

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Pobreza y equidad

**La incidencia del
gasto social y los
impuestos en el Perú**

Miguel Jaramillo Baanante
Bárbara Sparrow Alcázar

70

Documento de Investigación 70

La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú

**Miguel Jaramillo Baanante
Bárbara Sparrow Alcázar**

Este estudio fue producido originalmente como parte de la iniciativa Compromiso con la Equidad (Commitment to Equity) – CEQ (<http://www.commitmenttoequity.org>). Liderada por Nora Lustig y Peter Hakim, la iniciativa CEQ es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano y el Centro de Políticas Interamericanas e Investigación (CIPR) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane. CEQ ha sido diseñado para evaluar la progresividad del gasto social y los impuestos, su impacto sobre la reducción de la pobreza y sus efectos redistributivos. A través de estos análisis CEQ busca proveer evidencia para gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales en sus esfuerzos para construir sociedades más equitativas.

© Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572 Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe

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

Lima, diciembre del 2013
Impreso en el Perú
700 ejemplares

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documento de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Directora de Investigación: Lorena Alcázar
Corrección de estilo: Fortunata Barrios
Asistente de edición: Diana Balcázar
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2014-00478

ISBN: 978-9972-615-76-4

CENDOC / GRADE

JARAMILLO BAANANTE, Miguel; SPARROW ALCAZAR, Bárbara

La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú / Miguel Jaramillo Baanante y Bárbara Sparrow Alcázar. Lima: GRADE, 2013. (Documento de investigación, 70)

GASTOS SOCIALES; DESIGUALDAD ECONOMICA; POBREZA;
IMPUESTOS; PERU

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 7 |
| Introducción | 9 |
| 1. Gasto social e impuestos en el Perú: una visión panorámica | 13 |
| 2. Aspectos metodológicos: datos y supuestos | 23 |
| 3. Gasto social, impuestos y redistribución de ingresos en el Perú: principales resultados | 29 |
| 4. Conclusiones e implicancias para políticas | 41 |
| 5. Referencias bibliográficas | 45 |

RESUMEN

Este estudio utiliza un análisis estándar de incidencia de impuestos y transferencias para calcular los efectos de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en el Perú. Los resultados sugieren que el alcance de la reducción de la desigualdad y la pobreza inducido por la política fiscal del Perú es limitado. Este resultado está asociado a un bajo gasto social más que a un gasto social ineficiente. La mayoría de los componentes del gasto social son progresivos y el gasto social en general también lo es. Encontramos que las transferencias monetarias directas están bien focalizadas y son especialmente efectivas en la reducción de la pobreza extrema en áreas rurales. Asimismo, encontramos que las transferencias en especie de salud y educación son efectivas en la reducción de la desigualdad. Finalmente, los impuestos directos reducen ligeramente la desigualdad mientras que, contra lo que sugiere la intuición, los impuestos indirectos son neutrales una vez que la informalidad es incorporada a los cálculos.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el Perú ha pasado de ser un Estado financieramente quebrado a finales de los años ochenta a un ejemplo de gestión fiscal responsable en un mundo donde tal atributo resulta escaso. Así, la recaudación de impuestos disminuyó en la segunda mitad de la década de 1980, alcanzando su nivel más bajo, 4,9% del producto bruto interno (PBI), en la primera mitad de 1990, cuando tan sólo una década antes había alcanzado un 15% del PBI. A finales de los años ochenta, la impresión de dinero se convirtió en la principal fuente de financiamiento del Estado con consecuencias hiperinflacionarias. En este contexto, los servicios sociales colapsaron. Después de la reconstrucción del sistema fiscal a inicios de los años noventa, el Perú comenzó a expandir el gasto social, mayormente a través de inversiones focalizadas en infraestructura, pero también a través de programas de alimentos no muy bien focalizados y de numerosos programas de pequeña escala, como los centros preescolares (wawa wasis) y las campañas de inmunización. Durante la última década, cuando la situación fiscal del país mejoraba, se implementaron programas de protección social de mayor escala, como el Seguro Integral de Salud (SIS). El gasto por parte de los sectores sociales también aumentó, duplicándose en el curso de la década. Recién en 2005 se introdujo un programa de transferencias monetarias condicionadas.

El alto nivel de desigualdad en el Perú es una condición bastante conocida y de larga data. Aunque en las últimas décadas se han dado

considerables avances en la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad, la pobreza sigue afectando a un tercio de la población, mientras que los niveles de desigualdad son altos según los estándares internacionales (López-Calva y Lustig 2010, Jaramillo y Saavedra 2010). La mejora de la efectividad de la política fiscal respecto a la redistribución y la mitigación de la pobreza es de especial importancia para el desarrollo del Perú, pues recientes estimados sugieren que las transferencias públicas y las donaciones son responsables de solo un décimo de la reducción de la pobreza alcanzada en la última década (Inchauste et al. 2012).

En este estudio se utiliza un análisis estándar de incidencia de impuestos y transferencias para estimar los efectos de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en el Perú¹. Los datos usados en la evaluación de la incidencia y la progresividad del gasto social y los impuestos provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2009) y de las cuentas públicas. A fin de observar los efectos de los diferentes impuestos y componentes del gasto social en la distribución de los ingresos, se usan diferentes definiciones de ingreso que representan distintos niveles de intervención fiscal. En nuestras estimaciones de referencia las pensiones contributivas son consideradas como parte del ingreso de mercado de las familias, y en un análisis de sensibilidad, son consideradas como una transferencia del gobierno. El análisis no incluye efectos conductuales o de equilibrio general.

Los resultados del análisis indican que el alcance de la reducción de la desigualdad inducida mediante la política fiscal del Perú es limitado.

1 El estudio que sirvió de base para esta publicación fue elaborado como parte de la iniciativa Commitment to Equity (CEQ). Liderada por Nora Lustig y Peter Hakim, la iniciativa CEQ es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano y el Centro de Políticas Interamericanas e Investigación y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane. CEQ ha sido diseñado para evaluar la progresividad del gasto social y los impuestos, su impacto sobre la reducción de la pobreza y sus efectos redistributivos.

Este resultado está asociado a un bajo gasto social más que a un gasto social ineficiente. La mayoría de los componentes del gasto social son progresivos y el gasto social en general también lo es. Sin embargo, los beneficios sociales relacionados con el mercado laboral formal (salud y pensiones) son sólo relativamente progresivos o absolutamente regresivos. Las transferencias en especie (salud y educación) tienen el mayor impacto absoluto sobre indicadores de pobreza y desigualdad, mientras que las transferencias directas son las más efectivas por cada dólar gastado en el corto plazo. Estos dos tipos de transferencias, sin embargo, no pueden compararse fácilmente puesto que las primeras tienen mayores efectos a largo plazo a través de la formación de capital humano. Los impuestos, por otro lado, tienen efectos positivos pero limitados sobre la desigualdad. Contra lo que sugiere la intuición, los impuestos indirectos son neutrales una vez que incorporamos la informalidad en nuestros estimados. Una implicancia de la política que deriva de estos resultados es que las transferencias focalizadas son la forma más efectiva de reducir la pobreza a corto plazo. En contraste, la vinculación de beneficios sociales con el empleo formal tiende a excluir a los pobres.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La primera sección describe la estructura del gasto social y los impuestos en el Perú. La segunda sección presenta los principales aspectos metodológicos considerados en el análisis. La tercera sección presenta los resultados principales. Las conclusiones se encuentran en la cuarta sección.

1. GASTO SOCIAL E IMPUESTOS EN EL PERÚ: UNA VISIÓN PANORÁMICA

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2011), el gasto social del Perú en 2009 se ubicó por debajo del promedio latinoamericano de 15,2% del PBI. El gasto social total del Perú, incluyendo los niveles del gobierno central, regional y local, fue de 8,4% del PBI, el cual, en términos per cápita, solo representó un 30% del promedio de la región². Los ingresos por recaudación de impuestos también estuvieron por debajo del promedio de la región: mientras que el ingreso promedio por recaudación de impuestos en la región fue de 19% del PBI, en el Perú fue de 16%³. En contraste, la recaudación por el impuesto general a las ventas (IGV) en la región alcanzó un promedio de 6,4% del PBI, mientras que en el Perú fue de 7,7% (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID] 2011).

Esta sección brinda una descripción de la estructura de los beneficios sociales y los impuestos en el Perú. La descripción de los beneficios se limita a las categorías incorporadas en una definición

-
- 2 Se debe tener en cuenta que la comparabilidad de estos datos con los de otros países es problemática debido a que las distintas definiciones pueden variar en cuanto a cobertura institucional u otras prácticas de clasificación. Además, debe notarse que la definición de gasto social que se utiliza en este análisis difiere de la definición utilizada por el gobierno peruano en dos aspectos: (i) incluye al gasto contributivo en salud, y (ii) no considera gastos previsionales del gobierno. Esta definición se utilizó para mantener la comparabilidad con los datos presentados por otros estudios de la iniciativa CEQ.
 - 3 Para hacer que los ingresos del impuesto general a las ventas (IGV) sean comparables a los reportados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2011), usamos la recaudación del IGV incluyendo las devoluciones.

comparable del gasto social llamada gasto social CEQ⁴, la cual incluye gastos en asistencia social, educación y salud. A pesar de no haber sido incluidas en la definición de gasto social CEQ, se describen también las pensiones, por cuanto son usadas en el análisis de sensibilidad. La descripción de impuestos incluye los ingresos por impuestos gubernamentales así como las principales contribuciones sociales recaudadas por el gobierno. La Tabla 1 presenta estos datos.

Tabla 1
Perú: Gastos e ingresos del gobierno por categoría
(como porcentaje del PBI), 2009

| | Total | | Análisis de incidencia (como porcentaje del PBI) |
|--|--------------------------------|-------------------------------|--|
| | Millones de nuevos soles | Como porcentaje del PBI | |
| Ingreso nacional bruto per cápita (PPA US\$) | 8390 | | |
| Gasto total del gobierno | 97 492 | 25,5 | |
| Gasto primario del gobierno | 92 521 | 24,2 | |
| Gasto social | 32 115 | 8,4 | |
| Gasto social CEQ | 28 674 | 7,5 | |
| Gasto en asistencia social | 6117 | 1,6 | 0,4 |
| Transferencias monetarias | 572 | 0,15 | 0,15 |
| Transferencias de alimentos | 975 | 0,25 | 0,25 |
| Otros programas de asistencia social | 4633 | 1,2 | |
| Educación | 10 705 | 2,8 | 2,3 |
| Educación básica | 7646 | 2,0 | 1,7 |
| Educación terciaria | 2359 | 0,6 | 0,6 |
| Otro gasto en educación | 786 | 0,2 | |

4 Esta es una definición formulada por la iniciativa CEQ (Compromiso por la Equidad - Commitment to Equity).

| | Total | | Análisis de incidencia (como porcentaje del PBI) |
|--|--------------------------------|-------------------------------|--|
| | Millones de nuevos soles | Como porcentaje del PBI | |
| Salud | 12 039 | 3,1 | 2,6 |
| Contributivo | 4775 | 1,2 | 1,2 |
| No contributivo | 7264 | 1,9 | 1,4 |
| Otros gastos sociales | 3372 | 0,9 | |
| Gasto no social | 60 407 | 15,8 | |
| Pensiones contributivas | 3582 | 0,9 | 0,9 |
| Servicio de la deuda | 5011 | 1,3 | |
| Ingresos totales del gobierno | 91 581 | 24,0 | |
| Impuestos y contribuciones a la seguridad social | 61 059 | 16,0 | |
| Impuestos directos | 20 346 | 5,3 | |
| Impuesto a la renta de personas naturales | 5608 | 1,5 | 1,5 |
| Impuesto a la renta empresarial | 12 269 | 3,2 | |
| Ajustes | 2470 | 0,6 | |
| Impuestos indirectos | 33 665 | 8,8 | |
| IGV | 29 519 | 7,7 | 6,5 |
| Impuesto selectivo al consumo | 4146 | 1,1 | 0,3 |
| Otros impuestos | 7169 | 1,9 | |
| Devolución de impuestos | -7339 | -1,9 | |
| Contribuciones a la seguridad social | 7218 | 1,9 | 0,4 |
| Ingresos no tributarios | 30 522 | 8,0 | |

Fuente: Gasto social del Sistema Integrado de Información Financiera y la Unidad de Estadísticas del Ministerio de Educación. Impuestos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria. Gasto gubernamental del Banco Central de Reserva del Perú y el Fondo Monetario Internacional (2011).

Nota: CEQ = Compromiso con la Equidad; PBI = producto bruto interno; PPA = paridad del poder adquisitivo; IGV = impuesto general a las ventas.

a). El gasto total del gobierno incluye los niveles del gobierno central, regional y local. b). La definición de gasto social que aquí se presenta difiere de la presentada en las cuentas públicas oficiales del Perú en tanto incluye al gasto contributivo en salud y no incluye los gastos relacionados con las pensiones.

Beneficios sociales

Gasto en asistencia social

En el año 2009, el gasto en asistencia social fue un 1,6% del PBI, 59% del cual se concentró en programas de infraestructura social. El 0,64% del PBI restante se distribuyó entre los programas sociales dirigidos a hogares pobres. De estos, la mayor parte fue destinada a los programas de transferencia de alimentos, que representaron un 0,25% del PBI en 2009. Ese año, los programas más importantes de alimentos, que representaban el 98% de esta línea del gasto social, fueron: el Programa Integral de Nutrición con 3 792 261 beneficiarios y un promedio de transferencia anual de 120 nuevos soles (US\$71 o 19,5 centavos diarios en paridad de poder adquisitivo [PPA]) por beneficiario; el Programa de Complementación Alimentaria con 306 762 beneficiarios y un promedio de transferencia anual de 375 nuevos soles (una PPA de US\$ 221 o 60 centavos diarios) y el programa Vaso de Leche con 3 215 100 beneficiarios y una transferencia promedio anual de 100 nuevos soles (una PPA de US\$60 o 16,4 centavos diarios).

En el año 2005, el programa de transferencias monetarias condicionadas a los ingresos (CCT), Juntos, se introdujo en las áreas rurales del Perú. El programa tiene como población objetivo a familias rurales pobres con niños menores de 14 años o mujeres embarazadas. Las familias que califican reciben una transferencia de 100 nuevos soles mensuales (una PPA de US\$60 o 50 centavos diarios para una familia de cuatro miembros) con la condición de que sus niños asistan a la escuela y reciban chequeos regulares en un centro médico público. Si el beneficiario es una mujer embarazada, la transferencia se condiciona a que ella acuda a chequeos prenatales en el centro médico público local. En 2009, Juntos representó un 0,15% del PBI y llegó a 409 610

beneficiarios. Desde entonces, se ha expandido significativamente: entre 2009 y 2012 el presupuesto del programa aumentó en un 45%.

Gasto en educación

El gasto en educación, incluyendo la educación básica y terciaria, fue de un 2,8% del PBI en 2009. La educación básica incluye tres niveles: la educación preescolar (de 3 a 5 años), la educación primaria (de 6 a 11 años y del primer al sexto grado) y la educación secundaria (de los 12 a los 16 años y del séptimo al décimo primer grado). En el Perú, la educación básica es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas. En 2009 la educación básica representó cerca de tres cuartos (71,3%) del gasto en educación. La educación primaria fue casi la mitad (48,6%) del gasto en educación básica. La educación terciaria incluye la educación y capacitación universitaria y vocacional. El gasto en esta última fue de apenas un 1,6% del gasto total en educación, mientras que el gasto en la educación universitaria representó un 19,3%.

Gasto en salud

En el año 2009, el gasto público en salud fue de un 3,1% del PBI. Los servicios de salud pública, que cubren al 96% de la población, se dividen en un régimen subsidiado (1,9% del PBI) y un régimen contributivo (1,2% del PBI). En el caso del régimen subsidiado, el gobierno ofrece servicios de salud a la población que no cuenta con un seguro a cambio de pagos personales que cubren las tarifas subsidiadas establecidas por el centro médico, o ningún tipo de pago si califican como beneficiarios de un seguro médico gratuito previa verificación de sus ingresos, llamado SIS. Este régimen subsidiado cubre el 75% de la población del país, cerca de la mitad de ellos (12 millones) a través del

SIS. La provisión del servicio de salud en este régimen proviene de los hospitales y otros centros médicos del Ministerio de Salud. El gasto en el régimen subsidiado incluye gastos públicos en hospitales y otros centros de salud (gasto individual en salud), así como en el SIS. Una categoría adicional dentro de este régimen es el gasto colectivo en salud, el cual incluye gastos en actividades relacionadas con la salud que cuentan con comunidades o grupos específicos de la población como beneficiarios.

El régimen contributivo, por otro lado, es parte del sistema tradicional de seguridad social dirigido a trabajadores del sector formal y sus familias, que representan un 21% de la población. El seguro médico contributivo se llama EsSalud y brinda servicios de salud en sus propias instalaciones.

Pensiones

En el año 2009, todos los sistemas de pensiones en el Perú eran contributivos. Desde 1993 coexistieron dos sistemas en el país: el sistema nacional de pensiones (Oficina Nacional de Pensiones [ONP]) y el sistema privado de compañías de Administración de Fondos de Pensiones [AFP]. La inscripción en uno de los dos esquemas es de carácter obligatorio en el caso de trabajadores dependientes en empresas con más de diez empleados y opcional en el caso de trabajadores independientes y trabajadores de empresas con menos de diez empleados. En 2009, un 47,5% de los asalariados se afilió a uno de los sistemas; un 12% se afilió al sistema nacional de pensiones y un 33,5% al sistema privado⁵. Aunque el número de afiliados en el sistema privado es mayor que en el sistema público, el número de pensionistas en el sistema público es considerablemente mayor que en

5 El 2% restante se afilió a otros sistemas de pensiones, tales como el de las fuerzas militares y policiales.

el sector privado. Hay 331 780 pensionistas jubilados en el sistema público y solo 41 803 pensionistas jubilados en el sistema privado, lo cual representa un 21,2% de la población mayor de 65 años. El sistema nacional de pensiones, administrado por el gobierno, funciona bajo un esquema financiero de uso común pagado a medida que se hacen uso de los beneficios, mientras que el sistema privado funciona con cuentas individuales de jubilación.

Desde que el proceso de hiperinflación en la década de 1980 liquidó los activos de la ONP, las contribuciones han sido significativamente menores al costo del pago de las pensiones. La ONP tiene un déficit estructural y, en consecuencia, las transferencias públicas han sido necesarias durante las últimas dos décadas a fin de financiar sus obligaciones. Tal como se observa en la Tabla 1, el sistema nacional de pensiones, medido por el valor de las pensiones pagadas, representó un 0,9% del PBI en 2009. El subsidio incluido en el costo representó un 0,4% del PBI. Por el contrario, el valor de las pensiones pagadas en el sistema de las AFP fue un 0,1% del PBI. El beneficio promedio de las pensiones en la ONP fue de una PPA de US\$12 diarios, mientras que en la AFP fue de una PPA de US\$18.

A finales del 2011, se implementó un programa de pensiones no contributivo dirigido a individuos mayores de 65 años en extrema pobreza. El nombre del programa es Pensión 65 y hacia finales de diciembre de 2012 ya contaba con 247 673 beneficiarios, 75% de los individuos en extrema pobreza en ese grupo etario en 2009. Los beneficiarios del programa reciben 125 nuevos soles mensuales (una PPA de US\$75), monto por encima del percentil 99 del indicador de la brecha de pobreza extrema, de modo que virtualmente debe rescatar a todos sus beneficiarios de la pobreza extrema. Una cobertura perfecta por parte de este programa tendría como resultado la reducción de la pobreza extrema en un 7,3%.

Impuestos y contribuciones sociales

Los principales elementos gravables en el Perú son los ingresos, el consumo y las importaciones. Los impuestos sobre las propiedades se recaudan a nivel local y la autoridad tributaria los reporta dentro de la categoría “otros impuestos”. Como muestra la Tabla 1, la mayoría de los ingresos fiscales provienen de las recaudaciones del impuesto general a las ventas (IGV) y de los impuestos a la renta. Solo un tercio de los impuestos a la renta proviene de los ingresos de personas naturales. El tercer impuesto en importancia es el impuesto selectivo al consumo (ISC), con un impuesto a los combustibles como su principal componente. La categoría “otros impuestos” incluye principalmente los aranceles y los impuestos sobre las propiedades.

Impuesto a la renta

El impuesto a la renta en el Perú aplica tasas progresivas a los ingresos de personas naturales y una tasa única a las ganancias empresariales. Las corporaciones que residen en el Perú están sujetas a una tasa del 30% sobre sus ganancias reportadas. En el caso de las distribuciones de dividendos, se recauda una tasa adicional de 4,1%. El rango de impuestos a la renta de personas naturales se calcula en base a una unidad impositiva tributaria (UIT) que equivalía a aproximadamente US\$1241 en el año 2009. El impuesto a la renta de personas naturales consta de cuatro rangos: un rango exento del pago de impuestos para los ingresos gravables de hasta 7 UIT, 15% para los ingresos gravables entre 7 y 27 UIT, 21% de 27 a 57 UIT y 30% para ingresos por encima de este monto.

Impuesto general a las ventas (IGV)

En el Perú, el impuesto al valor agregado se llama impuesto general a las ventas (IGV). Este se recauda en cada transacción en diferentes etapas de la producción de un bien o servicio gravado, lo cual genera un crédito tributario en la siguiente etapa, de modo que finalmente es el consumidor quien paga los impuestos. Siguiendo la práctica comercial internacional, el IGV no es aplicable a los bienes exportados. El IGV pagado para producir bienes de exportación siempre es devuelto. En 2009, la tasa de IGV aplicable era 19%. El IGV generalmente se aplica a cada transacción, pero existen algunas exenciones para bienes específicos o bienes intercambiados en la región amazónica. Las mayores y más importantes exenciones son las que están asociadas a alimentos no elaborados.

Impuesto selectivo al consumo (ISC)

Este impuesto se aplica a supuestos bienes de lujo, incluyendo autos, licores, joyas, bebidas gaseosas, entre otros, y combustibles. La mayor parte de los ingresos provenientes de este impuesto se derivan del ISC aplicado a los combustibles. Las tasas del ISC varían de acuerdo al producto. En el caso de ciertos productos, como la cerveza y los combustibles, el ISC se calcula sobre una base específica dependiendo del monto vendido o importado.

Contribuciones a la seguridad social

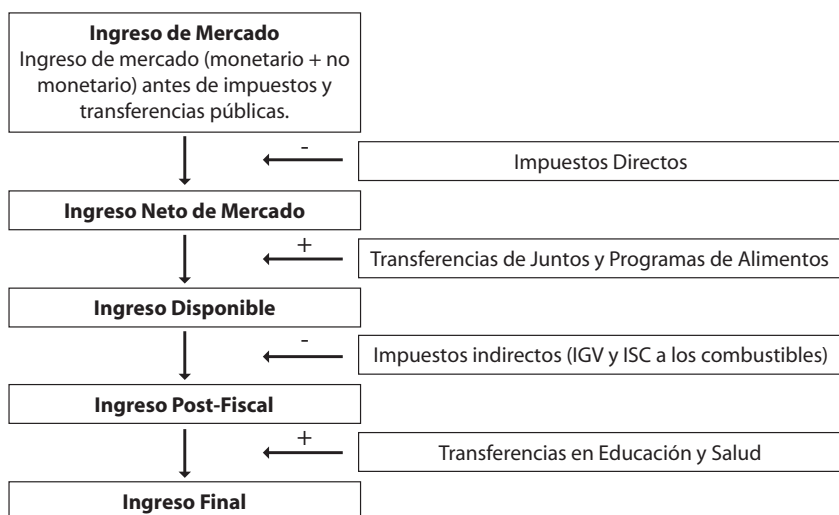
Las dos principales contribuciones son aquellas realizadas al seguro médico (EsSalud) y al sistema nacional de pensiones (ONP). La tasa de contribución de EsSalud es 9% y la tasa de contribución de la ONP,

así como la del sistema privado de pensiones, es 13%. Los empleadores son responsables de las contribuciones a EsSalud, mientras que las contribuciones a la ONP/AFP son deducidas del sueldo del empleado.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS: DATOS Y SUPUESTOS

El análisis que se presenta en las siguientes secciones sigue la metodología utilizada por la iniciativa CEQ (véase Lustig y Higgins 2013 para una descripción más detallada). Estos estudios consideran el uso de un análisis estándar de incidencia a partir de micro-data de encuestas de hogares. En el caso de este análisis en particular, se aplica dicha metodología a la estimación de la incidencia promedio de la política fiscal peruana en el año 2009.

Diagrama 1
Definiciones de ingreso utilizadas en el análisis



Fuente: Adaptado de Lustig y Higgins (2013).

Los resultados presentados se estiman sobre la base de cinco definiciones de ingreso, cada una de las cuales involucra niveles diferentes de intervención fiscal. Tal como se puede observar en el Diagrama 1, el proceso de creación de dichas categorías de ingreso se inicia con la identificación del ingreso de las familias previo a la intervención estatal (o ingreso de mercado). Luego, se incorporan secuencialmente los impuestos y transferencias que se consideran en el análisis para así construir nuevas definiciones de ingreso.

Las categorías de ingreso utilizadas se definen como sigue. El ingreso del mercado –o ingreso primario– se define como el ingreso percibido por los individuos antes de la deducción de impuestos directos y de la recepción de transferencias gubernamentales. El ingreso neto de mercado es igual al ingreso de mercado menos los impuestos directos. El ingreso disponible es igual al ingreso neto del mercado más las transferencias monetarias directas y las transferencias en alimentos. El ingreso post-fiscal es igual al ingreso disponible menos los impuestos indirectos. El ingreso final es igual al ingreso post-fiscal más transferencias en especie de educación y salud. Adicionalmente, se define una variación del ingreso final denominada ingreso final*. Esta se define como el ingreso disponible más las transferencias en especie.

En el análisis, la incidencia de impuestos y transferencias se analiza a partir de la disminución o aumento del ingreso como resultado de las intervenciones que generan las distintas definiciones de ingreso. Esto implica que, bajo este enfoque, el impacto de la política fiscal sobre las decisiones de consumo se manifiesta únicamente a través de cambios en la restricción presupuestal. En este contexto, no se incorporan implicancias de comportamiento o efectos de equilibrio general.

La principal fuente de datos usada en este análisis es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), producida anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en su versión del año

2009. La encuesta tiene representatividad nacional y recopila datos de todos los miembros del hogar. Los individuos reportan en la encuesta si pagan impuestos directos, reciben transferencias monetarias o de alimentos, asisten a la escuela, están afiliados a programas de seguro médico público y si acuden a centros médicos públicos cuando han tenido algún problema de salud. Los hogares también reportan datos detallados de sus consumos e ingresos. Los estimados de ingresos incluyen datos de autoconsumo reportados en áreas urbanas y rurales. Los datos disponibles nos permiten estimar la incidencia del impuesto a la renta de personas naturales, las transferencias monetarias, las transferencias de alimentos, los impuestos indirectos, los servicios de educación, los programas de seguro médico y la utilización de servicios públicos de salud. Asimismo nos permiten calcular el valor de las pensiones financiadas a través del sistema público, así como las contribuciones a este sistema⁶.

Hemos podido producir estimados en la mayoría de gastos sociales e impuestos identificados en las páginas anteriores. Casi todos los impuestos y beneficios estimados fueron identificados directamente a partir de la encuesta. Sin embargo, usamos datos de otras fuentes públicas como el Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Economía y la Unidad de Estadísticas del Ministerio de Educación para asignar los montos a los beneficios de salud y educación en especie. A fin de calcular los impuestos indirectos, usamos los datos del consumo detallado de las encuestas aplicadas a los hogares, así como los datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT 2012) para los escalamientos.

6 Los montos de ingresos, impuestos y transferencias se encuentran típicamente subreportados en las encuestas de hogares. Para mitigar los efectos de este problema, se realiza un proceso de escalamiento. El escalamiento a cuentas nacionales consiste en multiplicar los montos reportados en la encuesta por un factor tal que genere que el total de dicha categoría sea igual al obtenido de cuentas nacionales.

Puesto que no existe una manera confiable de vincularlas a los ingresos familiares, las principales categorías de gasto excluidas del análisis son el gasto social en infraestructura y el gasto en programas de salud colectiva. También se han excluido programas de asistencia social menores debido a las limitaciones de los datos; es decir, la encuesta a los hogares no identifica la participación en estos programas. Los impuestos no incluidos son el impuesto a la renta comercial, el ISC aplicable a productos aparte de los combustibles y otros impuestos como aranceles e impuestos sobre las propiedades. En el caso de las contribuciones a EsSalud (seguro médico contributivo), se presume que ese costo es asumido por el empleador.

Los impuestos indirectos identificados son el IGV y el ISC aplicado a los combustibles. El monto que cada hogar paga por concepto de impuestos fue simulado al aplicar la regla fiscal vigente a los gastos en cada elemento gravado que el hogar reportó en la encuesta. Un factor importante que se debe considerar es que la evasión tributaria en el Perú es muy alta, especialmente cuando se trata del IGV. Las cifras oficiales indican que la evasión del pago del IGV se encuentra alrededor de un tercio de los ingresos actuales por IGV. Ya que los datos arrojados por las encuestas no permiten identificar cuáles de los productos adquiridos por cada hogar pagó impuestos, es necesario hacer algunos supuestos.

Considerando la naturaleza de nuestros datos, el pago del IGV solo se identifica en la etapa final⁷. El análisis considera que el IGV afecta el valor de una transacción solo si su pago se realiza bajo condiciones formales. Para identificar qué transacciones se realizan bajo condiciones formales/informales, se hacen dos supuestos: (i) todas las compras realizadas a vendedores ambulantes, “mercados de productores” u otras condiciones informales no pagan impuestos indirectos, y (ii) las

7 Esta metodología es similar a la utilizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2011).

compras realizadas por hogares en zonas de empadronamiento rural no pagan impuestos indirectos.

Si bien la justificación del primer supuesto es sencilla, el segundo recae sobre el hecho de que la presencia fiscal del gobierno en áreas rurales es bastante limitada. Por ejemplo, solo un 8% de las contribuciones totales a la seguridad social provienen del área rural. A fin de aplicar el primer supuesto, explotamos el hecho de que la encuesta recoge datos sobre el tipo de establecimiento donde se realizó la compra de una extensa lista de bienes y servicios (465 productos solo en la categoría de alimentos) para identificar compras en establecimientos formales.

3. GASTO SOCIAL, IMPUESTOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN EL PERÚ: PRINCIPALES RESULTADOS

Impacto sobre la desigualdad y la pobreza

La Tabla 2 presenta el coeficiente de Gini y la tasa de pobreza (usando líneas de pobreza tanto nacionales como internacionales) de las distintas definiciones de ingreso para el caso de referencia y el análisis de sensibilidad. El índice de Gini es un indicador que aproxima el nivel de desigualdad al interior de una distribución de ingresos mientras que la tasa de pobreza indica el porcentaje de individuos por debajo de la línea de pobreza dentro de una población específica.

Los resultados estimados muestran que los impuestos directos, las transferencias directas, los impuestos indirectos y las transferencias en especie tienen efectos positivos sobre la equidad. Esto se observa en el hecho de que las definiciones de ingreso que incluyen el efecto de estos impuestos y transferencias presentan indicadores de pobreza y desigualdad menores que las definiciones de ingreso previas a su inclusión. Así, las transferencias en especie de salud y educación tienen los mayores efectos sobre la igualdad entre los diferentes impuestos y transferencias ya que el Gini disminuye de forma más importante entre el ingreso post-fiscal y el ingreso final. Los efectos de los impuestos directos, las transferencias directas y los impuestos indirectos son más bien pequeños.

Aunque las transferencias en especie tienen un mayor efecto sobre la desigualdad que las transferencias directas, estas son más efectivas

en la reducción de la desigualdad en el corto plazo. La efectividad puede ser medida como el efecto redistributivo de la transferencia dividida entre su tamaño relativo como porcentaje del PBI. En el caso de referencia, usando esta medida, el indicador de las transferencias directas es 2,42, mientras que en las transferencias directas y en especie el indicador es 1,21. Nótese, sin embargo, que estos efectos no son fácilmente comparables. Las transferencias directas, como el programa Juntos, están diseñadas para aumentar los ingresos y fomentar el uso de los servicios de salud y educación entre los pobres. Las transferencias en especie, por otro lado, son esenciales para la formación de capital humano, una inversión que se recupera solamente en el largo plazo. Así, la efectividad a largo plazo de cada transferencia en la reducción de la desigualdad puede ser algo diferente de sus resultados inmediatos.

Las transferencias directas también tienen un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza. Este efecto es de gran importancia entre los pobres extremos. Nótese que la reducción de la pobreza es mayor en el análisis de sensibilidad que en el caso de referencia. Esto se debe a dos efectos: los ingresos iniciales son menores (no incluyen pensiones) y las transferencias directas son mayores (las pensiones se consideran como transferencias directas). En la Tabla 2 también podemos observar que el coeficiente Gini de los ingresos de mercado en el análisis de sensibilidad es marginalmente menor que en el caso de referencia. Dado que el ingreso de mercado en el caso de referencia incluye pensiones contributivas, y no así en el análisis de sensibilidad, uno puede concluir que las pensiones públicas contributivas tienen un efecto reducido sobre la desigualdad. Los impuestos indirectos aumentan ligeramente la pobreza extrema y aumentan la pobreza total de forma más significativa. Así, la pobreza resulta mayor luego de transferencias directas e impuestos que antes de la acción del gobierno.

Tabla 2
Impuestos, transferencias, desigualdad y pobreza en el Perú:
Caso de referencia y análisis de sensibilidad

| Indicador | Ingreso de mercado | Ingreso neto de mercado | Ingreso disponible | Ingreso post-fiscal | Ingreso final* | Ingreso final |
|--|--------------------|-------------------------|--------------------|---------------------|----------------|---------------|
| Caso de referencia: pensiones contributivas como parte del ingreso de mercado | | | | | | |
| Gini | 0,504 | 0,498 | 0,494 | 0,492 | 0,469 | 0,466 |
| Cambio porcentual respecto al ingreso neto del mercado | | | - 0,9 | -1,2 | -5,8 | -6,5 |
| Indicador de efectividad (respecto al ingreso neto del mercado) | | | 2,42 | — | 1,21 | — |
| Tasa de pobreza (PPA de US\$2,5; %) | 15,2 | 15,2 | 14,0 | 14,5 | | |
| Tasa de pobreza (PPA de US\$4; %) | 28,6 | 28,6 | 27,8 | 28,7 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza extrema nacional; %) | 16,6 | 16,6 | 15,5 | 16,1 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza nacional; %) | 34,7 | 34,7 | 34,0 | 35,4 | | |
| Análisis de sensibilidad 1: pensiones tratadas como transferencia del gobierno | | | | | | |
| Gini | 0,503 | 0,496 | 0,493 | 0,491 | 0,468 | 0,465 |
| Cambio porcentual respecto al ingreso neto del mercado | | | -0,6 | -0,9 | -5,6 | -6,3 |
| Indicador de efectividad (respecto al ingreso neto del mercado) | | | 0,66 | — | 1,049 | — |
| Tasa de pobreza (PPA de US\$2,5; %) | 15,5 | 15,5 | 14,1 | 14,5 | | |
| Tasa de pobreza (PPA de US\$4; %) | 29,3 | 29,3 | 27,8 | 28,7 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza extrema nacional; %) | 16,9 | 16,9 | 15,5 | 16,1 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza nacional; %) | 35,5 | 35,7 | 34,2 | 35,6 | | |

Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2009 y cuentas nacionales

Nota: PPA = paridad del poder adquisitivo.

Tabla 3
Impuestos, transferencias, desigualdad y pobreza en áreas urbanas y rurales, caso de referencia

| Indicador | Ingreso de mercado | Ingreso neto de mercado | Ingreso disponible | Ingreso post-fiscal | Ingreso final* | Ingreso final |
|--|--------------------|-------------------------|--------------------|---------------------|----------------|---------------|
| Área urbana | | | | | | |
| Gini | 0,452 | 0,445 | 0,444 | 0,451 | 0,425 | 0,430 |
| Cambio porcentual respecto al ingreso neto de mercado | | | -0,3 | 1,2 | -4,6 | -3,5 |
| Tasa de pobreza (PPA de US\$2,5; %) | 4,0 | 4,0 | 3,8 | 4,4 | | |
| Tasa de pobreza (PPA de US\$4; %) | 11,9 | 11,9 | 11,7 | 12,9 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza extrema nacional; %) | 5,5 | 5,5 | 5,4 | 6,2 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza nacional; %) | 22,0 | 22,0 | 21,9 | 23,9 | | |
| Área rural | | | | | | |
| Gini | 0,440 | 0,439 | 0,425 | 0,425 | 0,386 | 0,385 |
| Cambio porcentual respecto al ingreso neto del mercado | | | -3,1 | -3,2 | -12,1 | -12,2 |
| Tasa de pobreza (US\$2,5 PPA; %) | 36,4 | 36,4 | 33,5 | 33,7 | | |
| Tasa de pobreza (US\$4 PPA; %) | 60,3 | 60,3 | 58,4 | 58,7 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza extrema nacional; %) | 37,6 | 37,6 | 34,7 | 34,9 | | |
| Tasa de pobreza (línea de pobreza nacional; %) | 58,9 | 58,9 | 57,1 | 57,3 | | |

Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2009 y cuentas nacionales.

Nota: PPA = paridad del poder adquisitivo.

Históricamente, la pobreza en el Perú se ha concentrado en las áreas rurales. A pesar de la significativa migración en la última mitad del siglo, las diferencias en el acceso a activos clave como educación e infraestructura básica (agua, electricidad y caminos) ayudan en gran medida a explicar las diferencias en las tasas de pobreza entre las áreas rurales y urbanas (Escobal y Torero 2000). La Tabla 3 muestra los efectos sobre la pobreza y la desigualdad de los impuestos y las transferencias en las áreas urbanas y rurales. Aparecen tres resultados importantes. Primero, las transferencias directas logran reducciones mucho mayores en la desigualdad (0,014 vs. 0,002 puntos de Gini) y la pobreza (2,9 y 1,9 vs. 0,2 puntos porcentuales en la pobreza extrema y la pobreza total, respectivamente) en áreas rurales que en áreas urbanas. Este resultado refleja el hecho de que las transferencias directas se concentran en las áreas rurales y que se destinan en función a los ingresos de los beneficiarios, lo cual resulta en una mejor focalización de las transferencias. De hecho, según nuestros estimados, el 71% de los beneficios otorgados como transferencias directas (95% en el caso del programa Juntos) se destina a las áreas rurales. Segundo, como era de esperarse, los impuestos directos no tienen efecto sobre la pobreza en ninguna de las áreas. No obstante, su efecto de igualdad es mucho mayor en áreas urbanas que en áreas rurales. Tercero, los impuestos indirectos aumentan la pobreza y la desigualdad en áreas urbanas pero, en parte debido a nuestros supuestos sobre la informalidad, no tienen efecto sobre la desigualdad y aumentan la pobreza.

Cobertura y efectividad de las transferencias directas

La Tabla 4 presenta indicadores que miden el nivel en que las transferencias directas resultan efectivas y eficientes en la reducción de la pobreza

Tabla 4
Indicadores de eficiencia y efectividad de las transferencias directas en la reducción de la pobreza, caso de referencia

| | Efectividad sobre la tasa de pobreza | Eficiencia del gasto vertical | Exceso | Eficiencia de reducción de pobrez | Eficiencia de brecha de pobreza |
|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--------|-----------------------------------|---------------------------------|
| PPA US\$2,5 | 20,09 | 0,47 | 0,09 | 0,43 | 0,16 |
| PPA US\$4 | 7,39 | 0,71 | 0,05 | 0,68 | 0,08 |
| Línea de pobreza extrema nacional | 18,35 | 0,49 | 0,08 | 0,45 | 0,15 |
| Línea de pobreza nacional | 5,53 | 0,72 | 0,04 | 0,7 | 0,06 |

Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2009 y cuentas nacionales.

Nota: PPP = paridad del poder adquisitivo.

(usando líneas nacionales e internacionales de pobreza)⁸. La primera columna presenta los estimados del indicador de efectividad con relación a la tasa de pobreza, que es el mismo indicador usado en la sección anterior, solamente que ahora es aplicado a los efectos de las transferencias directas sobre la pobreza. A partir de estos indicadores, uno puede concluir que las transferencias directas son más efectivas en la reducción de la pobreza extrema que en la reducción de la pobreza total.

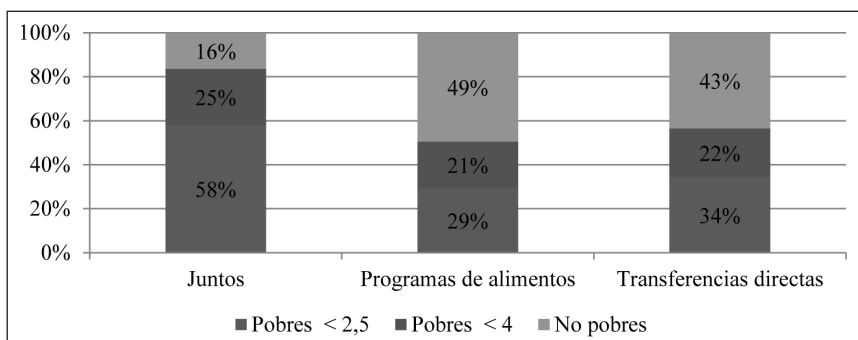
El indicador de eficiencia de gasto vertical (EGV) mide el monto de transferencias directas destinado a los pobres. Este indicador muestra que un 47% de las transferencias directas llega a los pobres extremos, mientras que el 71% llega a la población pobre total (usando las líneas de pobreza internacionales). El índice de exceso (E) indica cuánto del gasto que llegó a los pobres excedió el monto estrictamente requerido para que los beneficiarios alcancen las líneas de pobreza. Como se puede observar, los niveles de exceso son generalmente bajos,

8 Los indicadores de efectividad se han adaptado a partir de Immervoll et al. (2006).

lo cual sugiere que el nivel de la transferencia ha sido bien diseñado. El indicador de eficiencia de reducción de la pobreza es el producto de multiplicar el EGV por 1-E. Este indicador parece razonable cuando se compara con los obtenidos por los programas focalizados de Brasil (Immervoll et al. 2006). Finalmente, la eficiencia de la brecha de la pobreza (EBP) mide la efectividad de las transferencias en la reducción de la brecha de la pobreza.

Los estimados de la EBP son similares a los obtenidos para el caso de Brasil e indican que en el año 2009 las transferencias directas en el Perú no fueron suficientes para cerrar la brecha de la pobreza. Esto refleja dos problemas. El primero es la poca cobertura: el programa Juntos y los programas de alimentos solo llegaron a un 27 y 36% de los pobres, respectivamente. El segundo es que el valor de la transferencia per cápita es bajo. Mientras que la transferencia de Juntos cubre un 20% de la línea de pobreza extrema diaria (US\$0,50 de los US\$2,5), los programas de alimentos más significativos a lo mucho cubren un escaso 7,5% de la línea de pobreza extrema diaria.

Gráfico 1
Beneficiarios de las transferencias directas por grupo de ingresos

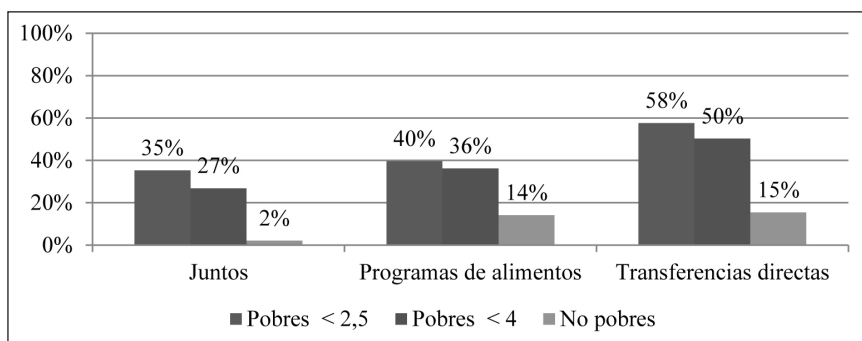


Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2009 y cuentas nacionales.

Los Gráficos 1 y 2 muestran, respectivamente, los niveles de fuga y cobertura de los programas de transferencia directa, por separado y en conjunto. El Gráfico 1 muestra claramente que el programa Juntos es un programa mejor focalizado. Solo un 16% de los beneficiarios de Juntos son no pobres en comparación con casi la mitad de los beneficiarios de los programas de alimentos. La mejor focalización de Juntos es un reflejo tanto de una mayor rigurosidad al momento de cumplir con las reglas de asignación como de su enfoque en áreas rurales, donde, considerando los altos índices de pobreza, es menos probable que ocurran errores de focalización.

Gráfico 2

Cobertura de las transferencias directas por grupo de ingreso



Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2009 y cuentas nacionales.

Los resultados de ambos programas en conjunto reflejan el hecho de que los programas de alimentos tienen un mayor número de beneficiarios. El Gráfico 2 muestra que la cobertura de los programas de alimentos es mayor que la de Juntos entre los pobres moderados y los pobres extremos. Esta diferencia no parece tan considerable cuando uno considera que el presupuesto de Juntos es la mitad del

presupuesto de los programas de alimentos y que, como se ha mostrado antes, la transferencia per cápita de Juntos es considerablemente mayor que el promedio de las transferencias de los programas de alimentos. Las transferencias directas en conjunto cubren al 58% de los pobres extremos y al 50% de los pobres moderados.

Análisis de incidencia

La Tabla 5 presenta los resultados del análisis de incidencia correspondiente al caso de referencia. El análisis de incidencia indica cómo varía el ingreso de los pobladores de un decil ante la inclusión de las transferencias e impuestos analizados. Como era de esperarse, los impuestos directos solo impactan al ingreso de los deciles más ricos, lo cual se refleja en la estructura del índice de progresividad de los impuestos. Los efectos de las transferencias directas son consistentes con nuestros resultados previos: las transferencias de los programas de alimentos y las transferencias del programa Juntos, en particular, se concentran de sobremanera en los pobres. Las transferencias directas cambian el ingreso del primer decil en 11,4%, mientras que sus efectos sobre el segundo y tercer decil son considerablemente menores. Los efectos de Juntos sobre los deciles por encima del cuarto decil son casi inexistentes, mientras que los programas de alimentos impactan a los hogares a niveles tan altos como el octavo decil.

Los impuestos indirectos tienen un efecto significativo sobre los ingresos en toda la distribución. Contra lo que sugiere la intuición, sus efectos relativos al ingreso de mercado son más altos entre los hogares no pobres, un efecto que puede ser el resultado de los altos niveles de informalidad. Esto se explica en el hecho de que los hogares con más recursos tienen una mayor probabilidad de comprar en establecimientos

formales, mientras que los hogares más pobres cuentan con una mayor probabilidad de comprar productos bajo condiciones informales, tales como vendedores ambulantes o mercados informales. Según los supuestos de informalidad que usamos, los impuestos indirectos son neutrales (índice de Kakwani: 0,015). La neutralidad de estos impuestos se mantiene aun cuando se elimina el supuesto de no pago de impuestos en las áreas rurales (índice de Kakwani: -0,036).

Finalmente, después de los impuestos directos, las transferencias directas y los impuestos indirectos, los hogares en el primer decil son receptores netos de transferencias, mientras que los hogares a partir del segundo decil son contribuyentes netos. El análisis cambia significativamente cuando se incluyen transferencias de salud y educación, ya que estas se concentran entre los deciles más pobres. El sistema médico público contributivo es la única transferencia con un mayor impacto sobre los ingresos de los deciles más ricos. Así, si observamos el ingreso final, la mitad inferior de la distribución son receptores netos de transferencias.

Análisis de la progresividad

El Gráfico 3 muestra los coeficientes de concentración de las categorías de gasto social identificadas en el presente estudio. El grado de progresividad de las transferencias se determina de la siguiente manera. Las transferencias que cuentan con un coeficiente de concentración menor a cero se consideran como absolutamente progresivas. Si este coeficiente es mayor a cero pero menor al Gini de ingreso de mercado, estas transferencias se consideran como relativamente progresivas (progresivas pero en función a la distribución actual de los ingresos). Finalmente, si el coeficiente de concentración es mayor al Gini de

Tabla 5
Incidencia de los impuestos y las transferencias por decil, caso de referencia

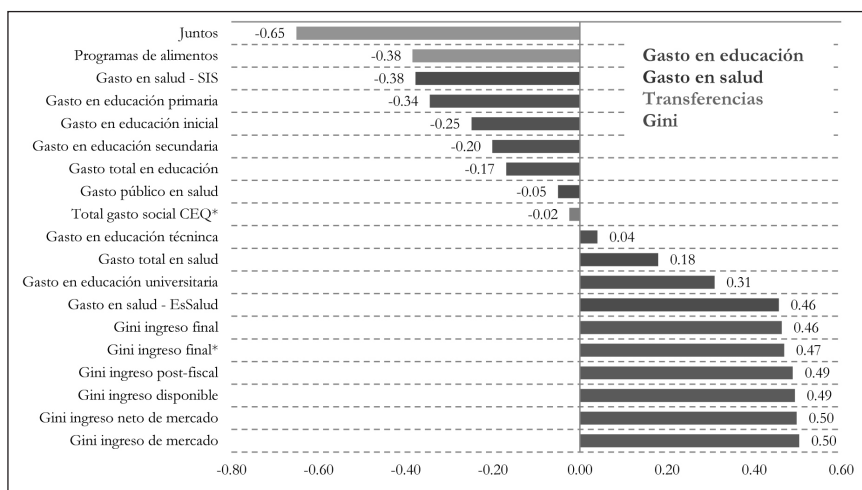
| | Incidencia por deciles del ingreso de mercado | | | | | | | | | |
|---|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Ingreso de mercado (%) | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Impuestos directos (%) | -1,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,5 | -3,3 |
| Ingreso neto de mercado (%) | 98,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,5 | -3,3 |
| Beneficios (%) | 0,5 | 11,4 | 3,9 | 2,2 | 1,2 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| CCT (%) | 0,2 | 5,6 | 1,7 | 0,8 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Programas de alimentos (%) | 0,3 | 5,8 | 2,2 | 1,5 | 0,9 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,0 |
| Ingreso disponible (%) | 99,1 | 11,4 | 3,9 | 2,2 | 1,2 | 0,6 | 0,3 | 0,0 | -0,4 | -3,3 |
| Impuestos indirectos (%) | -7,6 | -5,2 | -5,0 | -6,2 | -7,1 | -7,2 | -8,3 | -8,4 | -8,0 | -7,4 |
| Ingreso post-fiscal (%) | 91,5 | 6,3 | -1,1 | -4,0 | -6,0 | -6,6 | -8,0 | -8,4 | -8,0 | -10,7 |
| Educación en especie (%) | 2,7 | 31,2 | 14,9 | 10,2 | 7,2 | 5,3 | 3,6 | 2,4 | 1,9 | 0,3 |
| Salud en especie (%) | 1,4 | 11,8 | 6,4 | 4,5 | 3,6 | 2,6 | 2,0 | 1,6 | 1,0 | 0,3 |
| Seguro médico público (SIS; %) | 0,1 | 2,1 | 1,0 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Seguro médico contributivo (EsSalud; %) | 1,4 | 0,3 | 0,5 | 0,9 | 1,4 | 2,0 | 1,9 | 2,0 | 1,8 | 0,9 |
| Ingreso final (%) | 97,1 | 51,5 | 21,7 | 12,2 | 6,6 | 3,4 | -0,4 | -2,3 | -3,0 | -9,3 |

Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2009 y cuentas nacionales.

Nota: CCT = transferencias monetarias condicionadas; SIS = Seguro Integral de Salud.

Gráfico 3

Coeficientes de concentración del gasto social total CEQ y por categorías



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

ingreso de mercado se considera que las transferencias son regresivas (su distribución es menos equitativa que la actual distribución de los ingresos).

El programa Juntos es el programa más progresivo del Perú, seguido por los programas de alimentos. El sistema de seguro médico público (SIS) también es progresivo, así como lo son todas las transferencias de educación básica. La educación terciaria es solo relativamente progresiva, mientras que la transferencia de EsSalud (seguro médico contributivo) es casi regresiva. En términos generales, el gasto CEQ identificado también es medianamente progresivo. Las pensiones públicas, no incluidas en el gasto social CEQ, son la única transferencia regresiva identificada, siendo su coeficiente de concentración 0,58.

4. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS PARA POLÍTICAS

Nuestros hallazgos indican que el alcance de la reducción de la desigualdad y pobreza inducida por la política fiscal del Perú es limitado. El coeficiente de Gini bajó de 0,504 a 0,463 después de haber considerado todos los beneficios e impuestos, mientras que las transferencias directas y los impuestos apenas reducen el coeficiente a 0,489. Las transferencias en especies de salud y educación tienen el mayor efecto sobre la igualdad. Las transferencias directas reducen la pobreza extrema y total en 1,2 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente. El gasto social en general es progresivo, aunque algunos de sus componentes son solo relativamente progresivos. Los programas menos progresivos son las pensiones contributivas y el seguro médico contributivo, los cuales corresponden a derechos vinculados a relaciones laborales formales y, así, estrictamente hablando, no son transferencias excepto por el hecho de que el sistema de pensiones recibe un subsidio sustancial financiado por los impuestos. En contraste, los programas más progresivos son aquéllos que previamente verifican los ingresos de los beneficiarios. El programa Juntos se encuentra especialmente bien focalizado y es efectivo para la reducción de la pobreza extrema y moderada. Sin embargo, puesto que el gasto en el programa es relativamente pequeño, la reducción de la pobreza es limitada. En cuanto a los impuestos, encontramos que los impuestos directos son progresivos, pero tienen poco efecto sobre la desigualdad. También hemos encontrado que una vez que la informalidad se introduce en

el análisis, los impuestos indirectos son neutrales. Este resultado se asocia a los altos niveles de informalidad en la economía del Perú y a su distribución.

Una implicancia para las política que surge de estos resultados es que las transferencias focalizadas son la forma de gasto social más efectiva en reducir la pobreza en el corto plazo. Por otro lado, los beneficios vinculados a las relaciones laborales formales tienden a excluir a los pobres. Los responsables de las políticas harían bien en considerar esta información al diseñar intervenciones que ayuden a los pobres. El hecho de que en 2009 las transferencias directas lograron una mayor reducción de la pobreza (14 y 10 veces más en la pobreza extrema y total, respectivamente) y la desigualdad (7 veces mayor) en las áreas rurales, en comparación con las urbanas se asocia al hecho de que el 95% de los beneficios del programa Juntos se hayan concentrado en las áreas rurales. Estos resultados validan la expansión del programa que ocurrió en los siguientes años. Los estimados preliminares sugieren que esta expansión puede haber reducido la pobreza extrema rural en 5,4 puntos porcentuales.

¿Cómo puede este esfuerzo suplementarse alrededor de un objetivo de eliminación de la pobreza extrema? Un reto importante para la política social del Perú es cómo reformar sus programas de alimentos, históricamente mal focalizados o propensos a la corrupción. Una posibilidad que se debe evaluar es el uso de sus recursos para suplementar los beneficios del programa Juntos o expandirlo más rápidamente mejorando así la EBP. Asimismo, en el año 2009 el Perú no contaba con un programa no contributivo de pensiones. Pensión 65, un programa focalizado y orientado a mayores de 65 años en extrema pobreza que comenzó a funcionar en 2012 está llamado a llenar ese vacío. La cobertura total de la población objetivo, tres cuartos de los cuales han sido cubiertos en el primer año de trabajo, reduciría la pobreza en

un 7,3%. Estos programas pueden hacer una importante contribución a la reducción de la pobreza extrema en el corto plazo, particularmente en el área rural, la que, claramente, debe ser la prioridad. No obstante, la reducción sostenible de la pobreza y de la desigualdad requiere un esfuerzo para acortar la brecha de infraestructura entre las áreas urbanas y rurales, así como mejoras significativas en la calidad de los servicios públicos básicos, tales como educación, la que actualmente tiende a reproducir en lugar de eliminar las desigualdades sociales.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago: CEPAL.
- Diario Gestión (2012). *MEF: Sistema Nacional de Pensiones no está quebrado*. Recuperado de <http://gestion.pe/2012/07/23/impresa/mef-sistema-nacional-pensiones-no-esta-quebrado-2008152>
- Escobal, Javier y Torero, Máximo (2000). *¿Cómo enfrentar una geografía adversa? El rol de los activos públicos y privados*. Documento de Trabajo, 29. Lima: GRADE.
- Immervoll, Herwin, Ley, Horacio, Nogueira, José Ricardo, O'Donoghue, Cathal y Siqueira, Rozane Bezerra de (2006). *The Impact of Brazil's tax-benefit system on inequality and poverty*. Discussion Papers, 2114. Bonn: IZA.
- Inchauste, Gabriela, Olivieri, Sergio, Winkler, Hernan y Saavedra, Jaime (2012). *What is behind the decline in poverty since 2000?: evidence from Bangladesh, Peru and Thailand*. Working Paper. Washington, DC: The World Bank.
- Jaramillo, Miguel y Saavedra, Jaime (2010). 'Inequality in post-structural reform Peru: the role of market forces and public policy. En Luis López-Calva y Nora Lustig (Eds.). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Baltimore, MD: United Nations Development Programme, Brookings Institution.

- Lustig, Nora y Higgins, Sean (2013). *Commitment to equity assessment: estimating the incidence of social spending, subsidies and taxes handbook*. Working Paper, 1. New Orleans, LA: CEQ.
- López-Calva, Luis y Nora, Lustig (Eds.) (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Baltimore, MD: United Nations Development Programme, Brookings Institution.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). *Cuenta general de la República*. Lima: MEF.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2008*. México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SUNAT (2012). *Nota Tributaria*. Lima: SUNAT.
- USAID (2011). *Collecting taxes database 2009-2010*. Washington, DC: Fiscal Reform and Economic Governance Project; USAID.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2013 *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: discursos de identidad y demandas de reconocimiento*
Néstor Valdivia
- 2013 *The Economic Impact of Anaemia in Peru*
Lorena Alcázar
GRADE; Action against Hunger
- 2012 *Impacto económico de la anemia en el Perú*
Lorena Alcázar
GRADE; Acción contra el Hambre
- 2012 *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú*
Javier Escobal, Carmen Ponce, Ramón Pajuelo y Mauricio Espinoza
Fundación Ford; GRADE
- 2012 *Desarrollo rural y recursos naturales*
Javier Escobal, Carmen Ponce, Gerardo Damonte y Manuel Glave
- 2012 *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades*
Javier Escobal, Jaime Saavedra y Renos Vakis
Banco Mundial; GRADE

- 2011 *Salud, interculturalidad y comportamientos de riesgo*
Lorena Alcázar, Alessandra Marini, Ian Walker, Martín Valdivia, Santiago Cueto, Víctor Saldarriaga e Ismael G. Muñoz
- 2011 *Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras contemporáneas*
Gerardo Damonte
GRADE; CLACSO
- 2010 *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos*
Martín Benavides, Paul Neira, eds., Natalia Arteta, Martín Benavides, Manuel Etesse, Gabriela Guerrero, Paul Neira y Rodrigo A. Zevallos Huaytán
- 2010 *Informe de progreso educativo, Perú 2010*
Martín Benavides y Magrith Mena
- 2008 *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate*
Martín Benavides, Ed., Liliana Miranda, Lorena Alcázar, Juan José Díaz, Patricia Ames, Francesca Uccelli, Alizon Rodríguez Navia, Eduardo Ruiz Urpeque, Néstor Valdivia, Hugo Díaz, Gisele Cuglievan, Vanessa Rojas y Jaris Mujica
- 2007 *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*
Patricia Arregui, Eduardo Zegarra, Verónica Minaya, Javier Escobal, Carmen Ponce, Juana Kuramoto, Manuel Glave, Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo, Hugo ñopo, Juan José Díaz, Nancy Birdsall, Rachel Menezes, Máximo Torero, José Deustua, Manuel Hernández, Santiago Cueto, Martín Benavides, Ernesto Pollitt, Juan León, Martín Valdivia y Néstor Valdivia

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2013 *¿Cómo afectan los factores individuales y escolares la decisión de los jóvenes de postular a educación superior?: un estudio longitudinal en Lima, Perú*

Gabriela Guerrero

Documento de Investigación, 69

- 2013 *Apego al terruño: La geografía espacial de los mercados laborales de docentes*

Miguel Jaramillo

Documento de Investigación, 68

- 2013 *¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en el Perú*

Miguel Jaramillo y Lorena Alcázar

Documento de Investigación, 67

- 2013 *¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo? Una mirada al caso peruano*

Santiago Cueto, Gabriela Guerrero, Juan León, Mayli Zapata y Silvana Freire

Documento de Investigación, 66

- 2012 *Demanda social por programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en el Perú*

Gabriela Guerrero y Juan León

Documento de Investigación, 65

- 2012 *El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima*

Lorena Alcázar y Miguel Jaramillo

Documento de Investigación, 64

- 2012 *Ajustes del mercado laboral ante cambios en el salario mínimo: La experiencia de la década de 2000*
Miguel Jaramillo
Documento de Investigación, 63
- 2012 *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales*
Javier Escobal y Carmen Ponce
Documento de Investigación, 62
- 2011 *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*
Miguel Jaramillo y Alan Sánchez
Documento de Investigación, 61
- 2011 *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*
Néstor Valdivia
Documento de Investigación, 60
- 2011 *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*
Miguel Jaramillo y Jaime Saavedra
Documento de Investigación, 59
- 2010 *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: Posibilidades y riesgos de su aplicación*
Gabriela Guerrero, Claudia Sugimaru y Santiago Cueto
Documento de Trabajo, 58
- 2010 *Formando microempresarias: Impacto de la capacitación empresarial en las instituciones de microfinanzas y sus socias*
Dean Karlan y Martín Valdivia
Documento de Trabajo, 57
- 2010 *De quinto de primaria al fin de la secundaria en seis años: un estudio longitudinal en Puno*

Santiago Cueto, Gabriela Guerrero, Juan León, Álvaro Zevalllos y Claudia Sugimaru
Documento de Trabajo, 56

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

2013 *Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*

Miguel Jaramillo Baanante

Avances de Investigación, 13

2013 *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica*

Néstor Valdivia

Avances de Investigación, 12

2013 *Entre el estudio y el trabajo: Las decisiones de los jóvenes peruanos después de concluir la educación básica regular*

Juan León y Claudia Sugimaru

Avances de Investigación, 11

2013 *Diferenciales de ingreso entre trabajadores públicos y privados*

Marco Pariguana

Avances de Investigación, 10

2013 *Madres e hijas maltratadas: La transmisión intergeneracional de la violencia doméstica en el Perú*

César Mora

Avances de Investigación, 9

2012 *Los accidentes en los niños. Un estudio en contexto de pobreza*

Martín Benavides, Juan León, María Laura Veramendi y Ana María D' Azevedo

Avances de Investigación, 8

- 2012 *El Financiamiento del Sistema Educativo del Perú: elementos para el diseño de una fórmula per cápita en un contexto descentralizado*
Lorena Alcázar y Pilar Romaguera
Avances de Investigación, 7
- 2012 *Educación y ciudadanía: Análisis de la relación entre trayectoria educativa, literacidad, éthos y praxis política en una muestra de adultos de un distrito de los Andes peruanos*
María Laura Veramendi
Avances de Investigación, 6
- 2012 *El gobierno de la educación en Inglaterra y Perú: una mirada comparada desde la economía política*
María Balarin
Avances de Investigación, 5
- 2012 *Análisis económico de la carretera Pucallpa - Cruzeiro do Sul*
Manuel Glave, Álvaro Hopkins, Alfonso Malky y Leonardo Fleck
Avances de Investigación, 4
- 2012 *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*
Nuria Esparch
Avances de Investigación, 3
- 2012 *Efectos heterogéneos del trabajo infantil en la adquisición de habilidades cognitivas*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 2
- 2012 *Número de hermanos, orden de nacimiento y resultados educativos en la niñez: evidencia en Perú*
Víctor Saldarriaga
Avances de Investigación, 1

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

2013 *¿Tiene el presupuesto participativo algún impacto en la calidad de los servicios públicos?: el caso del sector del agua y saneamiento*

Miguel Jaramillo y Lorena Alcázar

Análisis & Propuestas, 23

2013 *Impacto de la licencia municipal en el desempeño de las micro-empresas en el Cercado de Lima*

Lorena Alcázar y Miguel Jaramillo

Análisis & Propuestas, 22

2013 *El impacto del programa Juntos sobre la nutrición temprana*

Miguel Jaramillo y Alan Sánchez

Análisis & Propuestas, 21

2012 *Estrategias de intervención para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú: un estudio comparativo*

Javier Escobal, Carmen Ponce, Ramón Pajuelo y Mauricio Espinoza

Análisis & Propuestas, 20

2012 *Trayectorias desiguales: polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú*

Javier Escobal y Carmen Ponce

Análisis & Propuestas, 19

2012 *Efectos de las horas de trabajo infantil en el desarrollo de habilidades verbales y matemáticas*

Carmen Ponce

Análisis & Propuestas, 18

Estas y otras publicaciones

Véase: <http://www.grade.org.pe/publicaciones>

El Documento de Investigación 70
se terminó de imprimir en el
mes de diciembre del 2013 en los Talleres de
Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Lima 4
Apartado Postal 18-0572 Lima 18
Teléfono: 2479988 | Fax: 2471854
www.grade.org.pe

Mejorar la efectividad de la política fiscal respecto a la redistribución y la reducción de la pobreza es clave para el desarrollo equitativo del Perú. Estudios recientes sugieren que las transferencias públicas y las donaciones son responsables de solo un décimo de la disminución de la pobreza alcanzada en la última década. A través del análisis de la incidencia de impuestos y transferencias en base a datos de encuestas de hogares, este estudio estima los efectos de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en nuestro país.

Los hallazgos muestran que el alcance de la reducción de la desigualdad generada por la política fiscal del Perú es limitado. Ello se asocia a un gasto social bajo más que a un gasto social ineficiente. La mayoría de los componentes del gasto social son progresivos y el gasto social en general también lo es: las transferencias monetarias directas están bien focalizadas y son efectivas sobre todo en la reducción de la pobreza extrema en áreas rurales. Al mismo tiempo, las transferencias en especie de salud y educación son efectivas en la reducción de la desigualdad. Finalmente, se encuentra que los impuestos directos mitigan ligeramente la desigualdad mientras que los impuestos indirectos son neutrales cuando se incorpora la informalidad a los cálculos. Una implicancia de política es que las transferencias focalizadas son la forma más efectiva de reducir la pobreza a corto plazo. En contraste, la vinculación de beneficios sociales con el empleo formal tiende a excluir a los pobres.

ISBN: 978-9972-615-76-4



9 789972 615764