



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Evaluación de los gastos tributarios del impuesto sobre la renta de los jubilados en Brasil

André Martinez Fritscher
Renata Motta Café
Fernando Gaiger Silveira
Fábio Bentz Maciel
Leonardo de Andrade Rezende Alvim

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

NOTA TÉCNICA
Nº IDB-TN-2728

Abril 2023

Evaluación de los gastos tributarios del impuesto sobre la renta de los jubilados en Brasil

André Martinez Fritscher
Renata Motta Café
Fernando Gaiger Silveira
Fábio Bentz Maciel
Leonardo de Andrade Rezende Alvim

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Evaluación de los gastos tributarios del impuesto sobre la renta de los jubilados en Brasil / André
Martinez Fritscher, Renata Motta Café, Fernando Gaiger Silveira, Fábio Bentz Maciel, Leonardo de
Andrade Rezende Alvim.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2671)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Income tax-Brazil. 2. Tax assessment-Brazil. 3. Tax deductions-Brazil. 4. Retirees-Pensions-Brazil.
I. Martínez Fritscher, André. II. Café, Renata Motta. III. Silveira, Fernando Gaiger. IV. Maciel, Fábio
Bentz. V. Alvim, Leonardo de Andrade Rezende. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de
Gestión Fiscal. VII. Serie.
IDB-TN-2671

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative
Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) ([http://
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode)) y puede ser reproducida para cualquier uso no-
comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a
arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin
distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y
requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del
Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen*

Los gastos tributarios desempeñan un rol importante en las presiones fiscales a las que se enfrentan Brasil y la región de América Latina y el Caribe (ALC), pero existe poca información sobre uno de los dispendios los más importantes, una exención especial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sobre las rentas de jubilación. El objetivo de este trabajo es analizar los fundamentos y evaluar las repercusiones fiscales y distributivas de esta exención. La experiencia internacional muestra que regímenes de seguridad social similares al brasileño, obligatorio con prestación definida, suelen conceder exención en la tributación de la renta de los jubilados. Según la experiencia internacional, este tipo de políticas pretende aliviar el shock de ingresos resultante de la supuesta reducción de la capacidad contributiva y de la mayor presión sobre los gastos de salud. Sin embargo, aunque los gastos en salud aumentan con la edad, el análisis econométrico con datos de la Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares (PNAD-C, por su acrónimo en portugués) no encontró un shock negativo de renta para el público beneficiario en comparación con los trabajadores activos de la misma edad. Se observó que el contingente beneficiado por la exención especial se ubica en los estratos de mayor poder adquisitivo de la población, y hay evidencias de que parte de la presión del gasto en salud es mitigada por la oferta pública de este servicio. Se espera que esta evaluación sea de utilidad para otros países de la región con regímenes similares.

Clasificación JEL: H23, H24, H55

Palabras clave: evaluación de políticas, gasto tributario, jubilación, impuesto sobre la renta

* Este documento es una versión del estudio utilizado como referencia para componer el Informe de Evaluación de la Política "IRPF exención de jubilación y pensión para 65 años o más" en el ámbito del Ciclo 2021 del Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP) del Gobierno Federal de Brasil. Esta publicación cuenta con la plena autorización del equipo que integró la coordinación y ejecución del estudio elaborado en el ámbito del CMAP. Las informaciones y opiniones publicadas son responsabilidad de los autores y pueden no reflejar el punto de vista del CMAP. Los autores agradecen a Gabriel da Silva Soares su colaboración y asistencia en la investigación.

Resumen

1	Introducción	7
2	Comparación internacional.....	11
2.1	Arquitectura de los sistemas de pensiones.....	13
2.2	Tratamiento fiscal de los ingresos por jubilación.....	15
3	Perfil de los beneficiarios de la exención especial.....	19
3.1	Análisis de datos: base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	20
3.2	Análisis de datos: PNAD-C base 2019	24
3.3	Análisis de datos: base asociada PNAD-C 2017 y DIRPF 2017	29
4	Gasto en salud y uso de la salud pública y privada en la población mayor 36	
4.1	El gasto en salud de los hogares encabezados por personas mayores en 2017/18.....	36
4.2	Utilización de los servicios de salud.....	45
5	Identificación y análisis de los cambios en los ingresos al pasar a la inactividad/jubilación	51
5.1	Metodología para calcular el efecto de la jubilación en los ingresos 52	
5.2	Resultados.....	53
6	Conclusiones	55
	Referencias bibliográficas.....	57
	Anexo A: Antecedentes jurídico-institucionales	59

1 Introducción

Como administrador del dinero de los ciudadanos, el gobierno debe garantizar que el gasto público sea de calidad, es decir, que esté destinado a resolver las demandas y necesidades sociales y económicas de la sociedad, y que se realice con eficiencia, eficacia y transparencia. La verificación de estos requisitos pasa necesariamente por una evaluación calificada que produzca resultados fiables para mejorar las políticas y justificar las inversiones o el ahorro de recursos. En el contexto de las políticas públicas, estos análisis aportan evidencias para orientar la toma de decisiones del gobierno, y desempeñan un rol esencial en la determinación y consecución de sus objetivos y prioridades.

Si, por un lado, el reducido espacio fiscal y las elevadas necesidades económicas y sociales, especialmente en el periodo post pandémico, ponen de manifiesto la necesidad de un mayor escrutinio del gasto directo para garantizar la calidad del gasto público, por otro, la evaluación de las políticas financiadas con gastos fiscales es aún incipiente.¹ Las normas fiscales diferenciadas pueden desempeñar un rol importante en la consecución de objetivos económicos y sociales, pero su diseño y funcionamiento pueden generar efectos distorsionadores, desigualdades, ineficiencias y pérdidas de ingresos que podrían utilizarse para financiar otras políticas públicas prioritarias. Por eso, las normas diferenciadas para grupos específicos deben diseñarse cuidadosamente, y sus resultados deben ser evaluados, a fin de realizar los ajustes necesarios para que se alcancen plenamente los fines buscados.

El objetivo del presente trabajo es evaluar la política de parte especial exenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para la jubilación del declarante mayor de 65 años, vigente en Brasil. En primer lugar, se exploran los fundamentos de esta política pública. De acuerdo con el análisis del contexto histórico y jurídico de este beneficio en Brasil, así como de la experiencia internacional, esa exención se justifica por el hecho de que los beneficiarios de la previsión enfrentan, por un lado, una menor capacidad económica y, por otro, presiones relacionadas con un mayor gasto en salud, entendido como esencial. En segundo lugar, el trabajo explora empíricamente la sostenibilidad empírica de este argumento, revelando que, efectivamente, las personas de 65 años y más sobrellevan mayores gastos en salud que otros grupos etarios, pero no necesariamente encaran un shock negativo de ingresos al jubilarse. Por último, se analiza el perfil del contribuyente beneficiario de este subsidio, que tiene un

¹ Comprende amnistía, condonación, subsidio, crédito presumido, concesión de exención en carácter no general, cambio de alícuota o cambio en la base de cálculo que implique reducción discriminada de impuestos o contribuciones, y otros beneficios que correspondan a tratamiento tributario diferenciado para un grupo específico. Constituyen una excepción al sistema tributario de referencia, reduciendo la recaudación potencial y, consecuentemente, aumentando la disponibilidad económica del contribuyente.

sesgo regresivo, así como el costo de oportunidad de utilizar los recursos en otras políticas.

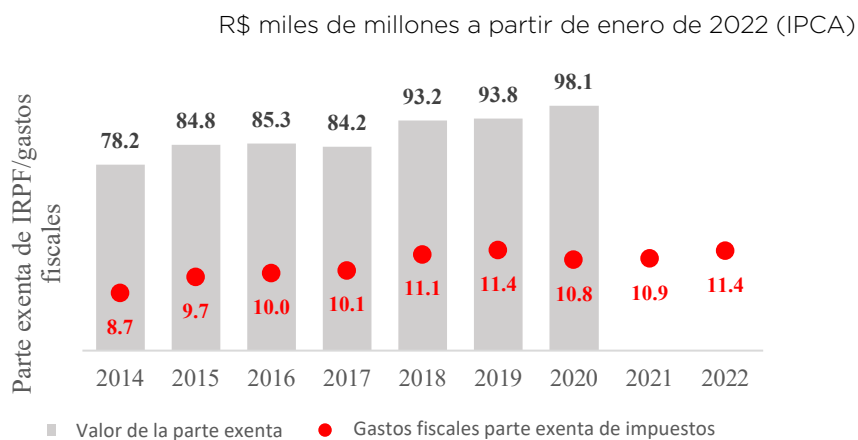
El subsidio que se examina en este trabajo es la no incidencia sobre la renta de jubilación o pensión del contribuyente de 65 años o más de la parte de R\$ 1.903,98/mes, sin perjuicio de la parte exenta para contribuyentes de cualquier edad en el mismo valor, o sea, otros R\$ 1.903,98/mes (IRPF 2021). Con este beneficio, el jubilado o pensionista tiene una doble exención, con incidencia del impuesto solo sobre el importe que exceda de 3.807,96 R\$/mes (49.503,48 R\$/año, según IRPF 2021). Este beneficio es clasificado por la Receita Federal de Brasil (RFB) como gasto tributario en la función presupuestaria «asistencia social».²³

Las estimaciones de la RFB indican un gasto con este beneficio de R\$ 11.400 millones en 2022 (equivalente al 5,2% de la recaudación estimada del IRPF), con una tendencia al alza, como se muestra en el gráfico 1. Se parte de un gasto de R\$ 8.700 millones en 2014, y se observa que, en ocho años, el aumento real fue del 33%. Es cierto que, desde 2018, el gasto ronda los R\$ 11.000 millones, con una relativa estabilidad en el valor total. Para realizar la evaluación, se utilizaron los datos de Silveira, Fernandes y Passos (2019), para el período 2008 a 2014, y los presentes en la base IRPF en centésimas, para el período 2016 y 2017. Entre 2014 y 2017, período en el que el valor del gasto creció un 16,1% en términos reales, la población beneficiaria aumentó un 23,5%: de 2.443 a 3.017 declarantes. Por lo tanto, es evidente que el incremento de este gasto se debe en gran medida al aumento de la población elegible, que está relacionado con el aumento de la longevidad y la alta cobertura de la seguridad social. Por otro lado, la “congelación” del cuadro del IRPF y de los valores exentos desde abril de 2015, así como el cambio de alícuota en el cuadro progresiva del IRPF, han incrementado el contingente de contribuyentes que han contado con reducciones en los valores de los beneficios, ya que la exención no creció durante este periodo en un contexto de inflación.

² Para entender mejor este beneficio, supóngase un jubilado mayor de 65 años que tiene una renta mensual de jubilación de R\$ 6.000. A fin de simplificar la explicación, presúmase que la alícuota del impuesto a la renta está fijada en 25%. Si no hubiera exención especial, el individuo podría deducir hasta R\$ 1.903,98 y, por lo tanto, su base imponible sería de R\$ 6.000 menos R\$ 1.903,98, esto es: R\$ 4.096,02, pagando el 25% de impuesto (R\$ 1.024). Con la exención especial, la base imponible es de R\$ 6.000 menos R\$ 3.807,97, o sea, R\$ 2.192, pagando R\$ 548 de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). De esta forma, el beneficio fiscal de la persona física es la diferencia del IRPF que se pagará en ambos casos, R\$ 476. Este es un ejemplo meramente ilustrativo, que no abarca la complejidad de la tabla del impuesto sobre la renta en Brasil. De acuerdo con los ingresos brutos y netos después de deducciones, es posible que el tipo impositivo sea diferente.

³ Los beneficiarios de este subsidio son los jubilados con ingresos mensuales superiores a R\$ 1.903,98.

Gráfico 1. Valor de la parte especial exenta de las jubilaciones y pensiones de los declarantes mayores de 65 años y estimación del gasto fiscal, Brasil, 2014-22



Fuente: Declaración de retenciones a cuenta del impuesto sobre la renta y declaraciones de gastos tributarios, Servicio de Impuestos Federales (varios años).

A fin de realizar un análisis técnico del beneficio, este documento busca responder cuatro preguntas. Estas se refieren tanto a la conveniencia de resolver el problema planteado como a los costos y beneficios de la concesión en comparación con otros instrumentos de la misma categoría de políticas. La primera pregunta es: ¿qué problema apunta a resolver la política de exención especial del IRPF para los jubilados? A partir de la historia jurídica del beneficio y de la experiencia internacional, es posible concluir que en la mayoría de los países la racionalización del gasto fiscal deriva de la existencia de un shock de ingresos, que lleva a que los ingresos de la seguridad social representen menos que los correspondientes al trabajo en edad activa. En efecto, la experiencia internacional demuestra que en regímenes previsionales semejantes al brasileño -obligatorio con prestaciones definidas- se conceden a los jubilados beneficios en el impuesto sobre la renta, con el objetivo de reducir la brecha entre la renta de jubilación y la renta de actividad.

El presente trabajo también evalúa el impacto del shock en los ingresos sobre el hecho de que un trabajador se jubile o no y los costos de salud. Al emplear modelización econométrica de panel apropiada para la PNAD-C⁴, se puede concluir que, de hecho, los jubilados y pensionistas ganan cerca de R\$ 840 mensuales, es decir, un 27% más que quienes no se jubilaron, en el mismo período y a la misma edad (65 años o más). También se muestra que los gastos de salud aumentan conforme avanza la edad, y los niveles más altos se encuentran en la población mayor de 60 años. Por lo tanto, la exención, al beneficiar a los estratos socioeconómicos más elevados, en los que predomina la oferta privada, fomenta el consumo privado. Por último, llama la atención el

⁴ Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

hecho de que, en el caso de las personas mayores de elevado poder adquisitivo, la utilización de los servicios públicos es superior a la observada para la población no mayor, lo que parece indicar que parte de la presión para el gasto sanitario se ve mitigada por la oferta pública. Así, el otro presupuesto para la concesión de la prestación se debilita, ya que el apoyo se dirige a los grupos mejor posicionados en la distribución de la renta, que tienen en la oferta pública una válvula de escape para el crecimiento de las necesidades de bienes y servicios en salud.

La segunda cuestión que se debe explorar se centra en el siguiente interrogante: ¿cuáles son los beneficios económicos y/o sociales de esta exención para quienes la perciben, frente a los costos incurridos? Teniendo en cuenta que el beneficio forma parte de una política más general, la de asistencia social a las personas de edad avanzada, no se puede considerar que los beneficios de la exención sean suficientes para cubrir sus costos, ya que se gastan alrededor de R\$ 11.000 millones por año en cerca de 3 millones de personas que, en su gran mayoría, forman parte del 10% más rico de la población. En comparación, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC) para personas mayores implica un gasto anual de cerca de R\$ 32.000 millones para 2,2 millones de personas que se encuentran en los niveles medios inferiores de la población, un beneficio similar a la jubilación y pensión a través de un gasto directo focalizado, en lugar de un subsidio fiscal.

En tercer lugar, cabe preguntarse: ¿produciría el recurso resultados más eficaces en términos de distribución del ingreso si se aplicara a otros programas de la misma naturaleza, como el BPC y dolencias graves? Para dar con una respuesta, se presenta el perfil de la población beneficiada por la doble exención, lo cual revela lo restringido de este contingente y el hecho de que abarca los estratos más ricos. Luego se evalúan los impactos redistributivos de la exención y las potenciales ganancias en desigualdad resultantes de su eliminación, y se comparan estos resultados con la exención de jubilaciones y pensiones para personas con enfermedades graves y también con estimaciones desarrolladas para otras transferencias monetarias, en particular el BPC. El mismo análisis permite responder al cuarto interrogante: ¿cuál es la ganancia neta en términos de recaudación si se suprime el beneficio?

El presente trabajo contribuye a la literatura académica y a las políticas públicas por ser uno de los primeros que se orienta a comprender de forma integral el comportamiento de los ingresos de los jubilados en Brasil. En sus páginas se destaca la importancia del tema para el país y para otros países de América Latina y el Caribe (ALC), dado el proceso de envejecimiento de la población y el reducido espacio fiscal, ya que la evaluación subsidia una mejor aplicación del esfuerzo fiscal. El documento se suma a trabajos recientes -muchos de ellos promovidos por el Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP) del Gobierno Federal de Brasil- que evalúan la eficiencia y eficacia de los subsidios fiscales, los cuales, durante mucho tiempo, no fueron incluidos en este tipo de análisis.

La segunda sección de este documento presenta la experiencia internacional en el tratamiento de los ingresos de los jubilados; en la tercera sección se analiza el perfil de los beneficiarios de la parte especial exenta, mientras que en las dos últimas se examinan el costo en salud y el shock de ingresos para los jubilados. Luego, se presentan unas observaciones finales, a las que siguen tres anexos. En el anexo A se considera el contexto histórico-jurídico de esta política de gasto fiscal; el anexo B se refiere a los fondos de pensiones y a las ventajas, en diversos países, para hacerlos más atractivos; el anexo C contiene material adicional sobre la tributación de la renta personal y la parte exenta.

2 Comparación internacional

Gran parte de la literatura fiscal sobre los sistemas de pensiones en ALC clasifica la sostenibilidad financiera de los países en función del nivel actual de gasto público directo en conjunción con la tendencia y la proyección del gasto futuro (Arenas de Mesa, 2020). Así, los estudios se centran en evaluar la suficiencia de las pensiones no contributivas en función de las necesidades sociales (Rofman et al., 2008; Bosch, 2013) y en discutir qué tipos de arquitectura (sistemas de capitalización o de reparto, por ejemplo) son los más adecuados para afrontar los retos de ahorro y cobertura a largo plazo (Whitehouse, 2005; Banco Mundial, 2005). Por su parte, el tratamiento fiscal de las pensiones también debería incorporarse al debate, ya que también incide en el equilibrio de las cuentas públicas, en la distribución de los ingresos y en la calidad de vida de la población de edad avanzada. Al conceder subsidios fiscales a las pensiones, el gobierno está utilizando recursos públicos que podrían destinarse a otras políticas públicas.

Esta sección es una síntesis de las experiencias internacionales sobre el tratamiento fiscal de los jubilados en relación con los impuestos directos. Entender las diferentes formas de tributación de esta población y los fundamentos que las sustentan es una oportunidad para que Brasil haga una evaluación comparativa de cómo se maneja esta política en países similares y aprenda de los errores y aciertos que pudiera haber en esos casos. Para ello, se examinaron las políticas de 13 países,⁵ entre miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y/o naciones latinoamericanas, sin tomar en cuenta aspectos específicos de las políticas de exención, especialmente las de carácter temporal implementadas ante el escenario de la pandemia de COVID-19.

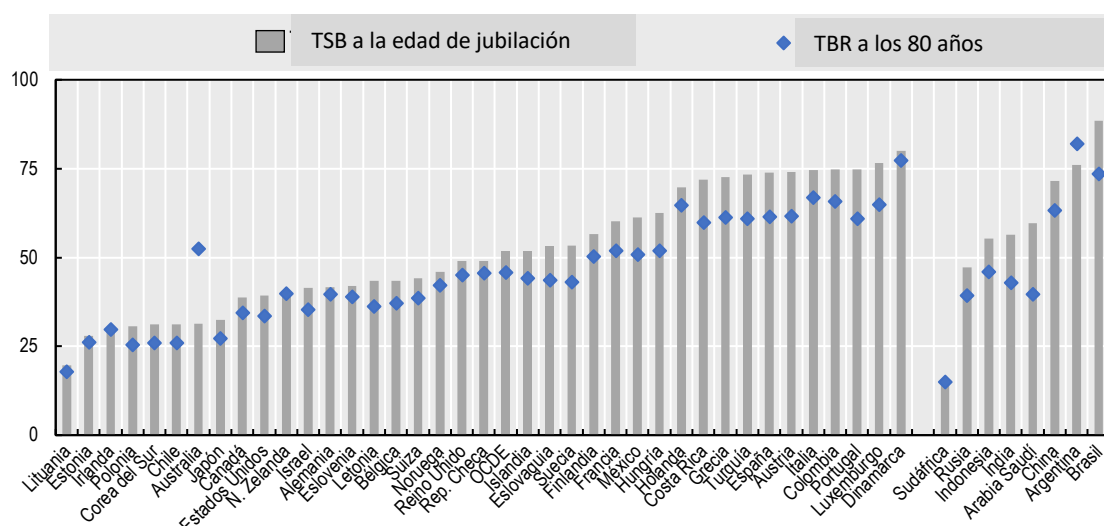
Los ingresos por jubilación suelen ser inferiores a los del trabajo activo, ya que al retirarse el trabajador promedio⁶ percibirá una cantidad más reducida que la que obtenía mientras trabajaba (véase el gráfico 2). De hecho, a partir de una

⁵ Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Italia, Estados Unidos, México y Portugal.

⁶ Entendido como el trabajador que percibe el salario medio en una economía determinada.

simulación del nivel medio de las prestaciones de jubilación obligatoria para trabajadores con ingresos medios y carrera profesional completa⁷ iniciada a los 22 años, la denominada tasa de sustitución bruta (TSB) es el cociente entre este valor estimado de jubilación y los ingresos medios de ese trabajador. Partiendo de este dato, es común que en la mayoría de los países –la mitad de los 38 países que conforman la OCDE (OCDE, 2021) y cinco de los 26 países de ALC (OCDE, Banco Mundial y BID, 2014)– se establezca algún tipo de beneficio fiscal específico para los jubilados en el sistema de impuestos a la renta individual, como deducciones, exenciones y crédito fiscal adicional.⁸ Es un hecho que los regímenes progresivos del impuesto sobre la renta, comunes en la mayoría de las naciones, implican tasas impositivas efectivas más bajas para los ingresos de los jubilados en comparación con la población activa.

Gráfico 2. Tasa bruta de sustitución de las pensiones: ingresos medios a la edad de jubilación y a los 80 años en países seleccionados, OCDE y G20



Fuente: OCDE (2021).

TSB: tasa bruta de sustitución.

Para la media de los países de la OCDE, la TSB es del 51,8% para los hombres y del 50,9% para las mujeres, pero se reduce a un nivel inferior⁹ (de alrededor del 45,7% para ambos sexos) cuando se compara la prestación percibida a los 80

⁷ Considera a jubilados que han trabajado durante todo el período necesario para solicitar la jubilación de conformidad con las normas del país, independientemente de la arquitectura del régimen jubilatorio.

⁸ Las deducciones son cantidades que se sustraen de la base imponible, que está formada por la renta imponible. Exención fiscal es la exclusión total o parcial del pago de un determinado impuesto. Crédito fiscal es el derecho del contribuyente a la devolución, el reembolso o la compensación de una parte o la totalidad del impuesto pagado.

⁹ Los datos empíricos muestran que una minoría de los trabajadores de América Latina y el Caribe (ALC) tiene un historial de aportes completo (carrera profesional cumplida en su totalidad), que se usa como hipótesis en la modelización para el cálculo de la TSB (OCDE, 2021).

años con los ingresos de la vida laboral. Este patrón se repite en la mayoría de los países, a excepción de Australia y Argentina. La disminución de la TSB calculada a la edad de jubilación y a los 80 años se explica principalmente por las normas de indexación de las rentas de jubilación, que no siguen la misma política que las rentas del trabajo en muchos países. En Brasil, se estima que la renta de jubilación de un trabajador equivale al 88,4% de la renta laboral que él tenía cuando se jubiló, y la renta de jubilación a los 80 años equivale al 73,4% de la renta laboral media (OCDE, 2021).¹⁰ Existe una marcada variación entre países: las TSB más bajas, que se observan en Lituania, Estonia, Irlanda y Sudáfrica, están por debajo del 30%, mientras que las más altas, presentes en Argentina, Dinamarca y Luxemburgo, así como en Brasil, se ubican por encima del 70%.

Los sistemas nacionales de pensiones muestran una gran diversidad en términos de su estructura, sus regulaciones y sus características; de este modo, las normas fiscales adoptadas por cada país para los jubilados deben ser entendidas y evaluadas a la luz de su arreglo institucional. Por ello, antes de pasar a abordar las experiencias internacionales de tratamiento fiscal de las pensiones, a continuación, se expone una breve sistematización de los diferentes regímenes de pensiones.

2.1 Arquitectura de los sistemas de pensiones

El sistema de pensiones de un país se ve influido por su contexto socioeconómico, cultural, político e histórico, y suele estar compuesto por un conjunto de programas, con distintas fuentes de financiamiento y dirigidos a distintos destinatarios. En esta sección, se utiliza la taxonomía propuesta por la OCDE (2021) para clasificar la arquitectura de los sistemas de pensiones de los países objeto de estudio.

De acuerdo con la taxonomía de la OCDE, los sistemas de pensiones se clasifican en tres niveles básicos: i) redistributivo o de protección social para quienes no pueden mantenerse por sí mismos en la vejez (red de seguridad); ii) de afiliación obligatoria, que es de carácter forzoso y está vinculado a los ingresos de la vida laboral (representa la suavización del consumo y del nivel de vida a lo largo del tiempo y su recaudación puede ser pública o privada); iii) de afiliación/ahorro voluntario, que consiste en aportes discrecionales, individuales y/o efectuados por el empleador para que las familias puedan ahorrar más de lo exigido por el sistema obligatorio (segundo nivel) a fin de aumentar los ingresos jubilatorios.

En el segundo nivel mencionado, existen tres tipos básicos de regímenes:

- 1) Sistema de reparto público: los trabajadores activos (generación actual) pagan sus aportes a la seguridad social, y con ellos financian las prestaciones de los jubilados (generación pasada); de este modo, se constituye un pacto intergeneracional. Los

¹⁰ El cálculo considera la edad de jubilación de 65 años para los hombres en Brasil.

ingresos de jubilación se determinan como una prestación definida en función de parámetros como el número de años trabajados o aportados, los ingresos laborales, el tipo de ocupación, la edad, el sexo, etc. El Régimen General de la Seguridad Social (RGPS) de Brasil es un ejemplo de este tipo de sistema.

- 2) Fondo de aportes definidos: el propio trabajador, durante su vida activa, produce una cantidad de recursos necesarios para su jubilación (“prefinanciamiento”), sin pacto directo entre generaciones. Los aportes se registran en una cuenta individual durante la vida activa del trabajador y el saldo acumulado, así como los rendimientos de la inversión, se convierten en flujo de renta de jubilación.
- 3) Sistema de cuentas virtuales o nocionales: los aportes se registran en cuentas individuales que, sin embargo, no reciben los recursos de las contribuciones, sino que se contabilizan en forma de anotaciones en cuenta. El saldo acumulado, existente solo en los registros contables de la institución gestora, con la aplicación de una tasa de retorno, sirve de base para el cálculo del valor del beneficio, que el gobierno paga a través de una fórmula basada en la expectativa de vida. Se trata de un régimen de reparto con aportes definidos (y no con “beneficios definidos” como el RGPS que actualmente rige en Brasil).

A efectos de esta sección, que busca sistematizar los distintos regímenes de pensiones en todo el mundo y sentar las bases para analizar los distintos tratamientos fiscales de estas rentas, lo importante es principalmente el segundo nivel. El cuadro 1 resume los principales tipos de regímenes de pensiones de segundo nivel en los países seleccionados, los cuales se clasifican en públicos o privados, según la contabilidad nacional del país. El anexo B muestra el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones en los países objeto de estudio (segundo y tercer nivel).

Cuadro 1. Arquitectura de los regímenes de pensiones de segundo nivel (ahorro obligatorio)

País	Público	Privado
Alemania	Reparto con beneficio definido	-
Australia	-	Fondo de contribución definida
Brasil	Reparto con beneficio definido	-
Canadá	Reparto con beneficio definido	-
Chile	-	Fondo de contribución definida
Colombia	Reparto con beneficio definido	Fondo de contribución definida
Costa Rica	Reparto con beneficio definido	Fondo de contribución definida
España	Reparto con beneficio definido	-
Estados Unidos	Reparto con beneficio definido	-
Francia	Reparto con beneficio definido	-
Italia	Sistema de cuentas nocionales	-
México	-	Fondo de contribución definida
Portugal	Reparto con beneficio definido	-

Fuente: OCDE (2021); OCDE, Banco Mundial y BID (2015).

2.2 Tratamiento fiscal de los ingresos por jubilación

Sobre la base de un tratamiento fiscal diferente para los jubilados, la tasa de sustitución neta (TSN) –medida como la renta disponible después de impuestos directos¹¹ en la jubilación comparada con la renta después de impuestos directos en el período de trabajo– puede ser superior a la TSB. Es decir, la diferencia entre la renta del individuo en la jubilación y la renta en el período de trabajo puede ser inferior al medir la renta disponible después de impuestos. Así, un tratamiento fiscal más generoso para los jubilados puede minimizar la diferencia entre la renta del trabajo y la de jubilación y contribuir a suavizar el consumo e igualar el nivel de vida del individuo a lo largo del tiempo.

Considerando los trabajadores que ganan un salario medio¹² y trabajan el número total de años exigidos para la jubilación según las normas del país, la TSN media de los sistemas de jubilación obligatoria (primer y segundo nivel) es del 62,4% entre los países de la OCDE, 10,6 puntos porcentuales por encima de la TSB. Entre los distintos países la TSN muestra una gran heterogeneidad (gráfico 3). En Brasil, el jubilado recibe en promedio el 88,4% de los ingresos laborales brutos medios (antes de considerar los impuestos) y el 97,3% de los

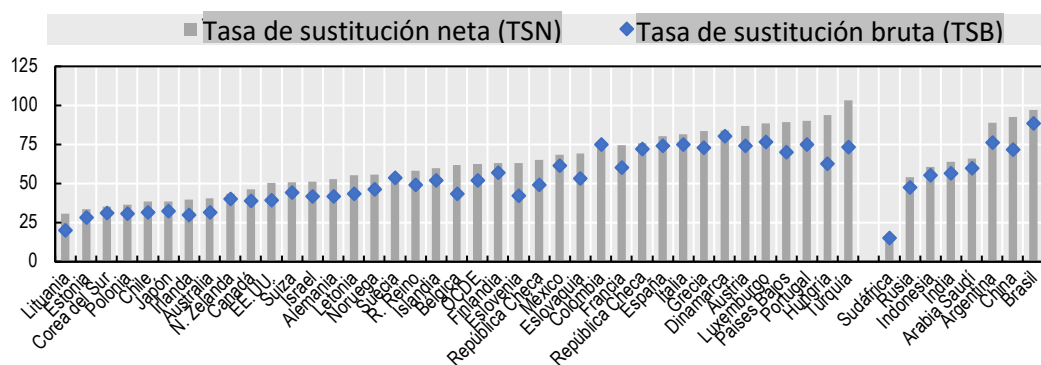
¹¹ Considera el impuesto sobre la renta y los aportes a la seguridad social recaudados por todos los niveles de gobierno.

¹² El salario medio es la cantidad promedio de dinero que percibe un trabajador en un país determinado.

ingresos laborales medios después de impuestos: la tasa de sustitución de los ingresos sube casi 9 puntos porcentuales después de impuestos.

Los modelos de pensiones de la OCDE para calcular la TSB y la TSN de la OCDE cubren los regímenes de pensiones obligatorios para los empleados del sector privado, ya sean públicos (que implican pagos del gobierno o de las instituciones de pensiones, tal y como se definen en el Sistema de Cuentas Nacionales) o privados. Para cada país, se modelizó el principal régimen nacional para los empleados del sector privado formal, teniendo en cuenta al trabajador que empezó a los 22 años y desarrolla su ocupación durante todos los años requeridos para la jubilación según la legislación vigente. Los planes de jubilación para los trabajadores del sector público y los grupos profesionales especiales no se tuvieron en cuenta en el cálculo. Por lo tanto, puede haber heterogeneidad en el valor de los indicadores TSB y TSN dentro de un mismo país, si se toman en cuenta distintos grupos de trabajadores. Asimismo, los indicadores TSB y TSN son representativos solo para la parte de trabajadores cubiertos por el mercado laboral formal, hecho relevante para los análisis de los países latinoamericanos, donde el mercado informal concentra una proporción significativa de trabajadores.

Gráfico 3. Tasa de sustitución bruta por tasa de sustitución neta de las pensiones: ingresos medios en países seleccionados, OCDE y G20



Fuente: OCDE (2021).

Los beneficios fiscales aplicados a los impuestos directos sobre los ingresos de jubilación pueden dividirse en tres categorías principales (Keenay y Whitehouse, 2003):

- **Deducción o crédito fiscal adicional.** Las deducciones son cantidades sustraídas de la base imponible, y un crédito fiscal es el derecho a un reembolso, una devolución, una compensación o una indemnización de parte de un pago fiscal. Varios países tienen normas de deducción y/o crédito fiscal basadas en la edad, además de las normas de deducción y/o crédito fiscal para los contribuyentes en edad de trabajar. Esas normas pueden estar destinadas solo a los pensionistas con ingresos de hasta un determinado umbral, y no estar disponibles para los tramos de ingresos más elevados.
- **Desgravación total o parcial del impuesto sobre la renta.** Es la desgravación total o parcial del pago del impuesto mencionado en caso

de rentas de jubilación, que afecta principalmente a las rentas procedentes de regímenes públicos. También puede existir un tratamiento fiscal diferenciado para las rentas de jubilación procedentes de regímenes privados, limitado hasta un determinado nivel de ingresos.

- Reducción o exención del pago de las contribuciones a la seguridad social (CSS). Los aportes sociales son pagos realizados por empleadores y trabajadores a los regímenes de seguridad social con el fin de hacer frente a las prestaciones sociales en caso de vejez, invalidez, fallecimiento, desempleo, etc. Los aportes para la jubilación y el seguro de desempleo suelen estar exentos para los jubilados, aunque algunos países les cobran a estos últimos el pago de aportes vinculados al sistema de salud y a los fondos de solidaridad para combatir la pobreza.

El cuadro 2 resume los principales tipos de ventajas fiscales para los jubilados en los 13 países estudiados.¹³

¹³ Otros aspectos del tratamiento fiscal (tratamiento de los aportes y de los rendimientos de las inversiones a nivel de los fondos de pensiones) no se consideran en esta sección. Esto se debe a que la atención se centra en el tratamiento fiscal de las rentas de jubilación (en relación con las rentas del trabajador activo) y no en cómo están constituidas. En la sección 4 se analiza brevemente el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones.

Cuadro 2. Beneficios fiscales para los jubilados en el impuesto sobre la renta y contribuciones a la seguridad social, países seleccionados

País	Deducción adicional o crédito fiscal para pensionistas	Exención parcial del impuesto sobre la renta para los jubilados	Pago de las CSS por el pensionista	Pago de las CSS por el trabajador	Observaciones
Alemania	No	Sí	Reducido	Sí	Ventajas adicionales en función del número de hijos. - CSS: pago de aportes para la cobertura de salud y cuidados a largo plazo.
Australia	Sí	Sí	Exento	No	No se cobra CSS; los beneficios de la seguridad social se financian con los ingresos de las administraciones públicas.
Brasil	No	Sí	Exento*	Sí	Doble exención del impuesto sobre la renta para los jubilados mayores de 65 años.
Canadá	Sí	Sí	Exento	Sí	Crédito fiscal adicional para los jubilados mayores de 65 años, hasta el límite de ingresos estipulado. - CSS: a pesar de la exención, existe la opción de aportar a la seguridad social y aumentar los ingresos futuros.
Chile	Sí	No	Reducido	Sí	CSS: pago de los aportes para la cobertura de salud.
Colombia	No	No	Reducido	Sí	CSS: pago de aportes para la cobertura de salud; por encima de 10 salarios mínimos, el pago se realiza con el Fondo de Solidaridad de Pensiones.
Costa Rica	No	No	Reducido	Sí	CSS: sin aportes en caso de jubilación por invalidez, vejez y fallecimiento; financiamiento de un fondo específico.
España	No	Sí	Exento	Sí	Reducción del impuesto sobre la renta para los mayores de 65 años y reducción adicional para los mayores de 75 años.
Estados Unidos	Sí	Sí	Exento	Sí	Las personas mayores tienen derecho a una deducción más grande del impuesto federal sobre la renta.
Francia	No	Sí	Reducido	Sí	Reducción del impuesto sobre la renta para los mayores de 65 años si los ingresos son inferiores al límite máximo establecido. - CSS: pago de aportes específicos.
Italia	Sí	Sí	Exento	Sí	Permite deducir íntegramente del impuesto sobre la renta los aportes al Formulario Nacional de Inscripción (FCN, por su sigla en portugués).

México	No	Sí	Exento	Sí	Exención fiscal para los ingresos de hasta 15 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) diaria; a partir de ahí se aplica el cuadro estándar.
Portugal	Sí	No	Exento	Sí	Deducción fiscal adicional para los jubilados con ingresos inferiores al límite máximo establecido.

Fuente: OCDE (2021); OCDE, Banco Mundial y BID (2015); OIT.

* Los pensionistas o jubilados de la Póliza Especial (sector público) que perciben beneficios superiores al tope de beneficios del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) (póliza general, aplicable al sector privado) aportan a la seguridad social con el mismo porcentaje que los trabajadores activos.

CSS: contribuciones a la seguridad social.

De acuerdo con la arquitectura del sistema de jubilación (cuadro 1) y los beneficios fiscales en el impuesto a la renta de los jubilados y en las CSS (cuadro 2), hay tres países con una estructura semejante a la brasileña: Alemania, España y Francia. En estos países, el régimen de segundo nivel (ahorro obligatorio) es del tipo reparto con beneficios definidos, y hay una desgravación parcial del impuesto a la renta de los jubilados en relación con el trabajador activo. Al igual que en Brasil, tanto Francia como España han instituido una reducción del impuesto sobre la renta para los jubilados a partir de los 65 años, y en España la reducción aumenta a partir de los 75. Con respecto a las CSS, en Alemania y Francia hay una reducción para los jubilados, mientras en España y Brasil se los considera exentos. En los demás países de ALC del estudio (Chile, Colombia, Costa Rica y México), la arquitectura y los beneficios fiscales difieren significativamente de los de Brasil.

Por lo tanto, es esencial que la evaluación de los beneficios fiscales del IRPF que se aplican a las jubilaciones y pensiones se ajuste al marco de la seguridad social, es decir, a sus tipos y respectivos planes de financiamiento y prestaciones. Si los aportes a la seguridad social se deducen de la base imponible, los beneficios que se perciban en el futuro deberán tributar. Por otra parte, si las normas implican pérdidas de ingresos, al momento de la jubilación debe evaluarse la concesión de desgravaciones fiscales para preservar el poder adquisitivo de quienes se retiran.

3 Perfil de los beneficiarios de la exención especial

El perfil de los beneficiarios muestra su posición en la distribución de declarantes según ingresos, la composición de sus ingresos, la participación de declaraciones conjuntas, el uso del descuento simplificado, las deducciones utilizadas y el impuesto pagado, y solo es posible acceder a él ingresando en la base de datos de la RFB, con la precaución de tener una visión muy detallada de todos los declarantes. Para 2016 y 2017 se utilizó la base de datos de toda la población declarante, organizada por centésimas de ingresos totales, con un conjunto de variables relacionadas con los importes de descuento simplificado, la parte exenta, las enfermedades graves y los gastos médicos, entre otras

especificaciones.¹⁴ La base de la RFB también cuenta con variables vinculadas a los montos de rentas exentas (total, utilidades y dividendos, parte exenta, enfermedades graves); rentas gravadas; rentas gravadas exclusivamente en la fuente, y deducciones (total, gastos médicos, etc.), e impuestos.

En el presente apartado, además del análisis de la base de centésimas del IRPF del año natural 2017, descrito anteriormente, se han realizado otras dos valoraciones del perfil de la población beneficiaria: los datos de la PNAD-C de 2019, en los que se dispone de información sobre los ingresos por jubilaciones y pensiones, así como la edad de los beneficiarios, y la base de datos resultante de la asociación entre los datos del IRPF de 2017 y la PNAD-C de 2017.

3.1 Análisis de datos: base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El cuadro 3 muestra los principales datos de la base del IRPF para el año civil 2017, centrándose en la información relativa a la parte exenta. En 2017 se presentaron casi 30 millones de declaraciones del IRPF, con una renta bruta mensual media que alcanzó los R\$ 8.331 y una gran disparidad de ingresos entre los declarantes. Esto es evidente cuando se observa la distancia que existe entre la renta media mensual de los estratos más bajos y la del 10% de la franja más rica. Considerando que en el primer decil hay varios declarantes con renta bruta baja, y que en el decil número 10 están los declarantes con la renta más alta, la relación entre la renta media del último decil y la del tercero es de 15,5 veces.

En 2017 los beneficiarios de la parte especial exenta fueron algo más de 3 millones y estaban concentrados en la mitad superior de la distribución según renta declarada, donde se sitúan casi 2/3 de los beneficiarios. Por otro lado, la participación de este colectivo aumenta en los estratos superiores de renta, dado que la media de los declarantes es del 10% y, a medida que aumenta el nivel de renta, alcanza el 16% y el 18% en el 9.º y 10.º deciles de renta, respectivamente (véase la columna 1 del cuadro 3). Como los declarantes del IRPF se encuentran aproximadamente entre el 20% más rico de la población, es evidente que los beneficiarios de la parte especial exenta se concentran en la parte superior de la distribución de renta de la población brasileña y, como se verá en el análisis del perfil de los jubilados a partir de los datos de la PNAD-C, se hallan entre los jubilados y pensionistas más ricos del país.

El valor medio de la parte especial exenta¹⁵ es relativamente estable entre los deciles de renta, excepto en el 1.º decil. Esto se debe al hecho de que la parte es un valor fijo (R\$ 1.903,38) y, por lo tanto, válido para todas las jubilaciones y pensiones de personas de 65 años o más, independientemente de la renta total que perciban. Los valores inferiores en los estratos de renta más bajos se deben a que en ellos la renta de jubilación no alcanza los R\$ 3.806,76 exentos, y el

¹⁴ Esta base de datos de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por centésimas de renta fue facilitada por la Receita Federal de Brasil (RFB) a partir de una solicitud en el ámbito de la evaluación de otros gastos tributarios realizada por el Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP). La base de datos concedida no incluye datos confidenciales (sólo valores agregados según los centésimos de renta). De este modo, la evaluación de la política de partes exentas especiales hizo uso de la misma base de datos, y su informe de evaluación fue publicado por el CMAP.

¹⁵ Calculado como el valor total de la parte especial exenta en el decil de renta dividido por el número de declarantes de la parte exenta en el decil de renta.

valor se halla a partir de entonces entre R\$ 1.740 y R\$ 1.894, es decir, muy próximo al valor de la parcela exenta (columnas 2 y 3 del cuadro 3).

Cuadro 3. Parte exenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e ingresos, Brasil, 2017

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Renta bruta (deciles)	Declarantes de participación con parte especial exenta	Ingresos brutos medios (R\$)	Parte media especial exenta (R\$)	Renta exenta/renta bruta total	Parte especial exenta/renta exenta total	Parte especial exenta/total retenciones IRPF
1	3%	559	942	14%	35%	3%
2	4%	2.063	1.523	8%	35%	7%
3	5%	2.649	1.696	8%	38%	4%
4	7%	3.202	1.740	10%	39%	17%
5	10%	3.830	1.817	12%	38%	9%
6	12%	4.652	1.871	14%	33%	23%
7	13%	5.811	1.892	15%	28%	13%
8	14%	7.727	1.894	17%	20%	18%
9	16%	11.624	1.891	21%	12%	17%
10	18%	41.189	1.906	46%	2%	12%
Total	10%	8.331	1.823	31%	7%	12%
Pop. total y beneficiarios	29.689.007	3.017.412				

Fuente: RFB, Base de datos de declaraciones del IRPF por centésimas de renta.

Notas: La columna 1 se refiere al porcentaje de declarantes con parte especial exenta en cada decil de renta. La columna 2 muestra la renta bruta media de los declarantes en cada decil de renta. La columna 3 expone el valor medio de la parte especial exenta en cada decil de renta, considerando los que declaran la parte exenta (columna 1). La columna 4 refleja cuánto representan las rentas exentas sobre el total de rentas brutas, por cada decil de renta. La columna 5, cuánto representa la parte especial exenta sobre el total de ingresos exentos, por decil de renta. Por último, la columna 6 señala cuánto representa la parte especial exenta sobre el total de retenciones a cuenta del IRPF, por decil de renta.

Es interesante observar que, mientras los ingresos exentos crecen con la renta, el peso de la parte especial exenta sobre el total de exenciones de los informantes disminuye sustancialmente (columna 5). Es decir, la mayor parte de los declarantes del beneficio se sitúan en los deciles en los que el peso de la parte exenta es menor, lo que no ocurre en relación con las deducciones. Si se presta atención a los tres primeros deciles intermedios (6.º a 8.º), se podrá ver que las rentas exentas representan alrededor de 1/6 de las rentas totales y la parte especial exenta abarca entre 1/5 y 1/3 de las exenciones totales.

El cuadro 4 contiene indicadores semejantes a los del cuadro 3, e incluye datos sobre la composición de la renta (columna 2) y la distribución de las rentas exentas (columna 10), y también sobre el valor de las pensiones de personas con enfermedades graves (columna 9), gasto tributario que ya fue objeto de un proceso de evaluación en el ámbito del CMAP. La conclusión es que la mayoría de la población beneficiaria de la parte especial exenta se encuentra entre los estratos intermedios y altos (columnas 4, 5 y 6), donde la parte exenta tiene un peso relativamente significativo (columna 7) y las rentas exentas no son tan expresivas como en los estratos altos (columnas 3 y 10).

Cuadro 4. Composición de la renta bruta total, población declarante de la parte exenta (participación y composición) y distribución de la renta exenta y del importe de la parte exenta, según estratos seleccionados de la renta total, Brasil, 2017

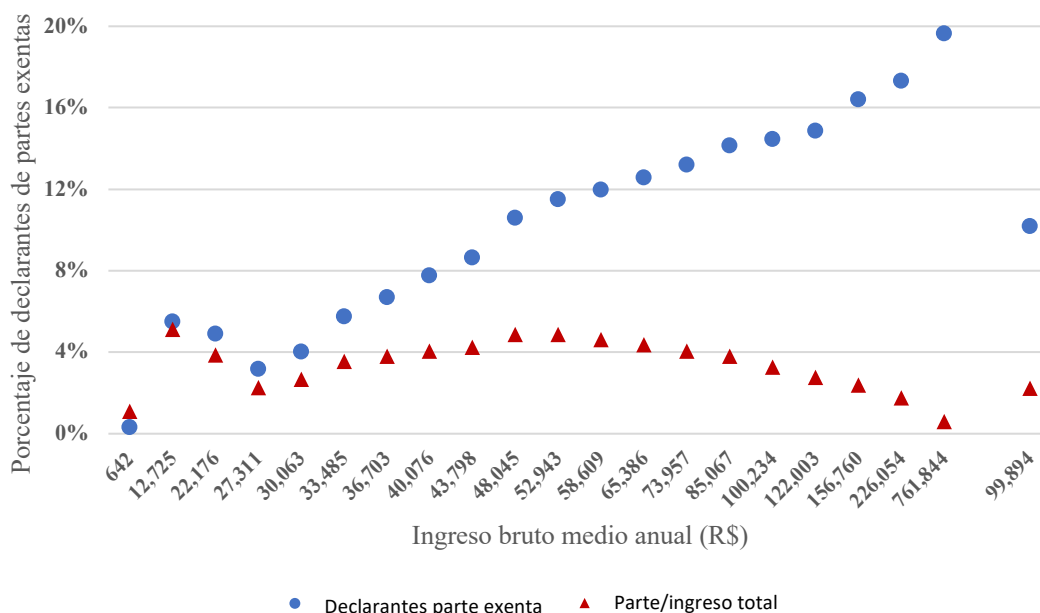
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Estratos de renta bruta total	Ingreso medio anual (R\$)	Parte de la renta imponible en la renta total	Parte de rentas exentas en la renta total	Número de declarantes de la parte especial exenta	Distribución de la población que declara la parte especial exenta	Participación con declaración de la parte especial exenta	Participación de la parte especial exenta en la renta total	Distribución del valor de la parte especial exenta	Distribución de las principales enfermedades	Distribución de rentas exentas
20% más pobre	15.713	87%	10%	205.803	7%	3%	3%	5%	1%	3%
50% más pobre	29.502	84%	10%	849.806	28%	6%	4%	25%	6%	15%
30% intermedio	72.699	77%	16%	600.437	38%	13%	4%	40%	17%	22%
20% más rico	316.665	47%	41%	1.013.171	34%	17%	1%	35%	77%	63%
El 5% más rico	761.844	33%	52%	291.784	10%	20%	1%	10%	38%	38%
1% más rico	2.140.350	18%	64%	57.563	2%	19%	0%	2%	6%	21%
Media (total de declarantes)	99.894	59%	31%	3.018.564	100%	10%	2%	100%	100%	100%

Fuente: RFB, Base de datos de declaraciones del IRPF por centésimas de renta.

Notas: La columna 1 muestra los datos de la renta media anual de cada estrato de la renta bruta total. Las columnas 2 y 3 se han obtenido, respectivamente, por la relación entre la renta imponible y la renta exenta y la renta total en cada estrato. La columna 4 contiene el número de declarantes de la parte especial exenta en cada estrato y la columna 5 muestra la distribución del total de declarantes de la parte especial exenta entre los estratos. La columna 6 refleja el porcentaje de declarantes de la parte especial exenta en cada estrato de renta. La columna 7 se ha obtenido mediante el cociente entre el valor de la parte declarada exenta especial y la renta bruta total de cada estrato de renta. Las columnas 8, 9 y 10 presentan la distribución del corte indicado, respectivamente: parte especial exenta, gasto tributario de enfermedades graves e ingreso exento total, en los estratos de ingreso.

El gráfico 4 sintetiza los hallazgos señalados anteriormente y muestra que los declarantes de la parte exenta están más presentes en los grupos de renta intermedia alta (por encima de R\$ 70.000 anuales) y en los grupos de mayores ingresos (por encima de R\$ 150.000), los cuales, por otro lado, exhiben una menor importancia de la renta de la parte exenta sobre la renta total. Por lo tanto, la concesión de la parte exenta se dirige proporcionalmente más a los grupos de declarantes de mayores ingresos, cuya relevancia es marginal en la parte superior de la distribución. En efecto, el estrato de declarantes con una renta anual de R\$ 762.000 (el 5% más rico) contiene el 20% de los beneficiarios de la parte exenta, y esta exención representa el 1% de la renta total del estrato. Vale recordar que este grupo cuenta con una tasa efectiva de tributación sobre la renta total inferior al 5%.

Gráfico 4. Participación de los declarantes de la parte exenta en el total de declarantes y del valor de la parte exenta en el total de la renta bruta, según centésimas de renta, Brasil, 2017



Fuente: RFB, Base de datos de declaraciones del IRPF por centésimas de renta.

En el anexo C se pueden encontrar ejemplos en los que se compara la participación de los declarantes de parte exenta en el total de contribuyentes por centésimas de renta con los declarantes que son jubilados y pensionistas que padecen enfermedades graves, los que utilizaron la deducción simplificada y los que declaran gastos médicos. Además de esta comparación en términos de cantidad de declarantes, se muestra la participación en términos de valor de los gastos médicos en las deducciones; de la parte exenta en la renta exenta; de los jubilados con enfermedades graves en la renta exenta y de la renta exenta en la renta total.

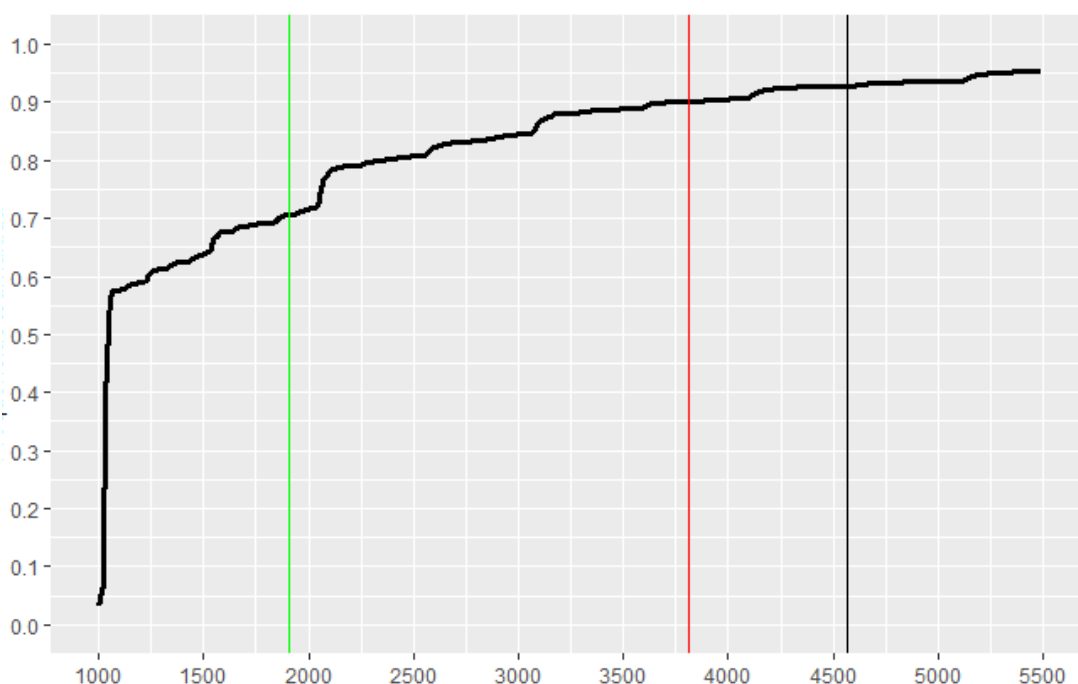
3.2 Análisis de datos: PNAD-C base 2019

En esta subsección se definen los beneficiarios de la parte especial exenta en términos de rasgos sociodemográficos y económicos. Siempre que sea posible, se busca compararlos con el resto de la población brasileña, ya sea sobre la base de alguna diferencia que pueda justificar el beneficio fiscal de este grupo o tratando de entender quiénes son los beneficiarios en términos de bienestar en relación con el resto de la población.

Para esta tarea, se utilizaron los microdatos de la publicación anual de 2019 de la PNAD-C.¹⁶ Se eligió el año 2019 porque los microdatos de 2021 no se habían publicado en el momento de realizar el estudio, y la información de 2020 estaba muy afectada por los efectos de la pandemia de COVID-19.

Se emplearon datos relativos a la población adulta (18 años o más) que informó algún ingreso, contabilizando en la divulgación anual 25.437 personas/observaciones, que representan aproximadamente 126 millones de personas. De este total, 31 millones declaran recibir una jubilación o una pensión. Para el análisis, se recurrió a deflatores de la PNAD-C, normalizando los ingresos a valores del cuarto trimestre de 2019 (octubre-noviembre-diciembre).

Gráfico 5. Frecuencia acumulada del monto de ingresos por jubilación



Fuente: Declaración anual de la PNAD-C 2019.

¹⁶ Se emplea la declaración anual porque solo en ella aparece el cuestionario complementario de “otros ingresos”, que contiene información sobre la jubilación y otros tipos de recursos.

El gráfico 5 presenta la frecuencia acumulada de los ingresos de jubilación, y muestra que poco más de la mitad de las personas recibe alguna jubilación igual al piso del salario mínimo. La exención especial recae sobre aquellos que perciben un monto superior a la exención básica del impuesto sobre la renta de R\$ 1.903,98, marcada en el gráfico por la línea vertical verde. Se observa que el 70% de la población jubilada recibe menos que el valor básico de exención, o sea, toda la renta de jubilación está exenta. Entre el 30% de los pensionistas con jubilación superior a esta línea de valor, están los que tienen derecho a la exención especial o que pasarán a tenerlo cuando cumplan 65 años: dos tercios reciben entre el límite básico y el especial de R\$ 3.807,96, marcado por la línea vertical roja en el gráfico. En este grupo, el valor de exención adicional en el IRPF será la diferencia entre el valor de jubilación y la línea de exención básica (línea verde). Aquellos cuya renta de jubilación sea superior al límite especial, que representan solo el 10% de la población jubilada y 1/3 de los que perciben una renta de jubilación superior a R\$ 1.903,98, recibirán el valor “íntegro” de la exención especial: R\$ 1.903,98.

El cuadro 5 presenta estadísticas descriptivas para diferentes agrupaciones de la población adulta con ingresos: no jubilados (75% de la población adulta); jubilados (25% de la población adulta); adultos con jubilación inferior a R\$ 1.903,98 (18% de la población adulta); adultos con jubilación superior a R\$ 1.903,98 y con 65 años o más (grupo cubierto por la exención especial y que representa el 4,5% de la población adulta); y adultos con jubilación superior a R\$ 1.903,98 y menores de 65 años, grupo que en el futuro recibirá una exención especial y que representa el 2,9% de la población adulta. En el cuadro se puede observar que el grupo de 65 años y más, sobre el cual se aplica la exención especial, es más próspero cuando se compara con el promedio de no jubilados, jubilados y adultos con jubilación inferior al límite de la exención simple. Este grupo tiene sobrerrepresentación de población blanca; sobrerrepresentación de adultos con título universitario, y renta media más elevada y diversificada, con mayor participación de alquileres y otros ingresos.¹⁷ Se advierte que el 47% del grupo beneficiado es masculino; sin embargo, cuando se considera la proporción del 43% de hombres de la población jubilada, se nota que se trata de un grupo con mayor representación de hombres en comparación con el conjunto de la población jubilada.

¹⁷ En la PNAD-C, la pregunta “otros ingresos” registra los ingresos procedentes de inversiones financieras, alquileres, jubilaciones y programas sociales.

Cuadro 5. Datos sociodemográficos y de ingresos de la población adulta con ingresos, según percepción de jubilación y pensión, por edad, Brasil, 2019

Indicadores	(1)	(2)	(3)	(5)	
	No jubilados	Jubilados	Por debajo del límite (R\$ 1.903,98 al mes)	Límite superior (R\$ 1.903,98 por mes)	
				>= 65 años	< 65 años
Población	94.366.164	31.357.728	22.160.775	5.564.949	3.632.004
Participación de la población	75,06%	24,94%	17,63%	4,43%	2,89%
Edad	39,54	67,53	67,43	74,28	57,79
Hombre	52%	43%	41%	47%	49%
Blanco	42%	51%	45%	66%	61%
Secundaria	33%	15%	12%	20%	29%
Enseñanza superior	19%	13%	4%	31%	43%
Ingresos medios de todas las fuentes	2.136,30	2.579,58	1.390,50	5.227,29	5.777,96
Ingresos medios de jubilación*		2.002,15	1.105,79	4.178,80	4.136,23
Tiene ingresos por trabajo	88%	17%	17%	13%	29%
Recibe alquileres	3%	5%	4%	9%	8%
Recibe otros ingresos	1%	2%	1%	5%	3%

Fuente: PNAD-C/IBGE.

Nota: El límite referido en las columnas 3,4 y 5 es la línea de exención básica del IRPF, R\$1.903,98.

* Comprende solamente la población jubilada.

El cuadro 6 es muy similar al cuadro 5, pero contiene más desagregaciones del grupo con valor de jubilación superior a R\$ 1.903,98. Este grupo se separa en los que tienen jubilación entre el límite simple y el límite especial y los que tienen jubilación por encima del límite especial.

Así, del 4,5% de la población adulta con derecho a la parte especial exenta, un poco menos de 3/4 recibe solo una parte y un poco más de 1/4 recibe su valor “completo” (cuadro 6). Este grupo que recibe el valor íntegro de la parte especial exenta representa el 1% de la población adulta con renta, y obtiene una renta media de R\$ 9.180 de todas las fuentes y una jubilación media de R\$ 7.628. La jubilación media muestra que en este grupo están los jubilados por diferentes regímenes, como el Régimen Especial de Previsión Social (RPPS) y el Régimen Complementario de Previsión Social (RPC), además del Régimen General de Previsión Social (RGPS), ya que muchos cobran por encima del techo del RGPS, que en 2019 ascendía a R\$ 5.839,45. En este grupo, el 73% se autodeclara blanco y el 57% tiene título universitario. Por último, el 11% recibe ingresos por alquileres y el 8,3%, “otros ingresos”.

Cuadro 6. Indicadores sociodemográficos y de renta de la población adulta, según recibo mensual de jubilación y por edad, y valores de exención, Brasil, 2019

Indicadores	Jubilación inferior a R\$ 1.903,98		Jubilación entre R\$ 1.903,98 a R\$ 3.807,96		Jubilación superior a R\$ 3.807,96		No jubilados	
	>= 65 años	< 65 años	>= 65 años	< 65 años	>= 65 años	< 65 años	>= 65 años	< 65 años
Población	13.938.681	8.222.094	3.754.056	2.348.314	1.810.894	1.283.690	2.435.641	91.930.524
Participación de la población	11,1%	6,5%	3,0%	1,9%	1,4%	1,0%	1,9%	73,1%
Edad	74	56	74	58	74	58	71	39
Hombre	44%	35%	45%	48%	50%	51%	47%	52%
Blanco	46%	44%	63%	61%	73%	63%	43%	42%
Secundaria	8%	18%	19%	31%	21%	25%	11%	34%
Enseñanza superior	3%	5%	18%	33%	57%	62%	12%	19%
Ingresos medios de todas las fuentes	1.318,98	1.511,74	3.319,37	4.110,30	9.182,49	8.828,68	2.181,01	2.135,12
Ingresos medios de jubilación*	1.102,58	1.111,25	2.514,98	2.619,60	7.627,96	6.910,65		
Tiene ingresos por trabajo	12%	25%	12%	31%	14%	24%	43%	90%
Recibe alquileres	4%	3%	8%	7%	11%	9%	5%	3%
Recibe otros ingresos	0,6%	0,8%	3,1%	2,5%	8,3%	5,2%	1,1%	1,3%

Fuente: PNAD-C/IBGE.

* Comprende solamente la población jubilada.

El cuadro 7 presenta algunas estadísticas descriptivas de la población adulta agrupada por posición en la distribución de los ingresos de todas las rentas, y cada línea se refiere a una décima parte de la distribución de los ingresos totales. En la columna 1 se encuentra la renta media de todas las rentas para un decil determinado de la distribución. Las columnas 2 y 3 contienen el porcentaje de la renta total de un decil determinado que procede de las rentas del trabajo y de la jubilación, respectivamente. A partir de la columna 4, se calcula el porcentaje de un grupo determinado, definido por el título de la columna, en la población de ese decil.

Cuadro 7. Composición de la renta total y distribución de la población según la edad y la condición de jubilado, por deciles de la renta total (todas las fuentes)

Deciles de ingresos de todas las fuentes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Ingresos				Edad >= 65	No jubilados (porcentaje)	Jubilados	
	Todas las fuentes	Porcentaje de trabajo	Porcentaje pensiones públicas	Por debajo del límite (R\$ 1.903,98 al mes)			Límite superior (R\$ 1.903,98 por mes)	>= 65
1.º	243	56%	1%	1%	0%	100%	0,0%	0,0%
2.º	759	69%	22%	14%	17%	100%	0,0%	0,0%
3.º	998	38%	53%	39%	51%	100%	0,0%	0,0%
4.º	999	50%	45%	34%	43%	100%	0,0%	0,0%
5.º	1.162	83%	15%	10%	16%	100%	0,0%	0,0%
6.º	1.436	85%	15%	10%	15%	100%	0,0%	0,0%
7.º	1.810	75%	24%	18%	26%	89%	8,5%	2,6%
8.º	2.257	81%	19%	13%	22%	86%	9,0%	5,3%
9.º	3.363	77%	22%	16%	27%	80%	12,0%	8,1%
10.º	9.442	77%	20%	18%	31%	72%	14,8%	12,9%
Total/promedio	2.247	75%	22%	17%	25%	93%	4,4%	2,9%

Fuente: PNAD-C/IBGE.

* Comprende solamente la población jubilada.

En el cuadro 8 se exhiben los deciles de la renta total de la población adulta con ingresos, pero los indicadores se estimaron considerando solo la población jubilada, y su interpretación es análoga a la del cuadro 7. Por ejemplo, la línea 7 de la columna 6 del cuadro 8 indica que el 32,1% de la población jubilada ubicada en el séptimo decil de la distribución de la renta total percibe una pensión con un valor superior al límite simple de la exención del IRPF y tiene 65 o más años. Asimismo, un dato relevante que se puede extraer de esta tabla, observando la columna 4, es que la renta de jubilación empieza a perder participación en la renta total del decil precisamente en el mismo intervalo de la distribución que se está beneficiando de la parte especial exenta, el séptimo decil.

Cuadro 8. Población jubilada por deciles de ingresos totales

Total ingresos (deciles)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Ingresos				Edad ≥ 65	Jubilados		
	Ingresos totales	Porcentaje trabajo	Porcentaje pensiones públicas	Por debajo del límite (R\$ 1.903,9 8 por mes)		Límite superior (R\$ 1.903,98 por mes)		
						≥ 65	< 65	
1.º	369	1,7%	98,3%	16,6%	100,0%	0,0%	0,0%	
2.º	946	0,3%	99,7%	64,7%	100,0%	0,0%	0,0%	
3.º	998	0,0%	100,0%	67,1%	100,0%	0,0%	0,0%	
4.º	998	0,0%	100,0%	69,6%	100,0%	0,0%	0,0%	
5.º	1.154	5,0%	95,0%	56,5%	100,0%	0,0%	0,0%	
6.º	1.443	5,9%	94,1%	61,0%	100,0%	0,0%	0,0%	
7.º	1.871	11,7%	87,2%	65,3%	58,0%	32,1%	9,9%	
8.º	2.292	15,7%	83,6%	57,3%	34,5%	41,3%	24,2%	
9.º	3.387	17,3%	81,2%	55,8%	25,6%	44,4%	30,0%	
10.º	9.802	31,0%	62,0%	52,9%	10,1%	48,0%	41,9%	
Total/promedio	2.580	19,4%	77,6%	62,2%	70,7%	17,7%	11,6%	

Fuente: PNAD-C/IBGE.

* Comprende solamente la población jubilada.

A partir del análisis conjunto de los datos presentados, es posible comprender patrones y concluir sobre algunas características socioeconómicas de la población beneficiaria de la exención en cuestión. Se trata de un grupo relativamente aventajado de la población brasileña: mayor índice de autodeclaración de raza blanca; mayor índice de escolaridad superior; rentas más altas y diversificadas; concentrado en la parte superior de la distribución brasileña de renta. En otras palabras, si se considera la exención especial como un gasto público, se trata de un gasto¹⁸ con alta regresión.

3.3 Análisis de datos: base asociada PNAD-C 2017 y DIRPF 2017

La literatura sobre la distribución de la renta señala problemas relacionados con la infranotificación habitual de los ingresos en las encuestas por muestreo. Se discute mucho sobre si el comportamiento cambia según el nivel de renta, es decir, primero, si la infradeclaración está presente en todos los estratos de renta y, segundo, si es mayor en determinados grupos, sobre todo en los más ricos. La Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) ilustra, en cierta medida, este hecho en los grupos más pobres, ya que, en los deciles inferiores, los gastos totales superan a los ingresos, es decir, las familias se encuentran en lo que se puede denominar un déficit presupuestario. En la EPF 2017/18, el déficit se

¹⁸ Para 2022 la RFB calculó un costo de este beneficio de R\$ 11.400 millones (equivalente al 5,2% de la recaudación estimada del IRPF).

extiende hasta el percentil 18, un valor inferior al observado en las EPF 2002/03 y 2008/09.

En el caso de los estratos más ricos, los investigadores de todo el mundo se esfuerzan por mitigar este problema mediante el uso de registros fiscales. No cabe duda de que la infradeclaración en los estratos superiores afecta en gran medida a la medición de la desigualdad de ingresos. Vale mencionar que el cálculo de los ingresos por parte de las autoridades fiscales está menos sesgado y, por lo tanto, es un parámetro adecuado para ajustar los ingresos calculados en las encuestas de hogares. Para la asociación entre estas últimas y los registros fiscales se emplea el procedimiento estándar de ajustar la distribución de la renta a una función de Pareto, especialmente debido al pequeño número de hogares inscritos en los registros fiscales.

Para esta evaluación se realizó una corrección basada en datos agregados por centésimas de la Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (DIRPF). Se decidió “emparejar” las dos distribuciones de ingresos, es decir, ordenar ambas bases por ingresos totales o ingresos de todas las fuentes. Se consideró, por un lado, que los declarantes son mayores de edad y los únicos proveedores de ingresos y, por otro, que los declarantes del IRPF se encuentran en la parte alta de la distribución. En el caso de la PNAD-C, también se seleccionó a la población adulta (18 años o más) con ingresos. Ya que los individuos con información del IRPF se encuentran en la parte superior de la distribución de la renta brasileña, se crearon grupos de observaciones en la PNAD-C, teniendo en cuenta los pesos de la muestra, con tamaños iguales a las centésimas de la base de la RFB. De este modo, “se identificaron” las centésimas de la DIRPF en los microdatos de la PNAD-C.

En otros términos, se separaron las 29.722 personas de mayor nivel de ingresos del PNAD-C según los pesos de la muestra y este subconjunto se agrupó en centésimas para poder comparar la renta de todas las fuentes de cada una de estas “centésimas” del PNAD con la renta bruta total de las centésimas de la base RFB. Como resultado, se llegó a 67 agrupaciones (centésimas) en las que el total de ingresos brutos procedentes del IRPF superaba al aportado por el PNAD-C. También se decidió agrupar las otras observaciones no empleadas en el *matching* en estratos con la suma de los pesos muestrales próximos a 297.000. Así, se llegó a una base con 420 agrupaciones, en la cual las 67 más ricas tenían por ingreso el de la base IRP. Cabe destacar que se han conservado los ingresos procedentes de todas las fuentes para las 33 agrupaciones en las que estos ingresos superaban los de la RFB.

El cuadro 9 muestra la distribución de los declarantes, los de la parte exenta y los de enfermedades graves, por estrato de renta, a partir de la base de datos de la DIRPF. También se presentan las distribuciones de los jubilados y de los beneficiarios de la prestación procedentes de la PNAD-C. Llama la atención de inmediato la diferencia entre el número de declarantes de la parte exenta y la población estimada de elegibles según la PNAD-C. Es cierto que a los declarantes de la parte exenta hay que añadir los que tienen enfermedades

graves, ya que la exención es para la percepción de jubilaciones y pensiones, pero, aun así, sigue habiendo un millón de personas más que declarantes, lo que se debe principalmente a la diferencia en el 30% intermedio por encima de la media de la distribución. Cabe resaltar que existen declaraciones conjuntas en las que puede haber dos beneficiarios de jubilaciones y/o pensiones que pueden acogerse a la parte exenta. Puesto que los datos para el 20% más rico son menos distantes y que las diferencias parecen explicarse por las declaraciones conjuntas y por las variaciones de la base imponible durante el ejercicio, vale concluir que la base de datos que asocia la PNAD-C con los registros de la DIRPF permite realizar análisis e inferencias sobre los efectos de redistribución de la exención analizada.

Cuadro 9. Distribución de los declarantes del IRPF, parte especial exenta y enfermedades graves, jubilados y beneficiarios de prestaciones, según estratos seleccionados de la renta total, Brasil, 2017

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Total estratos de ingresos	Número de declarantes (DIRPF)	Número de declarantes parte especial exenta (DIRPF)	Número de personas que declaran la jubilación por enfermedad grave (DIRPF)	Número de jubilados (base PNAD)	Número de personas que pueden acogerse a la parte de exención especial (base PNAD)
20% más pobre	-	-	-	1.398.644	-
50% más pobre	-	-	-	15.618.636	-
30% intermedio	4.755.455	153.024	31.122	7.434.857	2.051.833
20% más rico	24.966.137	2.865.540	676.368	6.358.319	2.809.941
El 5% más rico	6.241.534	1.056.644	315.578	1.770.627	885.837
El 1% más rico	1.188.863	233.894	71.213	360.007	211.130
Total	29.721.592	3.018.564	707.490	29.411.812	4.861.774

Fuente: Base asociada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.

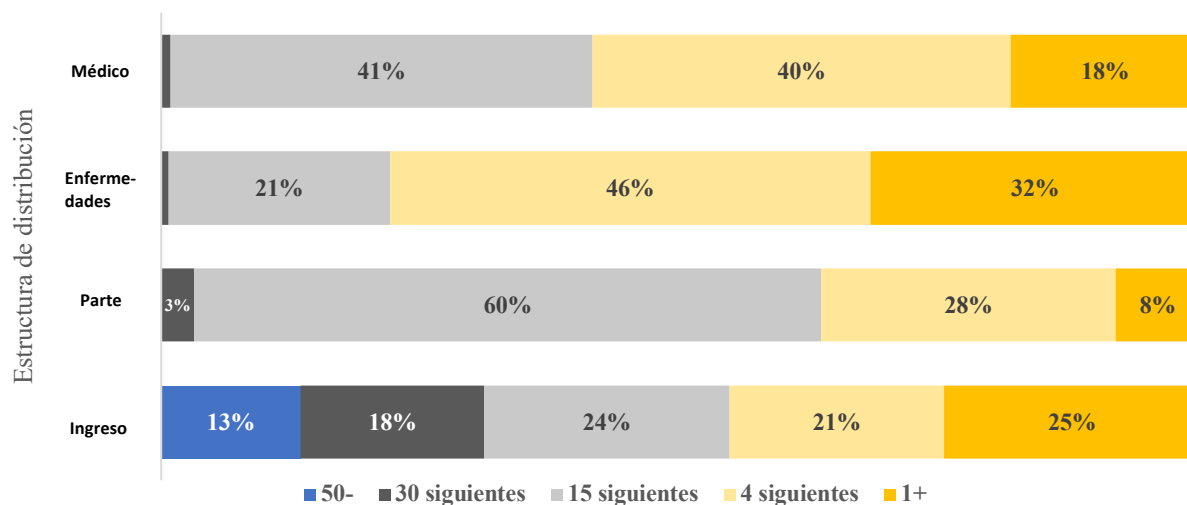
Hay casi 30 millones de jubilados y pensionistas, y el número de declaraciones con exenciones especiales representa el 10% de esa cantidad (cuadro 9, columna 2). Considerando los datos de los declarantes de la parte especial exenta, casi todos ellos se encuentran en el 20% más rico de la población adulta con ingresos. Si se analizan los datos de la PNAD-C para las jubilaciones y pensiones con derecho al beneficio de la parte exenta (columnas 4 y 5), se observa una concentración menor, ya que el 42% se encuentra en el 30% superior a la mitad más pobre. En otras palabras, el beneficio, aunque concentrado en la parte superior de la distribución, presenta cierta dispersión hacia los estratos intermedios y superiores de ingresos. En ese aspecto, cabe destacar que la otra exención concedida a los jubilados y pensionistas con enfermedades graves está más concentrada en la parte superior. En efecto, el 45% y el 10% de los beneficiarios de la exención por enfermedad grave pertenecen al 5% y al 1% de mayores ingresos (columna 3), mientras que para

los beneficiarios de la parte exenta estos porcentajes son del 35% y de menos del 8% (columna 2).

Para caracterizar mejor a quién se destina el beneficio de la parte especial exenta, el gráfico 6 exhibe las estructuras de distribución de la renta total, del valor de la parte exenta, de las jubilaciones/pensiones exentas para enfermos graves y de los gastos médicos por estratos de renta seleccionados: el 50% más pobre, el 30% siguiente, el 15% que se encuentra por debajo del 5% más rico, el 4% que se halla por debajo del 1% más rico, y el 1% más rico. La profunda desigualdad de la renta en Brasil se hace explícita cuando se asocian los datos de la PNAD-C con los registros fiscales del IRPF: así, se puede apreciar que el 50% más pobre se apropia solo del 13% de la renta total, mientras que el 5% más rico acapara el 46% de la renta total. Asimismo, se puede decir que el 80% más pobre es responsable del 31% de la renta, mientras que la quinta parte más rica es responsable del 69% restante.

Teniendo en cuenta que la tributación del IRPF solo alcanza precisamente a la quinta parte superior, cualquier beneficio para este público será, por lo tanto, de carácter concentrador, ya que se enfría la reducción de ingresos con la incidencia del IRPF. La comparación de la distribución de la parte especial exenta con la exención para quienes tienen enfermedades graves y con los gastos médicos busca situar mejor el beneficio al analizar, con una exención de espíritu similar, los gastos médicos que están más presentes en la población de edad avanzada. Se puede observar que la parte especial exenta está mucho menos concentrada en la porción superior que la exención para los que tienen enfermedades graves y con gastos médicos, en cuyo caso el 5% más rico responde por el 36% del importe total de la parte exenta, y -por otro lado- es responsable del 78% del total de las jubilaciones y pensiones para los que tienen enfermedades graves y del 58% de los gastos médicos utilizados como deducciones de la renta imponible. Así, se puede afirmar que la parte especial exenta beneficia a los grupos medios entre los declarantes del IRPF.

Gráfico 6. Estructura de distribución de los gastos médicos, las pensiones para enfermos graves, la parte especial exenta y los ingresos totales, según los grupos de ingresos seccionados, Brasil, 2017



Fuente: Base asociada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.

Nota: los estratos de renta seleccionados fueron: el 50% más pobre (50-), el 30% siguiente, el 15% por debajo del 5% más rico (15 siguientes), el 4% por debajo del 1% más rico (4 siguientes) y el 1% más rico (1+).

La información presentada en el cuadro 8 muestra cómo cambia la estructura de distribución de la renta con la incorporación de los datos fiscales, con la incidencia del IRPF y con la eliminación de los beneficios de la parte especial exenta y de la exención para personas con enfermedades graves. Como se puede observar, la incorporación de los datos fiscales representa un aumento anual de R\$ 1.200 millones en la renta total, que pasa de R\$ 3.000 millones a 4.200 millones, lo cual, en términos relativos, equivale a un aumento del 38%; y de la renta declarada a la RFB, el 39% se incorporó a la renta de la PNAD-C. Este aumento de la renta concentrado en la cúspide, o, mejor dicho, en el 8% más rico, implica un crecimiento muy expresivo del índice de Gini.¹⁹ En efecto, el índice de Gini de la renta personal de la población de 18 años y más pasó de 0,509 en la PNAD-C a 0,632 en la base asociada, es decir, en la renta ajustada. Como ya se ha mencionado, la renta media muestra un aumento del 38%, y los incrementos en los valores de la renta para los percentiles 90, 95 y 99 son del 25%, 48% y 71%, respectivamente, lo que demuestra que el ajuste de la renta fue aumentando a medida que la renta se incrementaba.

¹⁹ Instrumento para medir el grado de concentración de la renta. Varía entre 0 y 100, donde 0 corresponde a la igualdad completa (toda la población tiene los mismos ingresos) y 100 corresponde a la desigualdad completa (un individuo tiene todos los ingresos y los demás no reciben nada).

Cuadro 8. Indicadores de la distribución de la renta de todas las fuentes de la PNAD-C, de la renta bruta mensual total del IRPF, de la renta ajustada (PNAD-C + IRPF), de la renta ajustada neta de impuestos y de la renta neta de impuestos sin el beneficio de la parte especial exenta y enfermedades graves, Brasil, 2017

Indicador/Medida	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Ingresos originales (PNAD-C)	Ingresos originales (RFB)	Ingresos ajustados	Ingresos netos ajustados	Renta neta sin parte especial exenta	Ingresos netos sin desgravación especial y sin desgravación por enfermedad
Media	2.049	8.570	2.820	2.707	2.703	2.698
Mediana	1.200	4.323	1.200	1.200	1.200	1.200
Percentiles						
25.º	R\$ mensuales	937	2.791	937	937	937
90.º		4.000	15.735	4.996	4.880	4.871
95.º		6.040	25.666	8.960	8.356	8.315
99.º		14.997	178.363	25.613	22.931	22.681
Gini		0,5087	0,5713	0,6318	0,6184	0,6181
Variación de Gini			24,20%	-2,11%	-2,17%	-2,28%
Ingresos totales	Millones de reales al año	3.070	2.970	4.226	4.056	4.051
Impuesto				171	175	183
Alícuota				4,0%	4,3%	4,5%

Fuente: Base asociada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.

Nota: La columna 1 trae la estadística de renta bruta de la PNAD-C y la columna 2 recoge la estadística de renta bruta del IRPF/RFB. La columna 3 contiene los datos procedentes del emparejamiento de las bases explicadas en el texto. Las columnas 4, 5 y 6 muestran los datos de la base imponible neta de impuestos y consideran la simulación de la reducción de las exenciones de las desgravaciones especiales y de las enfermedades graves para observar los impactos sobre la medida de desigualdad (índice de Gini).

Otro serio problema del sistema tributario brasileño está en la pequeña participación del IRPF en la carga tributaria, ya que la alícuota presente en la base asociada asciende al 40% sobre el total de la renta ajustada (PNAD-C e Ingresos). Es evidente, sin embargo, que la base -la población que paga- no es expresiva, dados la desigualdad de la renta y el valor relativamente bajo de la renta media: Gini de 0,632 y renta media calibrada de 2.820 para la población adulta con renta. Debe considerarse una reducción de las rentas exentas, en sentido amplio, una vez que esas rentas suponen una ruptura de la equidad tanto vertical como horizontal, ya que los jubilados reciben tratamientos diferentes entre sí y en comparación con los trabajadores. Los datos del cuadro muestran que la eliminación de la doble exención para los jubilados y pensionistas de edad avanzada y de la exención total para los jubilados y pensionistas con enfermedades graves resulta poco eficiente: implica un crecimiento de solo 0,3 y 0,5 puntos en la tasa de IRPF y de 0,06 y 0,17 puntos

en el Gini para la eliminación de la exención parcial y para la eliminación de las dos exenciones. Por lo tanto, son otras rentas exentas las que tienen un mayor impacto en la desigualdad de la renta. En cualquier caso, las exenciones a los jubilados, así como a las indemnizaciones laborales, pueden ser objeto de escrutinio si se consideran los efectos sobre la desigualdad y las necesidades fiscales para atender las demandas de las políticas sociales.

El cuadro 9 muestra la descomposición del índice Gini de la renta neta teniendo en cuenta la parte especial exenta para los jubilados de edad avanzada y la exención total para los jubilados con enfermedades graves, así como el impuesto adeudado y los “impuestos” resultantes de la eliminación de estas dos exenciones. En primer lugar, es evidente la concentración de la renta PNAD-C (ajustada) con los registros fiscales, que se refleja en el desequilibrio entre la parte de Gini del 40% (columna 4) y la parte de renta del 26% (columna 2). La parte exenta muestra un elevado coeficiente de concentración de 0,8384, con una participación del 2,2% en el Gini, frente a una participación en la renta del 1,6%, lo que indica un índice de progresividad positivo a la concentración. También se observa que está menos concentrada que la renta exenta por enfermedades graves.

Con datos de 2008, Silveira, Fernandes y Passos (2019), que emplearon una base ajustada entre EPF e IRPF, llegan a un Gini de la renta neta del IRPF de 0,6883, que se reduciría a 0,6877 con la tributación de la parte especial exenta, es decir, una reducción de solo el -0,09%. La extinción del beneficio asociado a enfermedades graves implicaría una disminución similar a la eliminación de la parte especial exenta.

Cuadro 9. Partes del ingreso neto sin beneficios para jubilados: coeficiente de concentración, importancia en el ingreso e indicadores del efecto de redistribución, Brasil, 2017

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Partes de ingresos	Coeficiente de concentración (CC)	Participación en los ingresos	Contribución al Gini (CC * porcentaje ingresos)	Porcentaje del Gini (contribución al Gini/Gini)	Progresividad [signo de la parte (CC - Gini)]	Contribución marginal [porcentaje renta *(CC - Gini)].
Ingresos ajustados	0,9677	25,6%	0,2476	40,1%	0,3503	0,0896
Ingresos PNAD-C	0,5087	75,9%	0,3863	62,6%	-0,1087	-0,0825
Parte especial exenta	0,8384	1,6%	0,0137	2,2%	0,2210	0,0036
Ingresos enfermedades	0,9311	1,4%	0,0128	2,1%	0,3137	0,0043
IRPF	0,9494	-4,2%	-0,0401	-6,5%	-0,3320	-0,0140
Parte especial exenta IRPF	0,9268	-0,1%	-0,0011	0,0%	-0,3094	-0,0004
IRPF enfermedades	0,9646	-0,2%	-0,0018	0,0%	-0,3472	-0,0007
Ingresos netos	0,6174	100%	0,6174	100%		

Fuente: Base asociada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.

Al comparar estos datos con las estimaciones del impacto de redistribución del BPC –política dirigida a personas de edad avanzada y discapacitadas que sean pobres y no cumplan con los requisitos para obtener una jubilación–, se observa que la parte especial exenta va en contra de las ganancias de redistribución del BPC. Según las estimaciones de Silveira et al. (2020), el BPC tiene un coeficiente de concentración de -0,083 frente a un Gini de renta de 0,5349. Puesto que su participación en la renta es del 0,6%, este potencial redistributivo se enfría.

4 Gasto en salud y uso de la salud pública y privada en la población mayor

4.1 El gasto en salud de los hogares encabezados por personas mayores en 2017/18

La EPF del IBGE, cuyo principal objetivo es recopilar información sobre la estructura de los gastos de consumo para el cálculo de índices de precios, capta en detalle los gastos en salud. En la última ronda, realizada en 2017/18, se relevaron tanto los gastos monetarios en bienes y servicios de salud como los gastos sin desembolsos, dominados por las donaciones, en las que se incluye el suministro público. Desde la EPF de 2002/03, la investigación del gasto no monetario tuvo su alcance ampliado: en 2002/03, se relevó el gasto no monetario en bienes y servicios alimenticios y alquiler imputado; en 2008/09, se amplió la investigación al gasto no monetario en otros bienes; y, en la última EFP, se incluyeron todos los bienes y servicios. Esto complica los análisis intertemporales relativos al gasto en salud, en el que la oferta pública es muy importante y los servicios desempeñan un rol destacado.

Así, para la presente evaluación, se decidió centrar la investigación en los datos de la última EPF (2017/18), con énfasis en el gasto monetario, ya que el análisis aquí desarrollado pretende aportar subsidios para la evaluación de la parte exenta del IRPF para jubilaciones y pensiones de declarantes de 65 años o más. En este sentido, en el caso del análisis de presupuestos e ingresos, en el que la unidad de investigación es la familia, se seleccionaron aquellas familias – unidades de consumo– cuya persona de referencia tuviese 65 años o más; puesto que los gastos en asistencia sanitaria se calculan individualmente, se realizó una evaluación de los gastos por cohortes de población, para lo cual, como se señalará, ha sido necesario realizar ajustes en los datos. Finalmente, es importante señalar que se decidió no evaluar por separado a la población objetivo del beneficio, es decir, a los jubilados y pensionistas de 65 años y más, ya que la hipótesis es que la población de la tercera edad incurre en gastos en salud que pueden implicar vulnerabilidad socioeconómica. Se considera que desagregar la población de edad avanzada entre jubilados o pensionistas y el resto aportaría poca información adicional.

El cuadro 10 muestra las principales variables de evaluación del gasto en salud, desglosadas por estratos de renta familiar per cápita, lo que pone de manifiesto la desigualdad entre renta y gasto en salud. Es un hecho que los gastos familiares mensuales totales per cápita en salud son mucho menos desiguales entre los estratos de ingreso extremo que la renta: mientras que la relación entre el ingreso del 10% más rico y el 20% más pobre es de 12,4 veces, para los gastos totales en salud, esta relación llega a 5,5 veces. Esta reducción significativa de la desigualdad no se observa en el caso del gasto monetario en salud, cuya relación 10+/20- alcanza 10,9 veces. Esta distinción también se encuentra entre las desigualdades del gasto en medicamentos frente al gasto en planes de salud: 4,0 veces frente a 10,4 veces.

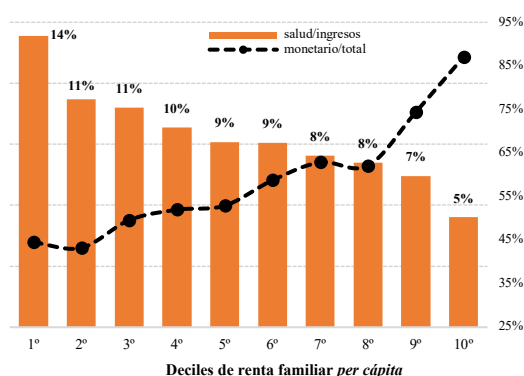
Cuadro 10. Ingreso, gasto total y monetario en salud y gasto total en medicamentos y planes en valores familiares mensuales per cápita, según estratos seleccionados de ingreso familiar per cápita, Brasil, 2017/18

Estratos de población	Ingresos	Salud: gasto total	Salud: gasto monetario	Remedios	Planes
0-20	621,34	76,32	33,37	27,93	23,69
20-50	2.304,99	225,25	116,38	86,49	73,47
50-70	2.692,65	234,86	143,14	92,73	85,45
70-90	4.743,29	365,33	252,45	129,26	163,04
90-100	7.724,98	417,62	363,49	112,75	245,66
Media	1.808,46	131,93	90,87	44,91	59,13
Razón 20-/10+	12,43	5,47	10,89	4,04	10,37

Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

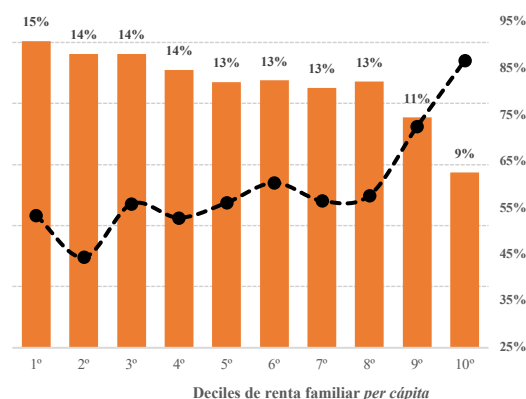
Los gráficos 7 y 8 presentan las participaciones del gasto total en salud sobre la renta total y del gasto monetario en salud sobre el gasto total para el conjunto de la población y para las unidades de consumo encabezadas por las personas de edad avanzada, respectivamente. La regresión del gasto en salud es clara, pues alcanza el 14% de la renta total en el primer decil²⁰ y el 5% en la parte más rica, con una participación en torno al 10% entre el segundo y sexto decil. En el caso de las familias encabezadas por adultos mayores, la regresión es menos pronunciada, con niveles más altos de compromiso de la renta. Así, la participación entre el 2.º y el 6.º decil se eleva hasta alrededor del 14%, con mayores incrementos en los deciles superiores.

Gráfico 7. Participación del gasto en salud en los ingresos y gasto monetario en salud sobre el gasto total, Brasil, 2017/18



Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

Gráfico 8. Participación del gasto en salud en los ingresos y gasto monetario en salud sobre el gasto total para la población en hogares encabezados por personas mayores (65 años y más), Brasil, 2017/18



Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

El gasto no monetario tiene un peso más grande en los dos primeros deciles, rivaliza con el gasto monetario en el tercer decil y a partir de ahí pierde espacio: en el séptimo y octavo decil, el gasto monetario supone casi dos tercios, llegando al 75% en el noveno decil y al 85% en el 10º más rico. Este perfil se reflejará en el uso de los servicios públicos y privados aportados por la Encuesta Nacional de Salud (PNS, por su sigla en portugués) 2019 y que se analizan en el siguiente subapartado. A pesar de la subenumeración del gasto público captado por la EPF, estos datos revelan el alcance de la oferta pública de salud entre los más pobres y la marcada segmentación de la atención en salud.

No se observan grandes diferencias en cuanto a la incidencia de los gastos monetarios en salud, según los deciles de la renta familiar per cápita, en la población general y en los hogares encabezados por personas de edad

²⁰ Los microdatos del gasto en servicios no monetarios de salud, educación y transporte se pusieron a disposición a finales de 2020, mientras que el resto del gasto se había publicado a finales de 2019. El IBGE no actualizó los ingresos totales, lo que significa que estos gastos en ingresos no monetarios no se incorporaron a los ingresos totales presentes en los microdatos.

avanzada. De hecho, en el 80% más pobre, los gastos no monetarios representan al menos el 40% de la oferta de asistencia sanitaria; en los estratos más ricos, su relevancia se reduce considerablemente.

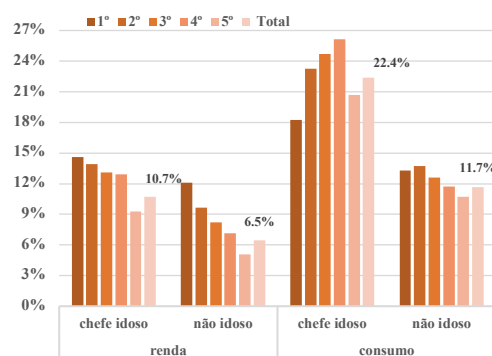
El cuadro 11 y el gráfico 9 muestran el mismo conjunto de indicadores –el peso del gasto en salud sobre la renta y sobre el gasto de consumo– según los quintiles de la renta familiar per cápita, tanto para los hogares que están encabezados por personas mayores como para los que no lo están. Como ya se ha mencionado, la regresividad de la parte de los gastos en salud sobre los ingresos es bien marcada, y es menos expresiva en el caso del peso sobre el consumo. En cuanto a las diferencias entre familias según la edad del jefe de hogar, la distinción se encuentra en el nivel de participación, que es más elevado en las familias encabezadas por personas de edad avanzada, y no tiene relación con la regresión o falta de regresión del gasto en salud. Concretamente, mientras que las familias encabezadas por personas de edad avanzada dedican a la salud el 10,7% y el 22,4% de sus ingresos y gastos de consumo, respectivamente, en las familias no encabezadas por personas de edad avanzada estos porcentajes ascienden al 6,5% y el 11,7%.

Cuadro 11. Participación del gasto en salud en el ingreso y el gasto de consumo, según el jefe del hogar (unidad de consumo) y por quintiles del ingreso per cápita del hogar, Brasil, 2017/18

Quintas partes de la renta familiar per cápita	Ingresos		Consumo	
	Jefe mayor	No mayor	Jefe mayor	No mayor
1.º	14,6%	12,1%	18,2%	13,3%
2.º	13,9%	9,6%	23,3%	13,7%
3.º	13,1%	8,2%	24,7%	12,6%
4.º	12,9%	7,1%	26,1%	11,7%
5.º	9,3%	5,1%	20,7%	10,7%
Total	10,7%	6,5%	22,4%	11,7%

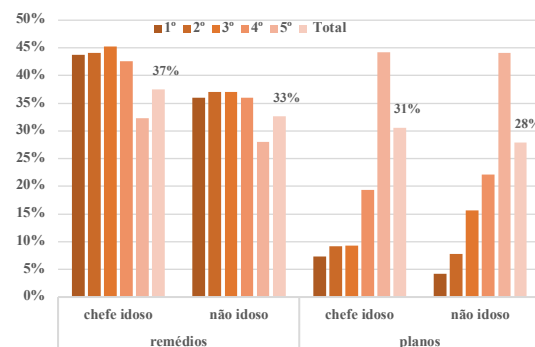
Fuente: Microdatos EPF 2017/2018 – IBGE.

Gráfico 9. Participación del gasto en salud en el ingreso y en el gasto de consumo, según jefe de hogar (unidad de consumo) y por quintiles del ingreso per cápita del hogar, Brasil, 2017/18



El cuadro 12 y el gráfico 10 presentan el peso del gasto en medicamentos y en planes de salud –los dos principales rubros del gasto en salud– en el gasto en salud según la condición de mayor de la persona de referencia en la unidad de consumo (familia). El gasto en medicamentos es mucho menos regresivo que el gasto en planes de salud, y no hay grandes diferencias en el grado de regresión entre los hogares encabezados por personas de edad avanzada y los hogares no encabezados por adultos mayores. Lo que sí se puede apreciar es una mayor participación de estos gastos en el total gastado en salud en las familias encabezadas por personas de edad avanzada en relación con aquellas en las que la persona de referencia es menor de 65 años.

Gráfico 10. Proporción del gasto en medicamentos y planes de salud en el gasto en salud, según jefe de hogar (unidad de consumo) y por quintiles de ingreso per cápita del hogar, Brasil, 2017/18



Cuadro 12. Participación del gasto en medicamentos y planes de salud en el gasto en salud, según jefe de familia (unidad de consumo) y por quintiles de ingreso familiar per cápita, Brasil, 2017/18

Quintas partes de la renta familiar per cápita	Medicamentos		Planes	
	Jefe mayor	No mayor	Jefe mayor	No mayor
1º	44%	36%	7%	4%
2º	44%	37%	9%	8%
3º	45%	37%	9%	16%
4º	43%	36%	19%	22%
5º	32%	28%	44%	44%
Total	37%	33%	31%	28%

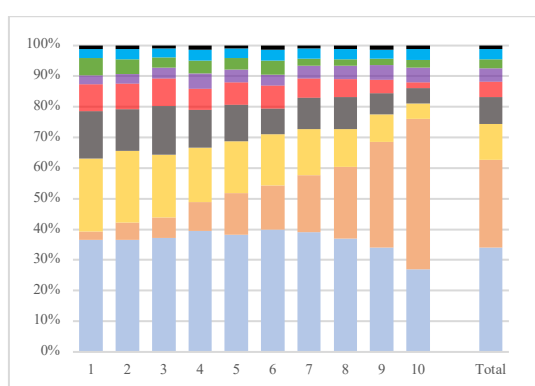
Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

La composición de las “canastas” de salud, es decir, las estructuras del gasto en salud según sus rubros, por condición de jefe de hogar de mayor edad y deciles de renta familiar per cápita, puede verse en los gráficos 11 y 12. Se observa que la participación conjunta de los medicamentos y planes de salud para mayores aumenta con la renta en el conjunto de la población, lo que no se aprecia tan claramente en las familias encabezadas por personas de edad avanzada.

En cambio, en el caso de las familias con adultos mayores como personas de referencia, estas dos partidas de gasto se sitúan entre el 70% y el 80%, por encima de lo observado en los nueve primeros deciles en la población general. Es decir, se encuentra una diversidad más amplia en las canastas de la población general en comparación con las de las familias con personas mayores a la cabeza, o, dicho de otro modo, los rubros ajenos a medicamentos y planes de salud tienen participaciones más expresivas.

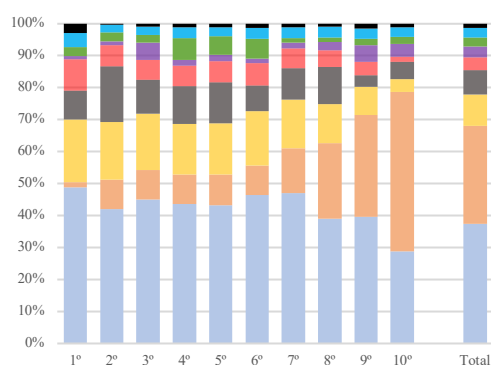
En cualquier caso, las composiciones son muy similares, al igual que las disparidades de las canastas según el nivel de renta. Los medicamentos y las consultas médicas representan el 60% en la mitad más pobre, mientras que en los deciles superiores los planes de salud se convierten en la partida principal y, junto con los medicamentos, comprenden cerca del 70% de los gastos en salud. Cabe destacar que los gastos en cirugías y exámenes están más presentes –alrededor de un quinto– en los deciles inferiores de ingreso, lo que también se observa en las familias encabezadas por personas de más edad.

Gráfico 11. Composición del gasto en salud por rubros, según deciles de ingreso familiar per cápita, Brasil, 2017/18

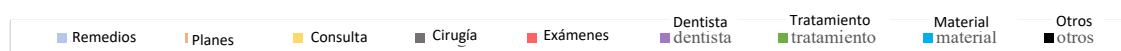


Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

Gráfico 12. Composición del gasto en salud por rubros en hogares encabezados por personas mayores (65 años y más), según deciles de ingreso familiar per cápita, Brasil, 2017/18

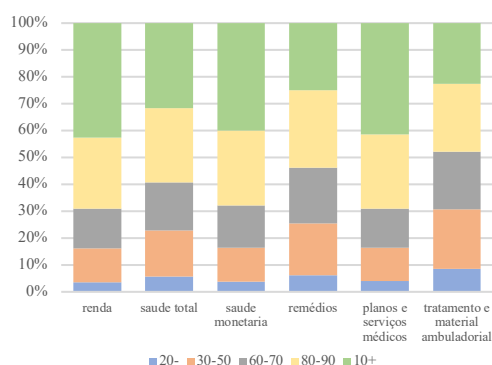


Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.



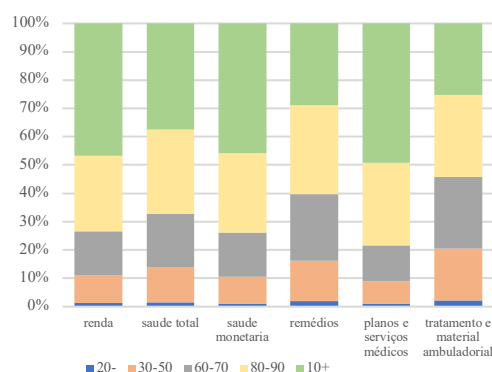
Los gráficos 13 y 14 presentan las estructuras de distribución de la renta, los gastos en salud (totales y monetarios), los gastos en medicamentos, planes y servicios médicos, y tratamientos e insumos ambulatorios, para toda la población y para los hogares encabezados por personas mayores. Se han seleccionado los siguientes estratos de renta familiar per cápita: el 20% más pobre (20-); el 30% siguiente que constituye la mitad más pobre (30-50); los que se sitúan entre la mediana y el percentil 70 (60-70); el 20% por debajo del 10% más rico (80-90) y el 10% más rico (10+).

Gráfico 13. Estructura de distribución del ingreso total, del gasto total y monetario en salud y del gasto total en medicamentos, planes y servicios médicos y tratamientos ambulatorios e insumos, por estratos de ingreso seleccionados, Brasil, 2017/18



Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

Gráfico 14. Estructura de distribución del ingreso total, del gasto total y monetario en salud y del gasto total en medicamentos, planes y servicios médicos y tratamientos ambulatorios e insumos de la población en hogares encabezados por personas mayores (65 años y más), por estratos de ingreso seleccionados, Brasil, 2017/18



Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

Llama la atención la mayor concentración tanto de ingresos como de gastos en salud entre las familias encabezadas por personas de edad avanzada. Esto se debe en gran medida a que estas últimas están menos presentes en los estratos inferiores de la distribución, especialmente en el 20% más pobre. Si se compara la estructura de la distribución de la renta con el gasto en salud, tanto para la población general como para las familias encabezadas por adultos mayores, se observan concentraciones similares del gasto monetario en salud y del gasto en planes y servicios médicos. En otras palabras, estos gastos están muy concentrados, lo que demuestra que la deducción por gastos médicos está dirigida precisamente a los estratos que concentran el mayor gasto, hecho que es todavía más llamativo en la población “de la tercera edad”, que aún incluye a la parte exenta.

El gasto en medicamentos y en tratamientos ambulatorios e insumos se muestra distribuido de forma menos desigual que los ingresos, y es similar a lo que se observa en el gasto en salud total. Esto señala la importancia del gasto en salud no monetario,

es decir, de la oferta pública en la desconcentración del gasto en esta partida de consumo. En el caso de la población correspondiente a familias que tienen a una persona mayor como referencia, este gasto está bastante concentrado, aunque menos que los ingresos, que el gasto monetario en salud y que el destinado a la compra de planes y servicios médicos.

Con base en este conjunto de datos, se puede concluir que el gasto en salud tiene una mayor participación en las familias encabezadas por adultos mayores, es decir, se convierte en un gasto que, de hecho, presiona los presupuestos familiares de los adultos mayores. Por otro lado, es claro que esta mayor presión se concentra en los estratos más pobres de la distribución del ingreso, donde no se ubican los beneficiarios de la parte exenta, lo que contribuye para que dichos estratos no puedan contar con mejoras en el poder adquisitivo de sus ingresos. Además, como ya se ha señalado, los estratos superiores de renta presentan una canasta de consumo en materia de salud en la que predominan los planes de salud, que suponen la mitad del gasto en salud del 10% más rico. Si a este gasto se le añaden los gastos que también pueden deducirse de la renta a efectos del IRPF, esto supone el 70% en el decil más rico y el 60% en los dos deciles siguientes. De este modo, queda claro que tanto la parte exenta como las deducciones por gastos médicos benefician a los estratos superiores de la renta, que tienen menor presión por estos gastos que los estratos más pobres, a los que no llegan este tipo de beneficios.

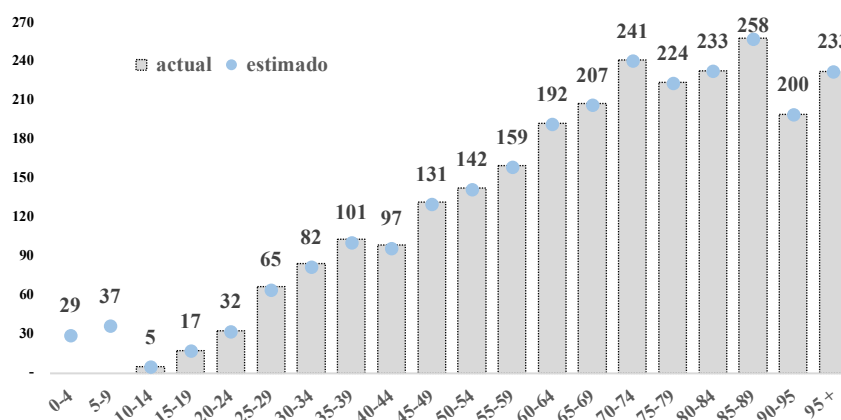
La investigación de los gastos en salud se realiza tomando en cuenta al residente del hogar, ya que este tipo de gasto es individual o pasible de individualización. Solo los residentes de 10 años o más son objeto de la recolección de datos sobre gastos e ingresos, y los gastos que tienen carácter colectivo, como los destinados al pago de planes de salud, relacionados con los hijos, también pueden asociarse a personas de referencia.

Para “corregir” esta falta de captura de información acerca de los gastos de los niños, se aplicó un modelo de regresión en el que la variable dependiente es el gasto en salud de la persona de referencia y las variables independientes son, además de las características socioeconómicas del jefe de hogar y la composición familiar, variables binarias sobre la presencia de niños de 0 a 4 y de 5 a 9 años. Los coeficientes relacionados con estas variables binarias son los gastos estimados para estas cohortes de edad, ajustando los gastos con los jefes de hogar mediante la resta de los gastos de estas cohortes, cuando están presentes, en los gastos de las personas de referencia.

El gráfico 15 muestra los gastos monetarios mensuales en salud observados y estimados según cohortes de edad de 5 años; de este modo, se evidencia el crecimiento continuo de los gastos con el avance de la edad. Cabe señalar que en las cohortes más altas se puede apreciar un comportamiento más errático, con una caída a edades más avanzadas. Este comportamiento puede atribuirse a las limitaciones de la muestra para estas cohortes.

Gráfico 15. Gasto monetario observado y estimado en salud según cohortes de población, Brasil, 2017/18

En R\$ a enero de 2018



Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBG.

El cuadro 13 presenta los datos observados y estimados del gasto monetario en salud y en medicamentos según las cohortes de edad. Se observa que ambos rubros aumentan con la edad y que en el caso de los medicamentos el incremento es menos pronunciado que en el de los gastos monetarios en salud. De hecho, los gastos monetarios en salud crecen 5,0 veces si se comparan los gastos de las cohortes de 60-64 años (más edad) con los de 20-24 años (adultos jóvenes), mientras que los gastos en medicamentos suben 4,1 veces al tomarse en cuenta las mismas cohortes.

Cuadro 13. Gasto monetario observado y estimado en salud y medicamentos según cohortes poblacionales, Brasil, 2017/18

Cohortes (edad en años)	Salud: gastos monetarios		Remedios	
	Observado	Estimado	Observado	Estimado
0-4	-	29	-	12
5-9	-	37	-	10
10-14	5	5	2	2
15-19	17	17	7	7
20-24	33	324	15	14
25-29	67	65	29	27
30-34	85	82	35	32
35-39	104	101	39	36
40-44	99	97	38	36
45-49	132	131	49	48
50-54	143	142	53	52
55-59	160	159	59	59
60-64	193	192	72	71
65-69	208	207	83	82
70-74	242	241	94	94
75-79	224	224	100	100
80-84	233	233	105	105
85-89	258	258	117	117
90-94	200	200	91	91
95+	233	233	111	111

Fuente: Microdatos EPF 2017/18 - IBGE.

A grandes rasgos, se pueden ver tres momentos en los que el gasto cambia de nivel: al pasar de las cohortes de 45 a 49 años, de 60 a 64 años y de 85 a 89 años. Teniendo en cuenta la escasez de observaciones en el grupo de mayor edad (más de 80 años), se puede deducir que, de hecho, a los 65 años el gasto en salud se sitúa en los niveles más altos, por encima de los R\$ 200 mensuales a precios de 2018.

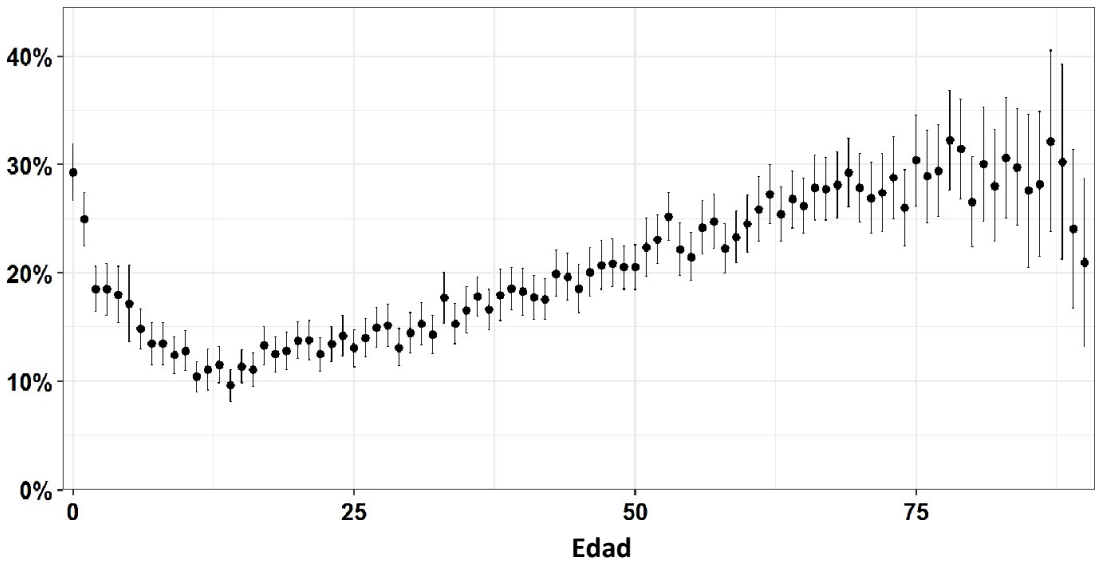
4.2 Utilización de los servicios de salud

La PNS 2019 permite evaluar, entre otros indicadores, el grado de utilización de los servicios de salud, según edad y fuente de oferta. Para esta etapa del estudio, se seleccionaron algunos indicadores del uso de servicios, desglosados por tipo de servicio y fuente de la oferta, con foco en el comportamiento según la edad.

El gráfico 16 presenta la proporción de la población que solicitó asistencia sanitaria en función de la edad. Como puede observarse, en las edades extremas, es decir, para los niños menores de 4 años y los adultos mayores de 60, la demanda de asistencia sanitaria es superior al 25%.

Si se dejan de lado las cohortes más jóvenes, la demanda de atención aumenta con el tiempo y en las edades más avanzadas alcanza casi un tercio de la población. Así, de hecho, la necesidad de servicios de salud es mucho más expresiva entre las personas de edad avanzada, las cuales, como se puede apreciar en la evaluación de los gastos, tienen un mayor compromiso presupuestario con el gasto en salud.

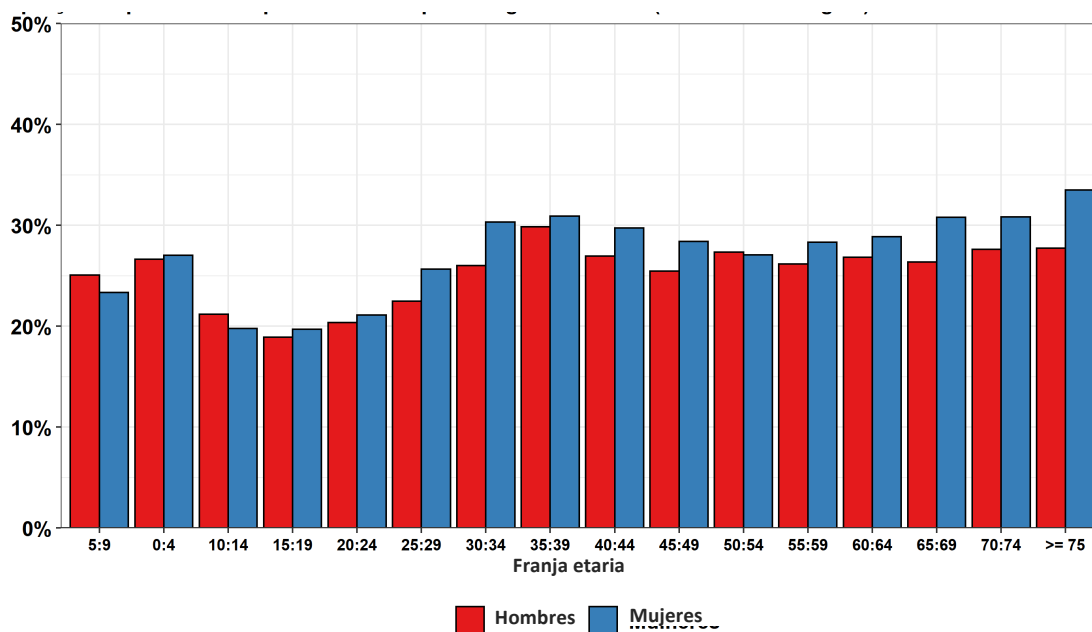
Gráfico 16. Proporción de personas que solicitaron asistencia sanitaria en las dos semanas anteriores, por edad



Fuente: Encuesta Nacional de Salud de Brasil, 2019.
Nota: Intervalo de confianza del 95%.

El gráfico 17, que exhibe los porcentajes de afiliados a planes de salud en la población por edad y sexo, muestra una relativa estabilidad en la proporción de los que tienen al menos un plan de salud por edad y deja entrever que las mujeres siempre ostentan proporciones más elevadas que los hombres. De hecho, alrededor del 25% de la población tiene planes de salud, con pequeñas variaciones que no están directamente relacionadas con la edad.

Gráfico 17. Proporción de personas con al menos un plan o seguro de salud



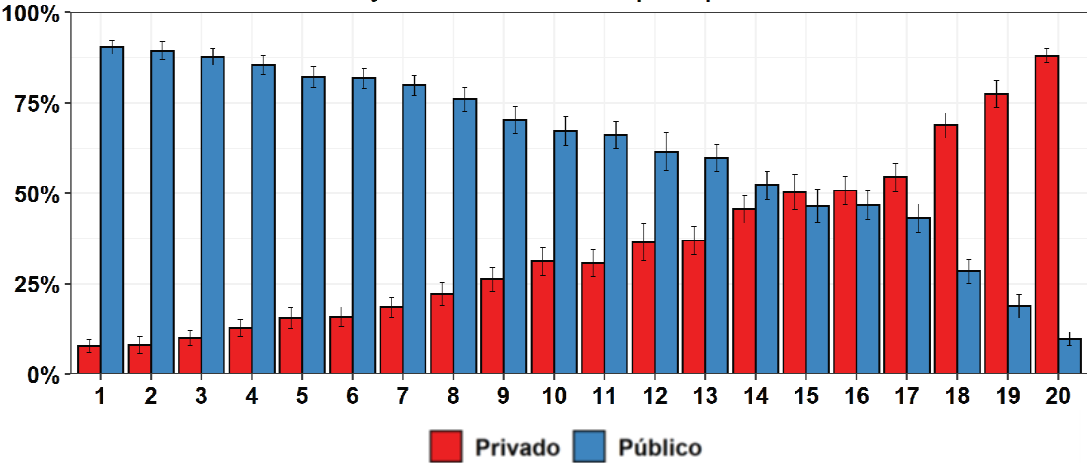
Fonte: PNS-2019.

Fuente: Encuesta Nacional de Salud de Brasil, 2019.

El gráfico 18 expone que tres cuartas partes de la población no cuentan con un seguro de salud, es decir, su demanda de servicios de salud es atendida a través del sistema público: el Sistema Único de Salud (SUS). El gráfico refleja claramente la segmentación de la oferta de servicios de salud entre pública y privada en función de la renta. En efecto, mientras que en la mitad más pobre de la población la proporción de los atendidos por el SUS, entre los que buscaron atención, es superior al 70%, en los estratos superiores de renta la atención prestada por el sector privado alcanza más del 75% en el 10% más rico.

Así, se puede concluir que la oferta privada, es decir, la que requiere un desembolso monetario, se concentra en los estratos superiores de ingresos. Es en estos grupos de la población donde los gastos monetarios en salud aumentan y pueden ejercer presión sobre el presupuesto familiar. Por lo tanto, es evidente que los beneficios fiscales asociados a la edad y a la percepción de pensiones se dirigen a los estratos más ricos, ya que los más pobres utilizan los servicios públicos de manera predominante.

Gráfico 18. Lugar donde se buscó asistencia sanitaria en las dos últimas semanas, según los 20 deciles de la distribución de la renta per cápita de los hogares

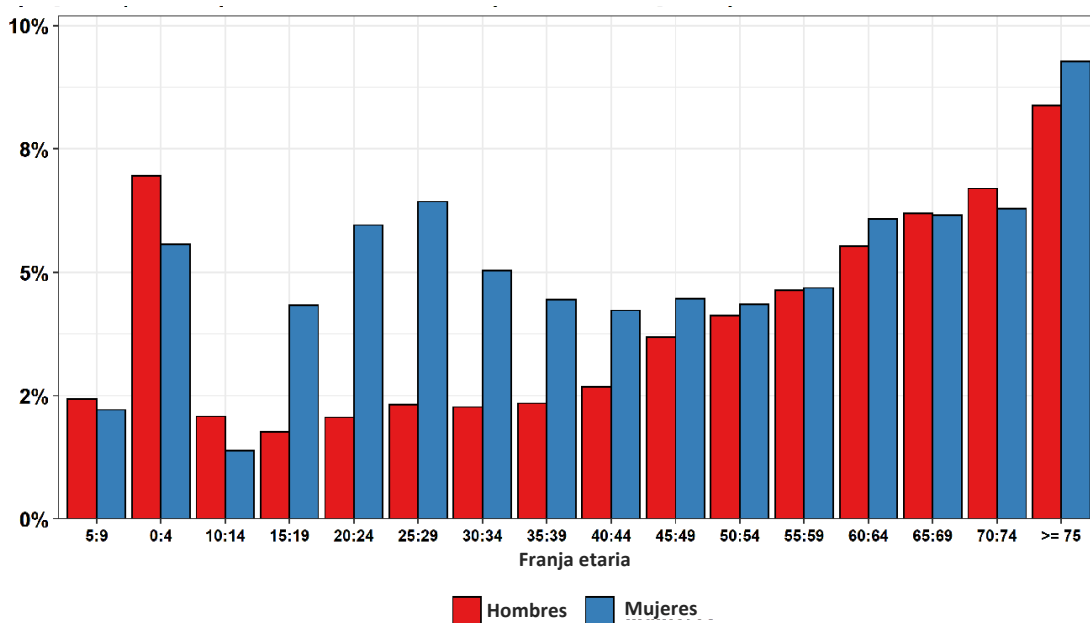


Fuente: Encuesta Nacional de Salud de Brasil, 2019.
 Nota: Intervalo de confianza del 95%.

Por último, en esta evaluación preliminar del uso de los servicios de salud, se han considerado indicadores de los ingresos hospitalarios según la fuente de prestación del servicio. El gráfico 20 muestra las proporciones, según grupos de edad, de la población que fue hospitalizada en el último año a través del SUS. Como se puede apreciar, en el caso de la población masculina, hay un aumento de la proporción de hospitalizados a través del SUS a medida que sube la edad, sin tomar en cuenta el comportamiento en la primera infancia. En el caso de las mujeres, este comportamiento no se observa, ya que hay una proporción relativamente mayor de hospitalizaciones en las edades asociadas al período fértil, es decir, hospitalizaciones por partos naturales y cesáreas.

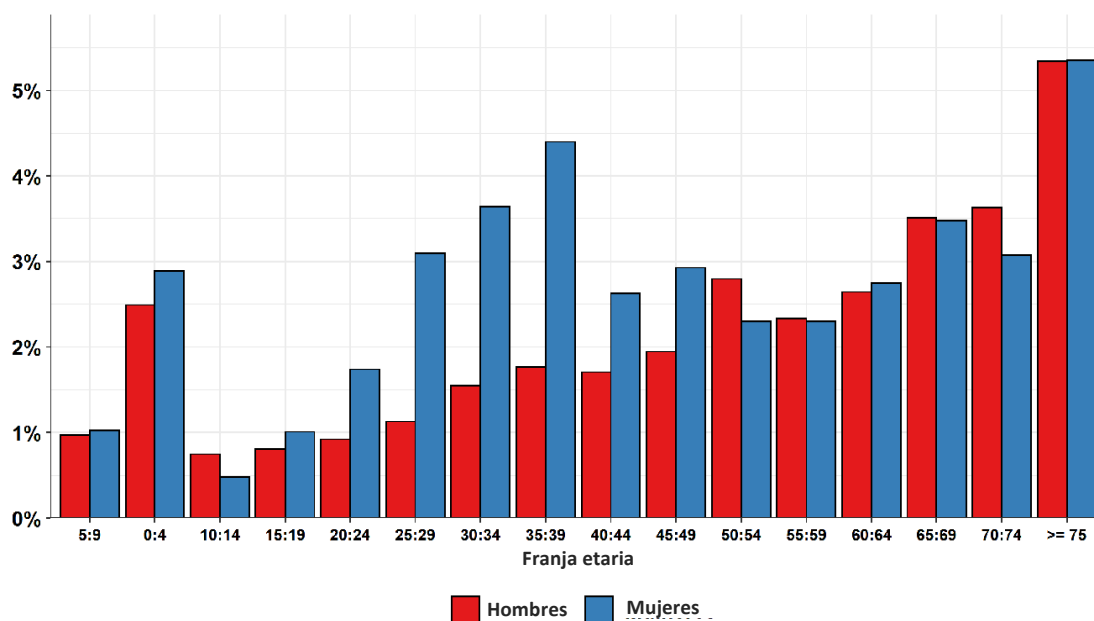
El comportamiento de las hospitalizaciones por medio del sector privado tiene un perfil muy similar al de las realizadas a través del SUS (gráficos 19 y 20). La diferencia es que las internaciones por el SUS se dan en proporciones mucho más altas que las de los afiliados a planes de salud.

Gráfico 19. Proporción de personas hospitalizadas en el año cuya última hospitalización fue a través del Sistema Único de Salud



Fuente: Encuesta Nacional de Salud de Brasil, 2019.

Gráfico 20. Proporción de personas hospitalizadas en el año cuya última hospitalización se realizó a través de un plan de salud o seguro médico



Fuente: Encuesta Nacional de Salud de Brasil, 2019.

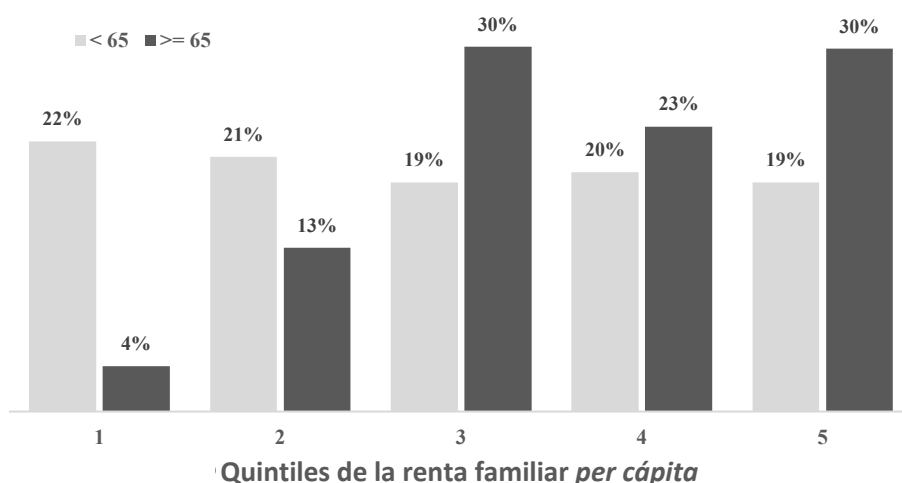
Este panorama de la utilización de los servicios de salud según la fuente de oferta, la edad y el nivel de ingresos muestra que, de hecho, hay un aumento de la demanda a medida que se incrementa la edad. Por otro lado, se verifica que dicha demanda es atendida por medio del SUS cuando se considera la población situada en el 70% más pobre, mientras que en el caso de un poder adquisitivo más elevado la demanda es cubierta principalmente por el sector privado.

Como se señaló, la demanda de atención de la salud es más grande para las personas mayores de 59 años; del mismo modo, en el análisis del gasto efectuado por la EPF 2017/18, se observó un comportamiento creciente del gasto para las personas de edad avanzada. En la población de 75 años y más, la demanda de atención en las últimas dos semanas alcanza casi $1/3$, siendo superior a $1/4$ para la población de 60 años y más. En cuanto a las hospitalizaciones, su aumento entre los hombres fue claro, mientras que, en el caso de las mujeres, el comportamiento es menos explícito, ya que en la edad reproductiva hay un volumen más grande de hospitalizaciones por parto. En los mayores de 64 años, la proporción de hospitalizaciones en el año sobrepasa el 6%, y en la población de 75 años y más se eleva por encima del 8%.

Por otra parte, se observa una clara segmentación en la respuesta a la demanda de asistencia sanitaria, ya que el 75% o más de esta demanda de la mitad más pobre se dirige al sector público. Para el 10% más rico, es el sector privado el que satisface más del 75% de la demanda. Cabe señalar que el empleo del segmento privado, si se consideran como *proxies* la afiliación a planes/seguros de salud y la proporción de hospitalizaciones en el último año por planes/seguros de salud, no parece verse afectada por la edad. Esto se debe a que dicha afiliación oscila entre el 20% y el 30%, y solo las cohortes de 10-14, 15-19 y 20-24 años tienen porcentajes inferiores al 23%. En el caso de las hospitalizaciones, el patrón de atención según la edad por el SUS y por los planes es bastante similar, con distintos niveles: entre el 2% y el 9% en el primer caso, y entre el 1% y el 5% en el segundo.

La información para la población de 60 años y más y de 65 años y más, según sus niveles de renta (quintiles) complementa el análisis anterior. En primer lugar, hay que observar cómo se distribuye esta población mayor según los ingresos, hecho estilizado que se presenta en el gráfico 21. Es claro que la población mayor tiene una participación marginal en el primer quintil y pequeña en el segundo quintil de ingresos per cápita de los hogares. Se observa una participación muy significativa en el tercer quintil, que puede acreditarse al piso de seguridad social, cuyo valor implica que el jubilado y pensionado se ubica en la parte media de la distribución (entre los percentiles 40 y 60). La otra participación significativa se da en el quintil más rico, es decir, la población de edad avanzada está subrepresentada entre los más pobres, y ostenta una presencia más contundente en la parte media y alta de la distribución.

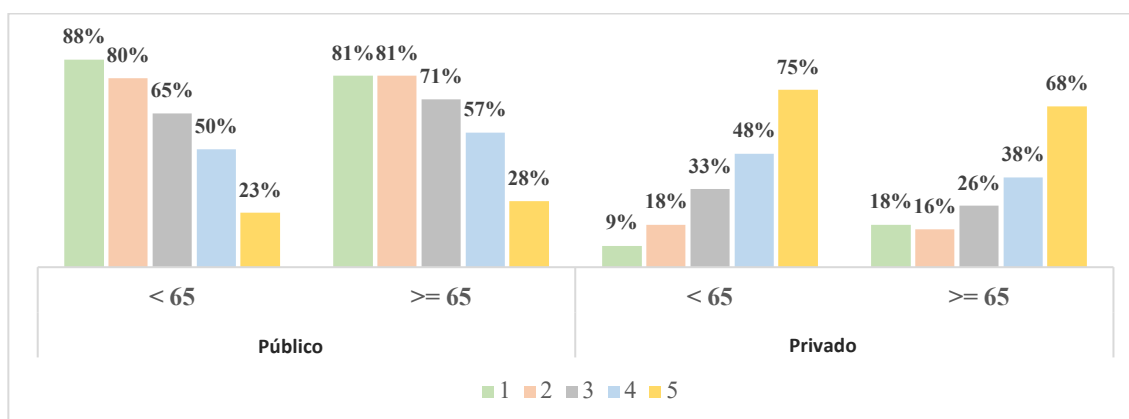
Gráfico 21. Distribución de la población mayor (65 años y más) y no mayor, según quintiles de ingreso per cápita del hogar, Brasil, 2019



Fuente: PNS 2019 - IBGE.

Teniendo esto en cuenta, en el gráfico 22 se muestran las distribuciones para la población mayor (65 años o más) y no mayor según el segmento de atención, público o privado, discriminado por quintiles de renta. Una vez más, se hace explícita la segmentación de la oferta de atención de salud, ya que los más pobres son atendidos por el sistema público y los más ricos, por el segmento privado. Llama la atención que no se observan grandes diferencias entre la población mayor y no mayor en la distribución entre público y privado, y que sobresale la mayor presencia del segmento público en los quintiles superiores de la población de edad avanzada. Esto parece apuntar a la importancia del SUS en la atención de enfermedades crónicas y en acciones de mediana y alta complejidad, de las cuales el segmento privado busca distanciarse.

Gráfico 22. Distribución de la población que buscó atención de salud en los sectores público y privado, mayores y no mayores, por quintiles de ingreso familiar per cápita, Brasil, 2019



Fuente: PNS 2019 - IBGE.

5 Identificación y análisis de los cambios en los ingresos al pasar a la inactividad/jubilación

El cuadro 14 se ha calculado a partir de la muestra limitada únicamente a las personas que no estaban jubiladas en el momento de la primera entrevista, pero sí lo estaban en el momento de la quinta entrevista. Los indicadores estimados antes y después de la jubilación consideran al mismo individuo en dos momentos diferentes separados por 12 meses. Son un total de 26.610 observaciones de 12.305 individuos, representativos de aproximadamente 550.000 individuos si se tienen en cuenta las ponderaciones de la muestra.

Es importante tener en cuenta que al trabajar con el panel PNAD-C se producen problemas de fricción: individuos que se identifican en la primera entrevista, pero no se identifican cuando debería ser la quinta entrevista. Dado que la fricción no es aleatoria, pues es causada por mudanzas del hogar o alguna otra razón, la mejor práctica es aplicar un factor que corrija las ponderaciones de las muestras considerando una estimación de la probabilidad de incurrir en fricción basada en características observables. Sin embargo, puesto que normalmente los resultados econométricos cambian poco cuando se aplican estas correcciones, se ha optado por no aplicar este procedimiento.

En el cuadro 14, los ingresos procedentes de “todos los empleos” contienen aquellos derivados de todos los vínculos laborales del trabajador en un mes determinado. Los ingresos procedentes de “todas las fuentes” abarcan los provenientes de todos los empleos más “otros ingresos”, como ingresos financieros, alquileres, pensiones, becas y ayudas sociales (Bolsa Família, BPC, etc.). La media de los ingresos procedentes de todos los empleos es más elevada porque se ha calculado teniendo en cuenta únicamente a la población que tiene empleo.

Cuadro 14. Promedio mensual de ingresos habituales de todos los empleos y todas las fuentes de ingresos antes y después de la jubilación, Brasil, 2019

Momento	Ingresos habituales (R\$)		Participación de los ocupados en la PEA y PEA en la población (porcentaje)	
	Todos los empleos*	Todas las fuentes	Ocupados/PEA	PEA/PIA
Antes de jubilarse	3.479	2.526	96%	49%
Después de jubilarse	3.341	2.732	95%	31%

Fuente: PNAD-C Anual 2019.

PEA: población económicamente activa; PIA: población en edad de trabajar.

* El ingreso promedio de todos los empleos es mayor porque se calculó considerando solo la población ocupada.

A partir de esto, se observa que el promedio de los ingresos habituales de todos los trabajos era aproximadamente R\$ 138 menor al momento de la jubilación de estos individuos, en comparación con los ingresos declarados un año antes, cuando aún no se habían jubilado. Es decir, los resultados indican que, al entrar en la jubilación, la persona deja de trabajar o pasa a trabajar menos horas, lo que, en promedio, trae

aparejado un menor ingreso habitual proveniente de las actividades laborales. Sin embargo, también se puede ver que la media de ingresos habituales procedentes de todas las fuentes era R\$ 206 mensuales superior cuando el individuo estaba jubilado. En este sentido, es posible afirmar que, en promedio, el nuevo ingreso por jubilación más que compensa la disminución de la renta del trabajo.

Este análisis descriptivo es útil, pero limitado como estimación del efecto de la entrada en la jubilación sobre los ingresos, ya que no se dispone de una base de comparación para saber qué habría ocurrido con esas personas si no se hubieran jubilado. En la próxima sección se utiliza una estrategia de diferencias en diferencias con el objetivo de estimar este efecto.

5.1 Metodología para calcular el efecto de la jubilación en los ingresos

En esta sección se analiza el impacto de la entrada en la jubilación sobre la renta bruta de un individuo. Como se explica en los apartados sobre los antecedentes jurídico-institucionales y la experiencia internacional, la justificación política de la exención parcial especial, examinada en este documento, así como de otras normas fiscales diferenciadas para los jubilados, es que estos últimos se enfrentan a un shock de ingresos cuando se retiran (y también a gastos adicionales en salud) y, por lo tanto, es razonable instituir una política para aliviar dicho shock.

Estudiar los cambios en los ingresos al momento de la jubilación no es trivial, ya que probablemente hay variables omitidas que están relacionadas tanto con la entrada en la jubilación como con los ingresos del individuo. Por ejemplo, no se puede simplemente comparar en cada grupo de edad quién está jubilado con quién no lo está, ya que los que se jubilan por tiempo de cotización son los que han tenido un empleo formal a lo largo de su vida, y estos difieren en varias características de los que están en el mismo grupo de edad, pero no se han jubilado. En otras palabras, la jubilación es una variable endógena, y estimar su efecto sobre cualquier variable relativa al mercado laboral requiere el uso de estrategias econométricas que ayuden a superar este problema.

Una posibilidad sería explorar las edades mínimas de los distintos regímenes de jubilación y aplicar una estrategia de regresión discontinua (RDD), similar a lo realizado en Mentlik, Menezes-Filho, Komatsu (2019). Sin embargo, esta estrategia estima el efecto solo para aquellos que se jubilan por la edad mínima, que –como es sabido– son en su mayoría personas que se jubilan recibiendo el piso jubilatorio. Como este trabajo está enfocado en los jubilados a los que se aplica la doble exención del IRPF, el método no parece apropiado para la investigación que se pretende.

En este sentido, un enfoque más adecuado para evaluar la presencia del efecto de los ingresos consiste en recurrir a la estructura de panel de la PNAD-C, que permite seguir a los individuos durante 12 meses. Aunque este seguimiento se realiza en cinco visitas al hogar, en la práctica solo es posible usar los datos de la primera y la quinta entrevista. Esto se debe a que en estas visitas únicamente se utiliza el cuestionario complementario sobre “otros ingresos”, que incluye información sobre la percepción de una pensión. Este cuestionario debe usarse también para analizar la composición de

los ingresos. Por lo tanto, no se puede adoptar la estrategia empírica más adecuada, que sería un diseño de estudio de sucesos.

Sin embargo, todavía es posible estimar un modelo de diferencias en diferencias 2x2 reuniendo los paneles de la PNAD-C desde 2016, año en el que se implementó el otro cuestionario de ingresos, hasta 2019. La lógica de esta estrategia empírica es comparar el resultado de interés entre dos personas en el momento en que ninguno estaba jubilado, y luego en el momento $t + 1$, cuando solo algunos se jubilaron. El efecto ingreso estimado de la jubilación provendría de cualquier cambio en la diferencia entre el grupo que se jubiló (grupo de tratamiento) y el que no se jubiló (grupo de control). En términos de valor esperado, esta estrategia puede representarse según la siguiente ecuación:

$$DID = \{E(Y_{it}|D_{it} = 1, T_i = 1) - E(Y_{it}|D_{it} = 0, T_i = 1)\} - \{E(Y_{it}|D_{it} = 1, T_i = 0) - E(Y_{it}|D_{it} = 0, T_i = 0)\} \quad (1)$$

Donde Y es la variable sobre la que se pretende estimar el efecto; D es una *dummy* que asume un valor igual a 1 si la observación corresponde a la quinta entrevista e igual a 0 si es de la primera entrevista; T es una *dummy* que asume el valor de 1 para el grupo de tratamiento. A fin de estimar este modelo por el método de mínimos cuadrados ordinarios, se adoptará el siguiente modelo de regresión lineal:

$$Y_{it} = \beta_1 D_{it} * T_i + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \sigma_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

Donde X_{it} representa el vector de variables de control, que se incluirán para que el grupo de tratamiento y el de control sean lo más comparables posible; α_i representa los efectos fijos individuales, que despejarán de la estimación las fuentes de endogeneidad asociadas al individuo que no son observables y fijas en el tiempo (años-mes); σ_t representa los efectos fijos temporales, que controlan las fuentes no observables de endogeneidad asociadas al año-mes en el que se recopiló la observación y comunes a todos los individuos.

Satisfecha la hipótesis de identificación de que las tendencias de Y_{it} serían paralelas en ausencia de tratamiento, $\widehat{\beta}_1$ es el estimador de diferencias en diferencias y representará el efecto sobre la renta de la entrada en la jubilación. Sin embargo, puesto que solo se dispone de observaciones de cada individuo en dos momentos en el tiempo, no será posible realizar la prueba habitual de tendencias paralelas, que ayudaría a proporcionar solidez respecto de la validez de esta hipótesis.

5.2 Resultados

En el cuadro 15 se pueden observar los resultados del ejercicio econométrico. El modelo 1 fue estimado sin considerar la estructura de panel, y el coeficiente de la variable “jubilado” puede ser interpretado como el valor esperado, controlado por edad y años de estudio, de la diferencia de ingresos habituales de todas las fuentes entre un adulto que recibe una jubilación y un adulto no jubilado. Nótese que los jubilados tienen, en promedio, R\$ 475 por mes más de ingresos que los no jubilados.

Cuadro 15. Resultados de los modelos de estimación del impacto de la jubilación en el ingreso total

Variable dependiente:	Ingresos brutos de todas las fuentes (R\$ mensuales)		
	(1)	(2)	(3)
Modelo:			
Interceptar	-8.951,7*** (2.544,1)		
Retirado	474,9*** (115,6)		
Edad	239,0*** (83,20)	234,5*** (82,12)	1.415,4 (1.372,8)
Edad al cuadrado	-1,545** (0,6817)	-1,525** (0,67)	-10,68 (10,37)
Años de estudio	431,9*** (16,41)	408,7*** (14,43)	23,54*** (5,47)
Grupo de tratamiento		-218,8 [†] (118)	
Después de x grupo de tratamiento		756,2*** (73,39)	840,4*** (151,4)
Efectos fijos			
Calendario	No	Sí	Sí
Calendario * UE	No	Sí	Sí
Individual	No	No	Sí
Observaciones	91.614	91.614	91.614
R ²	0,10	0,12	0,91

Nota: Entre paréntesis, desviación típica del grupo a nivel individual.
Significancia estadística: ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.

Sin embargo, todavía no es posible considerar este valor como el efecto de la jubilación sobre los ingresos, ya que no intenta tratar la endogeneidad de la decisión de jubilarse. En el modelo 2 se incorpora el diseño de diferencias en diferencias,²¹ es decir, se corrige la diferencia observada entre individuos jubilados y no jubilados por la diferencia entre estos dos grupos cuando ninguno de ellos estaba jubilado. Así, se observa que la estimación del efecto de la jubilación sobre los ingresos procedentes de todas las fuentes se eleva a R\$ 756 por mes. Finalmente, el modelo 3 controla los efectos fijos individuales,²² eliminando fuentes de endogeneidad asociadas a características del individuo que no varían con el tiempo. Una vez más, el efecto estimado aumenta hasta llegar a R\$ 840 mensuales.

Al tomar todas las pruebas en su conjunto, se encuentran fuertes indicios de que, en promedio, los adultos disfrutaban de mayores ingresos tras la jubilación. Este resultado engloba los ingresos brutos procedentes de todas las fuentes, que pueden incluir, además de los ingresos por jubilación, los procedentes de inversiones financieras, alquileres, ayudas sociales y también otros trabajos que se pueden realizar con el tiempo libre que proporciona la jubilación. Este resultado va en contra de la lógica de

²¹ La inclusión del efecto fijo de los ingresos hace que se omita la variable ficticia antes y después.

²² El efecto fijo individual hace que se omita la variable ficticia que indica la pertenencia al grupo de tratamiento.

la justificación presentada habitualmente en la legislación relativa a los beneficios fiscales para los jubilados.

6 Conclusiones

La exención fiscal para jubilados y pensionistas es bastante común en los países de la OCDE e incluso en América Latina, y su concesión se basa en dos hechos: la ocurrencia de un shock negativo de ingresos al entrar en la jubilación y las presiones que el gasto en salud ejerce sobre el presupuesto de las personas de edad avanzada.

En el caso brasileño, se ha verificado que tales premisas están presentes en la institución del beneficio en el país. Es cierto que, como se señala en la historia jurídico-institucional, no están explícitamente enunciadas en las exposiciones de motivos ni en los debates parlamentarios. La hipótesis de un shock negativo de ingresos no es evidente, aunque la OCDE haya calculado que, en el caso brasileño, los jubilados reciben alrededor de un 15% menos que durante su vida activa. Esto se debe a que la estimación de la OCDE se basa en un trabajador con una vida laboral estable, lo que dista mucho de la realidad del mercado laboral brasileño. Esta situación fue captada en la evaluación de la presencia de un shock de ingresos, y el resultado de las estimaciones mostró que, en promedio, las personas de 65 años y más que se jubilan reciben cerca de R\$ 800 mensuales más (27%) que las que no se jubilaron. Cabe destacar, sin embargo, que los cambios introducidos en el sistema de seguridad social de los trabajadores de los sectores privado y público tenían como objetivo controlar el gasto de la seguridad social con la aplicación de reglas más “rígidas” para la jubilación, es decir, se espera que, en el futuro, se produzca una pérdida de ingresos *de facto* al jubilarse. Esto pone de manifiesto un conflicto en cuanto a la pertinencia de la concesión, a saber: carece de fundamento para las jubilaciones actuales y para las que se producirán a corto plazo, puesto que el shock de ingresos es positivo, pero adecuado para las jubilaciones concedidas en virtud de las nuevas normas de previsión que estarán sujetas a un shock de ingresos negativo.

En el caso de los gastos en salud, el comportamiento creciente de los mismos se hace evidente con el aumento de la edad y, en la población de edad avanzada, alcanza un nivel muy superior al encontrado para la población adulta no mayor. Por lo tanto, hay de hecho un aumento de los gastos en salud, lo que puede significar dificultades presupuestarias, si no existe un superávit presupuestario ni la posibilidad de reducir otros gastos. Un aspecto que llama la atención es que el uso de la asistencia sanitaria está marcadamente segmentado, ya que quienes recurren al sector privado son las personas de más poder adquisitivo, y exactamente las favorecidas por la exención. Así, el beneficio apoya al segmento de la salud privada y protege la renta disponible de aquellos que utilizan principalmente los servicios privados. Además, esa oferta no parece cubrir la demanda de la población de edad avanzada, ya que, en el grupo de más poder adquisitivo, los mayores recurren más al sector público que los no mayores.

Por último, los datos relativos al perfil de los beneficiarios y la concesión de la parte exenta muestran que casi todos se encuentran entre el 10% más rico de la población adulta y representan menos del 10% del total de receptores de jubilaciones y pensiones. Por ello, la parte exenta se presenta como una prestación concentradora de rentas, con

un coeficiente de concentración algo inferior a 0,84, frente a un índice Gini de renta neta del orden de 0,62. El impacto concentrador, así como las ganancias redistributivas de su eliminación, son relativamente pequeños, puesto que la parte exenta solo equivale casi al 2,5% de la renta total, lo cual atenúa su perfil altamente concentrado.

Referencias bibliográficas

- Arenas de Mesa, A. 2020. Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N.º 212 (LC/TS.2020/99). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial. 2005. Transition: Paying for a Shift from Pay-as-You-Go Financing to Funded Pensions. World Bank Pension Reform Primer Series. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11242> Licencia: CC BY 3.0 IGO.
- Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones, mejores empleos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Disney, R. y E. Whitehouse. 1999. Pension plans and retirement incentives. MPRA Social Protection discussion paper N.º 14755.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). Tabla A.4.11: Pensiones de vejez: Características principales de los principales programas de seguridad social. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=1475>.
- Keenay, G. y E. R. Whitehouse. 2003. The Role of the Personal Tax System in Old-age Support: A Survey of 15 Countries. *Fiscal Studies*, 24(1): 1-21.
- Mentlik, G. M. S., N. Menezes-Filho, y B. K. Komatsu. 2019. Aposentadoria e mercado de trabalho: uma análise usando regressão descontínua. *Pesquisa E Planejamento Econômico*, 49(3): 24.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ca401ebd-en/index.html?itemId=/content/publication/ca401ebd-en>.
- , 2018. *Financial Incentives and Retirement Savings*. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financial-incentives-and-retirement-savings_9789264306929-en.
- OCDE, Banco Mundial y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. *Pensions at a Glance*. París: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_pension_glance-2014-en#page1.
- , 2015. *Panorama de las Pensiones. América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-de-las-Pensiones-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Rofman, R., E. Fajnzylber y G. Herrera. 2008. Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile. Social protection and labour discussion paper 90346. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Silveira, F. G., R. C. Fernandes y L. Passos. 2019. Benefícios fiscais do imposto sobre a renda da pessoa física e seus impactos redistributivo. Nota técnica N.º 57. Brasília: Ipea.

Silveira, F. G., L. Passos, E. G. Silva y T. R. Palomo. 2020. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. Nota técnica N.º 89. Brasília: Ipea.

Sutcliffe, C. 2016. Finance and occupational pensions: theories and international evidence. Londres: Palgrave Macmillan.

Whitehouse, E. 2005. Taxation : The Tax Treatment of Funded Pensions. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/95880632-e352-50ac-883d-2d4bb73d60d2>.

Anexo A: Antecedentes jurídico-institucionales²³

Esta sección apunta a responder tres preguntas relativas a la institucionalización del beneficio: 1) ¿cuándo comenzó?, 2) ¿cuáles fueron las razones de su institución? y 3) ¿cuál era el contexto en el momento de su institucionalización y cuáles han sido los cambios en la legislación?

Para responder si la política pública cumple con su finalidad, en principio hay que identificar qué objetivos buscaban alcanzar los responsables de políticas con la medida. Para ello, se investigaron las normas constitucionales y legales, así como las exposiciones de motivos y las justificaciones parlamentarias de estos actos normativos. También se analizaron las justificaciones de los proyectos de ley sobre la materia, así como todas las normas, los debates en la Asamblea Constituyente, las exposiciones de motivos y las argumentaciones parlamentarias de proyectos de ley aprobados o no que forman parte de la historia del país y que se encuentran documentados en sitios web oficiales.

En un resumen del trabajo realizado, se constató que la recaudación del impuesto sobre la renta de los jubilados del sector público se remonta a 1867, y la primera exención de la recaudación del impuesto sobre la renta de los funcionarios federales, estatales y municipales jubilados se institucionalizó en 1946 (Decreto-Ley N.º 9513/1946), por enfermedad grave.²⁴ En 1947 y 1948, el beneficio se amplió a los demás jubilados (sector privado) y a los militares retirados, respectivamente.

La creación de un beneficio fiscal para la población de edad avanzada con características similares a la exención especial objeto de estudio en ese documento se produjo en 1974, cuando se permitió una deducción adicional en el impuesto sobre la renta a los contribuyentes mayores de 65 años, independientemente de la fuente de ingresos. La edad y las condiciones de salud son los parámetros utilizados inicialmente para los beneficios del impuesto sobre la renta. Por último, el Decreto-Ley N.º 1642/1978 estableció beneficios similares al vigente, al conceder la exención fiscal a las jubilaciones y a las pensiones de los contribuyentes de 65 años o más, de acuerdo con una determinada cuantía de ingresos. La parte que exceda del límite se incluye en el cómputo de la renta a efectos fiscales. La exposición de motivos es relativamente general, pues se afirma que pretende “satisfacer las justas aspiraciones sociales, en el sentido de ampliar (...) la protección de las personas mayores inactivas”. En cualquier caso, la medida se basa en los supuestos de que la jubilación reduce la capacidad contributiva y de que la vejez implica presiones sobre los gastos no asumibles (especialmente la salud). En consonancia con la experiencia internacional, esto también está relacionado con el marco institucional de la seguridad social. Merece la pena observar que la exposición de motivos, la cual, como se ha señalado anteriormente, es genérica, contiene los cálculos sobre el resultado de la incidencia en los jubilados de edad avanzada. Incluso concluye, utilizando el límite máximo de las prestaciones – anclado en múltiplos de los salarios de aporte, la exención propuesta, el descuento

²³ Resumen del informe elaborado por Leonardo Alvim, con el apoyo de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

²⁴ No se han podido encontrar las exposiciones de motivos del Decreto-Ley N.º 9.513/1.946, ni registro alguno de modificaciones o tramitación, al igual que ocurre con la Ley N.º 147/1947, la Ley N.º 495/1948 y el Decreto-Ley N.º 1351/1974.

estándar previsto y las posibles deducciones-, que casi todos los jubilados y pensionistas no estarán sujetos al impuesto.

El inciso III del artículo 153 de la Constitución de 1988 concedía una exención, en los términos y límites establecidos por ley, a los ingresos provenientes de jubilaciones y de pensiones públicas para las personas mayores de 65 años cuyos ingresos estuvieran constituidos exclusivamente por rendimientos del trabajo. Por su parte, la Ley N.º 7713, de diciembre de 1988, en vigor, reglamentó el artículo constitucional. En los debates constituyentes, se observan claramente los dos supuestos que parecen anclar el beneficio: la pérdida de la capacidad laboral y, por consiguiente, de la capacidad contributiva, y los gastos en salud, en particular los medicamentos que no pueden deducirse de la renta imponible, a diferencia de los servicios médicos. Los debates están en consonancia con el Decreto-Ley N.º 1642/1978, cuya finalidad –como ya se señaló– es la atención de las aspiraciones sociales de protección de las personas inactivas.

La Enmienda Constitucional (CE) 20 de 1998 eliminó el inciso III del artículo 153 de la Constitución, pero la Ley N.º 7713/88 continuó en vigor. Entre 1988 y 1995, se actualizaron los valores de exención y, meses después de la aprobación de la CE, se promulgó la Ley N.º 9250/95 que, entre otras medidas, amplió la exención a los recibos de entidades privadas de previsión. Así, se aplicó el mismo tratamiento fiscal a las rentas de jubilación percibidas del Régimen General de la Seguridad Social y de las entidades privadas de previsión.

Anexo B: Tratamiento fiscal de los fondos de pensiones

Anexo a la sección 3.2

En la mayoría de los países de la OCDE, los fondos de pensiones ya sean de segundo nivel (ahorro obligatorio) o de tercer nivel (ahorro voluntario), tienen ventajas destinadas a hacerlos más atractivos. Al fin y al cabo, las decisiones individuales que conducen a un ahorro insuficiente durante el período laboral pueden sobrecargar el gasto público asistencial en el futuro.

En términos generales, hay tres puntos en los que se pueden gravar los fondos de pensiones (Disney y Whitehouse, 1999):

- Cuando el trabajador o su empleador aportan al fondo.
- Cuando la cantidad aportada al fondo genera ingresos.
- Cuando se abonan los beneficios en el momento de la jubilación.

Cada una de estas etapas puede estar gravada o no gravada –en la jerga internacional se utiliza una “T” en el primer caso y una “E” en el segundo. Así pues, existen ocho combinaciones posibles de regímenes fiscales de los fondos de pensiones, que van desde los extremos E/E/E (ninguna imposición) y T/T/T (imposición en todas las etapas), hasta los regímenes intermedios T/E/E, E/T/E, E/E/T, T/T/E, E/T/T, T/E/T. En la práctica, el régimen fiscal debe diseñarse para evitar la doble imposición intertemporal de los contribuyentes, con neutralidad entre el consumo actual y el

consumo futuro, y puede incluir exenciones parciales de tributación en caso de ser gravado (PE).

El tratamiento fiscal similar a un gasto fiscal implica un único formato de tributación: T/E/E o E/E/T (Banco Mundial, 2005). En principio, el sistema T/E/E tiene una capacidad recaudatoria más grande, ya que los ingresos de los trabajadores son más elevados que cuando se jubilan, y proporciona ingresos inmediatos (Sutcliffe, 2016). El acuerdo T/E/E también puede contribuir a paliar el déficit de transición en el caso de una reforma de las pensiones que sustituya un sistema de reparto por un sistema de capitalización (Whitehouse, 2005).

Por otra parte, la desgravación fiscal anticipada en el acuerdo E/E/T se percibe como más valiosa y menos vulnerable al “riesgo político”. En el caso del acuerdo T/E/E, el futuro gobierno puede no sentirse obligado por el compromiso del predecesor de no gravar los rendimientos de las inversiones y los pagos del fondo, y aumentar los ingresos (Whitehouse, 2005). Además, si el impuesto solo se paga en el momento de la jubilación, el ahorro acumulado en el fondo mediante el acuerdo E/E/T es, *ceteris paribus*, superior al del T/E/E. Por último, en el acuerdo E/E/T, el gobierno comparte con los jubilados los riesgos de los ingresos, al recaudar los impuestos en la fase final, lo que anima a los administradores de los fondos de pensiones a elegir instrumentos más arriesgados y, por lo tanto, mayores rendimientos.

La mitad de los países de la OCDE tienen al menos un régimen de tipo E/E/T, en el que los beneficios de la jubilación provenientes del fondo están gravados, mientras que los aportes y los ingresos están exentos. Aun así, dentro de un mismo país, el tratamiento fiscal de los planes de pensiones privados puede variar en función de quién realice el aporte (el propio asegurado o su empleador), de si el aporte es obligatorio o no, de cómo se perciba el beneficio (renta vitalicia, reembolso programado, reembolso único), o de si el valor del aporte al fondo respeta un límite mensual o anual, entre otros criterios.

Sin tener en cuenta las especificidades locales y considerando únicamente los principales planes de pensiones privados, el cuadro 16 resume el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones en los países seleccionados.

Cuadro 16. Régimen fiscal de los fondos de pensiones en países seleccionados

	Estructura	Aporte	Ingresos	Pagos
Alemania	(a) Planes de seguros privados: T/E/PE (b) Otros: E/E/T	(a) Planes de seguros privados: T (b) Otros: E	E	(a) Planes de seguros privados: PE (b) Otros: T
Australia	T/T/E	(a) Modalidad concesional: ^a T, pero varía entre el 0 y el 30%, según el rango de ingresos. (b) Acuerdo no concesional: T	15%	E
Brasil	(a) Cerrado: E/E/T (b) Abierto-PGBL: ^b E/E/T (c) Abierto-VGBL: E/E/T	(a) Cerrado: E (crédito fiscal de hasta el 12% de los ingresos brutos anuales) (b) PGBL: E (crédito fiscal de hasta el 12% de los ingresos brutos anuales) (c) VGBL: E (no genera crédito fiscal)	---	(a) Cerrado: T (progresivo - del 0 al 27,5% en función del valor de reembolso- o regresivo -del 35% al 10% en 10 años-) (b) PGBL: T sobre el <u>saldo total</u> (imposición compensatoria progresiva) (c) VGBL: T sobre la <u>renta</u> (imposición regresiva definitiva, tipo del 35% con reducción del 5% cada 2 años)
Canadá	E/E/T	E	E	Crédito fiscal del 15
Chile	(a) Obligatorio: E/E/T (b) Voluntario -régimen A: ^c T/E/E (c) Voluntario -régimen B: E/E/T	(a) Obligatorio: E (b) Voluntario -régimen A: T (c) Voluntario -régimen B: E	E	(a) Obligatorio: T (b) Voluntario -régimen A: E (c) Voluntario -régimen B: T
Colombia	E/E/E	E	E	E
Costa Rica	(a) Individual obligatorio: T/E/E (b) Obligatorio o voluntario para el empleador: E/E/E	(a) Obligatorio a través del empleador: T (b) Obligatorio a través del empleador o voluntario: E	E	E
España	E/E/T	E	E	T
Francia	PE/E/PE	PE	E	PE
Italia	E/T/T	E	Varía entre el 12,5% (ingresos procedentes de bonos del Estado) y el 20% (imposición normal)	Varía del 6% al 15%, en función del número de años aportados
Estados Unidos	(a) Roth IRA: T/E/E (b) Otros: E/E/T	(a) Roth IRA: ^d T (b) Otros: E	E	(a) Roth IRA: E (b) Otros: T
México	(a) Aportes individuales a largo plazo, patronales o voluntarios: E/E/E/E (b) Obligatorio individual: T/E/E (c) Voluntarios individuales de corta duración: T/T/E	(a) Aportes individuales a largo plazo, patronales o voluntarios: E (b) Obligatorio individual: T (c) Voluntarios individuales de corta duración: T	(a) Aportes individuales a largo plazo, patronales o voluntarios: E (b) Obligatorio individual: E (c) Voluntarios individuales de corta duración: T	E
Portugal	(a) Aportes empresariales (planes de empleo): E/E/T (b) Otros: PE/E/PE	(a) Aportes empresariales (planes de empleo): E (b) Otros: PE	E	(a) Aportes empresariales (planes de empleo): T (b) Otros: PE

Fuente: OCDE (2021); OCDE, Banco Mundial y BID (2015).

T = gravado; E = no gravado; PE = parcialmente exento.

^a Los aportes concesionales incluyen los aportes obligatorios del empleador, los salarios de los trabajadores y los aportes voluntarios deducibles. Los aportes no concesionales comprenden principalmente los aportes voluntarios personales y otros aportes realizados por una persona en nombre de otra, cuando no existe relación laboral.

^b Planes de pensiones privados, o planes de pensiones complementarios (tercer nivel): (i) PGBL: Plano Gerador de Benefício Livre y (ii) VGBL: Vida Gerador de Benefício Livre.

^c Existen dos tipos de régimen para los aportes voluntarios: (i) Régimen A: aportes no deducibles antes de impuestos, pero existe la posibilidad de recibir aportes gubernamentales adicionales de hasta el 15% de los aportes individuales (respetando un límite máximo establecido); y (ii) Régimen B: aportes exentos hasta un límite máximo establecido.

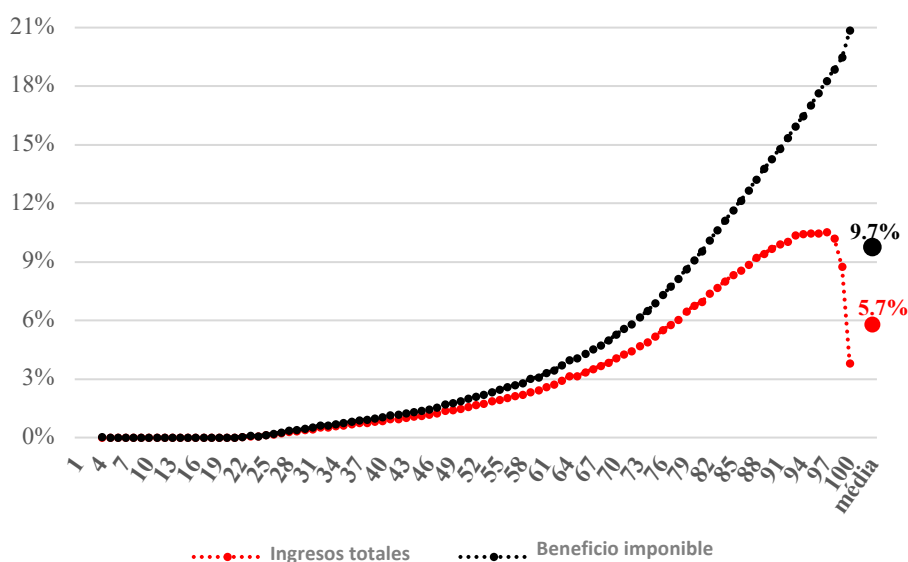
^d Modalidad de jubilación individual de acuerdo con la cual se aporta al fondo después de pagar los impuestos. Solo son admisibles las rentas obtenidas (mediante el trabajo u otras actividades) y existe un importe máximo anual fijado para este aporte, teniendo en cuenta los ingresos familiares y otros aspectos.

Anexo C: Material adicional

Anexo a la sección 4.1

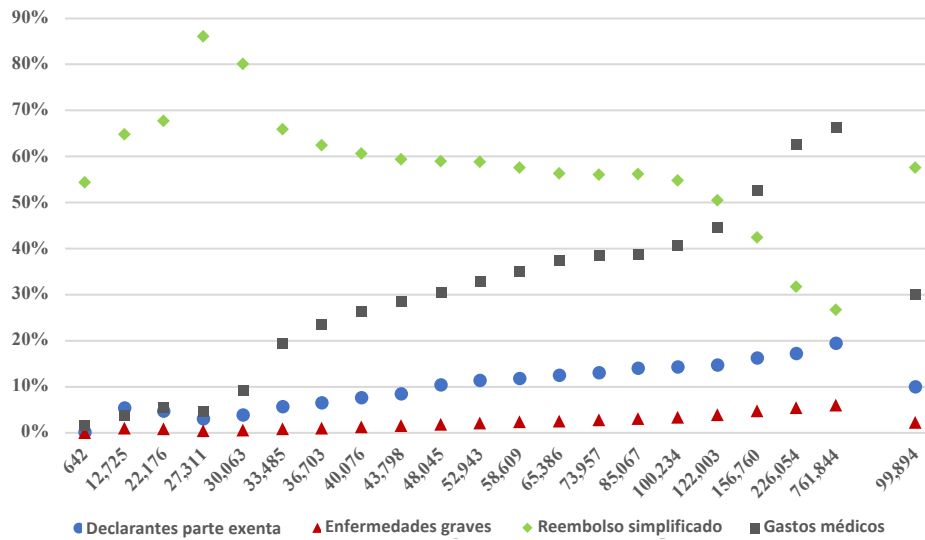
Teniendo en cuenta el conjunto de normas fiscales diferenciadas que existen en el país, hay una gran desigualdad en la tributación de la renta personal (gráfico 23). Para las estimaciones de impacto, se han utilizado los tipos impositivos sobre la renta imponible por centésimas de renta de la población declarante. Esta información es importante para contextualizar el cálculo de las ganancias redistributivas derivadas de la eliminación de la “doble exención” para las jubilaciones y pensiones de las personas de 65 años o más. Alrededor del 80% de los más pobres tienen tipos impositivos sobre la renta imponible y sobre la renta total relativamente próximos. A partir de ahí, los tipos impositivos sobre la renta total crecen más suavemente, e incluso se reducen para el 5% más rico hasta llegar a solo el 3,5% para el 1% más rico.

Gráfico 23. Tipos de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre la base imponible y sobre la renta total, por centésimas de la renta total de los declarantes del IRPF, Brasil, 2017



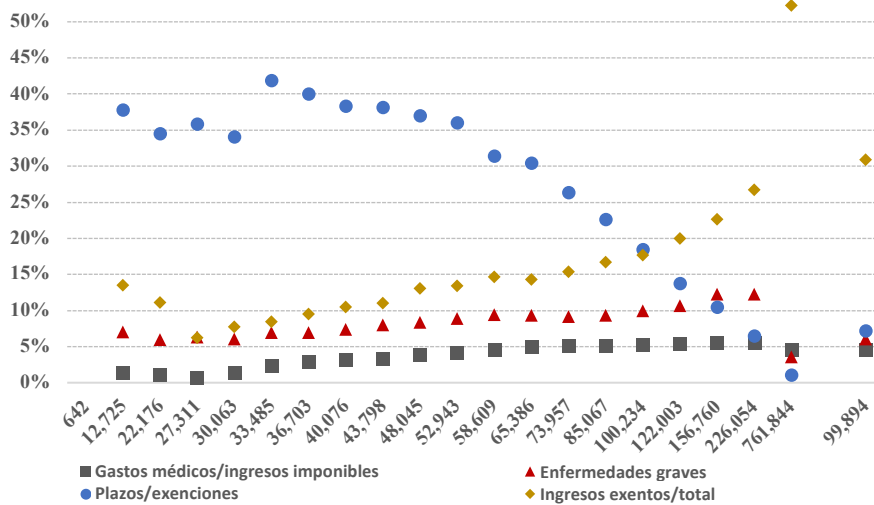
Fuente: DIRPF/RFB.

Gráfico 24. Participación de declarantes con parte exenta, con enfermedades graves, usuarios de descuento simplificado y con deducciones con gastos médicos, Brasil, 2017



Fuente: DIRPF/RFB.

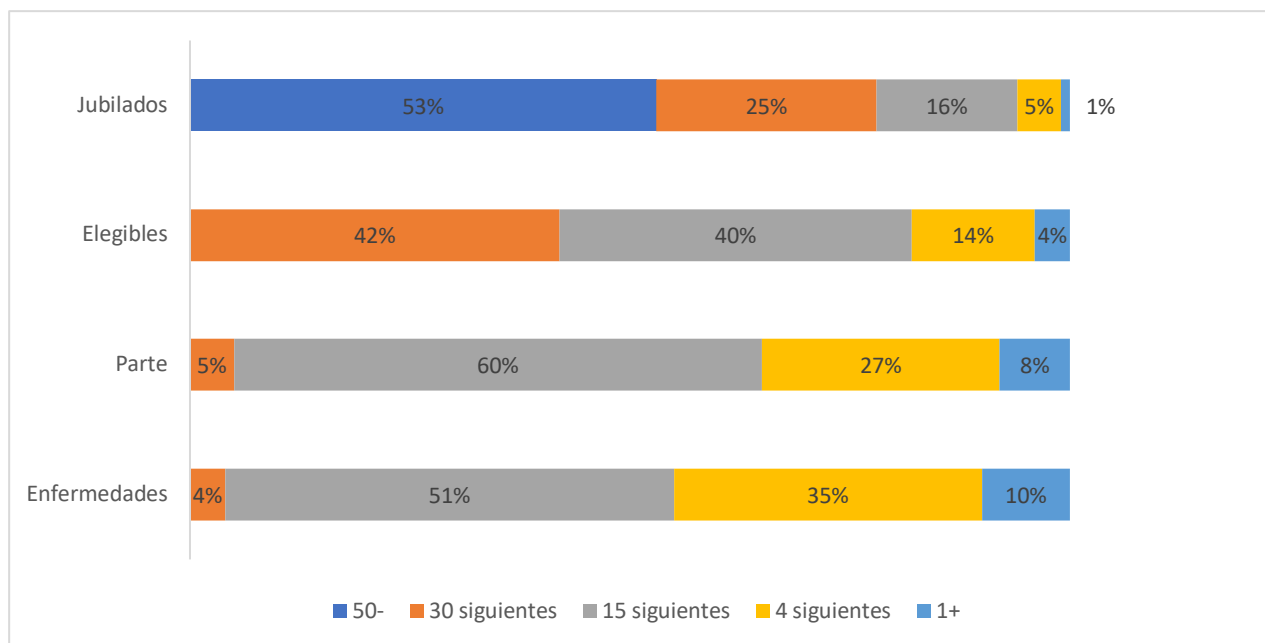
Gráfico 25. Participaciones de los importes de la parte exenta y de las pensiones de personas con enfermedades graves en la renta exenta, de los gastos médicos en las deducciones totales y de la renta exenta en la renta bruta total, Brasil, 2017



Fuente: DIRPF/RFB.

Anexo a la sección 3.2

Gráfico 26. Distribución de la población beneficiaria de exenciones para jubilaciones (parte exenta y enfermedades graves), de la población elegible y de los jubilados y pensionistas, según estratos seleccionados de la renta bruta total, Brasil, 2017



Fuente: Base asociada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.