

Impuestos y distribución del ingreso en Argentina: análisis y propuestas de reforma para el sistema tributario

Primera Versión: Agosto de 2014

Diego Fernández Felices

Isidro Guardarucci

Jorge Puig¹

Resumen

Este trabajo estudia la incidencia distributiva del sistema tributario argentino utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) del año 2012 y analiza el impacto distributivo de diferentes alternativas de reforma sobre el impuesto al valor agregado (IVA) y sobre el impuesto a las ganancias de personas físicas. Los resultados sostienen que el sistema tributario argentino es levemente progresivo, explicado principalmente por la progresividad del impuesto a las ganancias y en segundo lugar por los derechos de exportación.

Las propuestas de reforma plantean la implementación de un IVA con tasa uniforme combinado con un esquema de transferencias redistributivas y modificaciones tanto en el mínimo no imponible como en los tramos de ingreso alcanzados por la estructura vigente del impuesto a las ganancias de personas físicas. En relación al IVA, la única reforma capaz de mejorar considerablemente la distribución del ingreso sería una basada en un esquema de transferencias focalizadas en los deciles más pobres de la población. Sobre el impuesto a las ganancias, la evidencia sugiere que desde el punto de vista distributivo un impuesto que iguale deducciones entre asalariados y autónomos resulta más aconsejable que efectuar modificaciones sobre el mínimo no imponible o los tramos de ingreso alcanzados por el impuesto.

Palabras Claves: Impuestos, Incidencia distributiva, ENGH 2012, Propuestas de Reforma.

Clasificación JEL: H11 H22

¹Todos los autores tienen filiación Universidad Nacional de La Plata. Se agradece muy especialmente la colaboración de María Minatta y Sabrina Lozano. Los errores u omisiones que contenga el trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores. Comentarios o sugerencias a diegoff@depeco.econo.unlp.edu.ar

1. Introducción

La intervención del Estado en la economía a partir de políticas públicas que persigan la equidad distributiva ha logrado consenso en las últimas décadas, tanto en la literatura económica como entre los hacedores de política. Dentro de estas políticas públicas, la política fiscal y sus efectos sobre la economía representan un tema de constante debate. En esta discusión, una de las ideas que mayor consenso registra es aquella que sostiene el poder de los impuestos, los gastos y las transferencias para modificar la distribución del ingreso. Así, estos tres instrumentos del presupuesto público son herramientas de gran utilidad para mejorar las condiciones de vida de la población. Menos acuerdo se ha logrado sobre cómo utilizar estos instrumentos, cuáles surten mayor efectividad y en qué condiciones deben ser activados. Así por ejemplo, en países en desarrollo como Argentina, la literatura sostiene que para lograr mayor equidad es más adecuada la utilización de un gasto público lo más focalizado posible; mientras que los impuestos deben estar orientados a perseguir objetivos de eficiencia (Harberger, 1998). Por el contrario, en países más desarrollados la concepción es justamente la opuesta. Se considera a los impuestos como el principal instrumento para redistribuir ingresos mientras que los gastos, también progresivos, deben realizarse con un criterio de universalidad. De cualquier manera, independientemente de cómo esté focalizado el gasto público, la acción del Estado podría volverse neutra en términos redistributivos si éste es financiado por los mismos sectores que lo reciben. Es por ello que la política impositiva debe jugar un rol protagónico a la hora de redistribuir ingresos.

Argentina, al igual que muchos países en desarrollo, presenta un sistema tributario basado mayormente en impuestos indirectos. El principal de ellos es el impuesto al valor agregado (IVA), un impuesto general al consumo con una alícuota general, algunos consumos con tratamiento especiales y otros exentos. El diseño de este impuesto, evaluado desde un punto de vista teórico, favorece a priori los aspectos distributivos a través de los tratamientos especiales y las exenciones, pero al mismo tiempo va en detrimento de la eficiencia económica producto de las distorsiones en precios relativos que introduce. Para mejorar las falencias de este diseño, la teoría impositiva aconseja la implementación de un IVA con tasa uniforme combinado con un esquema de transferencias hacia los sectores de menores recursos (Mirrlees, 2011). De este modo, se mejora el aspecto relacionado con la eficiencia y se atiende también el aspecto distributivo. El énfasis de estos cambios no se centra en que el poder redistributivo de las transferencias generadas sea considerable, sino simplemente en que sea una reforma mejoradora en dos dimensiones: eficiencia (a través de la uniformidad en tasas del impuesto a los consumos) y equidad (tanto a través de la redistribución generada con el excedente recaudatorio como, más importante aún, por la delegación de la función redistributiva en instrumentos impositivos más apropiados, como el impuestos a los ingresos).

Sin embargo, un análisis completo que atienda al objetivo de equidad distributiva exige una discusión acerca del diseño de los impuestos sobre los ingresos. En Argentina, los ingresos se gravan principalmente a través del impuesto a las ganancias, tanto de personas físicas como jurídicas. El primero de los impuestos presenta un conjunto de deducciones, combinadas con un monto mínimo no imponible y una escala de ingresos que son gravados progresivamente. Si bien, como todo impuesto, introduce distorsiones sobre el accionar de los agentes, el impuesto a las ganancias de personas físicas es un impuesto que mejora la distribución del ingreso de manera sustancial². Por otra parte, en un contexto inflacionario como el evidenciado en Argentina en los últimos años, la no actualización de este diseño puede generar cambios radicales en la incidencia distributiva de este impuesto. Por un lado, las deducciones deben actualizarse a la par de la suba de precios, de modo de evitar ampliar la base imponible de facto. Por otro lado, las escalas deben también ser actualizadas a fin de evitar que los tramos definidos para cada nivel de alícuotas marginales se vean reducidos en términos reales.

²Véase Gasparini (1998) y Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014).

Dados los aspectos mencionados, el objetivo de este trabajo es doble. En primer término se estudia la incidencia distributiva del sistema tributario argentino utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares del año 2012 (ENGH 2012) haciendo uso del enfoque tradicional denominado de “usos y fuentes”³. En segundo término se analiza el impacto sobre la incidencia distributiva de diferentes alternativas de reforma de los dos impuestos mencionados anteriormente (IVA y ganancias de personas físicas). En concreto se estiman los efectos distributivos asociados a la implementación de un IVA con tasa uniforme combinado con un esquema de transferencias redistributivas (*á la Mirrlees Review*⁴) y aquellos asociados a modificaciones en el impuesto a las ganancias de personas físicas, tanto en el mínimo no imponible como en los tramos alcanzados por la estructura vigente del impuesto⁵.

Los resultados obtenidos señalan que el sistema tributario argentino es levemente progresivo, explicado principalmente por la progresividad del impuesto a las ganancias y en segundo lugar por los derechos de exportación. A la hora de estudiar las alternativas de reforma asociadas al IVA se observa: i) la implementación de un esquema con tasa uniforme, eliminando exenciones y tasas diferenciales, sin devolución de la recaudación excedente generada por dicha medida, genera un efecto casi imperceptible en la distribución del ingreso. Este resultado plantea dudas acerca del poder redistributivo real de la diferenciación de tasas; ii) al combinar dicho esquema de tasa uniforme con alguna forma de devolución del excedente recaudatorio, “*á la Mirrlees Review*”, los resultados en términos distributivos son mixtos. Si dicha devolución se instrumenta a través de transferencias en suma fija al 30 % de la población con menores ingresos, puede observarse una caída considerable en la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini). Por otro lado, si la devolución es dirigida a los beneficiarios de planes sociales (por ejemplo Asignación Universal por Hijo), la mejora es moderada respecto del esquema actual. Por último, no se alcanzan mejoras en la distribución del ingreso si la devolución se realiza en términos de transferencias a la población desempleada.

Respecto del impuesto a las ganancias de personas físicas, tanto un aumento del mínimo no imponible como de los tramos de ingreso no resultan favorables en términos distributivos. Aquí es importante considerar que el esquema actual está focalizado en el 20 % más rico de la población, de modo que los resultados obtenidos van en línea con una reducción de la carga efectiva del tributo. Por otro lado si el impuesto es reformado de modo de igualar las deducciones de los trabajadores autónomos y las de los asalariados se obtienen mejoras en la distribución del ingreso.

Al combinar las propuestas de cambio en el diseño del IVA y de ganancias de personas físicas, se concluye que la única reforma capaz de mejorar la distribución del ingreso sería una basada en un IVA “*á la Mirrlees Review*” junto con un impuesto a las ganancias que iguale deducciones entre autónomos y asalariados.

En lo que sigue el trabajo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se analiza el impacto distributivo de cada uno de los impuestos del sistema tributario argentino utilizando la ENGH 2012 y se comparan las estimaciones con resultados obtenidos en base a la ENGH 2004. En la Sección 3 se analizan las posibilidades de reforma sobre el IVA y en la Sección 4 se hace lo propio con el impuesto a las ganancias de las personas físicas. En la Sección 5 se presentan los efectos distributivos resultantes de la combinación de ambas reformas. Por último, cierran el trabajo los comentarios finales de la Sección 6.

³Bajo este enfoque de equilibrio parcial la incidencia económica de los impuestos es calculada de acuerdo a un conjunto de supuestos ad-hoc acerca de la distribución de las cargas tributarias de los distintos impuestos.

⁴Véase Mirrlees (2011) para una propuesta similar para el caso de Gran Bretaña.

⁵El análisis realizado se limita al aspecto distributivo de los impuestos vigentes en la Argentina. Un análisis pormenorizado del sistema tributario, como así también las alternativas de reforma, deberán considerar adicionalmente los efectos sobre la eficiencia, recaudación y administración tributaria.

2. El sistema tributario en Argentina y su incidencia distributiva

El sector público argentino recauda a través del nivel central de gobierno y también de sus jurisdicciones subnacionales⁶. El gobierno federal argentino recauda más del 85 % de los todos los ingresos fiscales de la Nación, fundamentalmente a través de gravámenes sobre el consumo, los ingresos y el patrimonio. Dentro del primer rubro se encuentra el principal impuesto del sistema tributario argentino, el impuesto al valor agregado (IVA). Adicionalmente existen impuestos selectivos que gravan el consumo de bienes y servicios, como combustibles, cigarrillos y bebidas.

Los impuestos a los ingresos consisten principalmente en el gravamen de las ganancias de personas físicas y de corporaciones o personas jurídicas. A su vez, se gravan los impuestos al trabajo a través de los aportes y contribuciones a la seguridad social. El impuesto patrimonial de mayor relevancia lo constituye el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente, comúnmente denominado "impuesto al cheque"⁷. Por último, el Gobierno Nacional recauda impuestos sobre el comercio exterior, principalmente mediante los derechos de exportación (retenciones) y de importación.

En lo que respecta al primer nivel subnacional de gobierno, el provincial, el principal tributo recaudado es el impuesto sobre los ingresos brutos, que grava las distintas etapas de producción y distribución de bienes y servicios. Adicionalmente se gravan la propiedad inmueble, los automotores (patentes) y las transacciones onerosas, estas últimas a través del impuesto a los sellos.

Para analizar la incidencia distributiva de cada uno de estos tributos, se utiliza en este trabajo el enfoque denominado de equilibrio parcial o de usos y fuentes. De acuerdo al mismo, la incidencia económica de los impuestos es calculada sobre la base de un conjunto de supuestos ad hoc acerca de la distribución de las cargas tributarias de los distintos impuestos, ya sea sobre los usos o sobre las fuentes de ingreso. Dichos supuestos se realizan teniendo en cuenta principalmente la evidencia empírica disponible acerca de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes y factores gravados, las cuales determinan la facilidad o dificultad de aumentar los precios de los bienes que se comercializan, o de reducir la remuneración de los factores que se contratan⁸. La Tabla 1 describe los resultados obtenidos del cálculo del índice de Kakwani para los principales impuestos del sistema tributario argentino para los años 2004/05 y 2012⁹. Se puede observar que el IVA resulta regresivo y que dicha regresividad ha aumentado entre 2004/05 y 2012. El resultado opuesto se observa para el impuesto a las ganancias de las personas físicas, mostrando un aumento en su progresividad. Los impuestos internos resultan regresivos al igual que los derechos de importación, mientras que los derechos de exportación son progresivos.

A nivel provincial se observan cambios en la incidencia distributiva de los impuestos, ya que el valor estimado del índice de Kakwani se revierte para el impuesto a los sellos y el impuesto automotor¹⁰. El impuesto a los ingresos brutos es regresivo mientras que el impuesto inmobiliario se muestra marcadamente progresivo.

Finalmente, al estimar la incidencia global del sistema tributario se observa que el mismo es levemente

⁶Véase el Anexo a este trabajo para un detalle de la participación relativa de cada impuesto.

⁷La clasificación de este impuesto como patrimonial esta sujeta a debate dado que en verdad el hecho generador lo constituye la transacción y por ello debería ser considerado un impuesto sobre ella.

⁸Los supuestos de traslación realizados aquí coinciden con los utilizados por Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014) para estudiar la incidencia del sistema tributario en base a los microdatos de la ENGH 2004/2005. Véase el Anexo a este trabajo para un detalle sobre los supuesto de traslación utilizados.

⁹El índice de Kakwani (K) se define como $K = Gt - Ga$, siendo Gt el coeficiente de Gini correspondiente a la curva de concentración del impuesto en consideración (o conjunto de impuestos) y Ga el coeficiente de Gini estándar correspondiente a la distribución del ingreso pre-impuestos. Así, un índice K negativo (positivo) indica un impuesto regresivo (progresivo).

¹⁰En el Anexo se presentan las distribuciones de las cargas impositivas de ambos impuestos. Se puede apreciar allí una disminución de la incidencia relativa sobre los deciles más altos entre 2004/05 y 2012, lo que sugiere la existencia de cambios en los patrones de gastos en los rubros utilizados para calcular la incidencia de cada tributo.

progresivo, resultado que se explica por el fuerte efecto del impuesto a las ganancias y de los derechos de exportación.

3. Propuestas de reforma sobre el impuesto al valor agregado

La imposición al consumo con tratamientos diferenciales suele estar sujeta a críticas provenientes de la teoría de la imposición óptima, la cual aconseja una estructura de alícuotas uniforme. En la mayoría de los países, los sistemas tributarios consisten una combinación de impuestos directos e indirectos, siendo estos últimos implementados generalmente mediante la forma del impuesto al valor agregado. Si bien la estructura de alícuotas sobre bienes podría bien ser diferenciada, una tasa uniforme ofrece simplicidad administrativa a través de la reducción de costos de recolección y cumplimiento del pago del impuesto. Los argumentos de la teoría relativos a la diferenciación de tasas tienen que ver con cuestiones tanto de eficiencia como de equidad. Aquellos bienes con baja elasticidad precio de la demanda deberían ser gravados a mayor tasa por el lado de la eficiencia, pero dichos bienes suelen también ser aquellos con una baja elasticidad ingreso de la demanda y comprenden una mayor participación de los gastos totales de los individuos más necesitados. La estructura óptima de tasas surgiría entonces del balance de estas dos consideraciones. Un resultado conocido de la literatura de imposición óptima señala que bajo ciertas condiciones de preferencias, estos dos tipos de consideraciones tienden a balancearse uno con el otro, siendo la uniformidad de tasas lo óptimo. Cuando dichas condiciones no se satisfacen, la dirección del desvío respecto de la uniformidad no es obvia. La justificación de dicho desvío no está necesariamente de acuerdo con el argumento de reducción de tasas de bienes necesarios (relativa a aquellas correspondientes a bienes de lujo) por razones de equidad distributiva, sino más bien con las relaciones de complementariedad o sustituibilidad de los diferentes bienes respecto del ocio¹¹.

En Argentina el diseño del IVA contempla tratamientos diferenciales sobre alimentos, transporte, servicios de salud y educación, justificado por razones de equidad distributiva. Al realizar el análisis de incidencia distributiva de dichos consumos puede observarse que, salvo el caso de alimentos y en menor medida el transporte, la distribución del gasto tributario tiende a ser neutral (Gráfico 1). Esto despierta interrogantes acerca de la efectividad redistributiva de estos tratamientos diferenciales.

Con el fin de echar luz sobre esta discusión, en esta sección se estudian los efectos potenciales resultantes de una reforma que convierta al IVA en un impuesto de alícuota uniforme, combinado con algún mecanismo de devolución vía transferencias hacia los sectores más vulnerables de la población¹². En concreto, se realizan tres simulaciones:

- **Reforma 1:** Alícuota uniforme de 21 % combinada con una transferencia al 30 % más pobre de la población "á la Mirrlees Review".
- **Reforma 2:** Alícuota uniforme de 21 % combinada con una transferencia a beneficiarios de planes de desempleo.
- **Reforma 3:** Alícuota uniforme de 21 % combinada con una transferencia a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

En la Tabla 2 se pueden observar los efectos sobre la distribución del ingreso per cápita familiar de las

¹¹Para una reseña de la evolución histórica de la discusión sobre la optimalidad de la uniformidad en tasas sobre bienes y su relación con la imposición sobre los ingresos, ver Boadway (2012) y Mirrlees (2011).

¹²Para computar la incidencia impositiva del IVA, se asignó a cada familia el pago total del mismo de acuerdo al consumo de bienes reflejado en la ENGH, considerando las actividades alcanzadas y las alícuotas y exenciones vigentes en la Ley 20.631.

distintas simulaciones¹³. En particular, se compara la distribución decílica del ingreso per cápita familiar (columna 1) con el escenario vigente en la actualidad (columna 2) y los tres escenarios de reforma enunciados (columnas 5, 6 y 7). En las columnas 3 y 4, se calcula también la distribución del ingreso per cápita familiar surgida de llevar el IVA a una tasa uniforme del 21 % sin realizar devolución de la recaudación excedente¹⁴. Estos ejercicios muestran un efecto casi imperceptible en la distribución del ingreso (columna 2 versus columnas 3 y 4), generando dudas acerca del poder redistributivo real de la diferenciación en tasas.

Al comparar las tres reformas que combinan la fijación de una tasa uniforme del IVA de 21 % con algún esquema de devolución del excedente recaudatorio vía transferencias, puede observarse que la reforma que involucra una transferencia al 30 % de la población más pobre es la que domina en términos de mejoramiento de la distribución del ingreso, medido mediante el coeficiente de Gini (comparar columnas 5, 6 y 7 con la columna 2). La reforma que se combina con una transferencia a beneficiarios de planes de desempleo empeora la distribución del ingreso, mientras que la consistente con transferencias a beneficiarios de AUH produce una mejora modesta. Una explicación para la marcada diferencia entre la reforma 1 y la 2 en términos de sus efectos sobre la distribución puede vincularse al hecho de que sólo el 56 % de los beneficiarios de planes de desempleo corresponden a individuos ubicados en los tres deciles más pobres.

De los ejercicios de reforma efectuados, y más allá de que dichos ejercicios no agotan las posibilidades de reforma, puede verificarse que existen reformas sencillas al esquema actual del IVA que son compatibles con una ganancia en eficiencia (vía una mayor o plena uniformidad en tasas, lo cual resulta ser la tendencia del esquema de IVA en países desarrollados) y a la vez que deleguen el papel redistributivo en herramientas impositivas más acordes a dicho objetivo. La eliminación completa de las exenciones y tasas diferenciales (aun sin redistribución del excedente recaudatorio) no genera efectos considerables sobre la desigualdad del ingreso. De las reformas descritas arriba, la consistente en una combinación de uniformidad en tasas con una política de transferencias focalizada en los deciles más pobres de la población resulta ser la más apropiada.

4. Propuestas de reforma sobre el impuesto a las ganancias de las personas físicas

En la presente sección se analiza el impacto distributivo del impuesto a las ganancias de las personas físicas. Este impuesto presenta un conjunto de deducciones, combinadas con un monto mínimo no imponible y una escala de ingresos gravados progresivamente. En un contexto inflacionario como el evidenciado en Argentina en los últimos años, la no actualización de estos parámetros puede generar cambios en la incidencia distributiva de este impuesto. Por un lado, las deducciones deben actualizarse a la par de la suba de precios, de modo de evitar ampliar la base imponible de facto. Por otro lado, las escalas deben también ser actualizadas a fin de evitar que los tramos definidos para cada nivel de alícuotas marginales se vean reducidos en términos reales. La consecuencia de esta falta de actualización es la concentración de una gran proporción de los individuos en el tramo de alícuota marginal máxima (35 %). En el Gráfico 2 puede verse esta situación reflejada en la alícuota vigente para cada nivel de ingresos expresados en términos de ingreso per cápita. Actualmente, un empleado argentino en relación de dependencia es alcanzado por la alícuota marginal máxima (35 %) si su nivel de ingreso equivale a tres ingresos per cápitas, mientras que un trabajador autónomo tributa dicha alícuota si su ingreso equivale a dos ingresos per cápita. En el resto de América Latina y países de renta

¹³En la última fila de la tabla se expone el coeficiente de Gini de cada caso para evaluar los efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso de la población.

¹⁴La columna 3 corresponde al caso que mantiene el tratamiento impositivo especial sobre alimentos mientras que la 4 elimina dicho tratamiento especial.

media la alícuota marginal máxima es soportada por individuos con ingresos equivalentes a ocho o nueve ingresos per cápitas.

Se evalúan aquí cuatro líneas de reforma concentradas en modificaciones del mínimo no imponible (MNI), el tratamiento de los trabajadores autónomos y la escala de alícuotas aplicable. Las mismas se detallan a continuación:

- **Reforma 1:** Actualización de escalas, aumentando los intervalos en un 100 % a partir de los actualmente vigentes al momento de la encuesta.
- **Reforma 2:** Actualización del MNI, aumentando el mismo en un 100 % a partir del monto vigente al momento de la encuesta.
- **Reforma 3:** Igualación del tratamiento en deducciones entre trabajadores autónomos y asalariados.
- **Reforma 4:** Combinación de las Reformas 1, 2 y 3.

En la Tabla 3 se pueden observar los efectos sobre el ingreso per cápita familiar de las distintas simulaciones¹⁵. En particular se compara la distribución decílica de los ingresos pre pago del impuesto con el escenario pos pago vigente en la actualidad y con los cuatro escenarios de reforma enunciados. Como puede apreciarse, el actual impuesto a las ganancias de las personas físicas tiene un fuerte efecto progresivo (columna 1 versus 2). Las modificaciones del MNI y las escalas tienden a reducir este efecto, mientras que igualar el tratamiento de los trabajadores autónomos con el resto de los asalariados generaría un avance en términos de equidad. La explicación de los resultados obtenidos a través de las Reformas 1 y 2 se encuentra en el hecho de que la mayor parte de la carga de este tributo recae sobre el noveno y décimo decil. De este modo, entendiendo que ambos escenarios plantean una menor carga efectiva del impuesto, tales modificaciones pueden ser interpretadas a partir de la situación vigente como una reducción de la presión sobre el 20 % (en especial sobre el 10 %) más rico de la población.

Por último, se expone el resultado de una combinación de las tres líneas de reforma planteadas anteriormente. El resultado de combinar un aumento del MNI y las escalas de alícuotas marginales en un 100 % con la igualación del tratamiento, reduciría la progresividad del impuesto a las ganancias de las personas físicas.

Así, como conclusión puede decirse que el impuesto a las ganancias de las personas físicas vigente en Argentina es fuertemente progresivo, ya que se concentra en los tramos superiores de la población. De esta forma, las modificaciones que reduzcan la carga efectiva de este tributo tienden a menguar el peso sobre los mayores deciles, redundando en una caída del potencial recaudatorio del impuesto y un aumento de la desigualdad pos política tributaria. No obstante, aquellas medidas que avancen en términos de equidad horizontal (como igualar el tratamiento de individuos con niveles de ingreso similares) producen efectos positivos en términos de equidad vertical.

5. Efectos de una reforma conjunta

En esta sección se evalúa el impacto distributivo resultante de la combinación de las dos propuestas anteriores (IVA y ganancias de personas físicas). La Tabla 4 resume los resultados para cada caso mediante el cálculo del índice de Reynolds-Smolensky¹⁶. Se observa, en línea con los resultados obtenidos en las reformas implementadas de forma separada, que el único caso que genera un efecto positivo sobre la distribución

¹⁵En la última fila de la tabla se expone el coeficiente de Gini de cada caso para evaluar los efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso de la población.

¹⁶El índice de Reynolds-Smolensky computa, a través del coeficiente de Gini, la diferencia entre la distribución del ingreso previa a la reforma y la posterior. Así un coeficiente positivo (negativo) indica un impacto (des)favorable de una reforma sobre la distribución del ingreso.

del ingreso es aquel resultante de una combinación entre la Reforma 1 del IVA (*á la Mirrlees Review*) y la Reforma 3 de ganancias de personas físicas (igualación de deducciones entre trabajadores autónomos y asalariados).

Ninguna de las otra combinación de las reformas planteadas para cada impuesto, no parecen surtir efectos positivos sobre la distribución del ingreso.

6. Comentarios finales

Este trabajo estudia la incidencia distributiva del sistema tributario argentino utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) del año 2012 y el enfoque tradicional denominado de usos y fuentes. Los resultados de incidencia obtenidos se comparan con resultados anteriores utilizando datos de la ENGH 2004-2005.

En segundo lugar se analiza el impacto sobre la distribución del ingreso de diferentes alternativas de reforma de los impuestos al valor agregado y ganancias de personas físicas. Respecto del primero, se plantea la implementación de un IVA con tasa uniforme combinado con un esquema de transferencias redistributivas (*á la Mirrlees Review*). Sobre el impuesto a las ganancias de personas físicas, se evalúan modificaciones tanto en el mínimo no imponible como en los tramos de ingreso alcanzados por la estructura vigente.

Los resultados obtenidos señalan que el sistema tributario argentino es levemente progresivo, explicado principalmente por la progresividad del impuesto a las ganancias y en segundo lugar por los derechos de exportación. A la hora de estudiar las alternativas de reforma asociadas al IVA se observa: i) la implementación de un esquema con tasa uniforme, eliminando exenciones y tasas diferenciales, sin devolución de la recaudación excedente generada por dicha medida, genera un efecto casi imperceptible en la distribución del ingreso. Este resultado plantea dudas acerca del poder redistributivo real de la diferenciación de tasas; ii) al combinar dicho esquema de tasa uniforme con alguna forma de devolución del excedente recaudatorio, "*á la Mirrlees Review*", los resultados en términos distributivos son mixtos. Si dicha devolución se instrumenta a través de transferencias en suma fija al 30 % de la población con menores ingresos, puede observarse una caída considerable en la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini). Por otro lado, si la devolución es dirigida a los beneficiarios de planes sociales (por ejemplo Asignación Universal por Hijo), la mejora es moderada respecto del esquema actual. Por último, no se alcanzan mejoras en la distribución del ingreso si la devolución se realiza en términos de transferencias a la población desempleada.

Respecto del impuesto a las ganancias de personas físicas, tanto un aumento del mínimo no imponible como de los tramos de ingreso no resultan favorables en términos distributivos. Aquí es importante considerar que el esquema actual está focalizado en el 20 % más rico de la población, de modo que los resultados obtenidos van en línea con una reducción de la carga efectiva del tributo. Por otro lado si el impuesto es reformado de modo de igualar las deducciones de los trabajadores autónomos y las de los asalariados se obtienen mejoras en la distribución del ingreso.

Al combinar las propuestas de cambio en el diseño del IVA y de ganancias de personas físicas, se concluye que la única reforma capaz de mejorar la distribución del ingreso sería una basada en un IVA "*á la Mirrlees Review*" junto con un impuesto a las ganancias que iguale deducciones entre autónomos y asalariados.

Referencias

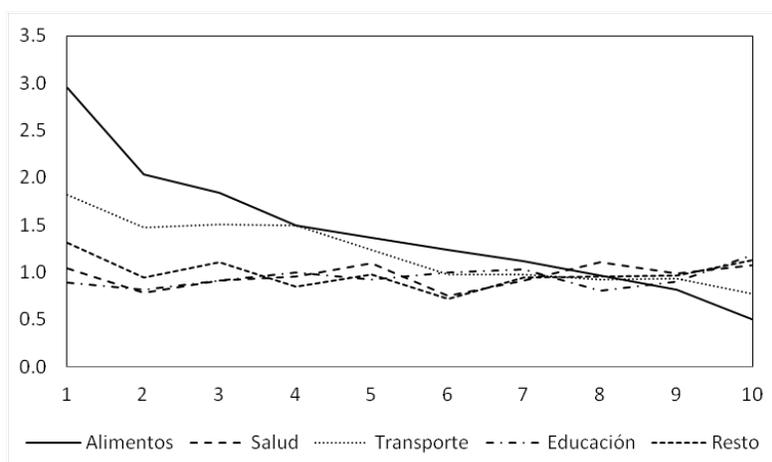
- [1] Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. "*Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo*".
- [2] Boadway, Robin, 2012. "*From Optimal Tax Theory To Tax Policy. Retrospective and Prospective Views*" Cambridge: MIT Press.
- [3] Fernández Felices, Diego, Isidro Guardarucci y Jorge Puig, 2014. "Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino," Department of Economics, Working Papers 105, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- [4] Gasparini, Leonardo, 1998. "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en "*La reforma tributaria en la Argentina*", Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- [5] Gasparini, Leonardo, 1999. "Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina", en "*La distribución del ingreso en la Argentina*", Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- [6] Harberger, Arnold C. "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth," V. Tanzi y K.-y. Chu, Incomedistribution and high-qualitygrowth. Cambridge and London: MIT Press, 1998, pp. 203-41
- [7] Ministerio de Economía de la Nación Argentina, 2012."Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional (Actualizado al 31 de diciembre de 2012)".Dirección nacional de investigaciones y análisis fiscal. Subsecretaría de ingresos públicos. Secretaría de hacienda
- [8] Mirrlees, James, 2011. "*Tax By Design: The Mirrlees Review*," OUP Catalogue, Oxford University Press
- [9] Mirrlees, James, 2011. "*Dimension of Tax Design*". Institute for Fiscal Studies. Oxford University Press

Tabla 1. Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. Índice de Kakwani.

Impuesto	ENGH 2004/2005	ENGH 2012
Impuestos nacionales		
Valor Agregado (IVA)	-0,076	-0,142
Ganancias de Sociedades	0,111	0,059
Ganancias de Personas Físicas	0,428	0,461
Trabajo	-0,026	-0,005
Internos	-0,087	-0,171
Combustibles	-0,013	-0,072
Débitos y Créditos en CtaCte	-0,058	-0,120
Exportaciones	0,285	0,228
Importaciones	-0,073	-0,135
Impuestos provinciales		
Ingresos Brutos	-0,036	-0,031
Automotores	0,084	-0,051
Inmobiliario	0,274	0,214
Sellos	0,051	-0,088
Incidencia Global	0,033	0,037

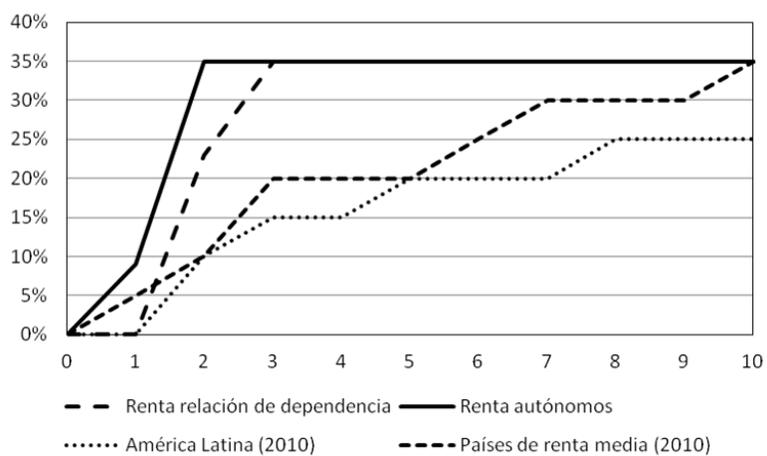
Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 2004/05, ENGH 2012 y Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014).

Gráfico 1. Incidencia distributiva de los gastos tributarios por tratamiento diferencial del IVA. Relación entre la distribución del gasto tributario el ingreso per cápita familiar.



Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 2012.

Gráfico 2. Tasa marginal para trabajadores autónomos y en relación de dependencia por nivel de renta en Argentina (2012) versus promedio de Latinoamérica y países de renta media.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y BID.

Tabla 3. Efectos sobre la distribución del ingreso ante posibles reformas en el impuesto a las ganancias de personas físicas

Decil de ingreso per cápita familiar	Distribución del ingreso per cápita familiar	Distribución del ingreso per cápita familiar pos ganancias	Reforma 1: Actualización de escalas, aumentando los intervalos en un 100 % a partir de los actualmente vigentes al momento de la encuesta	Reforma 2: Actualización del MNI, aumentando el mismo en un 100 % a partir del monto vigente al momento de la encuesta.	Reforma 3: Igualación del tratamiento en deducciones entre trabajadores autónomos y asalariados.	Reforma 4: Combinación de las Reformas 1, 2 y 3.
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
1	1.5%	1.9%	1.8%	1.7%	1.8%	1.6%
2	2.6%	3.2%	3.0%	2.9%	3.1%	2.8%
3	3.5%	4.3%	4.1%	3.9%	4.2%	3.7%
4	4.5%	5.5%	5.3%	5.0%	5.4%	4.8%
5	5.6%	6.9%	6.6%	6.3%	6.7%	6.0%
6	6.7%	8.3%	8.0%	7.6%	8.2%	7.3%
7	8.1%	9.9%	9.6%	9.1%	9.8%	8.7%
8	10.3%	12.5%	12.1%	11.7%	12.2%	11.1%
9	14.5%	16.7%	16.3%	16.1%	16.5%	15.6%
10	42.8%	30.9%	33.2%	35.6%	32.0%	38.5%
Gini	0.525	0.421	0.432	0.438	0.412	0.449

Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 2012.

Tabla 4. Efectos conjuntos en la incidencia distributiva del sistema tributario ante las posibles reformas propuestas.

	Reforma IVA 1: Alicuota uniforme de 21% combinada con una transferencia al 30% más pobre de la población "ú la Mirriles Review".	Reforma IVA 2: Alicuota uniforme de 21% combinada con una transferencia a beneficiarios de planes de desempleo.	Reforma IVA 3: Alicuota uniforme de 21% combinada con una transferencia a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo .
Reforma Ganancias 1: Actualización de escalas, aumentando los intervalos en un 100 % a partir de los actualmente vigentes al momento de la encuesta.	-0,001	-0,036	-0,017
Reforma Ganancias 2: Actualización del Mínimo No Imponible, aumentando el mismo en un 100 % a partir del monto vigente al momento de la encuesta	-0,028	-0,060	-0,044
Reforma Ganancias 3: Igualación del tratamiento en deducciones entre trabajadores autónomos y asalariados.	0,010	-0,025	-0,007
Reforma Ganancias 4: Combinación de las Reformas 1, 2 y 3.	-0,056	-0,086	-0,071

Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 2012.

Anexo

Tabla A1. Principales impuestos del sistema tributario argentino. En porcentajes con datos del año 2012.

Impuestos nacionales	
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	17.32 %
Personas físicas	6.74 %
Corporaciones y otras empresas	10.13 %
Otros	0.45 %
Sobre la propiedad	6.44 %
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	5.52 %
Otros	0.92 %
Internos sobre bienes y servicios	28.87 %
Al valor agregado	23.55 %
Impuestos selectivos	5.04 %
Cigarrillos	1.27 %
Bebidas alcohólicas	0.05 %
Cerveza	0.04 %
Bebidas analcohólicas	0.11 %
Vehículos	0.02 %
Combustibles	3.19 %
Energía eléctrica	0.08 %
Otros	0.28 %
Impuestos sobre servicios específicos	0.28 %
Seguros	0.00 %
Telefonía	0.17 %
Servicios financieros	0.00 %
Otros	0.10 %
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	9.73 %
Derechos de importación	2.06 %
Derechos de exportación	7.58 %
Aportes y contribuciones a la seguridad social	22.23 %
RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES	85.17 %
Impuestos provinciales	
Sobre la propiedad	3.32 %
Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	1.21 %
Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	1.31 %
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	0.80 %
Internos sobre bienes y servicios	11.35 %
Ingresos Brutos	11.35 %
Otros	0.41 %
RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES	15.07 %
RECAUDACION TOTAL	100.00 %

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

Tabla A2. Principales supuestos de traslación para imputar los impuestos del sistema tributario argentino.

I. Impuestos nacionales	
Al valor agregado	Todo al consumo global de la ENGH
Personas físicas	Al responsable legal del mismo
Corporaciones y otras empresas	Se asigna sólo 1/5 del impuesto es absorbido por el capital, mientras que los 4/5 restantes recaen sobre el trabajo y el consumo en partes iguales.
Créditos y débitos en cuenta corriente	Debido a que es un tributo cuya carga en gran medida se supone que incide sobre el consumo global en un 80%, mientras que el restante 20% lo hace sobre el ingreso global.
Cigarrillos	Al consumo de cigarrillos
Bebidas alcohólicas	Al consumo de bebidas alcohólicas (whiskies, destilados, etc)
Cerveza	Al consumo de cerveza
Bebidas analcohólicas	Al consumo de bebidas sin alcohol (aguas y gaseosas)
Combustibles	Se identificó en la ENGH a los consumidores de combustibles, discriminando entre consumo de naftas, gas oil y gas natural comprimido (GNC). Dado que el combustible también es un insumo intermedio, su asignación requeriría de una matriz insumo-producto (MIP) para determinar el impacto de los costos de la energía en el precio de cada producto final. La MIP disponible al momento data del año 1997 y puede reflejar una estructura desactualizada, por lo que se decidió imputar esta parte del impuesto al consumo total. Para ello se calculó la alícuota implícita de este tributo a través del cociente entre la recaudación y el consumo.
Seguros	Al consumo de seguros
Telefonía	Al consumo de telefonía móvil
Derechos de importación	Aquí se decide asignar la carga de los derechos de importación de acuerdo a la distribución del consumo total
Derechos de exportación	Se sigue el supuesto de que las mismas son soportadas en su totalidad por los productores agropecuarios. Para ello se utilizó la distribución funcional del ingreso de jefes de hogar cuya ocupación principal es el sector agropecuario, identificados a través del Código de ocupación principal según el Clasificador Nacional de Ocupaciones 2001 que provee la ENGH
Aportes y contribuciones a la seguridad social	El supuesto usual en buena parte de los estudios de incidencia impositiva consiste en imputar toda la carga de este impuesto a los trabajadores, más allá de que legalmente una parte del mismo recaiga sobre los empleadores en términos de cargas patronales. La justificación de este supuesto de traslación total reside básicamente en la relativa inelasticidad de la oferta de trabajo.
II. Impuestos provinciales	
Ingresos brutos	Se asume que en los sectores productores de bienes transables la incidencia del impuesto recae 2/3 sobre los asalariados y 1/3 sobre los empleadores, mientras que en los sectores productores de servicios no transables la incidencia es íntegramente sobre los consumidores.
Inmobiliario	Se asume que el 64,5% recae sobre la vivienda, el 18,7% se asume como comercial urbano y se asigna según el consumo global, mientras que el 16,6% restante se asumió como correspondiente al sector rural y se asignó de acuerdo a la distribución del ingreso de patrones jefes de hogar de la ENGH
Automotor	Se supone que el mismo recae sobre los propietarios de vehículos radicados en cada una de las provincias. Para estimar su incidencia, se utilizó la distribución de pagos del seguro automotor disponible en la ENGH
Sellos	Se distribuye la carga del impuesto según el gasto en compra-venta de bienes registrables, gastos por obtención y reproducción de documentos, alquileres y cargos por tarjetas de crédito, entre otras.

Tabla A3. Distribuciones de la carga tributaria del impuesto a los sellos y del impuesto automotor.
Años 2004/05 y 2012

Deciles	Sellos		Automotores	
	2004/05	2012	2004/05	2012
1	0,8 %	3,4 %	0,2 %	1,2 %
2	1,5 %	3,3 %	1,2 %	3,5 %
3	2,6 %	7,2 %	2,0 %	4,4 %
4	4,0 %	6,0 %	2,7 %	7,7 %
5	6,1 %	8,6 %	5,1 %	6,5 %
6	7,1 %	6,4 %	6,4 %	10,0 %
7	9,5 %	10,4 %	9,5 %	10,5 %
8	11,5 %	12,4 %	14,2 %	14,2 %
9	17,4 %	15,8 %	22,2 %	16,1 %
10	39,5 %	26,4 %	36,4 %	25,8 %
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 2004/05, ENGH 2012