

# Pension watch

Informes sobre la protección social en la vejez



Informe no. 4

## Contenido

- 1 Introducción
- 2 1. El debate actual y consideraciones claves
- 3 2. El financiamiento de pensiones no contributivas
- 3 2.1 *Espacio fiscal, políticas de desarrollo y gasto social*
- 4 2.2 *Impuestos y consideraciones de equidad*
- 5 2.3 *Cómo financian las pensiones no contributivas los países de bajos y medianos ingresos*
- 5 2.3.1 *Ingresos por impuestos*
- 9 2.3.2 *Cooperación al desarrollo*
- 10 2.3.3 *Alivio de deuda*
- 10 2.3.4 *Reasignación de recursos*
- 11 2.3.5 *Endeudamiento del estado*
- 12 3. Conclusiones

## Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos

### Introducción

Se reconoce cada vez más que las personas en países de bajos y medianos ingresos (PBMI) requieren más apoyo a través de mecanismos de protección social que reducen la pobreza crónica y construyen capital humano. Millones de personas adultas mayores se encuentran entre los que requieren seguridad social; habiendo trabajado su vida entera en el sector informal, se encuentran en la pobreza sin pensiones u otros ingresos regulares.

Con la erosión de los sistemas de apoyo familiar tradicionales, millones de personas trabajan hasta que son muy mayores, dejando de hacerlo únicamente cuando la salud o la debilidad los obliga a ello. Ahora los gobiernos en vías de desarrollo han reconocido el impacto que las pensiones no contributivas pueden tener en la reducción de la pobreza inter generacional y en la vejez. Nepal, Lesoto, Bolivia, Brasil y Sudáfrica están entre los más de 80 países que han constituido esquemas de pensiones no contributivas.

Aquellos países que han introducido esquemas de base amplia y casi universales, como ser Brasil, han reducido de manera considerable las tasas de pobreza en la vejez.<sup>1</sup> De estos 80 países, 47 son PBMI.

Recientemente las pensiones no contributivas fueron reconocidas como un componente clave del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas, una de las nueve iniciativas de la ONU, acordadas en 2009, para reducir el impacto social de la crisis global económica y financiera. Las pensiones no contributivas reducen la pobreza y la vulnerabilidad no sólo para las personas mayores, sino también para sus familias, y en particular para huérfanos y niños bajo su cuidado.

El debate con relación a la introducción de pensiones no contributivas a menudo entra en conflicto con las restricciones fiscales y el temor de los gobiernos a que si se implementan pensiones no contributivas, éstas podrían generar pasivos de largo plazo, que van más allá de la capacidad presupuestaria de países en vías de desarrollo. Este informe presenta un resumen de las distintas opciones posibles para financiar nuevos esquemas de pensiones no contributivas o para incrementar la

**HelpAge  
International**

personas mayores  
protagonistas

escala de aquellas que ya existen. Busca proporcionar aprendizaje útil para países que están considerando la implementación de pensiones no contributivas, además del financiamiento de otros programas de transferencias monetarias y protección social.

## 1. El debate actual y consideraciones claves

En los últimos años, gobiernos en países de bajos y medianos ingresos (PBMI), además de muchos donantes y agencias de cooperación, han comenzado a debatir, analizar y probar el impacto de mecanismos de transferencias monetarias sociales en la reducción de la pobreza. Existe abundante evidencia<sup>2</sup> disponible sobre el rol y la efectividad de las pensiones no contributivas universales o casi universales en el alivio de la pobreza y de la vulnerabilidad de adultos mayores y de sus hogares enteros. La evidencia también sugiere que estos esquemas pueden ser implementados incluso en países con bajas capacidades administrativas, agudas diferencias entre lo urbano y lo rural, y sistemas financieros con bajos niveles de desarrollo. Sin embargo, a pesar de esta profusa evidencia, todavía se plantean varias preguntas clave.

Una de las preguntas clave suscitadas es si los países en vías de desarrollo pueden calcular el costo del pilar de pensiones no contributivas. El costo, considerado uno de los factores clave en la determinación de la viabilidad de poder pagar o no, depende de dos variables: el tamaño de la población beneficiaria y el nivel de distribución de la pensión. Como lo indica la práctica actual, varios PBMI, incluyendo Nepal, Sudáfrica y Swazilandia ya han implementado pensiones no contributivas que cubren a todos, o a la mayor parte, de los adultos mayores. El costo de estos esquemas oscila entre el 0,4 por ciento del PIB en Botswana y poco menos del 2 por ciento del PIB en Mauricio. Al mismo tiempo, los cálculos de costos de HelpAge International muestran que la mayor parte de los países subsaharianos podrían instituir pensiones universales básicas para todos los mayores de 65 años por aproximadamente el 1 por ciento del PIB o menos.<sup>3</sup>

Sin embargo, sería un error considerar la capacidad de pago únicamente desde una perspectiva de los costos. Dicha capacidad de pago es altamente dependiente de la voluntad y prioridades políticas. La geopolítica nacional y regional también juega un papel clave en el proceso de toma de decisiones.<sup>4</sup> A pesar de que los opositores a las transferencias sociales a menudo mencionan la carencia de recursos financieros disponibles como el principal obstáculo, los ejemplos de países como ser Bolivia, Lesoto y Nepal demuestran la relevancia de las pensiones no contributivas universales y han generado interés cada vez mayor en el sur de África y el sur de Asia, lo que indica un cambio en las preferencias políticas en los últimos años.<sup>5</sup>

Otro asunto importante es si los países en vías de desarrollo pueden financiar pensiones no contributivas a través de impuestos. La evidencia de los sistemas existentes muestra que se utiliza toda una gama de ingresos impositivos para financiar las pensiones no contributivas. Varios gobiernos, como el de Lesoto y de Swazilandia pagan sus esquemas de pensiones no contributivas universales con impuestos generales. En Costa Rica, en el año 2000, la pensión fue financiada a través del impuesto a las ventas (el 48,3 por ciento), impuestos sobre ingresos (el 46,2 por ciento), impuestos sobre bebidas alcohólicas cigarrillos (el 5,4 por ciento) e interés ganado en depósitos judiciales y cuentas bancarias (el 1,7 por ciento).<sup>6</sup> Antes de que se hiciera universal el esquema de Tailandia, fue financiado por una combinación de impuestos de contribuciones del seguro social del gobierno nacional y de gobiernos locales.

Estos ejemplos demuestran que no existe una respuesta válida para todos con relación a qué ingresos impositivos son los más apropiados: hay muchas diferentes opciones disponibles. Este documento proporciona algunos principios rectores sobre cómo pueden las pensiones no contributivas financiarse a través de impuestos de manera justa y equitativa. En este contexto, lo justo significa que los pobres no paguen más impuestos, como parte de sus ingresos, que los ricos. El documento también considera en cierto detalle los mecanismos mediante los cuales los gobiernos pueden financiar pensiones no contributivas a través de impuestos, además del papel que puede jugar la cooperación extranjera, los donantes, el alivio de deudas y la reasignación de recursos.

1. F.V. Soares, S.S. Dillon Soares, M. Medeiros, R.G. Osório, *Programas de transferencias monetarias en Brasil: su impacto en la desigualdad y la pobreza*, Documento de trabajo 21, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia, 2006

2. OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Povnet, *Promocionando crecimiento en favor de los pobres: Protección Social*, 2009 [www.oecd.org/dataoecd/63/10/43514563.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/63/10/43514563.pdf) (20 de marzo de 2011); El Informe Europeo sobre el Desarrollo, *Protección Social para el Desarrollo Incluyente*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Comunidad Europea, 2010

3. El sitio web de Pension Watch de HelpAge International tiene una calculadora de pensiones que se puede utilizar para obtener el costo de pensiones universales en 175 países de todo el mundo, [www.pension-watch.net](http://www.pension-watch.net), C. Knox-Vydmanov, *The price of income security in older age: cost of a universal pension in 50 low- and middle-income countries (El precio de la seguridad de ingresos en la vejez: el costo de pensiones universales en 50 países de bajos y medianos ingresos)*, Informes Pension Watch sobre la protección social en la vejez, Informe No. 2, HelpAge International, Londres, marzo de 2011

4. L. Pelham, *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa (La política detrás de las pensiones no contributivas en Lesoto, Namibia y Sudáfrica)*, Documento de trabajo CPRC No. 83, junio de 2007

5. DfID, *Cash transfers: Evidence Paper (Transferencias monetarias: ensayo de evidencia)*, División de Políticas, Londres, DfID, 2011, pág. 54

6. F. Durán-Valverde, *Anti-poverty programmes in Costa Rica: the non-contributory pension scheme (Programas anti pobreza en Costa Rica: el esquema de pensiones no contributivas)* Documento ESS No. 8, Ginebra, OIT, 2002, pág. 18

## 2. El financiamiento de pensiones no contributivas

### 2.1 Espacio fiscal, políticas de desarrollo y gasto social

La viabilidad de realizar gastos gubernamentales tiende a basarse en el concepto de espacio fiscal. El FMI define espacio fiscal como la disponibilidad de espacio presupuestario que permite al gobierno proporcionar recursos para un fin deseado sin perjudicar la sostenibilidad de su posición financiera.<sup>7</sup>

El espacio fiscal no es un espacio estático o predefinido, sino un concepto dinámico sujeto a la definición de prioridades políticas, además de sopesar la planificación de gastos de corto plazo contra la de mediano y largo plazo. Esto es particularmente relevante para el financiamiento de pensiones no contributivas universales que deben ser planificadas con bastante anticipación, tomando en cuenta, por ejemplo, las tendencias y el crecimiento demográfico.

Como es el caso de la mayor parte de los gastos gubernamentales, existen prioridades que compiten entre sí, tanto con relación al equilibrio apropiado de los gastos dentro del sector social, como con la asignación apropiada de recursos limitados entre presupuestos sectoriales como ser la industria, la agricultura, la infraestructura y los gastos militares.

Por otra parte, marcos internacionales como el de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) influyen de manera adicional en las decisiones gubernamentales con relación a qué sectores se deben priorizar para lograr las metas y poder así recibir cooperación. Otro factor que influye en las decisiones de gastos es el nivel de seriedad y compromiso de los gobiernos con relación a financiar compromisos de políticas nacionales existentes como ser estrategias de desarrollo nacional, planes de acción sobre el envejecimiento, etc.

A pesar de que los marcos de cooperación y los acuerdos internacionales sí logran determinar ciertos parámetros para inversiones en sectores sociales, como ser salud y educación, el desarrollo de asistencia social más completa y de largo plazo como ser pensiones no contributivas requiere un proceso político dirigido por la demanda, mediante el cual los ciudadanos puedan lograr rendición de cuentas de parte del gobierno. Sin un amplio consenso político y de la sociedad sobre cómo traducir de la mejor manera el derecho a la seguridad social, en la práctica se hace difícil lograr las inversiones necesarias de largo plazo (es decir, la creación de espacio fiscal para los sistemas de protección social de largo plazo).

En general la asignación de espacio fiscal debe ser considerada en un plazo mediano de entre tres y cinco años fiscales, y debe hallarse incorporado en marcos de gestión financiera públicos como es el Marco de Gasto de Mediano Plazo. No existe una medición cuantitativa ampliamente aceptada de espacio fiscal, pero sí se utilizan comúnmente algunas mediciones para evaluar la capacidad fiscal de largo plazo de un gobierno. Estas mediciones incluyen el balance fiscal, ingresos por impuestos, cooperación al desarrollo, y la priorización y eficiencia de recursos (ver cuadro).<sup>8</sup>

7. P. S. Heller, *Understanding Fiscal Space (Comprendiendo el espacio fiscal)*, Documento de discusión de políticas del FMI, Departamento de Asuntos Fiscales, marzo de 2005, pág. 3 [http://mulkiye.byethost13.com/web\\_documents/imfpaperfiscalspace.pdf](http://mulkiye.byethost13.com/web_documents/imfpaperfiscalspace.pdf) (julio de 2010)

8. A. Bauer, D. Bloom, J.E. Finlay, J.P. Sevilla, *Global crisis and fiscal space for social protection (Crisis global y espacio fiscal para la protección social)* en A. Bauer y M. Thant (editores), *Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and Responses to the Global Economic Crisis (Pobreza y desarrollo sostenible en Asia: Impactos y respuestas a la crisis económica global)*, Asian Development Bank, 2010, págs. 257-274

9. UNICEF, *Fiscal space for strengthened social protection, West and Central Africa (Espacio fiscal para una protección social fortalecida, África occidental y central)*, Estudio de informe temático regional no. 2, Londres, UNICEF/Overseas Development Institute, 2009

### Mediciones que determinan el espacio fiscal

- **Balance fiscal:** el balance de los ingresos impositivos de un gobierno más cualquier ingreso por la venta de activos, menos el gasto estatal: si el balance es positivo, el gobierno tiene un superávit fiscal; si es negativo, hay un déficit fiscal
- **Ingresos impositivos:** ingresos percibidos mediante el cobro de impuestos a la ciudadanía, a hogares y a negocios
- **Cooperación al desarrollo:** fuente de ingresos estatales en forma de asistencia, créditos concesionales y alivio de deuda
- **Priorización de recursos:** de las prioridades menores a las más altas, y de programas productivos menos eficientes a más eficientes.<sup>9</sup>

Un indicador que se utiliza comúnmente para evaluar la naturaleza y la efectividad de políticas fiscales es el balance fiscal general, que mide la diferencia entre ingresos y donaciones, y entre gasto y créditos netos otorgados.<sup>10</sup> En países de bajos y medianos ingresos, temas clave en cuanto a espacio fiscal incluyen aspectos de dependencia con relación a la cooperación o dependencia de un número limitado de exportaciones que a menudo están sujetos a la volatilidad de precios en mercados mundiales. La capacidad de un país de diversificar sus ingresos impositivos y actividad económica da lugar a flujos de ingresos más confiables y mayor espacio fiscal.

## 2.2 Consideraciones impositivas y de equidad en PBMI: principios emergentes

Los impuestos constituyen el primer principio para financiar el gasto social, ya que representa la forma más apropiada de asegurar que el gasto sea dirigido por el estado y que sea sostenible en el largo plazo. Sin embargo es indispensable considerar si el impacto de los impuestos directo e indirecto es de naturaleza progresiva o regresiva y si la población percibe como justa la tasa impuesta. En contextos de gran desigualdad, los impuestos deben ser progresivos para reducir las desigualdades y la pobreza.

Al considerar opciones para ampliar la base impositiva, los que toman decisiones sobre políticas en PBMI deben considerar el impacto de distintos ingresos impositivos en los contribuyentes. Los impuestos tienen consecuencias de distribución sobre quién gana y quién pierde, también llamada incidencia impositiva. Por ejemplo, si un aumento impositivo para financiar una pensión social aumenta el peso impositivo sobre los hogares más pobres, entonces los impactos de reducción de la pobreza de una pensión podrían estar contrarrestados para estos hogares. Se considera que un impuesto es progresivo si genera menos impuestos para hogares pobres que para hogares ricos, en tanto que los impuestos regresivos toman un mayor porcentaje de ingresos de hogares pobres que de hogares ricos.

La falta de capacidad administrativa y una contabilidad inadecuada representan desafíos para el cobro efectivo y justo de impuestos. Entre otros obstáculos están una falta general de confianza de parte de los ciudadanos en cuanto a la calidad del gasto público; y una mezcla de impuestos desequilibrada, fruto de la dependencia excesiva de los gobiernos de una gama estrecha de impuestos para generar ingresos, con algunas partes interesadas representadas de manera desproporcionada en la base impositiva.<sup>11</sup>

Por lo tanto es fundamental desarrollar el cobro de impuestos nacionales y sistemas impositivos efectivos. Éstos pueden ayudar a fomentar la buena gobernanza a través de un diálogo más constructivo entre el estado y sus ciudadanos sobre cómo se emplean los impuestos.<sup>12</sup> El pagar impuestos, tanto directa como indirectamente, da a los ciudadanos más incentivos para prestar atención a la formulación de políticas y a la asignación de recursos, haciendo valer de esta manera la rendición de cuentas y generando demanda de una mayor entrega de servicios públicos. Más aún, es más probable bajo este contexto que los ciudadanos se movilicen políticamente cuando se enfrenten a mayores o nuevas exigencias impositivas.<sup>13</sup>

El cobro efectivo de impuestos es la base para que los gobiernos puedan realizar no sólo pensiones no contributivas de largo plazo y sostenibles, sino también otros gastos sociales. Sin embargo, el alto nivel de desigualdad en la mayor parte de los países en vías de desarrollo significa que los gobiernos se enfrentan a una situación problemática. Se enfrentan a la necesidad de cobrar impuestos a las ricas élites que son políticamente poderosas y a las clases medias para generar ingresos importantes de manera equitativa, pero no lo logran fácilmente.<sup>14</sup> Las élites y las clases medias estarán más dispuestas a apoyar el gasto social si éste llegua a todos los ciudadanos a través de beneficios universales y si su financiamiento es de base amplia. Los contribuyentes estarán más dispuestos a pagar un impuesto si saben que éste les aportará un beneficio, sin importar su condición económica.<sup>15</sup>

10. IMF, *Guidelines for fiscal adjustment (Lineamientos para ajustes fiscales)*, Serie de panfletos no. 49, Departamento de Asuntos Fiscales, FMI, 1995

11. OCDE, *Taxation in Africa: the path to economic independence (Impuestos en África: el camino hacia la independencia económica)*, Documento de posición de la OCDE, 2010, [www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Resources/TaxationPositionPaper%20\(FINAL\)%20\(2\).pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Resources/TaxationPositionPaper%20(FINAL)%20(2).pdf) (12 de diciembre de 2010)

12. D. Brautigam, O.H. Fjeldstad y M. Moore, *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent (Impuestos y construcción de estado en países en vías de desarrollo: capacidad y consentimiento)*, Cambridge University Press, 2008

13. W. Prichard y I. Bentum, *Taxation and development in Ghana: finance, equity and accountability (Impuestos y desarrollo en Ghana: finanzas, equidad y rendición de cuentas)*, Institute of Development Studies/ A, A & K Consulting, 2009, pág. 47

14. G. Schieber, C. Baeza, D. Kress y M. Maier, *Financing health systems in the 21st century (Financiamiento de sistemas de salud en el siglo XXI)*, en D. Jamison, J. Breman, A. Measham et al. (editores), *Disease control priorities in developing countries (Prioridades de control de enfermedades en países en vías de desarrollo)*, 2ª edición, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2006, págs. 225-242

15. S. Kidd, L. Willmore, *Tackling Poverty in Old Age: A Universal Pension for Sri Lanka (Combatiendo la pobreza en la vejez: una pensión universal para Sri Lanka)*, HelpAge International, Londres, 2008, pág. 2

## Principios

- La opción preferida para financiar el gasto social es a través de impuestos generales de base amplia, que aseguran que el gasto sea dirigido por el estado y que sea sostenible en el largo plazo. Los impuestos son una función clave en la relación estado-ciudadano y pueden fomentar la buena gobernanza a través de un diálogo más constructivo entre el estado y sus ciudadanos.
- El cobro de impuestos para financiar gastos sociales debería ser progresivo. Los impactos distributivos en el incremento de los impuestos deben ser considerados caso por caso según el país.
- Los países en vías de desarrollo deben fortalecer sus administraciones impositivas para mejorar la eficiencia del cobro de impuestos. La comunidad internacional juega un papel clave en proporcionar apoyo para mejorar la capacidad administrativa, compartiendo para ello mejores prácticas y proporcionando asistencia técnica.



Kate Holt/HelpAge International

## 2.3 Cómo financian pensiones no contributivas los PBMI: lecciones de esquemas existentes

Esta sección describe una gama de mecanismos para el financiamiento de pensiones no contributivas en PBMI. Es importante tener en cuenta que algunas de las opciones de financiamiento que se presentan a continuación son apropiadas para lograr las inversiones de inicio necesarias para constituir sistemas (por ejemplo, sistemas impositivos y registros), pero no serían apropiadas para asegurar el financiamiento de largo plazo de esquemas sociales.

### 2.3.1 Opciones para incrementar los ingresos impositivos

El ingreso impositivo es uno de los flujos de ingresos clave a disposición de los gobiernos. En general, mientras más bajos los ingresos impositivos como parte del PIB, mayor la oportunidad existente para incrementar los ingresos estatales. Los ingresos promedio por impuestos, en países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), son del 35,8 por ciento del PIB.<sup>16</sup> En comparación, la mayor parte de los PBMI tiene ingresos impositivos mucho más bajos; por ejemplo, los ingresos por impuestos van del 8,1 por ciento del PIB en Camboya al 23 por ciento en Ghana (Figura 1).

Un estudio descubrió que el aumentar los ingresos estatales en sólo un punto porcentual, del 13 al 14 por ciento del PIB en un país como Burkina Faso, sería suficiente como para financiar una pensión universal para todas las personas de más de 65 años.<sup>17</sup> Sin embargo, además de los temas de equidad resaltados anteriormente, hay otros desafíos con relación al incremento de ingresos en países pobres en recursos naturales y agrarios. Por ejemplo, los gobiernos enfrentan dificultades en aumentar sus ingresos impositivos directos cuando el sector informal del PBMI ocupa entre el 40 y el 90 por ciento de la economía. En tales contextos el cobro de impuestos del empleo ofrece oportunidades muy limitadas de recaudar un nivel considerable de ingresos públicos.

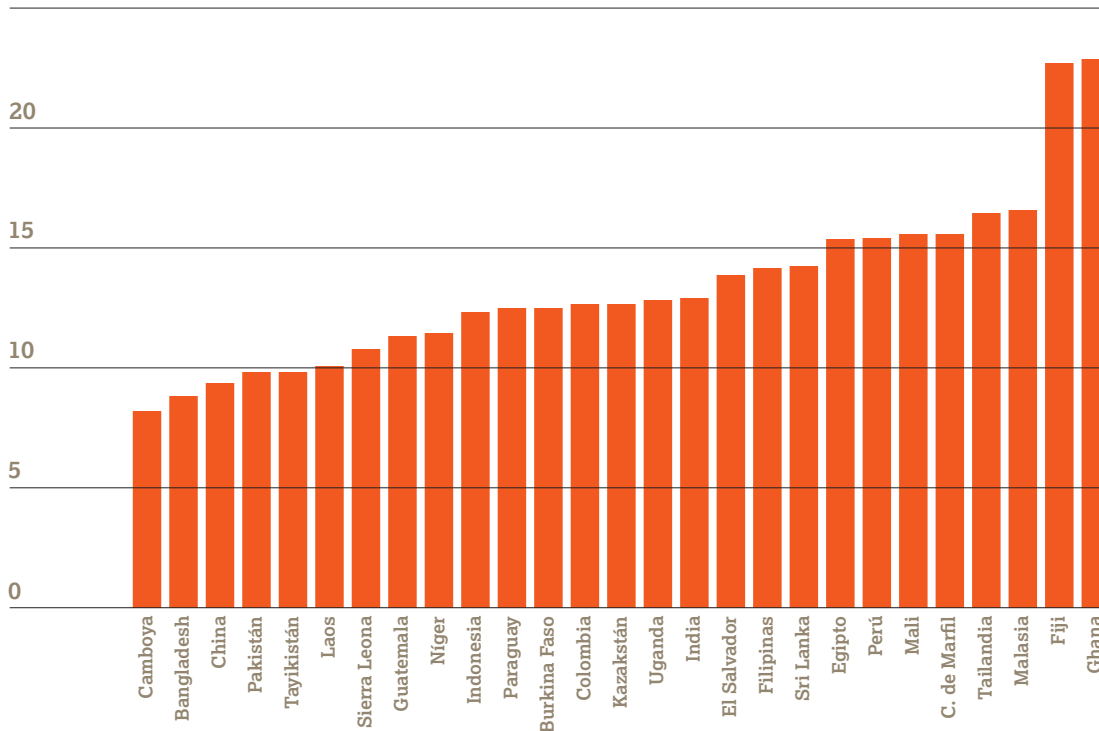
Pero en la medida en que los países hacen reformas a las políticas de ingresos impositivos (por ejemplo, a través de la eliminación de exenciones de impuestos), el gasto en pensiones universales puede ser priorizado con los ingresos logrados mediante estas reformas.

16. Base de datos impositiva de la OCDE, Tabla 0.1 [www.oecd.org/document/60/0,3343,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#trs](http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#trs) (12 de diciembre de 2010)

17. G. Holmqvist, *External financing of social protection: opportunities and risks* (Financiamiento externo de la protección social: oportunidades y riesgos), Borrador no.16, junio de 2010, Documento de trabajo para ERD, Uppsala/Suecia, Nordic Africa Institute, Conferencia de 2010, Dakar, del 28 al 30 de junio de 2010

**Figura 1: Ingresos impositivos como porcentaje del PIB en PBMI seleccionados**

25% del PIB



Fuente: estimaciones del sitio web del Banco Mundial (de la fuente del FMI: Anuario de estadísticas financieras estatales y archivos de datos, y PIB del Banco Mundial y de la OCDE).

A continuación se detallan asuntos fundamentales a tomar en cuenta al momento de decidir sobre distintas opciones de impuestos, considerando los principios ya mencionados.

### Impuestos al consumo

Los impuestos al consumo son impuestos indirectos que se aplican a los gastos en bienes y servicios. La ventaja de los impuestos al consumo es que tienden a ir acorde con el PIB y ofrecen una amplia base impositiva (el impuesto es cobrado a toda persona que compra el bien o servicio). Los impuestos al consumo son pagados por todos según sus patrones de ingreso o consumo y sus niveles de gasto. El Banco Mundial recomienda que las pensiones no contributivas sean financiadas mediante impuestos de base amplia, como ser impuestos sobre los ingresos o el consumo, en lugar de impuestos de planillas de empleadores.<sup>18</sup>

El impuesto al consumo más relevante a considerarse es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es un impuesto al consumo cobrado en la etapa de valor añadido de la producción. Puede haber diferentes rangos de IVA dependiendo del tipo de bien o servicio. Para estados que buscan incrementar su base impositiva, estudios recientes demostraron que son más fáciles de cobrar y administrar los impuestos aplicados a tasas bajas y relativamente planas entre una amplia gama de bienes y servicios.<sup>19</sup>

En algunos PBMI ésta puede ser una de las principales fuentes de ingreso impositivo. En Perú por ejemplo el IVA está fijado en el 18 por ciento y representó más de dos quintas partes de los ingresos impositivos en el año 2000.<sup>20</sup> En Sri Lanka el IVA representa dos terceras partes de los ingresos impositivos.<sup>21</sup> Un estudio de la viabilidad de una pensión universal en Sri Lanka estimó que un pequeño incremento en el IVA, del 5,0 al 5,5 por ciento (con pequeños incrementos similares a niveles mayores de IVA) lograría pagar una pensión para todos los mayores de 70 años.<sup>22</sup>

18. Banco Mundial, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth (Evitando la crisis de la vejez: políticas para proteger a los adultos mayores y promover el crecimiento)*, Banco Mundial, 1994, pág. 243

19. B. Volkerink, *Tax policy in sub-Saharan Africa: a survey of issues for a number of countries (Políticas impositivas en el África subsahariana: un repaso de temas para varios países)*, Center for Taxation and Public Governance, Serie de documentos de trabajo no. 2009-01, Departamento de Derecho Fiscal, Universidad de Utrecht, 2009

20. J. Haughton, S. Khandker, *Handbook on poverty and inequality (Manual de pobreza y desigualdad)*, Banco Mundial, 2009, pág. 307

21. Kidd y Willmore, pág. 27

22. Kidd y Willmore, pág. 27

Para evitar que incrementos en el IVA sean regresivos, es importante que sean bajos y sólo para necesidades básicas como comida y bienes esenciales. De otra manera las personas pobres pagan una parte desproporcionadamente mayor de sus ingresos, ya magros, para satisfacer sus necesidades más básicas. Esto tendría un impacto negativo directo en hogares pobres, ya que la comida representa una gran parte de sus gastos de consumo.

A menudo el IVA puede ser mucho menos regresivo de lo que a veces se presupone por las exenciones aplicadas a bienes básicos y por el hecho de que una gran parte de los minoristas en PBMI están por debajo del umbral del IVA.<sup>23</sup> Un estudio de ocho países africanos subsaharianos demostró que impuestos de base amplia como ser el IVA eran progresivos y no representaban un peso elevado o injusto para las personas pobres. Sin embargo, es importante considerar el impacto de los niveles del IVA y su distribución en distintos grupos socioeconómicos caso por caso según el país.<sup>24</sup>

Otra forma de aumentar los ingresos impositivos es mediante el incremento de impuestos al consumo, cobrados a través de bienes como ser cerveza, cigarrillos y gasolina, cuyo consumo crea “externalidades negativas”.<sup>25</sup> En Costa Rica, datos del año 2000 muestran que el esquema de pensión social se financió en un 5,4 por ciento con ingresos de impuestos sobre bebidas alcohólicas y cigarrillos.<sup>26</sup> La ventaja de utilizar un impuesto con externalidades negativas es que podría ser políticamente más aceptable incrementar el impuesto, particularmente si los ingresos son redirigidos hacia el gasto social.

### **Impuestos sobre planillas de empleadores y sobre ingresos personales**

En países desarrollados se logró aumentar el gasto público en la protección social cambiando la composición de los ingresos impositivos hacia los ingresos, particularmente a través de impuestos sobre las planillas.<sup>27</sup> Esto se ha aplicado en algunos países de ingresos medios, donde los beneficios sociales fueron financiados a través de impuestos a los sueldos de aquellos que trabajan en el sector formal. En Brasil el *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) es una transferencia monetaria con prueba de medios, pagada a personas adultas mayores en áreas urbanas, que incluye transferencias a personas extremadamente pobres con discapacidades. Los pagos BPC forman parte del sistema de seguridad social y son financiados principalmente a través de impuestos aplicados a los sueldos de trabajadores del sector formal.<sup>28</sup>

No está disponible para todos los países de ingresos medianos y menos para países de bajos ingresos la opción de aumentar impuestos de planillas (de seguridad social) para financiar pensiones no contributivas, porque en ellos la fracción de la población que tiene empleo formal es relativamente pequeña. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que la economía informal representa el 78,2 por ciento del empleo en Asia y el 56 por ciento en África.<sup>29</sup> Sin embargo, en muchos PBMI del África el sector informal es incluso mayor, abarcando del 80 al 90 por ciento de la fuerza laboral. Por lo tanto los montos de impuestos cobrados de empleados y empleadores del sector formal permanece bajo en estos países. Por ejemplo, el impuesto promedio sobre ingresos personales y utilidades en África representa sólo el 6 por ciento del PIB.<sup>30</sup>

Una desventaja adicional del uso de impuestos sobre planillas es que pueden reducir los incentivos para los trabajadores, que se encuentran en el margen del sector informal, de ingresar en el sector formal, si los beneficios relacionados a ello no superan los costos. Además, los empleadores, para evitar pagar impuestos, pueden también realizar negocios en el sector informal en lugar de en el formal.

### **Recaudaciones impositivas sobre recursos naturales y otros ingresos relacionados**

Los impuestos sobre recursos son particularmente relevantes para países en vías de desarrollo, ricos en minerales, permitiéndoles incrementar su espacio fiscal con relativa poca capacidad de administración pública requerida para cobrar los impuestos. El uso de impuestos sobre recursos para financiar pensiones no contributivas puede ayudar a desarrollar instituciones efectivas y buenos mecanismos de rendición de cuentas, fortaleciendo así los sistemas de gobernanza.

23. Prichard y Bentum, pág. 15

24. D.E. Sahn, S.D. Younger, *Dominance testing of social sector expenditures and taxes in Africa (Pruebas de lo prevaeciente de gastos del sector social y de impuestos en África)*, W/P/99/172, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, 1999

25. “Externalidades” se refiere a situaciones en las que el efecto de la producción o consumo de bienes y servicios impone, a otros, costos o beneficios que no se encuentran reflejados en los precios cobrados por los bienes y servicios proporcionados. Una externalidad negativa es una acción de un producto, en consumidores, que impone un efecto secundario negativo en una parte tercera; es un efecto secundario negativo que sufre una tercera parte, un “costo social”.

26. Durán-Valverde, 2002, pág. 18

27. A. Barrientos, *Financing social protection (Financiamiento de la protección social)*, Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, 2007

28. M. Medeiros, D. Diniz, F. Squinca, *Benefícios para as pessoas inválidas no Brasil: uma análise do programa do Benefício de Prestação Continuada (Beneficios monetarios para personas con discapacidad en Brasil: un análisis del programa de Beneficio de Prestación Continuada)*, Documentos de Trabajo 16, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia, 2006

29. M. Bacchetta, E. Ernst y J.P. Bustamante, *Globalization and informal jobs in developing countries (Globalización y trabajos informales en países en vías de desarrollo)*, un estudio conjunto de la Organización Internacional del Trabajo y la Secretaría de la Organización Mundial del Trabajo, 2010, págs. 27 y 29

30. African Economic Outlook, *Public resource mobilisation and aid (Movilización de recursos públicos y cooperación)*, African Development Bank (AfDB)/ Centro de Desarrollo de la OCDE/ Comisión Económica para África de las Naciones Unidas(UNECA), 2010, [www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/public-resource-mobilisation-and-aid/](http://www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/public-resource-mobilisation-and-aid/) (12 de diciembre de 2010)

En Bolivia, la pensión universal, introducida en 1997, fue financiada en parte a través de un fondo establecido con los ingresos de la privatización parcial de cinco grandes empresas públicas.<sup>31</sup> La venta de las empresas de servicios públicos de Bolivia permitió al gobierno pagar una pensión social anual, llamada *Bonosol*, de Bs. 1.800 (\$US 220 en aquel entonces), a todo hombre y mujer de más de 65 años.<sup>32</sup> En 2007, como consecuencia de la disminución de recursos provenientes del fondo de privatización, el gobierno cambió la fuente de financiamiento al Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que fue constituido como parte del programa de nacionalización de hidrocarburos del país. Al mismo tiempo la pensión fue rebautizada con el nombre *Renta Dignidad* y se la extendió a todos los mayores de 60 años.<sup>33</sup> Actualmente Bolivia está considerando formas de realizar cambios para que el gasto de la *Renta Dignidad* provenga del régimen impositivo general.

A primera vista parecería que países ricos en recursos tienen una ventaja en cuanto a incrementar sus ingresos impositivos, pero no es necesariamente así. Algunos países ricos en recursos son demasiado dependientes de las exportaciones (por ejemplo, petróleo o minerales). Esto puede fácilmente dar lugar a una falta de inversión en otros sectores como ser la agricultura y la industria, además de impedir el desarrollo de instituciones y sistemas impositivos efectivos. Sin embargo, la experiencia boliviana muestra cómo ingresos de recursos naturales pueden ayudar a cerrar la brecha del financiamiento de más largo plazo.

31. L. Willmore, *Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context (Pensiones no contributivas: Bolivia y Antigua en un contexto internacional)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006

32. F. Clark, *Renta Dignidad, Bolivia*, abril de 2008 [www.globalaging.org/pension/world/2008/Renta.htm](http://www.globalaging.org/pension/world/2008/Renta.htm) (30 de marzo de 2011)

33. K. Müller (2009), *Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia, (Universalismo cuestionado: del Bonosol a la Renta Dignidad en Bolivia)*, *International Journal of Social Welfare*, 18:2, 2008, págs. 117-222

34. P. Lloyd-Sherlock, A. Barrientos, *Brazil's rural pension system, its development and impacts: lessons for China (El sistema de pensión rural de Brasil, su desarrollo y sus impactos: lecciones para China)*, *New Dynamics of Ageing Programme*, 2009 [www.eldis.org/go/display&id=44344&type=Document&emnotif140809\(21 de abril de 2011\)](http://www.eldis.org/go/display&id=44344&type=Document&emnotif140809(21 de abril de 2011))

35. H. Schwarzer, G. Delgado, *Non-contributory benefits and poverty alleviation in Brazil (Beneficios no contributivos y alivio de pobreza en Brasil)*, *Insights 42, Pensions are for Life*, ID21, 2002

36. V. Tanzi y H.H. Zee, *Tax policy for emerging markets: developing countries (Políticas impositivas para mercados emergentes: países en vías de desarrollo)*, Documento de trabajo del FMI, 2000

37. R.M. Bird y E.M. Zolt, *Introduction to tax policy design and development (Introducción al diseño y desarrollo de políticas)*, borrador preparado para un curso sobre los asuntos prácticos de las políticas impositivas en países en vías de desarrollo, Banco Mundial, del 28 de abril al 1 de mayo de 2003

### Impuestos a las empresas

Los impuestos a los ingresos de las empresas son impuestos aplicados a las ganancias de negocios. En principio se puede financiar en parte una pensión no contributiva cobrando impuestos a un sector específico como ser turismo o negocios agrícolas (en lugar de a la agricultura de pequeña escala, o a la de subsistencia y a los pastores). Por ejemplo, en Brasil la pensión rural está financiada en parte por impuestos a empresas mediante un gravamen del 1 por ciento sobre producción agropecuaria y un impuesto a parte del 2,5 por ciento sobre salarios de empresas urbanas.<sup>34</sup> En total, los ingresos del impuesto de la producción agropecuaria cubren sólo una décima parte del beneficio. La mayor parte del financiamiento viene del esquema de seguro social urbano y de otros ingresos estatales.<sup>35</sup>

En la mayor parte de los PBMI, los impuestos a las empresas tienden a tener tasas diferenciadas por sector,<sup>36</sup> pero es importante asegurar que esto no tenga un impacto distorsionante en el mercado, ya que las empresas pueden reasignar inversiones y producción a otros sectores, y se presentan casos en los que empresas grandes se trasladan a países en los que los impuestos son menores.

Otro asunto que se debe considerar al incrementar los impuestos a las empresas es quién asume el costo. Esto puede dar lugar a que los accionistas (o todos los propietarios del capital) reciban menos utilidades, que los consumidores paguen precios más altos o que los trabajadores reciban sueldos más bajos, o una combinación de los tres elementos.<sup>37</sup> Por lo tanto es importante, al incrementar impuestos a las empresas, considerar a quiénes transfieren las empresas el peso del impuesto. También es importante tratar los temas de evasión de impuestos y de fraude de parte de empresas. Los gobiernos deben implementar medidas para mitigar estos dos riesgos.



Kate Holiv/HelpAge International



En general hay poca evidencia del uso extenso de impuestos a las empresas para incrementar el espacio fiscal y los ingresos estatales. Esto también refleja el alcance limitado de las instituciones de impuestos – no sólo en PBMI, sino incluso en países de altos ingresos – de lograr el cumplimiento con los sistemas impositivos empresariales justos, y de tratar los problemas de la evasión impositiva y del fraude.

En resumen, es esencial tomar en cuenta las características específicas de cada país e invertir en reformas y sistemas impositivos fortaleciendo la administración de impuestos y mitigando la evasión y el fraude impositivos. En general, entre las opciones más apropiadas para financiar gastos de largo plazo como ser pensiones no contributivas, están los impuestos progresivos y de amplia base; es decir, impuestos que aseguran que los pobres no paguen más impuestos que los ricos. También es importante asegurar que los ingresos impositivos sean lo más diversos posible, disminuyendo la sobre dependencia en fuentes únicas de impuestos, y en lo posible desvincular los ingresos impositivos de los ciclos económicos.

### 2.3.2 Cooperación al desarrollo

A través de la iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas y de mayores inversiones de parte de donantes de la cooperación, actualmente se está haciendo más trabajo para desarrollar estrategias de protección social y para apoyar políticas y gastos de protección social nacionales. La cooperación al desarrollo también puede jugar un papel importante en apoyar el financiamiento directo inicial de pensiones no contributivas, mientras se desarrollan los sistemas administrativos e impositivos necesarios para la sostenibilidad de largo plazo. Esto proporciona una clara estrategia de salida para el financiamiento de la cooperación al desarrollo.

En años recientes, proyectos piloto a pequeña escala de transferencias monetarias han recibido una cantidad considerable de inversiones de donantes. Sin embargo, estos proyectos se enfrentan al desafío de la sostenibilidad. Es poco probable que lleguen a formar parte del gasto estatal si no logran construir la capacidad y la pertenencia estatales necesarias, y si no se traducen en beneficios. Por ejemplo, en los programas de transferencias monetarias financiados por donantes en Zambia y Kenya, aún no queda claro si existe suficiente voluntad política y por lo tanto financiamiento en el largo plazo, para que el estado se apropie de estos esquemas y los amplíe para alcanzar niveles de cobertura nacional.

Lo que sigue son algunas lecciones clave y sugerencias sobre el uso de financiamiento de cooperación al desarrollo para la introducción e implementación de esquemas de pensiones no contributivas.

**El financiamiento de parte de los donantes debe ser predecible y deben desarrollarse recursos impositivos propios de los estados.** Muchos donantes no pueden comprometerse más allá del mediano plazo y a menudo se encuentran restringidos por la duración de sus propios ciclos políticos.<sup>38</sup> Los flujos sostenidos y predecibles de ayuda son importantes para establecer o incrementar la cobertura de pensiones no contributivas a nivel nacional,<sup>39</sup> mientras que se amplía la base de recursos nacionales de manera simultánea. No es sostenible el uso de financiamiento de donantes para ampliar pensiones no contributivas de manera permanente, y conlleva el riesgo de que se retire la ayuda.

**Los donantes deberán invertir en construir la capacidad de la sociedad civil para incrementar el debate, las exigencias y la rendición de cuentas en la política.** Incluso cuando los gobiernos demuestran la voluntad política de incrementar el espacio fiscal y el gasto social, es fundamental posibilitar la interacción de la sociedad civil con el gobierno e incrementar el nivel de conciencia de los ciudadanos con respecto a sus derechos y beneficios. La acción de donantes en países como Kenya y Tanzania permitió a organizaciones de la sociedad civil, como ser asociaciones de adultos mayores, exigir transferencias sociales y hacer que sus gobiernos rindan cuentas luego de establecerse los programas. Este enfoque fortalece la rendición de cuentas de los gobiernos y proporciona estructuras democráticas de interacción entre el estado y los ciudadanos.

38. UNICEF/Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2009

39. DfID, *Social protection in poor countries (Protección social en países pobres)*, Serie de notas de informes sobre la protección social no. 1, Londres, DfID, 2006

### **Los donantes deberían financiar la construcción de capacidades y la asistencia técnica para crear una base de evidencia nacional y específica para el contexto.**

El apoyo de donantes puede proporcionar un ímpetu fundamental para permitir a los ministerios de bienestar social, u otros involucrados en la tarea de reducción de la pobreza y de la desigualdad, a trabajar hacia la construcción de apoyo político intersectorial más amplio, particularmente de parte de los ministerios de finanzas y planificación. La construcción de capacidades, el aprender de esquemas existentes en otros países y los estudios de factibilidad emprendidos a través de procesos de consulta nacionales, son hitos importantes que la cooperación al desarrollo puede financiar en el corto y mediano plazo.

**Los donantes deberían apoyar el desarrollo de marcos legales de protección social y políticas de protección social nacionales.** Los donantes y otros actores del desarrollo pueden jugar un papel importante en apoyar el desarrollo de marcos legales para la protección social. Este tipo de apoyo de donantes contribuye indirectamente a asegurar que los gobiernos financien las transferencias sociales con impuestos. Puede proporcionar un entorno facilitador que promueva la pertenencia de parte de los gobiernos, y hacer que las pensiones no contributivas se incorporen como derechos ciudadanos y por lo tanto como funciones centrales del estado.

### **2.3.3 Alivio de deuda**

El alivio de deuda puede liberar espacio fiscal, haciendo uso de los montos que habrían sido utilizados en obligaciones de préstamos, en financiar el gasto social. Países de bajos ingresos se han beneficiado del alivio de deuda a través de la iniciativa Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC), lanzada en 1996, que busca asegurar que ningún país pobre deba encarar una carga de deuda que no pueda administrar.

Antes de la iniciativa HIPC, los países que podían calificar estaban gastando en promedio algo más en el costo financiero de sus deudas que en salud y educación juntos. La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) permite a tres instituciones multilaterales, el FMI, el Banco Mundial y African Development Fund (AfDF), proporcionar el 100 por ciento de alivio de deudas que califican, de países que completan el proceso de la iniciativa HIPC.<sup>40</sup> El IADM busca ayudar a estos países a avanzar hacia el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), por lo que surge la importancia de comprender cómo las pensiones no contributivas aceleran el avance hacia el logro de estas metas.<sup>41</sup>

Un mecanismo clave para incrementar el espacio fiscal para el gasto social es asignar los ahorros obtenidos a través del alivio de deuda, separándolos de otros gastos públicos. Experiencias de Uganda y Zambia muestran cómo ahorros del alivio de deuda fueron comprometidos a un fondo de acción sobre la pobreza y a programas de reducción de la pobreza. Sin embargo, es importante incluir servicios sociales y programas de transferencias de manera explícita en las estrategias de reducción de la pobreza, y destinar de manera específica fondos de alivio de deuda, como mecanismo clave para la mejora de los resultados de desarrollo humano a través de servicios sociales y esquemas de transferencias como ser pensiones no contributivas.

Por lo tanto, los ahorros de alivio de deuda designados, utilizados a través de las vías estatales habituales, pueden convertirse en un punto de inicio para la planificación, la definición de presupuestos y la implementación de pensiones no contributivas. Una ventaja adicional del alivio de deuda es que está constituido por fondos internos en lugar de externos, lo cual proporciona mayor flexibilidad a quienes realizan reformas para decidir sobre su uso.<sup>42</sup>

Un aspecto crítico del uso del alivio de deuda para el gasto social es que se da un diálogo político entre los ciudadanos y el estado sobre el uso de los fondos liberados. Se puede obtener apoyo de donantes para diseñar y financiar el establecimiento y la construcción de capacidades de pensiones no contributivas, complementando los fondos de alivio de deuda.

### **2.3.4 Reasignación de recursos**

Otra opción para países que están considerando ampliar sus inversiones en transferencias sociales, una opción adicional para financiar transferencias monetarias como ser pensiones no contributivas es transferir el gasto de otras áreas estatales. Se trata definitivamente de una opción importante cuando esto se basa en reducir

40. Para poder recibir una reducción plena e irrevocable de deuda bajo la iniciativa HIPC, el país debe: 1) establecer antecedentes mayores de buen desempeño bajo programas apoyados por préstamos del FMI y del Banco Mundial; 2) implementar de manera satisfactoria reformas claves acordadas en el punto decisivo; y 3) adoptar e implementar su documento de estrategia de reducción de la pobreza (poverty reduction strategy paper, PRSP) durante al menos un año. Una vez que el país ha cumplido con estos criterios, puede alcanzar el punto decisivo, lo cual le permite recibir el alivio de deuda pleno comprometido en el punto decisivo.

41. F. Morgan y A. Walker Bourne, *Social transfers: a critical strategy to meet the MDGs (Transferencias sociales: estrategia crítica para alcanzar las MDM)*, Informe de políticas de HelpAge Policy Briefing, agosto de 2010, Londres

42. M. Alsop y D. Rogger, *Debt relief as a platform for reform: the case of Nigeria's virtual poverty fund (El alivio de deuda como plataforma para la reforma: el caso del fondo de pobreza virtual de Nigeria)*, ensayo para Birmingham Conference on Debt Relief, del 16 al 17 de mayo de 2008, Universidad de Birmingham, Reino Unido

ineficiencias o la asignación inequitativa de recursos estatales. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la pensión social fue financiada con la reducción de gastos de viaje y salarios de altos funcionarios, sin incrementos de impuestos ni de endeudamiento.<sup>43</sup>

La reducción de gastos improductivos, particularmente de aquellos que son recurrentes, es otra opción para gobiernos que buscan ampliar sus programas de protección social. Esto requiere esfuerzos de monitoreo y evaluación continuos que proporcionen evidencia sobre qué programas son productivos y cuáles no. La creación de espacio fiscal a través del cambio de gastos también requiere procesos presupuestarios buenos y transparentes. Esto se puede lograr asegurando que la protección social sea incluida en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Una consideración importante al momento de crear espacio fiscal es equilibrar el gasto dentro de y entre distintos sectores. Los gobiernos deben asegurar que el gasto en pensiones no contributivas no sustituya inversiones en otras áreas sociales, particularmente en servicios sociales básicos. El impacto de las pensiones no contributivas universales es mayor cuando los pobres tienen acceso adecuado a servicios de salud y educación de calidad. Esto a su vez contribuye de manera considerable al fortalecimiento del capital humano.

Sin embargo, la reasignación de recursos dentro del sector social deberá considerarse como opción cuando una parte considerable del presupuesto público corresponde a pensiones de servidores públicos, que benefician a un porcentaje muy pequeño de la población. En Kenya el gobierno gasta más del 1,4 por ciento del PIB en pensiones de servidores públicos, mientras que todas las demás formas de protección social representan sólo el 0,3 por ciento del PIB.<sup>44</sup>

### 2.3.5 Endeudamiento del estado

Aumentar los préstamos del estado no es una opción sostenible en el mediano a largo plazo. Es necesario reembolsar los préstamos de fuentes externas o internas. Los gobiernos deben considerar si el retorno sobre el gasto justifica el costo de endeudarse y si el gasto mejorará los ingresos estatales para financiar los pagos de préstamos.<sup>45</sup> Aumentar los créditos estatales da lugar a incrementos de déficits presupuestarios y mayor deuda pública. Una consecuencia puede ser el incremento de las tasas de interés, restringiendo préstamos al sector privado, con efectos adversos para la inversión y el crecimiento en el futuro.

Generalmente se considera que los préstamos para financiar inversiones deben limitarse a proyectos de infraestructura. Sin embargo, hay ejemplos en los que no es el caso. Barrientos ha resaltado el hecho de que todas salvo una de las transferencias monetarias condicionadas<sup>46</sup> en América Latina son financiadas en parte o enteramente por préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>47</sup> Esto puede suscitar interrogantes sobre su sostenibilidad. Los gastos de protección social son de naturaleza recurrente y de largo plazo, y a pesar de que contribuyen indirectamente al crecimiento económico, no es recomendable prestarse para financiar pensiones no contributivas. Es interesante observar que el mismo estudio reveló que todas las pensiones no contributivas en la misma región fueron financiadas con ingresos internos.

43. Willmore, 2006

44. J. Hagen-Zanker, A. McCord, *Financing Social Protection in the Light of International Spending Targets: A Public Sector Spending Review (Financiamiento de la protección social tomando en cuenta metas de gasto internacionales: un repaso del gasto público)*, Londres, ODI, octubre de 2010, pág. 36

45. Heller, 2005, pág. 9

46. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) son programas que transfieren dinero, generalmente a hogares pobres, con la condición de que los hogares realicen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de sus niños. A. Fiszbein, N. Schady, *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty (Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura)*, Banco Mundial, Washington D.C., 2009, pág. 1

47. A. Barrientos, L. Hinojosa-Valencia, *A review of social protection in Latin America (Un repaso de la protección social en América Latina)*, Centre for Social Protection, IDS, Sussex, 2009



Stefan Hofmann/HelpAge International

### 3. Conclusiones

Las experiencias de PBMI muestran que estos países han logrado hacer uso de enfoques innovadores para el financiamiento de sus pensiones no contributivas. Países como México, Brasil, Tailandia, Costa Rica y Bolivia presentan una variedad de métodos de financiamiento sostenible, con impuestos generales, además de impuestos de planillas y al consumo, cambios de gastos e impuestos sobre recursos naturales.

Para los países de la categoría HIPC, el alivio de deuda es una opción de financiamiento atractiva por su ventaja de estar constituida por fondos nacionales, lo que permite mayor flexibilidad en su uso. Similar relevancia tiene la opción de cambio de gastos, que es particularmente importante cuando hay la posibilidad de cesar programas estatales improductivos o inefectivos, contribuyendo así a la asignación más efectiva de recursos.

La cooperación internacional tiene un papel clave que jugar en proporcionar apoyo para mejorar la capacidad administrativa de los estados en PBMI, compartiendo mejores prácticas y proporcionando asistencia técnica. Además, la cooperación internacional puede contribuir al financiamiento de gastos que se realizan una sola vez relacionados con constituir sistemas de pensiones no contributivas (como ser la creación de sistemas de identificación legal y de registro) y en fortalecer el papel de la sociedad civil en interactuar con el gobierno y hacer que éste rinda cuentas. El sector de protección social en países de bajos ingresos también puede aprender lecciones del financiamiento de la cooperación en el sector salud, que en muchos países africanos subsaharianos financia alrededor del 30 por ciento de todos los gastos en salud, que representan en gran parte pagos recurrentes de salarios.

En particular los espacios fiscales deben ser considerados en los contextos específicos de los países, ya que dependen de las circunstancias particulares de los países, incluyendo prioridades políticas y condiciones macroeconómicas. En cierto momento, la opción financiera elegida se basará tanto en el debate y las decisiones políticas como en consideraciones técnicas. Lo que sin embargo queda claro es que hay una serie de opciones disponibles a ser investigadas por los países que buscan incrementar sus espacios fiscales para poder financiar pensiones no contributivas en el largo plazo.

Descubra más:

**[www.pension-watch.net](http://www.pension-watch.net)**

#### Reconocimientos

*Este informe hace uso de un repaso exhaustivo de la literatura sobre el financiamiento de la protección social y sobre políticas sociales en general. Esto no habría sido posible sin el conocimiento y la pericia de la economista Lara Newson. Quisiéramos agradecer a John Woodall de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a Larry Willmore de International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Austria, por su revisión crítica del informe.*

**HelpAge apoya a las personas mayores a exigir sus derechos, enfrentar la discriminación y superar la pobreza, de modo que puedan llevar vidas dignas, seguras, activas y sanas.**

HelpAge International  
PO Box 70156  
Londres WC1A 9GB  
Reino Unido

Teléfono +44 (0)20 7278 7778  
Fax +44 (0)20 7387 6992

info@helpage.org  
**www.helpage.org**

Derechos de autor © 2011  
Reimpresión en 2013  
HelpAge International  
Beneficencia registrada no. 288180

Escrito por Lara Newson y  
Astrid Walker Bourne, HelpAge International  
Traducción: Leonardo Humerez  
Foto de la cubierta: Kate Holt,  
HelpAge International  
Diseño de TRUE [www.truedesign.co.uk](http://www.truedesign.co.uk)  
Impresión de Imagen Ediciones, Lima-Perú

Cualquier parte de esta publicación podrá ser reproducida para fines sin lucro y educativos a no ser que se indique lo contrario. Por favor dar crédito de manera clara a HelpAge International y envíenos una copia de las secciones reimprimadas.

**ISBN 1 872590 89 6**

*Este informe fue realizado con asistencia financiera del Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económico. El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de HelpAge International y no refleja necesariamente las opiniones de BMZ.*

