

**FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR
LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS
POR ESTRATOS DE INGRESO**

Luís A. Beccaria

**PROYECTO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CEPAL – PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1996**

LC/L.952
Julio de 1996

Este trabajo fue preparado por el señor Luis A. Beccaria, Consultor del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
I. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO	9
II. LOS TIPOS DE ESTUDIOS DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA ..	11
III. LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO	13
1. Las variables	15
2. La fuente ideal de información para la medición de incidencia presupuestaria	35
IV. LA OFERTA DE INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA PARA ASIG- NAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO	39
1. Fuentes de información empleados en algunos estudios de inci- dencia presupuestaria en América Latina	39
2. Las encuestas de hogares en América Latina	40
V. ALTERNATIVAS PARA LA OBTENCIÓN DE DATOS PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO	47
VI. CONCLUSIONES	51
Notas	52
ANEXO I: EL EFECTO DISTRIBUTIVO DEL IMPUESTO INFLACIONARIO	55
ANEXO II: TABLAS	57

RESUMEN

El objetivo del documento es plantear fuentes alternativas para obtener la información requerida por estudios de incidencia fiscal. La demanda de información impuesta por estos estudios (enfoques de impacto directo o de equilibrio general) es compleja, lo que ante una oferta de datos deficiente en la región (en términos de confiabilidad, desagregación y producción) lleva a realizar supuestos simplificadorios y/o estudios ad-hoc. Considerando que los resultados de estudios de incidencia son sensibles a la calidad de las mediciones, el trabajo focaliza en el tratamiento de las informaciones existentes y el potencial uso y utilidad de las mismas. En particular, analiza los datos requeridos por el enfoque de impacto directo para estimar las proporciones de impuestos efectivamente pagados y las transferencias recibidas por distintos grupos de la población clasificados por tramos de ingresos.

El trabajo se inicia con una caracterización de los métodos de incidencia presupuestaria tomados como referencia para discutir los requerimientos de información, para luego analizar los datos necesarios para distribuir los impuestos, transferencias, subsidios y gastos en servicios públicos entre los hogares clasificados por tramos de ingreso. Después de revisar la oferta de datos existente en la región, se plantean fuentes alternativas para su obtención.

Entre las principales conclusiones destaca la necesidad de evaluar los cambios que países de la región están introduciendo en el diseño y administración de sistemas tributarios, así como en las políticas sociales, y cómo esto conlleva a la necesidad de contar con información adecuada para realizar estudios de incidencia. De hecho, ya se están realizando encuestas especiales orientadas a contar con información sobre programas sociales. En países que enfrentan las restricciones más fuertes de información, la idea de encarar estudios de incidencia puede jugar un papel relevante como catalizador de un esfuerzo estadístico cuyos resultados serán también beneficiosos para otros objetivos.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Como parte de un esfuerzo por incorporar la dimensión equidad en los procesos de formulación, diseño e implementación de políticas públicas destinadas a reducir los niveles de pobreza observados en numerosos países de la región, el trabajo presenta una discusión sobre las fuentes de información para la asignación de impuestos y gastos públicos por estrato de ingreso.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

Este documento se enmarca en la línea de trabajo que está encarando el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD tendiente a delinear una metodología para la evaluación cuantitativa de la incidencia presupuestaria en países de América Latina. Su objetivo es el de plantear diferentes alternativas para obtener la información que requieren esos estudios. En particular, se discutirán los datos que demanda la estimación de las proporciones de los impuestos¹ que efectivamente pagan, y las transferencias en dinero o especies (bienes y, principalmente, servicios públicos) que reciben, los diferentes grupos de población identificados según estratos de ingresos. De manera más específica aún, se efectuarán sugerencias relacionadas con aquellos que provienen de relevamientos a hogares, una de las fuentes —sustancial, por cierto, pero no la única— de datos necesarios para calcular esas distribuciones.

Esas sugerencias —que se plantearán en la sección V del documento — surgirán tanto del análisis de los datos que se necesitan para efectuar la distribución de los diferentes impuestos, transferencias, subsidios y gastos en servicios públicos (tercera sección), como de la revisión de la oferta de relevamientos a hogares existente en la región, la cual se abordará en la cuarta sección. Previamente, en la segunda sección se especificarán los propósitos y características del tipo de ejercicio de incidencia presupuestaria cuya metodología se desarrollará en el Proyecto y que, por lo tanto, se tomará como referencia para discutir los requerimientos de información.

Dado el objetivo del trabajo, caen fuera de los límites del trabajo el análisis de las dificultades y restricciones que imponen las características de la información sobre la recaudación global de impuestos y los gastos totales. Tampoco se discutirá la disponibilidad de datos sobre relaciones interindustriales, las que suelen emplearse para calcular el contenido de ciertos impuestos en el precios de los bienes y servicios que consume la población. Sin embargo, algunas de las sugerencias a realizar dependerán de ciertos atributos de esos datos.

II. LOS TIPOS DE ESTUDIOS DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA²

Una evaluación cuantitativa del efecto redistributivo del presupuesto puede tener distintos objetivos específicos y/o abordarse con enfoques diferentes. En esta sección se mencionarán muy brevemente las alternativas usualmente consideradas y se especificarán las características (esto es, objetivos y enfoques) del tipo de ejercicios cuya metodología se desea desarrollar y a la cual contribuye este documento.

En primer lugar, cabe señalar que las propuestas que se están desarrollando en el marco del Programa Regional serán apropiadas para aquellos que evalúan el efecto distributivo del conjunto del presupuesto o de una parte sustancial del mismo. Un análisis de la influencia de la acción fiscal del estado requiere una visión conjunta de las consecuencias que tienen los impuestos que cobra y los gastos que realiza. El enfoque propuesto implica, por tanto, incorporar las hipótesis y técnicas que se han venido desarrollando para estudiar por separado los impactos de los tributos y los subsidios. De esta manera, si bien los criterios que se propongan también servirán para evaluar los resultados individuales de algún componente del presupuesto, el Proyecto promueve un planteamiento más global. Se pretende, asimismo, aportar a los estudios de la influencia de modificaciones en ciertos impuestos, estén o no acompañadas de alteraciones en los niveles y/o estructura de las erogaciones. Debe reconocerse, además, que no es posible ni relevante analizar todos los tributos y todos los tipos de erogaciones. Por ejemplo, la asignación entre los individuos de los gastos en bienes públicos típicos no es conceptualmente posible. En otros casos, las dificultades son de orden práctico.

Como en la mayoría de los análisis de las consecuencias distributiva, la metodología a desarrollarse en el marco del Proyecto será relevante para medir la asignación de los impuestos y los gastos públicos entre los hogares clasificados por su nivel de ingreso. En lo que hace a este último aspecto, cabe mencionar que tanto las hipótesis de comportamiento a las que será necesario recurrir, como los aspectos de carácter más empírico, serán fácilmente adaptables a la consideración de otras dimensiones como la regional o la funcional (asalariados-no asalariados). También se enfatizará el análisis de los efectos del presupuesto de un año determinado sobre los ingresos de ese año, lo cual implica no incursionar en las evaluaciones de carácter longitudinal ni recurrir a la noción de ingreso permanente.

No parece necesario abundar acerca de la conveniencia de considerar al hogar como la unidad de análisis. Ella es la relevante para asignar los tributos al consumo así como para determinar los montos de muchos impuestos a los ingresos.

En cuanto a los bienes y servicios que los hogares obtienen del sector público en forma gratuita o a precio subsidiado, se sugiere que su valuación se haga directamente en base al monto de las erogaciones efectuadas para su provisión; no se pretenderá, por tanto, desarrollar criterios que consideren la utilidad de los individuos que los consumen. Esta propuesta sigue siendo válida aún cuando la forma de presentar los resultados sea tanto la de incidencia diferencial —esto es, la distribución proporcional de los impuestos y los gastos públicos entre los diferentes estratos de ingresos— como aquella en la cual se relacionan los montos pagados y recibidos con el ingreso medio del grupo.

Desde un punto de vista conceptual, los anteriores aspectos tienen una trascendencia menor que la cuestión de la manera de entender la noción misma de "efecto" o "impacto". La gran mayoría de los estudios realizados en la región adoptan un enfoque básicamente contable que implica determinar quien recibe el gasto efectuado por el estado y quien soporta finalmente el gravamen —que puede no ser aquel sobre el cual legalmente recae—. Este tipo de estudios de incidencia han merecido conocidos cuestionamientos³ al no considerar la secuencia de efectos que sobre los diversos mercados promueve el cobro de impuestos y los gastos públicos. Como recién se señaló, los estudios contables apuntan, usualmente, a medir los cambios que se observan en los ingresos del hogar entre dos situaciones: la "inicial" o antes de la intervención del estado, y la "final".⁴ Luego se evalúa el grado de desigualdad de ambas distribuciones; para lo cual se suele recurrir a indicadores como el de Gini, Theil u otros. Se ha insistido que no resulta correcto suponer que el ingreso inicial permanecerá constante si se modifica el nivel y estructura de los tributos y los gastos del estado. Tal supuesto sería particularmente fuerte cuando se evalúa una gran cantidad de impuestos y/o subsidios. Por tanto, la diferencia entre ingreso inicial y final no constituye un reflejo adecuado del efecto del presupuesto sobre la distribución del ingreso final; la acción del estado repercute directa e indirectamente sobre numerosos mercados lo cual afecta el nivel y distribución de los ingresos iniciales de los hogares. Sería necesario, por tanto, individualizar y computar el conjunto de los efectos que ellos tienen sobre diversas variables que llevarán a alterar el ingreso inicial. De allí la conclusión de que resulta más relevante abordar este objetivo con un enfoque de equilibrio general.

Aún reconociéndose estas restricciones, el método contable ha resultado el más frecuentemente utilizado como consecuencia de las dificultades que enfrentan los estudios de equilibrio general. Si bien éstas no serán revisadas aquí, la elevada inestabilidad de las economías de la región así como las exigentes demandas de información han constituido impedimentos ciertos para avanzar en aquella dirección. Ellas, sin embargo, han dificultado pero no frenado totalmente los avances en la construcción de modelos computables. Por tanto, parece posible recurrir a ellos para complementar los resultados de los ejercicios basados en el método contable: en los países que tienen experiencia en el tema podrían emplear esos modelos para individualizar los efectos más intensos que el presupuesto pueda tener sobre los ingresos primarios con el objetivo de señalar los sesgos más significativos de los estudios de tipo contable.

Este documento —que, como se señaló, se inscribe en la tarea de desarrollo metodológico que está encarando el proyecto— analiza la información necesaria para estudios basados en el enfoque contable.

III. LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO

Los resultados cuantitativos de las investigaciones sobre incidencia presupuestaria suelen ser de dos tipos: i) tablas que muestran las proporciones de la recaudación total de los tributos considerados y/o de los gastos estudiados que cada grupo efectivamente paga y/o recibe; ii) tablas que muestran el monto que cada estrato efectivamente paga y/o recibe como proporción del ingreso medio de los hogares —definido éste de distintas maneras— del estrato.

Los enfoques específicos que adoptan los diferentes estudios dependen de sus objetivos más precisos. Si se desea evaluar la incidencia de uno o todos los impuestos y/o subsidios vigentes, el enfoque tradicional es el de encontrar indicadores que permitan distribuir —según los criterios de traslación considerados— la recaudación efectiva de los tributos y/o los gastos públicos realizados. Si en cambio, se desea analizar el impacto distributivo de una modificación de ciertos aspectos de uno o algunos tributos, o de un programa de subsidios dados, se computarán los montos que, teóricamente —y también de acuerdo a supuestos dados de traslación—, deberían abonar o recibir los hogares ubicados en diferentes tramos según se desprende de las tasas legales y las normas sobre elegibilidad.

Por lo tanto, la información que, en general, se requiere para emprender estos estudios es la siguiente:

- i) datos de la recaudación total de los tributos y/o de los gastos totales que efectúa el estado en los servicios a considerar.
- ii) una estimación de los ingresos promedios de los hogares de cada estrato, tanto para poder definir los tramos mismos como para disponer de las bases sobre las cuales calcular la importancia relativa de impuestos y subsidios.
- iii) indicadores para asignar los gastos e impuestos entre los diferentes tramos de hogares:
 - a) en el caso de los impuestos a los ingresos personales, puede contarse con información de la agencia tributaria sobre la distribución de la recaudación entre los hogares —u otras unidades tributarias— clasificados por el nivel de ingreso, definido este de alguna manera (ingreso gravable, ingreso total, etc.). Si estos datos no se disponen, deberá efectuarse alguna estimación en base a una liquidación teórica de lo que deberían pagar las familias de cada estrato;

- b) la asignación de los impuestos al consumo se efectúa de acuerdo a la distribución del gasto total, o en los bienes gravados, entre los estratos de ingreso. En el caso de tributos a las ventas de insumos (incluido los impuestos al trabajo), los supuestos usuales de traslación suelen requerir de matrices de insumo-producto para evaluar su impacto sobre el precio de los bienes de consumo. Este procedimiento se emplea también para los impuestos a los ingresos de las sociedades si se considera la traslación hacia adelante;
- c) los impuestos que gravan la tenencia de determinados activos requieren datos de la existencia de ellos en los hogares pertenecientes a los diferentes estratos;
- d) la distribución de los transferencias en dinero se efectúa con información acerca de las diferentes fuentes de ingresos de los miembros del hogar;
- e) a fin de asignar el valor de los subsidios implícitos en la distribución de servicios como la salud o la educación, debe contarse con datos sobre el uso que de ellos hacen los diferentes hogares.

En este documento se adopta el criterio que los ingresos que perciben los hogares de, y los pagos que ellos hacen a, los sistema de previsión social son, respectivamente, un subsidio en dinero y un impuesto. Este tratamiento, sin embargo, ha sido a veces cuestionado con el argumento que dicho esquema constituye, en realidad, uno de ahorro: las contribuciones personales están dirigidas a formar un fondo, del cual se efectúan retiros una vez que el individuo se jubila. Esta alternativa aparece como razonable cuando existen sistemas puros de capitalización, sean públicos como privados. En los casos de mecanismos de reparto, no siempre existe una relación estrecha entre el ingreso que recibe y el aporte que efectúa un mismo individuo. Más aún, la parte de las jubilaciones financiadas con aporte patronal debe considerarse estrictamente una transferencia de la que se benefician los jubilados si, simultáneamente se supone —como es usual— que éste no recae sobre los asalariados.

Los datos para distribuir los ingresos personales (iii.a) pueden derivarse de los registros del organismo recaudador. Los mencionados en iii.e podrían obtenerse a partir de relevamientos llevados a cabo a los usuarios de los servicios (escuelas, hospitales, etc.). Este último procedimiento es razonable cuando se intenta una evaluación de uno o pocos programas. Sin embargo, para lograr información homogénea sobre acceso a los subsidios como la necesaria para asignar el resto de los componentes (impuestos indirectos, a los activos, transferencias en dinero) convendría contar con relevamientos a hogares. Como se indicó en la primera sección, el resto del documento discutirá —precisamente— los requerimientos de información que puede ser provista por esta fuente.

Esta sección consta de dos acápites, en el primero de ellos se identificarán y discutirán en detalle aquellas variables para las cuales resultará necesario contar con información para proceder a computar la distribución de los tributos y los subsidios según el esquema recién esbozado. Así mismo, se plantearán las dificultades que suele enfrentar su medición y se efectuarán sugerencias de cómo superarlas. El segundo acápite describe una encuesta "ideal" que permitiría obtener toda la información necesaria para un estudio de incidencia.

1. Las variables

Las variables que finalmente se requieran para evaluar la incidencia de los impuestos dependerán, en muchos casos, de los supuestos de traslación que se empleen. En lo que sigue, no se abordará la discusión de tales criterios; se tomarán aquellos usualmente adoptados. En los casos donde no exista consenso generalizado y se adviertan enfoques alternativos, se plantearán los requerimientos de información que se derivan de los empleados más frecuentemente.

a) *La información sobre ingresos del hogar*

De acuerdo a lo señalado al inicio de esta sección, los relevamientos a hogares deberfan proveer información sobre ingresos con al menos tres objetivos: i) contar con estimaciones de diferentes agregados de ingresos totales del hogar que permitan calcular cuanto representan, como proporción de ellos, los tributos que efectivamente soportan y/o los subsidios que reciben; ii) brindar información sobre las fuentes gravables con el impuesto a los ingresos, a fin de ligar los datos de los hogares con los provenientes de los registros impositivos y/o para calcular una liquidación teórica del tributo a los ingresos que debería pagar cada unidad; iii) obtener datos para asignar las transferencias estatales en dinero que reciben las familias.

Sería necesario, por tanto, contar con datos del ingreso —monetario y especies— que cada individuo obtiene de sus ocupaciones —como asalariado, como trabajador por cuenta propia, como patrón, como trabajador familiar—, de su capital (intereses, alquileres, rentas, dividendos, etc.) y de las transferencias en dinero que les realiza el sector público u otros hogares.

La calidad de la medición del ingreso suele resultar menor que la de otras variables captadas en los relevamientos a hogares. Esto se deriva de la mayor reticencia que tienen los individuos de brindar esa información, pero también a un inadecuado abordaje de indagación que se adopta en ciertos relevamientos. El resultado más frecuente de tal situación es una subestimación de los niveles medios, tal como se desprende, por ejemplo, de los estudios realizados por la CEPAL en el marco de sus investigaciones sobre la pobreza en la región.

El relevamiento del ingreso individual debe efectuarse con un cierto nivel de desagregación. Si no se requieren por separado los montos correspondientes a las diferentes fuentes (ingreso como asalariado de las ocupaciones principal y secundarias, ingreso como cuenta propia, ingresos de la propiedad, etc.), será elevada la probabilidad que el respondente omita —involuntariamente— alguna de ellas.

Otra de las razones que contribuyen a la subdeclaración del ingreso del hogar es el subregistro de su tasa de participación económica: se identifican como inactivos a ciertos miembros del hogar que, sin embargo, desarrollan actividades —de manera generalmente esporádica⁵— por las que reciben ingresos. Por tanto, debe adecuarse la forma de abordar la identificación de estas ocupaciones cuya declaración suele omitirse,

quizás en la mayoría de los casos, involuntariamente. Una adecuada indagación puede —como ya ha sido mostrado⁶— elevar la tasa de actividad y, por tanto, reducir el subregistro del ingreso del hogar. Precisamente, esto suele hacerse a través de la inclusión de preguntas que exploren la existencia de ingresos derivados de una serie de tareas típicas que pudieron haber realizado algunos miembros. Debe reconocerse, sin embargo, que ciertos respondientes —los jubilados, por ejemplo— tienden a no declarar algunas fuentes de ingresos debido a que la legislación suele prohibir el desarrollar —al menos, algunas— actividades remuneradas.

Ligado al anterior se encuentra el tema de la subdeclaración de las ocupaciones secundarias de los ocupados, fenómeno que resulta más usual cuando ellas son del tipo de las recién comentadas, esto es, esporádicas.

La dificultad por identificar y valorar los ingresos en especies de los ocupados constituye otra fuente de error. Estos asumen diversas formas, por ejemplo: alimentos y otros bienes que reciben los asalariados, algunos de los cuales se consumen en el lugar de trabajo (entre ellos se encuentra el caso de los empleados doméstico); alojamiento que reciben algunos asalariados; bienes que retiran los cuenta propia y patrones de sus negocios; bienes producidos para autoconsumo en el sector rural.⁷ La valuación de cada uno de estos tipos de ingresos presentan dificultades particulares que llevarían, en algunos casos, a requerir una gran cantidad de datos. Por tanto, parece conveniente asegurar que se identifique la existencia y tipo de estos ingresos, y ensayar procedimientos de estimación que demanden poca información (véase apartado 2).⁸

La reducción del error de medición del ingreso total individual requiere, como ya se señaló, que las encuestas incluyan preguntas que detallen las diferentes fuentes. Cierta desagregación también resulta imprescindible para estimar la distribución de los impuestos y transferencias. En primer lugar, deberían identificarse todas estas últimas que el hogar recibe en dinero y que provienen del sector público. Para ello parece conveniente incluir en los formularios los nombres de los programas existentes (al menos los más importantes) a efectos de minimizar las omisiones. No corresponde indagar sobre los subsidios ligados directamente a la explotación del negocio familiar que se brindan con el objeto de reducir el precio de los bienes o servicios que vende (ej. subsidios a los fertilizantes)

En segundo lugar, se hace necesario identificar todas las fuentes que tengan un tratamiento impositivo diferente. Se podrá, de esta manera, calcular el concepto de ingreso total de la unidad relevante para la liquidación de impuestos y que están incluidos en los registros de la agencia recaudadora. Tal como se apreciará en el próximo apartado, ello es requerido para la asignación del impuesto a los ingresos.

En cuanto a la definición de los conceptos de ingreso que se captarían, las encuestas a hogares de algunos países indagan sobre los montos brutos y netos de impuestos directos y aportes a la seguridad social. Este enfoque, sin embargo, no aparece recomendable en la región, debiéndose emplear las variantes que aparecen como más sencillas de responder en relación a cada fuente. Las remuneraciones a los asalariados

deberían requerirse netas de impuestos y aportes, concepto que resulta más fácil de retener por parte del respondente. El ingreso neto así declarado tiene que incluir, sin embargo, aquellos descuentos que se hacen en la fuente por razones tales como cuota sindical o cuota de un préstamo. Para ello, conviene solicitar que el respondente asalariado tenga a la vista el último recibo de sueldo, no obstante que la experiencia de algunos países ha mostrado que ellos no los disponen en todos los casos (no se los retiene o se los extravía).

Existen mayores inconvenientes para medir los ingresos por actividades por cuenta propia y de los patrones de pequeñas unidades.⁹ El flujo a medir es el ingreso neto del negocio que le corresponde al individuo. Tal agregado resulta de la diferencia entre el monto de las ventas y todos los costos (el de las mercaderías vendidas, impuestos a las ventas, sueldos, electricidad, etc.). El mismo debería coincidir, en ausencia de inversiones, con el retiro efectivo que realiza el o los propietarios; de allí que —como se verá— ese es el concepto que se solicita en algunas encuestas. Sin embargo, como parte de los retiros pueden emplearse para abonar gastos específicos del negocio, resulta conveniente indagar por separado los ingresos y gastos incurridos en un período y computar el ingreso como la diferencia entre ambos. Esta alternativa resulta además conveniente por el hecho que, en unidades pequeñas, los retiros no tienen generalmente un ritmo determinado. Tal procedimiento es también recomendable para el sector rural. Debe explicitarse claramente que los ingresos no incluyan a los impuestos indirectos (a las ventas, valor agregado, específico a algunos bienes, etc.) y aclarar el tratamiento que se da a los impuestos directos.

El dato relevante para los patrones que llevan registros contables separados de su unidad, es el de los retiros efectivamente realizados. Por tanto, en los casos que se pueda identificar a este tipo de empresarios —una de cuyas características suele ser que los retiros se realizan de maneja sistemática— deberían solicitarse directamente el monto de los retiros.

Los ingresos de la propiedad son aquellos cuya medición está, sin duda, sujeta a más errores ya que los respondientes tienden a omitirlos y/o subdeclararlos. Debe aclararse también aquí el tratamiento de los impuestos que los gravan.

Los ingresos deberían estimarse para un año calendario (o fiscal) ya que este es el relevante para la evaluación de la incidencia presupuestaria. La decisión sobre el período de referencia para la solicitud del dato sobre ingreso depende, sin embargo, del tipo de relevamiento. En el caso de una encuesta típica de ingresos y gastos que se desarrolla a lo largo de un año, el período de referencia debería ser el mes, aún cuando en el caso de los sueldos y salarios, convendría indagar acerca del correspondiente al último período de cobro cuando este sea diferente —quincena o semana—. Este procedimiento permitirá llegar a una estimación del ingreso anual promediando las respuestas de todos los hogares visitados durante los doce meses. Por el contrario, si se trata de una encuesta que se levanta durante un corto período, podría evaluarse la posibilidad de requerir datos de los ingresos del último año. Sin embargo, los errores de recordación hacen aconsejable acortar el período de referencia. En estos casos, la

estimación del ingreso anual tomará en cuenta diversos factores y puede requerir de información externa a la encuesta. El período de referencia de cada fuente dependerá, también, de la frecuencia de recepción de la misma: a efectos de disminuir el error de muestreo, el mismo debería ampliarse para los poco frecuentes (por ejemplo, subsidios que se distribuyen sólo a una proporción de todos los hogares y durante algunos meses del año). Para estimar los ingresos netos de los hogares rurales que explotan su propia tierra, será necesario requerir los datos de ingresos y gastos de la última cosecha cualquiera sea el tipo de encuesta.

Tal como se señaló anteriormente, las encuestas a hogares producen estimaciones de los ingresos que adolecen de errores, cuya intensidad difieren según la fuente que se trate. Alguno de los factores que originan tal situación provienen de la forma con la cual se indaga la variable: una inadecuada formulación de las preguntas o la utilización de períodos de referencia muy largos son dos razones que ya fueron mencionadas. Otros reflejan ciertos sesgos que suelen producirse durante la tarea de levantamiento de información, concretamente, el hecho que la no respuesta global a la encuesta es mayor en los hogares de ingresos elevados. Pero aún cuando estos inconvenientes pudiesen reducirse —lo cual aparece como muy dificultoso en lo que hace al último aspecto— la actitud de los respondentes por eludir la respuesta sobre los ingresos o por subdeclararlos, tenderá a que se subregistre el ingreso medio y el nivel de desigualdad. Esto último se debe al impacto de lo recién mencionado respecto a la no respuesta global, pero también al hecho que la no respuesta específica y la subdeclaración parece elevarse con el nivel de ingreso. Por tanto, parece necesario efectuar correcciones a los valores de ingresos que surgen directamente de las encuestas. Dadas los requerimientos de información desagregada para computar la distribución de los impuestos y los subsidios, resulta conveniente que la corrección se efectúe al nivel de fuente de ingreso. Por tanto, si "B" es la matriz cada uno de sus componentes, b_{ip} , muestra el ingreso medio de la fuente "i" (remuneraciones a los asalariados, etc) del estrato "p" (por ejemplo, deciles o quintiles), la matriz corregida será "M" donde $m_{ip} = b_{ip} * c_{ip}$, siendo c_{ip} el factor de corrección de la fuente i en el estrato p.

Debe tenerse en cuenta que cuando se ha efectuado correcciones por subdeclaración —en estudios que tenían otros objetivos, como los de CEPAL arriba mencionados sobre pobreza— se ha empleado un único factor de ajuste en cada fuente, sin diferenciar por nivel de ingreso. La corrección implica, por tanto:

$$M = C * B$$

donde C es una matriz diagonal cuyos elementos son los factores de corrección c_i . Esto es, todos los ingresos de una misma fuente han sido ajustados en igual proporción. Ello refleja la dificultad para poder contar con evidencias acerca de los cambios en la subdeclaración según tamaño del ingreso.

Conviene, finalmente, abordar aquí el tema de la definición de los estratos de hogares entre los cuales se distribuirán los impuestos y subsidios. Como el objetivo de los estudios cuya metodología se está desarrollando en el marco del Proyecto Regional

es el de evaluar la equidad de los ingresos y gastos presupuestarios, debe recurrirse a tramos que agrupan a hogares de ingresos similares. Para proceder a su definición específica, deberán tomarse, sin embargo, decisiones sobre dos aspectos: el concepto de ingreso a emplear y la manera de tomar en cuenta las diferencias en tamaño y composición de los hogares.

En cuanto al primero de esos dos aspectos, el ingreso "inicial" —esto es, bruto de todos los impuestos y excluyendo a los subsidios estatales— aparece como la alternativa más relevante en aquellos estudios que evalúan la incidencia del total del presupuesto o de los impuestos directos. Esto implica recurrir a una definición compatible con la medición del cambio entre ingreso "inicial" y "final" que suele realizarse en estas investigaciones. En cambio, cuando se intenta distribuir sólo a los subsidios implícitos en la distribución de bienes y servicios públicos, debería recurrirse al ingreso total neto del hogar. Este último se define como la suma de las diversas fuentes —incluyendo las transferencias del sector público— neta de impuestos directos.

Las diferencias en el tamaño y composición hacen que el ingreso total del hogar no resulte totalmente adecuado para los análisis de equidad. Por lo tanto, se recurre generalmente a algún procedimiento que homogenice tales situaciones. Dos son también aquí las posibilidades. La más usual es la de emplear el ingreso per cápita que intenta eliminar el efecto de los diferentes tamaños. Pero el "bienestar" que un mismo ingreso provee a dos hogares de igual tamaño no es el mismo si la composición en términos de sexo, edad y otros atributos, difiere entre ellos. De allí que se ha recurrido en varios estudios —de incidencia presupuestaria y, en general, de análisis de la distribución del ingreso— a una versión del ingreso del hogar que permita la comparación entre unidades de diferente tamaño y estructura: el ingreso dividido por el número de adultos equivalentes existentes en cada hogar. Ello implica computar factores de equivalencias a partir de requerimientos diferenciales que, en términos del consumo de (todos o algunos) bienes y servicios, tienen los distintos grupos definidos por el sexo, la edad u otros atributos.¹⁰ El computo de esas equivalencias no es sencillo y suele tenerse que adoptar, en ciertos casos, supuestos fuertes. Por tanto, se los sugiere emplear sólo cuando ya se encuentren disponibles y donde haya consenso acerca de su razonabilidad.

b) *La información necesaria para distribuir los impuestos*

i) Los impuestos a los ingresos personales. Se considerará en este punto a los impuestos generales a los ingresos de las personas físicas que son efectivamente soportados por los contribuyentes, así como los aportes personales a la seguridad social en cuanto se considere, como es usual, que su pago efectivo recae sobre los trabajadores. En lo que hace al primero de ellos, la medición de la distribución de su recaudación entre tramos de ingreso enfrenta serios inconvenientes. Para identificar la información que se requerirá a un relevamiento a hogares para estimar esa asignación, conviene considerar dos situaciones, las que se diferencian según se dispongan o no de datos sobre la distribución de la recaudación efectiva del o los tributos según tramos de ingreso.

Si se cuenta con tales datos, es posible pensar, en principio, que ellos podrían utilizarse directamente para evaluar la incidencia que el tributo en los distintos tramos de la distribución del ingreso de los hogares. En caso que ese impuesto resulte sólo uno de los elementos del presupuesto cuyos impactos se desea evaluar, la información proveniente del ente recaudador podría combinarse con estimaciones de los otros tributos y/o subsidios. Sin embargo, algunas características de los sistemas impositivos, así como de la forma seguida para la registración, dificulta su uso directo. Por lo tanto, en el mejor de los casos, su empleo requiere de una serie de supuestos que permitan compatibilizarlos con los datos de las encuestas a hogares.

Resulta conveniente ir discutiendo aquellas características de la información administrativa sobre la distribución de la recaudación que dificultan su uso —al menos de manera directa— en los estudios de incidencia.

Un primer problema se presenta cuando el ingreso que consta en los registros de la agencia recaudadora difiere del correspondiente a alguna de las versiones del ingreso total del hogar comentadas anteriormente. Esto puede obedecer a que los datos que se necesitan para definir el monto imponible se refieren sólo a un subconjunto de las fuentes que puede tener un individuo, o al hecho que se mantienen en registros una parte de toda la información demandada al contribuyente. Tal diferencia no plantearía un serio inconveniente si se pudiese calcular, para cada hogar de la encuesta de hogares, el ingreso imponible según la definición de los registros impositivos. En este caso, resultaría factible —con los datos de la encuesta— conocer la relación entre la distribución de los hogares según tramos de ingreso imponible y según el ingreso total. De esta forma, podría asignarse —con un grado suficiente de aproximación— los montos pagados según la estadística tributaria, a los estratos de ingreso total estimados con la encuesta.

En efecto, es posible computar, a partir de la encuesta, la matriz T , que muestra la distribución de los hogares según m tramos de su ingreso total y de n tramos de su ingreso imponible. El elemento t_{ij} muestra la proporción del total de hogares del estrato " i "—definidos en función del ingreso imponible— pertenecientes al estrato " j "—definidos en función del ingreso total—. Por tanto, dado el vector \underline{d} , de n elementos, cada uno de los cuales es el monto de impuestos efectivamente pagados por los hogares del tramo " i " de la distribución según el ingreso imponible —datos provenientes de la agencia impositivo—, luego

$$\underline{d} * T = \underline{e}$$

donde \underline{e} es el vector que estima la recaudación correspondiente a los m diferentes tramos definidos según el ingreso total de los hogares. Se está suponiendo aquí que cada hogar de un estrato " i " abona el mismo impuesto independientemente de su ingreso total. Si n es (bastante) más grande que m , el error que se introduce sería reducido.¹¹

La posibilidad de emprender esta estimación depende de que la encuesta de hogares releve, con suficiente detalle, las diferentes fuentes de ingresos de los miembros de los hogares de forma tal que se puede computar el ingreso imponible.

Los datos del ente recaudador tampoco pueden emplearse directamente cuando la unidad de liquidación del impuesto es el individuo o la familia y no el hogar. Sin embargo, no deberían existir problemas para realizar estimaciones que los aprovechen en tanto la información se refiera a una sola unidad; esto es, para aquellos países donde la liquidación se debe realizar siempre en base al ingreso de una unidad determinada. En tales casos, las encuestas a hogares deberían posibilitar la construcción de una matriz F . Ella mostraría la distribución de las unidades tributarias (por ejemplo, los individuos) clasificadas según estratos de su propio ingreso y del ingreso de los hogares a los que pertenecen. El elemento f_{ij} es la proporción de unidades tributarias del estrato "i" de la distribución del ingreso de esas unidades, que pertenecen a hogares del estrato "j" de la distribución del ingreso total de los hogares. Con los mismos supuestos planteados en los párrafos anteriores, al discutir el tema de las diferencias en la definición de los ingresos, es posible estimar la asignación a los hogares de los montos abonados por esas unidades. En efecto, si g es el vector de los montos abonados por cada una de los n estratos del ingreso de unidades tributarias,

$$g * F = \underline{h}$$

\underline{h} es el vector que estima los montos del impuesto pagados por los hogares de cada uno de los m estratos de la distribución del ingreso del hogar.

En algunos países, sin embargo, se admite más de una unidad de liquidación del tributo —algunos individuos declaran por sus ingresos individuales mientras que otros combinan los correspondientes al cónyuge o al cónyuge y otros miembros—. En tales casos, si los registros tributarios diferencian el tipo de unidad, es posible que a partir de ellos se dispongan de tantas distribuciones de la recaudación según ingreso de la unidad como tipos de unidades existan. De esa forma, se puede proceder a realizar la misma estimación; sólo se requerirá que, a partir de la encuesta de hogares, se computen ahora tantas matrices como F^t como unidades existan. De esta forma, si existen "s" unidades,

$$g^1 F^1 + \dots + g^s F^s = \underline{h}$$

donde los g^t corresponde a la distribución de la recaudación derivada de las liquidaciones que efectuaron las unidades de tipo "t", según estrato de ingreso de esas unidades.

Por el contrario, la posibilidad de compatibilizar datos de los registros impositivos con los de la encuestas se complica cuando en ellos no se identifica el tipo de unidad. En tales circunstancias, no resulta posible contar con las distribuciones de la recaudación según estrato correspondiente a cada unidad —esto es, diferenciar las g^t —. El conocimiento acerca de cuales son las prácticas de liquidación más usuales que efectivamente se emplean en cada país puede llevar a considerar ciertos supuestos que posibiliten realizar el tipo de estimaciones sugeridas más arriba. Así, por ejemplo, si la mayor parte de las liquidaciones se realizan en base a los ingresos de la familia, podría suponerse que la distribución de la recaudación por estrato de ingreso imponible resulta una aproximación razonable a la distribución según ingreso imponible de la familia.

El inconveniente más importante para emplear los datos de la distribución de la recaudación conjuntamente con los de los relevamientos a hogares provienen de la existencia de evasión. Si se supone que la encuesta no subregistra o, más razonablemente, que se ha procedido a corregir la subestimación según lo sugerido más arriba, sólo sería posible emplear la información administrativa si se pudiesen ajustar sus ingresos imponibles de forma de dar cuenta de ese fenómeno. Cuando se considera que el grado de evasión es similar a lo largo de la distribución, una estimación de su magnitud global sería suficiente para proceder a tal ajuste; sin embargo, tal supuesto es generalmente poco sostenible. Más aún, no es usual disponer de estimaciones razonables de la proporción agregada de evasión.

Los datos de recaudación de los países de la región suelen presentar simultáneamente todas las características que se acaban de reseñar. No obstante ello, algunos estudios de incidencia los han empleado, por lo que han tenido que recurrir a supuestos fuertes,¹² situación que se ha agravado por no disponerse —adicionalmente— de suficientes datos de las encuestas de hogares. Pero ha sido más frecuente observar que tales dificultades desalentaron finalmente el uso de los registros administrativos de distribución de recaudación. En tales casos, como en aquellos donde el ente recaudador no provee estos datos, se ha recurrido al método de computar los montos teóricos que deberían haber contribuido los hogares de cada estrato y distribuir luego el valor total efectivamente recaudado según la distribución de esa liquidación potencial.

Tal liquidación teórica implica, en primer lugar, calcular el ingreso imponible y, posteriormente, aplicar la tasa correspondiente. Para ello se debe contar —como ya fue reiteradamente sugerido— con información sobre las diferentes fuentes de ingreso que tengan un tratamiento impositivo especial, sobre el tamaño y composición del hogar y, si fuese posible, sobre otras variables —determinados gastos o circunstancias (afiliación a determinadas instituciones de seguridad social, por ejemplo)— que posibiliten computar ciertas deducciones. Para proceder a efectuar adecuadamente tal estimación, es necesario conocer cual es la unidad más frecuente de liquidación. En caso que sea el individuo, habría que computar una liquidación para cada uno de los miembros del hogar que sean sujetos —por características y montos— del tributo.

En buena parte de los estudios, el monto teórico de cada estrato se estima considerando las características de su "hogar promedio"; incluso, en algunos casos, se llega a utilizar la estructura demográfica correspondiente al total de la población.¹³ Se recurre a este procedimiento debido a que quienes realizan las estimaciones sólo disponen de un conjunto restringido de tabulados de la encuesta de hogares. Sin embargo, el cálculo podría mejorarse si, en lugar de considerar al "hogar representativo", se efectúa una liquidación para cada hogar del estrato. Existe variabilidad —aún cuando no es elevada— entre los ingresos de las unidades pertenecientes a cada uno de los estratos; las características que definen las deducciones también difieren entre los hogares de cada tramo. De allí que el ingreso imponible y el monto a liquidar para el hogar promedio no coincidirá con el promedio de los ingresos imponibles, y de los montos a liquidar, del estrato.

De cualquier manera, este tipo de sugerencias puede parecer un refinamiento menor en un método que se basa en suponer que no existen diferencias en la evasión entre los diferentes estratos.

Hasta ahora, la discusión se refirió a los impuestos generales a los ingresos personales. En lo que hace a los aportes personales a la seguridad social, también existen dificultades para la medición de la incidencia, pero ellas aparecen como menos importantes. Las encuestas de hogares deberían permitir computar una matriz similar a F que refleja la distribución de asalariados sujetos a aporte según los tramos de salarios y del ingreso del hogar a los que pertenecen. A partir de ella se podría asignar a los hogares, los aportes efectivamente recaudados que informa —distribuidos según tramo— la institución de seguridad social. Si bien también aquí existe evasión, y ésta es diferencial, la encuesta de hogares puede incluir preguntas que identifiquen a los asalariados que efectivamente contribuyen al sistema o sistemas. En efecto, la matriz F puede incluir exclusivamente a los asalariados que —según se indagó en el relevamiento— efectivamente gozan del servicio de salud y/o declaran que se les hace aporte jubilatorio. Una dificultad se deriva del hecho que la información provista por el trabajador puede no ser correcta, por omisión o falta de conocimiento. Pero aún cuando esta fuese adecuada, existe otra fuente de evasión y se origina en que los empleadores no depositan en el sistema los aportes descontados a sus asalariados. Sin embargo, información sobre diferencias entre tipos de firmas (caracterizados por el tamaño, por ejemplo) posibilitarían estimaciones de diferenciales en la evasión.

Este último fenómeno merece tenerse en cuenta ya que la evasión no se deriva del hecho que quien actúa como agente de retención (en este caso, el empleador) efectúa la deducción pero no la ingresa a la entidad recaudadora. Parecería que, al calcularse la distribución de la recaudación efectiva, no debería computarse el monto que no se ingresa al fisco. Esto implica, que no habría que cargar el pago del aporte personal a los asalariados de los empleadores evasores. Sin embargo, los ingresos de estos trabajadores ha sido deducido en el monto de esas contribuciones.

En resumen, si bien tampoco es posible utilizar directamente las cifras de recaudación efectiva por tramo de remuneraciones, la estimación de la asignación de los aportes personales entre los estratos de la distribución del ingreso del hogar suele efectuarse con mayores datos, y requerir supuestos menos fuertes, que en el caso de los impuestos generales a los ingresos. Cuando no se dispone de la recaudación según tramo, se suele computar también la carga teórica que corresponde a cada hogar teniendo en cuenta los ingresos como asalariados que registran sus miembros. Nuevamente aquí, la información referida a la afiliación efectiva a la seguridad social permite que se contemple una de las fuentes de evasión.

La evasión es más importante en los casos de aportes personales obligatorios a la seguridad social que en algunos países tienen que hacer algunos no asalariados. Se está aquí en un situación similar a la de los impuestos generales a los ingresos.

ii) Los impuestos a los activos de los hogares. Se trata de los tributos que gravan la tenencia de ciertos activos que poseen los hogares, fundamentalmente las viviendas y los automotores.

Suele suponerse que el impuesto a la propiedad inmueble es soportado por el propietario cuando este dispone de su uso, pero que se traslada hacia adelante cuando la alquila, incidiendo efectivamente sobre el inquilino aún cuando ellos no efectúen el ingreso del gravamen. Si se adopta este criterio, entonces, la asignación de la recaudación entre estratos de ingreso se realiza de acuerdo a la distribución de los pagos por este tributo que declaran los hogares por las viviendas que poseen o de las que son inquilinos. Debería tenerse el cuidado de incluir también los correspondientes a los impuestos que gravan a viviendas propiedad de los hogares, que no constituyen su residencia habitual pero que no están siendo ocupadas por otras familias —como las destinadas a vacaciones o fines de semana—. Si, en cambio, se considera que no hay traslación hacia adelante —es el propietario quien termina soportando siempre el tributo, aún cuando alquile el inmueble— debe computarse, para cada hogar, el monto correspondiente a todos los inmuebles que posee.

Al tratar de efectuar la medición de la asignación bajo el primero de los criterios de traslación, podría suceder que los inquilinos desconozcan el monto de los impuestos que gravan la propiedad que ellos alquilan. En tal caso, sería factible efectuar estimación a partir de los criterios de valuación fiscal y tomando en cuenta las características de la vivienda y su localización. Este procedimiento podría incluso emplearse para computar los valores abonados por los propietarios cuando se recurre a encuestas que no relevén el pago de los impuestos.

El monto de la recaudación que tendría que asignarse entre los hogares es, exclusivamente, el correspondiente a los tributos que gravaron los inmuebles destinados a viviendas. Si bien es usual que los criterios de valuación correspondientes a éstos difieran de los aplicados a locales donde funcionan establecimientos productivos, no siempre se cuenta con información. Más aún, ciertos inmuebles clasificados como "viviendas" suelen estar dedicados, total o parcialmente, a actividades económicas. Precisamente, si se considera que el gravamen a estas propiedades forma parte del costo de producción e incrementan el precio de los bienes y servicios producidos, la evaluación de su incidencia debería realizarse de una manera similar a como se lo hace con los impuestos a las transacciones intermedias, tal como se analizará en el apartado siguiente.

El monto de la recaudación del impuesto a los automotores a considerar para su asignación también debería restringirse al proveniente de los vehículos no comerciales. La distribución se efectuaría en función de aquella exhibida por el pago que realizan los hogares de los diferentes tramos de ingreso según surge de un relevamiento a hogares.

iii) Los impuestos indirectos/a las transacciones. Se revisará aquí la información necesaria para medir la incidencia de aquellos impuestos que, de acuerdo a los criterios de traslación usualmente adoptados, se consideran que son efectivamente abonados por los consumidores y que están incluidos, implícita o explícitamente, en el precio de los

bienes y servicios. Se trata de tributos generales a las transacciones —ventas, valor agregado—, los aranceles de importación, los impuestos específicos al consumo de ciertos bienes o servicios —bebidas alcohólicas, cigarrillos, por ejemplo— y también otros que, como los aportes patronales a la seguridad social, serían trasladados hacia adelante.

Según el procedimiento tradicional, la proporción de la recaudación efectiva total que soporta el conjunto de los hogares de cada estrato es igual a la que registran en el gasto total en los bienes y servicios gravados.

En el caso de los impuestos que recaen sobre el consumo de ciertos productos (incluidos los aranceles de importación), las encuestas deberán proveer una estimación del monto gastado en cada uno de ellos por los hogares de los diferentes estratos. Luego, el cálculo es sencillo y surge de aplicar —al dato del monto total recaudado— las proporciones con las que contribuye cada estrato al gasto total en esos ítemes.

El procedimiento sería similar en el caso de los impuestos al valor agregado: se computan los porcentajes del gasto en bienes y servicios gravados que corresponden a cada estrato; con ellos se distribuye la recaudación total. Se suele asignar la recaudación total según el consumo de los hogares ya que, en principio, el impuesto que se carga en la venta minorista debería ser igual a la suma de los montos efectivamente abonados (esto es, débito menos crédito fiscal) en cada etapa del proceso productivo. Sin embargo, debería excluirse lo recaudado por las ventas de bienes de inversión. Esta información no siempre está disponible por lo que, en realidad, se procede usualmente a distribuir la recaudación total.

Cuando existen tasas diferenciales según bienes y o servicios, se suele asignar el total recaudado en función de la distribución de la "recaudación potencial". Esto es, se computa el monto que los hogares de cada estrato deberían haber soportado en base a lo erogado y a las tasas legales.

En el caso de los tributos generales a las ventas, que gravan "en cascada" a todas o algunas las etapas del proceso productivo, el supuesto de traslación hacia adelante indica que debería calcularse el valor total del impuesto contenido en el precio de venta al consumidor final. Este resulta de agregar los montos abonados a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización. Para ello, en algunos estudios se recurre a la matriz de insumo producto que permite arribar a una estimación de t^* , donde

t_i^* = (contenido total —directo e indirecto— del impuesto en el bien "i"/precio del bien "i" con impuesto)

que se calcula de la siguiente manera:

$$t(I-A)^{-1} = t^*$$

donde t es el vector cada uno de cuyos elementos, t_i es la relación entre el valor del impuesto y el precio (bruto de impuestos). A es la matriz de coeficientes técnicos de relaciones interindustriales.

Esto implica que los "i" son, en la práctica, ramas de actividad. En las estimaciones, se considera que le corresponde la misma "t_i^{*}" a todos los bienes y servicios pertenecientes a ese sector.

Aplicando los "t_i^{*}" a los montos gastados, se computa el impuesto teórico contenido en las erogaciones de cada estrato. La asignación del monto efectivamente recaudado se realiza, entonces, considerando la distribución de ese valor teórico entre estratos.

El mismo método puede emplearse para asignar: a) los impuestos sobre ciertos productos que —como los combustibles— son utilizados como insumos; b) los aranceles a los insumos importados.

Para estimar la asignación de las contribuciones patronales a la seguridad social bajo el supuesto de traslación hacia adelante, el procedimiento es esencialmente el mismo que el considerado para el impuesto a las transacciones intermedias. Específicamente, el f_i^* , cuyo elemento

f_i^* = (contenido total de los aportes patronales en el precio del bien "i"/precios del bien "i" con impuestos),

se estima de la siguiente manera:

$$f_i (I-A)^{-1} = f_i^*$$

y, como en el caso anterior, f_i es la relación entre el aporte patronal y el precio del bien "i".

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en la forma de calcular el contenido total de aportes patronales en los precios de los bienes de consumo implica suponer no sólo que se verifica la trasladabilidad hacia adelante a lo largo de toda la cadena de relaciones interindustriales —el supuesto básico de este enfoque— sino que se mantienen los f_i . Esta tasa, sin embargo, se alteraría —aún cuando el criterio de trasladabilidad fuese adecuado— como consecuencia de que puede variar el contenido de salarios en el valor de las transacciones que se realizan a lo largo de toda la estructura interindustrial. Diferencias en salarios, en la relación empleo/producto y en la importancia de las unidades informales generan esas modificaciones.

Tal como se señaló al final del apartado anterior, los impuestos que gravan los inmuebles destinados a actividades productivas podrían considerarse como trasladables hacia adelante. Por tanto, a partir de la proporción del gravamen en el valor de producción de la rama y del cuadro de insumo producto, puede computarse el contenido total del tributo en el precio de las diferentes mercancías. Como en el caso del aporte patronal, este enfoque implica suponer no sólo que se verifica el supuesto de trasladabilidad a lo largo de toda la cadena de comercialización, sino que no se altera la importancia relativa de los pagos por impuestos inmobiliarios.

En algunos estudios, sin embargo, no se recurre a la estimación de los "I*" ni los "I" y la asignación de los montos efectivamente recaudados en impuestos "en cascada", y en las contribuciones patronales, se efectúa considerando, exclusivamente, la distribución del gasto total. Esta alternativa implica suponer que los elementos de cada uno de esos vectores son iguales. Estrictamente, se argumenta que si bien ellos no lo son, es poco justificable emprender un cálculo en base a matrices de insumo producto generalmente antiguas y/o que adolecen de errores y que, por tanto, arrojan estimaciones poco precisas.

Como fue mencionado al tratar el impuesto al valor agregado, el total de la recaudación a distribuir sería aquel que excluye los tributos que, directa e indirectamente, están contenidos en los bienes de inversión. En este caso —el de los impuestos que gravan las transacciones intermedias— tampoco deberían considerarse la recaudación que está contenida en las exportaciones.¹⁴ Tales deducciones no son usualmente realizadas en los estudios de incidencia argumentando la falta de información. Sin embargo, podría efectuarse una estimación a partir de la recaudación teórica. En el caso del impuesto al valor agregado, es relativamente sencillo computar el monto que potencialmente tributarían las ventas de bienes de capital; basta recurrir a las cifras de inversión que provienen regularmente de la cuentas nacionales. Puede presentarse alguna dificultad cuando existen tasas diferenciales entre los diferentes bienes de capital (lo cual no es muy usual) y los datos de inversiones no están suficientemente desagregados. Si se emplea el procedimiento arriba mencionado para calcular el contenido directo e indirecto de los tributos "en cascada", la recaudación teórica correspondiente a las inversiones y exportaciones también surge inmediatamente. La proporción de este monto en la recaudación teórica total se aplicaría a la recaudación efectiva total para estimar la recaudación efectiva atribuible al consumo y que constituye el agregado relevante a distribuir entre los estratos en los análisis de incidencia.

La asignación de los impuestos indirectos y los aportes que los empleadores realizan a la seguridad social, requiere, por lo tanto, datos sobre los gastos efectuados por el hogar en diferentes tipos de bienes y servicios. En principio, el volumen de datos a requerir sería menor cuando la distribución de las recaudaciones de impuestos generales se efectúe utilizando solamente el gasto total, tal como se vio en un párrafo anterior. En esos casos, aparte de esta variable, se necesitarían las erogaciones en bienes y servicios que están gravados con tributos específicos.

Sin embargo, no parece aconsejable que una encuesta a hogares indague directamente acerca del gasto total. Cuando se solicita el monto de lo gastado por todo concepto durante un período dado, la respuesta adolece de muy serios errores. De allí que las encuestas de gastos releven las erogaciones en forma desagregada. De cualquier manera, si los datos detallados no fuesen necesarios dados los criterios de asignación a utilizar, podría evaluarse la conveniencia de estimar los gastos totales a partir de los ingresos y de propensiones a consumir que puedan surgir de relevamientos de gastos ya existentes. De adoptarse esta alternativa —esto es, si se desiste de una encuesta de gastos— el relevamiento a hogares podría solicitar los montos dedicados a la adquisición de, al menos, los principales bienes y servicios que son gravados con tributos especiales.

En los casos que se realice una encuesta de gastos tradicional, las restricciones que suele imponer el tamaño de la muestra sólo posibilita que se estime con precisión el gasto de pocos bienes y servicios individuales; en general, se cuentan con valores de las erogaciones correspondientes a conjuntos de bienes y servicios. Por lo tanto, la asignación de los impuestos que gravan a un artículo cuyo gasto no se puede identificar debería realizarse en función de la distribución del gasto correspondiente al conjunto al cual pertenece.

Habría que discutir aquí el tratamiento a darse a la evasión que se produce cuando los comerciantes o industriales no ingresan al fisco el impuesto que efectivamente ya cargaron en el precio. Si se considera que el impuesto se traslada íntegramente hacia adelante, se está aquí frente a la misma situación comentada en un acápite anterior y que se verifica cuando el empleador no ingresa el aporte personal que dedujo de sus empleadores. El ingreso "inicial" de un hogar que paga un precio que incluye el impuesto se ha reducido independientemente de cual haya sido la actitud fiscal del comerciante.

iv) Los impuestos a los ingresos de las sociedades de capital

Los estudios de incidencia tributaria suelen considerar dos supuestos de traslación respecto de este impuesto; uno de ellos considera que el mismo reduce el beneficio neto de la firma y que, por lo tanto, es soportado efectivamente por el accionista. El otro sugiere que es un rubro más de la estructura de costos de las empresas y que, por tanto, es trasladado hacia adelante.

Si se adopta el primer criterio, la recaudación total del tributo se asignaría entre los diferentes estratos de acuerdo a la distribución de los ingresos por dividendos. Ello implica suponer que los accionistas de las diversas empresas estarían soportando la misma tasa, la cual, sin embargo, suele variar con el nivel de beneficios.

El segundo de los supuestos de traslación mencionados implica medir el impacto distributivo del impuesto a los ingresos de las sociedades de igual manera que lo discutido para los que gravan a las transacciones intermedias. Sin embargo, las dificultades prácticas son aquí más serias; no se puede computar un monto teórico de la forma que fue discutido en el acápite b) —esto es, a partir de las tasas legales— debido a que el tributo a las sociedades no se computa sobre el valor de las ventas sino sobre el beneficio de la empresa. Ello implica que para calcular el monto teórico se requiere, estrictamente, información acerca del impuesto efectivo abonado por los diferentes sectores lo cual permitiría estimar la proporción que ello significa del valor de producción total de cada sector. Esta razón operaría como una suerte de tasa del impuesto expresada en relación al valor de producción (el t definido en el acápite b). Debe tenerse en cuenta en este caso, sin embargo, que al igual que lo comentado para el aporte patronal a la seguridad social, los supuestos son aún más fuertes que en el caso de tributos generales a las ventas intermedias. Considerar una única tasa a lo largo de toda la cadena de transacciones intersectoriales implica suponer no sólo que se mantiene el criterio de traslación sino que también es fija el porcentaje de la ventas que realizan las firmas que son sociedades de capital.

c) *La información necesaria para asignar los subsidios por distribución de bienes y servicios*

Se analizará en esta sección la información que permite evaluar el impacto distributivo de los gastos públicos —excluidas las transferencias en dinero a los hogares, comentadas en el punto a)—. Se hará referencia, entonces, a los datos que se requieren para asignar los subsidios que los diferentes tramos de la distribución del ingreso de los hogares reciben por el uso gratuito —o a precio inferior al del mercado— de bienes y servicios. Se incluyen tanto a las erogaciones que el estado incurre cuando tiene a su cargo la producción directa de esos bienes y, fundamentalmente, servicios, como a los pagos que efectúa al sector privado para que los produzca y los brinde —subsidiados— a la población.

Suele plantearse el problema de la valuación que el subsidio implícito en los bienes y servicios tiene sobre el ingreso o el bienestar de los hogares que los aprovechan. El enfoque usual en los trabajos empíricos es recurrir al costo que efectivamente incurrió el estado para posibilitar que la población acceda al beneficio. Como se señaló en la sección II, en lo que sigue se trabajará con este mismo supuesto más allá de la razonabilidad de algunas críticas. En cuanto a cuales son los costos a considerar, sólo debe intentarse distribuir los gastos corrientes efectivos más el valor del capital empleado. Este último debería incluir la amortización de edificios, equipos e instalaciones más el costo de oportunidad de estos activos. Sin embargo, los datos para calcular amortizaciones y costo del capital no siempre se encuentran disponibles con facilidad, por lo que en varios estudios se considera, exclusivamente, al gasto corriente efectivo.

Debe tenerse en cuenta que el estado no siempre ofrece bienes y servicios de manera gratuita ya que los miembros del hogar pueden tener que efectuar algún pago parcial. En esos casos, el monto a distribuir debería ser el costo de producción menos las contribuciones que realizan los beneficiarios. Estas contribuciones pueden no ser uniformes y variar de acuerdo al ingreso o algún otro atributo del individuo o del hogar. En esos casos, quizás convendría intentar evaluar los subsidios cruzados entre estratos de ingreso. Ello implica la distribución en forma independiente tanto de los gastos totales como de los pagos que realizan los usuarios de los bienes y/o servicios.

Un caso particular en lo que hace a este punto se refiere a la evaluación del efecto redistributivo del sistema de seguridad (o seguro social) de salud. Tal como se mencionó recién, una alternativa es la de distribuir el subsidio neto total, esto es, el que surge de restar, al valor total de las erogaciones, el monto de las contribuciones totales de los hogares. Estas últimas abarcan a los aportes personales, los aportes patronales incluidos en los precios de los productos consumidos —resultantes de suponer que ellos se trasladan hacia adelante— y los derechos o copagos en dinero que suelen requerirse para acceder a un servicio. Nuevamente aquí, parece conveniente contar, por separado, con las distribuciones de los pagos que efectúan los hogares y del valor de los beneficios que reciben.

Para asignar los subsidios entre los estratos de ingreso se requiere, por tanto, indicadores sobre uso de los bienes y servicios que hacen los hogares pertenecientes a los diferentes tramos. Como se verá en detalle más adelante, el enfoque usual recurre a una variable determinada; por ejemplo, la cantidad de niños que asisten a escuelas primarias públicas se emplea para distribuir el gasto que se realiza para proveer educación primaria. Ello implica suponer implícitamente que el costo por alumno es el mismo en todos los estratos.

Si bien en algunos estudios se pretende evaluar la equidad del total de las erogaciones que realiza el estado, parece razonable acotar el análisis al subconjunto de beneficios cuyo destinatario es razonablemente identificable. Ello implica excluir los bienes públicos —defensa, seguridad, administración general— y concentrarse en aquellos que permiten el acceso de la población a determinados bienes y servicios que pueden consumirse privadamente. Es el caso de los gastos en salud, educación, vivienda, nutrición, agua y saneamiento. Los acápite siguientes tratarán, precisamente, el tipo de información requerida para distribuir los gastos en estas áreas.

Antes de entrar en la discusión sectorial, debería considerarse el tratamiento a dar a aquellos gastos que se realizan en actividades de apoyo de algunas de las áreas arriba mencionadas. El caso típico es el de las erogaciones en la administración central de los Ministerios de Salud o Educación, o en las tareas de capacitación médica o docente. Si bien no es posible asignar los mismos a los diferentes hogares, constituyen acciones necesarias para brindar el servicio. Por tanto, una alternativa razonable sería la de sumarlos a los montos totales de gastos destinados a la provisión directa de los servicios. Así, por ejemplo, el gasto total en educación primaria sería la suma de los gastos que se incurren para operar las escuelas, más una parte de los incurridos en la administración del Ministerio más una parte de los de capacitación.

i) Educación. Este resulta el sector que presenta tradicionalmente menos inconvenientes para la distribución de los gastos estatales ya que requiere de información sobre asistencia escolar, la cual suele captarse en los relevamientos disponibles.

Para las erogaciones destinadas a la operación de los establecimientos educativos oficiales, la cantidad de alumnos que concurren a ellos constituye el indicador tradicional. Como en cualquier sector, la asignación debería hacerse con el mayor grado de desagregación posible a efectos de distribuir servicios que tengan costos lo más homogéneos posible. La restricción proviene aquí del lado de la información sobre gastos. Desde ya, sería necesario discriminar entre niveles y, si es posible, modalidades para el caso de la educación secundaria y terciaria. Más aún, se conoce que es diferente el costo en las áreas urbanas y rurales. Sin embargo, los registros contables del sector público individualizan normalmente las erogaciones correspondientes a los diferentes niveles, pero no siempre a las modalidades; difícilmente se cuenten con datos regionales. En lo que hace a esta última dimensión, y en los países que tienen descentralizada la provisión de este servicio, conviene analizar por separado la distribución de los gastos que realizan los diferentes estados, provincias o municipios. Como la información sobre asistencia escolar por niveles de ingreso proviene de la encuesta de hogares, es sin embargo esperable que el tamaño

de la muestra impondrá ciertas limitaciones al nivel de desagregación geográfica con que se pueda trabajar. De esta forma, no se podrá evaluar la equidad de los gastos educativos de cada municipio y posiblemente tampoco se lo pueda hacer para todos los estados o provincias, debiéndose considerar subconjuntos de ellas.

En cuanto a los subsidios que se brindan a entidades privadas, también la cantidad de personas de los hogares de cada estrato que atienden a este tipo de establecimientos resulta el indicador a emplear. Un aspecto a tener aquí en cuenta es que el nivel del subsidio por alumno difiere —tanto absoluta como relativamente— entre escuelas (o entre universidades). Idealmente, entonces, deberían desagregarse las transferencias según tipos de escuela definidos por el tamaño del subsidio. Lamentablemente, esta información no está disponible. Asimismo, resultaría dificultoso que la encuesta de hogares categorice a los establecimientos a donde concurren los miembros del hogar de una forma que sea relevante para captar esta dimensión. Una alternativa intermedia es la de definir ciertos grupos relativamente fáciles de identificar —tanto en los datos sobre gastos, como en los relevamientos a hogares— que tengan una variabilidad interna menor que el conjunto, —por ejemplo, separar a las escuelas confesionales de las no confesionales—.

En el caso de servicios prestados por el estado donde el alumno paga una contribución monetaria —como en las universidades de varios países— el gasto total de provisión del servicio y el pago de la contribución deberían distribuirse en forma independiente entre los estratos de ingreso. Tal sugerencia obedece a que el monto que abonan los alumnos puede variar entre ellos, por la existencia de becas totales o parciales.

En términos generales, deberían identificarse los subsidios que reciben los miembros del hogar por becas —financiadas por el estado— destinadas a financiar el pago de la matriculación en establecimientos privados.

Ciertos países cuentan con líneas de créditos a estudiantes que se otorgan en condiciones más favorables que las de mercado. El subsidio resulta aquí igual a la diferencia entre la cuota que debería pagarse para saldar el préstamo si se computase la tasa de mercado, y la que se debería abonar efectivamente. Si bien la devolución de estos préstamos se efectúa años después de otorgado, para evaluar el impacto redistributivo habría que considerar las cuotas correspondientes al período bajo análisis.

A los efectos de asignar los gastos en educación, la encuesta de hogares debe indagar, entonces, la asistencia escolar de los individuos e identificar algunas características de los establecimientos a los cuales concurren. Entre ellas —además del nivel, que tradicionalmente se pregunta— debe identificarse la modalidad o carrera, y si son públicos o privados. En el caso de los primeros, convendría diferenciar la jurisdicción a la que pertenecen (nacionales, municipales, estatales) y entre los privados, algún atributo que permita una aproximación al tema del tamaño del subsidio por alumno. Debería también solicitarse información acerca del monto de las matriculas pagadas a establecimientos públicos y sobre los subsidios recibidos para asistir a instituciones privadas.

Todos o parte de los alumnos de las escuelas estatales de varios países de la región también reciben libros y útiles gratis o a precio reducido. Para distribuir este subsidio entre los diversos estratos de ingreso, la encuesta de hogares tendría que individualizar a los miembros del hogar que resultan beneficiarios y solicitar la contribución monetaria que se podría estar abonando.

ii) Salud. Los subsidios que obtienen los hogares por estos servicios se derivan de: a) el uso de aquellos provistos gratis o a precios reducidos por el sector público; b) el acceso a la seguridad social; c) los aportes estatales para facilitar la atención en unidades del sector privado.

También aquí, la asignación de los gastos —netos de las contribuciones monetarias que realizan los hogares— que incurre el sector público en los dos primeros casos, requiere información sobre el tipo y cantidad de prestaciones recibidas por los miembros de los hogares y de los pagos que ellos realizan.

Se presentan aquí, sin embargo, mayores dificultades debido a la gran variedad de servicios, los que difieren marcadamente en sus costos. Los inconvenientes provienen, nuevamente, de la inexistencia de una desagregación suficiente de la información sobre erogaciones. En menor medida, también enfrenta algunos problemas la indagación sobre las prestaciones de salud recibidas por los individuos ya que no siempre ellos están en condiciones de describirlas adecuadamente.

Idealmente, si se contase con una desagregación de los gastos públicos que identifique conjuntos de servicios cuyos costos unitarios tienen una baja dispersión, cabría asignar las erogaciones en función de la distribución de las prestaciones recibidas por los hogares que se calculan con datos de encuestas a hogares. Sin embargo, también se procede de esta forma cuando los registros de gastos sólo distinguen sólo grupos heterogéneos de prestaciones como intervenciones quirúrgicas, consultas médicas, estudios radiológicos, atención odontológica, etc.¹⁵

Ese tipo de clasificaciones puede llegar a estar disponible en los sistemas de seguridad social. Por el contrario, difícilmente disponga de una apertura razonable para los gastos que realiza el sector público en la provisión directa de servicios destinados a la población en general. Ellos pueden, a veces, llegar a diferenciar sólo entre tipos de instituciones (hospitales, centros de salud). En estos casos, el procedimiento que se podría emplear es el de computar un gasto teórico del conjunto de los servicios recibidos por los hogares de cada estrato. El gasto efectivo total agregado se distribuye, luego, de acuerdo a la distribución de este gasto teórico. Específicamente, si sólo se dispone el gasto total efectivo del estado en salud —G—, la parte que de él se asigna al estrato "j"—esto es, el valor efectivo de las prestaciones recibido por ese grupo, G_j— surge de la siguiente manera:

$$G_j = [\sum_i (c_{ij} q_{ij}) / \sum_j \sum_i (c_{ij} q_{ij})] G$$

donde q_{ij} es la cantidad de prestaciones del tipo "i" recibidas por los hogares del estrato "j" y c_{ij} el costo unitario de ese tipo de prestación. La cantidad de servicios usados por los hogares surge de la encuesta de hogares. Los costos deberán derivarse de estudios específicos realizados en los establecimientos públicos de salud. El grado de desagregación de los gastos —los "i" a identificar— dependerá de la información que pueda obtenerse tanto en lo que hace a los costos medios como a la calidad de los datos provenientes de la encuesta de hogares. En relación a esto último, debe tenerse en cuenta que el uso de ciertas prestaciones —como la intervenciones quirúrgicas, los análisis clínicos o estudios radiológicos— son eventos poco frecuentes. La precisión de la estimación de su cantidad es, por tanto, menor que la de otras variables. De allí que el grado de detalle con el cual se solicite la información no puede ser muy grande.

La razonabilidad de la asignación que recurre al enfoque arriba descrito depende, en última instancia, de que

$$\sum_j \sum_i (c_{ij} q_{ij})$$

no resulte muy diferente de G.

Este mismo procedimiento puede emplearse para el caso de la seguridad social cuando sus gastos no se dispongan con la necesaria desagregación.

El subsidio que recibe cada estrato por acceder a estos servicios surge de restar al valor de G_j , los aportes monetarios realizados por los usuarios. Entre estos, debe considerarse el costo de ciertos bonos que deben presentarse al recibir el servicio.

Se deriva de la discusión anterior que el relevamiento de hogares que sirva de fuente para un análisis del impacto distributivo del gasto en salud debe solicitar información sobre prestaciones recibidas en un período dado. Ya se comentó más arriba que es reducida la frecuencia con la que el hogar consume tales servicios. De allí la necesidad de tomar períodos de referencia más o menos amplios para algunos de ellos como las intervenciones quirúrgicas o ciertos estudios.

La encuesta debe también relevar información sobre las contribuciones monetarias que realizan los miembros del hogar conectados con los servicios de salud prestados por el estado y/o la seguridad social. Entre ellas, debe recabarse la correspondiente a los siguientes componentes: a) el aporte personal a la seguridad social, b) el valor de los bonos utilizados para acceder a ciertos servicios; c) pagos en dinero necesario para recibir algunas prestaciones o medicamentos.

El sector público o la seguridad social pueden llegar a reconocer gastos por prestaciones que los individuos reciben en instituciones privadas. En ese caso, la encuesta de hogares debería indagar el monto total y el reintegro obtenido o a obtener. Un caso particular es el del subsidio a la adquisición de medicamentos; también aquí es necesario preguntar la cantidad pagada y el origen del subsidio (seguridad social, hospital público, etc.).

iii) Alimentación. Se abordará en este apartado el tratamiento de los subsidios que otorga el estado a través de la entrega gratuita —o a precios inferiores a los de mercado— de alimentos. Los programas más frecuentes son los de provisión de comida a los alumnos en las escuelas —comedores escolares—, la distribución de leche y otros productos a embarazadas y niños en los centros de salud, programas más o menos masivos de distribución de alimentos a los hogares —y/o de bonos para su adquisición—. Asimismo, deberían considerarse aquellos que se derivan de la venta de productos a precios reducidos en ciertas bocas de expendio ubicadas normalmente en zonas con predominio de hogares de bajos ingresos. Mientras que estos últimos constituyen programas focalizados, existen otros dos mecanismos que implican un beneficio generalizado al permitir un precio inferior al que estaría vigente sin la intervención. Uno de esos mecanismos es el subsidio directo a productores y/o comercializadores, el otro es el establecimiento de un tipo de cambio real de importación o exportación menor que el del resto de los bienes. En general, se tiende a evaluar exclusivamente aquellos programas que implican un costo explícito.¹⁶

A los efectos de medir la distribución de esos subsidios, la encuesta de hogares debe indagar sobre la cantidad de las diferentes ayudas alimentarias que reciben los miembros del hogar. En lo que hace a comedores escolares, se preguntará cuáles de aquellos que asisten a escuelas recibe regularmente algún beneficio y de qué tipo es (almuerzo, refrigerio, almuerzo y merienda, etc.). Se solicitará el aporte monetario que la familia pudiese estar realizando para financiar estos servicios. En cuanto a los programas de distribución a través de los centros de salud, se interrogará acerca del tipo y cantidad de productos recibidos durante un período determinado.

Para evaluar la equidad de los programas que proveen bienes a bajo precio —sea por la existencia de acciones focalizadas o por aquellos generalizados— se requieren datos del gasto del hogar en esos productos. Cuando son varios los alimentos subsidiados, convendría recurrirse a una encuesta de gastos mientras que si son pocos, sería posible recurrir a una encuesta de hogares continua e indagar exclusivamente sobre las cantidades adquiridas y los montos gastados en ellos durante un breve período de referencia (por ejemplo, la última semana). Cuando el beneficio se deriva de la existencia de precios menores en ciertos negocios, debe solicitarse —además del monto y las cantidades— el tipo de local donde se realizó la adquisición (variable usualmente relevada en los operativos de ingresos y gastos).

iv) Vivienda. El gasto en vivienda a evaluar corresponde al de los programas de otorgamiento de créditos hipotecarios en condiciones (tasas y plazos) más convenientes que los de mercado o al de aquellos que asignan al hogar un monto para la adquisición del inmueble sin la obligación del repago.

En el primer caso, los créditos abarcan a las líneas de las agencias crediticias estatales que pueden ser utilizadas por el beneficiario para adquirir cualquier vivienda o sólo aquellas en las cuales el estado ha intervenido en su construcción. Como en los créditos educativos, el subsidio se define como la diferencia entre el valor de la cuota que debería abonarse —durante todo el período bajo análisis— si el préstamo hubiese sido

otorgado a la tasa de mercado o a una tasa que muestre el costo de oportunidad de los recursos estatales, y aquel efectivamente pagado.

El subsidio anual en el segundo de los tipos de programas surgiría de aplicar, al monto recibido por los hogares, una tasa de descuento.

2. La fuente ideal de información para la medición de incidencia presupuestaria

En este acápite se señalan los componentes de una encuesta a hogares "ideal" en el sentido que pueda proveer mediciones de calidad de todas las variables que, según lo discutido en el acápite anterior, serían necesarias para asignar los impuestos y subsidios. El objetivo de este ejercicio es el de contar con una suerte de "norma" contra la cual juzgar las alternativas prácticas —que se discutirán en la siguiente sección— a considerar para obtener la información. Cada una de estas posibilidades tendrá ciertos *costos* en términos de calidad y cantidad de información, y ciertos *beneficios*, en cuanto demanden menos recursos.

Teniendo en cuenta la magnitud de un operativo de ese tipo, parece razonable considerar que el estudio debería arrojar resultados a nivel nacional y con una desagregación en quintiles de ingreso del hogar. Países que cuentan con una experiencia amplia en relevamientos de carácter nacional, podrían intentar alguna desagregación subregional (urbano/rural, por ejemplo).

El relevamiento "ideal" debería ser una encuesta de ingresos y gastos a los hogares que además indague acerca del acceso a programas sociales. En lo que hace a información para la asignación presupuestaria, la encuesta debería contemplar siete secciones o componentes:

datos del hogar

- gastos
- vivienda

datos de cada miembro

- características demográficas
- condición de actividad
- asistencia a establecimientos educacionales
- uso de servicios de salud
- ingresos

Como un relevamiento de este tipo seguramente tendrá otros usos, en la práctica se incluirán capítulos adicionales (existencia de bienes durables, por ejemplo)

a) *Gastos*

En lo que hace a este tema, correspondería seguir las recomendaciones usuales para los relevamientos de ingresos y gastos. Cabe señalar, sin embargo, los siguientes aspectos especiales:

- i) tender, donde sea posible, a que la desagregación por tipo de bien y servicio permita agrupaciones en conjuntos homogéneos en cuanto a la tasa impositiva;
- ii) desagregar, dentro de lo posible, el gasto en productos cuyos precios están subsidiados y/o están gravados con un tributo especial;
- iii) al indagarse el tipo de negocio donde se efectúa la adquisición, cuidar que estén identificados aquellos que venden a precios subsidiados;
- iv) individualizar las contribuciones parciales (copagos) que realiza el hogar para acceder a los servicios que provee el sector público, como en salud, educación o algunas prestaciones nutricionales. También las cuotas por pago de préstamo para vivienda;
- v) deben incluirse los pagos por impuestos inmobiliarios y a los automóviles

En los países donde existen programas regulares de entrega de alimentos en forma gratuita, se preguntará acerca de los volúmenes recibidos por el hogar. Se requerirán las cantidades de los diferentes productos o, en caso de no ser posible, la correspondiente a conjuntos de alimentos (paquetes, cajas, etc.). Cuando el programa consiste en la distribución de bonos para la adquisición de alimentos, debe indicarse cuanto y cuales de los alimentos comprados fueron obtenidos con esta modalidad.

En lo referente a alimentos recibidos a través de centros de salud o las escuelas, véase más abajo.

b) *Vivienda*

Las encuestas a hogares captan usualmente información sobre las características físicas de la vivienda y el régimen de tenencia. Para el cálculo del subsidio que pueda estar recibiendo por un crédito oficial, debe indagarse a los propietarios acerca del tipo de financiamiento recibido, el momento que obtuvieron el préstamo y el plazo de pago. Debe asegurarse que en el capítulo sobre gastos se haya incluido —si corresponde— el valor de la cuota del crédito.

c) *Características demográficas*

Este es un componente básico de todo relevamiento, su utilidad directa¹⁷ para el caso de la asignación presupuestaria pasa por dos temas. Por un lado, permite calcular la cantidad de adultos equivalentes existentes en el hogar y, de esta manera, construir una distribución según el ingreso del hogar por adulto equivalente. Por el otro lado, provee elementos para estimar el monto de las deducciones del impuesto a los ingresos a que tiene derecho el hogar y, por tanto, para computar la liquidación teórica.

d) *Condición de actividad*

Debería indagarse la existencia de actividades económicas remuneradas que se desarrollan esporádicamente. Para ello convendría preguntar específicamente si durante cierto período han realizado una serie de tareas tales como "lavado y/o planchado de ropa", "quehaceres domésticos fuera de la vivienda", "pintura de una vivienda", etc.

En el caso de aquellos miembros del hogar que declaran ser asalariados, se requerirá el tipo de beneficios sociales de los que goza por desempeñar ese puesto de trabajo. Se podrá, de esta forma, identificar aquellos a los que no corresponde asignar diferentes aportes a la seguridad social.

e) *Asistencia a establecimientos educacionales*

Además de las preguntas que usualmente se incluyen en relevamientos de hogares, deben considerarse aquellas que permitan identificar el tipo de establecimiento al que concurre cada miembro. Esto implica, conocer si el mismo es público —nacional, municipal, estadual/provincial— o privado. En el caso que resulte privado, convendría también solicitar algunas características que posibilite inferir la importancia de los subsidios que eventualmente pueda estar recibiendo del estado.

Convendría investigar en esta parte del cuestionario la complementación alimentaria que se ofrece en las escuelas. Se preguntará el tipo (almuerzo, merienda, almuerzo y merienda, copa de leche, etc.) y frecuencia de la prestación que se recibe. El monto que abona el hogar cuando existen aportes monetarios para financiar —total o parcialmente— este beneficio, debería identificarse en el capítulo de gastos

f) *Usos de servicios de salud*

La encuesta debe solicitar a cada miembro del hogar una descripción de los servicios de salud utilizados. El grado de detalle a requerir debería surgir de un compromiso entre aquel necesario para identificar grupos de prestaciones con costos medios similares, el grado de conocimiento del respondente y los límites que impone el tamaño de la muestra. Una alternativa posible de clasificación del tipo de prestaciones es la siguiente:

- consulta médico/odontólogo/oculista
- análisis bioquímico
- rayos X/electrocardiogramas
- otros estudios (tomografías, etc.)
- internación por: parto, intervención quirúrgica (identificar), otro (identificar)
- adquisición de medicamentos

Los períodos de referencia variarán según el tipo de prestación; por ejemplo, un mes en consultas y más amplio en los restantes, excepto medicamentos. El correspondiente a estos últimos sería el considerado para los gastos.

Deberá identificarse el tipo de establecimientos (hospital público, de la seguridad social, consultorio privado, etc.) donde se realizó cada prestación, la cobertura institucional con la cual se financió la atención (seguridad social, seguro médico, etc.) y los aportes monetarios que se hayan realizado para cofinanciar los servicios recibidos. Estos últimos se refieren a aquellos efectuados en dinero o al costo de los bonos que se hubiesen entregado. En caso que se haya efectuado un pago, debe averiguarse en qué medida este fue o será reintegrado por alguna agencia pública.

Se declararán también la cantidad y tipo de alimentos —leche, generalmente— recibidos gratis durante el último mes por las embarazadas, nodrizas y niños y que se distribuyen a través de los centros de salud.

g) *Ingresos*

Deben incluirse todos los conceptos mencionados en el punto a) del apartado anterior, con una desagregación por fuentes compatible con la legislación de cada país referente a los impuestos a los ingresos.

La forma que se indaga normalmente el ingreso en los relevamientos de ingresos y gastos resulta compatible con los requerimientos detallados anteriormente en lo que hace a las remuneraciones de los asalariados y los jubilados. En cuanto a los ingresos por actividades por cuenta propias y/o de los patrones, se debe solicitar no sólo el dato de retiro efectivo durante, por ejemplo, el último mes, sino también los correspondientes a facturación y costos de un período más amplio (trimestre, semestre o año). En cuanto a las transferencias monetarias, convendría incluir en el formulario el nombre de aquellas más usuales a fin de reducir la posibilidad de omisión involuntaria. En cada país debería evaluarse el tratamiento a los impuestos que gravan a los ingresos de propiedad; en algunos casos se solicitará el monto neto y en otros, bruto.

Los ingresos en especies surgen, en buena medida, de los solicitado en el capítulo de gastos.

IV. LA OFERTA DE INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO

1. Fuentes de información empleados en algunos estudios de incidencia presupuestaria en América Latina

Los estudios que en la región han evaluado empíricamente el grado de equidad de los impuestos, de los gastos públicos, o de ambos, utilizaron diversas estrategias para lograr la información sobre los hogares necesarias para efectuar las distribuciones de los tributos y los subsidios por estrato de ingresos. En la Tabla 1 —que no pretende ser exhaustiva y se benefició de un trabajo que se está realizando en el ámbito de la CEPAL¹⁸— se puede observar esas diferentes alternativas. En algunos casos se pudieron emplear encuestas de hogares existentes, generalmente, de ingresos y gastos. En otros, los datos fueron provistos por relevamientos diseñados y ejecutados específicamente para esos estudios. Finalmente, también es común observar que los datos existentes se complementan con encuestas ad-hoc sobre algunos temas. Así, por ejemplo, en el estudio sobre Argentina que se reporta en el trabajo de Petrei, se recurrió a la encuesta permanente de hogares pero se tuvo que obtener especialmente información sobre el tipo de establecimiento educativo al que concurren los miembros del hogar (para lo cual se incluyó una pregunta en una ronda posterior de la misma encuesta). El estudio de Santana y Rathe sobre República Dominicana es otro ejemplo, donde la encuesta de ingresos y datos fue complementada con relevamientos a usuarios de hospitales y beneficiarios de programas habitacionales.

Estos estudios han mencionado diversos problemas a los que han tenido que hacer frente al estimar la distribución de los impuestos y subsidios. Entre los más comunes y/o significativos, cabe mencionar a los siguientes:

- i) Ingresos. Se reconoce generalmente la subdeclaración de los montos declarados en los relevamientos de hogares. En algunos casos, se procede a efectuar una corrección¹⁹ mientras que en otros, sólo se hace mención al problema. Este punto resulta relevante al evaluar los resultados ya que se sobreestima el carácter progresivo del presupuesto cuando no se corrige.
- ii) Impuestos a los ingresos. Como se mencionó anteriormente, dos han sido los procedimientos usuales para distribuir la carga de los tributos a los ingresos. Por un lado, emplear datos de los registros impositivos sobre la recaudación por tramo de ingreso gravable y asignarlos, por medio de ciertos supuestos, a los tramos de la distribución del

ingreso de los hogares. Por el otro, computar —a partir de la información de un relevamiento a hogares— el impuesto teórico que debería abonar la unidad "representativa" de cada estrato.

Más allá que, como fue comentado anteriormente, la evasión plantea aquí un inconveniente que no puede ser superado por la mera existencia de buena información, la falta de datos ha significado una fuente adicional de error. En particular, cuando no se contaba con todos los componentes del ingreso, resultaba dificultoso pasar del ingreso gravable al ingreso del hogar —en el caso que se contase con datos impositivos— o bien estimar adecuadamente el impuesto potencial.

iii) Impuestos indirectos/a las transacciones. En algunos estudios, la información sobre gastos suele tener cierta antigüedad, por lo que debieron adoptarse ciertos supuestos acerca del comportamiento de las propensiones al gasto. Otro inconveniente frecuente cuando se recurre a encuestas de ingreso y gastos no diseñadas especialmente es la falta de una desagregación que contemple diferencias en las tasas impositivas.

iv) Subsidios. En el caso de educación, los problemas de información son relativamente menores y se concentran en dos aspectos. Por un lado, la dificultad para identificar grupos de establecimientos privados con niveles de subsidio por alumno homogéneos. Por el otro lado, la imposibilidad de identificar el tipo de prestación alimenticia que reciben los miembros del hogar en la escuela. Este último puede llegar a ser poco relevante cuando el beneficio es generalizado o su variación está asociada a dimensiones que —como la región— son consideradas en los relevamientos.

Como ya fue señalado, las dificultades más serias se presentan en salud. Estas no siempre se derivan de la información sobre las prestaciones recibidas por los hogares, sino a de los problemas para computar costos unitarios. De cualquier manera, sea por una u otra razón, en algunos estudios se emplea la distribución del número total de consultas y de días—internación para distribuir el gasto total. Esto implica suponer que no existen diferencias entre estratos en lo que hace a la estructura de las prestaciones recibidas.

2. Las encuestas de hogares en América Latina

En este apartado se efectuará un revisión de la oferta de relevamientos a hogares de la región. Se considerará para ello a los programas continuos, a aquellos no continuos pero que han mostrado cierta regularidad en los últimos años, y también a experiencias singulares que son relevantes a la temática aquí abordada. Esta revisión permitirá contar con elementos que apoyen las sugerencias, a realizar en la próxima sección, sobre las maneras más adecuadas de obtener información para la asignación presupuestaria que tengan en cuenta la realidad de los sistemas estadísticos nacionales.

a) *Los programas de encuesta continuos*²⁰

La mayoría de los países de América Latina ya cuentan con algún programa permanente de encuestas a hogares, tal como se indica en la Tabla 2. Es destacable también el avance habido en la ampliación de la cobertura, sólo unos pocos operativos se restringen al área metropolitana pudiéndose, entonces, lograr resultados para el conjunto del país o el total de las áreas urbanas.²¹ En función de los tabulados básicos que se producen regularmente, parecería que los tamaños de muestra permiten la estimación de la composición del ingreso del hogar y de indicadores de uso de servicios clasificados —al menos— por quintiles de la distribución del ingreso del hogar. También permiten tomar en cuenta la dimensión geográfica, aún cuando el nivel de desagregación dependerá de cada variable. En todos los casos, sin embargo, se impone un análisis particular de cada encuesta para una conclusión definitiva.

Algunos inconvenientes que deben tenerse en cuenta en lo que hace a este aspecto es la no respuesta global y específica para la pregunta de ingresos; ambas resultan elevadas en algunos operativos.

También suelen existir diversos inconvenientes en el levantamiento, análisis y procesamiento de la información que generan una serie de errores no muestrales. Nuevamente, no se cuenta con una evaluación de este tema ni es este el lugar para intentarlo. Sin embargo, deben tenerse en cuenta una serie de factores que afectan, finalmente, la calidad de los datos. El entrenamiento de los encuestadores aparece como uno de esos temas relevantes.

i) Formularios básicos. Los formularios básicos (esto es, los utilizados en todas las salidas) de las encuestas permanentes apuntan a generar indicadores para el seguimiento del mercado de trabajo, aún cuando generalmente relevan un espectro más amplio de variables. Un formulario típico de la región contiene una parte con datos de la composición del hogar y características de la vivienda, y otra con la información de cada uno de los diversos miembros del hogar. En esta última porción se indaga sobre los siguientes grupos de variables: ocupacionales —que concentran el grueso de las preguntas—, demográficas, educacionales e ingreso. En la Tabla 2 se puede apreciar la situación de las diferentes encuestas de la región en lo que hace a las variables individuales —relevantes para el tema bajo análisis— que se captan.

Todos los relevamientos analizados investigan la condición de actividad y recaban, de los ocupados, los datos referidos a la rama, la ocupación, la categoría, la duración de la jornada y la antigüedad. En más de la mitad de las encuestas consideradas, se solicita que el individuo declare estos atributos para todas las ocupaciones; en el resto, sólo se cuenta con datos de la principal. También es frecuente que se requiera a los asalariados información sobre los beneficios sociales que goza en su empleo. Como se señaló anteriormente, esta información es de utilidad para el cómputo de la distribución de los impuestos al trabajo. Sólo en los relevamientos venezolano y costarricense se advierte un intento por profundizar la búsqueda de los ocupados a través de una indagación detallada de la existencia de actividades económicas poco frecuentes cuya declaración suele omitirse.

Los aspectos educacionales básicos que se releva en prácticamente todos los casos son la asistencia y el nivel máximo alcanzado. Sólo la encuesta anual de Brasil y el relevamiento paraguayo dejan de requerir información sobre estos aspectos. Por su parte, la encuesta de mano de obra de Panamá sólo indaga el nivel educacional de los mayores de 14 años pero no investiga la asistencia. Es poco frecuente, por otra parte, que se caracterice el tipo de establecimiento; sólo se lo hace en Bolivia —allí se distingue entre los de carácter privado y los públicos— y en Uruguay, donde se solicita que el respondente indique si el establecimiento es pago o gratuito.

Existen mayores diferencias en la forma y en los detalles con los que se solicita la información sobre ingresos. Casi siempre se requiere el ingreso total de cada miembro del hogar. Sólo en Ecuador y México se recaba exclusivamente el correspondiente a la ocupación principal. En la mayoría de los casos, los ingresos individuales se solicitan desagregados por fuente (remuneraciones, ingresos por cuenta propia, alquileres, etc.). La encuesta de Venezuela es el único caso donde se solicita el monto total, sin ningún tipo de desagregación. La forma como se investiga el ingreso en el formulario del relevamiento colombiano no permite captar siempre el correspondiente a la segunda ocupación.²² En este caso —y en Venezuela— no se puede individualizar el ingreso de la ocupación principal. Por su parte, en las encuestas de Brasil y Paraguay no se puede conocer el tipo de fuente al que corresponde el ingreso de la segunda ocupación.²³

Es usual, entre los formularios analizados, que no se individualice a las transferencias en dinero que reciben los hogares, salvo las previsionales. En el mejor de los casos, suelen incluirse dentro de un rubro residual. Sólo en el utilizado en Costa Rica y Uruguay se debe indicar el tipo de subsidio recibido; mientras que en el correspondiente a Panamá se identifica una categoría "Becas y subsidios".

En relación a la valuación de los ingresos de patrones y cuenta propia, todos los relevamientos solicitan el monto neto que perciben o retiran; en ningún caso se requiere que se detallen por separado el ingreso bruto y el gasto. Aún cuando en las instrucciones pueda indicarse que la cifra a declarar debe surgir de computar la diferencia entre ambos conceptos, existen dudas que se proceda efectivamente de esa manera.

En cuanto a los ingresos en especie ligados a las ocupaciones, en casi la mitad de los casos sólo se averigua si se reciben; incluso en Costa Rica y Honduras se diferencian tipos de bienes o servicios que podrían estar recibándose. En otras encuestas —por el contrario— se requiere que el respondente efectúe una valuación de los bienes y servicios que le fueron entregados.

Dado el objetivo señalado anteriormente, los formularios básicos de estos relevamientos no solicitan información sobre uso de servicios o acceso a programas que pueda ser empleada para asignar los subsidios implícitos en los gastos públicos.

ii) Los módulos especiales. Debe tenerse en cuenta que las encuestas permanentes han sido vehículos adecuados y eficientes para indagar, a través del agregado de módulos, aspectos no considerados en los cuestionarios básicos o para profundizar

algunos de los allí tratados. En efecto, muchos de estos relevamientos fueron originariamente concebidos como operativos de propósitos múltiples y tienen explícitamente el objetivo de levantar información sobre diversas materias. En los hechos, en la mayoría de las últimas salidas de algunas encuestas —la anual de Brasil o la de Argentina, por ejemplo— se han incluido módulos especiales.

El comportamiento de los hogares en lo que hace al uso de servicios públicos y al acceso a programas de diversa índole han sido temas frecuentemente investigados. A título de ejemplo, cabe mencionar que la temática de salud fue abordada en módulos especiales en 1989 en Argentina, en 1985 en Brasil (que también indagó acerca de la suplementación alimentaria) y en Ecuador en 1990. En Colombia y Argentina en 1992 se incluyeron módulos sobre uso de servicios públicos y acceso a ciertos programas (salud, educación, alimentarios, atención al menor). Las características de la vivienda fueron investigadas en Argentina en 1988, en Costa Rica en 1992, en Ecuador en 1990 y en Uruguay en 1986.

A los efectos de apreciar el tipo de información que puede llegar a levantarse en estos módulos, se analizarán los formularios correspondientes a las investigaciones mencionadas en el párrafo anterior (excluida la de Brasil) relativas a salud, educación y programas nutricionales. Ello permitirá evaluar la pertinencia de esta alternativa para levantar los datos requeridos para un estudio de incidencia de las erogaciones presupuestarias.

En la Tabla 3 se detallan las características de estos módulos en lo que hace a las variables de salud. El caso argentino muestra que es posible levantar prácticamente toda la información requerida para la asignación de los subsidios. En el resto de los países, se deduce que el objetivo ha sido más restringido ya que se deja de indagar algunas prestaciones —como los estudios y análisis— o se lo hace con un escaso nivel de desagregación teniendo en cuenta la demanda que imponen los estudios de incidencia —lo cual se verifica con las internaciones—. Tampoco se solicitan las formas de financiamiento, variable clave para poder distribuir los gastos.

Los módulos especiales sobre educación investigan tres variables: el carácter del establecimiento, la recepción de alimentos en la escuela y los gastos del hogar. En relación al primer aspecto, sólo se avanza en saber si el establecimiento es público o privado. En lo que hace a la complementación alimentaria, el caso de Bolivia sólo indaga si algún miembro es beneficiario, sin averiguar el tipo de prestación.

Un aspecto a tener en cuenta dada su relevancia para la discusión de la próxima sección es que en los dos módulos que han indagado sobre más de un tema —Argentina y Colombia en 1992— las variables referentes a salud resultan manifiestamente insuficientes para el objetivo de asignación del presupuesto. Esto podría sugerir la dificultad de adosar un módulo que levante toda la información requerida para estimar la distribución de los subsidios.

b) *Las encuestas de ingreso y gastos*

Los sistemas estadísticos de la región cuenta con una razonable experiencia en lo que hace a la realización de encuestas de ingresos y gastos de los hogares. Dado que el objetivo central de las mismas es el de contar con la base para calcular los ponderadores de los índices de precios al consumidor, ha habido preocupación por encarar estas investigaciones al menos decenalmente. Si bien no siempre se pudo alcanzar esta meta, en los últimos años se ha elevado el número de países que han respetado —y aún reducido— esta periodicidad.

Desde 1987, se han levantado encuestas de ingresos y gastos de los hogares en al menos ocho países²⁴ de la región mientras que otros están planeando su iniciación durante los próximos dos años.²⁵ En la Tabla 4 se indica el período de realización de la encuesta y la cobertura de aquellos relevamientos más recientes.

Estos operativos ofrecen la información necesaria para asignar los impuestos que se trasladan a los precios de los bienes y servicios. Como se señaló anteriormente, una adecuada medición del gasto total de los hogares requiere de la indagación desagregada de las erogaciones, lo que constituye, precisamente, el núcleo de estos relevamientos.

Al tenerse que captar todos los pagos que realizan los miembros del hogar, se individualizan los realizados en concepto de impuestos. Ello posibilita, por consiguiente, distribuir los tributos que gravan a la propiedad inmueble y a los vehículos. También se solicitan los montos abonados por la liquidación del tributo a los ingresos, pero su uso no parece aconsejable a menos que el período de referencia del relevamiento sea el año y/o cuando exista retención en la fuente.

Una revisión de los formularios de algunas de las encuestas indicadas en el Cuadro 4²⁶ indica que la información sobre los ingresos de los diferentes miembros se solicita con un grado de detalle mayor que el considerado en los relevamientos permanentes. De esta forma, constituyen una fuente adecuada para calcular el monto teórico del impuesto a los ingresos o para computar las matrices T y F (véase, sección III, apartado 1). Asimismo, posibilita una mejor individualización de las transferencias en dinero. También permiten un mejor cálculo de los ingresos en especies ya que deben identificarse aquellos bienes y servicios que, siendo consumidos en el hogar, fueron recibidos como parte de pago. Se hace posible, por otra parte, cuantificar los alimentos que el hogar obtuvo a través de programas alimenticios (como los que se distribuyen en los centros de salud) o los consumidos por algunos de los miembros en las escuelas o comedores populares.

En la mayoría de los casos se identifican adecuadamente el lugar de adquisición, cuando ello no ocurre resulta difícil conocer la importancia de aquellos bienes comprados en establecimientos que venden a precios subsidiados.

Las encuestas de ingreso y gastos no levantan en general datos que permitan asignar los subsidios implícitos en la provisión de bienes y servicios ofrecidos o financiados

por el estado. Si bien se relevan las erogaciones en salud y educación, no se indaga acerca del uso de los servicios prestados gratuitamente. Esta situación tiene menor importancia en el caso de educación. En algunos casos, se suele identificar directamente el tipo de establecimiento (básicamente, si es público o privado). Pero aún cuando esta variable no se capte, puede deducirse que aquellos miembros que asisten, pero no declaran pago de matrícula, concurren a una institución pública.²⁷

La situación es más complicada en lo que hace a salud; es usual que, como se indicó, no se registren las prestaciones y/o medicamentos obtenidos gratuitamente (o a través de la entrega de un bono). Más aún, no siempre resulta posible conocer si los pagos realizados constituyen aportes parciales o representan el costo total de los bienes o servicios recibidos. Ciertos datos complementarios que se levantan en algunas encuestas permitirían una aproximación al tema. En el formulario empleado en Argentina, por ejemplo, se pregunta si el miembro del hogar ha entregado una "orden de consulta gratuita" al ser atendido. Esto resulta, si embargo, insuficiente ya que los hospitales públicos no siempre requieren de esa orden. En Brasil, por otra parte, se identifica la institución donde se realizó la consulta, con lo cual puede deducirse cuando el pago representa un aporte parcial; no se puede, sin embargo, conocer las prestaciones obtenidas en forma totalmente gratuita.

c) Otros relevamientos. Algunos pocos países de la región han encarado, en los últimos años, relevamientos especiales dirigidos a investigar temáticas particulares. Estos asumieron, en ciertos casos, un carácter extraordinario ya que no se consideró que fueran a repetirse. Diversas razones motivaron las investigaciones a las que aquí se hace referencia, pero en general obedecieron a la necesidad de contar con información para diagnósticos sociales globales o sectoriales. Si bien el número de casos es aún reducido, se consideró conveniente hacer referencia a ellos ya que puede incrementarse en el futuro.

Se comentarán aquí dos experiencias: la encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional —CASEN— de Chile y la Encuesta Social de Venezuela. La primera de ellas apunta específicamente a contar con elementos para evaluar el efecto distributivo del gasto público y ya se ha desarrollado en cuatro oportunidades: 1985, 1987, 1990 y 1992. El relevamiento venezolano se encaró solamente en 1991 y brinda información sobre aspectos de salud, educación, vivienda y empleo.

En relación a la encuesta CASEN, su objetivo central es conocer el uso que la población hace de los servicios de salud y educación, así como el acceso a los programas nutricionales, habitacionales y a las transferencias en dinero. Como el operativo está destinado a ofrecer evidencias acerca de la forma que estas prestaciones son aprovechadas por los diferentes estratos socioeconómicos, también indaga los ingresos de los miembros del hogar. Dado que fue diseñada con ese objetivo, la CASEN ofrece un bagaje amplio de información para la asignación del gasto público. En el caso de salud, se solicita que para cada una de las prestaciones recibidas se informe el tipo de establecimiento donde se atendió y la forma de financiamiento. Estas prestaciones sólo se clasifican por grupos (consultas, intervención quirúrgica, hospitalización, etc.) y no se requiere ninguna

desagregación que permita individualizar la complejidad y, por tanto, los costos de las mismas. Este relativamente bajo grado de detalle obedece, posiblemente, al hecho que las instituciones prestadoras y/o financiadoras cuentan con datos de los costos medios de los diferentes tipos de servicios. De cualquier manera, al trabajar exclusivamente al nivel de esas agrupaciones se está suponiendo —como se señaló anteriormente— que resulta similar la composición de las prestaciones que reciben los diferentes estratos. Tampoco se indaga acerca de los pagos realizados para financiar parcialmente la atención. Ello obedecería a que existen normas acerca de la proporción del costo total que debe hacerse cargo el paciente.

En lo que hace a educación, la medición del subsidio se facilita por un procedimiento que combina datos de la encuesta y de registros administrativos. En el cuestionario se incluyen los nombres y domicilios de las escuelas a la que concurren los diferentes miembros del hogar. Luego, esta información se cruza con un listado de establecimientos que permite conocer el tipo de institución y, por tanto, el subsidio por alumno que recibe.²⁸

La Encuesta Social levantada en Venezuela en 1991 levantó información acerca de la situación educacional, sanitaria y habitacional de los hogares; si bien se captan algunas variables referentes al acceso a servicios, el tema no se abordó en detalle, especialmente en salud. En efecto, en relación a este tema sólo se investiga las prestaciones recibidas como consecuencia de la percepción de morbilidad. Aún cuando se relevan variables que permiten inferir la complejidad de la consulta médica y una eventual internación (se solicitan los días que permaneció internado) no se recogen datos de la institución donde se realizó la prestación y acerca del tipo de financiamiento.

En el caso de educación se indaga acerca del tipo de establecimiento al que concurren los miembros —público o privado— así como ciertas transferencias estatales en dinero relacionadas con la asistencia escolar.

V. ALTERNATIVAS PARA LA OBTENCIÓN DE DATOS PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO

Teniendo en cuenta los requerimientos de información discutidos en la sección III así como la situación de la oferta de relevamientos a hogares existente en la región, se plantearán aquí diversas alternativas que podrían considerar los países para levantar la información necesaria para un estudio de incidencia presupuestaria del tipo especificado en la sección II.

El objetivo no es plantear una estrategia única sino brindar elementos para que, en cada caso, y teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias y logísticas así como los planes existentes en materia estadística, se pueda diseñar la alternativa que resulte más eficiente. La decisión final debería tener en cuenta la política global del país en lo que hace a relevamientos a hogares, por lo cual el esfuerzo que se decida finalmente realizar tendría que repercutir en el mejoramiento de la capacidad del país en este campo.

La encuesta "ideal" discutida en III.2. resulta un operativo costoso. La información parcial de un número reducido de países sugiere que la erogación total²⁹ por hogar relevado oscilaría entre los 150 y 250 dólares, dependiendo de los salarios vigentes y otras características.³⁰ Ello implica que el costo total para países donde la muestra requiriese alrededor de 20.000 hogares —como las nacionales de Argentina o México o la de Brasil, que cubre a los once principales centros urbanos— podría estar en el orden de los cinco millones de dólares; la cifra ascendería a 1.5 millones en Perú o Chile.

Estos montos hacen que aparezca poco justificable la realización de un relevamiento de ese tipo para obtener exclusivamente la información que requiere un estudio de evaluación del impacto distributivo del presupuesto. Más aún, ellos son logísticamente complicados y concentrarían buena parte de esfuerzos de las oficinas nacionales de estadística durante un período prolongado. Por lo tanto, operativos de tal envergadura deberían ser vehículos para obtener información necesaria para diferentes objetivos.³¹ Cuando en un país no se tiene programado realizar trabajos que demanden el tipo de información que proveería la encuesta ideal, parece razonable considerar otras alternativas para cuantificar el grado de equidad de los ingresos y los gastos públicos

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las estrategias menos costosas que serán propuestas inmediatamente no permitirán recoger toda la información necesaria, por lo que habrá que adoptar ciertos supuestos cuya influencia en los resultados finales

deberá ser evaluada cuidadosamente. En última instancia, se está planteando un tema que constituye el núcleo de las decisiones corrientes de los responsables de los sistemas estadísticos: cual es la manera más eficiente de brindar la mejor información teniendo en cuenta la oferta de datos ya existente así como los costos, y las calidades, relativos de los datos que arrojarían las distintas fuentes posibles.

Estas alternativas descansan en la realización de encuestas *ad-hoc*, o en la incorporación de módulos especiales a los relevamientos permanentes, para captar información sobre ingresos y acceso a bienes y servicios provistos o financiados por el estado. Debe recordarse que todos los países de la región cuentan con programas permanentes de encuestas a hogares.

Las estrategias específicas de cada país podrían basarse en dos elementos básicos. Por un lado, recurrir a los resultados de una encuesta reciente de ingresos y gastos para calcular las erogaciones de los hogares de los diferentes estratos. Por el otro lado, realizar un relevamiento especial, o agregar módulos en aquel de carácter continuo, para levantar la información sobre todos o algunos de los siguientes aspectos: i) acceso a bienes y servicios brindados o financiados por el estado; ii) desagregación de los ingresos de los miembros del hogar; iii) existencia de ciertos activos en los hogares. Las características de la encuesta o de los módulos especiales dependerá de los alcances de los cuestionarios básicos del relevamiento regular a hogares.

De acuerdo a esta sugerencia, la información necesaria para el cálculo de la distribución de los impuestos a las transacciones se realizaría en función del gasto total y/o el realizado en los diferentes grupos de bienes y servicios, de cada estrato. Estos se estimarían aplicando las propensiones medias a consumir de cada quintil o decil que surgen de la encuesta de ingresos y gastos, al ingreso medio del quintil o decil que surge de la encuesta de hogares o la encuesta especial.

La idea básica es, entonces, que los atributos de los hogares de cada estrato que se utilizan para asignar los diferentes rubros de ingresos y gastos públicos provendrían de dos o tres fuentes: a) las erogaciones se estimarían a partir de una encuesta reciente de gastos; b) las restantes variables —ingresos y acceso a bienes y servicios provistos por el estado— se computarían con los datos captados en el operativo permanente a hogares —formulario básico más módulos especiales— o combinando los provenientes de la encuesta de hogares y los de un relevamiento especial.

La forma concreta que en cada país se obtendrá la información a que se hizo referencia recién en el punto (b) —esto es, realizar una encuesta especial o incluir módulos que acompañen al cuestionario básico— dependerá de una serie de factores. En principio, debe tenerse en cuenta que todas las variables requeridas para los estudios de incidencia —y que fueron discutidas en la sección III— difícilmente puedan ser captadas en un sólo módulo a agregar al formulario básico de un relevamiento continuo a hogares. En este sentido, aparece como más razonable encarar una encuesta especial dirigida a medir esos atributos. En este caso, el objetivo también debería ser el de maximizar la integración de los resultados de la encuesta permanente y la especial. Con ello no sólo

se aprovecharía la estructura operativa de la primera —una meta relevante en sí misma— sino que permitiría incluir en el relevamiento *ad-hoc* sólo las variables no captadas en el formulario básico. La inclusión de módulos especiales podría ser posible en aquellos países que realizan más de una onda por año y/o cuando se haya aplicado módulos especiales sobre algunos de los temas relevantes en un período reciente. Así, por ejemplo, en Argentina podría pensarse en la posibilidad de levantar datos de acceso a bienes y servicios en las dos ondas de un mismo año. La realización de una encuesta especial también sería recomendable en aquellos casos donde el operativo continuo no abarca a todo el país y se considere que ello constituye una restricción para la evaluación de la incidencia presupuestaria. Nuevamente, esta alternativa no debería significar el abandono del objetivo de coordinación con, y de aprovechamiento de la logística del, operativo permanente.

El costo de estas encuestas y módulos especiales dependerá de su tamaño y tema de investigación. Sin embargo, y a efectos de contar con una cifra aproximada, puede estimarse que el correspondiente a un operativo especial sería similar al doble de los gastos que insumen las tareas de campo y la grabación de los datos del formulario básico del operativo permanente: 30 dólares por encuesta según los datos de algunos pocos países. En el caso de los módulos, debe considerarse un costo algo menor al que requiere el formulario básico: aproximadamente 10 dólares.

Las sugerencias recién esbozadas son relevantes para países que dispongan de una encuesta reciente de ingresos y gastos como para poder emplear sus resultados en la estimación de la distribución de las erogaciones. Calificar a una encuesta como "reciente" no resulta, sin embargo, fácil ya que no debe prestarse atención exclusivamente al tiempo transcurrido; dependerá también de las circunstancias por las que ha atravesado cada economía. Por ejemplo, los datos levantados en períodos de alta inflación pueden ser de escasa significación para estimar las propensiones a consumir de períodos de estabilidad. Considérese, precisamente, el caso de un país que no cuenta con una encuesta reciente de ingresos y gastos, o donde se hayan producido cambios importantes en el entorno económico que hacen poco aconsejables recurrir a los datos del período durante el cual se realizó el último relevamiento. Los grados de libertad que se tienen para decidir acerca de la forma de levantar la información son aquí menores que en la situación anterior. Si no se cuentan con los recursos para encarar una encuesta similar a la "ideal" sólo queda la alternativa de asignar los tributos a las transacciones en función de la distribución de los ingresos del hogar, procedimiento que, según se comentó anteriormente, ha sido empleado en algunos estudios. Sólo podría medirse —en encuestas o módulos especiales— los gastos en un número reducido de bienes cuyo consumo está gravado por impuestos que representan una proporción significativa en la recaudación total del país.

Pero en el caso que la restricción de recursos no exista y fuese posible encarar la encuesta "ideal", cabe igualmente cuestionar la recomendación de su realización sólo para lograr los datos de las propensiones de gasto totales y por tipos de bienes. La ganancia en la calidad de la estimación de la asignación de los impuestos a las transacciones que se deriva de contar con esa información no parece compensarse con los montos señalados al inicio de esta sección. La razón es que los resultados de este

ejercicio posiblemente serán más sensibles a los supuestos sobre trasladabilidad a los que debe recurrirse. Por lo tanto, montar un operativo de una gran magnitud como es una encuesta de ingresos y gastos no parece justificable para mejorar la estimación de los montos gastados por estratos. Esta conclusión es tanto más fuerte cuando más uniformes son las tasa de los principales tributos a las transacciones que grava a los diferentes grupos de bienes.

Sin embargo, aquellos países que se encuentren en esta situación —es decir, que no cuenten con una encuesta de ingresos y gastos reciente— muy posiblemente deberán considerar su concreción en un futuro cercano. Por tanto, los estudios de incidencia pueden operar como catalizadores y jugar un papel importante en la promoción de los mismos. Pero aún cuando la demanda que genera la necesidad de evaluar los efectos distributivos de los ingresos y gastos públicos confluyese con la de otros objetivos, y se decidiese realizar un operativo de ingresos y gastos, deben contemplarse ciertas aspectos. El principal es la demora que usualmente existe entre el inicio de las tareas de preparación de un operativo de ese tipo y el momento que aparecen los resultados. Esto obedece a que las tareas de campo se extienden normalmente a lo largo de 12 meses a los efectos de captar las diferencias estacionales en los consumos e ingresos así como a la complejidad del procesamiento. Ante estas circunstancias, podría considerarse que el estudio del impacto presupuestario utilice sólo los resultados de la encuestas levantadas durante un período (trimestre o cuatrimestre) inicial, sin esperar a disponer los datos del conjunto de la muestra. La decisión final deberá ponderar la ventaja de la rapidez con la desventajas derivadas del menor tamaño muestral y de los posibles sesgos ocasionados por eventuales efectos estacionales.

VI. CONCLUSIONES

Más allá de las limitaciones que indudablemente tienen los estudios "contables" de incidencia como consecuencia de la falta de consideración del conjunto de los efectos del presupuesto, ellos ofrecen una visión útil sobre el grado de equidad de la acción pública. La dificultad para lograr la información que demandan los modelos macroeconómicos computables —que permitirían precisamente contar con estimaciones globales de esos impactos— así como su escaso desarrollo en la región, no hacen aconsejable que se descansen exclusivamente sobre los resultados que ellos puedan arrojar. De cualquier manera, parece conveniente avanzar en esta dirección para lograr evidencias sobre la magnitud de algunos de los efectos que no son capturados en los estudios contables precisamente para relativizar algunos de las conclusiones que éstos puedan sugerir.

Se ha visto, sin embargo, que la demanda de información que imponen las investigaciones sobre incidencia basadas en el enfoque contable no deja de ser exigente. Los datos sobre ingresos y gastos fiscales son generalmente deficientes en la región en cuanto no se producen con el nivel de detalle que requieren las metodologías usuales. Tampoco se cuenta con desagregaciones de la recaudación de acuerdo a los ingresos u otros atributos de los contribuyentes, lo cual lleva a que frecuentemente se asigne la recaudación total en base a los montos que teóricamente deberían pagar los hogares de acuerdo a las tasas legales. Esto implica suponer que la evasión no varía, en términos proporcionales, entre estratos. Para encarar estos procedimientos que permiten distribuir los tributos y los gastos, también es necesario una amplia batería de datos que son provistos por encuestas a hogares. Esto se observó claramente al detallarse aquel relevamiento "ideal" que relevaría todos los datos que usualmente se requiere para proceder a esa distribución.

La región ha acumulado, sin embargo, una experiencia razonable en el levantamiento de esos relevamientos, lo cual implica que en muchos casos ya se cuenta, incluso, con parte de la información requerida. Sin embargo, la realización de una investigación contable sobre incidencia demandará, para cualquier país, encarar algún operativo para levantar ciertas variables que no son regularmente captadas. Se sugirió, precisamente, que se debe evaluar claramente el tipo y alcance de estos esfuerzos con el objetivo de lograr una estrategia eficiente.

La existencia de información sobre gasto constituye un elemento clave para decidir acerca del camino a seguir ya que la misma permitirá asignar la recaudación de los impuestos a las transacciones, la fuente principal de los ingresos fiscales. Se sugirió que la estimación de las erogaciones de los diferentes estratos podría efectuarse con una

encuestas de ingresos y gastos que se haya realizado recientemente. Los datos sobre acceso a bienes y servicios ofrecidos o financiados por el estado se obtendrán de relevamientos especiales y/o formularios que acompañarán al cuestionario básico de las encuestas permanentes que ya hoy tienen todos los países de la región.

Si no se dispusiese de una encuesta de ingresos y gastos cercana, podría considerarse la posibilidad de encarar un relevamiento sobre el molde de la "encuesta ideal". No se recomendó, sin embargo, esta posibilidad. Aparece como cuestionable incurrir en el elevado costo de tal emprendimiento con el objetivo exclusivo de lograr los datos que permitan estimar la distribución de las erogaciones de los hogares. Debe tenerse en cuenta que los resultados de la incidencia son sensibles a la calidad con la cual se mide esta variable pero quizás más lo sean a la decisión sobre el criterio de trasladabilidad como a otros atributos de los datos a emplear. Por tanto, se sugirió que, de no disponerse de estimaciones de las propensiones a consumir por estrato de ingreso, se asignen las recaudaciones de los tributos indirectos según la distribución de los ingresos. Este, por otro lado, ha sido un procedimiento empleado en algunos estudios encarados en América Latina.

Entre aquellas características de la información proveniente de las encuestas a hogares que deberán analizarse cuidadosamente, está el de la subestimación de los ingresos. Este fenómeno podría estar introduciendo errores en la asignación que seguramente son mayores que los derivados de utilizar propensiones a consumir uniformes o derivadas de relevamientos antiguos.

Sin embargo, la creciente necesidad de evaluar los cambios que los estados de la región están introduciendo en el diseño y administración de los sistemas tributarios así como en las políticas sociales, seguramente llevará a que emerja la necesidad de contar con el tipo de información que son requeridas en los estudios de incidencia. Esto ya se ha apreciado en la región —tal como se comentó más arriba— donde, en años recientes, se han realizado varias encuestas especiales dirigidas a contar con evidencias acerca de algunos de estos aspectos, especialmente en lo referente a programas sociales. Por tanto, en aquellos países que hoy enfrentan las restricciones más serias de información, la idea de encarar una investigación de incidencia puede jugar un papel relevante como catalizador de un esfuerzo estadístico cuyos resultados serán seguramente beneficiosos para otros objetivos.

Notas

¹ Incluidos los aportes a la seguridad social. No se efectuará, por el contrario, una discusión del "impuesto inflacionario"; una breve discusión se incluye en el Anexo.

² Un memorándum interno de J.C. Lerda fue de suma utilidad para encarar esta sección.

³ Véase, por ejemplo, Bird, R. "Income redistribution through the fiscal system: the limits of knowledge" en *American Economic Review*, Vol 70, N°2; 1980.

⁴ El primero está constituido por los ingresos del trabajo y del capital —en dinero y en especies— de los miembros del hogar, incluidos todos los impuestos pagados. El final surge de restar —al inicial— el conjunto de los impuestos que recaen sobre el hogar y sumarle los subsidios monetarios y los correspondientes a los bienes y servicios recibidos gratuitamente o a precios reducidos y que son ofrecidos o financiados por el estado.

⁵ No se está haciendo referencia aquí a aquellos que colaboran en ciertos momentos con el negocio familiar —por ejemplo, en el sector rural, durante la cosecha—; en este caso se puede considerar que el ingreso total que genera la unidad será declarado por el jefe o el miembro que tiene a su cargo la explotación.

⁶ Wainerman, C. y M. Moreno "Incorporando las trabajadoras agrícolas a los censos de población" en *Desarrollo Económico* N° 107; 1987.

⁷ De acuerdo a la práctica usual, los bienes no agrícolas producidos para autoconsumo no se consideran ingreso en especies.

⁸ Entre los ingresos en especies debe incluirse el valor de los productos que distribuyen algunos programas sociales, aún cuando la familia reciba una orden que luego debe ser canjeada por el producto. Por el contrario, los "bonos" que se reparten en algunos programas con los cuales el hogar puede obtener una gama de bienes en determinados comercios, debería considerarse como "ingreso en dinero".

⁹ Estrictamente, los patrones de unidades para las que no llevan registros contables separados.

¹⁰ Por ejemplo, las actividades que desarrollan.

¹¹ Haciendo abstracción del efecto de los errores muestrales, que aumentan a medida que lo hace $n \cdot m$.

¹² Por ejemplo, Goldberg, S. y J. Santiere, "Consultoría sobre efectos económicos de los impuestos Programa de Política y Administración Tributaria"—Gobierno de Honduras/BID/CIAT; Tegucigalpa, 1990; Cap. III. pg. III.22.

¹³ Este parece haber sido el criterio empleado en Santiere, J. "Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso", Programa de Estudios sobre Política Tributaria, Buenos Aires; 1989.

¹⁴ Como estas no pagan directamente impuestos domésticos, este inconveniente no existe para el caso de un tributo al valor agregado. Las exportaciones no están gravadas "indirectamente" con impuestos de este tipo; esto es, la recaudación total no incluye montos que hayan resultado de gravar la venta de bienes o servicios que, directa o indirectamente, hayan adquirido las actividades exportadoras.

¹⁵ Este es el procedimiento empleado por el ODEPLAN-Universidad de Chile; véase sección IV.2.3. de este documento y Haindl, E.; E. Budinich e I. Irarrázaval "Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica", ODEPLAN-Universidad de Chile; Santiago, 1989; Anexo 4. En el estudio comparativo de cinco países realizados por ECIEL, se consideran incluso sólo algunos indicadores —básicamente consultas externas y días de internación; véase Petrei, A. "El gasto público social y sus efectos distributivos", Río de Janeiro: ECIEL, 1987; pp. 99-100.

¹⁶ Aún cuando un estudio sobre Argentina estimó la distribución del subsidio que significaban los derechos de exportación de productos agropecuarios. Véase PRONATASS El gasto social.

¹⁷ Resulta obvio que esta información es básica para controlar la existencia en el hogar de personas, que por su edad y/o sexo, puedan ser beneficiarias de ciertos programas.

¹⁸ Di Gropello, E. **Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos** CEPAL: Santiago de Chile (mimeo) 1993.

¹⁹ Por ejemplo, en Santiere, 1990; op. cit.

²⁰ La División Estadística y Proyecciones de la CEPAL proveyó información y antecedentes que fueron de suma utilidad para elaborar este apartado. El mismo también se benefició de la discusión y datos incluidos en Berumen, E. **Los programas de encuestas de hogares de América Latina y el Caribe: Infraestructura disponible en las oficinas nacionales de estadística de la región** Documento presentado a la Reunión Técnica organizada por el UNICEF sobre el monitoreo de las metas en el contexto de los Planes Nacionales de Acción, Santiago de Chile, 1992.

²¹ Las encuestas de Argentina, Colombia y México son casos particulares ya que no se dispone de una muestra correspondiente al conjunto de la población urbana de cada país sino que existen muestras independientes para las aglomerados más importantes. Se suelen producir resultados "nacionales urbanos" agregando los correspondientes a cada una de ellas.

²² No se lo puede captar cuando una persona es asalariada en una de las ocupaciones y es patrón o cuenta propia en el restante.

²³ Si bien —como se mencionó— en Argentina no se investigan las características de la ocupación secundaria, el ingreso se solicita con una apertura que identifica tipos de fuente.

²⁴ Entre ellos se incluye a Uruguay, que la estaba realizando al momento de escribirse este informe.

²⁵ Entre ellos, Argentina, Colombia y Panamá.

²⁶ Se analizaron los correspondientes a Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. También se revisaron los cuestionarios de la encuesta de Argentina de 1985-1986.

²⁷ Esto no puede hacerse para aquellos hogares cuyos períodos de referencia de los gastos en educación corresponden a un mes de vacaciones.

²⁸ En Chile, luego de la municipalización de la educación, las escuelas públicas reciben una transferencia que depende del número de alumnos. También las escuelas privadas subvencionadas reciben un subsidio en función de la matrícula. A partir de las transferencias del estado a institutos e institutos profesionales, es posible también calcular el subsidio por alumno.

²⁹ Incluyendo los costos de diseño de la muestra, preparación de los formularios, pruebas piloto, tareas de campo, grabación, crítica y procesamiento de la información.

³⁰ Como el nivel de no respuesta o la importancia de la población rural.

³¹ Entre varios: el cálculo de los coeficientes de ponderación de los índices de precios al consumidor o investigaciones sobre distribución del ingreso, niveles de vida, pobreza o pautas de consumo.

ANEXO I EL EFECTO DISTRIBUTIVO DEL IMPUESTO INFLACIONARIO

Es usual argumentar que el análisis del impacto redistributivo de los impuestos refleja sólo una parte del efecto del conjunto de los mecanismos que cuenta el estado para obtener recursos. En economías donde la tasa de inflación es elevada, el denominado "impuesto inflacionario" constituye una fuente de financiamiento adicional significativa, el cual tendría, además, un sesgo distributivo claro al afectar en mayor medida a los sectores de menores ingresos. Parecería, entonces, que los prolongados períodos de elevada inflación que experimentaron muchas de las economías de la región habrían hecho necesario evaluar en qué medida la incidencia de ese tributo no legislado modificó el nivel de regresividad o progresividad que tiene el conjunto de las fuentes de recursos estatales.

Han sido escasos, sin embargo, los estudios empíricos que midieron el efecto redistributivo del impuesto inflacionario. En este Anexo se efectuará un muy breve comentario de la información que —proveniente de relevamientos a hogares— se requeriría para realizar un evaluación de ese tipo. Para ello, se tomará como referencia el enfoque seguido en un estudio reciente sobre Argentina.¹

Se parte de la definición de impuesto inflacionario como una de las partes en las que se puede desagregar el señoriaje —esto es, el monto de los ingresos reales que se apropia el gobierno a través de la emisión de dinero—:

$$S_t = m_t - m_{t-1} + m_{t-1} (p_t / (1 + p_t))$$

donde m es el stock real de dinero y p indica la tasa de inflación.

En el trabajo citado se estima la magnitud del impuesto inflacionario de largo plazo, esto es, cuando se supone que los agentes han ajustado plenamente sus expectativas y su demanda de dinero no es sorprendida por alzas inesperadas en la tasa de inflación. Por lo tanto, se computa, en primer lugar, una función de demanda de dinero, cuyos argumentos son el ingreso o transacciones y la tasa de inflación. El impuesto inflacionario de largo plazo para cada período es luego calculado a partir de las cifras de demanda de dinero que resultan de esta función.

Para medir el impuesto inflacionario que han soportado los hogares de cada uno de los estratos de ingreso en que han sido clasificados, se debe contar con estimaciones de la demanda de dinero de cada estrato. Para ello se recurre a la función computada para el conjunto de la población: considerando sus parámetros y los valores de las variables

independientes —ingreso e inflación— relevantes a cada subgrupo, se puede calcular la demanda de dinero de cada uno de los estratos.

El relevamiento a hogares debe proveer, entonces, los elementos que permiten estimar la variable "transacciones" y la tasa de inflación relevantes a cada estrato. En el estudio mencionado, la distribución del ingreso que surge de la encuesta de hogares es utilizada para desagregar, a nivel de cada tramo, la variable transacciones que había sido empleada para estimar la función de demanda de dinero a nivel agregado. Por su parte, con los resultados de la encuesta de gastos se computan ponderadores del índice de precios al consumidor de cada estrato, los que son utilizados para promediar los índices individuales de los bienes —o grupos de bienes— que se toman del indicador oficial de precios.²

Notas

¹ Ahumada, H. et. al. **Efecto distributivo del impuesto inflacionario: una estimación para el caso Argentino** Documento de Trabajo FP/01, Serie Finanzas Públicas; Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, 1992.

² El nivel general de este indicador, el Índice de Precios al Consumidor, es el utilizado para estimar la función de demanda de dinero agregada.

ANEXO II

Tabla 1
Fuentes de información empleada en algunos estudios de incidencia

ESTUDIO Y PAIS	TIPO	FUENTES UTILIZADAS
Foxley, A. Chile 1969	Presupuesto	Encuesta Ingresos Familiares, más Encuesta Presupuestos Familiares más Encuesta Salud
Santana, I. y M. Rathe El impacto distributivo de la gestión fiscal en la Rep. Dominicana Doc. Trabajo N°107 del BID, Washington, 1992	Presupuesto	Encuesta Ingresos y Gastos más Encuestas <i>ad-hoc</i> a Hospitales y viviendas
Petrei, A. 1987; op. cit. (Argentina, C.Rica, Chile, R. Dominicana y Uruguay)	Gasto	Encuestas Permanente de Hogares con módulos especiales (Argentina), Encuestas de Ingresos y Gastos (Rep. Dom.), Encuestas a hogares <i>ad-hoc</i> (Chile y Uruguay)
Haindl, E; E. Budinich y I. Irrarrázaval, 1989; op. cit. (Chile)	Gasto	Encuesta especial (CASEN)
Santiere, J. y S. Goldberg, 1990 op.cit. (Honduras)	Impuestos	Encuesta de Ingresos y Gastos y Encuesta Permanente de Hogares
Santiere, J. 1989, op. cit. (Argentina)	Impuestos	Encuesta Ingresos y Gastos y Encuesta Permanente de Hogares.

Tabla 2
Características de los formularios básicos de las encuestas continuas de hogares

PAIS	COBERTURA	VARIABLES OCUPACIONALES		VARIABLES EDUCACIONALES		INGRESO		
		Beneficios sociales	Variables básicas 1/ Tipo de establecim.	Variables básicas 2/ Tipo de establecim.	Desagregación por fuente	En especies	Ingreso ocupac. ppal	
Argentina	Nac. urbana ^{3/}	Si	Sin detalle 2° ocupac.	No	Si	Si	Existencia	Si
Bolivia(89)		Si	Si	Priv/ publ.	Si	Si	Existencia	Si
Brasil (anual)	Nacional	Si	Sin detalle 2° ocupac.	No	No	No se capta fuente 2° ocupación	Valuación	Si
Colombia	Nac. urbana ^{3/}	No	No se sabe n° ocupac. Sin detalle 2° ocupac.	No	Si	No se capta ingreso 2° ocupac.	Valuación	No
Costa Rica		Si	Si	No	Si	Si	Existencia, por tipo	Si
Chile		No	Si	No	Si	No se capta la variable ingresos	Valuación	Si
Ecuador	Nac. urbana	Si	Si	No	Si	Sólo se capta ingreso ocupación principal	Valuación	Si
Honduras		No	Si	No	Si	Si	Existencia, por tipo	Si
México(urbana)	Nac. urbana ^{3/}	Si	Si	No	Si	Sólo se capta ingreso ocupación principal	Existencia	Si
Panamá		No	Si	No	No	Si	Existencia	Si
Paraguay		No	Sin detalle 2° ocupac.	No	No	No se capta fuente 2° ocupación	Valuación	Si
Uruguay		Indirectamente, por tipo de ingreso	Si	pago / gratuito	Si	Si	Valuación	Si
Venezuela		No	Sin detalle 2° ocupac.	No	Si	Sólo capta Ing. total de las ocupaciones	Existencia	No

1/ Rama, ocupación y categoría. 2/ Asistencia, año y nivel alcanzado 3/ Véase nota en texto

Tabla 3
Características de los módulos de algunas encuestas relacionadas con salud

PAIS	BOLIVIA 1989	ARGENTINA 1989	ARGENTINA 1992	ECUADOR 1990	COSTA RICA	COLOMBIA 1992
CONSULTAS MEDICAS						
Tipo	Sólo por percepción					
Persona que atendió	Si	Si	No	Si	Si	Si
Lugar consulta	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Gasto	Si	Si	No	No	No	No
Financiamiento	No	Si	No	No	No	Si
INTERNACION						
Tipo	No	Si	No	No	Si	Si/
Gasto	Si	Si	No	No se capta	Si	Si
Financiamiento	No	Si	Si	Si	Si	Si
Días	No	Si	No	No	Si	Si
MEDICAMENTOS						
Detalle	No	Si	No	No	No	No
Lugar obtención	Si	Si	No	No se capta	No	No
Gasto	Si	Si	No	No se capta	Si	Si
Financiamiento	Si	Si	No	Si	No	No
VACUNACION	Si	No	No	Si	No	No
GASTO BONOS	No	Si	No	No	No	No
OTROS GASTOS	No	Si	No	No	No	Si (sin detalle)
ESTUDIOS Y ANALISIS						
Desagregación	No se capta	escasa	escasa	No se capta	No	No
Lugar	Si	Si	Si	No se capta	No	No
Gasto	Si	Si	No	Si	Si	Si
Financiamiento	Si	Si	Si	Si	No	No
COBERTURA SEG.SOC. O SEGURO	No	Si	Si	Si	Si	Si

1/ Se distingue entre Pato natural, cesárea, cirugía y otros

Tabla 4
Características de las Encuestas de ingresos y Gastos más recientes

PAIS	PERIODO	COBERTURA
Brasil	1987/88	11 ciudades
Bolivia	1988	4 ciudades
Chile	1987/88	Gran Santiago
Costa Rica	1988	Nacional
México	1992	Nacional
Perú	1991 (4 meses)	25 ciudades
Uruguay	(comenzó 1993)	
Venezuela	1989	Nac.urbana

SERIE POLITICA FISCAL*

- Nº** **Título:**
- 1 "UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489)
 - 2 "AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
 - 3 "LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529)
 - 4 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
 - 5 "POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
 - 6 "AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
 - 7 "LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
 - 8 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
 - 9 "DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
 - 10 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
 - 11 "DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
 - 12 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
 - 13 "EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
 - 14 "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646)
- 19 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)^{***}
- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)^{***}
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)^{***}
- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)^{***}
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)^{***}
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)^{***}
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

^{***} Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)""
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)""
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)""
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)""
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)""
- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)""
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)""
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)

- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993"
(LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992"
(LC/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (LC/L.916)™
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINAN-
TES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)™
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)™
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES"
(LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993"
(LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS
METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE
EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE
INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS
PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)