

¿Qué explica el bajo impacto redistributivo de la política fiscal en Bolivia?

Verónica Paz Arauco (Instituto Alternativo, La Paz, Bolivia), George Gray Molina (UNDP-RBLAC),

Wilson Jiménez Pozo (Fundación ARU, La Paz, Bolivia), Ernesto Yáñez Aguilar (Instituto Alternativo, La Paz, Bolivia)

[Commitment to Equity Project \(CEQ\)](#)

Twitter @noralustig

Septiembre 2013

Introducción

Entre 2007 y 2009, el gasto social en Bolivia aumentó de 11,5 a 14,7 por ciento del PIB, mientras que el gasto primario del gobierno aumentó de 29,2 a 33,3 por ciento del PIB. Aproximadamente el 79 por ciento del aumento del gasto primario con respecto al PIB correspondió al gasto social.

¿Cuánta redistribución y reducción de la pobreza puede atribuirse a las políticas fiscales y el gasto social? Respondimos esta pregunta usando datos de la Encuesta de Hogares de 2009 elaborados por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Las categorías de ingreso utilizadas en el análisis de incidencia se construyeron en base a las descritas por Lustig y Higgins (2013).

Nuestros principales resultados muestran un bajo impacto redistributivo de la política fiscal, debido principalmente a la presencia de fugas significativas en las transferencias a los no pobres, y al pequeño tamaño de las transferencias por beneficiario. El impacto de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos puede ser mayor con una mejor focalización en la población pobre, mayores beneficios per cápita, y una mayor cobertura y progresividad del sistema tributario.

La reducción de la desigualdad y la pobreza

Los resultados obtenidos mediante el análisis de incidencia muestran que el efecto de la desigualdad después de las transferencias directas y los impuestos indirectos es neutral: el coeficiente de Gini se mantiene en 0,503 (ver Tabla 1). En cuanto a los índices de incidencia de pobreza extrema y moderada, para las líneas internacionales y nacionales, se observa que el efecto neto de las transferencias y los impuestos indirectos aumentan la pobreza. Cuando se compara los coeficientes de Gini con respecto al ingreso disponible y el ingreso post-fiscal, se observa el efecto desigualador de los impuestos indirectos netos. Mayor reducción de la desigualdad se produce luego de considerar las transferencias en especie en educación y salud, con una disminución del 11,3 por ciento en el coeficiente de Gini.

En las secciones siguientes se resume los principales resultados concernientes a la progresividad de las transferencias directas, los impuestos indirectos y los subsidios, y los gastos en especie en educación y salud individualmente.

Tabla 1. Bolivia: Impuestos, Transferencias, Desigualdad y Pobreza - Referencia

| | Ingreso de Mercado | Ingreso de Mercado Neto | Ingreso Disponible | Ingreso Post-Fiscal | Ingreso Final* | Ingreso Final |
|--|--------------------|-------------------------|--------------------|---------------------|----------------|---------------|
| Gini | | 0.503 | 0.493 | 0.503 | 0.441 | 0.446 |
| Incidencia \$2.5 PPP por día | | 19.6% | 17.6% | 20.2% | | |
| Incidencia \$4.0 PPP por día | | 32.5% | 30.7% | 33.9% | | |
| Incidencia – Línea de Pobreza Extrema Nacional | | 23.8% | 21.4% | 24.4% | | |
| Incidencia – Línea de Pobreza Moderada Nacional | | 46.7% | 45.4% | 49.6% | | |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares (2009) – INE y las Cuentas fiscales.

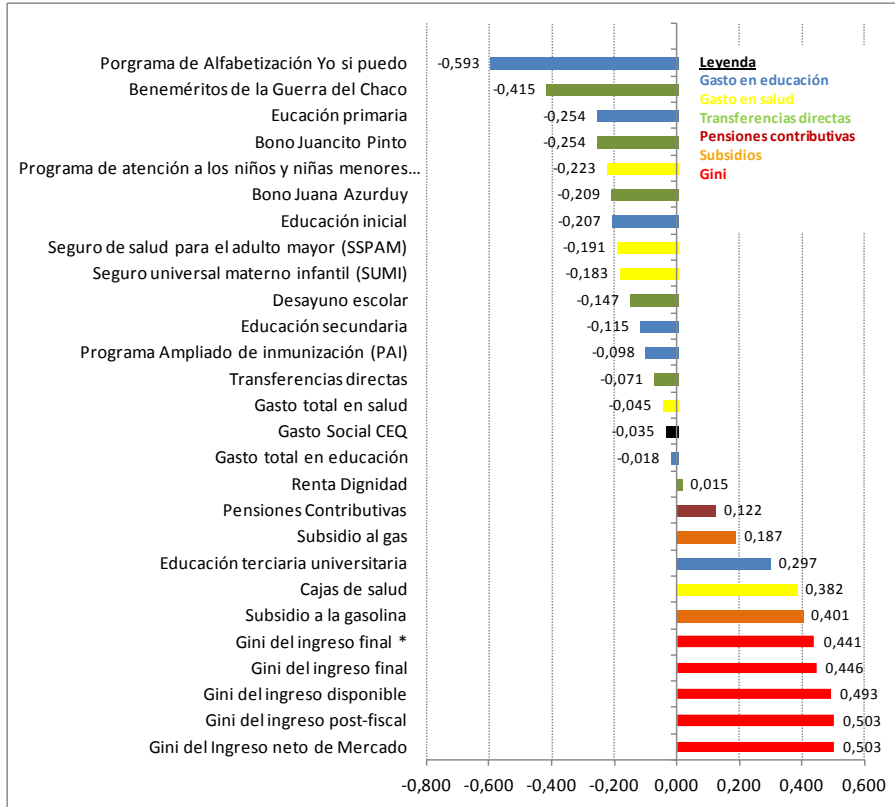
La progresividad de las transferencias directas

Bolivia gasta una baja porción del PIB en transferencias en efectivo. Sólo el 2,1 por ciento, incluyendo la pensión no-contributiva Renta Dignidad, que representa 1,4 por ciento del PIB, frente al resto de las transferencias directas (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Beneméritos del Chaco y Desayuno Escolar) cuya magnitud representa en conjunto el 0,7 por ciento restante. Como se puede observar en la Figura 1, mientras que las transferencias en efectivo como Juancito Pinto y Juana Azurduy son progresivas en términos absolutos, la distribución de los beneficios de la Renta Dignidad es neutral. Dado que este programa captura la mayor parte de las transferencias, las transferencias totales son casi equi-proporcional. En suma, el 62,9 por ciento del gasto social incluido en el análisis del 2009 es progresivo en términos absolutos; el 37,1 por ciento restante es progresivo en términos relativos.

La explicación fundamental del bajo impacto redistributivo de las transferencias directas se basa en dos características de diseño de los programas de transferencia. En primer lugar, muy pocos recursos se asignan a la población pobre, ya que la mayor proporción (62 por ciento) de las transferencias van a la población no pobre (véase la Figura 2). En segundo lugar, ninguno de los programas otorga a los beneficiarios un monto de dinero suficiente como para salir de la pobreza. Las transferencias oscilan desde un mínimo de 0,18 dólares PPP por día en el caso del Bono Juancito Pinto y un máximo de apenas 2,1 dólares PPP por día para los beneficiarios de la Renta Dignidad. Como resultado de este "diseño universal," el 68 por ciento de los no pobres se benefician de los programas de transferencias directas en efectivo (Figura 2). Además, es importante observar que los efectos de las transferencias directas en la pobreza y la desigualdad deben ser considerados como un límite superior, en la medida en que fueron estimados en base a las reglas de los programas; por lo tanto, y los beneficios reales pueden ser más pequeños.

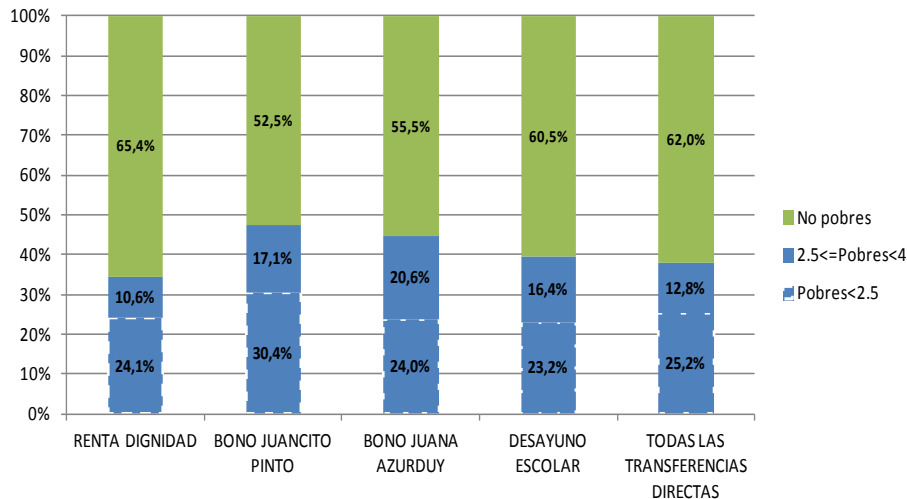
El efecto redistributivo de las transferencias directas tiene un indicador de la eficacia de tan sólo 0,97. El indicador de eficacia de las transferencias en materia de pobreza extrema es de 5,1 y en el caso de la pobreza total, de 2,8.

Figura 1. Bolivia: Coeficiente de Concentración por categoría del gasto

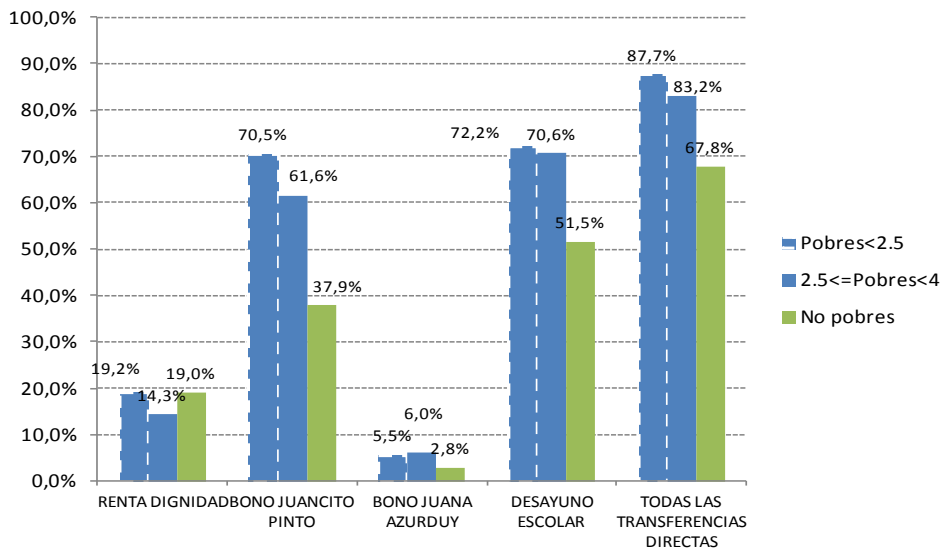


Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta de Hogares de 2009 y las Cuentas Nacionales Fiscales.

Figura 2. Fugas y la cobertura de las transferencias directas



Porcentaje de beneficios según grupo de ingreso



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta de Hogares de 2009 y cuentas fiscales. Para estos cálculos, un beneficiario fue identificado como si él/ella recibió al menos una de las transferencias directas incluidos en el análisis.

La progresividad de los impuestos indirectos y los subsidios

El sistema fiscal en Bolivia no exime a los pobres del pago de impuestos en determinadas circunstancias. Por otra parte, los hogares se convierten en contribuyentes netos al sistema fiscal a partir del tercer decil, lo que significa que sólo las personas de los dos deciles más pobres reciben más de lo que aportan en términos monetarios. Los subsidios al gas y a la gasolina no son progresivos en términos absolutos, pero sí lo son en términos relativos tienen un efecto igualador. Sin embargo, una transferencia de estos recursos destinados a los subsidios, hacia transferencias en efectivo más focalizadas sería beneficiosa para la reducción de la desigualdad y la pobreza.

La educación y salud en especie

Cuando se agrega las transferencias en especie, el impacto en el coeficiente de Gini es significativo. Todas las transferencias en educación y salud analizadas en este ejercicio son progresivas en términos absolutos, con la excepción de la educación terciaria, que es progresiva sólo en términos relativos. Queda por demostrar si los beneficios desproporcionados hacia a los pobres, provenientes de las transferencias en especie, resultan de un efecto demográfico o de la simple exclusión voluntaria de las clases media y alta de los servicios públicos.

Conclusiones

- La política fiscal en Bolivia tiene un reducido impacto redistributivo. El débil impacto se debe principalmente a la presencia de fugas significativas de las

transferencias hacia la población no pobre y al pequeño tamaño de las transferencias por beneficiario. El efecto neto de las transferencias y los impuestos indirectos aumenta la pobreza extrema y moderada, medidas en base a líneas de pobreza internacional y nacional.

- El efecto total de los impuestos indirectos y subsidios es regresivo. El sistema fiscal en Bolivia requiere un examen más detallado a fin de determinar las políticas alternativas que impiden que los pobres se conviertan en contribuyentes netos al tesoro. El impacto de las transferencias en especie en el coeficiente de Gini es significativo. Todas las transferencias de educación y salud analizadas son progresivas en términos absolutos.
- La evidencia sugiere que existe un amplio margen para mejorar la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de la política fiscal en Bolivia. Una mayor proporción del gasto social puede ser progresiva en términos absolutos mediante la creación de nuevos programas dirigidos a la población pobre y los grupos más vulnerables de la población, así como también aumentando la cuantía de las transferencias. Sin embargo, los esfuerzos futuros deben ir más allá de las transferencias en efectivo, sobre todo garantizando el acceso universal a los beneficios derivados de la educación y salud en especie.

Referencias

- Paz Arauco, Verónica; Gray Molina George; Jiménez Pozo Wilson and Ernesto Yáñez Aguilar 2013. Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia. CEQ Working Paper No. 6, April.
- Lustig, Nora and Sean Higgins. 2013. Commitment to Equity Assessment: Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook. CEQ Working Paper No.1, January.