

Equidad Fiscal: Efectos Distributivos de la Tributación y los Gastos Sociales en Brasil

por Fernando Gaiger Silveira (IPEA); Fernando Rezende (EBAPE/FGV); Jose Roberto Afonso (IBRE/FGV) y Jhonatan Ferreira (SAS Institute Brasil)

Un análisis conductual de los efectos distributivos de las políticas tributarias y los gastos públicos revelan que el sistema tributario brasileño se ha mantenido bastante regresivo, mientras que se han observado avances —algunos bastante considerables— en la progresividad de los gastos sociales. Si en 2003 el carácter progresivo de los gastos sociales compensaba levemente la regresividad del sistema tributario, en 2009, con el aumento de los gastos sociales y la profundización de su carácter progresivo, sus repercusiones en la distribución superaron el efecto concentrador de la recaudación.

La regresividad del sistema tributario brasileño, es decir, la carga excesiva que los impuestos representan en los ingresos de los estratos pobres e intermedios de la población, se debe a los impuestos indirectos o, en concreto, a su magnitud. Si bien dicha regresividad en la tributación indirecta no desentona con la realidad internacional, la carga de la tributación indirecta en la recaudación incrementa su efecto en la concentración de ingresos. En contrapartida, la progresividad de la tributación directa es relativamente elevada, aunque su efecto distributivo es atenuado por la pequeña carga que estos impuestos significan para los ingresos. Así, la regresividad del sistema tributario de Brasil no estriba tanto en la progresividad y la regresividad de la tributación directa e indirecta, respectivamente, sino en la importancia que revisten estos tipos de impuestos para los ingresos. Entre 2003 y 2009, la carga tributaria de los hogares no aumentó, pero hubo una disminución pronunciada de la desigualdad en términos de ingresos como consecuencia de los gastos sociales previstos en la política fiscal del país.

Esta tendencia de alza en los gastos y mayor progresividad se ha visto reflejada en componentes como el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), la educación y la salud públicas y la protección social, principalmente el programa *Bolsa Família*. Incluso en las pensiones de los empleados públicos, entre otras que constituyen un componente altamente regresivo, hubo un efecto distributivo de los ingresos, al haberse producido una disminución de su participación en los ingresos y en el nivel de regresividad.

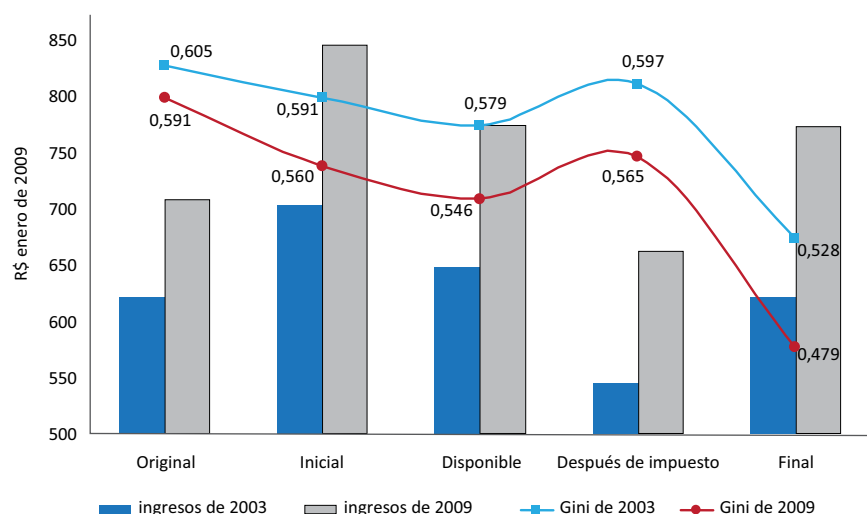
Las tendencias de progresividad y regresividad de los gastos pueden apreciarse en el gráfico, cuyas barras representan los ingresos promedio per cápita de los hogares en diferentes etapas de los ingresos en función de la intervención estatal: (i) el ingreso original, que abarca la totalidad de los ingresos, con excepción de las prestaciones otorgadas a los hogares; (ii) el ingreso inicial, que comprende el ingreso original más las prestaciones; (iii) el ingreso disponible, representado por el ingreso inicial menos los impuestos directos; y (iv) el ingreso después de impuestos, consistente en el ingreso disponible menos los impuestos indirectos. Por último, al agregársele el valor monetario de las prestaciones en especies (la salud y la educación públicas) se obtiene el ingreso final (v).

Con la entrega de prestaciones de protección social y la incidencia de los impuestos directos hubo una reducción en las desigualdades de ingresos. Dicha reducción es parcialmente revertida por la incidencia de los impuestos indirectos debido al carácter regresivo y el peso de estos impuestos. Los gastos sociales en educación y salud, sin embargo, se traducen en una merma considerable de la desigualdad.

Al compararse los índices de Gini para los ingresos originales de 2003 y 2009, se observa una caída relativamente modesta en la desigualdad de la distribución. Este cambio se vuelve más pronunciado cuando se comparan los ingresos iniciales, con una contracción de 5 por ciento en el índice de Gini en 2009 frente a una caída de solo 1,7 por ciento en los ingresos originales. La diferencia varía muy levemente cuando se consideran los impuestos directos e indirectos, pero aumenta considerablemente cuando se agregan los gastos públicos en educación y salud. En 2009, el índice de Gini para el ingreso final fue un 9,6 por ciento inferior frente a 2003, proporción que representa casi el doble de la disminución de la desigualdad lograda mediante la adopción de políticas de seguridad y asistencia social. Así, se vuelve evidente que los avances logrados en 2009 se deben a las políticas sociales y no a los cambios en la estructura tributaria.

Los resultados demuestran que, si hay un componente nuevo en la política fiscal, se trata del mayor peso que han cobrado los gastos sociales, sumado a una tendencia progresiva. De ahí que las crecientes críticas hechas a la carga tributaria sean más bien sorprendentes —reflejadas en iniciativas como el *impuestómetro*, que calcula el número de días de trabajo necesarios para pagar impuestos y de días sin impuestos—, al no atribuir los cambios más importantes al monto de los impuestos sino a su destino. Dada esta situación, pareciera que no se trata de una reacción a la carga tributaria sino al destino de los montos recaudados.

Comportamiento del índice de Gini en los Ingresos Totales, Originales, Iniciales, Disponibles y Finales en Brasil en 2002-2003 y 2008-2009



Fuente: POF/IBGE micro-data. Creación: IPEA.

Referencia:

Gaiger F. S. et al. (2013). 'Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil', *IPC-IG Working Paper n° 115*, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo. El presente trabajo fue respaldado por el CNPQ.