

Impacto de impuestos; transferencias y subsidios sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina

Darío Rossignolo¹

Resumen

Utilizando un análisis de incidencia fiscal estándar, este trabajo estima el impacto de las políticas tributarias y de gasto público en la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina con datos de la Encuesta Permanente de Hogares anualizados a 2016 y de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012-2013. Los resultados muestran que la política fiscal ha sido una poderosa herramienta en la reducción de la desigualdad y la pobreza pero los inusualmente elevados niveles de gasto público podrían hacer que los programas resulten no sustentables.

Palabras clave: impuestos, gastos públicos, desigualdad, pobreza

JEL classification: H2; I3; D3

1. Introducción

La metodología utilizada para estimar la incidencia de impuestos y gastos adopta diferentes supuestos para analizar quién soporta la carga de los primeros o recibe los segundos porque en la mayoría de los casos el responsable o el beneficiario legal no coinciden con los anteriores en el sentido de que no son quienes experimentan una reducción en su ingreso o un aumento en el caso de los gastos.

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.

Para los impuestos directos, la norma asumida es que la carga del impuesto a la renta personal y otros impuestos relacionados con los ingresos son soportados por el responsable legal. Sin embargo, la información sobre impuestos directos pagados está raramente disponible en las encuestas, porque se reportan ingresos después de impuestos en los casos de asalariados formales, por ejemplo. Para los informales, empleadores y cuentapropistas, rentistas, beneficiarios de transferencias monetarias y

¹Associate Professor at Universidad de Buenos Aires. Researcher and consultant for international organizations. Email: darossignolo@yahoo.com, darossignolo@gmail.com.

pensiones, el ingreso reportado es antes de impuestos. Para arribar a la recaudación de impuestos, es necesario calcular el impuesto pagado por todas las fuentes de ingresos.

En este estudio, como en la mayoría de los trabajos basados en un enfoque de equilibrio parcial, se asume que la carga generada por los impuestos sobre bienes y servicios es trasladada íntegramente a los consumidores a través de un precio más elevado.

Del lado de los gastos, se asume que los beneficiarios de un programa son sus usuarios y sus familias que reciben bienes públicos en forma gratuita o subsidiada. Esto asume que los beneficios potenciales que pudieran recaer sobre los factores de producción son ignorados, como las externalidades que podrían surgir del consumo de bienes provistos públicamente (para considerar la incidencia total debería calcularse la variación equivalente).

Una cuestión importante a aclarar es que en este trabajo, como en varios antecedentes sobre la temática² se utilizaron ingresos ajustados por subdeclaración. Otra aclaración consiste en que estas estimaciones constituyen un análisis de incidencia anual, para lo cual se debieron convertir a valores anuales los montos de ingresos y gastos relevados en las encuestas respectivas.

Este informe presenta resultados del impacto de impuestos y gastos públicos sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina para 2016. Se utilizó para ello la metodología estándar de análisis de incidencia utilizada por el proyecto Commitment to Equity (CEQ) aplicada a la información anualizada de la Encuesta Permanente de Hogares, onda correspondiente al cuarto trimestre de 2016 en forma primaria, y empleando en forma complementaria la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012-2013 en los casos en los que la información de la EPH fuera insuficiente para efectuar las asignaciones respectivas

En particular, dado que la Encuesta Permanente de Hogares no cuenta con información sobre consumos, con el fin de asignar los impuestos indirectos y los subsidios económicos se hizo uso de la información de la ENGHo. 2012-2013 con ese propósito.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se presentan antecedentes de la literatura empírica para Argentina. En el apartado 3 se exponen cuestiones metodológicas concernientes a la forma de cálculo y a los ajustes realizados a los datos.

La sección 4 presenta una caracterización de impuestos y gastos públicos para el caso argentino; el apartado 5 expone las cuestiones normativas y la manera en la que los instrumentos fiscales fueron analizados. La sección 6 presenta los resultados del análisis del impacto de impuestos y gastos públicos sobre pobreza y desigualdad, mientras que la sección 7 presenta algunos comentarios finales.

Referencias

² Por ejemplo Gómez Sabaini et. al. (2002); Gasparini (1998), Gómez Sabaini et. al. (2013)

Agis, E, Cañete, C. y Panigo, D. (2010): "El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina". CEIL-PIETTE Working Paper, Buenos Aires: Argentina.

Castro, L. y Barafani, M. (2015): "Buscando la diagonal. Cómo reducir los subsidios protegiendo a los sectores vulnerables". Documento de Políticas Públicas/Análisis N°153. Buenos Aires: CIPPEC.

Castro, L.; Gadano, N.; Szenkman, P.; Lotitto, E.; Barafani, M.; Orozco, V. (2016): "Corrigiendo los desequilibrios en el sector energético: impacto de una convergencia tarifaria gradual con tarifa social", Documento de Políticas Públicas/Análisis N°173. Buenos Aires: CIPPEC.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2010): "Argentina: Un análisis de los tributos directos y cálculo de evasión", en Jiménez, J. P., Gómez Sabaini, J. C. y Podestá, A.: "Evasión y equidad en América Latina" Documento de proyecto CEPAL-GTZ

CNRT (2017): "Boletín Estadístico Anual edición 2016"

Cowell, F. (1995). "Measuring inequality." LSE Handbooks in Economic Series, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Cont, W. (2006): "Evasión del impuesto al valor agregado en Argentina", en FIEL (comp.): "La presión tributaria sobre el sector formal de la economía"

Cont, W. (2007). "Estructuras tarifarias en el servicio de electricidad para usuarios residenciales. El caso de las provincias argentinas." Fundación de Investigaciones Economicas Latinoamericanas (FIEL). Documento de trabajo N95.

Cont, W. y Porto, A. (2017). "Política fiscal y distribución personal y regional del ingreso", Económica, edición especial

Cont, W. y Susmel, N. (2006): "Evasión impositiva en impuestos directos personales: ganancias de las personas y seguridad social", en FIEL (comp.): "La presión tributaria sobre el sector formal de la economía"

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF), Ministerio de Hacienda (2016). "Tributos vigentes en Argentina 2016."

Edo, M., Marchionni, M. y Garganta, S. (2015). "Conditional cash transfer programs and enforcement of compulsory education laws. The case of Asignación Universal por Hijo in Argentina". CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 190

Garganta, S. y Gasparini, L. (2012): "El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina", CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 133

Garganta, S., Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015): "Social Policy and Female Labor Force Participation: the case of AUH in Argentina" Jornadas de la AAEP: Salta; Año: 2015;

Garganta, S., Gasparini, L., Marchionni, M. y Tappatá, M. (2015). "The Effect of Cash Transfers on Fertility: Evidence for Argentina". Documento de trabajo, CEDLAS, en prensa.

Gasparini, L., y Cruces, G. (2010): "Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión, y alternativas". *Económica* 56 (1): 105-146.

Gómez Sabaini, J. C., Harriague, M., & Rossignolo, D. (2013). "Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso." *Desarrollo Económico*, 52(207-208).

Gómez Sabaini, J. & Rossignolo, D. (2009). "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso." In S. Keifman, *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires.

Goñi, E., Lopez, H. & Servén, L. (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America." World Bank.

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

Lakner, C.; Lugo, M.; Puig, J.; Salinardi, L. y Viveros, M. (2016): "The incidence of subsidies to residential public services in Argentina: the subsidy system in 2014 and some alternatives", CEDLAS Documento de trabajo N°201

Lustig, N., & Higgins, S. (2013). "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook." CEQ Working Paper No. 1, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, September.

Lustig, N. (editor) (2016): "Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty" Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University.

Lustig, N., & Pessino, C. (2013). "Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: The Rising Role of Noncontributory Pensions." CEQ Working Paper No. 5.

Lustig, N. & Pessino, C. (2013). "¿Es la Argentina un modelo de políticas redistributivas?" Publicado en Bastión Digital Argentina.

Maurizio, R. (2009). "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos." In S. Keifman, *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires.

Pecho Trigueros, M., Peláez Longinotti, F. y Sánchez Vecorena, J. (2012): "Estimación del incumplimiento tributario en América Latina 2000-2012" Documento de trabajo N°3, CIAT, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias.

Rossignolo, D. (2015). "Competencia tributaria vertical: una estimación empírica en impuestos sobre los consumos en Argentina" *Urban Public Economics Review*, 21.

Rossignolo, D. (2016). "Taxes, Expenditures, Poverty And Income Distribution In Argentina", CEQ Working Paper 45

Rossignolo, D. (2018): "The Impact of Direct Taxes and Monetary Transfers on Income Distribution and Poverty in Argentina", CEQ Working Paper 67 (en prensa)

Rossignolo, D. & Ramos, M. (2015). "Efectos distributivos de cambios discrecionales en la política fiscal en Argentina." *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 9(15).

Secretaría de Política Económica, DNPGS. (2002). "El impacto redistributivo de la Política Social en Argentina." Serie: Gasto Público, Documento de trabajo: N° GP/ 12.

Secretaría de Política Económica, DGSC. (2001). "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social 2000.". Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Secretaría de Programación Económica y Regional, DNPGS. (1999). "El impacto redistributivo del gasto público en los Sectores Sociales. Resultados provisionarios." Serie: Gasto Público, Documento de trabajo: N° GP/ 08.

Sahn, D., & Younger, S. (2003). "Estimating the Incidence of Indirect Taxes in Developing Countries." In F. Bourguignon & L.P. Da Silva, *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*. World Bank and Oxford University Press.