

Versión Preliminar
No citar ni reproducir

LOS IMPUESTOS Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

**Un análisis comparativo
para los años 1986, 1993 y 1997**

**Juan J. Santiere (Coordinador) y
Juan C. Gómez Sabaini**

**Estudio preparado para el
Programa de la Naciones Unidas
para el Desarrollo**

**Buenos Aires
Mayo 1999**

PREFACIO

Este estudio es el resultado de una investigación básica sobre asignación de la carga tributaria y su relación con la distribución general de los ingresos en la Argentina. Hasta cierto punto, sus enfoques de análisis estuvieron determinados por las necesidades de un proyecto de cobertura más amplia sobre "Evolución de la Cohesión Social en la Argentina", que está a cargo del Profesor Constantino Vaitsos y que requería información cuantitativa y cualitativa como la aquí desarrollada. Ambos estudios, el presente y el de cohesión social, están patrocinados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se desea destacar la colaboración del **Lic. Darío A. Rossignolo**, quien actuó como Asistente de Investigación, pero cuya contribución excedió en mucho a esa categorización formal. No sólo intervino en la redacción de partes del informe, sino que actuó en la discusión de áreas esenciales del trabajo y desarrolló las formulaciones estadísticas.

Asimismo, debe mencionarse la cooperación de Martin Sundblad en la reproducción de los textos y el manejo del material informático.

Las tareas se llevaron a cabo entre el 16 de enero de 1999 y la segunda quincena de mayo del mismo año.

Numerosas oficinas técnicas brindaron su apoyo en diferentes etapas del proyecto; en especial, se desea agradecer a los funcionarios de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal y en particular a su Director, Lic. Guillermo Barris; a los funcionarios de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y en especial a su Directora Lic. Nora Fracarolli; y a la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Dentro de esta última, fue muy útil y eficiente el apoyo de la Directora de Ocupación e Ingresos, Lic. Andrea Cardinali. Por la índole del trabajo resultó esencial la información recibida del Instituto Nacional de Estadística y Censos y, en particular, del área de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

Como se verá en el informe, un insumo técnico relevante provino de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social y, en ese

sentido, se agradece a su la Directora, Lic. M. Cristina V. de Flood y a sus colaboradores.

Al cuerpo principal del informe se incorporó una descripción de la normativa tributaria vigente en los años 1997 y un compendio de la reforma de diciembre de 1998. Estos dos Anexos fueron preparados por el Cr. Germán A. López Toussaint.

El agradecimiento se hace extensivo a todos aquellos que, de una u otra manera, contribuyeron a enriquecer nuestro aporte intelectual.

Buenos Aires, mayo de 1999.

Juan J. Santiere (Coordinador)
y **Juan C. Gómez Sabaini**

Síntesis del contenido

Introducción

Capítulo II: La distribución del ingreso

- Anexo A: La concentración en el decil superior. Un análisis de regresión.

Capítulo III: El sistema tributario argentino

- Anexo B: El sistema de seguridad social.

Capítulo IV: Aspectos de equidad en la distribución y criterios de asignación

Capítulo V: Efectos de los impuestos sobre la distribución del ingreso: resultados obtenidos

- Anexo C: Criterios para el análisis de la distribución del ingreso.

Capítulo VI: Comparación internacional con otros estudios sobre incidencia distributiva

Capítulo VII: Alternativas de política tributaria y sus efectos en la distribución del ingreso

- Anexo D: Consideraciones sobre la evasión tributaria.
- Anexo E: Un ejercicio teórico en materia de equidad horizontal.

Capítulo VIII: Resumen y Conclusiones

- Anexo F: Efecto redistributivo neto derivado de la acción fiscal en 1997.

Anexos Generales

- I. Impacto del gasto público social.
- II. El sistema tributario argentino: aspectos normativos.
- III. Anexo estadístico.

Referencias Bibliográficas

LOS IMPUESTOS Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Indice Analítico. Volumen 1

	<u>Páginas</u>
<u>Capítulo I: Introducción</u>	5
1. Hipótesis de trabajo utilizadas	5
2. Síntesis del contenido de este estudio	6
<u>Capítulo II: La distribución del ingreso</u>	9
1. Consideraciones generales	9
2. El ingreso y su distribución	10
3. Las variables demográficas	13
4. Determinación del ingreso	14
5. Análisis de la subdeclaración de la EPH	16
6. La definición del Ingreso Disponible	18
7. Período cubierto por la investigación	19
8. El año 1986 en el estudio anterior y en el presente	20
9. La distribución de ingresos resultante	21
10. La distribución del ingreso a través del tiempo	24
11. La distribución del ingreso en la comparación internacional	26
Anexo A: La concentración en el decil superior. Un análisis de regresión	30
<u>Capítulo III: El sistema tributario argentino</u>	33
1. La composición jurisdiccional del sistema tributario	33
2. La evolución de la estructura tributaria desde 1985	39
3. Una apreciación global sobre los cambios en la política tributaria a partir de 1990	43
4. La estructura tributaria y la incidencia distributiva	51
Anexo B: El sistema de seguridad social	58
1. El régimen de jubilaciones y pensiones	58
2. La reforma previsional de 1994	60
3. Algunas consideraciones finales	65
<u>Capítulo IV: Aspectos de equidad en la distribución y criterios de asignación</u>	
1. Aspectos de equidad en la distribución del ingreso y de la carga tributaria	67
	67

2. Los criterios de traslación e incidencia de los tributos	69
a. Marco de referencia para la traslación de cada impuesto en particular	70
b. Análisis de criterios empleados por otros estudios	71
i. Casos internacionales	71
ii. Estudios para la Argentina	71
3. Criterios utilizados en el presente estudio	77
4. Alternativas sobre la base de distintos criterios de incidencia	84

Capítulo V: Efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso: resultados obtenidos

<u>1. Una apreciación global sobre los resultados en materia de incidencia distributiva</u>	86
2. Análisis comparativo de la incidencia distributiva entre los años 1986, 1993 y 1997.	91
3. Análisis del efecto distributivo de los principales tributos en el año 1997 (hipótesis básica)	99
a. Impuesto a las Ganancias de personas físicas	101
b. Impuesto a las Ganancias de sociedades de capital	102
c. Impuestos del sistema de seguridad social	103
d. Impuestos sobre patrimonios	104
e. Impuesto al valor agregado	106
f. Impuesto a los combustibles líquidos	108
4. Resultados obtenidos en materia de incidencia distributiva por nivel jurisdiccional	110
5. Alternativas para la asignación sobre la base de distintos criterios de incidencia	114
a. Asignaciones particulares	115
b. Curvas de concentración e índices respectivos	116
 Anexo C: Criterios para el análisis de la distribución del ingreso	118
1. Evaluación de la distribución del ingreso	118
2. Análisis comparativo de los indicadores de desigualdad	119
3. Comparación de los índices de desigualdad	121
4. Medición del impacto de los impuestos sobre la distribución	125

Capítulo VI: Comparación internacional con otros estudios sobre incidencia distributiva

1. Dificultades del análisis comparativo	126
2. Estudios internacionales existentes	127

a. Asignaciones por tramos de ingreso	127
b. Estudios que clasifican a la población en rangos de igual magnitud	130
c. Otros estudios	132
d. Incidencia tributaria intertemporal	133
<u>Capítulo VII: Alternativas de política tributaria y sus efectos en la distribución del ingreso</u>	135
1. Consideraciones generales	135
2. Lineamientos de reformas del sistema tributario nacional	138
3. Diseño, procedimientos y escenario de la reforma	147
4. Orientaciones para el fortalecimiento de la administración tributaria	148
a. Consideraciones generales	148
b. Requisitos para el fortalecimiento de la administración tributaria	150
c. Tareas pendientes de implementación en la administración tributaria	152
5. Conclusiones	153
Anexo D: Consideraciones sobre la evasión tributaria	155
Anexo E: Un ejercicio teórico en materia de equidad horizontal	158
<u>Capítulo VII: Resumen y Conclusiones</u>	166
1. Consideraciones generales	166
2. El ingreso y su distribución en Argentina	167
3. El universo de los impuestos considerados	169
4. Los criterios de incidencia utilizados	170
5. Análisis de los resultados obtenidos	171
6. Consideraciones sobre el efecto de los gastos públicos y estimación del impacto neto de la política presupuestaria	173
7. Conclusiones	174
Anexo F: Efecto redistributivo neto derivado de la acción fiscal en 1997	178
1. Metodología	178
2. Resultados	180

Anexos Generales. Volumen 2

1. Impacto del gasto público social

Impacto Distributivo del Gasto Social – Distribución del Gasto – Año 1992

Impacto Distributivo del Gasto Social – Distribución del Gasto – Año 1992

(Millones de Pesos)

2. El sistema tributario argentino: aspectos normativos

3. Anexo Estadístico

Referencias bibliográficas

El presente estudio tiene como objeto de análisis el grado de equidad alcanzado por el sistema tributario de Argentina. Con esa finalidad, se ha encarado la medición de la incidencia del sistema tributario sobre la distribución del ingreso, considerándolos tanto en forma estática como dinámica, a través del enfoque particularizado para los años 1986, 1993 y 1997.

Existían dos trabajos globales y a la vez analíticos sobre el tema, centrados en los años 1985 (Herschel y colaboradores, 1986) y 1986 (Santiere, 1989), pero desde entonces se había abierto un paréntesis que se cierra en la actualidad, cuando aparece un renovado interés sobre la materia.

En la década que finaliza se produjeron cambios estructurales y de política económica fundamentales que, aunque siguieron el curso de las corrientes mundiales, adquirieron en Argentina una excepcional agudización y aceleración. Es posible que el reavivamiento del interés por los aspectos de equidad en el sistema impositivo argentino haya tenido origen en una percepción social generalizada que los resultados obtenidos han confirmado plenamente, pues esta investigación pone en evidencia que el desequilibrio producido en la carga de los tributos en los últimos años, ha sido muy sensible.

Tomando como punto de partida a estudios realizados con anterioridad, tanto para el ámbito nacional como internacional, se pretende llevar a cabo una evaluación sobre el impacto de los impuestos en la distribución del ingreso, sin ignorar que la política tributaria forma parte, en realidad, de un conjunto mayor dado por el presupuesto público, que engloba a los beneficios del gasto, integrados por los usos que se le dan a los fondos generados por la recaudación impositiva. Es por ello que, si bien el objetivo básico del informe es la evaluación del efecto de la carga tributaria, se incluye, complementariamente, un análisis de la influencia del gasto. Este enfoque global tiende, por cierto, a relativizar las conclusiones parciales y a poner de manifiesto que, por ejemplo, un sistema impositivo que tenga un impacto regresivo en la distribución, combinado con una distribución del gasto público proporcionalmente más progresiva generará un efecto de beneficio neto en el nivel de bienestar de la comunidad.

1. Hipótesis de trabajo utilizadas

El estudio del impacto que la estructura tributaria genera sobre la distribución del ingreso se llevó a cabo con el propósito de evaluar en qué medida esta herramienta que el gobierno tiene a disposición para influenciar el nivel de vida de la población se utiliza en esa dirección, o si, por el contrario, el objetivo recaudatorio lleva a soslayar estas cuestiones y a actuar, aunque en forma indirecta, en sentido opuesto.

Partiendo de los datos sobre distribución del ingreso, una vez definida previamente la variable a utilizar como indicador de bienestar relevante, el análisis se efectúa asignando la recaudación generada por los distintos impuestos a cada uno de los rangos en que se

divide a la población según el indicador de bienestar previamente seleccionado, mediante determinados supuestos de incidencia que permitan el traslado de la misma.

Este tipo de análisis toma como base no sólo estudios anteriores llevados a cabo en el país, sino que se fundamenta también en otros similares efectuados en otras regiones, como, por caso, en los Estados Unidos, en donde oficinas gubernamentales se encargan, en forma periódica, de realizar estimaciones relevantes a los fines de orientar la política económica y el subsecuente impacto de probables reformas.

No se ignoran los inconvenientes que este tipo de análisis lleva de suyo, como tampoco el grado de abstracción que el mismo involucra. Inicialmente, deben considerarse las divergencias que surgen al analizar el indicador de bienestar relevante: el ingreso corriente, por un lado, tanto el total familiar o el per cápita familiar, o el ingreso permanente, estimado por el lado de las fuentes según datos de panel, o de los usos, aproximando en este caso a través del consumo corriente, siempre bajo la restricción de la disponibilidad de información.

Los supuestos de traslación de la carga tributaria utilizados pueden ser también objeto de alguna reserva: consideraciones acerca de modelos de equilibrio general o parcial deben ser ponderadas para incluirlas en el enfoque que se lleva a cabo. Tanto para el caso del indicador de bienestar seleccionado para el análisis como para los criterios de incidencia es menester evaluar consideraciones de equidad, tanto horizontal como vertical para poder estimar el impacto de los tributos sobre la distribución del ingreso; los supuestos adoptados se basan en las referencias que provienen de la experiencia internacional y en los precedentes nacionales en la materia.

El objetivo del análisis es, entonces, y pese a basarse en supuestos que pueden ser objeto de ligera controversia, el de convertirse en orientador de la política económica, lo que acontece en otros países en forma periódica, estimando de qué manera las hipótesis de reformas, a través de cambios en la estructura tributaria, pueden llegar a afectar la distribución del ingreso en el posible trade-off con las necesidades de recaudación.

2. Síntesis del contenido del estudio

El estudio se inicia en el **Capítulo II**, en el cual se efectúan todas las consideraciones relevantes para el análisis de la distribución del ingreso. Allí, se fundamenta la elección del indicador de bienestar a utilizar en adelante, a la vez de calcular cuál es la distribución que se emplea a los fines de estimar el impacto de los impuestos, partiendo de los datos de las Cuentas Nacionales y compatibilizándolos con los provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares y, cuando es necesario, con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

El **Capítulo III** incluye un análisis acerca de las características del sistema tributario argentino: se cuantifican las magnitudes relativas de impuestos nacionales, provinciales y municipales, en su importancia relativa con respecto al total recaudado y al Producto Bruto Interno, además de referir a la estructura en sí, dada por el tipo de impuestos existente: importancia relativa de la tributación a los consumos con respecto a la de la

renta, y su evolución a través de los períodos bajo análisis. En el mismo se analizan, además, la orientación de las reformas tributarias adoptadas a partir de 1990.

En el **Capítulo IV** se analizan diversos temas. Inicialmente, se efectúan consideraciones sobre equidad, tanto en la distribución del ingreso como en lo que refiere a la asignación de la carga de los tributos, para luego abordar el aspecto más relevante de esta sección, que está dado por la explicación de los criterios de incidencia utilizados. Se evalúan tanto los casos de estudios internacionales como las hipótesis empleadas en otros estudios anteriores, además de explicitar los supuestos utilizados en el análisis subsiguiente y que, como podrá verse, tienen como marco de referencia a los ya mencionados.

El **Capítulo V** consigna los resultados. En el mismo se evalúa cuál ha sido, de acuerdo al indicador de bienestar, a los criterios de incidencia utilizados, y sobre todo, a la estructura tributaria imperante en el momento del análisis, el efecto final de los impuestos sobre la distribución del ingreso, evaluando su progresividad o regresividad; para apreciar la sensibilidad de los resultados a cambios en los criterios de asignación se incluyen dos alternativas, si se quiere, extremas, siempre en el marco de la ortodoxia teórica. Podrá determinarse, entonces, cuál es el peso relativo de los criterios de incidencia en los resultados del estudio. Se incluye, también, un anexo con consideraciones sobre los distintos indicadores de bienestar que evalúan la distribución del ingreso.

Con el fin de efectuar pertinentes comparaciones con los resultados anteriormente obtenidos, el **Capítulo VI** incluye una enumeración de las derivaciones empíricas para estudios similares llevados a cabo para otros países, con las debidas reservas que deben hacerse debido a las distintas metodologías por aquellos empleadas.

El **Capítulo VII** brinda orientaciones para una posible reforma, siempre teniendo en cuenta a la mejora de la equidad en la distribución del ingreso después de la carga impositiva, además de un ejercicio en materia de equidad horizontal que involucra consideraciones sobre el beneficio del gasto público, junto con un apartado sobre el alcance de la evasión.

No se ignora que la autoridad gubernamental posee como herramienta para influenciar en la distribución del ingreso, al presupuesto público en su conjunto, estando éste integrado por los impuestos y por los beneficios del gasto público. Es decir, que el impacto global de la acción del gobierno sobre la distribución debe medirse evaluando la influencia del presupuesto neto; por ello el **Capítulo VIII**, de Resumen y Conclusiones, no sólo sintetiza el informe, sino que, además, integra al gasto público en la evaluación, para considerar el impacto del presupuesto en su conjunto sobre la distribución del ingreso.

Por último, se incluyen tres anexos. El primero, incorpora algunas consideraciones metodológicas en torno al impacto del gasto social, así como también aporta los elementos estadísticos sobre su distribución para el año 1997; el segundo, de índole legislativa, sintetiza la estructura técnica de los distintos impuestos imperante en el período 1997 y, además incorpora los cambios aplicados a partir de la reforma de 1998, mientras que el tercero abarca todos los cuadros estadísticos utilizados para el estudio: se resume, en él, todos los resultados del informe, a la par de sintetizar los indicadores de desigualdad en el ingreso post-impuestos como medida final de incidencia tributaria.

1. Consideraciones generales

Aunque el impacto distributivo de los impuestos ha sido un tema de atención frecuente en la economía, la formalización del mismo se suele ubicar en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial. Como en muchos otros capítulos de las finanzas públicas, Musgrave crea los principios doctrinarios básicos al finalizar la década de 1950.

Muchos economistas hacen aportes importantes, pero debe reconocerse la profundidad y la continuidad del trabajo de Pechman, que consolida las bases de la distribución de la carga tributaria y produce los primeros estudios empíricos integrales, aplicados a la economía de los Estados Unidos. La orientación dada por Pechman puede considerarse hoy como clásica u ortodoxa y, aunque muchos de sus conceptos han sido revisados especialmente en los últimos diez años, la solidez y claridad de su método sigue enmarcando a la mayoría de los análisis aplicados a casos o países determinados.

No podemos negar que nuestra forma de encarar el problema de la distribución de la carga tiene mucho en común con el ejemplo y las recomendaciones ortodoxas, pero trataremos de enfocar también las críticas y revisiones que se han propuesto recientemente y daremos nuestra opinión acerca de porqué elegimos el camino tradicional. El hecho de incluir esta presentación en el presente capítulo no es casual, pues muchas de las objeciones modernas se centran en la definición del concepto de ingreso y bienestar.

El esquema de trabajo medular gira siempre alrededor de las siguientes etapas: a) relevamiento de los datos poblacionales básicos (habitantes, familias, atributos tales como la participación urbana y rural en la población total, etc.); b) relevamiento de la distribución del ingreso (fundamentalmente) pero también del consumo y de algunas manifestaciones específicas de riqueza; c) elaboración de un cuadro completo de los impuestos recaudados; d) sentar criterios de traslación e incidencia apropiados al caso bajo análisis; e) reunir información sobre la función de consumo y otros parámetros de comportamiento de las unidades económicas; f) ubicar los montos de cada impuesto en el estrato de ingreso correspondiente, bajo los presupuestos de traslación a que se hizo referencia.

Tratándose de estudios de países y no de impuestos puntuales o de grupos socioeconómicos determinados, debe aspirarse a alcanzar la mayor cobertura posible en cuanto a población, ingresos e impuestos. Las dos primeras variables deberían referirse al total del país y los impuestos abarcar todos los niveles jurisdiccionales (nación, provincia y gobiernos locales) para cumplir con el alcance universal propio de la materia tributaria.

Comenzaremos con una introducción teórica sobre el concepto de ingreso, para continuar con aspectos atinentes a la aplicación del mismo en el presente estudio.

2. El ingreso y su distribución

Es habitual que los resultados de los estudios de impacto impositivo se presenten en tablas de doble entrada (que en nuestro caso se desdoblan en una cantidad apreciable de combinaciones de variables), en las que el elemento central es el Ingreso Disponible dispuesto en forma escalonada por tamaño, por estratos o por deciles de población (términos éstos que pueden diferir ligeramente entre sí pero que miden el mismo atributo). El ingreso parecería ser el flujo más abarcativo para este tipo de mediciones y al referir al ingreso cada uno de los elementos de la tabla, se obtienen cocientes de clara significación. Por otra parte, lo que en realidad se trata de dimensionar es el efecto del impuesto respecto a una función de bienestar creciente y tal función –en principio, como se verá- está ligada al ingreso.

Una primera controversia surge del uso del ingreso corriente anual. Si lo que se quiere medir son los cambios en el grado de bienestar, el concepto de “ingreso permanente” (el que se espera obtener a través de un número suficiente de años, descontado en el tiempo hasta el momento actual) sería más adecuado que el ingreso anual. Sobre este concepto, cercano al llamado análisis intertemporal y a los modelos de ciclo de vida (life-cycle overlapping- generation models), se da la explicación que sigue.

El ingreso corriente muestra mayor variabilidad que el consumo y el ingreso permanente. El Ingreso tendría un componente central ó núcleo (el Ingreso Permanente) caracterizado por su regularidad y por ser representativo del bienestar en el largo plazo. Agregando o superponiendo las fluctuaciones de corto plazo, se arriba al concepto de Ingreso Corriente. Según Hubbard¹, quienes aconsejan el Ingreso Corriente anual argumentan que como medida estadística es menos controvertible y, en segundo lugar, guarda correspondencia con el concepto del hombre común. Sin duda este último juicio se refiere más específicamente al ciudadano instruido pero no técnico o aquel alejado de las controversias académicas; a nuestro criterio, las cifras que se presentan en base al modelo ortodoxo parecerían más claras y los resultados más transparentes.

Creemos, además, que para los ingresos medios y altos de una economía madura y estabilizada, esta forma de configurar el bienestar puede ser correcta. Pero en economías sujetas a variaciones y discontinuidades de las tasas de crecimiento y, especialmente, en sus estratos más bajos, es difícil asociar las conductas económicas presentes a una idea de progreso continuado, planificable y mensurable, en base al trabajo y los ingresos a obtener a través de la vida activa. Esto parecería más claro aún hoy, cuando el trabajo ha pasado a ser una variable volátil y sujeta a circunstancias no manejables por cada individuo. Nos parece que sería al menos poco aceptable para una persona que vive de su trabajo en relación de dependencia – con instrucción insuficiente o no actualizada- admitir que los impuestos que recayeron sobre ella o su grupo social, se deben medir sobre una sumatoria de sus ingresos futuros esperados, cuando duda acerca de si su empleo perdurará en el propio año corriente.

¹ Hubbard, R. Glenn, “ Distribution Tables and Tax Policy Policy” En Bradford, Davis F. (ed), “Distributional Analysis of Tax Policy”, AEI Press, Washington, 1995.

La incidencia calculada sobre el concepto de “ingreso permanente” es informativa pero no ha sido adoptada en las oficinas especializadas (la referencia es a Estados Unidos), por dos razones: a) la incidencia calculada a partir del modelo de ciclo de vida, debe asumir la existencia de mercados perfectos; como los mercados muy frecuentemente no responden a situaciones de competencia perfecta, puede conjeturarse que el Ingreso Corriente representaría más ajustadamente el concepto de bienestar, con respecto al Ingreso Permanente. b) Como las estimaciones de recaudación se refieren a un punto del tiempo ó a cálculos que abarcan, cuando más, un período de cinco años, es coherente usar el ingreso corriente de un período comparable. Esta condición nunca la cumple el ingreso permanente.²

De todos modos, existe una imposibilidad práctica de medir el ingreso permanente, motivo por el cual se sugiere el uso de su mejor “proxy”, el consumo. La justificación gira sobre el mismo argumento: el consumo refleja con aproximación nuestra idea sobre los ingresos presentes y futuros. Desde lo conceptual nos atenemos a lo expresado antes sobre el ingreso permanente. En lo empírico, constatamos que el consumo es menos “progresivo” que el ingreso, por la simple razón que: 1) las posibilidades de consumir no son ilimitadas y presentan menos variación relativa entre las clases altas y bajas, que los ingresos de los grupos equivalentes; 2) como consecuencia de lo anterior, la propensión a consumir es descendente a medida que aumenta el ingreso; y 3) en la misma proporción aumenta la capacidad de ahorro, que es el complemento del consumo y que agrega un componente tangible a la capacidad económica relativa de unos grupos sobre otros.

Como señala Hubbard³ es posible que la toma de conciencia de los economistas acerca de los signos de desigualdad distributiva asociada a la liberalización de las políticas económicas en casi todo el mundo (1980's), haya reabierto la atención sobre este tipo de estudios; y al redoblarse el análisis, comienzan a evaluarse –a veces con sentido crítico- cada una de las piezas del razonamiento central.

Una temprana discusión puso énfasis en la idea de que la doctrina en la materia estaba basada en un análisis de equilibrio parcial. Se estudia cada impuesto como compartimento estanco, dejando inamovibles todos los demás atributos; para posteriormente sumar el efecto de cada uno de los efectos parciales. Es indiscutible que un análisis de equilibrio general donde las variables (los impuestos) se mueven en una interacción constante, debe representar mejor el comportamiento de bienes, precios y trabajo tal como se produce en el mercado.

Se hicieron numerosos avances sobre esta línea, intelectualmente muy atractiva, pero la dificultad en conseguir información suficiente para cargar los modelos, impidió obtener resultados empíricos razonablemente completos.

Otra controversia gira alrededor de la poca unanimidad alcanzada en el campo de los criterios de traslación en algunos casos (en especial el Impuesto a la Renta de las Corporaciones y los aportes a la Seguridad Social). La crítica tiene fundamentos, pero Pechman se encargó de explicar que la variabilidad en la elección científica de los

² Véase: Hubbard, R. Glenn, obra citada, a quien hemos seguido en parte del análisis. Para la idea expresada en el texto, véase la página 89.

³ Hubbard, R. Glenn, “Distribution Tables and Tax Policy”, en Bradford, Davis F. (ed), “Distributional Analysis of Tax Policy”, AEI Press, Washington, 1995.

critérios, podía ser minimizada si en vez de utilizar una sola alternativa de asignación de los impuestos, se trabajaba sobre lo que llamaríamos un “paquete” o conjunto de alternativas diferentes pero plausibles. Si un diagnóstico de progresividad –por ejemplo- se mantenía no en una sino en una pluralidad de alternativas, podía asegurarse que el diagnóstico era cierto. Si el diagnóstico era cambiante, debería profundizarse la investigación. Algunos estudios de países tomaron en cuenta esta propuesta y así es como trabajaremos en la presente investigación, con una asignación básica y sólo dos alternativas, dada la contundencia de los resultados.

La apariencia sólida y objetiva de los estudios tradicionales de impacto distributivo de los impuestos, recibe también el juzgamiento de otra corriente de opinión científica⁴, según la cual, cada estrato o decil aglutina una cantidad apreciable de situaciones diferentes de edad, de categorías ocupacionales, de individuos con entradas súbitas, etc. El problema generacional es el que trae más atención y en esa línea, Fullerton y Rogers han hecho una contribución importante, para incluirlo en un modelo que, para su aplicación, requiere el seguimiento de al menos una muestra de contribuyentes encuestados en forma sistemática. Los autores no sugieren el abandono del enfoque tradicional aunque señalan las limitaciones que ven en el mismo.

Las consideraciones realizadas hasta aquí son algo extensas, pero la importancia del tema justificaba explicitar una decisión de tanto peso como la elección del Ingreso Corriente como referente de las mediciones. Queda aún por determinar cual de las categorías de ingreso personal familiar per cápita se ha seleccionado.

Elegimos el ingreso familiar y no el de los perceptores de ingresos individuales, porque en la mecánica de los impuestos, la norma se atiene en muchos casos a la definición de familia (jefe de familia declarante) como sujeto del tributo. Es así en el Impuesto a las Ganancias de Persona Físicas, se repite en los impuestos a la vivienda y el vehículo automotor, que son generalmente atributos de tenencia de cada familia. Y, a más de esto, la encuesta de gastos, que constituye un insumo básico de investigaciones como la presente, inquiere sobre el “consumo de los hogares” y no de los individuos.

En segundo lugar, tomamos como variable clasificatoria el ingreso total familiar, sin corregir por componentes demográficos (per capita familiar, adulto equivalente, etc.). Nuevamente aquí, más allá de las controversias académicas no resueltas unánimemente, adoptamos la categoría que nos pareció más clara y directa (el ingreso total de los hogares), aún cuando las otras alternativas podrían tener iguales méritos para ser escogidas.

Sólo añadiremos que el ingreso familiar per cápita muestra una concentración del ingreso cinco puntos porcentuales menor en el decil más rico. Resulta así una distribución más igualitaria que bajo el concepto de “ingreso familiar total”. Pero, en una primera aproximación estamos en condiciones de afirmar que los resultados de este estudio no variarían sustancialmente (nos referimos a la presión tributaria por niveles) en el caso de tomar el otro concepto del ingreso.

⁴ Fullerton, D. y Rogers, D.: “Who Bears the Lifetime Tax Burden?”, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993.

3. Las variables demográficas

La última cifra censal de población corresponde al año 1991. Para los años previos y posteriores hay guarismos oficiales, que se adoptaron en este estudio.

El número de hogares y el cociente “personas por hogar” se tomó del Censo Nacional para los años 1980 y 1991. Se estimó el cociente para los demás años, lo que resulta sencillo por la estabilidad y la suave evolución de su tendencia. Por lo tanto, en los años no censales, el número de hogares se calculó por división entre la población oficial y el cociente mencionado.

Las cifras corresponden al total de la población del país, comprendidas las áreas urbanas y rurales.

Los deciles se definieron exactamente por la partición de los hogares en diez subconjuntos iguales, aún cuando las fuentes muestrales (EPH) pudieran registrar a veces pequeñas diferencias en el número de hogares por deciles debido a características técnicas del muestreo.

Cuadro 2.1

Población y número de hogares. Años 1986, 1993 y 1997

Variables	1986	1993	1997
Población	30.736.804	33.869.405	35.671.894
Personas por hogar	3,81	3,78	3,74
Hogares	7.942.327	8.960.160	9.537.940

Fuente : INDEC: Series demográficas, Censo de Población, 1980 y 1991; y estimaciones propias.

4. Determinación del ingreso

El primer elemento con que se debe contar para elaborar un estudio sobre incidencia tributaria, es una distribución-marco de los ingresos, que alcance la mayor cobertura posible, pues deberá confrontarse con los impuestos pagados a nivel país.

Existen dos elementos estadísticos relevados por el Instituto de Estadística y Censos (INDEC) de los que se derivan distribuciones de ingresos. Una es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), y la otra la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH). Ambas cubren las áreas urbanas del país.

La EPH se realiza en dos ondas anuales (generalmente mayo y octubre), tiene una continuidad histórica bastante prolongada, mejora tendencialmente las técnicas de captación y ha alcanzado una gran difusión dentro de la opinión pública especializada con relación a trabajos que requieren insumos estadísticos del tipo del aquí presentado.

La ENGH se lleva a cabo una vez cada diez años con el principal propósito de actualizar las ponderaciones del Índice de Precios al Consumidor. Interroga sobre los ingresos, pero se pone especial énfasis y profundidad en la detección de los gastos de las familias. Su limitación es la escasa frecuencia en el tiempo y la falta de parámetros temporales para asegurar sus resultados con respecto a los ingresos. Su riqueza estadística surge de la profusa información estructural sobre gastos, en combinación con cruces demográficos, económicos y sociales.

Tanto la EPH como la ENGH constituyen muestras de gran tamaño, puesto que la primera se dirige a 35.000 hogares y la ENGH abarca las respuestas de 27.000 familias (en este informe, familias y hogares se usan en forma indistinta y equivalente).

Al tener en cuenta los distintos elementos en juego (los enunciados y otros), elegimos la EPH para determinar las distribuciones de ingresos, completándola con la ENGH para el cálculo del consumo y la asignación de los impuestos, cuando ésta debía hacerse en función de los consumos específicos.

Para los tres años seleccionados con el objeto de mensurar la presión tributaria (1986, 1993 y 1997), de la EPH se tomó la información proveniente de las ondas de Octubre en todos los casos, porque se considera que en esa época del año los datos son más representativos de la evolución anual, que los que se recogen en el mes de Mayo.

Al PIB de cada año (1986,1993,1997) se le restó el monto respectivo de Impuestos Indirectos y una estimación de la Depreciación (Consumo de Capital Fijo) que responde a parámetros aceptados. A ese parcial (paso de Precios de Mercado a Remuneración de Factores; y del nivel bruto al neto), se sumaron las cifras de jubilaciones y pensiones pagadas por la Nación y las Provincias y el monto de otras transferencias corrientes a las familias (Subsidios) de las mismas jurisdicciones.

Cuadro 2.2

Producto e Ingreso Disponible. Años 1986, 1993 y 1997.

	1986		1993		1997	
	Miles de \$ corrientes	%	Millones de \$ corrientes	%	Millones de \$ corrientes	%
PIB pm	9.980	100,0	236.505	100,0	292.859	100,0
<u>menos</u>						
Imp. Indirectos	1.065	10,7	32.029	13,5	40.141	13,7
Depreciación (Consumo C. Fijo)	928	9,3	21.522	9,1	26.351	9,0
Giro al exterior de utilid. y dividendos <u>más</u>	0	0	1.641	0,7	2.842	1,0
Transf. corrientes a las personas	433	4,3	15.889	6,7	22.377	7,6
Ingreso Disponible	8.420	84,4	197.202	83,4	245.902	84,0

Dicho total asignado al número de familias (determinado como antes se explicó) constituye el soporte del cálculo. ¿Cómo se compara este marco con la cobertura de la EPH, cuyos parámetros internos aplicamos al total del país? Hay una brecha entre ambos conceptos que se debe atribuir principalmente a dos factores: (a) la representatividad de la EPH; y (b) la subdeclaración observada en dicha encuesta. A continuación se aclaran ambos conceptos:

a) La EPH muestrea 28 aglomerados urbanos que representan al 70% de la población urbana; los ingresos medios del resto urbano (poblaciones pequeñas) no serán exactamente equivalentes a los de la parte muestreada, pero no parecen cambiar su estructura en forma significativa. Lo mismo se puede decir de la población rural: sus pautas de comportamiento demográfico son sin duda diferentes a las de la población urbana, pero la escasa importancia cuantitativa de la población rural (12,8% y en descenso) no justificaría el replanteo de la estructura inscripta en la EPH.

b) Dentro de los límites de la zona urbana representada, la EPH adolece de una subdeclaración que conviene corregir para elaborar la distribución definitiva. La

imprescindibilidad del ajuste se hace visible cuando, comparando los niveles de Cuentas Nacionales con los totales de la EPH, se verifica que la subdeclaración es muy diferente según la categoría ocupacional de los perceptores de ingreso. Como la participación de esas categorías (asalariados, jubilados, patrones, cuentapropistas, rentistas) es diferente en cada decil, el ajuste por categorías lleva naturalmente a un ajuste por deciles. La corrección global es de 47% (brecha/declarado) equivalente a 32% sobre el total (brecha/total). Los parciales y las fuentes se explicitan en el punto siguiente.

5. Análisis de la subdeclaración de la EPH

La falta de bases estadísticas suficientes impedía hacer una investigación ad-hoc de la subdeclaración en la encuesta, con las características antes mencionadas. Se trató entonces de encontrar antecedentes en estudios previos, localizándose tres cálculos diferentes:

I. En un trabajo presentado por Heber Camelo en el Taller Regional sobre Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares (Buenos Aires, Noviembre de 1998) se revalorizó una investigación realizada como subproducto del cambio de base 1986 de las Cuentas Nacionales; la información era relativamente antigua pero los coeficientes guardaban actualidad y coherencia.¹

II. En un estudio sobre pobreza llevado a cabo por el Banco Mundial (1994), se utilizan índices correctores –siempre por estratos de ingreso y fuente de los mismos- que aparecen como suministrados por CEPAL, sin que se precise el documento o el origen específico del dato.²

III. En una publicación reciente, Leonardo Gasparini (1999) trabaja en el mismo sentido; presenta un conjunto de coeficientes que se basan en información preliminar y que nos parecen elevados.³

¹ Camelo, Heber: "Subdeclaración de ingresos medios en la encuesta de hogares", 2º Taller Regional de Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares, CEPAL-INDEC, Buenos Aires 1998.

² Banco Mundial: "Argentine the Surfacing of Argentine's Poor, a Profile", 1994.

³ Gasparini, Leonardo: "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en FIEL: "La Reforma Tributaria en la Argentina", Buenos Aires 1998.

Cuadro 2.3

Subdeclaración en la EPH: estimaciones realizadas en estudios alternativos. Porcentajes respecto al Ingreso declarado.

	Camelo, Heber (1998)	Banco Mundial (1994)	Gasparini (1998)
1°	23	10	No publicado
2°	28	17	
3°	32	22	
4°	42	29	
5°	66	65	
Salarios	9	5	49
Ganancias Empresas	89	61	a
Jubilaciones y Pensiones	8	10	6
Rentas e Intereses	1481	1431	1905
% de Ajuste Global	47	39	No disponible

^aNota: la fuente presenta esta cifra desagregada: cuenta-propistas (24%), patrones (452%) y otros (395%).

Fuente: las enunciadas en las notas al pie del texto.

Después de una prolija evaluación de estos antecedentes, se adoptaron los correctores propuestos en I (Camelo, 1998) que se traducen en un ajuste global de 47% respecto a los niveles de la encuesta, debidamente desagregado, y que aplicamos a los tres años estudiados (1986, 1993 y 1997), habida cuenta que la brecha de subdeclaración parece guardar una relativa constancia. La estructura de la EPH más la estructura implícita en el "gap" o subdeclaración, acumulados, dan nacimiento a un nuevo cuadro distributivo, que se adoptó para este trabajo.

Cuadro 2.4

Subdeclaración en la EPH, Índices correctores decílicos aplicados en el presente estudio (coeficientes por los cuales se multiplicó el ingreso declarado)

Decil	Coficiente	Decil	Coficiente
1°	1.23	6°	1.32
2°	1.23	7°	1.42
3°	1.28	8°	1.42
4°	1.28	9°	1.51
5°	1.32	10°	1.81

6. La definición del Ingreso Disponible

El monto a distribuir es el Ingreso Personal Disponible, concepto al que se puede cuantificar teóricamente por dos vías: por adición de rubros ó por sustracción a partir del PIB a precios de mercado.

Si es por adición, debe sumarse el total de beneficios e intereses (neto de provisiones para el Consumo de Capital), y se acumula el total de alquileres y se detraen: las utilidades de empresas públicas, las utilidades retenidas (no distribuidas como dividendos) por sociedades anónimas y los alquileres cobrados por sociedades anónimas y empresas públicas. El subtotal constituye el ingreso de no asalariados. Separadamente se suman los sueldos y salarios, y los aportes jubilatorios (patronal y de afiliados), que integran el ingreso de asalariados. Deben adicionarse aún los pagos a jubilados y pensionados y otras transferencias corrientes o subsidios destinados al sector familias. Los tres elementos (ingreso de no asalariados, de asalariados y transferencias o subsidios a las familias), forman el Ingreso Personal Disponible. Como se ve, quedan incluidos los dividendos en efectivo y excluidas las utilidades no distribuidas de sociedades anónimas.

Si el método es de sustracción de rubros, se parte del Producto Bruto Interno a precios de mercado –cuando no se dispone de cifras sobre Ingresos - y se detraen los Impuestos Indirectos y la Depreciación del Capital Físico para llegar al Ingreso Neto a costo de factores. Seguidamente se realizan las depuraciones correspondientes a empresas públicas y sociedades anónimas en forma similar a la expresada en el párrafo anterior, para arribar al valor del Ingreso Personal Disponible.

Es este el momento de reanalizar los ajustes referidos a empresas públicas, a utilidades retenidas por sociedades anónimas y a algún concepto menor que se encuentra en igual situación.

En el estudio mencionado del año 1986 (Santiere, 1989) y en este trabajo, hemos utilizado una definición abarcativa del ingreso disponible, en vez del criterio tradicional, más restrictivo. En esa línea, no excluimos las utilidades de empresas públicas y las utilidades retenidas por sociedades anónimas. Explicaremos por qué.

La producción en Argentina está particularmente concentrada entre las grandes empresas; en la década del 90, los mismos grupos empresariales que lideran la actividad productiva, asociándose a capitales extranjeros, adquirieron o concesionaron los servicios públicos que antes prestaba el Estado. Por lo tanto, el campo de las empresas públicas operadas por el Estado ha quedado muy reducido.

Interesa poner toda la atención sobre las Sociedades Anónimas (Corporations). Si excluimos del Ingreso Personal las utilidades retenidas por esas sociedades, estamos diciendo que los grandes concentradores de capital de Argentina –por lo general grupos familiares de amplia exposición pública- pertenecen a un sector aislable de la economía y no integran el conjunto de hogares receptores de ingreso.

Creemos que el concepto Ingreso Personal Disponible tradicional tiene raíces teórico-metodológicas y que la consiguiente separación en tres sectores bien recortados (Familias - Sociedades Anónimas – Gobierno) presenta ventajas en cuanto a la

asociación de la distribución de los ingresos con las encuestas de hogares, que captan el sector Familias y tiene baja representatividad de las unidades más ricas. Pero pensamos también que excluir de los ingresos a las utilidades retenidas por las “familias–empresas” más afluentes, distorsiona el cuadro distributivo.

Lo que debería ser objeto de mayor atención es la parte del capital y de los ingresos de las sociedades anónimas que pertenecen a residentes en el exterior (casas matrices, grupos inversores, cuotapartistas de Fondos de Inversión con colocación de cartera en mercados emergentes, etc.). La extranjerización del capital en la producción y los servicios de uso público ha sido ascendente en la década que termina. Pero no llegamos a estadísticas disponibles y suficientes para medir este nuevo hecho económico. Sus utilidades retenidas quedan en el país, pero pertenecerían a no residentes. Los giros al exterior en concepto de dividendos (a lo que se agrega intereses, regalías, etc.) deben pagar una retención definitiva que la estadística incluye dentro del Impuesto a las Ganancias. Por lo que surge de las retenciones impositivas, estos giros no superarían el 6 por mil del PIB en el año 1997 y el impuesto sobre los mismos no llega al 2 por mil del producto.

Como sucede en este tipo de investigaciones, había que elegir entre hacer una detracción estimativa del ingreso de residentes extranjeros sobre bases muy endeble; o mantener la cifra de ingreso disponible sin quitas, exponiendo cualitativamente el problema. Optamos por la segunda alternativa.

7. Período cubierto por la investigación

En varias partes del trabajo se pasará revista a la evolución de algunas variables claves de la economía, pero el trabajo empírico sobre la materia analizada se centró en los tres años que aparecieron como los de mayor interés analítico. Ellos fueron:

- a) 1986, para permitir el encadenamiento con el estudio realizado hace diez años con el auspicio del Banco Mundial;
- b) 1993, por ser un período para el cual la estadística económica (y en especial el marco de la Cuentas Nacionales) creó una masa de información especialmente rica y por tratarse - al mismo tiempo - de la etapa más exitosa de crecimiento del producto nacional, previo a las correcciones que se produjeron a partir de fin de 1994, cuando surgió la primera crisis global de la década (la de México) con consecuencias internacionales;
- c) 1997, por ser el año más reciente para el que se disponía de información abundante y casi definitiva.

Desde otro punto de vista, puede considerarse que el año 1986 es representativo de la segunda mitad de los Ochenta. Los años 1989 y 1990 sufrieron las consecuencias de la hiperinflación, producto a su vez de múltiples causas y que - por su dimensión - perturba cualquier análisis que se quiera hacer sobre dicho bienio.

El año 1993 aparece como representativo de la primera etapa de la política de ajuste, estabilidad y apertura de la economía.

El cambio de la política tributaria comienza en 1990, y 1997 sería un año de plena vigencia de la misma. Con posterioridad, durante 1998 se tramitó largamente una ley de reforma impositiva que introdujo un cambio cualitativo importante, pero todavía es prematuro su análisis por estar en principio de ejecución.

Debe advertirse que el marco macroeconómico en el cual se asientan nuestras cifras puede sufrir alguna modificación en el futuro motivada por el recálculo de las Cuentas Nacionales aún en curso, pero esa variación no tendría ni el sentido ni la magnitud de los reajustes fundamentales que surgieron del cambio de base de 1986.

8. El año 1986 en un estudio anterior y en el presente

Al afrontar esta investigación se quiso crear un vínculo con el trabajo realizado hace diez años sobre el período 1986. Se sabía de antemano que las cifras de entonces sufrirían correcciones y ahora, al haber avanzado en nuestro estudio, se pueden anotar las siguientes causas de variación entre uno y otro resultado:

a) Las consecuencias del recálculo de las Cuentas Nacionales (pasando de base 1970 a base 1986) provocaron un incremento mayor al 30% en las cifras del producto, el ingreso y sus componentes; las alteraciones, que por ejemplo, se producen en los niveles de presión tributaria total y parciales por impuestos, se deben en máxima proporción a ese factor.

b) La información complementaria que abona los cálculos de descomposición de algunos impuestos de acuerdo a los sectores que pagan los mismos, y su posterior traslación, también ha sufrido cambios y mejoras que se han adoptado para este estudio.

En unos pocos casos, se reemplazaron ahora los criterios de traslación para hacer que los resultados de los tres años analizados fueran comparables en igualdad de condiciones.

9. La distribución de ingresos resultante

En el cuadro siguiente se vuelcan las cifras más características de la distribución relevada para el año 1997. Aparece el total de familias, el total de ingreso disponible, su distribución por deciles, los asignadores provenientes de la EPH corregida y el ingreso medio resultante, por familia y por año.

Cuadro 2.5

Distribución del ingreso familiar, año 1997

Decil	Cantidad de familias (%)	Ingresos (millones \$)	Ingreso anual por decil (%)	Ingreso medio anual por familia (pesos)
1°	10 inf.	2.989	1,22	3.134
2°	10	5.469	2,22	5.734
3°	10	8.022	3,26	8.411
4°	10	10.342	4,21	10.843
5°	10	13.406	5,45	14.055
6°	10	16.450	6,69	17.247
7°	10	21.983	8,94	23.048
8°	10	28.223	11,48	29.590
9°	10	40.930	16,64	42.913
10°	10 sup.	98.089	39,89	102.841
Totales absolutos	9.537.940	245.901	100,00	25.781

Una distribución puede ser analizada por lo que expresa su propio contenido, pero adquiere mayor valor explicativo cuando se puede comparar con presentaciones similares, en el tiempo y en el espacio. Con la finalidad, el esquema que sigue agrupa los porcentajes de ingreso para los estratos bajos (20% inferior), medios (70%) y altos (10% del universo de hogares), enfocando los tres años de la investigación.

Cuadro 2.6

Esquema de la distribución del ingreso, años 1986/1993 y 1997.

Años	Porcentaje de familias		
	20% de menor ingreso	70% de ingreso medio	10% de mayor ingreso
	% del ingreso captado por cada estrato		
1986	3,99	58,02	37,99
1993	3,50	58,95	37,55
1997	3,44	56,67	39,89

Entre 1986 y 1997 aumenta la desigualdad (obsérvese el último decil) en desmedro de las clases intermedias y manteniendo muy baja la participación de los estratos de menores recursos. Hemos preferido analizar en conjunto el primero y segundo decil, pues el 10% más bajo de la población suele mostrar características atípicas en las encuestas (tales como una propensión a consumir en que el gasto supera al ingreso, la evidencia de ayuda de familiares ó allegados, la aparición de subsidios en especie que las encuestas no captan, etc.).

El cuadro pone de relieve una pequeña caída en el ingreso relativo del 20% más pobre (de 3,99 a 3,44% del ingreso anual), en dos escalones descendentes.

Los sectores medios (en una definición muy amplia que incluye a medios-pobres) recuperan un punto de su participación (de 58,02 a 58,95%) entre 1986 y 1993. Están representando a una masa importante de asalariados, que ven revalorizados sus ingresos fijos al pasar de la alta inflación a la estabilidad, pero pierden más de dos puntos porcentuales entre 1993 y 1997, cuando el modelo de ajuste actúa plenamente (58,95 a 56,67%).

Con respecto al 10% más rico, su captación del ingreso varía en forma inversa a la del sector medio, reduciéndose levemente de 1986 a 1997 y ganando más de dos puntos porcentuales de 1993 a 1997.

Otra lectura de la distribución de 1997 permite constatar que el 20% más rico polariza el 56,5% del ingreso y que el 80% restante de la población retiene sólo el 43,5% del ingreso.

Al profundizar la evaluación, interesa deslindar aquel agrupamiento en que coinciden el porcentaje de población con el porcentaje de recursos porque –en mucho casos– constituye el núcleo de la distribución, con una media ponderada cercana a la media de toda la distribución. La disposición de las cifras en el cuadro, no permite llegar a este equilibrio, pero sí se aproxima al mismo cuando se calcula que el 30% de población (deciles 6/7/8) reúne el 27,1% de los ingresos. Por debajo queda el 50% de los hogares con 16,4% de los ingresos (cifra muy baja) y por arriba el 20% superior, con 56,5% del total de recursos.

Es importante destacar que en una gran cantidad de distribuciones, las cifras –por expresar relaciones de estructura– pueden registrar diferencias y oscilaciones que parecen pequeñas pero que se traducen en montos decisivos cuando se observan valores absolutos. Esta característica es claramente perceptible en la comparación de los recursos atraídos por el último decil ó en la confrontación de los índices de desigualdad (Gini, Atkinson, etc.), donde un desplazamiento de 0,35 a 0,38 –por citar un ejemplo– tiene escasa relevancia aritmética pero denota para el técnico (y para la población que percibe y gasta sus ingresos) un cambio sustancial en términos absolutos y relativos.

Para completar los comentarios sobre este tema, es útil recorrer la columna de ingreso medio familiar en el cuadro referido a 1997. La estabilidad de precios y la relación 1 a 1 de la moneda nacional con el dólar, no dejan lugar a duda sobre el poder adquisitivo de los valores consignados. Se percibe que las 954.000 familias del primer decil reciben un ingreso medio de 3.503 pesos por año, lo que equivale a \$9,60 diarios para el hogar y a \$2,40 por día y por persona, en el caso de una familia tipo.

Este planteo lleva también a la aclaración de que la distribución se refiere al ingreso monetario y que hay mecanismos de subsidios –sobre todo solidarios– que amortiguan la situación extrema de esas familias (de las cuales hay que recordar que cerca de la mitad está aún por debajo de los valores medios consignados). No se conocen cifras sobre la ayuda recibida por la población, proveniente de programas oficiales y acciones solidarias, pero un estudio reciente¹ que analiza con agudeza algunos de los problemas aquí tratados, incluye una encuesta construida sobre un corto número de casos. Trata de

¹ Bocco, Arnaldo, Golonbek C., Repetto G., Rojze A. y Scirica C.: "Regresividad tributaria y distribución del ingreso", Unicef/Losada Ed., Buenos Aires, 1997.

dimensionar la importancia de las donaciones de todo tipo respecto al ingreso monetario de los hogares en la Capital Federal, Gran Buenos Aires, Rosario y Tucumán, en el año 1995. Las donaciones representaban 31,5% adicional sobre el ingreso monetario en el primer quintil; 14,8% en el segundo; 10,1% en el tercero; y 9,1% del ingreso en el cuarto quintil. El alto porcentaje de ayuda –principalmente en especie- concentrado en el 20% de las familias más pobres confirma las suposiciones sobre los niveles de registro de consumo e ingreso en ese quintil.²

Es muy indicativa la explicación que se da en el estudio mencionado, en base a un conocimiento de la situación real del interior del país: “...respondiendo a situaciones sociales altamente conflictivas, al desmantelamiento de las políticas públicas le ha seguido el aumento del asistencialismo de las iglesias (en el caso particular de Rosario, de iglesias evangélicas), que tienen un rol muy activo... con dispensarios y comedores escolares en los que los sectores populares reciben alimentos, atención médica y medicamentos”.³

Aunque en forma somera, haremos una referencia a los antecedentes históricos que podrían haber determinado la distribución del ingreso actual de la Argentina, tan persistente en su estructura a través de las últimas décadas.⁴

En primer lugar hay que señalar los altos niveles del ingreso per cápita en Argentina hacia principios de siglo y hasta la crisis de los años 30. Las primeras investigaciones de Colin Clark a fin de la Segunda Guerra Mundial⁵, colocaban a la Argentina por encima de los países de Europa Oriental y aún de algunos países de la Europa industrializada. Uno de los factores que indujeron esta situación es la baja densidad de habitantes viviendo en una llanura naturalmente muy rica en el recurso tierra y en la producción de productos primarios. En segundo lugar, colaboró la inserción de la Argentina en un comercio mundial rápidamente creciente. Concomitantemente, el país fue polo de atracción del capital extranjero que se invirtió en infraestructura. En cuarto término, se cita a la inmigración masiva como un factor de progreso (la mayor parte de los inmigrantes estaba en edad de trabajar) y a la educación, impartida con niveles de excelencia para la época.

Desde los tiempos de la colonización, muchos otros países de América crearon las bases de su economía sobre la industria extractiva minera, que superponía capitales y escasa población de alto nivel económico con nativos de los estratos más humildes, sin generar clases medias sólidas. Otra era la situación de Argentina. Las clases ricas nativas dedicaron su esfuerzo al desarrollo de la agricultura, pero en el mismo participaron también otros sectores medios; y aún la fuerza del trabajo de menor nivel, siempre se ubicó (salvo excepciones) en cotas superiores a las de subsistencia.¹

Esa es la imagen del país próspero que, en sus 30 años más exitosos (1880/1910) habría crecido a razón de 7,6% el PBI total y 4% el per cápita anual. La crisis de los años

² Bocco y colaboradores, obra citada, espec. pag. 170.

³ Bocco y colaboradores, obra citada, pag.172.

⁴ Véase Naciones Unidas: “El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina”, Nueva York, 1968.

⁵ Clark, Colin: “The Conditions of Economic Progress”, Londres, 1951.

¹ Esta descripción socio-económica de Argentina no debe soslayar que en la periferia de la pampa húmeda existieran formas de subdesarrollo primitivo y condiciones de trabajo propias de países de enclave.

treinta cambió abruptamente este proceso y desde entonces predomina una tendencia de empobrecimiento paulatino, que solo presenta períodos breves de ganancia del producto, junto a otros donde la redistribución de ingresos dio una sensación temporaria de bienestar. Las pautas de distribución actuales se enmarcan en aquella repartición de la riqueza y el ingreso propio de los años prósperos descritos, pero contemporáneamente, cuando hay mucho menos que repartir, sufre un deterioro (a veces más cualitativo que cuantitativo) en los momentos de franca recesión o de ajuste del sistema económico, como el actual.

10. La distribución del ingreso a través del tiempo

Interesa conocer cuál ha sido el comportamiento del perfil distributivo en los últimos lustros. La medición sólo puede hacerse sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, pues no hay otra serie homogénea de frecuencia anual (en este caso repetida en mayo y en octubre). Se hace prescindencia, por lo tanto, del ajuste por subdeclaración, que se aplicó exclusivamente en años puntuales y para otros fines.

El análisis lo centraremos en la observación del ingreso captado por el décimo decil, porque esta variable resume la concentración y el grado de desigualdad implícito en la distribución. Una primera visión encontraría una muy baja variabilidad de la serie; en efecto, el cuadro 2.7 muestra, para cada año, a partir de 1980, las tasas de variación del PIB a precios del mercado y los porcentajes del Ingreso Disponible captados por el décimo decil. Redondeando la cifra decimal, se cuentan 10 mediciones entre 31 y 33%; en el otro extremo 38% en el año de la hiperinflación (1989), al ser afectados los ingresos fijos de las clases bajas, dada su inflexibilidad de adaptación a este tipo de coyuntura. Hay dos valores de aumento de la concentración (34%) en el período de puesta en marcha de la nueva política de estabilidad, ajuste y apertura de la economía (1990/1991).

En diciembre de 1994 se produce la devaluación de la moneda mexicana y desde entonces la economía mundial vivió la inestabilidad provocada por el temor de nuevas situaciones desequilibrantes; por primera vez la globalización se enfrentaba con situaciones de crisis y se tuvo la sensación plena de que dificultades producidas en países importantes ó en bloques de países con políticas similares, repercutían irremediabilmente en la economía de todo el planeta. La Argentina no escapó a este proceso y en 1995 se produce la primera baja del PIB en varios años, asciende en forma impensada antes el índice de desempleo y se concentra la distribución del ingreso (35.3% para el 10º decil en 1995; 34.2 en 1996; 33.8 en 1997; y 34.9% en octubre de 1998).

Debe repararse en un concepto importante. Dentro de las variables investigadas por la EPH, la distribución del ingreso se refiere exclusivamente a personas con ingresos; excluye, por definición, a los individuos desocupados que no perciben remuneración. En principio, tendemos a pensar que en años críticos, un aumento de la desocupación y un empeoramiento en la distribución del ingreso son dos factores que deberían acumularse para su consideración en el análisis, pues miden dos fenómenos independientes. Pero este doble efecto se amortigua en la distribución por hogares, debido a que aunque sean muchos los individuos desocupados, son relativamente menos las familias en que dos ó más miembros que trabajan quedan sin empleo y sin ingreso (sí es de impacto pleno el

caso en que trabaja sólo el jefe de familia y ésta se encuentra sin ingresos en términos absolutos).

Hay razones teóricas que justifican no tomar familias sin ingreso mezcladas con familias con ingreso tangible, dentro una misma distribución. Pero, de cualquier manera, algunas pruebas realizadas por la oficina a cargo de la EPH así como otras simulaciones elaboradas por nosotros, muestran que la distribución no variaría tan ampliamente como podría pensarse, al agregar el subconjunto de las unidades sin ingreso.

Corresponde hacer algunas consideraciones sobre la relativa constancia de las distribuciones de ingreso, en especial lo que denota la participación del decil más rico. Esta constancia parece ser bastante generalizada. En Estados Unidos, por ejemplo, las estadísticas del Bureau of the Census posteriores al fin de la Primera Guerra Mundial muestran que el ingreso captado por el 5% más rico de la población osciló entre 22 y 26%, sin desplazamientos bruscos y aún en los años de la gran crisis. Fue recién a partir de 1939, durante la Segunda Guerra, que la participación de ese 5% bajó de 23 % a 17% en pocos años, estabilizándose luego a ese nivel.⁵

Parecería que los porcentajes de participación en el ingreso reflejan ciertas características estructurales de la economía, en especial las que se relacionan con la propiedad del capital preacumulado; características que no se modifican con fluidez ante cambios en la actividad económica ó en otras variables coyunturales y que sólo sufren variaciones sensibles cuando aparecen causas de orden cualitativo muy acentuadas.

Cuadro 2.7

Evolución del PIB pm e ingreso captado por el decil superior: 1980/1998

Año	Variaciones anuales del PIB (%)	Ingreso del décimo decil en la EPH (%)
1980		30.6
81	-5.4	33.3
82	-3.2	32.4
83	4.1	n.d.
84	2.0	33.2
85	-7.0	30.7
86	7.1	31.9
87	2.5	32.8
88	-2.0	32.4
89	-7.0	38.2
1990	-1.3	34.1
91	10.5	34.2
92	10.3	31.7
93	6.3	31.6
94	5.8	32.1
95	-2.8	35.3
96	5.5	34.2
97	8.1	33.8
1998	6.5	34.9

Fuente : BCRA, Ministerio de Economía O. y S.P. Las cifras de la tercera columna corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares, Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano Bonaerense (INDEC), cuya estructura se considera representativa a nivel país. En este cuadro no figuran ajustes por subdeclaración.

⁵ Miller, H.P.: "Income Distribution in the United States", United Government Printing Office, 1966.

11. La distribución del ingreso en la comparación internacional

Sólo se adquiere una perspectiva integral de la estructura distributiva del ingreso en el país, cuando se la compara con información similar del resto del mundo. Realizamos esta comparación tomando como fuente los datos del “Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997”, del Banco Mundial. Los resultados fueron integrados en los Cuadros 2.8 y 2.9 que siguen a estas páginas. En el primero se han elegido países no latinoamericanos y en el segundo, países de la región. Se encuentran ordenados de acuerdo a su Producto Nacional Bruto per cápita para encuadrar las comparaciones en términos razonables. El PNB está expresado en dólares internacionales corrientes, de acuerdo a la paridad del poder de compra de las monedas nacionales; este método valoriza a veces en forma dramática las cifras del Producto previas al ajuste por paridad, como se puede apreciar en casos como el de China (pasa de 620 a 2920 dólares per cápita) ó Marruecos (de 447 a 3340 dólares).

Los datos provienen en todos los casos de encuestas de hogares representativas a nivel nacional. Casi sin excepción las cifras de los países de ingreso alto se refieren al ingreso familiar. En cambio, en los países de ingreso bajo ó medio, la información se refiere a la distribución del consumo (familiar, individual ó familiar per capita) en el 50% de los casos y al ingreso en el resto.

Por el motivo apuntado, no se podrían comparar estos datos con la distribución del ingreso ajustado de Argentina (39.9% en el último decil), sino con el dato de la EPH antes del ajuste por subdeclaración (33.8% en el último decil y en el año 1997).

En el conjunto de países no latinoamericanos, Argentina aparece con una concentración del ingreso más aguda que la de todos los países seleccionados, aún cuando en regiones muy atrasadas del planeta puedan encontrarse índices de desigualdad más altos. Argentina muestra un nivel de equidad distributiva muy superado por los países industrializados del hemisferio norte (Europa, Estados Unidos), por países ex-socialistas (Polonia, Hungría) ó por naciones de base muy pobre pero en pleno despegue industrial exportador (China, India).

En el concierto de países latinoamericanos, la situación es diferente. Se ha dicho que Latinoamérica es la región que peor distribuye sus recursos; y esa situación queda clara en la confrontación de los dos cuadros: los valores que oscilan entre 20 y 30 % en el resto del mundo, se escalonan entre 32 y 51% en Latinoamérica, a pesar que las encuestas de base están referidas al consumo (menos desigual) en varios casos. La Argentina, que distribuye en forma desigual su ingreso respecto a otras regiones del mundo, sigue manteniendo una mejor posición relativa frente a la sociedad bipolar de las naciones latinoamericanas.

Quedan preguntas a plantearse. Este mejor posicionamiento a escala latinoamericana lo forjó Argentina en el pasado. Parecería estar retrocediendo socialmente, a la luz de datos aislados manejados en nuestro informe. ¿La inmersión en las corrientes económicas que impone la globalización a nivel planetario le permitirá mantener aquellas ventajas del pasado en los años futuros? El tema excede los límites de este trabajo.

Cuadro 2.8

Porcentaje del Ingreso Disponible captado por el décimo decil de población en países seleccionados

País	Año	PBN per cápita ^{a)}	% del Ingreso captado por el 10% superior
Tanzania	1993	640	30.2
Zambia	1993	930	31.3
Nepal	1995-96	1170	29.8
Nigeria	1992-93	1220	31.3
India	1992	1400	28.4
Uganda	1992-93	1470	33.4
Ghana	1992	1990	27.3
China	1995	2920	30.9
Marruecos	1990-91	3340	30.5
Polonia	1992	5400	22.1
Hungría	1993	6410	22.6
Argentina	1997	8310	33.8 ^{b)}
España	1988	14520	21.8
Australia	1985	18940	25.8
Italia	1986	19870	25.3
Alemania	1988	20070	24.4
Canadá	1987	21130	24.1
Francia	1989	21030	26.1
Estados Unidos	1985	26980	25.0

^{a)} Producto Bruto Nacional per cápita en dólares internacionales corrientes de acuerdo a la paridad del poder adquisitivo de las monedas. Los países fueron ordenados según valores crecientes de esta variable.

^{b)} Véase el texto.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997". Para Argentina: Ingreso familiar según INDEC: Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 2.9

Ingreso Disponible captado por el décimo decil de población en países latinoamericanos

País	Año	PBN per capita ^{a)}	% del Ingreso captado por el 10% superior
Bolivia	1990	2540	31.7
Guatemala	1989	3340	46.6
Perú	1994	3770	34.3
Ecuador	1994	4220	37.6
Brasil	1989	5400	51.3
Costa Rica	1989	5850	34.1
Colombia	1991	6130	39.5
México	1992	6400	39.2
Venezuela	1990	7900	42.7
Argentina	1997	8310	33.8 ^{b)}
Chile	1994	9520	46.1

a) Producto Bruto Nacional per capita en dólares internacionales corrientes de acuerdo a la paridad del poder adquisitivo de las monedas. Los países fueron ordenados según valores crecientes de esta variable.

b) Véase el texto.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997". Para Argentina: Ingreso familiar según INDEC: Encuesta Permanente de Hogares.

ANEXO A: La concentración en el decil superior. Un análisis de regresión

En el curso del trabajo hemos usado abundantemente el valor del ingreso captado por el último decil de hogares, como medida de la concentración de toda la distribución de ingresos en la que ese decil estaba contenido.

Esta modalidad de análisis ofrece muchas ventajas pues, en presentaciones estadísticas de datos numerosos y complejos, es difícil a veces discernir sobre las principales líneas del fenómeno observado. Aquí aparece la posibilidad de definir una distribución por uno de sus parámetros, dejando implícitos a los restantes nueve.

Es pertinente comentar que los autores del trabajo comenzaron a utilizar esta herramienta simplificadora como resultado de la simple observación empírica. Justamente, porque la estructura interna de las distribuciones de ingreso (o de variables de comportamiento similar) puede asumir distinto perfil en partes del recorrido de la misma, existen los coeficientes analíticos de igualdad-desigualdad, que permiten evaluar la distribución en su conjunto y que son de extraordinaria utilidad cuando la distribución se rige por tramos y frecuencias de diferente amplitud y no homogeneizadas (como es el caso en las presentaciones decílicas).

Nosotros hemos recurrido con mucha asiduidad a estos índices tradicionales de desigualdad e, incluso, su formulación y discusión se profundiza en el Capítulo 5 Anexo A. Pero restaba contestar a este interrogante: ¿el uso del parcial del último decil –adoptado por razón de conveniencia y pragmatismo- es consistente con los valores de los coeficientes de desigualdad mencionados?

La respuesta es que sí: la utilización de la concentración en el último decil de población es un recurso acertado para evaluar la serie. Y esta respuesta surge de un completo estudio que correlaciona la concentración del ingreso (respecto al ingreso total) en el estrato de mayor nivel económico, con los índices de Gini, de Theil y de Herfindahl-Hickschman. El desarrollo de las regresiones lineales se expone en el cuadro 2.A.1.

El R^2 se acerca a 1 (correlación perfecta) en prácticamente todas las pruebas. El estadístico “t” presenta valores óptimos, aunque debe investigarse el grado de autocorrelación resultante.

En ese sentido, el estadístico de Durbin-Watson (D-W) no denota correlación de primer orden en las regresiones 3 y 6. En el otro extremo, las pruebas restantes entran en la zona de alta correlación negativa de primer orden, característico de las series de tiempo.

El estadístico D-W no deja ver preferencias en la asociación del decil superior con el Ingreso Familiar o el Ingreso per cápita familiar. Sí se observa mejor performance (respecto al D-W) en la regresión del décimo decil con el índice de Herfindahl-Hickschman.

En el análisis de 90 países provenientes de cifras brindadas por el Informe Económico Anual 1997 del Banco Mundial (Índice Gini versus concentración en el último decil) el R^2 es también altísimo, pero a su vez lo es el D-W, que da indicios de autocorrelación positiva de primer orden; entonces se realizó la evaluación del modelo incorporando como variables explicativas a la variable dependiente y la independiente, ambas desfasadas en un período. El R^2 se mantiene en 0,96 y se logra eliminar la autocorrelación medida por el D-W; al ser éste, sin embargo, un modelo que incorpora a la variable dependiente como regresor debe considerarse el estadístico h de Durbin, que refleja resultados de la misma índole.

Cuadro 2.A.1

Regresiones Lineales: Los distintos índices de desigualdad en relación al decil de ingreso superior.

	Tipo	Variable Dependiente	Variable Independiente	Serie básica	Nº de Observac.	Coeficiente		Error Standar		Estadístico t		R-Cuadrado	Durbin-Watson
						Constante	Variable	Constante	Variable	Constante	Variable		
1	Serie de tiempo	Indice de Gini	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Ingreso per cápita familiar	17	0,061191	0,010422	0,044267	0,001541	1,382303	6,759787	0,752862	1,232496
2	Serie de tiempo	Indice de Theil	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Ingreso per cápita familiar	17	-0,211734	0,015098	0,045631	0,001589	-4,640009	9,499818	0,857478	1,543315
3	Serie de tiempo	Indice de Herfindahl-Hickschman	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Ingreso per cápita familiar	17	236,4119	45,11879	90,00599	3,313486	2,626624	14,39256	0,932477	1,808799
4	Serie de tiempo	Indice de Gini	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Ingreso total familiar	17	0,104319	0,009999	0,030676	0,000913	3,400676	10,94113	0,888648	1,000402
5	Serie de tiempo	Indice de Theil	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Ingreso total familiar	17	-0,254122	0,017404	0,042030	0,001252	-6,046162	13,89938	0,927951	1,157409
6	Serie de tiempo	Indice de Herfindahl-Hickschman	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Ingreso total familiar	17	-37,95304	54,98551	72,43976	2,158130	-0,523925	25,47830	0,977415	1,564814
7	Corte transversal	Indice de Gini	Porcentaje de ingreso del décimo decil	Banco Mundial	90	-0,008414	1,301592	0,008801	0,027758	-0,956019	46,88982	0,961516	2,359102
8	Corte transversal	Indice de Gini	a) Porcentaje de ingreso del décimo decil b) Porcentaje de ingreso del décimo decil (desfasado en un período) c) Indice de Gini (desfasado en un período)	Banco Mundial	89	-0,023513	1,300914	0,011812	0,027601	-1,990575	47,13269	0,963704	1,998851
							-0,206382		0,106626		-1,935565		
							0,313595		0,142442		2,201556		

Fuente: Elaboración propia

1. La composición jurisdiccional del sistema tributario

Argentina pertenece al reducido grupo de países de América Latina que se encuentran organizados bajo un régimen federal de Gobierno, aspecto este que no resulta ser indiferente cuando se quiere analizar el impacto de las políticas públicas sobre el bienestar de sus habitantes. Aun más, Argentina comparte con Brasil casi exclusivamente, la característica de que los distintos niveles jurisdiccionales poseen facultades tributarias propias, es decir, que pueden llegar a la aplicación independiente de tributos, aunque ello en magnitudes mucho más reducidas que las potestades que tiene el Gobierno Federal y con limitaciones y particularidades que son propias de las provincias y municipios.

En el caso particular de nuestro país, ya que las circunstancias de Brasil difieren sustancialmente, la Constitución Nacional atribuye potestades tributarias a los tres niveles jurisdiccionales (nación, provincia y municipios) y al mismo tiempo fija criterios de distribución de estas potestades entre las distintas jurisdicciones y organiza, a través de un régimen de distribución de recursos, lo que podríamos denominar un pacto fiscal federal.

Esta particular circunstancia, que como dijimos, no es el patrón común de América Latina que se rige mayoritariamente por Gobiernos unitarios, o que bien siendo federales concentran todas las potestades tributarias en el ámbito de Gobierno central, como el caso de México, produce como resultado una distribución compartida de las responsabilidades del sistema tributario en los tres niveles de Gobierno.

Para visualizar estas circunstancias el Cuadro 3.1 nos indica para el año 1997, y para los otros dos períodos analizados (1986 y 1993), el desagregado de la presión tributaria global del cual surge que la responsabilidad del Gobierno Nacional en esta materia se reduce al 77% del total de los recursos tributarios, para los Gobiernos Provinciales al 17% y para los Gobiernos Municipales el 6% restante⁶.

Visto desde el punto de vista del Gobierno Nacional respecto al resto de las otras jurisdicciones y al mismo tiempo tomando en consideración los objetivos o propósitos de los impuestos a cada nivel de Gobierno, observamos que la función distributiva de los impuestos que resulta ser propia del Gobierno central pero no de las otras dos jurisdicciones, puede ser ejercida solamente en relación con el 77% o 78%, del monto total de impuestos recaudados.

⁶ Se han considerado a las tasas municipales de alumb. barrido y limpieza y a las de sanidad e higiene como sobretasas de los impuestos inmobiliarios e ingresos brutos.

Cuadro 3.1

Estructura tributaria, por niveles jurisdiccionales

(En porcentaje sobre total recaudado)

IMPUESTOS	NACIONALES 1986	PROVINCIALES 1986	MUNICIPALES 1986	TOTAL 1986	NACIONALES 1993	PROVINCIALES 1993	MUNICIPALES 1993	TOTAL 1993	NACIONALES 1997	PROVINCIALES 1997	MUNICIPALES 1997	TOTAL 1997
Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	4,85%	0,00%	0,00%	4,85%	8,05%	0,00%	0,00%	8,05%	13,22%	0,00%	0,00%	13,22%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	16,78%	0,00%	0,00%	16,78%	21,31%	0,00%	0,00%	21,31%	14,18%	0,00%	0,00%	14,18%
Patrimonios	3,01%	4,73%	2,34%	10,08%	1,09%	4,07%	2,09%	7,26%	0,84%	4,26%	2,19%	7,29%
Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones Comercio Exterior y Transacciones Internacionales	34,56%	9,98%	2,28%	46,82%	38,78%	10,81%	2,06%	51,64%	41,54%	10,86%	2,15%	54,56%
Otros Recursos	9,13%	0,00%	0,00%	9,13%	4,60%	0,00%	0,00%	4,60%	4,44%	0,00%	0,00%	4,44%
Deducciones	11,61%	0,31%	1,37%	13,29%	6,04%	1,40%	1,23%	8,67%	4,28%	1,75%	1,30%	7,33%
Deducciones	-0,95%	0,00%	0,00%	-0,95%	-1,53%	0,00%	0,00%	-1,53%	-1,02%	0,00%	0,00%	-1,02%
TOTAL PRESION TRIBUTARIA NETA	78,98%	15,03%	5,99%	100,00%	78,34%	16,28%	5,38%	100,00%	77,47%	16,88%	5,65%	100,00%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

La Constitución Nacional también presenta una particularidad especial que tiene consecuencias en los problemas de incidencia distributiva, y que proviene de la especial forma en que se atribuyen las potestades tributarias a los distintos niveles de Gobierno.

Así, según la Carta Magna, el Gobierno nacional tiene facultades excluyentes para aplicar tributos sobre el comercio exterior, y facultades concurrentes para imponer sobre las actividades domésticas en la medida en que estén referidas a impuestos indirectos. En lo que respecta a las contribuciones directas se indica que éstas deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.

En ese sentido se observa que la imposición a los ingresos y beneficios se encuentra, tal como lo postula la Constitución, concentrada totalmente a nivel del Gobierno Nacional, al igual que los aportes y contribuciones para el sistema de seguridad social⁷, y los recursos del comercio exterior.

Por el contrario los impuestos sobre los patrimonios son compartidos por los tres niveles de Gobierno, aunque con una mayor responsabilidad en los Gobiernos provinciales, quienes son los encargados de aplicar las contribuciones de tipo inmobiliario, junto con los municipios.

Una situación distinta se observa en materia de imposición indirecta tanto en los denominados impuestos generales como en los selectivos sobre bienes, servicios y transacciones, en los que la presencia del IVA que administra el Gobierno nacional inclina el peso de la balanza en esa dirección, ya que la jurisdicción nacional recauda más del 75% por este concepto, las provincias un 20% mediante el impuesto sobre los ingresos brutos y los municipios un 5% restante con la aplicación de las tasas de inspección, seguridad e higiene.

Cabe preguntarse asimismo cuán importante es el peso que tienen en materia de imposición cada una de las jurisdicciones y cómo este peso relativo se ha venido modificando a lo largo de los años. Para ello el Cuadro 3.2 indica los niveles promedio de recaudación global de casi el 19% para 1986, el cual se eleva al 23% en el año '93 - el que constituye un pico de la presión tributaria argentina - y desciende nuevamente a cerca del 22% en 1997.

Como ya se ha mencionado, el Gobierno nacional- al contrario de lo que ocurre en Brasil en el cual son los Estados los que obtienen la mayor parte de los recursos tributarios –produce recursos que oscilan en torno al 15% o 16% del PBI, guarismo que de ninguna manera pareciera ser excesivamente elevado para un país del nivel de ingreso per cápita y nivel absoluto del PBI como Argentina.

Complementando la presión tributaria de los impuestos nacionales, las 24 jurisdicciones provinciales incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

⁷ Los aportes y contribuciones correspondientes a las cajas provinciales y municipales que no han sido transferidas al Gobierno Nacional, no se incluyen en este informe por falta de información estadística confiable.

agregan cerca del 3% al 3,5% de los recursos adicionales, siempre respecto al PBI, y el conjunto de los municipios, que oscilan en torno a los 1400, agregan un esfuerzo tributario del 1% al 1,5% del PBI, todo lo cual eleva el conjunto de la recaudación para el año 1997 al 21,8%.

Por otra parte del análisis del mismo Cuadro 3.3 surgen algunas observaciones de interés para destacar. En primer lugar, un crecimiento constante del peso de la imposición sobre los ingresos que del 0.92% para el año 1986, se eleva al 1.84% en 1993 y posteriormente 2.88% en el año 1997, es decir, que a lo largo del periodo analizado se produjo un incremento del orden del 180%, si bien debe tenerse en cuenta la escasa importancia de este tributo en términos absolutos. En relación con el mismo tienen importancia relevante la contribución de las sociedades y beneficiarios del exterior que representan cerca del 70% del total del impuesto ingresado.

En segundo lugar, una caída significativa en los aportes y contribuciones a la seguridad social, que se explica en razón de la reducción de las contribuciones patronales, la puesta en marcha del régimen de jubilaciones privadas basadas en un sistema de capitalización, y el aumento en las tasas de desocupación.

En tercer lugar, una decreciente importancia de los impuestos sobre bienes, servicios y transacciones, que oscilan en torno a 2 puntos del PBI, impulsada especialmente por la trayectoria que ha tomado el IVA en el país, y que compensó en exceso la reducción de otros impuestos integrantes de este grupo.

Por último, en forma concomitante con la apertura de la economía y el programa de convertibilidad, se observa una caída en los impuestos provenientes del comercio exterior que descienden a cerca del 1 % del PBI.

En síntesis, los cambios originados en estos tributos así como los relacionados con el financiamiento del sistema de seguridad social y al comercio exterior, descansan en su totalidad en manos del Gobierno Nacional, por lo que no es factible argumentar que sus efectos en materia distributiva responden a responsabilidades compartidas con las provincias y municipios.

En materia de imposición a los bienes y servicios se observa una constancia a lo largo de los años de la participación de cada una de las jurisdicciones en el total de los ingresos obtenidos por esos conceptos, que se explica por el "efecto derrame" que las mejoras administrativas en el control del IVA han producido tanto sobre el impuesto sobre los ingresos brutos de nivel provincial, como sobre los recursos de inspección, seguridad e higiene de nivel municipal.

Cuadro 3.2

Composición de la recaudación por grupos de impuestos

IMPUESTOS	NACIONALES 1986	PROVINCIALES 1986	MUNICIPALES 1986	NACIONALES 1993	PROVINCIALES 1993	MUNICIPALES 1993	NACIONALES 1997	PROVINCIALES 1997	MUNICIPALES 1997
Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	6,15%	0,00%	0,00%	10,29%	0,00%	0,00%	17,08%	0,00%	0,00%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	21,24%	0,00%	0,00%	27,21%	0,00%	0,00%	18,32%	0,00%	0,00%
Patrimonios	3,81%	31,50%	38,89%	1,40%	25,00%	39,17%	1,05%	25,15%	38,74%
Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones	43,75%	66,44%	37,92%	49,51%	66,40%	37,91%	53,60%	64,37%	37,84%
Comercio Exterior y Transacciones Internacionales	11,56%	0,00%	0,00%	5,87%	0,00%	0,00%	5,69%	0,00%	0,00%
Otros Recursos	14,70%	2,06%	23,19%	7,71%	8,60%	22,92%	5,56%	10,48%	23,42%
Deducciones	-1,20%	0,00%	0,00%	-1,96%	0,00%	0,00%	-1,31%	0,00%	0,00%
TOTAL PRESION TRIBUTARIA NETA	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Idem Cuadro 3.1

2. La evolución de la estructura tributaria desde 1985

Desde mediados de los '80 en adelante el sistema tributario argentino ha experimentado profundas modificaciones. Las mismas han tenido, por una parte, elementos comunes tales como la necesidad de sostener y mejorar el nivel de la recaudación, cuyos picos históricos fueron en 1980, en 1986 y en 1993, pero, por otra parte, se observa que las mismas han tenido orientaciones distintas en cuanto a los impactos esperados de las reformas aplicadas sobre la equidad o sobre la neutralidad del sistema tributario.

En términos generales, se podría señalar al período 85-89 como aquel en que los objetivos del sistema tributario dividieron sus esfuerzos en mejorar el nivel de ingresos públicos, lo cual no siempre se logró, y al mismo tiempo en considerar en forma explícita los efectos distributivos de la política tributaria. Por otra parte, el período 90-98 puede ser considerado como aquel en que las medidas adoptadas privilegiaron los efectos del sistema sobre la asignación de recursos, buscando lograr un esquema lo más neutral posible sobre la economía de mercado, sin por ello dejar de lado la necesidad de acrecentar el nivel de ingresos públicos.

Durante los años '86 y '87 el Gobierno de Alfonsín impulsa una serie de modificaciones, que, amén de buscar incrementar la recaudación, le imprimieron una orientación que podríamos considerar de un claro signo redistributivo, tratando de fortalecer la imposición a las ganancias a través de la incorporación de los dividendos de acciones en el conjunto de la renta personal, la eliminación de los secretos bursátiles y bancarios para facilitar el cumplimiento de la medida, el retorno a la nominatividad accionaria, la exención del IVA a algunos bienes de la canasta familiar (mientras que otros bienes se gravaron en forma selectiva a alícuotas superiores) y el fortalecimiento de la imposición al patrimonio.

Al respecto cabe citar a Carciofi cuando señala que “el diseño propuesto por el Gobierno para el impuesto a las ganancias apuntó a incrementar la recaudación del impuesto, en un tono general donde se favorecía la imposición directa”.

Por la importancia y orientación de la misma no pueden dejar de señalarse las medidas propuestas por el Gobierno con la reforma tributaria de los años 1985/86, dado que las mismas constituyeron un elemento central dentro del programa de estabilización propuesto por el Plan Austral, señalando antes de ello la situación existente a esos momentos, que estaba dada por una creciente importancia de los regímenes de promoción industrial, con su impacto en la pérdida creciente de recaudación, la falta de instrumentos administrativos para su control, y la ausencia de una conciencia política que considerara los efectos negativos que dichos incentivos tenían sobre el cumplimiento de los contribuyentes no beneficiados con esos sistemas promocionales, por una parte.

Cuadro 3.3

Presión tributaria por impuestos y niveles jurisdiccionales*(En porcentaje del PBI p.m.)*

IMPUESTOS	NACIONALES 1986	PROVINCIALES 1986	MUNICIPALES 1986	TOTAL 1986	NACIONALES 1993	PROVINCIALES 1993	MUNICIPALES 1993	TOTAL 1993	NACIONALES 1997	PROVINCIALES 1997	MUNICIPALES 1997	TOTAL 1997
Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	0,92%	0,00%	0,00%	0,92%	1,84%	0,00%	0,00%	1,84%	2,88%	0,00%	0,00%	2,88%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	3,18%	0,00%	0,00%	3,18%	4,87%	0,00%	0,00%	4,87%	3,09%	0,00%	0,00%	3,09%
Patrimonios	0,57%	0,90%	0,44%	1,91%	0,25%	0,93%	0,48%	1,66%	0,18%	0,93%	0,48%	1,59%
Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones	6,55%	1,89%	0,43%	8,87%	8,86%	2,47%	0,47%	11,80%	9,05%	2,37%	0,47%	11,89%
Comercio Exterior y Transacciones Internacionales	1,73%	0,00%	0,00%	1,73%	1,05%	0,00%	0,00%	1,05%	0,97%	0,00%	0,00%	0,97%
Otros Recursos	2,20%	0,06%	0,26%	2,52%	1,38%	0,32%	0,28%	1,98%	0,93%	0,38%	0,28%	1,60%
Deducciones	-0,18%	0,00%	0,00%	-0,18%	-0,35%	0,00%	0,00%	-0,35%	-0,22%	0,00%	0,00%	-0,22%
TOTAL PRESION TRIBUTARIA NETA	14,97%	2,85%	1,14%	18,95%	17,90%	3,72%	1,23%	22,85%	16,88%	3,68%	1,23%	21,79%

Fuente: Idem 3.1

Por la otra, una fuerte dependencia de los impuestos a la exportación y a los combustibles, es decir, la recurrencia a tributos que afectaban negativamente la producción e incidían indiscriminadamente sobre los precios de los bienes, y a los que se recurrió por su fácil percepción, más que por sus efectos económicos.

Esta estructura tributaria distorsionada se vio, además, afectada en su capacidad recaudadora por el incremento en el nivel general de precios, que le hacía perder poder adquisitivo especialmente en la imposición a los ingresos y a los patrimonios, a causa de los rezagos existentes en el sistema, así como por el aumento en el coeficiente de incumplimiento y evasión.

Es dentro de este panorama económicamente complejo que se inserta la reforma de los años 1985 y '86, cuya principal orientación estuvo dada por la necesidad de recuperar los niveles de ingreso fiscal, sustituir el impuesto inflacionario por tributos explícitos, mejorar los efectos de los mismos sobre la distribución del ingreso y cerrar las brechas legales que favorecían la evasión e incumplimiento, estableciendo medidas para acotar, al menos, el impacto que estaban produciendo los sistemas de promoción industrial.

No estuvo tampoco ajeno a la misma la preocupación en lograr un sistema tributario más sencillo, a través de la unificación de alícuotas en el IVA, la adopción de un sistema simplificado para los pequeños contribuyentes y demás medidas complementarias, aunque las mismas no siempre lograron sus propósitos.

En forma complementaria a las reformas propuestas por el Ejecutivo se incorporó al paquete de medidas un régimen de ahorro obligatorio, establecido como un porcentaje del monto de impuesto a la renta y a los patrimonios tributado en el año precedente, el que si bien tenía cláusulas de devolución y cobro de intereses, las mismas no se ajustaban por inflación, por lo que al momento de su devolución habían perdido la casi totalidad de su valor, convirtiéndose de hecho en un impuesto adicional sobre esas bases imponibles.

Las medidas aplicadas dieron sus frutos en términos fiscales, al recuperarse el nivel de recaudación a la situación existente en 1980, aunque esta bonanza duró poco tiempo al desvanecerse los efectos estabilizadores del Plan Austral a partir de 1987.

a. Evolución de los principales tributos.

Una constante reiterada a lo largo de los años que ha caracterizado a la estructura tributaria argentina ha sido la baja recaudación del impuesto a la renta. Mas aún, se observa una escasa participación de los impuestos directos en general, ya que tampoco ha tenido mayor peso en la recaudación el impuesto a las ganancias de capital así como los impuestos al patrimonio.

En forma complementaria a esta afirmación surge que la mayor parte de la recaudación del impuesto a las ganancias proviene de las sociedades de capital y de los pagos o transferencias a beneficiarios del exterior, y que por el contrario, la importancia del impuesto pagado por las personas físicas resulta ser la porción minoritaria del tributo, ya que la misma representa entre el 30 y el 35% del total.

La recaudación de este tributo ha permanecido durante los años ochenta en niveles bajos, con un punto mínimo en 1984 cuando los ingresos producidos por el mismo no superaron el 0,5%, del PBI hasta el nivel máximo alcanzado en 1997 cuando el mismo supera el 2,5% del PBI.

La reforma de 1985 impulsa una serie de modificaciones tendientes a fortalecer al mismo. A ese efecto se incorporó a los dividendos de acciones dentro del conjunto de las rentas gravadas en el ámbito personal, se modificó el tratamiento dado a las sociedades de responsabilidad limitada equiparándolas a las sociedades de personas, se modificó el régimen de ajuste por inflación incorporándose a esos efectos las variaciones patrimoniales ocurridas a lo largo del ejercicio fiscal, se limitó la utilización de los quebrantos impositivos que se habían acumulado en forma excesiva a través del régimen de ajuste por inflación anterior y por la proliferación de los régimen de promoción, se amplió el concepto de renta gravada en el ámbito societario, se efectuó una recomposición de las deducciones por mínimos no imposables y cargas de familia y se modificó el tratamiento dado a los intereses, los que por una parte pasaron a estar gravados cuando provenían de operaciones efectuadas con capital ajustable y por la otra se limitaron las deducciones de los intereses pagados al caso en que los capitales hubieran sido aplicados a la obtención de rentas gravadas.

Si bien la reforma logró incrementar la recaudación, tal como se ha señalado, el nivel absoluto de la misma resulta aún sumamente exiguo para un país del nivel de ingreso per cápita y del grado de concentración de Argentina.

Como se verá en la sección siguiente buena parte de estas medidas fueron dejadas sin efecto con la reforma aplicada en 1990, que redujo las tasas nominales, tanto para personas físicas como para sociedades, se restituyó totalmente la deducción de los quebrantos, modificó el tratamiento de las sociedades de personas y derogó el impuesto a las ganancias de capital, entre otras medidas que apuntaron a modificar la orientación impuesta al tributo en la reforma anterior.

En materia de imposición al patrimonio neto y al capital de las sociedades, debemos señalar que ambos tributos fueron creados en 1976, aunque la recaudación de los mismos fue reducida, especialmente el primero de ellos.

Con el ánimo de revertir esa tendencia durante el año 1985 se redujo el mínimo no imponible a fin de extender su cobertura, se incorporó dentro de los activos gravados a la tenencia accionaria, y se reestructuraron las alícuotas progresivas del tributo, elevando el nivel máximo de las mismas al 2.0%.

La reforma de 1989-90 derogó este impuesto, sin reemplazarlo por ninguna otra alternativa, hasta el año 1992 en que el tributo se aplicó con la alícuota del 1% sobre el valor de los activos.

En lo que respecta al impuesto sobre el capital de las sociedades creado en 1976, la reforma de 1985 limitó el ámbito de las exenciones referidas a títulos públicos, bonos y depósitos en caja de ahorro, amplió la base imponible del tributo, eliminó del ámbito de imposición a las cooperativas, y derogó la deducción del 50% del valor de los activos que gozaba el sector agropecuario.

Durante la reforma de 1990, el impuesto fue redefinido al aplicarse exclusivamente sobre el valor de los activos, es decir, sin permitir la deducción de los pasivos empresariales, y al mismo tiempo permitiendo la imputación del impuesto pagado como un pago a cuenta del impuesto a las ganancias, a fin de que el impuesto a los activos actuara como un piso del pago de este último gravamen.

Argentina implanta el impuesto al valor agregado a partir de 1975, con una alícuota general del 13% y una tasa diferencial para determinados bienes del 21%. Inicialmente el IVA se aplicó como un impuesto general a los consumos sobre bienes, y selectivo sobre algunos servicios, concepto éste que se fue modificando a lo largo de los años, eliminándose la casi totalidad de los bienes exentos y generalizándose a la mayor parte de los servicios.

Asimismo, la recaudación del tributo se fue incrementando paulatinamente desde una recaudación inicial del 3,5% del PBI en 1979 hasta el 6,5% en 1993, sufriendo a lo largo de este período fuertes variaciones y descensos en su recaudación.

La reforma de 1986 sustituyó el texto de la ley del gravamen, aplicando modificaciones sustanciales, como ser la unificación de la tasa general al 18% para bienes y al 9% para obras y trabajos sobre inmuebles, la exención para los bienes que antes estaban alcanzados con la alícuota del 5%, la incorporación en el régimen de imposición selectiva a los bienes y servicios que antes estaban gravados a la tasa del 25%, la aplicación de un régimen simplificado para los pequeños contribuyentes y la adopción de una serie de medidas tendientes a mejorar la fiscalización y evitar las prácticas elusivas del gravamen.

Una diferencia fundamental en los efectos de este gravamen debe ser puesta de relieve. La misma se refiere a la amplitud de la base imponible del tributo que, según la reforma de 1986, excluye a prácticamente la totalidad de los bienes producidos por el sector agropecuario, así como a los insumos del mismo, a los productos de la industria farmacéutica y a los materiales e insumos de la construcción.

Estas exenciones fueron prácticamente eliminadas en su totalidad a partir de 1990 buscando generalizar la base del tributo a fin de darle al mismo un

sesgo más neutral, aunque sin meditar en las consecuencias que el mismo tendría desde el punto de vista distributivo.

En síntesis, como señala Carciofi y otros⁸, “el eje de la estrategia impositiva del período 1984/89 estuvo dada por la reforma impositiva de 1985, llamada a constituirse en una pieza crucial del programa de estabilización. La principal orientación de esta reforma era la sustitución del impuesto inflacionario por impuestos explícitos, con lo que se lograría mejorar la eficiencia operativa, la distribución del ingreso y cerrar las brechas legales y operativas que favorecían la evasión tributaria y la elusión generalizada de varios impuestos.

La escala de prioridades prevista en el paquete tributario era: i) aumentar la recaudación hasta alcanzar niveles similares a los de 1980, ii) acentuar la presión sobre los impuestos a los ingresos y patrimonios y iii) reducir impuestos sobre sectores o beneficios específicos mediante la ampliación de las bases imponibles de los tributos más generales.”

En forma complementaria con estas medidas, en octubre de 1985 se impulsa la creación de un régimen de “ahorro obligatorio”, que si bien no fue sancionado como un impuesto sino como una forma de préstamo compulsivo al sector público, consistió en un fortalecimiento de la imposición sobre los ingresos y patrimonios, ya que las bases sobre las cuales se establecía el monto de ahorros a ingresos se establecieron sobre los montos actualizados de los impuestos ingresados a las ganancias y patrimonios en el año anterior.

Los fondos ingresados por este esquema, que se volvió a reiterar al año siguiente, constituyeron un ingreso fundamental dentro del Plan Austral, y cumplían las veces de un puente transitorio hasta tanto las reformas impuestas por el Gobierno entraran en vigencia.

3. Una apreciación global sobre los cambios en la política tributaria a partir de 1990.

Las reformas tributarias aplicadas a partir de 1991 y especialmente con la llegada del Plan de Convertibilidad, tuvieron como antecedente inmediato los dos golpes hiperinflacionarios de 1989 y 1990, los que produjeron una fuerte caída en la recaudación como resultado del efecto Olivera-Tanzi: en el segundo semestre de 1989 los recursos del IVA, internos unificados y ganancias cayeron un 56%, 55% y 43% respectivamente, comparados con el mismo periodo del año anterior.

En ese contexto económico y a través de una serie de reformas sucesivas pero todas ellas de idéntica orientación, la preocupación constante a partir de los inicios de la década del 90 estuvo orientada a darle al sistema tributario un impacto más neutral sobre el funcionamiento del sistema de precios, acorde

⁸ Ver Carciofi pag. 39

con la orientación económica del momento, la apertura de la economía, y la reestructuración del Estado.

Los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso tuvieron una menor prioridad, y ello se manifestó a través del impulso dado al impuesto al valor agregado, tributo que se constituyó en el eje central de las modificaciones adoptadas durante toda la década del 90.

Durante este período se redujeron las alícuotas del impuesto a la renta personal, se eliminó la necesidad de incorporar los dividendos de acciones, se nivelaron las tasas máximas de las personas y sociedades y se eliminaron tasas diferenciales y exenciones en el IVA, gravando en forma generalizada a la casi totalidad de los bienes y servicios, eliminándose también considerable cantidad de impuestos selectivos que afectaban a bienes consumidos por los sectores de mayores ingresos.

La apertura de la economía operada a través de las rebajas arancelarias impactó fuertemente sobre los bienes finales de consumo abaratando el precio de aquellos que tienen mayor elasticidad ingreso.

Por otra parte, los cambios legislativos fueron complementados durante esta década con un importante apoyo dado a la administración tributaria en su combate contra la evasión, la que logró éxitos significativos en el primer quinquenio de la década del 90, éxito que se fue diluyendo a lo largo de los años. El control en torno al IVA fue el eje sobre el cual giraron todas las medidas de la administración tributaria, a punto tal que las mejoras logradas en la recaudación de los otros tributos fueron sólo como consecuencia derivada del mejor control operado en ese impuesto, pero no como un resultado explícito del accionar de la misma.

El fortalecimiento del IVA le imprimió rasgos distintivos al sistema tributario argentino, el que modificó su composición relativa a punto tal que un solo impuesto pasó a representar en 1997 el 32% del total de la recaudación. En ese sentido las medidas tributarias más importantes adoptadas durante la década fueron la ampliación de la base del IVA, la baja de alícuotas del impuesto a las ganancias, la eliminación de los gravámenes a las exportaciones, la modificación del impuesto a los combustibles acompañando a la desregulación del sector y la eliminación de una cantidad considerable de impuestos menores, así como también de una cantidad de bienes gravados con los impuestos internos unificados (imposición selectiva).

Así, la orientación dada al sistema tributario, y que se profundizó aún más con las modificaciones introducidas durante 1998, han buscado lograr niveles aceptables de recaudación, privilegiando la neutralidad tributaria, aunque dándole una respuesta secundaria a los efectos que esta estructura produce sobre los diferentes niveles de renta. Es decir, que el propósito de mejorar la equidad distributiva no ha sido uno de los objetivos explícitos de la política tributaria de esta década.

El Plan de Convertibilidad significa un punto de inflexión para la situación fiscal y muy especialmente para la política y la administración tributaria.

La estrategia gubernamental seguida inicialmente para el logro de una elevación permanente de la presión tributaria y de una recomposición del sistema tributario consistió en:

a. La ampliación de las bases imponibles y la limitación de exenciones y tratamientos preferentes.

Si bien al inicio de 1991 ya regía una base imponible amplia para el IVA, las autoridades económicas que asumen avanzan aún más en esta dirección, en particular en el área de servicios.

En cuanto a la promoción industrial es durante la actual gestión que comienza a efectivizarse el otorgamiento de bonos de crédito fiscal para las exenciones de impuestos y se mantiene de hecho la suspensión de desgravaciones ya otorgadas en el orden nacional.

La incorporación de la renta mundial como base gravable del impuesto a las ganancias y la limitación de algunas deducciones también puede encuadrarse dentro de esta política.

b. La disminución de las tasas legales de imposición consideradas excesivas.

Esta política inicial tuvo que ser revertida, dado que los resultados recaudatorios no fueron suficientes para el logro del equilibrio fiscal y la reestructuración del sistema impositivo. Así las tasas de imposición de IVA, y ganancias de sociedades pasaron desde el inicio del Plan de Convertibilidad de 15.6% al 18%, y del 20 al 30% respectivamente.

c. La simplificación del sistema impositivo mediante la eliminación de impuestos distorsivos y menores.

El impacto recaudatorio inicial provocado por la aplicación de la base imponible y el efecto Olivera-Tanzi permitió avanzar en forma simultánea hacia una recomposición del sistema impositivo. Así se eliminaron los derechos de exportación – los que, dado el esquema cambiario implementado, no podrían sustentarse en el tiempo -; se derogó el impuesto a los débitos bancarios, el que resultaba de imposible aplicación ante la caída de las tasas de interés, y se eliminaron más de 20 impuestos menores de escaso peso recaudatorio, algunos de los cuales estaban vinculados a las funciones reguladoras del Estado que fueron abandonadas.

Si bien dentro de esta tendencia de simplificar el esquema impositivo se mantuvo la derogación del impuesto a los capitales y patrimonio neto de las

personas físicas, se introduce el impuesto a los activos para las sociedades y el impuesto a los bienes personales.

El IVA fue el impuesto donde se centró la acción estatal inicial. La importancia que se le atribuía al mismo como pilar del sistema impositivo era innegable, al punto que en 1991 se intenta sustituir el impuesto a las ganancias y a las contribuciones de seguridad social mediante un impuesto al excedente de las impresas –IEPE- cuya estructura se edificaba sobre el IVA.

Estas medidas de política tributaria se acompañaron en forma inequívoca por un fortalecimiento de la administración tributaria y el desarrollo de un intenso programa de difusión y comunicación social. Para robustecer a la administración no solo se dotó de medios técnicos y humanos al organismo recaudador, sino que también se le proporcionó herramientas legales poderosas de presión y control sobre el contribuyente.

En tal sentido, el régimen penal tributario, las modificaciones al régimen de clausura de establecimientos, el régimen de facturación de ventas, la difusión de los sistemas de agentes de retención y percepción, la unificación de la recaudación de los impuestos a la mano de obra en una misma boleta y luego en el mismo organismo recaudador que los restantes impuestos (con anterioridad estos impuestos eran recaudados por una dependencia de Ministerio de Trabajo) constituyen hitos por demás significativos.

La estrategia implementada dio resultados que sorprendieron incluso a sus propios ejecutores. Así la presión tributaria nacional en 1991 retornaba a los valores previos a las experiencias hiperinflacionarias –13.9% del PBI - superando el promedio de 1985/89. Del crecimiento de casi 1.7% del PBI, 1.3% del PBI responden al comportamiento de IVA. En 1992 se produjo un nuevo salto recaudatorio de 2.0% del PBI para estabilizarse la presión tributaria total en 1993 en alrededor de 23% del PBI.

Estos logros tuvieron lugar junto con la recomposición del sistema tributario. La imposición no tradicional –incluyendo en esta disminución a los impuestos al comercio exterior- alcanzaron su mínima expresión: el 7% de los recursos totales en 1991.

El IVA concentra el 32% de los recursos, más que duplicando su participación del período 1985/89. Conjuntamente con los impuestos a la seguridad social, alcanza a casi 50% de los recursos.

Si bien la participación del impuesto a las ganancias crece, la imposición directa sigue teniendo en Argentina escaso peso, siendo que dotar al sistema tributario argentino de mayor progresividad constituye aún una asignatura pendiente.

Las profundas modificaciones que tuvieron lugar en el sistema tributario, así como los sorprendentes logros alcanzados invita, sin lugar a dudas, a formular una apreciación global sobre la estrategia seguida en este proceso.

Dentro de estos elementos, tres son los aspectos que conviene resaltar.

Por un lado, haciendo un análisis global del problema podríamos decir que el Gobierno llevó inteligentemente a cabo una acción concurrente de medidas de política tributaria y de administración tributaria destinadas a producir efectos, tanto en el corto como en el largo plazo.

Si bien ello pudiera parecer como una actividad obvia en esta materia, el análisis de las experiencias precedentes demuestra que no siempre ha sido así, ya que en general se puede observar una falta de sincronía entre la aplicación de medidas de política tributaria que, en general, sólo buscaron producir efectos de corto plazo, pero que no consiguieron establecer una administración tributaria razonablemente eficiente.

Por otro lado, los cambios significativos operados en la actitud de los contribuyentes como respuesta a una presencia creciente de la DGI y la sensación de riesgo, imprimieron un ritmo a los incrementos recaudatorios que superó los cálculos más optimistas.

Finalmente, la firme voluntad política del Gobierno de mantener e incrementar una presión sobre la conducta de los responsables del pago de los impuestos achicó el margen de maniobra dentro del cual se movían previamente.

En forma complementaria debe señalarse que desde el inicio de la gestión económica siempre estuvo presente la idea de que el mejoramiento de la recaudación debía responder a dos vías: una, revitalizar la administración tributaria y otra, darle una mayor eficiencia al destino que tendrían esos recursos públicos, a fin de que no se interrumpa el "camino de doble vía" por el cual los beneficios de los impuestos vuelven a la propia comunidad"

En ese sentido, se puede decir que prácticamente no pasó mes desde el inicio del Plan de Convertibilidad en que el Gobierno, a través de la Secretaria de Ingresos, no convocase la atención pública en esta materia. Por ello es que esa sucesión de continuos acontecimientos plantea una enorme dificultad para sistematizar la cantidad de innovaciones llevadas a cabo, de las cuales solo algunas de ellas llegan a conocimiento de la opinión pública, ya que muchas otras operan a través de avances en la propia administración tributaria.

Del análisis de las modificaciones de política tributaria concretadas en el periodo 90/93 surgen claramente dos aspectos destacables.

a. En cuanto a su importancia, las mismas han estado centradas en torno al IVA, y en una medida mucho menor, en los otros tributos. Asimismo se observa que ha existido la convicción de concentrar la recaudación en pocos tributos y que la preocupación gira en torno a los impuestos distorsivos o ineficientes.

b. Si excluimos las reformas del IVA, las otras reformas efectuadas no pueden ser consideradas como habiendo implicado un cambio sustancial en la estructura tributaria. Se eliminaron tributos que al poco tiempo volvieron a renacer con otras denominaciones, como ocurrió en el campo de la imposición patrimonial, y en algunos casos la derogación perdura como ocurrió con la imposición a las ganancias de capital

En alguna medida esto pone el peso del avance de la recaudación en tres variables fundamentales: en primer lugar, los cambios en las variables exógenas (precios, nivel de actividad, salarios, etc.); en segundo lugar las medidas adoptadas respecto a la generalización de la base imponible del IVA y el nivel de su alícuotas, por último, en los cambios de los procedimientos administrativos y en la mayor eficiencia operativa en el control del tributo, y sus efectos colaterales sobre otros gravámenes.

Sin pretender realizar una revisión completa de todas las medidas adoptadas en el período pueden ser consideradas como más relevantes las siguientes:

i. En febrero de 1990 se amplía la base de imposición del IVA, incorporándose la mayor parte de los bienes y muchos de los servicios que hasta ese momento se encontraban exentos.

Se reduce asimismo la alícuota del tributo del 15% al 13%, decisión que se revierte poco tiempo después elevándola primero al 15,60%, luego al 16% y después al 18%. Finalmente se eleva al 21 % en 1996.

En el caso de la venta de gas, energía eléctrica y agua la alícuota se elevó al 25% y después al 27%, cuando las mismas se efectúen fuera de domicilios destinados exclusivamente a viviendas o casas de recreo.

También se modifica el régimen aplicado a los pequeños contribuyentes, estableciéndose nuevamente en 1990 la figura del responsable no inscripto que había estado vigente hasta 1986, cuando la misma se sustituye por un régimen especial de tratamiento simplificado al pequeño contribuyente. Posteriormente en 1998 se vuelve a restablecer un sistema semejante, aunque ahora con la coexistencia del régimen de responsable no inscripto para el caso de algunos sujetos especiales (pe. Profesionales).

Una de las últimas modificaciones de ese período lo constituyó la extensión del IVA al campo de los servicios financieros, transporte de carga, operaciones de seguros y reaseguros, quedando al margen del tributo sólo algunos servicios finales.

Con la última reforma de diciembre de 1998, se completó la imposición casi total del IVA sobre los servicios eliminándose la exención sobre los servicios de televisión por cable, servicios de medicina prepaga -el que está aún sujeto a discusión jurídica- publicidad, libros y folletos, incorporándose

también una tasa diferencial del 10,5 % para las ventas del sector agropecuario.

ii. En materia del impuesto a las ganancias, en 1991 se reduce la alícuota del impuesto sobre la renta de las sociedades constituidas en el país que tradicionalmente había sido del 33%, disminuyéndose al 20%, y asimismo se crea el impuesto sobre los activos de estos mismos sujetos, el que pasó a ser considerado como un pago a cuenta del impuesto a las ganancias.

Esta medida es revertida en febrero de 1992 al establecerse que ahora será el impuesto a las ganancias el que podrá acreditarse como pago a cuenta del impuesto sobre los activos empresariales, y en abril se eleva la alícuota del tributo al 30%, para pasar a ser nuevamente del 33%. Y por último concluir en diciembre de 1998 con una nueva elevación al nivel nunca antes alcanzado del 35%.

Asimismo una modificación de importancia constituye la inclusión de las rentas de fuente extranjera obtenidas por residentes del país, es decir el cambio de principio jurisdiccional pasando del concepto de fuente al de renta mundial. Esta medida si bien fue aprobado en 1992 recién tomó estado efectivo de ejecución a través de las leyes de reforma tributaria de diciembre de 1998.

En lo que respecta al impuesto sobre las rentas de las personas físicas, a principio de la década se introdujeron reformas de significación, como por ejemplo se consideró como no computable para la determinación del tributo a los dividendos de acciones, se redujeron las alícuotas marginales y la cantidad de tramos de las escalas del tributo, y se eliminó el mínimo no imponible, el que fué sustituido por la deducción de las contribuciones personales a la seguridad social.

La escala progresiva del tributo fue modificada a partir de 1990, reduciéndose la cantidad de tramos, y reduciéndose la tasa marginal máxima que era del 45% al 30%, alícuota que fue posteriormente elevada al 33% a partir del periodo fiscal 1996, pasando así al mismo nivel de imposición proporcional del 33% que se aplica sobre las utilidades de las sociedades de capital.

En lo que respecta a la sustitución de los mínimos no imponibles por rebajas en el impuesto de los montos de aportes ingresados al sistema jubilatorio, debe señalarse que esta medida tuvo un propósito de mejorar el cumplimiento respecto al sistema de seguridad social, especialmente por parte de los trabajadores autónomos, y tuvo vigencia a partir de 1993.

Dadas las dificultades presentadas con su administración el mismo rigió solamente por unos pocos años y luego esta medida también se revirtió para regresar al sistema tradicional de deducción de los mínimos no imponible y cargas de familia.

iii. Como ya se mencionara, el impuesto sobre los activos de las empresas fue creado en 1989, y sustituyó al impuesto a los capitales. En un comienzo la alícuota fue del 1% y tuvo carácter de pago a cuenta del impuesto a las ganancias y ya en febrero de 1991 la alícuota se incremento al 2% y también se revirtió el sistema de pago a cuenta.

Nuevamente en 1992 la tasa se redujo al 1% y en 1993 se comienza con la derogación parcial y progresiva de los mismos en virtud de un acuerdo firmado con las provincias (Pacto Fiscal), confirmando que las expectativas en materia de recaudación habían excedido a los resultados obtenidos y que el impacto económico sobre las actividades capital intensivas había resultado desfavorable.

iv. Durante 1990 también se derogó el impuesto al patrimonio neto de las personas físicas, el que había sido modificado en 1985 a fin de fortalecer al mismo y que gravaba con alícuotas progresivas de cinco tramos con una tasa máxima del 1,5%.

Asimismo en esa fecha se derogó el impuesto a los beneficios eventuales que era considerado un complemento de la imposición a las rentas, y que gravaba con las alícuotas del 1,5% a los beneficios de tipo circunstancial obtenidos por las personas físicas, y que por no implicar una corriente de ingresos permanente resultarían excesivamente gravados en caso de ser afectados por las tasas progresivas de ese tributo.

v. En materia de imposición sobre los consumos selectivos durante ese periodo se adoptaron importantes medidas que podrían ser consideradas como poco convencionales.

En relación con la imposición sobre tabacos y cigarrillos, se acordó con las empresas una baja en la alícuota, con la condición de que fuesen mantenidos determinados montos de recaudación, siendo reducida a partir de 1991 del 72% al 61%.

Para otros bienes de consumo gravados, las reformas consistieron en algunos casos en su derogación lisa y llana y en otros acuerdos con los productores para que la reducción de las alícuotas se tradujera en baja en el precio de los bienes gravados.

Respecto a la imposición a los combustibles se produjo la adecuación del gravamen al régimen de desregulación de la industria petrolera, gravando de acuerdo a una base específica según el tipo de combustible, aunque con la perspectiva de aplicar gravámenes sólo sobre el valor final de los distintos tipos de combustibles y no sobre el petróleo crudo. Así en 1992 se implementó la desgravación de todos los combustibles excepto la nafta, política que se revirtió un par de años después incorporándose el gas-oil y el fuel- oil, por razones recaudatorias.

Por último, durante ese período se le dio efectividad a una ley aprobada durante el período legislativo del Gobierno anterior que limitaba y reconvertía los beneficios de los regímenes de promoción. A través de la misma se limitó la aprobación de nuevos proyectos de inversión que estaban deteriorando la base imponible del sistema tributario, se establecieron mecanismos para controlar el fraude fiscal de esas empresas y se facilitó el abandono del sistema por parte de muchas sociedades que habían perdido el interés de permanecer dentro del sistema promocional, una vez que fueron reducidos sus beneficios impositivos.

Este conjunto de medidas que estuvieron apoyadas por una cantidad importante de acciones en el campo de la administración tributaria, posibilitó la recuperación del nivel de la presión impositiva, que había caído a niveles mínimos durante los dos shocks inflacionarios de 1989 y 1990, los que, si bien fueron cortos en su duración, dejaron una profunda huella en el comportamiento y en los valores de la sociedad argentina.

4. La estructura tributaria y la incidencia distributiva.

Con el fin de analizar el impacto distributivo de los impuestos que componen la estructura tributaria argentina se agruparon los mismos para los tres períodos considerados: 1986, 1993 y 1997.

En primer lugar, se estableció un ordenamiento de los tributos agrupándolos de acuerdo con la importancia que sobre el total ingresado en el año 1997 ha tenido cada uno de ellos.

En segundo lugar, se procedió a agruparlos de acuerdo con dos criterios distintos: por una parte todos aquellos impuestos que siendo susceptibles de ser analizados según criterios de traslación propios, que hayan estado vigentes durante los tres años estudiados y por la otra, el resto de los tributos que por las razones que se indican más adelante fueron considerados globalmente en cuanto a los criterios de traslación utilizados.

Cuadro 3.4

Evolución de la importancia relativa de los impuestos*(Ordenamiento según año 1997)*

<i>CONCEPTO</i>	1986 En porcentaje sobre el total	1993 En porcentaje sobre el total	1997 En porcentaje sobre el total
Tributos individualizados	<u>82,80%</u>	<u>93,75%</u>	<u>95,14%</u>
IVA bruto	12,98%	30,14%	32,09%
Ganancias.	4,70%	7,92%	13,06%
Aportes y contribuciones a previsión social	15,46%	17,07%	10,09%
Ingresos Brutos (Provincial)	8,18%	9,05%	9,41%
Combustibles líquidos	11,08%	3,82%	6,15%
Derechos de importación	4,38%	2,38%	3,82%
Otros sobre salarios, mano de obra y seg. social	4,75%	3,05%	3,15%
Internos unificados	6,01%	4,29%	2,98%
Aportes y contribuciones al PAMI	0,74%	3,24%	2,93%
Inmobiliario (Provincial)	3,38%	2,74%	2,84%
Inspección, seguridad e higiene (Municipal)	2,28%	2,06%	2,15%
Impuesto Inmobiliario Urbano (inc. ABL mun.)	2,10%	1,90%	1,98%
Automotores (Provincial)	1,35%	1,32%	1,42%
Bienes Personales y Patrimonio Neto	0,58%	0,29%	0,77%
Régimen de facilidades de pago Seguridad social	0,00%	0,52%	0,64%
Estadística de importación	0,63%	2,15%	0,61%
Aportes y contribuciones al ANSSAL	0,58%	0,53%	0,52%
Consumo de energía eléctrica	0,95%	0,26%	0,26%
Impuesto a los Automotores (Municipal)	0,23%	0,21%	0,21%
Capitales y Activos	2,43%	0,83%	0,07%
Otros tributos agrupados	<u>17,20%</u>	<u>6,25%</u>	<u>4,86%</u>
Otros (Provincial)	0,31%	1,40%	1,75%
Sellos (Provincial)	1,80%	1,75%	1,45%
Otros (Municipal)	1,37%	1,24%	1,30%
Otros internos sobre bienes, servic. y transacc.	2,69%	0,48%	0,86%
Premios juegos de azar y concursos deportivos	0,16%	0,14%	0,15%
Otros sobre Comercio y Transacciones Internac.	1,48%	0,10%	0,10%
Otros sobre Ingresos, Benef. y Gcias.de Capital	0,53%	0,10%	0,10%
Sellos (Nacional)	1,06%	0,29%	0,05%
Regularizaciones tributarias	0,00%	2,24%	0,05%
Otros sobre Patrimonios	0,00%	0,05%	0,05%
Consumo de gas natural	0,32%	0,00%	0,00%
Derechos de exportación	4,12%	0,05%	0,00%
Débitos bancarios	2,16%	0,00%	0,00%
Cuasitributarios (incluye Ahorro Obligatorio y Contrib. Solidaria)	2,16%	0,00%	0,00%
Otros reintegros (Deducciones)	-0,05%	-0,09%	-0,09%
Reintegros a la exportación	-0,90%	-1,44%	-0,93%
PRESION TRIBUTARIA TOTAL NETA	<u>100,00%</u>	<u>100,00%</u>	<u>100,00%</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DNIAF y DNCFP.

Cuadro 3.5
Evolución de la presión tributaria por impuestos

CONCEPTO	1986 En porcentaje sobre el PBI	1993 En porcentaje sobre el PBI	1997 En porcentaje sobre el PBI
<u>Tributos individualizados</u>	<u>15,69%</u>	<u>21,42%</u>	<u>20,75%</u>
IVA bruto	2,46%	6,88%	6,99%
Ganancias	0,89%	1,81%	2,85%
Aportes y contribuciones a previsión social	2,93%	3,90%	2,20%
Ingresos Brutos (Provincial)	1,55%	2,07%	2,05%
Combustibles líquidos	2,10%	0,87%	1,34%
Derechos de importación	0,83%	0,55%	0,83%
Otros sobre salarios, mano de obra y seguridad social	0,90%	0,70%	0,69%
Internos unificados	1,14%	0,99%	0,65%
Aportes y contribuciones al PAMI	0,14%	0,74%	0,64%
Inmobiliario (Provincial)	0,64%	0,63%	0,62%
Inspección, seguridad e higiene (Municipal)	0,43%	0,47%	0,47%
Impuesto Inmobiliario Urbano (inc. ABL Municipal)	0,40%	0,43%	0,43%
Automotores (Provincial)	0,26%	0,30%	0,31%
Bienes Personales y Patrimonio Neto	0,11%	0,06%	0,17%
Régimen de facilidades de pago Seguridad social	0,00%	0,11%	0,14%
Estadística de importación	0,12%	0,49%	0,13%
Aportes y contribuciones al ANSSAL	0,11%	0,12%	0,11%
Consumo de energía eléctrica	0,18%	0,06%	0,06%
Impuesto a los Automotores (Municipal)	0,04%	0,05%	0,05%
Capitales y Activos	0,46%	0,19%	0,02%
<u>Otros tributos agrupados</u>	<u>3,26%</u>	<u>1,43%</u>	<u>1,04%</u>
Otros (Provincial)	0,06%	0,32%	0,38%
Sellos (Provincial)	0,34%	0,40%	0,32%
Otros (Municipal)	0,26%	0,28%	0,28%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	0,51%	0,11%	0,19%
Premios juegos de azar y concursos deportivos	0,03%	0,03%	0,04%
Otros sobre Comercio y Transacciones Internacionales	0,28%	0,02%	0,02%
Otros sobre Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	0,10%	0,02%	0,02%
Sellos (Nacional)	0,20%	0,06%	0,02%
Regularizaciones tributarias	0,00%	0,51%	0,01%
Otros sobre Patrimonios	0,00%	0,01%	0,01%
Derechos de exportación	0,78%	0,01%	0,00%
Débitos bancarios	0,41%	0,00%	0,00%
Cuasitributarios (incluye Ahorro Obligatorio y Contrib. Solidaria)	0,41%	0,00%	0,00%
Consumo de gas natural	0,06%	0,00%	0,00%
Otros reintegros (Deducciones)	-0,01%	-0,02%	-0,02%
Reintegros a la exportación	-0,17%	-0,33%	-0,20%
<u>PRESION TRIBUTARIA TOTAL NETA</u>	<u>18,95%</u>	<u>22,85%</u>	<u>21,79%</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DNIAF y DNCFP.

Con esos criterios de agrupamiento, el Cuadro 3.4 ordena a los distintos tributos según la importancia que los mismos han tenido en el año 1997, representando el primer grupo el 95% del total de la recaudación, lo que suma en ese año el 20,75% del PBI.

Las razones que explican por qué en los últimos años los porcentajes de tributos agrupados han venido disminuyendo son claras y se han analizado en secciones anteriores, cuando se indicó que la política tributaria aplicada a partir de los años 1990 tuvo como uno de sus objetivos la eliminación de impuestos menores y aquellos considerados distorsivos.

También se debe mencionar la derogación de algunos impuestos que en su oportunidad tuvieron importancia significativa en la estructura tributaria, como ha sido el impuesto a los débitos bancarios y los derechos de exportación, los que explican más del 30 % del subtotal correspondiente a los tributos agrupados.

Respecto a este último se consideró aconsejable su tratamiento global junto a los otros tributos, en razón de que los derechos de exportación fueron prácticamente eliminados a partir del Plan de Convertibilidad, por lo cual su recaudación desapareció totalmente en 1993 y 1997.

Del análisis del Cuadro 3.4 surgen una serie de reflexiones interesantes sobre la evolución de la estructura tributaria a lo largo del período 1986-97.

Por una parte como hecho destacado y ya señalado, la creciente importancia en la recaudación que ha tenido el IVA, que pasó de contribuir con el 13% en el año 1986 al 32 % en el período 1997. En forma concurrente se observa el crecimiento del impuesto a las ganancias que se eleva de un escaso 4,7% en el total recaudado a un 13% en el último año.

Con una evolución inversa se destaca la importancia recaudadora sobre el total de los impuestos a los combustibles, el que, si bien tuvo una caída fuerte entre los dos primeros períodos vuelve a crecer en 1997 sin lograr los niveles iniciales; los aportes y contribuciones a la seguridad social también presentan una disminución sustancial de cerca del 70% en su participación entre los años 1993 y 1997; el impuesto a los capitales solo presenta recaudación residual en 1997 en razón de su derogación anterior.

Un comportamiento especial han tenido los aportes y contribuciones al PAMI que experimentan un crecimiento sustancial entre los dos primeros períodos y que se explica en razón de la elevación de los coeficientes de aportes que pasaron del 1% al 5% en forma conjunta.

Con una participación semejante en la recaudación se han mantenido los impuestos sobre los ingresos brutos, los derechos de importación, que habiendo bajado en 1993 tuvieron posteriormente un incremento en 1997, los impuestos inmobiliarios provinciales al igual que el impuesto a los automotores de ese nivel jurisdiccional.

Al agrupar a cada uno de estos impuestos según sus bases imponibles, se observa un crecimiento en el rubro de los impuestos que gravan a los ingresos y beneficios (crecen en su participación del 5,4% al 13,3%), un incremento del rubro de impuestos sobre bienes y servicios de una magnitud menor (13%) pero con grandes cambios en la composición interna de este agrupamiento que se concentra esencialmente en el IVA y una caída en la participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social y en los impuestos a los patrimonios.

Estas modificaciones se presentan dentro de un contexto global de tributación que no difiere sustancialmente a lo largo del período, ya que, del 19% en 1986, se eleva al 22,9% en 1993, para reducirse al 21,8% en 1997, es decir, que a lo largo de la década la presión tributaria experimenta un incremento de sólo el 14%.

Cuadro 3.6

Recaudación tributaria nacional

(A valores constantes)

CONCEPTO	1986	1993	1997
	(millones de \$)	(millones de \$)	(millones de \$)
<u>INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL</u>	<u>1861,28</u>	<u>4408,62</u>	<u>8509,08</u>
Ganancias	1661,10	4272,39	8333,78
Premios juegos de azar y concursos deportivos	57,84	80,72	106,32
Otros sobre ingr., benef. y ganancias de capital	142,34	55,51	68,98
<u>PATRIMONIOS</u>	<u>1027,74</u>	<u>616,06</u>	<u>554,92</u>
Capitales y Activos	829,01	455,32	45,35
Bienes Personales y Patrimonio Neto	197,64	143,18	488,69
Otros sobre el patrimonio	1,09	17,56	20,88
<u>INTERNOS SOBRE BIENES, SERVICIOS Y TRANSACCIONES</u>	<u>12800,86</u>	<u>21213,31</u>	<u>27058,42</u>
Iva bruto	4460,54	16266,64	20473,87
Internos unificados	2065,99	2329,65	1901,10
Combustibles líquidos	3810,68	2056,90	3927,08
Consumo de energía eléctrica	318,04	137,70	164,77
Consumo de gas natural	106,98	1,87	0,00
Débitos bancarios	741,43	2,66	0,00
Sellos	359,56	149,83	46,89
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	937,62	268,06	544,71
<u>COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES</u>	<u>3649,31</u>	<u>2522,07</u>	<u>2892,50</u>
Derechos de importación	1506,98	1288,94	2435,11
Estadística de importación	219,76	1151,49	391,91
Derechos de exportación	1409,60	24,91	6,47
Otros sobre comercio y transacciones internacionales	512,96	56,73	59,01
<u>OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS</u>	<u>756,66</u>	<u>1234,19</u>	<u>24,18</u>
Regularizaciones tributarias	1,99	1222,57	18,72
Cuasitributarios (incluye Ahorro Obligatorio y Contrib. Solidaria)	754,67	11,62	5,46
<u>APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	<u>7371,87</u>	<u>13190,59</u>	<u>11062,31</u>
Aportes y contribuciones previsionales	5300,43	9220,44	6438,88
Aportes y contribuciones al ANSSAL	192,38	281,50	334,26
Aportes y contribuciones al PAMI	249,50	1748,85	1868,07
Regímenes de facilidades de pago	0,00	285,64	407,62
Otros sobre salario, mano de obra y seguridad social	1629,55	1654,16	2013,48
<u>TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA BRUTA NACIONAL</u>	<u>27467,71</u>	<u>43184,84</u>	<u>50101,41</u>

<u>DEDUCCIONES</u>	<u>309,70</u>	<u>832,92</u>	<u>653,50</u>
Reintegros a la exportación	298,64	792,29	593,19
Otros Reintegros	11,06	40,63	60,31
<u>TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA NETA NACIONAL</u>	<u>27158,01</u>	<u>42351,92</u>	<u>49447,91</u>
<u>IMPUESTOS PROVINCIALES</u>	<u>5048,11</u>	<u>8783,92</u>	<u>10773,87</u>
Ingresos Brutos	2747,90	4888,26	6009,07
Inmobiliario	1137,31	1482,23	1811,78
Automotores	455,52	711,84	909,07
Sellos	603,42	946,06	925,25
Otros	103,96	755,52	1118,71
<u>IMPUESTOS MUNICIPALES</u>	<u>2056,15</u>	<u>2926,62</u>	<u>3603,07</u>
Automotores	80,31	114,31	136,41
Inmobiliario Urbano (incluye Alumbrado, Barrido y Limpieza)	721,14	1026,43	1263,99
Inspección, Seguridad e Higiene	783,09	1114,61	1372,24
Otros	471,61	671,27	830,44
<u>TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA BRUTA</u>	<u>34571,96</u>	<u>54895,38</u>	<u>64478,35</u>
<u>TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA NETA</u>	<u>34262,26</u>	<u>54062,46</u>	<u>63824,85</u>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNIAF y DNCFP.

Dentro de un estudio sobre los mecanismos de redistribución de los ingresos, le cabe un rol importante al sistema de seguridad social. En la Argentina está integrado fundamentalmente por los siguientes componentes: el sistema de jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y el fondo nacional de desempleo. En un esquema más amplio se agregarían el PAMI (INSSJyP) y las obras sociales gremiales.

1. El régimen de Jubilaciones y Pensiones

Los sistemas jubilatorios se pueden basar en las modalidades de “reparto”, de “capitalización” o en combinaciones de ambas. La primera se apoya en la solidaridad: se reparten los fondos que se recaudan, con algún criterio redistributivo; los activos pagan a los pasivos año a año. La capitalización equivale a un contrato en que el afiliado recibe en la vejez una renta proporcional a los aportes hechos en la época activa, incrementada en los intereses que su inversión produjo.

En muchos países predominó el sistema de reparto, en el que también se basó la legislación argentina.

La primera Caja de Jubilaciones de alcance nacional se creó en 1904 y protegía a los empleados de la administración pública. En 1923 se crearon cajas en beneficio de sectores privados que veinte años después registraban 430.000 afiliados. El sistema tiene un notable resurgimiento en 1944 (empleados de Comercio) y 1946 (Industria). En 1949 se registraban 2.300.000 afiliados. Por ser cajas nacientes, acumularon fondos equivalentes a una cuarta parte del PIB que el gobierno fue retirando para financiar gastos estatales. Esos fondos se recompensaron con intereses bajos mientras la inflación erosionaba su valor nominal; de manera que no se trató de utilizar las reservas previsionales transitoriamente para financiar el desarrollo sino que se produjo una directa traslación de fondos de los sectores activos a la sociedad en su conjunto o a otros sectores favorecidos por la política pública. A partir de 1962, las prestaciones superaron a los aportes y el sistema se desequilibró.

Diversas causas confluían para producir un deterioro profundo del sistema jubilatorio. Muchas de esas dificultades se presentaban en una gran parte de los países con sistemas maduros (en los sistemas nuevos, la acumulación de fondos en los primeros años esconde los problemas latentes), pero en el caso de Argentina, la crisis había adquirido extrema gravedad. Se hará una breve descripción de las tendencias generales mencionadas.

En el orden mundial se verifica un descenso de la tasa de natalidad, a la vez que la caída de la tasa de mortalidad produce un correlativo aumento de la esperanza de vida. Ambos elementos conjugados inducen el paulatino envejecimiento de la población, caracterizado por el aumento de la participación de las personas en edad adulta relativamente a las de edades

bajas. Se genera así un incremento tendencial de las personas en situación de pasividad y una disminución de la relación “activos aportantes/pasivos beneficiarios”.

A los factores comentados de índole demográfica debe agregarse un doble condicionamiento que produce la disminución del número de empleados cotizantes (cifra que está asociada a la población económicamente activa): por una lado, la crisis económica, que en la década del ochenta estuvo vigente en gran parte del mundo y que en los noventa sufrió sucesivos reagravamientos a medida que naciones o regiones gravitantes en el comercio internacional colapsaban, en especial por factores financieros. Por otra parte, el avance de la automatización dirigida al reemplazo del recurso humano y al aumento de la productividad, expulsaba trabajadores que cotizaban en el sistema.

Esa confluencia de circunstancias provocó la erosión de los recursos que financian la seguridad social y, en los regímenes de reparto -como el argentino- el deterioro del nivel de las prestaciones por beneficiario. Además del cuadro negativo descrito, deben tenerse también en cuenta las distorsiones que introdujeron los períodos de inflación permanente y errática; y la crisis financiera que despunta en otras áreas del Estado.

Al comenzar los años 90, podía hacerse el siguiente diagnóstico del sistema previsional argentino: (1) tasa de cotización relativamente alta; (2) baja relación de sostenimiento (activos aportantes/pasivos); (3) insuficiencia de las prestaciones per cápita para satisfacer las mínimas aspiraciones de los pasivos; (4) baja proporción de las prestaciones con respecto al salario medio o al salario de cese de los afiliados; (5) un excesivo número de regímenes especiales, en algunos casos masivos, como sucedía con las prestaciones de la Administración Pública Nacional; (6) laxitud en la aplicación de algunas normas, como en el caso de los beneficios múltiples para un mismo beneficiario, el otorgamiento de pensiones por invalidez, etc.; (7) bache entre las prescripciones de las normas legales y las posibilidades concretas del Tesoro, como sucede con la fijación del 82% móvil sobre los salarios correspondientes al fin de la vida activa; (8) obsolescencia del aparato de administración.

Cada una de las deficiencias mencionadas requería una solución –las que parcialmente se iban tomando- pero en ese momento se tenía la evidencia de que subsistía una serie de problemas derivados de la misma estructura del régimen de reparto vigente. Se enumeran los fundamentales:

(1) Los ingresos eran insuficientes para atender el pago de la masa de beneficios; (2) las dificultades financieras de otras áreas del Estado mermaban los aportes que éste debía hacer como empleador; (3) los planteos políticos y legislativos no siempre concordaban con las restricciones financieras del sistema; (4) las presiones sociales actuaban constantemente sin atender las limitaciones de los recursos fiscales; (5) los fallos judiciales disponiendo reajustes de las jubilaciones y pensiones liquidadas por el organismo previsional se acumulaban en progresión geométrica.

En general, la secuencia era la siguiente: la inflación actuaba en forma permanente; las liquidaciones de beneficios debían tener en cuenta el ajuste por desplazamiento de los precios, pero, debido a la insuficiencia crónica de los recursos, el ajuste administrativo era parcial; los afiliados demandaban y los jueces recalculaban generosamente los beneficios; este proceso era masivo, por lo que el Estado acumuló deudas siderales, que penosamente amortizaba con dinero y luego con procedimientos ad-hoc consistentes en la entrega de bonos públicos y otros sucedáneos.

2. La reforma previsional de 1994

La sociedad, los especialistas y todo analista con conocimiento técnico del tema, llegaron a la conclusión que el sistema de reparto había entrado en crisis. Ya Chile, en la década anterior y con problemas semejantes, ensayó la puesta en marcha de un sistema de capitalización, que en sus primeros años pareció muy exitoso. Si el sistema de reparto administrado por el Estado era incapaz de crear los recursos suficientes y, por otro lado, no se podían adecuar las expectativas sociales a los fondos con que contaba el sistema, sólo quedaba un camino: sentar las bases para que los beneficios futuros fueran proporcionales a los ahorros capitalizados durante el período de vida activa y, eventualmente, poner los fondos acumulados bajo administración privada. A eso tendió la reforma sancionada por la ley 24.241 de Octubre de 1993.

La citada ley crea el sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJP) compuesto por un régimen previsional público y un sistema de capitalización, que actúan en forma conjunta. El primero es un régimen de reparto administrado por el Estado; el segundo es operado por administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP).

El sistema es de afiliación obligatoria para todo trabajador mayor de 18 años que se desempeñe en forma autónoma ó en relación de dependencia, sea en el sector público ó privado. En este aspecto coincide con el régimen anterior. Los afiliados están obligados a realizar aportes equivalentes al 11% del salario. Las empresas deben hacer una contribución del 16 % sobre los salarios pagados. Para el sector de trabajadores autónomos, el aporte (11%) más la contribución (16%) se aplica sobre una cifra prefijada por el sistema.

Tanto en su concepción como en la práctica, el componente de reparto tiende a desaparecer y el de capitalización debería cubrir una proporción creciente del sistema. Pero durante un período de transición de varios lustros, el componente de reparto queda fuertemente desfinanciado. A su déficit estructural se suma la función de complementar las prestaciones que vaya otorgando el sistema de capitalización, y ha cedido –además– el aporte personal (11% del salario) correspondiente a quienes optan por el nuevo sistema.

Por ese motivo, el régimen estatal tuvo que recurrir a fuentes impositivas, absorbiendo el 90% del Impuesto a los Bienes Personales, el 20% del

Impuesto a la Ganancias, el 10% del IVA, una parte de los impuestos que la Nación coparticipa a las provincias y el 30% de los ingresos percibidos en la privatización de las empresas públicas. Adicionalmente, el gobierno fue disponiendo reducciones de las contribuciones patronales según sectores y regiones, por lo que éstas pasaron de 16 a 12% en 1996 y actualmente estarían oscilando en el 11% del salario, sin tener en cuenta nuevas reducciones para los meses futuros. Por fin, debe señalarse la absorción de las Cajas provinciales y municipales, que cubrían prestaciones a los jubilados de los sectores públicos respectivos, las que se fusionaron con el sistema público en el caso de varias provincias de menor desarrollo relativo (no así Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, p.e.).

Aparte de las fuentes secundarias de financiamiento, alguna de las cuales se han señalado en los párrafos anteriores, los ingresos genuinos del sistema se resumen así:

Cuadro B.1
Financiamiento genuino del SIJP (en porcentajes del salario de los afiliados a cada subsistema), año 1998

Subsistema	Reparto (público)	Capitalización (adm. privada)
Aportes personales	11%	11%
Contribuciones patronales	16% ^{a)}	-

^{a)} Contribuciones correspondientes a ambos subsistemas. El 16% se encuentra reducido a 10,9% por medidas oficiales de estímulo a los sectores productivos.

Respecto al tipo de prestaciones, el SIJP atiende a tres contingencias; vejez, fallecimiento e invalidez. Tanto en el sistema público como en el privado, la jubilación se integra con la Prestación Básica Universal (PBU) y la Prestación Compensatoria (PC), ambas a cargo del Estado. La PBU se otorga a los 65 años (varones) y 60 (mujeres), acreditando aportes por 30 años. Consiste en 2,5 AMPOs (medida hoy reemplazada por el MOPRE, la primera ligada al aporte promedio, la segunda una suma fija). En la actualidad la PBU equivale a 200 dólares. La PC requiere la misma antigüedad y es igual a 1,5% por cada año de aportes del viejo sistema multiplicado por el promedio de remuneraciones de los últimos 10 años de actividad. La jubilación se completa con un tercer ingrediente, que establece la diferencia entre el reparto y la capitalización. En el primer caso es la Prestación Adicional por Permanencia (PAP); en el segundo, es la Jubilación Ordinaria (JO). La PAP equivale a 0,85% por cada año de aportes al nuevo régimen, aplicado sobre el promedio de remuneraciones y rentas del beneficiario, declaradas en los 10 últimos años de actividad. La JO, que reemplaza a la PAP en la capitalización, se determina de

acuerdo al saldo acumulado en la cuenta individual y la expectativa de sobrevivencia del afiliado y sus derechohabientes. Puede percibirse como un desembolso mensual de la AFJP (retiro programado) ó como un contrato de seguro de retiro con una compañía de libre elección (renta vitalicia previsional).

El SIJP se puso en marcha en Julio de 1994. A los 5 meses se produjo la crisis financiera mexicana, que impactó sobre el mercado de capitales argentino. La posterior recuperación de los valores mobiliarios (títulos y acciones) en 1995 y 1996 favoreció a los ahorros individuales de los afiliados: p.e. la cuota parte promedio del régimen de capitalización había alcanzado en Agosto/1997 una valorización de 20% anual desde el principio del sistema. Nuevamente los desequilibrios de gran parte de los mercados emergentes del mundo, a partir del segundo semestre de 1997, repercutieron sobre Argentina, descendiendo la cuota parte 7% sólo en Agosto/1998 y la rentabilidad promedio anual a 12,6% en la misma fecha.

Otros aspectos de la precaria situación presente, se traducen en los siguientes cuadros. El cuadro B.2 muestra que cerca de la mitad de las personas que trabajan en relación de dependencia se encuentran excluidas del sistema, tanto por la informalidad (trabajan y no se afilian) como por la morosidad (se afilian pero no aportan regularmente); esa exclusión supera el 65% en lo que hace a los autónomos. Y a ello debe agregarse 2 millones de personas que directamente se encuentran desempleadas. La captación de esta gravitante cantidad de personas es muy dificultosa mientras no mejoren las condiciones generales de las empresas PYME y del mercado de trabajo. En resumen, la consecuencia más seria es que la mitad de la población activa quedará sin cobertura jubilatoria y sin los servicios sociales conexos.

Cuadro B.2
Argentina: Cobertura de la Seguridad Social, año 1998
En miles de personas

Población Total		36.120	
Población Económicamente Activa		14.950	
Ocupados		12.977	
Desocupados		1.973	
Agrupaciones	Dependientes	Autónomos	Total
Trabaj. en relación de dependencia	8.824		
Trabajadores autónomos		4.153	
Total			12.977
<u>Afiliados al sistema</u>			
Dependientes	6.300		
Autónomos		2.540	
Total			8.840 ^{a)}
<u>Aportan regularmente</u>			
Dependientes	4.200		
Autónomos		770	
Total			4.970 ^{a)}
<u>Autoexcluidos</u>			
Dependientes	4.424		
Autónomos		3.283	
Total			7.707 ^{b)}

^{a)} Deben sumarse entre 1.000.000 y 1.500.000 adheridos a otros regímenes provinciales y descentralizados.

^{b)} Debería restarse lo mencionado en a).

Fuente: Estimaciones propias en base a INDEC y Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro B.3

Fuente y Uso de Fondos de la Seguridad Social, en el sector administrado por ANSES¹⁾, año 1998.

Millones de pesos

Fuentes		Usos	
Aportes y contribuciones	11.640	Jubilaciones	13.759
Impuestos	6.195	Déficit de cajas de Fuerzas de Seguridad y otras	2.100
Aportes del Tesoro	4.192	Ex-cajas provinciales	2.004
Otros ingresos	78	Asignaciones Familiares.	1.664
		Pensiones No Contributivas.	611
		Seguro de Desempleo	250
		Poder Judicial	15
Total de Fuentes	22.105	Total de Usos	20.403

¹⁾ ANSES es la Administración Nacional de la Seguridad Social

Fuente: ANSES y Secretaría de Seguridad Social.

El cuadro B.3 muestra las fuentes y usos del sistema de seguridad social, con cifras provisorias para 1998. Resalta: (a) la importancia decisiva de las Jubilaciones y Pensiones frente a las Asignaciones Familiares (mecanismo compensador para contemplar las cargas de familia de los trabajadores) ó el Seguro de Desempleo (asistencia precaria de dicha contingencia); (b) el rol fundamental que cumplen los Impuestos y Aportes del Tesoro como complemento de los aportes genuinos; (c) la diversidad de situaciones que atiende el Sector Público nacional: el déficit de las ex-cajas provinciales, de cajas de las fuerzas de seguridad, las pensiones no contributivas, etc.

Cuadro B.4

Prestaciones (Jubilaciones y Pensiones) del SIJP, Septiembre de 1997.

Haber Mensual (pesos)	Cantidad de Prestaciones (miles)	Monto de las Prestaciones (millones de \$)
150 y más	829	123,8
151 a 200	437	73,4
201 a 300	1.221	291,4
301 a 700	658	293,3
701 a 2000	261	282,5
2000 y más	20	61,4
Totales	3.426	1.126,8

Fuente: idem cuadro anterior.

La distribución de los beneficios jubilatorios se puede apreciar en el cuadro B.4 transcrito. En cifras redondeadas, 1.200.000 perciben entre 100 y 200 dólares mensuales; una cantidad igual se ubica entre 201 y 300 dólares; y solo 900.000 prestaciones superan los 300 dólares. Por lógica, la presión social para lograr la elevación de estos valores es enérgica y permanente; pero el Estado enfatiza que las cuentas públicas no dejan ya rubro sin ajustar, que el gasto social proporcionado al PIB es uno de los más altos de América Latina y que el sistema previsional abarca una parte mayoritaria de ese gasto social.

3. Algunas consideraciones finales

La complejidad y el carácter especializado de la materia previsional, exige cierta cautela a la hora de esbozar algunas conclusiones¹. Nuestra opinión es la siguiente:

a) Las deficiencias acumuladas en 50 años de funcionamiento pleno del sistema de reparto, constituyen experiencia suficiente como para no pensar en el retorno al pasado. El nuevo sistema se creó cuando el antiguo régimen estaba llegando a un estado de quiebra virtual; y parte de los problemas actuales no pueden atribuirse al SIJP sino a la situación previa a 1994.

b) El financiamiento de la etapa de transición es un grave peso para las cuentas del Estado. Toda medida que deteriore lo que llamamos recursos genuinos del sistema (como es, p.e., la reducción de la contribución patronal) debe evitarse definitivamente. Cualquier desgravación esas medidas debe ser balanceada con un sustituto eficiente y el desgaste que se produce perjudica la imagen del sistema y trae dificultades financieras no deseadas.

c) El costo del sistema de capitalización (3,4% del salario ó aproximadamente 1/3 del ahorro mensual del afiliado) parece excesivamente alto, aún cuando se detraiga el costo del seguro de invalidez y fallecimiento (algo menos de 1% del salario equivalente a 1/10 del aporte mensual). El Estado debería impulsar la competencia entre las Administradoras, para lo cual ya existen iniciativas razonables e interesantes.

d) Los requisitos del sistema creado a partir de la Ley 24.241 resultan –a la luz de los años de crisis recurrentes y de desequilibrios en los mercados de trabajo desconocidos antes –excesivamente severos e inflexibles. Debería darse a los trabajadores autónomos –y en otros casos al conjunto de los afiliados- la posibilidad de aportar de acuerdo a sus ingresos reales, de discontinuar automáticamente sus aportes en períodos de desocupación personal y de compensar años de servicio y de aportes, asegurándoles que en todos los casos recibirán el monto de sus ahorros más el interés ó el acrecentamiento de capital que le corresponda. Todo esto se encontraría en línea con la filosofía del sistema de capitalización, según el cual cada uno recibirá en su vejez los ahorros que haya querido o haya podido acumular en la

¹ Existen numerosos trabajos de investigación y diagnóstico de excelente nivel. Por ejemplo, los de Rafael Rofman, Gustavo Stirparo; y Omar Chisari, entre otros.

etapa activa. El Estado debe inducir a la población a mantener una conducta ahorrativa, pero no debe encuadrar en una red de normas coactivas, a todo aquel que en un momento de su vida decidió ingresar al régimen.

e) Por fin, se recomienda reemplazar el dictado de medidas coyunturales por reformas sustanciales sujetas a suficiente debate, en una materia en que todo cambio afecta al conjunto social.

1. Aspectos de equidad en la distribución del ingreso y de la carga tributaria

Uno de los elementos más importantes para establecer el grado de madurez de una sociedad es la consideración sobre la equidad, no sólo en las relaciones interpersonales, sino también en el agregado social. El concepto de equidad se equipara al de justicia, y se relaciona, de alguna manera, con el de igualdad, inserto en el marco de la preocupación por alcanzar sus respectivos mayores niveles dentro de la sociedad.

Si bien no se duda de la relación directa entre equidad y mejora en la situación de la sociedad, las disidencias emergen al momento de considerar cuál es la mejor manera de medirla para poder evaluar la evolución de la equidad a través del tiempo, o realizar una comparación entre distintas sociedades. Desde el trabajo de Rawls⁹, a partir del cual se plantea que la sociedad, en su conjunto, estará mejor si lo está el individuo que se encontraba en peor situación como resultado de una determinada política, abarcando al de Bentham, que evalúa a todos los integrantes por igual y postula que la sociedad estará mejor de estarlo todos, en conjunto, considerando la felicidad de cada uno exactamente igual a la del otro, o Baumol¹⁰, que revela la teoría de la ausencia de envidia (una situación es equitativa si nadie envidia la situación del otro), existen numerosas cuestiones filosóficas que refieren a estos aspectos. A partir de ellas puede determinarse aceptar a equidad como sinónimo de justicia, e implicando, ambas, al concepto de igualdad: equidad implica igualdad en algo; una situación puede ser igualitaria pero no equitativa pero sí a la inversa: una situación equitativa encierra una igualdad de alguna índole¹¹.

La equidad puede, entonces, clasificarse de acuerdo a la existencia o no de igualdad en restricciones o en resultados. La primera de las mencionadas refiere a la libertad, para todos los individuos de la sociedad, de entrada en determinados conjuntos de elección, dados, por ejemplo, por la posibilidad de expresiones individuales, a la par de la posesión de libertades de acceso generalizadas a actividades tales como la educación y la capacitación. La idea de la igualdad en resultados es la de establecer bases mensurables para facilitar la comparación: se intenta dimensionar el nivel de bienestar existente en la sociedad y para ello es menester establecer una serie de parámetros que

⁹ "A Theory of Justice", John Rawls (Harvard University Press, 1971).

¹⁰ "Superfairness: Application and Theory", William Baumol (MIT Press, 1986).

¹¹ "Equity and Choice: an Essay in Economics and Applied Philosophy", Julien Le Grand (Harper Collins Academic, 1991).

resulten significativos, estando determinados por las restricciones anteriormente señaladas.

Surgen, entonces, distintas maneras de evaluar el bienestar de la sociedad. La más aceptada resulta ser el nivel de ingreso, ya sea a través del nivel corriente o del permanente, ambos de acuerdo a las restricciones de liquidez que enfrente el individuo, o a la intertemporalidad en el horizonte de decisión, o, en su defecto, del consumo, al utilizarse éste como aproximación al concepto de ingreso permanente por el lado de los usos y en la inteligencia de utilizarlo de acuerdo a la teoría de suavización del consumo a través del tiempo. Todas estas variables intentan acercarse a la evaluación de la utilidad social y toman a estos parámetros como aproximaciones relevantes, dada la dificultad de establecer una medición concreta del nivel de utilidad social.

La distribución del ingreso se revela, en general, desigual, conclusión a la que puede arribarse luego de verificar la evolución de determinados indicadores de bienestar, cuyas descripciones y sustento teórico se derivan para el Anexo A al Capítulo 5. Existen entonces varias maneras de influir sobre la misma en aras de alcanzar un mayor grado de equidad social. Es aquí donde surgen las políticas presupuestarias: el efecto conjunto de impuestos y gastos públicos asume el papel redistributivo y su efecto final reflejará la influencia sobre el estado de situación anterior. La política impositiva genera efectos en los ingresos de los individuos de la sociedad que son mensurados en términos de carga tributaria; el concepto de equidad dentro de ésta se determina a través de dos principios rectores: el del beneficio y el de la capacidad de pago. El primero mira a los impuestos como el precio que los individuos deben pagar por el uso de los bienes públicos; deben estar relacionados con la utilidad marginal que cada persona obtiene por el uso de los bienes públicos, reflejándose la disposición máxima a pagar por cada uno de ellos. El segundo, el de la capacidad de pago, sólo refiere al aspecto de los impuestos y está relacionado con los conceptos de equidad tanto horizontal como vertical¹².

La equidad horizontal significa que similares unidades pagadoras de impuestos deban abonar similares cantidades del gravamen (es decir, que individuos similares sean objeto de tratamiento similar), para lo cual es menester determinar las unidades y el criterio de similitud. Una vez definidos ambos, el principio rector de la equidad horizontal hace que aquellos individuos con idéntica capacidad de pago deban pagar una magnitud similar del impuesto, o soportar una carga tributaria similar. La equidad vertical, entretanto, determina que exista un tratamiento distinto para distintos contribuyentes, es decir, que los individuos de mayores ingresos deban soportar una carga tributaria mayor que los de menores ingresos, simplemente por tener una mayor capacidad de pago. Esto hace que se determine, de acuerdo a la estructura impositiva, y a su impacto sobre la distribución de los ingresos, la progresividad o regresividad de la carga tributaria, de acuerdo al hecho de cumplimentar, o no, en forma satisfactoria, con el requisito de equidad vertical: un impuesto progresivo es aquel que recae en forma

¹² "Fairness in Taxation. Exploring the Principles", Allan Maslove, ed. (University of Toronto Press, 1993).

proporcionalmente mayor sobre los estratos de ingreso más elevado y ayuda, haciendo abstracción del destino de los fondos por él generados, a cumplir con la tarea redistributiva. Mientras que lo contrario ocurre con un tributo que se determine como regresivo, ya que impactará, en una mayor magnitud, sobre los estratos de ingresos inferiores, un impuesto proporcional recaería con igual fuerza sobre todos los niveles de ingresos. Para el Anexo A del Capítulo 5 también se derivan las explicitaciones pertinentes para el cálculo de la influencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso.

2. Los criterios de traslación e incidencia de los tributos

La necesidad de adoptar distintos supuestos sobre la traslación de la carga generada por los impuestos surge del reconocimiento de que, en la generalidad de los casos, el responsable legal del impuesto, es decir, sobre quien debería recaer el mismo, no es en definitiva quien soporta su carga. Tanto oferentes como demandantes (cuyos efectos por la colocación del impuesto, en cuanto a recaudación impositiva y pérdidas de eficiencia, son idénticos dado un mercado de competencia perfecta) pueden acomodarse a la existencia del tributo trasladándolo de acuerdo a sus diferentes elasticidades: cuanto menor sea su elasticidad, de oferta o de demanda, respectivamente, menor será su posibilidad de traslado del impuesto y mayor será la magnitud en que soporte la carga.

En atención a lo explicitado, existen varias alternativas para intentar medir el impacto de los impuestos y estimar la incidencia tributaria. En este trabajo, como en la mayoría de los que constituyen un marco de referencia, se optó por establecer una serie de criterios de traslación, partiendo de supuestos de incidencia. Si bien resulta ser éste el método más difundido, no se ignoran las dificultades que conlleva establecer hipótesis de esta naturaleza y, sobre todo, los defectos que esta formalización trae de suyo con relación a otros mecanismos de asignación. El mismo parte de un análisis de equilibrio parcial, asumiendo que cada sector es pequeño en comparación al resto de la economía; desde la imposición a varios sectores se acumulan las cargas que éstos soportan y su adición genera la recaudación total.

Por supuesto, esta forma de cálculo comprende tanto el hecho de que los compradores estén afectados por el lado de los usos, como que los individuos lo estén por el lado de las fuentes, abarcando tanto al consumo de los bienes producidos como a los factores que generan esa producción, con lo cual la agregación de los efectos revela una cierta inconsistencia con la hipótesis de equilibrio parcial asumida anteriormente al suponerse que los afectados por el tributo no reaccionan cambiando su conducta, además de establecer que el sector afectado es importante como para poder distribuir la carga del tributo. Asimismo, se soslayan efectos de segundo orden que la introducción del impuesto en la economía genera; la acumulación de la carga de cada uno de los impuestos, para llevar a la recaudación total, ignora los efectos antedichos que redundan en pérdidas de eficiencia global, considerando los excedentes del productor y consumidor y determinándose el exceso de carga. Todos estos

efectos serían, sin embargo, efectivamente calculados en un modelo de equilibrio general que no escaparían a la necesidad de asumir múltiples supuestos y cálculos de parámetros relevantes para la consistencia global del modelo.

Pese a lo antedicho, y en razón no sólo de su simplicidad, sino, como fue expresado en un principio, de su mayor divulgación en aras de facilitar análisis comparativos, es que se ha decidido utilizar como criterio básico el enfoque de los supuestos de traslación, que comprende, implícitamente, evaluaciones sobre las elasticidades de demanda de los bienes gravados y no gravados, la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo, la proporción en que los factores intervienen en la función de producción, y la propensión marginal a consumir.

a. Marco de referencia para la traslación de cada impuesto en particular

El análisis sobre la posibilidad de trasladar cada impuesto, partiendo de la estimación de sobre quién recae su carga, involucra dejar de lado la distinción entre impuestos directos e indirectos, para verificar la factibilidad de que cada uno de ellos influya tanto sobre los usos como sobre las fuentes de los ingresos. Para cada uno de los impuestos considerados existen distintas alternativas a fin de considerar cómo impacta en cada sector la introducción del tributo.

La imposición genera un aumento en el precio de los sectores gravados, tanto del bien como del factor al que se le aplica, con respecto a los sectores no gravados, lo cual originaría una menor utilización del factor alcanzado por el impuesto, o, en concordancia, un menor consumo del bien gravado. Si se considerara, por ejemplo, un impuesto a las ventas de un determinado artículo, en donde la industria en cuestión es pequeña de tal forma que emplea sólo una proporción de los factores de producción existentes en la economía, aumentaría los costos en la magnitud del impuesto, con lo cual la carga del mismo sería soportada por el lado de los usos, los consumidores. Sin embargo, este análisis soslaya el hecho de que la industria indirectamente alcanzada por el impuesto pueda resultar más importante que lo estimado (el bien es producido por más de una empresa) con lo cual se podría generar una reducción en la demanda de los factores de producción suficientemente trascendente como para influir en sus remuneraciones, debiéndose liberar factores que podrían ser reabsorbidos por otras industrias bajo una retribución menor, afectándose de esta manera el lado de las fuentes.

De un modo similar podría analizarse la introducción de un impuesto a los factores de producción dado, por ejemplo, por un impuesto a los salarios. Después de la introducción del impuesto, y al suponerse inelasticidad en la oferta de trabajo (es decir, sin cambios de comportamiento), los empleadores pretenderán continuar abonando el mismo salario pos - impuesto y, por ende, serán los trabajadores quienes soporten la carga del mismo. Si, de otro modo,

se permitiera una cierta flexibilidad en el comportamiento de estos últimos ante la introducción del tributo, podría esperarse una reducción de la oferta de trabajo, con lo cual induciría a los empleadores a aumentar el salario neto para atraerlos. Esto llevaría al traslado del tributo, aunque en forma parcial, a los precios de los productos y, por consiguiente, a influir ahora sobre el lado de los usos.

La introducción del impuesto personal a la renta genera una carga sobre el responsable legal, siempre que éste no ajuste su comportamiento ante el mismo, reduciendo la oferta de trabajo. Entretanto, el impuesto a las ganancias de sociedades originaría que el capital, al reducirse su tasa de retorno, fluya hacia los sectores no alcanzados por el tributo, con rentabilidad superior, lo que provoca su disminución hasta equipararse con las tasas de retorno después de impuestos del sector gravado, siempre en la consideración de que la posibilidad del capital de escapar al impuesto depende de su elasticidad de oferta y de la existencia de alternativas de inversión en las empresas alcanzadas por el tributo, además de la movilidad internacional. Un tributo inmobiliario genera una carga del lado de las fuentes similar al impuesto a las ganancias de sociedades, siempre que la inversión sea inelástica ante las variaciones en la tasa de retorno que se vería reducida; mientras tanto, por el lado de los usos, el impuesto aumentaría el precio de los servicios producidos en los inmuebles gravados.

b. Análisis de criterios empleados por otros estudios

i. Casos internacionales

Las referencias a estudios internacionales se basan en un análisis comparativo que evalúa la manera en que las asignaciones de los impuestos han sido llevadas a cabo por los mismos, siempre salvando las distancias entre los sistemas impositivos de los distintos países y considerando también estudios teóricos sobre los alcances de una hipotética introducción de un nuevo impuesto. El Cuadro 4.1 provee una síntesis comparativa de algunos de los criterios mencionados tanto aquí como en el caso de los estudios nacionales.

Se evaluarán, en términos comparativos, los criterios de incidencia aplicados, para el caso de los Estados Unidos, por parte del Congressional Budget Office (CBO), el Joint Committee of Taxation (JCT), y el Treasury Department's Office of Tax Analysis (OTA)¹³, además del estudio de Pechman sobre incidencia distributiva¹⁴, considerando también otros sobre probables

¹³ "Distributional Analysis of Tax Policy", editado por David Bradford (American Enterprise Institute, 1995).

¹⁴ "Who paid the taxes 1966-1985?", Joseph Pechman (Studies of Government Finance, The Brookings Institution, 1985).

imposiciones realizados por Caspersen y Metcalf¹⁵. También se tomó en cuenta el estudio efectuado para Chile por Engel, Galetovic y Raddatz¹⁶.

Para el caso de los impuestos sobre salarios, tanto para los aportes personales de los asalariados como de los empleadores, los organismos de Estados Unidos los hacen recaer sobre los trabajadores, al igual que Pechman en su estudio sobre incidencia (si bien utiliza una ligera variante en la cual asigna el impuesto a los empleadores en partes iguales sobre el consumo y la distribución de los asalariados) y Engel, Galetovic y Raddatz para Chile. Tampoco existen disidencias en el tratamiento al impuesto a la renta de las personas, para el cual todos los análisis lo hacen recaer en las personas que lo pagan.

Sin embargo, los distintos análisis difieren en el modo de asignar los demás impuestos: el impuesto a la renta de las sociedades es considerado, por el CBO, como soportado en partes iguales entre la distribución del capital y la de los asalariados; la OTA asume que sólo recae sobre todos los capitalistas, a la vez de que la JCT supone que incide sobre los accionistas de las empresas sobre las que recae el tributo. Pechman utiliza diversas variantes, haciéndolo recaer, sucesivamente, sobre la distribución de los dividendos o la de los capitalistas o propietarios de bienes de capital en general; sobre ambas por partes iguales; $\frac{1}{2}$ sobre los accionistas, $\frac{1}{4}$ sobre consumo y $\frac{1}{4}$ sobre los asalariados; o $\frac{1}{2}$ sobre la distribución de los capitalistas en general y $\frac{1}{2}$ sobre el consumo en general, mientras que para Chile, entretanto, se asume la incidencia sobre los accionistas.

Para los impuestos al consumo y sobre bienes específicos, mientras tanto, OTA y CBO asumen que la carga es soportada por los consumidores en proporción a su gasto en los bienes alcanzados por la imposición, mientras que JCT transforma la imposición a los consumos en un tributo equivalente a la renta y atribuye la carga a la distribución de los asalariados y la de los rentistas, ponderadas por los gastos en los bienes de consumo gravados. Pechman los hace recaer, en su totalidad, en el consumo de los bienes gravados, al igual que Engel, Galetovic y Raddatz. Debido a la inexistencia, para los EEUU, de un impuesto general sobre las ventas para el ámbito federal o, en su defecto, un Value Added Tax, Caspersen y Metcalf analizan su introducción para evaluar su progresividad o regresividad (aunque sobre el concepto de ingreso permanente) y, como en los casos típicos, lo hace recaer sobre el consumo.

Pechman utiliza distintas alternativas para los impuestos inmobiliarios: en el caso de aquellos sobre la tierra, se supone inciden sobre sus propietarios o sobre los propietarios de bienes de capital en general, mientras que en el caso de los tributos sobre inmuebles, específicamente, los hace recaer sobre el consumo, sobre la distribución de capitalistas o propietarios, o sobre ambos, por partes iguales. Para Chile, los autores no consideran los tributos referidos

¹⁵ "Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures", Erik Caspersen and Gilbert Metcalf (National Tax Journal, 1995).

¹⁶ "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", Eduardo Engel, Alexander Galetovic and Claudio Raddatz (CEA, Chile, 1997).

pero hacen incidir las tarifas sobre el comercio exterior a la distribución del consumo de los bienes gravados.

ii. Estudios para la Argentina

Para la Argentina, los estudios a comparar resultan ser el trabajo pionero de Federico Herschel y colaboradores¹⁷, el de Juan José Santiere¹⁸ y el de Leonardo Gasparini¹⁹.

En el caso del impuesto a las ganancias de personas físicas, todos los estudios mencionados imputan la carga del tributo al responsable legal, efectuando una liquidación potencial para los sectores alcanzados por el gravamen; Gasparini utiliza dos alternativas, siendo la primera calculada sobre la base de la información agregada de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, computando el impuesto potencial del contribuyente típico de cada decil, mientras la segunda lo es a través de una estimación sobre la base de la información desagregada de la Encuesta Permanente de Hogares y a las declaraciones juradas del impuesto, ajustando por subdeclaración. En ganancias de sociedades, Herschel y Santiere lo hacen recaer sobre los accionistas, suponiendo que las utilidades percibidas por los empresarios se distribuyen por escala de ingresos en forma similar a las ganancias de las sociedades de capital asignadas a los accionistas. Para Gasparini, el impuesto se distribuye de acuerdo a tres opciones: según el capital, el trabajo (asalariados) y el consumo de los bienes de las firmas gravadas en las siguientes proporciones: 1/3, 1/3 y 1/3; 1/5, 2/5 y 2/5, y 2/5, 2/5 y 1/5, respectivamente.

Santiere y Herschel discriminan la asignación de los impuestos al trabajo entre aportes personales y contribuciones patronales. Si bien ambos hacen recaer los aportes personales sobre los asalariados, Herschel emplea la alternativa de que parte de la contribución patronal sea trasladada a los consumidores, mientras que Santiere la asigna según una curva de distribución del consumo. Gasparini los imputa a los trabajadores, calculando la distribución decilica de los ingresos laborales; también emplea la opción de que sea trasladado en una tercera parte al consumo, quedando los 2/3 restantes asignados a los salarios. Este último estudio asigna el impuesto a los bienes personales de una forma similar al impuesto a la renta de las personas físicas: el 98% al decil 10 y el 2% restante, al decil 9; el impuesto a los capitales es atribuido por Santiere a los titulares del capital.

¹⁷ “ Estudio sobre Política Fiscal en la Argentina”, Federico Herschel y otros (Programa conjunto de Tributación OEA-BID, 1963).

¹⁸ “ Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso”, Juan José Santiere (Programa de asistencia técnica para la gestión del sector público argentino, Banco Mundial, 1989).

¹⁹ “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, Leonardo Gasparini (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1998).

Cuadro 4.1
Síntesis de alternativas de los criterios de incidencia

	<i>AUTOR</i>	<i>Leonardo Gasparini (Argentina-1998)</i>	<i>Juan José Santiere (Argentina-1989)</i>	<i>Engel, Galetovic, Raddatz (Chile-1997)</i>	<i>Federico Herschel (Argentina-1963)</i>
<p>IMPUESTO</p> <p><i>A las Ganancias</i> <i>Personas Físicas</i></p>		<p>Se imputa al responsable legal. Alternativa I: en base a la información agregada de la ENGH, se calcula el ingreso y la estructura promedio familiar de cada decil y se computa el impuesto potencial del contribuyente típico. Alternativa II: en base a la información desagregada de la EPH, cálculo del impuesto potencial en base a los registros individuales, usando la información de las DDJJ. Se le aplica a la base imponible de los perceptores identificados la escala de alícuotas vigentes; la diferencia entre las DDJJ potenciales y las reales corresponde a los evasores, que se eliminan del cómputo, para luego ajustar a través del coeficiente de subdeclaración que surge de la diferencia entre el ingreso de la EPH y el reportado en las DDJJ del impuesto.</p>	<p>Se imputa al responsable legal. A partir del ingreso de cada hogar registrado en la distribución, se eliminan todos los estratos bajo el mínimo no imponible y se liquida para los restantes tramos, con las deducciones y tasas pertinentes, obteniendo un impuesto potencial cuya atribución por escala de ingreso se comporta, por hipótesis, en forma similar al impuesto efectivamente pagado.</p>	<p>Se imputa al responsable legal.</p>	<p>Se imputa al responsable legal. Supone que el impuesto recae sobre la</p>

<i>A las Ganancias Sociedades</i>		En las distintas alternativas, se establece que el impuesto se distribuye entre el el capital, el trabajo y el consumo de los bienes de las firmas gravadas: en partes iguales; luego, en 1/5, 2/5 y 2/5; y por último, en 2/5, 2/5 y 1/5 respectivamente.	Mantenimiento de la carga sobre los accionistas. Presupone que las utilidades percibidas por los empresarios se distribuyen por escala de ingresos en forma similar a las ganancias de las	Se supone que la incidencia del gravamen se produce sobre los accionistas.	Se supone que la incidencia del gravamen se produce sobre los accionistas.
<i>Al Trabajo Aporte personal</i>		Se imputa a los trabajadores, calculando la distribución decílica de los ingresos por trabajo. Para investigar la sensibilidad de los resultados se decidió imputar parte de los impuestos al trabajo (2/3) y parte al consumo (1/3), asignando según la distribución del consumo total como reemplazo de la	Se imputa a los trabajadores. El responsable legal es también quien lo soporta.	La incidencia del aporte del afiliado recae sobre los asalariados.	La incidencia del aporte del afiliado recae sobre los asalariados, dado un mercado de competencia perfecta.
<i>Al Trabajo Contribución patronal</i>		intensidad de uso del trabajo en cada bien. No discrimina entre aportes y contribuciones y excluye el monto destinado a las AFJP.	La distribución del monto recaudado por contribuciones a cada escala de rentase basó en una curva de distribución del consumo.	La contribución patronal recae íntegramente sobre los asalariados, dado un mercado de competencia perfecta.	La contribución patronal recae íntegramente sobre los asalariados, dado un mercado de competencia perfecta. También se emplea la alternativa de que el aporte patronal se traslade totalmente a los consumidores.
<i>Bienes Personales</i>		Se asignó el 98% del impuesto al decil 10 del ordenamiento por ingreso per cápita, y el 2% restante al decil 9.	Impuesto inexistente en el período del análisis.	Impuesto inexistente en el período del análisis.	Impuesto inexistente en el período del análisis.

<i>Capitales</i>		Impuesto inexistente en el período del análisis.	Los titulares del capital serían quienes cargan con el peso del impuesto y los prorrateadores (distribución de empresarios de la EPH) son los mismos del impuesto a las ganancias de sociedades.	Impuesto inexistente en el período del análisis.	Impuesto inexistente en el período del análisis.
<i>Al Valor Agregado</i>		Se pondera la recaudación del impuesto por el gasto de cada decil en bienes no exentos sobre el total del gasto en los mismos bienes. Se asignan los montos en millones a cada decil y, para calcular en términos comparativos, sobre el total del impuesto se establece el porcentaje soportado por cada decil (carga).	Se identificaron los consumos individuales de cada bien y servicio por escala de ingreso; se le aplicaron las alícuotas correspondientes al año 1986; entonces la sumatoria de los impuestos calculados representa la carga impositiva potencial.	Se traslada íntegramente al consumidor.	Se traslada íntegramente al consumidor.
<i>Internos Tabaco y cigarrillos</i>		El tributo recae sobre aquellos individuos que consumen los bienes gravados. Se pondera el impuesto por su recaudación.	Se atribuyó el impuesto proporcionalmente al gasto en tabaco para cada estrato.	Se traslada íntegramente al consumidor de los bienes gravados.	Se traslada íntegramente al consumidor de los bienes gravados.
<i>Internos Bebidas alcohólicas</i>		El tributo recae sobre aquellos individuos que consumen los bienes gravados. Se pondera el impuesto por su recaudación.	Se atribuyó el impuesto proporcionalmente al gasto en el resto de bienes para cada estrato.	Se traslada íntegramente al consumidor de los bienes gravados.	Se traslada íntegramente al consumidor de los bienes gravados.
<i>Internos Bebidas no alcohólicas</i>					
<i>Internos Artículos de tocador</i>					
<i>Internos Vehículos automotores y motores</i>					

<i>A los Combustibles Uso Familiar</i>					
<i>A los Combustibles Automotores particulares</i>					
<i>A los Combustibles Transporte de pasajeros</i>		Para imputar el impuesto a los sectores intermedios, se decidió hacerlo en un 20% sobre el consumo total.	Se aplicaron coeficientes elaborados a partir del Consumo Global de la EGIH. Se supone que los impuestos que gravan procesos intermedios se trasladan al precio final del producto.		Mediante coeficientes que surgen de la matriz insumo-producto
<i>A los Combustibles Industria y otros usos sectoriales</i>			Se aplicaron coeficientes elaborados a partir del Consumo Global de la EGIH. Se supone que los impuestos que gravan procesos intermedios se trasladan al precio final del producto.		
<i>Derechos de importación</i>		Los aranceles recaen sobre los individuos que consumen los bienes importados gravados, directamente o a través del consumo de bienes y servicios que utilizan los insumos gravados. La carga de los aranceles se establece según la distribución del consumo total.	Asignado de acuerdo a elaboraciones que parten del consumo global de la EGIH	Se imputa a los consumidores de los bienes gravados.	Se imputa a los consumidores de los bienes gravados.

<i>Derechos de exportación</i>		El impuesto tendría escasa importancia cualitativa.	Respecto de la exportación de productos agropecuarios, quien recibe el impacto final del impuesto es el productor rural. Para la asignación por escalas de renta, se aplicaron parámetros elaborados en base a la distribución del impuesto inmobiliario rural.	El impuesto tendría escasa importancia cualitativa.	La retención es absorbida por el productor y reduce el perjuicio sobre el consumidor interno.
<i>Ingresos Brutos Provincial</i>		Se decidió imputar a los impuestos que gravan las ventas en sectores transables sobre el consumo, y a aquellos que gravan los sectores no transables, en partes iguales sobre el trabajo y el capital.	Se distribuyó de acuerdo al consumo.	No menciona	No menciona
<i>Inmobiliario Provincial Vivienda Urbana</i>		Los individuos que sufren la carga son los que ocupan la propiedad (propietarios o inquilinos). Se asigna según la información de la ENGH, que registra los pagos de impuestos sobre inmuebles no destinados a la actividad económica.	El impuesto recae sobre los propietarios de inmuebles. Cálculo a través de un prorrateador que aproxime a una pauta de propiedad de inmuebles, combinando los parámetros de distribución de ingresos y propiedad de automóviles.	No menciona	No menciona
<i>Inmobiliario Provincial Comercial Urbano</i>		Se asume que son absorbidos en parte por el capital y en parte trasladados al precio de los productos.	Se supone que el gravamen se paga y se traslada al precio de los bienes y servicios vendidos. Asignación en base a consumo.	No menciona	No menciona

<i>Inmobiliario Provincial Rural</i>		El propietario, al momento de hacerse público el impuesto, es quien soporta la carga del mismo. Para la asignación se utiliza la distribución de los ingresos por rentas.	Se reconoce la incidencia sobre los productores del agro.	No menciona	No menciona
<i>Automotor Provincial</i>		Se asume que repercute sobre los propietarios de automóviles de acuerdo a su valor.	No menciona	No menciona	No menciona

Herschel traslada el impuesto general a las ventas, el más asimilable, para la época del estudio, al impuesto al valor agregado, en forma íntegra al consumidor; Santiere calcula la recaudación impositiva potencial del IVA aplicando las alícuotas correspondientes al año 1986 una vez identificados los consumos individuales de cada bien y servicio por escala de ingreso. Gasparini asigna el impuesto total soportado por cada consumidor en lugar de hacerlo por bienes; pondera la recaudación del impuesto por el gasto en cada decil de bienes no exentos sobre el total del gasto en los mismos bienes, estableciéndose el porcentaje soportado por cada decil, denominado carga tributaria, una vez asignados los montos correspondientes por estratos. Para el caso de los denominados impuestos internos, o sobre bienes específicos, el primero de los trabajos lo hace recaer en forma íntegra sobre los consumidores, mientras que los dos restantes, si bien utilizan un criterio similar ponderando el impuesto por su recaudación, efectúan una discriminación de acuerdo al tipo de bien gravado, entre otros, tabaco y cigarrillos y bebidas alcohólicas.

Los impuestos a los combustibles son asignados en general al consumo; Gasparini, además, imputa a los sectores intermedios cargando un 20% sobre el consumo total, mientras que Santiere discrimina entre uso familiar, automotores particulares, transporte de pasajeros e industria y otros usos sectoriales. El impuesto provincial a los ingresos brutos fue asignado por Santiere al consumo global, mientras que Gasparini, a partir de la consideración de que los sectores alcanzados por el tributo hayan producido bienes o servicios transables o no comercializables internacionalmente, distribuye los primeros según el consumo global, y los segundos, en partes iguales sobre el trabajo y el capital.

Los derechos de importación son también asignados a los consumidores de los bienes gravados de acuerdo a elaboraciones que parten del consumo global de la Encuesta de Gastos, asumiendo los tres estudios que recaen sobre ellos directamente o a través del consumo de bienes y servicios que utilizan los insumos que hayan sido alcanzados por el impuesto. Sólo Santiere y Herschel hacen referencia a los derechos de exportación, haciendo recaer sobre el productor rural, en el caso de productos agropecuarios, el impacto del impuesto. Para la asignación del tributo inmobiliario provincial, Santiere y Gasparini discriminan entre inmuebles destinados a vivienda, comercial y rural, asignando, respectivamente, el primero a los propietarios, al consumo y a los productores del agro, y el segundo, a los que ocupan la propiedad (propietarios o inquilinos), al capital y al consumo en partes proporcionales, y el tercero al propietario rural, según la distribución de los ingresos por rentas. Gasparini, por último, asigna el impuesto a los automotores a sus propietarios, de acuerdo a su valor.

Cuadro 4.2.

Criterios de incidencia utilizados en este estudio. Caso básico

IMPUESTO	
<i>A las Ganancias Personas Físicas</i>	Se llevó a cabo una estimación de la recaudación potencial del impuesto, a partir de efectuar una liquidación para el contribuyente típico de cada decil. Se anualizaron, inicialmente, los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, que registra el ingreso mensual por decil, para luego ajustarlos por subdeclaración de ingresos. Al ingreso así constituido se le deducen las cargas por jubilaciones (20%, 17% y 17%, respectivamente), además de las deducciones por mínimo no imponible, idénticos por decil, cargas de familia y deducción especial por relación de dependencia, lo cual lleva al monto imponible. El monto a pagar se calcula mediante las tablas de acuerdo a la legislación vigente en cada período; el porcentaje que paga cada decil con relación al total resulta ser el asignador decílico para la recaudación del impuesto correspondiente.
<i>A las Ganancias Sociedades</i>	En forma conjunta con Beneficiarios del Exterior, el criterio es asignar el 50% de la recaudación por ambos conceptos según los coeficientes del consumo total en proporción al ingreso que surgen de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996; el otro 50% se asignó de acuerdo al rubro patrones de la distribución funcional del ingreso que surge de cruzar la información que provee la Encuesta Permanente de Hogares, para aproximar a la distribución del capital.
<i>Al Trabajo Aporte personal y Contribución patronal</i>	El total de Seguridad Social de la recaudación, incluyendo aportes y contribuciones a previsión social, al PAMI, al ANSSAL, los regímenes de facilidad de pago y otros, se atribuyó, en un 75%, según la distribución decílica de asalariados que surge de la EPH, mientras que el restante 25% se asignó según el consumo global de la ENGH.
<i>Bienes Personales y Patrimonio Neto</i>	La asignación decílica se llevó a cabo mediante los coeficientes resultantes del Impuesto a las Ganancias de personas físicas, por constituir ambos impuestos asimilables.
<i>Capitales y Activos</i>	La asignación decílica se llevó a cabo mediante los coeficientes resultantes del Impuesto a las Ganancias de sociedades y beneficiarios del exterior, por constituir ambos impuestos asimilables.

<p><i>Al Valor Agregado</i></p>	<p>Se llevó a cabo una desagregación de los rubros de la ENGH de acuerdo al grado en que cada bien compatible con ellos esté o no gravado. Los bienes exentos se detrajeron del cálculo y, para armar el asignador, se tomaron en cuenta los coeficientes de los bienes gravados, en un 100%, y el 75% de los exentos por estar éstos, de acuerdo a la legislación imperante, no gravados sólo en su etapa final de comercialización (estimada en un 25% de su valor agregado).</p>
<p><i>Internos Tabaco y cigarrillos</i></p>	<p>La proporción de recaudación generada por este apartado del impuesto se atribuyó según el rubro correspondiente de la ENGH, tabaco y cigarrillos.</p>
<p><i>Internos Bebidas alcohólicas</i></p>	<p>La proporción de recaudación generada por este apartado del impuesto se atribuyó según el rubro correspondiente de la ENGH, bebidas alcohólicas, e incluye, además, cervezas y vinos.</p>
<p><i>Internos Bebidas no alcohólicas</i></p>	<p>La proporción de recaudación generada por este apartado del impuesto se atribuyó según el rubro correspondiente de la ENGH, bebidas no alcohólicas e incluye también a jarabes y extractos.</p>
<p><i>Internos Artículos de tocador</i></p>	<p>La proporción de recaudación generada por este apartado del impuesto se atribuyó según el rubro correspondiente de la ENGH, artículos de tocador.</p>
<p><i>Internos Vehículos automotores y motores</i></p>	<p>La proporción de recaudación generada por este apartado del impuesto se atribuyó según el rubro correspondiente de la ENGH, vehículos automotores y motores e involucra también a automotores gasoleros.</p>
<p><i>Internos Funcionamiento y mantenimiento</i></p>	<p>La proporción de recaudación generada por este apartado del impuesto se atribuyó según el rubro correspondiente de la ENGH, funcionamiento y mantenimiento, abarcando cubiertas, aceites lubricantes y alcoholes.</p>
<p><i>Internos Otros</i></p>	<p>Agregando los items restantes de la recaudación del impuesto, que comprende seguros, objetos suntuarios, internos nacionales- aduana y otros, se asignaron según el consumo global de la ENGH.</p>

<p><i>A los Combustibles Uso Familiar</i></p>	<p>A partir de los datos de recaudación, y de estimaciones que surgen del Balance Energético y del stock de automotores, se le asigna el 20% de la recaudación total de naftas, más el 5% del total de gas oil, y el total de kerosene y otros, distribuyéndose según el consumo global de la ENGH.</p>
<p><i>A los Combustibles Automotores particulares</i></p>	<p>A partir de los datos de recaudación, y de estimaciones que surgen del Balance Energético y del stock de automotores, se le asigna el 80% de la recaudación total de naftas, distribuyéndose de acuerdo al rubro Funcionamiento y Mantenimiento de la ENGH.</p>
<p><i>A los Combustibles Transporte de pasajeros</i></p>	<p>A partir de los datos de recaudación, y de estimaciones que surgen del Balance Energético y del stock de automotores, se le asigna el 4% del 95% de la recaudación total de gas oil y otros. Se distribuye según Transporte de pasajeros de la ENGH.</p>
<p><i>A los Combustibles Industria y otros usos sectoriales</i></p>	<p>A partir de los datos de recaudación, y de estimaciones que surgen del Balance Energético y del stock de automotores, se le asigna el 96% del 95% de la recaudación total de gas oil y otros. Se distribuye de acuerdo al Consumo global de la ENGH.</p>
	<p>Discriminación del total recaudado en tres grandes rubros: bienes de consumo, automotores de pasajeros y bienes intermedios y de capital. La asignación decílica, según la ENGH, se llevó a cabo atribuyendo el rubro automotores de pasajeros de acuerdo a la sección compra-venta de vehículos particulares; los bienes intermedios y de capital, según el consumo total, y para los bienes de consumo se efectuó una desagregación minuciosa por cada ítem y se asignó respectivamente, de acuerdo a cada rubro compatible con la ENGH.</p>
<p><i>Estadística de importación</i></p>	<p>Se aplica el porcentaje que surge del asignador global de Derechos de importación, como ponderación de los asignadores utilizados para cada rubro.</p>
<p><i>Inspección, seguridad e higiene. Municipal</i></p>	<p>Recaudación distribuida según los asignadores globales de los Ingresos Brutos Provinciales.</p>

<p><i>Ingresos Brutos Provincial</i></p>	<p>Se generalizó la información disponible para todo el país, para luego discriminar la recaudación por rama de actividad. A partir de ello, se compatibilizaron estos sectores con una clasificación entre productores de bienes o servicios transables o no comercializables internacionalmente: los primeros, incluyendo agricultura, ganadería, explotación de minas y canteras, industria manufacturera y otros, fueron asignados en sus dos terceras partes según la distribución de asalariados de la EPH, mientras que el tercio restante fue atribuido al capital de acuerdo a la distribución de patrones de la EPH; el resto de la recaudación generada por los demás sectores no incluidos en el apartado anterior, supuestos como no transables, fue asignada de acuerdo al consumo total de la ENGH.</p>
<p><i>Inmobiliario Vivienda Urbana Provincial y Municipal</i></p>	<p>A partir del estudio de stock de capital en la Argentina, se elimina del cálculo lo correspondiente a inversión pública y se establece una ponderación: el 57,36% se asume como Vivienda y se asigna según el rubro Vivienda, gastos comunes y reparaciones de la ENGH para el provincial; en el caso municipal, al deducirse el rural, el porcentaje asciende al 74,21% y se asigna de igual forma.</p>
<p><i>Inmobiliario Comercial Urbano Provincial y Municipal</i></p>	<p>A partir del estudio de stock de capital en la Argentina, se elimina del cálculo lo correspondiente a inversión pública y se establece una ponderación: el 19,93% se asume como Sectorial Urbano y se asigna según el Consumo Global de la ENGH, abarcando los inmuebles no destinados a vivienda para el provincial; para el municipal, la proporción es del 25,79%.</p>
<p><i>Inmobiliario Rural Provincial y Municipal</i></p>	<p>El porcentaje de 22,71% surge a partir de evaluar, en promedio, los porcentajes de impuesto recaudado por ese concepto en las provincias, asignándose de acuerdo al consumo total de la ENGH.</p>
<p><i>Consumo de energía eléctrica</i></p>	<p>Se atribuye la recaudación según los datos que surgen del Balance Energético Nacional: el 29,2% de la recaudación se asigna al rubro Agua y Electricidad de la ENGH, mientras que el resto, según el Consumo Total de la misma.</p>
<p><i>Automotor Provincial y Municipal</i></p>	<p>Cálculo de porcentajes a partir del total del parque automotor, llevando a proporciones de automóviles y transporte de pasajeros y carga sobre el total del stock existente. Esas proporciones se aplican sobre el total de recaudación obtenida para aproximar al al origen del pago. Se asigna el 80% de la recaudación por automóviles a Funcionamiento y Mantenimiento de la ENGH, en el rubro Uso Particular; el 20% de la misma, además de lo referente al resto de vehículos, según el Consumo Total, determinando la sección Uso Comercial.</p>
<p><i>Otros impuestos</i></p>	<p>Suma del total de los impuestos no incluidos en los casos anteriores y distribución según el Consumo Global de la ENGH.</p>

3. Criterios utilizados en el presente estudio

En líneas generales, la aplicación de los criterios de traslación para analizar la incidencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso en este estudio se llevó a cabo tomando como marco de referencia a los trabajos anteriormente explicitados, a la par de efectuar otros supuestos que se estimaron convenientes, debidos a la disponibilidad de información y a la posible mayor sustentación empírica con la que se pudo contar partiendo de la información sobre recaudación efectiva proporcionada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El Cuadro 4.2 presenta un resumen de los criterios empleados.

- *Impuesto a las Ganancias:* El impuesto a las ganancias fue desgregado en dos componentes: el destinado a personas físicas y a las sociedades de capital, incluyendo dentro de este concepto a los beneficiarios del exterior. Para el primero de los mencionados, se efectuó una estimación de la recaudación potencial del impuesto, a partir de una liquidación ad hoc para el contribuyente típico de cada decil. Se analizaron, inicialmente, los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, que registra el ingreso mensual por decil, ajustándolos luego por subdeclaración de ingresos. Al ingreso así constituido se le realizan las deducciones correspondientes para llevar al monto efectivamente imponible. El importe a pagar se calcula de acuerdo a las tablas que resultan de la legislación vigente en cada uno de los períodos; el porcentaje que paga cada decil con relación al total resulta ser el asignador para la recaudación del tributo, que también se utilizó para la atribución decílica del impuesto a los bienes personales y al patrimonio neto.

El impuesto a las ganancias de sociedades se distribuye por partes iguales entre el consumo global, de acuerdo a los coeficientes en proporción al ingreso que surgen de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996, y la distribución del capital, aproximada a través del rubro “patrones” de la distribución funcional del ingreso proveniente de una elaboración especial de la información de la Encuesta Permanente de Hogares. Por la similitud conceptual con éste, los impuestos a los capitales y a los activos fueron atribuidos decílicamente siguiendo el mismo criterio.

- *Impuestos al trabajo:* La recaudación generada por los impuestos al trabajo, unificando aportes personales y contribuciones patronales, al incluir aportes y contribuciones a la previsión social, al PAMI, al ANSSAL, los regímenes de facilidad de pago y otros sobre salarios, seguridad social y mano de obra, se atribuyó en $\frac{3}{4}$ partes según la distribución por deciles de los asalariados que surge de la Encuesta Permanente de Hogares, mientras que la restante cuarta

parte se asignó de acuerdo a los coeficientes del consumo global de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

- *Impuesto al Valor Agregado*: Se llevó a cabo un tratamiento especial para el gravamen al valor agregado. Para constituir el asignador que atribuya la recaudación del tributo, se siguió, para el año 1986, el criterio de Santiere; para 1993 y 1997 se constituyó tomando en cuenta a los bienes exentos. Se efectuó una discriminación proporcional del gasto de consumo por deciles entre bienes exentos y gravados; para armar el coeficiente de asignación, se ponderó a la proporción del gasto por decil en el consumo de bienes exentos²⁰ en un 75% por estarlo, de acuerdo a la legislación vigente, sólo en su etapa de comercialización (estimada en un 25% de su valor agregado), y, en un 100%, a los efectivamente gravados. El asignador resultante, al realizar un tratamiento diferenciado de los bienes exentos y de los gravados, difiere, aunque ligeramente, del porcentaje de consumo global de la ENGH.

- *Impuestos internos*: Los denominados impuestos internos, sobre bienes específicos, pudieron ser asignados compatibilizando los datos de recaudación con los rubros de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares y distribuyéndolos en consecuencia. Así, se determinaron las clasificaciones por tabaco y cigarrillos; bebidas alcohólicas (que las incluye, como también a cervezas y vinos); bebidas analcohólicas (que además de las mencionadas comprende a jarabes y extractos); artículos de tocador; vehículos automotores y motores (asignado de acuerdo al rubro de compraventa de automotores particulares de la ENGH); cubiertas, aceites lubricantes y alcoholes (distribuido por funcionamiento y mantenimiento), y finalmente el rubro otros, que abarca a seguros, objetos suntuarios, internos nacionales por Aduana, asignado según el consumo global de la ENGH.

- *Impuesto a los combustibles*: Se consideraron diferentes criterios para la asignación del impuesto a los combustibles. Para el año 1986, la diferenciación se basó en la clasificación por destino que surge del estudio de Santiere: el gravamen según vehículos particulares se distribuye de acuerdo al rubro funcionamiento y mantenimiento del vehículo de la ENGH y representa un 36% del total; el transporte, según transporte de pasajeros (5% sobre el total de recaudación); industria y otros usos sectoriales, de acuerdo al consumo total de la ENGH, siendo este rubro equivalente al 57% de la recaudación, mientras que el resto, el 2%, se discriminó hacia el uso familiar y se asignó según el consumo global. Para el año 1993, en cambio, la escueta información disponible permitió discriminar sólo entre vehículos particulares, cuya importancia relativa se estimó en un 80% de la recaudación, e industria y otros usos sectoriales, el 20% restante, siendo ambos asignados de la misma manera que en el caso anterior. En 1997, en cambio, el cruce de los datos

²⁰ Como exentos del IVA fueron considerados los siguientes bienes: productos de panadería, leche, alquiler de viviendas, productos medicinales, servicios para la salud, transporte público, correo y teléfono, libros, diarios y revistas, servicios educativos, y textos y útiles escolares.

sobre recaudación del impuesto discriminado por tipo de combustible, más la información del Balance Energético Nacional para el consumo de Energía, y el stock de automotores desagregado por tipo de vehículo, provista por la Asociación de Fabricantes de Automóviles, permitió llevar a cabo una asignación detallada: el 80% de la recaudación de naftas se atribuyó a automóviles particulares (representando el 52.1% del total de la recaudación del gravamen a los combustibles); el 4% del 95% de la recaudación de gas oil y otros, al transporte de pasajeros (1.2% del total recaudado); el restante 96% del 95% mencionado, a industria y otros usos sectoriales (28.6% sobre el total), mientras que el restante 5% de gas oil y otros, más el 20% de naftas, además del total de kerosene y otros (el 18.1% del total de recaudación), al uso familiar, siempre efectuando la asignación de forma idéntica a lo anteriormente expresado.

- *Impuestos al comercio exterior.* En lo que concierne al comercio exterior, la atribución decílica de los derechos de importación se llevó a cabo mediante una discriminación del total recaudado en tres grandes rubros, a saber: bienes de consumo, automotores de pasajeros, y bienes intermedios y de capital. La asignación se efectuó atribuyendo la clasificación de automotores de pasajeros de acuerdo al rubro compraventa de automóviles particulares de la ENGH; los bienes intermedios y de capital, según el consumo global, mientras que para la recaudación por derechos a la importación de bienes de consumo se efectuó una desagregación para cada ítem importado, asignándolos de acuerdo a cada rubro compatible con los de la ENGH. Ello arroja unos ponderadores para asignar la recaudación que se utilizan del mismo modo para atribuir la recaudación por estadística de importación, al constituir, ésta, una sobretasa de los anteriores.

- *Impuesto a los Ingresos Brutos:* Para el impuesto provincial a los ingresos brutos, se generalizó, inicialmente, la información disponible hacia todo el país, para luego discriminarla por rama de actividad. Siguiendo el criterio de Gasparini, se clasificó a los sectores según su producción de bienes o servicios transables o no comercializables internacionalmente. Entre los primeros, se incluyen los rubros: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; explotación de minas y canteras; industria manufacturera y otros, mientras que los no transables involucran a la construcción; electricidad, gas y agua; comercio mayorista y minorista; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, y servicios comunales, sociales y personales. Estos últimos se asignaron de acuerdo al consumo global de la ENGH, a la vez de atribuir, los anteriores, en dos terceras partes a la distribución de asalariados que surge de la EPH, y en el tercio restante, a la de los “patrones” de la misma encuesta, para aproximar a la distribución del capital. Resultan determinados ponderadores que, además, se aplican para asignar el impuesto (o tasa) municipal sobre inspección, seguridad e higiene.

- *Impuesto al consumo de Energía eléctrica*: La recaudación del impuesto al consumo de energía eléctrica se realizó a partir de los datos del Balance Energético Nacional, determinándose que el 29.2% de la misma se destine al rubro agua y electricidad de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, mientras que el restante 70.8% se discrimine de acuerdo al consumo global.
- *Impuesto a los automotores*: Para el impuesto a los automotores, tanto provincial como municipal, se efectuó un cálculo de proporciones existentes a partir del total del parque automotor, llevando a porcentajes de automóviles y transporte de pasajeros y carga sobre el total del stock existente. Estas se aplican sobre el total de recaudación obtenida para aproximarse al origen del pago del impuesto, es decir, la distribución de los propietarios de vehículos. A partir de la discriminación según uso particular o comercial, se asigna, entonces, el 80% de la recaudación por automóviles al rubro funcionamiento y mantenimiento de la ENGH para la primera clasificación; para el uso comercial, el 20% restante de la recaudación, además de lo referente al resto de vehículos, transporte de pasajeros y de carga.
- *Impuesto inmobiliario*: El tributo inmobiliario provincial se discriminó de acuerdo a su origen entre lo correspondiente a vivienda urbana, sector comercial urbano y rural. A partir del estudio sobre el stock de capital en la Argentina, de Goldberg²¹, se eliminó del cálculo la magnitud correspondiente a lo que está considerado como inversión pública y se estableció una reponderación del stock existente, resultando ser el 57.36% atribuible a vivienda y asignado según el rubro vivienda, gastos comunes y reparaciones de la ENGH, el 19.93% se asume como comercial urbano y se asigna según el consumo global, a la vez que, para el rural, se asigna el 22.71% de la recaudación que surge de evaluar en forma directa la recaudación provincial por ese concepto y siendo éste asignado en forma idéntica al anterior. En el caso municipal, al no constituirse recaudación por el sector rural, se discrimina solamente entre comercial y vivienda, distribuyéndose, el primero, en un 25.79%, y el segundo, el 74.21%.
- *Otros impuestos*: La recaudación generada por el resto de los impuestos se asignó de acuerdo a la distribución del consumo global de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. Estos incluyen a los premios por juegos de azar, otros sobre ingresos y beneficios, otros sobre patrimonio, consumo de gas natural, débitos bancarios, sellos nacional y provincial, otros internos sobre bienes, servicios y transacciones, derechos de exportación, otros sobre comercio y transacciones internacionales, regularizaciones tributarias, cuasitributarios (incluyendo ahorro obligatorio y contribución solidaria), reintegros a la exportación, otros reintegros y otros, tanto provinciales como municipales.

²¹ "El stock de capital en la Argentina. Actualización estadística y síntesis metodológica", Samuel Goldberg (Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1990).

4. Alternativas sobre la base de distintos criterios de incidencia

Con el fin de analizar la sensibilidad de los resultados a los diferentes criterios empleados, se llevó a cabo una presentación con dos alternativas que se basan en distintos supuestos, para el año 1997. La denominada como Alternativa A, también hipótesis progresiva, consistió en asignar la recaudación de los aportes y contribuciones a la seguridad social en su totalidad según la distribución de los asalariados que surge de la EPH, a la vez de distribuir al Impuesto a las ganancias de sociedades y beneficiarios del exterior de acuerdo a la distribución del capital. Por otro lado, como Alternativa B, hipótesis regresiva, se decidió asignar a los impuestos al trabajo y al impuesto a las ganancias mencionado al consumo, en la presunción de que pueda trasladarse a los precios todo el impacto de ambos tributos.

Estas hipótesis extremas son útiles para considerar al caso básico como intermedio, y a fin de evaluar en qué magnitud los resultados del informe dependen de los criterios de incidencia empleados, con lo que podría determinarse, por consiguiente, su influencia cualitativa y cuantitativa en la distribución del ingreso. La razón que subyace a estas modificaciones es el hecho de que tanto el impuesto a las ganancias de sociedades como los aportes y contribuciones a la seguridad social son los tributos cuyos criterios de traslación admiten mayores variantes dentro de la literatura de referencia, no así en el caso del resto de los gravámenes considerados. El Cuadro 4.3 sintetiza las distintas opciones del análisis.

Cuadro 4.3

Síntesis de alternativas de criterios de incidencia

Impuesto analizado	Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	Impuesto a las Ganancias de Sociedades
Opciones de asignación		
Caso básico	75% según asalariados 25% según consumo	50% según capitalistas 50% según consumo
Alternativa A	100% según asalariados	100% según capitalistas
Alternativa B	100% según consumo	100% según consumo

Capítulo V: Efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso: resultados obtenidos.

1. Una apreciación global sobre los resultados en materia de incidencia distributiva

Durante el año 1997, el 40% de los hogares argentinos de ingresos más bajos pagó impuestos por un importe que fue superior en un 11,7% a la participación que ese sector de población tuvo en la distribución del ingreso (10.9%), mientras que, en el otro extremo de la distribución, el 20% de los hogares de ingresos más altos aportó un 3.1% de impuestos menor a su participación en el total de ingresos (56.5%).

La forma en que estos resultados han sido obtenidos, las limitaciones que los mismos presentan y las posibilidades de conocer en forma detallada y más precisa a los mismos, es materia del contenido de este Capítulo.

A lo largo del mismo, a esos efectos se analizarán los siguientes aspectos:

En primer lugar, se efectuará una evaluación global de los resultados de incidencia distributiva obtenidos en el estudio, agrupando a los deciles de ingreso en tres niveles a fin de poder apreciar más rápidamente dichos resultados, para posteriormente pasar a comparar los mismos durante los tres años analizados: 1986, 1993 y 1997.

En segundo lugar se discutirán los resultados obtenidos en forma detallada para cada tributo, en particular para el año 1997, presentando tanto la distribución decílica como el impacto de cada uno de los impuestos, según los criterios de traslación que se han indicado en el Capítulo 4.

En tercer lugar, se analizarán los resultados en materia de incidencia pero agrupando los impuestos según los distintos niveles jurisdiccionales (gobierno central, provincias y municipios) a fin de estudiar el comportamiento en materia distributiva de los mismos.

Por último, los efectos sobre la distribución de los ingresos después del pago de los impuestos producidos por cambios en los criterios de traslación serán analizados en la Sección 5, que indica los resultados obtenidos simulando dos alternativas de traslación extremas.

Partiendo, por un lado, de los datos de recaudación “efectiva”, es decir, los ingresos tributarios ingresados en los distintos Fiscos, sin considerar cuánto deberían haber sido los mismos de acuerdo con las normas legales o el coeficiente de evasión existentes, y por el otro, del nivel de ingreso “familiar” disponible (ver Capítulo 2) resulta factible determinar la presión tributaria global para cada uno de los años, así como el monto de ingreso disponible global después de pagar impuestos, tal como se indica en el Cuadro 5.1.

Debemos señalar que los coeficientes resultantes se refieren a presión tributaria o coeficiente de tributación y no a “carga tributaria”, concepto este último que podría dar lugar a creer que se ha considerado como “carga” el peso muerto que los tributos imponen sobre la asignación de los recursos económicos y que también suele ser llamada peso excedente de la imposición.

Siendo éste un informe que analiza el problema de la incidencia desde una óptica del equilibrio parcial y no general, los resultados obtenidos no están reflejando todos los efectos que se producen en términos de asignación y de cambios en la economía, aspecto que se reconoce de gran utilidad, pero que escapa totalmente a los objetivos de este estudio.

Respecto al nivel de la presión tributaria cabe observar que la misma es algo superior a la indicada en los cuadros respectivos del Capítulo 3, ya que en dichos cuadros el denominador utilizado es el Producto Bruto Interno a precios de mercado, mientras que los datos contenidos en el Cuadro 5.1 están relacionados con el ingreso personal disponible.

Esta acotación resulta de interés en caso de efectuar comparaciones internacionales de la presión tributaria, la que en general está referida al PBI como denominador, por lo cual estos valores podrían parecer más elevados.

A lo largo de la década se puede observar que partiendo de un nivel de 22,5% para 1986, este coeficiente se eleva al 27,4%, que resulta ser un récord histórico, para nuevamente descender a un valor del 26%.

Cuadro 5.1: Presión Tributaria Global (relación entre el monto total de impuestos y el ingreso disponible)¹

Conceptos	1986 (en miles)	1993 (en millones)	1997 (en millones)
Recaudación total ²	1895,5	54.009,1	63.824,1
Ingreso familiar disponible ante de impuestos ²	8419,9	197.201,6	245.901,9
Ingreso familiar disponible después de impuestos ²	6524,4	143.192,5	182.077,8
Presión tributaria	22,5	27,4	26,0

¹ Los términos familias y hogares se usan en forma indistinta.

² Valores expresados en pesos corrientes.

Fuente: en base a datos del Cuadro 1 del Anexo Estadístico.

Los coeficientes anteriores resultan ser valores medios que surgen de relacionar el total recaudado sobre el total de los ingresos de los hogares, en

cada período. Corresponde entonces preguntarse cuáles son los resultados de relacionar el monto de impuestos pagado por cada decil de población (p.e. aproximadamente 950.000 hogares en 1997) respecto al ingreso disponible obtenido por ese mismo decil de ingreso.

El Cuadro 5.2 indica la presión que ejercen los tributos sobre los ingresos de cada estrato de la distribución, y constituye uno de los resultados más importantes de los obtenidos de este análisis. De una rápida observación del mismo surge, que en los años 1993 y 1997, sin excepción alguna, el monto de impuestos pagados decrece a medida que se incrementa el nivel de ingresos, es decir, que el sistema tributario produce un claro efecto regresivo sobre la distribución del ingreso familiar. Para el año 1986 la observación anterior también resulta ser cierta, aunque se observan algunos valores que escapan a la tendencia indicada que no llegan a cambiar el elocuente efecto regresivo.

Una segunda observación también muestra que la presión tributaria promedio que soportan los primeros ocho deciles de ingreso inferiores es superior a la presión tributaria promedio (26% en 1997), y que la presión tributaria de los dos deciles de ingreso más altos soporta un coeficiente menor.

Focalizando los resultados en el 20% inferior de ingresos se observa que, en el año 1997, éstos soportan, en promedio, una presión tributaria del 31.5%. En comparación con la presión tributaria promedio, del 26%, surge que han pagado 15,5 puntos porcentuales más, mientras que el 20% de los ingresos superiores soporta una presión del 25,1%, es decir, 0,9 puntos porcentuales menos que el promedio.

Cuadro 5.2: Presión Tributaria (por deciles de ingreso familiar)¹

Concepto	1986	1993	1997
Decil 1	21,8	35,4	33,6
Decil 2	25,4	30,6	29,4
Decil 3	22,9	31,1	28,8
Decil 4	23,7	29,1	27,6
Decil 5	24,2	29,4	27,3
Decil 6	23,8	28,6	26,9
Decil 7	22,7	27,9	26,1
Decil 8	23,6	27,1	25,7
Decil 9	22,8	26,8	24,8
Decil 10	21,2	26,1	25,3
Promedio	22,5	27,4	26,0

¹ Porcentaje de Impuestos asignados a cada decil, respecto del ingreso total disponible de los hogares del mismo decil.

Fuente: con base en datos del Anexo Estadístico

Los resultados obtenidos muestran claramente que bajo los supuestos y criterios adoptados en el estudio, el sistema tributario argentino, incluyendo

dentro del mismo a los impuestos nacionales, provinciales y municipales, así como a los ingresos del sistema de seguridad social (con excepción de los obtenidos por las obras sociales) resulta ser en 1997 claramente regresivo respecto al indicador de bienestar elegido, que es el ingreso total familiar.

Esta regresividad se ve acentuada en los dos últimos ejercicios, cuando se la compara con los resultados obtenidos para 1986, tal como surge de los Cuadros 5.3 al 5.5.

En los mismos se han agrupado los resultados de la distribución por deciles en 3 niveles de ingresos que representan el 40% la población con ingresos inferiores, el 40% con ingresos medios y el 20% superior, indicando entre paréntesis el porcentaje correspondiente al 10% más elevado.

Estos resultados para los tres períodos investigados indican, por una parte, la distribución del ingreso antes del pago de los impuestos; en segundo lugar, la distribución de los impuestos según los mismos tramos y, por último, el resultado final una vez que los distintos tributos han incidido sobre el ingreso de las familias.

Para los tres años analizados los resultados obtenidos indican que como consecuencia de la política tributaria aplicada en cada período los niveles inferiores de renta después de haber pagado los impuestos tuvieron una disminución en el total de ingreso disponible, resultando éste menor a la situación existente antes del pago de tributos. Asimismo, los sectores de altos ingresos mejoraron su participación en el total de ingresos después de haber pagado el impuesto.

Puesto en términos de coeficientes de desigualdad se observa que el índice de Gini se incrementa en los tres años cuando se compara la situación antes y después de pagar los impuestos, y correlativamente con ello el índice de Kakwani, cuyo significado se explicita en el Anexo a este Capítulo, arroja un resultado negativo, tal como se puede observar de los Cuadros indicados.

Un aspecto adicional: es conveniente resaltar, del análisis de los resultados en términos globales, es el hecho de que a lo largo de los tres períodos estudiados la regresividad del sistema tributario argentino se ha venido agudizando a medida que han transcurrido los años.

A partir de la evaluación de los coeficientes de Gini, antes y después de impuestos, surge claramente la confirmación a la anterior afirmación, ya que el mismo arroja valores cada vez mayores, indicando un aumento de la concentración.

En síntesis, se puede señalar que, por una parte, la distribución del ingreso antes de pagar impuestos se ha venido concentrando y ello surge de visualizar la evolución de los índices de Gini respectivos y, por la otra, que esta concentración se agudiza posteriormente como consecuencia de los efectos de incidencia distributiva de los impuestos.

Cuadro 5.3

Ingreso disponible antes y después de impuestos en 1986: Caso básico.

Porcentaje de Hogares	Porcentaje de ingreso total disponible de los hogares antes de los impuestos	Porcentaje de impuestos asignados a cada nivel de ingreso	Porcentaje de ingreso total disponible después de los impuestos
40% inferior	12,1	12,7	11,9
40% medio	33,5	35,0	33,1
20% superior	54,4	52,7	55,0
(10% superior)	(38,0)	(35,7)	(38,6)
Indice de Gini	0,48	--	--
Concentración	--	0,46	--
Ind. Kakwani	--	--	-0,019

Cuadro 5.4

Ingreso disponible antes y después de impuestos en 1993: Caso básico.

Porcentaje de Hogares	Porcentaje de ingreso total disponible de los hogares antes de los impuestos	Porcentaje de impuestos asignados a cada nivel ingreso	Porcentaje de ingreso total disponible después de los impuestos
40% inferior	11,2	12,6	10,7
40% medio	34,0	34,7	33,7
20% superior	54,8	52,7	55,6
(10% superior)	(37,5)	(35,8)	(38,2)
Indice de Gini	0,49	--	--
Concentración	--	0,46	--
Ind. Kakwani	--	--	-0,027

Cuadro 5.5

Ingreso disponible antes y después de impuestos en 1997: Caso básico.

Porcentaje de Hogares	Porcentaje de ingreso total disponible de los hogares antes de los impuestos	Porcentaje de impuestos asignados a cada nivel de ingreso	Porcentaje de ingreso total disponible después de los impuestos
40% inferior	10,9	11,4	10,5
40% medio	32,6	32,2	32,4
20% superior	56,5	56,4	57,1
(10% superior)	(39,9)	(40,4)	(40,2)
Indice de Gini	0,51	--	--
Concentración	--	0,48	--
Ind. Kakwani	--	--	-0,023

2. Análisis comparativo de la incidencia distributiva entre los años 1986, 1993 y 1997

Basándose en los mismos criterios metodológicos, excepto muy pequeñas alteraciones que se indican el Capítulo 4 y que no afectan las conclusiones del trabajo, se obtuvieron también resultados de la incidencia distributiva del sistema tributario para los años 1986 y 1993, los que son utilizados como puntos de comparación respecto a los producidos para el año 1997.

Dado que el Anexo Estadístico incorpora los resultados detallados para los tres ejercicios, a través de los distintos indicadores de incidencia así como para cada uno de los tributos, en esta sección ha parecido conveniente presentar solamente algunos Cuadros que resumen la información de los mismos, tomando como criterio de comparación a la presión tributaria por deciles.

Así, en el Cuadro 5.2 se indica, para los tres ejercicios y para toda la distribución decílica, el impacto distributivo de la política tributaria, lo que permite una primera comparación de resultados.

Una primera observación, que también ha sido comentada en el Capítulo 3, es la que se refiere a la evolución de la presión tributaria total, que se eleva entre los años 86 al 93 en prácticamente 5% del ingreso disponible y posteriormente tiene un descenso hasta el año 97 de menos de la mitad de ese guarismo.

Un segundo resultado nos permite concluir sobre la mayor regresividad que surge cuando se comparan tanto el año 1993 como el año 1997 respecto al año 1986.

En realidad se observa un cambio drástico en estos resultados, ya que partiendo de una situación como la de 1986 en la que se visualiza la presencia de elementos regresivos en la estructura tributaria que arrojan un resultado mas tendiente a la proporcionalidad, con algunos puntos regresivos como ocurre con el comportamiento del segundo decil y del décimo, en los otros dos períodos los resultados obtenidos no dejan margen a dudas respecto a la regresividad del sistema en su conjunto.

Quizás con mayor fuerza en 1993, por las razones que más adelante se brindarán, aunque también en 1997, el perfil distributivo de los impuestos muestra claramente un impacto decreciente a medida que se incrementa el nivel de renta.

¿Qué consideraciones pueden efectuarse respecto a esta evolución a lo largo de la década?

Distintas son las explicaciones que conducen a estos resultados. En primer lugar, y como se ha señalado, se ha producido un incremento en la presión tributaria global, la cual exacerba los efectos negativos de un sistema tributario regresivo. En segundo lugar se produce un cambio notorio en los impuestos

componentes del sistema tributario en lo que hace a la participación relativa de cada uno de ellos respecto al total.

Al comparar los años 1986 y 1993, que son aquellos en los que se experimenta el gran cambio, dado que, con posterioridad, los resultados del año 1997 sólo indican, aunque con una pequeña atenuación, una continuación de ese cambio estructural, se observa:

- La presencia del IVA, que de cerca del 3% del ingreso disponible pasa a ser cercano a 8,25%.
- Un incremento en los aportes y contribuciones a la seguridad social, que aumentan un 1,85% su participación
- Un aumento en la participación del impuesto a las ganancias, que si bien era significativa, aún no tenía toda la presencia que con posterioridad arrojó para el año 1997.

El cambio introducido por los factores antes mencionados, no sólo tuvo efectos en el nivel de la presión tributaria, sino que aún más importante fue su incidencia en los distintos deciles de ingreso, debido a las modificaciones que afectaron la estructura interna de cada impuesto.

En ese aspecto es claro el efecto de la modificación en el IVA (que se analiza en el Capítulo 3), básicamente por la eliminación de las exenciones y la incorporación de los bienes básicos de consumo que pasaron a tributar con la tasa general del impuesto. Como se ha indicado en más de una oportunidad, aún los bienes considerados exentos en el IVA, por ejemplo pan común y leche, la exención sólo se aplica sobre ciertas calidades de esos bienes y sólo respecto al valor agregado del sector que vende al usuario final, motivo por lo cual el efecto redistributivo es casi nulo.

La combinación de ambos elementos- mayor peso relativo del IVA y cambios en su estructura por la eliminación de exenciones- castiga a los primeros tramos de la distribución decílica de manera sustancial. Mientras que en 1986 el decil más bajo destinaba el 2,6% de su ingreso a pagar el tributo, en 1993 esta cifra se eleva al 13,7% y se mantiene casi constante en 1997 en el 13,8%.

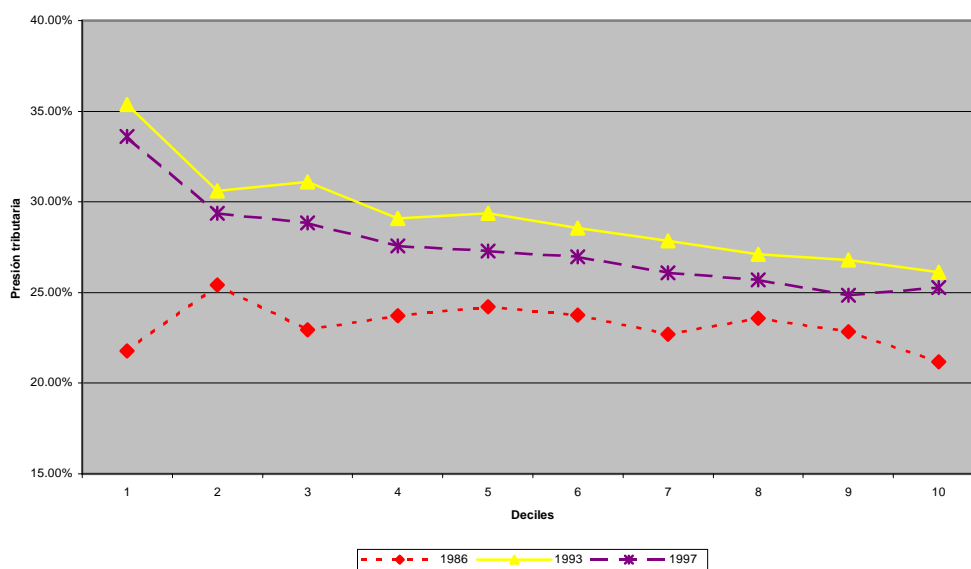
En lo que respecta a los aportes y contribuciones a la seguridad social en su conjunto, también se observa una elevación de sus niveles de imposición entre 1986 y 1993, con un posterior descenso en 1997, aún por debajo del punto inicial, pero sin experimentar grandes modificaciones en su impacto por deciles, manteniendo los efectos de estos tributos cercanos a la proporcionalidad, aunque siempre con un impacto regresivo para el nivel de ingreso superior.

Por último, donde surge claramente un cambio positivo es en la participación de la imposición a las ganancias sobre el total (especialmente en la parte que proviene de las personas físicas) cuyo impacto se eleva

sustancialmente pasando de un punto porcentual del ingreso disponible a cerca de tres puntos y medio del mismo.

El efecto de este cambio se evidencia claramente en el Gráfico 5.1 donde se observa que pese a una mayor regresividad inicial, provocada por la influencia del IVA, la presión tributaria reflejada en 1993 y 1997 se hace ligeramente más proporcional, compensando los efectos anteriores, y aproximándose al comportamiento que se verifica para 1986.

Gráfico 5.1: Presión tributaria por deciles de ingreso para 1986, 1993 y 1997



En síntesis, como surge del mismo gráfico indicado, las diferencias entre los tres períodos considerados son sustanciales, si bien los cambios más profundos se ven claramente en los primeros cuatro deciles de ingresos más bajos, para los cuales el sistema se ha tornado mucho más regresivo, mientras que para los otros, si bien se ha acentuado el mayor impacto de la tributación, tiene un patrón de comportamiento algo más homogéneo, sin que ello signifique una atenuación en la regresividad del sistema.

Con el fin de estudiar el comportamiento individual de cada tributo sobre la distribución del ingreso, que forman parte de los comentarios de la sección siguiente, parece interesante mostrar en forma más detallada una serie de conceptos que están incluidos en el Cuadro 5.6 para el año 1997, y en los Cuadros del Anexo para los años 1987 y 1993.

A lo largo de las distintas filas que componen el mismo se van presentando en forma desagregada para la totalidad de los deciles los resultados producidos por la investigación, y que van corroborando las conclusiones vertidas en párrafos anteriores.

Por ese motivo resulta ser de interés efectuar algunos comentarios respecto al contenido o interpretación que puede darse a esa información,

como una forma preparatoria al estudio del comportamiento individual de cada tributo.

Cabe mencionar que los resultados en materia de incidencia distributiva contenidos en el Cuadro 5.6 están sustentados en función de las hipótesis de incidencia denominados "Caso Básico", distinguiéndolas de este modo de otras alternativas de incidencia de algunos tributos cuyos resultados son estudiados en el Capítulo 6.

La primera y segunda fila reflejan los datos sobre la distribución del ingreso que son analizados en el Capítulo 2, y sobre cuya estructura ya se han efectuado los comentarios pertinentes.

La tercera y cuarta línea resumen el resultado agregado de la investigación efectuada para 1997. Por una parte el monto de 63.824 millones de pesos indica la recaudación total, a precios de ese año, obtenida por los fiscos del gobierno nacional, provincial y municipal. Por la otra, su desagregación a través de los distintos deciles de ingreso, muestra en términos absolutos el total de los impuestos que han soportado las 953.794 familias que componen cada decil.

La distribución porcentual del total de los tributos se observa en la cuarta línea del Cuadro 5.6, el que indica que por una parte el primer decil de ingresos más bajos ha contribuido con el 1,57 % del total de los ingresos recaudados, mientras que el último decil, de ingresos más altos, aportó el 38,85% del total.

Resulta obvio señalar que el porcentaje de impuestos que contribuye cada decil en términos absolutos crece a medida que aumenta el nivel de ingreso, pero al mismo tiempo ello no resulta ser indicador alguno del impacto distributivo de los impuestos, sino que sólo refleja la mayor capacidad contributiva de la población.

De la lectura del mismo surge que el 20% de la población de ingresos más altos aporta más del 50% del total de los impuestos, pero ello no da respuesta a la pregunta de cuán progresivo, o regresivo es el sistema tributario, si al mismo tiempo no se comparan estos resultados con el porcentaje de ingreso que tiene el mismo 20% de la población.

De los comentarios anteriores surge que se dispone de dos series distintas de información, tal como son el ingreso familiar disponible y el monto de recaudación soportado por cada decil en términos absolutos, por una parte y por la otra de las cuatro líneas del Cuadro indicado.

¿Qué resultados pueden extraerse de los mismos? En principio se pueden dar dos alternativas que consisten en relacionar o bien el monto de impuesto pagado por cada decil respecto al ingreso obtenido por el mismo decil y que se vuelca al Cuadro 5.6 con el nombre de Presión tributaria respecto al ingreso antes de impuestos (bruto) y que está indicada en la línea séptima.

La segunda alternativa consiste en relacionar la distribución porcentual de los impuestos respecto a la distribución porcentual de los ingresos para cada decil, que se refleja en la línea doce bajo el nombre de incidencia diferencial.

Antes de comentar los resultados obtenidos resulta interesante realizar una observación metodológica respecto a ambos indicadores. Mientras que la presión tributaria global (respecto al total del ingreso personal disponible) resulta ser del 25,96% en el año 1997, su distribución a lo largo de los deciles de ingreso indica la presión que soporta cada uno de los niveles de acuerdo con el monto de impuestos soportado, y que resulta ser del 33,61% para el primer decil y del 25,28% para el último, según datos de la línea séptima.

De la observación del mismo, como ya hemos señalado, surge claramente que la presión que ejercen los tributos sobre cada decil va disminuyendo a medida que se incrementa el nivel de ingreso, lo cual da la pauta del grado de regresividad del sistema tributario en su conjunto

El segundo de los indicadores que se ha denominado incidencia diferencial, siguiendo el concepto de Musgrave, está arrojando, en términos porcentuales, el monto que en exceso o en defecto cada decil está aportando en términos de impuestos, respecto al que le hubiese correspondido aportar si la distribución de los tributos hubiera sido proporcional respecto a la participación en el ingreso.

En ese sentido se señala que si la contribución que cada decil de la población a la recaudación total hubiese sido totalmente proporcional a su participación en el ingreso, la línea doce del Cuadro hubiera arrojado valores de 100% en cada decil.

¿Qué se observa de los resultados obtenidos? Por una parte que mientras que el primer decil pagó un 29,48% más que lo que le hubiese correspondido pagar si todos los impuestos hubiesen sido de un efecto proporcional sobre su ingreso, el último decil de ingresos más altos, por el contrario, ha contribuido con aproximadamente el 3% menos de lo debería haber aportado. Por último se constata que estas circunstancias, en la que los ingresos menores pagan más que el monto que les correspondería y los ingresos mayores pagan menos, se produce en forma constante a lo largo de toda la distribución decílica, y entre los deciles 7 y 8, el monto de impuestos soportados resulta ser equivalente a la presión tributaria promedio (25,96% en 1997).

Por último, en el Anexo Estadístico se indica, en sus Cuadros V para cada año respectivo, los resultados obtenidos cuando los impuestos pagados no se

relacionan con el ingreso familiar sino con el monto del consumo de los hogares, agrupadas las mismas según el nivel de ingreso familiar.²²

²² A esos efectos se ha establecido el monto de los consumos de cada tramo de ingreso familiar utilizando la relación entre los consumos y los ingresos de cada tramo que surge de la Encuesta de Gastos de los Hogares.

Cuadro 5.6**Incidencia Tributaria
CASO BASICO 1997**

CONCEPTOS	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Ingreso familiar disponible (en millones de pesos)	245901.86	2988.69	5468.68	8022.37	10341.79	13405.60	16449.79	21982.84	28223.14	40929.86	98089.09
Distribución por deciles del ingreso bruto	100.00%	1.22%	2.22%	3.26%	4.21%	5.45%	6.69%	8.94%	11.48%	16.64%	39.89%
Recaudación tributaria (en millones de pesos)	63824.06	1004.37	1606.66	2314.03	2852.55	3658.21	4433.80	5731.09	7257.40	10167.67	24798.28
Distribución por deciles del impuesto	100.00%	1.57%	2.52%	3.63%	4.47%	5.73%	6.95%	8.98%	11.37%	15.93%	38.85%
Ingreso familiar disponible después de impuestos	182077.80	1984.33	3862.02	5708.33	7489.24	9747.39	12015.99	16251.75	20965.74	30762.19	73290.82
Distribución por deciles del ingreso neto	100.00%	1.09%	2.12%	3.14%	4.11%	5.35%	6.60%	8.93%	11.51%	16.90%	40.25%
Presión tributaria con respecto al ingreso bruto	25.96%	33.61%	29.38%	28.84%	27.58%	27.29%	26.95%	26.07%	25.71%	24.84%	25.28%
Cantidad de hogares	9537940	953794	953794	953794	953794	953794	953794	953794	953794	953794	953794
Ingreso medio por hogar (en pesos)	25781.44	3133.48	5733.61	8411.01	10842.79	14055.03	17246.69	23047.78	29590.40	42912.68	102840.96
Ingreso medio por hogar después de impuestos	19089.85	2080.46	4049.11	5984.87	7852.05	10219.59	12598.10	17039.06	21981.42	32252.45	76841.35
Impuesto pagado por hogar (en pesos)	6691.60	1053.02	1684.50	2426.14	2990.74	3835.43	4648.59	6008.72	7608.98	10660.23	25999.61
Incidencia diferencial	100.00%	129.48%	113.19%	111.13%	106.27%	105.14%	103.85%	100.45%	99.07%	95.71%	97.40%

Cuadro 5.8

CASO BASICO 1997**Asignación por decil con relación a cada impuesto recaudado**

DENOMINACIÓN	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Ganancias de personas físicas	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2.79%	97.21%
Ganancias sociedades y benef. exterior	100,00%	1.01%	1.59%	2.17%	2.90%	3.73%	4.34%	6.29%	9.65%	16.31%	52.00%
<i>Total de Ganancias</i>	100,00%	0.69%	1.09%	1.50%	2.00%	2.57%	2.99%	4.33%	6.64%	12.10%	66.10%
Aportes y contribuciones a seg. social	100,00%	0.85%	1.77%	3.55%	4.67%	6.29%	8.34%	10.97%	12.82%	16.82%	33.92%
Bienes personales y Patrimonio Neto	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,53%	96,47%
Capitales y Activos	100,00%	1.01%	1.59%	2.17%	2.90%	3.73%	4.34%	6.29%	9.65%	16.31%	52.00%
Inmobiliario Provincial	100,00%	1.50%	3.08%	4.19%	4.42%	5.74%	7.26%	8.74%	11.50%	17.01%	36.56%
Inmobiliario Municipal	100,00%	1.35%	3.10%	4.21%	4.25%	5.56%	7.23%	8.52%	11.39%	17.21%	37.18%
Automotores Provincial y Municipal	100,00%	0.79%	1.33%	2.14%	3.27%	4.77%	6.48%	8.25%	13.60%	20.10%	39.27%
<i>Total de Patrimonios</i>	100,00%	1.14%	2.36%	3.27%	3.64%	4.85%	6.29%	7.63%	10.71%	16.33%	43.78%
Valor Agregado	100,00%	2.01%	3.02%	4.09%	4.98%	6.35%	7.33%	9.46%	11.83%	16.29%	34.63%
Internos Unificados	100,00%	2.59%	4.22%	5.99%	6.47%	7.46%	9.19%	10.92%	13.54%	15.50%	24.12%
Combustibles líquidos	100,00%	1.35%	2.09%	3.13%	4.18%	5.64%	7.23%	9.30%	13.13%	18.67%	35.26%
Energía eléctrica	100,00%	1.75%	3.05%	4.14%	4.70%	6.05%	7.32%	9.12%	11.68%	16.67%	35.52%
Ingresos Brutos Provincial	100,00%	1.61%	2.53%	3.68%	4.60%	5.94%	7.10%	9.31%	11.72%	16.42%	37.08%
Inspección, Seguridad e Higiene Municip.	100,00%	1.61%	2.53%	3.68%	4.60%	5.94%	7.10%	9.31%	11.72%	16.42%	37.08%
<i>Total Bienes y Servicios</i>	100,00%	1.88%	2.87%	4.00%	4.88%	6.24%	7.37%	9.49%	12.05%	16.55%	34.65%
Derechos de importación	100,00%	3.55%	5.07%	5.74%	6.78%	7.53%	8.65%	10.42%	12.01%	15.22%	25.03%
Estadística de importación	100,00%	3.78%	5.35%	5.97%	7.01%	7.67%	8.73%	10.48%	11.96%	15.00%	24.05%
<i>Total Comercio Exterior</i>	100,00%	3.58%	5.11%	5.77%	6.81%	7.55%	8.67%	10.42%	12.01%	15.19%	24.89%
<i>Impuestos restantes y otros</i>	100,00%	2.01%	3.02%	4.10%	4.99%	6.37%	7.38%	9.51%	11.87%	16.32%	34.44%
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	1.57%	2.52%	3.63%	4.47%	5.73%	6.95%	8.98%	11.37%	15.93%	38.85%
INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE	100,00%	1,22%	2,22%	3,26%	4,21%	5,45%	6,69%	8,94%	11,48%	16,64%	39,89%
CONSUMO MEDIO DEL HOGAR	100,00%	2,01%	3,02%	4,10%	4,99%	6,37%	7,38%	9,51%	11,87%	16,32%	34,44%

En ellos se indican los resultados obtenidos cuando se relaciona el monto de impuestos pagados con el monto de los consumos efectuados por cada nivel de ingreso familiar.

De los datos presentados se observa que, por una parte, la presión tributaria global se eleva del 25,96% respecto al ingreso familiar al 32,38% respecto al consumo, como resultado obvio de la exclusión del ahorro global en el denominador de la relación.

Por último, parece interesante resaltar, de la comparación del monto de consumo de los hogares y del ingreso familiar disponible, ambos medidos en términos absolutos, se verifica que para los cuatro primeros deciles de población el monto de sus consumos excede a los ingresos obtenidos, es decir que aproximadamente 3.800.000 han tenido un desahorro en el año 1997.

3. Análisis del efecto distributivo de los principales tributos en el año 1997 (hipótesis básica)

Con el fin de analizar el comportamiento de cada uno de los tributos que integran el sistema tributario argentino se comentarán seguidamente los resultados obtenidos para el año 1997 en algunas de sus facetas más relevantes, y respecto a algunos tributos de mayor importancia, como por ejemplo el IVA, presentando la evolución del efecto distributivo de los mismos a lo largo de los años 1986, 1993 y 1997.

A través de la información del Cuadro 5.7 se puede observar la presión tributaria (relación porcentual recaudación/ingreso) de cada uno de los tributos para 1997, según los criterios de incidencia contemplados en el "caso básico", a la vez que el Cuadro 5.8 indica los coeficientes de distribución de cada impuesto por deciles de población, y que se han utilizado para determinar los índices de concentración de los impuestos.

No obstante ello, para facilitar la lectura, se han agrupado en forma sintética en el Cuadro 5.9 distintos indicadores que permiten apreciar el impacto distributivo del conjunto de impuestos que componen la totalidad del sistema tributario, como así también, en los Cuadros respectivos, los resultados obtenidos para los tributos de mayor significación.

Cuadro 5.9
Distintos indicadores de incidencia del sistema tributario, en 1997

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia diferencial
	1	2	3
Decil 1	1.57	33.61	129.48
Decil 2	2.52	29.38	113.19
Decil 3	3.63	28.84	111.13
Decil 4	4.47	27.58	106.27
Decil 5	5.73	27.29	105.14
Decil 6	6.95	26.95	103.85
Decil 7	8.98	26.07	100.45
Decil 8	11.37	25.71	99.07
Decil 9	15.93	24.84	95.71
Decil 10	38.85	25.28	97.40
Total	100,00	25,96	100,00

1. Porcientos de la recaudación del impuesto
2. Relación entre el impuesto asignado al decil y el ingreso del mismo
3. Diferencial porcentual entre la presión tributaria de cada decil respecto a la presión tributaria promedio del impuesto

El indicador de la distribución por deciles es el resultado de aplicar los distintos supuestos de traslación de los impuestos sobre cada decil de población. En esencia presenta el grado de concentración de los mismos, pero, sin establecer ninguna comparación con la forma en que distribuyen los ingresos, no resulta factible concluir sobre la progresividad, proporcional o regresividad del tributo. Del mismo se puede concluir que para 1997, el 20% de la población de ingresos más bajos contribuyó con el 4,09% del total de la recaudación, mientras que el 20% de la población de ingresos superiores contribuyó con el 54,78% del total recaudado.

El efecto distributivo de los impuestos se presenta en la columna siguiente en la que se analiza la “presión tributaria”, es decir, la relación entre la distribución por deciles de los impuestos y de los ingresos. De la misma surge que la presión tributaria es claramente decreciente a medida que crece el nivel de ingreso, lo que está indicando el efecto regresivo del sistema tributario en su conjunto. Este efecto es sorprendentemente regresivo a lo largo de casi todos los deciles de población, cuando en general se puede observar, de la comparación con estudios efectuados para otros países, que la regresividad se aprecia en los ingresos más bajos, pero también se presenta un cierto nivel de progresividad en los ingresos más altos.

Por último, el tercer indicador se refiere a la incidencia diferencial, concepto al que se hizo referencia en párrafos anteriores y que señala, en términos porcentuales, el mayor o menor impacto que sufre cada decil de población respecto al nivel promedio de imposición. Obviamente todos los deciles que tienen porcentajes mayores que el 100% indicarán que están sufriendo un peso de la imposición superior al que deberían tener si la imposición fuese

proporcional. En cierta forma este indicador no está diciendo sobre el resultado en términos de equidad horizontal, ya que si todos los deciles tuviesen valores cercanos al 100% se podría concluir que si bien la política tributaria no cambia la distribución de ingresos antes de impuestos estaría respetando el concepto de que, respecto al nivel de ingreso, el efecto del impuesto debería ser proporcional.

Evidentemente valores superiores al 100%, tal como ocurre para los primeros siete deciles de población, indican que todos ellos están pagando un monto de impuestos superior al que deberían pagar si el efecto de los tributos fuese proporcional, mientras que los dos últimos niveles están pagando un porcentaje inferior.

a. Impuesto a las ganancias de las personas físicas

De la lectura del Cuadro 5.10 surge que mientras que el impuesto a las ganancias que soportan las personas físicas tiene un peso global de 1.06% respecto al ingreso familiar disponible, este tributo representa el 0,18% del ingreso promedio del noveno decil y el 2,57% del décimo decil. Asimismo se observa que los primeros ocho niveles de la distribución no están alcanzados por el tributo en función del monto de los mínimos no imponibles y carga de familia aplicados en ese año.

Cuadro 5.10

Distintos indicadores de la incidencia del impuesto a las ganancias personales en 1997

	Distribución por deciles	Presión tributaria	Incidencia Diferencial
Decil 1	0,00	0,00	0,00
Decil 2	0,00	0,00	0,00
Decil 3	0,00	0,00	0,00
Decil 4	0,00	0,00	0,00
Decil 5	0,00	0,00	0,00
Decil 6	0,00	0,00	0,00
Decil 7	0,00	0,00	0,00
Decil 8	0,00	0,00	0,00
Decil 9	2,79	0,18	16,77
Decil 10	97,21	2,57	243,70
Total	100,00	1,06	100,00

Al analizar el contenido del mismo Cuadro se observa entonces que de la recaudación total producida durante el año por ese mismo tributo, el 2,79% ha sido soportado por el noveno decil, mientras que el 97,21 %del total del tributo ha sido aportado por el décimo decil.

Si alguna conclusión puede extraerse de lo anterior sería señalar, por una parte, que el impuesto a las ganancias a las personas físicas alcanza prácticamente al último decil de población, es decir, a cerca de 950.000 familias que son, por otra parte, las que contribuyen con casi la recaudación total.

El efecto del tributo resulta ser, así, claramente progresivo y concentrado en el último estrato de la población, pero con un peso absoluto de alrededor de un punto porcentual del total de ingresos, lo cual le resta efectividad para cualquier propósito redistributivo.

b. Impuesto a las ganancias de sociedades de capital

De acuerdo con las hipótesis de incidencia utilizadas en el caso básico, que es el que se comenta, la traslación del impuesto a la renta de las sociedades, que representa el 70% de la recaudación total del impuesto a las ganancias en 1997, opera en un 50% según la distribución del ingreso de los patrones y para el restante 50% se acepta que el tributo es trasladado al precio de los bienes producidos por las mismas. Dada la amplitud de los sujetos alcanzados y la generalidad de los bienes y servicios producidos, la distribución del impuesto en este porcentaje se efectúa de acuerdo al índice de distribución del consumo de las familias por deciles, tal como se comenta en el Capítulo 4.

Como resultado de esta hipótesis mixta de traslación del tributo, la que posteriormente es removida y sustituida por otras dos alternativas a fin de analizar el cambio producido en los resultados a consecuencia de ello, se concluye que existe un efecto regresivo del tributo para los primeros cinco deciles de población debido a la influencia del componente de consumo y un efecto progresivo para los segundos cinco deciles de ingreso superior, en razón de la mayor concentración que tienen los ingresos del capital.

Cuadro 5.11

Distintos indicadores de la incidencia del impuesto a las ganancias de las sociedades

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia Diferencial
Decil 1	1.01	1.93	82.87
Decil 2	1.59	1.67	71.46
Decil 3	2.17	1.55	66.61
Decil 4	2.90	1.61	68.93
Decil 5	3.73	1.59	68.38
Decil 6	4.34	1.51	64.93
Decil 7	6.29	1.64	70.42
Decil 8	9.65	1.96	84.05
Decil 9	16.31	2.29	98.02
Decil 10	52.00	3.04	130.37
Total	100,00	2,33	100,00

Al analizar los resultados según la incidencia diferencial surge claramente una disminución de la incidencia del tributo hasta el sexto decil y posteriormente una elevación de los coeficientes, que corrobora lo antes señalado.

Asimismo surge del Cuadro 5.11 la gran concentración del tributo en los deciles más elevados, si bien inferior a la concentración del impuesto a la renta personal, ya que el 30% de la población de ingresos superiores contribuye con el 78% del total ingresado.

De todas maneras, se observa que la participación del tributo en la recaudación total ha sido del 9% en el año, por lo que, aún en la hipótesis más optimista, el peso redistributivo del mismo en el total de la estructura tributaria resulta ser limitado.

c. Impuestos del sistema de seguridad social

Con relación a los impuestos al trabajo, los mismos se han analizado de forma global, sin diferenciar entre los aportes personales y contribuciones patronales, como tampoco según el destino de los mismos al sistema de previsión social al ANSSAL o al PAMI. Solo cabe recordar que en el monto recaudado no se incluyen ni los importes destinados al sistema privado de jubilaciones y pensiones o a las obras sociales, como tampoco al régimen de asignaciones familiares.

En términos absolutos ello implica que el monto que se ha considerado como impuestos al trabajo ha sido para 1997 de 11.062 millones de pesos, es decir, el 17,3% de los ingresos tributarios totales, y el 4,5% del ingreso familiar disponible.

La hipótesis básica de incidencia utilizada ha sido de que el 75% del total de lo recaudado es atribuido a los ingresos de los asalariados y el 25% restante se asignó según el consumo global de la población, utilizando para ello la distribución decílica de la renta de los asalariados y del consumo, respectivamente. Al igual que con otros tributos cuyas hipótesis de incidencia son altamente discutibles también en este caso se han usado simulaciones sobre la base de criterios alternativos cuyos resultados se analizan en el acápite 5.

Los resultados obtenidos indican que estos tributos son progresivos hasta alcanzar el sexto decil de población, convirtiéndose en regresivos a partir de ese punto de la distribución. La misma se acentúa en el decil de población de ingresos más elevados, es decir que sus efectos estarían representado por una función cóncava al eje del ingreso, y cuyos extremos tiene prácticamente los mismos valores de la ordenada al origen.

El impacto regresivo del criterio de distribución según la variable consumo que incide especialmente en los primeros cuatro o cinco deciles de población, por una parte, y, por la otra, la fuerte concentración de la renta de los asalariados en

los últimos deciles, definen el resultado de este grupo de impuestos y que surge claramente en la segunda y tercera columna del Cuadro 5. 12.

Cuadro 5.12

Distintos indicadores de la incidencia de los impuestos a la seguridad social

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia Diferencial
Decil 1	0.85	3.14	69.74
Decil 2	1.77	3.58	79.53
Decil 3	3.55	4.90	108.96
Decil 4	4.67	5.00	111.03
Decil 5	6.29	5.19	115.37
Decil 6	8.34	5.61	124.67
Decil 7	10.97	5.52	122.68
Decil 8	12.82	5.02	111.68
Decil 9	16.82	4.55	101.07
Decil 10	33.92	3.83	85.04
Total	100.00	4.50	100.00

d. Impuestos sobre los patrimonios.

Como se ha señalado en el Capítulo 3, la imposición a los patrimonios se compone mayoritariamente de los tributos inmobiliarios y a los automotores que aplican las provincias y municipios. La importancia de la imposición a los bienes personales de carácter nacional representa sólo algo más de 12% de los tributos que recaudan las jurisdicciones menores. Por otra parte el impuesto a los capitales y activos había sido derogado por lo que el monto recaudado sólo representa pagos residuales del tributo.

Los criterios de distribución decílica aplicados resultan de una compleja consideración de varios indicadores por lo que nos remitimos al contenido en el Capítulo respectivo, señalando en esta sección sólo los resultados alcanzados en términos globales, y considerando que la totalidad de estos tributos representa el 1,9% del ingreso personal disponible. Este monto considerado conjuntamente resulta ser significativo especialmente cuando se lo compara con la importancia de los impuestos a las ganancias de las personas y sociedades.

La recaudación del tributo resulta estar fuertemente concentrada en los tres últimos deciles de ingreso, que según la columna 1 del Cuadro 5.14, contribuyen con el 71% del total. Dado que el resultado de la distribución por deciles de este grupo de tributos responde a distintos criterios, el Cuadro 5.13 muestra la apertura de los mismos, hasta la conformación de un indicador global.

Cuadro 5.14

Distintos indicadores de la incidencia tributaria del total de los impuestos al patrimonio, en 1997

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia Diferencial
	1	2	3
Decil 1	1.14	1.78	93.78
Decil 2	2.36	2.01	105.93
Decil 3	3.27	1.90	100.38
Decil 4	3.64	1.64	86.47
Decil 5	4.85	1.68	88.98
Decil 6	6.29	1.78	93.98
Decil 7	7.63	1.62	85.35
Decil 8	10.71	1.77	93.34
Decil 9	16.33	1.86	98.13
Decil 10	43.78	2.08	109.75
Total	100,00	1.89	100,00

Como resultado de los mismos el impacto distributivo de estos tributos resulta ser cercano a la proporcionalidad, ya que si bien los gravámenes patrimoniales a las personas tiene un fuerte efecto progresivo, este resultado se ve atemperado cuando se considera que también se encuentran gravados los inmuebles urbanos y rurales, así como los automotores y camiones pertenecientes a las empresas, que operan trasladando el impacto de los mismos a los costos de producción.

e. Impuesto al valor agregado

En primer lugar surge, como es razonable suponer, que el tributo es soportado por todos los deciles de población. Es decir que, a contrario de otros tributos que alcanzan a determinados rangos, el IVA es soportado en forma amplia y general por toda la población. En segundo lugar, el primer decil absorbe un monto de IVA de tal magnitud que el pago del mismo le representa el 13,8% del total de su ingreso disponible, mientras que al decil de ingresos más elevados le significan el 7,2% de su ingreso. En tercer lugar, surge que el sector de población de ingresos más bajos contribuye con el 2,01% del total recaudado, mientras que el decil de población de ingresos más altos lo hace con el 34,6%.

En otras palabras, de la información presentada pueden efectuarse dos lecturas, ambas totalmente correctas, pero que responden a distintas preguntas.

Por una parte surge que respecto al ingreso medio del decil de cada estrato de población, el IVA resulta ser de un impacto regresivo, ya que el monto de impuestos pagados va disminuyendo constantemente a medida que aumenta el nivel de ingreso. La regresividad del tributo es tal que el decil de rentas más bajo

paga por el IVA más de dos veces más que el decil de rentas más alto, siempre mirado ello en términos porcentuales respecto al ingreso.

Por otra parte, mientras que el 34,6% del total recaudado es aportado por el décimo decil, el equivalente de ingresos más bajos contribuye con sólo el 2%.

Es decir, el tributo presenta la doble circunstancia de ser regresivo en su impacto distributivo y al mismo tiempo concentra la recaudación en un porcentaje limitado de población (el 30% de la población de ingresos altos aporta el 63% de la recaudación y el 30% de ingresos bajos el 9,12%).

Al analizar el efecto del mismo por deciles se observa que el 13,8% del IVA que éstas pagan representa cerca del 66% de la tasa nominal (21%) del tributo, mientras que, en el otro extremo de la distribución, el 7,2% del tributo soportado sólo representa el 34% de la tasa nominal. La explicación de este desigual desempeño está, como es evidente, relacionada con el comportamiento del ahorro, ya que mientras que el primer decil de ingreso tiene un consumo superior a su ingreso, es decir ahorro negativo que queda alcanzado por el tributo, el decil de ingreso más alto tiene una fuerte capacidad de ahorro que obviamente no está comprendida en la base imponible del impuesto.

En síntesis, tanto el indicador de la incidencia diferencial como la presión tributaria muestran muy claramente el efecto regresivo del tributo a lo largo de toda la distribución del ingreso en forma constante y sin que se produzca en ningún momento una interrupción de este efecto.

Cuadro 5.15

Distintos indicadores de la incidencia del IVA en 1997

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia Diferencial
	1	2	3
Decil 1	2.01	13.78	165.56
Decil 2	3.02	11.29	135.65
Decil 3	4.09	10.45	125.48
Decil 4	4.98	9.85	118.34
Decil 5	6.35	9.70	116.52
Decil 6	7.33	9.12	109.52
Decil 7	9.46	8.81	105.84
Decil 8	11.83	8.59	103.11
Decil 9	16.29	8.15	97.88
Decil 10	34.63	7.23	86.81
Total	100,00	8.33	100,00

1. Porcientos de la recaudación del impuesto
2. Relación entre el impuesto asignado al decil y el ingreso del mismo
3. Diferencial porcentual entre la presión tributaria de cada decil respecto a la presión tributaria promedio del impuesto

Cabe preguntarse qué influencia han tenido en los resultados alcanzados las exenciones que estaban vigentes en el año 1997. A esos efectos se han identificado cada uno de los bienes y servicios exentos del impuesto y se determinó el comportamiento por niveles de ingreso de los mismos según datos de la misma encuesta.

Debido a que los bienes o servicios exentos no se pueden relacionar directamente con los ítems publicados de la Encuesta, se ha buscado asimilar los mismos al rubro con mayor similitud en su comportamiento. Así, por ejemplo, la exención que beneficia al pan común se ha distribuido por deciles según el rubro general de productos de panadería, como se ha hecho para el resto de los ítems comprendidos en la ley.

El resultado de este análisis arroja que debido a la mezcla de bienes de consumo esencial, (pan común, leche, y medicinas entre otros) y de servicios exentos (salud, educación, teléfono y correo), el resultado final indica que el beneficio de las exenciones alcanza a todos los deciles de población en forma casi proporcional, sin producir una atenuación de la carga a los sectores de escasos recursos respecto a los de mayor ingreso.

Este impacto proporcional sólo ha producido una reducción similar de la carga tributaria con una incidencia casi igual en todos los sectores de renta, cuando lo adecuado hubiese sido haber orientado las exenciones otorgadas en beneficio de estos últimos en forma preponderante, lo cual también habría evitado la pérdida de recursos fiscales en beneficio de los niveles de ingreso superiores.

f. Impuesto a los combustibles líquidos.

Como se ha señalado en el Capítulo 3, la imposición sobre los combustibles experimentó profundos cambios en su estructura. De gravar mayoritariamente al petróleo crudo como materia imponible y establecer el monto del tributo como la diferencia entre un precio de venta controlado y los valores de retención de las empresas productoras, se pasó posteriormente a aplicar el tributo exclusivamente sobre los combustibles livianos (nafta y gas oil) y, posteriormente, a incluir algunos de los combustibles pesados (fuel-oil y diesel-oil), situación que persiste al momento actual.

Por ello los efectos regresivos del mismo son el resultado tanto por el uso que los particulares realizan de los automóviles, como también por la traslación a los costos del consumo intermedio efectuado por camiones y transporte de pasajeros, que impactan sobre la generalidad de los bienes de consumo final.

Haber podido disponer de una matriz de insumo-producto que hubiese permitido distribuir el impacto del combustible según los distintos bienes y servicios gravados y en la proporción que los mismos tienen en la distribución por deciles del consumo, habría mejorado sustancialmente la estimación.

Lamentablemente, la misma aún no se encuentra disponible para su utilización, por lo que este análisis deberá quedar relegado para períodos futuros.

Sobre la base de esos supuestos y criterios de traslación el Cuadro 5.16 indica un fuerte impacto regresivo del impuesto sobre el decil más bajo de ingresos, el que contribuye casi un 11% más que el promedio así como también sobre el decil más alto de renta, ya que este sector aporta un 13% menos que el promedio. Para el resto de los deciles de población (segundo al séptimo) el resultado es casi proporcional, con un crecimiento en el octavo y noveno.

Cuadro 5.16

Distintos indicadores de la incidencia del impuesto a los combustibles, en 1997

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia Diferencial
Decil 1	1.35	1.77	111.09
Decil 2	2.09	1.50	94.16
Decil 3	3.13	1.53	95.96
Decil 4	4.18	1.59	99.51
Decil 5	5.64	1.65	103.50
Decil 6	7.23	1.73	108.15
Decil 7	9.30	1.66	104.06
Decil 8	13.13	1.83	114.39
Decil 9	18.67	1.79	112.17
Decil 10	35.26	1.41	88.40
Total	100.00	1.60	100.00

Para poder apreciar el dispar resultado obtenido es conveniente señalar que la distribución por deciles del impuesto (columna 1) es el resultado de distintos criterios de asignación del tributo, que tiene una ponderación de algo más del 50% según el rubro de manteniendo del automóvil y que es asignado según la Encuesta de Gastos y el resto según el consumo general, ya que está relacionado con el combustible utilizado en el transporte comercial y, en parte, con la utilización de servicios de transporte.

Como resultado de ello se observa que cuando se utiliza el indicador de ingreso familiar el peso del impuesto al combustible asignado según el consumo es superior al peso relativo del indicador según el uso particular del automóvil.

g. Impuesto sobre los ingresos brutos.

Como impuesto general a la producción con efectos acumulativos por la cascada que producen, la aplicación del impuesto en las distintas etapas de la producción y distribución de los bienes este gravamen no puede sino tener un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.

Respecto al ingreso familiar el impuesto sobre los ingresos brutos tiene un efecto netamente regresivo, como se puede observar en el Cuadro 5.17, y una importancia en la recaudación significativa, ya que aporta más del 9% del total ingresado, lo cual potencia el efecto regresivo que se observa en el sistema tributario en su conjunto.

Cuadro 5.17

Distintos indicadores de la incidencia del impuesto sobre los ingresos brutos, en 1997

	Distribución por deciles	Presión Tributaria	Incidencia Diferencial
Decil 1	1.61	3.24	132.67
Decil 2	2.53	2.78	113.91
Decil 3	3.68	2.76	112.87
Decil 4	4.60	2.67	109.29
Decil 5	5.94	2.66	108.88
Decil 6	7.10	2.59	106.16
Decil 7	9.31	2.54	104.14
Decil 8	11.72	2.50	102.11
Decil 9	16.42	2.41	98.67
Decil 10	37.08	2.27	92.97
Total	100.00	2.44	100.00

Si a ello se suma el conjunto de impuesto o tasas municipales conocidas bajo el nombre de Tasas de inspección e higiene, que tienen el mismo patrón de incidencia que el impuesto sobre los ingresos brutos, la importancia en la recaudación se eleva al 12%.

Puesto en términos comparativos con otros tributos estos dos impuestos representan casi el 90% del total del ingreso por el impuesto a las ganancias y el 180% más que la recaudación del impuesto personal a la renta.

4. Resultados obtenidos en materia de incidencia distributiva por nivel jurisdiccional.

Con el propósito de analizar los resultados obtenidos por nivel jurisdiccional se procedió a agrupar los coeficientes de concentración por deciles de cada uno de los tributos de acuerdo al nivel jurisdiccional al que se aplican los mismos. Para ello la totalidad de los distintos impuestos contenidos en este estudio se agruparon según la potestad tributaria que tienen el Gobierno nacional, las jurisdicciones provinciales o el nivel municipal, sin considerar el destino final que la recaudación puede posteriormente haber tenido en razón del régimen de coparticipación provincial o municipal.

De esta forma se procedió con los mismos criterios de agrupación de los impuestos que los incluidos en el Capítulo 3 cuando se analizó la distribución de la presión tributaria global por jurisdicciones para los años 1986, 1993 y 1997.

En el Cuadro 5.18 se indican los resultados obtenidos para cada uno de estos períodos y en él se presentan los datos de la incidencia distributiva a nivel del país así como respecto a los tres niveles jurisdiccionales.

A fin de facilitar el análisis de los datos se comparan seguidamente para 1986, en primer lugar, y en Cuadros posteriores para los otros dos períodos la relación de la presión tributaria promedio de los dos primeros deciles de familias de ingreso inferiores respecto al 20% del superior.

Cuadro 5.18:

Presión tributaria por estratos, según nivel jurisdiccional. Año 1986.

Jurisdicción	Total	Promedio del 20% inferior	Promedio del 20% superior	Relación 2/3	Relación 2/1
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gob. nacional	17,8	18,5	17,3	1,1	1,0
Gob. provinciales	3,4	3,6	3,3	1,1	1,1
Gob. municipales	1,3	1,5	1,3	1,2	1,2
Total	<u>22,5</u>	<u>23,6</u>	<u>21,9</u>	<u>1,1</u>	<u>1,1</u>

Nota: las agregaciones de deciles son promedios de las respectivas presiones tributarias.

De la información anterior surge que el efecto regresivo de los impuestos, comparando los dos extremos de la distribución, se mantiene en todos los niveles jurisdiccionales, ya que la relación entre ambos resulta ser superior a la unidad y que estaría indicando una incidencia proporcional.

En segundo lugar, se observa para ese periodo que la regresividad del sistema tributario resulta ser algo superior en el ámbito provincial y municipal, que a nivel del Gobierno nacional. De todas maneras no puede dejar de señalarse, como ya se lo ha hecho en el Capítulo 3, el peso sustancialmente mayor de la presión tributaria del Gobierno nacional respecto a los otros dos niveles jurisdiccionales.

Con relación a los otros dos períodos, se observa un mayor aumento de la presión tributaria, tanto global como por deciles, en todos los niveles de Gobierno y un aumento del grado de regresividad del sistema al incrementarse el coeficiente de presión tributaria de los ingresos inferiores respecto al 20% de las familias de ingresos altos.

Resulta ser llamativa la constancia observada en los resultados correspondientes a 1993 y 1997, tanto cuando se analiza la relación entre los tramos inferiores y superiores de renta, como cuando se considera el comportamiento del 20% de los ingresos inferiores respecto al nivel promedio de cada jurisdicción.

Cuadro 5.19:
Presión tributaria por estratos, según nivel jurisdiccional. Año 1993.

Jurisdicción	Total	Promedio del 20% inferior	Promedio del 20% superior	Relación 2/3	Relación 2/1
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gob. Nacional	21,8	26,0	21,0	1,2	1,2
Gob. Provinciales	4,5	5,6	4,3	1,3	1,2
Gob. Municipales	1,2	1,4	1,4	1,0	1,2
Total	<u>27,4</u>	<u>33,0</u>	<u>26,4</u>	<u>1,3</u>	<u>1,2</u>

Cuadro 5.20:
Presión tributaria por estratos, según nivel jurisdiccional. Año 1997

Jurisdicción	Total	Promedio del 20% inferior	Promedio del 20% superior	Relación 2/3	Relación 2/1
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gob. Nacional	20,1	24,2	19,4	1,3	1,2
Gob. Provinciales	4,4	5,7	4,2	1,4	1,3
Gob. Municipales	1,5	1,9	1,4	1,4	1,3
Total	<u>26,0</u>	<u>31,8</u>	<u>25,0</u>	<u>1,3</u>	<u>1,2</u>

Quando se compara estos resultados respecto a 1986 se observa que se ha producido una mayor concentración en los dos últimos períodos, tanto en forma global como respecto a la situación de cada uno de los distintos niveles jurisdiccionales.

Por otra parte, la mayor participación que ha tomado el IVA, así como las reformas a que ha estado sujeto desde 1990, brindan una explicación del comportamiento en el ámbito de Gobierno nacional y en parte resulta claro que se ha producido un efecto derrame de este comportamiento en las provincias a través del crecimiento del impuesto sobre los ingresos brutos y las tasas o alícuotas municipales que prácticamente gravan la misma base imponible que el tributo provincial.

En síntesis, la presencia creciente de la imposición a los bienes y servicios que se manifiesta en todos los niveles jurisdiccionales y el creciente peso relativo en el total recaudado de los mismos, brindan una explicación apropiada de los resultados obtenidos.

Cuadro 5.21: Presión tributaria por nivel jurisdiccional. Año 1986.

JURISDICCION	Total	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Gobierno Nacional	17.79%	17.06%	19.98%	17.89%	18.93%	19.21%	18.91%	18.00%	18.74%	18.00%	16.66%
Gobiernos Provinciales	3.38%	3.38%	3.84%	3.58%	3.44%	3.56%	3.48%	3.35%	3.48%	3.45%	3.22%
Gobiernos Municipales	1.34%	1.34%	1.61%	1.49%	1.36%	1.41%	1.40%	1.32%	1.37%	1.38%	1.28%
Total	22.51%	21.78%	25.43%	22.96%	23.73%	24.18%	23.78%	22.68%	23.58%	22.83%	21.15%

Cuadro 5.22: Presión tributaria por nivel jurisdiccional. Año 1993.

JURISDICCION	Total	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Gobierno Nacional	21.78%	28.00%	24.05%	24.74%	23.29%	23.52%	22.79%	22.34%	21.38%	21.25%	20.75%
Gobiernos Provinciales	4.45%	5.99%	5.18%	5.03%	4.65%	4.68%	4.58%	4.445	4.43%	4.41%	4.25%
Gobiernos Municipales	1.15%	1.395	1.375	1.32%	1.15%	1.17%	1.18%	1.11%	1.11%	1.14%	1.13%
Total	27.38%	35.38%	30.60%	31.09%	29.09%	29.375	28.55%	27.89%	26.92%	26.80%	26.13%

Cuadro 5.23: Presión tributaria por nivel jurisdiccional. Año 1997

JURISDICCION	Total	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Gobierno Nacional	20.12%	25.94%	22.37%	22.09%	21.30%	20.96%	20.70%	20.09%	19.70%	18.95%	19.91%
Gobiernos Provinciales	4.38%	5.89%	5.24%	5.08%	4.78%	4.78%	4.70%	4.53%	4.53%	4.40%	4.00%
Gobiernos Municipales	1.46%	1.92%	1.87%	1.76%	1.585	1.58%	1.58%	1.49%	1.49%	1.47%	1.34%
Total	25.97%	33.75%	29.48%	28.94%	27.66%	27.33%	26.99%	26.10%	25.72%	24.83%	25.25%

5. Alternativas para la asignación sobre la base de distintos criterios de incidencia

El planteamiento de la incidencia de los impuestos ante distintos criterios de traslación de la carga por ellos generada se llevó a cabo a fin de poder dimensionar los alcances de los resultados generados a partir del caso básico: es decir, se procuró evaluar en qué medida lo que fuera determinado en el análisis es sensible a variaciones en los supuestos de incidencia, y en qué magnitud aquél depende de la estructura tributaria.

Como fuera ya explicitado en el Capítulo 4, se evalúan dos alternativas en cierto modo extremas en la traslación de la carga de los impuestos para el año 1997, lo que posiciona al caso básico como intermedio: en la Alternativa A se distribuye la recaudación tributaria del impuesto a las ganancias de sociedades y beneficiarios del exterior según la distribución del capital que surge de la Encuesta Permanente de Hogares, en su totalidad, mientras que se asigna, también en el 100%, lo generado por concepto de seguridad social, tanto aportes como contribuciones, a la distribución de los asalariados. Esta hipótesis, que los propios datos llevan a calificar como progresiva, contrasta con la Alternativa B, que distribuye, según el consumo global de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, la recaudación íntegra de ambos impuestos, lo que, en consecuencia, determinará su regresividad.

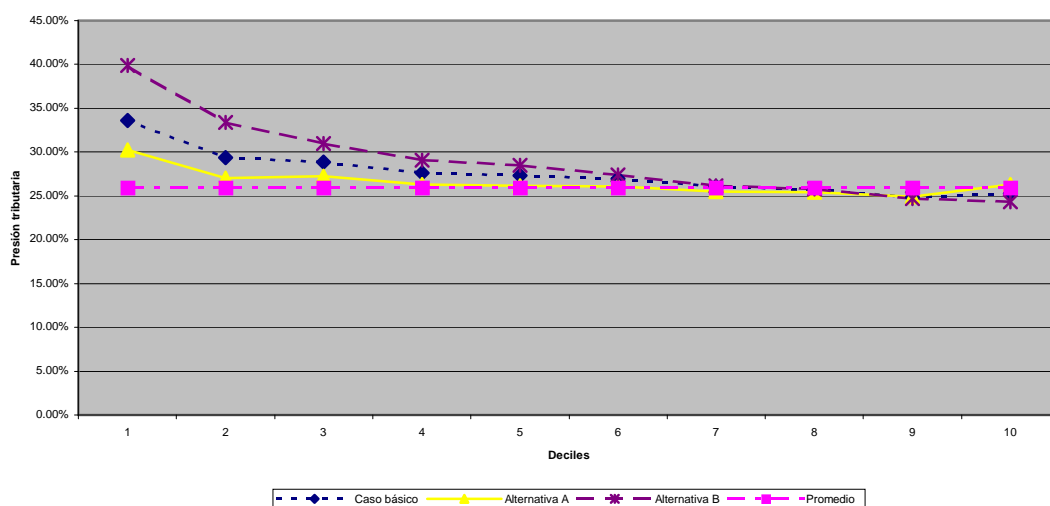
Dada la evolución de la estructura tributaria hacia una mayor preponderancia relativa de la imposición a los consumos en detrimento de aquellos referidos a la renta, lo que genera los resultados, hace que la modificación que se lleva a cabo en los supuestos de traslación, que significan alrededor de un 6,8% del PBI, y un 26,3% sobre el total de la recaudación, no resulte en cambios cualitativos de las implicancias de los resultados, sino que sólo pueden verificarse modificaciones cuantitativas que no alteran, en general, las conclusiones globales.

El Gráfico 5.2 refleja el impacto de los criterios de traslación sobre la incidencia tributaria: a través de la comparación de las distintas alternativas puede evaluarse cómo inciden en la distribución del ingreso. La Alternativa B resulta ser la más regresiva, con un nivel de presión tributaria muy elevado para los primeros deciles, y con el más reducido para los últimos. La Alternativa A es la más progresiva, en términos relativos, dado que su gráfico de presión tributaria es el que más se acerca a la proporcionalidad, mostrado en la presión tributaria promedio, aunque todavía reflejando un inequívoco patrón regresivo debido, como quedó dicho, al peso que tiene la estructura de los impuestos. Esto genera que el caso básico quede determinado como intermedio, dado el cambio en los criterios de traslación.

En el Cuadro 5.24, que genera los gráficos expuestos, se verifica la elevada presión tributaria que recae en los primeros deciles, sobre todo en la Alternativa B, donde alcanza un valor de 39,9% para el primero, y de 24,3% para el segundo, contrastando con la A, en donde el primero de los deciles soporta el

30.2% de los impuestos, con un 26,3% para el segundo. Esto significa que, de adoptar la hipótesis de traslación de los impuestos mencionada en la Alternativa B, aproximadamente la mitad de la carga total de los impuestos es soportada por el primero de los deciles de ingreso familiar. Consecuentemente, en ésta se hace recaer la menor presión sobre el último decil, en comparación a las demás variantes analizadas.

Gráfico 5.2. Presión tributaria por niveles de ingreso



Cuadro 5.24
Comparación Presión Tributaria

	Deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	33.6%	29.4%	28.8%	28.6%	29.3%	27.0%	26.1%	25.7%	28.8%	25.3%
Alternativa A	30.2%	27.0%	27.2%	26.3%	26.1%	26.1%	25.5%	25.4%	24.9%	26.3%
Alternativa B	39.9%	33.4%	31.0%	29.1%	28.5%	27.4%	26.2%	25.8%	24.7%	24.3%

a. Asignaciones particulares

Al asignar, en su totalidad, la carga que surge de los aportes y contribuciones a la seguridad social a la distribución de los asalariados, en la Alternativa A, el primer decil ahora soporta el 1,7% del impuesto, a diferencia de lo que ocurre en el caso básico, donde recae el 3,14%. Los patrones de incidencia que se verifican en los demás deciles reflejan características similares de comportamiento, alcanzando su valor máximo en el decil 6 para luego decrecer, aunque ligeramente.

Entretanto, la Alternativa B hace recaer, en el primer decil y a diferencia de los casos anteriores, al 7,46% de la presión generada por el impuesto; desciende en forma más pronunciada que en las otras alternativas ya que el

último decil soporta la menor proporción del impuesto, alcanzando un guarismo muy similar al de la Alternativa A, de 3,88%, siendo ésta la más regresiva de las elecciones.

El hecho de que exista escasa diferenciación entre el caso básico y la Alternativa A se debe a que el cambio en el criterio de asignación tiene un efecto que puede considerarse como de un grado menor, ya que la importancia de asignar la carga del impuesto a la distribución de asalariados, más proporcional al ingreso que la del consumo, varía del 75%, en el caso básico, al 100%, en la otra variante. La segunda opción, la B, refleja un cambio en su proporción de asignación del consumo desde el 25%, en el caso básico, al 100%, lo cual, dada la regresiva distribución del consumo, tiene efectos notables en la evolución de la presión a través de los deciles de ingreso.

De un modo similar resulta la variación en la influencia del impuesto a las ganancias de sociedades y beneficiarios del exterior. Al distribuirlo según el capital, en un 100% para la Alternativa A, y no ya en un 50% como en el caso básico, y dada la muy significativa progresividad de esta distribución, el impuesto comienza a incidir recién a partir del segundo decil; en la Alternativa B, que varía al hacer asignar el 100% de la recaudación al consumo, el impuesto es regresivo dado que el primer decil soporta la presión mayor.

b. Curvas de concentración e índices respectivos

Los distintos criterios adoptados generan variaciones en las cargas que soportan los deciles en que se divide a la población. Las curvas de concentración de impuestos reflejan las cargas tributarias por decil (Gráficos 4, 5 y 6 del Anexo Estadístico) y muestran el importante grado de progresividad que alcanza el impuesto a las ganancias al aproximarse a la perfecta desigualdad, dados los supuestos de traslación empleados en la Alternativa A, los que convierten a la seguridad social en el segundo impuesto, en orden de importancia, más desigualmente distribuido y que tiene, por consiguiente, efectos más igualadores en la distribución del ingreso pre-impuestos. La Alternativa B, entretanto, origina, a través de sus criterios de incidencia, que el impuesto a las ganancias pierda buena parte de su progresividad, mientras que, en el caso de seguridad social, la curva de concentración replica aproximadamente la generada en el caso del IVA, con lo cual influye en mayor medida para que el sistema se vuelva más regresivo.

A través de los Cuadros 5.25, 5.26 y 5.27 pueden cuantificarse los resultados. En ellos se sintetizan los valores de los coeficientes de desigualdad que surgen de medir las áreas determinadas tanto por la curva de Lorenz como por la de Concentración de impuestos; el efecto final se mide a través del índice de Kakwani.

Cuadro 5.25

Coefficientes de desigualdad
Aportes y contribuciones a la seguridad social

	Caso básico	<i>Alternativa A</i>	<i>Alternativa B</i>
Gini	0.506	0.506	0.506
<i>Concent. Impuestos</i>	0.470	0.481	0.438
<i>Kakwani</i>	-0.035	-0.025	-0.067

Cuadro 5.26

Coefficientes de desigualdad
Impuesto a las Ganancias de Sociedades de Capital y Beneficiarios del Exterior

	Caso básico	<i>Alternativa A</i>	<i>Alternativa B</i>
Gini	0.506	0.506	0.506
<i>Concent. Impuestos</i>	0.610	0.782	0.438
<i>Kakwani</i>	0.105	0.277	-0.067

Cuadro 5.27

Coefficientes de desigualdad
Sistema impositivo en su conjunto

	Caso básico	<i>Alternativa A</i>	<i>Alternativa B</i>
Gini	0.506	0.506	0.506
<i>Concent. Impuestos</i>	0.483	0.500	0.462
<i>Kakwani</i>	-0.023	-0.006	-0.044

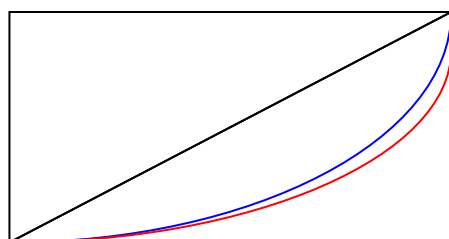
La importancia del cambio en los criterios de traslación queda reflejada en el efecto que producen en el índice de concentración de impuestos: en la hipótesis más progresiva, el índice es mayor, es decir, se hace más desigual reflejando un mayor impacto en los deciles de mayores ingresos, y a la inversa en la hipótesis más regresiva, lo que determina que el índice de Kakwani sea mayor (menos negativo) en la Alternativa A, dando cuenta de un impacto, en la distribución del ingreso, menos regresivo que el caso básico.

El hecho de que el índice de Kakwani continúe siendo negativo, a pesar de la adopción de hipótesis, si se quiere, más progresivas, en la asignación de la carga de los tributos refleja el grado de importancia de la estructura impositiva en la determinación global de los resultados: los impuestos continúan influyendo en forma regresiva sobre la distribución del ingreso (sin considerar, por ahora, el destino de los fondos que ellos generan en forma de beneficios del gasto público) pese a haber incorporado los más progresivos supuestos de incidencia.

1. **Evaluación de la distribución del ingreso**

La evaluación de una determinada distribución del ingreso no debe llevarse a cabo únicamente considerando los valores extremos de los ingresos detentados por los individuos de la sociedad, para resaltar las diferencias entre los mismos, sino que, por el contrario, debe realizarse tomando en cuenta a toda la distribución en su conjunto. La manera más adecuada de efectuar dicho análisis resulta ser la denominada curva de Lorenz, que grafica la proporción acumulada del ingreso total contra el porcentaje acumulado de la población; en otros términos, evalúa qué porcentaje del ingreso total recae en una determinada proporción acumulada de la población.

A partir de la comparación entre períodos, para un determinado país, o entre distintos países, para un período determinado, este instrumento se revela de gran utilidad: aquellas curvas más cercanas a la línea de perfecta igualdad (diagonal del gráfico) determinarán inequívocamente una distribución del ingreso más igualitaria, y contrario sensu, aquellas más alejadas revelarán mayor desigualdad. La ambigüedad en la comparación surge al reflejarse cruces en las curvas de Lorenz; es allí donde debe apelarse a distintos indicadores que, basados en aquéllas, mensuren de alguna manera el área que determina su graficación y la distancia que las aparta de la perfecta igualdad o desigualdad, y las distintas maneras en que ponderan los lugares de la distribución en donde estos cruces ocurren.



La diagonal del gráfico refleja la línea de perfecta igualdad; las curvas de Lorenz, revelan la desigualdad en la distribución del ingreso al aproximarse a los extremos del cuadro; si ambas se cruzan, la evaluación sobre cuál de ambas distribuciones es más desigual estará dada por juicios de valor por aversión a la desigualdad social.

→ Ingreso acumulado

Población acumulada

La curva de Lorenz está determinada por la fórmula $L = \int_0^y [xf(x)dx] / \mu$, en continuo, en donde se acumulan hasta el individuo “y” los ingresos “x” detentados por el porcentaje determinado de la población; en términos discretos, $L = \sum_1^j x_i / X$ suma hasta el individuo “j” los ingresos acumulados, ponderándolos por el total “X”.

2. Análisis comparativo de los indicadores de desigualdad

En su gran mayoría, todos estos índices resultan de relevancia analítica por ser medidas aparentemente neutrales y objetivas. Casi todos ellos cumplen con el Principio de las Transferencias de Dalton, que especifica que el traspaso de ingresos desde un individuo ubicado en un cuantil alto de la distribución hacia uno ubicado en la parte inferior de la misma reflejará una mejora en la distribución del ingreso, es decir, una caída en el indicador, además de ser invariantes ante cambios en la media. Sin embargo resulta de relevancia señalar que cada uno de ellos pondera estas transferencias de manera diferente, lo que determina que la evaluación de la distribución del ingreso, ya sea en varios períodos, dada una región bajo análisis, o, en un período, distintas regiones, a través de distintos indicadores reflejen ordenamientos, en cierto modo, divergentes.

El indicador más utilizado en las comparaciones es el denominado índice de Gini. Mide el área que se encuentra por debajo de la curva de Lorenz; es decir, entre el gráfico de ésta y la línea de perfecta desigualdad; dicho de otro modo, el Gini compara las áreas por encima y por debajo de la curva. Los valores extremos para este índice de desigualdad son uno, para perfecta desigualdad, y cero, para la perfecta igualdad.

Las formulaciones para el cálculo del Gini parten de considerar que $G = A/(A + B)$, siendo A el área situada entre el gráfico de la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad, y B la parte correspondiente al sector comprendido entre la curva y los extremos del gráfico, es decir, la perfecta desigualdad. En términos discretos, el Gini se calcula mediante

$$G = 1 + 1/N - (2/\mu N^2) \sum_1^N x_i(N + 1 - i)$$
, siendo μ el ingreso medio, y N la cantidad de individuos de la población.

El índice de Gini depende, sin embargo, del orden de los individuos en la distribución, cambiando de acuerdo a la diferencia de rango entre ellos, a la vez de establecer que una transferencia de una persona rica a otra pobre de la distribución tiene mucho mayor efecto en la caída del indicador si ésta se realiza entre individuos más próximos a la media de la distribución que si éstos estuviesen más alejados de la misma, y por ende, más próximos a los extremos.

La curva de Lorenz es paralela, y por lo tanto, más lejana, a la línea de perfecta igualdad en el cuantil correspondiente al ingreso medio. Esta propiedad permite definir otro índice, el de Schutz, que mide efectivamente

estas distancias: entre la curva de Lorenz y la recta de perfecta igualdad, donde la distancia es máxima y las pendientes de ambas son iguales. Este índice mide la proporción del ingreso total que debería ser transferido desde los ingresos superiores al medio hacia los inferiores al medio para alcanzar la perfecta igualdad en la distribución.

Entonces el Schutz puede definirse como $S = F(\mu) - L[F(\mu)]$, formalizando lo anteriormente explicitado, o, en términos discretos y para facilitar el cálculo, de una forma equivalente como $S = 1/(N\mu) \sum_1^N (\mu - x_i)$. Sin embargo, este índice sólo considera las transferencias efectuadas en forma redistributiva entre individuos (cuantiles) que estén, respectivamente, por encima y por debajo de la media para que se verifique una variación en el indicador; de lo contrario, es decir, si ambos poseen un ingreso superior o inferior al medio, el índice de desigualdad no registrará modificaciones.

El coeficiente de variación divide, por el ingreso medio, la raíz cuadrada de la suma del cuadrado de las diferencias entre el ingreso del cuantil y el medio, ponderado por la cantidad de observaciones; su fórmula es

$$CV = \left\{ \sqrt{\frac{1}{N} \sum_1^N (x_i - \mu)^2} \right\} / \mu, \text{ donde se establece, como siempre, que } x_i \text{ es el}$$

ingreso detentado por el individuo "i", μ el ingreso medio poblacional, y N la cantidad total de individuos. La varianza logarítmica mide la suma del cuadrado de los logaritmos del cociente entre el ingreso del cuantil y el medio, y está

$$\text{dada por } V = 1/N \sum_1^N [\ln(x_i / \mu)]^2. \text{ El coeficiente de variación pondera de la}$$

misma manera transferencias realizadas entre los sectores inferiores de la distribución y entre los sectores superiores; si el objetivo fuera evaluar en mayor medida, para reflejar una caída en la desigualdad, la primera que la segunda, resultaría de mayor aptitud la varianza logarítmica, aunque no cumple con el principio de las transferencias: en este caso, la desigualdad aumenta ante traspasos entre cuantiles superiores al medio.

Otros índices, también utilizados en la evaluación de la distribución del ingreso son los de Theil (o de entropía), que toma en cuenta la suma de los logaritmos de los ingresos de cada cuantil sobre el ingreso medio, ponderada por el mismo factor; sus valores extremos son 0 y 2.3026 para perfecta igualdad y desigualdad, respectivamente, y se calcula mediante

$$T = 1/N \sum_1^N x_i / \mu \ln(x_i / \mu), \text{ mientras que el de Herfindahl está determinado por la}$$

suma de los cuadrados de las proporciones del ingreso de cada cuantil sobre el total y sus valores extremos correspondientes son 1000 y 10000²³.

Del análisis preliminar surge la evidencia de que los índices utilizados reflejan que detrás de su composición existen juicios de valor implícitos a partir de las distintas ponderaciones otorgadas a las transferencias entre individuos involucrados en los cuantiles definidos por lo cual resulta dudosa su caracterización como neutrales. A partir de ello, y vista la inevitabilidad de establecer juicios de valor subjetivos, Atkinson establece la necesidad de ponerlos de manifiesto en un índice que involucre una función de utilidad social que incluya un parámetro que varíe de acuerdo a cada una de los supuestos alternativos que signifique la aversión a la desigualdad de la función mencionada. Para un valor del mismo igual a cero, se estaría postulando una función de utilidad social con un criterio tipo Bentham, en decir, valorando de igual manera a cada individuo de la distribución; un valor del parámetro que tienda a infinito lleva a un criterio tipo Rawls (la distribución del ingreso mejora sólo si lo hace el ingreso del individuo de menor ingreso), con lo que existe una amplia gama de valores que abarca a todos los posibles juicios de valor sobre la distribución.

El índice, entonces, se define como $A = 1 - [(\sum_1^N x_i^\alpha / N)^{1/\alpha}] / \mu$, es decir, la diferencia entre 1 y el cociente entre la función de utilidad social que determina el ingreso igualmente distribuido (el ingreso que, una vez distribuido en forma igualitaria, permite alcanzar el nivel de bienestar logrado con la actual distribución) y el ingreso medio. El índice de Atkinson respeta el principio de las transferencias e indica la proporción del ingreso que se está dispuesto a sacrificar para obtener una distribución igualitaria; un valor del ponderador igual a 0,5 refleja un ordenamiento, al comparar distintas distribuciones del ingreso, similar al que resulta de aplicar el índice de Gini.

3. Comparación de los índices de desigualdad

Se realizó un análisis comparativo de los distintos índices de desigualdad, tomando como base, para cada uno de ellos, los diferentes indicadores de bienestar. Se presentan las distribuciones pertinentes para el ingreso per cápita familiar y el ingreso total familiar, junto con las respectivas participaciones en el ingreso total generadas por los valores absolutos que se plantean en los cuadros iniciales.

A partir de las participaciones del ingreso de cada decil en el ingreso total, se generan las Curvas de Lorenz cuya significación ya fuera comentada, además de un análisis comparativo de distintos indicadores de bienestar. De la

²³ La fórmula del índice de Herfindahl es $H = \sum_1^N s_i^2$, donde s_i determina la proporción del ingreso del individuo sobre el total.

lectura de los mismos surge la incuestionable mayor desigualdad que se refleja, en todos los índices, desde el año 1986 hasta 1997, en grado creciente. Todos ellos reflejan la tendencia comentada, pese a la subyacente existencia de juicios de valor implícitos en el cálculo de cada uno de ellos, y que se ponen de manifiesto en el índice de Atkinson que explicita, en la función de utilidad social, el grado de aversión a la desigualdad: para cualquier valor del parámetro, la distribución de 1997 aparece como la menos igualitaria tanto para el IPCF como para el ITF.

La comparación por corte transversal, por período, de los indicadores, también es categórica al demostrar que el ingreso total familiar es incuestionablemente más desigual que la del ingreso per cápita familiar²⁴, lo cual se refleja, también, en todos los índices de desigualdad y para cualquier valor del parámetro de aversión a la desigualdad del índice de Atkinson.

Debido a la utilización, en este trabajo, del ingreso total familiar como indicador de bienestar, se presenta una comparación de la evolución de los índices de desigualdad al ajustar por subdeclaración de ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares, lo cual determina un evidente incremento de la desigualdad, también para todos los índices involucrados en el análisis. En los Cuadros 1, desde el 1.1 hasta el 1.3, y 2, desde el 2.1 hasta el 2.3, se presentan los resultados comentados.

²⁴ "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", Leonardo Gasparini (La reforma tributaria en la Argentina, FIEL, 1998).

Cuadro A.1.

Distribuciones originales. Fuente: Elaboración propia en base a EPH

1.1. Ingreso medio en pesos corrientes

Deciles	IPCF 1986	IPCF 1993	IPCF 1997	ITF 1986	ITF 1993	ITF 1997
1	0,0052	87,43	86,43	0,0098	170,60	171,98
2	0,0070	140,31	144,00	0,0150	322,96	314,69
3	0,0097	165,34	160,35	0,0210	454,75	443,60
4	0,0081	201,78	206,93	0,0274	593,16	571,86
5	0,0100	251,89	249,97	0,0329	752,01	718,81
6	0,0136	283,72	294,67	0,0406	919,08	882,04
7	0,0152	341,06	329,23	0,0496	1135,26	1095,71
8	0,0173	413,14	436,13	0,0624	1462,71	1406,76
9	0,0252	561,19	551,95	0,0830	1977,76	1918,52
10	0,0412	893,58	961,85	0,1603	3597,53	3835,70
Total	0,1525	3339,44	3421,52	0,5020	11385,81	11359,66
Promedio	0,0153	333,94	342,15	0,0502	1138,58	1135,97

1.2. Participación en el ingreso total

Deciles	IPCF 1986	IPCF 1993	IPCF 1997	ITF 1986	ITF 1993	ITF 1997
1	3,41%	2,62%	2,53%	1,96%	1,50%	1,51%
2	4,60%	4,20%	4,21%	2,98%	2,84%	2,77%
3	6,39%	4,95%	4,69%	4,17%	3,99%	3,91%
4	5,28%	6,04%	6,05%	5,45%	5,21%	5,03%
5	6,56%	7,54%	7,31%	6,56%	6,60%	6,33%
6	8,94%	8,50%	8,61%	8,09%	8,07%	7,76%
7	9,97%	10,21%	9,62%	9,88%	9,97%	9,65%
8	11,33%	12,37%	12,75%	12,44%	12,85%	12,38%
9	16,52%	16,80%	16,13%	16,52%	17,37%	16,89%
10	27,00%	26,76%	28,11%	31,94%	31,60%	33,77%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

1.3. Indices

	IPCF 1986	IPCF 1993	IPCF 1997	ITF 1986	ITF 1993	ITF 1997
<i>Gini</i>	0,337	0,356	0,366	0,421	0,433	0,447
<i>Coef. Variac.</i>	0,674	0,686	0,718	0,845	0,852	0,907
<i>Schutz</i>	0,249	0,259	0,270	0,309	0,318	0,330
<i>Theil</i>	0,193	0,207	0,222	0,298	0,312	0,338
<i>Herfindahl</i>	1454,30	1470,39	1515,76	1714,01	1726,70	1822,66
<i>Atkinson</i>						
1	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
0,5	0,091	0,100	0,106	0,142	0,151	0,161
1E-08	0,169	0,191	0,201	0,265	0,289	0,302
-0,5	0,235	0,271	0,284	0,368	0,406	0,417
-1	0,289	0,339	0,353	0,450	0,501	0,509
-10	0,574	0,671	0,682	0,754	0,811	0,809
-120	0,653	0,733	0,742	0,800	0,847	0,846

Cuadro A.2.

Distribuciones originales. Fuente: Elaboración propia en base a EPH

2.1. Ingreso medio en pesos corrientes

Deciles	ITF 1986	ITF 1986 ajust	ITF 1993	ITF 1993 ajust	ITF 1997	ITF 1997 ajust
1	0,0098	0,0121	170,60	209,83	171,98	211,54
2	0,0150	0,0184	322,96	397,24	314,69	387,07
3	0,0210	0,0268	454,75	582,07	443,60	567,81
4	0,0274	0,0350	593,16	759,25	571,86	731,98
5	0,0329	0,0435	752,01	992,65	718,81	948,83
6	0,0406	0,0536	919,08	1213,18	882,04	1164,29
7	0,0496	0,0704	1135,26	1612,07	1095,71	1555,92
8	0,0624	0,0886	1462,71	2077,05	1406,76	1997,60
9	0,0830	0,1253	1977,76	2986,42	1918,52	2896,96
10	0,1603	0,2902	3597,53	6511,53	3835,70	6942,61
Total	0,5020	0,7640	11385,81	17341,30	11359,66	17404,59
Promedio	0,0502	0,0764	1138,58	1734,13	1135,97	1740,46

2.2. Participación en el ingreso total

Deciles	ITF 1986	ITF 1986 ajust	ITF 1993	ITF 1993 ajust	ITF 1997	ITF 1997 ajust
1	1,96%	1,58%	1,50%	1,21%	1,51%	1,22%
2	2,98%	2,41%	2,84%	2,29%	2,77%	2,22%
3	4,17%	3,51%	3,99%	3,36%	3,91%	3,26%
4	5,45%	4,58%	5,21%	4,38%	5,03%	4,21%
5	6,56%	5,69%	6,60%	5,72%	6,33%	5,45%
6	8,09%	7,02%	8,07%	7,00%	7,76%	6,69%
7	9,88%	9,22%	9,97%	9,30%	9,65%	8,94%
8	12,44%	11,60%	12,85%	11,98%	12,38%	11,48%
9	16,52%	16,40%	17,37%	17,22%	16,89%	16,64%
10	31,94%	37,99%	31,60%	37,55%	33,77%	39,89%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

2.3. Indices

	ITF 1986	ITF 1986 ajust	ITF 1993	ITF 1993 ajust	ITF 1997	ITF 1997 ajust
<i>Gini</i>	0,421	0,481	0,433	0,491	0,447	0,506
<i>Coef. Variac.</i>	0,845	1,027	0,852	1,027	0,907	1,090
<i>Schutz</i>	0,309	0,360	0,318	0,367	0,330	0,380
<i>Theil</i>	0,298	0,405	0,312	0,416	0,338	0,451
<i>Herfindahl</i>	1714,01	2050,79	1726,70	2043,30	1822,66	2185,76
<i>Atkinson</i>						
1	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
0,5	0,142	0,187	0,151	0,196	0,161	0,208
1E-08	0,265	0,337	0,289	0,359	0,302	0,374
-0,5	0,368	0,451	0,406	0,486	0,417	0,499
-1	0,450	0,535	0,501	0,580	0,509	0,589
-10	0,754	0,801	0,811	0,848	0,809	0,847
-120	0,800	0,839	0,847	0,877	0,846	0,876

4. Medición del impacto de los impuestos sobre la distribución

La asignación por deciles de los montos de impuestos por ellos pagados genera una carga tributaria, al computar el cociente que recae en cada uno sobre el total recaudado. A partir de ello surge una Curva de Concentración de impuestos, que grafica la proporción acumulada de impuestos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población. Esta curva, por definición compatible a la de Lorenz, genera el índice asimilable al Gini para la distribución del ingreso, el índice de Concentración de impuestos.

La comparación entre ambas gráficas determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular como del sistema tributario en general. Si la curva de concentración de impuestos se encuentra por encima de la de Lorenz, y por ende, más próxima a la línea de perfecta igualdad, implica que se acerca al caso en que todos los individuos, independientemente del ingreso que detenten, pagan la misma cantidad de impuestos, con lo cual el sistema se torna regresivo, y a la inversa, de situarse por debajo de la antedicha, se acerca a la desigualdad en el pago, por lo cual estarían pagando más los de mayores ingresos, lo cual sería progresivo e influiría en la distribución del ingreso tornándola más igualitaria.

Por analogía con el índice de Gini, entretanto, se construye el de Concentración de impuestos (C_t) sobre la curva análoga. El efecto final sobre la distribución del ingreso se refleja, entonces, en la Curva de Concentración del Ingreso pos-impuestos, que proviene de la diferencia entre ambas curvas, determinándose el índice de Kakwani, dado por $\Pi^K = C_t - G_x$ ²⁵, en donde un signo negativo determina que el índice de Gini es mayor al de Concentración, por lo cual es más desigual la distribución del ingreso que la de la carga tributaria y el sistema en su conjunto es regresivo; a la inversa, un Kakwani positivo demuestra que la curva de concentración de impuestos está por debajo de la de Lorenz, generando los impuestos un efecto de mejora en la distribución del ingreso.

²⁵ "The Distribution and Redistribution of Income", Peter Lambert (Manchester University Press, 1993).

1. Dificultades del análisis comparativo

Uno de los temas fundamentales que surgen una vez analizada la incidencia de los tributos en la distribución del ingreso de una determinada región o país en particular, es la comparación de sus conclusiones con las obtenidas en otros estudios llevados a cabo con idéntico objetivo. Para tal fin, podría efectivizarse una comparación vis-a-vis de los resultados logrados por cada uno de los estudios empíricos, de manera similar a lo efectuado en el caso de variables tales como el Producto Bruto Interno, o el Ingreso Personal per cápita.

Sin embargo, existen varias circunstancias a considerar al intentar cumplimentar un análisis como el expuesto. La complejidad de la información requerida, junto con la variabilidad de los supuestos asumidos, además de, como fuera ya referido en capítulos anteriores, la focalización de los estudios empíricos hacia otros aspectos de la realidad económica revelan una escasez, sobre todo en lo que hace a la literatura más reciente, de estudios de esta naturaleza. Las divergencias fundamentales entre distintos estudios pueden clasificarse en las que surgen, de la comparación, y por parte de la distribución del ingreso, al asignar según tramos de ingreso o de acuerdo a distribuciones decílicas; del lado de los impuestos, varían según los criterios de incidencia aplicados, y también a través de las diferencias en las estructuras tributarias.

Considerando a los estudios cuya población está ordenada por rangos o tramos de ingreso, es menester destacar que, comparando los análisis, no sólo divergen los límites de los propios tramos, en cuanto a distintas unidades monetarias y cantidad de rangos en que se divide la muestra, sino que cada uno de ellos, por efecto de lo anterior, engloba a distintas proporciones de la población. Por ejemplo, los tres primeros estratos de menor ingreso agrupan, en Panamá (1982), al 30% de las familias, mientras que en Chile (1969), los tres primeros rangos encierran el 79% de los hogares²⁶.

Las clasificaciones por deciles ordenan a las unidades bajo análisis, ya sea familias o individuos, por algún indicador de bienestar, como el ingreso corriente, o el consumo, en contraposición, para aproximar al ingreso permanente. Luego se dividen en diez estratos con igual número de personas u hogares. Al llevar a cabo la comparación entre estudios, debe analizarse cómo están realizadas las divisiones de la población: además de divergir en la cantidad de estratos considerados (quintiles o deciles); algunos no sólo difieren en el indicador de bienestar que utilizan²⁷, sino que sus clasificaciones son también disímiles: se emplean el ingreso familiar o del hogar, el ingreso per cápita familiar, el ingreso por perceptor de renta en el hogar, el ingreso

²⁶ “¿Quién paga los impuestos en Argentina?”, Juan C. Gómez Sabaini y Juan J. Santiere (1993, CIET-OEA: Doc. CIET N°1073).

²⁷ Poterba emplea el consumo corriente para un análisis de incidencia intertemporal.

ajustado por adulto equivalente y economías de escala, además del consumo, con lo cual varían las clasificaciones poblacionales entre distintos países.

Por el lado de los impuestos, existen diferencias entre los estudios que se fundamentan, sustancialmente, en las divergencias en las estructuras tributarias de los países a los que estos análisis hacen referencia. La estructura impositiva argentina, como quedara ya expresado, ha evolucionado hacia una mayor participación de la imposición a los consumos; en Estados Unidos, en cambio, es proporcionalmente mucho mayor la relevancia de los impuestos a los ingresos²⁸, lo que también ocurre en países de la OCDE²⁹. Estas estructuras disímiles determinan en su mayor parte los resultados: la progresividad o regresividad de los impuestos están originados, por definición, en el peso relativo de los distintos tributos y su efecto igualador o no en la distribución inicial del ingreso.

Por último, cabe considerar las diferencias que emergen de considerar las alternativas de traslación de la carga tributaria: los criterios de incidencia implican distintas asignaciones decílicas y tienen importancia en los resultados de la influencia de los tributos en la distribución aunque, de existir un punto de partida dado por la estructura que genere cargas notablemente desiguales, los cambios en los criterios de asignación generarán variaciones cuantitativas, no así cualitativas, en los resultados ya establecidos.

2. Estudios internacionales existentes

a. Asignaciones por tramos de ingresos

Existe una apreciable cantidad, en términos relativos, de análisis para distintos países que efectúan la asignación dividiendo a la población en tramos heterogéneos de ingresos, refiriendo la disparidad mencionada a las distintas cantidades, ya sea de individuos u hogares, incluidas en cada tramo. Esta característica, junto con las discrepancias ya referidas en cuanto a los límites de cada rango, y a la cantidad de los mismos no exentos de discrecionalidades para su cálculo, los torna, en cierto modo, incompatibles entre sí. Pueden, pese a ello, extraerse conclusiones del análisis individual, siendo éstas las que en efecto resisten la comparación, no exenta de reservas.

Para el caso de Canadá³⁰, el estudio de Whalley para 1972 determina la presión tributaria por niveles de ingreso, dividiendo a la población en diez tramos correlativos, de menor a mayor. De los resultados, que se presentan en

²⁸ "Trends in Federal Tax Progressivity 1980-1993", Richard Kasten, Frank Sammartino y Erik Toder, en "Tax Progressivity and Income Inequality", Joel Slemrod (1996, Cambridge University Press).

²⁹ "The Personal Income Tax Base. A Comparative Survey", OECD Studies in Taxation (1990, OECD).

³⁰ "Regression or Progression: The Taxing Question of Incidence Analysis", J. Whalley (1984, Canadian Journal of Economics, 17(4)).

el Cuadro 6.1, puede inferirse que el sistema impositivo es, en general, progresivo, a partir de una presión notablemente baja en el primer segmento, y alta en el último, el de mayor ingreso, sobre todo con relación a la tendencia levemente ascendente verificada en los restantes tramos, reflejando, posiblemente, también divergencias en las estructuras impositivas al poseer una preponderancia mayor el tributo a la renta en relación con los gravámenes a los consumos.

Cuadro 6.1

*Presión tributaria por tramos correlativos de ingreso
Canadá*

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1972	27.5	32.7	35.2	36.1	35.7	35.7	37.8	37.1	37.4	43.0

El estudio de Aaron para Brasil (1961-1962)³¹, expuesto en el Cuadro 6.2, divide en ocho tramos de ingreso correlativo a la población y no refleja un patrón coherente de comportamiento de la presión tributaria con respecto al ingreso, lo que posiblemente se deba a las dificultades ya expuestas de estos tipos de análisis.

Cuadro 6.2.

Presión tributaria por tramos correlativos de ingreso

Brasil

Año	1	2	3	4	5	6	7	8
1961/ 2	5.2	7.8	10.6	14.3	17.0	18.7	15.3	14.8

En el caso de Honduras³² (1989) realizado por Goldberg, según el Cuadro 6.3, refleja una ligera progresividad del sistema, aunque sin definir una tendencia estrictamente homogénea, partiendo de separar a los individuos en diez estratos de ingresos correlativos.

³¹ "Estimates of the Distributional Impact of Brazilian Taxes and Expenditures", H. Aaron (1968, Council for International Progress in Management, USA).

³² "Incidencia tributaria por niveles de ingreso", en "Análisis del sistema tributario en Panamá", S. Goldberg (1985, CIET, OEA, Buenos Aires).

Cuadro 6.3.

*Presión tributaria por tramos correlativos de ingreso
Honduras*

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1989	17.6	18.1	18.9	19.7	19.9	20.9	22.3	22.9	24.1	21.3

Para el año 1969, en Perú se determina, a través del estudio de Webb³³, una incidencia ostensiblemente progresiva, en donde, en cada tramo, el cociente impuestos/ingreso resulta ser creciente con respecto al anterior.

Cuadro 6.4.

*Presión tributaria por tramos correlativos de ingreso
Perú*

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Prom
1969	4.8	5.5	6.3	9.2	13.3	14.6	17.6	18.7	21.3	26.9	20.3

En el caso de Colombia, entretanto, Bird³⁴ divide a la población en siete estratos de ingresos, determinándose en consecuencia un patrón progresivo en lo que respecta a la incidencia tributaria, lo que sólo puede verificarse a partir del segundo tramo: el primero de ellos soporta una presión aproximadamente tan elevada como la del quinto segmento.

Cuadro 6.5.

*Presión tributaria por tramos correlativos de ingreso
Colombia*

Año	1	2	3	4	5	6	7	Prom
1970	11.2	8.3	9.9	10.9	11.7	12.9	25.9	12.8

Por último, un análisis para el caso de Chile llevado a cabo por Foxley, Aninat y Arellano³⁵, con datos del año 1969, refleja una presión tributaria mayormente proporcional, sobre todo en los tramos intermedios (de los nueve que componen la clasificación). La presión es mayor en el primero y a partir del sexto, creciendo en forma importante en el último segmento, lo que lo hace tender a la progresividad.

³³ "Tax Policy and Incidence of Taxation in Peru", Richard Webb, (1972, Princeton University).

³⁴ "Income Distribution and Tax Policy in Colombia", Richard Bird (1970, Economic Development and Cultural Change).

³⁵ "Las desigualdades económicas y la acción del Estado", A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, (1980, Fondo de Cultura Económica).

Cuadro 6.6.*Presión tributaria por tramos correlativos de ingreso**Chile*

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Prom
1969	18.5	16.6	16.9	15.8	16.2	18.2	18.0	20.2	26.7	20.3

b. Estudios que clasifican a la población en rangos de igual magnitud

A diferencia de los casos anteriores, enfoques relativamente más recientes llevan a cabo una clasificación de la población dividiéndola ya sea en quintiles o en deciles de igual cantidad de individuos, en algunos casos, o de hogares, en otros. Esto facilita la comparación entre estudios, ya que se tornan los rangos homogéneos, aunque persisten diferencias como las ya apuntadas, en cuanto a criterios de traslación y, fundamentalmente, a estructuras tributarias.

Para el caso de los Estados Unidos, en el Cuadro 6.7 se reproduce el análisis distributivo preparado por parte del Congressional Budget Office (CBO), el Joint Committee on Taxation (JCT), y el Treasury Department's Office of Tax Analysis (OTA), para el Omnibus Budget Reconciliation Act de 1993 (OBRA)^{36 37}. Si bien existen algunas diferencias entre las oficinas de índole metodológica que no pueden soslayarse (indicadores de bienestar o deciles de hogares en lugar de personas), a la par de incorporar sólo a los impuestos federales sin incluir al resto, pueden establecerse conclusiones que resulten, en cierto modo, no únicamente más compatibles entre sí, sino también con relación a parámetros internacionales en la materia.

Este análisis no sólo comprende varios años, sino que además la clasificación poblacional efectuada resulta ser en quintiles de ingreso. Se advierte una progresividad al evaluar el impacto de los impuestos sobre el ingreso corriente, la que está fuertemente influida por la estructura tributaria, al incluir un importante peso relativo de los impuestos a la renta en detrimento de los gravámenes a los consumos, por definición más regresivos.

³⁶ Barthold, Nunns y Toder, en Bradford (op. cit.).

³⁷ Kasten, Sammartino y Toder, en Slemrod (op. cit.).

Cuadro 6.7.

*Presión tributaria por niveles de ingreso
Estados Unidos*

Año	Quintiles					Promedio
	1	2	3	4	5	
1980	8.1	15.6	19.8	22.9	27.6	23.3
1985	10.4	15.9	19.2	21.7	24.1	21.8
1989	9.3	15.7	19.4	22.0	25.5	22.5
1993	8.4	15.5	19.5	22.3	26.6	23.2
1994	7.0	15.0	19.3	22.1	26.2	22.8

También para el caso de los Estados Unidos, el clásico estudio de Pechman³⁸ incluye, en su cálculo, para el año 1980, no sólo a los impuestos federales, sino que además abarca a los estatales y a los locales. Esto se refleja en unos coeficientes de presión tributaria sustancialmente más elevados que en el análisis anteriormente citado, debido, básicamente, al importante peso relativo de los impuestos al consumo y a la seguridad social, que recaen con mayor fuerza en los primeros deciles.

El efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso (según puede apreciarse en el Cuadro 6.8) depende fundamentalmente de los criterios de incidencia asumidos al transferir la carga de los tributos: la Alternativa A traslada el 50% del impuesto a las ganancias de sociedades a la distribución de dividendos, mientras que la B lo hace sobre el consumo; al mismo tiempo, la primera hace incidir el impuesto a la seguridad social sobre la distribución de asalariados, a la vez que la segunda traslada la mitad de esa carga al consumo. A partir de lo expresado, puede deducirse que la Alternativa A refleja una progresividad evidente de los tributos sobre la distribución del ingreso, mientras que la B, al hacer recaer sobre el consumo buena parte de la carga, se vuelve regresiva.

Cuadro 6.8.

*Presión tributaria por niveles de ingreso
Estados Unidos*

Año	Deciles										Prom	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1980												
Alt.A	20.6	20.4	20.6	21.9	22.8	23.3	23.6	25.0	25.7	27.3	25.3	
Alt.B	28.9	25.7	24.6	25.2	25.8	25.9	26.0	27.1	27.2	24.9	26.3	

³⁸ "Who paid the taxes 1966-1985?", J. Pechman (op. cit.).

En el caso de Chile, el estudio de Engel, Galetovic y Raddatz de 1997³⁹ lleva a cabo un análisis pormenorizado con criterios de incidencia standard para la literatura (anteriormente referidos). Como puede apreciarse a partir del Cuadro 6.9, en el sistema, en su conjunto, no se advierte un patrón perfectamente definido de comportamiento; puede estimarse sólo como ligeramente regresivo, si bien los valores más elevados de presión tributaria pueden advertirse a partir del segundo decil. Este resultado se debe a que, dada la importancia relativa de la imposición a los consumos, basada en el impuesto al valor agregado, su manifiesta regresividad más que compensa la progresividad que surge del impuesto a la renta.

Cuadro 6.9.

*Presión tributaria por niveles de ingreso
Chile*

	Deciles									
Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1997	16.4	18.5	17.5	17.0	16.5	16.2	15.5	15.0	14.1	15.0

c. Otros estudios

Existe una amplia variedad de otros estudios llevados a cabo para otros países. Dada su extensión y grado de profundidad, se procederán a resumir sus resultados en términos conceptuales. A partir de las heterogeneidades ya referidas y que incluyen a las diferencias en la información, resulta evidente que no puede extraerse una única conclusión sobre la incidencia total del sistema en todos los países analizados.

En una síntesis de varios trabajos realizados para el sistema tributario de Filipinas, Gerson⁴⁰ establece que el mismo es regresivo para los niveles inferiores de renta, aunque progresivo más adelante en la escala de ingresos. Si bien estas conclusiones están siempre sujetas a los criterios de traslación, la carga que soportan los tramos ubicados desde el segundo al quinto es más alta que aquella que soporta el rango de ingreso más reducido. Los impuestos directos resultan ser progresivos, mientras que los indirectos, regresivos, dado el hecho, como es usual, de que los más pobres consumen una mucho mayor proporción de su ingreso que los más ricos.

Un compendio de estudios llevados a cabo para países en vías de desarrollo por Shah y Whalley⁴¹ refleja que se verifica un patrón generalmente progresivo, tanto a través de una curva de incidencia en forma de U para el

³⁹ "Taxes and Income Distribution in Chile", Engel, Galetovic y Raddatz (op. cit.)

⁴⁰ "Poverty, Income Distribution and Economic Policy in the Phillipines", Phillip Gerson (1998, International Monetary Fund Working Paper).

⁴¹ "Tax Incidence Analysis of Developing Countries: An Alternative View", Anwar Shah y John Whalley (1991, The World Bank Economic Review, Vol. 5, N°3).

caso de Pakistán⁴², o inequívocamente, para Sri Lanka. Para Jamaica, entretanto, Wasylenko⁴³ encuentra una incidencia en forma de U invertida, esto es, se advierte una redistribución desde los grupos de ingresos intermedios hacia los ricos y pobres.

En definitiva, y llevando a cabo una evaluación agregada de los estudios, puede inferirse que los mismos se revelan, en general, tendientes a la progresividad, al segmentar a la población en tramos de ingresos heterogéneos entre sí; por el contrario, si se divide a la población en magnitudes similares, ya sea en quintiles o deciles, el hecho de que un sistema sea evaluado como progresivo o regresivo depende ahora de la estructura tributaria, en principio, y, luego, de los criterios de incidencia asumidos para trasladar las cargas generadas por los tributos.

Una mayor importancia relativa de los impuestos a la renta, o más generalmente, de los impuestos directos o no trasladables, hará que el sistema, cualquiera sean los criterios de traslación asumidos, pueda ser considerado como progresivo; en cambio, si predominan los impuestos al consumo, además de aquellos destinados a la seguridad social, el sistema se volverá, en el agregado, regresivo. La dependencia de los resultados globales de los criterios de traslación para poder calificar al sistema como progresivo o regresivo está dada en los casos de similar importancia relativa de ambos grupos de impuestos (como es el caso de, por ejemplo, el estudio de Pechman ya citado, o como podría también acontecer en los países de la OCDE). Allí, un cambio en los criterios de traslado de los impuestos, tanto del gravamen a las ganancias de sociedades como del referente a la seguridad social hará posible evaluar de distinta manera al sistema en el agregado: cuanto mayor resulte ser la proporción de la carga de estos impuestos que se asigne al consumo, el sistema podrá calificarse como más regresivo, y viceversa.

d. Incidencia tributaria intertemporal

Los estudios sobre incidencia tributaria anteriormente mencionados consideran al ingreso corriente como indicador de bienestar básico, efectuando sus estimaciones a partir de ese supuesto. Sin embargo, y como quedó ya expresado, existen otros indicadores alternativos que pueden ser utilizados para intentar aproximar al bienestar de la población, y que encuentran sustentación en el concepto de ingreso permanente. En el extremo, éstos engloban a los anteriores, considerándolos en el caso de máxima restricción de liquidez, ante la imposibilidad de acceder al mercado de crédito para endeudarse y consumir por encima de su ingreso actual.

⁴² "Tax Incidence by Income Classes in Pakistan", M. Malik y N. Saquib, (1989, The Pakistan Development Review, 28, 1).

⁴³ "The Distribution of Tax Burden in Jamaica", M. Wasylenko (1985, Syracuse University, The Maxwell School).

Los diversos estudios existentes, para el caso de los Estados Unidos, pueden clasificarse en dos importantes vertientes, a partir de la posibilidad de medir el ingreso permanente por el lado de las fuentes o de los usos. A través del ciclo de vida de los individuos, puede suponerse que el valor presente de los ingresos que perciba cada uno de ellos durante su existencia, además de las herencias recibidas, debe ser equivalente al valor presente del consumo que lleve a cabo, considerando también a las herencias que éste determine. Puede juzgarse, entonces, como que ambos resultan teóricamente equivalentes al momento de aproximar al concepto de ingreso permanente.

Al estimar por el lado de los usos, es decir a través del consumo corriente, Poterba⁴⁴ lleva a cabo una evaluación parcial de la incidencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso en los Estados Unidos. A partir de estimar una carga tributaria anual sobre el nivel de bienestar intertemporal, dado por el consumo, para acercarse a una estimación de la capacidad de pago, calcula el impacto de impuestos específicos (excise taxes) como el referido al alcohol, a la gasolina y al tabaco, encontrando una menor regresividad en ellos en contraposición a lo que ocurre en un análisis de incidencia anual. Este resultado es debido a la menor volatilidad que presenta el consumo con relación al ingreso, estimándose como mejor aproximación al bienestar de los individuos. Metcalf⁴⁵ lleva a cabo un análisis similar, pero tomando en consideración a los impuestos estatales y locales, arribando a una conclusión similar: la menor regresividad de los mismos en comparación a la que ocurriría en un enfoque corriente.

Con el fin de estimar el patrón de ingresos a través del tiempo de cada uno de los individuos, por el lado de las fuentes, es necesario contar con datos de panel, tales que evalúen las distintas etapas por las que atraviesa, en cuanto a su remuneración, cada persona en particular, para llevar al concepto de ciclo de vida. Los restantes estudios sobre incidencia, para los Estados Unidos, utilizan los datos del PSID (Panel Study of Income Dynamics de la Universidad de Michigan) para el ingreso intertemporal.

El análisis de Caspersen y Metcalf⁴⁶ evalúa la posibilidad de establecer un impuesto al valor agregado, comparando las estimaciones de ingreso intertemporal tanto por el lado de los usos como por el de las fuentes, mediante un análisis de carga anual sobre el ingreso permanente para evaluar la capacidad de pago. A través del ciclo de vida, el VAT aparece como menos regresivo que en el cálculo de incidencia anual; entretanto, cuando el consumo corriente se utiliza para aproximar al ingreso permanente, el impuesto es proporcional por definición. La introducción de exenciones, de ostensible mayor

⁴⁴ "Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes", James Poterba (1989, American Economic Review, 79-2).

⁴⁵ "The Lifetime Incidence of State and Local Taxes: Measuring Changes During the 1980's", Gilbert Metcalf, en J. Slemrod (op. cit.).

⁴⁶ "Is a Value Added Tax Regressive?", Eric Caspersen y Gilbert Metcalf (1995, National Tax Journal, XLVI-4).

impacto en los deciles de ingresos inferiores, como las que surgen de algunos alimentos, viviendas y servicios para la salud, hacen que el VAT aparezca como menos regresivo aún, mientras que al utilizar al consumo como indicador de bienestar, el impuesto resulta ligeramente progresivo.

Fullerton y Rogers⁴⁷ llevan a cabo el estudio sobre incidencia intertemporal del sistema impositivo en su conjunto para el mismo país: es decir, replican el estudio pionero de Pechman, pero en un contexto intertemporal. Basándose en la información provista por el Consumer Expenditure Survey, además del PSID, estiman el perfil de salarios a través del tiempo, comparándolo con el consumo medido de la misma manera, evaluando la capacidad de pago de los individuos en forma intertemporal en cuanto a la carga que les representan los tributos. Encuentran que el impuesto a las ganancias, tanto el de las sociedades de capital como el personal, aparecen menos progresivos que en un análisis corriente; los impuestos a las ventas y a los bienes específicos, contrario sensu, son juzgados como menos regresivos. En definitiva, arriban a la conclusión de que la incidencia global del sistema es aproximadamente la misma que la calculada en el análisis corriente, es decir, con un patrón cercano a la proporcionalidad.

⁴⁷ "Lifetime Versus Annual Perspectives on Tax Incidence", Don Fullerton y Diane Lim Rogers (1993, National Tax Journal XLIV-3).

1. Consideraciones generales

El sistema tributario argentino adolece básicamente de una serie de problemas estructurales que requieren para su solución de la definición de prioridades y de la adopción de medidas a lo largo del tiempo, por lo que los resultados esperados no podrán ser apreciados en su totalidad sino en un lapso suficientemente prolongado.

Por otra parte, deberá tenerse en consideración que la cuestión tributaria debe ser integrada dentro de la política económica general del país, sin lo cual perdería sustento y pasaría a convertirse en un mero ejercicio académico.

Los problemas básicos a que nos referíamos pueden ser agrupados dentro de cuatro categorías temáticas: la debilidad de la capacidad recaudatoria, los desequilibrios estructurales del sistema, la falta de armonía entre los niveles jurisdiccionales que gastan y recaudan y las dificultades administrativas. A continuación se pasa revista a cada tema.

Lo primero es su insuficiente capacidad recaudadora, que resulta en un significativo déficit fiscal consolidado y en fuertes restricciones que impiden el eficaz desempeño de las administraciones nacionales, provinciales y municipales. Al respecto cabe señalar que la presión tributaria total, incluyendo provincias y municipios, resulta estar en torno al 21% del PBI en 1998, sin incluir en la misma los aportes a las obras sociales ni los ingresos que los afiliados efectúan a las AFJP, según surge de los Cuadros 2 al 5 del Anexo Estadístico.

Este nivel alcanza una cima en el '92/'93, períodos en que la presión tributaria fue un 1,0%/1,5% del PBI superior a la actual, para luego ir descendiendo levemente hasta quedar estabilizada en el valor indicado, pese a las medidas adoptadas por el Gobierno de manera ad-hoc para elevarla.

En términos monetarios la recaudación de los ingresos tributarios del gobierno nacional superó la barrera de los 50.000 millones de pesos (48.500 en 1997), con una elasticidad ex-post respecto al PBI, cercana a la unidad.

Un segundo aspecto es el desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario, que descansa excesivamente en un IVA de alta alícuota general y muestra una debilidad estructural notoria en la imposición a la renta y a los patrimonios, por la baja participación de los mismos en el total de la recaudación.

Esta fuerte concentración de los recursos tributarios en el IVA y otros impuestos fácilmente trasladables a los costos le impuso un sello de fuerte regresividad al sistema tributario que debería ser corregido.

En términos muy agregados podemos decir que mientras que el 30% de las familias obtiene rentas por el 7,7% del total y paga impuestos por un porcentaje que corresponde al 9,3% de la recaudación obtenida, el 20% de las familias de ingresos más elevados obtiene rentas por el 56,5% y contribuye solo con el 54,8% del total.

Este impacto regresivo de los impuestos, en el sentido de que, a mayor nivel económico, menor es el porcentaje del ingreso que se destina a pagar impuestos, se visualiza cuando señalamos que el decil de ingresos más bajos destina el 33,6% de sus ingresos al pago de los impuestos, mientras que el decil de ingresos más elevados destina a este propósito sólo el 25,3%.

Por otra parte, de casi todos los tributos analizados, resulta ser el IVA el que mayor impacto regresivo produce, y el que presenta mayores diferencias entre los distintos niveles de rentas. Así, mientras que el decil más bajo destina el 13,8% de su ingreso exclusivamente a pagar el IVA, el nivel de rentas más altas destina el 7,2% de su ingreso.

Respecto a los ingresos del gobierno nacional, el IVA representa el 42% del total recaudado, el impuesto a las ganancias el 20% y los impuestos a la seguridad social el 20%, restando una serie no muy extensa de otros tributos como patrimonio, comercio exterior, internos, etc.

Esta gran concentración en un solo tributo compromete la posibilidad del cierre de la brecha de financiamiento, supone una fuerte discriminación contra la población de menores ingresos y tiene, además, impactos macroeconómicos negativos (sobre el nivel de demanda de bienes-salario y sobre la inversión real, entre otros).

En términos del PBI la recaudación del IVA se mantiene prácticamente constante desde el año 1993 y los esfuerzos ad-hoc realizados (alza de alícuotas, eliminación de exenciones y otros)⁴⁸ sólo han alcanzado para darle al tributo una elasticidad ex post unitaria, pero no para incrementar la relación del mismo respecto al PBI, lo cual parecería indicar que mantener una participación constante del impuesto respecto al mismo debería implicar nuevas medidas futuras, si es que no se quiere perder elasticidad.

Cabe señalar que el 36% de la recaudación del IVA provino en 1998 de lo ingresado en la Aduana por retenciones o pago directos y que ello está directamente relacionado con el valor de las importaciones. Por ello, cerrar la brecha de déficit comercial implicará una menor contribución de lo ingresado en Aduana.

⁴⁸ Cetrangolo O., y Jiménez J.P., El uso de alícuotas diferenciales en el IVA: Argumentos y experiencia Argentina, CITAF/OEA, junio 1998.

En lo que respecta al impuesto a las ganancias, su recaudación ha venido creciendo en forma sostenida desde el año 1992 en adelante, tanto se mire respecto al PBI como en valores absolutos. No obstante, la importancia del impuesto personal a las ganancias no se ha incrementado, manteniéndose una relación casi constante donde las sociedades aportan el 70% del total y el restante 30% las personas físicas.

En relación con la contribución de las empresas se ha observado en los últimos cuatro años un incremento en las retenciones efectuadas con motivo de pagos efectuados a beneficiarios del exterior, y que prácticamente se ha duplicado en ese periodo, como consecuencia de la mayor remisión de utilidades y otros conceptos similares de las empresas privatizadas y la mayor apertura del mercado de capitales en la remisión de intereses.

El resto de los impuestos ha tenido un comportamiento tendiente a la baja. La recaudación de impuestos internos disminuyó sustancialmente, el impuesto a los combustibles líquidos también descendió en forma inicial para tener un leve repunte a partir de 1997 cuando se incorporan nuevos combustibles gravados; los impuestos al comercio exterior giran en torno al 1% del PBI desde 1991; y los aportes y contribuciones, luego de la reforma del régimen previsional en 1994, el aumento de la tasa de desocupación y la reducción de contribuciones patronales, ha perdido casi 2% del PBI en término de recursos ingresados al gobierno.

Una tercera área de análisis es la asimétrica distribución de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre la administración nacional y las provinciales y municipales, que se ha agravado en los últimos años. Mientras el gobierno nacional tiene bajo su responsabilidad una cada vez menor (y, a largo plazo, decreciente) proporción de los gastos, obtiene, sin embargo, una porción mayoritaria de los recursos tributarios que recauda. Por el contrario, las provincias y municipios, con crecientes funciones a su cargo, han retrocedido en la distribución de esos recursos tributarios y en las potestades tributarias propias. Esta tendencia es la contraria a la requerida para que sea posible el ejercicio de las responsabilidades fiscales por parte de los niveles subnacionales de gobierno.

Sólo como un dato global de observación del problema, cabe mencionar que mientras en 1986 los gastos del gobierno nacional representaban el 67% del total y los recursos obtenidos representaban el 84%, en el año 1996 su participación en el total de las erogaciones descendió al 54%, mientras que mantuvo constante la misma en términos de recursos.

Este resultado es previsible en la medida que se han producido transferencias de responsabilidades en materia de gastos pero no se ha observado transferencia de mayores potestades tributarias a las provincias y municipios, cerrándose la brecha a través de la presencia del régimen de coparticipación y otros regímenes. Ello ha puesto mayor presión en la discusión de este régimen, tanto en lo que hace al coeficiente de distribución primario, como a los criterios a ser utilizados en la distribución secundaria.

Por último, pero no por ello menos importante, está de por medio la debilidad de la administración tributaria, que no consigue, pese a los esfuerzos desarrollados en los últimos años, abatir de una manera inequívoca la evasión impositiva. Como consecuencia, las orientaciones de política tributaria deben estar limitadas a aquellas en que la administración puede desarrollar un mayor control, lo cual impone un límite a la utilización de normas de política tributaria activa, tales como exenciones diferenciales en el IVA y el aumento del número de contribuyentes en el impuesto a la renta, entre otras.

Luego de más de seis años de esfuerzos continuados el propio Director del Organismo Recaudador⁴⁹ reconoce en un informe reciente que el incumplimiento (evasión + mora) en el IVA fue en 1996 superior al 37%, habiendo descendido al 26% en 1998, aunque sobre estos resultados sería conveniente efectuar una revisión metodológica. Barris y Martín⁵⁰ confirman, por otra parte, los resultados para 1996 cuando señalan que en ese año se recaudó algo menos del 60% potencial del IVA.

Tal como indican Barris y Martín, entre 1991 y 1994 se produjo un fuerte ataque a la evasión, pero a partir de ese año se experimentó el “contraataque de la evasión”.³

Por último, se señala que este comportamiento se obtuvo en relación con el tributo sobre el que el Gobierno apuntó permanentemente todos sus cañones y dirigió todos sus esfuerzos, aun a costa de desatender la administración de otros tributos, como correspondería a una administración tributaria eficiente, que debería velar por lograr una buena gestión sobre todo el sistema tributario y no sólo sobre una de sus partes componentes.

Todo ello sin entrar a considerar su gestión en términos de la infinita cantidad de resoluciones, normas complementarias, dictámenes interpretativos y demás normas que han sido una carga significativa para el contribuyente, lo cual ha incrementado los costos sociales del pago de los impuestos.

2. Lineamientos de reformas del Sistema Tributario Nacional

A partir del diagnóstico consignado en la sección anterior, se sugiere a continuación una serie de medidas de política tributaria, orientadas a la superación de los desequilibrios que se detectaron y al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) tender a la eliminación de la brecha de financiamiento.
- b) procurar la mejora de la equidad distributiva corrigiendo el peso relativo de algunos impuestos, sin dejar de lado el principio de neutralidad.

⁴⁹ Silvani C., La evasión en la Argentina, Boletín AFIP, nro. 20(3/99).

⁵⁰ Barris G. y Martín F., La recaudación del IVA en 1994/96, en ASAP, agosto 1997.

- c) redistribuir las responsabilidades de recaudación, de acuerdo a la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno.
- d) fortalecer la administración tributaria y reducir la evasión.

Pero antes de exponer las medidas aconsejadas querríamos poner un especial énfasis en los conceptos siguientes:

1. La agenda de medidas tributarias sugeridas constituye un listado de normas concretas que deberían analizarse en una eventualidad de reforma. La descripción de estas medidas tiene como propósito **mostrar las herramientas disponibles** para modificar el sistema tributario. No son todas las herramientas, por supuesto. Tampoco es imprescindible que todas y cada una de las medidas sea adoptada: la construcción normativa total requiere de algunas piezas esenciales; de otras se puede prescindir con algún costo para el conjunto pero sin que estructura se resquebraje.

2. Nos parece muy importante que –como sucede en los países avanzados- el paquete de medidas **sea analizado y debatido en profundidad** durante un período largo o, al menos, suficiente. Nunca se alcanzará la unanimidad en esta materia, pero sí puede arribarse a un consenso de los especialistas y los analistas de los sectores de opinión comprometidos con el futuro del país y con el interés general.

3. Los autores de este trabajo desean enfatizar también que la posible reforma tiene que ser diseñada en un momento del tiempo, pero para ser puesta en vigencia en **dos o más etapas sucesivas**, de manera que todos sepan con anticipación qué, cómo y cuándo cambia.

4. Defendemos una **regla de oro** que jamás debe omitirse: ninguna medida que implique desgravaciones o quitas de impuestos, debe ser tomada antes que otras normas previas destinadas a aumentar la recaudación produzcan por lo menos su efecto sustitutivo. La presión social sobre los gastos públicos no permite renunciar a ningún ingreso, antes que otro haya sido recaudado.

5. **Mientras se discutan y procesen la reformas**, la administración de impuestos deberá redoblar y perfeccionar su acción. Muchas veces una buena maquinaria humana de prevención y control operando en base a leyes imperfectas, logra tanto como una administración deficiente puesta a controlar una normativa perfecta.

i) Impuesto a las Ganancias

El peso de la recaudación deberá provenir, en el mediano plazo y en porcentajes crecientes, del tributo que paguen las personas físicas y, en menor medida, de las sociedades de capital. Se revertirá así la situación actual, donde

la mayor carga incide severamente sobre las unidades productivas y no sobre quienes obtienen las rentas.

Para ello debe estructurarse un tributo de una base imponible amplia y global, en la que prácticamente no se incluyan exenciones y que evite los tratamientos diferenciados por tipos de renta. De esta forma se cerrarán nichos de evasión y elusión.

Esta ampliación de la base imponible y la generalización del tributo podría permitir una adecuación de las tasas nominales del impuesto, si es que se observa una tendencia al aumento de la imposición efectiva.

Un aspecto que se observa en el impuesto a las ganancias es que a lo largo de las sucesivas modificaciones ha sido vaciado de contenido sustantivo. Es decir su base imponible potencial ha sido reducida a un mínimo, y aún lo que formalmente permanece gravado encuentra tantas posibilidades de elusión que la estructura formal del tributo ha quedado desvirtuada, complicando al mismo tiempo la administración y control.

Resulta interesante observar que muchos de los analistas que argumentan sobre las ventajas de un IVA de base amplia, general y sin exenciones, para mejorar su administración y cumplimiento; admiten o propician, en cambio, un impuesto a las ganancias lleno de baches y desgravaciones.

Las principales propuestas de reforma formuladas son las siguientes, aunque se reconoce que existen otras modificaciones de carácter técnico que deberían también ser aplicadas y que no se mencionan en este informe en razón de su brevedad.

1. Integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (sistema de integración parcial con acrecentamiento). En forma complementaria con esta medida debería derogarse el impuesto del 15% sobre los intereses recientemente aprobado por la ley 25063.
2. Eliminar las exenciones de que actualmente gozan las rentas de colocaciones financieras y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos, de manera gradual y progresiva, aplicando las nuevas normas respecto a actos futuros y en forma paulatina
3. Eliminar las exenciones a las ganancias derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto a emisiones futuras.
4. Eliminar la exención a los reintegros o reembolsos percibidos por los exportadores, y eventualmente modificar el nivel de los reembolsos actualmente otorgados a fin de que el importe recibido sea neto de impuestos.

5. Revisar con detalle las exenciones contenidas en el artículo 20 de la ley del impuesto a fin de derogar todas las exenciones subjetivas y objetivas posibles, a fin de darle globalidad al tributo, como podrían ser, entre otros, los ingresos percibidos por miembros del Poder Judicial.
6. Sólo en la medida en que los puntos anteriores se han ido cumpliendo se considera adecuado ir paulatinamente reduciendo el monto global de las deducciones (mínimo no imponible, deducción especial y cargas de familia) tendiente a alcanzar, en su conjunto, un monto cercano al doble del ingreso nacional per cápita, para lo cual habría que reducir las mismas en alrededor del 30/40% de los valores actuales, y asimismo, convirtiendo las mismas en créditos contra el impuesto. Esta medida deberá ir aplicándose en forma paulatina a medida que avanza la capacidad de administración tributaria y en función de las otras modificaciones introducidas en el impuesto.

Esta reforma implica, a valores de 1998, reducir el conjunto de deducciones familiares para un asalariado, casado, con dos hijos, de los \$ 27.600 pesos actuales a un valor cercano a los \$ 18.000, es decir que pasarían a pagar el gravamen todos aquellos que tienen un ingreso superior a los \$ 1500/1800 mensuales, sin considerar el SAC. En términos distributivos esta última cantidad alcanzaría a los ingresos familiares ubicados en el noveno y décimo tramo de la distribución decílica, por lo que cubriría potencialmente a 1.900.000 familias.

7. Respecto a la estructura de las alícuotas del impuesto a las ganancias se requiere adoptar reformas de fondo: a) en primer lugar, elevar la tasa marginal máxima del impuesto personal a un nivel de hasta el 40% (en vez del 35 % actual), con lo cual se impondría a un nivel más acorde con la tendencia internacional; b) establecer, además, una escala con mayor progresividad que la actual y con cuatro o cinco tramos de renta, comenzando por una alícuota del 10% como tasa mínima; c) la tasa que tributan las sociedades debería tener una tendencia decreciente, una vez que se observe el resultado de las reformas aplicadas - para llegar a un horizonte cercano al 30% como máximo - y que se constate que ello no produce transferencias a fiscos de otros países; d) deberán reajustarse, por otra parte, las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal.
8. A fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas podría considerarse la aplicación en el ámbito societario de una escala de dos tramos. Podrá ser, por ejemplo del 15% para un primer nivel de utilidad neta y el 30% para los montos de utilidad que excedan a los valores del tramo anterior.
9. Establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con promediación y alícuota

proporcional en torno al 15%, para aquella tenencia de bienes que supere el lapso de un año, e incorporar en el impuesto a las ganancias las obtenidas durante el periodo fiscal con igual tratamiento que las rentas ordinarias;

10. Como una medida de fondo adicional que no ha tenido aplicación aún en Argentina, debería permitirse la aplicación de una sobretasa provincial sobre el monto del impuesto a las personas físicas declarado en el ámbito nacional (las provincias no estarían en capacidad para modificar la base imponible del tributo, las sobretasas deberían tener un techo máximo establecido en la legislación consistente con la tasa marginal máxima sugerida en el punto 8, y debería considerarse el domicilio de la persona física como principio jurisdiccional).

El impuesto sería recaudado por la administración tributaria nacional y remitida posteriormente a cada jurisdicción provincial. Es evidente que una tendencia a aplicar sobretasas relativamente similares y generalizadas en todas las provincias evitará las migraciones tributarias y dado que la recaudación estará concentrada en las jurisdicciones de mayores ingresos y de mayor densidad de población, ello permitirá liberar recursos del régimen de coparticipación a efectos de que los mismos sean asignados a las provincias con insuficientes recursos propios.

ii) Impuesto a los Bienes Personales y a las Herencias .

Se requiere la adopción de medidas de significación, a fin de darle al tributo -en la etapa de transición hasta la total implementación de la reforma- un papel complementario de la imposición a la renta personal.

Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad de administrar eficientemente sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación a través de una serie de cambios, tales como:

1. modificar el criterio de determinación de la base imponible incorporando la consideración de los pasivos correspondientes a bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto.
2. reducir el valor del patrimonio neto exento en, por lo menos, un 25% respecto al nivel actual (que no incluye el ajuste de acuerdo a los pasivos existentes).
3. volver a la aplicación de la alícuota del 1,0% sobre el monto gravado, hasta tanto el impuesto a la renta personal incremente su participación.

La recaudación adicional debería destinarse a las provincias, cuyas administraciones tributarias deberían colaborar en la fiscalización del impuesto. Una vez que esté implementada la reforma del impuesto a las ganancias y reforzadas las administraciones provinciales, este tributo podría ser eliminado para permitir el correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.

Un aspecto adicional que se recomienda es volver a establecer la imposición a las herencias, tributo que fue derogado invocando consideraciones de baja recaudación, cuando es sabido que estos tributos bajo ninguna circunstancia pueden convertirse en mecanismos destinados a producir grandes masas de recursos, pero sí que encuentran amplia justificación en consideraciones de equidad, de justicia distributiva, y para lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen un sistema tributario.

Por otra parte, la aplicación de los mismos por parte de los gobiernos provinciales fortalecería el conjunto de la imposición patrimonial y encontraría sustento en la administración del impuesto a los bienes personales que sería transferido a las mismas.

iii) Impuesto al Valor Agregado

Dos son los aspectos principales que requieren una consideración particular:

1. la amplitud de la base imponible del tributo en cuanto a su extensión a bienes y servicios; y
2. el nivel y estructura de la alícuota.

Actualmente las desgravaciones a los bienes y servicios comprendidas en el IVA favorecen casi en forma proporcional a los distintos niveles de ingreso, ya que los sectores que son beneficiados por la menor imposición a los bienes no se benefician con la exención a los servicios y viceversa, por lo que la política sería la de focalizar las exenciones en aquellos bienes que representan una parte sustancial del presupuesto de gastos de los ingresos menores, aunque las mismas puedan beneficiar en menor medida a los restantes niveles de ingreso.

Los cálculos efectuados en esta materia indican que aproximadamente el 30% del consumo de la Encuesta de Gastos está exenta del pago del IVA, pero sorprendentemente este porcentaje se mantiene casi constante cualquiera sea el decil de ingreso al que se hace referencia. Es decir, que algunas exenciones favorecen mayoritariamente a los ingresos bajos, pero otras a los de ingresos altos, lo cual produce una pérdida de recursos tributarios sin modificar la estructura de la distribución.

Por ello se considera conveniente gravar con una alícuota reducida, equivalente al 50% de la tasa general a la canasta básica de alimentos, la que debería ser definida de manera taxativa. Esta medida responde esencialmente a la necesidad de desgravar aquellos bienes que son consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo consumo destinan estos sectores de población la casi totalidad de sus ingresos.

Al gravar con una alícuota reducida a dichos bienes se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo, por lo cual no se afectaría la neutralidad económica, que constituye uno de los elementos característicos del IVA que deben ser preservados.

A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberá evaluar la conveniencia de su reducción en un programa progresivo de mediano plazo, a fin de tener una tasa más acorde con patrones internacionales y con un balance más adecuado de la estructura tributaria nacional.

Adicionalmente, a fin de mejorar el cumplimiento del tributo debería eliminarse del ámbito del IVA la categoría de responsables no inscriptos y reducirse los topes máximos respecto al cual el contribuyente se puede convertir en monotributista. Es decir que deberían existir solo dos tipos de contribuyentes: los responsables inscriptos en la generalidad de los casos y los alcanzados por el monotributo para los contribuyentes pequeños.

iv) Imposición Selectiva al Consumo

Por último, se propone fortalecer el sistema de imposición selectiva gravando en forma diferenciada y con alícuotas más elevadas a todos aquellos bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Ello mejorará el impacto distributivo de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, la misma no debería producir alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos.

Tal como ha quedado actualmente el sistema de los impuestos internos al consumo, luego de las sucesivas derogaciones de bienes y servicios gravados efectuadas en los últimos años, se han acentuado sus efectos regresivos y, al mismo tiempo, se ha perdido una masa sustancial de recaudación que permitiría, por ejemplo, reducir la alícuota del IVA sobre la canasta básica de consumo.⁵¹

La propuesta implica desandar, en parte, el camino de los últimos años, recorrido que ha supuesto -desde una perspectiva tributaria progresiva y consistente con las necesidades macroeconómicas- caminar en dirección opuesta a la necesaria.

⁵¹ Centrangolo y Jiménez, op.cit.

Los impuestos internos también pueden ser asignados -parcial o totalmente- a las provincias para reforzar sus potestades tributarias. Estos fueron los primeros tributos internos establecidos por ellas en el país, después de los aranceles aduaneros, y recién en la década de 1930 comenzó su transferencia la jurisdicción nacional, lo que dio lugar al establecimiento -como contrapartida de la cesión de estos recursos- del primer régimen de coparticipación federal de impuestos.

La incorporación de bienes superiores a una alícuota progresiva encuentra razones en orden a consideraciones de equidad y como un instrumento complementario del IVA, y su aplicación resulta ser de uso común en los países desarrollados. Asimismo la reducción generalizada de aranceles resulta un elemento a considerar en la aplicación de este tipo de medidas.

En razón del carácter importado de muchos de los bienes que podrían alcanzarse y del reducido número de fabricantes de los mismos, la administración de este tributo no debería resultar de gran complejidad, y su recaudación incremental podría estar cercana a un 1 % del PBI, tal como ocurría en períodos pasados.

iv) Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

El instrumento que reúne la mayor cantidad de factores positivos para ser considerado es el Impuesto al Valor Agregado en alguna de sus distintas posibilidades, ya sea como impuesto separado en el ámbito provincial -lo que preservaría mejor las atribuciones impositivas provinciales- o como alícuota suplementaria al tributo nacional. Este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal y a los bienes personales, así como con otros posibles tributos provinciales.

Un aspecto que requiere mayor análisis para evitar complicaciones en la adopción del IVA provincial es el que se refiere a las ventas interprovinciales. El tema es complejo si el objetivo fuese el de adoptar el principio estricto de destino, tal como lo está haciendo actualmente la Comunidad Económica Europea, pero si la alternativa de distribuir la recaudación proveniente de estas ventas sobre la "base de coeficientes de distribución ad hoc" resultase aceptable, la tan señalada complicación del IVA provincial tiene entonces más sencilla solución.

Resulta necesario que, además de dotar a las provincias de una fuente sustituta del IIB, se refuerce su actual menú tributario. En los países federales desarrollados (como Canadá y EE.UU.) los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de impuestos a su disposición, usualmente del orden de la treintena, encabezada por fuertes tributos generales a los consumos, patrimoniales y sobre la renta. En Argentina, en contraste, la cantidad de tributos provinciales no suele exceder los cinco, que no incluyen en ningún caso a las rentas personales de sus residentes.

Por otra parte, se señala que las reformas introducidas en el ámbito de este impuesto desde la firma del Pacto Fiscal, en 1993 a la fecha, han modificado sustancialmente su estructura y atenuado sus efectos de acumulación y de alteración de la competitividad internacional, al haberse excluido a la producción del sector primario y reducido o eliminado en muchos casos la del sector industrial.

En síntesis, los argumentos que van a favor de su sustitución a fin de mejorar la competitividad, para producir una devaluación fiscal tal como ha sido llamada, se ha convertido en tema recurrente en el país cada vez que se producen alteraciones en la balanza comercial, pero resulta ser de difícil solución sobre todo porque el problema debe ser encarado como una cuestión de largo plazo y siempre se ha encontrado grandes dificultades de llegar a una solución de corto plazo.

No obstante, se considera que la sustitución del tributo por un esquema más eficiente y que provoque menores efectos económicos perjudiciales encuentra sustento, tanto teórico como práctico, por lo que la idea no debe ser de ninguna manera descartada o abandonada, ya que sería conveniente efectuar una sustitución del mismo basándose en los problemas técnicos, administrativos y de costos para los contribuyentes que el tributo presenta.

v) *Impuestos sobre la nómina salarial*

La propuesta de eliminar estas cargas tiene, en la agenda oficial, un espacio y una urgencia que no se justifica desde una perspectiva económica ni fiscal.

La situación de los mercados de trabajo no parece indicar, en primer lugar, que una medida de este tipo vaya a mejorar hoy la retribución de los trabajadores en Argentina. La incidencia de este tipo de cargas sobre los costos salariales no resulta ser más alta en Argentina que en los países con los que usualmente se la compara (con las excepciones de Chile, EE.UU. y Australia).

Asimismo, su carácter indiscriminado le restaría eficacia si el objetivo fuese el de mejorar la competitividad de las producciones transables, por lo que esta medida debería, eventualmente, ser aplicada sólo respecto a los sectores productores de bienes exportables.

Desde una perspectiva fiscal, el déficit del sistema previsional desaconseja, por el momento, el sacrificio de nuevos recursos públicos. La información disponible acerca de la envergadura de las desgravaciones ya efectuadas en las llamadas contribuciones patronales parecen también desaconsejar la persistencia en este camino: el enorme sacrificio fiscal realizado se ha traducido en una mejora generalizada de los márgenes empresarios - tanto en los sectores de transables como de no transables -, sin

que se hayan registrado efectos significativos en la ocupación, en mejoras de la competitividad internacional del país, ni en el ingreso de los trabajadores.

Una vez alcanzado el equilibrio fiscal, podría pensarse en una reducción adicional de las cargas patronales, no en su eliminación dada la necesidad de financiar un déficit previsional que estará presente por un largo período.

Esta reducción debería entonces diseñarse de modo de reducir el número de alícuotas diferenciales existentes (por región), para facilitar la necesaria mejora en la administración de estas cargas y reducir la evasión, y siempre orientada a los sectores de bienes transables.

3. Diseño, Procedimientos y Escenario de la Reforma

Los desbalances fiscales, distributivos, jurisdiccionales, macroeconómicos y de implementación y gestión del sistema tributario demandan una reforma integral que debe ser diseñada con un enfoque sintético.

En ese sentido se observa que no resulta suficiente con introducir cambios en el sistema tributario nacional sin al mismo tiempo considerar las repercusiones en los sistemas tributarios provinciales, en su impacto sobre el régimen de coparticipación y en la forma en que se financiará el sistema de seguridad social, así como también en las posibilidades de aplicación efectiva por parte de la administración tributaria.

A título de ejemplo cabe señalar que la sustitución del impuesto a los ingresos brutos podría tener repercusiones en el IVA, las rebajas de contribuciones patronales influiría en el financiamiento global, el incremento de tributos coparticipables afectará los recursos provinciales y el fortalecimiento de las potestades tributarias provinciales tendrá efectos en la estructura global del sistema.

Los cuatro elementos están estrechamente interrelacionados y cualquier modificación introducida en alguno de ellos tendrá evidentes repercusiones en los otros, por lo que las recomendaciones efectuadas deben ser evaluadas desde una óptica más amplia y no sólo mirando el ámbito del propio impuesto.

En cuanto a los procedimientos para la elaboración, discusión y trámite de las propuestas impositivas que el Ejecutivo deberá llevar al Congreso Nacional, deberían ser establecidos tomando en cuenta la experiencia de las democracias federales maduras. Las propuestas preliminares deberían ser elaboradas sobre la base de los estudios previos indispensables y, después de intensas y amplias discusiones técnicas y políticas, orientadas a la búsqueda de los consensos necesarios, deberían redactarse los proyectos para ser enviados al Parlamento.

Una reforma como la propuesta requiere, a su vez, de la neutralización de seguras y fuertes resistencias de los sectores afectados y, por lo tanto, debe buscarse el más amplio apoyo de los sectores que serán favorecidos por el cambio, motivo por el cual los condicionantes políticos no se nos escapan para llevarla a la práctica.

4. Orientaciones para el fortalecimiento de la administración tributaria.

a. Consideraciones generales

Un primer interrogante que surge es plantearse la relación existente entre la política y la administración tributaria, así como los distintos aspectos o elementos determinantes que pueden contribuir a lograr una interacción eficiente entre ambos planos de análisis.

Como se ha señalado, a la política tributaria, le concierne definir los tributos, las bases de los impuestos, las alícuotas, las exenciones, de forma tal que se puedan lograr un conjunto de objetivos. En ese aspecto se observa que muchas veces los objetivos son, no sólo recaudar, sino también lograr efectos en cuanto al funcionamiento de la economía, visto esto desde el punto de vista de asignación de recursos, como también en consideración a la forma en que los mismos se distribuyen entre los distintos grupos de personas en el ámbito socioeconómico, es decir, el impacto y la distribución de la renta.

¿Qué le concierne a la Administración Tributaria? Básicamente, lograr la máxima efectividad en el sentido generar la menor diferencia posible entre los efectos del impuesto potencial que definió la norma tributaria y los efectos reales que se obtienen, ya sean desde el punto de vista de recursos o de cualquier otra consecuencia buscada.

En esencia, podemos visualizar la relación entre la política y la administración tributaria a través de la siguiente ecuación:

$$Re/PBI = Rp/PBI \cdot Re/Rp$$

Donde: Re es la recaudación efectiva

Rp es la recaudación potencial

PBI es el producto bruto del país

El primer término del lado derecho de la ecuación nos muestra el ámbito de la política tributaria, en el sentido que a esta le competirá la definición de las bases imponibles de los tributos utilizados, la fijación del nivel de las alícuotas y la especificación de los elementos técnicos y legales requeridos para la aplicación de los mismos

El segundo término establece la responsabilidad de la administración tributaria, cuyo accionar será lograr el cumplimiento efectivo de las normas a fin

de lograr la brecha más reducida posible entre la recaudación potencial y la efectiva.

En ese sentido se encuentra que en muchos países de América Latina y países en desarrollo la brecha que se produce es enorme, lo cual estará indicando que se tiene un índice de cumplimiento que está bastante lejos de ser el 100%. Es decir, que cuanto más se pueda acercar la recaudación potencial a la recaudación efectivamente lograda, más se estará cumpliendo con los propósitos que animan a los objetivos propuestos por la política tributaria en su conjunto.

Es evidente que el diseño del sistema tributario es un elemento que interactúa para lograr una efectiva administración. La eliminación de tributos de escasa recaudación permite concentrar los recursos de la administración en los tributos de mayor peso: tanto el nivel como la estructura de las alícuotas habrá de contribuir al mismo objetivo. Tasas marginales del 50 o 60% en el impuesto a la renta de las personas resultan ser casi imposibles de hacer cumplir, la generalidad de las bases imponibles con pocas exenciones y pocos tratamientos diferenciales contribuye también a una clara aplicación de las normas, etc.

Al mismo tiempo, le concierne a la Administración Tributaria lograr esta efectividad, con eficiencia, en el sentido de utilizar el menor costo posible para lograr el objetivo que se tiene por delante; es decir que efectividad y eficiencia son dos objetivos centrales en esta problemática tan conocida de la administración tributaria.

Por un lado, existe un conjunto de limitaciones en razón de que los sistemas tributarios operan dentro de un sistema económico imperfecto, ya sea por problemas de la existencia de inflación, por desequilibrios en la balanza de pagos, por la falta de competitividad de los mercados o por grandes cambios de estructura económica que implica, por ejemplo, el crecimiento de sectores de servicios, de informalidad, etc., respecto a los cuales resulta una tarea cada vez más compleja lograr niveles de tributación eficientes y que representan un desafío que debe enfrentar una administración tributaria.

Por otra parte, es sabido que van surgiendo nuevos tributos, nuevos problemas; incluso los aspectos vinculados con la globalización, que traen nuevos planteos de control y de administración en todo lo que es la imposición sobre los capitales, el que resulta ser cada vez más veloz, más difícil de localizar físicamente en un lugar determinado y eso también implica dificultades de control y nuevos desafíos a una administración tributaria.

Asimismo surgen restricciones que tienen mucha relación con el nivel socioeconómico del país, el grado de respeto y aceptación de las leyes en cada circunstancia, y tanto el papel que cumple el Estado en cada caso, así como la valoración que la sociedad tiene respecto al papel del Estado y de sus funcionarios e integrantes.

Si la administración tributaria no mejora su nivel de efectividad, es decir, si existe una brecha muy grande entre la recaudación efectiva y la recaudación potencial, eso está imponiendo sobre el diseño de la política un conjunto de restricciones muy significativas. Se debe utilizar tributos de menor calidad, o tributos que tienen un efecto negativo de distribución, o que tienen un efecto negativo sobre el funcionamiento de la economía, porque no se dispone de los medios administrativos adecuados para aplicar el tipo de política tributaria que sería necesario en esas circunstancias.

Es decir, la política tributaria se ve limitada en cuanto al diseño, pero por otro lado una política tributaria demasiado ambiciosa va a chocar también con el límite que está dado por ese nivel de eficiencia, afectando el funcionamiento obviamente de todo el proceso. Es decir, que se requiere actuar conjuntamente, para lograr la máxima efectividad.

b. Requisitos para el fortalecimiento de la administración tributaria.

¿Cómo se puede lograr entonces un mejor nivel de efectividad en la administración tributaria?

En un trabajo reciente de Bird⁵², se señalaron algunos aspectos que se consideran claves y fundamentales, a fin lograr una mayor efectividad en la administración tributaria.

En primer lugar debe haber un **compromiso político**. Si no hay compromiso político con los objetivos que se proponen, tanto respecto a los propósitos que animan a la política, como a la voluntad de lograr los mismos a través de la administración tributaria, es imposible lograr resultados concretos. El compromiso político debe ser permanente y consistente con los objetivos a lograr, y prioritario, a fin de que el mismo logre la credibilidad por parte de los gobernados.

En segundo lugar, se debe facilitar a la administración tributaria su funcionamiento mediante la adecuada formulación del sistema tributario. Eso quiere decir que hay atenuar el nivel de las tasas y no poner alícuotas marginales, imposibles de cumplir, y a su vez lograr tributos con bases amplias, que faciliten el tratamiento masivo de los contribuyentes y no casuístico y personalizado como muchas veces ocurre cuando las normas están plagadas de circunstancias de excepción.

Un tercer aspecto es fundamental, además de lograr el apoyo político y criterios de normas de simplificación, hay que tener una **estrategia global, continuada** y con objetivos de corto y de largo plazo

Al mismo tiempo debe ser una estrategia que asigne prioridades y que tenga claro de dónde partir, a dónde llegar, y dónde están las limitaciones y las

⁵² Casanegra M. y Bird R., "La reforma de la administración tributaria" en "La administración tributaria en los países del CIAT", Institut.o de Estudios Fiscales, Madrid, 1992.

dificultades más difíciles de ir superando y que, obviamente, esté adaptada al contexto del país o de la provincia.

Además de tener el apoyo, la simplificación y la estrategia, otro elemento más es tener **disciplina en la aplicación de las normas**, tanto por parte de los contribuyentes como por parte de la Administración Tributaria.

Esto quiere decir que se debe contar con un contexto jurídico apropiado, donde se debe sancionar la corrupción que muchas veces se encuentra a nivel funcionarios de la propia administración tributaria.

Además, dentro del concepto disciplina se requiere eliminar todos los beneficios tributarios a los contribuyentes que incumplen, a los que muchas veces se premia con una moratoria, con un blanqueo, con un régimen de amnistía, con un régimen de presentación espontáneo o con un régimen de facilidades de pago

Debe incorporar la administración tributaria un espíritu de cuerpo, y para ello es fundamental el desarrollo del personal, a través de sistemas de incentivos, y, mediante programas de perfeccionamiento, capacitación y mejoras en la remuneración, de forma tal que los avances en su carrera profesional y administrativa esté vinculada y relacionada con un régimen escalafonario que tome en consideración esos aspectos.

Finalmente, debe procurarse que las decisiones adoptadas tengan permanencia, ya que la mayor parte de las veces las normas, los criterios, las decisiones, las estrategias etc. son de poco tiempo de vigencia, están un tiempo y desaparecen, se espera que cambien las autoridades y se comienza nuevamente. En ese sentido se observa que las administraciones tributarias que han tenido éxito en algunos lugares, incluso en América Latina, el concepto de la permanencia es fundamental, ya que no importa quien esté a cargo de la administración, se saben que existe continuidad en el accionar de la administración. En síntesis los objetivos a lograr son de la institución y no de quien la conduce circunstancialmente.

Estos cuatro elementos resultan ser fundamentales, y deben ser rectores para apoyar cualquiera de las funciones de que se compone una administración tributaria moderna: funciones directivas, normativas, funciones operativas y funciones que llamamos de apoyo o complementarias a estas acciones.

Dentro de cada una de estas funciones en las últimas décadas se han tomado un conjunto de medidas en casi todas las administraciones tributarias, que cabe señalar.

Por ejemplo en materia directiva o de estructura, actualmente se discute mucho el tema del fusionar o no la aduana con la administración tributaria y el sistema de servicio social, si esta deberá tener o no mayor grado de autarquías, como crear una superintendencia, por lo cual parecería que si no se cuenta con la misma parecería ser difícil avanzar en el control y la

administración tributaria. En ese aspecto deberá prestarse atención evitar confundir medios con fines.

En materia normativa todos los países en una u otra forma han intentado, han avanzado en el tratamiento diferenciado de los contribuyentes, simplificado las normas y las presentaciones de las Declaraciones Juradas, desarrollado programas de asistencia al contribuyente para facilitar su cumplimiento, otorgando una serie de amnistías, franquicias y demás para incorporar a los contribuyentes que nunca fueron incorporados.

También se han llevado a cabo un conjunto de actividades dónde preponderantemente en los últimos años vemos con gran fuerza el tema del procesamiento y la informatización de datos, implementando sistemas de cobranza por la vía bancaria, habiendo puesto en marcha sistemas de retenciones en la fuente, modernizado todos los procesos del procesamiento de las declaraciones juradas, la entrega por la vía de disquetes, inclusive en algunos casos hasta la vía electrónica y los de registro de contribuyentes, así como la cuenta corriente de cada uno de ellos y desarrollado sistemas integrados de información tributaria.

Por otro lado en materia de cobranza también se ha llevado adelante programas en materia de clausura, de establecimientos y normas sancionadoras en algunos casos, aunque no siempre de tipo penal.

c. Tareas pendientes de implementación en la administración tributaria.

Queda fuera de toda esta enunciación dos acciones fundamentales: la fiscalización y la evaluación de los resultados.

Durante décadas pasadas, la fiscalización tributaria era prioritaria; luego, con la incorporación de los sistemas de computación y el avance en el área de recaudación, ésta se ha relegado un poco en todas las administraciones tributarias.

Fiscalizar implica dotar al funcionario de un cúmulo importante de información sobre el comportamiento pasado del contribuyente, seleccionar a los contribuyentes no sobre la base de denuncias sino sobre la base de criterios objetivos y técnicos que se puedan evaluar, y ampliar paulatinamente el control a un mayor número de contribuyentes.

Por último se deberá tomar algunas medidas de tipo anticipatorio o preventivas que permitan lograr un buen comportamiento del contribuyente, transmitiéndole el conocimiento o la información que la administración tributaria tiene sobre su comportamiento

Finalmente se considera que una de las funciones que ha quedado relegada, si es que en algún momento se puso en funcionamiento, esta relacionada con la **evaluación de los resultados** o dicho en otras palabras, con el **control de gestión**.

¿Cuántos países han evaluado los resultados alcanzados por las acciones indicadas en los párrafos anteriores? Posiblemente muy pocos, ya que no está incorporada en las administraciones tributarias la función de evaluación ex post; especialmente en los países latinoamericanos.

En ese respecto sería conveniente establecer mecanismos que permitan contar con una evaluación o un diseño de control de gestión, a fin de ir adoptando decisiones que estén retroalimentadas por los resultados obtenidos en periodos pasados. De una revisión de las estructuras tributarias de los países de América Latina surge que prácticamente en ningún país existe un área independiente que esté destinada a evaluar las acciones adoptadas, a punto tal que ni siquiera se dispone de información sobre brecha del comportamiento de la recaudación efectiva y la recaudación potencial; tampoco se conoce información detallada sobre los coeficientes de cumplimiento, más allá de datos que no resultan apropiados para tomar decisiones de política, ya que para ello debería conocerse el comportamiento por sectores, tipo de contribuyentes, forma de instrumentación, etc. En síntesis, se considera que existe una falta de información de tipo gerencial.

5. Conclusiones

En un enfoque estático y asumida la sostenibilidad, en el mediano plazo, de un moderado déficit presupuestario nacional, la reforma tributaria podría limitarse en sus objetivos al mantenimiento de la actual presión tributaria consolidada (alrededor de 20 puntos de PBI, incluyendo cargas municipales). En tal escenario, el énfasis debería ponerse en cambiar la estructura impositiva, la atribución de potestades a los distintos niveles de gobierno y el sistema de transferencias interjurisdiccionales.

Un enfoque dinámico demandaría, por el contrario, un aumento de la presión tributaria consolidada, a mediano plazo. Los efectos fiscales positivos de la reactivación económica futura y de ciertas mejoras en la administración tributaria podrían no ser suficientes para financiar el nivel de los gastos públicos, hoy fuertemente reprimidos, el incremento esperado del déficit previsional y el mayor gasto derivado del desempeño eficiente de algunos roles fundamentales del Estado que la sociedad está urgentemente reclamando (salud, educación y seguridad).

La necesidad de revertir el avance de la administración nacional, en materia de recursos, sobre las bases tributarias provinciales y municipales resulta en una demanda adicional de ingresos impositivos para estas últimas. Esta demanda aumenta aún más si se asume como conveniente para el país alcanzar el equilibrio presupuestario en todos sus niveles de gobierno (principalmente en los niveles nacional y provincial).

La definición de la combinación deseable de tributación y deuda pública resulta sustancial para definir la estrategia fiscal. En este sentido, parece

sensato fortalecer el componente tributario del financiamiento de las actividades del estado.

En estos supuestos, el aumento necesario de la presión tributaria consolidada podría resultar del orden de los 2 puntos del PBI, en un horizonte de mediano plazo (un lustro), y de alrededor de 4 puntos del PBI a más largo plazo (una década). Estos aumentos supondrían alcanzar una presión tributaria que estaría aún por debajo de la hoy vigente en países con los que Argentina debe compararse (Brasil, y otros) y se acercaría a la presión media de los países en desarrollo (debe recordarse que el PBI per cápita de Argentina es, y es previsible que continuará siendo, muy superior al PBI per cápita medio de este conjunto de países)⁵³.

El aumento de la presión tributaria debería ser consecuencia de una adecuada combinación de mejoras administrativas y decisiones de política, de modo tal que la mejora de la presión efectiva resulte de un cambio proporcionalmente menor de la presión legal, debido a la mayor amplitud que tendrían las bases imponibles y el menor porcentaje de incumplimiento y evasión.

En la etapa previa a la puesta en marcha de la reforma debería efectuarse un esfuerzo significativo para mejorar la administración tributaria, requisito indispensable para que la misma sea creíble. En otras palabras, la reforma debería comenzar a implementarse a partir del logro de un “piso” de cumplimiento impositivo razonable.

⁵³ FIEL, Reforma Tributaria en la Argentina, Capítulo 1, gráficos 2 y 3, Buenos Aires, 1999.

ANEXO D: Consideraciones sobre la evasión tributaria

En una primera aproximación al tema, se debe distinguir entre empresas grandes (EG) y aquellas medianas y pequeñas (PYME). Por diversas razones, las EG evaden sólo en forma marginal; a los efectos del cálculo puede considerarse que en ellas no se registra evasión (al menos en las formas tradicionales que pueden sujetarse a control). Las PYME (tomando como límite una ocupación de 300 personas en el límite superior) concentran una alta proporción de los fondos evadidos. Debido a esta dicotomía, la evasión es poco probable en las ramas de producción y distribución muy concentradas; y debería residir –según este modelo de razonamiento- en las ramas atomizadas.

No es útil concebir a la evasión como un porcentaje que en una u otra medida afecta a todo el sistema impositivo. Por de pronto, el importante gravamen sobre los Combustibles Líquidos y los Impuestos Internos (hoy disminuidos en su significación), recaen en EG a nivel de fábrica y no admiten evasión en general. Los impuestos de importación están expuestos a conductas evasivas, pero por canales diferentes a la de los impuestos que recaen en el mercado interno.

Los impuestos generalizados y masivos, como IVA (una tercera parte de la masa impositiva) e Ingresos Brutos son los grandes generadores de evasión. Ganancias de Sociedades se registraría por las mismas pautas; y Ganancias de Personas Físicas es de difícil medición por cuanto la base se encuentra hondamente erosionada por exenciones generales, específicas, la exclusión de casi todo el espectro de rentas financieras, etc.

1. IVA: Sobre este impuesto se realizó una investigación interesante dentro de las tareas para calcular la matriz de Insumo-Producto 1997 (INDEC/Cuentas Nacionales). Se estimó el impuesto potencial no sobre el total de la economía, sino sobre las cifras censales (excluida la economía informal), bajo la hipótesis que los contribuyentes debían declarar niveles similares de actividad, en los Censos Económicos y ante la DGI. La investigación fue detallada (a 5 dígitos de la clasificación CIIU) y se enfocó desde el punto de vista del consumo y de los demás componentes de la demanda final. Los resultados confirmaron lo supuesto: es casi obvio (pero había que demostrarlo) que la informalidad no aporta impuestos; pero –además- existe una diferencia adicional en negativa en la recaudación, respecto al Censo, estimada en alrededor de 8%. Los valores determinados y traspuestos en forma de índices para su más clara interpretación, son los siguientes:

Impuestos al Valor Agregado

a.Monto potencial de recaudación sobre el total.....	100.0
de la actividad económica (formal más informal)	
b.Informalidad: cifra estimativa:.....	29.1
c.Formalidad: actividad registrada	
en Censos o fuentes equivalentes.....	70.1
d.Declarado por los contribuyentes	
a AFIP/DGI:70% - (8% sobre 70.1).....	64.5
e.Evasión total presunta del IVA (a-d).....	35.5

2. Ingresos Brutos: Este impuesto de resorte provincial fue sometido al mismo análisis que el IVA. En este caso el faltante de recaudación medido contra el Censo (ó si se prefiere, sobre la economía registrada), fue mayor: alrededor del 15%, lo que coincide con el conocimiento empírico acerca del menor control ejercido en las provincias, con respecto al que muestra la AFIP/DGI en el caso de los impuestos nacionales.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

a.Monto potencial.....	100.0
b.Informalidad: Cálculo estimativo.....	29.9
c.Formalidad: declarado en Censo.....	70.1
d.Declaración de los contribuyentes	
a los organismos de recaudación	
provinciales: 70.1 – (15% s/70.1).....	59.6
e.Evasión total presunta del impuesto sobre	
los ingresos brutos(a-d).....	40.4

3. Ganancias de Personas Físicas: Hay un dato que justifica nuestro pesimismo acerca de la viabilidad de una medición significativa en este impuesto. En la distribución general del ingreso utilizada en este estudio, el Impuesto a las Ganancias debe recaer algo más allá del 10º decil, pero a los clasificados en este estrato sin duda tiene que alcanzarlos. Pues bien: en el 10º decil se registran 954.000 jefes de familia; y en la estadística de AFIP-DGI figuran sólo 35.000 contribuyentes, mientras otros 560.000 se desplazan al decil anterior con escasa renta imponible.

En Schulthess (1989)¹ se da cuenta de una encuesta realizada por el autor del trabajo entre un número reducido pero muy representativo de profesionales con actuación en asesoramiento impositivo. Coinciden en

¹ Schulthess, Walter: "Consideraciones sobre la evasión tributaria", en Banco Mundial, Proyecto 2712-AR, "Estudio sobre el sistema tributario argentino", J.C. Gómez Sabaini (coord.)

que “los que evaden son los contribuyentes medianos y pequeños, cuya importancia pierde consideración en el contexto global”. Las sociedades cerradas, de carácter familiar, son también focos de evasión. Las empresas extranjeras suelen observar mejor conducta fiscal que las nacionales. La mayor evasión relativa se encontraría en las ramas textiles, en servicios personales y profesionales, lo que confirma nuestra tesis sobre la menor evasión presumible en los sectores oligopólicos. El procedimiento evasor más frecuente en el IVA es el ocultamiento de ventas, así como la omisión de ingresos correlativos a esas ventas, en el impuesto a las ganancias. Estas y otras reflexiones podrían actualizarse para obtener respuestas adecuadas al momento presente; es un procedimiento sencillo y orientador.

En momentos de finalizar este informe, se acaba de conocer un estudio realizado dentro de la Dirección de Estudios de AFIP/DGI para determinar la evasión en el IVA. Los resultados son bastante coincidentes con los antes anunciados, a pesar que la metodología siguió pautas distintas a la nuestra.

Finalmente se quiere hacer una breve referencia a la comparación internacional respecto a la evasión en un impuesto central respecto a la constelación de gravámenes, como es el IVA. La información fue reunida para el año 1992 por Silvani y Brondolo (1993)² y señala porcentajes de evasión en ese impuesto con relación a la recaudación teórica:

- Menor del 10% en Nueva Zelanda, Suecia e Israel.
- Entre 23 y 27% en Canadá, Chile, España y Uruguay.
- De 36 a 37% en Colombia, Hungría y México.
- 46% en Argentina.
- 53% en Panamá y 68% en Perú.

La evasión tiene múltiples causas, entre las cuales las modalidades culturales ocupan un lugar importante. En definitiva, todas ellas van determinando una estructuración formal-informal de la economía que resulta difícil de penetrar. Todos los esfuerzos que se hagan para erradicarla son fructíferos, pero debe entenderse que la idea de incorporar a la recaudación bolsones voluminosos de recaudación en un corto plazo, no responde a la realidad; se trata de una tarea larga, persistente, de mucha exigencia, que permite recuperar ingresos en una línea ascendente pero paulatina, sin desplazamientos bruscos. Los avances en el área de evasión tributaria contribuyen positivamente a otorgar equidad horizontal al sistema en su conjunto, además de fortalecer los ingresos fiscales.

² Silvani, C. y Brondolo, J.: “Medición del cumplimiento tributario en el IVA y análisis de sus determinantes”, Seminario organizado por el CIAT, Caracas, 1993.

Anexo E: Un ejercicio teórico en materia de equidad horizontal.

Harberger señala en un reciente trabajo⁵⁴ las limitaciones que enfrenta la política tributaria como un vehículo para la redistribución del ingreso, y admite que el propósito subyacente del mismo es el de convencer a los lectores de que es improbable que el sistema tributario sea un determinante de la distribución del ingreso de un país (pág. 221).

Al mismo tiempo señala que se piensa de la manera correcta si se aplican las consideraciones de equidad para encontrar una distribución de la carga tributaria que se acerque razonablemente al sentimiento que tiene la sociedad sobre lo que es imparcial (fair), justo (just) y apropiado (appropriate).

Con él animo de demostrar cuantitativamente las dificultades que enfrenta la política tributaria para cambiar la distribución del ingreso después de pagar los impuestos, Harberger presenta un ejercicio numérico, en el que partiendo de una hipotética distribución del ingreso para un país en desarrollo (el quintil más alto se lleva el 60% del ingreso antes de impuestos y el quintil más bajo percibe sólo el 4% del total) simula el impacto sobre la distribución después de impuestos de la política tributaria.

Para ello supone dos escenarios, uno de fuerte progresividad y el otro de una moderada progresividad, a fin de demostrar que bajo ninguna de las dos hipótesis de trabajo las transferencias relativas entre quintiles de familias cambian sustancialmente el escenario inicial.

Sobre la base de los comentarios anteriores resulta interesante analizar los resultados que surgen de este informe respecto a la situación Argentina, en particular referida al año 1997.

En primer lugar, los datos hipotéticos sobre el grado de concentración de la renta para un país en desarrollo presentados por Harberger se asemejan notablemente a los resultantes de los datos de la EPH corregidos por la subdeclaración, y que arrojan que el quintil de familias de más altos ingresos percibe el 56,5% del total, mientras que al quintil más bajo fluye solamente el 3,4%, según la información correspondiente al año 1997, antes del pago de impuestos.

En segundo lugar, resultan ser totalmente distintos los escenarios en materia del efecto distributivo de los impuestos en Argentina, respecto a los planteados en su trabajo.

Mientras que Harberger plantea dos hipótesis de incidencia distributiva, una de fuerte progresividad y otra de moderada progresividad, los resultados obtenidos para Argentina según tres alternativas de traslación nos muestran un

⁵⁴ Harberger A., Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth, publicado en Vito Tanzi and Ke-young Chu (ed.), Income Distribution and High Quality Growth, The MIT Press Cambridge, Mass., USA, 1998

panorama que va de una fuerte regresividad, a otra opción de una más atenuada regresividad, pero en todos los casos la distribución de ingresos después de impuestos ve incrementada su grado de concentración.

El Cuadro 5.18 (ver al respecto el Capítulo 5) nos indica claramente que la alternativa A- en la que la totalidad de los impuestos sobre las utilidades de las sociedades de capital es soportado por los perceptores de rentas del capital y al mismo tiempo la totalidad del impuesto a la seguridad social incide sobre los ingresos de los asalariados-, resulta ser la que más se acerca a la proporcionalidad, pero que no logra cambiar -aún con esas hipótesis extremas de traslación- el sesgo regresivo que tiene el sistema tributario.

Estos resultados llevan a un segundo problema, que también plantea Harberger cuando señala que la distribución de la carga tributaria debe acercarse a lo que razonablemente la sociedad considera que es correcto, justo y apropiado (pág. 223) y que también reitera cuando señala que los hacedores de políticas pueden ajustar la distribución del ingreso pero no pueden cambiar su forma original, si bien desde el lado de los gastos públicos el gobierno puede actuar para hacer la sociedad más humana y civilizada, y desde el lado de los tributos puede distribuir la carga de los gastos de acuerdo con cánones razonables de equidad (pág. 232).

Al respecto y como se observa del Gráfico 5.2 resulta interesante preguntarse qué grado razonable de equidad puede encontrarse por detrás de algunos de los resultados indicados en el mismo, cuando es evidente que el sistema tributario ha agudizado la disparidad del ingreso de la sociedad en ese año.

Como tantas veces ha sido argumentado por distintos autores que el énfasis en materia distributiva debe estar puesto por el lado del efecto de los gastos públicos y no por el lado de los tributos, ya que este último no es el vehículo apropiado para efectuar cambios sustanciales en la curva de Lorenz, se analizará seguidamente el efecto conjunto de ambas políticas sobre la distribución del ingreso, en primer lugar en forma teórica y en segundo lugar en forma cuantitativa respecto al caso argentino.

En primer lugar, se debe partir del reconocimiento de que resulta fundamental observar el comportamiento neto de la acción pública y no observar solamente uno de los lados de este accionar. Es decir, debe observarse el impacto de la política presupuestaria neta, y sobre ello puede concluirse, como señalan Layard y Walters⁵⁵ que la misma tendrá un efecto progresivo cuando los "beneficios netos" caen continuamente a medida que se incrementa el nivel de los ingresos.

Complementando esta afirmación puede decirse que si los beneficios (gastos) suben proporcionalmente más rápido que los ingresos el efecto

⁵⁵ Layard P.R.G. y Walters A.A., *Micro Economic Theory*, McGraw Hill, Londres, 1978

producido es regresivo y, por el contrario, si los costos (impuestos) suben proporcionalmente más rápido, el efecto será progresivo.

En ese sentido concluyen los autores que el paquete conjunto será regresivo cuando tanto los costos como los beneficios son regresivos y obviamente el efecto progresivo será en el caso opuesto. Sin embargo, cabe preguntarse como sería el resultado cuando ambos, gastos y tributos, producen resultados opuestos como pareciera ser el caso de Argentina.

En esas circunstancias el resultado final dependerá de la fuerza relativa de cada una de los lados de la política presupuestaria.

Por ejemplo, un subsidio a la alimentación para los sectores de bajos recursos tendrá un efecto regresivo si el mismo es financiado con un impuesto de capitación, pero progresivo si el financiamiento del mismo proviene de la imposición a la renta o incluso sobre el valor agregado.

El Gráfico E.1 siguiente incorpora, por una parte, los resultados de beneficios progresivos del gasto público que muestra que el porcentaje de gastos públicos recibidos respecto al ingreso va decreciendo a medida que aumenta el nivel de ingreso, mientras que por otra parte se señalan los resultados producidos por los impuestos bajo las hipótesis de progresividad, proporcionalidad y regresividad de los mismos.

Por otra parte en el Gráfico E.2 se observa el resultado neto de la acción presupuestaria, resultante de comparar un gasto progresivo que se mantiene constante en todas las circunstancias con las tres hipótesis de incidencia tributaria indicadas.

Gráfico E.1
Incidencia de gastos e impuestos

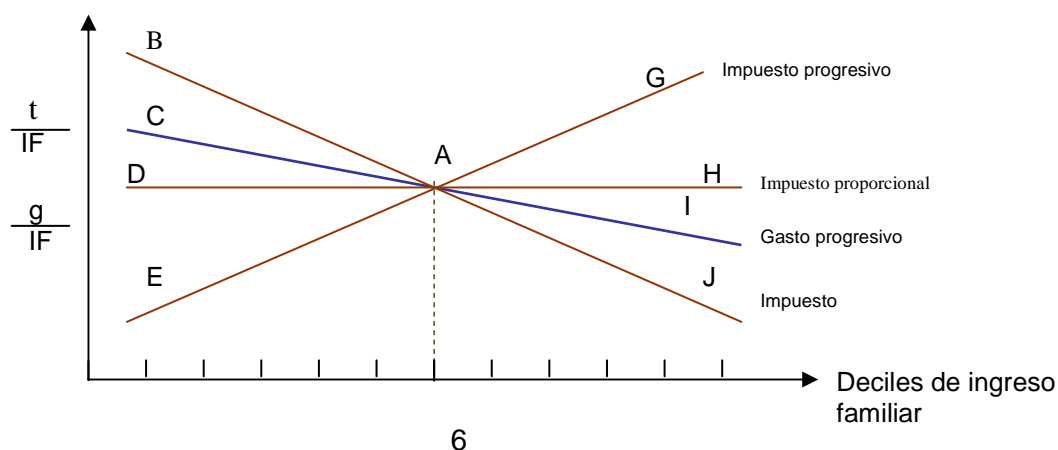
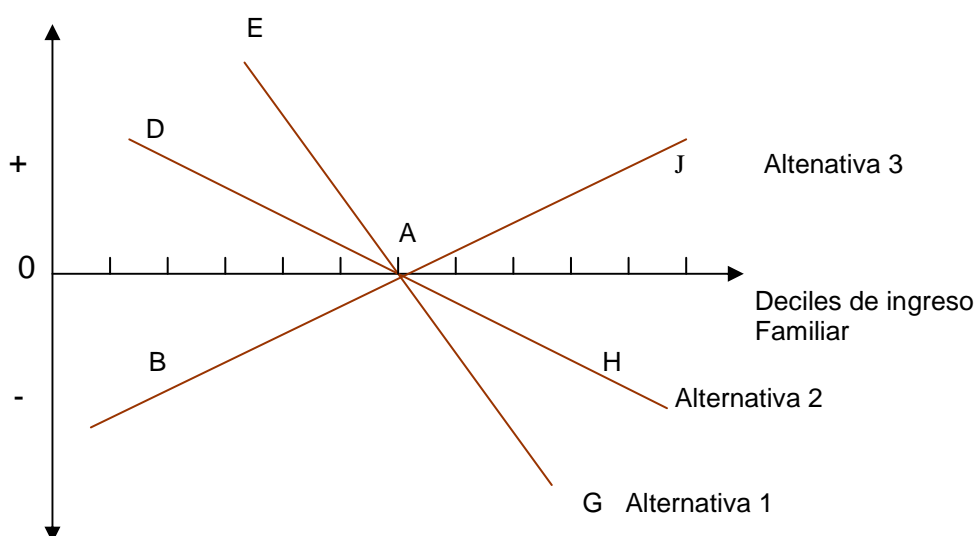


Gráfico E.2

Beneficios netos de la acción presupuestaria bajo tres hipótesis de incidencia tributaria alternativas



Alternativa 1 = Gastos progresivos vs. Impuestos progresivos

Alternativa 2 = Gastos progresivos vs. Impuesto proporcionales

Alternativa 3 = Gastos progresivos vs. Impuestos regresivos

Basándose en los gráficos anteriores el efecto de la política fiscal en su conjunto (gastos y tributos) puede ser visualizado desde el punto de vista de un análisis de brechas, en el que, partiendo de algunos supuestos simplificadores, se asume que la incidencia del gasto es siempre progresiva (regresiva desde el punto de vista de la pendiente de la curva) es decir, que beneficia siempre más al sector de menor ingreso que el analizado, y, al mismo tiempo, de tres supuestos de incidencia tributaria donde se supone un resultado totalmente proporcional al nivel de ingreso de cada decil, un caso de incidencia totalmente progresiva y finalmente un caso, como parece ser en los resultados de Argentina, en que ésta es siempre regresiva.

Del mismo claramente se visualiza que una política fiscal progresiva será aquella en que la pendiente de la curva resulta ser negativa respecto al ingreso familiar, es decir, que a medida que el nivel de ingreso se incrementa se reduce el efecto neto de la política presupuestaria, e incluso este efecto neto se puede tornar negativo a partir de cierto nivel, significando ello que el monto de impuestos pagados supera en términos absolutos, para un dado nivel de ingresos, el monto de beneficios recibidos.

Por otra parte, para una dada distribución progresiva del gasto, mayor debe ser la progresividad de los impuestos para complementar el efecto sobre los beneficios netos.

Por el contrario, si los resultados en materia de incidencia de los tributos resultan ser regresivos, ello estará atenuando y llegado el caso superando los efectos positivos del gasto público, dándole al balance neto un efecto regresivo, que se visualiza en la alternativa 3 en la que la recta toma una pendiente positiva.

¿Qué conclusiones pueden extraerse del análisis anterior? Una lección importante que parece emerger de la misma es que tanto los beneficios del gasto público como los costos producidos por el pago de los impuestos deben actuar de manera complementaria, a fin de maximizar el impacto neto de la acción presupuestaria. Si, en cambio, no se produce tal complementariedad de políticas, sino que se actúa de manera opuesta donde los gastos tienen un impacto positivo en la distribución y los tributos un impacto regresivo, se produciría una sustitución de un instrumento por el otro, que arrojará que el balance neto se vea disminuido.

Ello nos lleva a concluir que no es suficiente con señalar que la política distributiva debe hacerse exclusivamente por el lado del gasto y no por el lado tributario, sino que ambas deben orientarse en el mismo sentido para no atenuar los efectos buscados.

Dos comentarios adicionales podrían señalarse. Por una parte considerar el resultado cuando la política tributaria produce un efecto proporcional sobre la distribución del ingreso, es decir, que le resta capacidad contributiva en forma proporcionalmente igual al ingreso sin importar el nivel de renta del contribuyente. Es decir, que estaríamos en presencia del concepto de "equidad horizontal" sobre el que pareciera que no existen objeciones para su adopción.

Si ello fuese el caso ¿qué modificaciones deberían introducirse al sistema tributario argentino para lograr tal proporcionalidad?. Este punto será analizado en párrafos siguientes al realizar un ejercicio cuantitativo sobre los datos del año 1997, pero no sin antes señalar un aspecto adicional para fortalecer el argumento de la complementariedad de políticas.

Sabido es que no todos los instrumentos de política económica pueden utilizarse para lograr distintos objetivos. Mientras que la política tributaria no podrá nunca mejorar el nivel de ingreso neto (después de impuestos) de los sectores de ingreso más bajos, sí puede afectar sustancialmente al mismo un mal diseño de la misma, dejando a algunos sectores de la población en una situación aún peor que aquella en la que ya se encontraban.

Por el contrario, la política del gasto público solo podrá mejorar, en mayor o menor magnitud, el nivel de ingreso neto de los sectores inferiores de renta, lo que esta señalando la necesidad de actuar en forma complementaria y coordinada en ambos aspectos, con el fin de que la situación alcanzada

después de ejecutar las políticas públicas no resulte ser inferior en términos absolutos y relativos, a la que éstos tenían antes de la participación del Estado.

Respecto a los niveles de ingreso superior, los riesgos de que la política presupuestaria arroje resultados no buscados resultan ser sustancialmente menores, ya que respecto a los tributos existen serias y reconocidas dificultades para lograr un impacto progresivo del sistema tributario, y al mismo tiempo resulta ser muy factible que los beneficios del gasto público se desborden sobre ese nivel de ingresos mejorando la situación de los mismos, por lo que el resultado neto de este sector resultaría en una situación ex post superior a la encontrada inicialmente.

En síntesis, sostenemos que ambos instrumentos no pueden ser considerados como elementos sustitutivos uno del otro, sino que para influenciar eficientemente a lo largo de toda la distribución del ingreso se debe actuar de manera complementaria, razón por la que señalar que la política distributiva debe procurarse por el lado de los gastos y no de los impuestos, resulta ser una afirmación que se encuentra en buena manera vacía de contenido.

Con él animo de formular un ejercicio teórico utilizando la información disponible para el año 1997 resulta interesante analizar qué cambios deberían producirse en los niveles de imposición absoluta a fin de que la incidencia de los impuestos produzca un impacto proporcional sobre la distribución del ingreso.

Esta formulación podría ser criticada en el sentido de que la política tributaria debería tener un sesgo progresivo y que por lo tanto un impacto proporcional sobre todos los niveles de la distribución del ingreso sería una expresión mínima a alcanzar. Por ello consideramos que un sistema tributario sustentado en el principio de la "equidad horizontal" responde a un criterio de consenso que resulta ser casi irrefutable. Por el contrario, el principio de la "equidad vertical" según el cual aquellos que tienen un nivel de ingreso superior deberían pagar proporcionalmente más que los de nivel de ingreso inferior, resulta ser un criterio de conflicto sobre el cual pueden existir opiniones encontradas.

¿Qué esfuerzos (o beneficios) relativos deberían hacer cada uno de los deciles de ingreso a fin de pasar del impacto actualmente regresivo de la imposición a un efecto proporcional?

Para ello el Cuadro E.1 siguiente indica en sus primeras dos columnas el monto en términos absolutos y el coeficiente de distribución del ingreso familiar por deciles, mientras que en las dos siguientes indica por una parte el monto de impuestos pagados por cada decil desde el punto de vista de impuestos y por la otra el monto que cada nivel de renta debería haber pagado si la tributación hubiese tenido un impacto totalmente proporcional a la participación en el ingreso de cada decil. La última indica las diferencias absolutas que nos

permiten visualizar la magnitud del cambio relativo requerido para lograr el objetivo de la equidad horizontal.

Cuadro E.1

Cambios tributarios diferenciales

(En millones de pesos corrientes)

	Ingreso dispon. antes de impuestos	Distribución por deciles del ingreso	Impuesto pagado	Impuesto proporcional al ingreso	Diferencia absoluta	Diferencia relativa por decil (en %)
Decil 1	2988.69	1,2	1004.37	778,6	-225.8	-22.5
Decil 2	5468.68	2,2	1606.66	1416,9	-189.8	-11.8
Decil 3	8022.37	3,2	2314.03	2080,7	-232.3	-10.0
Decil 4	10341.79	4,2	2852.55	2687,0	-165.6	-5.8
Decil 5	13405.60	5,4	3658.21	3478,4	-179.8	-4.9
Decil 6	16449.79	6,7	4433.80	4269,8	-164.0	-3.7
Decil 7	21982.84	8,9	5731.09	5705,9	-25.2	-0.4
Decil 8	28223.14	11,5	7257.40	7327,0	69.6	+1.0
Decil 9	40929.86	16,6	10167.67	10620,3	452.6	+4.5
Decil 10	98089.09	39,9	24798.28	25459,4	661.1	+2.7
Total	245901.86	100,0	63824,10	63824,10	0	0

Del mismo surge que respecto a los primeros ocho niveles de ingreso se deberían disminuir el peso de la imposición, por un monto total de 1182,5 millones de pesos lo cual representa cambiar el impacto distributivo del 6.1% del total recaudado, y, por el contrario, ese mismo importe debería ser tributado por el noveno y décimo decil, siempre para lograr un efecto proporcional del impacto de los tributos en 1997.

Finalmente, la ultima columna del Cuadro E.1. nos indica la diferencia relativa de cada uno de los deciles de ingreso del cual surge muy claramente el mayor esfuerzo que realizan el 10 % de la población de ingresos más bajos, que sufren un peso de la tributación que es casi un 20% superior al que deberían soportar bajo la hipótesis de la proporcionalidad, mientras que en el extremo opuesto el 10% de los ingresos mayores se beneficia con una menor imposición del orden del 3% inferior al tributado.

¿Cuán factible resultaría ser el logro de este objetivo mínimo de equidad horizontal y qué modificaciones tributarias se estarían requiriendo para ello?

Del mismo Cuadro E.1 surge que evitar el sesgo regresivo de la imposición para los tres primeros deciles de ingreso implica aliviar a los mismos de aproximadamente de 650 millones de pesos, monto que obviamente debe ser recuperado incrementando la imposición sobre el ultimo decil de renta, y aún así este ultimo nivel de ingreso todavía estaría por debajo de una imposición proporcional.

Sobre la base de la información desagregada de la recaudación absoluta por decil correspondiente a cada uno de los tributos que se incluye en el Anexo Estadístico resulta factible realizar este ejercicio numérico. De la misma surge que evidentemente deberá aliviarse del peso de la imposición correspondiente al IVA y a los ingresos brutos, ya que estos dos tributos representan casi el 60% del total de impuestos pagados por el decil inferior, a través de medidas que disminuyan la carga tributaria sobre los mismos.

Por el contrario, deberá procurarse una mayor imposición a las ganancias y patrimonios sobre los ingresos superiores con el fin de restablecer la carga impositiva en términos neutrales.

Es evidente que este ejercicio presenta muchos inconvenientes que no son evaluados, como por ejemplo que cualquier reducción de alícuotas para ciertos bienes en el IVA, o el otorgamiento de exenciones, no beneficiará sólo al decil de ingresos más bajos sino que tendrá un efecto derrame sobre toda la distribución y que por lo tanto el impacto en la recaudación será mayor que el indicado, como también que cualquier incremento de la imposición patrimonial podría llegar a tener también impacto en los niveles de renta, pero, de todas maneras, el mismo se presenta a fin de dar una orientación sobre el sentido de los cambios que deberían adoptarse para satisfacer el criterio de la equidad horizontal, que definitivamente es un objetivo indiscutido de todo sistema tributario.

1. Consideraciones generales.

Conocer cómo se distribuye el monto de los impuestos pagados entre los distintos niveles de ingreso del país resulta ser, sin lugar a dudas, un factor fundamental para el diseño de la política tributaria y especialmente para poder apreciar el grado de igualdad o desigualdad del mismo.

Cuando el monto de los impuestos pagados por cada estrato de población se reparte en forma proporcionalmente igual al monto de los ingresos por ellos detentados, el sistema tributario resulta ser neutro sobre la distribución del ingreso, es decir que no altera el grado de concentración del ingreso después de pagar los impuestos.

En ese caso podría decirse que el sistema tributario está respetando una condición básica e imprescindible, como es la equidad en términos horizontales: ningún estrato económico de la población resulta estar afectado por los impuestos en proporciones distintas a la que son afectados los restantes niveles de ingreso.

Cuando esta condición no se cumple pueden presentarse dos circunstancias. La primera ocurre cuando los sectores que están en niveles más elevados de ingreso pagan un monto de impuestos que es proporcionalmente mayor respecto a lo que soportan los sectores de menor nivel de ingreso. En estas circunstancias, el efecto del sistema tributario será progresivo y no solo estará respetando la condición de equidad horizontal sino que irá un paso más allá al tomar en consideración la equidad vertical de los impuestos.

El caso contrario se presenta cuando el monto de impuestos que pagan los mismos es proporcionalmente menor, es decir, que a mayor nivel de ingreso se paga una proporción menor que la que soportan los niveles de ingreso inferior. En ese caso el sistema tributario será regresivo y no estará respetando ninguna de las dos condiciones de equidad: faltará equidad horizontal y vertical.

Este es el resultado obtenido por este estudio para Argentina, donde se analiza la situación de los años 1986, 1993 y 1997. Lamentablemente de la información procesada surge una clara regresividad a lo largo de todo el sistema tributario en los períodos, que se agudiza en los años 1993 y 1997.

En el año 1993, los autores de este estudio realizaron una investigación semejante para UNICEF⁵⁶, en la que señalaban: “ *Tal como hoy esta planteada*

⁵⁶ Ver al respecto Gómez Sabaini J.C. y Santiere J.J., Quién paga los impuestos en Argentina? Estudio publicado en Minujin A (ed): Desigualdad y Exclusión, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, octubre 1993, página 185.

la política económica en nuestro país, puede inferirse que la distribución del ingreso recorre una etapa más hacia la concentración y se aleja de la igualación: decimos una etapa más, porque esa tendencia sé venía notando desde la segunda mitad de los años setenta. Lo expresado tiene también su correspondencia en el área tributaria, pues la debilidad relativa de los impuestos directos- a pesar de los esfuerzos desplegados en los procedimientos administrativos- frente al avance espectacular del IVA y su generalización, pronostican una tendencia tributaria volcada hacia la imposición indirecta”.

El método utilizado en este estudio a fin de distribuir el peso de los impuestos entre los distintos niveles de ingreso de la población está sustentado sobre tres elementos principales: el concepto de ingreso utilizado, el universo de los impuestos considerados y los criterios de traslación empleados.

Siendo éste un estudio que está orientado a medir el impacto de los impuestos sobre los distintos niveles de ingreso, no resulta factible concluir en cuanto al efecto neto de la política presupuestaria del Gobierno, ya que a esos fines se requeriría realizar un análisis sobre los efectos distributivos del gasto público, basándose en criterios metodológicos semejantes en cuanto al concepto de ingreso utilizado, el período analizado, y la cobertura de los gastos comprendidos en el mismo.

No obstante estas reservas, y sólo para dar una orientación en cuanto al efecto neto de la política presupuestaria, este informe incorpora algunas consideraciones en esta materia, haciéndose la salvedad en cuanto a la necesidad de profundizar dichos resultados.

2. El ingreso y su distribución en Argentina

El estudio de asignación de la carga tributaria se inicia con la determinación de la estructura de ingresos por niveles, por constituir un insumo básico del mismo. Se trata de obtener un cuadro lo más abarcativo posible; así como los impuestos se habrán de referir al total recaudado en los tres niveles jurisdiccionales, los ingresos deberían ser también representativos del total nacional

Allí se encuentra una de las dificultades básicas, por cuanto las encuestas se refieren al ámbito urbano (excluyendo lo rural), y, dentro de él, a los aglomerados que superen un tamaño mínimo. Por otra parte, las encuestas encierran un porcentaje elevado de subdeclaración. Estas limitaciones se zanjaron de la siguiente manera:

Existen dos elementos estadísticos relevados por el INDEC, de los que se derivan distribuciones de ingresos. Uno es la Encuesta Permanente de Hogares y el otro la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares. Ambas cubren las áreas urbanas de todo el país. De acuerdo a su especificidad, la EPH resultó más consistente para elaborar el cálculo de ingresos y la ENGH

fue la única que, a nivel global, permitía determinar la concentración de los consumos, en grandes totalidades y para productos y servicios determinados

Por un lado se estableció el Ingreso Neto Disponible de los hogares, a partir de las cifras oficiales de PIB a precios de mercado. Simultáneamente se tomaron los ingresos expandidos de la EPH. Se le sumaron los ingresos de pequeños aglomerados y del área rural, bajo supuestos explicados en el informe. Aún así, se constató un bache importante entre el dato de Cuentas Nacionales y los de la EPH expandida. Se supuso que ese “gap” era atribuible a la subdeclaración y se asignó por categorías ocupacionales y por deciles, según un estudio precedente que analizó el tema.

Los datos responden al concepto de Ingreso Total Familiar de los Hogares, después de haber evaluado los conceptos alternativos de ingreso individual, ingreso per cápita de las familias y consumo, entre otros. El universo nacional de hogares se desagregó en subconjuntos del diez por ciento del total. El cálculo se realizó para los tres años seleccionados en el proyecto (1986/93/97).

El cuadro central incluido en el Capítulo 3, muestra para 1997, un total de 9.537.940 familias e Ingreso Disponible por 245.901,86 millones de pesos (equivalentes a dólares), con una relación particularmente desigual entre los primeros deciles y los últimos.

Es difícil juzgar en un solo dato puntual de una distribución; se requiere algún parámetro comparativo. y eso es lo que se hace en el Capítulo 3, comparando la distribución calculada con datos de otros países. Las cifras de Argentina se deben limitar a la de la Encuesta Permanente de Hogares: en el tiempo, porque no hay series temporales del ingreso corregido por subdeclaración; y en el espacio, porque las cifras (a comparar), del Banco Mundial provienen de encuestas sin ajustar.

Las series temporales de distribución son bastante estables en una mayoría de países. En la Argentina entre 1980 y la actualidad, también se nota cierta constancia (muchos valores van de 31 a 33% como ingreso captado por el último decil); al promediar la década del ajuste económico (1995) el decil alto registra 35.5% y en octubre de 1998, 35.9% (siempre sin corrección del gap).

La comparación internacional muestra a la Argentina colocada en un nivel aceptable frente a otros países de la región América Latina, que –recuérdese– sería la agrupación de naciones con peor distribución relativa. Con respecto al total de países del mundo, Argentina presenta una concentración (en el 10% más rico de los hogares) comparativamente inequitativa.

3. El universo de los impuestos considerados.

Como paso previo al análisis de sus efectos sobre la distribución del ingreso resulta necesario señalar el universo de tributos considerados, su grado de cobertura, y especialmente las modificaciones o reformas que han afectado la estructura de cada tributo.

Un elemento distintivo de este informe respecto a otros semejantes es que se incorpora dentro del total de tributos a los impuestos municipales. Si bien respecto a los mismos puede discutirse el carácter jurídico en cuanto a si son impuestos o tasas, a los efectos del impacto distributivo hemos considerado a estos ingresos en el mismo nivel que los obtenidos por el gobierno nacional o provincial. Esta incorporación eleva en cerca de un punto porcentual del PBI el nivel de la presión tributaria global respecto a otras estadísticas publicadas.

Es por ello que se podría considerar que este informe cubre prácticamente el universo de los impuestos, ya que comprende además de la tributación nacional tradicionalmente administrada por la DGI, los ingresos tributarios al sistema de seguridad social, los tributos aduaneros y el conjunto de la imposición provincial.

Dentro del ámbito de los impuestos que fluyen al sistema de seguridad social no se han incorporado los aportes y contribuciones a las obras sociales, ni a las cajas de asignaciones familiares, como tampoco los aportes personales que se destinan a las cuentas individuales de las aseguradoras de fondos de pensiones y jubilaciones.

Otra salvedad que debe efectuarse es respecto al impuesto inflacionario. El hecho de que el periodo 1986 -el primero de los años considerados- haya resultado ser un año de relativa estabilidad de precios y de tipo de cambio, ya que aún estaban presentes los efectos del Plan Austral, y que en los otros dos periodos -1993 y 1997- el nivel de precios de la economía se hayan mantenido constantes, justifica la no-incorporación de este fenómeno.

¿Qué conclusiones surgen al observar el comportamiento de la presión tributaria en los tres periodos?

En primer lugar, un crecimiento del nivel absoluto de recaudación entre 1993 respecto a 1986 cercano a 2 puntos del PBI, y una posterior declinación en 1997. De esta forma cuando se comparan los extremos analizados el resultado es un leve ascenso en la presión tributaria del 3%.

En segundo lugar, se observa una mayor concentración de la recaudación en un número más reducido de tributos. Mientras que en el año 1986 los diez tributos mayores aportaban el 70% del total recaudado, en 1993 esta misma recaudación se logró con solo seis impuestos, situación que se mantuvo en 1997.

Una tercera característica, ésta dada por el peso relativo de los impuestos analizados individualmente: se nota un crecimiento sustancial en la participación del IVA, que de representar el 13% del total recaudado en 1986, crece al 30% en 1993 y al 32% en 1997. También es notable el incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias de personas y sociedades en su conjunto que pasa del 5% en 1986, al 8% en 1993 y al 13% en 1997. Por otra parte, no puede olvidarse que la recaudación del impuesto a la renta proviene en su mayor parte -aproximadamente 70%- de la participación que en el mismo tienen las sociedades de capital

Se observa un crecimiento leve entre 1993 y 1986 de los aportes y contribuciones a la seguridad social, y una caída sustancial de los mismos en 1997. Los impuestos a los combustibles tienen una caída considerable entre los dos primeros períodos del orden de los 2/3 de la recaudación inicial, y un alza posterior en 1997. Por último, es clara la caída de la imposición selectiva sobre bienes y servicios cercana al 50% entre 1986 y 1997; y a su vez el tributo se ha ido concentrando exclusivamente en gravar bienes como cigarrillos y bebidas no alcohólicas, que tienen una fuerte presencia en la canasta de consumo.

Un cuarto aspecto es el que se refiere a las reformas introducidas a partir de 1990. Tal como se indica en el Capítulo respectivo, la orientación que han tomado las mismas ha sido darle prioridad a las consideraciones de neutralidad y de simplificación del sistema para mejorar el estado prácticamente en la mira de quienes han propuesto y formulado los cambios impositivos.

Así, se generalizó inicialmente la aplicación del IVA sobre bienes, eliminando la mayor parte de las exenciones existentes y limitando los remanentes a un efecto mínimo, merced a la aplicación de criterios de reducción restrictivos, y, al mismo tiempo, se elevó la tasa general del tributo. La combinación de ambos ajustes produjo un efecto regresivo que no pudo ser compensado ni atenuado con ninguna otra medida impositiva.

Respecto a la imposición a las ganancias, las reformas de ninguna manera han sido sustanciales. Durante este período puede decirse que se actuó en forma residual, tanto en su faz técnica como en el énfasis puesto en controlar su aplicación. La recaudación se incrementó, pero la estrechez de la base imponible del gravamen a la renta de las personas físicas no se modificó.

4. Los criterios de incidencia utilizados.

Al igual que en la mayor parte de los estudios en esta materia, los criterios de traslación utilizados están basados en supuestos teóricos y en conclusiones aceptadas en la literatura y en las características propias de los mercados de Argentina, y en la experiencia reunida en trabajos anteriores. Es por ello que en relación con el comportamiento de algunos tributos se han considerado varias alternativas de incidencia.

Probablemente, los aspectos más controvertidos se presentan en relación con la traslación del impuesto a la renta sobre las sociedades de capital y en lo referente a los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Para las sociedades de capital el debate es si el impuesto es soportado por los dueños del capital o si es trasladado a otros, esencialmente a los consumidores a través del precio de los bienes y servicios. Por ello en el estudio se plantean tres hipótesis alternativas, dos de ellas extremas y una tercera intermedia en cuanto a la traslación del impuesto. En el caso básico se ha considerado que el impuesto incide en partes iguales entre los dueños del capital y los consumidores, y, en los casos extremos, que el tributo afecta en su totalidad a cada uno de ellos.

Respecto a los impuestos sobre la mano de obra, en el caso básico se optó por una alternativa moderada en la que los asalariados absorben el 75% del tributo y el 25% restante es trasladado a los consumidores, y, además, dos hipótesis también extremas de traslación total a cada uno de estos sectores.

Debe insistirse en los obstáculos encontrados, al no disponerse de información desagregada de las bases imponibles y de las recaudaciones desagregada de los tributos, ni de otras investigaciones que hayan previamente analizado el comportamiento particular de los mismos, a contrario de lo que ocurre en los países desarrollados. De todas maneras, y como se ha señalado, a fin de analizar la sensibilidad de los resultados obtenidos ante cambios en los criterios de traslación se han obtenido resultados modificando los mismos.

En esencia, en cada uno de los tres escenarios analizados (el caso básico, otro de mayor progresividad y un tercero regresivo, ambos con máxima traslación) se encuentran implícitos distintos supuestos sobre la elasticidad de la demanda de los bienes y la movilidad de los factores.

5. Análisis de los resultados obtenidos.

A partir de la interacción entre los datos referidos a la distribución del ingreso en Argentina para los años 1986, '93 y '97, la estructura del sistema tributario y las distintas alternativas utilizadas en materia de traslación de los tributos, los resultados alcanzados muestran en forma consistente y continua a través de todos los deciles de ingreso que el sistema tributario es totalmente regresivo.

Esta regresividad se pone de manifiesto sin importar el nivel jurisdiccional al que se puede referir o las alternativas de traslación utilizada. En todos los casos los cambios observados sólo presentan matices o variaciones relativas en los resultados, aunque se reitera que siempre dentro de un resultado global de impacto regresivo sobre la distribución de los ingresos totales de las familias.

En el año 1986 el índice de Gini indica un coeficiente algo menor que los obtenidos para 1993 y 1997, y este comportamiento también se repite respecto al indicador de Kakwani que arroja un índice negativo señalando que la distribución post -impuestos es más concentrada que antes del pago de los mismos.

Por otra parte los gráficos incorporados en el Capítulo 5 exigen de mayores comentarios al respecto, ya que su sola apreciación visual indica claramente la pendiente negativa del índice de presión tributaria por niveles de ingreso: a mayor nivel de ingreso, menor es el porcentaje del mismo que se destina a pagar impuestos.

En 1993 y 1997 el decil de ingresos más bajos ha pagado un monto de impuestos que resultó ser un 33% de lo que pagó el decil de ingresos más altos, obviamente siempre en relación con el ingreso obtenido por cada uno de ellos. Este resultado resulta claramente violatorio de los más elementales principios de equidad horizontal

Aún realizando la comparación respecto al 20% de las familias de cada extremo, los resultados siguen siendo igualmente injustos ya que los ingresos bajos tributan un 35% más que los ingresos altos.

Al cambiar los supuestos en materia de traslación y adoptar los criterios más clásicos en esta materia, en la que se asume que el impuesto a la renta incide sobre los dueños del capital, y los impuestos sobre los salarios inciden sobre el factor trabajo, la relación anterior disminuye a un valor situado entre el 10% y el 15%. Por otra parte, cuando se asume completa traslación a precios de estos impuestos los resultados observados en la sección respectiva del Capítulo 5 nos exigen de comentarios adicionales.

Cuando se relaciona el monto de impuestos pagados con el consumo efectuado por cada decil de ingreso (es decir dejando de lado los ahorros efectuados), los resultados correspondientes al sistema tributario se hacen proporcionales. Evidentemente ello está mostrando el fuerte peso que tienen en la estructura tributaria los impuestos al consumo, que superan ampliamente el efecto progresivo de los impuestos a los ingresos.

Sin pretender realizar un análisis de cada uno de los impuestos en particular, solo se señalará en esta sección la importancia del IVA en los resultados obtenidos, ya que éste le imprime un sesgo muy claro a la distribución, no sólo por la ausencia de un tratamiento que atenúe la regresividad propia de este tipo de gravámenes sino también por el peso relativo en la estructura tributaria que tiene.

6. Consideraciones sobre el efecto de los gastos públicos y estimación del impacto neto de la política presupuestaria.

Si bien este estudio está orientado básicamente al análisis de la incidencia distributiva de los impuestos, en esta sección se efectúan algunas consideraciones sobre la base de datos preliminares sobre el impacto neto de la acción pública sobre la distribución del ingreso.

Al respecto deben señalarse las limitaciones que están presentes en este tipo de comparaciones y los problemas metodológicos que deben resolverse a fin de poder establecer el balance neto.

En la búsqueda de un efecto neto progresivo sobre el ingreso debe tenerse presente el papel que juegan tanto los ingresos obtenidos por la vía tributaria como el destino dado a estos fondos. Del resultado conjunto de ambos, tributos y gastos, se obtendrá el impacto sobre cada uno de los deciles de familias, agrupados según la definición de ingreso adoptada. Ello implica que si se logra un efecto muy progresivo a través de la acción del gasto, pero simultáneamente se produce un efecto muy regresivo por la acción de los impuestos sobre el mismo grupo de familias, se estará atenuando (o, llegado el caso, anulando) la acción redistributiva del presupuesto público.

Por un acuerdo del proyecto matriz con el organismo competente, éste –la Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social- preparó cuadros provisionales sobre la forma como los gastos públicos sociales se habían distribuido entre los hogares en 1997. Las cifras son preliminares porque se basan en elementos aún no completos y que debían madurar en un plazo mayor al exigido por nuestro programa.

La compatibilización en el tratamiento de gastos e ingresos obligó a poner sobre bases familiares per cápita los cuadros de impuestos que en nuestro informe están referidos al ingreso total familiar. Además, con propósito de consistencia, se hizo una hipótesis de distribución de los gastos de cada decil de hogares. Los gastos sociales figuran divididos en gastos de sectores (educación, salud, etc.) y Seguros Sociales (Jubilaciones y otros); la estimación sólo refiere al año 1997.

Como sucede en una decisiva mayoría de países, el efecto neto presupuestario es mucho más progresivo en su distribución que la incidencia de los impuestos. El gasto con mayor fuerza redistributiva es el “social sectorial”; y es tanto su peso que, aún cuando las funciones tradicionales del Estado actúen en forma proporcional, el gasto neto sigue siendo marcadamente pro-pobre.

Nuestro cálculo utilizó la curva de impuestos regresiva empírica. Como ejercicio de simulación se reemplazó aquella curva de impuestos por otra de tipo proporcional, resultando transferencias de beneficios y/o aportes entre los estratos decílicos.

7. Conclusiones

En la sección anterior (resumen) se realizó una sinopsis cualitativa de los principales puntos del informe. Complementariamente, en este apartado final se presentará los resultados cuantitativos que nos parecen más relevantes

- a. La presión tributaria total en Argentina era de 21,81% en 1997. En 1986 y 1993 la relación entre los impuestos recaudados y el Producto Bruto Interno (PBI) a precios de mercado, había sido de 18,95% y 22,86% respectivamente (cuadro 3.4). Esta medición integra los tres niveles jurisdiccionales (nación, provincias y municipios).
- b. Los porcentajes mencionados corresponden a los siguientes valores absolutos: 1.895 miles de pesos corrientes (1986, no comparable con los niveles de los años 90 por el efecto inflacionario), 54.062 millones (1993) y 63.825 (años 1997) (cuadro 6 del anexo estadístico).
- c. En materia de impuestos, el Gobierno Nacional recauda el 77% del total de recursos, las provincias el 17% y los municipios el 6% restante.
- d. Observada la evolución de la tributación desde 1986, puede señalarse que en el período 85-89 hubo un énfasis por incrementar la recaudación y mejorar la equidad del sistema. A partir de 1990 se eliminan algunos impuestos y se refuerza la administración en busca del objetivo recaudatorio, pero se debilita claramente el factor distributivo.
- e. En el cuadro 3.5 figura cada uno de los impuestos ordenados según su importancia en el total de la recaudación. De la comparación entre 1986, 1993 y 1997 surge con claridad la importancia que van tomando algunos impuestos (IVA: 13.0, 30.1, 32.1%) y el desplazamiento de otros (Internos unificados: 6.0, 4.3, 3.0%).
- f. Agrupados los impuestos según su base imponible, se verifica el aumento de la tributación sobre ingresos y beneficios (5.4 a 13.3%) sobre bienes y servicios (por el fortalecimiento del IVA) y una caída en los aportes y contribuciones de la seguridad social.
- g. La distribución del ingreso total familiar denota un empeoramiento de la equidad en los últimos años. El ingreso disponible del conjunto de los hogares alcanza a 245.901 millones de pesos en 1997.
- h. La asignación del mismo en una distribución decílica que acumula 9.357.940 hogares, indica que el decil de menor poder económico capta sólo 1,22% de aquel ingreso; y el primer 20% capta 3,44%. En el otro extremo, el decil más alto atrae el 39,89% de ingresos y el 20% más alto, el 56,53%.

- i. Los porcentajes comparables del 20% más bajo representaban en 1986 el 3,99% y en 1993 el 3,50%. El 10% de mayor ingreso concentraba el 37,99% en 1986; 37,55% en 1993 y el mencionado 39,89% en 1997.
- j. Los dos puntos porcentuales que pierden los sectores medios de la sociedad son ganados por el 10% más rico.
- k. Para fijar claramente el perfil de concentración, parecen útiles las siguientes comparaciones. El 20% más rico polariza el 56,5% del ingreso frente al 80% restante que retiene sólo el 43,5% del flujo anual de riqueza (1997). En otra visión: el 30% de hogares medios (deciles 6/7/8) reúne el 27,1% de los ingresos con un promedio anual similar al del país en su totalidad; por debajo queda el 50% de los hogares con 16,4% de los ingresos y por arriba el 20% superior, con 56,5% de los recursos.
- l. Tanto en las cifras del tipo de las consignadas, como en el manejo de los índices de desigualdad más utilizados (Gini, Theil, Atkinson, entre otros), un desplazamiento pequeño de los valores se traduce en cambios muy importantes en la economía real. Se quiere significar que las magnitudes ligadas a las estadísticas de distribución deben a veces traducirse en cifras absolutas para dimensionar correctamente sus consecuencias concretas.
- m. Por ejemplo, en 1997, las 954.000 familias del primer decil reciben un ingreso medio de 3.503 pesos, lo que equivale a \$9,60 diarios para el hogar y \$2,40 diarios por persona.
- n. Los bajos valores recién mencionados se refieren al ingreso monetario. Constancias de una investigación determinaron que en 1995, las donaciones en dinero y en especie, representan 35% adicional sobre el ingreso monetario en el primer quintil y sumas decrecientes en los restantes, hasta llegar a 9,1% en el cuarto quintil.
- o. Es habitual observar que las estructuras de distribución de los países guardan una persistente constancia. También en Argentina, entre 1980 y 1997 se nota en muchos años, una concentración del ingreso en la EPH (sin ajustar) de entre 31% y 33% del total, para el último decil; aunque en 1989 se produce un valor máximo de 38% y en 1998 se tiende a valores cercanos a 35% (EPH sin ajustar), aparte de las familias sin ingreso que no aparecen en la EPH por dicha circunstancia.
- p. Adviértase que algunos cambios muy sensibles producidos en las series ordenadas por individuos (por ej.) se amortiguan cuando la unidad es la familia, porque dentro de ella se pueden neutralizar situaciones de distinto signo.
- q. América Latina es una región de pésima distribución del ingreso y la riqueza. El ingreso del último decil en las encuestas de hogares oscila entre

32% y 51% según los países; dentro de esos límites, la cifra de Argentina (33,8%, 1997) es razonable.

Pero en un conjunto heterogéneo de naciones del mundo, el Banco Mundial presenta los valores más frecuentes para el decil superior, en el entorno de 20 a 30% del ingreso total. En esa comparación, la posición de Argentina (el 33,8% premencionado) demuestra un nivel de equidad muy bajo.

- r. En 1997, el 40% de los hogares argentinos de menores recursos recibió 10,9% del ingreso disponible y pagó el 12,2% de los impuestos. En el otro extremo de la distribución; el 20% de los hogares de mayores recursos captó el 56,5% del ingreso y se hizo cargo del 54,5% de los impuestos (año 1997, cuadro 5.5).
- s. La comparación indicada, se complementa con las series del cuadro 5.2, que muestra la relación entre el impuesto asignado y el ingreso disponible, en cada decil. En 1986 oscilaba entre 21,8% (1° decil) y 21,2% (último decil). En 1997 comienza con 33,6% (decil inferior) y finaliza con 25,3% (familias del decil superior). Cualquiera sea el enfoque, el año 1986 presenta una línea plana de la presión tributaria; en cambio, 1993 y 1997 registran un perfil regresivo a lo largo de toda la serie.
- t. En 1997, los siete primeros deciles presentan una presión tributaria superior a la presión promedio y, sorprendentemente, los tres últimos se ubican por debajo de la media.
- u. Varias son las razones que desembocan en estos resultados, pero se destacan con nitidez la regresividad introducida por el IVA generalizado y la ascendente importancia de este gravamen en el total de la recaudación.
- v. Algunos cálculos se hicieron tomando como medida de bienestar el consumo familiar total. La presión tributaria global se eleva de 25,96%, respecto al ingreso familiar, al 32,38% respecto al consumo, por ser menor el denominador. La apertura por deciles presenta una relación "impuestos-consumo" cercana a la proporcionalidad.
- w. El efecto regresivo de los impuestos se mantiene en todos los niveles jurisdiccionales.
- x. Se exploraron los cambios esperables en la asignación de la carga ante el cambio de algunas hipótesis de traslación estratégicas. En la alternativa A se distribuye la recaudación del impuesto a las ganancias de sociedades sobre el capital y 100% de aportes y contribuciones a la seguridad social, sobre los asalariados. En la alternativa B se asigna el total tanto de ganancias de sociedades como de la seguridad social, al consumo. La alternativa A es más progresiva y la B más regresiva que el caso básico. Las cifras comparativas se encuentran en el cuadro 5.18.

- y. Con el propósito de un mejoramiento de los efectos redistributivos de la acción fiscal, se realizó un cálculo muy preliminar del gasto público, para la cual contamos con información preparada por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Las comparaciones se basaron en cifras del año 1997 y en el uso del ingreso disponible familiar; en el informe se listaron sólo los resultados de un decil del sector de bajos ingresos (el 2º) y uno de mayores recursos (9º).
- z. Como se ha mostrado en investigaciones anteriores y según la experiencia de una mayoría de países, el gasto público social es muy redistributivo: en relación al ingreso 54,9% (2º decil) y 4,6% (9º decil).
- aa. Dentro del GPS se distinguen los Sectores Sociales (Educación, Salud, etc.) y los Seguros Sociales (Jubilaciones y otros rubros menores). En Sectores Sociales los porcentajes son: 32,0% (2º) y 2,7% (9º).
- bb. Si se incluyen los gastos administrativos del Estado, el Gasto Público total se asignaría: 67,4% (2º) y 17,1% (9º). Los impuestos con que se financian dichos gastos serían, según surge de nuestro informe: 29,2% (2º) y 24,7% (9º decil). La comparación de ambos conceptos constituye el efecto neto de la acción de gobierno y se traduce en un beneficio neto de 38,2% del ingreso para el 2º decil y un aporte neto de 7,6% para el 9º decil.

1. Metodología

a. En el presente estudio sobre incidencia tributaria se trabajó en todos los casos clasificando al universo de hogares en subconjuntos del 10% del total nacional de hogares, y ordenándolos de acuerdo al ingreso familiar total de cada unidad. Además, la investigación se centró en tres años: 1986, 1993 y 1997.

b. Los datos sobre distribución del Gasto Público Social del gobierno fueron elaborados por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNP GS), se referían al año 1997¹, estaban expresados en quintiles de hogares y fueron reelaborados y llevados a deciles por la DNP GS como parte de una contribución al proyecto sobre “Cohesión Social” (PNUD). Además, resulta importante destacar que los hogares se encontraban ordenados por deciles en base a su ingreso per cápita (ver parágrafo 3).

c. El efecto redistributivo neto fiscal se pone de relieve al comparar, para cada estrato, el monto de los impuestos que inciden sobre el mismo, con los beneficios que recibe del Estado. Obviamente, ante una virtual igualdad entre gastos e impuestos, el balance global sería “cero” y los sectores aparecerían obteniendo un beneficio o haciendo un aporte neto. Este tipo de análisis deja a un lado otras consideraciones, como la eficiencia del gasto más allá de su expresión monetaria, el efecto económico de impuestos y gastos, etc. Es una primera medida, escueta pero muy significativa, de los aspectos distributivos. Puede adelantarse que en cualquier país concreto, con un Estado moderno que tome a su cargo parte de la educación y la salud en forma gratuita y universal, el análisis encontrará beneficios para los sectores de bajos ingresos y aportes netos provenientes de los estratos de mayores recursos; lo que interesa es conocer el grado en que este principio de progresividad actúa y la contribución de cada gasto y cada impuesto al proceso global.

d. Lo antedicho deja entrever que la comparabilidad entre los conceptos de tributos y gastos, respecto a la metodología aplicada, debe ser máxima. Esta investigación sobre incidencia tributaria se inscribió en una distribución de ingresos basada en el total de recursos de las familias; en cambio, el estudio de gastos se aplicó a una distribución de los hogares según su ingreso per cápita. Fue menester reconvertir en forma global la asignación de impuestos según el ingreso per cápita de las familias.

¹ Los montos totales estaban disponibles para 1997 y 1992. Los coeficientes de distribución pudieron ser calculados por la DNP GS para ambos años en el caso de los Gastos Sectoriales, pero sólo para 1992 en el rubro Seguros Sociales (por ser una tarea que está en elaboración).

Nuestra decisión fue entonces tomar toda la información de 1997, con excepción de los asignadores de los Seguros Sociales, que pertenecen a 1992.

Con respecto a las limitaciones y supuestos de nuestras estimaciones, y a riesgo de ser repetitivos, resulta pertinente la nota del último Cuadro F.5 de este Anexo.

Esta “distribución de los impuestos por hogares clasificados en función de su ingreso familiar per cápita” (año 1997) es entonces muy provisional y requiere una elaboración complementaria minuciosa; pero, limitando su uso a los conceptos globales, reflejó resultados razonables.

e. El gasto social fue analizado por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social en dos grandes bloques: el Gasto Público Social y los Seguros Sociales. El Gasto Público Social comprende: Educación, Salud, Servicios Sanitarios, Programas de Nutrición, Vivienda, Promoción Social, Trabajo, Cultura y Recreación, Ciencia y Técnica, Otros Servicios Urbanos. Los Seguros Sociales abarcan: la Seguridad Social (Jubilaciones, Pensiones, etc.), las Obras Sociales –básicamente las de Salud- y las Asignaciones Familiares.

f. Una idea de la estructura del Gasto P. Social está dada por la participación de cada conjunto de programas en el total. El total representa 56.862 millones de pesos corrientes en 1997. Jubilaciones y Pensiones absorbía el 40%, Educación 21%, Salud Pública 10%, Servicios Urbanos (para necesidades edilicias locales en ciudades y pueblos) 4%. Estos conceptos suman ya 75%; el resto son programas de importancia minoritaria al lado de los descriptos. Por su impacto en la consideración pública se reproduce el detalle de Educación, cuyo 21% se descompone así: 4.928 millones (pesos=dólares) a enseñanza elemental; 2.994 millones a enseñanza media; y 2.315 millones a terciaria; el resto son rubros de poca entidad en el total, hasta sumar 11.260 millones.

g. Con el doble propósito de completar el esquema y de corroborar la consistencia de los datos, agregamos los montos del Gasto no-social. Es el que responde a las funciones tradicionales del Estado (Administración, Justicia, Policía, Relaciones Exteriores, etc.).

h. El método de asignación de los Gastos Sociales, por estratos, figura en el documento de la DNPGS que nos proveyó los datos. El Gasto no-social lo atribuimos en función del ingreso disponible per cápita, como primera aproximación. Los impuestos deben considerarse como un todo, tanto en la suma de lo recaudado como en su distribución. Pero, por exigencias del análisis, se supuso que los tributos se desagregaban en dos componentes: la parte del mismo que financia el Gasto Social y la complementaria, que financia las funciones tradicionales mencionadas.

i. La considerable cantidad de cifras implícitas en trabajos de esta naturaleza, nos inclinó a presentar los resultados de la estimación sólo para el total y para los deciles 2º y 9º, característicos respectivamente de los sectores de bajos y altos recursos. Podría trabajarse también con agregaciones de deciles, pero en los diseños experimentados, la interpretación de las cifras resultaba más directa en base a la forma adoptada.

2. Resultados

El Gasto Social de Argentina no se aparta del carácter redistributivo vigente en otros países y, especialmente, los latinoamericanos.

El gasto fuertemente redistributivo es el llamado en forma genérica “sectorial” y, dentro del mismo, el énfasis en el sesgo pro-pobre descansa en la educación.

Los seguros sociales se cubren muy mayoritariamente –como fue dicho– con jubilaciones y pensiones. Es nuestra opinión que en un cálculo del efecto neto de la acción fiscal, no deberían asignarse las jubilaciones por haber sido consideradas (en la encuesta y en las cifras macro) dentro del Ingreso Disponible primario de los hogares.

El análisis del Gasto Social excluido pasividades señala que el segundo decil recibe por ese concepto 54,9% de su propio Ingreso Disponible, y el noveno decil sólo el 4,6%. Hay una redistribución clara de los ingresos en beneficio de los sectores de bajos recursos.

El resto de gastos no-sociales se asigna entre los estratos en función de la distribución del ingreso disponible, como se indicó en la metodología. Esta circunstancia hace la curva algo más igualitaria: en el Gasto Social el 2º decil capta 12,1 veces los beneficios del 9º decil; en el Gasto Total, la relación pasa a 3,9 veces.

Cuadro F.1

Gastos totales del Estado en porcentaje del Ingreso Disponible y distribución de los impuestos. Año 1997

	Total	Decil 2	Decil 9
Gasto Público Social excepto jubilaciones	14.59	54.90	4.55
Gasto en las funciones tradicionales del gobierno	12.53	12.53	12.53
Gasto total del gobierno	27.12	67.13	17.08
Impuestos que financian el gasto total	25.95	29.23	24.65

Si al gasto público se lo compara con la curva de distribución de los tributos, surge el efecto neto de la acción de gobierno, donde unos sectores reciben beneficios netos y otros hacen un aporte neto.

Cuadro F.2

**Efecto neto de la acción de gobierno (gasto consolidado menos impuestos).
Año 1997**

Efecto fiscal Neto*	Total	Decil 2	Decil 9
En porcentajes del Ingreso Disponible	+2,67	+38,20	-7,57
En millones de pesos	+1.873	+3.236	-3.022

* : Se entiende por "efecto neto" al excedente (+) o defecto (-) de los beneficios recibidos respecto a los Ingresos que inciden en cada estrato.

La presentación siguiente permite observar el efecto neto por cada decil de ingreso.

Cuadro F.3

**Efecto de la acción de gobierno, por deciles de ingreso
(Gasto Consolidado menos Impuestos). Año 1997.**

Deciles de hogares ordenados por el Ingreso per capita familiar.	En % del Ingreso Disponible	En millones de pesos
Decil 1 (menor ingreso)	+138,68	+7.099
Decil 2	+38,20	+3.236
Decil 3	+31,03	+3.050
Decil 4	+10,65	+1.353
Decil 5	+5,04	+796
Decil 6	+1,12	+209
Decil 7	-2,74	-612
Decil 8	-4,69	-1393
Decil 9	-7,57	-3.021
Decil 10 (mayor ingreso)	-10,60	-8.836

Véase la nota del cuadro anterior.

En todos los casos debe tenerse presente que las variables expresadas en porcentaje del Ingreso Disponible, registran mayor nivel que las citadas habitualmente como proporción del Producto Interno Bruto.

Fuente y Notas: tanto en este cuadro como en los restantes del Anexo, se utilizaron cifras de D. N. de Programación del Gasto Social (Ministerio de Economía, O. y S. P. de la Nación), cálculos incluidos en este informe y otras elaboraciones propias. Debe insistirse en el carácter preliminar de estos datos. Lo que aquí fue materia de estimaciones con información incompleta, requiere una investigación más amplia y un trabajo adicional intenso.