontrada indica si el efecto sobre la distribución del ingreso es importante o no. Al trabajar con deciles de gasto se busca determinar si el impuesto o gasto objeto de análisis mejoró o empeoró el consumo relativo de cada uno de los deciles.

Una explicación detallada de estos índices, de su construcción o estimación y de la manera de cómo se deben interpretar los resultados se encuentra en Houghton (2005)²⁶.

Los impuestos que fueron objeto de análisis son: el IVA, impuesto a la renta de personas naturales, los impuestos al consumo de tabaco y cigarrillo, e impuesto a los licores nacionales e importados y cerveza. Por supuesto, en la encuesta no se disponía de toda la información, por lo que fue necesario complementarla con la información de la DIAN para el impuesto de renta de personas naturales y los balances fiscales de departamentos y municipios del Departamento Nacional de Planeación –DNP– y de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. En éstos se encontraron los ingresos por impuestos al consumo de los entes territoriales.

Debe mencionarse que las cifras de la renta de personas naturales se ajustaron con la inclusión de las retenciones de personas naturales no declarantes, de las declaraciones de los asalariados y de los dividendos o ganancias que percibieron las personas naturales durante el 2003. Por su parte, para las estimaciones de los índices de los impuestos al consumo se agruparon las cifras de recaudo de impuestos a la cerveza con las de licores. Las cifras de recaudo de los impuestos al consumo de tabaco y cigarrillos se registran agrupadas tanto en departamentos como en municipios.

De acuerdo con los objetivos de este trabajo nos concentraremos en estimar el gasto social que se adelantó en estas áreas con base en la ECV del año 2003. Esto permite comparar los resultados con otros estudios mencionados. Sin embargo, somos conscientes que esta medición es incompleta por una razón: quedan por fuera algunos programas nacionales que

²⁶ Ver, Houghton J. *Measuring the Distributional Effects of Taxes – Technical Note*, mimeo, Suffolk University, Boston, 2005.

son importantes en algunos grupos poblacionales, por ejemplo, ancianos con el programa Revivir o el pago en pensiones que, en un porcentaje bajo para el 2003, era subsidio estatal.

Por su parte, para la estimación del gasto social se incluyeron los siguientes: vivienda, educación (inicial (o preescolar), primaria, secundaria) y salud. En vivienda, a partir de las coberturas calculadas con la ECV de los hogares que en el año 2002 accedieron a un subsidio de vivienda según decil de ingreso, se calculó el gasto total del gobierno en este sector multiplicando el número de hogares que lo recibieron según la entidad que lo otorga y el valor promedio de los subsidios según información del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En el 2003, el monto promedio de subsidios en Cajas de Compensación Familiar y de Inurbe era del \$7.260,000 aproximadamente.

En educación preescolar, luego de tener las coberturas según nivel de ingreso y entidad a la cual asiste el niño, se tomó información del costo por niño atendido directamente de las instituciones que brindan el servicio. En el caso del ICBF el costo promedio de Hogares Comunitarios de Bienestar es de \$307,000 aproximadamente y de \$791,000 en los hogares infantiles del mismo instituto. Para Bogotá, que explica más del 20% del total de la cobertura, los costos eran los siguientes: en Casas vecinales \$1.200.000, en los Jardines Dabs \$1.850.000 y en los Cofinanciados \$443.000. Dado que en este último caso, con la encuesta no es posible diferenciar el servicio tomado por el hogar, se trabajó con el promedio ponderado de \$1.457.000.

En educación básica se utilizó la información de los recursos transferidos a los departamentos y municipios destinados a tal fin y se dividió por el número de alumnos atendidos durante el 2003, así el costo promedio por alumno es de \$884,000.

Por último, en salud se utilizó el valor de la UPC (Unidad de Pago por Capacitación), del año 2003 de \$181.000 aproximadamente por afiliado de acuerdo con lo estimado en el régimen subsidiado de salud.

4.2 Incidencia de la política tributaria

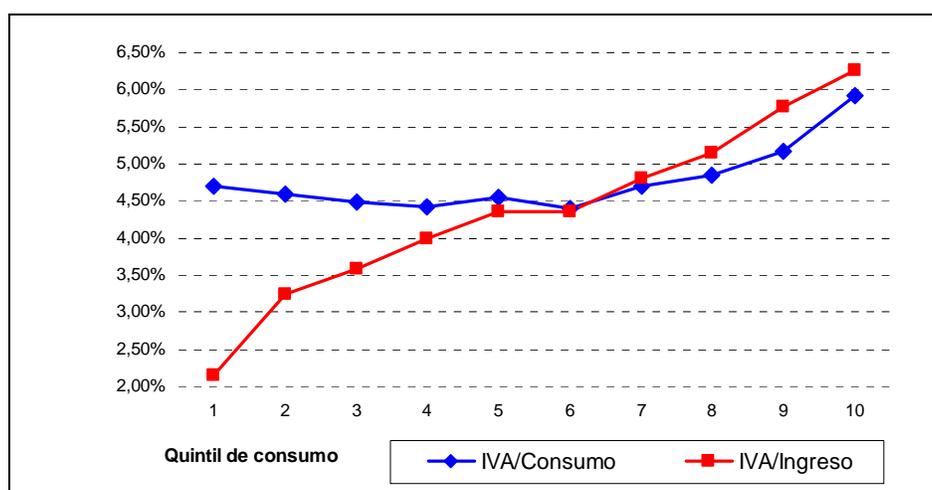
Con el fin de analizar quiénes pagan los impuestos y si éstos son progresivos o no, en esta parte del trabajo se presentan los principales resultados de los cálculos sobre la incidencia de la política tributaria, basados en la información reportada en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003. Como se describe en la metodología, para algunos impuestos fue necesario complementar la información reportada en la encuesta, con información de tipo administrativo elaborada por la DIAN, esto con el fin de aproximar los valores estimados del pago de impuestos a los valores efectivamente pagados.

4.2.1 Impuesto al valor agregado (IVA)

De acuerdo con los resultados de este ejercicio, la estructura actual del IVA en Colombia permite que la mayor parte de los recursos recaudados por este concepto provengan de los hogares de los deciles de más altos ingresos. De esta forma, más del 60% del IVA efectivamente pagado lo aportan los hogares de los deciles 9 y 10, mientras que los deciles 1 y 2 sólo aportan el 3%.

Gráfico 4

Tasa efectiva promedio del IVA por decil de consumo



De igual forma, tomando como referencia el consumo total de los hogares en cada decil, la participación del monto efectivamente pagado por IVA, es más baja en el primer decil (4.71%) que en el último (5.92%). Sin embargo, tal como se observa en el Cuadro 4, la participación más baja del IVA en proporción al consumo total la tienen los deciles 4 y 6 (4.41%), y la del primer decil es comparable con la del decil 7. A pesar de esto, los indicadores de distribución nos muestran la progresividad de la estructura de este impuesto.

El coeficiente Cuasi-Gini calculado para la distribución del monto del IVA efectivamente pagado es de 0.56, demostrando que la distribución de este impuesto es menos equitativa que la distribución del consumo total (0.52), es decir, los más ricos pagan proporcionalmente más IVA, que es lo mismo que decir que este impuesto es progresivo. Esto se confirma a través de los resultados obtenidos al calcular el índice de Kakwani que, en este caso, es de 0.046, esto significa que la diferencia entre la distribución del consumo y la de la carga tributaria del IVA es positiva, por lo tanto el IVA es progresivo (ver Cuadro 10).

Cuadro 10

Tasa efectiva promedio de IVA por grupo y decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Iva	Iva/Consumo	Iva/Ingreso
1	1,0%	4,71%	2,1%
2	1,9%	4,58%	3,2%
3	2,6%	4,48%	3,6%
4	3,5%	4,41%	4,0%
5	4,6%	4,54%	4,4%
6	5,6%	4,41%	4,4%
7	7,7%	4,71%	4,8%
8	10,5%	4,86%	5,2%
9	16,4%	5,18%	5,8%
10	46,3%	5,92%	6,3%
TOTAL	100,0%	5,25%	5,31%
Efectos distributivos del Impuesto al Valor Agregado - IVA			
Indicadores	Consumo per cápita	Ingreso per cápita	
Coeficiente Gini	0,518	0,537	
Coeficiente Cuasi-Gini	0,564	0,469	
Índice Kakwani	0,046	-0,067	
Índice Reynolds-Smolensky	0,003	-0,004	

A su vez, el índice Reynolds-Smolensky al ser positivo (0.003) nos indica que la distribución del consumo, una vez aplicados los impuestos, es más equitativa, igualmente que el impuesto es progresivo: pagan más quienes tienen más.

4.2.2 Impuesto a la renta de personas naturales

Puesto que el impuesto a la renta de personas naturales se grava en la fuente mediante retenciones y gran parte de los ingresos de los asalariados están exentos, los resultados obtenidos son bastante positivos. Se puede observar que la carga tributaria de este impuesto recae en un 98% sobre las personas que conforman el decil más alto y su participación como proporción del consumo total de este decil es de 3.38%. Para el resto de deciles, esta participación es menor al 0.05% y casi nula para los deciles 1, 2 y 3, lo cual a simple vista muestra un grado de progresividad alto. Muestra de esto es que el Cuasi-Gini, calculado para medir qué tan equitativo es este impuesto, asciende a 0.89, cifra que se encuentra muy por encima del coeficiente de Gini calculado para el consumo total.

Cuadro 11

Tasa efectiva promedio de impuesto a la renta por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Renta	Renta/Consumo	Renta/Ingreso
1	0,00%	0,00%	0,0%
2	0,00%	0,00%	0,1%
3	0,01%	0,00%	0,0%
4	0,07%	0,02%	0,0%
5	0,09%	0,02%	0,0%
6	0,13%	0,03%	0,0%
7	0,15%	0,02%	0,0%
8	0,16%	0,02%	0,0%
9	0,52%	0,04%	0,0%
10	98,87%	3,28%	3,5%
TOTAL	100,0%	1,36%	1,38%
Efectos distributivos del Impuesto a la Renta			
Indicadores		Consumo per cápita	Ingreso per cápita
Coeficiente Gini		0,518	0,537
Coeficiente Cuasi-Gini		0,894	0,894
Índice Kakwani		0,376	0,357
Índice Reynolds-Smolensky		0,005	0,078

La anterior diferencia hace que el índice de Kakwani sea, en este caso, positivo y bastante elevado (0.376), lo que indica que este impuesto es progresivo, es decir, aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos. Igualmente, el índice Reynolds-Smolensky, el cual trata de capturar el efecto de los impuestos tomando en cuenta la diferencia en la distribución del consumo antes y después de impuestos, es positivo frente al impuesto a la renta, lo que quiere decir que la distribución del consumo se mejora cuando se aplica este impuesto (0.513).

4.2.3 Impuesto al consumo de licores y cerveza

El impuesto a los licores tiene un comportamiento similar al de los dos anteriores impuestos analizados, sin embargo, su nivel de progresividad es menos marcado, esto debido a que la participación en el monto total pagado entre las personas más ricas es menos elevado en comparación con la que se presenta en el IVA y el impuesto a la renta de personas naturales. Así, la participación en el monto total pagado por impuesto al consumo de licores del 50% de la población más rica es el 84.9%, en comparación con el 86.5% observado en el IVA y el 99.83% en la renta.

Cuadro 12

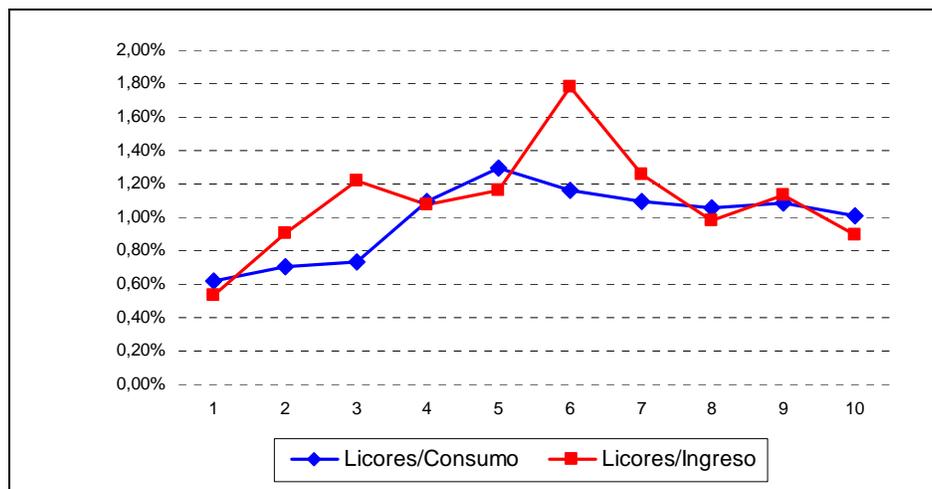
Tasa efectiva promedio de impuestos a los licores por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Licores	Licores /Consumo	Licores /Ingreso
1	0,6%	0,62%	0,5%
2	1,4%	0,71%	0,9%
3	2,2%	0,73%	1,2%
4	4,3%	1,09%	1,1%
5	6,6%	1,30%	1,2%
6	7,4%	1,16%	1,8%
7	9,0%	1,09%	1,3%
8	11,5%	1,06%	1,0%
9	17,2%	1,08%	1,1%
10	39,9%	1,01%	0,9%
TOTAL	100,0%	1,05%	1,06%
Efectos distributivos del Impuesto a los Licores			
Indicadores	Consumo per cápita	Ingreso per cápita	
Coefficiente Gini	0,518	0,537	
Coefficiente Cuasi-Gini	0,525	0,432	
Índice Kakwani	0,007	-0,104	
Índice Reynolds-Smolensky	0,0001	-0,004	

Sin embargo, la participación en el monto total pagado por impuesto a los licores del 30% de la población más pobre es menor (4.3%), que la observada en el IVA (5.5%). Por tanto, la diferencia está en la participación del decil 5, que es de 6.6% en el caso de los licores y de 4.6% en el IVA.

Gráfico 5

Tasa efectiva promedio de los impuestos a los licores por decil de consumo



En promedio, la tasa efectiva pagada por concepto de impuesto a los licores es de 1.05%. La tasa más alta se observa en el decil 5 (1.30%) y la más baja en el primer decil (0.62%). El valor del coeficiente Cuasi-Gini calculado para la distribución del impuesto a los licores (0.525) es mayor que el calculado para el consumo total, lo que quiere decir que este impuesto se distribuye de forma menos equitativa, es decir, pagan más las personas con mayores ingresos que las personas más pobres. Por esta razón, el índice de Kakwani es positivo, lo que quiere decir que este impuesto es progresivo.

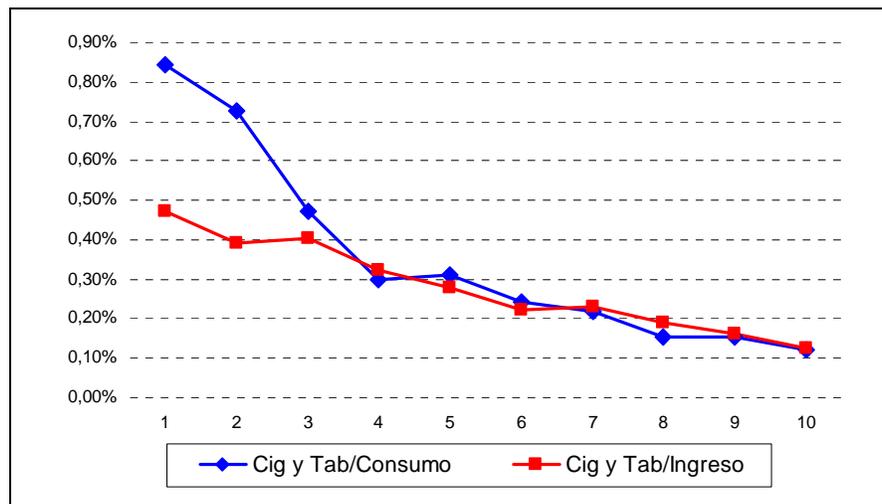
Sin embargo, este impuesto no afecta significativamente la distribución, ya que el Cuasi-Gini calculado para el consumo después de impuestos es menor que el coeficiente Gini calculado para el consumo total, pero el índice Reynolds-Smolensky es muy pequeño (0.0001). Sin embargo, hay que resaltar que este último alcanza a ser positivo, por tanto, aunque este impuesto no logra afectar en gran medida la distribución, no la empeora.

4.2.4 Impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos

En el caso del impuesto a los cigarrillos y tabacos, los resultados muestran diferencias sustanciales con respecto al comportamiento de los tres anteriores impuestos. Aunque la participación de cada decil en el monto total pagado por concepto de este impuesto aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos, no sucede igual con la tasa efectivamente pagada por cada decil, puesto que ésta es más alta para los deciles inferiores.

Gráfico 6

Tasa efectiva promedio del impuesto a los cigarrillos y tabacos por decil de consumo



La tasa efectiva pagada por el primer decil es de 0.85% y la del decil 10 es de 0.12%. Por tanto, el coeficiente Cuasi-Gini calculado para la distribución de este impuesto (0.244) se encuentra por debajo del coeficiente Gini calculado para el consumo, esto quiere decir que este impuesto se distribuye de forma más equitativa que la del consumo final, por tanto, el pago de este impuesto no se encuentra concentrado fuertemente en los deciles más altos; por el contrario, la participación en el pago de este impuesto de los deciles más pobres es más elevado que en los otros tres casos analizados.

El índice de Kakwani es negativo (-0.275), lo que quiere decir que la diferencia entre la distribución del consumo y la carga tributaria es, a su vez, negativa, por tanto este impuesto es regresivo en la medida en que los deciles más bajos pagan en proporción a su ingreso más impuestos que los deciles más ricos.

Cuadro 13

**Tasa efectiva promedio de impuestos a los cigarrillos
y tabacos por decil de consumo**

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Cig y Tab	Cig y Tab/Consumo	Cig y Tab/Ingreso
1	4,7%	0,85%	0,5%
2	7,9%	0,72%	0,4%
3	7,5%	0,47%	0,4%
4	6,3%	0,30%	0,3%
5	8,4%	0,31%	0,3%
6	8,3%	0,24%	0,2%
7	9,7%	0,22%	0,2%
8	8,9%	0,15%	0,2%
9	13,1%	0,16%	0,2%
10	25,3%	0,12%	0,1%
TOTAL	100,0%	0,20%	0,20%
Efectos distributivos del Impuesto a los Cigarrillos y Tabaco			
Indicadores	Consumo per cápita	Ingreso per cápita	
Coefficiente Gini	0,518	0,537	
Coefficiente Cuasi-Gini	0,244	0,235	
Índice Kakwani	-0,275	-0,301	
Índice Reynolds-Smolensky	0,000	0,067	

A pesar de la regresividad de este impuesto, dado su bajo nivel de recaudo, no alcanza a afectar la distribución del ingreso, por tanto, su efecto es nulo y no se presentan cambios en la distribución. Esto se demuestra a través del índice Reynolds-Smolensky que es igual a cero.

4.3 Incidencia de la política de gasto público social

Tal como se establece en la descripción metodológica, en esta parte del documento se analiza la incidencia del gasto público en sus componentes de educación básica, educación superior, régimen subsidiado, educación inicial y subsidios de vivienda. A través de los cálculos de las coberturas en estos servicios, las cuales son reportadas en la ECV de 2003, y estimado el gasto público correspondiente a estas coberturas, es posible establecer qué hogares se benefician de este tipo de subsidios y cómo se relaciona la estructura de este gasto social con la política tributaria.

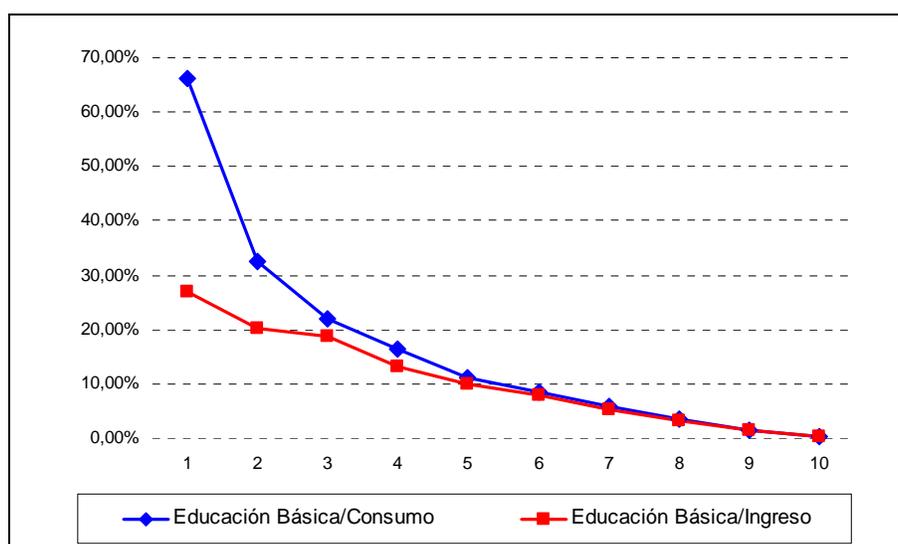
Para establecer el nivel de distribución del gasto entre los diferentes deciles, se utiliza el índice de Kakwani y Reynolds-Smolensky. Sin embargo, para este caso el índice de Kakwani es progresivo si su resultado es negativo, puesto que la progresividad se logra si el gasto se concentra en los deciles inferiores y no en los más altos como sucede en el tema de los impuestos.

4.3.1 Gasto en educación básica y media

Para realizar el análisis de la incidencia del gasto público en educación básica, se tuvo en cuenta la población que asiste a la educación oficial y el promedio del valor entregado a las entidades territoriales por cada niño atendido, cifra que corresponde a la tipología a la cual pertenece cada una de ellas. Calculado de esta forma, el gasto en educación básica asciende a \$7.9 billones de pesos del año 2003. Este gasto se distribuye desigualmente, pero en su mayoría favorece a la población de menor ingreso. Más del 50% del gasto se distribuye dentro del 40% de la población de menor ingreso. La participación del gasto en educación básica, en cada decil, disminuye a medida que aumenta el ingreso, de esta forma mientras en el primer decil se concentra el 13.68% del gasto el decil 10 concentra sólo el 2.65%.

Gráfico 7

Tasa de incidencia de la educación básica pública por decil de consumo



La participación del subsidio dentro del consumo total de cada uno de los deciles igualmente disminuye a medida que aumenta el nivel de consumo de las personas. En el primer decil, el gasto en educación básica representa el 66% del consumo total, para el decil 10 este porcentaje es de 0.33%. El coeficiente Cuasi-Gini calculado para la distribución del gasto social en educación básica nos deja ver cómo este último se distribuye de forma más equitativa que el consumo total, por tanto la diferencia entre los dos da como resultado un índice de Kakwani negativo que asciende a -0.738, esto muestra que el gasto público en educación básica es bastante progresivo.

Cuadro 14

Tasa de incidencia de la educación básica pública por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Educación Básica	Educación Básica /Consumo	Educación Básica /Ingreso
1	13,68%	66,12%	27,1%
2	13,37%	32,56%	20,3%
3	13,03%	21,88%	18,8%
4	13,15%	16,52%	13,0%
5	11,16%	11,01%	9,9%
6	10,85%	8,44%	7,8%
7	9,66%	5,85%	5,2%
8	7,56%	3,48%	3,1%
9	4,87%	1,53%	1,5%
10	2,65%	0,33%	0,3%
TOTAL	100,00%	5,20%	5,20%
Efectos distributivos del Gasto en Educación Básica			
Indicadores	Consumo per cápita	Ingreso per cápita	
Coeficiente Gini	0,518	0,537	
Coeficiente Cuasi-Gini	-0,220	-0,220	
Índice Kakwani	-0,738	-0,757	
Índice Reynolds-Smolensky	0,035	0,038	

Igualmente, el resultado del índice Reynolds-Smolensky (0.035) muestra que el efecto del gasto público en educación básica sobre la distribución del consumo total es bastante positivo ya que reduce el coeficiente de Gini de 0.518 a 0.494.

4.3.2 Gasto en educación superior

Por el contrario, para el caso del gasto público en educación superior, los resultados no son positivos. La participación en este gasto de los deciles 7, 8, 9 y 10 asciende a 72%, lo que indica que son las personas de mayores ingresos las que se benefician de estos subsidios. Como porcentaje del consumo de cada uno de los deciles, la participación más alta la presentan los deciles 5 y 7, para quienes este porcentaje se ubica por encima de 2%. La participación más baja la tienen los deciles 1 y 2 con 0.53% y 0.41% respectivamente.

Cuadro 15

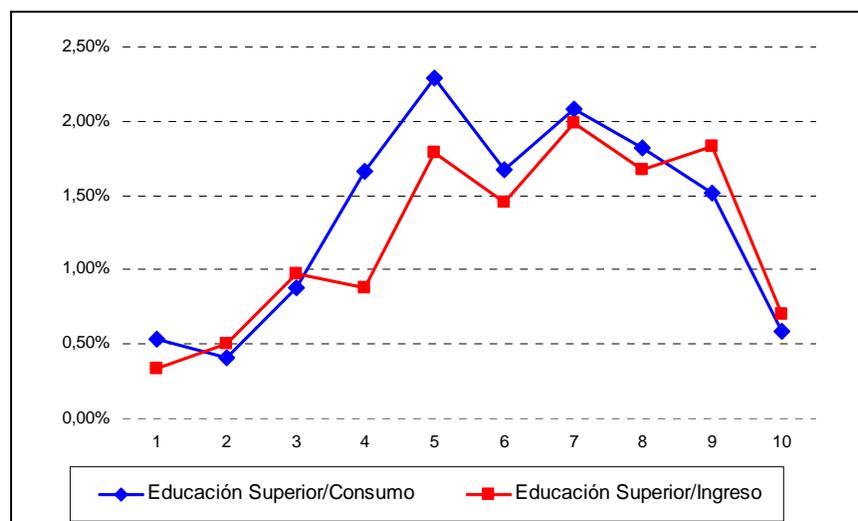
Tasa de incidencia de la educación superior pública por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Educación Superior	Educación Superior/Consumo	Educación Superior/Ingreso
1	0,47%	0,53%	0,3%
2	0,72%	0,41%	0,5%
3	2,22%	0,88%	1,0%
4	5,64%	1,67%	0,9%
5	9,90%	2,29%	1,8%
6	9,16%	1,67%	1,5%
7	14,62%	2,08%	2,0%
8	16,84%	1,82%	1,7%
9	20,62%	1,52%	1,8%
10	19,81%	0,59%	0,7%
TOTAL	100,00%	1,22%	1,22%
Efectos distributivos del Gasto en Educación Superior			
Indicadores		Consumo per cápita	Ingreso per cápita
Coeficiente Gini		0,518	0,537
Coeficiente Cuasi-Gini		0,426	0,426
Índice Kakwani		-0,092	-0,110
Índice Reynolds-Smolensky		0,001	0,001

El coeficiente Cuasi-Gini calculado para el gasto en educación superior es de 0.426, monto bastante alejado del calculado para la educación básica que es de -0.22. Sin embargo, a pesar de la mala distribución que presenta, ésta es más equitativa que la distribución del consumo total, por tanto el índice de Kakwani es negativo, pero muy cercano a 0 (-0.092).

Gráfico 8

Tasa de incidencia de la educación superior pública por decil de consumo



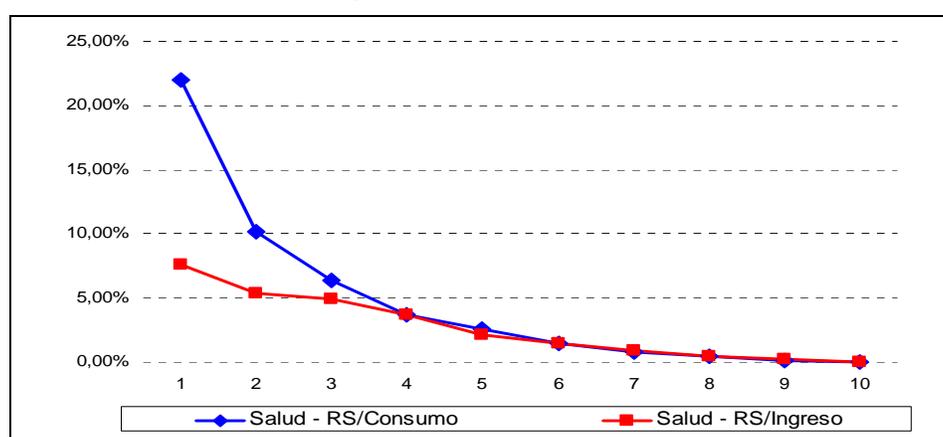
Cuando se adiciona el monto total de los subsidios de la educación superior al consumo total de los hogares, la distribución de este último no varía considerablemente y el coeficiente de Gini sólo disminuye un 0.001, tal como lo muestra el coeficiente Reynolds–Smolensky estimado.

4.3.3 Gasto en Salud – Régimen subsidiado

En el caso del gasto en salud, específicamente en términos del régimen subsidiado, la participación de los deciles que presentan menor consumo es bastante elevada, cerca del 80% del gasto se concentra en el 50% de la población más pobre. La participación del gasto en salud, en proporción al gasto de cada decil, disminuye conforme este último aumenta. De esta forma, para el primer decil, esta participación es de 20.08% mientras que para el decil 10 es sólo del 0.03%.

Gráfico 9

Tasa de incidencia del gasto en salud pública por decil de consumo



Puesto que el gasto en salud se encuentra concentrado en los deciles inferiores, el coeficiente Cuasi-Gini es más bajo que el coeficiente Gini calculado para el consumo total, por tanto, se puede afirmar que la distribución del primero es bastante progresiva y muestra de esto es que el índice de Kakwani es negativo y alejado de 0 (-0.850).

Cuadro 16

Tasa de incidencia del gasto en salud pública por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Salud - RS	Salud - RS/Consumo	Salud - RS/Ingreso
1	20,08%	22,02%	7,6%
2	18,45%	10,20%	5,4%
3	16,56%	6,31%	4,9%
4	13,04%	3,72%	3,7%
5	11,39%	2,55%	2,1%
6	8,19%	1,45%	1,4%
7	5,53%	0,76%	0,9%
8	4,17%	0,44%	0,4%
9	1,67%	0,12%	0,2%
10	0,91%	0,03%	0,0%
TOTAL	100,00%	1,18%	1,18%
Efectos distributivos del Gasto en Salud - Régimen Subsidiado			
Indicadores	Consumo per cápita	Ingreso per cápita	
Coeficiente Gini	0,518	0,537	
Coeficiente Cuasi-Gini	-0,331	-0,331	
Índice Kakwani	-0,850	-0,868	
Índice Reynolds-Smolensky	0,010	0,010	

Dado que el gasto en salud beneficia principalmente a la población pobre, el coeficiente Cuasi-Gini del consumo después de incluir este gasto en el consumo total de los hogares es más bajo (0.508) en comparación con el Gini del consumo antes del gasto en salud, por lo tanto, se puede afirmar que el gasto en salud es progresivo.

4.3.4 Gasto en educación inicial (preescolar)

El gasto en educación inicial incluye el servicio asistencial que presta el gobierno colombiano para el cuidado de los niños menores de 5 años a través de guarderías, jardines infantiles y el programa de madres comunitarias a cargo del ICBF. Como se puede observar en el Cuadro 17, el gasto que destina el Estado para este propósito beneficia principalmente a los niños que pertenecen a los hogares más pobres, puesto que la participación en el gasto total en educación inicial de los deciles 1 a 5 es del 60%. Sin embargo, la distribución es menos progresiva que la observada para el gasto en el régimen subsidiado de salud. En este caso, mientras el primer decil concentra el 13.5% del gasto total en educación inicial, el decil 10 lo hace con el 2.44%.

Cuadro 17

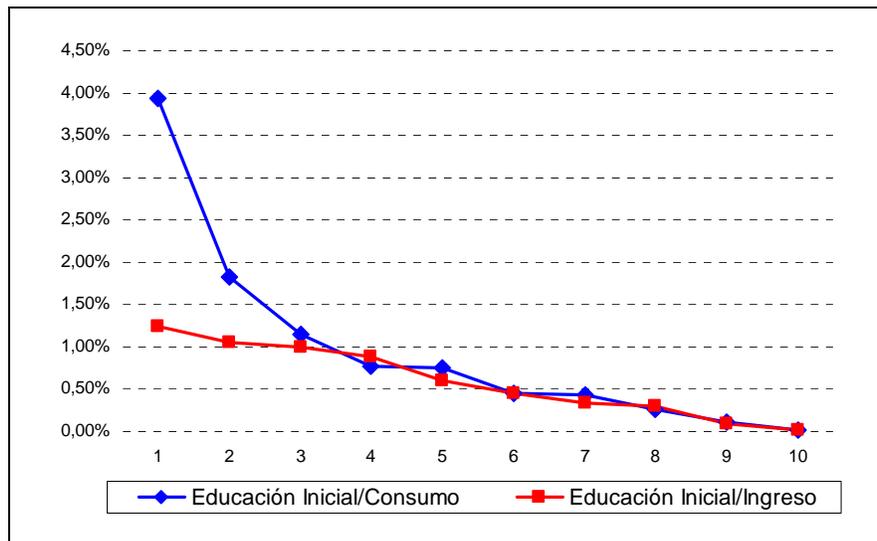
Tasa de incidencia del gasto en educación inicial por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Educación Inicial	Educación Inicial /Consumo	Educación Inicial /Ingreso
1	13,52%	3,93%	1,3%
2	12,42%	1,82%	1,0%
3	11,32%	1,14%	1,0%
4	10,16%	0,77%	0,9%
5	12,68%	0,75%	0,6%
6	9,81%	0,46%	0,5%
7	11,84%	0,43%	0,3%
8	9,81%	0,27%	0,3%
9	6,01%	0,11%	0,1%
10	2,44%	0,02%	0,0%
TOTAL	100,00%	0,31%	0,31%
Efectos distributivos del Gasto en Educación Inicial			
Indicadores		Consumo per cápita	Ingreso per cápita
Coeficiente Gini		0,518	0,537
Coeficiente Cuasi-Gini		-0,147	-0,147
Índice Kakwani		-0,665	-0,684
Índice Reynolds-Smolensky		0,002	0,002

La participación del gasto en educación inicial perteneciente a cada decil, respecto al gasto total en el mismo, aumenta conforme aumenta el nivel de gasto. De esta forma, mientras en el primer decil el gasto en educación inicial es casi el 3.93% del total de gasto, en el decil 10 es de tan sólo 0.02.

Gráfico 10

Tasa de incidencia del gasto en educación inicial por decil de consumo



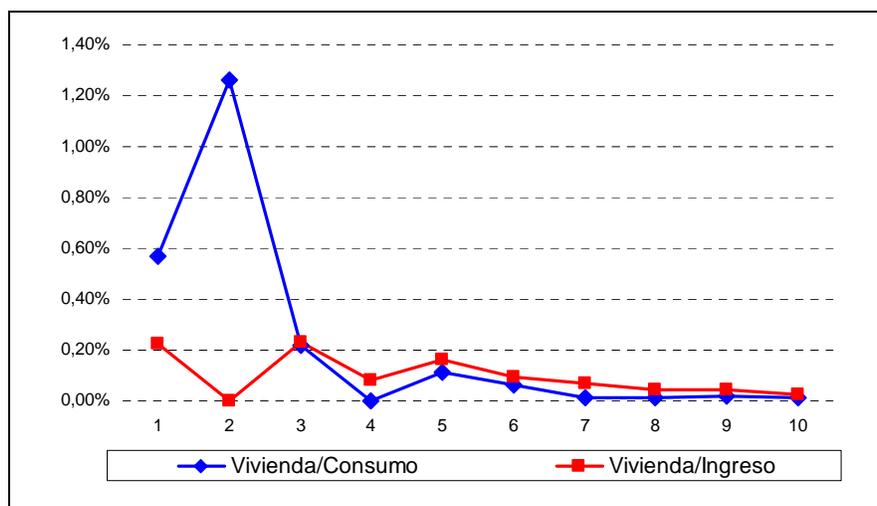
La progresividad observada en este tipo de gasto social se refleja en el índice de Kakwani, el cual es negativo y asciende a -0.665 . De igual forma, la progresividad de este gasto alcanza a afectar directamente la distribución del consumo, puesto que al adicionar el monto del gasto en educación inicial al monto del consumo total de cada decil, el coeficiente de Gini se reduce a 0.516 desde 0.518 . Por tanto, tal como lo confirma el índice Reynolds-Smolensky (0.002), este gasto es progresivo y mejora la distribución del consumo efectuado por los hogares colombianos.

4.3.5 Gasto en vivienda de interés social

El comportamiento del gasto en subsidios de vivienda es algo atípico. Aunque el gasto se concentra en los deciles 2 y 3 (55%), la baja participación que tiene el primer decil, similar a la de los deciles 5 y 10, y puesto que el monto total asignado por este concepto sólo asciende a \$93.930 millones de pesos, parece no contribuir en la mejor distribución del consumo y podría decirse que su efecto no es significativo en términos de distribución del ingreso.

Gráfico 11

Tasa de incidencia del gasto en vivienda por decil de consumo



Aunque la distribución de este subsidio es más equitativa que la observada con el consumo total, por tanto, el índice de Kakwani es negativo y bastante alejado de 0 (-0.827), no se evidencia un cambio importante en la distribución de consumo total incluyendo el monto de los subsidios de vivienda, por esta razón el índice Reynolds–Smolensky es igual a 0.

Cuadro 18

Tasa de incidencia del gasto en vivienda por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Vivienda	Vivienda/Consumo	Vivienda/Ingreso
1	9,97%	0,57%	0,2%
2	44,05%	1,26%	0,0%
3	11,06%	0,22%	0,2%
4	0,00%	0,00%	0,1%
5	9,54%	0,11%	0,2%
6	7,02%	0,06%	0,1%
7	1,62%	0,01%	0,1%
8	2,54%	0,01%	0,0%
9	4,56%	0,02%	0,0%
10	9,65%	0,01%	0,0%
TOTAL	100,00%	0,06%	0,06%
Efectos distributivos del Gasto en Vivienda			
Indicadores	Consumo per cápita	Ingreso per cápita	
Coefficiente Gini	0,518	0,537	
Coefficiente Cuasi-Gini	-0,310	-0,147	
Índice Kakwani	-0,827	-0,684	
Índice Reynolds-Smolensky	0,000	0,000	

4.4. Incidencia de la política fiscal en Colombia

Para realizar el análisis de la incidencia de la política fiscal, el cual tiene en cuenta al mismo tiempo el efecto distributivo de la política tributaria y el de la política de gasto social, se agregaron cada uno de los impuestos analizados anteriormente, al igual que el gasto social agregado que incluye los sectores ya analizados como son: educación básica, educación superior, educación inicial, salud y vivienda.

Cuadro 19

Tasa de incidencia de la política fiscal por decil de consumo

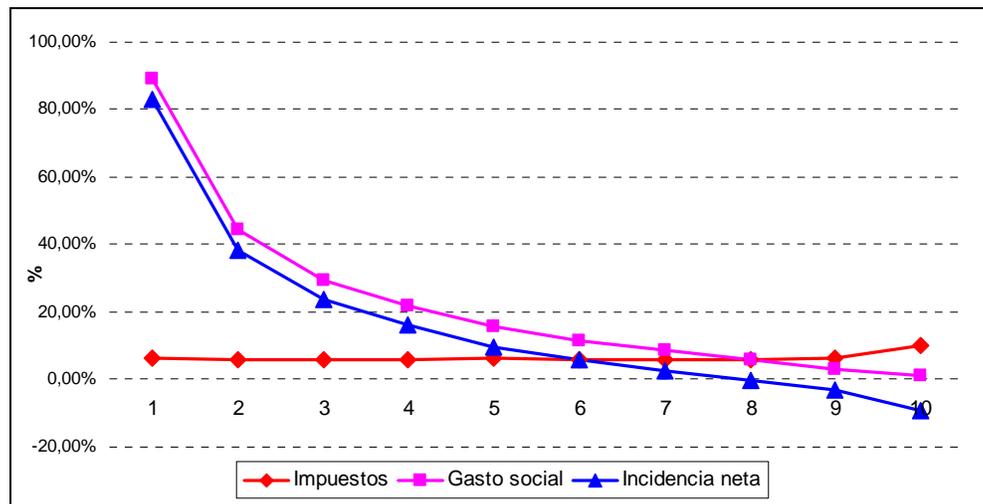
Decil Gasto Per Cápita	Gasto	%/total	Total Impuestos	%/total	%/gasto	Total gasto social	%/total	%/gasto	Incidencia Fiscal
1	1.650.702.568.011	1,08%	102.257.894.822	0,849%	6,19%	1.473.134.835.899	12,53%	89,24%	83,05%
2	3.276.252.926.480	2,14%	196.578.367.661	1,632%	6,00%	1.455.462.671.582	12,38%	44,42%	38,42%
3	4.752.137.360.136	3,10%	270.364.898.512	2,245%	5,69%	1.391.488.964.181	11,84%	29,28%	23,59%
4	6.346.592.553.896	4,14%	369.454.126.295	3,067%	5,82%	1.390.298.673.199	11,83%	21,91%	16,08%
5	8.087.923.358.227	5,27%	500.433.163.534	4,155%	6,19%	1.291.108.340.198	10,98%	15,96%	9,78%
6	10.254.740.044.845	6,69%	597.025.619.903	4,957%	5,82%	1.192.129.872.234	10,14%	11,63%	5,80%
7	13.183.058.006.393	8,59%	794.005.383.661	6,592%	6,02%	1.146.177.932.703	9,75%	8,69%	2,67%
8	17.352.021.012.941	11,31%	1.058.287.835.485	8,787%	6,10%	996.569.110.644	8,48%	5,74%	-0,36%
9	25.409.867.040.784	16,57%	1.631.149.186.673	13,543%	6,42%	809.483.325.659	6,89%	3,19%	-3,23%
10	63.078.016.775.384	41,12%	6.524.633.560.659	54,172%	10,34%	608.012.420.374	5,17%	0,96%	-9,38%
TOTAL	153.391.311.647.097	100,00%	12.044.190.037.206	100,000%	7,85%	11.753.866.146.671	100,00%	7,66%	-0,19%
Efectos distributivos de los Impuestos y el Gasto Social									
Indicadores	Impuestos		Gasto Social						
Coefficiente Gini	0,518		0,518						
Coefficiente Cuasi-Gini	0,532		-0,135						
Índice Kakwani	0,014		-0,654						
Índice Reynolds-Smolensky	0,001		0,048						

La carga de los impuestos tributarios incluidos en este análisis (IVA, renta, licores, cervezas, cigarrillos y tabaco) es progresiva, puesto que aumenta conforme aumenta el nivel de gasto observado en los hogares. Mientras que el primer decil aporta el 0.8% de los impuestos, el decil 10 participa con el 54%. El coeficiente Cuasi-Gini calculado para el monto agregado de

impuestos (0.532) es más alto que el observado para el consumo total (0.518), por tanto, los impuestos se distribuyen de forma más inequitativa, favoreciendo a los más pobres con menos impuestos, así el índice de Kakwani es 0.014, demostrando que el sistema impositivo colombiano es progresivo. Igualmente, a través del índice Reynolds-Smolensky se demuestra que este sistema mejora la distribución del consumo, puesto que al aplicar la carga tributaria sobre el consumo total, el coeficiente Gini disminuye en 0.001.

Gráfico 12

Tasa de incidencia de la política fiscal por decil de consumo



En el caso del gasto social agregado, se puede también observar una tendencia marcada para favorecer a los más pobres. Mientras que las personas pertenecientes al primer decil participan con el 12.53% del gasto social, las que pertenecen al último sólo se benefician con el 5.17% del mismo. Igualmente, como proporción del consumo total de cada decil, el gasto social representa el 89.2% del consumo en el primer decil y el 0.96% para el último.

La progresividad del gasto social en Colombia se confirma con los resultados obtenidos para el índice de Kakwani, el cual asciende a -0.654, demostrando que la diferencia entre la distribución del consumo total y el gasto social es negativa, es decir, los pobres se benefician en mayor medida que los ricos de este gasto. Así mismo, al adicionar el gasto social al consumo total de los hogares la distribución de este último mejora en 0.001, por tanto, se concluye que el gasto social en Colombia es progresivo.

Al analizar el efecto combinado de la política tributaria y el gasto social, por medio del cálculo de la tasa de incidencia, que no es más que la resta de la participación de cada decil de los impuestos pagados y del gasto social recibido sobre el consumo total, se muestra que el efecto de estas dos políticas afecta positivamente la distribución. Los deciles 1 a 7 presentan una tasa de incidencia positiva, es decir que para estos siete deciles los beneficios generados a partir del gasto social son mayores a los impuestos que pagan como porcentaje de su nivel de consumo total.

Para el primer decil, el beneficio neto de impuestos equivale al 83% de sus ingresos, mientras que para el último decil este beneficio es negativo, este decil paga más impuestos de lo que recibe en beneficios a través del gasto público social.

5. CONCLUSIONES

1. Las estimaciones realizadas en este trabajo permiten concluir que el IVA es un impuesto que conserva algo de progresividad, dado el diseño diferencial de tarifas y bienes exentos vigente. Sin embargo, su nivel de progresividad (0.046) es menor al del impuesto de renta a las personas naturales, pero más progresivo que el de licores, cervezas y cigarrillos. El efecto del IVA sobre la distribución del ingreso sólo disminuye el coeficiente de Gini en tres milésimas, por lo que su impacto es bastante bajo.
2. Por el contrario, el impuesto de renta a las personas naturales es bastante progresivo y su efecto sobre la distribución es positivo, teniendo en cuenta que el coeficiente de Gini disminuye al restar este impuesto del ingreso inicial. Todo lo contrario a los resultados encontrados para el impuesto a los cigarrillos y tabaco, en donde claramente el impuesto pagado está concentrado en los deciles de menores ingresos.
3. La consolidación de todos los efectos anteriores arroja como resultado final que la política fiscal en Colombia es progresiva, pues éstos se concentran en los deciles de mayor ingreso. Mientras el 20% de la población de menores ingresos paga menos del 3% del total de los impuestos recaudados, el 20% de la población de mayor ingreso paga el 68%. Sin embargo, el efecto distributivo del total de la política fiscal estimada es ligeramente positivo.
4. Las mediciones realizadas en este trabajo permiten comparar los efectos del IVA aplicado hasta el año 2003, de acuerdo con la legislación vigente, con los resultados obtenidos a comienzos de la década del 90 estimados por Vélez. En términos generales los resultados son similares.
5. Algunos estudios previos que analizan el impacto distributivo del gasto social muestran que hay efectos diferenciados, de acuerdo con el sector social. Por ejemplo, los resultados de Vélez (1996) afirman que el sector de mayor impacto es el de educación básica y media. Este resultado es similar en nuestras estimaciones y en ambos trabajos es el sector que más explica porcentualmente la disminución del Gini.

En forma similar el impacto del gasto en educación preescolar es positivo para la distribución del ingreso y a la vez es muy progresivo pues éste se concentra en los deciles de menor ingreso.

6. Salud tiene resultados encontrados al compararlos con los de educación básica y media. Su progresividad es alta y mayor que la de educación; sin embargo, su efecto sobre la distribución de acuerdo con el Reynolds–Smolensky es menor.
7. Por el contrario, vivienda tiene un efecto nulo sobre distribución del ingreso, dado que los subsidios no se distribuyen progresivamente entre los deciles del gasto per cápita utilizados. En tanto que la educación superior es regresiva, dado que el gasto no favorece especialmente a los sectores de menor ingreso; sin embargo, alcanza a tener un impacto positivo pero mínimo en la distribución del ingreso.
8. De acuerdo con nuestras estimaciones, los siete primeros deciles reciben un efecto neto positivo en sus ingresos por efecto de la combinación entre la política fiscal y la política de gasto social sobre cada uno de ellos. Así, el primero recibe neto un 83% más de sus ingresos promedio, en tanto que el decil siete sólo recibe el 2,7% (ver Cuadro 19). Además, los dos deciles de mayor ingreso disminuyen sus ingresos 3,2% y 9,4% respectivamente.

En otras palabras, el efecto neto de la política fiscal junto con la de gasto social en Colombia, medido a través del coeficiente de Gini, mejora casi en 5 puntos la distribución del ingreso. Mejora algo superior a la encontrada por Vélez con los datos de 1992. Sin embargo, el gasto social de ahora es el doble de hace una década medido en términos de PIB.

9. De los anteriores resultados surgen algunos temas de discusión. Primero, dado que el gasto social se duplicó en los últimos 10 años y que se observa que el efecto sobre la distribución del ingreso es mucho menor, cabe preguntarse si la efectividad del gasto social sobre la distribución del ingreso tiene un límite o, por el contrario, el objetivo de la política social no es sólo mejorar la distribución sino compensar a los de menores ingresos de la población sin que necesariamente el efecto en la distribución del ingreso sea positivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcia, G. “Descentralización financiera y equidad en el sector educativo”, en Rev. Educo N° 2, Ministerio de Educación, Bogotá, agosto 1998.
- Ávila, J., Cruz A. y Orduña, R. *Progresividad en los impuestos a las ventas y renta de personas naturales*, Cuadernos de Trabajo DIAN, Bogotá, diciembre 2001.
- Ávila, J. *Diferencias en las bases gravables del impuesto al consumo de cigarrillos de producción nacional e importados*, mimeo, Dirección Impuestos (DIAN), Bogotá, 2002.
- Ávila, J. *Un comentario acerca de la tributación socio-sociedad en España y Colombia*, mimeo, Dirección Impuestos – DIAN, Bogotá, 2002.
- Ávila, J., Orduña, M. *Impacto de la Ley 788 de 2002 en la reducción del contrabando de licores*, mimeo, Dirección de Impuestos – DIAN; Bogotá, 2003.
- Cárdenas M., Lora, E. y Mercer, V. *The policy making process of tax reform in Latin america*, mimeo, Fedesarrollo, IADB, Bogotá, 2005.
- Bonari D. y Gasparino L. (Coordinadores). *El impacto distributivo de la Política Social en Argentina*, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 2002.
- DIAN. *Tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN 2000–2003*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, mimeo, Bogotá, 2004.
- Ebrill, L., et.al. *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, 2001.
- Clavijo, S. “Monto del Impuesto puro en la Seguridad Social Colombiana”, mimeo, Bogotá, 2004.
- Duran, J. M. *Impuesto lineal sobre la renta e Impuesto Dual: un ejercicio de Macrosimulación*, mimeo, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- García, S. y McCoy. *The distribution of social benefits in Colombia: Who gets the benefits and what are the effects on inequality?*, draft, Columbia University, mayo 2004.
- Haughton, J., “Technical Note - Measuring the Distributional Effects of Taxes”, Suffolk University – Boston, april/ 2004.
- Fedesarrollo, Economía y Política – Análisis de Coyuntura Legislativa. “2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural”, en CIPE, N° 1, Fedesarrollo, Bogotá, enero de 2005.
- Gómez, V. “Equidad Social en Educación, Evaluación y Asignación de Recursos”, en Rev. Educo N° 2, Ministerio de Educación, Bogotá, agosto 1998.
- McClure Jr., C. *Sales and use taxes on electronic commerce: Legal, Economic, Administrative, and Political Issues*, Hoover Institution, Standford University.
- Lasso F. y Millan N. *Incidencia del Gasto Social*, estudio para Misión del Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad MERPD, mimeo, Bogotá, diciembre 2004.

- Londoño, J.L. “Capital humano y cambios en la distribución del ingreso en el largo plazo (Colombia 1938-1988)”, en *Obra selecta – Juan Luis Londoño de la Cuesta*, José Leibovich editor, Fedesarrollo – Uniandes - Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Bogotá, febrero 2004,
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Marco fiscal de mediano plazo 2005*, Dirección General de Presupuesto, Bogotá, 2005.
- May, E. - Coordinador General. *La pobreza en Colombia – un estudio del Banco Mundial*, TM editores – Banco Mundial, Bogotá, enero/1996.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Exposición de motivos–Proyecto de Ley de Financiamiento Social*, Bogotá, 2004.
- Moore, M. y Schneider A. *Taxatio, governance and poverty: where do the middle Income Countries Fit*, Institute of Development Studies, Brighton, England, 2004.
- Misión del Ingreso Público. “Informe del Consejo Directivo”, en *Cuadernos de Fedesarrollo N° 10*, Bogotá, 2003.
- Roca, J. y Vallarino, H. *Incidencia distributiva de la política fiscal del Ecuador*, Proyecto Salto, Quito. Montevideo, mayo-junio 2003.
- Sánchez, F., Espinosa, Silvia. “Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia 1980-2003”, en *CEDE N° 11*, Universidad de Los Andes, Bogotá, febrero 2005.
- Sánchez, F. y Nuñez, J. “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales: quién se benefició con el gasto social en la década de los años noventa?”, en *Serie Política fiscal N° 113*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Steiner R. y Soto C. “Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia”, en *Cuadernos de Fedesarrollo N° 6*, Bogotá, 1999.
- Urrutia, M. *Los de Arriba y los de Abajo – la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas*, CEREC- Fedesarrollo, Bogotá, 1984.
- Vélez, C. E. “La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia”, en *Coyuntura Social N° 11* – Fedesarrollo, Bogotá, noviembre 2004.
- Vélez, C. E. “Pobreza en Colombia: avances, retrocesos y nuevos retos”, en *Coyuntura Social* – Fedesarrollo, edición especial 15 años, Bogotá, 2002.
- Vélez, C. E. *et. al. Colombia – Poverty Report*, World Bank, Washington, 2002.
- Vélez, C. E. “Eficiencia, Equidad y Reestructuración Sectorial del Gasto Público Social”, en *Borradores semanales de Economía N° 80*, Banco de la República, Bogotá, 1997.
- Vélez, C. E. y Foster, V. *Public Social Expenditure in Colombia: Incidence and priorities in the 1900s*, World Bank, Washington, 2002.

ANEXO 1

Manejo de la Información de la ECV

Ingreso

Para realizar este ejercicio se utilizó la variable de ingreso total de los hogares construida por el DANE²⁷. De acuerdo con la metodología, la variable ingreso es la suma de cada uno de los ingresos recibidos por los miembros del hogar por diferentes conceptos (salarios, rentas, ganancias, pensiones, etc.) y los ingresos que ha recibido el hogar en conjunto (transferencias de otros hogares, subsidios, etc.).

A partir de la variable de ingreso total del hogar, se construyeron dos variables de ingreso a nivel de las personas. Por un lado, teniendo en cuenta el número de miembros del hogar, independientemente del parentesco con el jefe del hogar o la edad de la persona, se calculó el “ingreso per cápita”, el cual resulta a partir de la división simple del ingreso total del hogar sobre el número de personas que lo conforman.

Gastos e IVA

La ECV dedica un capítulo específico para dar a conocer cuáles son los rubros más importantes en los cuales gastan sus ingresos los hogares colombianos. Igualmente, en algunos módulos específicos, como el de educación y salud, se indaga sobre el gasto respectivo en cada área. Esto permitió conformar el gasto total de los hogares a partir de 8 tipos de gastos así: alimentos, vivienda, vestuario, salud, educación, cultura y esparcimiento, transporte y comunicaciones y, gastos varios.

En el capítulo N de la ECV, que contiene específicamente información de gasto, puede obtenerse información del gasto en cada uno de los productos incluidos en la clasificación internacional donde hay 87 grupos de productos numerados de 1 a 87, ver anexos. La suma de los montos gastados en cada uno de los productos, conforma la variable “gasto mes”. Para la construcción de esta variable es importante tener en cuenta que de acuerdo con el código del producto, algunos gastos están reportados a nivel semanal, mensual, trimestral, semestral y anual. Con el fin de hacer comparables los diferentes tipos de gasto todos los montos reportados se anualizaron.

De acuerdo con las tarifas de IVA existentes en Colombia²⁸, se construyó la variable “IVA” que relaciona cada tarifa con el código del producto del cual se reporta el gasto. Finalmente para obtener el valor mensual pagado por la correspondiente tarifa de IVA, dividimos la variable “gasto mes” por $(1+IVA)$ ²⁹, a este valor le aplicamos la tarifa de IVA, para finalmente obtener la variable “gasto-IVA”.

Cálculo de deciles

Al final de estos ejercicios se cuenta con una base a nivel de hogares (22.249 registros), que contiene las variables de ingreso total del hogar, gasto total del hogar, gasto en bienes, gasto en IVA y, otra a nivel de personas (85.234 registros) con las variables de gasto e ingreso per cápita. Debe mencionarse que aunque los hogares encuestados han reportado en la mayoría de los

²⁷ Ver Anexo No. 2, para conocer al detalle la metodología que utiliza el DANE para la construcción de la variable ingreso total de los hogares.

²⁸ Ver Anexo No. 3: Listado de tarifas de IVA según código del producto.

²⁹ Antes de calcular el monto gastado por el hogar en IVA según el tipo de producto, debe calcularse inicialmente la base sobre la cual se cobra el IVA, ya que el valor reportado por los hogares ya contiene el monto de la tarifa.

casos sus ingresos y gastos, existen algunas observaciones que no cuentan con este reporte, por tanto es necesario eliminar estas observaciones antes de realizar el cálculo de los deciles de ingreso³⁰.

De acuerdo con los diferentes tipos de ingreso y gasto que se obtuvieron en los anteriores ejercicios, se da inicio a la elaboración de los deciles. Debe mencionarse que para construir los **deciles del gasto per cápita** las personas se agrupan en deciles según su nivel de gasto individual, el cual es el gasto per cápita de cada hogar. Así, en este caso en el ordenamiento es importante el número de personas que conforman el hogar ya que este es en efecto, mucho más significativo o representativo de la distribución efectiva del hogar al compararse con el ordenamiento de los hogares según su gasto total.

El archivo de personas, a través de las variables ingreso-per cápita, gasto-per cápita, permite calcular los deciles a nivel de personas. Con estas variables se completan las variables necesarias para el cálculo de los coeficientes de concentración del ingreso.

Gasto social

Para realizar la estimación del gasto social, se calcularon inicialmente las coberturas en servicios sociales tales como: educación inicial (0-5 años), educación básica (primaria, secundaria y media), salud y subsidios de vivienda. Coberturas calculadas a través de las siguientes preguntas:

Vivienda

- D10: Entre 1998 y 2002 ¿algún miembro del hogar, recibió subsidio para la compra o construcción de esta vivienda, casalote o lote?
 - Si la respuesta es “Sí”, diga año del desembolso y valor.
- D11: Qué entidades le otorgaron el subsidio?

Salud

- F01: En salud, _____ es afiliado de: R/ Administradora del régimen subsidiado (ARS).
- F03: _____ está cubierto por una entidad de seguridad social en salud porque: R/ Lo afiliaron a través del Sisben o pertenece a un resguardo indígena.

Educación inicial (menores de 5 años)

- G01: ¿Dónde o con quién permanece _____ durante la mayor parte del tiempo entre semana? R/ Asiste a un hogar comunitario, guardería o preescolar.
- G02: A qué tipo de hogar comunitario, guardería o preescolar asiste _____? R/ Hogar comunitario de Bienestar Familiar, guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar, jardín, casa vecinal, jardín social del Bienestar social del Distrito – DABS, otra guardería, preescolar o jardín oficial o guardería.

Educación preescolar, primaria, secundaria (mayores de 5 años)

- I02: _____ actualmente estudia? (asiste a la escuela, colegio o universidad).
- I07 ¿En qué nivel está matriculado _____ y qué grado cursa?
- I10: ¿El establecimiento donde estudia es oficial?

³⁰ Ver archivo de observaciones eliminadas (Anexo No. 4).

ANEXO 2

**Metodología del cálculo de la variable ingreso
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)****I. Presentación**

1. El presente manual tiene como propósito ilustrar la metodología de cálculo del ingreso en la Encuesta de Calidad de Vida – 2003.
2. Uno de los problemas de la teoría económica que más fuertemente ha motivado el interés de los investigadores de distintas disciplinas, tiene que ver con la distribución del ingreso y su relación con aspectos claves de la economía, como son: el crecimiento económico, la desigualdad del ingreso y la pobreza, entre otros temas. Así mismo, el estudio de la distribución del ingreso se constituye en una herramienta analítica indispensable en la definición de políticas sociales y económicas de corto y largo plazo.
3. A continuación se presentan algunos aspectos concernientes a la medición del ingreso personal disponible según el criterio empleado en el Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, para luego ser contrastado con la metodología empleada para ese efecto en la encuesta de calidad de vida en Colombia. La idea es identificar si la actual metodología para obtener los ingresos per cápita y del hogar a partir de la encuesta de calidad de vida.
4. El ingreso personal disponible es la suma de los ingresos primarios (remuneración de los asalariados, renta empresarial, renta de la propiedad etc.) más los secundarios (provenientes de transferencias corrientes).

II. Obtención de los ingresos totales per cápita y del hogar a partir de la encuesta de calidad de vida 2003: Aspectos metodológicos.

Siguiendo la metodología definida por el programa MISION SOCIAL/PNUD/DNP para obtener los ingresos totales per cápita y del hogar a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 1997³¹, y teniendo en cuenta las modificaciones llevadas a cabo en la versión 2003, se generaron las variables de ingresos laborales (en especie, subsidios y monetario), ingresos de capital, ingresos por transferencias, autoconsumo e ingresos por activos, los cuales permiten obtener las variables correspondientes a los ingresos totales per cápita y del hogar. A continuación se hace una descripción detallada de las variables que fueron tenidas en cuenta en la construcción de las variables de ingreso antes mencionadas, así como las principales modificaciones en la estructura del formulario de la ECV 2003 y la metodología empleada en 1997.

III. Generación de las variables de ingreso de los hogares**1. Ingresos Laborales**

1.1. Ingresos laborales en especie: Las siguientes son las preguntas donde se derivan los diferentes componentes del ingreso laboral en especie:

1.1.1. H10. ¿Cuánto recibió o ganó el mes pasado? En especie (Valor estimado)

³¹ Guía del Usuario, ECV 1997. Misión Social/ PNUD/DNP.

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
H09: ¿Por ese trabajo __ recibe remuneración u obtiene alguna ganancia?	Las respuestas de SI, en la pregunta H09, 183 personas	110	0	0	73

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
H06: ¿Con quién trabajó o a quién le ayudó?	Son excluidos los ingresos de los niños que trabaja-ron o ayudaron a los padres, 75 personas	48	\$1,000	\$120,000	\$ 365,470,490

Nota: En la construcción de este rubro, se excluyen los niños que trabajan o le ayudaron a los padres.

1.1.2. L24: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Alimentos como parte de pago por su trabajo?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L24: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Alimentos como parte de pago por su trabajo?	Las respuestas de SI, en la pregunta L24, 2,961 personas.	0	6	0	2,955

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	2,955	\$1,500	\$1,000,000	\$ 158,690,534,329

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo __ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.1.3. L25: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Vivienda como parte de pago por su trabajo?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L25: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Vivienda como parte de pago por su trabajo?	Las respuestas de SI, en la pregunta L25, 1,056 personas.	0	7	0	1,049

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	1,049	\$3,000	\$1,500,000	\$48,004,251,686

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo __ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.1.4. L26: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Educación como parte de pago por su trabajo?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L26: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Educación como parte de pago por su trabajo?	Las respuestas de SI, en la pregunta L26, 149 personas.	0	1	0	148

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	148	\$5,100	\$4,000,000	\$ 11,640,541,813

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ____ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.1.5. L27: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Otros ingresos en especie por su trabajo? (Electrodomésticos, mercados diferentes a Alimentos, bonos Sodexo, etc.)

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L27: Además del salario en dinero, el MES PASADO ____ recibió: ¿Otros ingresos en especie por su trabajo? (Electrodomésticos, mercados diferentes a Alimentos, bonos Sodexo, etc.)	Las respuestas de SI, en la pregunta L27, 314 personas.	0	1	0	313

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	313	\$4,000	\$2,000,000	\$ 12,193,602,640

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ____ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.1.6. L28: ¿Normalmente utiliza transporte de la empresa para desplazarse a su trabajo? (Bus, automóvil particular u oficial)

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L28: ¿Normalmente utiliza transporte de la empresa para desplazarse a su trabajo? (Bus, automóvil particular u oficial)	Las respuestas de SI, en la pregunta L28, 779 personas.	0	9	0	770

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	770	\$1,500	\$1,100,000	\$ 27,587,528,495

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

Generación del ingreso laboral en especies, corresponde a la suma de las variables enunciadas en los numerales 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5 y 1.1.6

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
4,309	\$1,000	\$ 4,200,000	\$ 258,481,929,454

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

Región	Ingreso Laboral en especies
Atlántica	\$ 57,088,877,406
Oriental	\$ 48,604,219,151
Central	\$ 32,085,454,120
Pacífica	\$ 17,328,516,151
Bogotá	\$ 46,584,714,212
Antioquia	\$ 18,072,970,264
Valle	\$ 33,939,867,050
San Andrés y Providencia	\$ 427,505,513
Orinoquía y Amazonía	\$ 4,349,805,587
NACIONAL	\$ 258,481,929,454

1.2. Ingresos laborales en subsidio. Las siguientes son las preguntas donde se construyen los diferentes componentes del ingreso laboral en subsidios:

1.2.1. L29: El MES PASADO ___ recibió: ¿Subsidio de alimentación en dinero?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L29: El MES PASADO ___ recibió: ¿Subsidio de alimentación en dinero?	Las respuestas de SI, en la pregunta L29, 931 personas	0	15	0	916

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	916	\$450	\$350,000	\$14,337,134,248

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.2.2. L30: El MES PASADO ___ recibió: ¿Auxilio de transporte en dinero?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L30: El MES PASADO ____ recibió: ¿Auxilio de transporte en dinero?	Las respuestas de SI, en la pregunta L30, 5,387 personas	0	19	0	5,368
Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	5,368	\$3,000	\$2,000,000	\$83,636,489,740

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ____ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.2.3. L31: El MES PASADO ____ recibió: ¿Subsidio familiar en dinero?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L31: El MES PASADO ____ recibió: ¿Subsidio familiar en dinero?	Las respuestas de SI, en la pregunta L31, 2,767 personas	0	9	0	2,758
Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	2,758	\$7,000	\$700,000	\$ 37,215,584,236

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ____ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

Generación del ingreso laboral en subsidios, corresponde a la suma de las variables enunciadas en los numerales 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3.

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
6,573	\$450	\$2,000,000	\$135,189,208,223

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ____ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

Región	Ingreso Laboral en subsidio
Atlántica	\$ 26,271,983,437
Oriental	\$ 20,229,206,155
Central	\$ 8,227,878,654
Pacífica	\$ 4,007,858,439
Bogotá	\$ 37,473,146,779
Antioquia	\$ 22,650,529,469
Valle	\$ 14,706,302,235
San Andrés y Providencia	\$ 333,963,307
Orinoquía y Amazonía	\$ 1,288,339,749

NACIONAL	\$ 135,189,208,223
----------	--------------------

1.3. Ingresos laborales monetarios. Las siguientes son las preguntas donde se generan los diferentes componentes del ingreso laboral monetario:

1.3.1. H10. ¿Cuánto recibió o ganó el mes pasado? En dinero

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
H09: ¿Por ese trabajo ___ recibe remuneración u obtiene alguna ganancia?	Las respuestas de SI, en la pregunta H09, 183 personas	25	0	0	158

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
H06: ¿Con quién trabajó o a quién le ayudó?	Son excluidos los ingresos de los niños que trabaja-ron o ayudaron a los padres.	89	\$100	\$230,000	\$578,413,064

Nota: En la construcción de este rubro se excluyen los niños que trabajan o le ayudaron a los padres.

1.3.2. L23: ¿Cuánto ganó EL MES PASADO en este empleo? (incluya propinas y comisiones y excluya viáticos y pagos en especie)

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L17: En este trabajo ___ es	Las respuestas esperadas corresponden a 18,745, las cuales corresponden a las opciones 1, 2, 3 y 4 de la pregunta L17	415	80	0	18,665

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	18,665	\$ 0	\$15,000,000	\$ 4,084,684,028,325

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas.

1.3.3. L32: Durante LOS ÚLTIMOS DOCE MESES ¿___ recibió dinero por primas (de servicio, de navidad, vacaciones) y/o bonificaciones

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L32: Durante LOS ÚLTIMOS DOCE MESES ¿___ recibió dinero por primas (de servicio, de navidad, vacaciones) y/o bonificaciones	Las respuestas de SI, en la pregunta L32, 9,167 personas	0	46	0	9,121

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado es dividir cada cifra en 12	9,121	\$666.66	\$2,500,000	\$285,852,016,185

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1, 2, 3 ó 4 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 18,745 personas. **Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número doce (12).**

1.3.4. L33: ¿Cual fue la ganancia neta de ___ en esa actividad, negocio o profesión el mes pasado?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L17: En este trabajo ___ es	Las respuestas esperadas corresponden a 15,915, las cuales corresponden a las opciones 5, 6, 7 y 8 de la pregunta L17	1,596	48	0	14,419

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
L17: En este trabajo ___ es	Se deben excluir en este cálculos los patrones o empleadores (opción 7 de la L17)	14,419	\$0	\$20,000,000	\$2,140,554,685,525

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 5, 6, 7 ó 8 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 15,915 personas entrevistadas. **En este rubro se deben excluir el patrón o empleador.**

1.3.5. L43: Además de su ocupación u oficio principal, ¿el mes pasado tuvo otros trabajos o negocios por los cuales recibió ingresos?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L43: Además de su ocupación u oficio principal, ¿el mes pasado tuvo otros trabajos o negocios por los cuales recibió ingresos?	Las respuestas de SI, en la pregunta L45, 3,072 personas	0	17	0	3,055

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	3,055	\$ 1,500	\$15,000,000	\$ 381,984,224,611

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 1 al 8 de la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 34,660 personas.

1.3.6. L48: El MES PASADO ___ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de trabajo?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L48: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de trabajo?	Las respuestas de SI, en la pregunta L48, 1,585 personas	0	4	0	1,581

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
	Ninguna	1,581	\$ 1,000	\$ 13,000,000	\$ 144,276,172,285

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas de 12 años y más que son clasificadas como desocupadas o inactivas, en la encuesta corresponde un total de 30,450 personas.

Generación del ingreso laboral monetario, corresponde a la suma de los variables enunciadas en los numerales 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5 y 1.3.6.

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
33,411	\$100	\$20,000,000	\$7,037,929,545,448

Región	Ingreso Laboral monetario
Atlántica	\$ 1,244,425,116,656
Oriental	\$ 1,027,307,091,497
Central	\$ 649,725,562,897
Pacífica	\$ 321,145,001,553
Bogotá	\$ 2,043,670,419,022
Antioquia	\$ 787,769,777,975
Valle	\$ 853,733,195,011
San Andrés y Providencia	\$ 19,709,677,313
Orinoquía y Amazonía	\$ 90,443,703,524
Nacional	\$ 7,037,929,545,448

1.4. Ingresos de capital. Las siguientes son las preguntas donde se generan las diferentes componentes de este ingreso.

1.4.1. L51: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de arriendos de: casas, apartamentos, fincas de recreo, lotes, vehículos, maquinaria y equipo?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L51: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de arriendos de: casas, apartamentos, fincas de recreo, lotes, vehículos, maquinaria y equipo?	Las respuestas de SI, en la pregunta L51, 3,055 personas	0	22	0	3,033

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Ninguna	3,033	\$10,000	\$8,000,000	\$ 377,143,940,097

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumplen con esta condición.

1.4.2. L52: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Dinero por cesantías o intereses a las cesantías?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L52: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Dinero por cesantías o intereses a las cesantías?	Las respuestas de SI, en la pregunta L52, 4,796 personas	0	77	9	4,710

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado es dividir cada cifra en 12	4,710	\$20.83	\$7,500,000	\$ 163,604,563,667

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumplen con esta condición. **Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número doce (12).**

1.4.3. L54: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Intereses por préstamos a particulares, CDT o dividendos por acciones?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L54: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Intereses por préstamos a particulares, CDT o dividendos por acciones?	Las respuestas de SI, en la pregunta L54, 640 personas	0	16	0	624

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado es dividir cada cifra en 12	624	\$ 416.66	\$ 5,250,000	\$ 38,399,203,995

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumplen con esta condición. **Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número doce (12).**

1.4.4. L33: ¿Cuál fue la ganancia neta de ____ en esa actividad, negocio o profesión el mes pasado?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
-------------------	--------------------------	--------------	------------	------------	-----------------

L17: En este trabajo ___ es	Las respuestas esperadas corresponden a 1,468, las cuales corresponden a las opciones 7 de la pregunta L17, "Patrón o empleador"	192	20	0	1,448
-----------------------------	--	-----	----	---	-------

Pregunta de flujo	Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
L17: En este trabajo ___ es	Se deben incluir en este cálculo los patrones o empleadores (opción 7 de la L17)	1,448	\$0	\$600.000.000	\$ 854,490,273,209

Nota: Teniendo en cuenta el flujo de las preguntas del formulario esta pregunta está dirigida a las personas que eligieron la opción 5, 6, 7 u 8 en la pregunta L17: En este trabajo ___ es, en la encuesta corresponde un total de 15,915 personas entrevistadas. **En este rubro se deben incluir solamente a la opción 7, "patrón o empleador".**

Generación del ingreso de capital, corresponde a la suma de las variables enunciadas en los numerales 1.4.1, 1.4.2, 1.4.3 y 1.4.4

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
8,957	\$ 20.83	\$ 600.000.000	\$ 1,433,637,981,283

Región	Ingreso de capital
Atlántica	\$ 242,517,993,241
Oriental	\$ 219,767,752,385
Central	\$ 127,727,606,055
Pacífica	\$ 60,561,261,360
Bogotá	\$ 480,312,365,278
Antioquia	\$ 88,735,052,525
Valle	\$ 181,535,897,427
San Andrés y Providencia	\$ 6,249,669,857
Orinoquía y Amazonía	\$ 26,230,383,153
Nacional	\$ 1,433,637,981,283

1.5. Transferencias (auxilios y subsidios). Las siguientes son las preguntas donde se generan las diferentes componentes del ingreso de transferencias:

1.5.1. G12. ¿___ recibe almuerzo en el establecimiento en forma gratuita o por un pago simbólico?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
G12. ¿___ recibe almuerzo en el establecimiento en forma gratuita o por un pago simbólico?	Las respuestas de SI, en la pregunta G12, 1,480 personas	0	6	0	1,474

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Para mensualizar este valor las cifras se multiplicaron por 15	1,474	\$ 3,000	\$ 450,000	\$ 25,106,370,036

Nota: Esta pregunta está dirigida a los niños y niñas menores de cinco años, en total en esta encuesta fueron entrevistados 7,776 niños y niñas. La población que debería haber contestado esta pregunta corresponde a los niños y niñas que asisten a un hogar comunitario, guardería o preescolar, un total de 2,644. **En la mensualización de este rubro se utilizó como factor el número quince (15)**

1.5.2. G13 ¿___ recibe mediasnueves (onces, el algo, refrigerio) en el establecimiento en forma gratuita o por un pago simbólico?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
G13 ¿___ recibe mediasnueves (onces, el algo, refrigerio) en el establecimiento en forma gratuita o por un pago simbólico?	Las respuestas de SI, en la pregunta G13, 1,483 personas	0	4	0	1,479

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Para mensualizar este valor las cifras se multiplicaron por 15	1,479	\$ 1,500	\$ 150,000	\$ 14,392,939,403

Nota: Esta pregunta está dirigida a los niños y niñas menores de cinco años, en total en esta encuesta fueron entrevistados 7,776 niños y niñas. La población que debería haber contestado esta pregunta corresponde a los niños y niñas que asisten a un hogar comunitario, guardería o preescolar, un total de 2,644. **En la mensualización de este rubro se utilizó como factor el número quince (15).**

1.5.3. I12. ¿Recibe ___ en el plantel educativo alguna comida en forma gratuita o por un pago simbólico?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
I12. ¿Recibe ___ en el plantel educativo alguna comida en forma gratuita o por un pago simbólico?	Las respuestas de SI, en la pregunta I12, 4,076 personas	0	10	0	4,066

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Para mensualizar este valor las cifras se multiplicaron por 15	4,066	\$ 1,500	\$ 225,000	\$ 54,678,195,468

Nota: Esta pregunta está dirigida a las personas de cinco años y más, en total en esta encuesta fueron entrevistados 77,374. La población que debería haber contestado esta pregunta corresponde a las personas que en el momento de la realización de la encuesta ESTABAN

ESTUDIANDO (asisten a la escuela, colegio, o universidad) 24,403. *En la mensualización de este rubro se utilizó como factor el número quince (15).*

1.5.4. I24. ¿Cuál es el valor de esa beca o subsidio (en dinero o en especie) y la frecuencia con la que se recibe?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
I23. Durante este AÑO ESCOLAR, ¿_____ recibió beca o subsidio en dinero o especie para estudiar?	Las respuestas de SI, en la pregunta I23, 1,981 personas	0	49	0	1,932

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Para mensualizar este valor las cifras se utilizaron los siguientes factores: <ul style="list-style-type: none"> • Si la frecuencia es mensual se multiplicó la cifra por uno. • Si la frecuencia es Bimestral se divide la cifra por dos. • Si la frecuencia es Semestral se divide la cifra por seis. • Si la frecuencia es Anual se divide la cifra por doce. 	1,932	\$166.66	\$2,000,000	\$ 30,635,125,511

Nota: Esta pregunta está dirigida a la personas de cinco años y más, en total en esta encuesta fueron entrevistados 77,374. La población que debería haber contestado esta pregunta corresponde a las personas que en el momento de la realización de la encuesta ESTABAN ESTUDIANDO (asisten a la escuela, colegio, o universidad) 24,403. **En la mensualización de este rubro se utilizó como factor los valores 1, 2, 6 y 12, la utilización de estos valores depende de la frecuencia con que recibió la beca o subsidio.**

1.5.5. L49: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L49: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez?	Las respuestas de SI, en la pregunta L49, 3,383 personas	0	42	0	3,341

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Ninguna	3,341	\$ 20,000	\$ 15,000,000	\$ 930,495,342,118

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumplen con esta condición.

1.5.6. L50: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso en dinero para el sostenimiento de hijos menores de 18 años? (Incluya pensión de alimentación y contribución de padres ausentes)

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L50: El MES PASADO ____ recibió: ¿Algún ingreso en dinero para el sostenimiento de hijos menores de 18 años? (Incluya pensión de alimentación y contribución de padres ausentes)	Las respuestas de SI, en la pregunta L50, 1,748 personas	0	2	0	1,746

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Ninguna	1,746	\$ 5,000	\$4,400,000	\$ 197,187,287,447

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumplen con esta condición.

1.5.7. L53: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Primas por pensión de jubilación o por sustitución pensional?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L53: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Primas por pensión de jubilación o por sustitución pensional?	Las respuestas de SI, en la pregunta L53, 2,736 personas	0	32	0	2,704

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensuilar este valor, el factor utilizado es dividir cada cifra en 12	2,704	\$ 1,083.33	\$ 3,333,333,33	\$ 92,672,655,106

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumple con esta condición. **Se debe mensuilar este rubro utilizando como factor el número doce (12).**

1.5.8. L55: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de ayudas en dinero proveniente de otros hogares o instituciones? (padres, hijos, familiares, amigos)

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L55: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Algún ingreso por concepto de ayudas en dinero proveniente de otros hogares o instituciones? (padres, hijos, familiares, amigos)	Las respuestas de SI, en la pregunta L55, 6,155 personas	0	32	0	6,123

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado es dividir cada cifra en 12	6,123	\$ 166.66	\$ 5,000,000	\$ 313,951,987,437

Nota: Esta pregunta está dirigida a todas las personas de 12 años y más, en la encuesta fueron entrevistadas un total de 65,110 personas que cumplen con esta condición. **Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número doce (12)**

1.5.9. D10: Entre 1998 y 2002 ¿algún miembro del hogar, recibió subsidio para la compra o construcción de esta vivienda, casalote o lote?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
D10: Entre 1998 y 2002 ¿algún miembro del hogar, recibió subsidio para la compra o construcción de esta vivienda, casalote o lote	Sólo se consideraron los subsidios donde el desembolso fue hecho en el año 2002, 27 hogares cumplen con esta condición	0	2	0	25

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Sólo se consideraron los subsidios donde el desembolso fue hecho en el año 2002	25	\$ 25,000	\$ 1,166,667	\$ 4,406,194,105

Nota: Esta pregunta pertenece a la información del Hogar. El procedimiento contempla dos fases, la primera se debe realizar un consolidado a nivel de hogares de las preguntas de personas. Una vez realizado se debe sumar el valor del subsidio de la vivienda.

Generación del ingreso de transferencia, corresponde a la suma de las variables enunciadas en los numerales 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3, 1.5.4, 1.5.5, 1.5.6, 1.5.7, 1.5.8 y 1.5.9.

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
11,480	\$ 208,33	\$ 17,500,000	\$ 1,663,526,095,333

Región	Ingreso transferencia
Atlántica	\$ 235,165,884,689
Oriental	\$ 275,895,222,558
Central	\$ 161,180,671,576
Pacífica	\$ 70,647,043,428
Bogotá	\$ 494,834,139,301
Antioquia	\$ 182,191,252,997
Valle	\$ 232,210,671,224
San Andrés y Providencia	\$ 2,309,487,995
Orinoquía y Amazonía	\$ 9,091,721,565
Nacional	\$ 1,663,526,095,333

1.6. Ingresos de activos. En la construcción de este rubro se tuvo en cuenta tanto la venta y compra de activo. Se considera como activos los siguientes artículos:

1. Vehículo, moto
2. Bienes raíces
3. Computador personal.

1) Para establecer la venta de activos

1.6.1. L56: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Dinero por venta de propiedades? (Casas, Edificios, Lotes, Maquinaria, Vehículos, Electrodomésticos, etc.)

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
L56: Durante los ÚLTIMOS DOCE MESES ____ recibió: ¿Dinero por venta de propiedades? (Casas, Edificios, Lotes, Maquinaria, Vehículos, Electrodomésticos, etc.)	Las respuestas de SI, en la pregunta L56, 453 personas	0	2	0	451

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensuilar este valor, el factor utilizado es dividir cada cifra en 12	451	\$ 1,666.66	\$6,666.666	\$ 242,543,358,152

Nota: Se debe mensuilar este rubro, utilizando como factor el número doce (12).

Región	Ingreso Activos
Atlántica	\$ 12,421,414,787
Oriental	\$ 43,123,067,213
Central	\$ 12,386,577,950
Pacífica	\$ 8,999,693,568
Bogotá	\$ 94,953,088,585
Antioquia	\$ 16,275,348,032
Valle	\$ 51,734,319,357
San Andrés y Providencia	\$ 289,776,068
Orinoquía y Amazonía	\$ 2,360,072,593
NACIONAL	\$ 242,543,358,152

2) Para establecer la compra de activos

1.6.2. GASTOS ANUALES N21. Señor(a), durante los ÚLTIMOS DOCE MESES de ____ a ____, las personas de este hogar adquirieron o realizaron pagos por alguno de los siguientes artículos o servicios:

Pregunta de flujo	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
74 Vehículo, moto para uso del hogar	607	\$ 700	\$110,000,000	\$ 2,396,892,894,281
78 Compra de bienes raíces diferentes a la vivienda que ocupa	169	\$7,500	\$150,000,000	\$ 1,123,044,702,357
87 Computador personal	497	\$ 98	\$ 20,000,000	\$ 372,113,523,395

Nota: Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número doce (12). Para establecer este ingreso se debe realizar la operación de diferencia entre la venta y la compra, teniendo en cuenta las siguientes observaciones.

1. Cuando la diferencia entre la venta y la compra es negativa, en el ingreso que se está conformando será asignado un valor de cero.
2. Cuando la diferencia es cero, este valor será asignado al nuevo rubro.
3. Cuando no exista compra, se le asignará el valor de la venta.

Región	Ingreso de Activos
Atlántica	\$ 11,527,233,894
Oriental	\$ 35,573,180,949
Central	\$ 8,910,492,666
Pacífica	\$ 8,963,045,093
Bogotá	\$ 83,781,567,798
Antioquia	\$ 14,779,209,424
Valle	\$ 47,724,334,553
San Andrés y Providencia	\$ 239,802,052
Orinoquía y Amazonía	\$ 2,133,577,388
NACIONAL	\$ 213,632,443,817

- 1.7. Autoconsumo. Gastos no monetarios:** Son los gastos relacionados con la adquisición (en especie) de bienes y servicios de consumo. Los gastos no monetarios se pueden dar cuando hay: **Autoconsumo:** otra forma de adquisición de un bien es el autoconsumo, que es la parte de los bienes (alimenticios principalmente) producidos en la propia explotación agraria, fábrica o taller por alguno de los miembros del hogar y consumida por éstos. Dentro de estos bienes están los procedentes del sector primario (comerciales y no comerciales) y los industriales producidos por el hogar con fines comerciales. Cuando el hogar produce artículos con fines comerciales (para venderlos y obtener ingresos) y toma parte de su producción para el consumo propio se dice que existe autoconsumo, se toma como un gasto y se valora a precios de mercado. **Pago en especie:** el pago en especie comprende la parte de los bienes y servicios suministrados a alguno o algunos de los miembros del hogar que cubren una parte o el total del pago por su trabajo. **Regalos:** son los Bienes y servicios recibidos por algún miembro del hogar sin contraprestación alguna de dinero o trabajo a cambio. Estos son valorados a precios de mercado. Nota: Para los fines de la Encuesta, la adquisición de un bien usado tiene el mismo tratamiento que cualquier otra adquisición hecha por el hogar.

1.7.1. Gastos personales. N5: ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
N5: ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?	Se consideran los productos cuyo código del producto va del 1 al 22 y además en la pregunta N8, hayan contestado Si, 21,756	0	16	194	21,546

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado 52/12, luego multiplicaremos cada valor registrado en N5 por este factor.	21,546	\$433,33	\$4,333,334	367,996,285,705

Nota: Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número 52/12 (\cong 4.3333).

1.7.2. Gastos personales. N10: ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
N10: ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?	Se consideran los productos cuyo código del producto va del 25 al 36 y además en la pregunta N8, hayan contestado Si, 2,310	0	1	0	2309

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado 1, luego multiplicaremos cada valor registrado en N15 por este factor.	2,309	\$86.66	\$ 6,500,000	\$ 86,429,169,958

Nota: Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número 52/12 (\cong 4.3333).

1.7.3. Gastos mensuales. N15 ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
N15 ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?	Se consideran los productos cuyo código del producto va del 40 al 52 y además en la pregunta N8, hayan contestado Si, 2,755	0	6	11	2,738

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado 1, luego multiplicaremos cada valor registrado en N15 por este factor.	2,738	\$ 200	\$ 2,300.000	\$ 28,882,670,888

Nota: Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número uno (1).

1.7.4. Gastos trimestrales. N20 ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
N20 ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?	Se consideran los productos cuyo código del producto va del 60 al 65 y además en la pregunta N8, hayan contestado Si, 3,474	0	4	1	3,469

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado 3, luego dividiremos cada valor registrado en N20 por este factor.	3,469	\$ 166.66	\$ 666,666	\$ 61,967,944,916

Nota: Se debe mensualizar este rubro, utilizando como factor el número uno (3)

1.7.5. Gastos anuales. N25 ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
N25 ¿En cuánto estima el precio de ____ obtenido?	Se consideran los productos cuyo código del producto va del 70 al 87 y además en la pregunta N8, hayan contestado Si, 2,645	0	11	1	2,633

Restricciones	Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
Es necesario mensualizar este valor, el factor utilizado 12, luego dividiremos cada valor registrado en N25 por este factor.	2,633	\$ 41.66	\$ 8,333,334	\$ 43,540,952,385

Nota: Se debe mensualizar este rubro utilizando como factor el número uno (12).

Generación del autoconsumo, a continuación se hará un resumen de las tres componentes que componen este rubro.

1) Autoconsumo

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
3,947	\$ 666.66	\$ 1,950,000	\$ 211,742,862,423

Región	Ingreso Autoconsumo
Atlántica	\$ 44,587,326,877
Oriental	\$ 54,154,819,799
Central	\$ 36,712,943,230
Pacífica	\$ 33,977,251,134
Bogotá	\$ 8,579,943,587
Antioquia	\$ 18,462,664,965
Valle	\$ 12,191,411,160
San Andrés y Providencia	\$ 173,682,562
Orinoquía y Amazonía	\$ 2,902,819,109
NACIONAL	\$ 211,742,862,423

2) Pago en especie

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
407	\$ 208.33	\$ 3,166,667	\$ 27,170,944,442

Región	Ingreso Pago en especie
Atlántica	\$ 4,973,679,398
Oriental	\$ 8,259,484,612
Central	\$ 3,059,028,343
Pacífica	\$ 2,886,160,615
Bogotá	\$ 3,559,147,642
Antioquia	\$ 252,623,004
Valle	\$ 3,340,960,488
San Andrés y Providencia	\$ 165,337,891
Orinoquía y Amazonía	\$ 674,522,450
Nacional	\$ 27,170,944,442

3) Regalo

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
7,483	\$ 41,66	\$ 8,333,334	\$ 349,903,216,987

Región	Ingreso Regalos
Atlántica	\$ 73,270,399,137
Oriental	\$ 63,760,975,520
Central	\$ 46,640,794,395
Pacífica	\$ 20,593,892,470
Bogotá	\$ 46,480,681,803
Antioquia	\$ 38,067,421,700
Valle	\$ 54,449,090,700
San Andrés y Providencia	\$ 932,567,465
Orinoquía y Amazonía	\$ 5,707,393,798
Nacional	\$ 349,903,216,987

1.8. Imputación por vivienda. :

1.8.1. D12 ¿Cuánto considera que sería el arriendo mensual de esta vivienda?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
D01: La vivienda ocupada por este hogar es:	Las respuestas esperadas corresponden a las opciones 1,2, 4 y 5 de la pregunta D01, 15,085 hogares.	0	256	0	14,829

1.8.2. D03: ¿Cuánto pagan mensualmente por cuota de amortización?

Pregunta de flujo	No. Respuestas esperadas	Valores cero	Valores 99	Valores 98	Valores válidos
D01: La vivienda ocupada por este hogar es:	Las respuestas esperadas corresponden a las opciones 3 de la pregunta D01, 1,555 hogares con vivienda propia, la están pagando	14	17	0	1,524

Nota: Para establecer este ingreso se debe en cuenta las siguientes observaciones.

1. Cuando la vivienda es propia, totalmente paga, se debe asignar el valor que respondió en la pregunta d12.
2. Cuando la vivienda es En usufructo, se debe asignar el valor que respondió en la pregunta d12.
3. Cuando la vivienda es Ocupante de hecho, se debe asignar el valor que respondió en la pregunta d12.
4. Cuando la vivienda es propia, la están pagando, se debe realizar la diferencia entre las preguntas d12 y d03 (d12: ¿Cuánto considera que sería el arriendo mensual en esta vivienda? y d03:¿Cuánto pagan mensualmente por cuota de amortización?) Teniendo en cuenta las siguientes observaciones.
 - ✓ Si no hay respuesta en la pregunta D03, se coloca un valor de 0 a la nueva variable. (Ver casos en la tabla No. 1)
 - ✓ Si la diferencia es un valor positivo, a la nueva variable se le asigna este valor. (Un total de 893 casos)
 - ✓ Si la diferencia es negativa, entonces se le asigna el valor cero a la nueva variable. (620 casos)

- ✓ En los casos donde existe registrado el valor de la cuota de amortización pero no registraron el valor en la pregunta d12, se le asigna a la variable el valor cero a la imputación del ingreso. (Ver casos Tabla No. 2)

Tabla No. 1: Casos donde la vivienda es propia, la están pagando, sin información sobre el valor de la cuota de amortización.

Número	d01	d03	d12
10015310051501500101	2	.	150000
10015410051501600101	2	.	200000
20197224010700300101	2	.	100000
20219934040000500101	2	.	50000
20220034040000600101	2	.	30000
20220234040000800101	2	.	100000
20220334040000900101	2	.	50000
20220434040001000101	2	.	60000
20220534040001100101	2	.	30000
20220634040001200101	2	.	150000
20220734040001400101	2	.	20000
20224334160000900101	2	.	40000
20224634160001400101	2	.	150000
20225334170000400101	2	.	150000
20256210741101800401	2	.	300000
30327134150000900101	2	.	50000
30436634130000600101	2	.	60000
40551610021001100101	2	.	60000
40566034130002100101	2	.	20000
50030710340103700101	2	.	.
50062310690601000201	2	.	1500000
50247810540100500101	2	.	180000
50412310090201100101	2	.	200000
50534710630301400101	2	.	400000
50542710010700501001	2	.	300000
50568710270704300101	2	.	400000
50697610181202300101	2	.	150000
50718310394000201001	2	.	250000
50827810160701500101	2	.	1000000
51073210640400800101	2	.	400000
70905310090700700101	2	.	120000

Tabla No. 2: Casos donde la vivienda es propia, la están pagando, con información sobre el valor de la cuota de amortización pero sin información sobre el valor que consideran que sería el arriendo mensual

Número	d01	d03	d12
30330734190000700101	2	\$ 85,000	.
50020010210900800201	2	\$ 250,000	.
50040410450700900101	2	\$ 301,000	.
50051210560300401301	2	\$ 680,000	.
50174610470300103301	2	\$ 60,000	.
50767310210501300101	2	\$ 130,000	.
50780910361200200101	2	\$ 420,000	.
51041810321001400101	2	\$ 1,300,000	.
60634510901700200301	2	\$ 325,000	.
60675034180000600101	2	\$ 83,350	.
60731810400100400101	2	\$ 530,000	.

Valores válidos	Valores mínimo	Valores máxima	Suma del Rubro (considerando el factor de expansión)
14,065	\$ 24	\$ 10,000,000	\$ 1,312,591,251,599

Región	Imputación del ingreso (Vivienda)
Atlántica	\$ 241,278,923,225
Oriental	\$ 194,942,281,365
Central	\$ 111,362,941,489
Pacífica	\$ 55,860,976,237
Bogotá	\$ 406,185,840,187
Antioquia	\$ 149,064,891,730
Valle	\$ 135,589,788,309
San Andrés y Providencia	\$ 3,037,313,101
Orinoquía y Amazonía	\$ 15,268,295,956
Nacional	\$ 1,312,591,251,599

1.9. Resultado:

1.9.1. Ingreso del Hogar

Región	INGRESO DEL HOGAR
Atlántica	\$ 2,181,107,418,381
Oriental	\$ 1,948,494,233,571
Central	\$ 1,185,633,367,967
Pacífica	\$ 595,971,005,188
Bogotá	\$ 3,651,461,961,294
Antioquia	\$ 1,320,046,395,499
Valle	\$ 1,569,421,520,994
San Andrés y Providencia	\$ 33,579,007,002
Orinoquía y Amazonía	\$ 158,090,561,729
Nacional	\$ 12,643,805,471,625

1.9.2. Ingreso de la Unidad de Gasto

Región	INGRESO DE LA UNIDAD DE GASTO
Atlántica	\$ 2,148,245,923,451
Oriental	\$ 1,921,975,775,066
Central	\$ 1,167,663,050,565
Pacífica	\$ 586,687,021,414
Bogotá	\$ 3,621,197,318,694
Antioquia	\$ 1,306,634,532,017
Valle	\$ 1,541,314,120,737
San Andrés y Providencia	\$ 33,277,401,580
Orinoquía y Amazonía	\$ 157,107,138,049
Nacional	\$ 12,484,102,281,573

1.9.3. Ingreso de la Otra Unidad

Región	INGRESO DE LA UNIDAD DE GASTO
Atlántica	\$ 32,861,494,451
Oriental	\$ 26,518,456,947
Central	\$ 17,970,316,920
Pacífica	\$ 9,283,982,786
Bogotá	\$ 30,264,642,493
Antioquia	\$ 13,411,863,194
Valle	\$ 28,107,400,790
San Andrés y Providencia	\$ 301,605,428
Orinoquía y Amazonía	\$ 983,423,674
Nacional	\$ 159,703,186,684

ANEXO 3

Listado de tarifas de IVA según código del producto

PRODUCTO	CODIGO	IVA - 2003
Pan arepa bollos	01	0,00
Lácteos	02	0,00
Huevos	03	0,00
Carnes res y cerdo	04	0,00
Carne de pollo	05	0,00
Pescado fresco o cong.	06	0,16
Carnes embutidas	07	0,07
Tubérculos	08	0,00
Cereales - los del grupo 1	09	0,07
Granos secos	10	0,00
Plátanos de cocción	11	0,00
Verduras	12	0,00
Frutas frescas	13	0,00
Aceites y grasas comest.	14	0,00
Azúcar sal condimen. salsas	15	0,07
Café panela chocolate	16	0,07
Dulces golosinas	17	0,16
Alimentos enlatados	18	0,16
Galletas	19	0,07
Bebidas gaseosas y jugos	20	0,16
Compra agua	21	0,00
Alimentos varios	22	0,16
Cigarrillos y tabaco	25	0,16
Fósforos y encendedores	26	0,07
Transporte terrestre	27	0,16
Bebidas alcohólicas	28	0,13
Combustible para vehículos. hogar	29	0,16
Parqueo carro hogar	30	0,16
Lustrado de calzado	31	0,16
Periódicos y revistas	32	0,00
Apuestas	33	0,05
Comidas fuera hogar	34	0,16
Servicio doméstico por días	35	0,07
Correo encomiendas fax	36	0,00
Artículos de aseo personal	40	0,16
Artículos de aseo hogar	41	0,16
Elementos de botiquín	42	0,16
Medias veladas	43	0,16
Artículos eléctricos velas	44	0,16
Lavado ropa fuera hogar	45	0,16
Servicios de peluquería	46	0,16
Entretenimiento	47	0,16
Servicio doméstico interno	48	0,00
Internet	49	0,16
Pago tarjeta crédito	50	0,16
Transferencias	51	0,00
Medicamentos y fórmulas med.	52	0,00
Ropa	60	0,16
Calzado	61	0,16

ANEXO 3 (CONT.)

Listado de tarifas de IVA según código del producto

PRODUCTO	CODIGO	IVA - 2003
Reparación calzado y ropa	62	0,16
Tela para vestuario	63	0,16
Mantenimiento vehículo. hogar	64	0,16
Libros discos cds	65	0,16
Muebles de hogar	70	0,16
Reparaciones vivienda hogar	71	0,16
Manteles ropa de cama	72	0,16
Ollas vajillas utensilios domésticos.	73	0,16
Electrodomésticos	74	0,16
Pago hoteles	75	0,16
Pasaje aéreo	76	0,16
Carro moto hogar	77	0,20
Compra bienes raíces	78	0,00
Cuotas extraor. admon. o común	79	0,16
Impuestos seguros carro	80	0,00
Impuesto renta	81	0,00
Seguros vivienda hogar	82	0,00
Joyas artesanias adornos reloj.	83	0,16
Cuadros obras de arte	84	0,16
Compra animales explotac.	85	0,02
Sostenim. o compra mascotas	86	0,02
Computador personal	87	0,16

ANEXO 4

OBSERVACIONES ELIMINADAS PARA EL CÁLCULO DE LOS DECILES DE INGRESO

numero	fax	ident	id_viv	Npers	lhogar	gasto_3	gasto_4	gasto_7	gasto_2	gasto_8	gasto_1	gasto_5	gasto	gasto_6	l_per capita	gastomes	gasto_iva	decil_h	decil_g	mac1	mac2	mac
1003824110400500101	3405	1300641104001	100364241104005001	2	726833.4										381416.6875	0	0	6				
1004024120401000101	1345	1300641204001	100366241204010001	2	168833.3										84416.67188	0	0	1				
100452710010803000101	1818	1344200108001	100487100108030001	1	30000										30000	0	0	1				
100195710021300700102	6890	20011100213001	100556100213007001	5	315366.7			76566.66	17433.33	194350	5416.667	295766.7			91592.07813	219693.5	11552.46	2				
101255240300300400101	2657	4754140030001	1011832403003004001	3	315366.7			500	55566.66	10595.93	15773.33	45100	1461719	18533.33	272863.438	8927.97	3	8				
2015762309109500101	1345	162384030001	2014892403091095001	3	223333.3										223333.3281	0	0	2				
2016213000000020101	1116	1951840000001	2015413040000020101	1	116666.7										116666.6641	0	0	1				
20163334070000700101	2231	1651840700001	20155340700007001	1	131266.7										131266.6563	0	0	1				
2018123402001000301	241	2517540200003	2017163402001000301	3	8333.333										152663.4531	358914	57114.48	4				
20237610010603100101	1532	547200106031001	202238100106031001	1	124566.7										124566.6641	447441	40644.05	6				
20246810012600500103	1430	8800101260001	20232010126005001	1	35333.33			106333.3	218333.3	49333.33	224033.3	200000	835866.6	280000	1838660.625	447441	40644.05	6				
2025624074110800401	2668	88001074110004	20239810741108004	3	0	200000	144600	426666.7	538666.7	1200000	1600000	224666.7	4624600	280000	1152.94875	4161200	608509.2	10				
2026663090000100101	701	5805140900001	20244230900001001	1	126800										126800	0	0	1				
20273617421301600102	2416	5830742130001	20255174213016001	1	0	50000	152666.7	152666.7	15000	147333.3	147333.3	365000	365000	1074875.813	194866.7	28410.67	3					
20282934120000600101	1079	6865541200001	202841341200006001	2	0	133333.3	50000	336666.7	1492000	7900	220566.7	862333.4	862333.4	254789.6719	174887	96897.92	6					
20293034120000600101	1079	6865541200001	202842341200006001	4	0	133333.3	50000	488000	1392000	112666.7	866666.7	4687200	4687200	4443333.3	158558.8281	3590002	556181.6	10				
20298734050000400101	864	6866140500001	202892340500004001	6	0	0	0	39133.33	39133.33	10733.33	105300	60666.67	215833.3	64134.19359	126284.3	4517.903	2					
3032583414000020101	751	1824741400001	30304234140000201	2	434000										5000	0	0	1				
30324110010800100101	1439	4139600108001	303125100108001001	3	0	50000									217000	0	0	4				
3038524010501400301	540	6801401050001	303846240105014003	1	475666.7										272863.438	358460	19552.7	6				
304110970400400102	1095	7300109704001	303885109704004001	3	91733.34	32000	40866.66	19000	7166.667	127833.3	337866.7	750966.7	337866.7	778004.1875	175666.7	23674.07	2					
4052103420000800101	468	1841842100001	404380342100008001	3	0	40866.66	0	1600	66666.67	130000	212666.7	212666.7	212666.7	384805.0398	212520	33083.9	2					
4052383420000400101	490	2736142000001	40489334200004001	1	76433.34										76433.33594	0	0	1				
40524234200001000101	490	2736142000001	404893942000010001	3	100000										33333.33203	323100	22511.8	4				
40551110021000700101	417	5225800210001	405167100210007001	3	0	0	0	228000	10000	294666.7	87501001	543416.7	200	296649.688	323100	22511.8	3					
40584124031100100101	676	5278640311001	405476240311001001	3	81433.34										81433.33594	0	0	4				
5000531007130020101	163	110100713011	5000631007130020101	3	0	0	0	188000	895000	78000	78000	1191000	1191000	4000	65030.3375	212984	20972.81	8				
50020710220603100201	163	110102206002	500189102206031002	1	45500										45500	0	0	4				
50054610611300100501	202	110106113005	500520106113001005	2	0	1000	50000	110666.7	1356000	10000	55000	50000	50000	3703475	541847.25	1295653	82159.3	9				
500620106900800101	202	110106900010	500527106201069001	2	0	0	0	50000	96605	131683	20000	58450	187878	424368.5	73453.5	72351.66	9					
50075910140601800301	70	110201406003	500728101406018003	1	0	0	0	795600	290660	5412300	208000	8578560	8578560	2465025	381906.8	2465025	381906.8	10				
50084210220100101201	70	110202201012	500804102201001012	3	0	69666.67	10500	403333.3	813166.7	303333.3	1035000	4527000	4527000	250000	595000.875	1666979	229008.5	10				
50084510220100101701	70	110202201017	500808102201001017	3	0	40000	18000	513036.7	810240	583833.4	788666.7	268666.7	3471777	122666.7	1152.94875	2058902	20271.5	10				
50085210230500100401	58	110202305004	500815102305001004	1	0	0	0	18000	327083.3	177953.3	346666.7	869166.6	4075008	2130000	215465.5	1937887	22870.2	10				
50095810230500600101	58	110202305006	500922102305006001	1	0	0	0	140840	140000	1985755	365066.7	123066.7	2727728	3034020	157333.3	4230931	968865.3	1427.11	10			
50095910340300500601	109	110203403006	500922103403005006	1	0	190000	80000	630000	333167	3355000	1397500	5428333	491666.7	1746123.375	497804	59817.24	3303715	376448.2	10			
500994210380100500701	78	110203801007	500927103801005007	3	0	176000	310000	690000	709000	833000	2598833	6426982	1346662	1346662	91930.3125	4633815	491589.4	10				
50108410482100100301	70	110204827003	501047104827001003	4	0	98333.34	107000	427666.7	1330213	2460000	771333.3	2629583	7956130	132000	704222.4375	3494583	410123.1	10				
501198210491600090301	86	110204916003	50105510491600903	1	0	286666.7	40000	632666.6	238166.7	709666.7	163366.7	1478200	1478200	333333.3	4230931	1170511	156743.4	8				
501198210491600090301	86	110204916003	5011611049160090301	3	0	286666.7	40000	632666.6	238166.7	709666.7	163366.7	1478200	1478200	333333.3	4230931	1170511	156743.4	8				
50121910630030020101	54	110206303002	50118210630030020101	4	0	158666.7	2500	697666.7	2988900	310000	866666.7	1561500	6884234	296333.3	704222.4375	2373107	338475.5	10				
50144010110610020101	70	1103011061002	50139310110610020101	2	0	158666.7	0	65000	552000	104333.3	368333.3	23000	1112667	1672278438	557330	38966.45	7					
5015471020300700101	77	110302030007	5014741020300700101	6	0	16666.67	17800	126333.3	233842.5	28300	240666.7	54966.7	717976.9	1337772344	434097.7	33316.27	5					
50157102060800401	54	110302060004	501474102060800401	2	0	7000	4000	104666.7	195900	9333.334	151666.7	128754.9	614300.1	879061.6875	252480	18426.38	5					
5016401040010020101	54	110304001018	5016701040010020101	1	0	0	0	7000	111666.7	630790	39000	999234	999234	237489	429093	237489	1848.7	7				
5016401040010020101	54	110304001018	5017691040010020101	1	0	0	0	4000	17333.33	160000	85000	178533.3	178533.3	8666.667	773271.625	281738	1934.58	3				
502162102240600101	197	11040224001	502063102240600101	2	0	0	0	2000	11991.67	277216.7	58666.67	396933.3	821808.4	15333.33	50747.9063	541188	31478.28	6				

ANEXO 4 (CONT.)

OBSERVACIONES ELIMINADAS PARA EL CÁLCULO DE LOS DECILES DE INGRESO

numero	lex	ident	id_viv	Nierr	l hogar	gasto 3	gasto 4	gasto 7	gasto 2	gasto 8	gasto 1	gasto 5	gasto 6	parcapita	gastones	gasto vva	decil_i	decil_g	mac1	mac2	mac
50220410280102600201	133	110402601002	5022010260102602	1	0	8000	21666.67	115900	79433.34	44633.34	6666.667	232000	4333.333	17639.77	85172	6898.29	2	1	1	1	1
5030099103702010000102	121	1106050702001	502841103702010001	2	0	34666.67	165400	3533.333	34666.67	165400	3533.333	44633.34	6666.667	17639.77	85172	6898.29	2	1	1	1	1
5031871056404010000101	93	110605040601	5029991056404010001	2	0	5600	274300	5166.667	125233.3	28000	443730	28000	443730	733895	219191.4219	64186	5406.2	3	1	1	1
50349310140500700301	83	110601405003	503271101405007003	3	0	16000	204000	25000	204000	25000	16200	263200	263200	305396.3125	1024.29	1024.29	5	1	1	1	1
5036191027160200201	83	110602716020	50339710271602002	4	0	32000	20000	334000	69216.67	256533.3	7307500	370000	9000204647	8906	357522.5	1024.29	5	1	1	1	1
50362510281101300201	83	110602811030	503403102811013002	4	0	26000	306000	20000	306000	20000	65000	306000	306000	305396.3125	90930	4156.8	3	1	1	1	1
503973106641800400201	83	110606418002	5037471066418004002	2	0	5000	431666.7	312500	312500	36833.34	486000	486000	1838660.625	124035	14626.92	4	1	1	1	1	1
5040241069202100101	83	110606920201	5037981069202100101	3	0	4000	65866.67	268000	22066.67	294666.7	654400	654400	123333.3559	372142	21932.34	5	1	1	1	1	1
50433410311200100102	223	110703112001	50406610311200100102	3	246666.7												2				
505759610304030900102	139	110903040301	50539610304030900102	1	0		16000	18000	18000	13000	5727.273	31377.273	31377.273	123333.3559	0	0	2				
505759610304030900101	98	110903040301	50539610304030900101	1	0		16000	18000	18000	13000	5727.273	31377.273	31377.273	123333.3559	0	0	2				
505759610304030900102	139	110903040301	50539610304030900102	1	0		16000	18000	18000	13000	5727.273	31377.273	31377.273	123333.3559	0	0	2				
505759610304030900101	98	110903040301	50539610304030900101	1	0		16000	18000	18000	13000	5727.273	31377.273	31377.273	123333.3559	0	0	2				
50639910301020002001	261	110103010200	50600210301020002001	6	0	12000	50600	164033.3	902700	33333.3	625733.3	3618033	3618033	282540	4688	234962	392355.9	10	1	1	1
5067210631000100801	357	110106310008	506306106310001008	2	0	42666.66	13500	22543.3	473085	90000	355333.3	40666.67	2499168	73995	797976.7	78865.67	8	1	1	1	1
5074461068070300301	391	110106807003	50701710680703003	2	0	25000	103126	135660	811715	836666.7	541666.6	683166.7	134107.625	1247473	122564.4	10	1	1	1	1	
507736102810070501	81	110202810005	507273102810070501	1	0	61200	43000	448000	30000	109666.7	683166.7	134107.625	1247473	122564.4	10	1	1	1	1	1	1
5081251070602500101	155	110706025001	5076391070602500101	3	0	4000	167000	1292500	50000	146033.3	1734200	38666.67	959060.9375	354481	31984	9	1	1	1	1	1
50814410209200700101	88	110300920001	50765610209200700101	1	0									4230931	366286	15860	6	1	1	1	1
50817710051000700201	88	110300510002	507687100510007002	1	0	98000	41300	418300	39000	290333.3	902133.4	18200	467790	366286	15860	6	1	1	1	1	1
50819310070201600201	86	110300702001	507701100702016002	1	0	48000	15000	82600	98666.67	256666.7	1285533	1082675.875	316579.4	42275.23	554100	8177.17	8	1	1	1	1
50848610380701700401	87	11030807004	507985103807017004	3	0	12000	211666.7	1307000	60000	866666.66	421666.7	2199000	13333.3	9103078.75	164700	81877.4	9	1	1	1	1
50848710380701700401	87	11030807004	507986103807017004	3	0	10000	896980	966435	66733.34	566666.7	2558415	47000	4230931	850482	126304	10	1	1	1	1	1
5085510401011010101	87	11030401001	508048104010110101	2	0	28333.33	38000	406333.3	703406.7	130666.7	866666.6	2246740	78333.33	731523.4375	1390953	117716.5	9	1	1	1	1
508545107600400101	45	11040076001	508330107600400101	4	0	68666.66	4000	98940	1215360	27666.67	315033.3	67000	1764200	704222.4375	430697	21959.32	9	1	1	1	1
50884610070600400301	45	11040076003	508335100706004003	1	0	68666.66	79700	105333.3	938000	96000	187633.3	1430333	1430333	682747	355485.7	5129.27	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1	1	1	1
50885010070605100201	45	11040076002	508335100706051002	5	0	118291.7	219296.7	697575	27166.67	315033.3	108166.7	1498530	13000	210709	534496	38907.75	8	1			

Informe de Equidad Fiscal de Ecuador

DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS TRIBUTARIAS Y
DEL GASTO SOCIAL

Gustavo Arteta

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	241
1. Introducción	243
2. La situación de ingresos y gastos públicos	245
2.1 Los ingresos fiscales	246
2.2 Gasto público	253
3. Metodología y datos en la incidencia de los impuestos	256
3.1 Marco metodológico	257
3.2 Indicadores de progresión y distribución de las cargas tributarias	258
3.3 Los datos	258
3.4 Distribución del ingreso, consumo y gasto de los hogares.....	259
4. Incidencia de los impuestos	262
4.1 Incidencia del impuesto al valor agregado (IVA)	262
4.2 Incidencia del impuesto a la renta de las personas naturales.....	267
4.3 Incidencia de los impuestos a los consumos especiales	272
4.4 Incidencia del impuesto a la renta como contribución a la seguridad social	274
4.5 Incidencia de otros impuestos	276
4.6 Incidencia de los impuestos totales.....	277
4.7 Resumen de la incidencia de los impuestos	279
5. Incidencia del gasto social	280
5.1. Incidencia del Bono de Desarrollo Humano	280
5.2. Incidencia de las pensiones jubilares	282
6. Incidencia neta de la política fiscal y conclusiones	286
7. Apéndices	288
7.1 Impuestos - Detalle de recaudación.....	288
7.2 Detalles del impuesto al valor agregado	289
7.3 Incidencia de los impuestos a los consumos especiales	291
Bibliografía	294

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio evalúa la distribución de las cargas tributarias de los principales impuestos con relación al consumo per cápita e ingreso per cápita de los hogares. También analiza la distribución de los beneficios de dos programas de gasto social sobre los cuales se tuvo información.

Basándose en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos 2003-2004 (ENIGHU) levantada recientemente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), el estudio analiza la incidencia de los principales impuestos aplicados en el Ecuador. En particular, se analiza el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta de las personas naturales, el impuesto a los consumos especiales, y los aportes a la seguridad social que aquí son considerados como un impuesto.

Todos los impuestos analizados individualmente muestran tendencias progresivas cuando la carga tributaria es relacionada con el consumo y los datos son ordenados por gasto per cápita. En tanto, cuando los datos son organizados por ingreso per cápita y la carga tributaria es relacionada con el ingreso de los hogares, se encuentra que todos los impuestos son progresivos con excepción del IVA, el cual sería proporcional en relación al ingreso.

En conjunto, los impuestos en el Ecuador presentan una tendencia progresiva. Esto es, los hogares más ricos asumen una carga proporcionalmente mayor en impuestos que los hogares más pobres. Se encuentra que el 20% de los hogares más pobres pagan el 11% de su consumo y de su ingreso en impuestos. En cambio, el 20% más rico paga el 32% de su consumo y el 22% de su ingreso en impuestos.

La información de la ENIGHU también permite hacer un análisis de la incidencia del Bono de Desarrollo Humano y de las pensiones jubilares. En el primero, se encuentra evidencia clara de que los hogares más pobres son los más beneficiados en valores absolutos y con relación al consumo. Con respecto a las pensiones jubilares, se encuentra que son los hogares de ingresos medios y altos los que se benefician mayormente. Lamentablemente, dicha encuesta no proporciona más información sobre los beneficios recibidos por los hogares por programas de gasto público. Esto hizo imposible realizar un análisis más amplio sobre la incidencia del gasto social, lo que nos permitiría llegar a una conclusión de equilibrio general sobre la incidencia de la política fiscal.

Sin embargo, el presente estudio encuentra que la política tributaria es progresiva, es decir, contribuye a mejorar la distribución del consumo y del ingreso de los hogares. Si juntamos esto con los resultados de estudios anteriores que concluyen que el gasto público social sería progresivo, podemos, entonces, llegar a una conclusión tentativa que en el Ecuador la política fiscal es progresiva.

Se dice que la conclusión es tentativa porque si bien el estudio proporciona evidencia contundente sobre la progresividad del sistema tributario, las conclusiones sobre la incidencia del gasto consideran la realidad económica de 1999, que pensamos es diferente a la actual y en parte explica algunas diferencias en los resultados sobre los impuestos comparado con estudios anteriores.

Cabe mencionar que los resultados de este estudio se aplican directamente sólo a la población urbana, la cual representa algo más del 61% de la población total según el último censo poblacional. Se espera que en los próximos años se concluya una encuesta de hogares en zonas rurales, lo que permitiría completar el análisis para todo el país.

1. INTRODUCCIÓN

El nivel de riqueza de los individuos proviene primordialmente de sus actividades privadas. Pero su bienestar es el resultado de la intersección entre sus actividades privadas con las de los otros individuos de la sociedad. Así, en la búsqueda de mayores niveles de bienestar, las sociedades históricamente han optado por utilizar al Estado como mecanismo de realización de transferencias, administración de externalidades y generación de bienes públicos (o comunes). Para el mantenimiento y existencia del aparato estatal, los individuos entregan parte de la riqueza generada por su esfuerzo privado mediante el pago de impuestos (y otras contribuciones), constituyéndose éste en una carga. Cómo estas cargas son distribuidas entre los individuos es de gran importancia para la identificación de la equidad o justicia tributaria, en tanto esto implica algún juicio de valor sobre quién debe pagar impuestos y cuánto. Así mismo, en qué y en quién gasta los recursos el Estado es de igual importancia para evaluar la equidad o justicia del gasto público. Combinados estos dos elementos, es decir, la distribución de las cargas tributarias y los beneficios del gasto público, es posible identificar el grado de equidad fiscal, en el sentido del impacto que las políticas de tributación y gasto generan en la distribución del bienestar de la sociedad.

El objetivo de este trabajo es investigar la situación de la equidad fiscal en el Ecuador, combinando, en lo posible, los análisis parciales de la incidencia de los impuestos con los de la incidencia del gasto público.

El análisis de la incidencia de los impuestos y del gasto social investiga quién paga finalmente un impuesto o sobre quién recae la carga del impuesto y, paralelamente, cómo está distribuido en la sociedad el beneficio de un programa social. Para ello, es necesario determinar, por ejemplo, si un impuesto es regresivo, progresivo o proporcional, pero no como reza la ley sino como efectivamente está distribuida la carga. También, es necesario el correspondiente análisis respecto a los beneficios que podría brindar el gasto público. El enfoque utilizado en este estudio es evaluar la distribución de la carga y beneficio fiscal entre los hogares de diferentes niveles económicos. Es decir, investigamos si el peso de los impuestos o el beneficio del gasto social recaen proporcionalmente más entre los hogares ricos, medianos o pobres. Ello nos permite inferir sobre la justicia fiscal en el Ecuador.

La fuente principal de información utilizada en el estudio es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos 2003-2004 (ENIGHU). Esta fuente permite actualizar y profundizar el análisis mencionado que otros anteriormente habían realizado. Por ejemplo, en 2000, Molina, Núñez y Ricaurte (2000) utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

de Hogares Urbanos de 1994-95 (ENIGHU 94-95) encontraron evidencia de que el IVA con respecto a los ingresos de los hogares era regresivo en promedio, pero que sería proporcional para los hogares de ingresos medios. En 2003, Roca y Vallarino encuentran resultados similares para el IVA pero analizan la incidencia de otros impuestos utilizando otra fuente, la Encuesta de Condiciones de Vida 1998-1999 (ECV 98-99).

En el ámbito de las políticas públicas de gasto, Vos (2003) es a nuestro conocer el estudio más reciente que investiga la incidencia del gasto social en los hogares ecuatorianos. Utilizando también la ECV 98-99, Vos encuentra que el gasto social se distribuye de manera progresiva si se compara con la distribución del consumo.

Juntando las conclusiones de los estudios no es posible llegar a una conclusión sobre la incidencia de la política fiscal debido a que había regresividad en el lado tributario pero progresividad en el lado del gasto social. Además, los estudios tributarios utilizaron a los ingresos como base de comparación mientras Vos utiliza al consumo.

Pero algo quizás más importante aún es que los estudios mencionados recogen una realidad económica muy diferente a la actual, tanto en lo macroeconómico como en lo micro, que pueden influir en los análisis de la incidencia fiscal.

Aunque mucho ha cambiado desde la encuesta de hogares de 1994-95 y desde la de condiciones de vida de 1998-99, por lo menos tres factores trascendentes merecen ser señalados. Primero, la economía está dolarizada, lo que ha estabilizado la inflación y ha transformado muchos aspectos económicos en las empresas y en los hogares. Más aún, en el caso de la ECV, el período de 1998-99 puede representar una situación económica aberrante debido a la gravedad de la crisis económica sufrida en 1999. Segundo, el marco legal e institucional tributario ha cambiado radicalmente. Hoy, los impuestos se cobran y se pagan en mayor cuantía y más eficientemente que antes. Y tercero, el fenómeno de la emigración genera hoy al menos mil millones de dólares más que antes en ingresos a los hogares, los que, como consecuencia, han alterado sus patrones de consumo.

El presente estudio analiza quién paga los impuestos y quién se beneficia del gasto social utilizando la información más reciente recogida en la encuesta de hogares de 2003-04. La segunda sección presenta una breve descripción de la situación fiscal. Resume el marco institucional y el desempeño de los diferentes impuestos nacionales al igual que de la composición del gasto público. La tercera sección introduce el marco metodológico para el análisis de la incidencia de los impuestos y del gasto público. También describe la información utilizada. La cuarta sección contiene las estimaciones de la incidencia de los principales impuestos entre deciles de ingresos y consumo per cápita. La quinta sección evalúa la incidencia del gasto social. La última sección presenta, a manera de conclusiones, la combinación de los análisis anteriores para evaluar el impacto neto de los impuestos y del gasto social entre los hogares ecuatorianos conjuntamente.

2. LA SITUACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

Para el presente estudio y el análisis de los ingresos y gastos públicos es importante tomar en cuenta los dos niveles del Estado para los cuales las autoridades presentan cifras, el Gobierno Central (GC) y el Sector Público No Financiero (SPNF).

El Gobierno Central agrupa a los ministerios y a entidades estatales dependientes. Actualmente, el GC representa aproximadamente el 63% de los ingresos brutos del SPNF. El GC es el principal receptor de los ingresos tributarios y de las ventas de hidrocarburos que realizan las empresas petroleras estatales. No obstante, entidades con mucha incidencia en los ingresos y gastos estatales, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), no son parte del GC. El IESS, las entidades autónomas, gobiernos seccionales y locales, forman el resto del Gobierno General y representan el 32% de los ingresos del SPNF. Finalmente, los ingresos operativos netos de las empresas públicas representan el 4%.

Gráfico 1

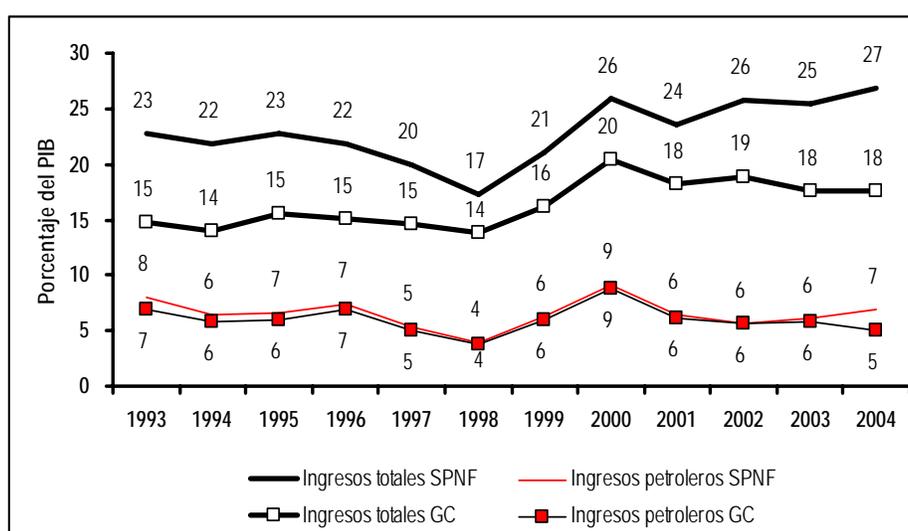
Composición de los ingresos del SPNF

Sector Público No Financiero 100%
Gobierno Cental (63% de los ingresos del SPNF)
Presupuesto de ministerios, Fondo de desarrollo sectorial (FODESEC), entidades del Gobierno Cental
Resto del Gobierno Central
Entidades descentalizadas, entidades autónomas, Gobiernos locales, Consejos Provinciales, Cantonales, Seguro Social (IESS), otros
Empresas Públicas (Superávit operativo, 4% de los ingresos del SPNF)

2.1 Los ingresos fiscales

Entre 2000 y 2004, los ingresos del Gobierno Central han oscilado alrededor de un promedio de 18.5% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que al nivel más amplio de gobierno, el Sector Público No Financiero, el promedio es de 25.5% del PIB. Históricamente, en los dos niveles de gobierno, los ingresos petroleros han representado una parte importante del total, aunque en los últimos años su participación ha declinado. En 2004, las exportaciones de petróleo y ventas internas de derivados representaron el 29% de los ingresos totales del Gobierno Central, habiendo llegado a más del 54% en 1990. En el SPNF, los ingresos petroleros representaron el 26% del total en 2004, también bastante menos que en 1990 (42%).

Gráfico 2
Ingresos del GC y del SPNF, como porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central de Ecuador.

En cambio, en los últimos años los ingresos no petroleros, principalmente los tributarios, han estado creciendo. Con relación al PIB, los ingresos del Gobierno Central crecen de un promedio de 14.8% entre 1993 y 1997 a 17.1% en 2004. Todo el incremento empieza a partir de la creación de una nueva entidad de cobranza de impuestos, el Servicio de Rentas Internas (SRI) en 1997 y una serie de reformas tributarias entre 1999 y 2001 (ver detalles más adelante). No obstante, se observa un ligero estancamiento en los ingresos tributarios con relación al PIB en los últimos años proveniente mayoritariamente del IVA¹.

¹ El SRI atribuye el menor crecimiento de las recaudaciones del IVA comparado con la economía al hecho de haber logrado combatir la evasión en casi todos los niveles posibles con la legislación vigente. Existe un problema severo en las aduanas que dan cabida a una cadena de evasión a la cual el SRI no puede combatir sin reformas legales e institucionales de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Además, en 2002-2003 la economía crece empujada por alta inversión extranjera relacionada con la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) que no genera crecimiento de la base impositiva. En 2004, el PIB crece 6.9%, 4.8 puntos porcentuales, el cual proviene de la nueva exportación de petróleo, que igualmente no da lugar al crecimiento de las recaudaciones del IVA.

Cuadro 1
Ingresos del Gobierno Central

	1993	1997	2001	2002	2003	2004
	en millones de US dólares					
TOTAL INGRESOS	2,212	3,448	3,839	4,572	4,771	5,181
Tributarios	1,059	1,887	2,370	2,748	2,790	3,167
A los bienes y servicios	573	927	1,477	1,749	1,764	1,922
IVA	449	779	1,340	1,529	1,583	1,720
ICE	124	148	137	220	181	202
A la renta	185	401	476	531	592	702
Al comercio internacional	233	453	373	419	382	455
Otros	67	106	44	48	52	89
No Tributarios	1,112	1,436	1,419	1,703	1,936	2,003
Petroleros	1,048	1,206	1,280	1,363	1,561	1,558
Por exportaciones	641	561	883	944	993	1,080
Por venta interna de derivados	407	644	397	419	568	478
Otros No Tributarios	64	230	139	340	375	445
Transferencias	41	125	50	122	45	10
	como porcentaje del PIB					
TOTAL INGRESOS	14.7	14.6	18.3	18.8	17.5	17.1
Tributarios	7.0	8.0	11.3	11.3	10.3	10.5
A los bienes y servicios	3.8	3.9	7.0	7.2	6.5	6.3
IVA	3.0	3.3	6.4	6.3	5.8	5.7
ICE	0.8	0.6	0.7	0.9	0.7	0.7
A la renta	1.2	1.7	2.3	2.2	2.2	2.3
Al comercio internacional	1.5	1.9	1.8	1.7	1.4	1.5
Otros	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3
No Tributarios	7.4	6.1	6.7	7.0	7.1	6.6
Petroleros	7.0	5.1	6.1	5.6	5.7	5.1
Por exportaciones	4.3	2.4	4.2	3.9	3.7	3.6
Por venta interna de derivados	2.7	2.7	1.9	1.7	2.1	1.6
Otros No Tributarios	0.4	1.0	0.7	1.4	1.4	1.5
Transferencias	0.3	0.5	0.2	0.5	0.2	0.0

Fuente: Banco Central del Ecuador.

En el SPNF los ingresos totales promedio crecieron de 24.4% del PIB entre 1990 y 1997, a 26.9% en 2004. Este salto, sin embargo, esconde el incremento significativo en los ingresos tributarios debido a una caída en el aporte de las empresas públicas y de los ingresos petroleros.

Los ingresos tributarios al nivel del SPNF crecieron de un promedio de 13.4% del PIB entre 1990 y 1997 a 19.2% en el año 2004. A este incremento contribuyeron todos los principales tributos y las aportaciones al sistema de seguridad social, el mismo que fue reformado íntegramente en 2001.

Cuadro 2
Ingresos del Sector Público No Financiero

	1993	1997	2001	2002	2003	2004
	en millones de US dólares					
INGRESOS TOTALES	3,441	4,713	4,942	6,271	6,908	8,151
Tributarios	1,877	3,134	3,484	4,695	5,090	5,799
A los bienes y servicios	574	927	1,593	1,887	1,980	2,161
IVA	449	779	1,456	1,667	1,737	1,891
ICE	124	148	137	220	243	270
A la renta	185	401	540	584	736	881
Al comercio internacional	214	420	354	414	396	454
Contribuciones a la Seguridad Social	370	455	455	767	900	1,038
Otros	30	60	27	7	0	2
No Tributarios	1,195	1,270	1,352	1,390	1,664	2,115
Petroleros	1,195	1,270	1,352	1,390	1,664	2,115
Por exportaciones	788	626	955	971	1,096	1,638
Por venta interna de derivados	407	644	397	419	568	478
Otros No Tributarios*	506	871	515	1,036	1,079	1,263
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	369	310	106	187	155	236
	como porcentaje del PIB					
INGRESOS TOTALES	22.9	19.9	23.5	25.8	25.4	26.9
Tributarios	12.5	13.3	16.6	19.3	18.7	19.2
A los bienes y servicios	3.8	3.9	7.6	7.8	7.3	7.1
IVA	3.0	3.3	6.9	6.9	6.4	6.2
ICE	0.8	0.6	0.7	0.9	0.9	0.9
A la renta	1.2	1.7	2.6	2.4	2.7	2.9
Al comercio internacional	1.4	1.8	1.7	1.7	1.5	1.5
Contribuciones a la Seguridad Social	2.5	1.9	2.2	3.2	3.3	3.4
Otros	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
No Tributarios	7.9	5.4	6.4	5.7	6.1	7.0
Petroleros	7.9	5.4	6.4	5.7	6.1	7.0
Por exportaciones	5.2	2.6	4.5	4.0	4.0	5.4
Por venta interna de derivados	2.7	2.7	1.9	1.7	2.1	1.6
Otros No Tributarios*	3.4	3.7	2.5	4.3	4.0	4.2
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	2.5	1.3	0.5	0.8	0.6	0.8

Notas: * Incluye impuestos locales, tasas, multas, tarifas, sellos y otros ingresos.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

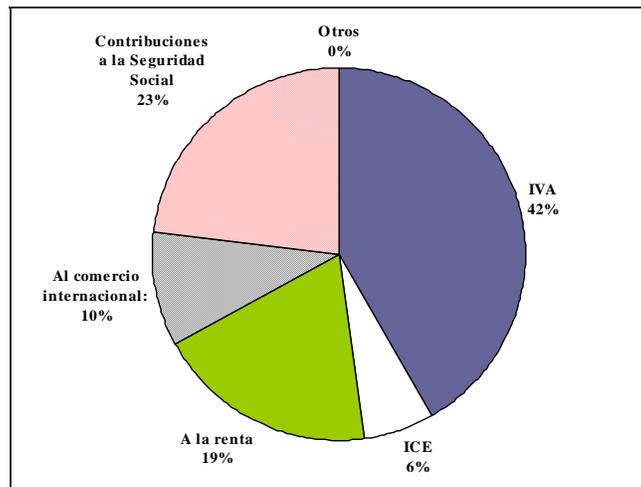
2.1.1 Estructura de los principales impuestos

Como se evidencia en el Cuadro 2, en las cuentas fiscales y, particularmente, en los ingresos tributarios, el impuesto al valor agregado (IVA) tiene un peso muy grande. En 2004, el IVA representó 42% de los ingresos tributarios totales del SPNF. Le siguieron las contribuciones a la seguridad social con el 23%. El impuesto a la renta (IR) aportó con el 19% de los ingresos tributarios del SPNF. Las tasas arancelarias sobre el comercio exterior contribuyeron con el 10% y el impuesto a los consumos especiales (ICE) aportó el 6% a los ingresos tributarios del SPNF. Cabe señalar que en esta estructura se excluyen los impuestos municipales y locales que están incluidos en la categoría “otros” entre los ingresos no tributarios².

² Además de los impuestos locales, este rubro incluye otro tipo de ingresos no tributarios relacionados a ingresos por uso, transferencias, utilidades de algunas entidades autónomas y otros. La información disponible del Banco Central del Ecuador no permite separar las partes tributarias de las no tributarias por lo que se las mantiene excluidas.

Gráfico 3

Distribución de los ingresos tributarios en el SPNF, 2004

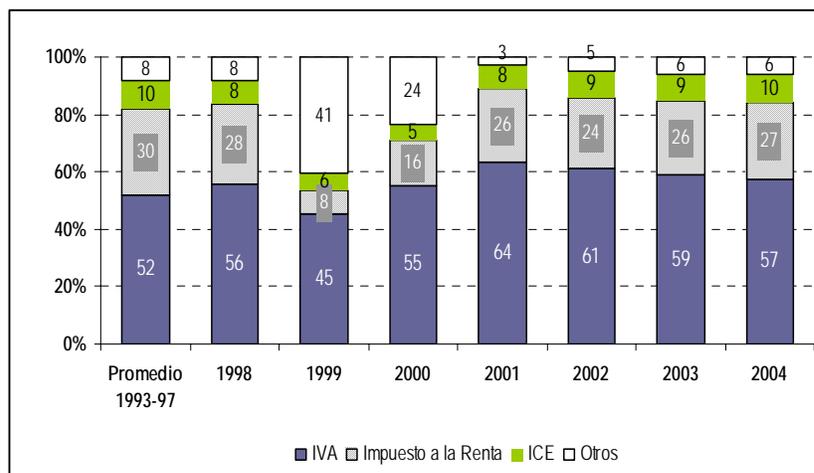


Fuente: Banco Central del Ecuador.

En términos de la recaudación de los impuestos nacionales, excluyendo los aportes al Instituto de Seguridad Social (IESS), la concentración del IVA es inclusive más notable. Este impuesto representó el 57% de la recaudación tributaria en 2004. Le siguieron con 27% el IR y con 10% el impuesto a los consumos especiales (ICE). Además, como lo muestra el Gráfico 4, esta estructura se ha mantenido en el tiempo a pesar del marcado incremento en la recaudación de todos los impuestos.

Gráfico 4

Estructura de la recaudación de los principales impuestos



Nota: En 1999, una reforma eliminó el impuesto a la renta entre enero y abril. En este tiempo y hasta el año 2000 estuvo vigente el impuesto a la circulación de capitales. Este fue eliminado en 2001. En 1999, también la economía cayó en su peor crisis de la historia cuando el PIB real se contrajo más del 6% y colapsó el sistema bancario.

Fuente: SRI. Elaboración del autor.

Esta alta dependencia de un impuesto indirecto genera controversia en el Ecuador, al igual que en otros países. La crítica es que el impuesto es pagado proporcionalmente más por la población pobre. Pero, aunque teóricamente y bajo ciertas circunstancias, esta presunción puede ser correcta, finalmente depende de cómo el impuesto está diseñado y aplicado. Por ello,

su incidencia o relativo peso entre diferentes estratos de la población debe ser esclarecido por la evidencia empírica, lo que es uno de los objetivos del presente estudio y que se investiga más adelante.

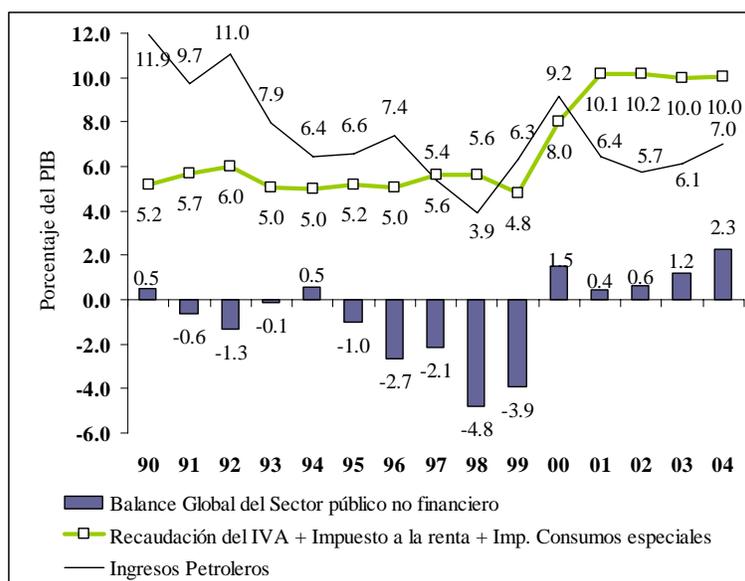
2.1.2 Los impuestos después de la creación del SRI

Antes de que se cree el Servicio de Rentas Internas (SRI) y éste empiece a operar, el Sector Público No Financiero presentó, entre 1990 y 1999, déficits en 8 de los 10 años, que promedian 2.1% del PIB (Gráfico 5). Solamente en dos años hubieron superávits de 0.5 % del PIB en cada uno de ellos. En el mismo período, la recaudación anual promedio de los tres principales impuestos que ahora están a cargo del SRI fue de 5.3% del PIB. Como se observa en el Gráfico 5, los ingresos tributarios eran estables pero demasiado bajos para compensar los decrecientes y volátiles ingresos petroleros sujetos al sube y baja de los precios. Esta característica causaba problemas no sólo macroeconómicos y en el manejo de las finanzas públicas sino también en el gasto hacia los servicios sociales. En los últimos años, esta situación ha sido, por fortuna, mejorada sustancialmente.

Jurídicamente, el SRI nace en diciembre de 1997, pero en la práctica los cambios tienen lugar a fines de 1998 y 1999. Durante los primeros ocho meses de vida, los activos y funcionarios de la antigua Dirección General de Rentas del Ministerio de Finanzas fueron traspasados al SRI. Evaluaciones de la idoneidad de los funcionarios realizadas por una empresa privada determinaron que más del 90% de los empleados no cumplían con los requisitos. Meses pasaron y luego de intentos para alterar las conclusiones de la evaluación nada se hizo debido a la expectativa de cambio de gobierno. En setiembre de 1998, el nuevo gobierno nombró un nuevo Director Ejecutivo. Desde ese momento el SRI nace en términos prácticos y paulatinamente mejora su infraestructura, cambia casi todo el personal, establece sistemas modernos de información de contribuyentes, dando lugar verdaderamente a una nueva institución. También en 1999, el SRI aportó en la elaboración de reformas legales que permitieron crear el Registro Único de Contribuyentes, reducir la maraña de exoneraciones y exenciones y establecer el sistema de facturación funcional, entre otros.

Gráfico 5

Crecimiento de la recaudación y los déficits fiscales



Fuente: SRI.

Cuadro 3
Recaudación antes y después del SRI

	Antes del SRI		Con el SRI		Diferencia % del PIB	Tasa de crecimiento entre los dos promedios % del PIB	Tasa de crecimiento nominal entre los dos promedios
	Promedio 1993-97		Promedio 2000-04				
	% PIB	ml. \$	% PIB	ml. \$			
RECAUDACIÓN TOTAL	6.0	1,181.9	10.9	2,603.5	4.9	82%	120%
Impuesto a la renta	1.8	352.8	2.6	637.2	0.8	45%	81%
Impuesto al valor agregado	3.1	613.0	6.5	1,545.8	3.4	109%	152%
Impuesto a los consumos especiales	0.6	120.3	0.9	225.3	0.3	50%	87%
Otros *	0.5	95.9	0.9	195.2	0.4	92%	104%

Los resultados son evidentes. En cinco años, el SRI aumentó las recaudaciones en 4.9 puntos del PIB, comparado con el promedio del período 1993-97, y que significa un aumento de 82%. Esto ha permitido que las cuentas fiscales hayan permanecido en superávit desde el año 2000, lo que ha contribuido a la estabilidad y a que el gasto social empiece a crecer.

Cuadro 4
Recaudación tributaria

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	En millones de dólares					
Recaudación total	1,377	1,658	2,285	2,754	2,974	3,346
Impuesto a la renta	112	264	584	671	759	908
Impuesto al valor agregado (IVA)	623	912	1,454	1,692	1,759	1,911
IVA de Operaciones Internas	393	546	902	1,052	1,137	1,168
Devoluciones IVA (a partir de Dic. 2000)	0	-12	-60	-75	-105	-122
IVA de Importaciones	230	378	612	715	727	866
Impuesto a los consumos especiales	81	89	181	257	278	322
ICE de Operaciones Internas	72	79	149	213	241	274
ICE de Importaciones	9	10	33	44	36	48
Impuesto a los vehículos motorizados	20	22	0	48	52	57
Otros *	496	338	8	5	0	0
Otros ingresos (multas, intereses y otros)	43	33	58	81	126	148
	Como porcentaje del PIB					
Recaudación total Neta	8.3	10.4	10.9	11.3	10.9	11.0
Impuesto a la renta	0.7	1.7	2.8	2.8	2.8	3.0
Impuesto al valor agregado (IVA)	3.7	5.7	6.9	7.0	6.5	6.3
IVA de Operaciones Internas	2.4	3.4	4.3	4.3	4.2	3.9
Devoluciones IVA (a partir de Dic. 2000)	0.0	-0.1	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4
IVA de Importaciones	1.4	2.4	2.9	2.9	2.7	2.9
Impuesto a los consumos especiales	0.5	0.6	0.9	1.1	1.0	1.1
ICE de Operaciones Internas	0.4	0.5	0.7	0.9	0.9	0.9
ICE de Importaciones	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2
Impuesto a los vehículos motorizados	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.2
Otros *	3.0	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros ingresos (multas, intereses y otros)	0.3	0.2	0.3	0.3	0.5	0.5

Notas: ** En 1999-2000 incluye ingresos del ICC (1%). Entre ene-abr de 1999, el impuesto a la renta fue eliminado y remplazado por el ICC.

Fuente: SRI.

La recaudación de todos los impuestos administrados por el SRI ha aumentado (Cuadro 4). El impuesto a la renta creció del promedio antes del SRI de 1.8% del PIB a 2.8% en 2004. El ICE ha aumentado de 0.6% del PIB a 1.1% del PIB en el mismo período. Sin duda, el mejor desempeño lo presentó el IVA con un destacable aumento de 110%; de 3.1% del PIB como promedio en los noventa, antes del SRI, a 6.3% en 2004. Como demuestra el Cuadro 5, este incremento es mucho mayor que el aumento en la tasa del impuesto, de 10% antes a 12% (*i.e.*, un incremento de 20%). Más aún, considerando indicadores más precisos de la eficiencia de recaudación, vemos que ésta ha aumentado en un 75%. Como referencia, eficiencia perfecta se obtendría si la Eficiencia "C_p" fuese igual a 100%. En la práctica, esto nunca será posible en el Ecuador debido a que muchos bienes y servicios están gravados con tarifa cero o están exentos.

Cuadro 5
Indicadores de eficiencia en la recaudación del IVA

	Promedio 1993-97	1999	2000	2001	2004	Diferencia entre 2004 y el promedio 1993-97	Cambio % entre 2004 y el promedio
Recaudación IVA / PIB	3.1	3.7	5.8	7.0	6.4	3.3	105%
Tasa nominal del IVA (en %)	10.0	10.0	12.0	12.3†	12.0	2.0	20%
Eficiencia "I" sobre Ingresos *	31%	37%	48%	58%	53%	22.0	71%
Eficiencia "C _T " sobre el consumo total **	39%	47%	66%	74%	71%	32.0	82%
Eficiencia "C _p " sobre el consumo privado***	46%	56%	76%	85%	81%	34.6	75%
Memo:							
IVA / Consumo Total	3.90	4.69	7.87	8.86	8.52	4.62	118%
IVA / Consumo Privado	4.60	5.58	9.08	10.16	9.68	5.07	110%

Notas: †En 2001, la tasa de 14% estuvo vigente durante dos meses del año. * Eficiencia "I" es la relación entre la recaudación real del IVA/PIB dividido por la tasa impositiva nominal. ** Eficiencia "CT" es la relación entre la recaudación del IVA como porcentaje del consumo total dividido por la tasa impositiva nominal. *** Eficiencia "Cp" es la relación entre la recaudación del IVA como porcentaje del consumo privado dividido por la tasa impositiva nominal.

Fuente: SRI y Banco Central del Ecuador. Cálculos del autor.

La labor del SRI en los últimos años ha permitido que el Estado mantenga sus cuentas relativamente sanas. También ha contribuido a crear conciencia de la tributación, fomentando una incipiente "cultura tributaria".

2.2 Gasto público

El gasto total del SPNF, sin contar la amortización de deuda, llegó, en 2004, a los \$7,467 millones o 24.7% del PIB. Así mismo, el gasto total del Gobierno Central fue de \$5,498 millones, equivalente a 18.2% del PIB. Entre los rubros económicos del gasto el que más pesa es el de remuneraciones, con el 37.3% del gasto total, seguido por el gasto de capital que representa el 25.4% del total.

Cuadro 6
Gastos del Gobierno Central

	1993	1997	2001	2002	2003	2004
en millones de US dólares						
TOTAL GASTOS	2,151	3,726	3,994	4,757	5,010	5,498
Gastos Corrientes	1,772	2,947	2,555	3,531	3,693	4,103
Intereses	502	939	938	823	827	814
Sueldos	893	1,369	1,088	1,672	1,864	2,049
Compra de bienes y servicios	86	209	122	318	329	363
Otros	34	9	300	351	257	286
Transferencias	258	421	107	366	416	591
Gastos de Capital	379	779	1,439	1,226	1,317	1,395
<i>Memo:</i>						
Gasto total SPNF	3,455	5,220	4,853	6,117	6,585	7,467
como porcentaje del PIB						
TOTAL GASTOS	14.3	15.8	19.0	19.6	18.4	18.2
Gastos Corrientes	11.8	12.5	12.2	14.5	13.6	13.5
Intereses	3.3	4.0	4.5	3.4	3.0	2.7
Sueldos	5.9	5.8	5.2	6.9	6.9	6.8
Compra de bienes y servicios	0.6	0.9	0.6	1.3	1.2	1.2
Otros	0.2	0.0	1.4	1.4	0.9	0.9
Transferencias	1.7	1.8	0.5	1.5	1.5	2.0
Gastos de Capital	2.5	3.3	6.8	5.0	4.8	4.6
<i>Memo:</i>						
Gasto total SPNF	22.9	22.1	23.1	25.2	24.2	24.7
como porcentaje del gasto total						
TOTAL GASTOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos Corrientes	82.4	79.1	64.0	74.2	73.7	74.6
Intereses	23.3	25.2	23.5	17.3	16.5	14.8
Sueldos	41.5	36.7	27.2	35.2	37.2	37.3
Compra de bienes y servicios	4.0	5.6	3.0	6.7	6.6	6.6
Otros	1.6	0.2	7.5	7.4	5.1	5.2
Transferencias	12.0	11.3	2.7	7.7	8.3	10.8
Gastos de Capital	17.6	20.9	36.0	25.8	26.3	25.4

Fuente: Banco Central del Ecuador.

2.2.1 Evolución del gasto del Gobierno Central, 2001-2004

En 2004, el gasto total del Gobierno Central, incluyendo el servicio de la deuda pública, bordeó los \$7,322 millones, que representan algo más del 24% del PIB. El componente más importante es servicios generales, que representa 38% del gasto del Gobierno Central. La mayoría de esto corresponde a remuneraciones y otros³. El segundo ítem de gasto corresponde al servicio de la deuda pública, el cual acoge 36% del gasto total⁴.

³ Servicios generales incluyen los gastos relacionados con las funciones legislativa y judicial, así como los relativos a la administración central y a los ministerios cuyo ámbito es de carácter general (Economía, Medio Ambiente, Gobierno, etc.).

⁴ La deuda pública presenta un salto en 2004 debido a que el gobierno realizó recompras de deuda con los nuevos excedentes petroleros. No obstante, la recompra de deuda interna no condujo a reducir el stock de la deuda porque el gobierno utilizó el mecanismo de recompra para apropiarse de los dineros depositados en un

Cuadro 7
Composición del Gasto del Gobierno Central

	2001	2002	2003	2004 (preliminar)
	En millones de dólares			
Gasto Total	5,489	5,506	6,116	7,323
Servicios Generales	2,240	2,000	2,276	2,781
<u>Gasto social</u>	<u>681</u>	<u>953</u>	<u>961</u>	<u>1,230</u>
Educación y Cultura	493	694	638	858
Salud y Desarrollo Comunal	189	259	323	371
Desarrollo Agropecuario	244	137	104	112
Transporte	196	218	188	343
Deuda Pública	1,828	2,020	2,370	2,652
Otros	298	178	217	205
	Porcentaje del total			
Servicios Generales	40.8	36.3	37.2	38.0
<u>Gasto social</u>	<u>12.4</u>	<u>17.3</u>	<u>15.7</u>	<u>16.8</u>
Educación y Cultura	9.0	12.6	10.4	11.7
Salud y Desarrollo Comunal	3.4	4.7	5.3	5.1
Desarrollo Agropecuario	4.4	2.5	1.7	1.5
Transporte	3.6	4.0	3.1	4.7
Deuda Pública	33.3	36.7	38.8	36.2
Otros	5.4	3.2	3.5	2.8
	Porcentaje del total			
Gasto Total	26.1	22.6	22.5	24.2
Servicios Generales	10.7	8.2	8.4	9.2
<u>Gasto social</u>	<u>3.2</u>	<u>3.9</u>	<u>3.5</u>	<u>4.1</u>
Educación y Cultura	2.3	2.9	2.3	2.8
Salud y Desarrollo Comunal	0.9	1.1	1.2	1.2
Desarrollo Agropecuario	1.2	0.6	0.4	0.4
Transporte	0.9	0.9	0.7	1.1
Deuda Pública	8.7	8.3	8.7	8.8
Otros	1.4	0.7	0.8	0.7

Nota: * Preliminares a diciembre.

Fuente: Banco Central del Ecuador: Información Estadística Mensual.

Entre 2001 y 2003, el gasto social del Gobierno Central representó el 15.5% del total (3.6% del PIB). En 2003, el gasto en educación representó el 10.4% del total (\$638.1 millones), y el de salud y bienestar social el 5.3% del total (\$322.5 millones). En 2004, también se observa un aumento en la participación del gasto total y del PIB.

Un rubro importante dentro del gasto social es el Bono de Desarrollo Humano que actualmente reciben un millón ciento sesenta y seis mil personas pobres, entre las cuales se encuentran las madres, los discapacitados y las personas de la tercera edad que viven en condiciones de pobreza. Entre 2003 y 2005, el gobierno ha destinado un promedio de \$195 millones anuales para financiar este bono.

Para obtener el valor del gasto social total del Gobierno Central es necesario extraer algunos rubros de la agrupación de “servicios generales”, porque ahí se incluye transferencias a entidades que ejecutan algunos programas sociales. El siguiente cuadro presenta el desglose del gasto social en 2003 que asciende a \$1,258 millones.

fondo petrolero al que no podía tener acceso. Con las recompras utilizó a otras entidades públicas para que estas reciclen los fondos hacia el Gobierno Central para ser utilizados como financiamiento.

Cuadro 8

Gasto social del Gobierno Central, 2003, millones de dólares

Concepto	Millones de dólares
Gasto Total	6,116
Deuda	2,370
Gasto del Gobierno Central excluyendo deuda	3,746
Transporte	188
Desarrollo Agropecuario	104
Otros	2,196
<u>Social</u>	<u>1,257.8</u>
Educación y cultura	638.1
Salud y Desarrollo Comunal	322.5
Bono de desarrollo humano	197.0
Programas sociales	100.2

En lo referente a las prestaciones sociales distintas de las del Gobierno Central, las más importantes provienen del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

En 2003, el IESS erogó \$609 millones en prestaciones resumidas en el cuadro siguiente. La más importante corresponde al pago de pensiones jubilares que forman parte del sistema de pensiones de reparto⁵. Para 2004, el valor ascendió a \$834 millones, el IESS; sin embargo, no ha publicado los detalles para ese año.

Cuadro 9

Prestaciones de la seguridad social, millones de dólares

Invalidez, vejez y muerte	424.6
Riesgos del trabajo	9.2
Seguro general de salud individual y familiar	161.3
Seguro social campesino	14.1
Total	609.2

⁵ En 2001, el país adoptó un sistema mixto de pensiones donde coexiste un sistema de reparto para las generaciones mayores de 50 años (en 2001) y uno de cuentas individuales de ahorro para los menores de 40 años. Las generaciones intermedias pueden elegir a cual sistema pertenecer. Sin embargo, decisiones del Tribunal Constitucional y reformas posteriores han eliminado prácticamente la posibilidad de implementar el sistema de cuentas individuales.

3. METODOLOGÍA Y DATOS EN LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

El análisis de la incidencia de los impuestos tiene como objetivo investigar quién finalmente paga un impuesto o sobre quién recae la carga del impuesto. El interés detrás de la incidencia es hacer una evaluación sobre la justicia tributaria, ya que existen diferentes concepciones acerca de cómo debería estar distribuida la carga tributaria en una sociedad. Una concepción, la de justicia vertical, considera equitativo que la carga tributaria sea diferente para los individuos de distintas características, como ingresos, riqueza, bienestar, etc. El ejemplo más común de la aplicación de esta noción de justicia tributaria se observa en el diseño de impuesto a la renta de las personas, donde se fijan tasas impositivas crecientes para los individuos de mayores ingresos. Este diseño progresivo del impuesto a la renta, que es considerado generalmente “justo”, nace de la noción de la equidad vertical.

La otra noción de justicia denominada “equidad horizontal” contrasta con la anterior al considerar un impuesto justo cuando éste no diferencia entre las personas por sus características. Por ejemplo, al aplicar un impuesto de tasa fija a las ventas o al valor agregado, el impuesto no discrimina a los consumidores por su condición económica, social, cultural, etc.⁶. La equidad horizontal también considera que todo ciudadano debe contribuir al financiamiento de los servicios públicos, de manera que diferenciar a los ciudadanos sería injusto. Por ejemplo, al diferenciar en términos de la renta, puede suceder que muchos individuos que no reciben ingresos gravables no paguen impuestos, a la vez de que sí gozan de los bienes y servicios públicos.

Las dos nociones de equidad tributaria no son reconciliables *a priori* para evaluar un tributo específico, ya que, un impuesto que es equitativo en términos horizontales no puede serlo a la vez en términos verticales. Esta dicotomía, sin embargo, no se aplica necesariamente al conjunto de impuestos que conforman todo el sistema tributario, ya que éste puede contener algunos impuestos equitativos horizontalmente y otros verticalmente. Así, un sistema diseñado y aplicado apropiadamente puede combinar los dos conceptos de equidad para generar condiciones generales del sistema que proyecte un sentido de justicia tributaria global.

El estudio de la incidencia tributaria tiene como objetivo investigar cómo efectivamente recae la carga tributaria en los individuos para evaluar la justicia tributaria, ya que es posible que en la práctica el objetivo original de un impuesto sea desvirtuado. Esto es de sumo interés, porque más allá de lo que estipule una ley que define estatutariamente un impuesto, son las

⁶ Ver capítulo 16 de Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público* (segunda edición, 1986). Barcelona, España: Antoni Bosch, 1995.

condiciones económicas, como la distribución original de los ingresos o de la riqueza, así como las características de los mercados, los que en realidad determinan sobre quién recae el impuesto. Tanto productores como consumidores pueden trasladar la carga de un impuesto, dependiendo de las elasticidades de la demanda y oferta del producto gravado. Así por ejemplo, el IVA, legalmente grava el valor que cada productor añade en cada etapa de la cadena de producción. El vendedor final es generalmente responsable de pagar el impuesto al fisco. Sin embargo, si la oferta del producto es altamente elástica o la demanda es bastante inelástica, el vendedor va a poder pasar el impuesto a los consumidores quienes pagarán un precio más alto debido al impuesto.

Sin entrar a identificar las funciones y ofertas de todos los productos, lo que sería una tarea titánica e impráctica, es posible estimar la incidencia efectiva de los impuestos indirectamente. En esta sección, se analizan los diferentes tributos vigentes en el Ecuador y su incidencia en la renta y consumo de los contribuyentes, así como la metodología que se aplica para las mediciones de la incidencia tributaria.

3.1 Marco metodológico

El análisis de incidencia tiene como fin analizar quiénes pagan los impuestos y si éstos son progresivos, regresivos o proporcionales. Para eso se hace necesario definir la tasa media efectiva de pago en función de los componentes del impuesto. Las personas pagan una tasa (t) que grava la base imponible (b) compuesta de un vector de bienes y servicios adquiridos o producidos:

$$(1) \quad T = t \times \vec{b}$$

A nivel general, el monto pagado de impuestos por un contribuyente puede estar sujeto a exenciones y evasión sobre algunas b_i . Para propósitos de medición y análisis de la carga tributaria global de un individuo es necesario utilizar una medida agregada de la base de *comparación del bienestar* (B). También es necesario determinar una medida implícita del monto destinado al pago del impuesto; la tasa media o implícita.

$$(2) \quad t_m = T/B$$

Por el momento, dejando en abstracción la base, B , podemos decir que si la tasa media (t_m) crece cuando aumenta B ($\partial t_m(B)/\partial B > 0$) entonces el impuesto es progresivo; si la tasa media no cambia ante variaciones de la base ($\partial t_m(B)/\partial B = 0$), se dice que es proporcional; y si la tasa media decrece ($\partial t_m(B)/\partial B < 0$), se habla de un impuesto regresivo.

De acuerdo a esta definición, cualquier gravamen puede ser diseñado para que sea progresivo, regresivo o proporcional sin que sea posible hacer afirmaciones sobre la equidad. Por ejemplo, el impuesto a la renta está diseñado en forma progresiva, porque la tasa marginal aumenta cuando su base (b), la renta, es mayor. Si posteriormente comparamos el pago del impuesto t_m con el ingreso, se esperaría que la t_m presente una tendencia positiva. Es decir, que el impuesto sea progresivo. Por ello, para analizar la incidencia en un contexto de equidad de los impuestos es crucial definir también la base B .

Conceptualmente el criterio universal para relacionar la t_m es el bienestar. En la práctica encontramos la dificultad de cómo definir y medir el bienestar. Es común simplificar al nivel del bienestar mediante algún indicador de ingreso debido a que éste es finalmente el mecanismo que permite adquirir bienes y servicios que proveen el bienestar. Pero se puede argumentar que la utilización del ingreso corriente puede causar distorsiones por las diferencias que pueden surgir entre ingresos transitorios y el ingreso permanente de las personas. Sería

ideal contar con mediciones precisas de los ingresos permanentes, pero al igual que el concepto de la riqueza, éste también es complicado de medir en la práctica. Esto lleva a que se sugiera utilizar al consumo o gasto corriente como un *proxy* de los ingresos permanentes debido a que el patrón de consumo tiende a ser más estable y a responder a variaciones en el ingreso permanente de mayor manera que a los ingresos corrientes.

En términos generales, existen argumentos a favor y en contra de utilizar a los ingresos corrientes, a los gastos corrientes o estimaciones de los ingresos permanentes y diferentes estudios que justifican en estos argumentos.⁷ Por ejemplo, para Ecuador, Molina, Nuñez y Ricaurte (2000) evalúan el IVA con respecto a los ingresos de los hogares utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos 1994-95 (ENIGHU 94-95). Ellos encuentran que el IVA hasta el año 2000 presenta evidencia de ser regresivo en promedio, pero que sería proporcional para los hogares de ingresos medios. Roca y Vallerino (2003) encuentran resultados similares para el IVA utilizando otra fuente, la Encuesta de Condiciones de Vida 1998-1999 (ECV 98-99), y aplicando ajustes por equivalencias de adultos a los ingresos per cápita⁸.

A nuestro conocer, no se han realizado estudios de la incidencia tributaria utilizando como medida de bienestar al consumo o gasto per cápita de los hogares. Para algunos, el consumo puede ser un mejor indicador de la riqueza que los ingresos permanentes. En este estudio se opta por contrastar el pago de los impuestos y el beneficio de los programas sociales, principalmente con el consumo. No obstante, también se presenta los resultados del análisis con respecto a los ingresos, lo que permite comparar los resultados.

3.2 Indicadores de progresión y distribución de las cargas tributarias

Se calculan varios indicadores para analizar la incidencia de los impuestos. La progresividad y regresividad de los impuestos se analiza mediante el análisis de la tasa media o implícita. Se evalúa la tendencia de la tasa media entre los deciles de los hogares gráficamente. También se realiza pruebas estadísticas de las tendencias obtenidas.

Mediante curvas de Lorenz y el coeficiente de Gini (G) se analiza cuál es el impacto de los impuestos en la distribución del consumo (c) y del ingreso (y) de los hogares. Se calcula el “Cuasi-Gini” (G_I), que mide la concentración de impuesto efectivo per cápita. Para determinar el grado de progresividad y regresividad de los impuestos se utiliza el índice de Kakwani (K). El K es igual a la diferencia entre G y G_I , usando como referencia tanto el Gini del consumo (G_c) como del ingreso (G_y). Cuando el índice Kakwani es positivo, el impuesto sería progresivo.⁹ También se calcula el índice de Reynolds & Smolensky ($R \& S$) resultado de estimar la curva de Lorenz y Cuasi-Gini respectivo del consumo antes y después del impuesto. Así el $R\&S$ es igual a la diferencia entre el (G_c) o (G_y) y el Gini después del impuesto ($G_{c,i}$) como del ingreso ($G_{y,i}$). Cuando el resultado del $R\&S$ es positivo el impuesto sería progresivo. Además, el $R\&S$ demuestra cuan grande es el peso del impuesto en la distribución del consumo o ingresos.

3.3 Los datos

La fuente principal para investigar la incidencia es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos 2003-2004 (ENIGHU) levantada recientemente por el Instituto Nacional

⁷ Ver Molina, Nuñez y Ricaurte (2000), Roca y Vallerino (2003), Jenkins y Kuo (2004), Haughton (2004).

⁸ Ellos también analizan la incidencia del ICE y del impuesto a la renta con resultados interesantes que resaltan el peso preponderante que tiene la inmensa desigualdad de la distribución de la renta en el país.

⁹ Ver Haughton (2005) para más detalles.

de Estadística y Censos de Ecuador (INEC)¹⁰ entre febrero 2003 – enero 2004. El INEC encuestó a 11,256 hogares del área urbana de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y otras del resto de la costa y de la sierra, que representan 7,759,774 personas de una población nacional de 12.7 millones. Una importante limitación de la ENIGHU es que sólo se considera a la población urbana, que según el Censo de 2001 representa el 61% de la población total. Tampoco existe, a nuestro conocer, ninguna encuesta de las condiciones de vida o de ingresos y gastos para las áreas rurales¹¹. Por ello, ni siquiera es factible hacer una expansión confiable de la ENIGHU a nivel nacional¹².

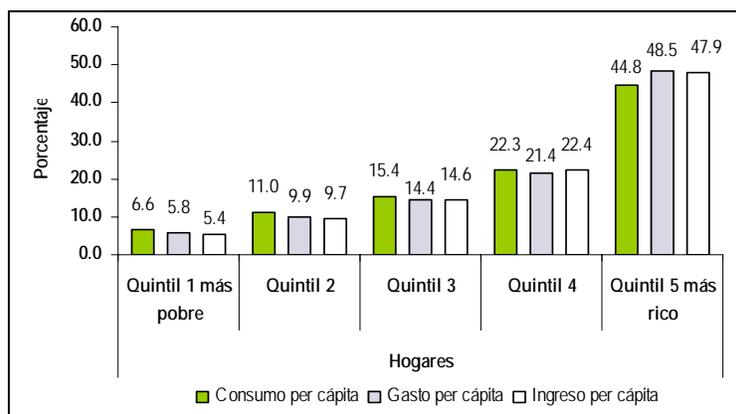
La ENIGHU recoge información detallada sobre los ingresos totales y sus fuentes, los gastos totales y su detalle a nivel de producto. Para el estudio fue posible obtener la información detallada de los ingresos y gastos agrupados por deciles de ingreso y gastos del hogar. Esto facilita la estimación del pago de los impuestos indirectos mediante la determinación de los bienes y servicios gravados. Para el caso de los impuestos directos, como el impuesto a la renta y la contribución al sistema de seguridad social, la ENIGHU obtiene respuestas concretas de los perceptores de los hogares. Una de las limitaciones de la ENIGHU, aparte de no abarcar a la población rural, es que no obtiene información sobre los beneficios provenientes de los programas y políticas públicas, como sí ocurre en las encuestas de condiciones de vida. No obstante, sí es posible analizar uno de los programas de asistencia directa subsidiada más importantes como es el Bono de Desarrollo Humano, conocido también como “Bono Solidario”. Además, la encuesta de hogares también pregunta sobre pensiones jubilares, las cuales, en el Ecuador, constituyen una política social en el sentido de que los recursos provienen de las contribuciones de los empleados y empleadores actuales, y del aporte en un 40% de los recursos fiscales.

3.4 Distribución del ingreso, consumo y gasto de los hogares

Los resultados oficiales de la ENIGHU muestran un marcado sesgo en la distribución de la renta y del consumo. El 20% de los hogares más ricos recibe el 47.9% del ingreso per cápita mientras el 20% más pobre recibe el 5.4%. El consumo es ligeramente mejor distribuido ya que en los hogares con el quintil más bajo representa 6.6% comparado con el 44.8% para el quintil más alto.

Gráfico 6

Concentración del ingreso, gasto y consumo según INEC



Fuente: ENIGHU, INEC.

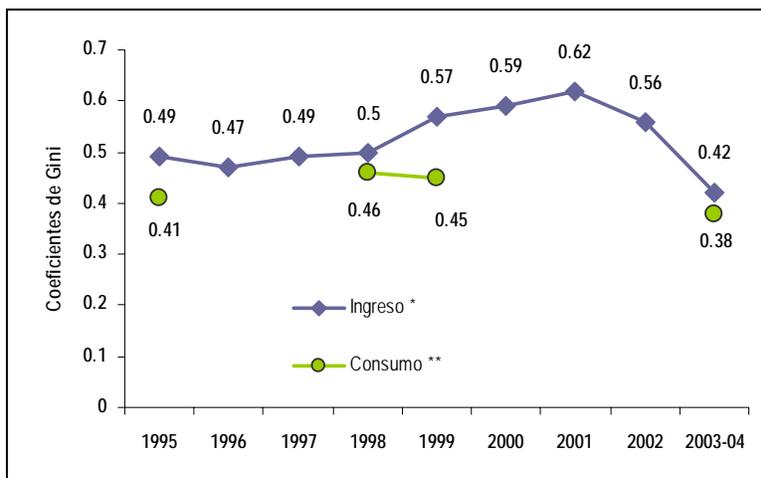
¹⁰ Esta fuente difiere de la Encuesta de Condiciones de Vida 1998-1999 (ECV 98-99) utilizada por Roca y Vallarino (2003).

¹¹ El INEC está preparando una encuesta para el año 2006.

¹² Sería posible hacer una expansión hacia el ingreso y consumo nacional a partir de las Cuentas Nacionales. Pero esto no aportaría con información adicional de la distribución de la renta, gasto o carga tributaria.

Organizado por las proporciones acumuladas de la población y del ingreso, el coeficiente de Gini generado es 0.42, uno de los más altos de la región. Empero, comparado con los años anteriores, este es el coeficiente más bajo desde 1995 (Gráfico 7). Así mismo, el Gini para las proporciones acumuladas del consumo es 0.38 y para el gasto 0.40.

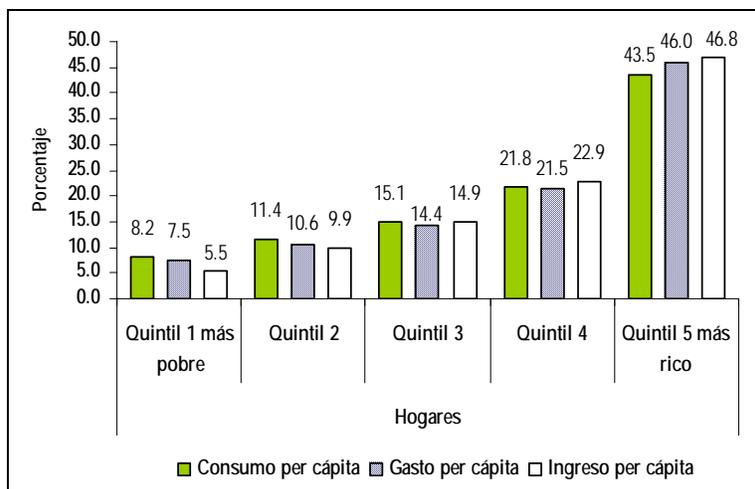
Gráfico 7
Concentración del ingreso, gasto y consumo según INEC



Fuente: * 1995 - 2002; SIISE sobre la base de Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), ejecutadas por el INEC. 2003 - 2004; INEC sobre la base de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos (ENIGHU). ** 1995 - 1999; SIISE sobre la base de Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) Segunda, Tercera y Cuarta Ronda ejecutadas por el INEC. 2003 - 2004; INEC sobre la base de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos (ENIGHU).

Con los datos entregados por el INEC, ordenados por decil de gasto per cápita en los hogares y por decil de ingreso per cápita, se calcula la distribución por quintiles que se presenta en el Gráfico 8. La distribución es bastante similar a aquella del INEC (ver Gráfico 6), aunque como ocurre comúnmente al trabajar con datos agregados, la concentración es algo menor.

Gráfico 8
Estimados de la concentración del ingreso, gasto y consumo

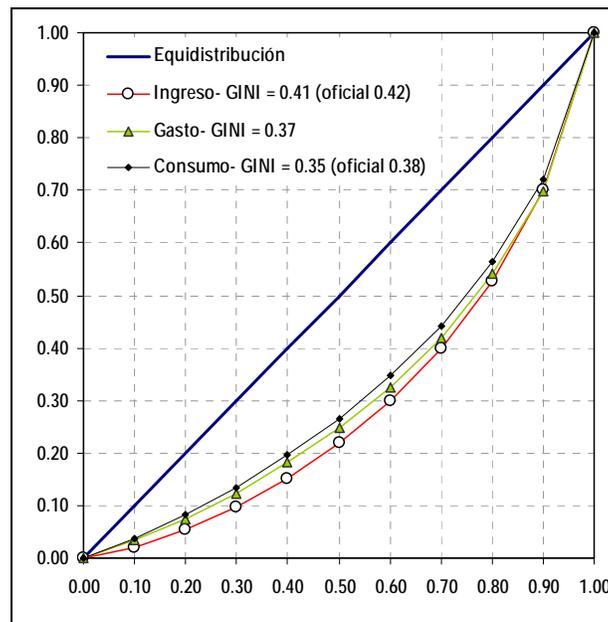


Fuente: Datos agregados por deciles a partir de la ENIGHU, INEC.

Con esta misma información se estima las correspondientes curvas de Lorenz y los coeficientes de Gini. Como precisa el Gráfico 9, los coeficientes de Gini estimados son apenas inferiores a los oficiales, esto es resultado de que en este estudio se trabaja con datos agregados por deciles. Así, el Gini del ingreso estimado es 0.41 comparado con el valor del INEC de 0.42, mientras el Gini del consumo estimado es 0.35 comparado con el oficial de 0.38.

Gráfico 9

Curvas de Lorenz y coeficientes de Gini estimados



Fuente: INEC. Calculado por el autor.

4. INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

Con la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos, descrita en la sección anterior, se procede a analizar la incidencia del impuesto al valor agregado, impuesto a la renta de las personas naturales, el impuesto a los consumos especiales, del (impuesto) aporte al sistema de seguridad social, y de un agregado de otros impuestos que la ENIGHU recoge. Al final, se agregan todos estos impuestos para llegar a una conclusión general del sistema tributario.

4.1 Incidencia del impuesto al valor agregado (IVA)

Como se detalló anteriormente, el impuesto al valor agregado (IVA) es el impuesto de mayor recaudación en el país. En 2003, el IVA recaudó \$1,759 millones,¹³ equivalente al 59% de la recaudación tributaria, sin incluir las contribuciones a la seguridad social.

Cuadro 10

Recaudación del IVA en 2003, millones de dólares

Recaudación Tributaria Total (incluyendo contribuciones al Seguro Social)	3,573	
Recaudación Tributaria Total	2,975	100%
Recaudación IVA Total	1,759	59%
Recaudación IVA Operaciones Internas	1,137	38%
<i>Memo:</i>		
IVA interno en zonas urbanas *	839	28%

Fuente: SRI. *Estimado por el autor basándose en la información de la recaudación del IVA a nivel provincial, tomando en cuenta la proporción de población urbana y rural en cada provincia.

4.1.1. Detalles del impuesto

El impuesto grava a casi todos los bienes y servicios con una tarifa de 12%, con excepción de algunos gravados con tarifa cero (Ver sección 7.3).

En general, se aplica tarifa cero a los productos alimenticios en estado natural, es decir, que no hayan sido objeto de elaboración, proceso o tratamiento que signifique modificación de su naturaleza. También a los insumos agrícolas, medicamentos, papel periódico, periódicos,

¹³ Entre febrero 2003 y enero 2004, lapso que coincide con los meses de ejecución de la ENIGHU, el IVA recaudó \$1,755 millones de dólares.

revistas y libros; a los que se exporten; y, a los que introduzcan al país los diplomáticos. Los servicios de transporte, de salud, de vivienda y los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y recolección de basura también están gravados con tarifa cero, al igual que la educación, servicios religiosos, financieros y otros.

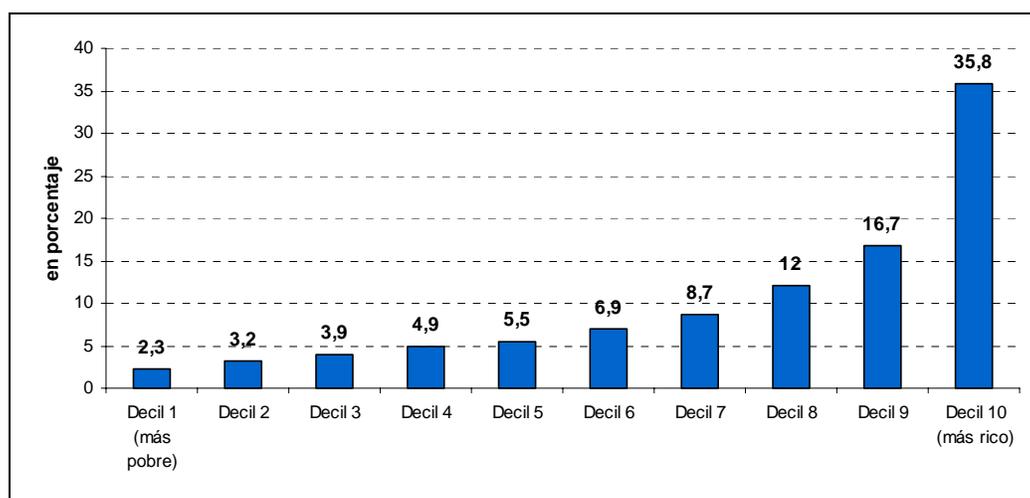
4.1.2. Resultados

Para estimar el pago efectivo de los impuestos de las personas y hogares, se dedujo el pago de impuestos para cada rubro de gasto aplicando las tasas impositivas respectivas (12% ó 0%). Con este procedimiento de la ENIGHU, se estima un pago del IVA por \$604.14 millones, equivalente al 34% del total cobrado por el SRI en el período de la encuesta (febrero 2003-enero 2004), y equivalente al 53% del IVA interno¹⁴. Además, si reconocemos que la ENIGHU refleja sólo la actividad de los hogares urbanos, el pago estimado del IVA debería ser contrastado con el pago del IVA en zonas urbanas, en cuyo caso el IVA pagado estimado de la ENIGHU representa el 72% del IVA “urbano”.

Analizando la distribución del pago de IVA por decil de gasto per cápita, se puede determinar que el decil más rico de los hogares paga 15 veces más IVA que el decil de hogares con menores ingresos¹⁵. Además, el pago del IVA aumenta gradualmente del primer al noveno decil, mientras que se observa un salto de éste al decil 10.

Gráfico 10

Distribución del pago IVA por decil de gasto per cápita



¹⁴ El IVA interno es un mejor indicador del pago del impuesto por los hogares, debido a que, en general, los hogares no son importadores directos de bienes y servicios para el consumo. Además, una gran proporción del IVA cobrado por importaciones es pagado por insumos dirigidos a la producción de bienes para la exportación o para el sector público. En estos casos, los hogares no consumen los bienes importados y, por lo tanto, la estimación del impuesto a partir de la encuesta de hogares deberá ser inferior al total. En principio, el pago del IVA en la mayoría de los insumos importados para la exportación o producción debería ser deducible, pero ello supone un funcionamiento perfecto de la cadena de cruce de cuentas en el proceso productivo. Cuando exportadores sub-reportan los valores de las exportaciones, por ejemplo sirviéndose de precios de transferencias, es posible que no logren cruzar o descontar todos sus gastos, lo que demandaría que ellos asuman el IVA. Esta es una práctica común para eludir, en unos casos y evadir en otros, el pago del impuesto a la renta cuya tasa es 25% para las empresas, además del reparto obligatorio del 15% de las utilidades a los empleados.

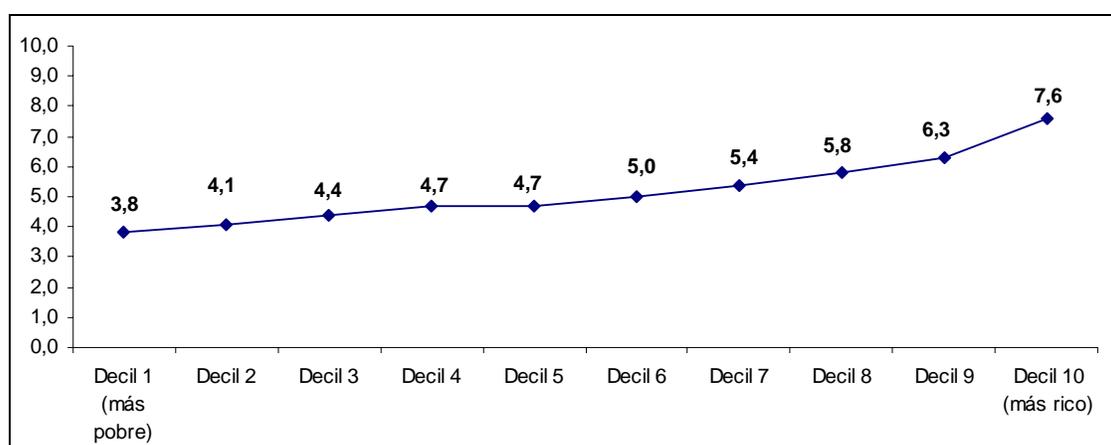
¹⁵ Cabe destacar que esta relación es bastante menor que lo que otros estudiosos como Molina, *et al.*, han encontrado para el Ecuador. Esto hace pensar que buena parte de la subdeclaración podría estar concentrada en los deciles más altos e implicaría subdeclaración de los gastos de los hogares en estos estratos.

Es decir, se observa claramente (Gráfico 10) que en el Ecuador los hogares con mayor gasto per cápita pagan más IVA. Pero el hecho de que el 20% de los hogares paguen el 35,8% del impuesto no es suficiente como para concluir que el impuesto es progresivo. Se necesita también determinar cuán grande es la carga de ese pago con relación a sus respectivos niveles de ingreso o consumo.

La carga de IVA en el hogar está dada por tasa media o efectiva del impuesto que relaciona el pago del impuesto con el consumo en cada decil. Con ésta podemos observar una clara tendencia positiva (Gráfico 11), lo que sugiere que el IVA es un impuesto progresivo con respecto al consumo del hogar. La tendencia positiva es estadísticamente significativa al 1%¹⁶. Los hogares con niveles de consumo per cápita bajos pagan menos IVA, con relación a su nivel de consumo, que los hogares más ricos.

Gráfico 11

Tasa efectiva media del IVA por decil de consumo per cápita



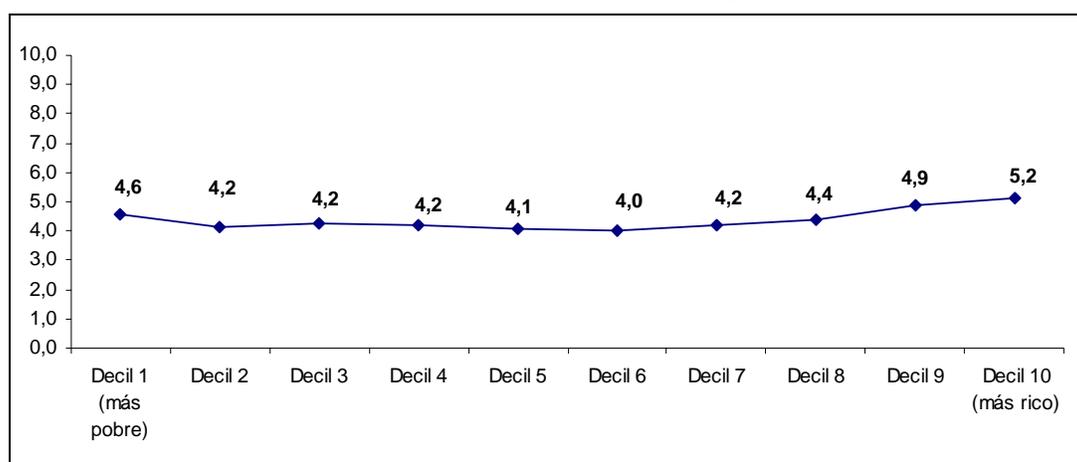
Al contrastar la tasa media del IVA, definida con relación al ingreso, la tendencia progresiva es menos evidente (Gráfico 12). De hecho, la relación IVA/ingresos de los hogares en el decil 10 es apenas 1.2 veces la del decil 1, comparado con 1.8 veces cuando se analiza la relación IVA/consumo. Estadísticamente no es posible concluir que el IVA es progresivo¹⁷. Más bien, los resultados a partir del análisis de la tendencia de la tasa media del impuesto, sugieren que el IVA es proporcional con relación a los ingresos, a pesar de que el gráfico sugiere leves diferencias entre los deciles. Así, la relación IVA/ingresos en el decil 1 (4.6%) es mayor que el promedio de los deciles 2 al 9 (4.2%) mientras que el decil más rico presenta la tasa más alta (5.2%).

¹⁶ La significación estadística se prueba de dos maneras. En una, se hace una regresión de la tasa media contra una variable de tendencia lineal. Se obtiene que el coeficiente de la tendencia es positivo (0.24) y el *p-value* es 0.000. En la otra, se hace pruebas *t* de diferencia de medias entre los deciles bajos, medios y altos. Se obtiene que, tanto el promedio de los deciles del 1 al 3 como del 1 al 7 son estadísticamente menores que el promedio de los deciles 8 al 10. Cabe reconocer que en ambos procedimientos los grados de libertad son bajos, no obstante los resultados son consistentes y concuerdan con los otros análisis respecto del impuesto.

¹⁷ Al realizar una regresión de la tasa media contra una variable de tendencia lineal, se obtiene que el coeficiente de la tendencia es positivo (0.06) y el *p-value* es 0.12, es decir, no es significativo ni siquiera al 10%. También, al realizar pruebas *t* de diferencia de medias entre los deciles bajos, medios y altos. Se obtiene que, tanto el promedio de los deciles del 1 al 3 y del 1 al 7 son estadísticamente indiferentes al promedio de los deciles 8 al 10 (al 10% de significación). Tampoco hay diferencia estadística al dividir los deciles (de pobres) del 1 al 4 y del 6 al 10 (no pobres).

Gráfico 12

Tasa efectiva media del IVA por decil de ingreso per cápita



El Cuadro 11 resume los resultados del análisis de la tasa media del IVA con respecto al ingreso y al consumo.

Cuadro 11

Cuadro de resumen de la incidencia del IVA

	Impuesto/ Consumo *	Impuesto/ Ingreso **
Distribución de cargas		
Decil 1 (más pobre)	3.78	4.59
Decil 2	4.11	4.15
Decil 3	4.37	4.23
Decil 4	4.66	4.22
Decil 5	4.73	4.08
Decil 6	4.96	4.02
Decil 7	5.36	4.20
Decil 8	5.78	4.36
Decil 9	6.31	4.89
Decil 10 (más rico)	7.57	5.15
Efectos distributivos		
	Consumo	Ingreso
Gini antes de impuesto	0.346	0.408
Gini después de impuesto	0.339	0.406
Cuasi-Gini (del impuesto)	0.452	0.445
Kakwani (si > 0 = progresivo)	0.106	0.038
R&S (si > 0 = progresivo)	0.007	0.002

Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

En la parte inferior del Cuadro 11 se presentan los índices para el análisis distributivo del IVA. Estos índices permiten analizar cómo el impuesto incide en la distribución del consumo y del ingreso de los hogares. El primer indicador es el Gini del consumo y del ingreso, mencionados anteriormente de 0.35 y 0.41, respectivamente. El segundo índice es el Gini del consumo y del ingreso después del impuesto. Al restar el pago del impuesto del consumo y del ingreso original, se puede observar que el impuesto contribuye a mejorar la distribución del consumo y del ingreso. Esto se constata mediante el signo positivo de indicador Reynolds & Smolensky (R&S). Llegamos a la misma conclusión al analizar el valor de 0.452 para el Cuasi-Gini,

calculado para el IVA efectivamente pagado. Éste indica que la distribución del IVA es menos equitativa que la distribución del consumo antes del impuesto (0.346). Dado que los hogares más ricos pagan en IVA una proporción de su consumo mayor, el impuesto contribuye a mejorar la distribución del consumo.

En resumen, el IVA es un impuesto progresivo cuando la carga tributaria es analizada con respecto al consumo y proporcional con respecto al ingreso. Sin embargo, el impuesto claramente contribuye a reducir la inequidad, puesto que la distribución tanto del consumo per cápita como la de los ingresos per cápita mejora después de la aplicación del impuesto.

Estos resultados contrastan con los resultados de estudios anteriores que utilizaron datos de 1999 y de 1995, donde se encontraba evidencia de que el IVA presentaba características regresivas con respecto al ingreso. Varios factores pueden explicar la diferencia con los resultados de este trabajo. En primer lugar, la ENIGHU reciente revela una mejora importante en la distribución del ingreso y del consumo comparado con la ENIGHU de 1994-95 utilizada por Molina, Núñez y Ricaurte (2001). En términos generales, por sí sola, la mejor distribución de ingresos debería reducir el grado de regresividad del impuesto.¹⁸ Algo similar se puede decir de la diferencia con Roca y Vallarino (2003), quienes concluyeron que el IVA era regresivo utilizando la Encuesta de Condiciones de Vida 1998-1999.¹⁹

En segundo lugar, en los años transcurridos entre la ENIGHU94-95 y la ECV98-99, y la encuesta de 2003-04 utilizada en este estudio, se han dado muchos cambios económicos importantes que pueden incidir en los resultados. Actualmente, la economía está dolarizada, lo que ha generado estabilidad de precios y, junto con otras políticas y factores, ha permitido un incremento importante en el poder adquisitivo del salario mínimo, el cual es recibido por cerca del 68% de los trabajadores. Desde la ENIGHU94-95 hasta la ENIGHU03-04 el salario mínimo promedio real ha aumentado 19%, mientras que desde la ECV98-99 el aumento es de 10%. Es decir, que el ingreso de los hogares más pobres ha superado el incremento de los precios. Esta tendencia coincide con una disminución de casi el 40% de la proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza, según el SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Socio-Económicos).

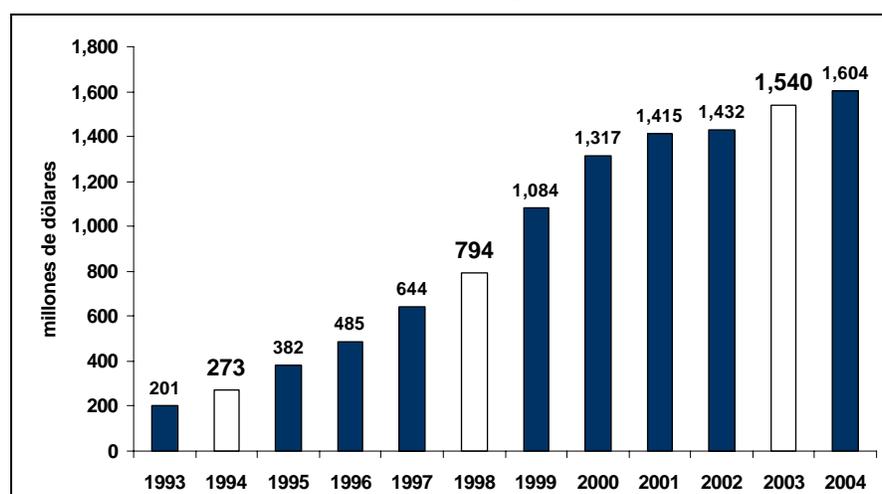
En los últimos 10 años, los hogares de ingresos bajos y medios también se han beneficiado de un crecimiento sostenido en las remesas enviadas por familiares emigrantes (Gráfico 13). En 2003, según el Banco Central, las remesas recibidas alcanzaron \$1,540 millones, comparado con \$273 millones en 1994 y \$794 millones en 1998. Según Solimano (2003), la mayoría de las remesas son recibidas por los hogares de ingresos medios, lo que podemos confirmar con los datos reportados en la ENIGHU para las remesas del extranjero. El 74% de las transferencias del exterior fueron recibidas por los hogares entre los deciles 5 y 9. El hecho que estos hogares estén recibiendo casi todos los ingentes recursos del exterior, nos lleva a considerar que ello tiene que haber contribuido a mejorar la distribución del ingreso y consumo de los hogares, y con ello sus cargas tributarias.

¹⁸ Ellos evaluaron la distribución de la carga del IVA con la estructura legal, tasa y exenciones actuales, sobre la base de la ENIGHU de 1994-95.

¹⁹ La metodología aquí aplicada no es directamente comparable con la de Roca y Vallarino porque ellos realizan ajustes por equivalencias de adultos a los ingresos per cápita. Esto les genera coeficientes de Gini del ingreso muy superiores a los oficiales o los aquí presentados. No obstante, los ajustes son aplicados a los datos originales de la ECV98-99, cuando el Gini del ingreso calculado por el INEC era 0.57, el cual reflejaba parcialmente una situación atípica debido a que en 1999 Ecuador sufría la peor crisis económica de su historia.

Gráfico 13

Remesas recibidas de los emigrantes ecuatorianos



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Desde los estudios mencionados, también han surgido importantes cambios tributarios como la creación del SRI, aplicación de nuevas normativas de facturación y mejor cobranza de impuestos. Estos factores han cambiado una situación especial donde ha crecido enormemente la cobranza de los impuestos, especialmente a los contribuyentes formales, quienes típicamente pertenecen a los hogares de mayores ingresos. Ello nos lleva a pensar que con el aumento en la eficiencia de recaudación tributaria (sección 2), los hogares más ricos de la población tienen que haber visto crecer su carga tributaria.

Todos estos factores concuerdan con los resultados encontrados a partir de la ENIGHU. Si la pobreza ha disminuido, los salarios mínimos han crecido más que la inflación y si los hogares de ingresos medios tienen bastante más ingresos provenientes de las remesas, es muy probable que la distribución de la renta y del consumo haya mejorado. Siendo así, cualquier grado de regresividad del IVA será menor. Por el lado tributario, dado que son los hogares más ricos quienes típicamente consumen en establecimientos formales, donde el SRI hace cumplir estrictamente las normas de facturación, tiene sentido el resultado que ellos ahora estén pagando más IVA que en años anteriores²⁰.

4.2 Incidencia del impuesto a la renta de las personas naturales

Este impuesto recae sobre la renta que obtienen las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras, y es el segundo impuesto más importante en términos de recaudación después del IVA.

4.2.1 Detalles del impuesto a la renta

Para efectos del impuesto se considera renta a:

- Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso, bien sea que provengan del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y,

²⁰ La mejor aplicación de las leyes tributarias tiene el efecto colateral de hacer más efectivas a las exenciones incluidas en la ley sobre los bienes de consumo primario (alimentos y salud) en los cuales los hogares de ingresos menores gastan proporcionalmente más.

- Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales ecuatorianas domiciliadas en el país o por sociedades nacionales.

De esta definición general, la Ley de Régimen Tributario establece una gran lista de exenciones, exoneraciones y mecanismos que hacen fácil la elusión y evasión del impuesto a la renta. Por esta razón, además de la conocida dificultad administrativa para cobrar este impuesto, las recaudaciones son bajas comparadas con otros países, y particularmente en el caso de las personas naturales. Por ejemplo, en 2004, el SRI recaudó \$908 millones por el IR, de los cuales apenas \$182 millones pagaron las personas naturales.

Cuadro 12

Recaudación del IVA en 2003, millones de dólares

Total (incluyendo contribuciones al Seguro Social)	3,572.62	100%
Recaudación Tributaria Total	2,974.69	83%
Recaudación Total	759.25	21%
Recaudación IR de personas	182.70	5%
Recaudación IR declarado en ENIGHU (feb03-ene04)	103.25	

Fuente: SRI, IESS y ENIGHU.

El impuesto a la renta grava los ingresos de las personas naturales aplicando una tabla de tasas marginales progresivas. No existen descuentos ni deducciones porque están implícitas en los rangos y fracciones básicas²¹.

Cuadro 13

Tabla de tarifas del impuesto a la renta de las personas naturales

Fracción básica (ingreso anual imponible, en dólares)	Excedente hasta (ingreso anual imponible, en dólares)	Impuesto mínimo sobre la fracción básica (en dólares)	Tasa de impuesto para el excedente de la fracción básica
Tabla Año 2004			
0	7,200	0	0%
7,200	14,400	0	5%
14,400	28,800	360	10%
28,800	43,200	1,800	15%
43,200	57,600	3,960	20%
57,600	En adelante	6,840	25%
Tabla Año 2003			
0	6,800	0	0%
6,800	13,600	0	5%
13,600	27,200	340	10%
27,200	40,800	1,700	15%
40,800	54,400	3,740	20%
54,400	En adelante	6,460	25%

Notas: El impuesto a pagar es el resultado de la suma del impuesto mínimo a la fracción básica y del impuesto al excedente de la fracción. Por ejemplo, si la renta imponible de una persona en 2004 es \$15,000, el impuesto a pagar es \$420 [360 (de la fracción básica) + 60 del excedente (15000-14400=600*10%=60)].

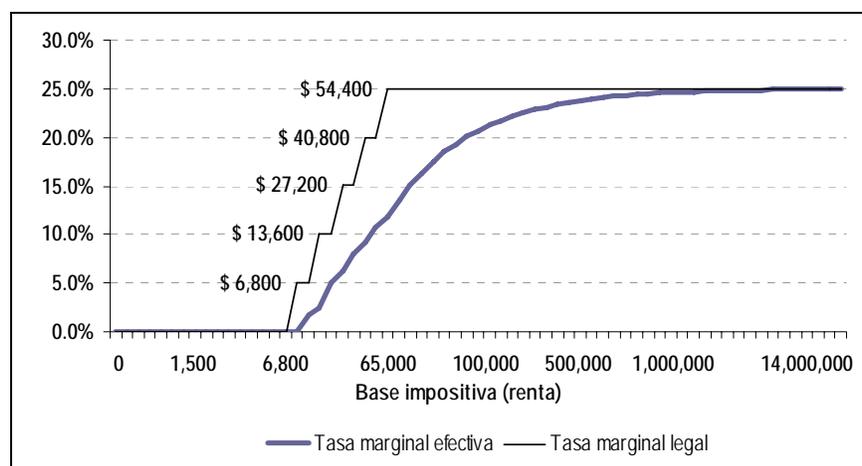
Fuente: SRI.

²¹ Los cálculos de las equivalentes de las deducciones por cargas familiares y otras expresadas en las fracciones básicas fueron incorporados en la reforma tributaria de 1989.

La construcción de las tasas impositivas sugiere una clara intención progresiva en el impuesto a la renta. Pues las tasas que se aplican a niveles mayores de ingresos suben de 0 al 25%. Sin embargo, como puede apreciarse en el gráfico siguiente, la estructura de las fracciones básicas y el alto umbral de exoneración del impuesto llevan a que gran parte de las personas no estén obligadas a pagar o que el pago sea pequeño. En 2003, la tasa nominal máxima del 25% no se alcanzaría sino con un ingreso anual de \$5 millones. Esto quiere decir que la tasa efectiva que los contribuyentes pagan anualmente es muy inferior a las tasas nominales legales, lo que también influye a que el IR de las personas contribuya apenas con el 23% del IR total.

Gráfico 14

Tasas efectivas del IR



Cuadro 14

Impuesto a la renta causado por personas naturales, 2004

Causado (en dólares)	Número de Contribuyentes	Participación	Valor (en dólares)	Participación
Declaraciones				
En 0	34,849	42%	0	0%
Entre 0.01 y 100	13,762	16%	479,195	1%
Entre 100 y 1.000	20,645	25%	8,379,073	11%
Entre 1.000 y 10.000	12,911	15%	36,027,341	46%
Entre 10.000 y 100.000	1,222	1%	28,804,660	37%
Mayores a 100.000	33	0%	4,817,189	6%
Total por declaraciones	83,422	100%	78,507,458	100%
Retenciones				
En 0 *	19,006	12%	0	0%
Entre 0.01 y 100	51,452	33%	2,005,851	2%
Entre 100 y 1.000	63,892	41%	21,900,812	21%
Entre 1.000 y 10.000	20,063	13%	49,086,387	47%
Entre 10.000 y 100.000	1,334	1%	30,000,050	29%
Mayores a 100.000	9	0%	1,211,912	1%
Total por retenciones	155,756	100%	104,205,012	100%
Total	239,178		182,712,471	

Nota: * Excluye aquellos contribuyentes que presentaron declaraciones y a 428,252 empleados en relación de dependencia, cuyos ingresos anuales no superaron los \$7,200 y que conforme con la Ley de Régimen Tributario Interno no pagan impuesto a la renta.

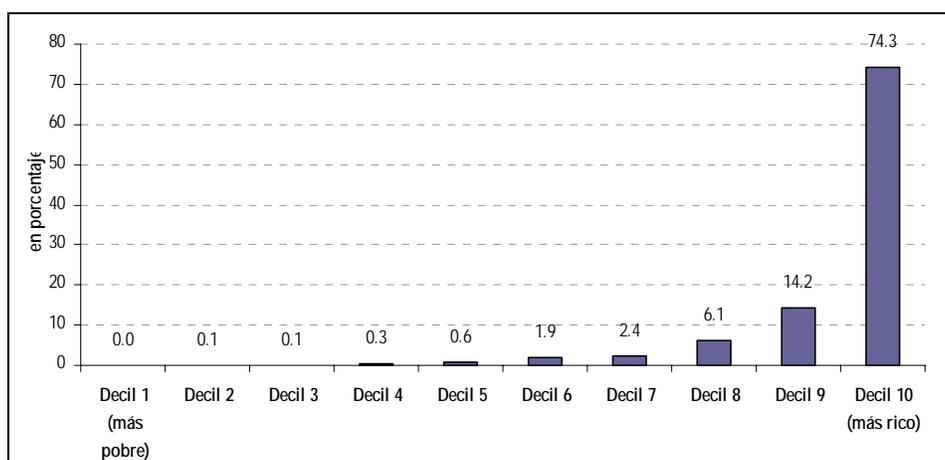
Fuente: SRI.

4.2.2 Resultados

El Cuadro 14, que muestra la recaudación efectiva del SRI, permite alertar de la concentración del pago del IR. El 82% de los pagos provinieron de retenciones o declaraciones superiores a los \$1,000. Para llegar a esta obligación tributaria, el perceptor requeriría recibir más de \$10,000 de ingresos. Esto le ubicaría en el quintil más rico de la población.

Con la información de la ENIGHU es posible confirmar lo anterior. Los hogares en el decil más rico pagaron el 74% del impuesto total declarado de \$103 millones. Vemos aquí evidencia de una posible subdeclaración en la encuesta, inclusive reconociendo que ésta excluye a los hogares rurales.

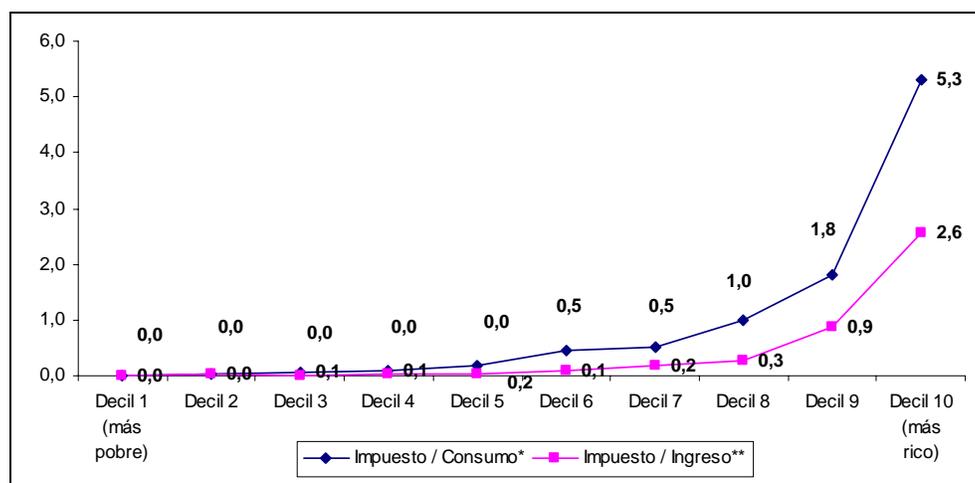
Gráfico 15
Distribución del pago IVA por decil de gasto per cápita



Fuente: ENIGHU 2003-04.

La tasa media efectiva del IR muestra clara evidencia de la progresividad en el pago del impuesto. Los deciles del 1 al 5 pagan casi nada en IR con relación a su consumo e ingreso, mientras que los deciles más ricos pagan progresivamente más. Cabe resaltar la baja carga tributaria del IR para el decil más alto; ésta representa apenas 2.6% de su consumo y 5.3% de su ingreso fueron a pagar el IR.

Gráfico 16
Tasa efectiva media del IR

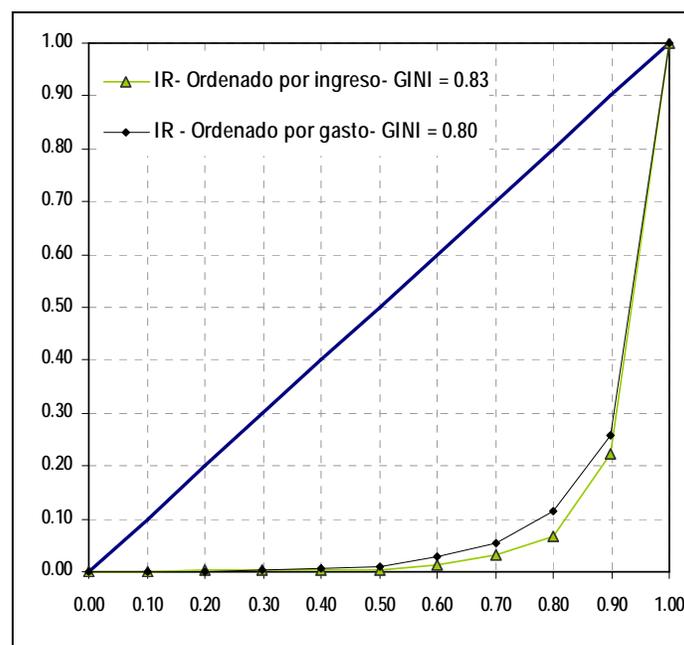


Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

El coeficiente Cuasi-Gini calculado para la distribución del monto del IR efectivamente pagado es de 0.80, demostrando que la distribución de este impuesto es bastante menos equitativa que la distribución del consumo (0.35), lo que confirma que este impuesto es progresivo. Además, al calcular el índice de Kakwani, que en este caso es igual a 0.46, podemos aseverar que el IR es fuertemente progresivo.

Gráfico 17

Concentración en el pago del IR



La distribución más “progresiva” del impuesto comparado con el ingreso de los hogares permite mejorar la distribución del consumo e ingreso per cápita. Esto lo observamos mediante un índice Reynolds-Smolensky de 0.009 para el consumo y 0.004 para el ingreso.

Cuadro 15

Progresión del impuesto a la renta

Efectos distributivos	Impuesto /Consumo	Impuesto /Ingreso
Gini antes de impuesto	0.346	0.408
Gini después de impuesto	0.336	0.403
Cuasi-Gini (del impuesto)	0.805	0.831
Kakwani (si > 0 = progresivo)	0.459	0.423
R&S (si > 0 = progresivo)	0.009	0.004

Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

En resumen, el diseño progresivo del IR a las personas naturales resulta ser muy progresivo en la práctica. La gran carga del impuesto en los hogares de los deciles más ricos contribuye a mejorar la distribución del consumo e ingreso per cápita después del impuesto. No obstante, este efecto es pequeño debido al bajo nivel pagado (recaudado) del impuesto a la renta.

4.3 Incidencia de los impuestos a los consumos específicos

El impuesto a los consumos específicos (ICE) es el tercer mayor impuesto recaudado por el SRI. Este impuesto se divide en ICE interno e ICE a las importaciones. De los \$278 millones que el SRI recaudó en 2003, 87% corresponde al impuesto causado por operaciones internas.

Cuadro 16
Recaudación del ICE en 2003, millones de \$

Concepto		
Recaudación Tributaria Total (incluyendo contribuciones al Seguro Social)	3,572.6	100%
Recaudación Tributaria Total	2,974.7	83%
Recaudación ICE Total	277.6	8%
Recaudación ICE Operaciones Internas	241.2	7%
Memo:		
Recaudación ICE Operaciones en ENIGHU (feb03-ene04)	58.5	

Fuente: SRI, ENIGHU.

El impuesto grava el consumo de cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, alcohol, productos alcohólicos y otros bienes suntuarios de producción nacional o importada. La base imponible de los productos de producción nacional se determina “sumando al precio ex-fábrica los costos y márgenes de comercialización, suma que no podrá ser inferior al precio de venta al público por el fabricante o por las autoridades competentes si fuere el caso, menos el IVA y el ICE”²².

La tarifa del impuesto varía según el producto, de acuerdo con la siguiente tabla:

Cuadro 17
Tarifa del ICE

Producto	Tarifa (%)
Cigarrillo rubio	77.25
Cigarrillo negro	18.54
Cervezas	30.90
Bebidas gaseosas	10.30
Otras bebidas alcohólicas	26.78
Servicio telefónico	15.00
Vehículos	5.15
Aviones, avionetas	10.30

Fuente: Ley de Régimen Tributario.

4.3.1 Resultados

Se toma el valor reportado en la ENIGHU como gasto en los bienes gravados con ICE, y se asume que estos valores incluyen, además del pago de dicho impuesto, el impuesto al valor agregado. Por tal motivo, para determinar el valor del consumo del bien antes de los impuestos, se descuenta el IVA y el ICE del valor registrado en la encuesta. El total del ICE pagado por cada decil de ingreso o gasto se calculó aplicando la tarifa al valor del consumo de cada bien descontando los impuestos.

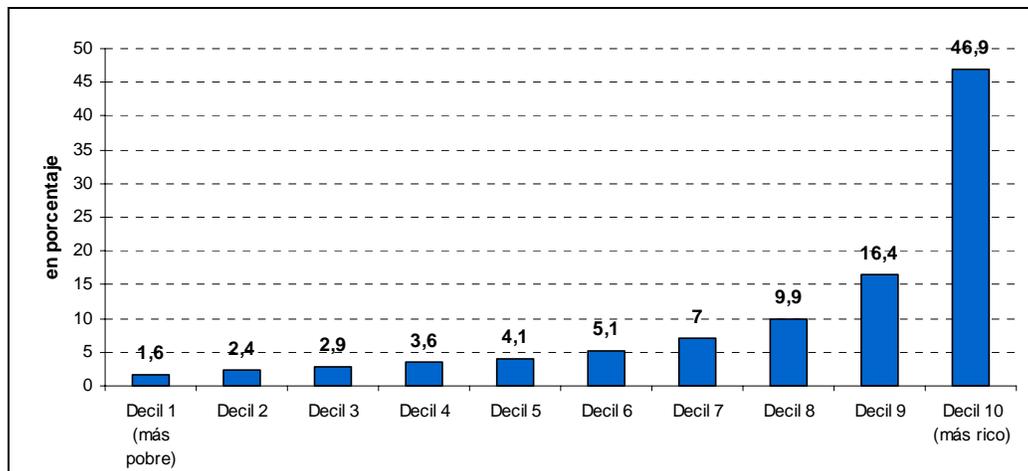
Si agrupamos la información por deciles de gasto corriente per cápita, se observa que el decil de mayor consumo paga 29.5 veces más impuesto que el decil de menor consumo. La relación es 27 veces si la información es ordenada por decil de ingreso per cápita. Esto no resulta

²² Ley de Régimen Tributario Interno, Art. 72.

extraño, pues al estar ordenado por gasto, en los deciles más altos se sitúan los hogares que más han consumido los bienes gravados.

Gráfico 18

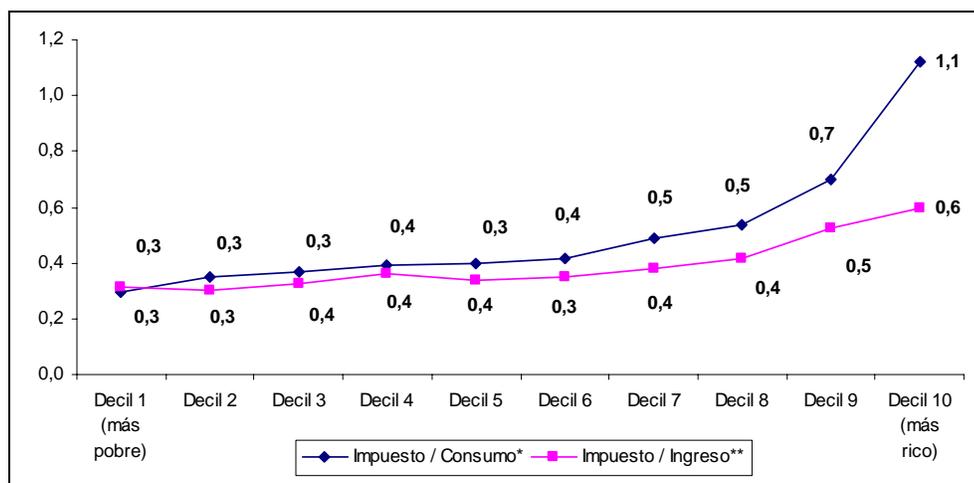
Distribución del pago ICE por decil de gasto per cápita



La carga del impuesto en los hogares no presenta tanta diferencia. La tasa efectiva del ICE con relación al consumo e ingreso tiene una tendencia positiva. La tendencia, además, tanto en el caso del ICE/consumo como en el caso de ICE/ingreso, es estadísticamente significativa, confirmando la progresividad del impuesto²³.

Gráfico 19

Tasa efectiva media del ICE



Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

²³ Al realizar una regresión de la tasa media del ICE/consumo contra una variable de tendencia lineal, se obtiene que el coeficiente de la tendencia es positivo (0,07) y el *p-value* es 0,00, es decir, que la tendencia positiva es significativa. Al realizar pruebas *t* de diferencia de medias entre los deciles bajos, medios y altos se obtiene que el promedio de los deciles del 1 al 3 son estadísticamente diferentes al promedio de los deciles del 8 al 10 al 8% de significación. Sin embargo, no hay diferencia estadística cuando se divide los deciles (de pobres) del 1 al 4 y del 6 al 10 (no pobres).

El coeficiente de la tasa media del ICE/ingreso con respecto a la tendencia lineal es 0,03 y significativo al 0%. Los análisis de diferencia de medias entre los deciles arrojan que sí hay diferencias estadísticas entre los deciles bajos y altos.

El análisis de la distribución de la carga del ICE total concuerda con el resultado de la tasa media en concluir que el impuesto es progresivo. La distribución del consumo per cápita de los hogares mejora ligeramente después de la aplicación del impuesto, al igual que el ingreso per cápita. El índice de Kakwani es positivo al igual que el Reynolds-Smolensky, lo que confirma que el ICE es progresivo.

Cuadro 18

Progresión del impuesto a los consumos especiales

Efectos distributivos	Impuesto /Consumo*	Impuesto / Ingreso**
Gini antes de impuesto	0.346	0.408
Gini después de impuesto	0.344	0.407
Cuasi-Gini (del impuesto)	0.554	0.515
Kakwani (si > 0 = progresivo)	0.208	0.108
R&S (si > 0 = progresivo)	0.001	0.001

Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

4.4 Incidencia del impuesto a la renta como contribución a la seguridad social

En el Ecuador, los salarios son gravados con una tasa de aporte personal al sistema de seguridad social de 9.35%. Esta aportación es para el sistema general de pensiones y para el seguro de salud pública proporcionado por el IESS. El sistema de pensiones vigente es uno de reparto, donde la generación de trabajadores actuales contribuye con el 60% al pago de las pensiones de los jubilados.

En cuanto la aportación no genera una retribución directa, ésta puede ser considerada como un impuesto. Y es así como lo tratamos en este estudio.

En 2003, el IESS recibió \$598 millones en aportaciones. Según los datos de esa institución, \$194 millones corresponden a las personas y \$403 millones a los empleadores.

Cuadro 19

Recaudación y aportes a la seguridad social en 2003, millones de dólares

Recaudación Tributaria Total (incluyendo contribuciones al Seguro Social)	3,573	100%
Recaudación Tributaria Total	2,975	83%
Contribuciones a la seguridad social Total	598	17%
Contribuciones a la seguridad social empleado	194	5%
Recaudación SS declarado en ENIGHU (feb03-ene04)	307	

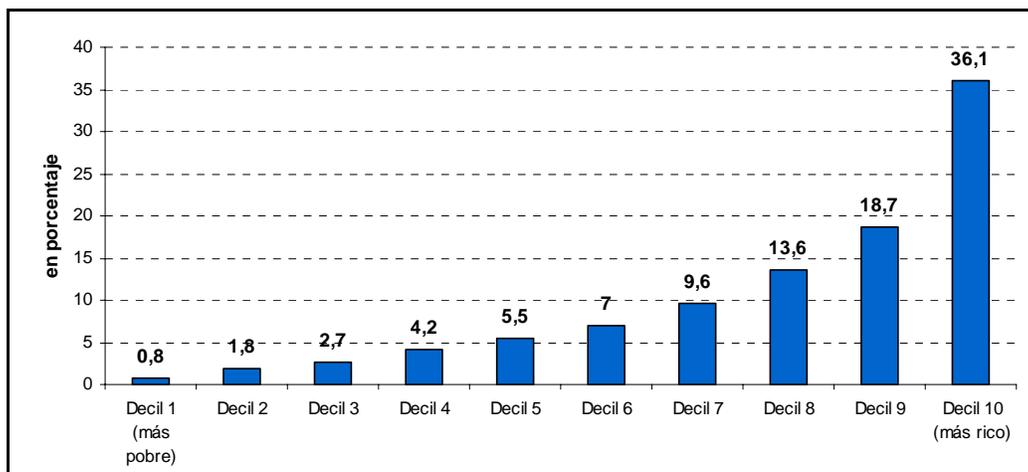
Fuente: SRI, IESS y ENIGHU.

En la encuesta de hogares se preguntó a las personas cuánto pagaron en contribuciones al seguro social. De aquí, la ENIGHU reporta que los hogares pagaron \$307 millones, \$113 millones más de lo que el IESS reporta como aportes de las personas. La diferencia puede ser el resultado de que en las encuestas las personas pueden haber reportado el valor de aportación total mostrada en su rol de pagos que incluye el aporte del patrono. Sin embargo, no es posible corregir la declaración para los diferentes deciles. Por razones analíticas se asume que los empleadores trasladan toda la carga del impuesto hacia los trabajadores en la forma de menores salarios. Así, toda la aportación recae en los empleados.

De la ENIGHU se estima que, ordenado por gasto per cápita, los hogares que representan el 20% más rico de la población en términos de consumo, contribuyen con 55% de las aportaciones al seguro social. En cambio, el 20% de los hogares más pobres contribuyeron con el 3%.

Gráfico 20

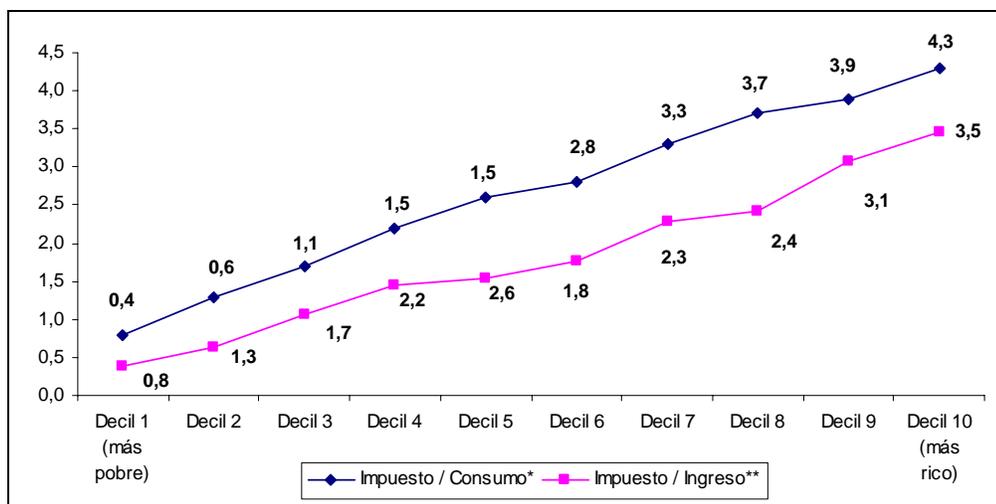
Distribución de las contribuciones a la SS por decil de gasto per cápita



Relacionando los aportes al seguro social con el consumo y el ingreso de los hogares se puede observar la evidente progresividad del impuesto. Los hogares en el decil más alto contribuyen en proporción con su consumo 43 veces más que los hogares en el decil más bajo. La tendencia de la tasa media es estadísticamente positiva, tanto para el caso de ordenamiento de los datos por gasto per cápita como para el ordenamiento de ingreso per cápita.

Gráfico 21

Tasa efectiva media del Impuesto para la seguridad social



Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

El análisis de la distribución de la carga de los aportes a la seguridad social confirma la progresividad de este impuesto, que está distribuido más desigualmente que el consumo y el ingreso per cápita. Dado su peso proporcionalmente mayor en los hogares más ricos, su aplicación contribuye a mejorar la distribución del consumo y la renta post-impuesto.

Cuadro 20

Progresión del impuesto para la seguridad social

Efectos distributivos	Impuesto /Consumo*	Impuesto / Ingreso**
Gini antes de impuesto	0.346	0.408
Gini después de impuesto	0.340	0.403
Cuasi-Gini (del impuesto)	0.509	0.585
Kakwani (si > 0 = progresivo)	0.163	0.177
R&S (si > 0 = progresivo)	0.006	0.005

Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

4.5 Incidencia de otros impuestos

La encuesta de hogares también reporta el pago de “otros impuestos” por un monto de \$45 millones. Esta categoría agrega el pago de varios tributos²⁴. De éstos, sólo el impuesto predial no es administrado por el Servicio de Rentas Internas. La recaudación de “otros impuestos” en 2003 representa el 3% de los impuestos totales.

Cuadro 21

Recaudación de “otros impuestos” en 2003, millones de dólares

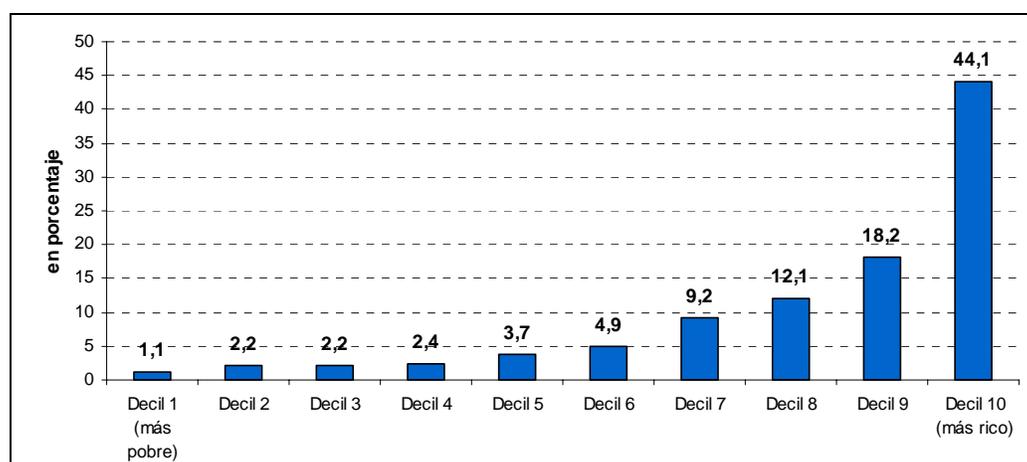
Recaudación Tributaria Total incluyendo contribuciones al Seguro Social	3,573	100%
Recaudación Tributaria Total	2,975	83%
Recaudación Total Nominal por SRI	119	3%
Recaudación otros impuestos en ENIGHU (feb03-ene04)	45	

Fuente: SRI y ENIGHU.

Como es el caso de los tributos analizados anteriormente, los hogares más ricos pagaron la gran mayoría de los “otros impuestos”. El quintil más rico aporta con el 62% del pago de “otros impuestos” reportado en la ENIGHU, comparado con el 3.3% pagado por el quintil de ingreso y gasto más pobre.

Gráfico 22

Distribución del pago de “otros impuestos” por decil de gasto per cápita



²⁴ En el cuestionario, las personas reportan cuánto pagan en impuestos prediales, por traspaso de bienes inmuebles, por traspaso de vehículos, por herencias, de rodaje, y matriculación de vehículos.

Proporcionalmente con el consumo e ingreso, el ítem de “otros impuestos” es progresivo de acuerdo con la tendencia positiva de la tasa media estimada. La distribución de la carga tributaria también concuerda con la progresividad de esta agrupación de impuestos (Cuadro 22). De modo que, su aplicación contribuye a una leve mejoría en la distribución del consumo e ingreso per cápita, efecto recalado por los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky.

Cuadro 22
Progresión de “otros impuestos”

Efectos distributivos	Impuesto /Consumo*	Impuesto / Ingreso**
Decil 1 (más pobre)	0.16	0.10
Decil 2	0.25	0.18
Decil 3	0.22	0.16
Decil 4	0.21	0.13
Decil 5	0.29	0.20
Decil 6	0.32	0.19
Decil 7	0.51	0.26
Decil 8	0.52	0.31
Decil 9	0.62	0.48
Decil 10 (más rico)	0.84	0.59
Efectos distributivos		
Gini antes de impuesto	0.346	0.408
Gini después de impuesto	0.344	0.407
Cuasi-Gini (del impuesto)	0.571	0.621
Kakwani (si > 0 = progresivo)	0.226	0.214
R&S (si > 0 = progresivo)	0.001	0.001

Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

4.6 Incidencia de los impuestos totales

Además de analizar la incidencia de los impuestos individuales, hacerlo para el sistema tributario en conjunto es de suma importancia, porque es la carga tributaria total la que finalmente pesa sobre los ciudadanos.

Agregando todos los impuestos analizados anteriormente, obtenemos de la Encuesta de Hogares Urbanos un pago en impuestos de \$1,118 millones. Si aplicamos un factor de expansión obtenido de las cuentas nacionales, resulta que a nivel nacional esto representa \$2,299 millones, equivalente al 64% de la recaudación total aplicable a las personas reportadas por el SRI y el IESS. Es decir, la estimación tendría una subestimación de un 36% del total, parte de la cual estaría ubicada en los hogares rurales.

Cuadro 23
Recaudación total de impuestos en 2003, millones de dólares

Recaudación Tributaria Total (incluyendo contribuciones al Seguro Social)	3,572.6	100%
Recaudación Tributaria Total	2,974.7	83%
Recaudación Total aplicable a personas / empleados	2,532.3	71%
Memo		
Recaudación total impuestos en ENIGHU (feb03-ene04)	1,118.3	
Estimación de Total Global (expansión de ENIGHU)	2,299.1	

Fuente: SRI, IESS, ENIGHU y estimaciones del autor.

El pago total de impuestos distribuidos por decil de gasto per cápita se observa en el gráfico siguiente. El quintil más rico de los hogares paga el 60% de los impuestos totales mientras el

quintil más pobre apenas el 3.7%. El gráfico muestra una tendencia positiva gradual conforme aumenta el nivel de gasto de los hogares hasta el último decil, en el cual el incremento es notable.

Gráfico 23

Distribución del pago total en impuestos por decil de gasto per cápita

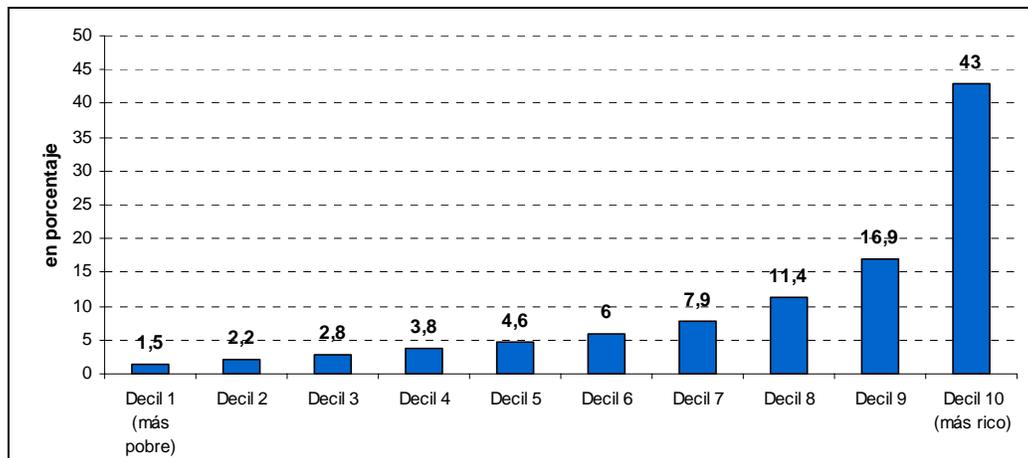
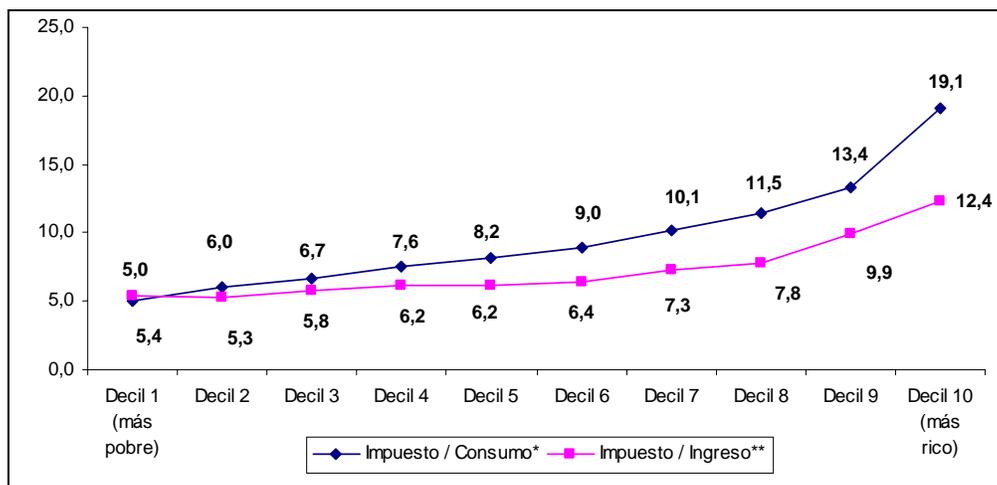


Gráfico 24

Tasa efectiva media por el pago total en impuestos



Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

Al calcular la tasa media de los impuestos totales, observamos una tendencia positiva gradual. Cuando los datos son ordenados por gasto per cápita, las cargas tributarias con relación al consumo aumentan de 5.0% para el decil más bajo hasta 19.1% para el decil más alto de la población. La diferencia es menos marcada cuando los datos son organizados por ingreso per cápita y la tasa media se refiere a los impuestos pagados con relación a los ingresos de los hogares. En ambos casos, la progresividad de los impuestos en conjunto es estadísticamente significativa. El coeficiente de una regresión de la tasa media del impuesto total/consumo contra una variable de tendencia lineal, es positivo (1.27) y el *p-value* es 0.00. Es decir, la carga tributaria aumenta 1.27 a medida que avanzamos en los deciles de consumo de los hogares²⁵.

²⁵ Para el caso de la tasa media de los impuestos respecto al ingreso, la carga tributaria aumenta 0.66 veces el ingreso per cápita, tendencia que es estadísticamente significativa al 0.00%.

Debido a que se observa una tendencia gradual en los deciles bajos, nos interesa saber si la carga tributaria de los hogares ricos es estadísticamente superior a la de los hogares pobres. Para eso realizamos pruebas *t* de diferencia de medias. Se encuentra que el promedio de los deciles del 1 al 3 son estadísticamente diferentes al promedio de los deciles del 8 al 10 al 6% de significación. Cuando dividimos los hogares entre los deciles del 1 al 7 y los comparamos con los deciles del 8 al 10, la diferencia entre las tasas medias de estos grupos es marginalmente estadística al 10%. Sin embargo, sí se confirma la diferencia estadística (*p-value* igual a 4%) entre los hogares “pobres” que conforman los deciles del 1 al 4, y los “no pobres” agrupados por los deciles del 6 al 10.

Cuadro 24

Progresión de los impuestos totales

Efectos distributivos	Impuesto / Consumo*	Impuesto / Ingreso**
Gini antes de impuesto	0.35	0.41
Gini después de impuesto	0.32	0.39
Cuasi-Gini (del impuesto)	0.53	0.54
Kakwani (si > 0 = progresivo)	0.19	0.13
R&S (si > 0 = progresivo)	0.03	0.01

Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

El análisis de la distribución de las cargas tributarias demuestra que el sistema tributario en el Ecuador es progresivo. En el Cuadro 24 se puede observar como el Cuasi-Gini es mayor que el Gini del consumo y del ingreso per cápita. Esta mayor desigualdad en la carga tributaria total, que está sesgada hacia los hogares ricos, contribuye a redistribuir la riqueza. Esto lo observamos en los coeficientes de Gini después de los impuestos inferiores a los Gini's estimados antes del pago de impuestos.

4.7 Resumen de la incidencia de los impuestos

Todos los impuestos analizados en este estudio tanto individualmente como en conjunto muestran tendencias progresivas cuando la carga tributaria es relacionada con el consumo de los hogares. Cuando los datos son organizados por ingreso per cápita y la carga tributaria es relacionada con el ingreso de los hogares se encuentra que todos los impuestos son progresivos con excepción del IVA, el cual, sería proporcional.

5. INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL

La información proporcionada por la ENIGHU nos permite hacer un análisis limitado de la distribución de los beneficios de las políticas de gasto público social. La encuesta contiene preguntas que revelan información sobre el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y beneficiarios de pensiones jubilares.

Como se presentó en la sección 2, el gasto social del Gobierno Central en 2003, excluyendo el servicio de la deuda pública, alcanzó \$3,746 millones y el gasto social fue de \$1,258 millones. Mientras tanto, las prestaciones de la seguridad social fueron \$609 millones, con lo que el beneficio social total de las políticas públicas suma \$1,867 millones.

Cuadro 25
Gasto social en 2003

Concepto	Millones de dólares
Gasto Social del Gobierno Central	1,258
del cual, Bono de Desarrollo Humano	197
Gasto en Seguridad Social	609
Gasto Social incluyendo Seguridad Social	1,867

5.1. Incidencia del Bono de Desarrollo Humano

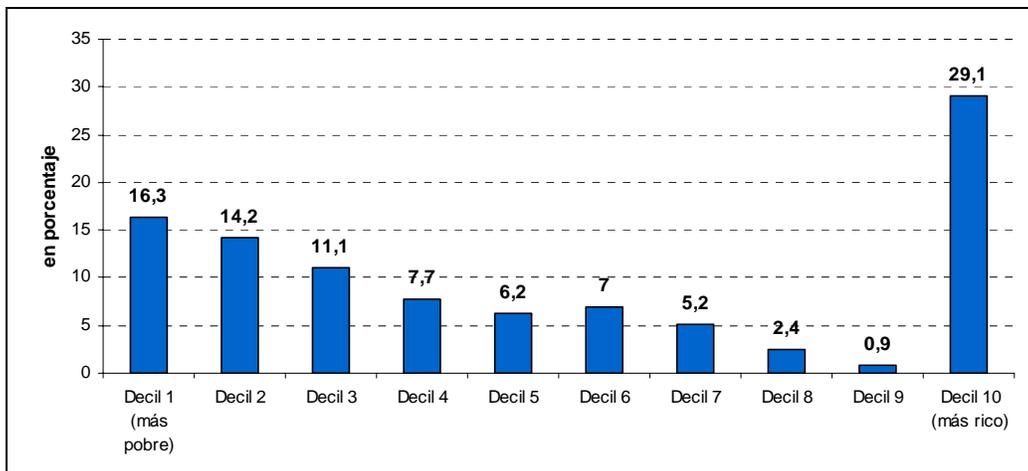
De las 7.7 millones de personas que representa la ENIGHU, 443,060 respondieron afirmativamente que cobran mensualmente el Bono de Desarrollo Humano. El valor reportado fue apenas \$20.3 millones, muy inferior a la erogación fiscal de \$197 millones. En alguna medida, no sorprende mucho el bajo monto reportado debido a que las personas que cobran el bono son, por diseño, las más pobres de las pobres. En general, la pobreza más aguda se encuentra en las zonas rurales que están fuera del alcance de la Encuesta de Hogares Urbanos.

Organizado por gasto per cápita, la distribución de los beneficiarios urbanos del BDH presenta resultados sorprendentes (Gráfico 25). El 29% del BDH es recibido por unos pocos hogares en el decil más rico, seguido por los hogares del primer decil que recibe 16%. Esto revela

problemas serios en la base de datos que utiliza el Ministerio de Bienestar Social para asignar el bono, ya que no debería haber ningún hogar en los deciles 5 al 10 que reciban este subsidio²⁶.

Gráfico 25

Distribución de los beneficios del BDH

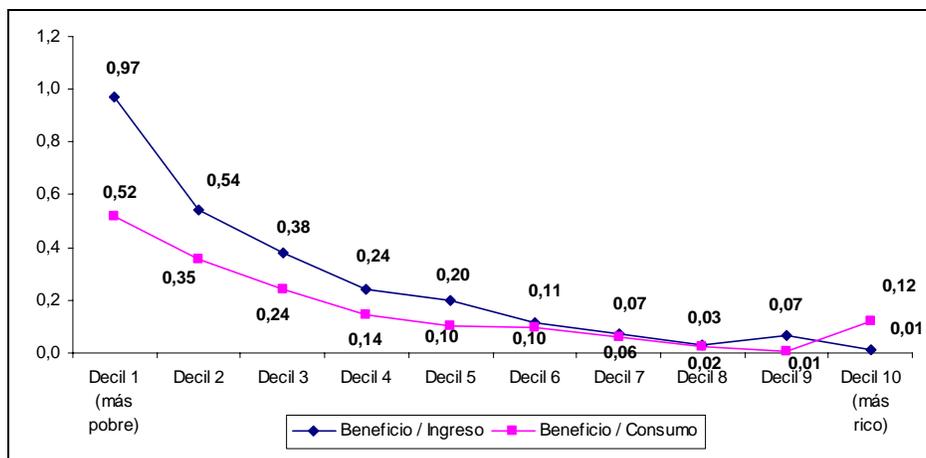


No obstante lo anterior, para determinar si el BDH es progresivo o regresivo es necesario relacionar el beneficio del programa con el consumo o ingreso de los hogares mediante el análisis del equivalente de la tasa media que se utiliza para los impuestos. A diferencia del caso de los impuestos, una tendencia negativa de la tasa media del gasto social expresa progresividad porque expresa que el beneficio con relación al consumo per cápita del hogar es proporcionalmente mayor en los hogares más pobres. Es decir, el valor del beneficio para los hogares pobres es mayor que para los hogares más ricos.

Al analizar la tasa media de beneficio del BDH, se puede determinar su clara progresividad con respecto al consumo per cápita. Los hogares en el decil más bajo se benefician 4.3 veces más que el decil más rico. Más aún, el beneficio proporcional disminuye muy rápido a medida que se recorre a los deciles más ricos.

Gráfico 26

Distribución de los beneficios del BDH



²⁶ También podría ser el resultado de la manera como el INEC entrega los datos ordenados por gasto per cápita. Es posible que unos pocos hogares de bajos ingresos pero muy grandes reporten niveles de gasto altos.

El índice de Kakwani confirma que el BDH es progresivo y contribuye a mejorar la distribución del consumo per cápita de los hogares. No obstante, el insignificante índice de Reynolds-Smolensky sugiere que este efecto es mínimo. Esto no debería ser una sorpresa debido al muy bajo valor total del BDH reportado en la encuesta de hogares.

Cuadro 26

Distribución de los beneficios del BDH

Efectos distributivos	Beneficio / Consumo*
Gini antes de impuesto	0.346
Gini después de impuesto	0.346
Cuasi-Gini (del impuesto)	-0.012
Kakwani (si < 0 = progresivo)	-0.358
RS (si < 0 = progresivo)	-0.000

5.2. Incidencia de las pensiones jubilares

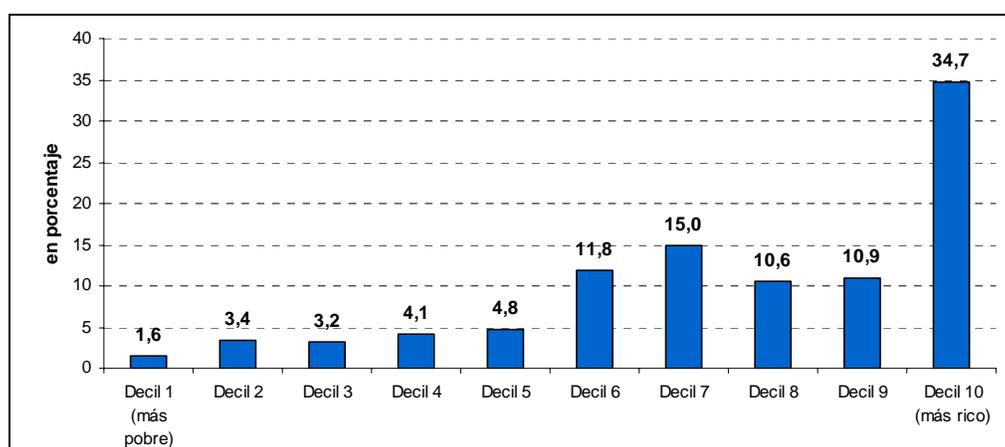
De acuerdo con la información reportada por el IESS, en 2003 se entregaron \$609 millones en prestaciones de servicios de la seguridad social. De éstos, \$438 millones corresponden a pensiones jubilares.

En la ENIGHU, las personas encuestadas reportaron recibir \$96.4 millones en pensiones jubilares²⁷. Dado que en el país no operan fondos de pensiones provisionales privados importantes, y el IESS es la mayor proveedora de pensiones, tomamos la variable como una política social.

Ordenados por gasto per cápita, la distribución de las pensiones demuestra que la mayoría de las pensiones son recibidas por los hogares de clase económica media y alta.

Gráfico 27

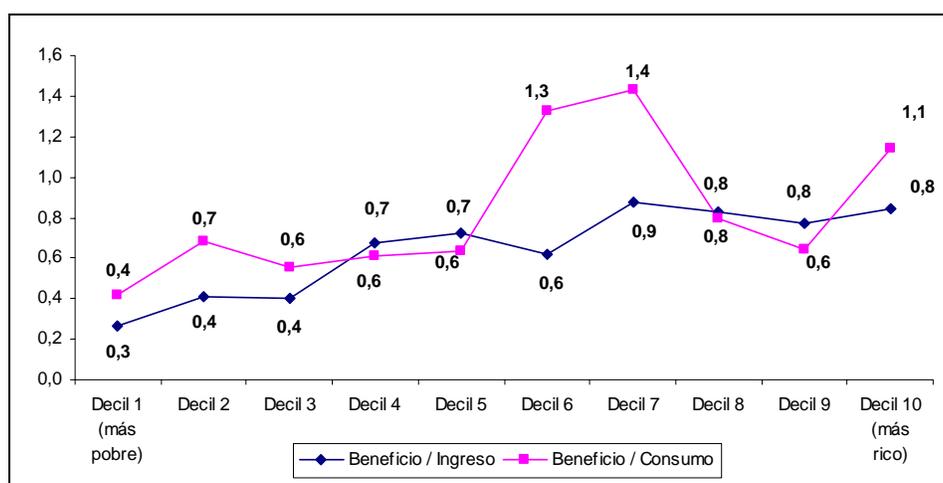
Distribución de los beneficios de las pensiones



²⁷ La pregunta en la encuesta no distingue entre diferentes tipos de pensiones jubilares. Si bien en el Ecuador no opera un sistema general de pensiones privadas, sí coexisten sistemas públicos. En 2003, 233,704 personas recibieron pensiones del IESS y con más de 1.8 millones de afiliados es de lejos la mayor prestadora de servicios sociales. No obstante, instituciones de la policía, fuerzas armadas y otras también proporcionaron pensiones a sus afiliados. Algunos de estos sistemas funcionan como fondos de ahorro previsional en cuyo caso no sería válido considerar a sus pensiones como gasto social. No obstante, otras funcionan como sistemas de reparto.

Gráfico 28

Tasa media de las pensiones



La tendencia de la tasa media del beneficio sugiere que las pensiones serían regresivas aunque los hogares en los deciles 6 y 7 reciben proporcionalmente a su consumo el mayor beneficio de las pensiones. Los signos positivos del índice Kakwani y del Reynolds-Smolensky corroboran con la tasa media en indicar que las pensiones son regresivas. No obstante, los valores son bajos y no alternan palpablemente la distribución del consumo per cápita.

Cuadro 27

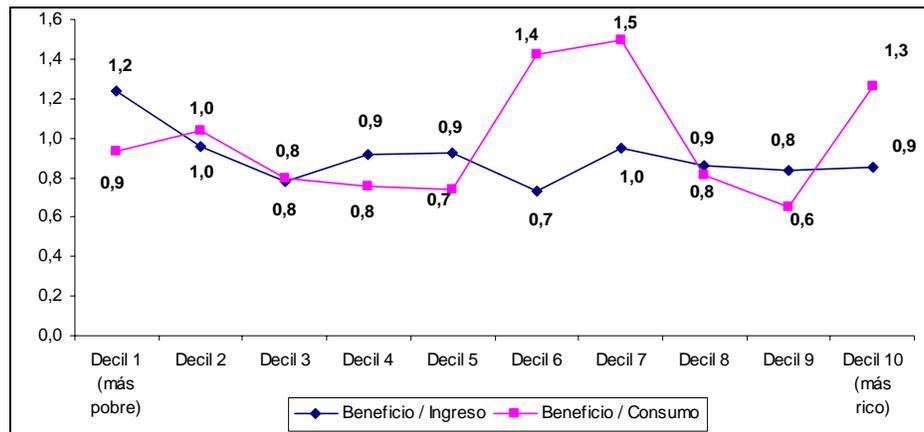
Distribución de los beneficios de las pensiones

Efectos distributivos	Beneficio / Consumo
Gini antes de las pensiones	0.35
Gini después de las pensiones	0.35
Cuasi-Gini (de las pensiones)	0.43
Kakwani (si < 0 = progresivo)	0.08
RS (si < 0 = progresivo)	0.00

Considerando como gasto total a la suma de los dos rubros analizados, éste presenta una tendencia similar a la tasa media de las pensiones. La evaluación gráfica no permite establecer una clara tendencia de la tasa media. El coeficiente de una regresión de tendencia es positivo, lo que sugiere que el gasto total sería regresivo. Sin embargo, el coeficiente no es estadísticamente diferente a cero. De esto, se desprende que el gasto social es proporcional al consumo per cápita de los hogares.

Gráfico 29

Distribución de los beneficios totales (BDH + pensiones)



Lamentablemente, con la información de la ENIGHU no es posible analizar la incidencia de otros programas de gasto social. Esto probablemente será posible cuando el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) levante una nueva encuesta de condiciones de vida. Sin embargo, cabe hacer referencia a los resultados obtenidos por Vos (2003), con la premisa de que ellos reflejan la realidad económica y social de 1999. Esto nos permite hacer, por lo menos, una evaluación cualitativa de la incidencia del gasto social.

De inicio, podemos hacer una comparación directa de los resultados obtenidos en este trabajo con los de Vos respecto a la distribución del consumo per cápita de los hogares. El Cuadro 28 revela un cambio claro en toda la distribución. Entre 1998-99 y 2003-04, los cuatro quintiles más bajos aumentan su absorción del consumo per cápita mientras el quintil más rico disminuye. En especial cabe resaltar que los hogares en el 20% más pobre han aumentado su participación del consumo total en 3 puntos porcentuales. También se observa progreso en el segundo quintil que ahora representa 11% del consumo per cápita, comparado con 9% en 1999. En comparación, en el mismo período el quintil más rico disminuye 10 puntos porcentuales su participación en el consumo per cápita total.

El único otro indicador directamente comparable es el BDH. Se puede observar como en 1999 el BDH no beneficiaba a los ricos pero estaba distribuido más o menos igual entre los quintiles 1 al 4. En cambio, con los datos de 2003-04 se puede observar un claro efecto progresivo del Bono. El 20% de los hogares más pobres ahora reciben el 52% del BDH comparado con 27% en 1999. Esto puede ser el resultado de los continuos esfuerzos del Frente Social para ir depurando la base de datos de los beneficiarios del BDH.

Cuadro 28

Comparación de resultados de este estudio con los de Vos (2003)

	Consumo per cápita		Bono de Desarrollo Humano	
	Vos	Estudio	Vos	Estudio
20% más pobre	5%	8%	27%	52%
Quintil 2	9%	11%	28%	23%
Quintil 3	13%	15%	25%	12%
Quintil 4	20%	22%	16%	5%
20% más rico	53%	43%	4%	8%

Nota: Vos analiza las prestaciones de salud del IESS. Este estudio evalúa las pensiones.

Los resultados generales de Vos se resumen en el Cuadro 29. Se puede observar claras diferencias entre los diferentes programas asistenciales. Con excepción del gasto público en educación terciaria, subsidios sobre la energía y servicios de salud del IESS, los programas de gasto social son progresivos. En general, Vos concluye que el gasto público social en el Ecuador era progresivo en 1999 pero no “pro-pobre”.

Cuadro 29

Incidencia directa del gasto público social por programas, 1999

	Consumo per cápita	Bono de Desarrollo Humano	Subsidio sobre energía		Servicios de salud (según proveedor)			
			Gas para cocinar	Gasolina	Ministerio de Salud	Seguro Campesino	SS general (IESS)	
20% más pobre	5%	27%	8%	0%	19%	26%	5%	
Quintil 2	9%	28%	14%	1%	23%	35%	7%	
Quintil 3	13%	25%	20%	4%	22%	13%	21%	
Quintil 4	20%	16%	24%	10%	24%	21%	22%	
20% más rico	53%	4%	33%	85%	11%	5%	46%	
	Programas de cuidado infantil	Programa de alimentación escolar	Educación					
			Primaria	Secundaria	Terciaria-pública	Terciaria-privada		
20% más pobre	16%	38%	35%	15%	3%	0%		
Quintil 2	37%	15%	26%	23%	12%	1%		
Quintil 3	20%	12%	20%	26%	16%	6%		
Quintil 4	19%	33%	13%	22%	28%	22%		
20% más rico	7%	2%	5%	14%	40%	70%		

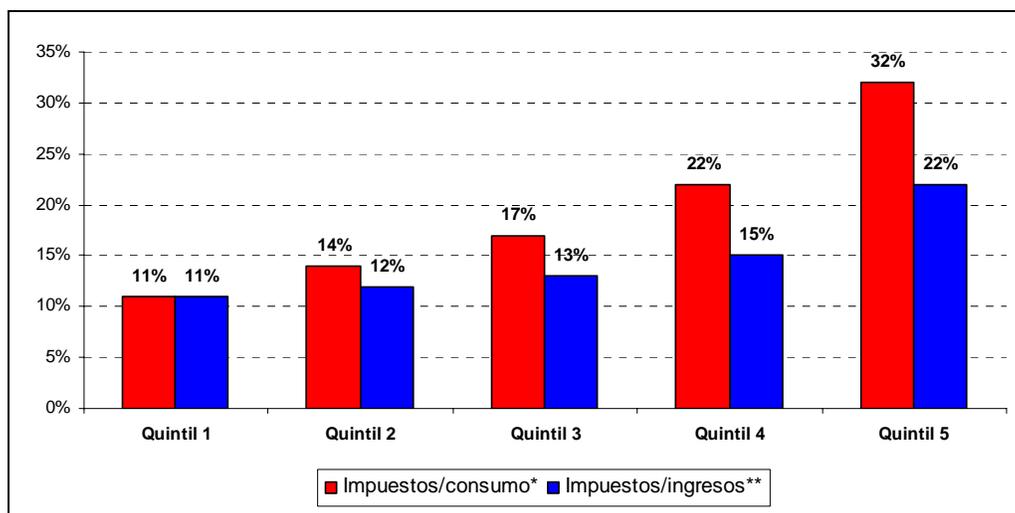
Fuente: Vos (2003), página 5.

6. INCIDENCIA NETA DE LA POLÍTICA FISCAL Y CONCLUSIONES

En análisis expuesto en la sección 4 se encuentra que la política tributaria en el Ecuador contribuye a mejorar la distribución del consumo y del ingreso de los hogares. Todos los impuestos analizados individualmente muestran tendencias progresivas cuando la carga tributaria es relacionada con el consumo, y los datos son ordenados por gasto per cápita. En tanto, cuando los datos son organizados por ingreso per cápita y la carga tributaria es relacionada con el ingreso de los hogares, se encuentra que todos los impuestos son progresivos con excepción del IVA, el cual, sería proporcional. En agregado, la carga tributaria sobre los hogares es progresiva. Es decir, los hogares más ricos pagan más en impuestos en relación a sus ingresos y consumo que los hogares más pobres (Gráfico 30).

Gráfico 30

Tasa media de los impuestos totales, en quintiles



Notas: * Ordenado por gasto per cápita. ** Ordenado por ingreso per cápita.

Por su parte, del análisis del gasto social que ha sido posible analizar con la información de la ENIGHU, se encuentra que el Bono de Desarrollo Humano es progresivo y pro-pobre. En cambio, se encuentra que el gasto en pensiones jubilares es proporcional y tiene un sesgo hacia los hogares de consumo per cápita medio y medio alto. Lastimosamente, como ya se mencionó, la información en la ENIGHU no permite evaluar otros programas de gasto

público, por lo que no es factible llegar a una conclusión definitiva de la incidencia del gasto público social.

Se hace referencia al estudio sobre la incidencia de los programas de gasto social efectuado por Vos (2003), el cual concluye que el gasto público social sería progresivo. Si juntamos esto con el resultado presente de que la política tributaria es progresiva podríamos, entonces, llegar a una conclusión tentativa que en el Ecuador la política fiscal es progresiva. Tanto la incidencia de los impuestos como la del gasto público social estarían contribuyendo a que la distribución del consumo y del ingreso per cápita sea un poco más equitativa después de la intervención estatal.

Se dice que la conclusión es tentativa porque el estudio sobre la incidencia del gasto analiza una realidad económica diferente a la actual y que podría generar resultados diferentes. Así como se encuentra que el BDH es más progresivo ahora que en 1999, es posible que algunos de los otros programas de gasto público que antes fueron determinados de ser regresivos, por ejemplo, el subsidio al gas y a la gasolina, ahora sean más regresivos o que tengan un impacto mayor en la incidencia del gasto social. Pensamos esto, debido a que estos subsidios han ido creciendo en el tiempo bastante más que, por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano. Según el presupuesto de 2006, el BDH tiene una asignación de \$192 millones. En cambio, el subsidio a los combustibles y energía asciende a \$1,183 millones.

Queda para esfuerzos futuros avanzar sobre los resultados de este estudio, principalmente en dos áreas. Se conoce que el INEC está preparándose para hacer una encuesta de hogares rurales. Esa información permitirá evaluar la incidencia de la política fiscal en esas áreas para obtener una evaluación nacional, ya que los resultados de este estudio se refieren exclusivamente a los hogares urbanos. El otro paso será esperar a que las autoridades realicen una nueva encuesta de condiciones de vida donde se averigüe sobre los beneficios recibidos de las políticas sociales.

7. APÉNDICES

7.1. Impuestos - Detalle de recaudación

Recaudación del Servicio de Rentas Internas, período 1994 – 2003
Millones de dólares*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL BRUTO	1,047	1,222	1,233	1,455	1,477	1,403	1,675	2,380	2,759	2,975	3,349
Notas de Crédito	13	23	32	31	40	24	15	34	49	66	81
Compensaciones	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	3
TOTAL NETO	1,034	1,200	1,201	1,423	1,437	1,379	1,659	2,346	2,710	2,908	3,265
IMP. CIRCULACION DE CAPITALES	0	0	0	0	0	481	322	8	0	0	0
Impuesto a la Renta											
Global	309	398	398	417	415	113	267	592	671	759	908
Retenciones en la fuente	209	287	287	290	334	58	190	325	426	514	586
Anticipos a la renta	60	75	67	67	39	1	14	74	78	73	0
Herencias, Legados y Donaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	102
Declaraciones	39	35	44	61	42	53	63	192	168	173	220
<i>Personas Naturales</i>	0	0	0	0	6	5	10	22	24	25	0
<i>Personas Jurídicas</i>	0	0	0	0	36	48	53	170	144	148	0
Impuesto al Valor Agregado	556	619	627	756	822	612	923	1,473	1,692	1,759	1,911
IVA de Operaciones Internas	308	355	371	382	407	386	557	902	1,052	1,137	1,168
Devoluciones de IVA	0	0	0	0	0	-1	-14	-41	-75	-105	-122
IVA de Importaciones	248	264	256	374	415	227	381	612	715	727	866
Imp. a los Consumos Especiales	115	110	97	148	123	80	89	181	257	278	322
ICE de Operaciones Internas	109	103	90	117	97	71	78	149	213	241	274
Cigarrillos	54	46	34	39	39	30	30	43	46	50	0
Cerveza	33	38	36	44	34	26	29	45	52	56	0
Bebidas gaseosas	12	13	11	12	7	8	9	14	9	10	0
Aguas minerales y purificadas	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Alcohol y productos alcohólicos	8	6	7	8	5	3	4	6	7	6	0
Vehículos	0	0	0	0	13	3	6	13	15	14	0
Telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	28	84	105	0
Aviones, tricares, etc.											
NEP	2	0	1	12	0	0	0	0	0	0	0
ICE de Importaciones	7	7	7	31	25	9	10	33	44	36	48
Imp. a los Vehículos Motorizados	25	35	36	35	34	20	22	49	48	52	57
Impuesto a la Salida del País **	9	10	10	12	13	14	16	18	5	0	0
Intereses por Mora Tributaria	10	15	18	18	4	8	7	7	9	10	10
Multas Tributarias Fiscales	3	5	8	5	13	5	9	16	22	27	29
Otros Ingresos	6	7	7	32	12	46	3	2	6	23	29

Notas: * 1994-2000 tipo de cambio del sistema financiero. ** El impuesto a la salida del país pasó a control de los municipios de Quito y Guayaquil respectivamente a partir de Abril 2002.

Fuente: BDD SRI, CAE, Banred, DAC, Sistema Financiero Nacional.

7.2. Detalles del impuesto al valor agregado

La base imponible del IVA es el valor total de los bienes muebles de naturaleza corporal que se transfieren o de los servicios que se presten. Las actividades sujetas al IVA están gravadas con tarifa del 12%, con excepción de las siguientes que tienen tarifa 0%:

Transferencias e importaciones:

- Productos alimenticios de origen agrícola, avícola, pecuario, apícola, cunícola, bioacuáticos, forestales, carnes en estado natural; y de la pesca que se mantengan en estado natural, es decir, que no hayan sido objeto de elaboración, proceso o tratamiento que signifique modificación de su naturaleza;
- Leches en estado natural, pasteurizada, homogenizada o en polvo, de producción nacional. Leches maternizadas y proteicos infantiles;
- Pan, azúcar, panela, sal, manteca, margarina, avena, maicena, fideos, harinas de consumo humano, enlatados nacionales de atún, sardina y trucha, aceites comestibles, excepto de oliva;
- Semillas certificadas, plantas y raíces vivas. Harina de pescado y alimentos balanceados. Fertilizantes, insecticidas, pesticidas, fungicidas, antiparasitarios y productos veterinarios;
- Tractores de llantas de hasta 200 hp, arados, rastras, surcadores, cosechadoras, sembradoras, cortadoras de pasto, bombas de fumigación portables, aspersores y rociadores para equipos de riego;
- Medicamentos y drogas de uso humano, que consten en las listas publicadas anualmente por el Ministerio de Salud; y sus envases y etiquetas;
- Papel periódico, periódicos, revistas y libros;
- Los que se exporten; y,
- Los que se introduzcan al país;
- Los diplomáticos extranjeros y funcionarios de organismos internacionales, en los casos que se encuentren liberados de derechos e impuestos; los pasajeros que ingresen al país, hasta por el valor de la franquicia reconocida; por donaciones del exterior a favor de las instituciones del Estado y las de cooperación institucional; y por admisión temporal o en tránsito.

Servicios:

- Transporte de pasajeros y carga, marítimo, fluvial y terrestre; así como el transporte aéreo internacional de carga, o aéreo de carga a Galápagos;
- Salud;
- Arrendamiento de inmuebles destinados exclusivamente para vivienda;
- Servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y recolección de basura;
- Educación; guarderías infantiles y hogares de ancianos;
- Religiosos;
- Impresión de libros;
- Funerarios;
- Administrativos prestados por el Estado y las entidades del sector público, en los que se deba pagar un precio o una tasa;

- Espectáculos públicos;
- Financieros y bursátiles;
- Transferencia de títulos valores;
- Los que se exporten, inclusive los de turismo receptivo;
- Los prestados por profesionales con título de instrucción superior hasta por un monto de cuatrocientos dólares por cada caso;
- El peaje por la utilización de carreteras;
- La lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y sorteos de Fe y Alegría;
- Aereofumigación;
- Los prestados personalmente por los artesanos; y,
- Los de refrigeración, enfriamiento y congelamiento para conservar los bienes alimenticios de origen agrícola, avícola, pecuario, apícola, cunícola, bioacuáticos, forestales, carnes en estado natural; y de la pesca que se mantengan en estado natural, y en general todos los productos perecibles que se exporten, así como los de faenamiento, cortado, pilado, trituración y la extracción por medios mecánicos o químicos para elaborar aceites comestibles.

Casos especiales:

- Los servicios prestados personalmente por los artesanos calificados están gravados con tarifa 0%; si comercializan bienes éstos estarán gravados con tarifa 12%, inclusive artesanos calificados.
- El servicio de transporte de pasajeros y carga fluvial y terrestre; y marítimo, estarán sujetos a tarifa 0%. Además, el transporte de carga aérea exportable y a Galápagos está gravado con tarifa 0%; no así el transporte aéreo de pasajeros que se encuentra gravado con tarifa 12%.
- En el caso de personas naturales o jurídicas que por la naturaleza de sus actividades realicen transacciones que estén gravadas con tarifa 0% y 12%, deberán presentar sus declaraciones en forma mensual, aun cuando el número de transacciones con tarifa 12% sea mínimo.
- Los servicios que prestan los profesionales con título superior están gravados con tarifa 0%, sin embargo, si el valor de los honorarios por cada caso excede de 400 dólares está gravado con tarifa 12%, por tanto la declaración deberá ser efectuada en forma mensual. Si el profesional presta servicios continuos a una sociedad y los honorarios anuales exceden de 400 dólares deberá facturar con el IVA 12% en cada mes.

7.3. Incidencia de los impuestos a los consumos especiales

7.3.1 Incidencia del impuesto a los consumos especiales global

	ICE Total/ Consumo (%)	% de la recaudación de ICE
Decil 1	0,29	1,59
Decil 2	0,35	2,39
Decil 3	0,37	2,89
Decil 4	0,39	3,64
Decil 5	0,40	4,11
Decil 6	0,42	5,12
Decil 7	0,49	7,01
Decil 8	0,54	9,88
Decil 9	0,70	16,42
Decil 10	1,12	46,95
Total		100
Recaudación ICE Total (2003)		278
Recaudación ICE Interno Total (2003)		241
Recaudación Tributaria Total (2003)		2,975
Recaudación Tributaria Total incl. Contr SS (2003)		3,573
Recaudación ICE Operaciones en ENIGHU (feb03- ene04)		58
Estimación de ICE Global (expansión de ENIGHU)		120
Gini del Consumo antes del ICE		0,35
Gini del Consumo después del ICE		0,34
Cuasi-Gini del IVA		0,55
Kakwani		0,21
Reynolds-Smolensky		0,00

7.3.2 Incidencia del impuesto a los consumos especiales (servicio telefónico)

	ICE (Teléfono)/ Consumo (%)	% de la recaudación de ICE
Decil 1	0,11	2,15
Decil 2	0,15	3,76
Decil 3	0,17	4,71
Decil 4	0,19	6,37
Decil 5	0,20	7,53
Decil 6	0,20	9,10
Decil 7	0,23	11,72
Decil 8	0,22	14,76
Decil 9	0,19	15,90
Decil 10	0,16	24,01
Total		100
Recaudación ICE Interno Total (2003)		241
Recaudación ICE Serv. Telefónicos (2003)		105
Recaudación Tributaria Total (2003)		2,975
Recaudación Tributaria Total incl. Contr SS (2003)		3,573
Recaudación Total en ENIGHU (feb03-ene04)		58
Recaudación ICE Serv. Telf en ENIGHU (feb03- ene04)		21
Estimación de ICE Serv. Telf. Global (expansión de ENIGHU)		44
Gini del Consumo antes del ICE		0,35
Gini del Consumo después del ICE		0,35
Cuasi-Gini del IVA		0,35
Kakwani		0,01
Reynolds-Smolensky		0,00

7.3.3 Incidencia del impuesto a los consumos especiales (vehículos)

	ICE Vehículos/ Consumo (%)	% de la recaudación de ICE
Decil 1	0,00	0,00
Decil 2	0,00	0,00
Decil 3	0,00	0,00
Decil 4	0,00	0,00
Decil 5	0,00	0,06
Decil 6	0,02	0,56
Decil 7	0,06	1,79
Decil 8	0,15	5,94
Decil 9	0,34	17,41
Decil 10	0,82	74,24
Total		100
Total		241
Recaudación ICE Interno Total (2003)		14
Recaudación ICE Vehículos (2003)		2.975
Recaudación Tributaria Total (2003)		3.573
Recaudación Tributaria Total incl. Contr SS (2003)		58
Recaudación ICE Total en ENIGHU (feb03-ene04)		15
Recaudación ICE Vehículos en ENIGHU (feb03-ene04)		31
Estimación de ICE Vehículos Global (expansión de ENIGHU)		0,35
Gini del consumo antes del ICE		0,34
Gini del consumo después del ICE		0,83
Cuasi-Gini del ICE		0,48
Kakwani		0,00

7.3.4 Incidencia del impuesto a los consumos especiales (tabaco)

	ICE Tabaco/ Consumo (%)	% de la recaudación de ICE
Decil 1	0,08	3,68
Decil 2	0,08	4,71
Decil 3	0,08	5,42
Decil 4	0,07	6,21
Decil 5	0,07	6,77
Decil 6	0,07	7,78
Decil 7	0,08	10,47
Decil 8	0,07	11,41
Decil 9	0,07	15,05
Decil 10	0,08	28,51
Total		100
Recaudación ICE Interno Total (2003)		241
Recaudación ICE Tabaco (2003)		50
Recaudación Tributaria Total (2003)		2.975
Recaudación Tributaria Total incl. Contr SS (2003)		3.573
Recaudación ICE Total en ENIGHU (feb03-ene04)		58
Recaudación ICE Tabaco en ENIGHU (feb03-ene04)		9
Estimación de ICE Tabaco Global (expansión de ENIGHU)		18
Gini del consumo antes del ICE		0,35
Gini del consumo después del ICE		0,35
Cuasi-Gini del ICE		0,34
Kakwani		0,00
Reynolds-Smolensky		0,00

7.3.5 Incidencia del impuesto a los consumos especiales (gaseosas)

	ICE (Gaseosas)/ Consumo (%)	% de la recaudación de ICE
Decil 1	0,06	4,89
Decil 2	0,07	6,37
Decil 3	0,07	7,71
Decil 4	0,07	8,65
Decil 5	0,06	9,02
Decil 6	0,06	10,35
Decil 7	0,05	10,99
Decil 8	0,05	13,31
Decil 9	0,04	14,09
Decil 10	0,02	14,61
Total		100
Recaudación ICE Interno Total (2003)		241
Recaudación ICE Gaseosas (2003)		10
Recaudación Tributaria Total (2003)		2.975
Recaudación Tributaria Total incl. Contr SS (2003)		3.573
Recaudación ICE Total en ENIGHU (feb03-ene04)		58
Recaudación ICE Gaseosas en ENIGHU (feb03-ene04)		7
Estimación de ICE Gaseosas Global (expansión de ENIGHU)		14
Gini del consumo antes del ICE		0,35
Gini del consumo después del ICE		0,35
Cuasi-Gini del ICE		0,18
Kakwani		-0,16
Reynolds-Smolensky		0,00

7.3.6 Incidencia del impuesto a los consumos especiales (alcohol)

	ICE (Alcohol)/ Consumo (%)	% de la recaudación de ICE
Decil 1	0,04	3,09
Decil 2	0,05	4,77
Decil 3	0,06	5,54
Decil 4	0,06	7,38
Decil 5	0,06	7,82
Decil 6	0,06	9,47
Decil 7	0,07	12,71
Decil 8	0,05	10,59
Decil 9	0,06	16,40
Decil 10	0,04	22,22
Total		100
Recaudación ICE Interno Total (2003)		241
Recaudación ICE Alcohol (2003)		62
Recaudación Tributaria Total (2003)		2.975
Recaudación Tributaria Total incl. Contr SS (2003)		3.573
Recaudación ICE Total en ENIGHU (feb03-ene04)		58
Recaudación ICE Alcohol en ENIGHU (feb03-ene04)		7
Estimación de ICE Alcohol Global (expansión de ENIGHU)		13
Gini del consumo antes del ICE		0,35
Gini del consumo después del ICE		0,35
Cuasi-Gini del ICE		0,30
Kakwani		-0,05
Reynolds-Smolensky		0,00

BIBLIOGRAFÍA

- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos de 2004-05 (ENIGHU). Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), 2005.
- Haughton, J., *Technical Note - Measuring the Distributional Effects of Taxes*, Suffolk University – Boston, april/ 2004.
- Molina David, Nuñez Fabricio y Ricaurte Miguel (2000). “El IVA: Regresivo para casi todos”, Tendencias, segundo semestre. CORDES, Quito.
- Roca, J. y Vallarino, H. *Incidencia distributiva de la política fiscal del Ecuador*, Proyecto Salto, Quito. Montevideo, mayo–junio 2003.
- Stiglitz, Joseph, 1986 *La Economía del sector público* (segunda edición). Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Solimano, Andrés (2003). *Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, May 2003, Quito-Ecuador.
- Vos, Rob (2003). *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?: Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social*. Estudio e informes del SIISE-STFS. Quito, Ecuador.

Informe de Equidad Fiscal de Perú

EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO EN EL PERÚ

Jonathan Haughton*

* Deseo expresar mi agradecimiento a Cagdas Sirin y Douglas Guiffre por su excelente colaboración en las tareas de investigación y a Alberto Barreix por su apoyo y aliento. Asumo la plena responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente trabajo.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	299
1. Comentario general	301
2. Reseña sobre el sistema tributario y el gasto público del Perú	302
3. Incidencia de los tributos y el gasto	305
3.1. Nota sobre la incidencia	305
3.2. Impuestos indirectos	310
3.2.1. Impuesto al valor agregado: Consideraciones preliminares	310
3.2.2. Impuesto al valor agregado: Incidencia	312
3.2.3. Impuestos selectivos al consumo	313
3.3. Impuestos a la renta	319
3.4. Gasto social	321
3.4.1. Educación	322
3.4.2. Salud	326
3.4.3. "Subsidios sociales"	328
3.5. Impuestos netos del gasto social	330
4. Evaluación del sistema tributario y de transferencias del Perú	336
4.1. Promover el crecimiento económico	336
4.2. Eficiencia: Costos administrativos y de cumplimiento	337
4.3. Eficiencia: Asignación y crecimiento	337
4.4. Recaudar sobre una base justa	338
4.5. Posibilitar una recaudación adecuada: Capacidad tributaria	340
5. Efecto de los cambios en la recaudación sobre el gasto	343
5.1. Cómo incide un aumento impositivo en el gasto	343
5.2. Simulación de la incidencia marginal total	345
Apéndice: Medición de la progresividad de la tributación y el gasto	347
Bibliografía	353

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio analiza los efectos distributivos de los impuestos y el gasto público en el Perú, sobre la base de los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida del año 2000 (ENNIV-2000). Si se lo considera en forma aislada, el impuesto al valor agregado (IVA) es levemente regresivo, en el sentido de que los hogares con los más altos niveles de gasto per cápita destinan una proporción ligeramente menor de su gasto al IVA que los hogares más pobres. Los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos y bebidas gaseosas también son regresivos. Sin embargo, los otros gravámenes analizados –el impuesto a la renta de las personas naturales y los impuestos selectivos al consumo de bebidas alcohólicas, combustibles y vehículos automotores– son progresivos. El efecto combinado de estos impuestos es claramente progresivo, con un coeficiente de concentración (“Cuasi-Gini”) de 0,545, significativamente más desigual que el gasto per cápita (Gini = 0,470).

El gasto en educación, salud y subsidios sociales focalizados (para ítems tales como desayuno/almuerzo escolar, vaso de leche y material educativo) es muy progresivo; los subsidios a los hogares comprendidos en el decil más pobre (medido en función del gasto per cápita) representan el 32% de su gasto, en comparación con el 1,6% en el caso de los hogares del decil más alto.

Si se consideran los impuestos y gastos en forma conjunta, el efecto combinado es claramente progresivo. En general, el 60% más pobre de la población es beneficiaria neta de subsidios; siete décimos de los pagos netos provienen del 10% más rico de la población.

Las autoridades con poder de formular políticas suelen estar más interesadas en los efectos de la incidencia de una mayor tributación y los cambios asociados en lo que respecta al gasto (“incidencia total marginal”). Calculamos los efectos que el aumento en la recaudación impositiva provoca en el gasto público tomando datos de dieciséis países latinoamericanos correspondientes al período 1980-2002 y utilizamos los parámetros estimados en un análisis de la incidencia total marginal que tendría un incremento de un punto porcentual del IVA en el Perú. El incremento del IVA, junto con el aumento asociado del gasto, favorecería en última instancia a los hogares más pobres.

1. COMENTARIO GENERAL

El objeto de este estudio es calcular la “incidencia total” de los impuestos y el gasto público en el Perú. Como se establece en los términos de referencia, “este trabajo tiene como propósito estudiar los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso en un sentido integral, es decir, evaluando los impactos tanto de la política tributaria como también del gasto público que ésta financia. Dado que el impuesto al valor agregado (IVA) es el impuesto más importante de América Latina y el Caribe, éste será el tributo base del análisis”.

En lo que respecta a la organización de las ideas, este informe contiene, en primer lugar, una breve descripción del régimen tributario y del gasto público del Perú (sección 2), seguida de un examen exhaustivo de la incidencia de los principales rubros de impuestos y del gasto público analizados (sección 3). En la sección 4 evaluamos el régimen tributario y el sistema de transferencias peruanos desde los puntos de vista de la eficiencia, la equidad y la capacidad para recaudar fondos para uso público.

2. RESEÑA SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO Y EL GASTO PÚBLICO DEL PERÚ

En esta sección establecemos las características principales del sistema tributario y del gasto público del Perú y comentamos su evolución reciente, para luego analizar con mayor detalle una serie de impuestos y gastos en la siguiente sección.

El sistema tributario se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. El Cuadro 1 consigna las principales fuentes de recaudación desde 1999. Cabe efectuar algunas observaciones.

En primer lugar, en el año 2004 la recaudación impositiva representó sólo el 11,6% del PIB, un nivel muy bajo desde todo punto de vista. Por norma, un país con las características económicas del Perú –ingresos bajos, un modesto nivel de comercio exterior, un sector industrial pequeño– debería recaudar al menos un tercio más de su PIB en concepto de impuestos (como se indica en la sección 4 del presente estudio). Por otra parte, la economía ha exhibido un considerable dinamismo desde el año 2002, cuando comenzó a recuperarse: en los últimos dos años se registró un aumento anual de casi el 14% en la recaudación nominal del gobierno central.

En segundo término, el régimen tributario tiene una fuerte dependencia de los impuestos indirectos, que aportan el 71% de la recaudación impositiva. Tal modalidad no es la excepción en los países en desarrollo menos avanzados, si bien el Perú se destaca por el llamativamente bajo nivel de ingresos fiscales provenientes del impuesto a la renta de las personas jurídicas (2,1% del PIB en 2003) y por el hecho de que las cargas sociales, en realidad, aportan más ingresos fiscales que el impuesto a la renta de las personas naturales.

La principal fuente de recaudación es el impuesto al valor agregado (IVA), cuya tasa vigente es del 19%. Lo sorprendente es que a pesar de que esa alícuota es elevada, el IVA generó una recaudación (neta de devoluciones) equivalente a apenas el 4,9% del PIB en el año 2004. A modo de comparación, podemos mencionar que el IVA del Líbano, cuya alícuota fija es de tan sólo el 10%, representó el 4,3% del PIB en 2003. Mientras que el Líbano podría esperar recaudar más si aumentara la tasa del IVA, el Perú debería apuntar a otros mecanismos, sobre todo a la ampliación de su base imponible y a la mejora del cumplimiento tributario.

La fuerte dependencia del IVA como fuente de ingresos fiscales –algo típico en muchos países, incluidos la mayoría de los latinoamericanos– también da lugar a controversias. La principal objeción al IVA es que se considera que impone una carga indebida a los pobres, quienes, muy

probablemente, están obligados a gastar (en lugar de ahorrar) una gran proporción de sus ingresos y, así, quedan atrapados en la red del IVA.

El hecho de si la carga del IVA recae severamente sobre los pobres es una cuestión empírica que abordaremos con mayor detalle en el presente estudio. Pero no basta considerar la incidencia del IVA en forma aislada (“incidencia parcial”); debemos, además, preguntarnos qué otra cosa ocurriría si se suprimiera el IVA. Un experimento racional natural consiste en evaluar los efectos de una modificación del IVA junto con los cambios asociados en el gasto público, lo cual necesariamente entrañaría el modificarse la recaudación fiscal (“incidencia total”).

Por consiguiente, también debemos resumir los rubros principales del gasto público, que se detallan en el Cuadro 2.

Cuadro 1
Recaudación tributaria por tipo, 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2002-03	2003-04
	TOTAL	% de aum.	% de aum.						
<i>Millones de S/.</i>									
Ingresos consolidados del gobierno central (I + II)	23.547	23.583	26.179	26.999	27.500	31.029	34.982	12,8	12,7
I. Recaudación tributaria del gobierno central	23.547	22.268	22.995	23.744	24.181	27.527	31.242	13,8	13,5
Impuesto a la renta	5.861	5.072	5.130	5.630	6.011	7.972	9.026	32,6	13,2
del cual									
de personas naturales	1.906	2.024	2.117	2.159	2.293	2.669		16,4	
de personas jurídicas	3.955	3.048	3.012	3.471	3.719	5.303		42,6	
Impuestos a la producción y el consumo de los cuales	14.472	14.481	15.464	15.441	16.850	1.726	20.796	11,1	11,1
Impuesto al valor agregado	11.010	10.990	11.953	11.815	12.612	14.111	16.202	11,9	14,8
del cual: es de recaudación interna	6.415	6.468	6.992	6.866	7.501	8.458	9.513	12,8	12,5
se cobra en frontera	4.595	4.523	4.961	4.949	5.111	5.653	6.689	10,6	18,3
Impuestos selectivos al consumo	3.427	3.447	3.449	3.561	4.184	4.526	4.469	8,2	-1,3
de los cuales: de combustibles	1.986	2.094	2.145	2.321	3.004	3.285	3.176	9,4	-3,3
otros (cerv., gaseosas, vehic., cigarr.)	1.441	1.353	1.304	1.240	1.180	1.241	1.292	5,2	4,1
Otros impuestos a la producción y el consumo	35	43	62	65	54	89	125	64,0	40,4
Impuestos a las importaciones	2.975	2.896	2.960	2.791	2.489	2.550	2.744	2,4	7,6
Otros ingresos fiscales de los cuales	2.126	1.960	2.207	2.723	1.795	1.449	2.164	-19,2	49,3
Impuesto a las transacciones financieras	--	--	--	--	--	--	650		
Impuesto a las acciones del Estado	--	--	--	582	472	36	84	-92,4	131,6
Fraccionamiento	400	357	542	811	497	458	444	-7,8	-3,1
Impuesto extraordinario de solidaridad	1.262	1.096	1.151	933	455	483	454	6,0	-5,9
Régimen único simplificado	99	89	84	75	74	75	72	1,4	-4,2
Impuestos a casinos y tragamonedas		14	81	58	25	55	63	121,5	16,3
Otros ingresos recaudados por la SUNAT	350	383	335	252	258	329	382	27,5	16,0
Otros ingresos recaudados por otros organismos	15	20	13	12	13	13	14	0,1	3,3
Devoluciones de las cuales	-1.887	-2.140	-2.765	-2.842	-2.963	-3.170	-3.488	7,0	10,0
Devoluciones del IVA	-1.572	-1.824	-2.403	-2.347	-2.530	-2.722		7,6	
II. Contribuciones sociales	--	1.314	3.184	3.255	3.319	3.502	3.741	5,5	6,8
Contribución a EsSalud (Seguro Social de Salud)	--	1.039	2.562	2.684	2.738	2.905	3.082	6,1	6,1
Contribución al Sistema Nacional de Pensiones	--	275	623	571	581	597	641	2,9	7,2
Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional	--	--	--	--	--	--	19		
Memos									
PIB nominal, en miles de millones de S/.	174,7	186,8	188,2	198,4	211,8	246,7	268,9	6,5	9,0
Como % del PIB:									
Ingresos consolidados del gobierno central	12,5%	12,5%	13,2%	12,7%	11,9%	12,6%	13,0%	5,9	3,4
Ingresos tributarios del gobierno central	11,8%	11,8%	11,6%	11,2%	10,4%	11,2%	11,6%	6,9	4,1
Impuesto a la renta	2,7%	2,7%	2,6%	2,7%	2,6%	3,2%	3,4%	24,5	3,9
IVA neto de devoluciones	4,9%	4,9%	4,8%	4,5%	4,4%	4,6%	4,9%	6,0	6,4
Impuestos selectivos al consumo	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,6	-9,4
Impuestos a las importaciones	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	-3,8	-1,2
Otros ingresos tributarios	1,0%	1,0%	1,1%	1,3%	0,8%	0,6%	0,8%	-24,2	37,0
Contribuciones sociales	0%	0,7%	1,6%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	-0,9	-2,0

Fuente: SUNAT, Banco de la Nación, Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la SUNAT, agosto 2005.

En el Cuadro 2 se desglosan los componentes del gasto público. El gasto total del gobierno central, de S/. 41.500 millones, representó el 19,6% del PIB. Por motivos de orden práctico, el gasto puede dividirse en cuatro partes aproximadamente iguales:

- El servicio de la deuda nacional, en la forma de intereses y comisiones (10,0% del gasto) y amortización de la deuda (14,0%);
- Subsidios sociales y pensiones (26,8%);
- Educación (15,9%) y salud (7,9%), y
- Defensa y seguridad nacional (11,6%) y actividades restantes (13,0%).

Es imposible hacer un seguimiento de los efectos distributivos de todas las categorías del gasto público, de modo tal que de aquí en adelante centraremos nuestro análisis en la salud, la educación y los subsidios sociales.

Cuadro 2
Gasto público por categoría principal, 2003

	Gasto, millones de S/.	% del gasto público
Gasto público total	41.545	100
Del cual:		
Intereses y comisiones de la deuda	4.146	10
Amortización de la deuda	5.802	14
Educación y cultura	6.591	15,9
Salud	3.273	7,9
Gasto social y pensiones	11.143	26,8
Defensa y seguridad nacional	4.830	11,6
Otros	5.760	13,9
Memo: PIB	212.200	

Nota: En abril de 2004 el tipo de cambio era de S/. 3,261 (nuevos soles) por US\$1.

Para tener una noción más clara de la importancia del gasto social, en el Cuadro 3 su composición se desglosa en mayor detalle para el período 1999-2003. El gasto público en educación creció como porcentaje del PIB, mientras que los subsidios sociales focalizados se redujeron (en relación con el PIB, si no en términos absolutos). El gasto en programas no focalizados, particularmente en EsSalud (el organismo nacional de seguro social en salud) y en pensiones, es muy significativo –4,6% del PIB– y equivale prácticamente a la recaudación neta del IVA.

Cuadro 3
Gasto público social como % del PIB, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003 (prelim.)
Gasto social	10,2	10,1	10,1	10,3	10,3
Del cual:					
Educación	2,7	2,7	2,7	2,9	3
Salud	1,2	1,1	1	1,1	1,3
Subsidios focalizados a pobres	1,9	1,6	1,6	1,4	1,4
Programas no focalizados:					
EsSalud	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4
Pensiones	2,9	3,1	3,2	3,3	3,2

Fuente: FMI (2004), pág. 28.

3. INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS Y EL GASTO

En esta sección analizamos algunos de los principales impuestos y componentes del gasto público del Perú. Presentamos cada impuesto o rubro del gasto y comentamos los efectos distributivos de cada uno de ellos. Pero antes de considerar cada impuesto o partida del gasto debemos establecer cómo se determina la incidencia de un tributo o subsidio.

3.1. Nota sobre la incidencia

Los estudios sobre la incidencia tributaria tienen por finalidad establecer quién es el que efectivamente soporta la carga impositiva. Fundamentalmente, debe trazarse una distinción entre la incidencia legal y la incidencia efectiva. La incidencia legal hace referencia a quién tiene la obligación legal de pagar un impuesto, mientras que la incidencia efectiva o económica identifica al sujeto sobre el que realmente recae la carga tributaria. Por ejemplo, el encargado de cobrar y remitir el monto del IVA es el vendedor, quien es legalmente responsable del pago del impuesto. Pero está generalmente aceptado que el IVA se traslada al consumidor a través de precios más altos. En este caso, la incidencia efectiva del impuesto recae sobre el consumidor.

Hemos construido un modelo que mide la incidencia efectiva de varios impuestos y categorías del gasto en el Perú. Podemos demostrar cómo la carga se distribuye entre las distintas regiones del país y entre los deciles de gasto per cápita y de ingreso per cápita. El decil de gasto más bajo es la décima parte de la población cuyo gasto per cápita (incluido el consumo de los productos de elaboración hogareña) es el más bajo.

3.1.1 Primer paso

El primer paso para la elaboración del modelo de incidencia consiste en establecer determinados supuestos acerca de la incidencia de distintos impuestos y gastos. Estos supuestos se exhiben en el Cuadro 4 y básicamente derivan del análisis macroeconómico de los efectos tributarios (por ejemplo, Rosen, 2004). Así, por mencionar algunos, se presume que los impuestos sobre sueldos y salarios son soportados por el empleado, que los impuestos selectivos al consumo recaen sobre el comprador, o que la incidencia de los impuestos selectivos al consumo aplicados a los vehículos automotores puede asignarse a los hogares sobre la base del valor de los automóviles de los que son propietarios. Si bien estos supuestos son razonables, no dejan de constituir simplificaciones necesarias para construir un modelo de incidencia operativo pero, en algunos casos, son discutibles. Por ejemplo, un IVA más alto generalmente provoca un aumento de precios para los consumidores, pero los productores, al

ver disminuir levemente sus ventas, pueden reaccionar rebajando los precios antes de impuestos, en cuyo caso parte de la carga tributaria es asumida por los productores.

3.1.2 Segundo paso

El segundo paso del análisis de la incidencia consiste en cuantificar los efectos. Para esto se requieren datos micro basados en una encuesta de hogares. Luego, el procedimiento es directo (cabe aclarar que sólo en principio): si se modifica un impuesto, podemos rastrear el efecto sobre el gasto o el ingreso de cada hogar de la muestra aplicando nuestros supuestos sobre la incidencia. A continuación, pueden agregarse los efectos –por departamento o bien por decil de gasto o ingreso– para obtener el patrón de incidencia.

Los datos que empleamos se tomaron de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida del año 2000 (ENNIV-2000). La encuesta suministra datos utilizables de 3.977 hogares, integrados por un total de 19.957 personas, que representan el 0,077% de la población total en el año 2000. El cuestionario se basa en la plantilla para encuestas sobre medición de niveles de vida desarrollada por el Banco Mundial –adaptada a la situación peruana– e incluye módulos acerca del ingreso y el gasto. El nivel de agregación, en especial en lo que respecta al gasto, es relativamente poco particionado, lo que refuerza la tendencia de que se subestimen los números sobre el gasto y el ingreso; tal subestimación es característica de todos los datos recopilados mediante encuestas de hogares (véase Haughton *et al.*, 2004, capítulo 2).

Cuadro 4
Supuestos sobre la incidencia

Impuesto	Supuesto sobre la incidencia	Comentarios sobre la operacionalización
Renta de las personas naturales	Recae sobre los integrantes del hogar que perciben ingresos (porque su ingreso neto aumentaría si no existiera el impuesto).	Utiliza las sumas pagadas declaradas en la encuesta ENNIV-2000, y calcula su valor bruto para obtener la recaudación tributaria correspondiente.
Impuesto general a las ventas	Se traslada a los consumidores.	Se presume que es del 0% para los rubros exonerados -lo que constituye una subestimación del impuesto- usando 57 líneas de gasto. No fue posible ningún ajuste en función del origen de las compras (por ejemplo, supermercado, tienda en mercado, etcétera), lo que constituye una sobrestimación del impuesto, especialmente para los hogares más pobres.
Selectivo al consumo de combustibles	Se traslada a los consumidores en razón de la curva de oferta horizontal.	Se distribuye en forma proporcional al gasto en energía declarado por cada hogar. [Ésta es una sobrestimación porque algunos efectos tienen por causa el transporte, la electricidad y el uso individual, casos en que el patrón de la incidencia es distinto].
Selectivo al consumo de bebidas alcohólicas	Se traslada a los consumidores en razón de la curva de oferta horizontal.	El gasto en bebidas alcohólicas declarado, por lo general, está muy subestimado.
Selectivo al consumo de cigarrillos	Se traslada a los consumidores en razón de la curva de oferta horizontal.	Distribuido proporcionalmente al gasto en cigarrillos declarado por los hogares; también por lo general está muy subestimado.
Selectivo al consumo aplicado a los vehículos automotores	Se traslada a los consumidores.	Distribuido proporcionalmente al valor del automóvil.
Subsidio/gasto	Supuesto sobre la incidencia	Comentarios sobre la operacionalización
Educación	Los beneficios se acumulan para los hogares cuyos hijos están actualmente inscritos en escuelas financiadas con fondos públicos.	Costo presupuestario promedio aplicado por alumno matriculado, diferenciado por los principales niveles educativos (primario, secundario y superior).
Salud	Los beneficios se acumulan para los hogares, cuyos integrantes enfermos recurrieron para su atención a un hospital o clínica financiados con fondos públicos.	La encuesta brinda información sobre costos en centros médicos públicos y privados; el subsidio se tomó como la diferencia entre el monto pagado efectivamente y una norma correspondiente al sector privado.
Subsidios sociales	Los beneficios se acumulan para los hogares hasta el monto total de los subsidios.	Esto sobrestima los beneficios porque la oferta de mano de obra no es completamente inelástica, aunque posiblemente por un margen no demasiado grande.

Las respuestas a las preguntas formuladas a cada entrevistado se agregaron a nivel del hogar y se fusionaron con las respuestas de los hogares de modo de obtener el conjunto de datos final; así, el hogar es por lo general la unidad básica del análisis. El supuesto implícito aquí, cuando se efectúa el análisis distributivo, es que dentro del hogar la riqueza (o pobreza) es compartida por igual, lo que constituye, claramente, una presunción un tanto contundente aunque inevitable. Se utilizó software Stata, usando archivos con extensión .do (es decir, macros).

3.1.3 Tercer paso

El tercer paso consistió en operacionalizar el análisis y simplificar relativamente su uso. Hay dos componentes:

1. Una hoja de cálculo de Excel, donde se asientan las alícuotas impositivas y los índices de los subsidios y se exhiben los resultados de los análisis, y
2. Un conjunto de datos de Stata a partir de los datos de la ENNIV-2000, junto con un conjunto de programas de Stata (archivos con extensión .do), invocados por Excel para efectuar la mayoría de los cálculos de incidencia tributaria correspondiente a cada hogar.

Es relativamente sencillo para el usuario introducir cambios en la hoja de trabajo que hemos dado en denominar “*FacePage*” (carátula o resumen de los resultados) del programa Excel y hacer clic en el ícono de “Inicio”. Así, se invoca el programa Stata, que utiliza la estructura tributaria seleccionada para computar la incidencia sobre cada hogar. El programa Excel recupera automáticamente los resultados y los presenta en una serie de hojas de trabajo distintas, una para cada rubro de impuestos o del gasto. El Gráfico 1a muestra una parte de la *FacePage* y el Gráfico 1b contiene una muestra de los resultados del modelo (en este caso, para el impuesto selectivo aplicado a los combustibles para vehículos automotores).

Recuadro: ¿incidencia del ingreso o del gasto?

Al presentar los resultados del análisis de la incidencia, es útil clasificar a la población en deciles (un decil es la décima parte de la población), del decil más rico al más pobre. Pero este procedimiento plantea un interrogante importante: cómo medir la riqueza. Lo ideal sería poder medir el “ingreso permanente” de una persona, lo que reflejaría el ingreso de toda su vida; sin embargo, en la práctica esto no es realista, ya que necesitamos una medida más inmediata y no podemos esperar años para determinar si una persona es verdaderamente pobre o no. Por lo tanto, en líneas generales, la cuestión se reduce a determinar si los hogares deben clasificarse sobre la base del gasto per cápita o del ingreso per cápita¹.

En la mayoría de los países desarrollados, lo habitual es clasificar los hogares sobre la base del ingreso per cápita, porque el ingreso resulta más sencillo de medir en las sociedades en las que la mayor parte de la actividad económica se desarrolla en el sector formal y muy pocas personas trabajan en forma independiente. Asimismo, en términos más pragmáticos, en dichos países es mucho más fácil acceder a los datos sobre el ingreso.

Sin embargo, se puede afirmar con seguridad que el uso del ingreso per cápita sobrestima el carácter regresivo de los impuestos. Esto se debe a que una porción significativa de los individuos comprendidos en los deciles de menores ingresos se ubican allí sólo porque son transitoriamente pobres –a causa de una mala cosecha, un despido, el hecho de estar cursando estudios universitarios– y su ingreso actual no refleja adecuadamente su ingreso “permanente”.

En consecuencia, es muy defendible construir deciles utilizando el gasto per cápita. En la medida que los hogares quieran y puedan mantener un flujo de consumo constante, esto puede servir como una variable representativa más precisa del ingreso permanente. El uso de deciles de gasto, por lo general, arroja resultados más razonables en el decil más pobre; cuando se utiliza el ingreso, muchos de los hogares del decil más bajo declaran ingresos negativos o ningún ingreso, lo que claramente constituye una situación insostenible. Y existen datos certeros de que en los países desarrollados menos avanzados los hogares subestiman sus ingresos más de lo que subestiman sus gastos.

Es posible que el uso de deciles de gasto per cápita resulte en un ajuste excesivo y, en consecuencia, se subestime la regresividad de un impuesto. Gilbert Metcalf formula este razonamiento sobre la base de sus esfuerzos por medir el ingreso permanente utilizando datos longitudinales de los Estados Unidos. Constató que los hogares aparentemente no pueden, o no quieren, mantener sus flujos de gastos tan constantes de modo que reflejen plenamente el ingreso permanente; así, en el mejor de los casos, el gasto es una variable representativa con ruido del ingreso permanente.

En este estudio presentamos nuestros resultados sobre la incidencia utilizando deciles de gasto per cápita y de ingreso per cápita; si bien preferimos los deciles de gasto, presentamos en parte los deciles de ingreso, de modo que se los pueda cotejar con las constataciones de otros investigadores que históricamente han tendido a usar el ingreso.

¹ Existen otras posibilidades; por ejemplo, podrían agruparse los hogares sobre la base del equivalente de gasto por adulto, asignando mayor peso a los adultos que a los menores. En la práctica, lo fundamental es decidir si se utilizará el gasto o el ingreso.

Gráfico 1a
Parte de la FacePage del programa Excel

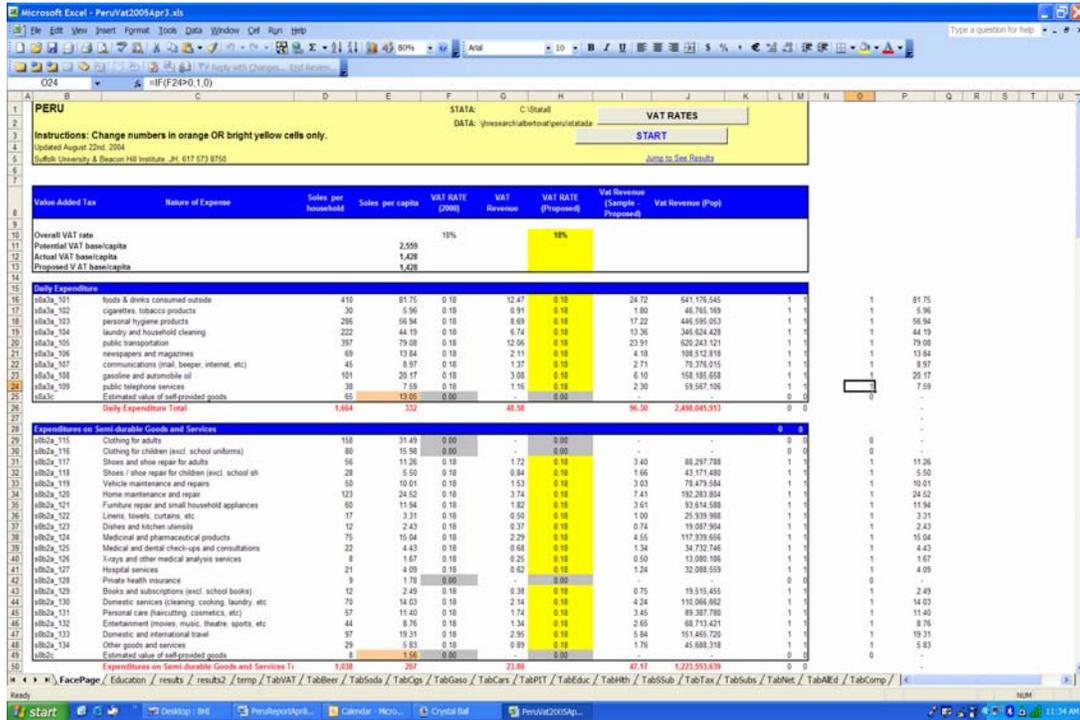
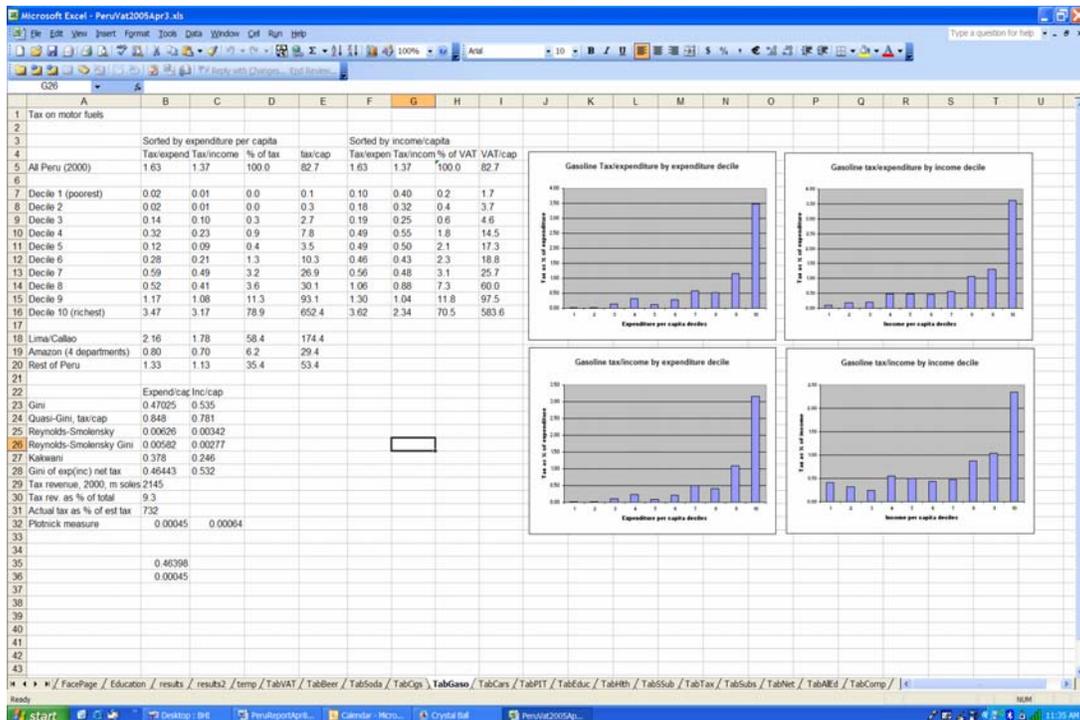


Gráfico 1b
Muestra de una hoja de resultados del programa Excel



3.2. Impuestos indirectos

Comenzamos con un examen de la incidencia de los impuestos indirectos, que aportan dos tercios de la recaudación fiscal. El impuesto más importante es, por mucho, el IVA, pero algunos impuestos selectivos al consumo son también considerables.

3.2.1 Impuesto al valor agregado: Consideraciones preliminares

El Perú aplica un impuesto al valor agregado o IVA cuya alícuota es del 19%. Formalmente, este tributo está compuesto por el impuesto general a las ventas (17%) y el impuesto de promoción municipal (2%). Entre 1981 y 1992, la tasa del IVA varió considerablemente, como se observa en el Cuadro 5, pero desde entonces la alícuota general ha sido del 18% o 19%.

Cuadro 5
Alícuotas del IVA instituidas por ley, 1981 – presente

Fecha de inicio de vigencia de la alícuota	Alícuota (%)
01/11/1981	16,0
01/01/1984	18,0
01/08/1984	8,0
15/12/1984	9,0
01/01/1985	11,0
09/02/1986	6,0
05/12/1987	6,5
10/03/1988	10,0
23/08/1988	15,0
01/01/1989	15,0
21/02/1990	17,0
25/02/1990	18,0
12/08/1990	14,0
01/01/1991	14,0
10/08/1991	16,0
01/03/1992	18,0
1/82003	19,0*

* Principalmente impuesto general a las ventas, que actualmente es del 17%; el 2% restante corresponde al impuesto de promoción municipal.¹²⁰

La información principal sobre el tributo se presenta en el Cuadro 6 y se ilustra en el Gráfico 2. Las exportaciones están gravadas por una tasa del 0% y algunos rubros están exentos, incluidos la indumentaria, el arroz, la leche, el pescado, las verduras y la mayoría de los aranceles por servicios de educación y salud. Se estima que el 44% del gasto de los hogares no está sujeto al IVA, incluidos los rubros exonerados del tributo, además del consumo doméstico y la vivienda.

En el año 2000, el impuesto aportó el 42% del total de la recaudación tributaria del gobierno central y se estima que insumió el 7,3% del gasto de los hogares (sobre la base de los datos de la encuesta ENNIV-2000). Esta situación es similar a la registrada en Colombia, donde el IVA representó el 44% de la recaudación fiscal en 2003 y equivalió al 6,3 del PIB (Zapata y Ariza, 2004).

Para calcular la incidencia del IVA seguimos un procedimiento de cuatro pasos:

- Primero, medimos el monto del gasto de cada hogar en cada bien o servicio, de acuerdo con la ENNIV-2000. Éste constituyó sólo el 50,4% del gasto final de los hogares, según se informa en las cuentas nacionales (Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2004).
- En segundo lugar, calculamos el valor bruto de cada renglón de gasto del hogar en un factor de 1,98 (= 1/(50,4%)) para crear el “gasto ajustado”, que explica los gastos declarados de manera incompleta.
- En tercer lugar, aplicamos las alícuotas impositivas legales a los renglones del gasto ajustado de los hogares que son, en principio, gravables. Así se obtuvo una medida de la recaudación estimada del impuesto, que fue un 17% superior a la recaudación tributaria efectiva.
- En cuarto lugar, redujimos proporcionalmente la recaudación tributaria estimada para hacerla concordar con la recaudación efectiva. Ésta se calculó para cada hogar y se expresó como un porcentaje del gasto ajustado.

También presentamos medidas de la incidencia tributaria en relación con el ingreso. El ingreso, según la ENNIV-2000, fue el 69% del monto informado en las cuentas nacionales; entonces, aumentamos proporcionalmente el ingreso informado en un 45% [= 31/69] a fin de obtener el “ingreso ajustado” antes de utilizarlo para medir la incidencia. Se aplicaron procedimientos básicos similares para calcular la incidencia de los otros impuestos y rubros de gastos que se informan más adelante.

Cuadro 6
Incidencia del impuesto al valor agregado

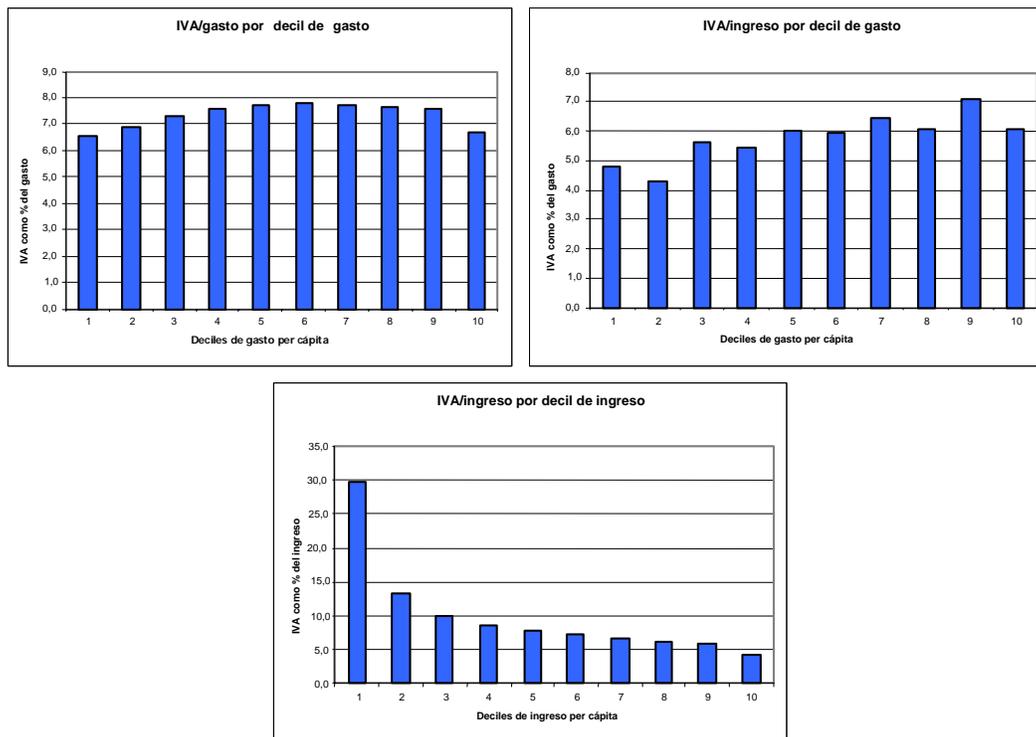
Categorías	Alícuotas		Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por	
			Impuesto/ Gasto, %	Impuesto/ Ingreso, %	% del IVA	ing./cáp.	
Amplia base de bienes, 2004	19,00%						
Amplia base de bienes, 2000	18,00%	Todo el Perú (2000)	7,3	6,1	100	6,1	
Exportaciones	0,00%						
Mayoría de los servicios, algunos bienes	Exonerados	Decil 1 (más pobre)	6,5	4,8	1,6	29,7	
		Decil 2	6,9	4,3	2,9	13,3	
		Decil 3	7,3	5,6	3,9	10	
		Decil 4	7,6	5,4	5,1	8,6	
		Decil 5	7,7	6	6,3	7,9	
		Decil 6	7,8	6	7,9	7,4	
		Decil 7	7,7	6,5	9,5	6,7	
		Decil 8	7,6	6,1	12	6,2	
		Decil 9	7,6	7,1	16,5	5,8	
		Decil 10 (más rico)	6,7	6,1	34,2	4,3	
Recaudación							
Recaudación tributaria, 2004, en M de S/.	13.206,90						
Recaud. trib., 2000, en M de S/., neta de devoluciones	9.550,60						
Recaud. trib. como % de la recaud. fiscal total, 2000	41,5						
Recaud. trib. real como % de la recaud. estimada	85						
Efectos distributivos, 2000							
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.					
Coefficiente de Gini	0,470	0,535					
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,455	0,358					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	-0,00116	-0,01145	Lima/Callao	6,9	n.d.	41,8	5,7
Índice RS2 (>0 = progresivo)	-0,00125	-0,01207	Amazonas (4 dptos.)	7,8	n.d.	13,6	6,8
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	-0,015	-0,176	Resto del Perú	7,5	n.d.	44,6	6,4

Nota: RS1 es índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es índice de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 2

Incidencia del impuesto al valor agregado, 2000



3.2.2. Impuesto al valor agregado: Incidencia

El IVA es aparentemente regresivo, si bien el grado de esta regresividad depende de cómo se la mida. Esto puede considerarse desde distintos puntos de vista: cuando se lo clasifica como gasto per cápita, el índice de concentración (“Cuasi-Gini”) es 0,455, lo que indica que el impuesto se distribuye en forma apenas más equitativa que el gasto per cápita (coeficiente de Gini de 0,470). Sería más preciso decir que el impuesto es progresivo al principio y asume una porción creciente del gasto a medida que se avanza del decil más pobre al sexto decil, y luego se vuelve regresivo en el extremo superior de la distribución, como lo ilustra el panel de la izquierda del Gráfico 2. Si los datos se agrupan por ingreso per cápita, la distribución del impuesto en relación con el gasto no parece regresiva (panel central del Gráfico 2), mientras que la distribución del impuesto en relación con el ingreso resulta altamente regresiva (panel de la derecha del Gráfico 2).

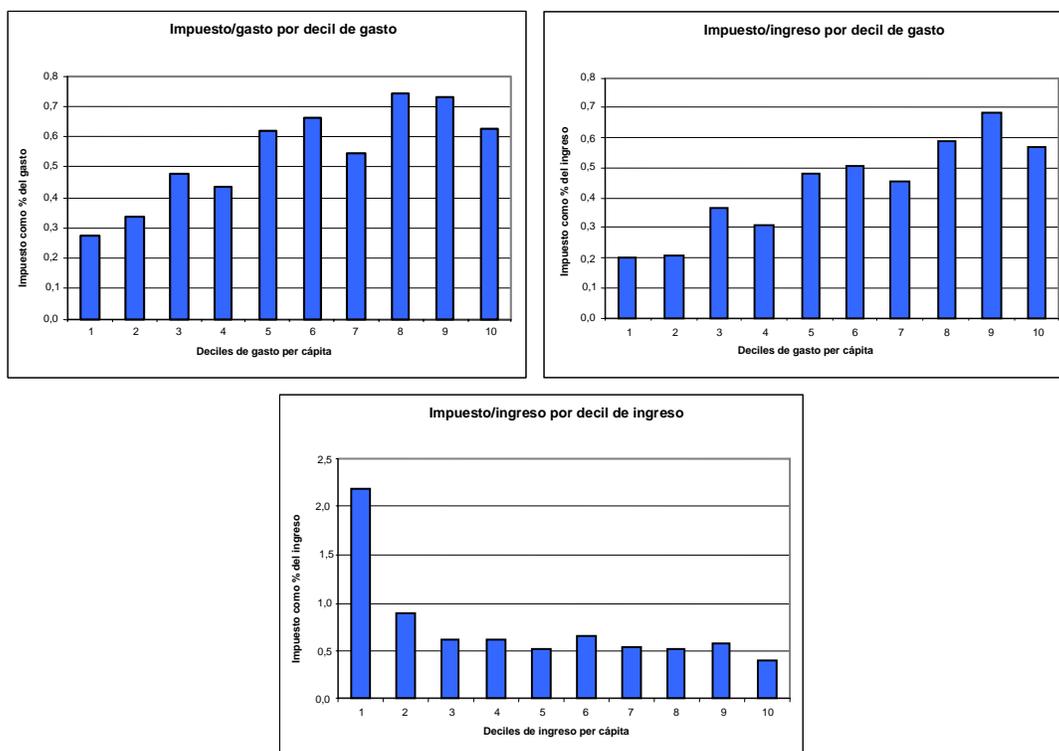
Es muy probable que todas estas medidas sobrestimen el carácter regresivo del impuesto. Existe cierto grado de evasión del IVA –la recaudación real fue sólo el 85% del monto previsto sobre la base de los patrones de gasto de los hogares– y es factible que gran parte de la evasión se produzca en las transacciones del sector informal. Es también en este sector donde es más probable que la población pobre efectúe sus compras y, en consecuencia, sus tasas efectivas del IVA estén posiblemente sobrestimadas. Jenkins y Arroyo (2003) hallaron datos contundentes de tal efecto en Bolivia.

Como sostuvimos antes (en el Recuadro 1), resulta muy defendible utilizar el gasto per cápita cuando se analiza la incidencia. La razón principal de ello es que el gasto per cápita es una mejor guía del bienestar en el largo plazo de un hogar que el ingreso per cápita, porque el ingreso es más variable, tanto de año en año como durante la vida de una persona. El decil de menores ingresos incluye muchos hogares que han sufrido una pérdida temporaria de ingresos

hogares. Esta proporción es inferior para los hogares del decil más pobre (0,27%) y superior para los del octavo decil (0,74%), mientras que para los hogares del decil más alto baja al 0,63%. La recaudación impositiva real es sustancialmente más alta que la esperable a tenor de los datos de gastos de hogares del año 2000, lo que sugiere que los hogares no declararon la totalidad de su gasto en alcohol –incluso después de ajustar en general la declaración incompleta de los gastos–, algo que es una constatación bastante usual. El impuesto es regresivo si los hogares se agrupan por ingreso (en lugar de gasto) per cápita.

Gráfico 3

Incidencia del impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas, 2000



Los impuestos selectivos al consumo de bebidas gaseosas (0,11% del gasto) son regresivos y recaen con mayor peso en la parte inferior/media de la distribución del gasto, como lo muestra el Cuadro 8. Sin embargo, el impuesto es una fuente de recaudación relativamente menor; en consecuencia, si se lo eliminara, el efecto sobre la distribución después de impuestos sería insignificante, como lo demuestra el muy bajo índice de Reynolds-Smolensky. El impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y tabaco es casi proporcional (cuando se lo mide en relación con el gasto) y también de menor importancia, como indica el Cuadro 9.

Cuadro 8

Impuesto selectivo al consumo de bebidas gaseosas, 2000

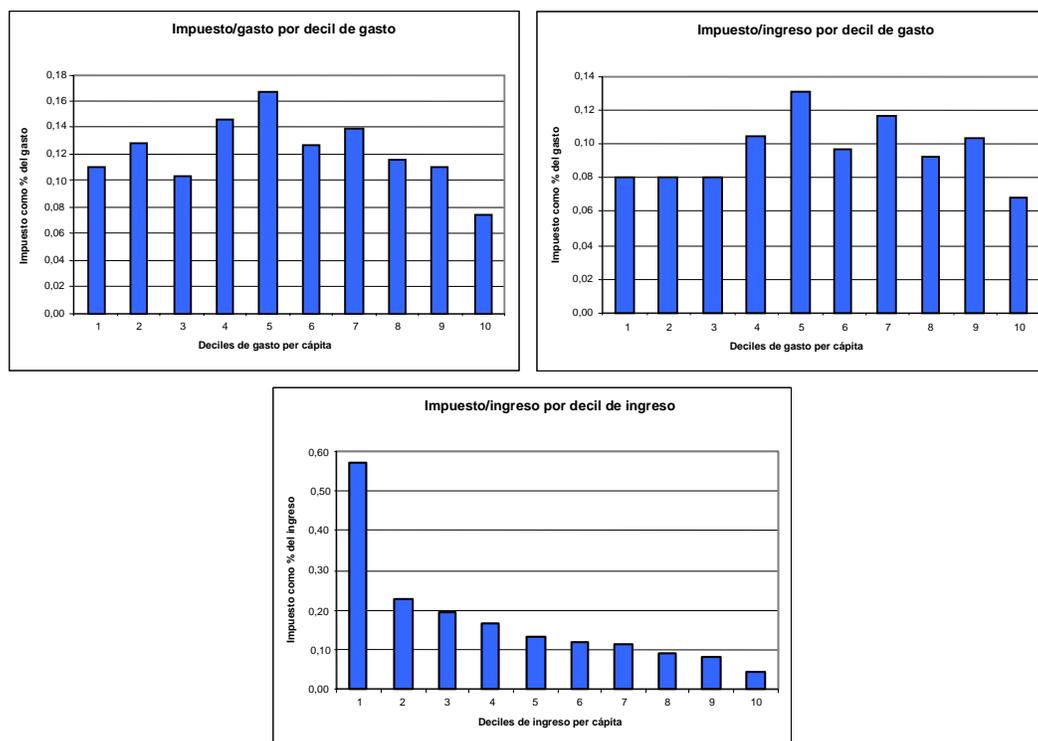
Categorías	Alícuotas	Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.		
		Impuesto/ Gasto, %	Impuesto/ Ingreso, %	% del IVA	Impuesto/ Ingreso, %		
Bebidas gaseosas (sobre la base del precio en fábrica)	17%						
		Todo el Perú (2000)	0,11	0,09	100,0	0,09	
		Decil 1 (más pobre)	0,11	0,08	1,9	0,57	
		Decil 2	0,13	0,08	3,6	0,23	
		Decil 3	0,1	0,08	3,8	0,19	
		Decil 4	0,15	0,1	6,6	0,17	
		Decil 5	0,17	0,13	9,4	0,13	
		Decil 6	0,13	0,1	8,6	0,12	
		Decil 7	0,14	0,12	11,7	0,12	
		Decil 8	0,12	0,09	12,3	0,09	
		Decil 9	0,11	0,10	16,3	0,08	
		Decil 10 (más rico)	0,07	0,07	25,8	0,05	
Recaudación							
<i>Recaudación tributaria, 2003, en M de S/.</i>							
Recaud. trib., 2000, en M de S/., neta de devoluciones	141						
Recaud. trib. como % de la recaud. fiscal total, 2000	0,6						
Recaud. trib. real como % de la recaud. estimada	127						
Efectos distributivos, 2000							
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.					
Coefficiente de Gini	0,470	0,535					
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,365	0,251					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	-0,00011	-0,00026	Lima/Callao	0,08	n.d.	34,2	0,07
Índice RS2 (>0 = progresivo)	-0,00011	-0,00026	Amazonas (4 dptos.)	0,12	n.d.	14,5	0,11
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	-0,105	-0,283	Resto del Perú	0,13	n.d.	51,3	0,11

Nota: RS1 es el índice Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 4

Incidencia del impuesto selectivo al consumo de bebidas gaseosas, 2000



Cuadro 9

Impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y tabaco, 2000

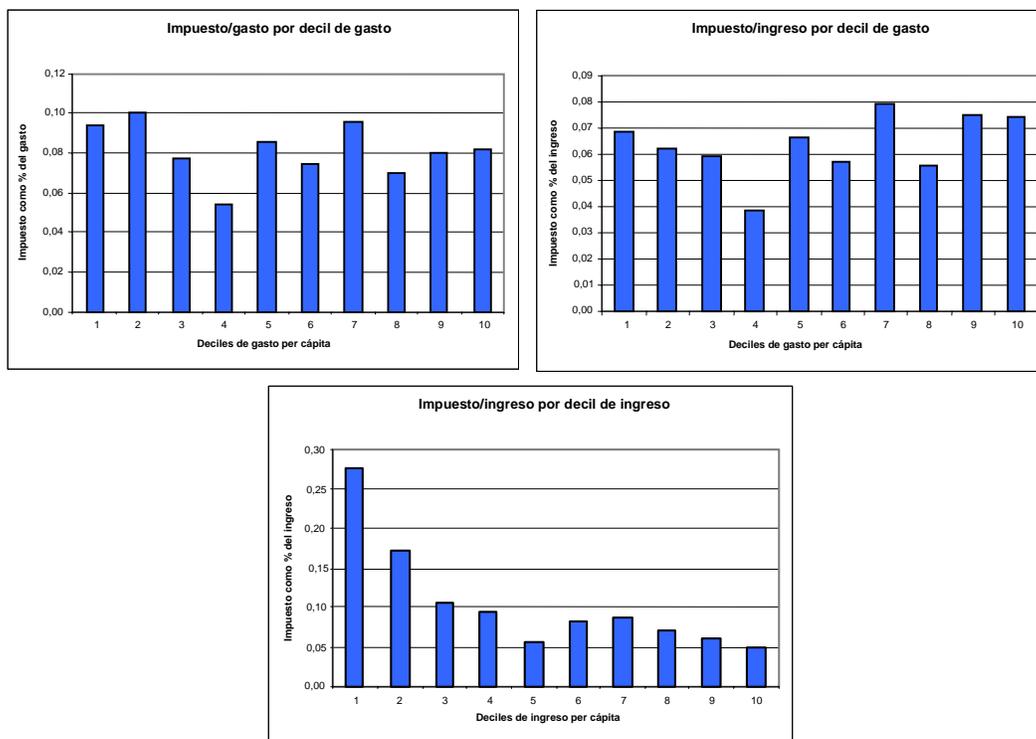
Categorías	Alicuotas	Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.		
		Impuesto/Gasto, %	Impuesto/Ingreso, %	% del IVA			
Cigarrillos (sobre la base del 84% del precio al productor recomendado)	37,2%	Todo el Perú (2000)			0,07		
		0,08	0,07	100,0			
Recaudación							
<i>Recaudación tributaria, 2003, en M. de S/.</i>							
Recaud. trib., 2000, en M de S/., neta de devoluciones	105	Decil 1 (más pobre)	0,09	0,07	2,1	0,28	
Recaud. trib. como % de la recaud. fiscal total, 2000	0,5	Decil 2	0,1	0,06	3,8	0,17	
Recaud. trib. real como % de la recaud. estimada	170	Decil 3	0,08	0,06	3,8	0,11	
		Decil 4	0,05	0,04	3,3	0,09	
		Decil 5	0,08	0,07	6,3	0,06	
		Decil 6	0,07	0,06	6,8	0,08	
		Decil 7	0,1	0,08	10,6	0,09	
		Decil 8	0,07	0,06	9,9	0,07	
		Decil 9	0,08	0,07	15,8	0,06	
		Decil 10 (más rico)	0,08	0,07	37,6	0,05	
Efectos distributivos, 2000		Gasto/cáp.	Ing./cáp.				
Coefficiente de Gini	0,470	0,535					
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,882	0,823					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,0000	-0,00011	Lima/Callao	0,08	n.d.	43,5	0,07
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,000	-0,00011	Amazonas (4 dptos.)	0,11	n.d.	17,8	0,1
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	0,412	0,288	Resto del Perú	0,07	n.d.	38,7	0,06

Nota: RS1 es el índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 5

Incidencia del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y tabaco, 2000



La recaudación real de impuestos selectivos al consumo de combustibles para vehículos automotores equivale a un considerable 1,63% de todo el gasto de los hogares, proporción que oscila entre el 0,02% en los dos deciles inferiores y el 3,47% en el decil superior de la

distribución del gasto (véase el Cuadro 10). Desde todo punto de vista, este impuesto resulta altamente progresivo.

Cuadro 10

Impuesto selectivo al consumo de productos derivados del petróleo, 2000

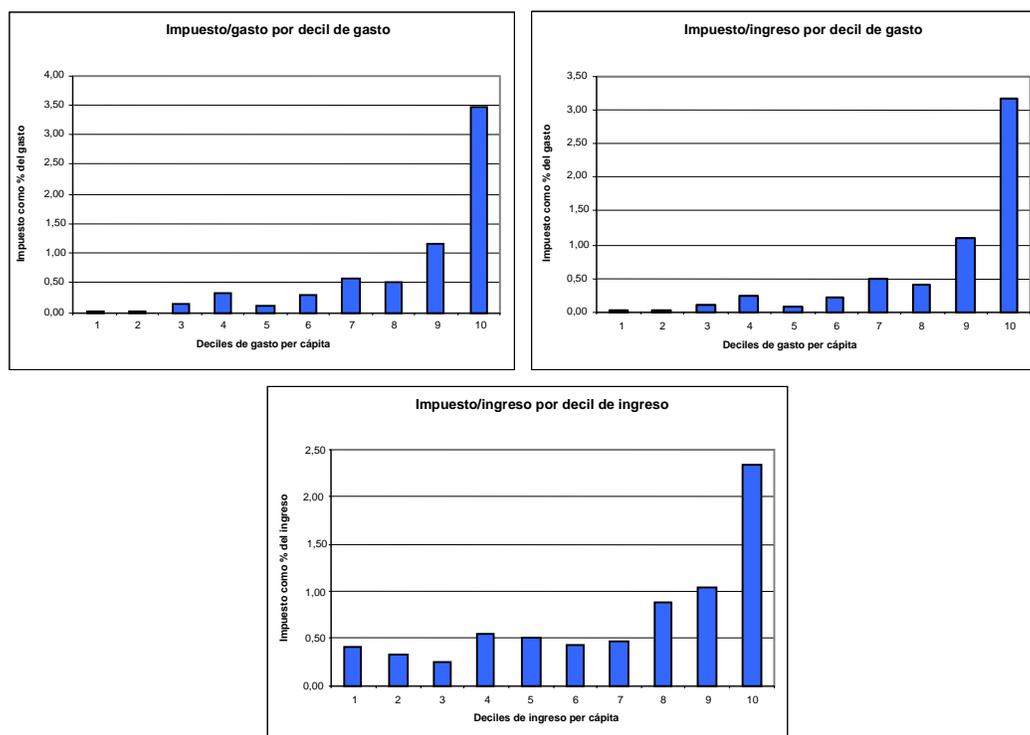
Categorías	Alicuotas en S/. por galón	Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.		
		Impuesto/Gasto, %	Impuesto/Ingreso, %	% del IVA			
Gasolina	2,90	Todo el Perú (2000)			1,37		
Kerosene	2,14	0,02	0,01	0	0,4		
Diesel	2,29	0,02	0,01	0	0,32		
Recaudación							
Recaudación tributaria, 2004, en M de S/.	3.176,00	0,14	0,1	0,3	0,25		
Recaud. trib., 2000, en M de S/., neta de devoluciones	2.145	0,32	0,23	0,9	0,55		
Recaud. trib. como % de la recaud. fiscal total, 2000	9,3	0,12	0,09	0,4	0,5		
Recaud. trib. real como % de la recaud. estimada	732	0,28	0,21	1,3	0,43		
Efectos distributivos, 2000							
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.					
Coefficiente de Gini	0,47025	0,535	Decim 1 (más pobre)	0,02	0,01	0	0,4
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,848	0,781	Decim 2	0,02	0,01	0	0,32
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,00626	0,00342	Decim 3	0,14	0,1	0,3	0,25
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,00582	0,00277	Decim 4	0,32	0,23	0,9	0,55
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	0,378	0,246	Decim 5	0,12	0,09	0,4	0,5
			Decim 6	0,28	0,21	1,3	0,43
			Decim 7	0,59	0,49	3,2	0,48
			Decim 8	0,52	0,41	3,6	0,88
			Decim 9	1,17	1,08	11,3	1,04
			Decim 10 (más rico)	3,47	3,17	78,9	2,34
			Lima/Callao	2,16	n.d.	58,4	1,78
			Amazonas (4 dptos.)	0,80	n.d.	6,2	0,7
			Resto del Perú	1,33	n.d.	35,4	1,13

Nota: RS1 es el índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 6

Incidencia del impuesto selectivo al consumo de productos derivados del petróleo, 2000



Sin embargo, estos resultados deben manejarse con cautela, porque casi con certeza sobrestiman la progresividad del impuesto. El gasto en combustibles para vehículos automotores declarado por los hogares representó sólo una sexta parte del total gastado en estos rubros; es de presumir que se compran grandes cantidades de combustible para ómnibus, trenes y embarcaciones de transporte público y para consumo industrial. Estos impuestos conllevan un aumento de los costos de transporte –tanto de personas como de mercancías–, lo que probablemente afecta a los pobres de manera indirecta. Estos efectos indirectos son mensurables, al menos en principio, pero sería necesario contar con información detallada de una tabla de entrada-salida sobre el Perú.

Se presume que la carga del impuesto selectivo al consumo aplicado a vehículos automotores es soportada en proporción al valor anualizado de los vehículos de propiedad del hogar; consideramos que éste era el 10% del valor de mercado declarado de los vehículos. Un porcentaje relativamente pequeño de la población declaró ser propietario de un automóvil en el año 2000; en consecuencia, más de cuatro quintos de este impuesto recaen sobre el decil superior de la distribución del gasto. La recaudación tributaria real en el año 2000 fue un 125% mayor de lo que nuestros datos del gasto de los hogares (ajustado por su declaración incompleta generalizada) nos llevarían a esperar; esta situación puede deberse a una aceleración de las ventas de automóviles nuevos y usados².

Cuadro 11

Impuesto selectivo al consumo aplicado a vehículos automotores, 2000

Categorías	Alicuotas		Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por
			Impuesto/ Gasto, %	Impuesto/ Ingreso, %	% del IVA	ing./cáp.
Vehículos nuevos	10%					
Vehículos usados	30%					
Todo el Perú (2000)			0,18	0,15	100,0	0,15
Decil 1 (más pobre)			0,00	0,00	0,0	0,00
Decil 2			0,00	0,00	0,0	0,02
Decil 3			0,00	0,00	0,0	0,03
Decil 4			0,00	0,00	0,1	0,01
Decil 5			0,04	0,03	1,3	0,08
Decil 6			0,01	0,01	0,5	0,04
Decil 7			0,07	0,06	3,3	0,04
Decil 8			0,06	0,05	3,6	0,06
Decil 9			0,09	0,08	7,8	0,13
Decil 10 (más rico)			3,47	3,17	78,9	2,34
Efectos distributivos, 2000						
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.				
Coefficiente de Gini	0,470	0,535				
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,882	0,823				
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,00075	0,00044	Lima/Callao	0,22	n.d.	53,4
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,00075	0,00043	Amazonas (4 dptos.)	0,02	n.d.	1,5
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	0,412	0,288	Resto del Perú	0,19	n.d.	45,1
Recaudación						
<i>Recaudación tributaria, 2003, en M de S/.</i>						
Recaud. trib., 2000, en M de S/., neta de devoluciones	240					
Recaud. trib. como % de la recaud. fiscal total, 2000	1,0					
Recaud. trib. real como % de la recaud. estimada	225					

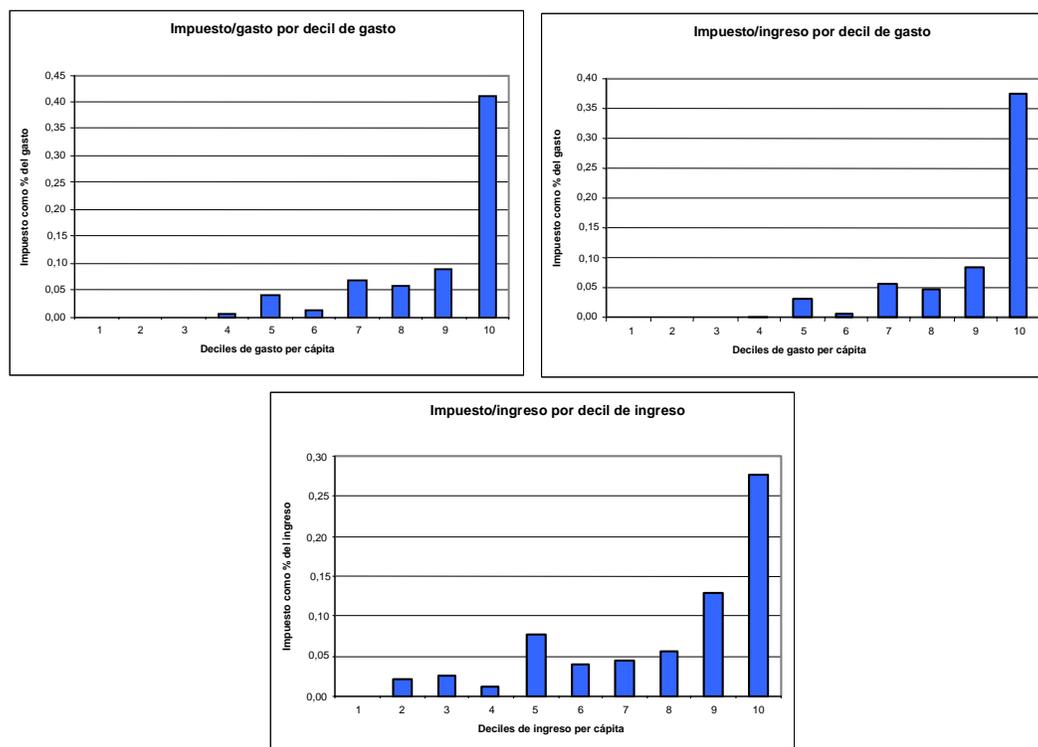
Nota: RS1 es el índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

² Supusimos una alícuota del impuesto selectivo al consumo del 10%. Sin embargo, la tasa del impuesto a la venta de automóviles usados es del 30%.

Gráfico 7

Incidencia del impuesto selectivo al consumo aplicado a vehículos automotores, 2000



3.3. Impuestos a la renta

3.3.1. Impuesto a la renta de las personas naturales

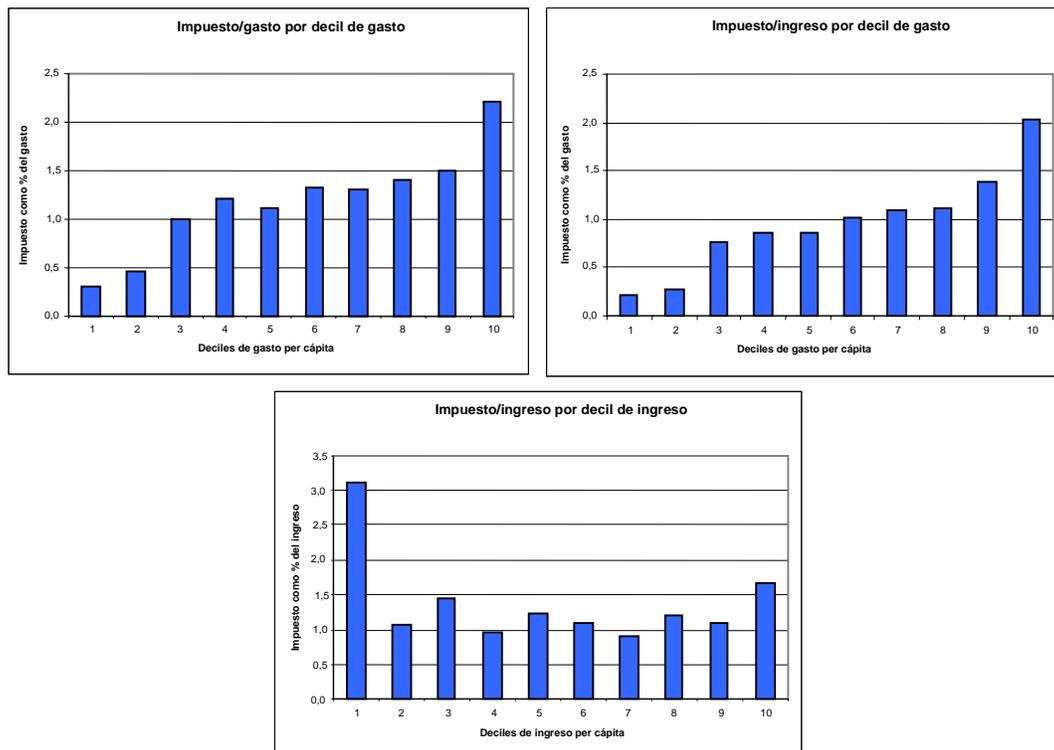
Perú aplica tres alícuotas diferentes para el cobro del impuesto a la renta de las personas naturales: el 15% de sus ingresos netos anuales inferiores a S/. 86.400; el 21% de los ingresos comprendido entre S/. 86.400 y S/. 172.800 y el 30% de los ingresos que superan este último monto. La alícuota máxima coincide con la del impuesto a la renta de las personas jurídicas, que para la mayoría de éstas es del 30%. Además, se cobra una tasa adicional del 4,1% a la distribución de dividendos. Los no domiciliados en el país están sujetos a una alícuota fija del 30% aplicada a las pensiones y remuneraciones.

Para los domiciliados en el país, los ingresos netos se definen como el ingreso bruto menos las deducciones fiscales. El sistema es algo complejo porque las deducciones varían según el origen de los ingresos. Hay una deducción del 20% para la renta proveniente de predios o bienes inmuebles (primera categoría); una deducción del 10% para las rentas de otros capitales (segunda categoría); una deducción de siete unidades impositivas tributarias (UIT) –es decir, S/. 22.400– más el 20% de los ingresos hasta 24 UIT en el caso de los ingresos de los profesionales independientes (cuarta categoría), y una deducción fija de 7 UIT para sueldos y salarios.

En la encuesta ENNIV-2000 se preguntó a los hogares cuánto habían pagado en concepto de impuesto a la renta. Utilizamos esta información para determinar la distribución del impuesto a la renta, si bien reconocemos que el procedimiento no es el ideal porque los pagos del impuesto declarados en la encuesta superaron apenas en un quinto la recaudación real; sin

Gráfico 8

Incidencia del impuesto a la renta de personas naturales, 2000



3.4. Gasto social

A continuación, analizaremos la incidencia de algunas categorías importantes del “gasto social”. En este rubro consideraremos el gasto en:

- Educación, que representó el 15,5% del gasto público en 2003,
- Salud, que insumió el 6,8% del gasto público en 2003 y
- Programas sociales focalizados, que representaron el 7,2% del gasto público en 2003.

En su conjunto, éstos constituyen el 29,4% del gasto público. Las restantes categorías principales del gasto público social son el seguro social de salud (EsSalud, que recibe el 7,4% del gasto público) y las pensiones (16,3%), pero no estamos en condiciones de hacer un seguimiento de los efectos distributivos de estos dos últimos ítems. Tampoco es posible –ni siquiera en principio– medir los efectos distributivos de las otras categorías del gasto público, tales como el servicio de la deuda y la defensa nacional.

Debe seguirse un procedimiento de tres pasos para medir la incidencia de los gastos en áreas tales como salud y educación (Demery, 2000; Bourguignon y da Silva, 2003):

- Primero, es necesario calcular el valor de los subsidios unitarios: en cuánto subsidia el gobierno a cada alumno de escuela secundaria, cada consulta en un centro de salud rural, cada beneficiario de la alimentación escolar y así sucesivamente.
- El segundo paso consiste en identificar el alcance de los servicios o subsidios brindados por el gobierno e imputarlo a los usuarios. Es en este punto donde son necesarios los datos de encuestas de hogares, para obtener información acerca de cuántos integrantes del hogar asisten a la escuela y en qué nivel educacional lo hacen; cuántas personas se

atendieron en un centro de salud durante el año, etcétera. Los principales problemas prácticos que surgen en esta instancia son los sucesos ocasionales y la escasa información suministrada por los encuestados por no recordar exactamente los hechos. Los hogares tienden a subestimar el uso que hacen de los servicios brindados por el Estado, del mismo modo que subestiman sus niveles de consumo e ingresos. Por ejemplo, en el año 1992 se registraron 73.800 consultas de pacientes en la Región del Gran Accra, Ghana, pero los datos de la encuesta de hogares daban cuenta de apenas 8.500 consultas, sólo el 12% de la cifra oficial (Demery, pág. 8). Asimismo, en un año determinado, muy pocas personas se internan en centros médicos o asisten a la universidad. Por ello, estos acontecimientos sólo se registran ocasionalmente en los datos de las encuestas y de allí que las inferencias que se realizan acerca de la incidencia de tales gastos son muy imprecisas.

- El tercer y último paso implica agregar los resultados y presentarlos de una manera útil.

Ahora aplicaremos estos pasos al caso del Perú, comenzando con la educación.

3.4.1. Educación

Prácticamente todos los peruanos acceden actualmente a una educación básica. De acuerdo a la encuesta ENNIV-2000, sólo 24 (1,2%) de 2.009 niños de entre 7 y 10 años de edad no concurrían a la escuela y el 94% de los jóvenes de 14 años aún asistían a la escuela. El Cuadro 13 contiene un desglose de la asistencia escolar por edad y nivel de escolaridad. La mayoría de los alumnos concurre a escuelas públicas, pero el 13% asiste a colegios privados (incluidos los religiosos); el sector privado es especialmente importante en el nivel universitario.

Cuadro 13
Asistencia escolar

Edad	Muestra	No concurren a la escuela	Preescolar	Nivel inicial-Primario	Secundario	Terciario	% que no concurre a la escuela
3	457	262	194	1	0	0	57,3
4	481	147	325	8	1	0	30,6
5	500	66	282	150	1	1	13,2
6	486	10	29	444	2	1	2,1
7	509	2	3	502	1	1	0,4
8	527	7	3	513	3	1	1,3
9	484	6	1	476	1	0	1,2
10	489	9	0	467	11	2	1,8
11	447	12	1	336	98	0	2,7
12	532	12	2	205	313	0	2,3
13	424	23	0	90	309	2	5,4
14	467	28	0	69	370	0	6,0
15	461	61	0	29	366	5	13,2
16	412	81	0	14	289	28	19,7
17	419	175	0	3	190	51	41,8
18	412	221	0	3	88	100	53,6
19	352	212	0	3	27	110	60,2
20	376	254	1	0	23	98	67,6
21	311	215	0	0	15	81	69,1
22	339	256	0	2	4	77	75,5
23	325	259	0	1	1	64	79,7
24	348	287	0	0	3	58	82,5
25	327	286	0	0	4	37	87,5
26	326	289	0	0	1	36	88,7
27	282	260	0	0	0	22	92,2
28	335	311	0	0	3	21	92,8
29	270	260	0	0	0	10	96,3
30+	7.656	7.590	1	3	2	60	99,1

Fuente: ENNIV-2000.

Sobre la base de un análisis detallado del gasto público por nivel educativo del año 20003, combinado con información sobre matrículas nacionales por nivel en el mismo año (procedente del Ministerio de Educación), estimamos que el costo promedio que le insume al gobierno la educación de un alumno en el transcurso de un año en cada uno de los cuatro niveles de educación es:

- Preescolar S/. 583 por alumno por año
- Nivel inicial y primario S/. 386 por alumno por año
- Nivel secundario S/. 624 por alumno por año
- Nivel terciario S/. 2.506 por alumno por año

Se parte aquí del supuesto de que el subsidio por alumno que otorga el gobierno es el mismo para los alumnos de establecimientos privados y públicos. Los resultados, que se exponen más adelante, no se ven mayormente afectados por supuestos alternativos (por ejemplo, que el subsidio a las instituciones privadas es la mitad del que reciben los establecimientos públicos).

Los datos de la ENNIV-2000 nos permiten saber, por cada hogar, cuántos integrantes de la familia están matriculados en cada nivel educativo y si éstos concurren a una escuela o universidad pública o privada. Aplicando las cifras de costo promedio antes consignadas, calculamos el subsidio educativo implícito para cada hogar. Cuando calculamos el valor bruto de estos subsidios implícitos en el nivel nacional, se sobrestimó el gasto educativo real en cerca de un tercio, de modo que ajustamos los números reduciéndolos para que coincidieran con el gasto público real en educación.

Los resultados del análisis se resumen en el Cuadro 14. Al respecto, debe considerarse, en primer lugar, que el gasto público en educación, cuando se lo expresa como porcentaje del gasto o el ingreso, tiene un efecto ampliamente igualador; el coeficiente de concentración (“Cuasi-Gini”) es 0,102 (para hogares categorizados por gasto per cápita) ó 0,090 (para hogares clasificados por ingreso per cápita), lo que demuestra que la distribución del gasto es muy equitativa.

En promedio, el gasto público en educación representa una transferencia equivalente al 3,6% del gasto de los hogares; esta tasa varía ampliamente, del 15,6% del gasto público para los hogares comprendidos en el decil más bajo al 1,3% para los del decil superior. Así considerado, el gasto en educación es altamente progresivo.

La situación es distinta cuando se analiza el valor absoluto del gasto público en educación, como puede observarse en la penúltima columna del Cuadro 14 y en el panel central superior del Gráfico 10, que ilustra que, en términos absolutos, hay más hogares ricos que reciben más en concepto de subsidios para la educación que los pobres: el 7,9% del gasto en educación se destina al 10% más pobre de la población, mientras que el 13,7% llega al 10% más rico. Esto se explica por el hecho de que es más probable que los hijos de las familias más pudientes permanezcan en la escuela y se matriculen en institutos de educación superior (relativamente cara), y estos efectos neutralizan la tendencia de que en los hogares más pobres hay más niños que reciben educación básica. Así, podemos caracterizar al gasto en educación del Perú como “progresivo pero no adecuadamente focalizado”.

³ Los datos presupuestarios se obtuvieron del Ministerio de Economía y Finanzas:
http://www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP/estadisticas/2000/CIR12A1p_ejn.pdf.

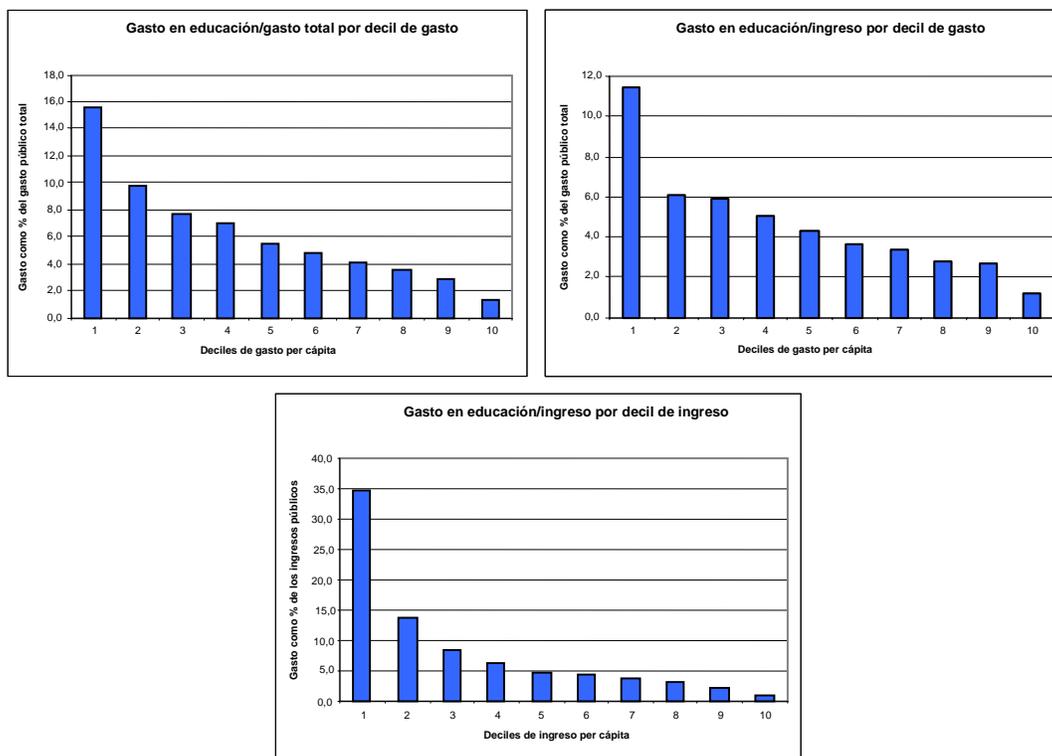
Cuadro 14
Gasto público en educación, 2000

Categorías	Costo por alumno, en S/.		Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.
			Gasto públ./Gasto, %	Gasto públ./Ingreso, %	% del gasto público	Gasto públ./Ingreso, %
Preescolar	583					
Nivel inicial y primario	386	Todo el Perú (2000)	3,6	3,0	100,0	3,0
Secundario	624					
Superior	2.506	Decil 1 (más pobre)	15,6	11,4	7,9	34,70
		Decil 2	9,8	6,0	8,1	13,5
		Decil 3	7,6	5,8	8,3	8,3
		Decil 4	7,0	5,0	9,5	6,2
		Decil 5	5,4	4,2	9,0	4,7
		Decil 6	4,8	3,7	9,8	4,4
		Decil 7	4,0	3,4	10,1	3,6
		Decil 8	3,5	2,8	11	3
		Decil 9	2,9	2,70	12,7	2,2
		Decil 10 (más rico)	1,3	1,2	13,7	1,0
Recaudación						
Gasto público, 2003, en M de S/.	5.921,00					
Gasto público, 2000, en M de S/.	4.740					
Gasto públ. como % de la recaud. trib. total, 2000	20,6					
Gasto públ. real como % del gasto estimado	69					
Efectos distributivos, 2000		Gasto/cáp.	Ing./cáp.			
Coefficiente de Gini	0,470	0,535				
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,102	0,09				
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,01282	0,01305	Lima/Callao	2,2	n.d.	27,2
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,01234	0,01271	Amazonas (4 dptos.)	4,5	n.d.	15,7
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	-0,369	-0,444	Resto del Perú	4,8	n.d.	57,1

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 9
Gasto público en educación, 2000



Resulta útil desagregar la incidencia del gasto público en educación por nivel, lo que se ha hecho en el Cuadro 15 y el Gráfico 10. El valor de los subsidios en educación otorgados para

la educación preescolar o primaria, medido per cápita, decrece a medida que se pasa de los hogares pobres a los ricos. La constatación más llamativa es que los subsidios para la educación superior benefician en forma desproporcionada a los más pudientes; el quintil superior (20%) de hogares, medido por gasto per cápita, recibe el 43% del total de los subsidios para la educación superior. Esto es importante porque una proporción relativamente alta (41%) del gasto público en educación se destina a subsidiar la educación superior. De ello se desprende que una reasignación de los subsidios para la educación, con un menor aporte a la educación superior y una mayor concentración en la educación primaria (y quizá secundaria), tendería a favorecer a los hogares más pobres.

Cuadro 15

Gasto público en educación por nivel, 2000

	Gasto público/gasto					Gasto público/cápita (S./-)				
	Toda la ed.	Preescolar	Primaria	Secundaria	Superior	Toda la ed.	Preescolar	Primaria	Secundaria	Superior
Todo el Perú (2000)	3,6	0,34	0,88	0,91	1,48	182,7	17	44,4	46	75,3
Deciles										
Decil 1 (más pobre)	15,59	2,56	7,48	4,71	0,85	144	23,6	69	43,5	7,8
Decil 2	9,75	1,41	4,11	2,69	1,54	148	21,4	62,4	40,8	23,4
Decil 3	7,62	0,86	2,98	2,47	1,31	151,7	17,2	59,3	49,1	26,1
Decil 4	7	0,7	1,94	2,43	1,94	173	17,2	47,9	60,1	47,9
Decil 5	5,45	0,64	1,37	1,58	1,86	165,1	19,4	41,5	47,8	56,5
Decil 6	4,81	0,4	1,11	1,22	2,09	178,1	14,7	40,9	45,2	77,3
Decil 7	4,04	0,36	0,83	1,06	1,8	184	16,2	37,8	48,1	81,8
Decil 8	3,48	0,27	0,55	0,79	1,86	201,4	15,8	32	45,9	107,8
Decil 9	2,91	0,15	0,37	0,56	1,82	232	12,3	29,5	45	145,2
Decil 10 (más rico)	1,33	0,07	0,13	0,18	0,95	250	12,3	24	34,6	179,1
Regiones										
Lima/Callao	2,22	0,19	0,43	0,56	1,03	179,4	15,7	35	45,2	83,5
Amazonas (4 dptos.)	4,46	0,58	1,53	1,1	1,24	163,5	21,4	56,1	40,3	45,6
Resto del Perú	4,76	0,41	1,13	1,2	2,01	190,6	16,3	45,4	48,2	80,6
Índices de desigualdad										
Gini	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47					
Cuasi-Gini, imp./cáp.	0,102	-0,108	-0,184	-0,023	0,394					
RS1	0,0128	0,0019	0,0057	0,0044	0,0011					
Kakwani	-0,369	-0,578	-0,654	-0,493	-0,077					

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 10 A

Gasto público en educación por deciles de gasto e ingreso per cápita, 2000

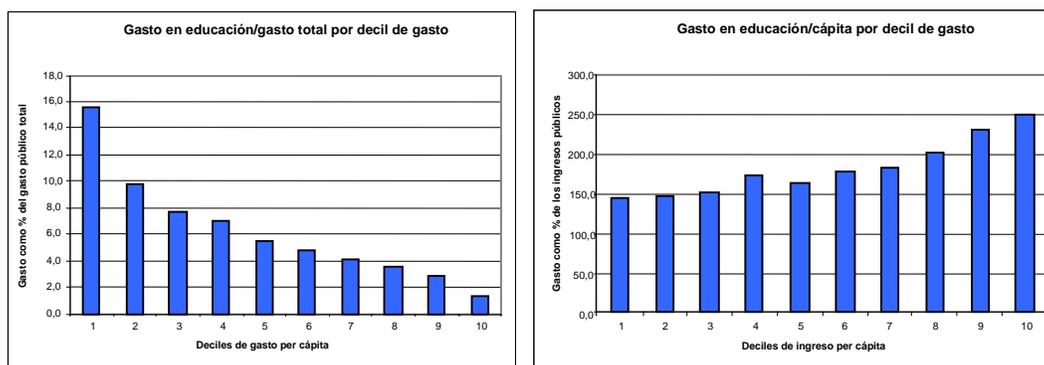
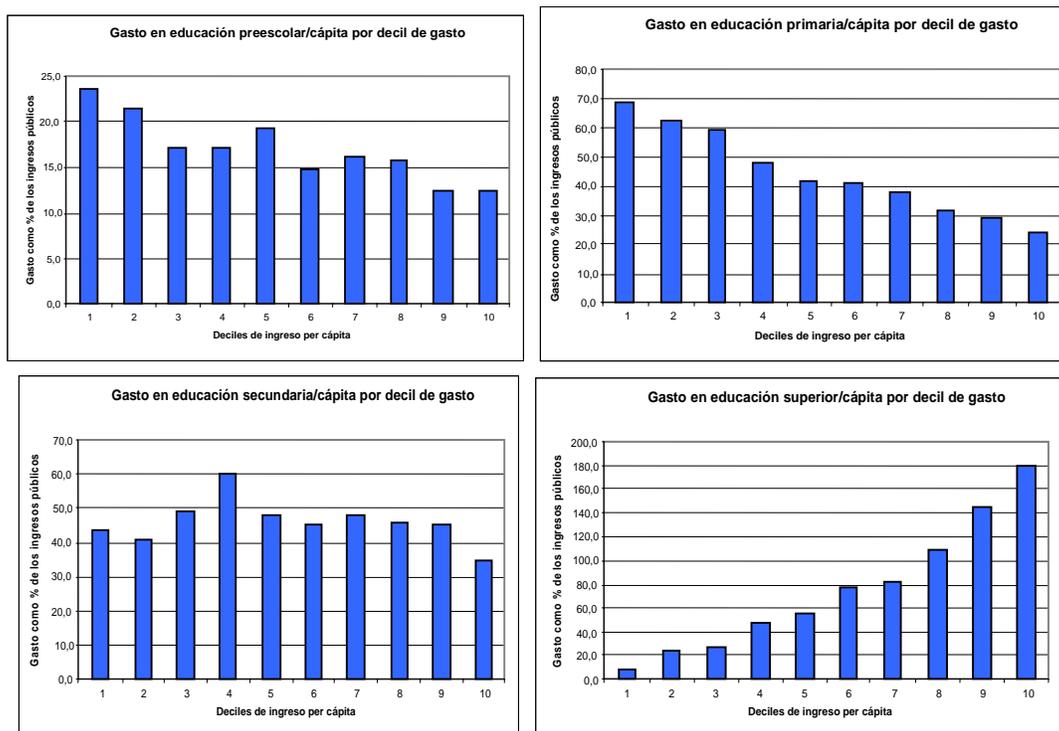


Gráfico 10 B

Gasto público en educación según nivel de instrucción, 2000



3.4.2. Salud

La encuesta ENNIV-2000 incluyó preguntas relativamente pormenorizadas acerca del uso de los servicios de salud, incluidos la cantidad y duración de las consultas médicas, los días de internación en hospitales o centros médicos y el número de análisis (de sangre, etcétera) practicados. El cuestionario también indagó acerca de los costos (para el paciente) de estas prácticas, dónde se realizaron (por ejemplo, en un hospital público o en una clínica privada) y si la persona contaba con cobertura de seguro de salud. Independientemente, contamos con información acerca del nivel de ayuda presupuestaria directa para el sistema de salud.

Nuestro procedimiento consistió en establecer, en primer lugar, el costo de las prácticas médicas, para lo que básicamente recurrimos a la información del costo de la atención privada para las personas que no poseen cobertura de salud, quienes presumiblemente tienen que pagar el precio total. Luego, supusimos que si los individuos pagaron menos que estas sumas de referencia, la diferencia representaba un subsidio del gobierno. Los cálculos iniciales, en los que se aplicó este criterio, sobrestimaron en exceso el subsidio de salud en comparación con la suma que realmente gastó el gobierno, quizá porque la calidad de la atención privada es superior (y por ende más cara). Entonces, ajustamos nuestros costos de referencia de modo que quedaran reducidos a los siguientes valores:

- Costo de la consulta S/. 1,5 por minuto
- Costo de la internación S/. 150 por noche
- Costo de un análisis S/. 12,5 por cada uno

Incluso con estos costos relativamente moderados, el subsidio estimado fue alrededor del doble del subsidio implícito real, por lo que redujimos aún más el subsidio total de modo tal

que coincidiera con los números presupuestarios reales informados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los subsidios de salud representaron el 1,5% del gasto de los hogares en el año 2000, y la proporción osciló entre el 5,6% para el decil de gasto más pobre y el 0,6% para el decil superior (véase el Cuadro 16). Tal como lo que sucede con el gasto en educación, está claro que el gasto en salud es altamente progresivo; el coeficiente de concentración (“Cuasi-Gini”) es 0,137, lo que refleja la distribución relativamente equitativa del gasto en salud. Sin embargo, en términos absolutos, los hogares del quintil superior reciben el doble en subsidios de salud que los del quintil más pobre (véase la penúltima columna del Cuadro 16); una probable explicación de esto es que los hogares más pobres del Perú tienen un acceso relativamente escaso a los centros médicos o menores posibilidades de ser hospitalizados.

Cuadro 16
Gasto público en salud, 2000

Categorías	Costo por paciente, en S/.	Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.		
		Gasto púb./Gasto, %	Gasto púb./Ingreso, %	% del gasto público			
Consulta, en S/. por minuto	1,5						
Internación, en S/. por día	150						
Análisis, en S/. por persona	12,5						
Recaudación							
<i>Gasto público, 2003, en M de S/.</i>							
Gasto púb., 2000, en M de S/., neto de devoluciones	1.922						
Gasto púb. como % de la recaud. trib. total, 2000	8,4						
Gasto púb. real como % del gasto estimado	48						
Efectos distributivos, 2000							
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.					
Coefficiente de Gini	0,470	0,535					
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,137	0,006					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,00480	0,00641	Lima/Callao	0,8	n.d.	23,3	0,6
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,00371	0,00546	Amazonas (4 dptos.)	2,4	n.d.	21,2	2,1
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	-0,334	-0,529	Resto del Perú	1,9	n.d.	55,5	1,6
			Todo el Perú (2000)	1,5	1,2	100,0	1,2
			Decil 1 (más pobre)	5,6	4,1	6,9	17,90
			Decil 2	3,4	2,1	6,9	7,3
			Decil 3	3,5	2,7	9,4	3,1
			Decil 4	2,1	1,5	6,9	3,2
			Decil 5	2,5	1,9	10,1	1,7
			Decil 6	1,5	1,2	7,6	1,9
			Decil 7	1,9	1,6	11,7	1,0
			Decil 8	1,6	1,3	12,6	1,2
			Decil 9	1,3	1,20	14	1,0
			Decil 10 (más rico)	0,6	0,5	13,9	0,3

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el Índice de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 11 A

Gasto público en salud por decil de gasto per cápita, 2000

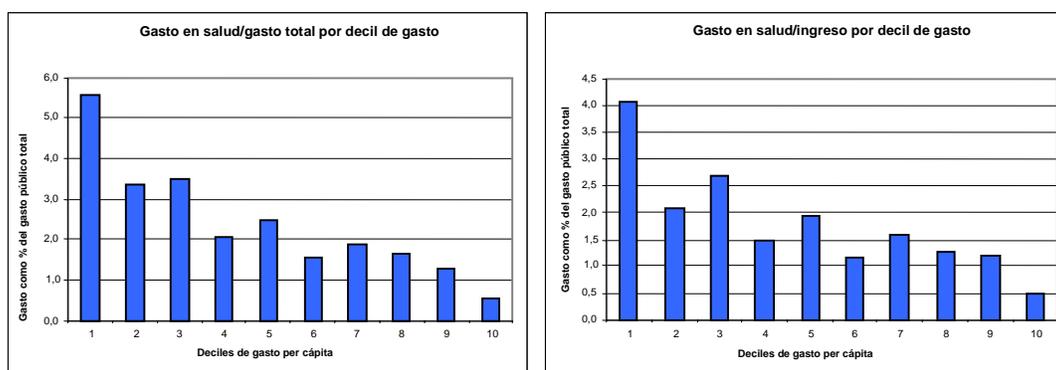
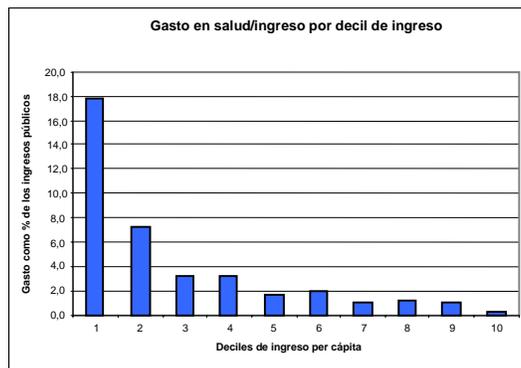


Gráfico 11 B

Gasto público en salud por decil de ingreso per cápita, 2000



3.4.3. “Subsidios sociales”

El Perú destina sumas considerables de dinero a subsidios directos focalizados en los hogares más pobres, pero por regla general se otorgan en especie y no en efectivo. Los rubros más importantes son los desayunos/almuerzos escolares, el vaso de leche, el comedor popular y los libros y material educativo. Sobre la base de los resultados de la encuesta ENNIV-2000, los hogares declararon recibir los subsidios mencionados en el Cuadro 17. Los números representan el valor monetario que los hogares atribuyen a los subsidios, lo cual es apropiado para la medición de la incidencia del beneficio, pero puede discrepar con el costo real que insume el otorgamiento de estos subsidios.

Cuadro 17

“Subsidios sociales”, 2000

	Suma promedio percibida por hogar, en S/. anuales
Desayuno/almuerzo escolar	23,58
Vaso de leche	34,31
Comedor popular	23,14
Club de madres	1,48
Canasta familiar (PANFAR)	1,05
Alimento por trabajo	1,67
Donación directa de alimentos	0,9
Papilla u otro alimento para menores	1,94
Uniformes escolares	4,25
Libros y material educativo	14,13

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000.

La información básica acerca de la incidencia de este gasto se resume en el Cuadro 18, que muestra que los subsidios sociales ascendieron al equivalente del 2,8% de los gastos de los hogares en el año 2000. Estos subsidios son marcadamente progresivos y representan el 20,5% del gasto para los hogares comprendidos en el decil más pobre (por gasto per cápita) y el 0,2% para los del decil superior. En términos absolutos, los hogares del quintil más pobre reciben más del cuádruple en subsidios sociales que los del quintil superior, lo que demuestra a las claras que estos subsidios están adecuadamente focalizados.

El índice de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva (por gasto per cápita) es 0,01504, lo que prueba que estos subsidios cumplen una función significativa en la redistribución del gasto

de los ricos a los pobres; esto indica que estos subsidios trasladan el 0,75% del gasto de los hogares que más gastan a los que menos gastan.

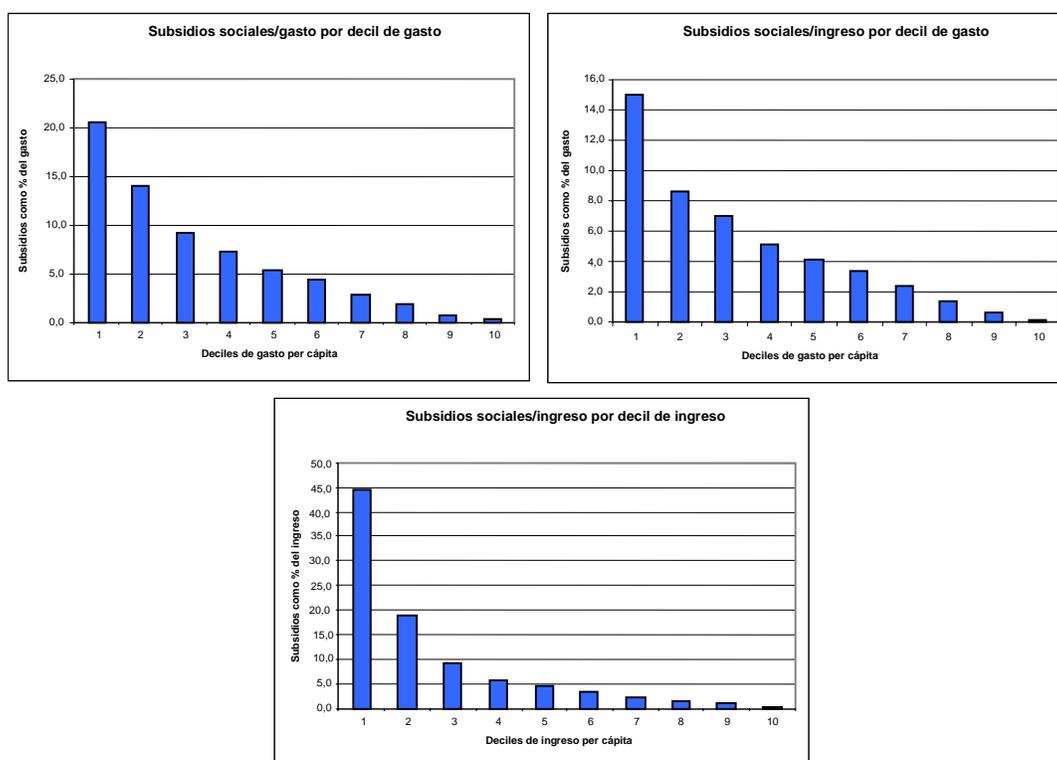
Cuadro 18
Subsidios sociales, 2000

Categorías	Costo por alumno, en S/.		Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.
			Gasto púb./Gasto, %	Gasto púb./Ingreso, %	% del gasto público	
Ítems principales:						
Desayuno/almuerzo escolar	23,58	Todo el Perú (2000)	2,8	2,3	100,0	2,3
Vaso de leche	34,31	Decil 1 (más pobre)	20,5	15,0	13,5	44,60
Comedor popular	23,14	Decil 2	14,0	8,7	15,1	19
Recaudación						
<i>Gasto público, 2003, en M de S/.</i>						
Gasto púb., 2000, en M de S/., neto de devoluciones	3.646	Decil 3	9,1	7,0	12,9	9,3
Gasto púb. como % de la recaud. trib. total, 2000	15,9	Decil 4	7,2	5,1	12,6	5,8
Gasto púb. real como % del gasto estimado	256	Decil 5	5,2	4,1	11,3	4,6
		Decil 6	4,4	3,4	11,6	3,4
		Decil 7	2,8	2,4	9,2	2,3
		Decil 8	1,7	1,4	7,1	1,6
		Decil 9	0,7	0,60	3,8	1,0
		Decil 10 (más rico)	0,2	0,2	2,8	0,1
Efectos distributivos, 2000						
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.				
Coefficiente de Gini	0,470	0,535				
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	-0,217	-0,191				
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,01854	0,01651	Lima/Callao	1,9	n.d.	31
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,01504	0,01438	Amazonas (4 dptos.)	3,7	n.d.	16,9
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	-0,688	-0,725	Resto del Perú	3,3	n.d.	52,1

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 12
Subsidios sociales, 2000



3.5. Impuestos netos del gasto social

Ahora, evaluamos los efectos netos de los impuestos y el gasto que analizamos anteriormente en forma detallada.

3.5.1. Impuestos combinados

Cuando combinamos los efectos de todos los impuestos analizados, obtenemos los resultados que se exhiben en el Cuadro 19. En su conjunto, los impuestos representan el 11,5% de todo el gasto (o el 9,6% del ingreso). El efecto general es claramente progresivo cuando el impuesto se considera en relación con el gasto per cápita; los hogares del decil más pobre pagan el equivalente al 7,3% de su gasto en impuestos, en comparación con el 13,6% de los del decil superior. Sin embargo, el sistema tributario es regresivo si pasamos a agrupar los hogares por ingreso per cápita y medimos el impuesto en relación con el ingreso (tercer panel del Gráfico 13).

Estos resultados ponen de manifiesto que el 44% de la recaudación tributaria proviene del decil más rico de la población (medida de acuerdo con el gasto per cápita), o el 39% de la misma si la clasificación se hace por ingreso per cápita. Casi la mitad (45%) de la carga tributaria recae en los hogares de las regiones de Lima y Callao.

Cuadro 19
Todos los impuestos, 2000

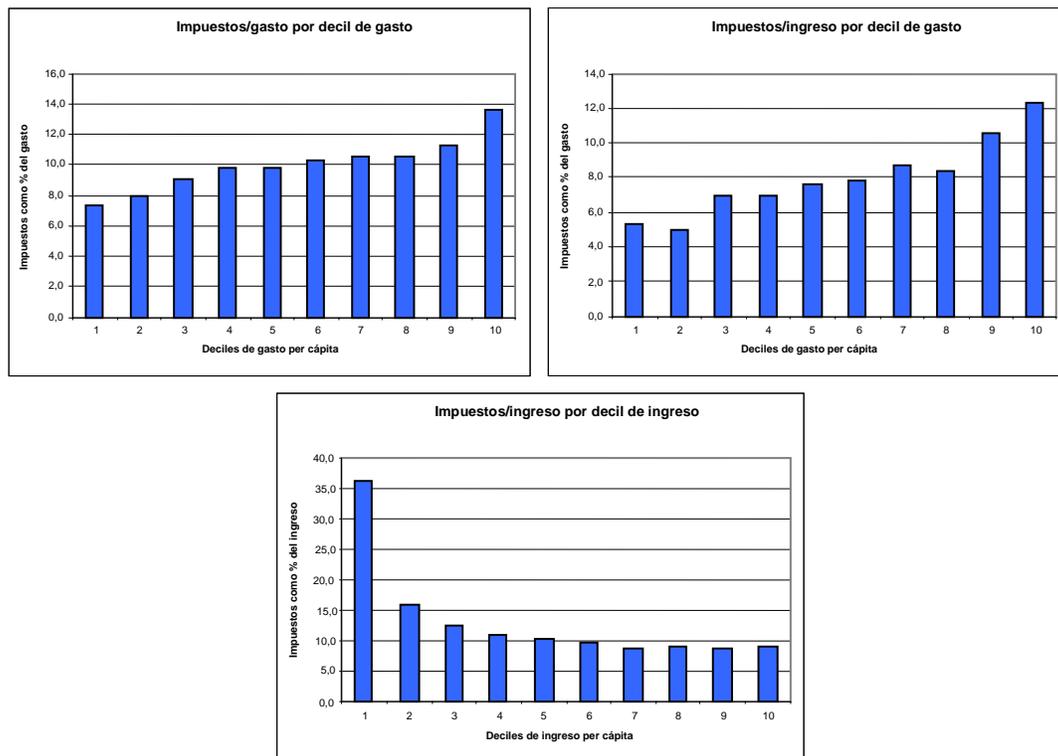
Categorías	Alicuotas		Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por	
			Impuesto/ gasto	Impuesto/ ingreso	% de la recaud. trib.	ing./cáp.	
Imp. a la renta de las personas naturales							
Impuestos selectivos al consumo: bebidas alc., cigarrillos, cerveza, vehículos autom., bebidas gaseosas		Todo el Perú (2000)	11,5	9,6	100,0	9,6	
Impuesto selectivo al consumo de combustibles		Decil 1 (más pobre)	7,3	5,4	1,2	36,30	
		Decil 2	8,0	5,0	2,1	16	
		Decil 3	9,1	7,0	3,1	12,6	
		Decil 4	9,8	7,0	4,1	11	
		Decil 5	9,8	7,6	5,1	10,4	
		Decil 6	10,3	7,8	6,5	9,8	
		Decil 7	10,5	8,7	8,2	8,8	
		Decil 8	10,5	8,4	10,5	9	
		Decil 9	11,3	10,50	15,5	8,8	
		Decil 10 (más rico)	13,6	12,4	43,8	9,1	
Efectos distributivos, 2000							
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.					
Coefficiente de Gini	0,470	0,535					
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	0,545	0,460					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,00971	-0,00801	Lima/Callao	11,8	n.d.	45,2	9,7
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,00831	-0,01087	Amazonas (4 dptos.)	10,6	n.d.	11,7	9,2
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	0,075	-0,075	Resto del Perú	11,5	n.d.	43,1	9,7

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el Índice de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 13

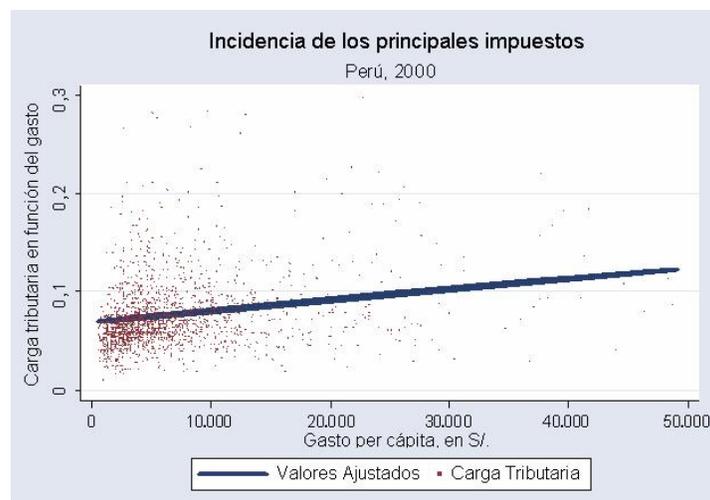
Incidencia de todos los impuestos, 2000



La carga tributaria varía considerablemente, incluso entre hogares con un determinado nivel de gasto per cápita. Esto se observa claramente en el Gráfico 14, que ilustra el impuesto pagado como porcentaje del gasto en comparación con el gasto per cápita para cada uno de los 3.977 hogares abarcados por la encuesta ENNIV-2000, cuyos datos fueron utilizados. La línea de regresión que mejor representa los ajustes es ascendente –lo que indica progresividad– pero las observaciones reales no se aglutinan muy cerca de esta línea. De hecho, el R^2 ajustado para esta ecuación es de apenas 0,055, lo que pone de manifiesto la escasa adecuación o ajuste.

Gráfico 14

Equidad horizontal e incidencia tributaria



Lo anterior demuestra que existe una significativa inequidad horizontal, en el sentido de que los hogares con niveles similares de gasto (per cápita) parecen asumir cargas tributarias bastante disímiles. Ello sugiere que es posible que sea necesario concentrar esfuerzos para hacer que el sistema sea más equitativo horizontalmente a fin de fortalecer la aceptabilidad del sistema tributario en su conjunto.

3.5.2. Gasto social combinado

El paso siguiente consiste en combinar los efectos del gasto social. Para este caso los resultados se exhiben en el Cuadro 20. Tomado en su conjunto, el gasto en salud, educación y subsidios sociales equivale al 7,8% del gasto. Lo más destacable de este cuadro es que permite observar cómo el gasto social, medido en términos absolutos, está distribuido en forma casi perfectamente equitativa entre los deciles de gasto per cápita. Esta es la razón por la cual el coeficiente de concentración (“Cuasi-Gini”) es prácticamente cero (-0,005 para ser precisos). El resultado es que el gasto público social es altamente progresivo, en el sentido de que representa el 42% del gasto de un hogar del decil más pobre de gasto per cápita y sólo el 2,1% de un hogar del decil superior.

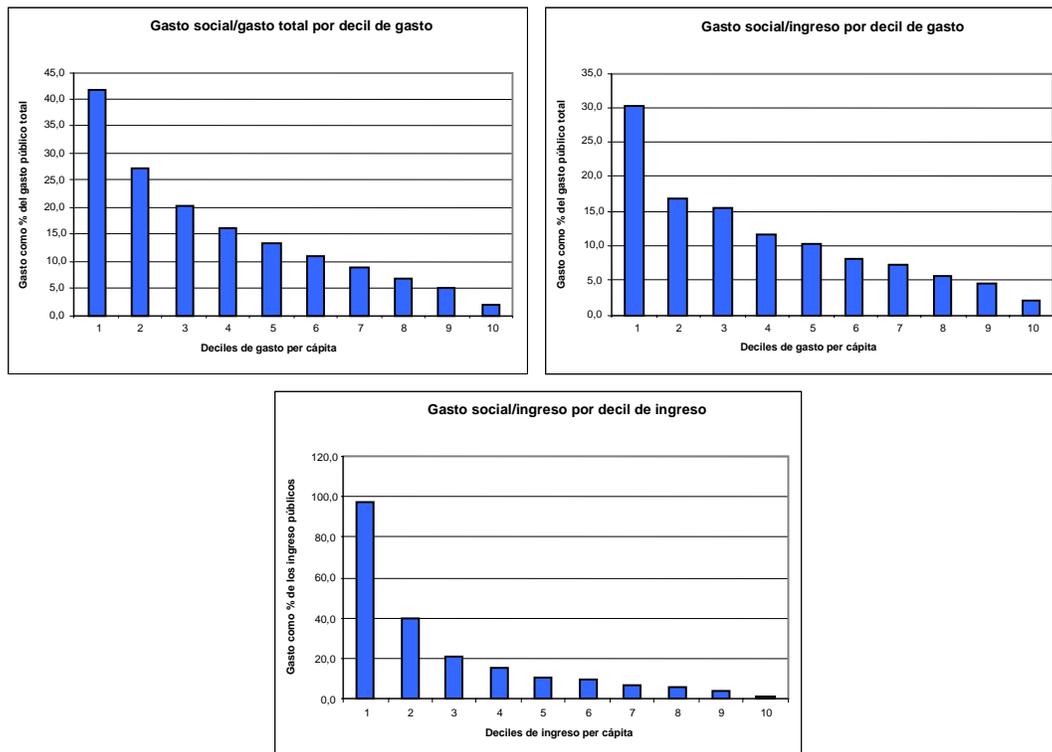
Cuadro 20
Todo el gasto social, 2000

Categorías	Costo por persona, en S/.	Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.		
		Gasto púb./gasto	Gasto púb./ingreso	% del gasto público	Gasto púb./Ingreso		
Gasto incluido:							
Educación		Todo el Perú (2000)	7,8	6,6	100,0	6,6	
Salud							
Subsidios sociales		Decil 1 (más pobre)	41,7	30,4	9,7	97,20	
		Decil 2	27,1	16,8	10,4	39,8	
		Decil 3	20,2	15,5	10,1	20,7	
		Decil 4	16,3	11,6	10,1	15,1	
		Decil 5	13,2	10,2	10,0	10,9	
		Decil 6	10,7	8,2	10	9,8	
		Decil 7	8,8	7,3	10	6,9	
		Decil 8	6,8	5,4	9,9	5,8	
		Decil 9	4,9	4,50	9,8	4,3	
		Decil 10 (más rico)	2,1	1,9	9,9	1,4	
Recaudación							
<i>Gasto público, 2003, en M de S/.</i>							
Gasto púb., 2000, en M de S/., neta de devoluciones	10.308						
Gasto púb. como % de la recaud. trib. total, 2000	44,8						
Gasto púb. real como % del gasto estimado	54						
Efectos distributivos, 2000							
	Gasto/cáp.	Ing./cáp.					
Coficiente de Gini	0,470	0,535					
Coficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	-0,005	-0,025					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,03451	0,03455	Lima/Callao	4,9	n.d.	27,8	4,1
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,02975	0,03129	Amazonas (4 dptos.)	10,6	n.d.	17,1	9,2
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	-0,475	-0,559	Resto del Perú	10	n.d.	55,1	8,5

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el índice Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 15
Todo el gasto social, 2000



3.5.3. Impuestos netos del gasto social

El último paso implica combinar los datos sobre impuestos y gastos para obtener una medida de los impuestos menos el gasto social. Los resultados se exhiben en el Cuadro 21. Recordemos que estos cálculos sólo abarcan las categorías de impuestos y gastos analizadas en este trabajo y no todos los rubros de impuestos y del gasto. Asimismo, los resultados se basan en los supuestos implícitos que establecimos acerca de la incidencia.

La recaudación tributaria neta representa el 3,7% de todo el gasto de los hogares. Pero los hogares del 60% de la población más pobre son, en general, beneficiarios netos del gasto público; en algunos casos, el efecto es sustancial, por lo que los hogares del decil más pobre reciben, en líneas generales, subsidios equivalentes al 34% de sus gastos. El monto de estos subsidios es pagado por los hogares de los cuatro deciles superiores, particularmente los del decil superior, que efectúan un pago neto, en promedio, del 11,5% de sus gastos y que representa el 72% de los pagos netos.

Desde el punto de vista geográfico, los cuatro departamentos de la región Amazonas no son ni beneficiarios ni contribuyentes netos; más de cuatro quintos de los pagos netos provienen de Lima/Callao.

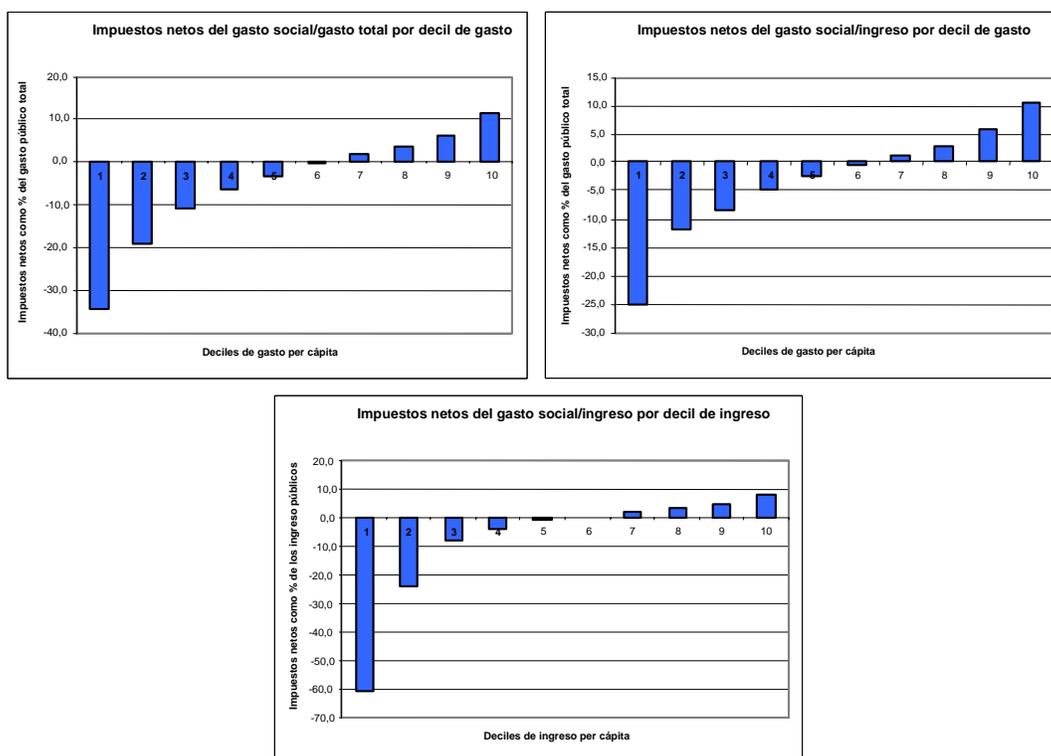
Cuadro 21
Impuestos netos del gasto social

Categorías	Alicuotas	Clasificado por gasto/cápita			Clasif. por ing./cáp.		
		Impuesto/Gasto	Impuesto/Ingreso	% de la recaud. trib.	Impuesto/Ingreso		
Impuestos:							
Renta de las personas naturales; selectivos al consumo		Todo el Perú (2000)					
		3,7	3,1	100,0	3,1		
Gastos:							
Educación, salud y subsidios sociales							
		Decil 1 (más pobre)	-34,3	-25,1	-17,1	-60,90	
		Decil 2	-19,1	-11,9	-15,7	-23,8	
		Decil 3	-11,1	-8,5	-11,9	-8,1	
		Decil 4	-6,5	-4,6	-8,6	-4,1	
		Decil 5	-3,4	-2,6	-5,5	-0,5	
		Decil 6	-0,5	-0,4	-0,9	0	
		Decil 7	1,7	1,4	4,1	1,9	
		Decil 8	3,7	3	11,6	3,2	
		Decil 9	6,4	6,00	27,6	4,5	
		Decil 10 (más rico)	11,5	10,5	116,4	9,1	
Recaudación							
<i>Recaudación</i>							
Recaudación neta, 2003, en M de S/.							
Recaud. neta, 2000, en M de S/., neta de devoluciones	4808,0						
Recaud. neta como % de la recaud. trib. total, 2000	20,9						
Recaud. neta real como % de la recaud. neta estimada	-74						
Efectos distributivos, 2000		Gasto/cáp.	Ing./cáp.				
Coefficiente de Gini	0,470	0,535					
Coefficiente Cuasi-Gini, imp./cápita	1,724	1,498					
Índice RS1 (>0 = progresivo)	0,04755	0,03053	Lima/Callao	6,8	n.d.	82,5	5,6
Índice RS2 (>0 = progresivo)	0,04036	0,02413	Amazonas (4 dptos.)	0,0	n.d.	0	0
Índice de Kakwani (>0 = progresivo)	1,254	0,964	Resto del Perú	1,5	n.d.	17,5	1,3

Nota: RS1 es el Índice de Reynolds-Smolensky de desproporcionalidad y RS2 es el Índice de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva.

Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000. En el Apéndice 1 se presentan resultados más completos.

Gráfico 16
Impuestos netos del gasto social, 2000



Estos resultados son interesantes y significativos porque sugieren que el sistema tributario y de transferencias es progresivo en líneas generales. Pero no son concluyentes, dado que no se

incluyen todas las fuentes de ingresos tributarios y sólo se da cuenta del gasto social claro. Además, los resultados se fundan en los supuestos que establecimos acerca de la incidencia, ninguno de los cuales está exento de ser refutado.

Estas constataciones tampoco abordan plenamente la cuestión central: ¿qué sucedería si la recaudación del IVA y el gasto público se incrementaran en forma conjunta? Aquí se hace necesario un análisis más amplio de la forma en que se gasta la recaudación tributaria *marginal*, tema al que nos referiremos en la sección 5.

4. EVALUACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE TRANSFERENCIAS DEL PERÚ

Para evaluar el régimen tributario del Perú e identificar las áreas que requirieren un cambio, resulta valioso determinar cuáles son las características de un buen sistema tributario. En esta sección definimos los criterios en virtud de los cuales puede juzgarse un régimen tributario y extraemos las implicaciones generales de la estructura y del nivel de los impuestos del Perú.

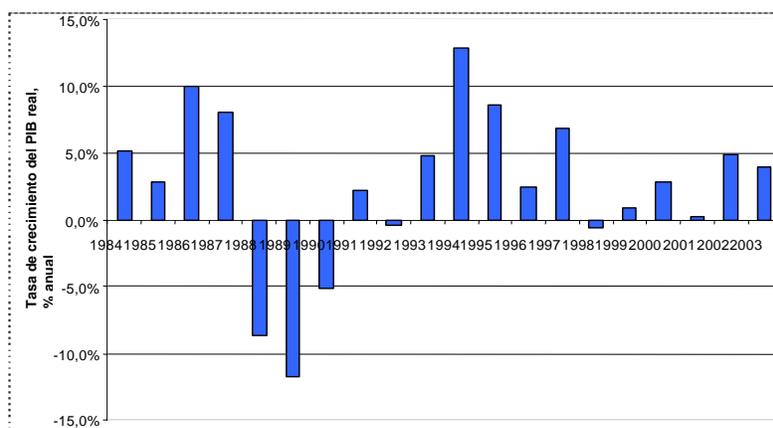
Un buen régimen tributario debe ser capaz, por cierto, de recaudar ingresos suficientes para asegurar el funcionamiento adecuado del Estado. Sin embargo, la modalidad de la recaudación reviste singular importancia: no debe obstaculizar el crecimiento económico, la recaudación debe ser eficiente y la carga tributaria debe distribuirse de la manera más justa posible. Analicemos cada uno de estos aspectos en detalle.

4.1. Promover el crecimiento económico

Después de un período de crecimiento vertiginoso y poco sustentable como el que experimentó la economía peruana a mediados de la década de 1980, ésta se contrajo sustancialmente durante los años 1988-1991 (véase el Gráfico 17). Este segundo período fue seguido, a mediados de la década de 1990, de un nuevo ciclo de auge, seguido por varios años de estancamiento. El crecimiento económico de los últimos tres años parece ser más sustentable, pero su ritmo no alcanza para lograr que el país retome el rápido camino del desarrollo. El PIB ha crecido, en promedio, sólo el 2,0% anual desde 1998. Esta simple observación tiene una implicación contundente: el régimen tributario debe tratar con sumo cuidado de no ejercer una presión excesiva sobre una base económica relativamente frágil.

Gráfico 17

Perú, tasas de crecimiento del PIB real, 1984-2003, % anual



4.2. Eficiencia: Costos administrativos y de cumplimiento

Un buen sistema tributario no sólo debe recaudar ingresos suficientes, sino que debe hacerlo de manera eficiente. La eficiencia está determinada por tres componentes fundamentales: el costo administrativo, el costo de cumplimiento y la “carga excedente”. Veamos a qué se refieren.

Administrar un régimen tributario tiene sus costos y es importante tenerlos en cuenta. Hasta la fecha no se ha publicado un estudio sistemático de los costos de la administración tributaria del Perú, pero tal ejercicio bien valdría el esfuerzo. La estructura tributaria está constituida por un número relativamente pequeño de impuestos importantes, por lo que es probable que el costo general de la recaudación tributaria en el Perú sea relativamente pequeño por cada nuevo sol.

También existe el costo de hacer cumplir la legislación tributaria. Las empresas y los contribuyentes individuales a veces necesitan llevar de manera más eficiente los libros contables, contratar los servicios de contadores, concurrir a la agencia fiscal y completar formularios. Estos costos cumplen un papel importante a la hora de formar en el público una percepción del régimen tributario. La permeabilidad del IVA es una muestra del escaso nivel de cumplimiento existente y sugiere la necesidad de redoblar esfuerzos para atender y educar a los contribuyentes del IVA respecto de cómo debe funcionar este impuesto. El impuesto a la renta de las personas naturales, aun cuando tiene sólo tres tasas, plantea deducciones relativamente complicadas, por lo que tal vez haya cierto margen para intentar la unificación y simplificación de este impuesto de tasas progresivas. De acuerdo con los datos recogidos en otras fuentes (por ejemplo, Sandford, 1995), el peso del cumplimiento recae con especial fuerza en las pequeñas empresas. Sería interesante estudiar más formalmente los costos de cumplimiento, prestando especial atención a este grupo.

4.3. Eficiencia: Asignación y crecimiento

Históricamente, los economistas han subrayado los efectos de la eficiencia en la tributación. Los costos surgen porque los impuestos alteran la conducta de la gente y ello conlleva un costo. Por ejemplo, un impuesto sobre el sueldo tal vez logre persuadirme de mantenerme alejado de un empleo asalariado; aunque de ese modo evitaría pagar dicho impuesto, de todas maneras éste me habría generado inconvenientes, lo que implica un costo real en términos económicos. Según estimaciones de Shoven y Whalley, cada dólar recaudado en los Estados Unidos en concepto de impuestos le cuesta al público alrededor de US\$1,20, de los cuales US\$1 es el impuesto propiamente dicho y los restantes US\$0,20 representan la carga excedente. Cuando la recaudación impositiva tiene un costo tan alto, el gobierno está, sin duda, obligado a prestar especial atención al destino de dichos fondos.

Existen cinco métodos para promover la eficiencia del sistema tributario:

- a) *Aplicar impuestos en función del beneficio* (benefit taxes) y *tarifas al usuario*, cuando fuese posible. Un impuesto en función del beneficio recibido es aquel que grava al usuario en una proporción aproximada a la demanda que hace el contribuyente de los servicios públicos. Por ejemplo, las personas que conducen muchas horas son grandes usuarios del sistema vial, pero también pagan por ello en tanto son quienes compran más combustible y, por ende, pagan más impuestos selectivos al consumo.
- b) *Gravar las externalidades* (como la contaminación). En realidad, esta clase de impuestos grava al contaminador –la persona que maneja un vehículo o fuma un cigarrillo– por el daño que ocasiona al resto de la sociedad. Impuestos de esta naturaleza producen un “doble dividendo”: generan ingresos y ayudan a reducir los efectos negativos de las externalidades.

- c) *Tender a la neutralidad impositiva.* Es bien sabido que los impuestos relativamente uniformes son más eficientes, porque no distorsionan la elección que los consumidores hacen entre los distintos bienes, entre trabajar en relación de dependencia o por cuenta propia, o entre ahorrar y gastar⁴.
- d) *Minimizar “la carga excedente”,* es decir, la pérdida que se produce cuando las empresas o los contribuyentes individuales modifican su conducta en respuesta a la imposición de un gravamen. Por ejemplo, el impuesto a la tierra genera una carga excedente pequeña porque, como la tierra no puede trasladarse, se hará uso de ella aun cuando siga estando gravada. En cambio, un impuesto muy elevado a los ingresos por intereses de depósitos podría impulsar a los depositantes a retirar rápidamente sus fondos y enviarlos al exterior.
- e) *Mantener las alícuotas impositivas en niveles moderados.* Esta decisión contribuye a afianzar los incentivos para trabajar, asumir riesgos e innovar. Un impuesto más bajo sobre una base más amplia, *ceteris paribus*, siempre será preferible a un impuesto alto sobre una base reducida. Por regla general, la carga excedente de un impuesto aumenta con el cuadrado de la tasa del tributo, de modo que al duplicar una alícuota impositiva se cuadruplica la carga excedente asociada a dicho impuesto.

Los impuestos que hemos considerado en este informe varían en términos de eficiencia. Los impuestos selectivos al consumo contribuyen a gravar las externalidades (de los fumadores, bebedores y conductores) y, debido a la demanda inelástica, conllevan una pérdida de eficiencia menor. El impuesto a la renta, con tasas efectivas muy bajas, implica una carga mayor en la teoría que en la práctica. El IVA está mal instrumentado; una alícuota del 19% debería generar más ingresos de los que efectivamente se recaudan y no sería ilógico relanzarlo con una tasa ligeramente menor, una base más amplia y un nuevo paquete de procedimientos administrativos.

El gasto en educación parece asegurar, al menos, un nivel educativo mínimo para todos los niños, y los subsidios sociales están verdaderamente focalizados a la población pobre, pero tal vez son lo suficientemente pequeños para evitar que perjudiquen los incentivos para trabajar y ahorrar.

4.4. Recaudar sobre una base justa

El presente trabajo se centra especialmente en el sentido de justicia.

Es ética y políticamente correcto recaudar impuestos y asignar el gasto social sobre una base justa. Lamentablemente, no siempre resulta claro qué se entiende por “justo”, si bien hay dos modos complementarios en los que se interpreta en la práctica la equidad fiscal. Existe *equidad horizontal* cuando los individuos que se encuentran en igual situación (por ejemplo, con el mismo ingreso) son tratados de igual manera (por ejemplo, pagan el mismo impuesto). Y existe *equidad vertical* cuando los individuos que están en mejor posición económica pagan más impuestos. Un impuesto es “progresivo” cuando los individuos más ricos pagan *proporcionalmente* más impuestos que los más pobres; si no, los impuestos pueden ser proporcionales o regresivos. Veamos el siguiente ejemplo: el contribuyente A gana 100 y paga 10 en concepto de impuestos, mientras que el contribuyente B gana 1000 y paga 80 en concepto de impuestos. Este impuesto es regresivo porque el individuo más pobre debe asignar el 10% de sus ingresos

⁴ La neutralidad tiene sus limitaciones; la regla de Ramsey demuestra que, de acuerdo con ciertas premisas bastante realistas, los impuestos deberían ser más altos en el caso de los bienes con demanda inelástica que en el de los bienes cuya demanda es muy sensible al precio, a fin de reducir la “carga excedente” asociada a los impuestos.

al pago de sus impuestos, mientras que el individuo más rico, aunque paga más en términos absolutos, tiene una carga tributaria de sólo el 8%.

A veces puede valer la pena mantener un impuesto aun cuando sea regresivo. La pregunta que es preciso formularse es qué ocurriría si se eliminara dicho impuesto, centrándose así en su incidencia “total” y no “parcial” (Rosen, 2004). Si bien el efecto inmediato de eliminar dicho impuesto sería aliviar la carga que recae sobre la población pobre, inevitablemente se producirían otros efectos, pues se incrementarían otros impuestos o bien se reduciría el gasto. La eliminación de un impuesto regresivo, si está acompañada de una reducción sustancial del gasto público destinado a los pobres, puede dejar a éstos en una situación de vulnerabilidad aun mayor.

El índice más frecuente de la desigualdad es el coeficiente de Gini, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Según los datos de la ENNIV-2000, el coeficiente de Gini correspondiente al gasto per cápita es 0,470, lo que demuestra un alto grado de desigualdad en el gasto per cápita. También puede obtenerse un índice relacionado (el índice “Cuasi-Gini”) para los impuestos incluidos en nuestro análisis, tal como se explicó en la sección anterior; este índice arroja un valor de 0,545. En otras palabras, la distribución de la carga tributaria es sustancialmente más desigual que el gasto, lo que implica que la carga tributaria es progresiva (según este índice).

El Cuadro 22 resume los ingresos o gastos fiscales correspondientes a cada impuesto y subsidio considerado. Los rubros se presentan en un orden determinado: desde los índices de Reynolds-Smolensky de capacidad redistributiva más altos hasta los más bajos. Un índice de Reynolds-Smolensky (RS2) alto significa que el impuesto (o subsidio) en cuestión incide sustancialmente en la redistribución; el valor será alto si un impuesto (o subsidio) es muy progresivo y, además, si es numéricamente importante.

Cuadro 22
Recaudación e índices de progresividad de los impuestos y el gasto, 2003

	Índices Reynolds-Smolensky			Progresividad de Kakwani	
	Ingresos o gastos, en millones de S/.	Desproporcionalidad (RS1)	Capacidad redistributiva (RS2)		
Subsidios sociales	3,646	0,01854	0,01504	-0,688	Muy progresivo
Gasto en educación	4,74	0,01282	0,01234	-0,369	Progresivo
Impuesto selectivo al consumo de combustibles	2,145	0,00626	0,00582	0,378	Progresivo
Gasto en salud	1,922	0,0048	0,00371	-0,334	Progresivo
Impuestos a la renta de las personas naturales	2,117	0,00257	0,00217	0,157	
Impuesto selectivo al consumo aplicable a los vehículos automotores	240	0,00075	0,00075	0,412	Progresivo
Impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas	817	0,00036	0,00032	0,057	
Impuesto selectivo al consumo de cigarrillos	106	0	0	0,412	Progresivo
Impuesto selectivo al consumo de bebidas gaseosas	141	-0,00011	-0,00011	-0,105	
IVA	9,551	-0,00116	-0,00125	-0,015	
Memo:					
Todos los impuestos	15,116	0,00971	0,00831	0,075	
Gasto social	10,308	0,03451	0,02975	-0,475	
Impuestos netos del gasto	4,808	0,04755	0,04036	1,254	

Este cuadro respalda la visión convencional según la cual es más viable lograr una buena distribución del gasto que del ingreso. En el Perú, los subsidios sociales focalizados han demostrado considerable potencial para que el sistema tributario y de transferencias sea más progresivo, tal como ha sucedido con los gastos en educación. Al parecer, el impuesto selectivo al consumo de combustibles también es útil en este sentido, aunque, tal como ya se explicó, tal vez en este informe se haya sobrestimado su contribución a la progresividad. El IVA es ligeramente regresivo, pero dada su importancia como fuente de ingresos, es interesante el hecho de que cualquier efecto regresivo sobre la distribución del gasto neto está básicamente compensado por el impuesto selectivo al consumo aplicable a las bebidas alcohólicas y a los vehículos automotores. Si se redujera el IVA en S/. 100 y los subsidios sociales en, como mínimo, S/. 6 –es decir, sólo un 6% respecto de la reducción impositiva–, el efecto neto sería perjudicial para los hogares pobres a la vez que favorecería a los más ricos.

El régimen tributario muestra menos equidad horizontal, tal como queda demostrado; por consiguiente, se trata de un aspecto desatendido que amerita mayor atención.

4.5. Posibilitar una recaudación adecuada: Capacidad tributaria

El propósito fundamental de todo régimen tributario es recaudar ingresos para el Estado, pero este objetivo plantea el interrogante de cuál es el nivel de recaudación adecuado. La decisión respecto de cuánto recaudar es básicamente política, pero las decisiones políticas siempre son más acertadas cuando se sabe cuál es la viabilidad y cuáles son las consecuencias de cada decisión adoptada.

Surge, pues, la primera pregunta: ¿sería factible y realista aumentar la carga tributaria que existe actualmente?

Una manera de responder a esta pregunta es analizar la experiencia de otros países. En el año 2003, los ingresos recaudados por parte del gobierno central del Perú fueron el 11,2% del PIB (según nuestros datos) o el 14,4% (según datos normalizados internacionalmente procedentes del FMI). Aun este último porcentaje está muy por debajo del nivel registrado en Europa durante el período 1993-2002 (30,8%) y ligeramente por debajo del nivel observado en África (17,5%), tal como se aprecia en el Cuadro 23.

Si bien esta comparación improvisada y preliminar puede resultar útil, no tiene en cuenta las diferencias entre los países en términos de capacidad tributaria. Los países ricos pueden recaudar impuestos con más facilidad que los países pobres, porque la mayor parte de la actividad económica se desarrolla en el sector formal; los países que cuentan con un sector minero importante también tienen una base imponible accesible, y aquellos países en los que las importaciones representan un porcentaje considerable del PIB también tienen valiosos contribuyentes potenciales, puesto que es relativamente sencillo gravar los bienes del exterior que cruzan la frontera.

Una mejor manera de abordar esta cuestión es calcular la regresión del coeficiente tributario (que equivale a la recaudación fiscal dividida por el PIB) de aquellos factores que más pueden incidir sobre la capacidad tributaria de un Estado. Luego, puede compararse el coeficiente tributario real con el coeficiente proyectado mediante esta ecuación para obtener un índice del “esfuerzo tributario”. Cuando el índice es mayor que 1, el país tiene un régimen fiscal más gravoso del que cabría esperar.

A partir de la información recogida en la muestra más abarcadora posible de países con una población de, al menos, un millón de habitantes, sobre los cuales se dispone de datos

comparables (procedentes del Banco Mundial y del FMI) correspondientes al período 1993-2002, calculamos las ecuaciones, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 23.

Cuadro 23

“Esfuerzo” tributario correspondiente a países seleccionados, 1993-2002

	Índice de "esfuerzo" tributario	Coefficiente tributario real	Coefficiente tributario proyectado	PIB per cáp.	Importaciones/PIB	Población	Industria/PIB
Europa	1,1	30,8	28	16,085	48	617	31
África	1	17,5	17,9	2,845	41	292,4	28
Medio Oriente	1,1	14,7	18,1	5,033	41	273,8	36
Egipto, Rep. Árabe de	1,2	19,9	15,3	3,009	26	61,1	32
Marruecos	1,4	24,3	16,8	3,195	33	27,5	32
Jordania	0,9	19,6	22,4	3,66	70	4,5	27
Libano	0,7	12,3	18,8	3,84	51	4,2	23
Perú	0,8	14,4	18,6	4,416	18	24,9	28
Argelia	1,6	30,1	18,8	4,786	25	29,2	51
Turquía	1,1	18,3	16,7	5,42	27	64,6	28
Colombia	0,5	10,7	16,4	5,705	20	40,4	31
Brasil	1,1	19,8	14,7	6,526	11	164,8	30
México	0,7	12,8	19,7	7,558	29	94,5	28

Fuente de los datos: FMI.

Cuadro 24

Resultados de la ecuación de regresión del coeficiente tributario (recaudación/PIB)

	Coefficiente	Error estándar	valor t	valor p
Variable dependiente: Coeficiente tributario				
Variables independientes: PIB/cáp. PPA, 95,000	0,000722	0,0000357	20,23	0
Importación/PIB	0,154	0,013	11,37	0
Población (millones)	-0,00594	0,00216	-2,75	0,006
Industria/ PIB (%)	0,103	0,033	3,07	0,002
1993	2,004	3,196	0,63	0,531
1994	1,839	3,19	0,58	0,564
1995	1,436	3,187	0,45	0,653
1996	1,278	3,187	0,4	0,689
1997	1,287	3,182	0,4	0,686
1998	0,733	3,181	0,23	0,818
1999	0,003	3,193	0	0,999
2000	-0,684	3,22	-0,21	0,832
2001	-0,825	3,237	-0,25	0,799
Medio Oriente (sí = 1)	3,223	1,006	3,2	0,001
Constante	5,227	3,219	1,62	0,105

R2 ajustado = 0.50. Tamaño de la muestra = 579. Año de referencia = 2002.

Esta ecuación “explica” el 50% de la variación en el coeficiente tributario (es decir, la recaudación fiscal como porcentaje del PIB) entre los diferentes países. El coeficiente tributario es más alto en los países que son más ricos, los que tienen una relación importación/PIB importante, los que cuentan con un sector industrial de envergadura y los que pertenecen al Medio Oriente (*ceteris paribus*). Una población más numerosa se asocia a una menor participación en los ingresos, aunque esto puede obedecer a un resultado espurio de los datos por el hecho de que sólo está considerándose la recaudación del gobierno central; es común que los países más grandes deleguen en mayor medida la tarea de recaudar impuestos a las provincias, estados o municipios.

Sobre la base de esta ecuación, bien cabría esperar que los impuestos en el Perú alcanzaran un total del 15,4% del PIB en 2003, es decir, un tercio más que el coeficiente tributario real, que fue del 11,2%.⁵ De acuerdo con los estándares de países comparables, el Perú tiene un régimen tributario poco gravoso.

No obstante, sería inapropiado llegar a la conclusión de que el Perú *debería* incrementar su coeficiente tributario al 16,4%, porque es perfectamente legítimo que un país elija ser una jurisdicción de impuestos bajos. Sin embargo, el gobierno no puede alegar simplemente que los impuestos en general son altos o que no hay margen alguno para incrementarlos. Por otra parte, cabe advertir que estos datos no incluyen las contribuciones a la seguridad social, que ascienden al 1,4% del PIB.

La pregunta inicial que planteamos fue la siguiente: ¿sería factible y realista aumentar la carga tributaria que existe actualmente? Pues ya hemos demostrado que un incremento en la carga tributaria sería tan factible como realista, al menos a juzgar por el desempeño demostrado por países comparables.

⁵ Los datos tomados para la ecuación de regresión, que fueron obtenidos del FMI, se basan en una definición de recaudación tributaria relativamente amplia; según estos datos, la recaudación fiscal real de Perú era del 14,4% del PIB y su proyección, del 18,6%. En vista de que la recaudación actual es del 11,2%, ajustamos la proyección reduciéndola a 15,4%.

5. EFECTO DE LOS CAMBIOS EN LA RECAUDACIÓN SOBRE EL GASTO

Supongamos que un país incrementara el IVA en un punto porcentual. ¿Quién ganaría y quién perdería como resultado de este cambio?

En las secciones precedentes medimos la incidencia parcial promedio del IVA y concluimos que, en general, se trata de un impuesto que recae mayormente en aquellos que se ubican cerca del medio de la distribución del gasto per cápita. Ahora bien, estos resultados miden la incidencia parcial porque no indagan cómo se gasta el dinero recaudado y, asimismo, miden la incidencia promedio dado que se centran en el efecto general de los impuestos existentes.

En la práctica, suele interesarnos más medir la incidencia total marginal de un cambio impositivo. Por ejemplo, queremos saber quién se verá afectado si se modifica la tasa (o base) del IVA; en otras palabras, cuál será el efecto de un cambio impositivo en el margen. Asimismo, queremos tener en cuenta la manera en que habrá de gastarse esta recaudación adicional; en otras palabras, la incidencia total.

5.1. Cómo incide un aumento impositivo en el gasto

La parte más difícil del análisis es determinar de qué manera habrán de gastarse los ingresos adicionales recaudados. Aunque los funcionarios con poder de decisión prometan que el total del aumento de la recaudación –por ejemplo, por el incremento en el impuesto a los cigarrillos– se destinará a contrarrestar los efectos que el hábito de fumar tiene sobre la salud, sabemos que esas promesas rara vez son creíbles.

Una posible solución consiste en analizar con detenimiento el patrón de ingresos tributarios y gastos en el pasado y estimar el efecto de esa tributación adicional sobre el nivel y la estructura del gasto, método que tiene la virtud de reflejar las prácticas reales y no las promesas.

Para nuestros cálculos recurrimos a los datos de dieciséis países de América Latina y el Caribe correspondientes al período 1980-2002.⁶ La información sobre el gasto público, obtenida de los respectivos Anuarios de estadísticas de las finanzas públicas publicados por el FMI, está diseñada de manera tal que pueden trazarse comparaciones en el tiempo y entre distintos países. Los datos sobre tributación y PIB se obtuvieron de los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial. Utilizando datos de panel correspondientes a diversos países a lo largo de varios años, pudimos estimar los efectos de interés con mayor precisión de lo que hubiera sido posible con una sola serie temporal.

⁶ Los países se consignan al final del Cuadro 25.

Expresado más formalmente, estimamos ecuaciones del tipo

$$y_{it} = \alpha + \beta \cdot x_{it} + v_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

donde los subíndices i se refieren a los países y los subíndices t se refieren a los años. En este caso, x_{it} mide la recaudación tributaria total del gobierno central como porcentaje del PIB; y_{it} mide el gasto objeto de interés (por ejemplo, en educación, salud o seguridad social) como porcentaje del PIB. Puede considerarse que los términos v_i captan las influencias que afectan de manera diferente a cada país; en la práctica estimamos esta ecuación usando efectos fijos, de manera que dichos términos representan parámetros de corrimiento, lo que arroja una constante diferente para cada país. Los términos ε_{it} representan los errores, que se da por sentado que tienen promedio cero y no están correlacionados con los términos, x_{it} , v_i ni sus propios valores residuales. El coeficiente β mide el efecto marginal de interés; proporciona una estimación del efecto que la recaudación tributaria adicional produce sobre el gasto (en educación, salud, etcétera).

Calculamos la ecuación (1) en forma separada para seis categorías del gasto público del gobierno central y para el gasto total del gobierno central. Los resultados se presentan en las últimas dos columnas del Cuadro 25. El “efecto marginal” muestra la estimación del coeficiente β . Así, por ejemplo, si la recaudación impositiva aumentara en \$100, entonces el gasto en educación aumentaría en \$7,6 y el gasto en salud, en \$7,3. Todos los coeficientes son muy significativos desde el punto de vista estadístico, salvo cuando se trata del pago de intereses. Esta excepción no ha de sorprender, ya que no puede esperarse que un aumento en la recaudación tributaria esté asociado a un aumento en los desembolsos para pagar los intereses de la deuda nacional.

Los efectos marginales presentados en el Cuadro 25 pueden compararse con los efectos promedio que aparecen en la segunda columna. Por ejemplo, de cada \$100 recaudados en concepto de impuestos, se destina un promedio de \$18,8 a educación. Este dato puede compararse con el efecto marginal, según el cual lo probable es que se destine a educación sólo \$7,6 de cada \$100 adicionales.

Cuadro 25

Efectos promedio y marginales de la recaudación adicional de impuestos

	% del PIB	% de la recaudación	Tamaño de la muestra	Efecto marginal	valor p
Recaudación tributaria	16,0	100,0	283	100	
Gasto público	21,7	135,4	283	109,4	0,00
Del cual:					
Educación	3,0	18,8	265	7,6	0,00
Salud	2,0	12,6	263	7,3	0,00
Seguridad social	4,9	30,8	251	36,2	0,00
Orden público	2,7	16,7	169	26	0,00
Pago de intereses	2,8	17,5	273	-0,2	0,79
Otros	5,5	34,4	163	35,1	0,00

Fuente: Datos de gastos obtenidos del *Annuario de estadísticas de las finanzas públicas* del FMI correspondiente a varios años. Los datos sobre PIB y recaudación tributaria fueron extraídos de los *Indicadores del desarrollo mundial*, edición online, consultada en abril de 2005.

Notas: Los datos corresponden a todos los países de América Latina y América Central sobre los cuales había información disponible (16 en total) respecto del período comprendido entre 1980 y 2002: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los efectos marginales son los coeficientes de una serie de regresiones en las que la variable independiente es la recaudación tributaria como porcentaje del PIB y las variables dependientes son los gastos (por ejemplo, educación, salud) como porcentaje del PIB. Las estimaciones, basadas en datos de panel, utilizan efectos fijos (aquí no se informan en detalle). Los valores p indican la significación estadística de los coeficientes.

5.2. Simulación de la incidencia marginal total

Ya estamos en condiciones de responder a la pregunta planteada en la primera parte de esta sección: ¿quién ganaría y quién perdería si un país decidiera aumentar (por ejemplo) el IVA en un punto porcentual?

En el año 2000 –año del que disponemos de datos de la encuesta de hogares–, la alícuota del IVA en el Perú era del 18%. En ese año, la “recaudación tributaria neta” –es decir, la recaudación total menos el gasto en educación, salud y subsidios sociales– se distribuyó tal como se indica en las columnas (1) y (5) del Cuadro 26. Esta información puede extraerse del Cuadro 21, pero en el Cuadro 26 se presentan los valores absolutos del efecto neto; así, por ejemplo, los hogares ubicados en el decil de gasto más pobre reciben subsidios netos por un valor de S/. 316,84, mientras que el decil de gasto más rico contribuye con pagos netos equivalentes a S/. 2.158,65.

Ahora bien, supongamos que se aumentara el IVA al 19%. Los resultados se presentan en las columnas (2) y (6) del Cuadro 26. Bien se sabe que todos se perjudican cuando aumenta el IVA, pero éste es un efecto parcial ya que no tiene en cuenta el destino del ingreso adicional.

El resultado más interesante es el que se consigna en las columnas (3) y (7). En este caso, partimos del supuesto de que el IVA aumenta al 19%, pero que también aumenta el gasto en educación, salud y subsidios sociales, usando las estimaciones de los efectos marginales presentadas en el Cuadro 25.7 El efecto neto es que los hogares ubicados en los cuatro deciles de gasto más pobres mejorarían su situación económica si se incrementa el IVA (y el consiguiente gasto). Por otra parte, aquellos hogares comprendidos en los deciles superiores (más ricos) se verían perjudicados económicamente. Los resultados son similares si agrupamos a la población por deciles de ingreso y no de gasto.

Cuadro 26
Recaudación tributaria neta con incremento del IVA y el gasto asociado,
en S/. per cápita, 2000

	Deciles de gasto per cápita				Deciles de ingreso per cápita			
	Impuesto neto, IVA 18%	Impuesto neto, IVA 19%	Impuesto neto, IVA 19% y gasto	Cambio en el impuesto neto, (1) a (3)	Impuesto neto, IVA 18%	Impuesto neto, IVA 19%	Impuesto neto, IVA 19% y gasto	Cambio en impuesto neto, (5) a (7)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Todo el Perú (2000)	185,36	201,43	192,7	7,34	185,36	201,43	192,7	7,34
Decil 1 (más pobre)	-316,84	-314,05	-323,99	-7,15	-259,21	-253,42	-263,91	-4,7
Decil 2	-290,46	-285,61	-296,52	-6,06	-272,84	-265,85	-277,69	-4,85
Decil 3	-221,58	-214,93	-224,96	-3,38	-150,7	-142,22	-151,7	-1
Decil 4	-160,45	-151,86	-161,57	-1,12	-108,24	-97,98	-107,23	1,01
Decil 5	-101,84	-91,23	-100,59	1,26	-17,68	-5,32	-14,28	3,4
Decil 6	-17,37	-4,25	-13,52	3,86	1,32	15,77	6,46	5,14
Decil 7	76,9	92,78	84,25	7,35	102,5	118,65	110,95	8,44
Decil 8	215,7	235,61	228,99	12,3	218,36	237,35	229,44	11,07
Decil 9	512,48	539,41	533,24	20,76	427,74	451,82	444,21	16,47
Decil 10 (más rico)	2.158,65	2.210,10	2.204,32	45,66	1.915,37	1.958,63	1.953,88	38,51
Lima/Callao	552,52	576,29	567,13	14,61				
Amazonas (4 dptos.)	0,08	12,87	4,22	4,14				
Resto del Perú	59,13	72,36	63,82	4,69				

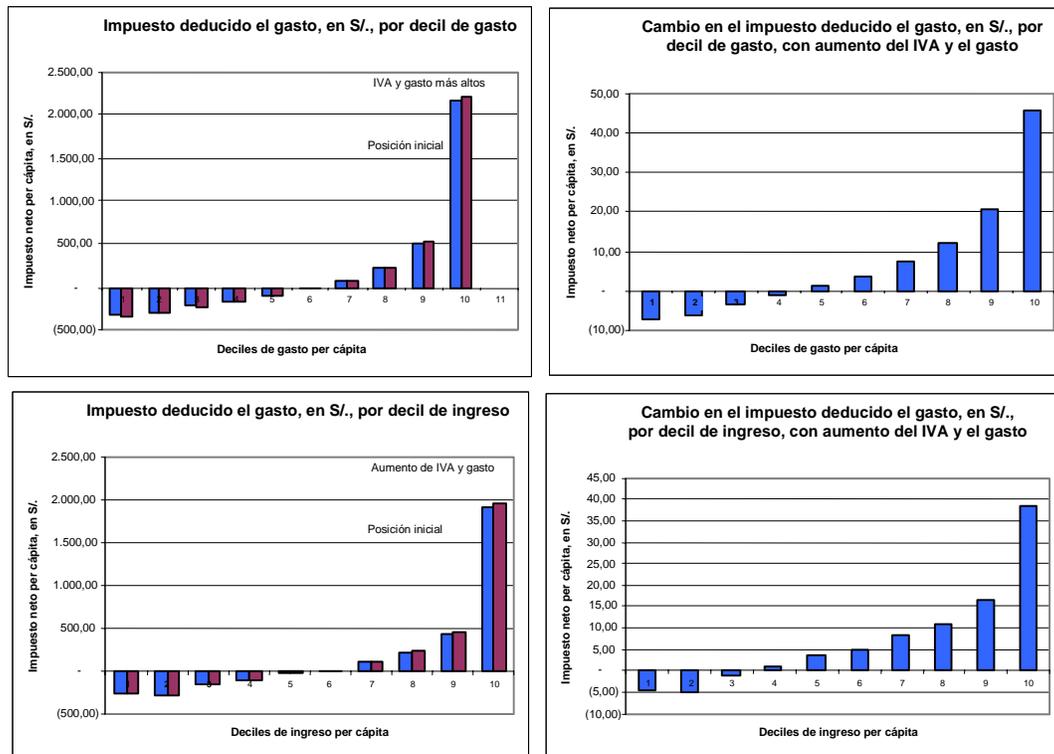
Fuente: Elaborado sobre la base de la ENNIV-2000.

⁷ En realidad, partimos del supuesto de que los subsidios sociales absorberían el 28,4% de los ingresos tributarios adicionales. En el año 2000, los subsidios sociales en Perú representaron el 24,1% de la recaudación; entonces, calculamos el valor bruto con la fórmula $36,2/30,8$, que es la relación efecto marginal-efecto promedio correspondiente a la “seguridad social” tal como se consigna en el Cuadro 25.

Estos resultados se ilustran en el Gráfico 18. Los efectos del cambio en el impuesto (y su gasto asociado) se ven más claramente si se observa el cambio en el ingreso neto por decil. Las cifras se presentan en las columnas (4) y (8) del Cuadro 26 y se ilustran en el lado derecho del Gráfico 18. Al observar el gráfico, se ven claramente cuáles son los efectos de la mayor incidencia.

Gráfico 18

Efectos del incremento del IVA en un punto porcentual acompañado de un aumento del gasto social



Cabe advertir que estos efectos sobrestiman las dificultades ocasionadas por el aumento del impuesto, ya que se refleja menos del 50% del consiguiente aumento en el gasto. Asimismo, es probable que el aumento en el gasto en orden público (es decir, en las fuerzas de seguridad, como el ejército y la policía) y otros rubros (desarrollo económico, vivienda, cultura y similares) también beneficie a la sociedad.

Por cierto, podrían realizarse infinitas simulaciones combinando cambios en los impuestos con los consiguientes cambios en el gasto público. Pero aun con este único ejemplo pueden demostrarse dos resultados:

- En primer lugar, que es necesario examinar la incidencia total marginal y no sólo la incidencia parcial promedio, y
- En segundo lugar, que el incremento del IVA, en circunstancias muy viables, podría ser beneficioso para el sector pobre de la población.

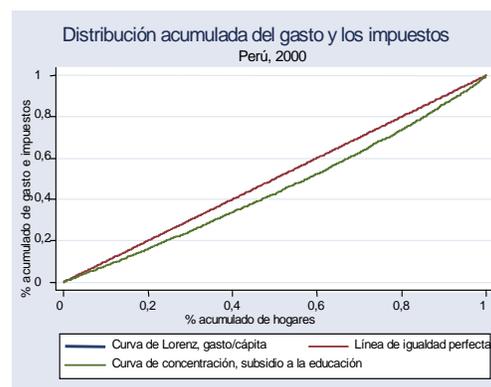
APÉNDICE: MEDICIÓN DE LA PROGRESIVIDAD DE LA TRIBUTACIÓN Y EL GASTO

Un impuesto es *progresivo* si el porcentaje del ingreso (o gasto) que una persona abona en concepto del gravamen aumenta cuando aumenta el ingreso (o gasto) del contribuyente; de lo contrario, un impuesto puede ser *proporcional* o *regresivo*.

Ejemplo: Si mis ingresos ascienden a \$1.000 y pago \$100 de impuestos, mi tasa impositiva es del 10%. Ahora bien, si mi ingreso se duplica a \$2.000 y mis impuestos aumentan a \$150, mi tasa efectiva es de sólo 7,5%. Si bien pago más impuestos en términos absolutos, el punto a destacar es que pago menos en términos relativos, de modo que este impuesto es regresivo. Por otra parte, si mi impuesto hubiese aumentado a \$250, entonces el impuesto sería progresivo, porque la tasa sería del 12,5%.

El modo más fácil de observar la progresividad tributaria es computar la carga de un impuesto (o régimen tributario) como porcentaje del gasto o ingreso para cada quintil o decil de la población. El quintil inferior corresponde a la quinta parte de la población cuyo gasto per cápita es el más bajo; el último decil corresponde a la décima parte más pobre de la población, y así sucesivamente.

Se puede tener una percepción más amplia y gráfica de la progresividad de un impuesto si se analizan las **curvas de Lorenz** y las **curvas de concentración de impuestos**. En líneas generales, la curva de Lorenz es una curva de frecuencia acumulada que compara la distribución de una variable específica (por ejemplo, el gasto per cápita) con su distribución uniforme que representa la igualdad. Para construir la curva de Lorenz, es preciso graficar el porcentaje *acumulado* de individuos (partiendo del gasto o ingreso per cápita más bajo hasta llegar al más alto) en el eje horizontal y el porcentaje *acumulado* del gasto en el eje vertical. La curva de Lorenz, representada en el Gráfico por la línea de trazo grueso, se basa en los datos del Perú obtenidos a partir de la encuesta ENNIV-2000. La línea diagonal representa la igualdad perfecta. Las curvas de Lorenz también pueden aplicarse al ingreso per cápita, a los activos per cápita o a los pagos tributarios per cápita.



Designemos con la letra A el área comprendida entre la curva de Lorenz y la línea de igualdad perfecta y con la letra B el área ubicada por debajo de la curva de Lorenz. Luego, el **coeficiente de Gini** se define como $G_x = A/(A+B)$. Si $A=0$, el coeficiente de Gini pasa a ser 0, lo que equivale a una igualdad perfecta, mientras que si $B=0$, el coeficiente de Gini es 1, lo que equivale a una desigualdad perfecta. En este ejemplo, el coeficiente de Gini del gasto per cápita es aproximadamente 0,470, lo que representa una desigualdad relativamente alta; el coeficiente de Gini del ingreso per cápita es 0,535, una desigualdad aun mayor. Es común que el ingreso tenga una distribución más desigual que el consumo. En la práctica, los coeficientes de Gini correspondientes al gasto o al ingreso per cápita varían desde aproximadamente 0,25 (en Suecia) a 0,60 (en algunos países de América Latina); el *Informe sobre el desarrollo mundial*, publicado anualmente por el Banco Mundial, es una fuente muy útil para obtener datos comparados sobre este índice.

La progresividad de un impuesto puede resumirse comparando la desigualdad de la carga tributaria con la desigualdad del gasto (o ingreso) per cápita. Si el impuesto abonado per cápita se distribuye en forma más desigual que el gasto (o ingreso) per cápita, entonces el impuesto es

progresivo, porque una parte relativamente grande de la carga es soportada por los hogares que se encuentran en mejor situación económica.

Una manera de expresarlo más formalmente es mediante la **curva de concentración de impuestos (o gastos)**. En el eje horizontal se clasifican los hogares, desde los más pobres a los más ricos, y en el eje vertical se ingresa el porcentaje acumulado de impuestos pagados, como se muestra en el Gráfico 1. Designaremos con la letra D el área comprendida entre la curva de concentración de impuestos y la línea de igualdad perfecta y con la letra E, el área ubicada por debajo de la curva de concentración de impuestos. Luego, el coeficiente Cuasi-Gini (o de concentración) del impuesto se define de la siguiente manera: $C_{T,X} = D/(D+E)$. El Perú tiene un coeficiente Cuasi-Gini de 0,848 para el impuesto selectivo al consumo de combustibles para vehículos automotores. Esto significa que la carga del impuesto a los combustibles es muy inequitativa; de hecho, éste es el impuesto que recae en mayor medida sobre los sectores más ricos.

También puede trazarse una curva de concentración para representar el gasto público, siempre que el gasto pueda ser distribuido entre los hogares. La línea ligeramente curva del Gráfico muestra la curva de concentración del gasto público en educación registrado en el Perú en el año 2000; dicho gasto está cercano a la línea de igualdad perfecta, lo que indica que el gasto en educación se distribuyó de manera relativamente uniforme entre la población (clasificada por gasto per cápita).

En la práctica, hay otras maneras de medir los efectos distributivos de los impuestos o del gasto público. Comencemos por hacer un repaso de la terminología utilizada:

G_X es el coeficiente de Gini correspondiente a la variable X. Cabe advertir que X podría representar el gasto per cápita, el ingreso per cápita, o el pago de impuestos per cápita. En resumen: para calcular el coeficiente de Gini, primero hay que ordenar los datos desde el valor más bajo al más alto de X (por ejemplo, de los hogares más pobres a los más ricos); luego, hay que trazar la curva de Lorenz, con el porcentaje acumulado de la población en el eje horizontal y el porcentaje acumulado de X en el eje vertical. Designaremos con la letra A el área comprendida entre la línea de la igualdad perfecta y la curva de Lorenz, y con la letra B el área situada debajo de la curva de Lorenz. Así, el coeficiente de Gini está dado por $A/(A+B)$.

$C_{T,X}$ es el coeficiente Cuasi-Gini (o *coeficiente de concentración*) para la variable T. En este contexto, T representa los impuestos. Como se explicó anteriormente, este coeficiente se calcula básicamente del mismo modo que el coeficiente de Gini, a excepción de que los datos se ordenan desde el valor más bajo al más alto de T (y no desde el valor más bajo al más alto de X). Cabe señalar que G_T difiere de $C_{T,X}$ en el sentido de que para calcular G_T primero es preciso ordenar los datos de T del más bajo al más alto.

G_{X-T} es el coeficiente de Gini del ingreso (o gasto) per cápita deducidos los impuestos.

$C_{X-T,X}$ es el coeficiente de concentración del ingreso deducidos los impuestos.

El índice de Kakwani

Si un impuesto es progresivo, está distribuido en forma más desigual que el ingreso (o gasto) medido por el coeficiente de concentración. Nanak Kakwani ha utilizado esta idea para definir el siguiente índice:

$$K \equiv C_{T,X} - G_X.$$

Si $K > 0$, el impuesto es progresivo.

Ejemplo: En el Perú, en el año 2000, el coeficiente de Gini para el gasto per cápita fue 0,470. El coeficiente de concentración de los impuestos a los combustibles para vehículos automotores fue 0,848, lo que indica una desigualdad alta; en otras palabras, este impuesto recae en forma desproporcionada sobre los ricos, y por esa razón es progresivo. En este caso, $K = 0,378 > 0$, lo que indica que este impuesto es (sumamente) progresivo. Puede mostrarse, así, que el 18,9% ($= 0,378/2$) de la carga tributaria se traslada de los contribuyentes de bajos ingresos a los contribuyentes de ingresos altos.

El índice de Kakwani no se modifica según la dimensión del impuesto considerado; simplemente proporciona una lectura de la progresividad de un determinado impuesto en relación con un punto de referencia natural (en este caso, el gasto per cápita). No obstante, un impuesto podría ser muy progresivo pero despreciable, en cuyo caso dicho impuesto no será necesariamente un buen instrumento cuando el objetivo de la política tributaria sea modificar la progresividad del régimen impositivo.

Los índices de Reynolds-Smolensky

Los índices de Reynolds-Smolensky del potencial redistributivo también son útiles, si bien existe cierta confusión acerca de estos coeficientes, porque en la bibliografía académica hay al menos dos definiciones. Analicemos estos dos índices por separado.

RS1

El primer índice de Reynolds-Smolensky (RS1) muestra la *desproporcionalidad de un régimen tributario* (Lambert, pág. 219), y se lo define de la siguiente manera:

$$RS1 \equiv G_X - C_{X-T,X}$$

(Véase Murat *et al.*, 2000, pág. 11). Aquí, $C_{X-T,X}$ mide el coeficiente de concentración (Cuasi-Gini) del gasto (o ingreso) después de deducir los impuestos. Si $RS1 > 0$, el impuesto es progresivo.

Ejemplo: En el Perú, en el año 2000, el coeficiente de concentración del gasto per cápita, después de pagar el impuesto selectivo al consumo de combustibles para vehículos automotores, fue 0,46398. Dado que $G_X = 0,47025$, resulta que $RS1 = 0,00626 > 0$, lo que también en este caso indica que es un impuesto progresivo. Se trata de una cifra de importancia moderada y puede interpretarse como si el 0,313% del total del gasto después de deducir impuestos se traslada de los contribuyentes con un alto grado de gasto a los contribuyentes con un bajo nivel de gasto.

Este índice se relaciona con el índice de Kakwani; específicamente:

$$RS1 = (t/(1-t)) \times K$$

donde t es la tasa impositiva promedio relativa al ingreso (o gasto) antes de deducir impuestos. Esta ecuación podría interpretarse como que la magnitud del índice RS1 está determinada por dos factores: la progresividad inherente del impuesto (K) y la importancia del propio impuesto (t). El RS1 podría ser pequeño para un impuesto muy progresivo pero de menor importancia

(por ejemplo, un impuesto a la herencia) o para un impuesto ligeramente progresivo pero de gran incidencia (por ejemplo, el IVA en algunos países).

A menudo los investigadores se ven obligados a trabajar con datos que ya han sido previamente agrupados en ingresos o gastos. Así, se puede contar con una decena de categorías de ingresos, con el número de individuos, el impuesto promedio pagado y el ingreso promedio correspondiente a cada categoría. Cuando se usan datos de este tipo para calcular el índice de Reynolds-Smolensky, el resultado es una estimación de RS1.

RS2

Si estamos interesados en la *capacidad redistributiva* de un régimen tributario, resulta conveniente reclasificar a los individuos una vez restado el impuesto. Por lo general, cuando se introduce este cambio, algunas personas cambian de posición. Por ejemplo, las personas ubicadas en el quintil medio, según lo determinado por el ingreso per cápita antes de deducir impuestos, no serán las mismas que aquellas situadas en ese quintil cuando se considera el ingreso per cápita *después* de deducir impuestos.

En ese caso, sería más adecuado plantear la siguiente ecuación:

$$RS2 \equiv G_X - G_{X-T}$$

Un valor positivo alto de RS2 indica que el impuesto presenta un margen considerable para que se instrumente una distribución más uniforme del ingreso o gasto después de impuestos (o de subsidios).

Ejemplo. En el Perú, en el año 2000, el coeficiente de Gini para el gasto per cápita, deducido el impuesto al combustible, fue 0,46443. Dado que $G_X = 0.47025$, resulta que $RS2 = 0.00582 > 0$, lo que indica nuevamente que este impuesto es progresivo. También demuestra un nivel relativamente alto de capacidad redistributiva. Por ende, este impuesto es un buen instrumento potencial si el objetivo de la política tributaria es hacer que el régimen impositivo sea más progresivo.

Como dato histórico, cabe señalar que Reynolds y Smolensky al parecer informaron $G_{X-T} - G_X$ (Kiefer, pág. 498), pero como estaban usando datos agrupados, este índice era, en realidad, $C_{X-T,X} - G_X$.

Los dos índices de Reynolds-Smolensky se relacionan de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} RS2 &\equiv G_X - G_{X-T} \\ &= G_X - C_{X-T,X} - G_{X-T} + C_{X-T,X} \\ &= RS1 - (G_{X-T} - C_{X-T,X}). \end{aligned}$$

El término entre paréntesis fue definido por primera vez por Plotnick (1981), y a veces se lo toma como un índice de la inequidad horizontal de un impuesto. Es igual a cero si no hay un efecto de reordenamiento debido al impuesto, es decir, si no hay inequidad horizontal (en el sentido de si los hogares cuyos ingresos son sustancialmente similares pudieran pagar montos lo suficientemente diferentes en concepto de impuestos para cambiar de posición o categoría).

Ejemplo: En el Perú, $RS1 = 0,00626$ y $RS2 = 0,00582$, de modo que el índice de Plotnick de inequidad horizontal está dado por 0,00045 (redondeado).

El término entre paréntesis ($G_{X,T} - C_{X,T,X}$) también ha dado en denominarse índice del efecto del reordenamiento (Heras *et al.*, pág. 7).

¿Cuán importante es la distinción entre RS1 y RS2? O dicho de otro modo, ¿cuál es la importancia del efecto del reordenamiento en la práctica?

En el Cuadro A.1 se presentan algunas cifras pertinentes al Perú que se relacionan con la incidencia impositiva en función de la distribución del gasto per cápita (cuyo coeficiente de Gini es 0,47025). Cabe advertir que los impuestos a los vehículos y combustibles y a los cigarrillos y al tabaco son muy progresivos si se usa el índice de Kakwani. El gasto en los tres rubros considerados (educación, salud y subsidios sociales) también es muy progresivo; adviértase que en estos casos referidos al gasto (y no a la tributación), el índice de Kakwani es negativo si el gasto es progresivo.

El índice RS1 mide la desproporcionalidad del régimen tributario. El impuesto selectivo al consumo de combustibles para vehículos automotores es el que contribuye más a la progresividad del régimen fiscal, pero los efectos más positivos que favorecen la equidad se observan aún mejor en el gasto, sobre todo en materia de subsidios focalizados.

El índice RS2 indica la capacidad redistributiva de los impuestos (o rubros de gastos); aquí también la mayor redistribución es atribuible al impuesto selectivo al consumo de combustibles para vehículos automotores (en materia de impuestos) y al gasto focalizado (en materia del gasto).

Las diferencias entre RS1 y RS2 son relativamente pequeñas en la mayoría de los casos. Las excepciones más importantes son los subsidios focalizados, el gasto en salud y el impuesto a la renta de las personas naturales. En estos casos, el efecto del reordenamiento no es en absoluto despreciable. Una interpretación posible es que dichos impuestos (o rubros del gasto) tienen un bajo nivel de equidad horizontal.

Cuadro A.1

Índices de incidencia tributaria, Perú 2000, sobre la base de datos del gasto per cápita

	Kakwani $C_{T,X} - G_X$	RS1 $G_X - C_{X,T,X}^*$	RS2 $G_X - G_{X,T}^*$	RS1 - RS2	% absoluto diferencia
Impuesto al valor agregado	-0,01487	-0,00116	-0,00125	0,00009	7,00%
Impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas	0,05715	0,00036	0,00032	0,00003	10,40%
Impuesto selectivo al consumo de bebidas gaseosas	-0,10483	-0,00011	-0,00011	0	0,90%
Impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y tabaco	0,41225	0	0	0	40,40%
Impuesto selectivo al consumo de combustibles para vehículos automotores	0,37789	0,00626	0,00582	0,00045	7,70%
Impuesto selectivo al consumo aplicado a vehículos automotores	0,41225	0,00075	0,00075	0	0,70%
Impuesto a la renta de las personas naturales	0,1569	0,00257	0,00217	0,00039	18,10%
Gasto público en educación	-0,36862	0,01282	0,01234	0,00048	3,90%
Gasto público en salud	-0,33367	0,0048	0,00371	0,0011	29,60%
Subsidios sociales	-0,68766	0,01854	0,01504	0,0035	23,30%
Todos los impuestos	0,07483	0,00971	0,00831	0,0014	16,80%
Gasto social total (salud, educación y subsidios)	-0,47496	0,03451	0,02975	0,00476	16,00%
Impuestos deducido el gasto social	1,25354	0,04755	0,04036	0,00719	17,80%

Otros índices de progresividad impositiva

Si bien los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky se utilizan ampliamente en los análisis de impuestos y gastos, no son los únicos posibles. Entre aquellos que se basan en el coeficiente de Gini, a veces con coeficientes de concentración, cabría incluir los siguientes (Kiefer, 2001):

1. Las medidas de progresión efectiva de Musgrave y Thin, dadas por $(1 - G_{X-T}) / (1 - G_X)$;
2. El índice de Pechman-Okner, definido como $(G_{X-T} - G_X) / G_X$;
3. El índice de Khetan-Poddar, calculado como $(1 - G_X) / (1 - C_{T,X})$, y
4. El índice de Khetan-Poddar-Suits (KPS), que puede expresarse como $G_{T,X}$. Se agrupa a la población por X (por ejemplo, el impuesto pagado o los subsidios recibidos) y se grafica la distribución acumulada de X (no de la población) en el eje horizontal y la distribución acumulada del impuesto (T) en el eje vertical. Se calcula el coeficiente Cuasi-Gini. Cuando el impuesto es progresivo, $KPS > 0$.

La principal crítica a estos índices es que dependen de una función implícita de bienestar social que no está clara y que puede ser difícil de defender. Una alternativa es especificar de manera explícita una función de bienestar social y derivar índices distributivos a partir de la función de bienestar social preferida, si bien subsiste el problema de cuál función de bienestar social ha de utilizarse.

Entre los demás índices significativos cabe mencionar los siguientes:

5. El índice de Kolm, Atkinson y Sen (KAS), dado por $(1 - Y_{ede}/u)$, donde u significa el ingreso medio y Y_{ede} es el “ingreso equivalente igualmente distribuido”. Se trata del nivel de ingreso que, distribuido equitativamente, daría el mismo nivel de bienestar social que la distribución real del ingreso. Para calcularlo es preciso definir explícitamente una función de utilidad. Una versión muy difundida es la siguiente:

$$KAS_{\epsilon} = 1 - [\sum_i (X_i/u)^{1-\epsilon} f(X_i)]^{1/(1-\epsilon)}$$

donde ϵ es un parámetro de aversión a la desigualdad y $f(X_i)$ es la función de densidad de probabilidad de la distribución del ingreso (o gasto); el nivel de ingreso (o gasto) per cápita es X_i para el individuo i ;

6. El índice de Blackorby-Donaldson, definido como $(1 - KAS_{X-T}) / (1 - KAS_X)$, y
7. El índice de Kiefer, dado por $KAS_X - KAS_{X-T}$. Es similar al índice RS2, excepto que es más explícito acerca de la función de utilidad subyacente.

La elección del índice más apropiado sigue siendo un tema de interés para los investigadores. Kiefer (2001, pág. 511), en su reseña de los distintos índices existentes, llega a la conclusión —que no sorprende en absoluto— de que “si bien todos los índices ejercen cierta atracción intuitiva, el índice de progresividad recién sugerido [es decir, $KAS_X - KAS_{X-T}$] tiene la estructura más conveniente”.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Reserva del Perú. 2004. *Desarrollo económico reciente y perspectivas 2004*.
- Bird, Richard M. y Milka Casanegra de Jantscher. (Eds.). 1992. *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Bourguignon, Francois y Luiz Pereira da Silva. (Eds.). 2003. *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*, Banco Mundial y Oxford University Press.
- Congreso de la República del Perú. 2000. *Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2000*.
- Demery, Lionel. 2000. *Benefit Incidence: A Practitioner's Guide*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2004. *Staff Report for the 2004 Article IV Consultation*, Perú.
- Gill, Jit B. S. 2000. *A Diagnostic Framework for Revenue Administration*, Documento técnico N° 472, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Glenday, Graham. 2001. *Tax Reform in Kenya: A Comprehensive and Co-ordinated Tax Reform*, Harvard Institute for International Development.
- Haughton, Jonathan. 2004. *An Assessment of the Tax System of Lebanon*, preparado para la oficina del Primer Ministro, Beirut.
- Haughton et al. 2004. *Introduction to Poverty Analysis*, Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Heras Pérez, Antonio de las, Carmen Murillo Melchor y Juan Rodríguez Poo. ¿2000? *Fiscal Information, Redistributive Effects of Personal Income Tax and Differences in the Welfare Gains in the Spanish CC.AA.: An Approach*, Universidad de Cantabria, Santander.
- Jenkins, Glenn y Andrés Arroyo Peláez. 2003. *Evaluation of the Tax Progressivity of a Single Rate Broad Based Value Added Tax in a Low Income Country: The Case of Bolivia*.
- Kiefer, Donald W. 2001. Distributional Tax Progressivity Indexes en *National Tax Journal*, 37: 497-513.
- Lambert, Peter J. 1993. "Evaluating Impact Effects of Tax Reforms" en *Journal of Economic Surveys*, 7(3): 205-238.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2004. *Boletín de transparencia fiscal*, 3(40), octubre.
- Mostajo, Rossana. 2004. *Prospects for an Integral Tax Reform with Equity: Toward a Fiscal Covenant in Peru*, Lima.
- Murat, Fabrice, Nicole Roth y Christophe Starzec. 2000. *The Impact of Tax Benefit System Reforms Between 1990 and 1998 on in France: Evaluation by Microsimulation*, INSEE, París.
- Plotnick, R. 1981. "A Measurement of Horizontal Inequity" en *Review of Economics and Statistics*, 63: 283-288.

- Rosen, Harvey. 2004. *Public Finance*, 7th edition, McGraw-Hill.
- Sandford, C. (Ed.). 1995, *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*, Fiscal Publications, Bath.
- Shome, Parthasarathi. (Ed.). 1995. *Tax Policy Handbook*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Shoven, J. B. y J. Whalley. 1984. “Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey”, en *Journal of Economic Literature*, 22(1007-1051).
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) del Perú. 2004. *Diversas páginas, incluidas sobre recaudación tributaria. Sitio de Internet: <http://www.sunat.gob.pe>*.
- Tait, Alan A. 1988. *Value Added Tax: International Practice and Problems*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Younger, Stephen. 1998. *Fiscal Incidence in Africa: Microeconomic Evidence*, Cornell University, Ithaca, Nueva York.
- Zapata, Juan y Natalia Ariza. 2004. *Eficiencia y equidad del IVA y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina: El caso de Colombia*, borrador, diciembre.

Informe de Equidad Fiscal de Venezuela

EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DEL GASTO PÚBLICO EN VENEZUELA

Gustavo García y Silvia Salvato*

* Los autores agradecen los comentarios y colaboración prestada por los economistas Daniel Ortega e Iván Martínez del IESA y del sociólogo José Luis Fernández de la UCAB, sin cuyas cooperaciones este trabajo no hubiese sido posible. Igualmente, agradecen los comentarios del Prof. Jonathan Haughton y de los asistentes al Seminario sobre Equidad Fiscal realizado en la sede de la CAN el 2 de setiembre de 2005. Igualmente, agradecen la atención prestada por el suministro y procesamiento de información a la Gerencia de Estadísticas Económicas del Banco Central de Venezuela (BCV) y a la Gerencia de Recaudación del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT).

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	359
1. La Evolución reciente de las Finanzas Públicas en Venezuela	363
2. Fuentes de datos y aspectos metodológicos	369
3. La distribución del ingreso en Venezuela	372
4. Impactos distributivos del IVA	376
5. Impactos distributivos de otros impuestos	386
5.1. El impuesto a la renta de las personas naturales.....	386
5.2. Impuesto al débito bancario	389
5.3. Impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas	391
5.4. Impuesto sobre el consumo de cigarrillos	393
6. Impacto distributivo del subsidio implícito a los derivados del petróleo	396
7. Evolución del gasto social	402
7.1. Aclaraciones metodológicas.....	402
7.2. Evolución del gasto social.....	403
<i>Bibliografía</i>	415

INTRODUCCIÓN

El análisis de la equidad de las políticas fiscales debe realizarse bajo una perspectiva de equilibrio general, considerando los impactos distributivos simultáneos de los impuestos y del gasto público en una economía determinada. Usualmente, el análisis del impacto distributivo de los impuestos se evalúa por sus efectos parciales, es decir, sin consideración de los potenciales impactos distributivos que pudiese tener el gasto público que dichos impuestos financian. En particular, cuando se analizan los llamados impuestos indirectos, sus efectos en la distribución del ingreso se suelen considerar regresivos, ya que la carga tributaria recae sobre los contribuyentes sin considerar la capacidad de pago de los mismos. Cuando dichos impuestos están dirigidos al consumo final, como los impuestos tipo IVA, sus impactos distributivos se consideran aún más regresivos en términos generales, ya que a medida que el ingreso de las personas sube, la proporción del consumo final con respecto al ingreso disminuye. En consecuencia, las familias o las personas de menores ingresos son objeto de una carga tributaria mayor como proporción del ingreso. Dado que los impuestos tipo IVA ocupan cada vez más una proporción significativa de la recaudación tributaria de los países en desarrollo, sus impactos distributivos se ponderan considerablemente, no obstante de ser un impuesto altamente eficaz en términos de su capacidad de recaudación y de elevada eficiencia económica, si se diseña adecuadamente. Es por tal motivo que el análisis del impacto distributivo de los impuestos debe ser realizado conjuntamente con el análisis distributivo del gasto público en una perspectiva de equilibrio general, ya que de otra manera se exagera la supuesta carga regresiva de ese tipo de impuesto.

Ello es aún más pertinente en los países en desarrollo por la elevada proporción que ocupan los impuestos indirectos en detrimento de los impuestos directos, los cuales se suponen que

incrementan la carga tributaria a medida que aumenta la capacidad de pago de los contribuyentes. Por el contrario, en los países desarrollados la mayor proporción de la recaudación fiscal está representada por los impuestos directos, razón por la cual los impactos en la equidad son claramente progresivos y más aun cuando se analizan en conjunto con los impactos distributivos del gasto público. Sin embargo, también son debatibles los criterios con los cuales se suelen medir los supuestos impactos distributivos de un sistema tributario. Usualmente se consideran dichos impactos por sus efectos en la distribución del ingreso, razón por la cual, los impuestos indirectos resultan altamente regresivos. Sin embargo, la estructura de la distribución del ingreso seguramente obedece a razones muy poderosas o estructurales que no pueden ser modificadas significativamente por el sistema tributario, particularmente, sin generar impactos negativos en la eficiencia económica y la inversión privada y, por ende, en el crecimiento económico y la generación de empleo, lo que a fin de cuentas pudiese generar mayores efectos regresivos.

Lo anterior conlleva a la revisión de los criterios con los cuales se evalúan los impactos distributivos o de equidad de los tributos en general y en particular de los impuestos indirectos, siendo los más importantes los impuestos tipo IVA. Además de evaluar los impactos en la equidad por sus efectos directos en la distribución del ingreso, cuatro elementos adicionales deben ser considerados. Tres de ellos corresponden a criterios de carácter parcial y uno de equilibrio general. Dentro de los tres primeros se considera, en primer lugar, el impacto en la equidad por la vía del gasto de consumo final de los hogares, en lugar de usar el nivel de ingreso. El argumento fundamental detrás de esta hipótesis es que dada una determinada distribución del ingreso, la cual obedece más a razones estructurales de una economía en particular, los impuestos indirectos deben ser evaluados por sus impactos distributivos en el gasto de las familias. Si un impuesto indirecto deteriora la equidad en la distribución del gasto per cápita de las familias, su impacto definitivamente se considera regresivo, ya que empeora la situación inicial, determinada por la distribución del ingreso. En caso contrario, si un impuesto indirecto mejora la distribución del gasto per cápita de las familias, entonces se considera que dicho impuesto tiene efectos positivos en términos de equidad, ya que mejora la situación inicial desde la perspectiva del ingreso, no obstante, sus potenciales impactos regresivos desde la perspectiva de la distribución del ingreso.

El segundo argumento de equilibrio parcial a favor de utilizar el consumo final para medir los impactos en la equidad, obedece a que el consumo per cápita puede constituir una variable más aproximada al concepto de ingreso permanente de los individuos, el cual resulta mucho más apropiado que la medición del ingreso corriente de los hogares o las personas en un momento determinado. Ello se explica en virtud de que los individuos ajustan sus niveles de consumo en menor medida que el ingreso en el corto plazo, ya que el primero obedece a una perspectiva intertemporal, mientras que el ingreso observado en un momento determinado obedece más a razones de coyuntura.

El tercer ángulo para evaluar los impactos distributivos de los impuestos indirectos es a través de la contribución de los diferentes estratos de ingreso de la sociedad en la recaudación de esos impuestos. La idea es simplemente evaluar cuánto contribuye cada estrato en cada impuesto y, en consecuencia, en el sistema tributario en general. En tal sentido, en el caso de los impuestos indirectos al consumo o tipo IVA, quien más gasta contribuye más a la recaudación tributaria. De esta forma se mide la capacidad contributiva en términos de la capacidad de gasto y no en términos de la capacidad de ingreso.

Finalmente, el criterio de equilibrio general mide cuánto mejora la equidad de la política fiscal cuando se comparan conjuntamente los efectos netos en la equidad del sistema tributario y del gasto público en general. Se supone que la mayor parte del gasto público en los países en desarrollo se dirige a la provisión de servicios sociales (educación, salud, programas sociales, etc.) destinados a los sectores de bajos ingresos. En tal sentido, los potenciales impactos negativos en términos de equidad que pudiese tener el sistema tributario en general, pueden ser compensados por los impactos distributivos del gasto público. Justamente, cuando ello es así, adquiere mayor relevancia la medición de los impactos distributivos de los impuestos (particularmente de los tributos llamados indirectos) en función de la capacidad de gasto de cada estrato, como se explicó en el párrafo anterior, ya que de esta forma se estaría evaluando no sólo el impacto en la mejora de la equidad que produce el gasto público, sino también cuánto contribuyó cada estrato de la población en el financiamiento de ese gasto público.

La información disponible en Venezuela permite evaluar los impactos en la equidad causado por el sistema tributario tanto por el ingreso como por el gasto de consumo final hecho por las familias en el mercado interno, gracias a la Encuesta de Presupuesto Familiar (EPF) del Banco Central de Venezuela (BCV) principalmente y, en menor medida, a la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Sin embargo, no existe información del destino del gasto público por estrato de ingreso o gasto familiar, razón por la cual no se puede realizar en la actualidad un análisis integrado de los impactos en la equidad del sistema tributario y del gasto público en conjunto¹. El BCV levanta actualmente una versión más amplia de la EPF que incluye el gasto de consumo de las familias imputable al gasto público en diversas áreas, la cual estará disponible a mediados de 2006, con cifras correspondientes al 2005. Lamentablemente, la última EPF disponible corresponde al año 1997 y la misma sólo recoge el gasto de consumo final de las familias financiado por éstas y, en consecuencia, excluye o no considera el consumo final causado por la disponibilidad de bienes y servicios producidos por el sector público en forma gratuita.

A pesar de la limitación que ello implica en el análisis que se intenta hacer, se decidió, en cambio, incorporar la medición e impacto distributivo del subsidio implícito en los precios del mercado interno de los productos derivados del petróleo, siendo el más importante de éstos el

¹ En el capítulo referente a los aspectos metodológicos se explican en detalles estos argumentos.

subsidio a la gasolina, ya que dicho consumo representa alrededor de un cincuenta por ciento del consumo interno de los productos derivados del petróleo. El subsidio implícito se genera porque dichos productos se venden muy por debajo de su costo de oportunidad de exportación e, inclusive, por debajo de sus costos de producción y distribución, razón por la cual el sector público sacrifica una cantidad considerable de recursos que bien pudiese dedicar a la generación de bienes y servicios destinados a la población de bajos ingresos, a la generación de inversiones que potencien el crecimiento económico y, por ende, la generación de empleo, o a disminuir el costo de su endeudamiento público, lo cual a su vez liberaría recursos destinados al servicio de la deuda pública y, por tanto, destinaría los mismos a los fines ya mencionados con el fin de mejorar la equidad en la sociedad venezolana. Afortunadamente, la información disponible permite realizar esos cálculos. En consecuencia, en este trabajo mediremos los efectos netos en la equidad del sistema tributario y del subsidio implícito en los precios de los productos derivados del petróleo.

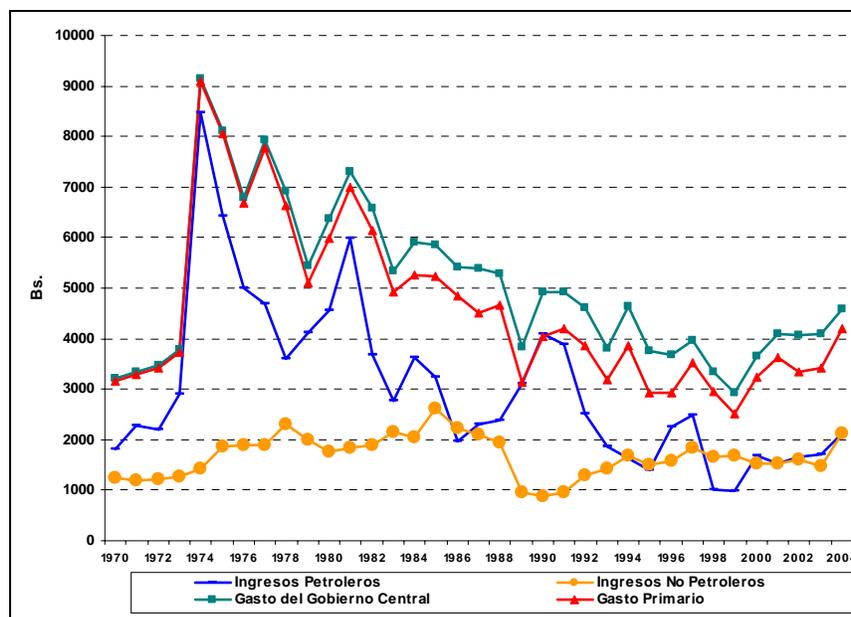
En el primer capítulo de este trabajo haremos una breve descripción de la estructura de las finanzas públicas en Venezuela, de la estructura y morfología del sistema tributario y del gasto público en los últimos diez años. En el segundo capítulo se describirán las fuentes de información utilizadas y sus características y los problemas metodológicos derivados de las limitaciones de esas fuentes de información. En el tercer capítulo se hará el cálculo de la distribución del ingreso en Venezuela y sus principales características, así como una breve exploración de las razones determinantes de dicha distribución. En el cuarto capítulo se hará el análisis de los impactos en la equidad del IVA, por ser éste el impuesto no petrolero más importante del sistema tributario de Venezuela. En el quinto capítulo se realizará el análisis de los impactos en la equidad de los otros tributos no petroleros analizados, los cuales incluyen al impuesto a la renta de las personas naturales (ISLR), los impuestos a licores y cigarrillos y el impuesto al débito bancario (conocido en otros países como impuesto a las transacciones bancarias o financieras). En el capítulo sexto se medirá la magnitud del subsidio implícito a los productos derivados del petróleo y sus impactos distributivos. A pesar de las limitaciones que impiden en los actuales momentos determinar los impactos distributivos del gasto público, en el capítulo séptimo se hace un breve análisis sobre la descripción y evolución del gasto social en Venezuela y sus potenciales efectos en la distribución del ingreso.

1. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE VENEZUELA

Probablemente la principal característica de las finanzas públicas de Venezuela es la volatilidad de sus principales variables de ingreso y gasto, la cual obedece principalmente a la volatilidad del ingreso petrolero y la forma cómo el gasto público se acopla a la evolución del mismo, no sin generar importantes consecuencias económicas en el corto y mediano plazo, pero dicho análisis escapa del alcance de este trabajo. Dentro de ese comportamiento, destaca la relativa estabilidad del ingreso no petrolero, no obstante que su importancia venía disminuyendo de manera apreciable desde mediados de los ochenta, alcanzando su nivel más bajo a comienzos de los noventa. Ello dio origen a que se llevaran a cabo un conjunto de reformas tributarias tendentes a mejorar la recaudación, dentro de las cuales la creación e instrumentación del IVA a mediados de los noventa resultó ser la más importante.

Gráfico 1

Venezuela: Ingresos y gastos per cápita en Bs. Constantes de 1984



Fuente: BCV, ONAPRE y cálculos propios.

En efecto, en el año 1993 se aprobó la ley que crea el impuesto al valor agregado (IVA) y la ley que crea el impuesto a los activos empresariales. De manera similar, en 1994 se crea con carácter temporal el impuesto a los débitos bancarios (IDB) y se modificó el Código Orgánico Tributario, con lo cual se creó el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) para fortalecer la capacidad administrativa de la recaudación. (García, *et al.* 1996). Por otra parte, la reforma de la política comercial implementada desde 1990 modificó sustancialmente la estructura de la recaudación de origen aduanal, a través de la simplificación y reducción de las tasas arancelarias y la eliminación de exoneraciones, exenciones y barreras no arancelarias. Por su parte, el ISLR fue modificado en 1991, en 1994 y en 1999. Estas reformas implicaron cambios sustanciales en las características fundamentales de este impuesto. Dentro de esas reformas destaca la implementación del ajuste por inflación desde 1992 y la incorporación de los precios de transferencias en la valoración de transacciones internacionales, así como la simplificación de la escala de tasas del impuesto, tanto para personas jurídicas como para personas naturales, la reducción de las exenciones y exoneraciones y la reducción de las rebajas por inversiones realizadas. De todas estas reformas, la implementación del IVA ha sido probablemente la más importante, ya que este impuesto recauda cerca de un cincuenta por ciento de la recaudación no petrolera en Venezuela y alrededor de una cuarta parte de la recaudación total, incluyendo los aportes de la recaudación petrolera.

Cuadro 1
Gobierno Central – Ingresos No Petroleros
Estructura %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuesto sobre la Renta	25,4%	28,1%	22,8%	20,9%	20,1%	17,2%	18,1%	21,4%	20,7%	19,6%	19,8%
Personas Naturales	2,6%	3,0%	2,3%	1,7%	1,5%	1,8%	2,4%	2,4%	3,0%	2,5%	2,5%
Personas Jurídicas	22,8%	25,1%	20,5%	19,3%	18,6%	15,4%	15,7%	19,0%	17,7%	17,1%	17,3%
Impuesto al valor agregado	23,4%	39,4%	46,1%	44,1%	42,5%	44,2%	45,0%	44,9%	41,6%	48,0%	55,0%
Aduanas	18,8%	18,0%	17,3%	16,5%	19,3%	12,3%	13,4%	13,5%	10,5%	7,7%	9,9%
Renta de licores	2,5%	2,9%	2,2%	1,8%	1,9%	1,5%	1,2%	1,8%	1,3%	2,0%	1,1%
Renta de cigarrillos	3,7%	3,8%	2,6%	2,1%	2,3%	2,3%	3,0%	3,0%	3,1%	3,2%	2,6%
Derivados del petróleo	4,4%	3,8%	4,9%	9,8%	8,2%	6,3%	6,4%	5,9%	3,8%	2,1%	1,3%
Impuesto al débito bancario	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,6%	4,0%	0,0%	13,4%	14,8%	8,1%
Otros	21,8%	4,0%	4,2%	4,8%	5,6%	8,6%	8,8%	9,6%	5,7%	2,7%	2,1%
Ingresos No Petroleros Totales	100,0%										

Fuente: BCV. Informes Económicos anuales 1996-2003. Boletín mensual, diciembre 2004; SENIAT. Cálculos propios.

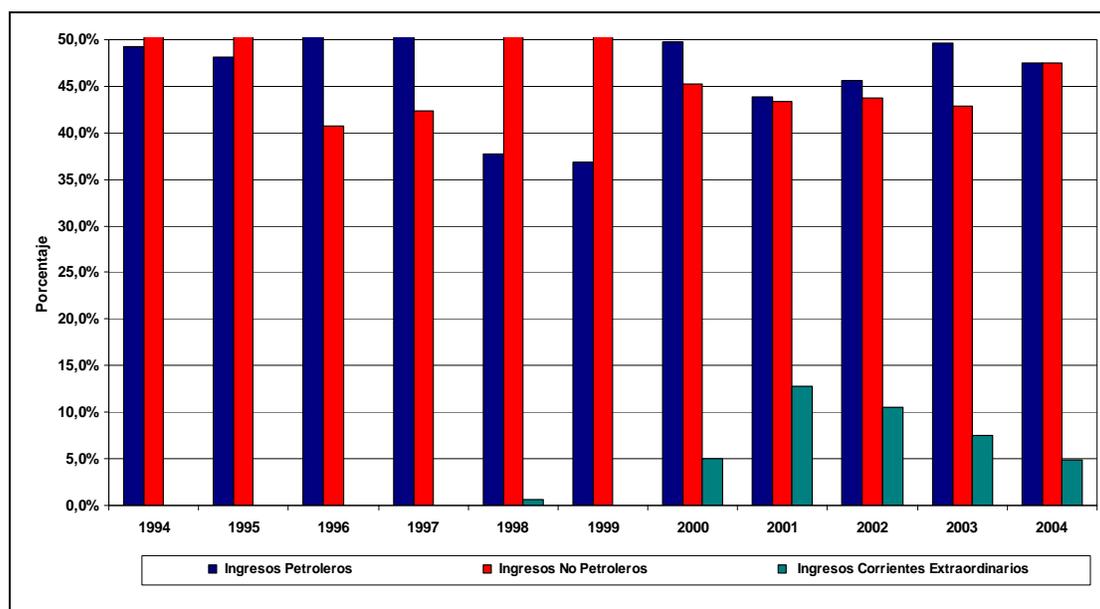
La composición de la recaudación fiscal en Venezuela entre ingresos petroleros y no petroleros ha tendido a equipararse, no sin fuertes altibajos, desde mediados de la década de los noventa, debido en gran medida a la implementación del IVA, a la mejora en años recientes en la recaudación de este impuesto, a la implantación con carácter permanente del IDB y a la reducción paulatina del aporte fiscal de la industria petrolera, antes del actual auge de los precios del petróleo que se inició a fines de 2003. Paralelamente, el ISLR, los aranceles de aduanas y otros impuestos a las ventas de menor jerarquía, dentro de los cuales destacan el impuesto a los licores y cigarrillos, han perdido significativamente capacidad de recaudación, bien sea que se midan a precios constantes, como porcentaje del PIB o como proporción de la recaudación total o de la recaudación no petrolera.

Varios factores pudiesen explicar las razones de la disminución de la capacidad de recaudación del ISLR en Venezuela. Algunos de esos factores son exógenos a la estructura del impuesto. Dentro de ellos destaca la elevada inflación de la economía venezolana y el lento o escaso crecimiento promedio de la misma por un período relativamente largo. Esos dos factores han erosionado la capacidad de recaudación del ISLR de personas jurídicas, toda vez que el ajuste

por inflación y el bajo nivel de inversión privada han reducido la capacidad contributiva de este tipo de contribuyentes. Por otro lado, la reducción relativa del sector privado moderno de la economía y el crecimiento considerable del sector informal, también han reducido simultáneamente la capacidad contributiva de este impuesto, tanto por parte de personas jurídicas como de personas naturales, así como la efectividad en su recaudación.

Gráfico 2

Venezuela: estructura % de los ingresos fiscales



Fuente: BCV, SENIAT y cálculos propios.

La disminución del ingreso real de la población, tanto por el lento crecimiento de muchos años y los efectos de una inflación persistente, así como por la pérdida de importancia relativa del empleo formal en Venezuela, no sólo han afectado la recaudación del ISLR de personas naturales, sino también la importancia de los ingresos por impuestos a la nómina². Los impuestos a la nómina no se registran en Venezuela como parte de la recaudación fiscal del Gobierno Central, ya que los mismos se imputan como ingresos de los respectivos institutos proveedores de los servicios de la seguridad social. El más importante de éstos es el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y, en menor medida, el Instituto Venezolano de Cooperación Educativa de los Trabajadores (INCE).

Otro elemento que pudiese explicar la reducción de la capacidad contributiva del ISLR es la implantación del IDB, ya que el mayor aporte en la recaudación de este impuesto proviene de las empresas, y estas últimas pueden deducir el mismo como gasto en la determinación de la renta neta gravable para efectos del ISLR, siempre y cuando se demuestre que los gastos que causaron el IDB eran necesarios o tuvieron su origen en la generación de las “operaciones normales” para producir la renta. En consecuencia, éste puede constituir un caso típico de traslación de una parte de la base imponible de un impuesto a otro, aunque no de un contribuyente a otro. Dado que el sistema bancario de Venezuela es un sistema fundamental-

² Las contribuciones a la seguridad social en Venezuela operan como impuestos efectivos a la nómina. En primer lugar, porque la mayor parte de la contribución la realizan los patronos como porcentaje de sus nóminas. En segundo lugar, porque dichas contribuciones quedan muy lejos de cubrir los gastos de la seguridad social. Estos son cubiertos en gran proporción por aportes presupuestarios directos del Gobierno Central y, finalmente, porque la mayoría de los servicios o contingencias de este sistema operan en Venezuela bajo la modalidad de cuentas de reparto y no constituyen cuentas individuales de cada contribuyente o beneficiario.

mente transaccional, la capacidad contributiva del IDB es relativamente alta y, además, es sumamente fácil de recaudar. En tal sentido, la supuesta efectividad en la recaudación de este impuesto pudiese estar acompañada por efectos negativos en términos de eficiencia económica y equidad que no se pueden observar en la estructura y determinación de dicho impuesto, dado que la base imponible del mismo está determinada exclusivamente por el volumen de transacciones bancarias que se realicen como parte del sistema de pagos de la economía y no por una variable económica específica, sea ésta el ingreso, el consumo, etc. Más adelante, analizaremos con más detalle este argumento.

Cuadro 2
Gobierno Central - Ingreso del Tesoro
Participación % en el PIB

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Corrientes	17,1%	15,4%	19,2%	23,0%	16,3%	17,1%	18,5%	18,3%	20,0%	21,1%	22,6%
Ingresos Petroleros	8,4%	7,4%	11,4%	13,3%	6,2%	6,3%	9,7%	9,2%	10,2%	11,3%	11,3%
Regalía Petrolera	3,3%	3,2%	4,3%	3,7%	2,3%	2,6%	4,2%	3,0%	6,3%	7,2%	8,3%
Impuesto sobre la Renta Petrolera	5,1%	4,2%	5,8%	7,3%	1,9%	2,1%	4,1%	2,5%	0,9%	1,4%	1,8%
Dividendos - PDVSA	0,0%	0,0%	1,3%	2,3%	2,0%	1,6%	1,4%	3,7%	3,1%	2,7%	1,2%
Impuesto Tecnología Petrolera	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ingresos No Petroleros	8,7%	8,0%	7,8%	9,8%	10,1%	10,8%	8,8%	9,1%	9,8%	9,8%	11,3%
Impuesto sobre la Renta	2,2%	2,2%	1,8%	2,0%	2,0%	1,9%	1,6%	1,9%	2,0%	1,9%	2,2%
Personas Naturales	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
Personas Jurídicas	2,0%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,7%	1,4%	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%
Impuesto al valor agregado	2,0%	3,1%	3,6%	4,3%	4,3%	4,8%	4,0%	4,1%	4,1%	4,7%	6,2%
Aduanas	1,6%	1,4%	1,4%	1,6%	1,9%	1,3%	1,2%	1,2%	1,0%	0,8%	1,1%
Renta de licores	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
Renta de cigarrillos	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Derivados del petróleo	0,4%	0,3%	0,4%	1,0%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%
Impuesto al débito bancario	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,4%	0,0%	1,3%	1,4%	0,9%
Otros	1,9%	0,3%	0,3%	0,5%	0,6%	0,9%	0,8%	0,9%	0,6%	0,3%	0,2%
Ingresos de Capital	0,0%										
Ingresos Corrientes Extraordinarios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,0%	2,7%	2,4%	1,7%	1,2%
Utilidades BCV	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,0%	1,9%	1,5%	1,6%	1,2%
Trasposos del FIEM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,8%	0,1%	0,0%
Ingresos Totales	17,2%	15,4%	19,2%	23,0%	16,4%	17,1%	19,5%	21,0%	22,4%	22,8%	23,7%

Fuente: BCV. Informes económicos anuales 1996-2003. Boletín mensual diciembre 2004, SENIAT.

Cálculos propios.

Vistos en conjunto, los ingresos no petroleros muestran que la presión tributaria en Venezuela ha venido creciendo, con particular incidencia de los impuestos indirectos. En efecto, la recaudación no petrolera pasó de alrededor de 8% del PIB a mediados de los noventa, a más de 11% del PIB en 2004, siendo la recaudación del IVA la que muestra mayor dinamismo, particularmente, en los dos últimos años y habiéndose ajustado a la baja las tasas de dicho impuesto. Sin embargo, es importante destacar que la recaudación no petrolera financia sólo alrededor de la mitad del gasto público en Venezuela por encima de la línea (excluida la amortización de deuda). Ello explica, en parte, las razones por las cuales un impuesto tan distorsionante como el IDB se haya instaurado con carácter permanente y se haya acudido, adicionalmente, a otras fuentes de financiamiento de carácter monetario en años recientes, como las “utilidades cambiarias” del BCV. Por otra parte, el análisis anterior pone claramente en evidencia la elevada dependencia del financiamiento del gasto público de los ingresos provenientes de la actividad petrolera y la tendencia relativamente frágil de la sostenibilidad de las finanzas públicas, a pesar del aumento significativo en años recientes de los precios del crudo, debido a la persistencia de un déficit primario relativamente elevado, razón por la cual los niveles de endeudamiento como porcentaje del PIB continúan aumentando. Visto en perspectiva, ello implica que el sector público continúa emitiendo deuda, aun para poder

cancelar los intereses causados por dicho endeudamiento. En consecuencia, la deuda pública se ha colocado en una senda de crecimiento considerable como proporción del PIB³.

Cuadro 3
Gobierno Central – Egresos del Tesoro
Participación % en el PIB

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Primario	20.0%	15.7%	14.9%	18.8%	18.1%	16.1%	18.6%	21.7%	21.0%	22.5%
Gasto Directo	19.0%	18.5%	17.0%	19.9%	19.3%	18.3%	20.1%	23.1%	23.5%	25.6%
Gasto Corriente	16.6%	15.7%	14.9%	16.9%	16.0%	15.5%	17.0%	18.8%	18.6%	20.3%
Remuneraciones	4.2%	3.5%	2.5%	3.7%	3.8%	3.2%	3.5%	4.3%	4.1%	4.1%
Bienes y Servicios	0.9%	0.9%	0.6%	0.6%	0.6%	0.4%	0.7%	1.2%	1.6%	1.5%
Intereses	4.0%	4.4%	3.7%	2.4%	2.4%	2.6%	2.5%	2.8%	4.5%	4.6%
Internos	1.5%	2.2%	1.4%	0.6%	0.7%	1.0%	1.1%	1.6%	2.9%	3.2%
Externos	2.6%	2.2%	2.3%	1.8%	1.7%	1.6%	1.4%	1.3%	1.6%	1.4%
Transferencias Corrientes	5.4%	5.8%	7.4%	9.9%	8.5%	8.6%	9.7%	10.3%	8.4%	9.8%
d/c Transferencias Públicas	5.0%	5.3%	6.9%	9.0%	7.9%	7.8%	8.8%	9.8%	8.2%	9.4%
d/c Transferencias Privadas	0.4%	0.5%	0.5%	0.9%	0.6%	0.8%	0.9%	0.6%	0.3%	0.4%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.5%	0.1%	0.0%	0.2%
Pérdidas cuasi fiscales B.C.V.	2.0%	1.1%	0.7%	0.2%	0.8%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gasto de Capital	2.4%	2.8%	2.1%	3.0%	3.3%	2.8%	3.2%	4.3%	4.9%	5.4%
Concesión neta de préstamos	4.2%	1.4%	1.4%	0.9%	0.7%	0.1%	0.5%	0.4%	0.7%	0.2%
Gasto extrapresupuestario	0.8%	0.2%	0.2%	0.4%	0.5%	0.3%	0.5%	1.0%	1.2%	1.2%
Gasto total	24.0%	20.1%	18.6%	21.1%	20.5%	18.8%	21.1%	24.5%	25.4%	27.1%

Fuente: BCV. Informes económicos anuales 1996-2003. Boletín mensual diciembre 2004 y cálculos propios.

Es importante resaltar que tanto el gasto primario como el gasto en intereses de la deuda pública han aumentado de manera significativa, siendo mayor el dinamismo mostrado por el gasto primario, el cual ha aumentado en promedio en cuatro puntos del PIB en años recientes. La expansión del gasto primario ha estado asociada a la expansión del gasto social, causado fundamentalmente por el crecimiento de los gastos de la seguridad social, el gasto en educación y, en menor medida, el gasto en programas sociales⁴.

Otro elemento que ha caracterizado la evolución del gasto público en Venezuela ha sido su marcada volatilidad en términos reales, aun en años recientes. Este resultado se observa tanto en el comportamiento del gasto público total, como en el comportamiento del gasto primario y del gasto social. Este comportamiento refleja en gran medida la forma en que las finanzas públicas actúan en reflejo del comportamiento de los precios del petróleo, lo cual no sólo afecta la estabilidad macroeconómica en general, sino que también le confiere una elevada volatilidad a la eficiencia y calidad del gasto social y, por ende, a sus potenciales efectos distributivos. Esa marcada variabilidad del gasto público en general, y en particular del gasto social, se puede observar con un rango de oscilación de 30% en términos reales hacia abajo o hacia arriba en un período de apenas dos a tres años. Finalmente, es importante señalar que en buena medida el gasto social en Venezuela tiene un elevado componente de sueldos y salarios y

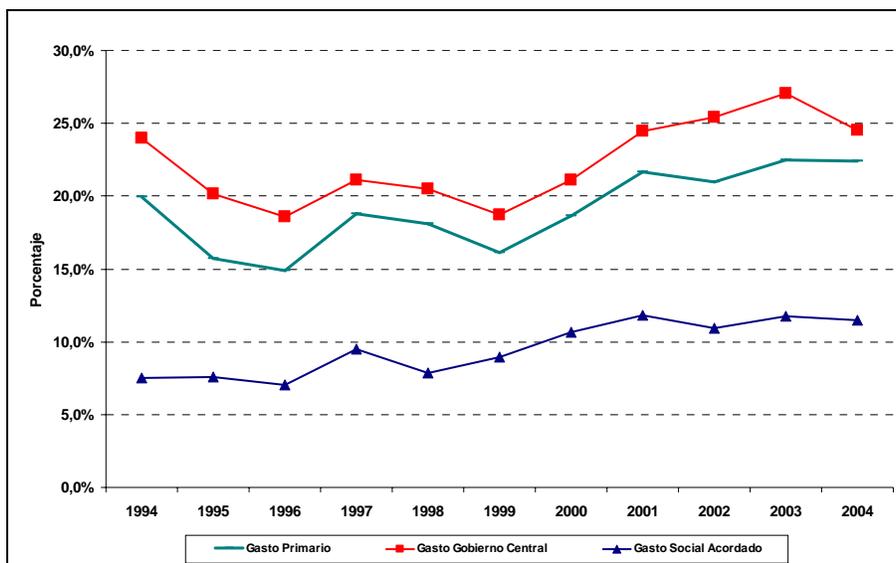
³ Para los efectos de este trabajo, las utilidades cambiarias del BCV se incluyen como fuente de financiamiento por debajo de la línea, razón por la cual las cifras aquí presentadas difieren del formato utilizado en Venezuela por las fuentes oficiales.

⁴ La cuantificación y consolidación del gasto público en programas sociales ha resultado sumamente difícil, debido a la dispersión en la ejecución de los mismos entre varias instituciones públicas descentralizadas, razón por la cual sólo aparecen parcialmente en las cifras de gastos del Gobierno Central. Muchas de esas instituciones públicas descentralizadas, como PDVSA, el BANDES, etc., no publican de manera regular y suficientemente detallada las estadísticas correspondientes a esos programas.

otros beneficios salariales que no necesariamente están asociados de manera directa al volumen y calidad de bienes y servicios provistos a la población atendida, razón por la cual la eficiencia de ese gasto debe ser evaluada con detenimiento. Estos aspectos serán desarrollados más adelante con mayor detenimiento en el capítulo correspondiente al gasto social.

Gráfico 3

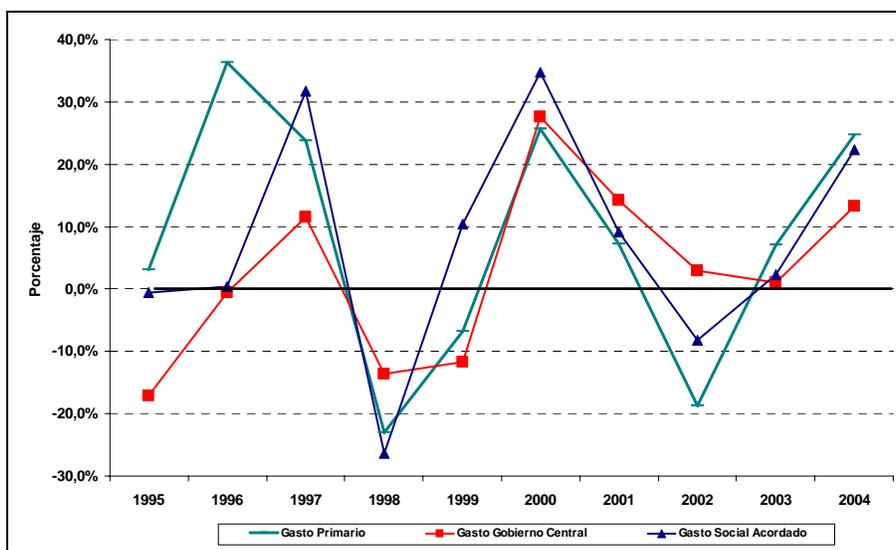
Venezuela: Evolución del Gasto del Gobierno Central, Gasto Primario y Gasto Social Acordado
Participación % en el PIB



Fuente: BCV, ONAPRE y cálculos propios.

Gráfico 4

Venezuela: Variación % Real del Gasto del Gobierno Central, Gasto Primario y Gasto Social Acordado



Fuente: BCV, ONAPRE y cálculos propios.

2. FUENTES DE DATOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

En Venezuela existen dos encuestas que recogen diversos aspectos de la situación socioeconómica de la población. Una de ellas, denominada la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (EPF), es llevada a cabo por el Banco Central de Venezuela (BCV), correspondiendo su última versión al año 1997. Dicha encuesta fue la base para la elaboración del Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de Venezuela, para la determinación de la estructura del consumo final de las familias y la determinación de las ponderaciones para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor. La encuesta abarcó una muestra de 9.904 familias e incluyó una amplia batería de preguntas sobre la situación laboral y socioeconómica de la población. En tal sentido, dicha encuesta permitió establecer los patrones de generación y distribución del ingreso y del gasto per cápita de las familias, así como la composición de los ingresos de las familias y la situación laboral de la población para aquel entonces. Desafortunadamente, esta encuesta sólo es elaborada por el BCV cada cierto número de años y, por lo tanto, no se conoce con el mismo nivel de detalle la evolución de esas variables desde 1997. Actualmente, el BCV se encuentra en el proceso de levantamiento de una nueva encuesta sobre la base de información correspondiente al año 2005, la cual será publicada a mediados de 2006.

La otra encuesta es la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM), que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Dicha encuesta se recopila y produce mensualmente, aunque la mayor parte de la información se procesa y publica sólo semestralmente. Esta encuesta básicamente procesa información sobre el comportamiento del mercado laboral y de algunos indicadores socioeconómicos, fundamentalmente relacionados con el ingreso, el género y el nivel educativo de la población venezolana y, en consecuencia, no aporta información sobre el gasto de las familias, como en el caso de la EPF. De manera similar, la composición y origen de los ingresos de los hogares no tiene el detalle y la confiabilidad de la EPF, ya que en esta última la información de esas variables fue revisada y validada exhaustivamente por el BCV. Sin embargo, ambas encuestas utilizaron el mismo patrón muestral a nivel nacional, lo cual le confiere un grado de similitud y comparabilidad para el análisis de algunas variables comunes en ambas encuestas. El tamaño muestral de la EHM fue de 76.000 personas a nivel nacional en 1997 y la misma fue ampliada a 244.347 personas en 2002. La ventaja de la EHM es su frecuencia semestral y anual, además de la amplitud de su muestra poblacional, lo cual permite evaluar la evolución en el tiempo de diversas variables socioeconómicas incluidas en dicha encuesta, a diferencia de la EPF, la cual sólo se dispone cada cierto número de años (1984, 1997 y 2005, a partir de 2006).

Las características mencionadas de las dos encuestas generaron dos tipos de problemas. En primer lugar, ambas encuestas sólo son comparables en términos del nivel y composición del ingreso de las familias, ya que la estructura del gasto de las familias por estratos (cuartiles, ventiles o deciles) sólo se determina en la EPF. En consecuencia, para los efectos de este trabajo, se partió de la estructura y composición del consumo de las familias por estratos de esta última encuesta (EPF), la cual fue necesario mantener fija durante el período analizado (1997-2003). Para una economía tan volátil como la venezolana y, en particular, en la evolución del ingreso real de la población durante el período analizado, esta restricción indica que los resultados de la investigación deben ser tomados con relativa precaución. Si bien ello no invalida los resultados encontrados, esta restricción debe tomarse en consideración a la hora de la toma de decisiones importantes en materia de políticas públicas.

El otro problema resultó de las limitaciones en la calidad de la información sobre el ingreso de los hogares en la EHM. En virtud de que el objetivo de esa encuesta es producir información sobre la evolución del mercado laboral, en particular sobre la evolución del empleo, la calidad de la información sobre el monto y los orígenes de otros ingresos de las familias distintos a los ingresos provenientes del trabajo, es básicamente referencial y resulta, en consecuencia, sumamente limitada (Ver Feres, 2001, CEPAL). Las limitaciones de esa información resultan obvias cuando se comparan las mismas variables de la EHM y de la EPF para el año 1997. En consecuencia, con el fin de realizar el análisis de los impactos en la equidad del sistema tributario en Venezuela para el resto del período y no limitarlo sólo al año 1997, fue necesario realizar algunos ajustes en la información proveniente de la muestra de la EHM, con el fin de superar algunas de sus limitaciones.

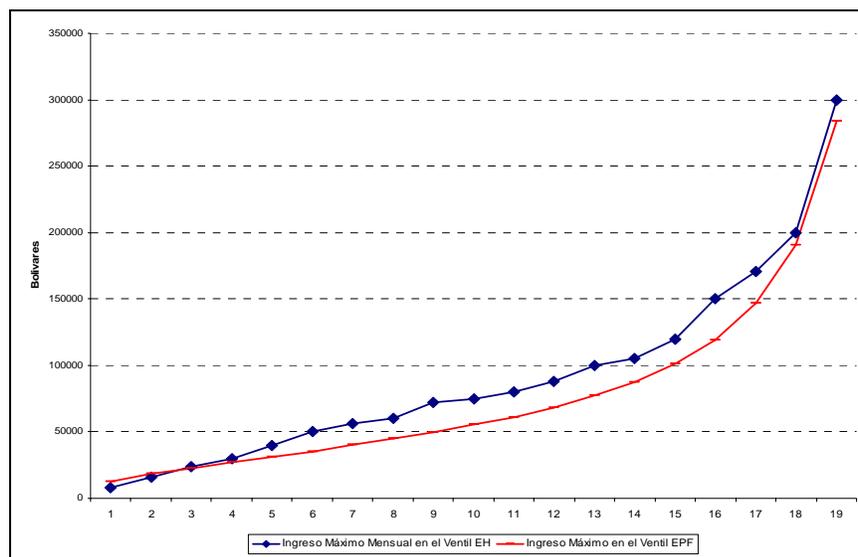
El procedimiento utilizado en el presente trabajo para realizar los mencionados ajustes se describe a continuación. En primer lugar, se procedió a calcular los ingresos familiares por concepto de trabajo de la EHM. En este cálculo se excluyeron tanto los hogares en los cuales alguno de los ocupados del hogar no declaró el ingreso devengado, como aquellos hogares que reportaron no tener ningún tipo de ingreso por concepto de trabajo. Luego, se compararon los ventiles de ingreso per cápita familiar de la EHM con los ventiles de ingreso per cápita familiar por concepto de trabajo de la EPF. Como resultado de esta comparación, se consideró necesario corregir por dos fuentes diferentes de subdeclaración en la EHM: por un lado, una subestimación que depende del tipo de ingreso por trabajo, el cual comprende menores niveles de subdeclaración para los asalariados y un mayor nivel de subestimación cuando se trata de trabajadores independientes o patronos. Por otro lado, un segundo factor de subdeclaración resulta proporcional a la magnitud del ingreso obtenido, ya que a medida que aumenta el nivel de los ingresos, aumenta el nivel de subdeclaración.

Para corregir estas subdeclaraciones se procedió de la siguiente manera: se compararon los ingresos promedios provenientes de los diferentes tipos de ingreso entre la EHM y la EPF, obteniéndose de esta forma unos coeficientes de corrección según el ingreso, bien sea que se trate de asalariados, trabajador independiente no profesional, trabajador independiente profesional y patronos. Se aplicaron los coeficientes calculados a toda persona ocupada en la EHM de acuerdo al tipo de fuente de su ingreso por trabajo. Esto se realizó para los dos semestres del año 1997 y se obtuvo un promedio anual que fuese comparable con el período de referencia de la EPF. Sobre esta base se calcularon los ventiles de ingreso per cápita familiar por concepto de trabajo.

Una vez calculados los coeficientes de subdeclaración por tipo de ingreso, se procedió a un segundo ajuste por nivel de ingreso, realizado mediante la comparación de estos promedios por nivel de ingreso familiar en la EHM y los obtenidos por la EPF. Es de observar que en el caso de este segundo ajuste, los coeficientes de corrección son sustancialmente menores en los tramos bajos, medios y medios-altos de la distribución de ingreso y sólo se obtienen valores

realmente significativos para los tramos más altos de la distribución. Una vez obtenidos los dos tipos de coeficientes de corrección: por tipo de ingreso y por nivel de ingreso, se procedió a aplicar los mismos a toda la serie de EHM desde el año 1997, fecha de referencia común de las dos encuestas, hasta la EHM, más recientemente disponible al momento de elaborar este trabajo, la cual se situó en el año 2003. Estas correcciones en la EHM permitieron reducir significativamente las diferencias detectadas inicialmente en la distribución del ingreso entre las dos encuestas, con excepción del último ventíl, en el cual el peso de otros ingresos distintos a los ingresos provenientes del trabajo es muy significativo. Estos resultados comparativos se muestran en el Gráfico 5.

Gráfico 5
Ingreso máximo mensual per cápita por ventíl de ingreso
Año 1997



Fuente: EPF del BCV, EHM del INE y cálculos propios.

Finalmente, a partir de la EPF se tomó la estructura del gasto de las familias a nivel per cápita del año 1997 por ventíles y deciles, así como la composición y distribución del ingreso per cápita en dicho año. A partir de la EHM se obtuvo la evolución de la distribución del ingreso per cápita de las familias para el período 1997-2003 por ventíles y deciles. En virtud del solapamiento de la distribución del ingreso por ventíles y deciles entre las dos encuestas en 1997, y después de las correcciones mencionadas, a esas distribuciones se les aplicó respectivamente, para cada año, los valores a nivel macroeconómico del consumo final de los hogares, del ingreso por trabajo y del ingreso disponible que calcula el BCV en el Sistema de Cuentas Nacionales. Cabe destacar, igualmente, que se analizó la evolución de los distintos componentes a nivel agregado del ingreso nacional disponible durante el período 1997-2003, observándose una gran estabilidad en la proporción que ocupa cada uno de esos componentes. En consecuencia, fue posible obtener la distribución de las familias por ventíles y deciles en función del gasto per cápita (aunque manteniendo constante la estructura del mismo por productos, dada la restricción mencionada por la frecuencia de la EPF). Por otra parte, a partir de la distribución de los hogares por ventíles y deciles de ingreso con base a la estructura de la EHM, de las cifras de población total anual publicadas por el INE y de las cifras de Ingreso Nacional Disponible y sus componentes publicadas por el BCV para cada año del período analizado, se obtuvieron las cifras de ingreso per cápita de las familias provenientes del trabajo por estratos de ingresos, así como el ingreso total per cápita de las familias para cada uno de esos estratos.

3. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA

Venezuela es muy probablemente uno de los países de América Latina con mayor desigualdad en la distribución del ingreso. El análisis de las causas de esa característica de la sociedad venezolana escapa de los alcances de este trabajo. Sin embargo, podemos adelantar algunas explicaciones. En primer lugar, existe una elevada relación entre el nivel de ingreso per cápita y el nivel educativo de la población, ya que este último determina en gran medida las opciones laborales y niveles de remuneración que la persona puede obtener en el mercado laboral. En segundo lugar, como se muestra en el Cuadro 4, existe igualmente una elevada relación entre el nivel de ingreso y la situación laboral de las personas, ya que a medida que aumenta el nivel de ingreso, la tasa de ocupación se eleva significativamente y viceversa. De igual manera, a medida que aumenta el nivel de ingreso, disminuye la proporción de personas empleadas en el sector informal de la economía y, en consecuencia, aumenta el carácter formal del empleo y del origen de los ingresos, lo cual le confiere a dicha variable una mayor estabilidad. Por el contrario, a medida que disminuye el nivel de ingreso, aumentan simultáneamente los niveles de desempleo e informalidad.

Cuadro 4

Año 1995					Año 2001				
Decil	Ingresos	Escolaridad	Desempleo	Informalidad	Decil	Ingresos	Escolaridad	Desempleo	Informalidad
1	1,5	4,6	23,5	73,4	1	1,6	5,6	33,6	71,1
2	2,9	5,1	17,6	66,2	2	3,0	6,0	25,9	59,6
3	4,0	5,7	15,5	55,7	3	4,1	6,4	20,8	51,7
4	5,2	5,8	11,1	57,6	4	5,3	6,6	17,1	50,3
5	6,0	6,4	12,6	49,7	5	6,5	6,9	14,9	45,4
6	8,6	6,6	9,6	47,4	6	7,9	7,1	11,8	45,2
7	8,3	7,1	8,1	37,0	7	9,8	7,7	10,4	41,7
8	11,8	7,6	6,6	38,6	8	12,7	8,2	9,1	39,5
9	16,0	8,3	4,5	32,8	9	17,6	9,0	7,2	32,1
10	35,6	10,4	3,0	24,8	10	31,3	10,7	4,1	25,2

Fuente: Ver Ricardo Villasmil, UCAB 2005, con cifras de CISOR y de la EHM, INE.

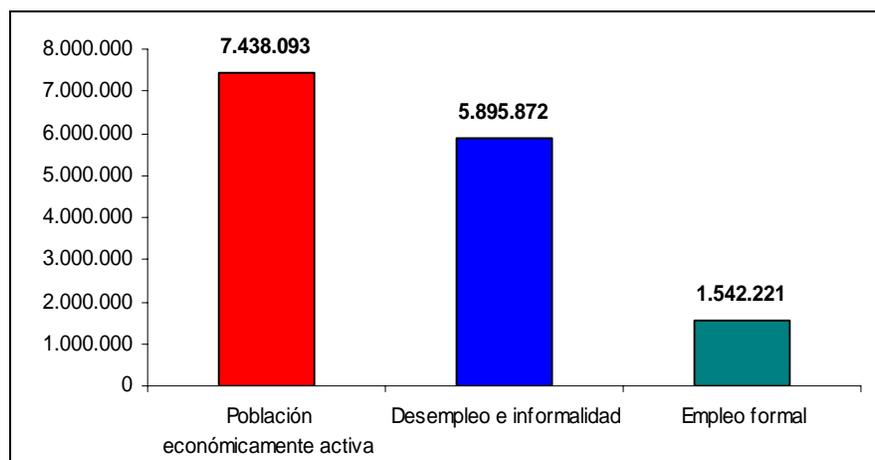
Lo anterior no resulta sorprendente al analizar el comportamiento del mercado laboral en Venezuela en las tres últimas décadas. Por una parte, la población económicamente activa (PEA) ha acusado una elevada tasa de crecimiento, la cual se ubica entre tres y cuatro por ciento anual, mientras que el crecimiento de la economía en promedio se ubica entre cero y

uno por ciento. En consecuencia, la generación de empleo formal ha estado sustancialmente por debajo del crecimiento de la PEA. Esta disparidad se ha agravado por los bajos niveles de inversión privada que se observan desde finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. En efecto, entre 1978 y 2003, en Venezuela se incorporaron al mercado laboral cerca de 7,5 millones de personas. Sin embargo, durante el mismo período sólo se crearon aproximadamente 1,5 millones de empleos formales, razón por la cual alrededor de 5,9 millones de personas se dedicaron a la informalidad o permanecieron desempleadas por un período promedio de un año (ver Gráfico 6). Es decir, sólo 21 de cada cien personas que se incorporaron al mercado laboral consiguieron empleo formal, mientras que las 79 personas restantes se dedicaron a la actividad informal o desempleadas por lo menos por el lapso de un año. La gravedad de esta situación se hace más patética al comparar el ingreso promedio de un trabajador formal con el ingreso promedio de un trabajador informal, ya que el ingreso medio de los segundos es apenas equivalente a un 50% del ingreso promedio de los primeros. Por otra parte, desde 1998 el ingreso medio de un trabajador informal no alcanza para adquirir el costo de la canasta alimentaria establecida entre el BCV, el INE y el Instituto Nacional de Nutrición (INN), costo de adquisición que es medido mensualmente por el INE.

Si se considera que la economía venezolana presenta niveles de informalidad que rondan desde hace muchos años cerca del 50% de la PEA y que la tasa de desempleo se ubica también desde hace varios en más de 13%, además de ser una economía de elevada inflación persistente desde la década de los ochenta, los resultados de pobreza y de desigualdad del ingreso no resultan para nada sorprendentes, aunque son poderosamente alarmantes. De allí que el problema de la equidad de las políticas fiscales en Venezuela resulta un tema de trascendental importancia económica y social.

Gráfico 6

Empleo e informalidad en Venezuela (Número de personas entre 1978-2003)



Fuente: EHM del INE y cálculos propios.

Como podrá observar el lector en el Cuadro 5, antes de considerar los efectos de la política fiscal, la distribución del ingreso en Venezuela ya era extraordinariamente desigual en 1997, ya que mientras el 10% recibía apenas el 1,1% del ingreso, el 10% más rico de la población recibía el 46,9% del ingreso. En consecuencia, el Gini del ingreso del país para ese año era de 0,46. Al observar esa distribución del ingreso con el 20% de la población en cada extremo, se observa

que mientras el grupo más pobre recibió apenas el 4,6% del ingreso, el grupo más rico o de ingresos más elevado, obtuvo el 54,7% del ingreso⁵.

Cuadro 5

Coeficiente de Gini Ingresos Totales 1997					Coeficiente de Gini Ingresos Totales 2000				Coeficiente de Gini Ingresos Totales 2003			
Ventil	% Acumulado Hogares	% Ingreso Total	% Acumulado Ingreso Total	Ingreso Total per cápita mensual	% Acumulado Hogares	% Ingreso Total	% Acumulado Ingreso Total	Ingreso Total per cápita mensual	% Acumulado Hogares	% Ingreso Total	% Acumulado Ingreso Total	Ingreso Total per cápita mensual
1	3.7%	0.4%	0.4%	6,059	4.3%	0.5%	0.5%	12,322	4.2%	0.4%	0.4%	18,240
2	7.3%	0.7%	1.0%	10,946	8.3%	0.9%	1.3%	22,753	8.1%	0.8%	1.2%	33,495
3	11.1%	0.9%	2.0%	15,530	12.3%	1.2%	2.6%	31,890	12.1%	1.1%	2.4%	47,446
4	15.2%	1.3%	3.2%	19,216	16.3%	1.5%	4.1%	39,181	16.2%	1.4%	3.8%	59,200
5	19.3%	1.3%	4.6%	21,268	20.5%	1.6%	5.7%	43,319	20.4%	1.6%	5.4%	66,329
6	23.7%	1.6%	6.2%	24,329	24.7%	1.9%	7.6%	49,312	24.6%	1.8%	7.2%	75,514
7	27.7%	1.6%	7.7%	26,722	29.2%	2.0%	9.6%	53,621	29.2%	2.0%	9.2%	82,826
8	32.2%	2.2%	10.0%	32,800	33.4%	2.4%	12.0%	65,522	33.8%	2.5%	11.7%	101,585
9	36.8%	2.3%	12.2%	34,802	38.5%	2.8%	14.8%	69,332	38.3%	2.5%	14.2%	107,232
10	41.4%	2.4%	14.7%	37,000	42.8%	2.8%	17.5%	73,356	43.2%	2.7%	16.9%	114,177
11	46.4%	2.8%	17.5%	42,789	47.3%	3.1%	20.6%	83,670	47.8%	3.1%	20.1%	131,687
12	51.3%	3.4%	20.9%	49,317	52.8%	3.9%	24.5%	97,135	53.1%	3.7%	23.8%	151,121
13	56.7%	3.6%	24.5%	53,841	57.8%	3.9%	28.4%	106,207	57.9%	3.9%	27.7%	163,608
14	61.9%	3.9%	28.4%	57,451	63.0%	4.3%	32.8%	112,938	63.3%	4.2%	31.9%	175,643
15	67.3%	5.2%	33.6%	73,463	68.3%	5.5%	38.3%	143,319	68.5%	5.3%	37.2%	222,091
16	72.9%	5.4%	39.0%	79,777	73.4%	5.6%	43.9%	154,230	74.0%	5.7%	42.9%	240,524
17	78.4%	6.3%	45.3%	94,667	79.4%	7.0%	50.9%	180,137	79.7%	6.8%	49.7%	284,626
18	84.7%	7.8%	53.1%	112,945	85.6%	8.1%	59.0%	213,852	86.2%	8.3%	58.1%	340,308
19	91.4%	13.6%	66.7%	192,481	92.4%	13.8%	72.7%	355,906	92.5%	13.6%	71.7%	573,199
20	100.0%	33.3%	100.0%	423,661	100.0%	27.3%	100.0%	717,162	100.0%	28.3%	100.0%	1,179,114
Coeficiente de Gini					0.459				0.431			

Fuente: EPF del BCV, EHM del INE y cálculos propios.

Los resultados de la distribución del ingreso mejoraron muy ligeramente en el año 2000, comparado con respecto al año 1997, ya que en dicho año se obtuvo un Gini de 0,42. Esta leve mejora se reflejó en el hecho de que el 20% de los hogares más pobres obtuvo un 5,7% del ingreso, mientras que el 20% de ingreso más elevado obtuvo el 49,1% del ingreso total; todavía extraordinariamente desigual, pero ligeramente mejor que en 1997. Sin embargo, en el año 2003, la distribución del ingreso vuelve a mostrar un leve deterioro con respecto al año 2000, obteniéndose un Gini de 0,43. El 20% más pobre de los hogares obtuvo un 5,4% del ingreso, mientras que el 20% más rico obtuvo el 50,2% del ingreso.

La equidad no sólo resulta más favorable en la sociedad venezolana si se observa desde el punto de vista de la distribución del consumo per cápita, antes de considerar los efectos de la política fiscal, sino también más estable. En efecto, en el Cuadro 6 se presenta la misma comparación para el período 1997-2003, usándose como variable de distribución el consumo per cápita mensual de los hogares, sin tomar en consideración el IVA u otros impuestos indirectos. Durante los tres años analizados, el 20% más pobre de la población alcanzó un 8% del consumo, mientras que el 20% de ingreso más elevado abarcó el 41%. El cálculo del Gini mostró resultados muchos más equitativos con respecto al ingreso per cápita y mostró una mejora significativa en 2000 y 2003 con respecto a 1997. Ello pudo obedecer a que durante 1996 Venezuela realizó un fuerte ajuste macroeconómico al concluir la crisis bancaria de 1994-1995, razón por la cual acusó un fuerte aumento de la inflación y una aguda contracción económica, efectos que todavía causaron estragos durante el año 1997.

⁵ Las cifras mencionadas de la distribución relativa o porcentual de los hogares por ventiles o deciles en la mayoría de los indicadores o variables mencionadas en este estudio, representan valores aproximados, ya que al procesar la información original suministrada por las respectivas fuentes, se producen algunas distorsiones menores en la distribución de la población por *n-tilas*. En consecuencia, la distribución se hará por ventiles o deciles, en función de aquella que presente la menor distorsión posible.

Cuadro 6

Coeficiente de Gini Consumo sin IVA 1997					Coeficiente de Gini Consumo sin IVA 2000				Coeficiente de Gini Consumo sin IVA 2003							
Ventil	% Acumulado Hogares	% Consumo Sin IVA	% Acumulado Consumo sin IVA	Consumo sin IVA per cápita mensual	% Acumulado Hogares	% Consumo sin IVA	% Acumulado Consumo sin IVA	Consumo sin IVA per cápita mensual	% Acumulado Hogares	% Consumo sin IVA	% Acumulado Consumo sin IVA	Consumo sin IVA per cápita mensual				
1	3.7%	0.9%	0.9%	13,439	4.3%	0.9%	0.9%	23,575	4.2%	0.9%	0.9%	39,870				
2	7.3%	1.3%	2.2%	18,062	8.3%	1.3%	2.2%	32,151	8.1%	1.3%	2.2%	53,571				
3	11.1%	1.6%	3.8%	23,314	12.3%	1.6%	3.8%	41,258	12.1%	1.6%	3.8%	69,294				
4	15.2%	2.0%	5.8%	28,393	16.3%	1.9%	5.8%	50,374	16.2%	1.9%	5.8%	81,396				
5	19.3%	2.3%	8.1%	32,584	20.5%	2.3%	8.0%	60,146	20.4%	2.3%	8.1%	98,945				
6	23.7%	2.5%	10.6%	36,340	24.7%	2.5%	10.6%	64,367	24.6%	2.5%	10.6%	107,284				
7	27.7%	2.6%	13.2%	37,658	29.2%	2.6%	13.2%	68,120	29.2%	2.6%	13.2%	111,031				
8	32.2%	3.3%	16.5%	47,134	33.4%	3.3%	16.5%	87,258	33.8%	3.3%	16.5%	137,561				
9	36.8%	3.1%	19.6%	44,776	38.5%	3.1%	19.6%	76,608	38.3%	3.1%	19.6%	135,515				
10	41.4%	3.3%	22.9%	47,783	42.8%	3.3%	22.9%	86,806	43.2%	3.3%	22.9%	140,937				
11	46.4%	3.8%	26.7%	54,847	47.3%	3.8%	26.7%	100,674	47.8%	3.8%	26.7%	163,659				
12	51.3%	3.9%	30.7%	56,249	52.8%	3.9%	30.6%	95,335	53.1%	3.9%	30.6%	162,222				
13	56.7%	4.4%	35.1%	62,981	57.8%	4.4%	35.0%	116,261	57.9%	4.4%	35.0%	189,016				
14	61.9%	4.7%	39.7%	67,377	63.0%	4.7%	39.7%	120,197	63.3%	4.7%	39.7%	198,780				
15	67.3%	5.6%	45.3%	80,314	68.3%	5.6%	45.3%	142,632	68.5%	5.6%	45.3%	238,075				
16	72.9%	6.7%	52.0%	95,609	73.4%	6.7%	52.0%	178,733	74.0%	6.7%	51.9%	286,531				
17	78.4%	7.0%	59.0%	100,885	79.4%	7.0%	59.0%	177,161	79.7%	7.0%	59.0%	299,180				
18	84.7%	8.5%	67.6%	122,629	85.6%	8.5%	67.5%	222,100	86.2%	8.5%	67.5%	355,227				
19	91.4%	11.3%	78.9%	162,214	92.4%	11.3%	78.8%	286,294	92.5%	11.3%	78.8%	487,469				
20	100.0%	21.1%	100.0%	303,459	100.0%	21.2%	100.0%	545,316	100.0%	21.2%	100.0%	900,324				
		100.0%				100.0%				100.0%						
Coeficiente de Gini					0.298				0.318				0.322			

Fuente: EPF del BCV, EHM del INE y cálculos propios.

4. IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DEL IVA

Para estimar el impacto o incidencia del IVA en Venezuela se tomó como base primaria la Distribución del Gasto de Consumo Final de los Hogares por Ventiles de Ingreso Per Cápita por productos, correspondiente a la II Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares 1997-1998, realizada por el Banco Central de Venezuela, la cual tenía entre sus finalidades:

- Actualizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en cuanto a la composición de la canasta y estructura de ponderaciones de los bienes y servicios que la componen.
- Elaborar las principales cuentas del sector hogares, según los requerimientos del Sistema de Cuentas Nacionales.
- Disponer de un conjunto de indicadores sociales para el estudio de las condiciones de vida de los hogares.

La citada encuesta permitió determinar la estructura del consumo de los hogares por ventiles y deciles de ingreso per cápita, así como definir la canasta de bienes y servicios representativos del gasto de consumo familiar y su estructura de ponderaciones, lo cual se tomó como base para estimar el consumo por producto y por ventiles de ingreso per cápita para el período 1997-2003, conforme a las cifras que arrojan las Cuentas Nacionales. Esta información fue necesaria para poder determinar la estructura del gasto per cápita de las familias entre bienes y servicios exentos y gravados por el IVA y, en consecuencia, establecer las tasas efectivas del IVA por estratos de ingreso per cápita, determinar la contribución de cada estrato a la recaudación total del IVA y calcular una batería de indicadores para medir el carácter progresivo o regresivo del impuesto.

En virtud de que desde el año 1998 y hasta la fecha no se cuenta con la estructura actualizada del consumo por ventiles de ingreso, fue necesario replicar dicha estructura por productos a las cifras del consumo de los hogares publicadas por el BCV para poder estimar el consumo por ventil y por producto para el período 1998-2003. En lo que respecta al número de personas y de hogares por ventiles y deciles, se aplicó la estructura determinada de la distribución del ingreso a partir de la Encuesta de Hogares a las cifras de población anual.

La estructura del consumo de los hogares está conformada por aproximadamente 1.800 rubros distribuidos por ventiles de ingreso de la población. Dicha estructura fue utilizada para estimar el consumo exento y el consumo gravado por el IVA en el período 1997-2003, en base a lo establecido en la ley respectiva. En este sentido, cabe destacar que en el período evaluado se efectuaron dos modificaciones sustantivas en la base de exención y en la base imponible del

impuesto. La primera ocurrió en el año 1996, la cual se mantuvo vigente hasta el año 2002. La segunda se efectuó en el año 2002, con vigencia a partir del año 2003. Por el contrario, la alícuota del impuesto ha sido modificada anualmente desde que se estableció el impuesto, tal como se refleja en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Impuesto al valor agregado
Alícuotas (%)

Años	Tasa
1993	10,00%
1994	12,50%
1995	14,25%
1996	16,50%
1997	16,50%
1998	16,00%
1999	15,50%
2000	14,50%
2001	15,00%
2002	16,50%
2003	16,00%
2004	15,00%
2004	14,50%
2005	14,50%

Fuente: SENIAT

Con base en lo anteriormente expuesto, se realizaron las estimaciones del consumo gravado y exento del IVA por ventiles y deciles correspondientes al período 1997-2002 y al año 2003, respectivamente. Las cifras se resumen a continuación en el Cuadro 8.

Cuadro 8
Estructura % del Consumo de los Hogares por productos y por ventiles
de Ingreso de la Población

Ventiles	Ley del Impuesto al Valor Agregado 1996		Ley del Impuesto al Valor Agregado 2002	
	Consumo Gravado	Consumo Exento	Consumo Gravado	Consumo Exento
VENTIL 01	32.02%	67.98%	39.64%	60.36%
VENTIL 02	32.82%	67.18%	40.32%	59.68%
VENTIL 03	36.36%	63.64%	43.73%	56.27%
VENTIL 04	36.04%	63.96%	45.32%	54.68%
VENTIL 05	47.36%	52.64%	54.03%	45.97%
VENTIL 06	36.44%	63.56%	44.48%	55.52%
VENTIL 07	40.39%	59.61%	49.19%	50.81%
VENTIL 08	35.16%	64.84%	43.55%	56.45%
VENTIL 09	40.45%	59.55%	49.00%	51.00%
VENTIL 10	41.56%	58.44%	50.15%	49.85%
VENTIL 11	42.78%	57.22%	51.80%	48.19%
VENTIL 12	43.59%	56.41%	51.99%	48.01%
VENTIL 13	43.45%	56.55%	52.02%	47.97%
VENTIL 14	43.61%	56.39%	52.45%	47.54%
VENTIL 15	45.22%	54.78%	53.95%	46.03%
VENTIL 16	44.82%	55.18%	53.01%	46.99%
VENTIL 17	45.77%	54.23%	53.66%	46.34%
VENTIL 18	47.41%	52.59%	55.39%	44.60%
VENTIL 19	50.45%	49.55%	57.71%	42.28%
VENTIL 20	54.13%	45.87%	60.05%	39.94%
TOTAL	46.14%	53.86%	53.82%	46.18%

Fuente: BCV Encuesta de Presupuestos Familiares 1997; Ley del IVA de 1996 y Ley del IVA 2002.

Al evaluar los cambios ocurridos en la base imponible a partir del año 2003, se observa un aumento promedio en el consumo gravado del 8%, lo que en algunos ventiles de la población superó el 9%, afectando significativamente a la población de menores recursos, ya que se aumentaron los rubros de bienes y servicios gravados que tienen un peso relativo mayor en los estratos de ingresos bajos y medios de la población (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9
Modificaciones a la Base Imponible 1997-2003

Ventiles	Consumo Gravado			Consumo Exento		
	1997(*)	2003 (**)	Diferencia 1997/2003	1997(*)	2003 (**)	Diferencia 1997/2003
Ventil 1	32,0%	39,6%	7,6%	67,98%	60,36%	-7,6%
Ventil 2	32,8%	40,3%	7,5%	67,18%	59,68%	-7,5%
Ventil 3	36,4%	43,7%	7,4%	63,64%	56,27%	-7,4%
Ventil 4	36,0%	45,3%	9,3%	63,96%	54,68%	-9,3%
Ventil 5	47,4%	54,0%	6,7%	52,64%	45,97%	-6,7%
Ventil 6	36,4%	44,5%	8,0%	63,56%	55,52%	-8,0%
Ventil 7	40,4%	49,2%	8,8%	59,61%	50,81%	-8,8%
Ventil 8	35,2%	43,6%	8,4%	64,84%	56,45%	-8,4%
Ventil 9	40,4%	49,0%	8,6%	59,55%	51,00%	-8,6%
Ventil 10	41,6%	50,1%	8,6%	58,44%	49,85%	-8,6%
Ventil 11	42,8%	51,8%	9,0%	57,22%	48,19%	-9,0%
Ventil 12	43,6%	52,0%	8,4%	56,41%	48,01%	-8,4%
Ventil 13	43,4%	52,0%	8,6%	56,55%	47,97%	-8,6%
Ventil 14	43,6%	52,5%	8,8%	56,39%	47,54%	-8,8%
Ventil 15	45,2%	54,0%	8,7%	54,78%	46,03%	-8,8%
Ventil 16	44,8%	53,0%	8,2%	55,18%	46,99%	-8,2%
Ventil 17	45,8%	53,7%	7,9%	54,23%	46,34%	-7,9%
Ventil 18	47,4%	55,4%	8,0%	52,59%	44,60%	-8,0%
Ventil 19	50,5%	57,7%	7,3%	49,55%	42,28%	-7,3%
Ventil 20	54,1%	60,1%	5,9%	45,87%	39,94%	-5,9%
TOTAL	46,1%	53,8%	7,7%	53,86%	46,18%	-7,7%

Fuente: BCV Encuesta de Presupuestos Familiares 1997, Leyes del IVA 1996 y 2002.

(*) Esta estructura aplica para los años 1997 al 2002.

(**) Esta estructura aplica para el año 2003.

Como puede observarse en el Cuadro 9, durante el período 1997-2002 el 46,1% del consumo de los hogares era gravado por el IVA y el 53,9% de dicho consumo estaba exento del impuesto. Las exenciones al impuesto estaban representadas fundamentalmente en los rubros correspondientes a alimentos, alquiler de vivienda y servicios básicos (electricidad, agua, luz y teléfono), salud, educación, transporte público y combustibles. A partir del año 2003, se reducen las exenciones al impuesto, fundamentalmente en alimentos y servicios básicos, tal como se refleja en el Cuadro 11. Entre los cambios efectuados, el de mayor impacto fue la aplicación de una tasa de impuesto del IVA del 8% sobre el consumo de las carnes.

A pesar de los cambios en la estructura entre productos gravados y exentos a raíz de la reforma de 2002, la contribución porcentual de cada estrato de la población a la recaudación del impuesto no se modificó sustancialmente. La contribución por deciles de la recaudación muestra que la misma es mayor a medida que aumentan los niveles de ingreso y consumo de la población. Es así como el 10% más pobre de la población apenas contribuyó con el 1,5% de la recaudación, mientras que el decil de ingresos más altos contribuyó con el 37,6% de la recaudación con la ley vigente de 1997 a 2002. Con la reforma que entró en vigencia en 2003, esas contribuciones se modificaron ligeramente a favor de los estratos de ingresos más altos. La contribución de los primeros pasó a 1,6%, mientras que la de los segundos bajó a 36,1%. Ello obedeció a que la eliminación de varias exenciones se concentró en el rubro de alimentos, en los cuales los sectores de bajos ingresos concentran la mayor parte de sus gastos, como se muestra en los siguientes cuadros (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10
Porcentaje de recaudación del IVA por deciles y acumulado

Decil	1997		2003	
	% de la Recaudación	% Acumulado	% de la Recaudación	% Acumulado
1	1.51%	1.51%	1.59%	1.59%
2	2.75%	4.26%	2.91%	4.50%
3	4.32%	8.59%	4.36%	8.87%
4	4.73%	13.32%	4.98%	13.85%
5	5.67%	18.99%	5.88%	19.73%
6	7.18%	26.17%	7.40%	27.13%
7	8.53%	34.70%	8.78%	35.90%
8	11.95%	46.65%	12.17%	48.07%
9	15.76%	62.41%	15.81%	63.88%
10	37.59%	100.00%	36.12%	100.00%
	100.00%		100.00%	

Fuente: SENIAT, BCV y cálculos propios.

Cuadro 11
Ley del impuesto al valor agregado
Estructura % del consumo de los hogares por productos

DESCRIPCION DEL PRODUCTO	1997(*)	2003 (**)	Diferencia 2003-1997
Alimentos	35,9%	35,9%	
Consumo Excento	22,9%	17,1%	-5,8%
Consumo Gravado	13,0%	18,8%	5,8%
Prendas de Vestir y Calzado	10,3%	10,3%	
Consumo Gravado	10,3%	10,3%	0,0%
Gastos del Hogar	23,2%	23,2%	
Consumo Excento	16,5%	14,9%	-1,7%
Consumo Gravado	6,6%	8,3%	1,7%
Transporte	9,4%	9,4%	
Consumo Excento	2,6%	2,6%	-0,1%
Consumo Gravado	6,8%	6,9%	0,1%
Combustibles y Lubricantes	2,4%	2,4%	
Consumo Excento	2,4%	2,4%	0,0%
Comunicaciones, Recre. y Cultura	5,7%	5,7%	
Consumo Excento	0,8%	0,8%	-0,1%
Consumo Gravado	4,9%	5,0%	0,1%
Salud	4,3%	4,3%	
Consumo Excento	3,9%	3,9%	0,0%
Consumo Gravado	0,4%	0,4%	0,0%
Servicios de educación	3,1%	3,1%	
Consumo Excento	3,1%	3,1%	0,0%
Bienes y servicios diversos	5,6%	5,6%	
Consumo Excento	1,6%	1,5%	-0,1%
Consumo Gravado	4,0%	4,1%	0,1%
Total General	100,0%	100,0%	
Consumo Excento	53,9%	46,2%	-7,7%
Consumo Gravado	46,1%	53,8%	7,7%

Fuente: Banco Central de Venezuela, Encuesta de Presupuestos Familiares 1997-1998
Leyes del IVA 1996 y 2002

(*) Esta estructura aplica para los años 1997 al 2002

(**) Esta estructura aplica para el año 2003

Cálculos propios

En el Cuadro 12, se muestran las tasas efectivas del IVA por estratos de ingresos, las cuales varían en función de la alícuota general vigente del impuesto para cada año del período analizado, la estructura de bienes y servicios gravados y exentos que se define en la ley respectiva, y la estructura de consumo de cada estrato de ingresos de la población. Los resultados obtenidos reflejan que la tasa efectiva promedio del IVA en el período 1997-2003 pasó de 7,6% en el año 1997 al 8,6% en el año 2003, con una leve reducción en los años 2000 y 2001,

como efecto de la disminución de la tasa del impuesto en dichos años. En el año 2003 se produce un crecimiento significativo de la misma, a pesar de la disminución de 0,5% en la alícuota general del impuesto. Este incremento se deriva del cambio ocurrido en la base imponible, al haber aumentado el volumen de los bienes y servicios gravados. En lo que respecta al efecto del impuesto en los distintos estratos de la población, se podría considerar que el impuesto no ha tenido efectos regresivos, ya que las tasas efectivas del impuesto pagado hasta el año 2002 por el ventíl más alto superó en promedio el 68% a las correspondientes al ventíl más bajo de la población. Para el año 2003 esa diferencia se reduce al 52% como consecuencia de la eliminación de las exenciones antes mencionadas. Como conclusión preliminar, podríamos decir que desde el punto de vista de las tasas efectivas del IVA por estratos de ingresos de la población y de la contribución relativa de cada uno de esos estratos a la recaudación del impuesto, pareciera que el IVA no tiene un efecto regresivo en Venezuela. No obstante, la reforma implementada a partir de 2003 en la estructura de productos gravados y exentos por este tributo deterioró los efectos distributivos del mismo. Como veremos más adelante, contrario a la reforma implementada en 2002, la modificación de la estructura de productos gravados y exentos del IVA podría modificarse con miras a mejorar los potenciales impactos distributivos del mismo, al menos desde un punto de vista de equilibrio parcial.

Cuadro 12

Estimación de Tasas Efectivas del IVA 1997-2003 por ventiles de ingreso de la población

Ventiles	1997 Tasa IVA: 16,5%	1998 Tasa IVA: 16%	1999 Tasa IVA: 15,5%	2000 Tasa IVA: 14,5%	2001 Tasa IVA: 15%	2002 Tasa IVA: 16,5%	2003(*) Tasa IVA: 16%
Ventil 1	5,3%	5,1%	5,0%	4,6%	4,8%	5,3%	6,3%
Ventil 2	5,4%	5,3%	5,1%	4,8%	4,9%	5,4%	6,5%
Ventil 3	6,0%	5,8%	5,6%	5,3%	5,5%	6,0%	7,0%
Ventil 4	5,9%	5,8%	5,6%	5,2%	5,4%	5,9%	7,3%
Ventil 5	7,8%	7,6%	7,3%	6,9%	7,1%	7,8%	8,6%
Ventil 6	6,0%	5,8%	5,6%	5,3%	5,5%	6,0%	7,1%
Ventil 7	6,7%	6,5%	6,3%	5,9%	6,1%	6,7%	7,9%
Ventil 8	5,8%	5,6%	5,5%	5,1%	5,3%	5,8%	7,0%
Ventil 9	6,7%	6,5%	6,3%	5,9%	6,1%	6,7%	7,8%
Ventil 10	6,9%	6,7%	6,4%	6,0%	6,2%	6,9%	8,0%
Ventil 11	7,1%	6,8%	6,6%	6,2%	6,4%	7,1%	8,3%
Ventil 12	7,2%	7,0%	6,8%	6,3%	6,5%	7,2%	8,3%
Ventil 13	7,2%	7,0%	6,7%	6,3%	6,5%	7,2%	8,3%
Ventil 14	7,2%	7,0%	6,8%	6,3%	6,5%	7,2%	8,4%
Ventil 15	7,5%	7,2%	7,0%	6,6%	6,8%	7,5%	8,6%
Ventil 16	7,4%	7,2%	6,9%	6,5%	6,7%	7,4%	8,5%
Ventil 17	7,6%	7,3%	7,1%	6,6%	6,9%	7,6%	8,6%
Ventil 18	7,8%	7,6%	7,3%	6,9%	7,1%	7,8%	8,9%
Ventil 19	8,3%	8,1%	7,8%	7,3%	7,6%	8,3%	9,2%
Ventil 20	8,9%	8,7%	8,4%	7,8%	8,1%	8,9%	9,6%
TOTAL	7,6%	7,4%	7,2%	6,7%	6,9%	7,6%	8,6%

Fuente: BCV Encuesta de Presupuestos Familiares 1997, BCV Balance Oferta y Utilización por Productos.

Cálculos propios.

(*) Cambio en la base imponible.

A los fines de evaluar la progresividad o regresividad del IVA, también se estimó el coeficiente de Gini del consumo final de los hogares con el IVA incorporado, el cual se comparó con los resultados obtenidos del Gini del consumo final de los hogares sin el IVA, reseñado anteriormente en el Cuadro 6, para los años 1997, 2000 y 2003. El hecho de que el coeficiente de Gini con el IVA incluido sea ligeramente mayor que el coeficiente de Gini sin el IVA incluido, significa que la carga tributaria que representa el IVA recae ligeramente de manera más desigual, ya que la misma aumenta a medida que aumenta el nivel de ingreso de la población. Dicho de otra manera, en la medida que el IVA recae más desigualmente que la distribución del consumo final de los hogares (sin el IVA), producto de tasas efectivas más elevadas a medida que aumentan los niveles de ingresos de la población, quiere decir que el impuesto es progresivo. En el período analizado, puede decirse que este impuesto en Venezuela es ligeramente progresivo (Ver Cuadro 13).

El hecho de que el Gini del consumo con IVA sea mayor que el Gini del consumo sin IVA, no quiere decir que la distribución del consumo se hace más desigual, sino que al añadirle el valor del IVA pagado al consumo efectivo realizado por los hogares por deciles o ventiles y al ser la carga tributaria progresiva en función del consumo per cápita de los hogares, producto de tasas efectivas *de facto* progresivas, como se mostró en el Cuadro 12, la distribución del consumo con el valor del IVA incorporado se hace más desigual. Es decir, la carga tributaria aumenta a medida que aumenta el ingreso per cápita de los hogares. En caso contrario, si el Gini del consumo con IVA fuese menor que el Gini del consumo sin IVA, significaría que la carga del impuesto se reparte más igualmente, ya que la misma tiende a igualarse en proporción entre los estratos de ingresos más bajos y los estratos de ingresos más altos de la población.

Cuadro 13

Ventil	Coeficiente de Gini Consumo con IVA 1997				Coeficiente de Gini Consumo con IVA 2000				Coeficiente de Gini Consumo con IVA 2003					
	% Acumulado Hogares	% Consumo con IVA	% Acumulado Consumo con IVA	Consumo con IVA per cápita mensual	% Acumulado Hogares	% Consumo con IVA	% Acumulado Consumo con IVA	Consumo con IVA per cápita mensual	% Acumulado Hogares	% Consumo con IVA	% Acumulado Consumo con IVA	Consumo con IVA per cápita mensual		
1	3.7%	0.9%	0.9%	15,668	4.3%	0.9%	0.9%	24,723	4.2%	0.9%	0.9%	42,569		
2	7.3%	1.2%	2.1%	20,338	8.3%	1.2%	2.1%	33,758	8.1%	1.2%	2.1%	57,265		
3	11.1%	1.6%	3.7%	26,759	12.3%	1.6%	3.7%	43,554	12.1%	1.6%	3.7%	74,507		
4	15.2%	1.9%	5.7%	29,975	16.3%	1.9%	5.7%	53,152	16.2%	1.9%	5.7%	87,759		
5	19.3%	2.3%	8.0%	38,175	20.5%	2.3%	8.0%	64,581	20.4%	2.3%	8.0%	108,308		
6	23.7%	2.5%	10.4%	38,481	24.7%	2.5%	10.4%	67,957	24.6%	2.5%	10.4%	115,505		
7	27.7%	2.6%	13.0%	45,383	29.2%	2.6%	13.0%	72,358	29.2%	2.6%	13.0%	120,516		
8	32.2%	3.2%	16.3%	48,306	33.4%	3.2%	16.3%	91,946	33.8%	3.2%	16.3%	147,864		
9	36.8%	3.1%	19.3%	48,331	38.5%	3.1%	19.3%	81,380	38.3%	3.1%	19.3%	147,044		
10	41.4%	3.3%	22.6%	51,442	42.8%	3.3%	22.6%	92,373	43.2%	3.3%	22.6%	153,231		
11	46.4%	3.8%	26.4%	59,101	47.3%	3.8%	26.4%	107,331	47.8%	3.8%	26.4%	178,451		
12	51.3%	3.9%	30.3%	57,814	52.8%	3.9%	30.3%	101,767	53.1%	3.9%	30.3%	176,941		
13	56.7%	4.4%	34.7%	67,064	57.8%	4.4%	34.7%	124,078	57.9%	4.4%	34.7%	206,178		
14	61.9%	4.7%	39.4%	69,826	63.0%	4.7%	39.4%	128,310	63.3%	4.7%	39.4%	216,993		
15	67.3%	5.6%	45.0%	80,951	68.3%	5.6%	45.0%	152,640	68.5%	5.6%	45.0%	260,576		
16	72.9%	6.7%	51.6%	100,377	73.4%	6.7%	51.6%	191,156	74.0%	6.7%	51.6%	313,086		
17	78.4%	7.0%	58.6%	107,566	79.4%	7.0%	58.6%	189,756	79.7%	7.0%	58.6%	327,279		
18	84.7%	8.6%	67.2%	126,201	85.6%	8.6%	67.2%	238,497	86.2%	8.6%	67.2%	389,779		
19	91.4%	11.4%	78.6%	164,534	92.4%	11.4%	78.6%	308,892	92.5%	11.4%	78.6%	537,065		
20	100.0%	21.4%	100.0%	279,245	100.0%	21.4%	100.0%	591,767	100.0%	21.4%	100.0%	996,038		
Coeficiente de Gini				0.304	Coeficiente de Gini				0.322	Coeficiente de Gini				0.327

Fuente: BCV y cálculos propios.

El resultado anterior puede contrastarse con el cálculo del Cuasi-Gini del IVA, mediante el cual se determina la distribución del pago de un impuesto por deciles o ventiles de acuerdo a la distribución del ingreso per cápita o del consumo per cápita de la población. Es decir, se distribuye el impuesto efectivamente pagado por estratos de ingreso per cápita o consumo per cápita de la población. Si el Cuasi-Gini es mayor que el Gini del ingreso o consumo per cápita antes del impuesto, quiere decir que la carga o incidencia tributaria es más desigual que el ingreso o consumo per cápita antes del impuesto y, en consecuencia, el impuesto sería progresivo. Como se muestra en el Cuadro 14, en los años analizados, el Cuasi-Gini del IVA supera al Gini del consumo antes del IVA, lo que indica que el impuesto es progresivo. Justamente, la medida conocida como el índice de Kakwani resulta de restarle al Cuasi-Gini del IVA, el Gini del consumo antes del IVA. Un resultado positivo indica, consecuentemente, que el impuesto es progresivo. Los cuadros 15 y 16 presentan para los años 1997 y 2003 el resumen de estos indicadores, incluyendo el índice Reynolds-Smolensky, el cual también resulta positivo, en consistencia con el resultado del índice de Kakwani para el caso de un impuesto⁶.

⁶ El lector debe tener en cuenta que el valor del coeficiente de Gini o Cuasi-Gini decrece ligeramente a medida que disminuye el número de estratos o *n-tilas* en los cuales se distribuye la población. En tal sentido, los valores de dicho coeficiente para un mismo concepto o variable son menores si se distribuye la población en deciles, comparados con los que se obtienen si se distribuye a la población en ventiles.

Cuadro 14

Cuasi-Gini del Impuesto al Valor Agregado 1997						Cuasi-Gini del Impuesto al Valor Agregado 2000					Cuasi-Gini del Impuesto al Valor Agregado 2003						
Ventil	% Acumulado Hogares	% IVA Aportado	% Acumulado IVA	IVA Per cápita Mensual	Tasa Efectiva IVA	% Acumulado Hogares	% IVA Aportado	% Acumulado IVA	IVA Per cápita Mensual	Tasa Efectiva IVA	% Acumulado Hogares	% IVA Aportado	% Acumulado IVA	IVA Per cápita Mensual	Tasa Efectiva IVA		
1	3.6%	0.63%	0.63%	640	5.3%	4.3%	0.63%	0.63%	1,148	4.6%	4.2%	0.67%	0.67%	2,700	6.3%		
2	7.5%	0.88%	1.51%	883	5.4%	8.3%	0.88%	1.51%	1,607	4.8%	8.1%	0.92%	1.59%	3,695	6.5%		
3	11.4%	1.26%	2.76%	1,271	6.0%	12.3%	1.26%	2.76%	2,296	5.3%	12.1%	1.30%	2.89%	5,213	7.0%		
4	15.3%	1.50%	4.26%	1,533	5.9%	16.3%	1.50%	4.26%	2,777	5.2%	16.2%	1.61%	4.50%	6,363	7.3%		
5	19.5%	2.36%	6.62%	2,358	7.8%	20.5%	2.36%	6.62%	4,435	6.9%	20.4%	2.31%	6.81%	9,363	8.6%		
6	23.8%	1.96%	8.59%	1,985	6.0%	24.7%	1.96%	8.59%	3,591	5.3%	24.6%	2.05%	8.87%	8,221	7.1%		
7	28.3%	2.28%	10.86%	2,296	6.7%	29.2%	2.28%	10.86%	4,238	5.9%	29.2%	2.38%	11.25%	9,485	7.9%		
8	32.7%	2.45%	13.32%	2,475	5.8%	33.4%	2.45%	13.32%	4,688	5.1%	33.8%	2.60%	13.85%	10,304	7.0%		
9	37.3%	2.70%	16.02%	2,734	6.7%	38.5%	2.70%	16.02%	4,773	5.9%	38.3%	2.80%	16.65%	11,529	7.8%		
10	42.0%	2.97%	18.99%	3,004	6.9%	42.8%	2.97%	18.99%	5,567	6.0%	43.2%	3.08%	19.73%	12,294	8.0%		
11	47.1%	3.51%	22.50%	3,557	7.1%	47.3%	3.51%	22.50%	6,657	6.2%	47.8%	3.64%	23.37%	14,792	8.3%		
12	51.8%	3.67%	26.17%	3,722	7.2%	52.8%	3.67%	26.17%	6,432	6.3%	53.1%	3.76%	27.13%	14,719	8.3%		
13	57.1%	4.13%	30.30%	4,153	7.2%	57.8%	4.13%	30.30%	7,817	6.3%	57.9%	4.24%	31.37%	17,162	8.3%		
14	62.6%	4.40%	34.70%	4,461	7.2%	63.0%	4.40%	34.70%	8,114	6.3%	63.3%	4.54%	35.90%	18,213	8.4%		
15	67.9%	5.48%	40.19%	5,530	7.5%	68.3%	5.48%	40.19%	10,009	6.8%	68.5%	5.61%	41.52%	22,501	8.6%		
16	73.7%	6.46%	46.65%	6,520	7.4%	73.4%	6.46%	46.65%	12,423	6.5%	74.0%	6.55%	48.07%	26,558	8.5%		
17	79.9%	6.96%	53.61%	7,038	7.6%	79.4%	6.96%	53.61%	12,595	6.6%	79.7%	7.00%	55.07%	28,099	8.6%		
18	86.2%	8.79%	62.41%	8,886	7.8%	85.6%	8.79%	62.41%	16,397	6.9%	86.2%	8.81%	63.88%	34,553	8.9%		
19	92.5%	12.45%	74.85%	12,575	8.3%	92.4%	12.45%	74.85%	22,595	7.3%	92.5%	12.21%	76.08%	49,596	9.2%		
20	100.0%	25.15%	100.00%	25,417	8.9%	100.0%	25.15%	100.00%	46,451	7.8%	100.0%	23.92%	100.00%	95,714	9.6%		
Cuasi-Gini					0.382	Cuasi-Gini					0.385	Cuasi-Gini					0.373

Fuente: EPF del BCV, EHM del INE y cálculos propios.

Cuadro 15

Resumen de indicadores de los impactos en la equidad del IVA: año 1997

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	Tasa Efectiva IVA/ Consumo	Recaudación del IVA	Distribución del Consumo sin el IVA	Distribución del Consumo con el IVA
DECILES	(En porcentajes)			
1	5.36%	1.51%	2.19%	2.14%
2	5.97%	2.75%	3.57%	3.51%
3	6.88%	4.32%	4.82%	4.79%
4	6.19%	4.73%	5.91%	5.82%
5	6.77%	5.67%	6.44%	6.38%
6	7.13%	7.18%	7.71%	7.67%
7	7.18%	8.53%	9.08%	9.04%
8	7.43%	11.95%	12.28%	12.25%
9	7.70%	15.76%	15.56%	15.58%
10	8.72%	37.59%	32.42%	32.82%
Total	7.61%	100.00%	100.00%	100.00%
VALORES				
Gini del Consumo antes del IVA	0.307			
Gini del Consumo después del IVA	0.312			
Cuasi-Gini del IVA	0.374			
Kakwani	0.068			
Reynolds-Smolensky	0.010			

Fuente: EPF del BCV, EHM del INE, SENIAT y cálculos propios.

Cuadro 16

Resumen de indicadores de los impactos en la equidad del IVA: año 2003

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	Tasa Efectiva IVA/ Consumo	Recaudación del IVA	Distribución del Consumo sin el IVA	Distribución del Consumo con el IVA
DECILES	(En porcentajes)			
1	6.41%	1.59%	2.19%	2.14%
2	7.14%	2.91%	3.57%	3.51%
3	7.85%	4.36%	4.83%	4.79%
4	7.37%	4.98%	5.90%	5.82%
5	7.94%	5.88%	6.43%	6.38%
6	8.30%	7.40%	7.70%	7.67%
7	8.36%	8.78%	9.07%	9.04%
8	8.55%	12.17%	12.26%	12.25%
9	8.74%	15.81%	15.55%	15.58%
10	9.48%	36.12%	32.50%	32.82%
Total	8.61%	100.00%	100.00%	100.00%
VALORES				
Gini del Consumo antes del IVA	0.316			
Gini del Consumo después del IVA	0.321			
Cuasi-Gini del IVA	0.366			
Kakwani	0.050			
Reynolds-Smolensky	0.004			

Fuente: EPF del BCV, EHM del INE, SENIAT y cálculos propios.

No obstante que el IVA pareciera tener un impacto progresivo, los cambios en la estructura entre bienes exentos y gravados introducida en 2002, con efectos a partir de 2003, generaron efectos regresivos en las tasas efectivas del impuesto por deciles o ventiles, como fue comentado anteriormente, razón por la cual los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky muestran una disminución en el año 2003. Este deterioro también se pone en evidencia al comparar la Curva de Lorenz de esos dos años.

Gráfico 7

Distribución % del IVA pagado por los hogares por ventiles de ingreso 1997
(Curva de Lorenz)

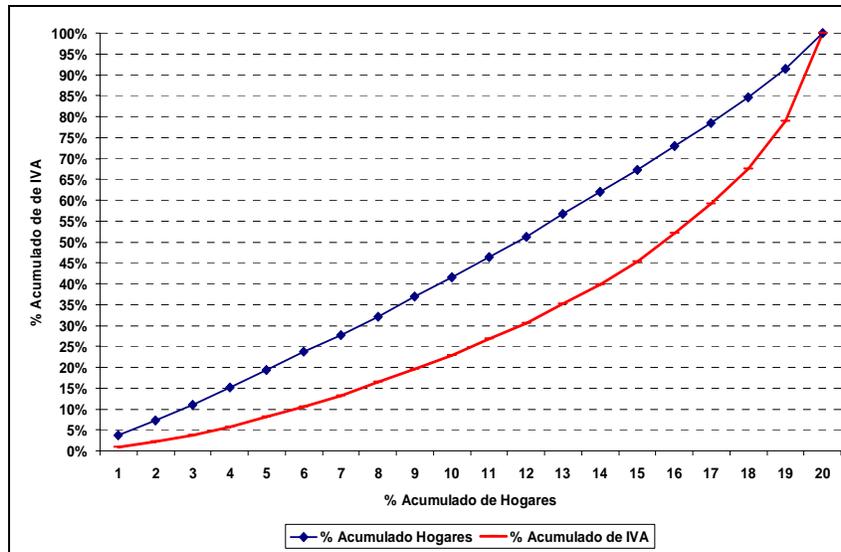
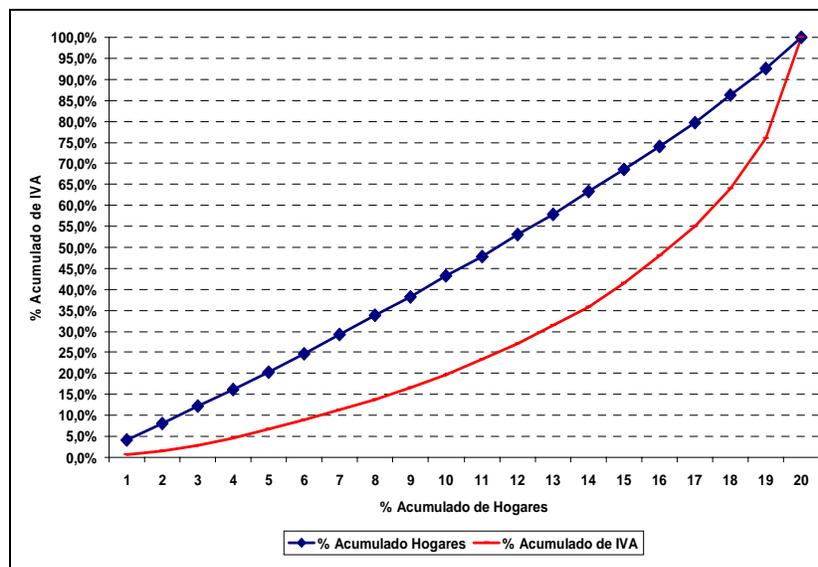


Gráfico 8

Distribución % del IVA pagado por los hogares por ventiles de ingreso 2003
(Curva de Lorenz)



La progresividad del IVA se pudiese modificar favorablemente si se cambiase la estructura actual entre productos gravados y exentos, tal como está definida en la ley vigente, a raíz de la reforma introducida en 2002. En el Cuadro 17 se presenta la estimación del impacto que

tendría en la tasa efectiva del IVA por ventiles y en el Cuasi-Gini del impuesto, la eliminación de las exenciones de bienes y servicios que se indican en cada columna.

Cuadro 17
Tasas efectivas del IVA en distintos escenarios 2003 (tasa del 16%)

Ventil	Tasas Efectivas						
	Alimentos gravados (excepto leche, frutas y vegetales)	Electricidad, Gas y Agua Gravados	Combustibles Gravados	Transporte Público Gravado	Medicamentos Gravados	Servicios Médicos Gravados	Gastos de Salud Gravados
1	11,4%	6,8%	6,5%	6,8%	6,6%	6,4%	6,7%
2	10,8%	7,0%	6,5%	7,1%	6,6%	6,6%	6,8%
3	10,9%	7,5%	7,1%	7,6%	7,3%	7,1%	7,4%
4	11,3%	7,7%	7,3%	7,9%	7,5%	7,6%	7,8%
5	11,8%	9,0%	8,7%	9,2%	8,9%	8,8%	9,0%
6	10,6%	7,6%	7,2%	7,7%	7,4%	7,5%	7,7%
7	11,0%	8,3%	8,0%	8,5%	8,1%	8,0%	8,2%
8	9,7%	7,4%	7,1%	7,6%	7,2%	8,7%	9,0%
9	10,6%	8,3%	8,0%	8,4%	8,1%	8,1%	8,4%
10	10,9%	8,5%	8,2%	8,7%	8,4%	8,2%	8,6%
11	10,8%	8,7%	8,6%	8,9%	8,5%	8,6%	8,8%
12	10,8%	8,8%	8,6%	8,9%	8,7%	8,5%	8,9%
13	10,5%	8,8%	8,6%	8,9%	8,6%	8,5%	8,8%
14	10,6%	8,9%	8,7%	8,9%	8,7%	8,6%	8,9%
15	10,6%	9,2%	9,0%	9,2%	9,0%	8,9%	9,3%
16	10,3%	9,0%	9,0%	9,0%	8,8%	9,0%	9,3%
17	10,2%	9,1%	9,1%	9,0%	8,9%	8,9%	9,2%
18	10,2%	9,4%	9,4%	9,1%	9,1%	9,3%	9,6%
19	10,4%	9,7%	9,8%	9,5%	9,5%	9,6%	9,9%
20	10,3%	10,1%	10,1%	9,7%	9,7%	10,0%	10,2%
Totales	10,5%	9,1%	9,0%	9,0%	8,9%	9,0%	9,2%
Gini	0,3281	0,3222	0,3214	0,3233	0,3224	0,3221	0,3223

Fuente: EPF del BCV y cálculos propios.

La eliminación de las exenciones en los alimentos (exceptuando leche, frutas y vegetales) tendría un impacto significativo en el consumo de la población de menores recursos, ya que la tasa efectiva del IVA para el primer ventil sería mayor que la correspondiente al último ventil. De hecho, las tasas efectivas se igualarían significativamente y, en consecuencia, el Cuasi-Gini del impuesto se incrementaría. Ese fue justamente el sentido que tuvo la reforma del año 2002 comentada anteriormente. Caso similar ocurriría con el transporte público y los servicios de electricidad, gas y agua. Por el contrario, la tendencia sería en sentido opuesto con la eliminación de las exoneraciones a los combustibles para uso particular, los servicios médicos y de educación privados, ya que la gran mayoría de la población acude a los servicios públicos en esas actividades, quizás con la excepción de la educación superior, tal como se menciona en el capítulo correspondiente al gasto público de este estudio. Estos resultados muestran que la recaudación del IVA podría mejorar con la eliminación de las exoneraciones, pero sus impactos en términos de equidad son diferenciados, siendo el resultado óptimo obviamente, una mejora en la recaudación de este impuesto, a la par que una mejora en su progresividad, al menos desde un punto de vista de equilibrio parcial.

El comentario anterior es aún más pertinente por cuanto la productividad fiscal del IVA en Venezuela ha sido extraordinariamente baja, como puede observarse en el Cuadro 18. Con excepción del año 2004, ésta nunca ha sido superior al 30%. Si se asume que los esfuerzos de recaudación se concentran por igual sobre todos los sectores o actividades productoras de bienes y servicios gravados, un aumento en la productividad fiscal del impuesto mejoraría sus impactos progresivos, dando por descontado que la estructura entre bienes gravados y exentos se orienta en el sentido de progresividad mencionado en el párrafo anterior y para lo cual todavía hay espacio en Venezuela.

Cuadro 18
Productividad del impuesto al valor agregado
Alicuotas (%)

Años	Recaudación Millones de Bs.	% del PIB	Tasa	Productividad
1993	33.186	0,6%	10,00%	6,08%
1994	176.441	2,0%	12,50%	16,27%
1995	431.020	3,1%	14,25%	22,10%
1996	1.063.571	3,6%	16,50%	21,90%
1997	1.863.699	4,3%	16,50%	26,06%
1998	2.247.868	4,3%	16,00%	26,77%
1999	2.989.044	4,8%	15,50%	30,82%
2000	3.271.569	4,0%	14,50%	27,36%
2001	3.729.013	4,1%	15,00%	27,22%
2002	4.515.559	4,1%	16,50%	24,70%
2003	6.452.448	4,7%	16,00%	29,30%
2004(*)	13.010.588	6,2%	14,75%	42,05%

(*) Promedio de las dos tasas vigentes en el año 2004.

Fuente: SENIAT y BCV.

5. IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE OTROS IMPUESTOS

En este capítulo se analiza el impacto distributivo del impuesto a la renta (ISLR) de las personas naturales, el impuesto al consumo de cigarrillos (ICC), el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas (ICBA) y el impuesto al débito bancario (IDB). Con excepción del IDB, los otros impuestos tienen una capacidad de recaudación sumamente baja en Venezuela, aunque algunos de ellos pueden tener impactos distributivos importantes. En el caso del IDB, su capacidad de recaudación es importante, ya que representa el impuesto no petrolero más importante después del IVA y del ISLR (incluyendo a las personas naturales y jurídicas) a la tasa actual de 0,50%. Sin embargo, cuando se ha establecido en otras oportunidades a una tasa entre 0,75% y 1%, la recaudación de este impuesto ha superado a la del ISLR. Sus efectos en términos de equidad y de eficiencia económica pueden ser considerables, como se menciona más abajo en el análisis correspondiente. Aun cuando no es fácil determinar sobre quién recae el impuesto por la precaria definición económica de su base imponible, su efecto puede ser trasladado por las empresas al ISLR y, en consecuencia, afectar la recaudación de este último, lo cual deja que, en última instancia, su incidencia tributaria neta recaiga sobre las personas naturales o las empresas con baja o nula capacidad de generación de renta neta gravable y; consecuentemente, tenga impactos económicos y distributivos pocos deseables. Es por ello que en este trabajo se intenta hacer una primera exploración sobre sus potenciales impactos distributivos.

5.1. El impuesto a la renta de las personas naturales

La recaudación del impuesto a la renta correspondiente a personas naturales en Venezuela muestra una tendencia decreciente durante los últimos veinte años. A partir del año 1989 y hasta el año 2003 no logró superar el 0,3% del PIB, para el año 2004 muestra una leve recuperación, representando el 0,5% del PIB. La recaudación promedio por contribuyente en el período muestra una caída real significativa, con excepción del año 2004, en el cual se incrementa de manera extraordinaria en 155%.

Cuadro 19
Recaudación promedio del impuesto a la renta por contribuyente Persona Natural

Años	Número de Contribuyentes	Recaudación		Recaudación por Contribuyente Bs. de 1984	% del PIB
		MM Bs. Corrientes	MM de Bs. de 1984		
1986	656.956	3.966	3.192	4.859	0,8%
1987	730.650	4.266	2.680	3.667	0,6%
1988	788.677	3.759	1.824	2.312	0,4%
1989	996.422	3.520	926	929	0,2%
1990	1.342.373	3.832	717	534	0,2%
1991	1.073.338	5.474	763	711	0,2%
1992	335.595	4.171	442	1.318	0,1%
1993	306.355	8.132	624	2.037	0,1%
1994	460.125	19.579	934	2.031	0,2%
1995	488.073	32.855	981	2.009	0,2%
1996	516.020	48.883	730	1.414	0,2%
1997	532.566	81.457	811	1.522	0,2%
1998	508.336	118.342	867	1.706	0,2%
1999	529.484	125.045	742	1.401	0,2%
2000	546.690	179.204	915	1.673	0,2%
2001	594.804	241.751	1.096	1.843	0,3%
2002	570.854	294.155	1.090	1.909	0,3%
2003	567.343	316.397	894	1.576	0,2%
2004	596.329	1.032.205	2.397	4.019	0,5%

Fuente: García, Rodríguez, Salvato. Ingresos Fiscales y Tributación No Petrolera. UCAB. Temas de Coyuntura 33/1996. SENIAT; ONAPRE.
 SENIAT: Gerencia de Recaudación, División de Registro y Cuentas Corrientes.
 Número de contribuyentes estimado para 1995.

Este comportamiento obedece a distintas razones, entre las cuales las más importantes son: la estructura del mercado laboral, en el cual prevalece el trabajo informal; la caída de los salarios reales en el período y la inflación que ha generado una reducción significativa de la base imponible como consecuencia de que la base mínima para tributar, los desgravámenes y las rebajas personales se establecen en la ley en unidades tributarias, las cuales se ajustan por la tasa de inflación del año inmediato anterior. Adicionalmente, las fallas en el funcionamiento de la administración tributaria y la implantación del IVA en el año 1993, el cual constituye un impuesto más fácil de recaudar, favorecieron el deterioro de la recaudación de este impuesto.

Cuadro 20
Evolución de la Unidad Tributaria
En Bolívares

Año	Monto	% Crec. Anual	Desgravamen Único PN (En U.T)
1994	1.000		750
1995	1.700	70,0%	750
1996	2.700	58,8%	750
1997	5.400	100,0%	750
1998	7.400	37,0%	750
1999	9.600	29,7%	774
2000	11.600	20,8%	774
2001	13.200	13,8%	774
2002	14.800	12,1%	774
2003	19.400	31,1%	774
2004	24.700	27,3%	774
2005	29.400	19,0%	774

Fuente: SENIAT. Cálculos propios.

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, en el período 1994-2005 la unidad tributaria se incrementó en 2.840%. Por su parte, las escalas de enriquecimiento gravable y tarifas aplicadas han tenido dos modificaciones en el período evaluado. La primera ocurrió en 1991 y la

segunda en 1994, la cual se ha mantenido constante a pesar de los cambios que se han hecho a la ley de este impuesto, con la única excepción de la modificación en el desgravamen único para la determinación del enriquecimiento neto gravable de las personas naturales, el cual se incrementó de manera apreciable en 1999.

Cuadro 21
Impuesto a la Renta
Escalas de enriquecimiento gravable y tarifas aplicadas
Ley de ISLR 1991, 1994, 1999, 2001

LEY DE 1991			LEYES DE 1994, 1999, 2001		
ESCALAS (En Bs.)		TASA (%)	ESCALAS (En U.T)*		TASA (%)
1,00	300.000,00	0,0%		1.000,00	6,0%
300.001,00	1.000.000,00	10,0%	1.000,00	1.500,00	9,0%
1.000.001,00	1.500.000,00	12,5%	1.500,00	2.000,00	12,0%
1.500.001,00	2.000.000,00	15,0%	2.000,00	2.500,00	16,0%
2.000.001,00	2.500.000,00	18,0%	2.500,00	3.000,00	20,0%
2.500.001,00	3.375.000,00	21,5%	3.000,00	4.000,00	24,0%
3.375.001,00	4.250.000,00	25,5%	4.000,00	6.000,00	29,0%
Mayor de	4.250.000,00	30,0%	Mayor de	6.000,00	34,0%
			Desgravamen Único		
			1994 a 1998: 750 U.T. 1999 a la fecha: 774 U.T.		

* Unidades Tributarias

Para medir el impacto distributivo de este impuesto se partió de la estructura del consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1997-1998. Al efecto, se estimó para el año 1997 la base imponible y el impuesto a la renta para cada ventíl de ingreso de la población, con base a la población ocupada, su ingreso per cápita, el desgravamen único, las rebajas familiares y la aplicación de la tarifa vigente. Se efectuaron estimaciones en base a los ingresos totales, los ingresos monetarios y los ingresos por trabajo. Para los años 2000 y 2003, las estimaciones se realizaron con base en los ingresos del trabajo, debido a que la estructura del ingreso por ventiles para dichos años se determinó en función a la distribución del ingreso por trabajo de la Encuesta de Hogares.

Las estimaciones dieron como resultado que, para los tres años evaluados, el ISLR pagado corresponde al ventíl 20, ya que al resto de los ventiles no les correspondió pagar el impuesto, a excepción de la estimación efectuada con base en los ingresos totales del año 1997, que incluye ingresos del trabajo, ingreso de capital y transferencias en dinero, la cual dio como resultado que el 12,5% del impuesto le correspondía pagarlo a los ocupados del ventíl 19 y el 87,5% a los correspondientes al ventíl 20. El número de contribuyentes y la recaudación efectiva del año 1997 en los tres escenarios de base imponible, resultaron inferiores al monto de recaudación potencial estimado. Por el contrario, en los años 2000 y 2003 la recaudación efectiva superó significativamente a la recaudación estimada, no así el número de contribuyentes, lo cual obedece a que dichas estimaciones se realizaron con base en los ingresos por concepto de trabajo, poniendo en evidencia que la recaudación del ISLR de personas naturales corresponde en gran medida a rentas distintas a las provenientes de trabajo en relación de dependencia, tales como honorarios de profesionales en libre ejercicio de la profesión y a rentas de capital, las cuales se concentran casi totalmente en los dos últimos ventiles de población de mayores ingresos. A continuación, se inserta un cuadro resumen con los resultados obtenidos.

Cuadro 22.A
Estimación del ISLR
Personas Naturales. Impacto Distributivo

Años	Bases de cálculo	Base Imponible	Ventiles que pagan ISLR	% de Recaudación	Ventiles Exentos	Contribuyentes Potenciales*	Recaudación Estimada UT	Contribuyentes Reales	Recaudación Real UT
1997	Bs. 5400 por UT	Ingresos Totales	19	12,50%	1 al 18	1.173.979	62.000.524,0	532.566	15.084.659
	DU: 750 UT		20	87,50%					
	RP: 10 UT	Ingresos Monetarios	20	100%	1 al 19	609.878	26.752.629,9	532.566	15.084.659
		Ingresos del Trabajo	20	100%	1 al 19	609.878	20.530.237,6	532.566	15.084.659
2000	Bs. 11.600 por UT DU: 774 UT RP: 10 UT	Ingresos del Trabajo	20	100%	1 al 19	801.082	5.809.624,0	546.690	15.448.598
2003	Bs. 19.400 por UT DU: 774 UT RP: 10 UT	Ingresos del Trabajo	20	100%	1 al 19	763.739	6.784.552,9	567.343	16.309.100

BCV: Encuesta de Presupuestos Familiares 1997 y SENIAT.

Cálculos propios.

* Corresponde a personas ocupadas en el ventil.

Cuadro 22.B

IMPUESTO A LA RENTA DECILES	Tasa Efectiva ISLR/ Ingreso Total	Recaudación del ISLR	Distribución del Ingreso sin el ISLR	Distribución del Ingreso con el ISLR
	(En porcentajes)			
1	0,0%	0,00%	1,24%	1,24%
2	0,0%	0,00%	2,58%	2,59%
3	0,0%	0,00%	3,39%	3,40%
4	0,0%	0,00%	4,47%	4,49%
5	0,0%	0,00%	5,26%	5,28%
6	0,0%	0,00%	6,83%	6,86%
7	0,0%	0,00%	8,10%	8,13%
8	0,0%	0,00%	11,04%	11,09%
9	0,0%	0,00%	15,17%	15,23%
10	1,0%	100,00%	41,92%	41,68%
Total	0,4%	100,00%	100,00%	100,00%
VALORES				
Gini del Ingreso antes del ISLR	0,423			
Gini del Ingreso después del ISLR	0,421			
Cuasi-Gini del ISLR	0,840			
Kakwani	0,418			

Fuente: BCV, SENIAT y cálculos propios.

Los resultados anteriores demuestran la progresividad de este impuesto, ya que el Cuasi-Gini del impuesto es mayor que el Gini del ingreso antes del ISLR y, en consecuencia, el índice de Kakwani es positivo. Igualmente, estos resultados también ponen de manifiesto las dificultades para incrementar la recaudación de este impuesto, sin un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo que se modifique la estructura del mercado laboral en el país y, en consecuencia, la distribución del ingreso.

5.2. Impuesto al débito bancario

Este impuesto se implantó en Venezuela por primera vez en el año 1994. El mismo consistió en la aplicación de una tasa del 0,75% sobre todas las transacciones financieras realizadas por las personas naturales y jurídicas sobre sus cuentas mantenidas en el sistema financiero. Sin embargo, en las publicaciones oficiales no aparecen registros de la recaudación correspondiente a los años 1994 y 1995. A partir del año 1999 se implanta nuevamente el impuesto que se ha mantenido vigente hasta la fecha, a excepción del año 2001.

Durante su vigencia ha tenido cambios sucesivos en la tasa, la cual se ha establecido en proporciones que van desde 0,50% hasta el 1% sobre los movimientos de las cuentas bancarias, a partir de movilizaciones de fondos superiores a 32 unidades tributarias hasta el mes de marzo del año 2004 y de 40 unidades tributarias en la ley vigente, tal como se refleja en el Cuadro 23 inserto a continuación.

Cuadro 23
Impuesto al débito bancario

Año	Tasa %	Monto Exento Personas Naturales	Fecha de vigencia	Publicación
1999	0,50%	32 unidades tributarias	05/1999 al 06/2000	Gaceta Oficial No. 36.693 de fecha 04/5/1999
2002	0,75%	32 unidades tributarias	02/2002 a 8/2002	Gaceta Oficial No. 37.401 de fecha 11/03/2002
	1,00%	32 unidades tributarias	01/08/2002 a 03/2003	Gaceta Oficial No. 5.599 Extraordinario.21/8/2002
2003	1,00%	32 unidades tributarias	03/2003 al 30/06/2003	Gaceta Oficial No. 37.650 de fecha 4/3/2003
2003-2004	0,75%	32 unidades tributarias	01/07/2003 al 31/12/2003	Gaceta Oficial No. 37.650 de fecha 4/3/2003
2004	0,50%	32 unidades tributarias	01/01/2004 al 12/03/2004	Gaceta Oficial No. 37.650 de fecha 4/3/2003
2004-2005	0,50%	40 unidades tributarias	hasta 31/12/2005	Gaceta Oficial No. 38.088 de fecha 16/12/2004

Fuente: Página WEB SENIAT.

La recaudación del IDB llegó a representar en el año 2003 el 1,4% del PIB, lo que equivale a 700% de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas naturales correspondiente al mismo año.

Existen dificultades para medir el impacto distributivo de este impuesto, debido a que no se dispone de información de los movimientos financieros de la población por ventiles de ingreso. Sin embargo, se hicieron estimaciones a partir de la estructura del ingreso total, de los ingresos al trabajo y del consumo, partiendo de la estructura del consumo de la EPF de 1997. Al efecto, se estimó para el año 2003 la base imponible y el impuesto al débito bancario para cada ventil de ingreso de la población, con base a la población ocupada, su ingreso per cápita, la equivalencia del ingreso en salario mínimo y en unidades tributarias, el monto exento de las transacciones financieras mensuales y la aplicación de la tarifa vigente. Es preciso destacar que, en nuestra opinión, la estimación en base al consumo es la más apropiada, debido a que es de suponer que las transacciones financieras y movimientos bancarios se destinan, en su mayor proporción, a la adquisición de bienes y servicios. Por otra parte, buena parte de las transacciones financieras están exentas del pago de este impuesto. En tal sentido, a las cifras de consumo por ventil se les dedujo el monto estimado del bono de alimentación que deben pagar las empresas a sus trabajadores, por cuanto si bien dichos bonos (cesta ticket) se utilizan para comprar bienes y servicios, los mismos no pagan este impuesto.

Los resultados obtenidos podrían interpretarse como un indicio de progresividad en el impuesto, por cuanto el mismo grava las transacciones de la población ubicada en los cuatro niveles más altos de ingresos, representando el impuesto estimado para los ventiles 19 y 20 el 73,4% de la recaudación calculada en base al ingreso total y el 67,8% de la recaudación estimada en base al consumo total. Otro aspecto a destacar es la significativa diferencia existente entre la recaudación estimada sobre la base del nivel de consumo per cápita de la población y la recaudación efectiva, lo cual independientemente de las debilidades de la base de cálculo utilizada, responde a que la mayor proporción de la recaudación de este impuesto se genera a partir de la actividad transaccional de las empresas que se canalizan a través del sistema bancario, las cuales sin duda alguna transfieren el impuesto al precio de los productos y, por consiguiente, a los consumidores (Ver Cuadro 24).

También es preciso mencionar que las empresas pueden imputar el monto pagado por este tributo como costo en la determinación de la renta neta gravable del ISLR. En tal sentido, la facilidad de recaudación de este impuesto, que luego es descontado de la renta gravable para la determinación del monto a pagar del ISLR, implica una traslación de la base imponible del

IDB al ISLR. Ello puede explicar, en buena medida, junto a otros factores, la disminución sostenida de la capacidad de recaudación del ISLR de personas jurídicas en años recientes. Igualmente, como fue mencionado en líneas anteriores, esta circunstancia también implica que las personas naturales gravadas por este tributo y, sobre todo, las empresas que no generan una renta gravable suficientemente elevada como para poder imputar el pago del IDB y, en consecuencia, reducir el monto a pagar del ISLR, terminan soportando en mayor medida la carga tributaria que representa este impuesto, todo lo cual puede tener fuertes implicaciones en términos de eficiencia económica y equidad fiscal. Sin embargo, con la información pública disponible, no es posible determinar estos efectos.

Cuadro 24.A
Estimación del IDB 2003. Impacto distributivo

Base de Cálculo	Base Imponible	Ventiles que pagan IDB	% de Recaudación	Ventiles Excentos	Recaudación Estimada Bs.	Recaudación Real Bs.
Bs. 19.400 por UT	Ingresos Totales	17	11,9%	1 al 16	320.725.584.226,5	1.982.494.000.000
Monto excento persona natural: 32 UT		18	14,6%			
Bono de Alimentación: Bs.4.850 diario a todos		19	23,8%			
los trabajadores con salario inferior a 2 salarios Mínimos		20	49,7%			
Salario Mínimo: Bs. 247.104	Ingresos del Trabajo	18	16,6%	1 al 17	256.171.806.099	
Tasa del Impuesto: 1% 6 meses y 0,75% 6 meses.		19	27,0%			
Estructura del Ingreso total de Hogares por ventiles (EPF 97-98)		20	56,4%			
Estructura del Ingreso del trabajo de Hogares por ventiles (EH)	Consumo menos bono	17	14,5%	1 al 16	303.749.266.518	
Estructura del Consumo de Hogares por ventiles (EPF 97-98)	de alimentación	18	17,7%			
Estructura Población Ocupada (EPF 97-98)		19	23,5%			
Población Ocupada 2003 (INE)		20	44,3%			

Fuente: BCV: Encuesta de Presupuestos Familiares 1997, Encuesta Hogares 2003 y SENIAT.

Cálculos propios.

Cuadro 24.B

IMPUESTO AL DÉBITO BANCARIO	Tasa Efectiva IDB/ Ingreso Total	Recaudación del IDB	Distribución del Ingreso sin el IDB	Distribución del Ingreso más IDB
DECILES	(En porcentajes)			
1	0,00%	0,00%	2,14%	1,25%
2	0,00%	0,00%	3,51%	2,59%
3	0,00%	0,00%	4,79%	3,41%
4	0,00%	0,00%	5,82%	4,49%
5	0,00%	0,00%	6,38%	5,28%
6	0,00%	0,00%	7,67%	6,86%
7	0,00%	0,00%	9,04%	8,14%
8	0,00%	0,00%	12,25%	11,10%
9	0,88%	32,19%	15,58%	15,11%
10	0,88%	67,81%	32,82%	41,77%
Total	0,42%	100,00%	100,00%	100,00%
VALORES				
Gini del Consumo antes del IDB	0,321			
Gini del Consumo después del IDB	0,383			
Cuasi-Gini del IDB	0,745			
Kakwani	0,424			

Fuente: BCV, SENIAT y cálculos propios.

5.3. Impuesto al consumo de bebidas alcohólicas

El impuesto a las bebidas alcohólicas es una combinación de una tasa ad-valorem y una tasa específica, la cual depende del contenido alcohólico de las bebidas. Las tasas difieren entre las bebidas de origen nacional y las bebidas de origen importado. Durante el período 1994-2004 la recaudación de este impuesto no ha superado el 0,2% del PIB y es considerado un impuesto sumamente complejo, cuyo marco legal permaneció sin cambios por muchos años (SENIAT

2002). Esta ley fue modificada a mediados del año 2005, pero el análisis de dicha reforma escapa del alcance de este trabajo.

De acuerdo con las cifras oficiales de oferta y utilización del BCV y cálculos propios, la tasa efectiva de impuestos sobre bebidas alcohólicas (impuesto sobre licores, IVA y derechos de importación) en el período 1997-2003 ha mantenido un promedio del 15%, lo que demuestra la poca efectividad de la recaudación del impuesto sobre licores, tal como se refleja en el Cuadro 25 inserto a continuación:

Cuadro 25
Tasas efectivas del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas
Millones de Bs. y porcentajes

Años	Oferta Total (Precio de Comprador)	Márgenes de Distribución	Derechos de Importación	Impuestos netos a los Productos exc. IVA	Tasa Efectiva Impuesto Licores	Impuestos tipo IVA	Oferta Total Márgenes de Distribución	Impuestos y Derechos de Importación	Tasa efectiva de Impuestos sobre oferta
1997	866.585	174.096	13.129	64.741	7,5%	51.174	692.489	129.044	14,9%
1998	1.132.830	230.096	20.445	89.133	7,9%	64.674	902.734	174.252	15,4%
1999	1.244.402	254.241	23.749	106.682	8,6%	68.761	990.161	199.192	16,0%
2000	1.537.880	311.863	24.871	116.481	7,6%	75.078	1.226.017	216.430	14,1%
2001	1.865.244	369.188	30.632	141.547	7,6%	95.809	1.496.056	267.988	14,4%
2002	2.216.974	413.862	34.743	149.821	6,8%	118.655	1.803.112	303.219	13,7%
2003	2.891.952	519.881	33.226	240.666	8,3%	176.212	2.372.071	450.104	15,6%

Fuente: BCV Cuadro III.1 Balance de Oferta y Utilización. Cálculos propios.

A los fines de evaluar el impacto en el consumo de los hogares agrupados por ventiles de ingresos per cápita, se estimó la estructura del consumo de estos bienes por ventiles a partir de la EPF del BCV y se estimaron los pagos efectivos del impuesto en función de esas estructuras de consumo y de los montos de recaudación reportados por el SENIAT. En consecuencia, se estimaron los Cuasi-Gini del impuesto sobre estos productos para el período 1997-2003, obteniéndose como resultado que se trata de un impuesto altamente regresivo, ya que los Cuasi-Ginis resultaron menores que los Ginis del consumo general e, inclusive, ligeramente menores que los Ginis del consumo de estos productos. En consecuencia, el índice de Kakwani arrojó resultados de signos negativos para los años analizados.

Cuadro 26
Consumo de los Hogares Bebidas Alcohólicas
Coefficiente de Gini

Año	Coefficiente de Gini
1997	0,2664
1998	0,2974
1999	0,2860
2000	0,2859
2001	0,2902
2002	0,2944
2003	0,2903

Fuente: BCV Encuesta de Presupuestos Familiares.
Cálculos propios.

Cuadro 27.A

Estructura del consumo de bebidas alcohólicas

Ventiles	Estructura %	% Acumulado de Consumo
1	0,66%	0,66%
2	1,25%	1,91%
3	1,04%	2,94%
4	2,11%	5,06%
5	2,17%	7,22%
6	1,92%	9,14%
7	2,71%	11,85%
8	3,59%	15,44%
9	4,01%	19,45%
10	4,18%	23,63%
11	4,66%	28,29%
12	5,78%	34,08%
13	4,72%	38,79%
14	4,69%	43,48%
15	5,04%	48,52%
16	7,34%	55,86%
17	8,64%	64,50%
18	6,87%	71,37%
19	10,88%	82,26%
20	17,74%	100,00%
Total	100,00%	

Fuente: BCV. Encuesta de Presupuestos Familiares.
Cálculos propios.

Cuadro 27.B

Impuesto sobre Consumo de Bebidas Alcohólicas	Tasa Efectiva/Consumo Total	Recaudación impuesto por deciles
	En Porcentajes	
DECILES		
1	0,6%	1,9%
2	0,6%	3,1%
3	0,5%	4,1%
4	0,7%	6,3%
5	0,8%	8,2%
6	0,9%	10,4%
7	0,7%	9,4%
8	0,6%	12,4%
9	0,6%	15,5%
10	0,5%	28,6%
Total	0,6%	100,0%
VALORES		
Gini del Consumo antes del Impuesto	0,321	
Cuasi-Gini del Impuesto	0,288	
Kakwani	-0,033	

Fuente: BCV, SENIAT y cálculos propios.

5.4. Impuesto al consumo de cigarrillos

El impuesto sobre cigarrillos y manufacturas de tabaco tiene su fundamento legal en la ley de igual nombre promulgada en 1978. El mismo constituye un impuesto sobre la producción equivalente al 50% del precio de venta al público que el Ejecutivo Nacional está facultado para aumentar hasta el 60%. Adicionalmente, estos productos están gravados por el IVA sobre el precio de fábrica del producto (excluido el impuesto ad-valórem), razón por la cual el precio pagado por el consumidor está constituido por el precio de fábrica, el impuesto ad-valórem y el IVA sobre el precio de fábrica, con lo cual se evita la acumulación de un impuesto sobre otro

(SENIAT 2002). Durante el período 1994-2004 la recaudación de este impuesto ha representado en promedio el 0,3% del PIB, mostrando estabilidad en todo el período, fundamentalmente a partir del año 2000.

De acuerdo con las cifras oficiales de Oferta y Utilización del BCV y cálculos propios, la tasa efectiva de impuestos sobre cigarrillos (impuesto sobre cigarrillos, IVA y derechos de importación) en el período 1997-2003 ha mantenido un promedio del 47,4%, con tendencia creciente, llegando a representar en el año 2003 el 53,3%, tal como se refleja en el Cuadro 28.

Cuadro 28
Tasas efectivas del impuesto sobre tabaco y cigarrillos
Millones de Bs. y porcentajes

Años	Oferta Total (Precio de Comprador)	Márgenes de Distribución	Derechos de Importación	Impuestos netos a los Productos exc. IVA	Impuestos tipo IVA	Oferta Total - Márgenes de Distribución	Impuestos y Derechos de Importación	Tasa efectiva de Impuesto sobre oferta
1997	289.477	21.749	1.270	87.328	32.721	267.728	121.319	41,9%
1998	433.306	31.204	140	123.600	41.478	402.102	165.218	38,1%
1999	506.637	31.700	135	185.651	52.390	474.937	238.176	47,0%
2000	556.491	33.515	181	222.495	53.282	522.976	275.958	49,6%
2001	611.968	35.582	230	252.971	59.690	576.386	312.891	51,1%
2002	708.757	39.955	560	276.615	81.489	668.802	358.664	50,6%
2003	890.611	48.369	1.758	372.812	100.207	842.242	474.777	53,3%

Fuente: BCV Cuadro III.1 Balance de Oferta y Utilización. Cálculos propios.

Al igual que en el caso del impuesto sobre las bebidas alcohólicas, a partir de las estructuras del consumo por ventiles de ingreso per cápita de la EPF y de las cifras de recaudación del SENIAT, se estimaron las estructuras de consumo por ventiles de ingreso de estos productos y el impuesto pagado por cada ventil. En consecuencia, se procedió a estimar el Cuasi-Gini de este impuesto, el cual también resultó ser un impuesto altamente regresivo, ya que los Cuasi-Ginis resultaron menores que los Ginis del consumo general e, inclusive, ligeramente menores que los Ginis del consumo de estos productos. En consecuencia, el índice de Kakwani arrojó resultados de signos negativos para los años analizados.

Es posible que la eliminación de estos dos impuestos (bebidas alcohólicas y tabaco y cigarrillos) tenga impactos positivos en términos de equidad, al mismo tiempo que la pérdida de recaudación sería muy pequeña. En el caso particular de las bebidas alcohólicas, como fue mencionado, se trata de un impuesto complejo en su determinación y recaudación, sobre todo para la producción nacional, razón por la cual su eficiencia fiscal también pudiese ser sumamente baja, entendiéndose esta última como la relación entre el costo de recaudación de un impuesto y su recaudación efectiva.

Cuadro 29
Consumo de los Hogares en cigarrillos y tabaco. Coeficiente de Gini

Año	Coeficiente de Gini
1997	0,1591
1998	0,1906
1999	0,1793
2000	0,1792
2001	0,1833
2002	0,1873
2003	0,1832

Fuente: BCV Encuesta de Presupuestos Familiares. Cálculos propios.

Cuadro 30.A

Estructura del consumo de tabaco y cigarrillos

Ventiles	Estructura %	% Acumulado de Consumo
1	1,10%	1,10%
2	2,53%	3,63%
3	1,94%	5,57%
4	2,48%	8,05%
5	3,41%	11,46%
6	3,11%	14,58%
7	3,90%	18,48%
8	4,36%	22,83%
9	4,26%	27,09%
10	4,30%	31,39%
11	3,52%	34,91%
12	5,11%	40,02%
13	4,63%	44,65%
14	5,22%	49,87%
15	6,04%	55,91%
16	7,39%	63,30%
17	7,31%	70,60%
18	7,69%	78,29%
19	9,20%	87,49%
20	12,51%	100,00%
Total	100,00%	

Fuente: BCV Encuesta de Presupuestos Familiares.
Cálculos propios.

Cuadro 30.B

Impuesto sobre Productos de Tabaco DECILES	Tasa Efectiva/ Consumo Total	Recaudación impuesto por deciles
	En Porcentajes	
1	1,1%	3,6%
2	0,8%	4,4%
3	0,9%	6,5%
4	0,9%	8,3%
5	0,9%	8,6%
6	0,7%	8,6%
7	0,7%	9,8%
8	0,7%	13,4%
9	0,6%	15,0%
10	0,4%	21,7%
Total	0,7%	100,0%
VALORES		
Gini del Consumo antes del Impuesto	0,321	
Cuasi-Gini del Impuesto	0,181	
Kakwani	-0,140	

Fuente: BCV, SENIAT y cálculos propios.

6. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL SUBSIDIO IMPLÍCITO A LOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO

Como fue mencionado en la introducción de este trabajo, en Venezuela se venden los combustibles derivados del petróleo muy por debajo de su costo de oportunidad de exportación y, con frecuencia, por debajo del costo de producción y distribución, particularmente en el caso de la gasolina. En consecuencia, existe un subsidio implícito en el precio de estos productos, representado por el ingreso que sacrifica el sector público y al cual pudiese dar otro destino, con impactos distributivos mucho más equitativos y eficientes. Este subsidio se concentra en mayor medida en la gasolina y se reparte proporcionalmente entre el transporte particular en vehículos, el transporte de pasajeros y el transporte de carga de bienes. En este sentido, el resultado obtenido en este trabajo difiere del resultado obtenido previamente en otros estudios, en los cuales el subsidio se concentró mayormente en el transporte en vehículos particulares (Rigobón, 1991). Ello puede ser el resultado del uso con mayor intensidad del transporte público, como resultado de la disminución del ingreso real per cápita promedio de la población en años más recientes.

Para este cálculo se utilizó la información disponible con respecto al año 2001 sobre el costo de producción, transporte y distribución de los combustibles derivados del petróleo en el surtidor de esos productos, incluyendo el margen de la cadena de comercialización. Dicho costo se comparó con el precio de exportación FOB libre de impuestos y gastos de transporte de esos productos en la costa del Golfo de México, donde se concentra buena parte del destino de las exportaciones de Venezuela a EEUU; el cual, a su vez, representa cerca de la mitad de las exportaciones venezolanas de hidrocarburos. Esta información se obtuvo de la Agencia de Información de Energía del Departamento de Energía de dicho país. El análisis se concentró en la gasolina, el diesel y el LPG, por ser éstos los tres productos que tienen mayor importancia (86%) en el consumo interno de productos del petróleo.

El Cuadro 31 muestra la información de costos de producción y distribución, precios de exportación, volumen del consumo interno y el valor del subsidio implícito para el año 2001. El monto del subsidio implícito en los tres productos mencionados alcanzó, para dicho año, el equivalente a 1,9% del PIB. El mismo se concentra en el uso de la gasolina, ya que este rubro representa la mayor proporción del mercado interno de productos derivados del petróleo, siendo cerca del 60% del total. Cabe destacar que los precios del mercado interno se encuentran congelados desde mediados de 1996. El subsidio estimado por esta metodología resultó considerablemente sensible a la tasa de cambio del bolívar con el dólar americano, ya que una depreciación de la moneda equivale a una disminución del precio en dólares en el

mercado interno de esos productos. Obviamente, el subsidio también resulta fuertemente volátil, en virtud de las fuertes oscilaciones del precio internacional de los derivados del crudo. Es por ello que se debe tener sumo cuidado cuando se compara la magnitud del subsidio de este estudio con los obtenidos en otros análisis, ya que los precios internacionales y la tasa de cambio del bolívar para otros años pueden arrojar resultados sensiblemente diferentes. Cabe igualmente destacar que al haber tenido que utilizar los datos sobre costos de producción y distribución del año 2001 del mercado interno para poder hacer este análisis, se pudo haber subestimado en cierto modo la magnitud del subsidio, ya que los precios internacionales del crudo y sus derivados acusaron una fuerte disminución en los últimos cuatro meses de ese año, a raíz de los ataques terroristas en la ciudad de Nueva York en el mes de setiembre de dicho año. La disminución de los precios internacionales del crudo por esa razón se extendió por un período aproximado de seis meses.

Como fue mencionado anteriormente, cerca de un 60% del subsidio se concentra en el consumo de la gasolina y cerca de un 35% en el consumo del diesel, lo cual representa un 96% del monto estimado del subsidio. La distribución del subsidio se calculó también por destino del uso final de los combustibles entre el transporte en vehículos particulares, el transporte de pasajeros y el transporte de carga. El primero representa el subsidio directo al consumidor y los otros dos representan el subsidio indirecto al transporte de servicio público de pasajeros y al transporte de carga.

Cuadro 31

Mercado Interno de Gasolina	Bs./Litro	US\$/Ltr	US\$/litr	US\$/galón	US\$/galón
Estructura de Costo en 2201					
Producción, Refinación, Transporte y Almacenamiento	64,80	0,09	8,94	33,85	0,34
Margen Cadena de Comerc.	23,20	0,03	3,20	12,12	0,12
Sub-Total Costo sin Impuesto	88,00	0,12	12,15	45,98	0,46
Impuesto al Consumo	22,10	0,03	3,05	11,55	0,12
Total Costo PDVSA con impuesto	110,10	0,15	15,20	57,52	0,58
Pérdida para PDVSA sin Impuesto	4,50	0,01	0,62	2,35	0,02
Pérdida para PDVSA con Impuesto	26,60	0,04	3,67	13,90	0,14
Tasa de Impuesto al Consumo	34%				
Precio de Venta mercado interno					
Gasolina	83,50	0,12	11,53	43,62	0,44
Diesel	48,00	0,07	6,63	25,08	0,25
LPG	116,00	0,16	16,01	60,60	0,61
Precio de Exportación FOB					
Gasolina	163,40	0,23	22,55	85,37	0,85
Diesel	151,40	0,21	20,90	79,10	0,79
LPG	133,03	0,18	18,36	69,50	0,70
Costo de Producción y Distribución					
Mercado Interno (Costo en el surtidor)					
Gasolina	88,00	0,12	12,15	45,98	0,46
Diesel	45,54	0,06	6,29	23,79	0,24
LPG	110,06	0,15	15,19	57,50	0,57
Subsidio implícito por unidad					
Gasolina	79,90	0,11	11,03	41,75	0,42
Diesel	103,40	0,14	14,27	54,02	0,54
LPG	17,03	0,02	2,35	8,90	0,09
Volumen de Consumo Interno					
	MBD	MGD	MLT		
Gasolina	229,00	9.618,00	36.182,00		
Diesel	99,00	4.158,00	15.642,00		
LPG	66,00	2.772,00	10.428,00		
Monto del subsidio anual					
	MMBs.	MMUS\$	% del PIB		
Gasolina	1.055.232	1.456,56	1,16%		
Diesel	590.355	814,88	0,65%		
LPG	64.808	89,46	0,07%		
Total Subsidio Productos Derivados del Petróleo	1.710.395	2.361	1,87%		

Fuente: PDVSA, BCV, POPE, EIA-DOE y cálculos propios.

Los cuadros 32 y 33 muestran la distribución del subsidio por producto y por utilización o destino final de los productos derivados del petróleo. La distribución se pudo realizar en función de las tablas de oferta y utilización por productos del Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales (PRACEM) que elabora y publica el BCV para el período 1997-2003. De manera similar, mediante el uso de la EPF de dicha institución, se determinó el peso que tienen los gastos por transporte en vehículos particulares, en el transporte de pasajeros y en el consumo de bienes. Estos últimos necesitan ser transportados para llegar al consumidor y, en consecuencia, el valor de los mismos incluye de manera indirecta los impactos del subsidio en el transporte de carga. Mediante el uso de la EPF y los cuadros de oferta y utilización por productos, se estimó el costo del transporte de carga en el transporte de bienes incluidos en el consumo final de los hogares en el mercado interno.

Cuadro 32

Distribución del Subsidio por Productos	MMBs.	% del PIB	% del Total
Gasolina	1.055.232	1,16%	61,70%
Directo al Consumidor	527.616	0,58%	30,85%
Indirecto	527.616	0,58%	30,85%
Transporte de pasajeros	385.160	0,42%	22,52%
Transporte de carga	142.456	0,16%	8,33%
Diesel	590.355	0,65%	34,52%
Directo al Consumidor	5.904	0,01%	0,35%
Indirecto	584.451	0,64%	34,17%
Transporte de pasajeros	175.335	0,13%	10,25%
Transporte de carga	409.116	0,51%	23,92%
LPG	64.808	0,07%	3,79%
Directo al Consumidor	13.195	0,01%	0,77%
Indirecto	51.613	0,06%	3,02%
Total Subsidio	1.710.395	1,87%	100,00%

Fuente: PDVSA, BCV, PODE, EIA-DOE y cálculos propios.

Cuadro 33

Distribución del Subsidio por Destino del Uso	MMBs.	% del PIB	% del Total
Directo al Consumidor	546.715	0,60%	32,96%
Transporte de Pasajeros	560.495	0,61%	33,79%
Transporte de Carga	551.572	0,60%	33,25%
Total Subsidio excluido LPG	1.658.782	1,82%	100,00%

Fuente: PDVSA, BCV, PODE, EIA-DOE y cálculos propios.

El Cuadro 34 muestra el impacto del subsidio en el consumo final de los hogares, en función de los tres destinos mencionados anteriormente. Mediante esta metodología se logró detectar el 95% del subsidio entre gasolina y diesel, tanto para el transporte en vehículos particulares, los servicios de transporte de pasajeros y el costo del transporte de carga de los bienes que forman parte del consumo de las familias. Se logró entonces determinar que el 70% del subsidio se destinó al transporte de personas, mientras que el 30% restante se destinó al transporte de bienes. Una vez determinadas estas tres modalidades del destino del subsidio en el consumo final de las familias en el mercado interno, se procedió a determinar la distribución del subsidio por ventiles del gasto de las familias, a partir de la EPF del BCV, con el fin de evaluar los impactos distributivos de este subsidio implícito.

Cuadro 34

Impacto del Subsidio a los Combustibles Derivados del Petróleo	MMBs.	% del PIB	% del Total
Consumo Final de los Hogares en el Mercado Interno 1/	47.751.642	52,29%	100,00%
I.- Impacto en el Consumo de los Hogares en Transporte			
Utilización Equipo Personal de Transporte 2/	1.638.958	1,79%	3,43%
Servicios de Transporte de Pasajeros	4.221.368	4,62%	8,84%
Total Consumo Final en Transporte 1/,2/	5.860.326	6,42%	12,27%
Subsidio al Consumidor/Consumo Uso Equipo Personal Transporte	33,36%		
Subsidio Transporte Pasajero/Consumo Total Servicios de Transporte	13,28%		
1.1.- Total Subsidio al Transporte Personal y de Pasajeros	1.107.210	1,21%	2,32%
2.- Impacto en el Transporte de Carga del Consumo en Bienes			
Consumo Final de Hogares en Bienes, 1/, 2/	31.317.779	34,29%	65,58%
Costo del Transporte de Carga en el Consumo Final de Bienes 3/	14,45%		
2.1.-Aumento en el Costo del Consumo en Bienes	472.865	0,52%	0,99%
Subsidio Total Directo y en Transporte de Carga y Pasajeros	1.580.074	1,73%	3,31%

1/ Cuadro II.17 del Nuevo SCN del BCV: Consumo Final de los Hogares en el Mercado Interno.

2/ Excluye la compra de vehículos.

3/ Cuadros II.8, III.1 y III.4 del Nuevo SCN del BCV, Oferta y Utilización por Productos/Sectores.

4/ Cuadro II.31 del Nuevo SCN del BCV, Cuentas de Producción Bruta por Sectores.

Fuente: BCV y cálculos propios.

La distribución del subsidio a la gasolina para el transporte en vehículos particulares es profundamente desigual, ya que el 20% de ingresos más bajos de la población sólo recibe 1,7% de dicho subsidio, mientras que el 20% de la población con ingresos más altos recibe el 55% de este subsidio implícito. El Cuasi-Gini de esta distribución del subsidio resultó ser de 0,534, el cual resulta ser sustancialmente mayor que el Gini del consumo e inclusive que el Gini del ingreso total. Ello quiere decir que este subsidio se reparte de manera más desigual que el consumo final de los hogares y, por lo tanto, es sumamente regresivo, ya que el monto del subsidio se incrementa a medida que aumenta el ingreso de la población. En consecuencia, el índice de Kakwani resulta positivo, indicando que el subsidio es altamente regresivo. Este resultado es igualmente válido si la comparación se hiciese con el Gini del ingreso total. Ello implica que la distribución del ingreso que resulta ex post del subsidio es más regresiva que la distribución del ingreso antes del subsidio.

En el caso del subsidio implícito para el transporte de pasajeros, la distribución es mucho más progresiva, ya que el 20% de la población de ingresos más bajos recibió el equivalente al 10,5% de este beneficio, mientras que el 20% de ingresos más altos recibió el 25,7%. Es importante señalar que este resultado incluye el transporte aéreo, razón por la cual los sectores de ingresos más altos aparecen recibiendo una proporción importante del subsidio. Sin embargo, el Cuasi-Gini de esta porción del subsidio resultó menor que el Gini del consumo total, razón por la cual el subsidio, desde un punto de vista de equilibrio parcial y sin entrar en consideraciones de eficiencia económica, es progresivo.

Cuadro 35

Cuasi-Gini del subsidio al consumo de gasolina por actividad: año 2001

Ventil	Subsidio a Vehículos Particulares			Subsidio al Transporte de Carga de Bienes			Subsidio al Transporte de Pasajeros		
	% Acumulado Hogares	% Subsidio por Ventil	% Acumulado Subsidio	% Acumulado Hogares	% Subsidio por Ventil	% Acumulado Subsidio	% Acumulado Hogares	% Subsidio por Ventil	% Acumulado Subsidio
1	4,2%	0,3%	0,3%	4,2%	1,1%	1,1%	4,2%	1,0%	1,0%
2	8,2%	0,1%	0,4%	8,2%	1,4%	2,5%	8,2%	1,9%	2,9%
3	12,1%	0,3%	0,7%	12,1%	1,9%	4,4%	12,1%	2,2%	5,1%
4	16,2%	0,4%	1,1%	16,2%	2,3%	6,7%	16,2%	2,8%	7,9%
5	20,5%	0,6%	1,7%	20,5%	2,8%	9,5%	20,5%	2,6%	10,5%
6	24,9%	0,8%	2,5%	24,9%	2,8%	12,4%	24,9%	3,3%	13,8%
7	29,2%	1,1%	3,6%	29,2%	3,0%	15,3%	29,2%	3,9%	17,7%
8	33,8%	1,5%	5,1%	33,8%	3,3%	18,7%	33,8%	4,4%	22,1%
9	38,6%	1,0%	6,0%	38,6%	3,4%	22,1%	38,6%	4,1%	26,2%
10	43,1%	1,7%	7,7%	43,1%	3,7%	25,8%	43,1%	5,0%	31,2%
11	47,7%	3,0%	10,7%	47,7%	4,2%	30,0%	47,7%	5,5%	36,7%
12	53,0%	2,7%	13,5%	53,0%	4,3%	34,3%	53,0%	5,0%	41,7%
13	58,0%	3,3%	16,8%	58,0%	4,6%	38,9%	58,0%	5,9%	47,6%
14	63,2%	4,1%	20,9%	63,2%	5,0%	43,9%	63,2%	5,1%	52,7%
15	68,5%	4,7%	25,5%	68,5%	5,9%	49,8%	68,5%	7,3%	60,1%
16	73,9%	9,8%	35,3%	73,9%	6,5%	56,3%	73,9%	7,3%	67,4%
17	79,8%	9,8%	45,2%	79,8%	6,9%	63,2%	79,8%	6,9%	74,3%
18	85,9%	13,2%	58,3%	85,9%	8,1%	71,4%	85,9%	5,3%	79,7%
19	92,5%	16,4%	74,8%	92,5%	10,8%	82,1%	92,5%	7,6%	87,2%
20	100,0%	25,2%	100,0%	100,0%	17,9%	100,0%	100,0%	12,8%	100,0%
		100,0%			100,0%			100,0%	
Cuasi-Ginis		0,534			0,269			0,164	

Fuente: BCV y cálculos propios.

En el caso del subsidio al transporte de carga, el 9,5% del beneficio se dirige al 20% de ingreso más bajo de la población, mientras que el 20% de ingreso más elevado recibe el 36,8% del beneficio. No obstante que el beneficio es bastante desigual, resulta mucho menos regresivo que el del subsidio al transporte en vehículos particulares, pero menos favorable que en el caso del subsidio al transporte de pasajeros. Por otra parte, debido a que el monto del subsidio agregado o consolidado se reparte casi igual entre el subsidio al transporte en vehículos particulares, el subsidio al transporte de pasajeros y el subsidio al transporte de carga de bienes de consumo final, el efecto consolidado es desigual, pero no exageradamente regresivo. En efecto, mientras que el 20% más pobre de la población recibió el 6,6% del subsidio, el 20% más rico recibió el 29% y el Cuasi-Gini se ubicó en 0,274, por debajo del Gini del consumo total.

En tal sentido, este resultado pareciera indicar que el subsidio es progresivo en términos consolidados y ello pudiese explicar la resistencia política y social persistente en la sociedad venezolana a ajustar los precios de la gasolina en el mercado interno a su costo de oportunidad de exportación. Sin embargo, es importante aclarar que la eventual progresividad del subsidio pudiese mejorar sustancialmente si se eliminase o redujese sustancialmente el subsidio a la gasolina para el transporte en vehículos particulares, ya que éste resulta a todas luces injustificado tanto por razones de equidad, como por razones de eficiencia económica. Bajo la consideración de estos dos elementos –eficiencia y equidad–, bien podría reducirse sustancialmente el subsidio total a los combustibles derivados del petróleo y con el incremento considerable de ingresos públicos que ello produciría, se podría instrumentar un subsidio aún más directo y focalizado exclusivamente el transporte de pasajeros por vía terrestre para mejorar la equidad. Ello absorbería menos de un tercio del monto de los ingresos que actualmente se sacrifican en forma de subsidio implícito y quedaría un remanente potencial de ingresos públicos, superior a uno por ciento del PIB que se podría destinar a otros programas sociales de elevados impactos equitativos. Finalmente, vale la pena mencionar que debido a la alta volatilidad que puede registrar este subsidio, debido a las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo y a las fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda local, sería conveniente instrumentar un fondo de estabilización para la determinación del subsidio interno a los combustibles derivados del petróleo y evitar, así, la transmisión de una fuerte volatilidad a

estas variables, por encima de la que ya registra la economía venezolana por las fluctuaciones del ingreso petrolero⁷.

Cuadro 36
Cuasi-Gini del subsidio combinado a la gasolina: año 2001

Ventil	% Acumulado Hogares	% del Subsidio Ventil	% Acumulado del Subsidio
1	1,1%	1,08%	1,1%
2	1,4%	1,40%	2,5%
3	1,8%	1,84%	4,3%
4	2,2%	2,25%	6,6%
5	2,7%	2,73%	9,3%
6	2,8%	2,78%	12,1%
7	3,0%	2,96%	15,0%
8	3,3%	3,30%	18,3%
9	3,4%	3,37%	21,7%
10	3,7%	3,72%	25,4%
11	4,2%	4,19%	29,6%
12	4,3%	4,29%	33,9%
13	4,6%	4,60%	38,5%
14	4,9%	4,93%	43,4%
15	5,9%	5,93%	49,4%
16	6,7%	6,65%	56,0%
17	7,0%	7,02%	63,1%
18	8,2%	8,19%	71,2%
19	10,8%	10,84%	82,1%
20	17,9%	17,92%	100,0%
Cuasi-Gini		100,00%	0,274

Fuente: BCV y cálculos propios.

Cuadro 37
Resumen de indicadores del subsidio implícito a la gasolina: año 2001

Subsidio a la gasolina (SG)	Tasa Efectiva SG/Consumo	Distribución del SG	Distribución del Consumo sin el SG	Distribución del Consumo con el SG
	(En porcentajes)			
Deciles				
1	3,35%	1,96%	2,19%	2,18%
2	3,45%	3,30%	3,57%	3,56%
3	3,34%	4,31%	4,82%	4,80%
4	3,64%	5,76%	5,90%	5,90%
5	3,68%	6,35%	6,43%	6,43%
6	3,99%	8,24%	7,71%	7,73%
7	3,85%	9,36%	9,08%	9,09%
8	4,21%	13,86%	12,27%	12,33%
9	4,01%	16,72%	15,56%	15,60%
10	3,46%	30,14%	32,46%	32,38%
Total	3,73%	100,00%	100,00%	100,00%
VALORES				
Gini del Consumo antes SG	0,315			
Gini del Consumo después del SG	0,321			
Cuasi-Gini del SG	0,269			
Kakwani	-0,045			
Reynolds-Smolensky	0,008			

⁷ Esta idea también ha sido sugerida por otros autores, en cuanto a las fluctuaciones de los precios internacionales de estos combustibles. Ver Rigobón, 1993.

7. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POSIBLES IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

7.1. Aclaraciones metodológicas

En Venezuela, al igual que en muchos países de América Latina, existen severas dificultades para determinar la dimensión real del gasto público social (GPS) a nivel nacional, en virtud de la gran cantidad de instituciones que ejecutan gastos sociales. La agregación del gasto social publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) corresponde al gasto acordado y no necesariamente al gasto efectivamente ejecutado⁸. Dichas cifras incluyen el gasto acordado de cada uno de los ministerios rectores del gasto social en las áreas respectivas (educación, salud, etc.), más las cifras correspondientes de otros ministerios o instituciones que ejecutan programas o llevan a cabo acciones en cada una de esas áreas o sectores sociales. Cabe destacar que en las exposiciones de motivos de los presupuestos de los últimos años, se incorpora como parte del gasto social, el monto correspondiente al Situado Constitucional, a los recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAE) en cada uno de los sectores del área social, razón por la cual se publica información de la clasificación sectorial del gasto de Gobernaciones y Alcaldías. De esta manera se obtiene una cobertura relativamente amplia del GPS a nivel nacional.

La información publicada por la ONAPRE sólo permite hacerle seguimiento al gasto acordado por partidas y programas a nivel agregado y por los montos correspondientes a los organismos adscritos a los respectivos ministerios, razón por la cual no se pueden determinar estructuras de costos ni determinar el valor efectivo de los insumos utilizados, así como tampoco se puede evaluar el resultado de los programas específicos mediante metas cuantificables. En consecuencia, resulta sumamente limitado, por no decir imposible, evaluar la eficiencia o rendimiento de dicho gasto. Por ejemplo, si se quisiese evaluar la efectividad y eficiencia del gasto público en atención hospitalaria, no es posible hacerlo a través de la información provista por vía del presupuesto o del gasto acordado y mucho menos determinar la estructura de costos y el monto de los insumos en ello invertido, ni disponer de indicadores específicos, tales como número de consultas, intervenciones quirúrgicas realizadas, etc.

Por otra parte, no es posible determinar el destino del gasto social por estratos de ingreso de la población y, por lo tanto, su impacto distributivo, debido a que la EPF de 1997 no

⁸ El gasto acordado corresponde al gasto presupuestado anual, más las modificaciones presupuestarias producidas a lo largo de cada año, producto de nuevos créditos adicionales o de reducciones de gasto como consecuencia de la declaración de insubsistencias de ingresos.

contemplaba la solicitud de información sobre la utilización de programas sociales del Gobierno por parte de los hogares, tales como educación pública, servicios de salud provistos por entes del Gobierno, etcétera, que no implicasen el desembolso de recursos por parte de las familias, ya que en dicha encuesta se mide el consumo efectivo realizado por las familias desde un punto de vista de flujo de caja. La III Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares de 2005 que se lleva a cabo en la actualidad y cuyos resultados se dispondrán a mediados de 2006, imputará el impacto del uso de los programas sociales del sector público como parte del gasto de las familias a nivel agregado y por estratos de ingresos de la población. Sin embargo, es importante señalar que en años recientes ha habido una mejora relativa en la información publicada por el BCV, ya que el gasto público ha sido descompuesto en varios elementos para obtener cuánto del mismo se destina efectivamente a las familias como provisión de bienes y servicios en educación, salud, seguridad social, etc., y cuánto se destina o dirige a otras actividades más bien de carácter administrativo o burocrático, tales como dirección superior de la administración pública. Podría decirse que esta clasificación trata de determinar cuáles actividades tienen como destino la provisión directa de bienes y servicios públicos a la población y, por lo tanto, conforman parte del consumo efectivo de las familias, no obstante que algunas de las otras actividades de carácter administrativo o burocrático puedan ser necesarias en cierta medida para generar las primeras.

7.2. Evolución del gasto social

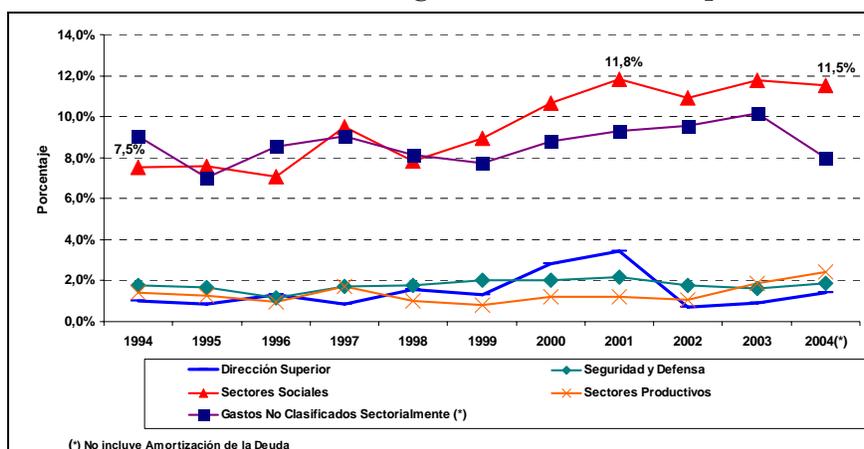
El gasto social ha constituido el instrumento fundamental del modelo de distribución en Venezuela, más que el uso del sistema tributario, al menos hasta comienzos de la actual década, ya que el monto agregado del gasto social ha sido casi siempre superior a la recaudación no petrolera. En consecuencia, el gasto social ha sido el mecanismo principal de distribución de la renta petrolera. Por lo tanto, dado el carácter volátil del mercado petrolero internacional, el gasto social ha sido muy dependiente de los impactos positivos o negativos de los precios petroleros. Sin embargo, en el caso del gasto social, los impactos han sido mucho menos significativos que en otros sectores o áreas del gasto público, debido fundamentalmente a la rigidez que caracteriza el gasto de los sectores sociales, especialmente los referidos a educación, salud y seguridad social.

La evaluación del comportamiento de los ingresos fiscales y la relación que ha tenido el gasto social con las distintas variables fiscales, tales como ingresos petroleros, gasto total del gasto primario, etc., da cuenta de la importancia que ha tenido el gasto social como instrumento de distribución. Es así como el gasto acordado a los sectores sociales en los últimos diez años ha representado en promedio el 105,6% de los ingresos petroleros y el 96,6% de los ingresos no petroleros. Es importante tener en mente que antes de la aprobación del IVA a fines de 1993, la proporción del gasto social financiado con recursos internos era significativamente menor, ya que dicho impuesto permitió casi duplicar la recaudación no petrolera en Venezuela.

En cuanto a su relación con el gasto total, el gasto social ha representado en promedio en los últimos 10 años el 44% del presupuesto del Gobierno Central. Si se establece la relación con el gasto primario, este promedio se incrementa hasta el 51%. Sin embargo, en años recientes, debido al incremento del endeudamiento público y en consecuencia del pago de intereses sobre dicha deuda, la diferencia entre ambos números ha aumentado significativamente. En el lapso 1994-2004 el gasto social representó la mayor proporción del gasto acordado, al pasar de 7,5% del PIB en el año 1994, a 11,5% en el año 2004. Dicho aumento ha obedecido, en primer lugar, al aumento de los gastos de la seguridad social, producto del colapso financiero del sistema centralizado de pensiones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), razón por la cual el incremento en las pensiones y en el número de beneficiarios con derechos adquiridos, ha tenido que ser asumido dentro del presupuesto del Gobierno Central.

Gráfico 9

Venezuela: Clasificación sectorial del gasto acordado. Participación % en el PIB



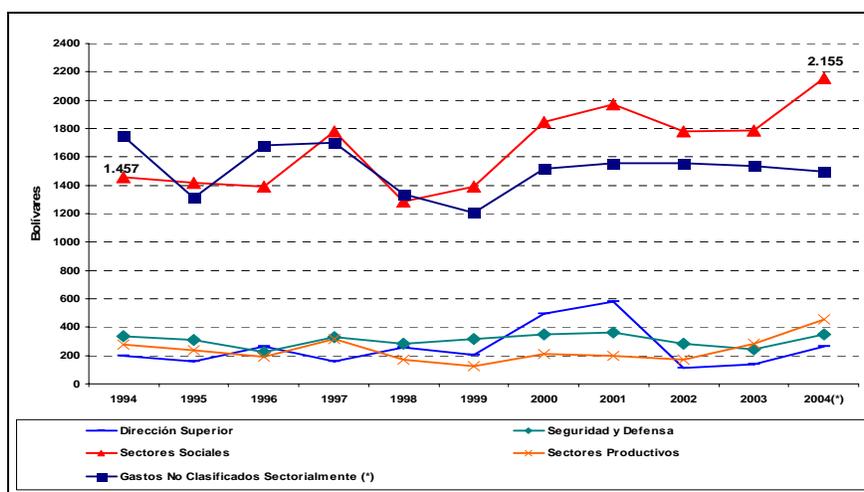
Fuente: ONAPRE, BCV. Cálculos propios.

La estabilidad y el crecimiento relativo del gasto social en el lapso analizado como proporción del PIB obedece a la rigidez característica del gasto en los sectores de educación y salud, cuyo presupuesto está conformado fundamentalmente por gastos recurrentes (remuneraciones, contrato, colectivo, suministros médicos, medicamentos), lo que se convierte en un impedimento para la disminución significativa en términos nominales de su presupuesto en los períodos de reducción de ingresos fiscales. Sin embargo, cuando el incremento en las asignaciones presupuestarias de dichos sectores ha sido inferior a la inflación, se han generado consecuencias negativas en los servicios de salud y educación principalmente, debido a la imposibilidad de reducir las remuneraciones y otros gastos de personal, lo que necesariamente obligó a reducir las asignaciones para gastos de materiales, suministros, servicios, mantenimiento e inversiones, con el consecuente perjuicio en la calidad de los servicios.

Es importante destacar que la estabilidad relativa observada del gasto social en términos del PIB no se corresponde con el comportamiento del gasto sectorial per cápita en términos reales, donde se aprecia la inestabilidad característica del gasto público en Venezuela y la erosión causada por la inflación. Sin embargo, la prioridad relativa otorgada al gasto social se manifiesta claramente al mostrar un crecimiento real acumulado del 48% en el lapso 1994-2004.

Gráfico 10

Venezuela: Gasto sectorial per cápita a precios constantes de 1984



Fuente: ONAPRE, BCV. Cálculos propios.

Dentro de la estructura del gasto social, al sector educación le ha correspondido ocupar el primer lugar en cuanto a volumen de recursos asignados, a pesar de que dicha proporción pasó del 47% del gasto social en el año 1994, al 38,5% en el año 2003. El sector salud muestra un comportamiento mucho más inestable y desfavorable, ya que para el año 1978 el gasto acordado al sector representaba el 45% del gasto social y a lo largo del período fue reduciendo progresivamente su participación, hasta representar en el período 1994-2004 el 13,3%. El gasto en vivienda muestra la misma inestabilidad que ha sufrido la inversión pública y su nivel ha sido sumamente bajo durante el período analizado. Los recursos asignados a los sectores sociales tradicionales (educación, salud y vivienda) fueron afectados negativamente, debido a dos factores fundamentales. En primer lugar, al hecho de que el Gobierno Central se vio obligado a asumir los compromisos financieros del sistema de pensiones del IVSS, debido al colapso financiero de este último, como fue mencionado anteriormente. En segundo lugar, la agudización de la pobreza, producto de la falta de un crecimiento sostenido y una inflación persistentemente elevada, forzó al sector público a implementar programas sociales compensatorios, particularmente en algunos años de fuertes ajustes económicos, los cuales fueron financiados, en buena medida, a expensas del gasto ordinario de educación y salud. No obstante, el gasto en desarrollo social y participación, en el cual se incluyen los programas sociales, mostró una tendencia muy inestable, lo que evidencia la ausencia de una política social sostenida y de largo alcance.

Cuadro 38
Indicadores del Gasto Social

Años	Participación % en el PIB					Per cápita en Bs. de 1984				
	Educación	Salud	Desarrollo Social	Vivienda	Seguridad Social	Educación	Salud	Desarrollo Social	Vivienda	Seguridad Social
1994	3,55%	1,17%	1,04%	0,57%	0,97%	687	227	201	111	187
1995	3,27%	0,96%	1,41%	0,68%	0,98%	612	180	263	127	183
1996	2,11%	0,77%	1,84%	1,02%	1,08%	416	151	363	201	213
1997	3,47%	1,43%	1,35%	1,39%	1,49%	657	271	255	261	280
1998	3,22%	1,30%	0,77%	0,92%	1,32%	533	215	127	152	217
1999	3,87%	1,38%	0,83%	0,73%	1,88%	606	216	130	114	293
2000	4,38%	1,32%	0,78%	1,60%	2,14%	762	230	136	277	370
2001	4,72%	1,49%	0,87%	0,96%	3,35%	794	250	147	161	561
2002	4,70%	1,61%	0,82%	0,81%	2,76%	769	263	134	131	449
2003	4,53%	1,48%	1,03%	1,03%	3,31%	690	225	158	156	501
2004(*)	4,99%	1,61%	1,09%	0,57%	2,74%	934	301	205	106	512

Fuente: ONAPRE: Leyes de Presupuesto varios años. BCV.

Exposición de Motivos de los Proyectos de Presupuesto 2000-2005. Cálculos propios.

(*) Cifras estimadas.

Cuadro 39

Venezuela: Clasificación Sectorial del Gasto Social
Estructura Porcentual

Años	Educación	Vivienda, Des. Urbano, Serv. Conexo	Salud	Desarrollo Social y Participación	Seguridad Social	Cultura y Comunicación Social	Ciencia y Tecnología	Total Gasto Social
1994	47,18%	7,63%	15,61%	13,82%	12,84%	1,95%	0,97%	100,00%
1995	43,19%	8,94%	12,68%	18,58%	12,91%	2,13%	1,57%	100,00%
1996	29,88%	14,45%	10,88%	26,09%	15,34%	1,67%	1,69%	100,00%
1997	36,58%	14,66%	15,06%	14,18%	15,70%	2,21%	1,61%	100,00%
1998	41,10%	11,79%	16,60%	9,79%	16,89%	2,32%	1,50%	100,00%
1999	43,22%	8,19%	15,41%	9,27%	21,01%	1,37%	1,54%	100,00%
2000	41,11%	15,01%	12,43%	7,32%	20,07%	1,98%	2,08%	100,00%
2001	40,02%	8,17%	12,60%	7,41%	28,41%	1,32%	2,07%	100,00%
2002	43,04%	7,38%	14,73%	7,49%	25,26%	0,85%	1,25%	100,00%
2003	38,46%	8,71%	12,56%	8,78%	28,04%	2,37%	1,07%	100,00%
2004(*)	43,35%	4,91%	13,97%	9,50%	23,77%	2,06%	2,43%	100,00%

Fuente: ONAPRE: Leyes de Presupuesto varios años. Exposición de Motivos de los Proyectos de Presupuesto 2000-2005. Cálculos propios.

(*) Cifras estimadas.

El gasto en salud ha sido el sector tradicional del gasto social más afectado en Venezuela, manteniéndose alrededor de 1,6% del PIB en años recientes y mostrando un comportamiento muy inestable en términos reales per cápita, con caídas sucesivas hasta el año 1999. Sin embargo, en el período 2000-2004, muestra un crecimiento real del 30%.

Es preciso destacar que uno de los problemas fundamentales del sector salud tiene su origen en el fraccionamiento del sistema y en la fragmentación del financiamiento, lo cual, a su vez, genera inequidades y ocasiona una gran ineficiencia en el uso de los recursos. En este sentido, la medición del gasto público en salud sólo a través del presupuesto del Gobierno Central en el sector puede conducir a impresiones erradas o incompletas. En efecto, a través del gasto público se financia a una serie de instituciones públicas que prestan de manera directa servicios de salud a la población en general. Sin embargo, por la misma vía presupuestaria se financian servicios de salud que no son prestados en forma directa por las instituciones públicas especializadas del área, sino más bien por instituciones descentralizadas que no son imputadas al gasto social del Gobierno Central, pero que constituyen gastos en salud. Por ejemplo, la mayoría de los funcionarios de la administración pública central están amparados por varios servicios de salud (Servicio Médico de las respectivas instituciones), el IVSS, pólizas de seguros de hospitalización, cirugía y maternidad (HCM); los maestros son atendidos por el Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación (IPASME), además de pólizas de seguros HCM y el IVSS; los militares disponen del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), de Sanidad Militar, el IVSS y también de pólizas HCM. En contraposición, un significativo número de la población tiene un acceso muy limitado a servicios de calidad a través de la red de salud pública que proveen el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), las gobernaciones y algunas alcaldías. Un estudio reciente (Salvato 2003) permitió la cuantificación del gasto consolidado en salud en el sector público para el período 1995-2002, habiendo determinado que para el año 2001 el gasto en salud financiado con cargo al presupuesto nacional representó el 3,3 % del PIB, del cual el 69% se dirigió al Sistema Público de Salud (MSDS e institutos adscritos, estados y municipios); el 15,1 % correspondió a otras instituciones públicas, contributivas o no; el 9,4 % estaba constituido por compras de servicios al sector privado y el 6,5% restante por aportes a la Seguridad Social. Al incorporar los recursos

del Fondo de Asistencia Médica del IVSS y el Fondo de Asistencia Médica del IPASME, el gasto consolidado en salud ejecutado por el sector público representó el 4,2% del PIB.

En la década de los noventa se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud a los estados, que trajo consigo serias complicaciones derivadas fundamentalmente de los aspectos presupuestarios. Una de las principales limitaciones fue lo referente a los pasivos laborales del personal transferido a las gobernaciones, por cuanto en el inicio se había establecido un cronograma para la transferencia de dichos recursos, compromiso que fue imposible cumplir por las limitaciones presupuestarias. Las transferencias de los recursos a los estados en los primeros años (1994-1999) tuvieron un crecimiento significativo mientras se fueron incorporando progresivamente los distintos estados. A partir del año 1998, su crecimiento real ha sido muy reducido, a excepción del año 2000, en el cual se incrementaron en un 34%. Durante los años 2001 y 2002 el crecimiento real anual no alcanza el 5%, lo cual ha afectado la calidad de los servicios, habida cuenta que con dichos recursos se ha debido financiar los incrementos de sueldos y salarios aprobados en los últimos años, los cuales superan esa proporción. Ello implicó el sacrificio de los recursos para la provisión de insumos y el mantenimiento de las instalaciones físicas de los establecimientos de salud.

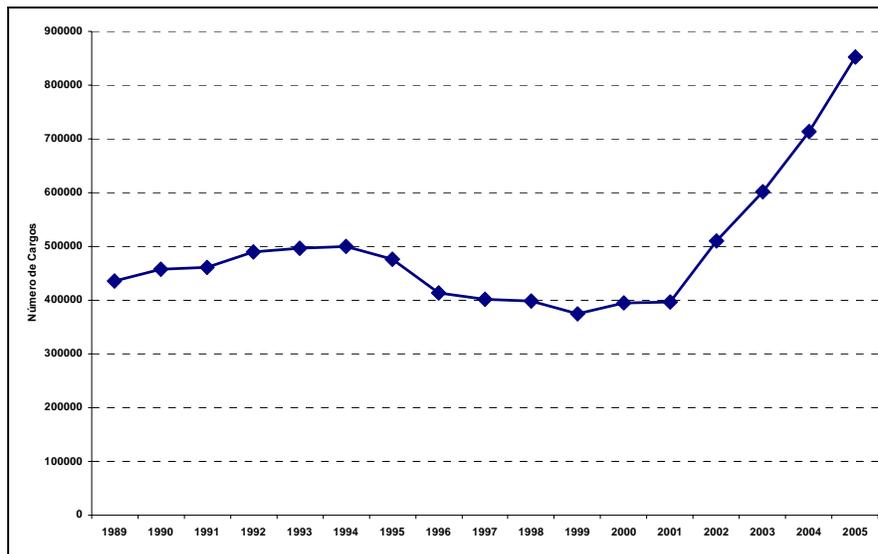
Por otra parte, la distribución de los recursos que se transfieren a cada uno de los estados no respondió a mecanismos y criterios que contemplaran variables como volumen de la población, el perfil epidemiológico y los problemas económicos y sociales de cada estado. La misma respondió a la infraestructura de servicios ya establecida y a los recursos humanos preexistentes, razón por la cual básicamente se replicó la estructura de los presupuestos históricos del pasado. Al comparar las proporciones de los recursos asignados a cada estado, se observan inequidades y un tratamiento muy diferenciado entre las entidades federales: mientras unas muestran incrementos importantes, otras muestran reducción.

El gasto en programas para enfrentar la pobreza en la década de los noventa representó en promedio el 14,2% del gasto social, el 5% del presupuesto del Gobierno Central y el 1,2% del PIB. A partir del año 1999 se reducen significativamente, pasando a representar el 3,2% del gasto social y el 1,2% del presupuesto del Gobierno Central. En el período 2002-2004, el Gobierno ha venido adelantando una serie de programas sociales, entre los cuales se encuentran programas de atención en salud (Barrio Adentro, Clínicas Populares) y programas en educación (Misión Robinson, Misión Sucre), los cuales no se ejecutan ni se financian a través del aparato institucional ordinario, resultando difícil su cuantificación y evaluación. Los recursos financieros utilizados en esos programas provienen fundamentalmente a través de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y del Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), por lo que no están contabilizados en las cifras oficiales de gasto social.

Una de las formas mediante las cuales el Estado realiza su política distributiva es a través del empleo público. Al respecto, en el período 1994-2005 el número de cargos del GC se incrementó en 115,5%; sin embargo, las remuneraciones por persona ocupada en el lapso 2000-2003 muestran una reducción real del 28,9% (ver Gráfico 11).

Gráfico 11

Evolución de los Recursos Humanos del Gobierno Central



Fuente: ONAPRE, Exposición de Motivos del Presupuesto, varios años.

Uno de los aspectos más discutidos a la hora de evaluar el gasto social en Venezuela es el referido a la calidad del gasto. No se dispone de un sistema de indicadores que permita hablar con propiedad sobre el tema; sin embargo, la evaluación de la estructura del gasto por partidas y programas permite adelantar algunas conclusiones: la mayor proporción del presupuesto del Ministerio de Educación es destinada a la cancelación de gastos de personal, bien sea ejecutados en forma directa o a través de transferencias a entes adscritos e instituciones de educación descentralizadas. En los años evaluados destinó el 94% de su presupuesto a esos conceptos, quedando un 6% para materiales y suministros, mantenimiento y compra de equipos, lo que pone de manifiesto la rigidez del gasto de ese ministerio y explica las deficiencias de materiales, mantenimiento y equipos de las instalaciones educativas.

En lo que respecta a la distribución del presupuesto por programas del Ministerio de Educación, el gasto administrativo y la contratación colectiva representó en promedio en el período 2000-2004 el 28,3%, el gasto programático el 69%, con tendencia creciente, siendo el gasto en educación superior el que concentró la mayor proporción de dicho gasto (39,4% promedio), la educación básica con el 15% con un fuerte incremento en el año 2004 y la educación media con el 9,2%. En el año 2003, se creó el Ministerio de Educación Superior, con lo cual una parte significativa de los recursos del Ministerio pasaron a formar parte del Presupuesto de la nueva institución, con lo cual probablemente se opere una modificación de la estructura del MECD. Las transferencias por concepto de aportes a organismos adscritos al Ministerio para el año 2004 representaron el 3,9% del Presupuesto.

Cuadro 40
Ministerio de Educación - Presupuesto por programas
Estructura %

Denominación	2000	2001	2002	2003	2004
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Gasto administrativo y contratación colectiva	49,2%	22,0%	20,1%	29,6%	20,8%
Gasto Programático	50,1%	75,5%	77,6%	67,1%	75,4%
Planificación de la educación	1,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Programas sociales	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Asuntos socioeducativos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Educación preescolar	1,6%	3,7%	4,4%	3,5%	0,0%
Educación básica	6,2%	13,4%	17,7%	14,5%	22,8%
Educación especial	0,5%	1,1%	1,4%	1,0%	0,0%
Educación media, diversificada y profesional	4,7%	10,5%	12,0%	9,6%	9,2%
Educación superior (*)	34,2%	44,1%	40,0%	36,9%	41,6%
Educación de adultos	0,7%	2,6%	1,9%	1,5%	1,7%
Servicio de apoyo a los programas de docencia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Aportes a organismos	0,8%	2,5%	2,3%	3,4%	3,9%

Fuente: ONAPRE. Leyes de Presupuesto.

(*) A partir del año 2003 Educación Superior es un Ministerio separado.

El Presupuesto del Ministerio de Salud y Desarrollo Social muestra una estructura de gasto semejante a la del Ministerio de Educación en cuanto a la rigidez del gasto de carácter burocrático, ya que destina a gastos de personal, transferencias a los institutos adscritos (institutos autónomos y dos hospitales universitarios) y a los servicios de salud descentralizados en las entidades federales, el 86,2% de su presupuesto. Sin embargo, la estructura del presupuesto de salud es mucho más compleja, por cuanto dentro de sus gastos rígidos habría que agregar la proporción correspondiente a materiales y suministros, partida a la cual se imputan los insumos médicos, medicamentos para atender enfermedades crónicas y de alto costo y riesgo, vacunas, entre otros, con lo cual tendría comprometido aproximadamente el 95,1% de su presupuesto.

La desagregación del presupuesto por programas de dicho ministerio en el lapso 2000-2004 muestra un incremento significativo en la proporción del gasto destinado a coordinación y administración, la cual representó el 36% para el año 2004 y una reducción en la proporción destinada a gasto programático que pasó de representar el 69,7% en el año 2000 al 54% en el año 2004. Paralelamente se observa una disminución de las transferencias a los institutos adscritos y a los estados descentralizados para cubrir los gastos de los servicios de salud (red ambulatoria y hospitales) desde 61,3% en el año 2002 a 46,8% en el 2004. Los gastos en desarrollo social constituyen el 10% del Presupuesto del Ministerio. Lo anterior obedece a la aplicación de una política centralizadora que se viene emprendiendo en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social a partir del año 2001, desconociendo los pequeños avances alcanzados con la descentralización en algunos estados y con el consecuente deterioro de los servicios públicos de salud.

No existen datos actualizados acerca de la población atendida en el sistema educativo público. En la última Encuesta Social realizada en 1998, se determinó que el 79,4% de la población que asistía a la escuela, lo hacía en escuelas públicas. De la población correspondiente a los dos quintiles más bajos de ingresos, el 91,5% asistía a escuelas públicas y en el quintil más alto el 50,4%. Estas cifras se deben haber modificado como consecuencia del incremento que ha experimentado la pobreza en el país, con lo cual el gasto en educación indudablemente tiene un

efecto distributivo importante. El comportamiento del gasto en educación se refleja en las tasas de escolaridad, indicador que en el período 1995-2003 muestra una evolución favorable, siendo la más satisfactoria la correspondiente a la educación básica. Al mismo tiempo se observa un mejoramiento de la tasa de prosecución en la educación básica, acompañada de la reducción de la repitencia y de la deserción. En el caso de educación media y diversificada estos indicadores muestran una leve mejoría; sin embargo, los niveles de prosecución son muy bajos (44%) y los niveles de deserción altos (14%).

Cuadro 41
Tasa neta de escolaridad por nivel educativo
Porcentaje

Años escolares	Preescolar	Básica	Media diversificada y profesional
1995-96	37,1	81,2	18,3
1996-97	40,8	83,2	20,9
1997-98	42,3	85,0	21,2
1998-99	40,3	82,8	21,6
1999-00	44,1	84,7	22,5
2000-01	44,3	87,1	23,7
2001-02	46,5	90,4	25,5
2002-03	47,5	89,8	25,9
2003-04	49,4	90,9	28,5

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).
Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro 42
Tasa de prosecución, repitencia y deserción por nivel educativo

Año Escolar	Básica			Media diversificada y profesional		
	Prosecución	Repitencia	Deserción	Prosecución	Repitencia	Deserción
1993-94	81,0	11,3	8,2	44,1	4,8	13,9
1994-95	77,8	10,7	11,9	40,0	5,2	21,9
1995-96	83,8	10,7	5,5	48,0	5,3	8,1
1996-97	84,0	10,3	5,9	43,4	4,7	15,0
1997-98	82,8	9,9	9,1	42,9	5,1	15,1
1998-99	87,2	8,2	4,7	44,2	5,3	13,4
1999-00	87,8	7,8	3,7	44,8	5,0	11,3
2000-01	87,7	8,2	3,3	45,4	4,7	11,1
2001-02	84,8	8,6	6,8	43,1	4,4	19,2
2002-03	87,3	8,4	4,5	46,5	3,8	8,7
Promedio	84,4	9,4	6,4	44,2	4,8	13,8

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).
Cálculos propios.

En lo que respecta al sector salud, la misma encuesta social del año 1998 determinó que cerca del 35% de la población de la muestra atendió sus problemas de salud en un consultorio privado. Al sumar las proporciones obtenidas en hospitales públicos, ambulatorios, IVSS y

centros maternos infantiles, se obtiene que el 61,3% de la muestra utilizó los servicios de salud de las distintas instituciones públicas. Tomando en consideración que el MSDS y las organizaciones estatales de salud son los principales proveedores de estos servicios y no tienen establecida ninguna exclusión en esta provisión, se podría estimar que atienden entre un 65% y un 70% de la población.

Una forma de conocer el gasto en sectores sociales y sus posibles impactos distributivos, en especial de educación y salud, es a través del análisis del consumo efectivo de los hogares en dichos servicios y su composición. Como fue mencionado anteriormente, en fecha reciente el BCV puso a disposición del público la información correspondiente a esta serie estadística para el período 1997-2003, tanto a precios corrientes y constantes, con base en el año 1997, generada a partir del Programa de Actualización de las Estimaciones Macroeconómicas (PRACEM). En dicha información se determina el “Consumo Efectivo de los Hogares por Finalidades”, el cual es estimado a partir de la agregación del consumo de los hogares, las transferencias sociales en especie de las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFLSH) que sirven a los hogares y las transferencias sociales en especie recibidas del Gobierno General (GG)⁹. Estas últimas, de acuerdo con el Manual de Cuentas Nacionales del BCV, constituyen los bienes y servicios de consumo individual proporcionados por el Gobierno a los hogares, los cuales fundamentalmente son los gastos en servicios de salud, educación, vivienda y servicios sociales¹⁰. De acuerdo a esta información, el consumo efectivo de los hogares en salud durante el período 1997-2003 representó en promedio el 4,9% del PIB, en el año 2001 alcanzó su máximo nivel al llegar al 5,3%. El mismo muestra una caída real en todo el período del 12,8%, como consecuencia de una reducción real del 23% en las transferencias sociales del Gobierno Central y del 16,3% en las transferencias sociales de las IPSFLSH.

En cuanto a su estructura durante el período, el 59,4% con tendencia creciente correspondió al consumo realizado por los hogares, el 36,1% con tendencia decreciente provino de las transferencias sociales del Gobierno General y el 4,5% con tendencia decreciente correspondió a las transferencias sociales de las IPSFLSH. Para el año 2003, las transferencias sociales del Gobierno General al sector salud redujeron su proporción al 32,4%. En lo que respecta al consumo de los hogares en educación, éste representó en promedio en el período el 6,7% del PIB, mostrando un crecimiento real del 3,7%, derivado fundamentalmente del crecimiento real del 4,3% de las transferencias sociales del Gobierno Central.

El consumo efectivo de los hogares en educación durante el período 1997-2003 ha estado conformado en promedio en 29,5% por el consumo financiado directamente por los hogares, 4,2% por las transferencias de instituciones privadas sin fines de lucro y la mayor proporción, 66,3%, por las transferencias de bienes y servicios del Gobierno General. Sin embargo, para el año 2003 el consumo en esos servicios financiado por los hogares y las transferencias de las instituciones privadas sin fines de lucro reducen su aporte al consumo efectivo en educación, mientras que las transferencias del Gobierno General aumentan a la proporción del 66,3%.

⁹ Comprende: Gobierno Central, gobiernos regionales, gobiernos municipales, Instituciones de la Seguridad Social e instituciones públicas sin fines de lucro.

¹⁰ Incluye los servicios de salud prestados a la población por el MSDS, las gobernaciones y municipios, una muestra de institutos autónomos creados con este fin y los programas de asistencia médica del IVSS e IPASME. No incluye gastos administrativos de las instituciones señaladas, gastos de salud del Ministerio de la Defensa, servicios médicos y otros gastos de salud de otros ministerios e institutos autónomos, aportes patronales al IVSS y a seguros de HCM, compra de servicios de salud por las instituciones públicas distintas a las señaladas.

Cuadro 43 A

Consumo efectivo de los Hogares por finalidad en Salud, Educación y Consumo Total
Participación % en el PIB

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salud							
Gasto de consumo individual de los hogares	2,2%	2,7%	3,0%	2,9%	3,2%	3,1%	3,3%
Transferencias sociales en especie recibidas de las IPSFLSH 1/	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Transferencias sociales en especie recibidas de Gobierno General	1,8%	1,9%	1,6%	1,7%	1,9%	1,7%	1,7%
Consumo individual efectivo	4,2%	4,8%	4,9%	4,8%	5,3%	5,0%	5,1%
Educación							
Gasto de consumo individual de los hogares	1,3%	1,8%	2,2%	2,1%	2,3%	2,3%	2,1%
Transferencias sociales en especie recibidas de las IPSFLSH 1/	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Transferencias sociales en especie recibidas de Gobierno General	4,2%	4,2%	4,1%	4,5%	5,1%	4,7%	4,6%
Consumo individual efectivo	5,6%	6,3%	6,6%	6,8%	7,6%	7,2%	7,0%
Total Consumo Hogares							
Gasto de consumo individual de los hogares	49,1%	53,9%	53,5%	49,1%	52,6%	51,2%	52,5%
Transferencias sociales en especie recibidas de las IPSFLSH 1/	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Transferencias sociales en especie recibidas de Gobierno General	6,2%	6,3%	5,9%	6,3%	7,1%	6,5%	6,4%
Consumo individual efectivo	56,1%	61,2%	60,3%	56,3%	60,6%	58,6%	59,8%

Fuente: Banco Central de Venezuela. Cuadro II 13.

1/ Instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares.

Cálculos propios.

Cuadro 43 B

Consumo efectivo de los Hogares por finalidad en Salud, Educación y Consumo Total
Estructura %

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salud							
Gasto de consumo individual de los hogares	51,8%	55,1%	62,2%	60,5%	60,0%	62,3%	63,9%
Transferencias sociales en especie recibidas de las IPSFLSH 1/	4,7%	5,6%	4,5%	4,7%	4,2%	4,0%	3,7%
Transferencias sociales en especie recibidas de Gobierno General	43,4%	39,3%	33,2%	34,8%	35,9%	33,7%	32,4%
Consumo individual efectivo	100,0%						
Educación							
Gasto de consumo individual de los hogares	22,6%	29,0%	33,5%	30,7%	29,7%	31,3%	29,9%
Transferencias sociales en especie recibidas de las IPSFLSH 1/	3,6%	4,9%	4,5%	4,2%	4,0%	4,1%	3,9%
Transferencias sociales en especie recibidas de Gobierno General	73,7%	66,2%	62,0%	65,1%	66,2%	64,5%	66,2%
Consumo individual efectivo	100,0%						
Total Consumo Hogares							
Gasto de consumo individual de los hogares	87,6%	88,2%	88,7%	87,2%	86,7%	87,4%	87,8%
Transferencias sociales en especie recibidas de las IPSFLSH 1/	1,4%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%
Transferencias sociales en especie recibidas de Gobierno General	11,1%	10,2%	9,8%	11,2%	11,7%	11,1%	10,8%
Consumo individual efectivo	100,0%						

Fuente: Banco Central de Venezuela. Cuadro II 13.

1/ Instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares.

Cálculos propios.

Lo anterior pone en evidencia que los servicios públicos de educación han tenido una participación en el consumo efectivo de los hogares mucho mayor que la de los servicios de salud, lo cual ha sido consecuencia de la reducción del gasto efectivo en el área. Ello ha traído como consecuencia una reducción de la cobertura de dichos servicios en capas amplias de la población, forzando el desplazamiento de la satisfacción de las necesidades del sector por parte del sector privado. Sin embargo, como fue mencionado anteriormente, cerca de dos tercios de la población tuvo que recurrir a la oferta de servicios provista por el sector público, lo cual explica el marcado deterioro en la calidad observada de dichos servicios. Debido a que los sectores de mayores ingresos de la población pueden financiar el costo de los servicios de salud provistos por el sector privado, bien sea con recursos propios o mediante la adquisición de pólizas de seguros, es altamente probable que el bajo nivel de recursos asignados al sector y el

deterioro de los servicios correspondientes, haya tenido un impacto regresivo en los últimos años.

En cuanto a los impactos distributivos del gasto en educación por programas, como fue mencionado anteriormente, vale la pena resaltar que una alta proporción la ocupa el gasto en educación superior (41%), mientras que el gasto consolidado en educación preescolar, primaria, media y diversificada apenas alcanza un 33% en los últimos años. Dada la elevada proporción de la población de bajos ingresos que atiende las instituciones públicas en educación primaria y básica (91% mencionado anteriormente), es altamente probable que la distribución comentada tenga elevados impactos regresivos, ya que la proporción de la población de bajos ingresos que tiene acceso a la educación superior es sumamente baja, a juzgar por el Cuadro 4 presentada en el Capítulo 3 de este trabajo sobre la distribución del ingreso en Venezuela, en el cual se puso de manifiesto los bajos niveles de escolaridad que tienen los estratos de bajos ingresos de la población.

Cuadro 44

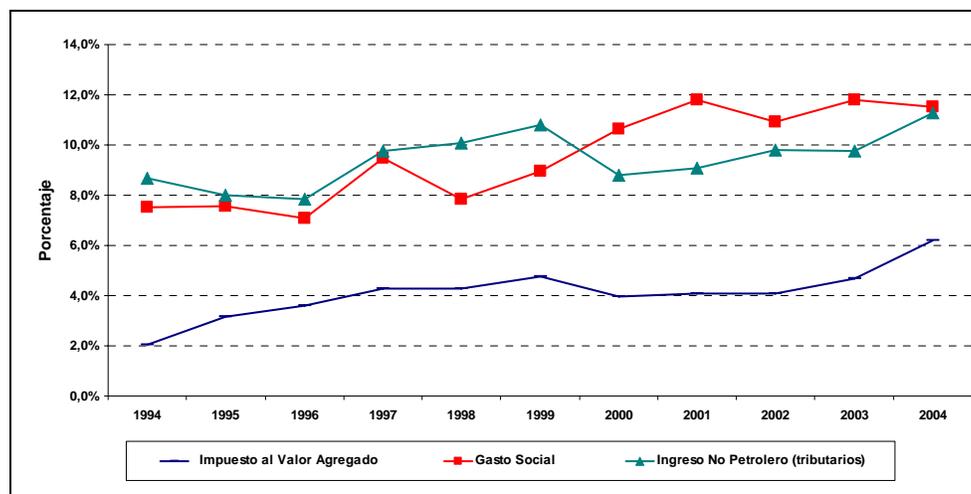
Indicadores de Ingresos No Petroleros, IVA y Gasto Social Acordado

Años	Participación % en el PIB			Per Cápita en Bs. de 1984		
	Ingresos No Petroleros	IVA	Gasto Social Acordado	Ingresos No Petroleros Tributarios	IVA	Gasto Social Acordado
1994	8,7%	2,0%	7,5%	1.683	394	1.457
1995	8,0%	3,1%	7,6%	1.494	589	1.417
1996	7,8%	3,6%	7,1%	1.545	712	1.392
1997	9,8%	4,3%	9,5%	1.832	808	1.783
1998	10,1%	4,3%	7,8%	1.655	704	1.287
1999	10,8%	4,8%	9,0%	1.679	743	1.393
2000	8,8%	4,0%	10,7%	1.525	687	1.844
2001	9,1%	4,1%	11,8%	1.521	683	1.974
2002	9,8%	4,1%	10,9%	1.594	663	1.778
2003	9,8%	4,7%	11,8%	1.479	710	1.786
2004	11,3%	6,2%	11,5%	2.113	1.161	2.155

Fuente: BCV, ONAPRE, INE. Cálculos propios.

Gráfico 12

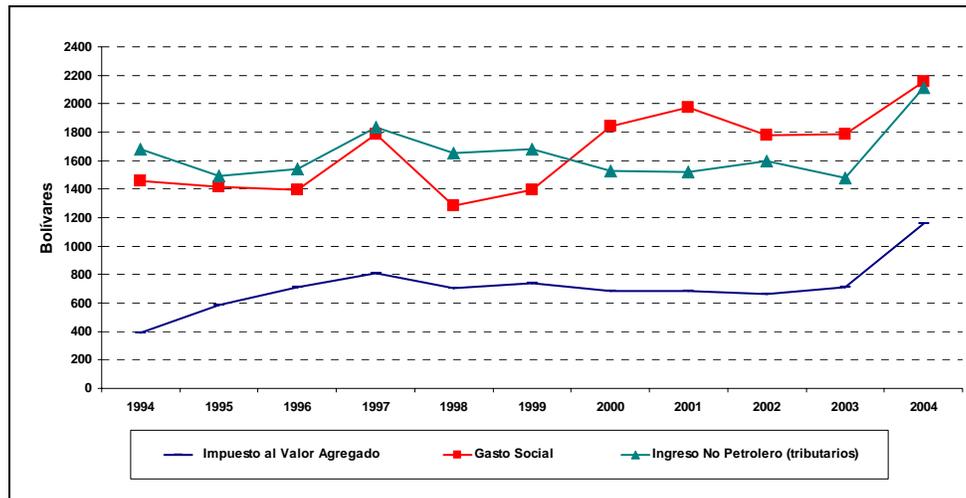
Venezuela: Evolución de los Ingresos No Petroleros y Gasto Social Acordado como % del PIB



Fuente: BCV, SENIAT, ONAPRE y cálculos propios.

Gráfico 13

Venezuela: Evolución del Ingreso No Petrolero, IVA y Gasto Social per cápita a precios constantes de 1984



Fuente: BCV, SENIAT, ONAPRE y cálculos propios.

BIBLIOGRAFÍA

- BCV (1997-1998). *Encuesta de Presupuestos Familiares*. Caracas.
- BCV (1997-2004). *Informes Económicos Anuales*. Caracas.
- BCV (2004). *Sistema de Cuentas Nacionales de Venezuela 1997-2003. Año Base 1997*. Caracas.
- García Haydée y Salvato Silvia (2004). *El comportamiento del gasto social en Venezuela*. (Mimeo). PNUD. Caracas.
- García Haydée y Salvato Silvia (2005). *Análisis sobre el gasto social y la equidad en Venezuela*. (Mimeo). ILDIS. Caracas.
- García Gustavo, Rodríguez Rafael y Salvato Silvia (1996). *Tributación no petrolera en Venezuela*. Temas de Coyuntura. N° 21. UCAB.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). *Encuesta de Hogares por muestreo 1997-2003*.
- Jaén, Salvato, Daza (IESA 2003). *Costo fiscal y sostenibilidad financiera del Sistema Público Nacional de Salud de Venezuela* (en proceso de publicación).
- Meza, Otilia (2000). *Notas metodológicas sobre la II Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares 1997/1998*. BCV Cuadernos Serie Técnica.
- ONAPRE (1994-2005). *Exposición de Motivos de las Leyes de Presupuesto Anual*.
- Rigobón Roberto (1993) "Impactos distributivos del subsidio a la Gasolina" en: *Gasto público y distribución del ingreso en América Latina*, por Hausmann Ricardo y Rigobón Roberto, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas.
- Seijas Lisbeth, Moreno María A., González, Wilfredo (2003). *La Incidencia Fiscal Neta en Venezuela*. BCV, Serie Documentos de Trabajo No. 48. Caracas.
- Urdaneta, Lourdes (1994). *Diseño lógico y físico del sector hogares en las Cuentas Nacionales*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas.
- Urdaneta, Lourdes (2001). *Estudio sobre la distribución del ingreso de los hogares*. Año 1997. (Mimeo). Banco Central de Venezuela, Vicepresidencia de Estudios, Gerencia de Estadísticas Económicas.