

ÍNDICE DE COMPROMISO CON LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Metodología

Oxfam y Development Finance International han elaborado un Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI), a través del cual se clasifica a 152 países en función de los resultados de sus políticas en materia de gasto público, progresividad fiscal y derechos laborales. Este documento detalla los principios en los que se sustenta el índice, la metodología empleada en su elaboración y las numerosas fuentes de datos consultadas.

Esta nota metodológica debe leerse junto al informe principal y a la base de datos, que se encuentra disponible en esta [página web](#). Para más detalles y aclaraciones, contactar con Matthew Martin, de Development Finance International o Max Lawson, de Oxfam Internacional.

1 CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE

El Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI, por sus siglas en inglés) se ha elaborado tras una exhaustiva labor de recopilación de datos, llevada a cabo entre mayo de 2016 y abril de 2017. Se ha calculado el índice para 152 países, empleando aproximadamente 21 variables de datos para cada país, que se utilizan para calcular ocho indicadores diferentes, organizados en tres pilares. No se han incluido más países en el índice debido a la falta de datos suficientes en al menos uno de los indicadores en cada uno de los pilares. Esta nota metodológica explica en detalle cuáles han sido las fuentes de datos empleadas para cada pilar. En esta sección se explican los principios básicos sobre los que se asienta el índice y su construcción.

Para desarrollar este índice, ha sido fundamental llevar a cabo un prolongado y detallado proceso de recopilación de datos a partir de una amplia variedad de fuentes de datos. Cada variable de datos ha sido referenciada en un archivo detallado de datos y ha sido verificada tres veces por el personal de Development Finance International. A su vez, el Equipo de Investigación de Oxfam ha llevado a cabo un proceso de verificación sistemático y aleatorio. Los equipos de las oficinas nacionales de Oxfam han revisado los datos empleados de sus respectivos países, actualizándolos en algunos casos cuando resultaba apropiado e incluyendo la consiguiente referencia a estas fuentes de datos adicionales.

Debido a las dificultades encontradas durante los procesos de recopilación y verificación de datos, hemos incluido en el informe sólidas recomendaciones políticas con el objetivo de mejorar la calidad y accesibilidad de los datos sobre desigualdad y políticas gubernamentales, a fin de que la ciudadanía, el mundo académico y las organizaciones de la sociedad civil puedan consultar y cuestionar resultados y políticas.

No obstante, a pesar del proceso de validación de los datos aplicado, cabe esperar que, en una base de datos con más de 3.000 entradas de datos haya algunos errores. Por lo tanto, animamos a observar de cerca los detalles de la base de datos y a comunicar cualquier error detectado.

El Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea revisó el índice, tras lo que se realizaron varios ajustes en la metodología siguiendo las mejores prácticas para construir indicadores compuestos. Posteriormente, se realizó una auditoría estadística del índice final, que está incluida como anexo en el informe *Índice de compromiso con la reducción de la desigualdad*. El CCI confirmó la solidez estadística del Índice CRI, y concluyó que “está marcando el camino para la elaboración de un marco de seguimiento que ayude a identificar las deficiencias y las mejores prácticas de los Gobiernos a la hora de reducir la brecha entre ricos y pobres”.

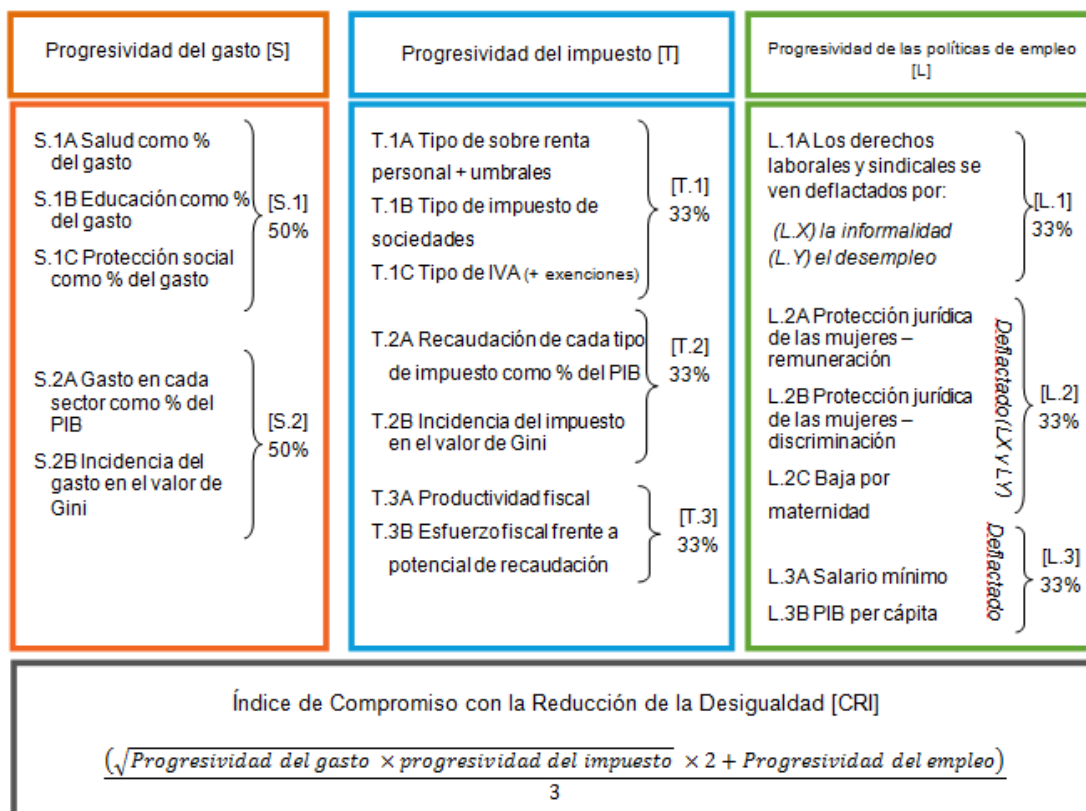
Reajuste a escala

Cada una de las 21 variables se mide en una escala diferente; por ello, para construir el índice, hemos ajustado todos los datos a una escala de 0 a 1, utilizando la fórmula de estandarización de MIN/MAX, antes o después de haber combinado las variables en un indicador, dependiendo de la estructura de cada indicador. Tras aplicar esta estandarización, 0 corresponde al menor valor de progresividad y 1 al valor más alto. Los valores máximos y mínimos corresponden a las puntuaciones más altas y más bajas alcanzadas por la muestra de países en el índice y, por lo tanto, se otorgan puntuaciones de 0 y 1 a los peores y mejores resultados alcanzados en la muestra, respectivamente.

Ponderación

La Figura 1 presenta las variables empleadas para constituir cada uno de los pilares del índice. Cada pilar deriva de un número distinto de variables, por lo que la contribución (o peso) de cada una de las variables al valor obtenido en un pilar es distinta, como se verá en la siguiente sección, donde se explican los pilares con más detalle.

Figura 1: Variables que constituyen el CRI y sus pesos implícitos



Agregado

Una vez estandarizadas todas las variables, la Figura 1 muestra cómo se combinan y promedian las variables de manera que cada país reciba una puntuación entre el 0 y el 1 para cada uno de los tres pilares. Por lo tanto, se estandarizaron las puntuaciones usando la escala de 0-1 para que cada pilar tuviera aproximadamente el mismo peso en el índice general. Esta medida sigue las recomendaciones vertidas por la revisión del COIN sobre el índice, y es conforme a la metodología empleada por otros índices compuestos tales como el Índice de Desarrollo Humano.¹

Además, si bien tanto la tributación como el gasto pueden ser progresivos de manera individual, hemos otorgado un plus por el compromiso con la reducción de la desigualdad cuando ambos pilares –tributación y gasto– sean progresivos. Para reflejar este efecto en el índice, hemos multiplicado la puntuación del gasto por la de tributación a fin de capturar dicha interacción.

El CRI asume que las políticas de gasto, de tributación y de empleo tienen igual importancia en el compromiso de un país con la reducción de la desigualdad. Para que cada uno de estos tres pilares contribuya en una tercera parte a la puntuación total del CRI, calculamos la raíz cuadrada de la interacción entre tributación y gasto, para atribuir a cada pilar individual la misma magnitud. La puntuación final del CRI se compone, por tanto, de la raíz cuadrada del término resultante de la interacción, en dos terceras partes (una por el pilar de gasto y otra por

el pilar de impuestos), y en una tercera parte por el pilar del empleo, como se muestra en la fórmula de la Figura 1.

2 EL PILAR DE GASTO PÚBLICO

Existe una extensa serie de estudios que muestran (en ocasiones mediante el análisis sobre la incidencia de beneficios) que el gasto social que realizan los Gobiernos en educación pública, servicios de salud y en protección social tiene un gran impacto en la reducción de la desigualdad.² El pilar de gasto público pretende medir el compromiso de los Gobiernos con la inversión en estos sectores progresivos clave, así como el nivel de efectividad con la que hacen uso de este gasto para reducir la desigualdad. Se compone de dos indicadores: el gasto público en los sectores progresivos como porcentaje del gasto público total, y la incidencia de dicho gasto en el coeficiente de Gini. Cada indicador contribuye en un 50% a la puntuación obtenida en este pilar.

2.1 El gasto público en sectores progresivos como porcentaje del gasto total [S.1]

Este indicador analiza la proporción del gasto público total correspondiente a educación, salud y protección social. Es una medida del nivel de gasto público en cada país. El gasto en cada uno de estos sectores puede medirse de distintas maneras, como por ejemplo en porcentaje del PIB, el gasto per cápita, o como porcentaje del presupuesto total. Los autores han optado por utilizar el porcentaje del presupuesto total. El motivo es que tanto el uso del porcentaje del PIB como del gasto per cápita habrían favorecido a los países más ricos, y además, son medidas que dependen en gran parte de la capacidad recaudatoria del país (lo que a su vez, va estrechamente ligado al ingreso nacional). El porcentaje del presupuesto total dedicado a estos sectores se considera el indicador más útil del *compromiso* de gasto del Gobierno porque muestra, independientemente del nivel de la recaudación, qué cantidad de los fondos recaudados por los impuestos y provenientes de la ayuda que forman parte de los presupuestos gubernamentales se destina a los sectores que reducen la desigualdad.

Para cada uno de los tres sectores, se han escogido las variables que proporcionan información sobre el *gasto público proveniente de presupuestos públicos* (es decir, sin incluir gasto privado ni aportaciones de ayuda no contabilizadas en los presupuestos). En concreto, hemos utilizado el “gasto público general” o “gasto no financiero del sector público” (es decir, sumando los diferentes niveles de gobierno central y local, así como los fondos de la seguridad social) y hemos excluido el gasto por cuenta propia de los ciudadanos (OOP, por sus siglas en inglés, correspondientes a “out of pocket”) y la ayuda no presupuestaria, ya que no sólo no reflejan el compromiso de los Gobiernos sino que, de hecho, la privatización/OOP en estos servicios puede aumentar la desigualdad.³

Cada sector se analiza separadamente. El país con el mayor porcentaje de gasto en cada uno de estos sectores obtiene una puntuación máxima de 1 para ese sector, y el país con el porcentaje menor obtiene una puntuación de 0. La puntuación total para este indicador se obtiene haciendo la media de las puntuaciones normalizadas para cada uno de los tres sectores.

VARIABLES S.1A y S.1B: Gasto en salud y en educación

Existe información disponible para los 152 países. Los datos de salud corresponden a los años 2014 ó 2015 para 141 países, 2013 para 8, 2012 para México y Nigeria, y 2008 para Trinidad y Tobago. Los datos de educación son ligeramente más antiguos: 119 países tienen datos de 2014-15, 25 entre 2011 y 2013, y 8 entre 2008 y 2010 (Antigua y Barbuda, Argelia, Botsuana, Egipto, Marruecos, Namibia, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Los países

para los que no había datos posteriores a 2008 han sido excluidos del índice. Todas las fuentes de datos son actualizadas anualmente, con una frecuencia suficiente para futuros índices.

Prácticamente todos los datos provienen de fuentes comparables: la base de datos del Government Spending Watch (www.governmentspendingwatch.org), que abarca 78 países en 2015 con informes presupuestarios para todos los países de bajos ingresos (PBI), casi todos los países de ingresos bajos y medios (PIBM) y unos pocos países de ingresos medios-altos (PIMA). Los datos para el resto de países provienen de fuentes secundarias, que incluyen datos sobre gasto público presupuestado (Banco Asiático de Desarrollo, CEPAL y OCDE). Para algunos países para los que no había datos en dichas fuentes, hemos empleado los datos de la OMS sobre Gasto Mundial en Salud (WHO Global Health Account), y del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) para educación; a pesar de que éstos incluyen la ayuda extrapresupuestaria vía mecanismos públicos.⁴ Estas fuentes de datos se han completado en algunos casos con información de los propios países.

Para los PIBM, los datos miden el gasto presupuestado, ya que la información sobre el gasto ejecutado se publica con más retraso (sólo está disponible para 2012–13). Los datos para países de ingresos altos obtenidos de otras fuentes secundarias tienden a reflejar gasto real o estimado. Se calcula que la diferencia en estos tipos de datos es muy pequeña, ya que en casi todos los países de ingresos altos hay muy poca diferencia entre el gasto presupuestado y el ejecutado. Claramente, la diferencia entre el porcentaje del gasto presupuestado y el ejecutado podría esconder debilidades en la ejecución del presupuesto, pero algunas pruebas de subejecución en PBI y PIBM indican que (excepto en estados frágiles y en situaciones de grandes crisis económicas), la subejecución es inferior al 5%.⁵

VARIABLE S.1C: Protección social

Existen datos disponibles de la OIT para los 152 países incluidos en el índice. La publicación más reciente de la OIT es de 2014, e incluye datos anteriores a 2014 (en casi todos los casos, de 2010-12). A pesar de que haya una mayor proporción de datos antiguos para esta variable que para educación y salud, la OIT es la mejor fuente de datos para algunos países, ya que los datos han sido filtrados previamente para su comparabilidad y calidad. No obstante, cuando se dispone de datos publicados más recientes de alguna de las siguientes fuentes, y estos son comparables con los datos de la OIT, hemos incluido los más recientes para ese país: este es el caso de los países de la OCDE, algunos países de América Latina con datos de la CEPAL y varios países asiáticos que cuentan con datos recientes en el Banco Asiático de Desarrollo. El Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT⁶ y las bases de datos correspondientes se actualizan cada dos años; el próximo se publicará más adelante en 2017. Dicho informe pretende desglosar de manera sistemática las aportaciones contributivas de las no-contributivas en cada país, lo cual supondrá una mejora en la calidad del análisis que podrá hacerse en una nueva edición del CRI.

Los datos incluyen todos los programas y esquemas públicos de seguridad y/o protección social, correspondientes a nueve tipos de prestaciones incluidas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), correspondientes a prestaciones médicas, por enfermedad, desempleo, vejez, accidente laboral, familia, maternidad, invalidez y sobrevivientes; más otros programas de asistencia y apoyo a los ingresos disponibles para las personas pobres, incluidas las transferencias de efectivo condicionadas.⁷ Los datos incluyen los sistemas de protección social contributivos, tal y como recomienda la OIT, ya que los datos empíricos disponibles sugieren que en la inmensa mayoría de los países, estos tienen un efecto igualador.⁸ Los autores reconocemos que un mayor gasto en protección social en los países de la OCDE puede sesgar los resultados, porque los países más ricos (que tienen una proporción elevada de jubilados en su población) gastan una mayor proporción de su presupuesto en protección social. Idealmente, en futuros informes, el gasto en protección social debería dividirse entre contributiva y no contributiva, y el análisis debería reflejar cuán igualador es cada programa. Para tres países, los datos solo reflejan el gasto en protección social no contributiva (en función

de la metodología empleada por las organizaciones que proporcionan los datos a la OIT), porque los datos de los sistemas contributivos no son públicos.

2.2 Incidencia del gasto en el coeficiente de Gini [S.2]

Este indicador mide el impacto que tienen sobre la desigualdad los compromisos de los Gobiernos en materia de gasto público, basándose en el nivel de progresividad del gasto en cada sector. En concreto, estima el impacto conjunto que tiene el aumento de gasto extra en educación, salud y protección social sobre el aumento o la disminución del coeficiente de Gini “de mercado” (es decir, el valor de Gini antes de impuestos y transferencias).

Para 92 países el cálculo se obtiene multiplicando el total del gasto (expresado como porcentaje del PIB para cada sector) por un coeficiente estándar mundial para cada sector que predice el impacto del gasto sobre el valor de Gini. Los tres resultados obtenidos para los tres sectores se suman para medir el impacto total sobre Gini previsto en función del gasto en los tres sectores. Para 60 países, se han realizado estudios nacionales que estiman la incidencia del gasto sobre el valor de Gini.

El país con la mayor reducción en el valor de Gini como resultado de este gasto obtiene una puntuación máxima de 1 para este indicador, y el país que experimenta la menor reducción recibe una puntuación de 0.

VARIABLES S.2A y S2B: Datos sobre gasto e incidencia

Para los 94 países en los que empleamos los coeficientes mundiales estándar, los datos sobre el gasto de los países en cada sector como porcentaje del PIB (S.2A) se obtienen de la misma fuente de datos que para la construcción del S.1.

Los coeficientes mundiales estándar para predecir el impacto del gasto en cada sector sobre el valor de Gini se han obtenido de un reconocido estudio sobre incidencia basado en una base de datos mundial: Martínez-Vázquez et al. (2011).⁹ Todos los coeficientes son negativos, porque un aumento en el gasto supone una reducción en el valor de Gini. Tal y como se muestra en la siguiente tabla, la base de datos mundial muestra que el aumento en el gasto en salud tiene un mayor impacto en la reducción de Gini que el aumento de gasto en educación o protección social.

Tabla 1: Coeficientes mundiales para cada sector

Sector	Educación	Salud	Protección social
Coeficiente	-0,0013	-0,0070	-0,0014

Para 60 países, se han empleado estudios disponibles sobre la incidencia del gasto en Gini. El *Commitment to Equity Institute* (CEQ) de la Universidad de Tulane, con quien Oxfam tiene un acuerdo de colaboración, ha calculado la incidencia a partir del gasto en los tres sectores para 28 países en desarrollo.¹⁰ Estos estudios se basan en la incidencia real sobre los ingresos de los hogares, según las encuestas más recientes a hogares a nivel nacional, para las que los datos varían entre 2010 y 2015. A su vez, la OCDE ha realizado un análisis nacional de 32 países más. Sin embargo, el último informe de la OCDE sobre la incidencia del gasto en educación y salud es del año 2011, en base a datos de 2007 (se espera la publicación a finales de 2017 de una versión actualizada con datos de 2014). Por lo tanto, solo hemos empleado los datos de la OCDE para la protección social.¹¹

3 EL PILAR TRIBUTARIO [T]

Los Gobiernos pueden hacer uso de diversos tipos de impuestos a través de los que recaudar los fondos necesarios para financiar los servicios públicos y el propio funcionamiento del Gobierno. En función del tipo de impuesto y de su diseño, el peso del esfuerzo fiscal recae sobre distintos actores, individuos de distintos niveles de ingresos y patrimonio o empresas. Por lo tanto, el diseño y la recaudación fiscal tienen un efecto directo e importante en la desigualdad. Este pilar pretende medir hasta qué punto los Gobiernos asumen el compromiso de que la carga fiscal recaiga en mayor medida sobre quienes más tienen. Se compone de tres indicadores: la progresividad de la estructura fiscal nominal o teórica, la incidencia de los impuestos sobre el índice de Gini y la efectividad recaudatoria. Cada indicador contribuye en un 33% al resultado de este pilar.

Se ha valorado incorporar otros indicadores para ajustar mejor la progresividad fiscal. Al no existir datos suficientes y homogéneos para todos los países, finalmente se optó por no incluir estos elementos. Sin embargo, en el caso de algunos países específicos, son elementos fundamentales para entender el impacto que tienen en la progresividad del sistema tributario nacional o incluso en la de otros países. En estos casos, se mencionan en el texto junto con un análisis cualitativo. Algunos de los aspectos que deberán analizarse con mayor detalle en futuras versiones del índice incluyen los impuestos sobre la riqueza, la fiscalidad de las industrias extractivas, el sesgo de género en los sistemas tributarios, los tipos efectivos de los distintos impuestos frente a los tipos nominales, la batería de incentivos y exenciones fiscales y los convenios de doble imposición.

Una medición importante del compromiso de los Gobiernos para combatir la desigualdad es hasta qué punto funcionan como un paraíso fiscal, facilitando la evasión y la elusión fiscal y ocultando beneficios y riqueza a las autoridades fiscales de todo el mundo. Debido a que el formato de los datos disponibles para medir este elemento de las políticas fiscales no es compatible con el resto de los datos en el índice, no hemos podido incluir este criterio. No obstante, debido al papel central que este elemento desempeña en la desigualdad económica en general, estamos ya valorando cómo incluirlo en futuras versiones del índice. En esta versión, hemos identificado aquellos países que previas investigaciones de Oxfam reconocen como algunos de los paraísos fiscales más agresivos en el mundo para la fiscalidad empresarial y lo hemos combinado el Índice de Opacidad Financiera de Tax Justice Network. Para mayor claridad, se han identificado estas jurisdicciones en la clasificación.¹²

3.1 Estructura Tributaria [T.1]

Este indicador mide la progresividad teórica de la estructura fiscal sobre el papel, considerando los tipos impositivos nominales de los diferentes impuestos en cada país. En concreto, mide el grado de progresividad en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades o impuesto sobre la renta empresarial y el impuesto sobre el valor añadido. El indicador considera que los países que hacen un mayor esfuerzo por aplicar sistemas fiscales progresivos son los que aplican los tipos nominales más altos y con mayor umbral de progresividad en los impuestos directos así como los países con los tipos más bajos en los impuestos indirectos (o donde se aplican tipos súper reducidos o nulos para los alimentos de consumo básico). También muestra que existe aún un amplio margen de maniobra para algunos países que parten de tipos nominales muy bajos o nulos en el impuesto de sociedades. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas hay margen para elevar los umbrales mínimos de tributación de manera que las personas más pobres queden exentas, y asegurar la progresividad efectiva en los tramos más altos para evitar que el 10% de las personas más ricas y con mayores ingresos puedan escapar al pago de los impuestos que les corresponden,¹³ así como para reducir los tipos relativamente altos que se aplican en el caso del IVA.¹⁴

Lo ideal sería considerar además otros tipos de impuestos, especialmente los impuestos sobre la riqueza, activos financieros, rendimientos del capital y propiedad (de la tierra y de bienes inmuebles), que también pueden ser muy progresivos.¹⁵ Sería deseable también poder valorar el papel de las contribuciones obligatorias a la seguridad social, que por lo general son regresivas en su diseño. Sin embargo, no se dispone de datos sobre estos impuestos (especialmente sobre su progresividad) para la mayoría de los países que aparecen en el índice.

La progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas se mide a partir del índice de Kakwani simplificado. La diferencia entre los tipos más alto y más bajo se divide por la diferencia entre los umbrales superior e inferior aplicable al impuesto (expresado en porcentaje del PIB per cápita), indicándonos el índice de incremento del tipo impositivo según aumentan los ingresos para aquellos ingresos que se encuentran dentro de los umbrales de impuestos superior e inferior. Se trata de una versión simplificada de Duncan y Sabirianova (2008).¹⁶ Sin embargo, también intentamos reflejar el hecho que un aumento del valor máximo en el tipo máximo del impuesto sobre la renta personal y una rebaja de su umbral inferior (que excluye a los más pobres del pago de este impuesto) también contribuyen a hacer que este tipo de impuesto sea más progresivo. Para ello, hemos multiplicado la fórmula simplificada del índice Kakwani por el tipo máximo y el valor del umbral inferior para analizar la progresividad general. De esta manera, los países reciben una mejor puntuación para este indicador si el aumento de los ingresos conlleva un aumento relativamente rápido del tipo impositivo, y si presentan unos tipos máximos elevados y un umbral mínimo también elevado para que los ingresos sean gravables. Dado el patrón exponencial de los resultados, se utilizó el registro de estos datos para calcular unas puntuaciones normalizadas. En los casos de Francia e Irlanda, se incluyeron “contribuciones sociales” adicionales en el cálculo del impuesto sobre la renta personal, ya que sus Gobiernos las consideran impuestos a las personas físicas en vez de contribuciones a la seguridad social por separado.

En lo referente al impuesto de sociedades, el análisis se basa simplemente en una clasificación en función del tipo legal o nominal en porcentaje (ya que son pocos los países que aplican tipos en el impuestos de sociedades progresivos o diferenciados, y el tipo principal es el que aplica normalmente a la mayoría de las empresas que tributan –que no disfrutan de exenciones fiscales ni están bajo regímenes especiales-).¹⁷ El tipo más alto de impuesto de sociedades en la muestra recibe una puntuación máxima de 1.

Los tipos de IVA se clasifican en orden inverso a sus niveles: el IVA más bajo obtiene la puntuación más alta de 1, ya que se asume que el IVA es un impuesto regresivo. Sin embargo, de acuerdo con los datos empíricos disponibles sobre su impacto, la puntuación es ajustada dependiendo de si cada país a) aplica un tipo nulo o súper reducido del IVA a los alimentos de la canasta básica, y b) aplica un umbral mínimo relativamente alto –de diez veces el PIB per cápita– por encima del cual las pequeñas empresas están obligadas a declarar el IVA. Se ha demostrado que estas dos condiciones benefician a las personas más pobres, y si se adoptan conjuntamente pueden mitigar el efecto regresivo del IVA. Por ello, en nuestro análisis reducimos la puntuación del IVA en un 50% cuando se aplican exenciones del IVA a los alimentos de la canasta básica (o en cierta proporción si se aplican tipos reducidos), y en otro 50% para umbrales mínimos elevados, de manera que el IVA queda en un 0% si se dan ambas condiciones.

Cada impuesto se analiza separadamente. La puntuación por este indicador se obtiene como una media simple de los resultados estandarizados para cada uno de estos sectores.

VARIABLES T.1A, T.1B, T.1C: Impuesto sobre la renta personal, impuesto de sociedades y tipos de IVA

Para reunir estas variables, DFI ha llevado a cabo una gran recopilación de datos, consultando los códigos tributarios nacionales, los presupuestos públicos y las guías sobre contabilidad empresarial (principalmente de Ernst and Young y Deloitte),¹⁸ que han resultado estar más

actualizadas que los datos de la Oficina Internacional de Documentación Fiscal (International Bureau on Fiscal Documentation).

Como resultado, ha sido posible reunir datos recientes (de 2015) para todos los países en la muestra (152), sumando donde era necesario los impuestos nacionales y los descentralizados, e identificando el nivel de exenciones fiscales y el umbral mínimo para el IVA cuando aplica. Cabe señalar que, en el caso de Suiza y los Estados Unidos, los datos de algunos impuestos son una suma del tipo federal y la media de los tipos aplicados en diferentes cantones o estados, y municipalidades, ponderados por la población, tal y como los proporciona la OCDE.

Debería ser posible tener acceso a estos datos cada año, ya que las fuentes utilizadas en esta base de datos se renuevan anualmente. Casi todas las fuentes están haciendo un gran esfuerzo para ampliar el alcance de sus bases de datos, por lo que en el futuro sería fácil ampliar el número de países incluidos.

3.2 Incidencia fiscal [T.2]

Este indicador mide el impacto de los compromisos de los Gobiernos con un sistema tributario más o menos progresivo, en base a la recaudación obtenida de los diferentes tipos de impuestos. En concreto, identifica el impacto que la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades o sobre las utilidades empresariales, el IVA, las contribuciones a la seguridad social, los aranceles y los impuestos especiales tiene en la reducción (o el aumento) del valor del coeficiente de Gini de mercado (esto es, antes de impuestos y transferencias). Debido a las grandes diferencias de progresividad entre los diferentes impuestos directos e indirectos, se ha preferido esta construcción en vez de optar por un cálculo más simple como una división entre impuestos directos e indirectos en cada país.

Para 93 países, esto se ha hecho multiplicando la recaudación total obtenida de cada impuesto como porcentaje del PIB por un coeficiente mundial estándar para cada impuesto, que predice el impacto que la recaudación tiene en el valor de Gini. Los resultados de todos los impuestos se suman para medir el previsible impacto total que los impuestos tienen sobre Gini. Para 59 países, se han utilizado análisis nacionales que estiman el impacto real que tiene la recaudación sobre el valor de Gini.

El país con la mayor reducción en el valor de Gini como resultado de esta recaudación fiscal puntúa con un valor máximo de 1 para este indicador, y el país que obtiene el mayor aumento en Gini como resultado de una política fiscal regresiva puntúa con un cero.

VARIABLES T.2A y T.2B: Porcentaje de la recaudación proveniente de cada tipo de impuesto y su incidencia sobre la desigualdad

Para los 93 países que usan los coeficientes mundiales estándar, el DFI ha recopilado los datos sobre recaudación fiscal por tipo de impuesto. Esto ha conllevado un importante trabajo de recopilación de datos, mediante la consulta de los presupuestos nacionales, las autoridades fiscales y documentos estadísticos; documentos de la Junta de Gobierno del FMI; la base de datos del Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International CERDI/FMI sobre sistemas fiscales en África; la base de datos del FMI para Oriente Medio y Norte de África; y las bases de datos fiscales del FMI WORLD e ICTD (International Center for Tax and Development).¹⁹

No obstante, hay una gran excepción en este panorama tan positivo: las contribuciones a la seguridad social (CSS). Si bien los datos recopilados por la OCDE (y en el caso de algunos países, en FERDI y el ICTD) incluyen específicamente las CSS, casi ninguno de los documentos del FMI (de la Junta de Gobierno y de la base de datos WORLD) los incorpora. El DFI ha llevado a cabo una búsqueda exhaustiva, pero sólo ha logrado acceder a los datos de unos 26 países de ingresos bajos y bajos-medios, mediante documentación presupuestaria e

informes país del FMI. Como resultado, sólo se dispone de datos sobre CSS, que suele ser regresiva (ver el coeficiente en la tabla 2) para 83 países. A pesar de que este conjunto de países supone el 85% de los países con sistemas contributivos notables, significa que hay unos cuantos países (sobre todo países de ingresos bajos de Asia y África, y algunos Estados pequeños) que no publican los datos de CSS, a los que se les atribuye una progresividad en su sistema fiscal ligeramente mayor de la que tienen en realidad. Este efecto es mucho menos distorsionante que el de excluir las CSS para todos los países, ya que hacerlo mostraría una imagen falsa en la que los sistemas fiscales de los países grandes de ingresos altos e ingresos medios-altos en general, aparecerían como mucho más progresivos de lo que son en realidad.

Los periodos para los que hay datos varían ligeramente entre países, pero para 71 de 93 países los datos corresponden a 2015 ó 2014. La replicabilidad de los datos es, en principio, elevada: presupuestos e informes de recaudación tributaria en los distintos países y documentos nacionales específicos del FMI se actualizan anualmente. Además, las distintas bases de datos mencionadas antes se actualizan anual o bianualmente.

Los coeficientes mundiales estándar para el impacto previsto de la recaudación fiscal de cada tipo de impuesto sobre el valor de Gini se han extraído de un reconocido estudio sobre incidencia basado en una base de datos mundial: Martínez-Vázquez et al.²⁰ El impuesto sobre la renta personal resulta ser progresivo, reduciendo el Gini en un 0,001; el impuesto de sociedades o sobre las utilidades debería ser progresivo pero es en general neutro cuando se incluyen los efectos de la evasión y la elusión fiscal, y de las exenciones de las que gozan las grandes empresas; los aranceles y los impuestos especiales son ligeramente regresivos; y el IVA y las contribuciones a la seguridad social son altamente regresivos. Sin embargo, atendiendo a los estudios que dicen que el IVA puede hacerse menos regresivo o incluso neutro (ver indicador T.1), en los casos donde confluyen las exenciones y los umbrales bajos, el impacto previsto del IVA sobre Gini se ha neutralizado a 0.

Tabla 2: Coeficientes mundiales para cada tipo de impuesto

Impuesto	Impuesto sobre renta personal	Impuesto de sociedades	IVA	Aduanas	Impuestos especiales	CSS
Coeficiente	-0,001	0,000	0,005	0,002	0,003	0,007

Para aquellos países (60, actualmente) para los que existen estudios recientes realizados por la OCDE (32) o el CEQ (28)²¹ se han utilizado los resultados obtenidos en dichos estudios sobre el impacto del sistema fiscal sobre el Gini de mercado (antes de impuestos y transferencias). La OCDE proporciona datos específicos por país sobre cómo los impuestos directos (impuesto sobre la renta personal) reducen la desigualdad de ingresos, medido por un cambio en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado y de los ingresos disponibles (después de impuestos y transferencias). El impacto de los impuestos indirectos y el impuesto de sociedades se añade al total utilizando los coeficientes globales, tal y como se ha descrito anteriormente. Los datos del CEQ proporcionan un desglose por país del impacto de los distintos tipos de impuestos, incluidos los indirectos. El impacto del impuesto de sociedades se añade al total utilizando los coeficientes globales presentados más arriba. Al igual que ocurre con la incidencia del gasto, estos estudios se basan en las encuestas más recientes sobre ingresos a hogares, cuya disponibilidad varía entre 2010 y 2015.²²

3.3 Recaudación fiscal [T.3]

Este indicador mide si los países recaudan todo lo que deberían, asumiendo que a pesar de tener estructuras fiscales progresivas sobre el papel, en la práctica puede que los países no estén recaudando la totalidad de los impuestos que podrían recaudar. Este indicador es intrínsecamente importante debido al compromiso asumido por los países con la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) para la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS), que establece que la recaudación fiscal debe ser la principal fuente financiera para equilibrar el gasto en el pilar 1.

Hay diversos métodos para valorar si la recaudación fiscal de un país es “suficiente”. El más sencillo propone unos objetivos de recaudación como porcentaje del PIB para países agrupados por nivel de ingreso, como recoge el borrador de la AAAA. Sin embargo, este método se considera inadecuado, ya que no toma en consideración las diferentes estructuras económicas y los distintos potenciales de recaudación de los países dentro de un mismo grupo de ingreso, por lo que puede estar marcando unos objetivos demasiado ambiciosos para algunos países, y permitiendo que otros no tengan que hacer prácticamente ningún “esfuerzo” adicional.

Hemos utilizado dos métodos complementarios para valorar el “esfuerzo” en materia de recaudación fiscal de forma más precisa.

- El primero consiste en el cálculo de la “productividad” fiscal en cada país. La cantidad recaudada en concepto de IVA, impuesto sobre la renta personal e impuesto de sociedades se compara respectivamente con la recaudación estimada, en función de los tipos nominales en vigor para cada impuesto y el peso de la economía (o el valor total del consumo privado en el caso del IVA). La cantidad realmente recaudada se expresa como porcentaje de la cantidad que se preveía recaudar. Esto constituye un indicador de la eficacia de los países a la hora de recaudar impuestos y, por lo tanto, de frenar la evasión y elusión fiscal. Se trata de un método ampliamente utilizado para comparar la eficacia de la recaudación fiscal entre países.²³
- El segundo es el cálculo del esfuerzo fiscal comparado con el “potencial de recaudación” de cada país. Esto se basa en índices robustos elaborados por el CERDI⁽ⁱ⁾ y el FMI⁽ⁱⁱ⁾, y frecuentemente utilizado en informes de análisis nacional del FMI y de perspectivas económicas regionales (por ejemplo, el Regional Economic Outlook para África 2015). El potencial fiscal de un país aumenta cuando aumenta el PIB per cápita, pero se ajusta después con otras variables que se ha detectado tienen un impacto significativo en el potencial recaudatorio de los países, como el ratio entre el comercio y el PIB (que aumenta la recaudación aduanera), el porcentaje del PIB correspondiente al sector agrario (que reduce la recaudación porque en su mayor parte corresponde a pequeños productores o al sector informal, y la producción formal a mayor escala suele beneficiarse de exenciones fiscales); el gasto en educación (que se ha demostrado que tiene un efecto positivo en el pago de impuestos); la inflación (cuando la inflación es baja aumenta el pago de impuestos); el coeficiente de Gini (a mayor equidad mayor pago de impuestos); y la corrupción (una mayor percepción de corrupción reduce la recaudación). Por ejemplo, si analizamos dos países con un PIB similar, uno podría presentar un potencial recaudatorio menor que el otro si su sector agrícola fuese mayor, ya que es más difícil de gravar. Este análisis ha resultado ser mucho más robusto que el PIB per cápita a la hora de explicar el potencial y el esfuerzo fiscal, y sus resultados se utilizan en este estudio. El FMI también utiliza esta metodología como base para asesorar a países en materia fiscal.
- Cabe señalar que estos resultados potenciales incorporan una serie de limitaciones estructurales que pueden y deben superarse, por ejemplo, disminuyendo la corrupción o aumentando el gasto en educación. Por lo tanto, estos resultados potenciales no son estáticos, y un país puede aumentar su potencial fiscal haciendo frente a estas limitaciones estructurales.

En base a estos parámetros de recaudación potencial, calculamos el ratio de recaudación real respecto a la potencial.

Para obtener una visión completa del rendimiento de cada país frente a la cantidad que deberían recaudar en función de los tipos impositivos y sus circunstancias económicas, la puntuación de cada país en materia de productividad fiscal se multiplica por la puntuación sobre su esfuerzo/potencial. Esto permite tener en cuenta ambos tipos de brecha al mismo tiempo y por lo tanto, calcular el indicador general de recaudación fiscal. Posteriormente, se

estandariza la puntuación resultante de tal manera que el país que tenga la máxima puntuación combinada por tener la mayor recaudación respecto de su potencial y las estimaciones de su capacidad administrativa, recibe la puntuación máxima de progresividad, un 1.

VARIABLE T.3A: Productividad fiscal

La productividad fiscal se calcula utilizando los tipos impositivos y las cantidades recaudadas frente al PIB o al consumo privado. Se tiene en cuenta la recaudación por cada tipo de impuesto para la variable T2.A (ver arriba). Se tiene en cuenta los tipos impositivos nominales s la variable T1 (ver arriba). Para los cálculos del PIB, se utilizaron las bases de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (WEO). Se utilizó la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (IDM) para “gasto en consumo final de los hogares”. No hay datos disponibles sobre consumo privado para nueve países (Kiribati, Lesoto, Maldivas, Myanmar, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Santo Tomé, Islas Salomón y Tuvalu); por lo tanto, para estos países hemos utilizado el PIB a modo de proxy, pero trabajaremos intensamente en el futuro para obtener datos de consumo de los institutos nacionales de estadística para futuras actualizaciones del índice.

Debido a que varias actividades incluidas en el PIB no están sujetas al impuesto sobre la renta personal o sobre la actividad empresarial, este cálculo solo es apropiado a modo de proxy para comparar el rendimiento de las administraciones tributarias entre países, y no una medida absoluta sobre rendimiento fiscal real. En próximas ediciones del índice, intentaremos identificar estimaciones más apropiadas para las actividades sujetas tanto al impuesto sobre la renta personal como al impuesto de sociedades con el fin de mejorar la precisión de este indicador.

En cuanto a la replicabilidad, todos los datos sobre recaudación fiscal y tipos impositivos se producen anualmente, como ya se explicó en las variables T1 y T2.A; los datos de WEO se actualizan cada seis meses y los datos del IDM anualmente. Por lo tanto, todos los datos estarán disponibles para futuras actualizaciones anuales.

VARIABLE T.3B: Esfuerzo fiscal frente a potencial de recaudación

Los datos para este indicador se han tomado directamente de las fuentes de los estudios. El análisis de CERDI es el más reciente, abarca 92 países y utiliza datos fiscales hasta 2014, así que cuando era posible, hemos utilizado estos datos. Los estudios del FMI abarcan 53 países, los datos son un poco más antiguos (de 2011 y 2012), pero el propio FMI está trabajando en la actualización y revisión de sus cálculos. En informes futuros, será posible utilizar estas actualizaciones, o realizar un análisis similar separado para el próximo informe. Hay seis países que no han sido objeto de ningún estudio y para los que no existen datos.

Para estos países, multiplicamos la puntuación media global del potencial de recaudación (0,69) por la puntuación específica de cada país referida a la productividad fiscal. En términos de replicabilidad de este indicador, el FMI está trabajando en la actualización y ampliación del número de países abarcados en sus estudios. Alternativamente, las fórmulas utilizadas (y otros factores, si se desea) pueden recalcularse separadamente en futuras versiones de este índice, si fuera necesario.

3.4 Variable adicional: Condición de paraíso fiscal

Es importante considerar si los países están aplicando políticas que les hacen operar como un paraíso fiscal, y son, por tanto, responsables de una menor recaudación tanto en su territorio como en otros países. Por lo general, las jurisdicciones que ofrecen ventajas fiscales agresivas minan la recaudación progresiva tanto del impuesto de sociedades como del impuesto sobre la renta.

En la fase de preparación del índice, exploramos la posibilidad de incluir hasta qué punto consideramos que un país es un paraíso fiscal cuando evaluamos los diseños tributarios de los distintos países, y también la posibilidad de tener en cuenta los efectos negativos indirectos que tienen sobre las bases fiscales de otros países. Debido a su papel central en la desigualdad económica, tenemos la intención de incluir la condición de paraíso fiscal como indicador en la siguiente versión del índice.

No obstante, en la actualidad, los datos existentes para el análisis de este elemento de política tributaria no son consistentes con el resto de indicadores, por lo que no nos ha sido posible aún incluirlos en el índice. Sin embargo, sí se considera como una variable adicional, identificando a los países que son paraísos fiscales para hacer visible esta condición.

Para esta variable adicional, nos hemos basado en la lista de los paraísos fiscales más agresivos para la tributación empresarial según el reciente informe de Oxfam *Guerras Fiscales*, la lista de países con peor puntuación del Índice de Secreto Financiero de la Tax Justice Network y otras instituciones. Muchos de los países, como es el caso de Bélgica y los Países Bajos, reciben una puntuación muy favorable actualmente en el pilar tributario, pero si se hubiera tenido en cuenta su condición de paraíso fiscal y su impacto en otros países, su posición en el ranking habría sido mucho peor. De hecho, Malta, que ocupa el segundo puesto en la clasificación para el pilar tributario, no estaría ni siquiera cerca de esa posición si pudiéramos incluir su papel como paraíso fiscal. Un grupo de periodistas de investigación acaba de sacar a la luz el papel de Malta como paraíso fiscal, en un caso conocido como los *Malta Files*, reforzando todavía más esta situación [iii].

4 EL PILAR DEL EMPLEO [L]

En casi todos los países, la mayor parte de la desigualdad de ingresos puede explicarse por las diferencias de desigualdad de mercado; es decir, el nivel de desigualdad atribuible a salarios y otras ganancias antes de impuestos y transferencias. Los Gobiernos pueden intervenir en el mercado laboral para gestionar las desigualdades laborales, en concreto, protegiendo los derechos de los trabajadores en la franja más baja de la distribución de ingresos. Por lo tanto, el pilar de derechos laborales y equidad salarial evalúa los esfuerzos que realizan los Gobiernos para proteger a los trabajadores en sus economías mediante la legislación en materia laboral, equidad de género en el trabajo y salarios mínimos. A cada uno de estos indicadores se le descuenta la proporción de personas en el mercado informal y la tasa de desempleo, para capturar mejor el nivel de derechos y protección de los trabajadores. Cada indicador contribuye a un 33% de la puntuación total por empleo.

4.1 Derechos sindicales [L.1]

Existe una base empírica sólida²⁴ que demuestra que el nivel de sindicación de la fuerza laboral tiene una gran influencia en el nivel de desigualdad. Esto es debido a que la sindicación determina la capacidad de los trabajadores para demandar salarios más altos, y por tanto, el valor del flujo económico dirigido hacia los salarios en vez de ir al capital. Una búsqueda inicial indicó que no existen datos sobre la proporción de la población sindicada para más de 150 economías. El CRI intenta medir el compromiso de los Gobiernos con la reducción de la desigualdad, y este indicador mide hasta qué punto los Gobiernos reconocen legalmente y respetan los derechos laborales y sindicales.

El indicador es una combinación de los esfuerzos de los Gobiernos por proteger a los trabajadores por ley y en la práctica. El componente “legal” se construye a base de sustraer los casos en los que la legislación y las regulaciones nacionales no cumplen con la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva de acuerdo con la definición de la OIT. La componente “práctica” mide los casos de violación de la legislación vigente siendo ésta conforme a los derechos definidos por la OIT. La puntuación total combinada se ha diseñado

de manera que los países que puntuaron bien por tener una legislación fuerte reciben una puntuación más apropiada en base al grado de violación de dicha legislación. Los países que puntuaron bien en la componente práctica porque tenían menos leyes susceptibles de ser violadas se les puntuó de acuerdo a esos estándares más débiles. El país que tiene los estándares legales más altos y el menor número de casos de violación de derechos laborales recibe la máxima puntuación de progresividad con un 1.

Los derechos sindicales sólo protegen a la población empleada en el mercado formal. En los países donde una parte considerable de la población trabaja en el sector informal y las tasas de desempleo son elevadas, hay grandes grupos de población excluida de esta protección. Para reflejar esto, la variable para derechos laborales se multiplica por el porcentaje de economía formal (1 - % trabajadores informales) y por la tasa de desempleo (1 - % tasa de desempleo). Estos resultados corregidos se estandarizan después mediante la fórmula de MIN/MAX para ajustarlos a una escala entre 0 y 1 (siendo 1 la puntuación más alta, es decir, la que más reduce la desigualdad).

VARIABLE L.1A: Derechos laborales

Los datos utilizados para este indicador se basan en los “Indicadores de derechos laborales” diseñados por la *Global Labour University* y por el Centre for Global Workers’ Rights de la Universidad Estatal de Pensilvania.²⁵ Esta página de internet “aporta vasta información numérica y documental sobre el cumplimiento de los derechos de libre asociación y de negociación colectiva a nivel nacional, comparable entre países y a lo largo del tiempo”, mediante 108 criterios de evaluación.²⁶ La página también contiene documentos resumidos por país que han resultado muy útiles para la interpretación de los resultados. Recientemente se ha acordado adoptar esta metodología como el sistema de medida para el indicador 8.8.2 sobre derechos laborales de los ODS.²⁷ Los autores originales del Global Centre of Workers Rights han dado permiso escrito para replicar sus datos.

La puntuación total es el resultado normalizado de la suma de los resultados para la componente legal y la práctica. Hay datos disponibles para los 152 países incluidos en el CRI excepto dos (Bután y Tonga).

En cuanto a su replicabilidad, en función de la previsible financiación del indicador de los ODS en el futuro, los autores del Índice pretenden actualizar los resultados y los datos anualmente, en línea con la producción propuesta de informes anuales sobre los avances en los ODS.

VARIABLE L.X: Informalidad

Es difícil acceder a datos sobre informalidad, ya que por su propia naturaleza suele estar oculta y no contabilizada, por lo que los autores han trabajado con expertos en derechos laborales para valorar las mejores fuentes de datos.²⁸ Los datos empleados se han tomado del análisis del Banco Mundial sobre economía sumergida. Somos conscientes de las limitaciones de estos datos, dado que son del año 2007 y además miden el tamaño de la economía sumergida como porcentaje del PIB,²⁹ lo cual no está directamente relacionado con la población que trabaja en el sector informal. Sin embargo, debido a la escasez de datos en la mayor parte de los países estudiados, hemos considerado la del Banco Mundial como la mejor fuente, con la cobertura más amplia (162 países) para este estudio. Consideramos que era importante aplicar una penalización por informalidad, a pesar de las limitaciones de los datos.

VARIABLE L.Y: Tasa de desempleo

Para esto hemos usado los últimos datos de tasa de desempleo recogidos por la OIT (proyecciones para 2015).³⁰

4.2 Derechos de las mujeres en el trabajo [L.2]

Una mayor igualdad de género en el trabajo puede reducir la desigualdad general. Esto es así porque en todo el mundo, las mujeres siguen estando discriminadas en la contratación laboral, son mayoría en los empleos a tiempo parcial y precarios, y con frecuencia reciben retribuciones inferiores a las de los hombres que desempeñan el mismo trabajo. Además, el peso de los cuidados por maternidad y de los cuidados no remunerados recae sobre las mujeres. Una buena regulación laboral puede ayudar a que las mujeres adquieran derechos igualitarios en el empleo. También necesitan que los Gobiernos regulen a favor de periodos de baja por maternidad remunerada, así como el injusto reparto de los cuidados no remunerados, para así lograr oportunidades y derechos igualitarios en el trabajo.

Para reflejar la complejidad de este asunto en un indicador, hemos incluido tres variables en su construcción, que capturan la existencia de una legislación que proteja a las mujeres frente a la discriminación laboral, los requisitos legales que se le exigen a los empleadores para pagar los mismos salarios por desempeñar trabajos del mismo valor, y las disposiciones legales para que las mujeres puedan disfrutar de bajas por maternidad remuneradas y, en algunos países, bajas por paternidad.

Cada uno de estos indicadores se construye con una metodología ligeramente distinta. Para los indicadores 1 y 2, a los países se les asigna un simple “sí” o “no”, por el que reciben una puntuación de 0 ó 1. Para el indicador 3, se puntúa en relación al número de días previstos para las bajas por maternidad remunerada, y se normaliza entre 0 y 1. Los tres resultados son posteriormente ponderados para dar una puntuación global entre 0 y 1.

Como esta legislación solo protege a las mujeres que trabajan en el sector formal, como ocurre con el caso del indicador de derechos laborales, la puntuación obtenida es penalizada por informalidad y desempleo (ver arriba).

VARIABLES L.1A, L.2B y L.2C: Requisitos legales para las mujeres en el trabajo

Casi todos los datos para construir este indicador se han tomado de la base de datos de “Mujeres, empresas y la Ley” del Banco Mundial.³¹ Esta base de datos abarca los 152 países incluidos en el CRI. El Banco Mundial explica que los datos se obtuvieron mediante encuestas a expertos locales, cotejados posteriormente con fuentes primarias legales, y que la valoración es considerada buena a fecha de abril de 2015. Las normas de la OIT sirven como baremo para la comparativa entre países. Esto puede llevar a que algunos resultados no reflejen, quizá, el detalle de las legislaciones nacionales en todos sus matices, pero comparar legislaciones concretas con lo establecido por las convenciones internacionales permite hacer la comparativa.

No obstante, cabe señalar que se está actualizando la base de datos mientras se prepara este informe. Para garantizar que los datos sean lo más precisos posible, los hemos cotejado con las legislaciones nacionales (principalmente con los documentos disponibles en la página de internet de la OIT, pero también en páginas web nacionales), con el apoyo en algunos casos del personal de Oxfam en los países. Los resultados de 20 países (casi todos de la OCDE) se han reclasificado (siempre favorablemente) como resultado de la consulta de estas otras fuentes.

4.3 Salario mínimo como % del PIB [L.3]

Existe una amplia base empírica³² que demuestra que los salarios mínimos más altos tienen un mayor impacto en la reducción de la desigualdad. El propósito de este indicador es evaluar el nivel relativo de los salarios mínimos establecidos por los Gobiernos.

El valor de los salarios mínimos se puede medir de muchas maneras. De conformidad con la decisión tomada en este informe de usar el índice de Palma como indicador para medir la

desigualdad, sería deseable comparar los salarios mínimos con el ingreso medio del 10% de la población con ingresos más altos, utilizando encuestas de hogares para capturar la distribución completa de los salarios en la economía. Un segundo método sería comparar esto con la mediana de ingresos (como hace la OIT para algunos países). Un tercero sería compararlo con el PIB per cápita medio. Una cuarta opción sería compararlo con la línea de pobreza internacional, en dólares por día en paridad de poder adquisitivo, para estimar en qué medida los salarios permiten que los trabajadores no vivan en la pobreza.

Hemos escogido el tercer método, la comparación con el PIB per cápita. El motivo es que los dos primeros métodos dependen en gran parte de unos datos que se encuentran incompletos y desactualizados, y el cuarto lo que hace es comparar “a la baja” con la línea de pobreza (sería una buena manera de medir el impacto potencial del salario mínimo sobre la pobreza), mientras que el tercer método dispone de una buena base de datos y además compara “al alza” con el valor del salario medio, por lo que es un mejor indicador del impacto en la desigualdad. Por lo tanto, el salario mínimo como proporción del PIB per cápita mide el valor del salario mínimo utilizando un proxy del salario medio para la comparación. Se utiliza el PIB per cápita como proxy ya que para la mayoría de los países fuera de la OCDE no hay datos disponibles de la mediana de ingresos.

Para tomar esta decisión, hemos tenido en cuenta el consejo de la OIT y otros expertos en materia laboral, que opinan que esta es una manera buena y sensata de evaluar los salarios mínimos, especialmente si se corrige por la informalidad. Cabe señalar que, a pesar de dicha corrección, como los salarios mínimos se expresan como proporción del PIB, algunos de los países más pobres obtienen puntuaciones “altas” porque su PIB es relativamente bajo (y no necesariamente porque el salario mínimo sea relativamente alto).

Somos conscientes de que este denominador tiene limitaciones potenciales; entre éstas destaca el hecho de que en algunos países donde una gran parte del PIB repercute en el sector privado en forma de beneficios, dividendos y rendimientos de capital, el PIB medio no refleja adecuadamente la mediana de salarios. Sin embargo, cabe argumentar que, al medir los salarios mínimos en función del PIB per cápita, este indicador tiene la ventaja de incorporar la proporción del PIB que no está reflejada en los salarios, y por tanto incluye la creciente tendencia a que una parte del PIB se destine a engrosar la riqueza y los rendimientos del capital en vez de aumentar los del trabajo.

Como el salario mínimo solo puede beneficiar a los trabajadores del sector formal, como ocurre con los indicadores de derechos laborales y derechos de las mujeres, la puntuación obtenida es penalizada por la informalidad y el desempleo (ver arriba).

VARIABLE L.3A: Salario mínimo

Para asegurarnos de que las cifras fueran lo más recientes posible y que son las que se están aplicando en 2016 (y por lo tanto, las más comparables), DFI ha recopilado las tarifas de los salarios mínimos más recientes. Todas estas tarifas, excepto para un pequeño número de países, corresponden a los salarios mínimos aplicados en 2016 (incluso si han sido modificadas en los últimos años, corresponden a los salarios vigentes). Estas cifras se han compilado usando fuentes de datos primarias, como los boletines y anuncios oficiales del Gobierno, o la página www.wage-indicator.org, o información publicada en notas de prensa. En algunos casos, hemos utilizado los datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, para comprobar y cotejar los niveles actuales. La investigación inicial se ha complementado con información proporcionada por las oficinas de Oxfam en los países.

En algunos países, existen distintos salarios mínimos para distintos sectores o regiones. En estos casos, los autores hemos tomado la media de todas las regiones, o hemos identificado el sector más representativo en los salarios de las personas de menores ingresos en ese país. La razón para hacerlo así es que el interés primordial de Oxfam recae en la protección de las personas más pobres, y desde la perspectiva de la desigualdad, Oxfam quiere medir los

salarios mínimos que reciben las personas más pobres en relación a los salarios medios como proxy.

No obstante, en los casos en los que el sistema de salarios mínimos es complejo (con múltiples niveles distintos para distintos sectores, sector público y privado, trabajadores temporales o permanentes, diferentes grupos de edad y regiones, como es el caso en la India y China), se ha empleado la metodología de la OIT. Esto significa por ejemplo que, para China, se ha utilizado el salario mínimo de Pekín; para la India, se ha tomado el salario más bajo del sector agrario; y para Indonesia, se ha hecho la media de los salarios en todas las provincias.

Hay ciertos países para los que no se han publicado datos actualizados (dando a entender que los salarios mínimos antiguos siguen vigentes), o donde no existe salario mínimo.

Además, ocho países establecen el salario mínimo mediante negociación colectiva, por lo que para garantizar la comparabilidad de los datos, siguiendo el consejo de los expertos en derechos laborales, hemos utilizado el salario mínimo correspondiente a un acuerdo de trabajadores de mano de obra cualificada. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, a medida que la sindicalización disminuye en algunos sectores, aumenta el número de trabajadores excluidos de la negociación colectiva. Esto ha propiciado por ejemplo la reciente adopción de un salario mínimo en Alemania.³³

VARIABLE L.3B: PIB per cápita

Para la medición del PIB per cápita en divisa local y precios corrientes se ha utilizado la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI de abril de 2016, para el año con el dato más bajo de salario mínimo. Esto permite evitar distorsiones generadas por la inflación o por la devaluación/revaluación de las divisas en determinados años.³⁴

NOTAS

Todas las páginas webs se consultaron en abril de 2017 a menos que se indique lo contrario.

¹ Human Development Report 2016 Technical note (2016)

http://dev-hdr.pantheonsite.io/sites/default/files/hdr2016_technical_notes_0.pdf

² Por ejemplo, ver OCDE (2015) *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en> o el estudio de la base de datos mundial elaborado por Martínez-Vazquez y Moreno-Dodson sobre análisis de impacto en 150 países, durante un periodo de 30 años (*The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries*). Este estudio demuestra que el gasto en salud reduce el coeficiente de Gini en un 0,4-0,7, en educación en un 0,13, y en protección social en un 0,12. También demuestra un gran impacto de la vivienda social, pero debido a la falta de datos sobre vivienda social en muchos países, no hemos podido incluir esta variable en el índice. Pero a la vista del impacto que tiene, para futuros informes debería ser prioritario recopilar datos sobre vivienda social. Los análisis a nivel de país realizados por el CEQ, la UE y la OCDE arrojan unos resultados similares. Consultar el informe completo para futuras fuentes y citas.

³ No obstante, cabe señalar que algunos datos incluidos en el índice incluyen sólo el gasto del gobierno central (en los casos en los que no se ha encontrado una fuente adecuada para calcular el agregado de los distintos niveles de la administración); dichos casos están señalados en notas en el informe.

⁴ Hemos utilizado la OMS y el IEU como fuentes primarias cuando no había otros datos más actualizados disponibles. Esto se debe a que los datos del IEU suelen tener 2 ó 3 años de antigüedad, y los datos de la OMS para muchos países de renta baja son estimaciones.

⁵ Development Finance International y Oxfam (2013). *Putting Progress at Risk? MDG Spending in Developing Countries*. Informe de Investigación, mayo 2013. Figura 3.27, disponible en www.governmentspendingwatch.org. Las medias por sectores fueron 6,9% en educación, 2,6% en salud y 2,5% en protección social, lo que da una media total de 4%.

⁶ ILO (2014). World Social Protection Report 2014–15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang-en/index.htm>

- 7 Los datos de la OIT están expresados como % del PIB, así que los hemos convertido en % del gasto total utilizando las cifras del PEM del FMI para PIB y gasto público total.
- 8 Lustig (2015) muestra que han sido una importante palanca igualadora en países europeos, y en los Estados Unidos, Brasil, Colombia, e Indonesia; pero aumentan la desigualdad en Chile, México y Perú (porque sus sistemas contributivos son más regresivos). Un análisis estadístico más amplio elaborado por la OIT (OIT 2014) demuestra que existe una fuerte relación entre el gasto en contribuciones sociales y una menor desigualdad.
- 9 Martínez-Vazquez, J; Moreno-Dodson, B y Vulovic, V (2011), *The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution*, Andrew Young School of Public Policy Studies, GSU.
- 10 Los coeficientes de incidencia proceden del CEQ Institute's Data Center on Fiscal Redistribution, basado en los siguientes publicaciones de resultados del CEQ (Master Workbooks of Results): Argentina (Rossignolo, 2016); Armenia (Younger and Khachatryan, 2014); Bolivia (Paz-Arauco y otros, 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2016); Chile (Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez, 2016); Colombia (Meléndez y Martínez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Aristy-Escuder y others, 2016); Ecuador (Llerena y others, 2014); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, 2014); Etiopía (Hill, Tsehaye y Woldehanna, 2014); Georgia (Cancho y Bondarenko, 2015); Ghana (Younger, Osei-Assibey y Oppong, 2016); Guatemala (Cabrera y Moran, 2015); Honduras (Castañeda y Espino, 2015); Indonesia (Jellema, Wai Poi y Afkar, 2015); Irán (Enami, Lustig y Taqdiri, 2016); Jordania (Abdel-Halim y otros, 2016); México (Scott, 2013); Nicaragua (Cabrera y Morán, 2015); Perú (Jaramillo, 2015); Rusia (Malytsin y Popova, 2016); Sudáfrica (Inchauste y otros, 2016); Sri Lanka (Arunatilake y otros, 2016); Tanzania (Younger, Myamba y Mdadila, 2016); Túnez (Shimeles y otros, 2015); Uganda (Jellema y otros, 2016); Uruguay (Bucheli y otros, 2014), y Venezuela (Molina, 2016). El CEQ proporcionó los datos a DFI y a Oxfam gracias a la asociación existente entre el CEQ y Oxfam. Se puede consultar la versión pública de la base de datos en <http://www.commitmentoequity.org/data/>
- 11 Pueden consultarse los datos de la OCDE en <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>
- 12 Berkhout, E, (2016), Guerras fiscales, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-race-to-bottom-corporate-tax-summ-121216-es.pdf
- 13 El objetivo de reducir los umbrales más altos debe interpretarse como una manera de ampliar la base de contribuyentes dentro de la franja más alta (al menos para el top 10%). Esto difiere del argumento habitual para justificar las bajadas de impuestos, según el cual así se aumenta el nivel de cumplimiento y la recaudación, algo que no está sustentado en datos empíricos.
- 14 Dos aspectos que el índice no contempla son la posibilidad de aplicar un tipo extraordinario en el IVA de los productos de lujo, y la discusión sobre si los impuestos que se aplican sobre tabaco, alcohol y otros productos/servicios con externalidades negativas (denominados en inglés *sin taxes*) deberían ser altos (para desincentivar su consumo) o bajos (porque suelen ser regresivos; excepto cuando impactan en la mejora del estado de salud de las personas pobres y se tiene en cuenta el consecuente ahorro en gasto público que puede invertirse en otros aspectos).
- 15 Pero no siempre es así. Por ejemplo, muchos países tienen impuestos sobre la propiedad o herencias y sucesiones "flat", con un tipo único independientemente del valor del bien gravado.
- 16 Duncan, D, y Sabirianova, K.P. (2008), *Tax Progressivity and Income Inequality*, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies Working Paper 2008-6-5
- 17 Dada la creciente tendencia de las grandes empresas y las personas muy ricas a intercambiar sus ingresos entre sus personas físicas y jurídicas para beneficiarse de una fiscalidad más baja, este asunto del "arbitraje de intereses" y la necesidad de adoptar tipos similares para el impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades y los beneficios del capital, se discute en el informe principal.
- 18 Las principales fuentes consultadas han sido Ernst and Young Global Tax Guides 2015 and 2015–16, disponible en http://www.ey.com/gl/en/services/tax/tax-services_access-our-global-tax-guides; y Deloitte International Tax Guides 2015, disponible en <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>
- 19 Somos conscientes de que hay vacíos importantes en la base de datos de IMF WORLD y, en menor medida, en la del ICTD, por lo que hemos invertido un tiempo considerable en cotejar con fuentes específicas de cada país, y con las bases de datos regionales del FMI más actualizadas y confiables.
- 20 Martínez-Vazquez, J; Moreno-Dodson, B y Vulovic, V (2011), *The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution*, Andrew Young School of Public Policy Studies, GSU.
- 21 Los coeficientes de incidencia proceden del CEQ Institute's Data Center on Fiscal Redistribution, basado en los siguientes publicaciones de resultados del CEQ (Master Workbooks of Results): Argentina (Rossignolo, 2016); Armenia (Younger and Khachatryan, 2014); Bolivia (Paz-Arauco y otros, 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2016); Chile (Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez, 2016); Colombia (Meléndez y Martínez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Aristy-Escuder y others, 2016); Ecuador (Llerena y others, 2014); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, 2014); Etiopía (Hill, Tsehaye y Woldehanna, 2014); Georgia (Cancho y Bondarenko, 2015); Ghana (Younger, Osei-Assibey y Oppong, 2016); Guatemala (Cabrera y Moran, 2015); Honduras (Castañeda y Espino, 2015); Indonesia (Jellema, Wai Poi y Afkar, 2015); Irán (Enami, Lustig y Taqdiri, 2016); Jordania (Abdel-Halim y otros, 2016); México (Scott, 2013); Nicaragua (Cabrera y Morán, 2015); Perú (Jaramillo, 2015); Rusia (Malytsin y Popova, 2016); Sudáfrica (Inchauste y otros, 2016); Sri Lanka (Arunatilake y otros, 2016); Tanzania (Younger, Myamba y Mdadila, 2016); Túnez (Shimeles y otros, 2015); Uganda (Jellema y otros, 2016); Uruguay (Bucheli y otros, 2014), y Venezuela (Molina, 2016). El CEQ proporcionó los datos al DFI y a Oxfam en el marco de la alianza entre el CEQ y Oxfam. Se puede consultar la versión pública de la base de datos en <http://www.commitmentoequity.org/data/>
- 22 Consultar nota 10 para más información sobre fuentes y enlaces
- 23 Por ejemplo, por el FMI: consultar <http://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2017/04/04/tax-administration-reforms-in-the-caribbean-challenges-achievements-and-next-steps-44800>; USAID: consultar

- http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JNWF.pdf; y CEPAL: consultar http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5350/1/S1200023_en.pdf
- 24 Ver por ejemplo <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/pdf/jaumotte.pdf>.
 - 25 Ver <http://labour-rights-indicators.la.psu.edu>
 - 26 Para más detalles sobre la metodología, ver <http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/docs/Method%20Paper.pdf>.
 - 27 Página 16 <http://unstats.un.org/sdgs/files/metadata-compilation/Metadata-Goal-8.pdf>
 - 28 Ergon Associates ha apoyado nuestro trabajo y nos ha asesorado sobre posibles fuentes de datos.
 - 29 Para este análisis, el Banco Mundial define la economía sumergida para incluir toda la producción legal de bienes y servicios que se mantiene oculta a las autoridades públicas por alguno de los siguientes motivos: (1) para evitar el pago de impuestos sobre la renta, el valor añadido u otros, (2) para evitar el pago de las contribuciones a la seguridad social, (3) para evitar tener que cumplir ciertos requerimientos del mercado laboral, como los salarios mínimos, el número máximo de horas de trabajo, estándares de seguridad, etc., y (4) para evitar tener que cumplir con ciertos procedimientos administrativos, como completar encuestas estadísticas u otros impresos administrativos. Ver <http://documents.worldbank.org/curated/en/311991468037132740/pdf/WPS5356.pdf>
 - 30 Disponible en <http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/download>
 - 31 Estos datos y el informe adjunto están disponibles en <http://wbi.worldbank.org/>
 - 32 Ver por ejemplo <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/pdf/jaumotte.pdf> .
 - 33 <http://www.dgb.de/themen/++co++4ea17b70-ab01-11e4-b17d-52540023ef1a>
 - 34 Argentina fue fijando cuatro salarios mínimos para mantener el ritmo de la inflación según avanzaba el año, por lo que hemos empleado un salario mínimo medio para el año natural al que hacían referencia los datos del PIB.

© Development Finance International y Oxfam International Julio de 2017

Este documento ha sido escrito por Matthew Martin y Jo Walker, de DFI, y Deborah Hardoon, de Oxfam, con aportaciones de Max Lawson, Rachel Wilshaw, Esmé Berkhout y Diana Sarosi de Oxfam; David Waddock y Maria Holloway de DFI; Nanak Chand Kakwani; y expertos y revisores del equipo dirigido por Nora Lustig y Ludovico Feoli del CEQ, de la Tulane University, Alex Cobham de la Tax Justice Network; y CEPAL, la OIT, el FMI y el Banco Mundial. Anna Coryndon, de Oxfam, ha proporcionado apoyo editorial. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, o si tiene algún comentario o pregunta sobre la metodología o los datos, póngase en contacto con matthew.martin@dri.org.uk o dhardoon@oxfam.org.uk.

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78748-018-6 in julio de 2017.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

DEVELOPMENT FINANCE INTERNATIONAL

Development Finance International Group es un grupo sin fines de lucro dedicado al fortalecimiento de las capacidades, la promoción, el asesoramiento y la investigación que trabaja con más de 50 Gobiernos y organismos internacionales en todo el mundo para ayudar a que el financiamiento del desarrollo luche contra la pobreza y la desigualdad.

Para más información, visite www.development-finance.org y www.governmentspendingwatch.org

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

