

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE CAMBIOS DISCRECIONALES EN LA
POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA
SIMULACIONES DE EQUILIBRIO PARCIAL Y GENERAL*

Darío Rossignolo**
UBA y USAL

María Priscila Ramos***
UADE y CEPII

RESUMEN

El propósito del artículo es analizar cambios en la política fiscal que apunten al objetivo de mejorar la distribución del ingreso post acción fiscal en la Argentina. Tomando como año de referencia 2010 y a través de dos enfoques complementarios, de equilibrio parcial y de equilibrio general, se logra demostrar que una reforma fiscal que incremente el gasto en Educación y Salud pero que intensifique las transferencias sociales, permitiría mejorar la distribución del ingreso. Del mismo modo, la reducción de impuestos indirectos como el IVA y el incremento de impuestos directos permitirían amortiguar el impacto erosivo sobre la distribución de la renta que tiene la eliminación de subsidios a sectores como la energía y el transporte.

Palabras clave: política fiscal, modelo de equilibrio parcial, modelo de equilibrio general, distribución del ingreso, Argentina.

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze how changes in fiscal policies would improve income distribution in Argentina. Taking as reference the situation in 2010 and using two complementary approaches, partial equilibrium and general equilibrium approaches; it can be shown that the increase on education and health expenditure but particularly the intensification of social transfers would improve income distribution. Similarly, the reduction of indirect taxes such as VAT and the increase of direct taxes, would cushion the erosive impact of the elimination of energy and transport subsidies on income distribution, which relatively more affect poor households.

Key words: fiscal policy, partial equilibrium model, general equilibrium model, income distribution, Argentina.

*. *Las opiniones expuestas en este trabajo no comprometen a las instituciones de las que los autores forman parte. Los errores son responsabilidad de los autores.*

**. *Universidad de Buenos Aires y Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Investigador y consultor organismos internacionales (BID, CEPAL). darossignolo@gmail.com*

***. *Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Buenos Aires Argentina y Centre d'Études Prospectives et d'Information Internationale (CEPII), Paris, Francia. maramos@uade.edu.ar*

Códigos JEL: C68; H2; D5; D3.

I. Introducción

A partir de la interacción de los agentes económicos, el mercado provee una distribución primaria del ingreso. Si la misma es juzgada como desigual, el sector público puede actuar sobre ésta a través de sus políticas de gastos e impuestos con el fin de mejorar la equidad en la distribución de ingresos de la sociedad.

A lo largo de la última década los países de América Latina, en general, y Argentina, en particular, han avanzado en la implementación de políticas que procuran alcanzar más altos niveles de equidad (Gasparini y Lustig, 2011; Lopez-Calva y Lustig, 2010; CEPAL, 2014). Sin embargo, cabe preguntarse acerca de la pertinencia de la estructura de recursos y gastos vigente en Argentina desde el punto de vista de la equidad en un horizonte de largo plazo. El análisis de la composición de los ingresos y los gastos públicos en Argentina advierte que entre los recursos públicos existen tributos que, si bien cumplen con creces con su finalidad recaudatoria, generan efectos perjudiciales sobre la actividad económica sin ser progresivos (por ejemplo, el impuesto a los débitos y créditos bancarios). Además, la capacidad redistributiva del sistema resulta reducida, dada la escasa participación de los tributos por definición patrimoniales en el total de la recaudación (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009). Por el lado del gasto público, los subsidios a ciertos sectores económicos comportan una parte importante del total, los cuales si bien resultan aun globalmente progresivos, ven reducido su impacto pro-equidad debido a su concentración en los tramos de mayores ingresos.

El presente trabajo busca evaluar el impacto distributivo de diferentes escenarios hipotéticos de reforma fiscal –tanto de gasto público como de recursos tributarios– seleccionados con el fin principal de apuntar a la mejora en la distribución del ingreso en Argentina. Como situación de base se considera el año 2010, fecha elegida no sólo por la relativa estabilidad económica y disponibilidad de información con la amplitud necesaria para realizar el estudio, sino también por resultar oportuna y pertinente la actualización del panorama sobre esta cuestión al momento en que Argentina festejara el comienzo del tercer centenario de trayectoria soberana. Sobre dicha situación inicial se simularán los escenarios de reforma fiscal a

través de dos enfoques, uno de equilibrio parcial y otro de equilibrio general. Los mismos son presentados como enfoque complementarios: mientras que el modelo de equilibrio parcial permite simular los escenarios con un mayor grado de detalle a través del uso de microdatos, los resultados obtenidos a través del modelo de equilibrio general permite no solo considerar los efectos directos o de primer orden sino también aquellos de segundo orden como consecuencia de los cambios fiscales supuestos.

El diseño de los escenarios de reforma fiscal supone un presupuesto equilibrado, es decir que se consideran dados los niveles totales de gasto y de presión tributaria respecto del PIB de 2010 y se supone que sólo varía su composición. La implementación de estos escenarios en ambos enfoques presentará algunas diferencias necesarias de acuerdo a la naturaleza de cada uno. El propósito del trabajo consiste en analizar si las simulaciones de reformas, de apuntar a una mejora en la equidad, logran su propósito, tanto en el marco de un enfoque de equilibrio parcial como en un contexto de equilibrio general.

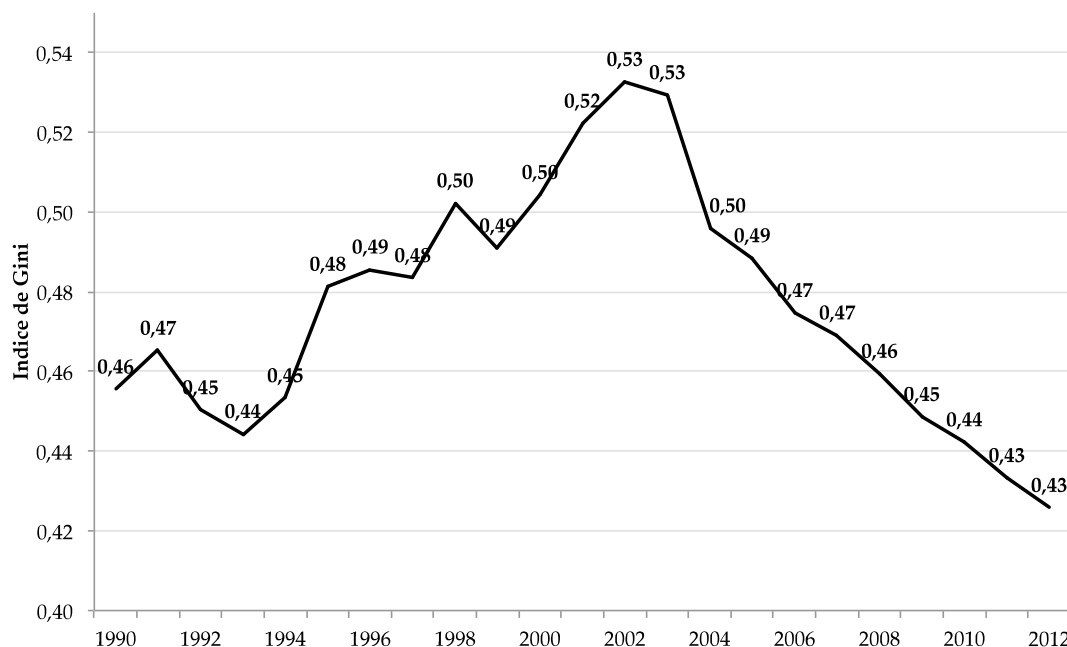
El contenido del trabajo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección describe la situación de Argentina en 2010 respecto de la relación entre distribución del ingreso y políticas tributaria y de gasto como situación de referencia sobre la cual se evaluarán los escenarios hipotéticos. En la sección III se describen los modelos utilizados para el análisis de los escenarios, los datos utilizados en los mismos como así también los supuestos de los escenarios de reforma pro-equidad. La sección IV comenta los resultados obtenidos bajo ambos enfoques y por último, la sección V sintetiza los principales resultados de las simulaciones y concluye respecto de los mismos, en torno a las posibles mejoras de la equidad en Argentina.

II. La política fiscal y la distribución del ingreso en Argentina: la situación de referencia

La desigualdad creció en Argentina durante los años 90 y se agudizó durante la crisis final de la “convertibilidad” (Gasparini y Cruces, 2009). Este proceso de deterioro parece revertirse recién en los años posteriores al 2000 (Lopez-Calva y Lustig, 2010; Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011). Esto confirma la necesidad de que en el análisis de los indicadores de desigual-

dad sean considerados largos períodos de tiempo, para caracterizar con certeza su evolución “histórica” (ver Gráfico Nro. 1).

Gráfico Nro. 1: Evolución del índice de Gini del ingreso per cápita familiar (1990-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEDLAS.

Resulta interesante analizar en qué medida la acción del sector público, a través de sus políticas fiscales, de impuestos y gastos públicos, logra modificar la distribución del ingreso de mercado. Un sistema tributario satisface al valor “equidad” cuando los sectores de mayor capacidad contributiva (los de mayor ingreso) pagan una cuota de impuesto más elevada relativamente a los demás sectores. Los gastos públicos sociales en general cumplen con el criterio –aunque en una medida muy diversa, que debe cuantificarse– beneficiando más a los sectores desprotegidos o de menores recursos. Las secciones subsiguientes están destinadas a profundizar el correspondiente análisis.

Para ello se presentará, en primer lugar, los resultados de la situación de base, en donde se dispone la asignación, por tramos de ingresos, de los diferentes componentes de gastos públicos e impuestos, tanto en función

de su concentración (es decir, cuánto gasto público recibe cada tramo de ingreso, o quién paga los impuestos), en términos comparativos con la concentración del ingreso. Una vez expuestos los mismos, se procederá a detallar la metodología de abordaje para el análisis de equilibrio parcial, el enfoque de equilibrio general de las simulaciones de reformas hipotéticas. Los resultados de las simulaciones se presentarán, para el caso de equilibrio parcial, en términos de variaciones en los indicadores de desigualdad: índice de Gini y desigualdad entre extremos para el ingreso pre y post fiscal, concentración de impuestos y gastos e índice de Reynolds Smolensky para el enfoque de equilibrio parcial, y desigualdad entre extremos, para el caso de equilibrio general.

II.1. La elección del indicador de bienestar

Diversos indicadores son utilizados con el fin de aproximarlos al bienestar de un individuo y, correlativamente, de la sociedad.¹ La distribución del ingreso considerada para el análisis en este estudio, para Argentina en 2010, es la referida al ingreso de las personas agrupadas por deciles, con corrección por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar, y con ajuste por subdeclaración de ingresos (no captados por la encuesta y contruidos mediante indicadores comparables con otras fuentes de información macroeconómica).² El ingreso promedio estimado es el total familiar, correspondiente a los hogares incluidos en los tramos de individuos.³ Para los datos sobre ingresos se consideró la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), segundo semestre de 2010. El índice de

1. Ver discusión comparativa sobre variaciones de los índices de desigualdad en relación con distintos indicadores de bienestar y deciles de individuos y hogares en Gasparini (1998).

2. Ver coeficientes de ajuste por subdeclaración en Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) y Gaggero y Rossignolo (2011). La inclusión dentro del ingreso disponible de la Renta por Activos Externos del Sector Privado No Financiero implicó establecer una hipótesis acerca de su distribución; el monto de la misma recae, en un 20%, en el noveno decil, y el 80% en el décimo decil.

3. Ver explicación sobre el indicador de desigualdad utilizado en Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000).

Gini al considerar el ajuste por subdeclaración, y con la inclusión de las rentas, es de 0,479;⁴ el coeficiente entre el decil 1 y el decil 10 es de 29,9.

II.2. El universo de gastos y de recursos

Para el análisis del gasto público, la información relevante es la clasificación por finalidad-función que permita discriminar con la mayor apertura posible los gastos públicos (en particular, a nivel de programa). Esta clasificación debe combinarse con la apertura dada por la clasificación económica de los gastos, que facilita la discriminación de los mismos entre gastos corrientes y de capital.

La información utilizada en este trabajo fue la adecuada en el caso de la clasificación por finalidad-función, aunque no al nivel de programa. Dado que la última información disponible corresponde a 2009 debieron realizarse estimaciones *ad hoc* para conformar el año 2010.⁵

En el Gráfico Nro. 2 puede apreciarse que el gasto público consolidado en 2010 alcanza el 45,5% del PIB; el gasto público social el 29,3%; el gasto en funcionamiento del Estado, el 7,8%; el gasto en servicios económicos, el 6,4%; mientras que el gasto en servicios de la deuda representa el 1,9% del PIB.⁶

Es interesante analizar el cambio en el nivel y la composición del gasto público desde el comienzo de la serie expuesta; en 1997 el gasto total alcanzaba el 30,3% del PIB, reduciéndose a un 29,2% en 2002, mientras que en 2010 ronda el 45,5%. En cuanto a su estructura, el gasto público social

4. Debe destacarse que los índices de Gini calculados por CEDLAS sobre la base de los datos originales de las encuestas (expuestos en el Gráfico Nro. 1 precedente) arrojan valores inferiores a los presentados en esta sección, y utilizados para el resto del trabajo, para 2010, debido a que este último incluye el ajuste por subdeclaración de ingresos y rentas (Gaggero y Rossignolo, 2012).

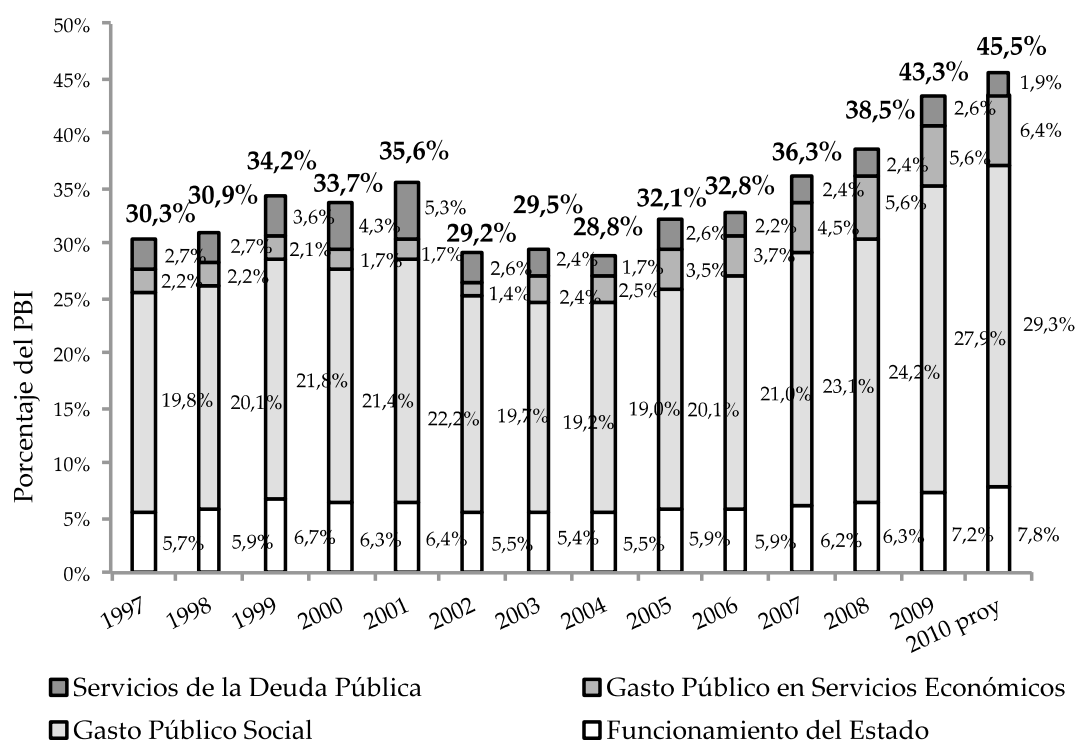
5. Para la metodología de estimación ver Gaggero y Rossignolo (2011).

6. Cabe destacar que al momento de cierre de este trabajo, ya se encontraban disponibles los datos de las Cuentas Nacionales base 2004. Los mismos incluyen una reestimación de los valores del PIB nominal, relevante a los efectos de este trabajo, que, al ser sensiblemente inferiores a los de base 1993, presentados en este documento, arrojan cocientes de gasto público a PIB y de presión tributaria muy inferiores a los aquí expuestos. En términos de este último indicador, por ejemplo, los datos oficiales muestran una carga impositiva menor en alrededor de 6,5 puntos porcentuales en relación con los del PIB base 1993. Sin embargo, dado que la nueva serie comienza en 2004 y no se han realizado, a través de los organismos oficiales, esfuerzos para empalmar las series, resulta imposible efectuar comparaciones consistentes con los valores históricos (objetivo de estas secciones), razón por la cual se prefirió exponer en este trabajo los datos utilizando el PIB base 1993.

aumentó alrededor de 10 puntos del PIB entre 1997 y 2010, mientras que el gasto en servicios económicos también evidencia un fuerte incremento, de 2,2% a 6,4% del PIB. El gasto en servicios de la deuda resulta ser el único que expone una reducción de su importancia en relación con el PIB.

El concepto de gastos en sectores económicos incluye a los denominados subsidios, que comprende a las transferencias que realiza la Administración Pública Nacional para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos, ya sea con el objeto de mantener fijo el precio de determinados bienes y servicios (como es el caso de los subsidios al transporte, al sector energético, y a la industria agroalimentaria), para atender el funcionamiento de las empresas públicas, o bien para impulsar el desarrollo de determinados sectores (como es el caso de la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios).

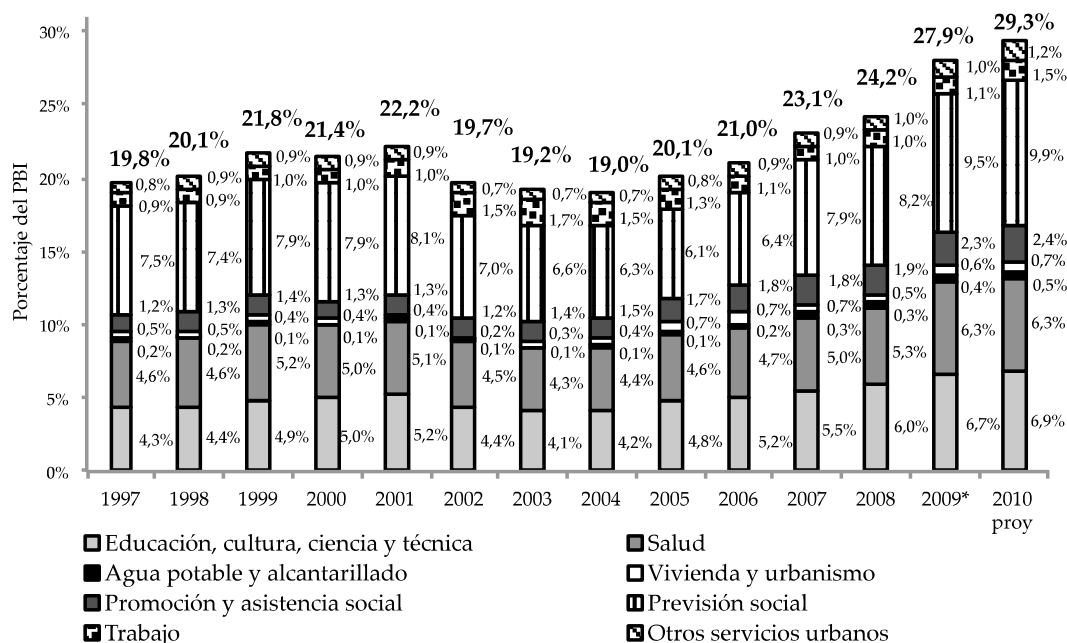
Gráfico Nro. 2: Gasto Público Consolidado en porcentaje del PIB (1997-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

El Gasto Público Social también evidencia un marcado crecimiento a lo largo de la serie expuesta. El mismo puede clasificarse en dos grandes agregados: los sectores sociales y los seguros sociales. Las prestaciones de los primeros son responsabilidad directa de alguno de los tres niveles de gobierno e incluyen los gastos en: educación, cultura y ciencia y técnica, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social pública, trabajo y otros servicios urbanos. Como puede verse en el Gráfico Nro. 3, el gasto en Previsión social fue estimado para 2010 en alrededor de 10 puntos del PIB, mientras que Educación y Salud superan el 6% del PIB a partir de 2009.

Gráfico Nro. 3: Gasto Público Social en porcentaje del PIB (1997-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

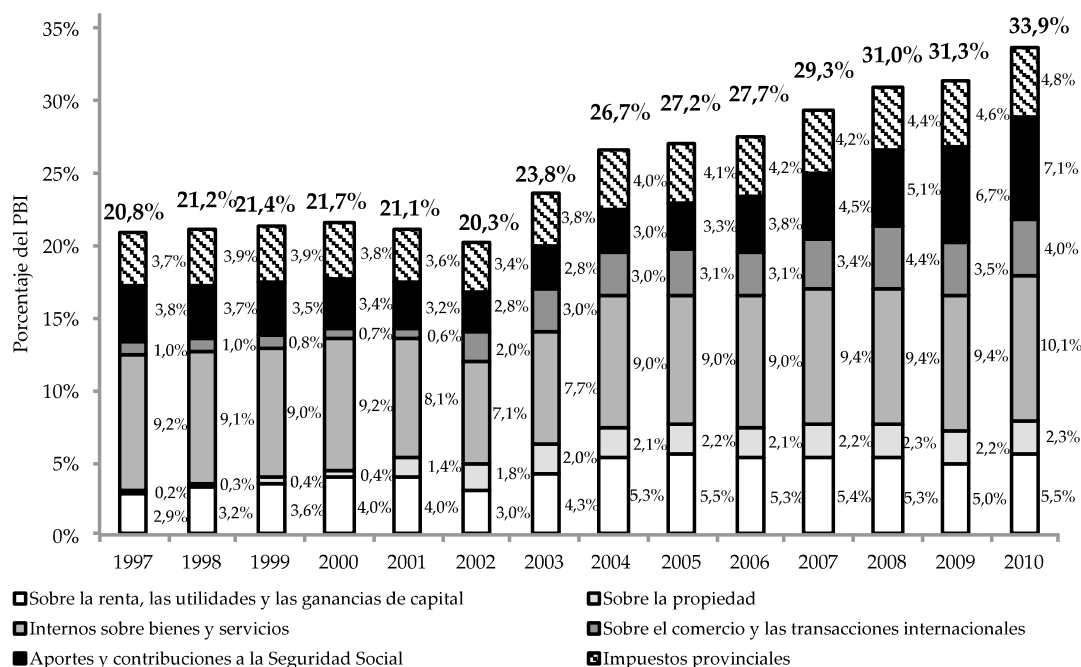
En el Gráfico Nro. 4 se muestra la evolución 1997-2010 de la recaudación impositiva nacional y provincial.⁷ Para el año 2010, la presión tribu-

7. Cabe consignar que, si bien se consideraron en forma estimada los datos de gasto público a nivel municipal, no se contó con información de recaudación tributaria municipal agregada a nivel país. La misma, sin embargo, considerando datos de los trabajos anteriores, resultaba no ser muy significativa (de una magnitud inferior al 1% del PIB), con lo cual su ausencia no altera la esencia de los resultados ni de las conclusiones de este trabajo.

taria consolidada nacional y provincial alcanzó el 33,7% del PIB, de los cuales 28,9% correspondieron a impuestos nacionales y 4,8% a tributos provinciales.⁸

Entre los primeros, los impuestos sobre los ingresos significaron el 5,5% del PIB, los tributos sobre la propiedad, el 2,3%, y los internos sobre bienes, servicios y transacciones, el 10,1%. Los tributos sobre el comercio exterior generaron un 4% del PIB, mientras que los aportes y contribuciones a la seguridad social implicaron 7,1% sobre el PIB. En relación con los recursos provinciales, los impuestos sobre la propiedad importaron el 1% del PIB, mientras que los tributos que gravan bienes y servicios (Ingresos Brutos) implicaron el 3,5% de presión tributaria.

Gráfico Nro. 4: Evolución de la presión tributaria (1997-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

En 1997 la presión tributaria alcanzaba el 20,6% del PIB, reduciéndose a un 19,9% en 2002, mientras que en 2010 ronda el 33,7%. Los impuestos sobre los ingresos aumentaron del 2,9% al 5,5% del PIB entre 1997 y 2010

8. Valen aquí los comentarios realizados en la nota 9.

(debido a la reducida actualización de mínimos no imponibles y deducciones, que llevan, dado el crecimiento económico y de precios, a aumentar el número de contribuyentes que tributan); los tributos internos sobre bienes y servicios sólo ligeramente, del 9,2% al 10,1%. Los aumentos más significativos corresponden a los rubros de comercio y transacciones internacionales (influenciados por los derechos de exportación) y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, que casi duplican su porcentaje en relación al PIB (debido a los aumentos de salarios nominales, al incremento del empleo registrado y la eliminación del régimen de capitalización).⁹

En relación con los impuestos sobre bienes y servicios, en 2010, la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) representó 8,1% del PIB, representando el rubro más importante, los impuestos selectivos sólo recaudaron 1,9% del PIB. Los tributos sobre los ingresos muestran una marcada participación de Ganancias de Sociedades, la que representa alrededor del 65% del total de la recaudación del impuesto a las Ganancias, mientras que Ganancias de Personas Físicas concentra alrededor del 1,7% del PIB.

III. Metodología para el análisis distributivo de las reformas fiscales

La modalidad de incidencia a la que por lo general los estudios de distribución de la carga tributaria y del gasto público se refieren es la denominada incidencia diferencial al efectuarse utilizando los métodos propios del análisis económico de equilibrio. Se puede entonces hablar de dos enfoques: por un lado, la incidencia en modelos de equilibrio parcial, en los que se aísla un mercado concreto y se analizan en él los cambios resultantes de las modificaciones impositivas o del gasto público que interesen, y por el otro, la incidencia en modelos de equilibrio general, en los que se consideran los distintos efectos, directos e indirectos, ocasionados al conjunto interrelacionado de mercados y agentes económicos por los cambios impositivos y de gasto público que interesen.

9. En la presentación de la información tributaria realizada por el Ministerio de Economía, se incluye dentro de los tributos patrimoniales al impuesto a los Débitos y Créditos (1,9% del PIB). Sin embargo, el mismo afecta a las transacciones, con lo cual esta presentación sobreestima los tributos efectivamente patrimoniales.

La referencia alude a los efectos de segunda ronda que no son calculados en un modelo de equilibrio parcial pero sí aparecen en un modelo de equilibrio general. Como ejemplo trascendente sobre este último punto, en el caso de los subsidios a los sectores económicos, eventuales reducciones de los mismos traerían aparejados efectos de incremento en los niveles de precios que no son captados por un modelo de equilibrio parcial. Vale decir, impactos sobre las estructuras de costos –en el caso de los subsidios que benefician a empresas– y sobre el ingreso disponible de las familias –en el caso de los que benefician a las personas– cuyos efectos sobre los niveles de equidad resultarían significativos. En consecuencia, estos efectos indirectos pueden introducir diferencias entre los niveles de equidad resultantes de un análisis de equilibrio parcial y uno de equilibrio general.¹⁰

El modelo de equilibrio parcial es sin embargo, de mayor utilidad a los fines de analizar el impacto de medidas de política de carácter específico; debido al hecho de no utilizar una matriz de contabilidad social para sus estimaciones, la amplitud y desagregación de la información empleada para los cálculos es de un grado de detalle mucho mayor.

Por razones de simplicidad, los modelos de equilibrio general y los modelos de equilibrio parcial suelen acometerse en términos de estática comparativa, comparando dos situaciones de equilibrio, una inicial y otra final luego de concluidos los ajustes que suceden al cambio impositivo o a la variación en el gasto público introducidos.

A continuación se detallan los principales supuestos y datos de cada uno de estos modelos. Del mismo modo se describen de manera detallada los cambios de política fiscal que comportarán los escenarios hipotéticos de reforma tributaria y de gasto a simular con ambos modelos.

III.1. Modelo de Equilibrio Parcial

El primer enfoque considera los efectos de equilibrio parcial y se nutre, además de la información de gastos e ingresos públicos, de la información detallada provista por encuestas de hogares de Argentina. El mismo debe verse como una aproximación al análisis del impacto distributivo

10. Ver Gaggero y Rossignolo (2012) para una explicitación sobre los supuestos del modelo de equilibrio parcial.

de distintas estructuras tributarias y de gasto público, las cuales han sido planteadas con el objetivo de apuntar hacia una mejora en la equidad del sistema, *ceteris paribus* el resto de las variables.

III.1.1. Información y procedimientos requeridos para un análisis de incidencia

Un estudio de incidencia de este tipo permite aproximar al aumento en el ingreso de las personas, producto de la existencia de un programa público, mediante el gasto total en ese programa, y a una disminución en los ingresos, o un aumento del precio de los bienes consumidos, en relación a los montos de impuestos pagados.

Una investigación acerca de la incidencia presupuestaria por niveles de bienestar económico requiere de los siguientes insumos: i) delimitación del universo de ingresos y de gastos públicos y de sus principales componentes; ii) análisis de la distribución del ingreso, de las fuentes del mismo y del consumo por niveles; iii) datos de la función de producción de las empresas e información desagregada sobre la estructura de mercado y las formas de distribución de bienes y servicios de peso en la economía; iv) datos provenientes de encuestas de gastos y de utilización de bienes y servicios públicos por tipo de bienes y la ubicación de los mismos en los estratos de ingreso; v) datos de las cuentas nacionales y fiscales para compatibilizar la información de las encuestas; y vi) relevamiento de la normativa de recursos y gastos públicos para realizar las asignaciones.

Una vez definido el indicador de bienestar relevante, se deben asignar los ingresos y el gasto público a cada uno de los tramos de ingreso en que se divide a la población, basándose en determinados supuestos de traslación e incidencia aplicables a cada impuesto y gasto, mediante la metodología de estimación a partir de los microdatos de las encuestas de hogares, ajustados por los datos macroeconómicos tal como se detalla en la sección precedente.

III.1.2. Conceptos involucrados en el análisis de incidencia

La metodología adoptada es la usual en los estudios de incidencia: el total del gasto público en cada sector se asigna entre los estratos de ingreso de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los principales servicios pro-

vistos o subsidiados por el Estado y captados en las encuestas (Secretaría de Programación Económica y Regional, DNPGS, 1999).

Los gastos por sector social se aplican a la población beneficiaria clasificada por estratos socioeconómicos sobre la base de la información de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) y Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que más se aproxima a la distribución de los servicios más característicos que realiza el sector, atribuyéndose la totalidad del gasto sectorial. Para el caso del resto de los gastos (servicios económicos, gastos en funcionamiento, etc.), deben realizarse supuestos de incidencia.

Esta metodología se caracteriza además, en relación con el Gasto Público Social (GPS), por algunas limitaciones (Secretaría de Programación Económica y Regional, DNPGS, 1999). La cuantificación de los beneficios sobre la base del volumen de recursos movilizados implica, por ejemplo, no considerar los niveles de eficiencia y eficacia y calidad en la provisión del GPS. Adicionalmente, se supone, implícitamente, que los costos unitarios de cada programa no difieren entre deciles, lo que no necesariamente ocurre en buena parte de los programas sociales. El método también supone, implícitamente, que los beneficios del gasto público se concentran en los usuarios de los servicios (y sus familias) sin afectar a los proveedores de esos servicios, ni generar efectos sobre el resto de la sociedad (externalidades).

En el caso de los impuestos, se debe asignar la recaudación generada a cada uno de los rangos en que se divide a la población, basándose en determinados supuestos de traslación e incidencia aplicables a cada gravamen. En el caso de los impuestos llamados directos, la percusión o incidencia legal y la incidencia económica pueden recaer sobre la misma persona, operando la traslación sólo en algunos casos. Para los llamados indirectos, la traslación está determinada por la estructura del mercado y la forma de inserción de productores y consumidores dentro del mismo (Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo, 2000). La carga tributaria soportada por cada contribuyente consiste en la suma de lo que tributan por el lado de las fuentes de ingresos (disminución) como por el lado de los usos (incremento en los precios de los bienes que consumen).

III.2. Modelo de Equilibrio General Computado

El segundo enfoque utilizado en este trabajo considera un modelo de Equilibrio General Computable Estructuralista (MEGCE) multi-sectorial desarrollado para el Argentina por Serino *et al.* (2010). Éste se inscribe dentro de las familias de modelos estructuralistas (Taylor, 1990 y 2004) perfeccionados y aplicados para el análisis de las economías en desarrollo (Gibson 2005a; Gibson y van Severn, 2000a y 2000b) tales como es el caso de Argentina (Gibson 2005b; Kostzer, 1994, Serino, 2009, Serino *et al.*, 2010). Para el presente trabajo, el modelo de Serino *et al.* (2010) ha sido adaptado con el fin de simular los cambios de política fiscal de incidencia distributiva (Ramos y Serino, 2012; Serino *et al.*, 2010).

III.2.1. Descripción del MEGCE

A) Precios y costos de producción

Este MEGCE presta particular atención a las cuestiones institucionales, como por ejemplo el mecanismo de determinación de precios y salarios. El producto efectivo depende del comportamiento de la demanda agregada, la cual se ve influenciada por las políticas de gasto público y por la economía mundial. La dinámica de los precios y la producción de los distintos sectores económicos refleja sus características estructurales; los precios domésticos de los productos primarios siguen a los precios internacionales, mientras que los precios de los bienes industriales dependen de los costos de producción variables y del margen aplicado por sobre ellos. Estos últimos determinan un precio por sector de actividad y luego el precio por actividad determina el precio del bien que ellas producen. A su vez los precios de las actividades son afectadas por los tributos a la producción netos de subsidios.

Ninguno de los precios anteriores incorpora los impuestos al valor agregado y/o a las ventas, los cuales afectan la absorción doméstica de bienes y servicios nacionales e importados.

El modelo incluye asimismo tipos de cambio reales de exportación e importación para los distintos sectores económicos, los cuales constituye una medida de la competitividad que incide sobre el comercio. Esta espe-

cificación del modelo supone que los bienes son sustitutos imperfectos y por ello no se cumple la ley de precio único (salvo para sectores primarios).

B) Producción

Desde el punto de vista de la producción, el modelo distingue entre producción efectiva y potencial. Por un lado, la ecuación de balance material determina la producción efectiva de cada actividad a partir de la demanda doméstica y externa de bienes de producción nacional. Por otro lado, los sectores operan con exceso de capacidad instalada y la demanda agregada determina el producto y la distribución funcional del ingreso. La producción potencial depende fundamentalmente de la acumulación de capital y del ratio del uso de la capacidad instalada (Gibson, 2005). Esta última variable es crucial dado que vincula el nivel de actividad económica con la inversión, la productividad y la remuneración al trabajo.

C) Mercado de factores

Respecto de los mercados de factores el modelo supone la existencia de capital y trabajo. La distinción entre actividades formales e informales (ej. servicios personales) introduce una lógica diferente de determinación salarial en los sectores. La oferta de trabajo formal supone que los trabajadores deben acumular capital humano para ser trabajadores formales. La oferta de trabajo informal es residual.

Las actividades demandan trabajo de acuerdo a la relación entre producción efectiva y coeficientes de empleo, los cuales dependen del salario relativo entre empleo calificado y no calificado y de la mejora de productividad por inversión en capital humano.

A su vez, las ofertas de trabajo asalariado y no asalariado responden al salario relativo de estos dos grupos de trabajadores,¹¹ siendo la velocidad de ajuste relativamente baja para las rigideces presentes en el mercado laboral argentino. Los salarios se determinan institucionalmente y el

11. Ello implica que un shock que aumente la demanda de trabajo asalariado y su remuneración vis-à-vis la de los cuentapropistas sesga la oferta hacia quienes buscan empleo en relación de dependencia.

mercado ajusta por medio de cantidades.¹² Los salarios nominales en los sectores formales crecen junto a las mejoras de productividad, los cambios en el costo de vida y las condiciones del mercado de trabajo (ej., tasa de desocupación, salario mínimo). En los sectores informales, en cambio, los salarios sólo responden a los cambios en la tasa de desocupación.

La remuneración al factor capital es la diferencia entre el valor de la producción y el costo variable neto de los impuestos correspondientes al factor más las transferencias recibidas del exterior. Por su parte, los beneficios de las actividades normalizados por el valor del stock de capital definen la tasa de ganancia, la cual junto a otras variables como la inversión pública y la capacidad instalada, constituye uno de los principales determinantes de la inversión,¹³ la cual depende asimismo del ritmo de depreciación del capital.

D) Ingresos y gasto de los hogares

La demanda privada doméstica supone la existencia de hogares clasificados por deciles de ingreso, permitiendo introducir aspectos distributivos en el análisis a través de la brecha entre deciles extremos. Los hogares obtienen ingresos factoriales y reciben las transferencias del gobierno y del resto del mundo.¹⁴ Por su incidencia sobre el ingreso de los hogares de menores recursos, las transferencias del gobierno afectan la distribución del ingreso. El ingreso de los hogares, neto de impuestos directos (otra variable clave en la simulación de las políticas tributarias hipotéticas) y del porcentaje destinado al ahorro, es utilizado para realizar transferencias (al gobierno y al exterior), y demandar bienes de consumo. La demanda de bienes intermedios surge de la vinculación de la producción efectiva y los coeficientes tecnológicos.

12. El modelo permite igualmente trabajar con una regla de cierre alternativas para el mercado de trabajo en la cual el desempleo permanece constante y los salarios ajustan para equilibrar la oferta y demanda de trabajo.

13. Siempre que se trabaje con una regla de cierre para la ecuación de ahorro-inversión distinta a la neoclásica. Este punto se discute con más detalle al final de la sección.

14. Ni el modelo ni la MCS toman en cuenta las transferencias entre los hogares. Este es uno de los puntos sobre los cuales se podría extender el trabajo de perfeccionamiento del modelo en un futuro.

E) Inversión privada

El modelo incorpora una ecuación de inversión privada, la cual tendrá un comportamiento “autónomo”. La inversión privada (por origen) depende positivamente de los cambios en el uso de la capacidad instalada, de las complementariedades entre la inversión privada y la pública y de la tasa de ganancia promedio, y tiene una relación inversa con la tasa de interés real.¹⁵ El modelo y la Matriz de Contabilidad Social (MCS) incluyen también variaciones de inventarios. La inversión se distribuye luego entre las actividades en función de las rentabilidades relativas de cada una (Dervis, de Melo y Robinson, 1982).

F) Gasto e ingresos del gobierno

El gobierno recibe ingresos por el cobro de impuestos (indirectos, al comercio, a los factores de producción y a los hogares), recibe transferencias de los hogares y del resto del mundo, e ingresos de capital. El gobierno utiliza sus recursos para financiar el consumo público (Educación, Salud, otros Servicios sociales), el pago de subsidios a las actividades productivas y el consumo y para realizar transferencias a los hogares y el resto del mundo. Respecto de la inversión pública, se supone que se distribuye a nivel sectorial (destino) con el mismo criterio que la inversión privada. Por último, se estima el ahorro del sector público. Dependiendo del cierre macroeconómico de las cuentas públicas, el gobierno puede mantener su resultado inicial invariable o bien mejorar su déficit.

G) Comercio

Las relaciones comerciales con el resto del mundo se determinan en base a ecuaciones de demanda de exportaciones e importaciones, donde las primeras dependen del crecimiento económico de los socios comerciales y del tipo de cambio real de exportación y de la inversión y expansión de la capacidad instalada asociada al sector. La incidencia de cada uno de los determinantes en la dinámica de las exportaciones dependerá asimismo de las elasticidades precio e ingreso las cuales son sector específicas.

15. Debe señalarse que el modelo permite también trabajar con una especificación neoclásica del vínculo entre el ahorro y la inversión (saving-driven investment).

Las importaciones presentan un comportamiento similar al de las exportaciones, ya que tienen una relación positiva con la dinámica del PIB y varían inversamente con el tipo de cambio real de importación, así como con la inversión sectorial. En Argentina, al igual que en otras economías de América Latina, las importaciones son sumamente sensibles al crecimiento e insensibles frente a las variaciones de los precios relativos. Estas características estructurales de la economía se verán reflejadas en el valor de las elasticidades.

H) Balances macroeconómicos y cierres del modelo

Finalmente, los mercados de bienes y trabajo ajustan por medio de las cantidades frente a los excesos de demanda. En el mercado de bienes, la demanda de bienes determina, para un conjunto de precios dados, las cantidades efectivas por medio de la ecuación de balance material. En el mercado de trabajo la regla general define salarios de manera exógena, siendo la interacción entre la oferta y la demanda la que determina el nivel de desocupación.

El funcionamiento del modelo y sus resultados dependen de la definición de las ecuaciones de balance macroeconómico. El primer balance corresponde al balance del sector público, el cual considera tanto el gasto corriente como de capital y determina el déficit financiero y las necesidades de financiamiento del gobierno. El cierre elegido para las cuentas públicas supone que el gasto público es exógeno y ajustan las necesidades de financiamiento.

El resultado de la cuenta corriente es la segunda ecuación de balance y define el ahorro externo. El cierre elegido para el caso de Argentina supone un tipo de cambio nominal fijo (corto plazo), donde la variable de ajuste corresponde al resultado de la cuenta corriente, la que modifica la disponibilidad de ahorro externo.

La tercera y última ecuación de balance macroeconómico es la relación de equilibrio entre el ahorro y la inversión. El cierre considerado en este caso supone que la inversión se determina de manera independiente, a partir de las ecuaciones de inversión pública y privada, donde el crecimiento del producto genera el ahorro necesario para financiar la inversión.

El numerario del modelo corresponde al índice de precio de los bienes de capital.

III.2.2. La calibración del MEGCE para Argentina

El modelo fue calibrado de acuerdo a la Matriz de Contabilidad Social (MCS) de Argentina actualizada para 2007, sobre la cual se construyó una línea base compatible con la situación de Argentina en 2010.¹⁶

El valor de las variables exógenas se obtiene de fuentes oficiales, en la mayor parte de los casos, mientras que los parámetros de las ecuaciones de comportamiento se obtienen a partir de estimaciones propias, de terceros o se definen de manera *ad hoc*. Esta opción representa a la mayor parte de los casos, debido a que la misma permite garantizar el funcionamiento adecuado y parsimonioso del modelo. Los valores de los parámetros, las fuentes de información utilizadas y los ajustes realizados para la calibración del modelo se detallan en Ramos y Serino (2012). Para este trabajo en particular se consideraron 19 sectores económicos distinguiendo sectores formales (ej. Educación, Salud) de informales (ej. Construcción y Otros servicios personales). Los diferentes conjuntos de impuestos han sido clasificados de acuerdo a su incidencia sobre los sectores productivos o institucionales de la economía, agrupándolos en 1) aquellos impuestos que inciden sobre el ingreso disponible de los hogares (ej. Monotributo, Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, Impuestos sobre las Operaciones bancarias, Impuestos a la propiedad inmueble, automotor y bienes suntuarios, y otros); 2) impuestos que afectan el ingreso laboral de los trabajadores (ej. contribuciones personales); 3) impuestos que gravan la actividad productiva (ej., Impuesto a los Ingresos Brutos e Impuestos Internos); y por último, el IVA y otros impuestos a las ventas de bienes ingresan en el modelo a través de la ecuación de absorción afectando el precio y consumo de bienes y servicios. Esta distinción de los diferentes tributos es fundamental para el análisis de distribución del ingreso y equidad por medio de este modelo.

16. La línea base sobre la cual se simulan los escenarios de política fiscal previstos considera la presencia de subsidios a los bienes (transporte, energía, etc.) no disponibles en la MCS de 2007 y necesarios para la simulación de los escenarios de cambios en la política de gasto público.

La clasificación de los hogares en función de sus ingresos (por deciles) permite también considerar aspectos distributivos reagrupándolos en hogares de ingresos bajos, medios y altos.

IV. Escenarios de simulación: las reformas fiscales supuestas

Los escenarios de reforma fiscal hipotéticos, tanto de gasto como de ingresos, suponen el mantenimiento de los niveles de presión tributaria y de gasto a PIB de 2010. En consecuencia las simulaciones de los mismos corresponderán a cambios en la composición de las erogaciones y los impuestos con el fin de reforzar la progresividad del presupuesto público y así lograr un mayor impacto igualador en el sistema. Estas simulaciones estiman los impactos esperables de las medidas de política fiscal a través de un análisis de estática comparativa.

Este conjunto de medidas no pretenden agotar las posibilidades de reforma en el campo fiscal en Argentina ni tampoco constituyen, necesariamente, los componentes centrales o críticos de un programa de reformas posible.

Seguidamente se describen detalladamente los escenarios de cambios en el gasto público, en los impuestos. Las simulaciones de los mismos se realizan de manera individual y en forma conjunta para distinguir el impacto de los cambios en el gasto de los de los impuestos sobre la distribución de la renta.

IV.1. Reforma hipotética de gasto público

De acuerdo a la descripción de la evolución en la composición del gasto público en Argentina y en particular de su situación en 2010, se advierte un incremento en la proporción de programas de transferencias monetarias. Entre ellos se encuentran los subsidios sobre sectores económicos (por ejemplo, transporte y combustible) los cuales si bien son progresivos se encuentran relativamente más concentrados en los tramos de ingresos más elevados (carácter "pro-rico"). En el alcance indiscriminado de los subsidios de bienes y servicios redundan su dificultad para ser utilizados como instrumento redistributivo. Del mismo modo aunque vistos del lado de la eficiencia, los subsidios introducen distorsiones

en los mercados generando significativos desfases en relación con los costos marginales de provisión y alterando las decisiones de inversión. Razones de eficiencia y equidad llevan en consecuencia a replantear la pertinencia del mantenimiento de un esquema de subsidios a los sectores económicos.

El escenario de cambios en la composición del gasto público busca en primer lugar reducir los subsidios sobre bienes y servicios específicos, más particularmente los subsidios a tarifas de los sectores de energía y combustibles, y transportes, manteniendo los gastos de capital. Esto implicaría una caída de alrededor de 1,93% del PIB, mientras que la disminución en el gasto en transporte que se plantea, rondaría el 1,65% del PIB, en ambos casos considerando una implementación gradual de programas que permitan redirigir los subsidios hacia la demanda, en el caso del transporte, o aquellos que apunten hacia un uso racional de la energía.

Dichas reducciones de subsidios tendrán como consecuencia un incremento en los precios de los bienes y servicios de la economía. Por tal motivo y con el fin de mejorar la equidad, esa reducción de subsidios en el presupuesto de gobierno será reemplaza por un incremento en políticas sociales focalizando su alcance hacia los sectores que más los necesitan, fortaleciendo asimismo los programas de transferencias monetarias e incrementando el gasto en sectores que ayuden a mejorar la inversión en capital humano, como salud y educación. Para ello, en primer lugar, se prevé un incremento de 1% del PIB en el gasto en Salud (crecimiento proporcional de las funciones comprendidas en esta finalidad) y en segundo lugar, un aumento aún mayor en el gasto en Educación (1,8% del PIB), abarcando a todos los niveles educativos, en un horizonte que podría considerarse de largo plazo. La propuesta incluye, en tercer lugar, un incremento de las asignaciones familiares tanto del régimen formal como de la Asignación Universal por Hijo (AUH). El mismo se descompone en dos partes: por un lado, un aumento real del 20% en el valor de las asignaciones que actualmente se perciben y por el otro, una extensión del universo de beneficiarios de la AUH de una magnitud del orden del millón de personas que no están actualmente alcanzadas por el beneficio. Estas medidas implican un aumento del gasto de 0,5 puntos

del PIB. En cuarta y última instancia, se plantea un aumento en el gasto en el sistema de Previsión Social, particularizando en el incremento de los haberes jubilatorios que implicarían un crecimiento del gasto público en esta finalidad del orden de 0,23% del PIB. En el agregado, se plantean incrementos y disminuciones del gasto público del orden del 3,58% del PIB.

IV.2. Reforma impositiva hipotética

En relación con los impuestos, se presentará una serie de propuestas de modificaciones a la estructura tributaria, con el objetivo de mejorar el efecto distributivo de las políticas impositivas a partir de actuar sobre bases imponibles que se encuentran actualmente erosionadas por una gran cantidad de exenciones o tratamientos particulares en su diseño, lo que genera un ámbito propicio para incentivar el incumplimiento tributario.¹⁷ Los cambios plantean mantener el nivel de la presión tributaria global de 2010 y apuntan a cambios de alguna significación en la participación de distintos tributos sobre el total de la recaudación.¹⁸

Las medidas planteadas suponen, en primer lugar, la eliminación del Impuesto a los Créditos y Débitos. Este tributo impacta regresivamente en la distribución del ingreso debido a que las empresas, las grandes al menos, suelen “internalizarlo” como un costo más a ser trasladado en su casi totalidad a los precios. Además, este impuesto tiene efectos negativos sobre la bancarización y modernización de la economía (y el propio control tributario). Esta medida generaría una caída del orden del 1,87% del PIB en la recaudación del año base.

En segundo lugar, se plantea la disminución en la recaudación del IVA como consecuencia de una reducción de su alícuota general; la reducción planteada en la recaudación proviene de una caída en la tasa del impuesto del 21% al 18%, reflejando una caída de 1,15% del PIB.

Al analizar un horizonte de largo plazo, algunas consideraciones adi-

17. Las sugerencias de reformas se desarrollan con detalle en Gaggero y Rossignolo (2012).

18. Cabe consignar que en este informe no fueron simulados los resultados de cambios en la recaudación proveniente de Derechos de Exportación. Para un análisis de los efectos económicos de los Derechos de Exportación, ver Gómez Sabaini y Rossignolo (2009).

cionales deben tenerse en cuenta para el diseño de la estructura tributaria. La dimensión federal, al incorporar la transferencia de potestades tributarias a las provincias y la propia composición de la recaudación de los gobiernos subnacionales, basados en impuestos que generan un importante grado de distorsión en la estructura productiva, e impactan regresivamente sobre la distribución del ingreso, como el impuesto a los Ingresos Brutos, resultan ser cuestiones de gran relevancia que no deben soslayarse. En consecuencia, en tercera instancia, se plantea una disminución de la alícuota del impuesto a nivel provincial de alrededor de 0,5 puntos porcentuales, lo que implicaría una disminución de su participación en términos del PIB del 3,53% al 3%.

El fortalecimiento de la imposición patrimonial provincial se tiene en cuenta al postularse un crecimiento del orden del 1% del PIB en la recaudación de los impuestos patrimoniales provinciales, la que consiste básicamente en el aumento de las valuaciones fiscales, hoy severamente retrasadas respecto de los valores de mercado. Adicionalmente, la transferencia total de potestad de tributos patrimoniales a las provincias implicaría la eliminación del impuesto a los Bienes Personales (0,36% del PIB). Esta caída en la recaudación de impuestos nacionales sería compensada por mayores valuaciones fiscales e incremento de alícuotas a partir del incremento en la recaudación de los impuestos inmobiliarios provinciales en el agregado. Los tributos patrimoniales subnacionales aumentarían su peso relativo del 0,3% al 2,1% del PIB.

La segunda manera en la que se compensaría la caída de recaudación corresponde a la instauración, generalizado a nivel de todas las provincias, del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, que resulta ser una herramienta muy importante a la hora de considerar alternativas para procurar impuestos que sirvan a los fines redistributivos. Según cálculos realizados por Gaggero y Rossignolo (2011), el Impuesto a los Legados significaría una recaudación adicional del orden de 0,35% del PIB.

Otra de las maneras en que se compensaría la caída en los ingresos tributarios sería a partir de una suba en la recaudación de los impuestos selectivos sobre los consumos, en particular, para los bienes de uso suntuario, de 0,7% del PIB, los que aumentarían a 0,9% del PIB.

Con el fin de fortalecer el impacto distributivo de los impuestos, es menester aumentar la recaudación de los tributos sobre los ingresos. En este sentido, la simulación corresponde a un incremento –del orden de 1,28% del PIB– en la recaudación del impuesto a las Ganancias de Personas Físicas por una doble vía: el incremento de las alícuotas marginales, y la ampliación de la base imponible. El primero de los impactos resultaría de adicionar dos tramos de ingresos superiores y gravarlos a las tasas marginales del 38% y del 42%. Adicionalmente a lo anterior, se plantea una ampliación de bases imponibles, alcanzando a rentas no gravadas,¹⁹ las que se gravarían a la tasa del 42%.

Sin embargo, y si bien se ha postulado un incremento en la participación de los tributos directos, aún subsisten disparidades en relación a las estructuras tributarias de países avanzados, en los cuales, por ejemplo, la participación del impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es muy superior a la del impuesto a las Ganancias de Sociedades.²⁰ Si el objetivo es avanzar hacia una estructura tributaria más acorde con aquéllas, esta situación debe ser contemplada.

Se analiza en consecuencia una modificación adicional sobre el Impuesto a la Renta, el cual implica un cambio de estructura, dado que se asume que los dividendos y distribuciones de acciones, y el resultado por venta de acciones y títulos sin cotización pasan a estar gravados en cabeza de las personas físicas y no de las sociedades. La disminución en la base, junto con una baja de la alícuota marginal, que a 2010 era del 35%, hasta el 30%, lleva a una reducción en la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Sociedades, pasando a representar el 2,92% del PIB. Esta caída es compensada con un incremento en la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, el que, a través del incremento en la base imponible por la inclusión de los dividendos mencionados en los párrafos precedentes, la eliminación de los regímenes de promoción económica y la

19. Entre ellas, eliminación de las exenciones objetivas, como Intereses de títulos públicos, Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas; y subjetivas, como Ganancias de asociaciones civiles, etc., y exención de ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacionales y provinciales. Además, se sumaría la base adicional proveniente de los recursos devengados sobre depósitos percibidos por personas físicas y la Renta por Activos Externos Netos.

20. Rossignolo y Gómez Sabaini (2011).

reinstauración de beneficios eventuales estaría generando un incremento recaudatorio que significa ahora una recaudación de 3,65% del PIB. Esto implica que el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas alcanzaría una participación mayor que la del Impuesto a las Ganancias de Sociedades en el total de la imposición sobre las rentas, en forma consistente con las estructuras tributarias de países desarrollados.

En resumen, se especifica una caída en la recaudación de Bienes Personales, del orden del 0,36% del PIB, Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, significando 1,9% del PIB, Ganancias de Sociedades, del orden de 0,5% del PIB, e Ingresos Brutos, en una proporción aproximadamente equivalente a este último, y el IVA, con una contracción del 1,15% del PIB. Los tributos patrimoniales subnacionales aumentarían su peso relativo del 0,6% al 2,7% del PIB.

Como consecuencia de las reformas, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas crecería de 1,6% a 3,65% del PIB, Los impuestos selectivos sobre bienes “suntuarios” aumentarían a 0,9% del PIB, mientras que los impuestos sobre la propiedad provinciales, por su parte, aumentarían su peso conjunto de 1% a 2,72% del PIB.

Estos incrementos recaudatorios serían compensados por las ya señaladas disminuciones de la participación del IVA, de 8,1% a 7% del PIB, y la desaparición del impuesto sobre débitos y créditos bancarios (caída del 1,9%) y de Bienes Personales, del 0,36%. En el agregado, los incrementos y disminuciones alcanzan a 4,8% del PIB. En el Cuadro Nro. 1, en la página 34, se muestran los valores implicados en las reformas supuestas. La alternativa de simulaciones asume variaciones de 4,78 puntos del PIB.

Cuadro 1: Síntesis de alternativas de simulaciones de cambios tributarios y en el gasto público
En porcentajes del PIB y tasas implícitas

Impuestos	% del PBI	Tasa implícita	Gastos públicos	% del PBI	Tasa implícita
Ganancias de Personas Físicas	1,99%	10,26%	Educación básica	1,20%	
Ganancias de Sociedades	-0,88%	-8,66%	Educación superior	0,30%	26%
Créditos y Débitos	-1,87%	-1,20%	Ciencia y técnica	0,25%	
Bienes Personales	-0,36%	-0,72%	Cultura	0,05%	
Valor Agregado	-1,15%	-2,94%	Atención pública de la salud	0,43%	
Internos suntuarios	0,70%	41,18%	Obras sociales	0,43%	16%
Inmobiliario provincial	1,74%	9,50%	INSSJyP	0,14%	
Herencias provincial	0,35%	1,49%	Previsión social	0,23%	2%
Ingresos Brutos Provincial	-0,52%	-0,39%	Asignaciones familiares	0,55%	46%
			Energía	-1,93%	-77%
			Transporte	-1,65%	-61%
Total incrementos	4,78%		Total incrementos	3,58%	
Total disminuciones	-4,78%		Total disminuciones	-3,58%	

Fuente: elaboración propia a partir de Gaggero y Rossignolo (2012) y Ramos y Serino (2012).

V. Síntesis de resultados

V.1. La incidencia del presupuesto público en la distribución del ingreso: situación inicial²¹

En el presente apartado se presentan los resultados iniciales del análisis de incidencia presupuestaria y que caracterizan a nuestra situación de referencia para las subsiguientes simulaciones.²² En este trabajo, el universo de gastos considerados alcanza al gasto público social y al gasto en servicios económicos, por ser éstos los de mayor impacto sobre la distribución del ingreso.²³

En el Cuadro Nro. 2 se muestra el porcentaje de gasto (total y por partida de gasto) que recibe cada decil en 2010. La distribución del ingreso previa a la acción fiscal puede apreciarse en la última fila del cuadro. El tramo

21. Las fuentes de información empleadas para las estimaciones pueden consultarse en Gaggero y Rossignolo (2011 y 2012). Básicamente, las mismas hacen uso de la información de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, actualizada por la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al segundo semestre de 2010.

22. Los criterios de asignación de los gastos públicos pueden consultarse en Gaggero y Rossignolo (2011), mientras que los de los impuestos surgen de Gaggero y Rossignolo (2011), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) y Gómez Sabaini y Rossignolo (2009). La metodología de equilibrio parcial, utilizada para el análisis expuesto, se presenta en la sección III.

23. Dado que la suma de ambos gastos resulta, en orden de magnitud, superior a la recaudación tributaria, los gastos se reducen proporcionalmente a su participación para alcanzar el total de la recaudación tributaria.

Cuadro Nro. 2: Porcentaje del gasto que recibe cada tramo de ingreso (2010)

FINALIDAD / FUNCION	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
GASTO TOTAL	100,00%	10,12%	9,39%	8,22%	8,71%	9,10%	9,03%	9,69%	9,95%	11,20%	14,59%
I. GASTO PUBLICO SOCIAL	100,00%	11,80%	10,57%	8,86%	9,07%	9,33%	8,98%	9,39%	9,32%	10,18%	12,52%
I.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	100,00%	13,20%	12,27%	11,13%	10,67%	8,95%	9,91%	9,28%	8,54%	8,65%	7,40%
I.1.1. Educación básica	100,00%	16,31%	14,32%	12,76%	11,12%	9,23%	9,52%	8,51%	7,08%	6,29%	4,84%
I.1.2. Educación superior y universitaria	100,00%	5,04%	6,77%	6,79%	9,57%	7,98%	10,70%	11,19%	12,30%	15,12%	14,53%
I.1.3. Ciencia y técnica	100,00%	5,15%	7,68%	6,89%	9,23%	8,62%	12,12%	11,77%	12,69%	13,97%	11,87%
I.1.4. Cultura	100,00%	10,00%	10,01%	10,00%	9,99%	10,00%	10,02%	10,04%	9,97%	9,96%	10,00%
I.1.5. Educación y cultura sin discriminar	100,00%	13,82%	12,65%	11,44%	10,78%	8,96%	9,78%	9,10%	8,24%	8,24%	6,99%
I.2. Salud	100,00%	12,31%	11,55%	10,46%	10,18%	9,99%	9,15%	9,63%	9,75%	8,69%	8,30%
I.2.1. Atención pública de la salud	100,00%	23,22%	18,66%	12,80%	10,83%	8,67%	7,09%	6,98%	6,43%	3,24%	2,09%
I.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	100,00%	4,65%	6,73%	9,14%	9,60%	9,85%	10,64%	11,27%	12,01%	12,90%	13,22%
I.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	100,00%	2,67%	4,74%	7,42%	9,96%	14,44%	10,87%	12,68%	12,88%	12,31%	12,04%
I.3. Agua potable y alcantarillado	100,00%	8,30%	8,43%	9,42%	9,04%	9,55%	9,83%	10,61%	10,67%	11,75%	12,39%
I.4. Vivienda y urbanismo	100,00%	20,14%	15,83%	8,81%	9,89%	10,92%	12,11%	8,02%	6,36%	4,53%	3,38%
I.5. Promoción y asistencia social	100,00%	28,25%	22,04%	13,92%	11,56%	8,89%	7,15%	3,60%	2,47%	1,25%	0,88%
I.5.1. Promoción y asistencia social pública	100,00%	30,90%	23,60%	13,99%	11,31%	8,28%	6,32%	2,74%	1,71%	0,74%	0,41%
I.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	100,00%	12,73%	13,58%	15,01%	14,69%	14,36%	14,04%	8,61%	6,29%	0,51%	0,19%
I.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	100,00%	14,03%	13,28%	12,54%	11,76%	10,96%	10,24%	8,18%	6,92%	6,38%	5,72%
I.6. Previsión social	100,00%	5,59%	5,53%	4,90%	6,77%	9,84%	8,82%	11,14%	11,83%	14,79%	20,80%
I.7. Trabajo	100,00%	24,41%	18,79%	13,99%	11,49%	7,36%	7,59%	6,87%	4,08%	3,54%	1,87%
I.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	100,00%	29,46%	20,59%	11,34%	10,23%	5,91%	7,64%	6,42%	4,02%	2,37%	2,02%
I.7.2. Asignaciones familiares	100,00%	23,27%	18,39%	14,59%	11,77%	7,69%	7,58%	6,97%	4,10%	3,80%	1,83%
I.8. Otros servicios urbanos	100,00%	1,24%	2,51%	3,60%	4,72%	5,98%	7,19%	9,01%	11,75%	16,94%	37,06%
II. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	100,00%	2,48%	4,05%	5,32%	7,08%	8,08%	9,25%	11,09%	12,81%	15,84%	24,00%
II.1. Producción primaria	100,00%	4,02%	6,33%	7,42%	8,37%	9,41%	9,83%	11,04%	12,49%	13,58%	17,49%
II.2. Energía y combustible	100,00%	2,61%	3,65%	4,86%	7,01%	7,31%	8,96%	10,92%	12,01%	17,10%	25,57%
II.3. Industria	100,00%	3,63%	5,80%	6,87%	8,02%	9,06%	9,68%	10,81%	12,57%	14,03%	19,54%
II.4. Servicios	100,00%	2,03%	3,91%	5,29%	6,98%	8,58%	9,49%	11,40%	13,55%	15,19%	23,57%
II.4.1. Transporte	100,00%	2,13%	4,08%	5,45%	7,14%	8,74%	9,56%	11,50%	13,64%	14,76%	22,99%
II.4.2. Comunicaciones	100,00%	0,74%	1,57%	3,07%	4,87%	6,39%	8,49%	10,05%	12,25%	21,05%	31,55%
II.5. Otros gastos en servicios económicos	100,00%	1,64%	2,94%	4,20%	5,08%	5,89%	7,49%	9,45%	13,12%	17,58%	32,61%
INGRESO PRE FISCAL	100,00%	1,24%	2,51%	3,60%	4,72%	5,98%	7,19%	9,01%	11,75%	16,94%	37,06%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

de ingresos más bajos concentra el 1,24% del ingreso total; el de mayores ingresos concentra el 37,06%.

En relación con la distribución de los gastos públicos, el primer decil concentra el 10,1% del total del gasto, abarcando un 11,8% del gasto social, y un 2,5% del gasto en servicios económicos, mientras que el segundo decil recibe el 9,4% del total del gasto, abarcando un 10,5% del gasto social, y un 4,0% del gasto en servicios económicos. En el décimo decil se concentra un 14,6% del total del gasto, abarcando un 12,5% del gasto social, y un 24,0% de gasto en servicios económicos.

En el Cuadro Nro. 3 se presentan los resultados del gasto en relación al ingreso disponible por decil. El beneficio de los gastos públicos decrece en forma consistente a lo largo de los deciles y benefician en una magnitud varias veces superior a su propio ingreso a los tramos de ingresos más bajos.

En el Cuadro Nro. 4, en la página 38, se muestran la concentración de los impuestos y del ingreso; en el mismo se reflejan los porcentajes de impuestos soportados y de ingresos detentados por cada tramo de población. La primera fila refiere a los impuestos que recaen sobre los distintos tramos de ingreso. El 10% de ingresos inferiores, que concentra el 1,2% del ingreso, soporta el 1,3% de los impuestos; el segundo decil concentra el 2,5% de los ingresos y soporta el 2,7% de los impuestos. Entretanto, el 10% de ingresos superiores concentra el 37,0% de los ingresos y el 38,3% de los impuestos.

El Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es el elemento más progresivo del sistema, pues el decil superior soporta el 76,1% del total de la carga y no recae sobre los deciles más bajos debido a los mínimos no imponibles, cargas de familia y deducciones. El Impuesto a las Ganancias de Sociedades es también concentrado, dado que el último decil soporta el 50,9% de la carga, superior a su participación en el ingreso, del 37,1%. Los anteriores, más el impacto distributivo de los derechos de exportación, (un 51% es pagado por el decil más elevado) influyen en la progresividad del sistema.

Debido a su importancia cuantitativa en la recaudación, el IVA determina buena parte de la pauta de concentración del total de impuestos. El 10% de ingresos más bajos concentra el 1,8% de la carga del impuesto, mientras que el 10% de ingresos mayores concentra sólo el 31,5%.

Cuadro Nro. 3: Porcentaje del gasto asignado con respecto al ingreso de cada tramo (2010)

FINALIDAD / FUNCION	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
TOTAL	45,39%	37,21%	37,21%	37,21%	37,21%	37,21%	37,21%	37,21%	37,21%	37,21%
GASTO TOTAL	370,38%	169,81%	103,56%	83,78%	69,12%	56,94%	48,86%	38,43%	30,00%	17,87%
I. GASTO PUBLICO SOCIAL	354,05%	156,61%	91,47%	71,51%	58,07%	46,43%	38,79%	29,51%	22,35%	12,57%
I.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	93,61%	42,97%	27,17%	19,88%	13,18%	12,11%	9,06%	6,40%	4,49%	1,75%
I.1.1. Educación básica	74,06%	32,10%	19,94%	13,27%	8,70%	7,45%	5,32%	3,39%	2,09%	0,74%
I.1.2. Educación superior y universitaria	6,99%	4,64%	3,24%	3,49%	2,30%	2,56%	2,14%	1,80%	1,53%	0,67%
I.1.3. Ciencia y técnica	1,66%	1,22%	0,77%	0,78%	0,58%	0,68%	0,52%	0,43%	0,33%	0,13%
I.1.4. Cultura	1,93%	0,95%	0,66%	0,51%	0,40%	0,33%	0,27%	0,20%	0,14%	0,06%
I.1.5. Educación y cultura sin discriminar	8,96%	4,05%	2,55%	1,84%	1,21%	1,09%	0,81%	0,56%	0,39%	0,15%
I.2. Salud	79,30%	36,73%	23,20%	17,22%	13,35%	10,16%	8,54%	6,63%	4,09%	1,79%
I.2.1. Atención pública de la salud	63,94%	25,37%	12,13%	7,84%	4,95%	3,37%	2,65%	1,87%	0,65%	0,19%
I.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	12,95%	9,26%	8,77%	7,03%	5,70%	5,11%	4,33%	3,53%	2,63%	1,23%
I.3. Agua potable y alcantarillado	2,40%	2,11%	2,30%	2,36%	2,70%	1,69%	1,57%	1,22%	0,81%	0,36%
I.4. Vivienda y urbanismo	3,91%	1,96%	1,53%	1,12%	0,93%	0,80%	0,69%	0,53%	0,41%	0,20%
I.5. Promoción y asistencia social	13,57%	5,26%	2,04%	1,75%	1,53%	1,41%	0,74%	0,45%	0,22%	0,08%
I.5.1. Promoción y asistencia social pública	68,47%	26,38%	11,61%	7,36%	4,47%	2,99%	1,20%	0,63%	0,22%	0,07%
I.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	63,47%	23,94%	9,89%	6,10%	3,53%	2,24%	0,77%	0,37%	0,11%	0,03%
I.5.3. INSSjyP - Prestaciones sociales	1,87%	0,99%	0,76%	0,57%	0,44%	0,36%	0,17%	0,10%	0,01%	0,00%
I.6. Previsión social	3,12%	1,46%	0,96%	0,69%	0,51%	0,39%	0,25%	0,16%	0,10%	0,04%
I.7. Trabajo	56,93%	27,83%	17,18%	18,14%	20,81%	15,50%	15,63%	12,73%	11,03%	7,09%
I.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	36,77%	13,98%	7,25%	4,55%	2,30%	1,97%	1,43%	0,65%	0,39%	0,09%
I.7.2. Asignaciones familiares	8,13%	2,80%	1,08%	0,74%	0,34%	0,36%	0,24%	0,12%	0,05%	0,02%
I.8. Otros servicios urbanos	28,64%	11,18%	6,18%	3,80%	1,96%	1,61%	1,18%	0,53%	0,34%	0,08%
II. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
II.1. Producción primaria	16,33%	13,20%	12,09%	12,27%	11,06%	10,52%	10,08%	8,92%	7,65%	5,30%
II.2. Energía y combustible	2,71%	2,11%	1,72%	1,48%	1,32%	1,14%	1,02%	0,89%	0,67%	0,39%
II.3. Industria	3,19%	4,63%	4,30%	4,74%	3,90%	3,97%	3,87%	3,26%	3,22%	2,20%
II.4. Servicios	0,14%	0,33%	0,27%	0,24%	0,22%	0,19%	0,17%	0,15%	0,12%	0,08%
II.4.1. Transporte	3,71%	5,78%	5,44%	5,48%	5,32%	4,89%	4,69%	4,27%	3,32%	2,36%
II.4.2. Comunicaciones	3,45%	5,93%	5,22%	5,22%	5,05%	4,59%	4,41%	4,01%	3,01%	2,14%
II.5. Otros gastos en servicios económicos	0,25%	0,15%	0,22%	0,26%	0,27%	0,30%	0,28%	0,26%	0,31%	0,22%
	0,31%	0,36%	0,36%	0,33%	0,30%	0,32%	0,32%	0,34%	0,32%	0,27%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

Cuadro Nro. 4: Carga impositiva: porcentaje del impuesto que aporta cada tramo de ingreso (2010)

DENOMINACION	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	1,36%	2,74%	3,51%	4,49%	5,66%	6,82%	8,40%	11,87%	16,78%	38,38%
Canancias de personas físicas y Monotributo impositivo	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,24%	1,11%	2,49%	4,84%	15,20%	76,12%
Canancias sociedades y benef. exterior	100,00%	1,06%	1,97%	2,52%	3,16%	4,47%	4,71%	5,99%	9,24%	15,98%	50,90%
Total de Ganancias	100,00%	0,71%	1,32%	1,69%	2,12%	3,08%	3,53%	4,84%	7,79%	15,72%	59,21%
Aportes y contribuciones a seg. social	100,00%	0,91%	2,27%	3,76%	5,26%	6,50%	8,56%	10,19%	13,90%	19,35%	29,31%
Bienes personales	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,24%	1,11%	2,49%	4,84%	15,20%	76,12%
Activos, Ganancia Mínima Presunta y otros sobre patrimonios	100,00%	0,80%	1,56%	1,97%	2,47%	3,81%	3,83%	4,94%	8,34%	15,76%	56,53%
Inmobiliario Provincial	100,00%	1,53%	1,98%	2,30%	3,33%	4,37%	6,44%	7,63%	12,20%	20,18%	40,05%
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	100,00%	1,84%	3,25%	4,29%	5,45%	6,64%	7,75%	9,62%	12,31%	16,80%	32,05%
Automotores Provincial	100,00%	1,44%	2,38%	3,19%	4,47%	5,28%	6,76%	9,45%	11,82%	18,52%	36,69%
Total de Patrimonios	100,00%	1,49%	2,55%	3,32%	4,31%	5,34%	6,51%	8,27%	11,15%	17,10%	39,97%
Valor Agregado	100,00%	1,79%	3,13%	4,06%	5,38%	6,44%	7,91%	9,86%	12,79%	17,11%	31,53%
Internos Unificados	100,00%	2,96%	4,53%	5,44%	7,03%	7,71%	9,34%	10,60%	12,70%	15,12%	24,56%
Combustibles líquidos	100,00%	1,13%	2,45%	3,21%	4,68%	6,19%	7,00%	9,68%	13,32%	18,10%	34,24%
Energía eléctrica	100,00%	2,42%	3,98%	5,25%	6,33%	7,54%	8,36%	10,07%	12,51%	16,06%	27,48%
Ingresos Brutos Provincial	100,00%	1,61%	2,96%	4,01%	5,17%	6,37%	7,53%	9,27%	12,25%	17,18%	33,64%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	100,00%	1,50%	3,04%	3,97%	5,05%	6,29%	7,57%	9,41%	12,38%	16,92%	33,87%
Total Bienes y Servicios	100,00%	1,76%	3,12%	4,06%	5,36%	6,48%	7,82%	9,73%	12,68%	17,08%	31,92%
Derechos y estadística de importación	100,00%	1,67%	2,89%	3,73%	5,02%	5,94%	7,39%	9,55%	12,20%	17,73%	33,88%
Derechos de exportación	100,00%	1,49%	4,73%	3,73%	2,96%	4,80%	4,38%	4,45%	11,40%	10,99%	51,07%
Total Comercio Exterior	100,00%	1,53%	4,36%	3,73%	3,37%	5,03%	4,98%	5,47%	11,56%	12,34%	47,62%
Impuestos restantes y otros	100,00%	1,99%	3,44%	4,46%	5,64%	6,80%	7,89%	9,77%	12,46%	16,76%	30,80%
INGRESO PRE FISCAL	100,00%	1,24%	2,51%	3,60%	4,72%	5,98%	7,19%	9,01%	11,75%	16,94%	37,06%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

El impuesto sobre los Ingresos Brutos concentra el 1,6% del total de su carga en el 10% de ingresos inferiores, mientras que en el 10% de ingresos superiores se concentra el 33,6% del total de la carga. Al ser la primera proporción mayor que la participación en el ingreso, y la segunda, inferior, le aporta regresividad al sistema. Tanto el impuesto a las transacciones financieras como los impuestos internos sobre bienes y servicio constituyen elementos regresivos adicionales.

El Cuadro Nro. 5, de la página 40, analiza la presión tributaria, el cociente entre los impuestos y el ingreso disponible. En promedio, al considerar como denominador al ingreso disponible, la presión tributaria del sistema es del 45,4%. El primer decil soporta el 49,6% y el segundo el 49,5%, mientras que el 70% intermedio paga, en promedio, el 43,8% de su ingreso, y el 10% superior soporta una presión tributaria del 47% de su ingreso. La presión tributaria promedio tiene forma de U, alta presión en el primer decil, menos que el promedio en los tramos centrales, volviendo a crecer en los deciles superiores.

En términos de índices de desigualdad, el índice de Gini post impuestos cae de 0,479 a 0,472, mostrando un efecto redistributivo de mejora en la equidad. Si a esto se le adiciona el efecto redistributivo del gasto público, que hace caer el Gini post gasto público a 0,349, el efecto neto es de una mejora en la equidad dado que el Gini post acción fiscal se reduce de 0,479 a 0,287. Sin embargo, si se analiza exclusivamente el sistema tributario, el ratio de ingresos entre el decil 10 y el decil 1 evidencia un empeoramiento, dado que la brecha de ingresos crece de 29,9 a 31,5.

Puede apreciarse entonces que la conclusión sobre la progresividad o regresividad del sistema tributario depende del indicador con el que se la evalúe. Al evaluar la concentración de los impuestos, surge que el sistema resulta progresivo; sin embargo, analizando los extremos de la distribución, existe proporcionalidad en los tramos intermedios, regresividad en los tramos inferiores, y progresividad en los tramos de ingreso superiores.

V.2. Resultados de equilibrio parcial

En el presente apartado se muestran los resultados de las reformas sobre el gasto público y los ingresos fiscales para las simulaciones, cuyos efectos deben ser comparados con los de la situación inicial.

Cuadro Nro. 5: Presión tributaria: porcentaje del impuesto asignado con respecto al ingreso de cada tramo (2010)

DENOMINACION	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	45,39%	49,55%	44,17%	43,13%	42,96%	43,05%	42,32%	45,87%	44,95%	47,00%
Ganancias de personas físicas y Monotributo impositivo	2,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,38%	0,67%	1,00%	2,19%	5,01%
Ganancias sociedades y benef. exterior	4,96%	3,89%	3,46%	3,33%	3,71%	3,25%	3,30%	3,90%	4,68%	6,81%
Total de Ganancias	7,40%	4,24%	3,46%	3,33%	3,81%	3,63%	3,98%	4,91%	6,87%	11,82%
Aportes y contribuciones a seg. social	9,63%	7,04%	10,04%	10,74%	10,48%	11,45%	10,90%	11,39%	11,00%	7,61%
Bienes personales	0,48%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,07%	0,13%	0,20%	0,43%	0,99%
Activos , Ganancia Mínima Presunta y otros sobre patrimonios	0,22%	0,14%	0,12%	0,11%	0,14%	0,11%	0,12%	0,15%	0,20%	0,33%
Inmobiliario Provincial	0,48%	0,59%	0,31%	0,34%	0,35%	0,43%	0,41%	0,50%	0,57%	0,52%
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	2,53%	3,74%	3,01%	2,92%	2,81%	2,72%	2,70%	2,65%	2,50%	2,19%
Automotores Provincial	0,34%	0,40%	0,30%	0,32%	0,30%	0,32%	0,36%	0,34%	0,37%	0,34%
Total de Patrimonios	4,05%	4,11%	3,75%	3,69%	3,61%	3,66%	3,71%	3,84%	4,08%	4,36%
Valor Agregado	10,94%	15,82%	12,31%	12,47%	11,79%	12,02%	11,98%	11,91%	11,05%	9,30%
Internos Unificados	1,11%	2,64%	1,67%	1,65%	1,43%	1,44%	1,30%	1,20%	0,99%	0,73%
Combustibles líquidos	1,43%	1,31%	1,28%	1,42%	1,49%	1,40%	1,54%	1,63%	1,53%	1,33%
Energía eléctrica	0,06%	0,11%	0,08%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,04%
Ingresos Brutos Provincial	4,77%	6,21%	5,30%	5,22%	5,08%	4,99%	4,90%	4,97%	4,83%	4,33%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	0,54%	0,66%	0,60%	0,58%	0,57%	0,57%	0,57%	0,57%	0,54%	0,50%
Total Bienes y Servicios	18,84%	26,75%	21,24%	21,42%	20,43%	20,48%	20,36%	20,34%	19,00%	16,23%
Derechos y estadística de importación	1,07%	1,44%	1,11%	1,14%	1,07%	1,10%	1,14%	1,12%	1,12%	0,98%
Derechos de exportación	4,28%	5,15%	4,44%	2,68%	3,44%	2,61%	2,11%	4,15%	2,78%	5,90%
Total Comercio Exterior	5,35%	6,59%	5,55%	3,82%	4,51%	3,71%	3,25%	5,27%	3,90%	6,88%
Impuestos restantes y otros	0,12%	0,18%	0,14%	0,14%	0,13%	0,13%	0,13%	0,12%	0,11%	0,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

Se presentan aquí los resultados del impacto de los gastos públicos considerados en forma conjunta sobre la distribución del ingreso, como consecuencia de las simulaciones.

El Cuadro Nro. 6, en la página 42, muestra la estructura horizontal; el primer decil concentra ahora el 11,3% del total del gasto; abarcando un 12,1% del gasto social y un 2,5% del gasto en servicios económicos. En el décimo decil se concentra el 13% del total del gasto, abarcando un 12% del gasto social y un 24,3% del gasto en servicios económicos.

En el Cuadro Nro. 7 se presentan los resultados de la reforma del gasto en relación al ingreso disponible (ver página 43). Los gastos totales (principalmente los sociales) benefician en una magnitud varias veces superior a su propio ingreso a los tramos de ingresos más bajos, mientras que esta proporción decrece a lo largo de los deciles (el más rico recibe un monto de gastos que representa sólo el 15,9% de su propio ingreso).

En los cuadros subsiguientes, en las páginas 44 y 45, se presentan los resultados agregados del análisis de incidencia de los impuestos considerando las reformas supuestas. En el Cuadro Nro. 8 se muestra la concentración de impuestos e ingreso; se reflejan los porcentajes de impuestos que soportaría cada tramo de población, por impuesto y en comparación con los ingresos que se concentran en cada tramo. El 10% de ingresos inferiores, que concentra el 1,24% del ingreso total, soportaría el 1,23% de los impuestos; el segundo decil concentra el 2,51% de los ingresos totales y soportaría el 2,47% de los impuestos. Entretanto, el 10% de ingresos superiores concentra el 37,06% de los ingresos y pagaría el 42,40% de los impuestos.

La progresividad en el sistema tributario después de la reforma está determinada por el hecho de que los tramos superiores soportan una proporción de impuestos superior al ingreso, mientras que los tramos inferiores concentran una proporción de impuestos inferior al propio ingreso, a diferencia del cuadro de situación inicial cuando sobre el tramo de ingresos inferiores recaía una proporción de impuestos mayor que el propio ingreso previo a la acción fiscal (el 1,36% del total de impuestos).

El Cuadro Nro. 9 permite analizar la presión tributaria, el cociente entre los impuestos y el ingreso disponible. La presión tributaria promedio es del 45,4%; la desagregación por tramos de ingresos implica que el 10%

Cuadro Nro. 6: Porcentaje del gasto que recibe cada tramo de ingreso – Simulaciones de reformas

FINALIDAD / FUNCION	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
GASTO TOTAL	100,00%	11,36%	10,23%	8,75%	9,05%	9,15%	9,06%	9,52%	9,45%	10,46%	12,98%
I. GASTO PUBLICO SOCIAL	100,00%	12,12%	10,79%	9,07%	9,20%	9,28%	9,00%	9,36%	9,22%	9,97%	11,99%
I.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	100,00%	13,10%	12,22%	11,08%	10,65%	8,96%	9,95%	9,32%	8,60%	8,71%	7,43%
I.1.1. Educación básica	100,00%	16,31%	14,32%	12,76%	11,12%	9,23%	9,52%	8,51%	7,08%	6,29%	4,84%
I.1.2. Educación superior y universitaria	100,00%	5,04%	6,77%	6,79%	9,57%	7,98%	10,70%	11,19%	12,30%	15,12%	14,53%
I.1.3. Ciencia y técnica	100,00%	5,15%	7,68%	6,89%	9,23%	8,62%	12,12%	11,77%	12,69%	13,97%	11,87%
I.1.4. Cultura	100,00%	10,00%	10,01%	10,00%	9,99%	10,00%	10,02%	10,04%	9,97%	9,96%	10,00%
I.1.5. Educación y cultura sin discriminar	100,00%	13,82%	12,65%	11,44%	10,78%	8,96%	9,78%	9,10%	8,24%	8,24%	6,99%
I.2. Salud	100,00%	12,31%	11,55%	10,46%	10,18%	9,99%	9,15%	9,63%	9,75%	8,69%	8,30%
I.2.1. Atención pública de la salud	100,00%	23,22%	18,66%	12,80%	10,83%	8,67%	7,09%	6,98%	6,43%	3,24%	2,09%
I.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	100,00%	4,65%	6,73%	9,14%	9,60%	9,85%	10,64%	11,27%	12,01%	12,90%	13,22%
I.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	100,00%	2,67%	4,74%	7,42%	9,96%	14,44%	10,87%	12,68%	12,88%	12,31%	12,04%
I.3. Agua potable y alcantarillado	100,00%	8,30%	8,43%	9,42%	9,04%	9,55%	9,83%	10,61%	10,67%	11,75%	12,39%
I.4. Vivienda y urbanismo	100,00%	20,14%	15,83%	8,81%	9,89%	10,92%	12,11%	8,02%	6,36%	4,53%	3,38%
I.5. Promoción y asistencia social	100,00%	28,25%	22,04%	13,92%	11,56%	8,89%	7,15%	3,60%	2,47%	1,25%	0,88%
I.5.1. Promoción y asistencia social pública	100,00%	30,90%	23,60%	13,99%	11,31%	8,28%	6,32%	2,74%	1,71%	0,74%	0,41%
I.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	100,00%	12,73%	13,58%	15,01%	14,69%	14,36%	14,04%	8,61%	6,29%	0,51%	0,19%
I.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	100,00%	14,03%	13,28%	12,54%	11,76%	10,96%	10,24%	8,18%	6,92%	6,38%	5,72%
I.6. Previsión social	100,00%	5,59%	5,53%	4,90%	6,77%	9,84%	8,82%	11,14%	11,83%	14,79%	20,80%
I.7. Trabajo	100,00%	25,84%	18,92%	13,92%	11,36%	7,01%	7,28%	6,77%	3,84%	3,31%	1,75%
I.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	100,00%	29,46%	20,59%	11,34%	10,23%	5,91%	7,64%	6,42%	4,02%	2,37%	2,02%
I.7.2. Asignaciones familiares	100,00%	25,29%	18,67%	14,31%	11,53%	7,18%	7,23%	6,82%	3,82%	3,45%	1,70%
I.8. Otros servicios urbanos	100,00%	1,24%	2,51%	3,60%	4,72%	5,98%	7,19%	9,01%	11,75%	16,94%	37,06%
II. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	100,00%	2,59%	3,75%	5,05%	7,33%	7,66%	9,71%	11,30%	12,12%	16,13%	24,35%
II.1. Producción primaria	100,00%	4,02%	6,33%	7,42%	8,37%	9,41%	9,83%	11,04%	12,49%	13,58%	17,49%
II.2. Energía y combustible	100,00%	3,16%	2,66%	3,25%	9,00%	5,58%	11,55%	13,28%	8,76%	19,96%	22,79%
II.3. Industria	100,00%	3,63%	5,80%	6,87%	8,02%	9,06%	9,68%	10,81%	12,57%	14,03%	19,54%
II.4. Servicios	100,00%	1,68%	2,88%	4,65%	6,39%	7,92%	9,24%	10,93%	13,23%	15,60%	27,48%
II.4.1. Transporte	100,00%	1,86%	3,12%	4,94%	6,68%	8,21%	9,38%	11,10%	13,41%	14,58%	26,72%
II.4.2. Comunicaciones	100,00%	0,74%	1,57%	3,07%	4,87%	6,39%	8,49%	10,05%	12,25%	21,05%	31,53%
II.5. Otros gastos en servicios económicos	100,00%	1,64%	2,94%	4,20%	5,08%	5,89%	7,49%	9,45%	13,12%	17,58%	32,61%
INGRESO PRE FISCAL	100,00%	1,24%	2,51%	3,60%	4,72%	5,98%	7,19%	9,01%	11,75%	16,94%	37,06%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

Cuadro Nro. 7: Porcentaje del gasto asignado con respecto al ingreso de cada tramo – Simulaciones de reformas

FINALIDAD / FUNCION	TOTAL	Decil1	Decil2	Decil3	Decil4	Decil5	Decil6	Decil7	Decil8	Decil9	Decil10
GASTO TOTAL	45,39%	415,87%	184,86%	110,23%	87,07%	69,47%	57,14%	47,97%	36,50%	28,03%	15,89%
I. GASTO PUBLICO SOCIAL	41,76%	408,28%	179,45%	105,14%	81,44%	64,82%	52,24%	43,42%	32,77%	24,58%	13,51%
I.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	11,08%	117,07%	53,92%	34,07%	25,01%	16,61%	15,32%	11,46%	8,11%	5,69%	2,22%
I.1.1. Educación básica	7,16%	94,13%	40,80%	25,35%	16,86%	11,05%	9,47%	6,76%	4,31%	2,66%	0,94%
I.1.2. Educación superior y universitaria	2,10%	8,54%	5,67%	3,96%	4,26%	2,81%	3,13%	2,61%	2,20%	1,87%	0,82%
I.1.3. Ciencia y técnica	0,72%	2,98%	2,20%	1,37%	1,41%	1,04%	1,21%	0,94%	0,78%	0,59%	0,23%
I.1.4. Cultura	0,30%	2,44%	1,21%	0,84%	0,64%	0,51%	0,42%	0,34%	0,26%	0,18%	0,08%
I.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0,80%	8,96%	4,05%	2,55%	1,84%	1,21%	1,09%	0,81%	0,56%	0,39%	0,15%
I.2. Salud	9,26%	91,92%	42,58%	26,89%	19,96%	15,47%	11,78%	9,90%	7,68%	4,75%	2,07%
I.2.1. Atención pública de la salud	3,96%	74,12%	29,41%	14,06%	9,08%	5,74%	3,90%	3,07%	2,17%	0,76%	0,22%
I.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	4,01%	15,01%	10,73%	10,16%	8,14%	6,60%	5,92%	5,01%	4,10%	3,05%	1,43%
I.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	1,29%	2,78%	2,44%	2,66%	2,73%	3,13%	1,95%	1,82%	1,42%	0,94%	0,42%
I.3. Agua potable y alcantarillado	0,58%	3,91%	1,96%	1,53%	1,12%	0,93%	0,80%	0,69%	0,53%	0,41%	0,20%
I.4. Vivienda y urbanismo	0,84%	13,57%	5,26%	2,04%	1,75%	1,53%	1,41%	0,74%	0,45%	0,22%	0,08%
I.5. Promoción y asistencia social	3,01%	68,47%	26,38%	11,61%	7,36%	4,47%	2,99%	1,20%	0,63%	0,22%	0,07%
I.5.1. Promoción y asistencia social pública	2,55%	63,47%	23,94%	9,89%	6,10%	3,53%	2,24%	0,77%	0,37%	0,11%	0,03%
I.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0,18%	1,87%	0,99%	0,76%	0,57%	0,44%	0,36%	0,17%	0,10%	0,01%	0,00%
I.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,28%	3,12%	1,46%	0,96%	0,69%	0,51%	0,39%	0,25%	0,16%	0,10%	0,04%
I.6. Previsión social	12,93%	58,25%	28,47%	17,57%	18,56%	21,30%	15,86%	15,99%	13,02%	11,29%	7,26%
I.7. Trabajo	2,57%	53,61%	19,38%	9,94%	6,19%	3,02%	2,60%	1,93%	0,84%	0,50%	0,12%
I.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,34%	8,13%	2,80%	1,08%	0,74%	0,34%	0,36%	0,24%	0,12%	0,05%	0,02%
I.7.2. Asignaciones familiares	2,23%	45,48%	16,58%	8,86%	5,45%	2,68%	2,24%	1,69%	0,72%	0,45%	0,10%
I.8. Otros servicios urbanos	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
II. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	3,62%	7,59%	5,41%	5,08%	5,63%	4,65%	4,89%	4,55%	3,74%	3,45%	2,38%
II.1. Producción primaria	0,84%	2,71%	2,11%	1,72%	1,48%	1,32%	1,14%	1,02%	0,89%	0,67%	0,39%
II.2. Energía y combustible	0,74%	1,88%	0,78%	0,66%	1,40%	0,69%	1,18%	1,08%	0,55%	0,87%	0,45%
II.3. Industria	0,14%	0,42%	0,33%	0,27%	0,24%	0,22%	0,19%	0,17%	0,15%	0,12%	0,08%
II.4. Servicios	1,60%	2,18%	1,84%	2,07%	2,17%	2,13%	2,06%	1,95%	1,81%	1,48%	1,19%
II.4.1. Transporte	1,35%	2,03%	1,68%	1,85%	1,91%	1,86%	1,76%	1,66%	1,54%	1,16%	0,97%
II.4.2. Comunicaciones	0,25%	0,15%	0,16%	0,22%	0,26%	0,27%	0,30%	0,28%	0,26%	0,31%	0,22%
II.5. Otros gastos en servicios económicos	0,31%	0,41%	0,36%	0,36%	0,33%	0,30%	0,32%	0,32%	0,34%	0,32%	0,27%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

Cuadro Nro. 8: Carga impositiva: porcentaje del impuesto que aporta cada tramo – Simulaciones de reformas

DENOMINACION	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	1,23%	2,47%	3,14%	4,06%	5,13%	6,31%	7,78%	11,19%	16,29%	42,40%
Ganancias de personas físicas y Monotributo impositivo	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,12%	0,57%	1,27%	2,69%	9,29%	86,05%
Ganancias sociedades y benef. exterior	100,00%	1,06%	1,97%	2,52%	3,16%	4,47%	4,71%	5,99%	9,24%	15,98%	50,90%
Total de Ganancias	100,00%	0,45%	0,84%	1,07%	1,34%	1,97%	2,33%	3,28%	5,47%	12,13%	71,13%
Aportes y contribuciones a seg. social	100,00%	0,91%	2,27%	3,76%	5,26%	6,50%	8,56%	10,19%	13,90%	19,35%	29,31%
Activos, Ganancia Mínima Presunta y otros sobre patrimonios	100,00%	0,80%	1,56%	1,97%	2,47%	3,81%	3,83%	4,94%	8,34%	15,76%	56,53%
Inmobiliario Provincial	100,00%	1,53%	1,98%	2,30%	3,33%	4,37%	6,44%	7,63%	12,20%	20,18%	40,05%
Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes Provincial	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,41%	2,88%	14,34%	82,38%
Automotores Provincial	100,00%	1,44%	2,38%	3,19%	4,47%	5,28%	6,76%	9,45%	11,82%	18,52%	36,69%
Total de Patrimonios	100,00%	1,29%	1,75%	2,08%	2,98%	3,88%	5,54%	6,75%	10,81%	19,07%	45,85%
Valor Agregado	100,00%	1,79%	3,13%	4,06%	5,38%	6,44%	7,91%	9,86%	12,79%	17,11%	31,53%
Internos Unificados	100,00%	1,87%	2,67%	3,40%	4,85%	5,30%	7,18%	9,60%	11,70%	18,08%	35,34%
Combustibles líquidos	100,00%	1,13%	2,45%	3,21%	4,68%	6,19%	7,00%	9,68%	13,32%	18,10%	34,24%
Energía eléctrica	100,00%	2,42%	3,98%	5,25%	6,33%	7,54%	8,36%	10,07%	12,51%	16,06%	27,48%
Ingresos Brutos Provincial	100,00%	1,61%	2,96%	4,01%	5,17%	6,37%	7,53%	9,27%	12,25%	17,18%	33,64%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	100,00%	1,50%	3,04%	3,97%	5,05%	6,29%	7,57%	9,41%	12,38%	16,92%	33,87%
Total Bienes y Servicios	100,00%	1,70%	2,98%	3,90%	5,21%	6,27%	7,65%	9,66%	12,57%	17,31%	32,75%
Derechos y estadística de importación	100,00%	1,67%	2,89%	3,73%	5,02%	5,94%	7,39%	9,55%	12,20%	17,73%	33,88%
Derechos de exportación	100,00%	1,49%	4,73%	3,73%	2,96%	4,80%	4,38%	4,45%	11,40%	10,99%	51,07%
Total Comercio Exterior	100,00%	1,53%	4,36%	3,73%	3,37%	5,03%	4,98%	5,47%	11,56%	12,34%	47,62%
Impuestos restantes y otros	100,00%	1,99%	3,44%	4,46%	5,64%	6,80%	7,89%	9,77%	12,46%	16,76%	30,80%
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	100,00%	1,23%	2,47%	3,14%	4,06%	5,13%	6,31%	7,78%	11,19%	16,29%	42,40%
INGRESO PRE FISCAL	100,00%	1,24%	2,51%	3,60%	4,72%	5,98%	7,19%	9,01%	11,75%	16,94%	37,06%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

Cuadro Nro. 9: Presión tributaria: porcentaje del impuesto asignado con respecto al ingreso de cada tramo – Simulaciones de reformas

DENOMINACION	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	45,10%	44,63%	39,58%	39,00%	38,95%	39,78%	39,23%	43,24%	43,64%	51,93%
Ganancias de personas físicas y Monotributo impositivo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%	0,41%	0,73%	1,17%	2,81%	11,89%
Ganancias sociedades y benef. exterior	3,23%	2,96%	2,64%	2,53%	2,82%	2,48%	2,51%	2,97%	3,56%	5,19%
Total de Ganancias	3,23%	2,96%	2,64%	2,53%	2,93%	2,88%	3,24%	4,14%	6,37%	17,08%
Aportes y contribuciones a seg. social	7,04%	8,69%	10,04%	10,74%	10,48%	11,45%	10,90%	11,39%	11,00%	7,61%
Activos, Ganancia Mínima Presunta y otros sobre patrimonios	0,14%	0,13%	0,12%	0,11%	0,14%	0,11%	0,12%	0,15%	0,20%	0,33%
Inmobiliario Provincial	3,48%	2,23%	1,80%	1,99%	2,06%	2,53%	2,39%	2,93%	3,36%	3,05%
Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes Provincial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,12%	0,40%	1,05%
Automotores Provincial	0,40%	0,32%	0,30%	0,32%	0,30%	0,32%	0,36%	0,34%	0,37%	0,34%
Total de Patrimonios	4,02%	2,68%	2,22%	2,43%	2,50%	2,96%	2,89%	3,54%	4,33%	4,76%
Valor Agregado	13,58%	11,71%	10,57%	10,70%	10,12%	10,32%	10,28%	10,23%	9,49%	7,99%
Internos Unificados	3,09%	2,18%	1,94%	2,11%	1,82%	2,05%	2,19%	2,04%	2,19%	1,96%
Combustibles líquidos	1,43%	1,40%	1,28%	1,42%	1,49%	1,40%	1,54%	1,63%	1,53%	1,33%
Energía eléctrica	0,06%	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,04%
Ingresos Brutos Provincial	4,06%	4,79%	4,52%	4,45%	4,33%	4,25%	4,18%	4,24%	4,12%	3,69%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	0,54%	0,66%	0,60%	0,58%	0,57%	0,57%	0,57%	0,57%	0,54%	0,50%
Total Bienes y Servicios	17,54%	20,83%	18,99%	19,35%	18,40%	18,65%	18,82%	18,77%	17,92%	15,50%
Derechos y estadística de importación	1,07%	1,24%	1,11%	1,14%	1,07%	1,10%	1,14%	1,12%	1,12%	0,98%
Derechos de exportación	4,28%	8,07%	4,44%	2,68%	3,44%	2,61%	2,11%	4,15%	2,78%	5,90%
Total Comercio Exterior	5,35%	9,31%	5,55%	3,82%	4,51%	3,71%	3,25%	5,27%	3,90%	6,88%
Impuestos restantes y otros	0,12%	0,16%	0,14%	0,14%	0,13%	0,13%	0,13%	0,12%	0,11%	0,10%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

de ingresos más bajos pagaría en impuestos el 45,1% de su ingreso y el segundo el 44,5%), mientras que el 10% superior soportaría una presión tributaria del orden del 51,9% de su ingreso. Esto significa que la curva de presión tributaria promedio tiene forma de U, alta presión en el primer decil, menos que el promedio en los tramos centrales, para volver a elevarse en los deciles superiores, siendo este último valor muy superior al del primer decil.

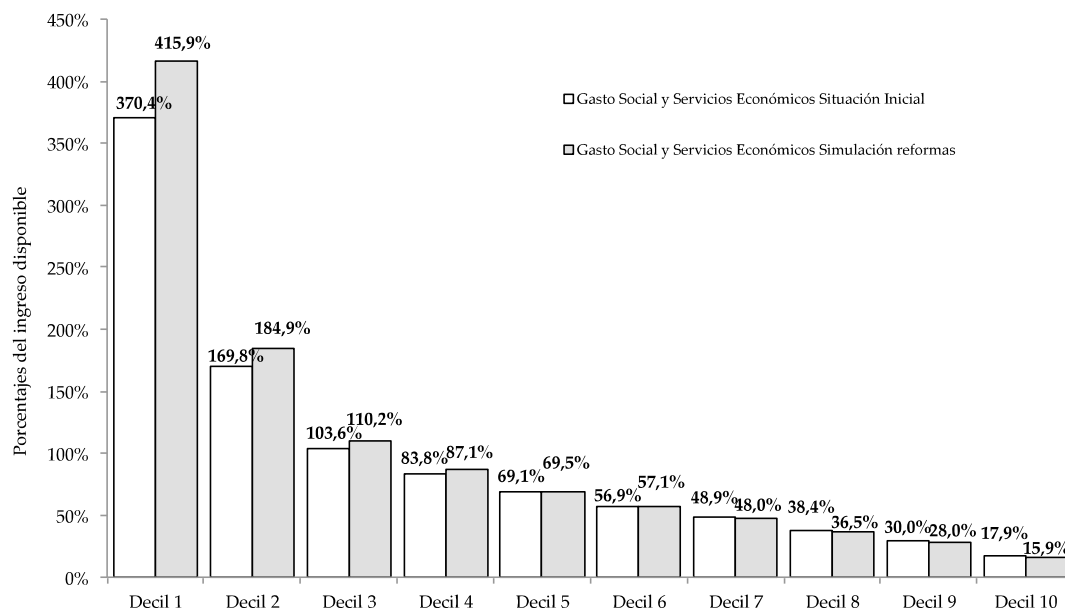
Influyen en este resultado la mayor carga supuesta sobre los tramos de ingreso superiores generada por el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, el Impuesto Inmobiliario, los Impuestos sobre Bienes Suntuarios y el Impuesto sobre Herencias y Sucesiones, y la disminución relativa de la carga sobre los tramos de ingresos más bajos derivada la caída de la alícuota general del IVA y de Ingresos Brutos, y la eliminación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.

En el Gráfico Nro. 5 puede verse que las reformas propuestas van en la dirección de apuntar a una mejora en la equidad, en relación con la situación inicial, dado que se incrementa el porcentaje de gasto público que reciben los seis primeros deciles de renta –más pronunciado en el caso del primer decil–, y se reduce el porcentaje de gasto que reciben los tramos de ingresos más elevados.

En el Gráfico Nro. 6 pueden verse los resultados del cálculo de la presión tributaria. La situación inicial presenta una curva de presión tributaria con valores elevados para los primeros deciles y para el último, conformando una curva con forma de U, aunque el décimo decil soporta una presión tributaria inferior a la de los primeros deciles. Bajo este escenario se reduce la presión tributaria sobre el 90% de ingresos inferiores, a la vez de incrementar la proporcionalidad sobre los tramos intermedios, y aumenta la del decil de ingresos más elevados debido a la mayor tributación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.

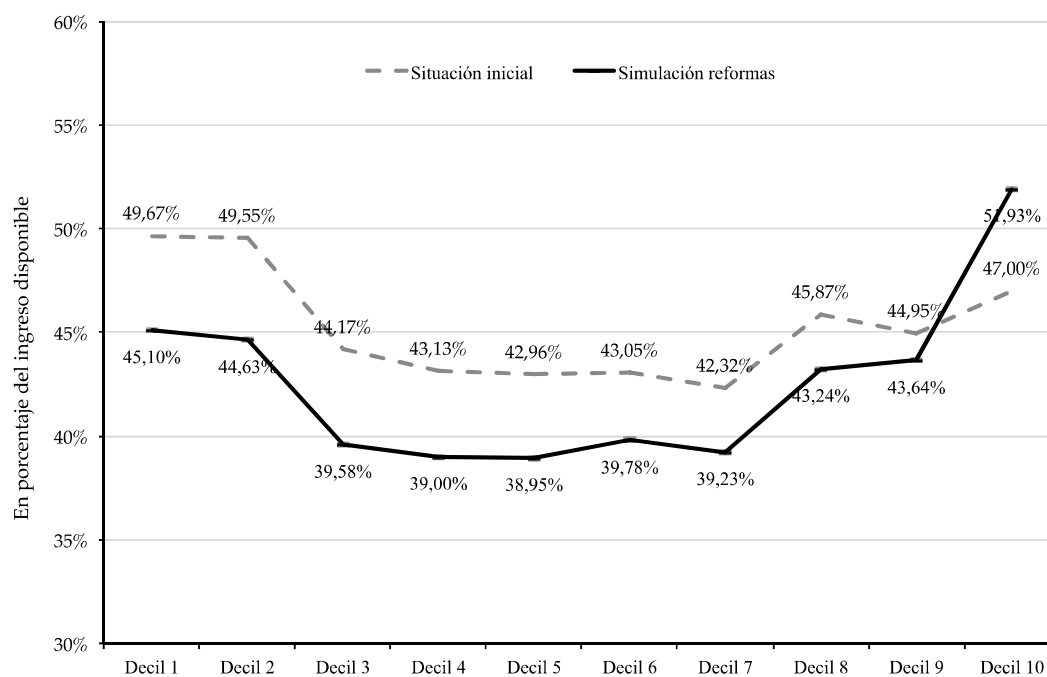
El subsidio neto pos-reforma emerge al comparar, para cada estrato, el monto de los impuestos que soportan con los beneficios que reciben. Del resultado conjunto de ambos se obtendrá el impacto sobre cada uno de los deciles, agrupados según la definición de ingreso adoptada.

Gráfico Nro. 5: Comparación de resultados sobre asignación del gasto público por tramos de ingreso - En porcentajes del ingreso disponible



Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

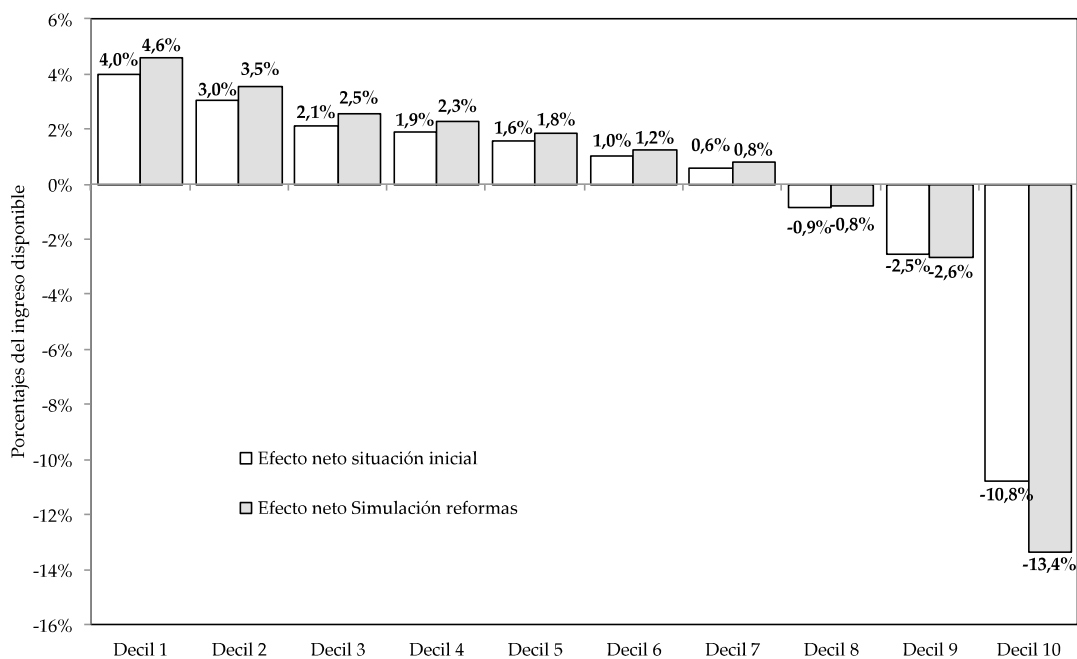
Gráfico Nro. 6: Comparación de resultados sobre presión tributaria por tramos de ingreso - En porcentajes del ingreso disponible



Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

El efecto distributivo neto puede analizarse en el Gráfico Nro. 7. Se advierte que los tres deciles de ingresos más elevados subsidian a los siete deciles inferiores; la magnitud de disminución del ingreso del decil 10 crece del 10,80%, en el caso inicial, para llegar a un 13,36%, en las simulaciones de reformas en términos del ingreso disponible. El ingreso del primer decil estaría mejorando, en términos netos (diferencia entre gastos que recibe e impuestos que paga), en un 4% de su propio ingreso disponible y en 4,60%, en las simulaciones; los resultados están influenciados por la asignación del gasto social.

Gráfico Nro. 7: Argentina 2010- Comparación de resultados sobre efecto redistributivo neto por tramo de ingreso - En porcentajes del ingreso disponible



Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

En el Cuadro Nro. 10 se presentan los resultados en términos de índices de desigualdad, de las tres alternativas que surgen de este trabajo. Puede verse que las reformas supuestas van en la dirección de reducir la desigualdad entre extremos, cuando se comparan su impacto con los números del cuadro de situación inicial. En todos los casos la acción del

sector público reduce la desigualdad pre acción fiscal; esta disminución es más marcada en las simulaciones de reformas.

Cuadro Nro. 10: Argentina 2010 - Incidencia distributiva del presupuesto - Resultados de los indicadores de desigualdad

	Ingreso pre fiscal	Impuestos	Ingreso post-imp.	Reynolds Smolensky post imp.	Gastos
Situación inicial					
<i>Gini</i>	0,479	0,487	0,472	-0,007	0,065
<i>Decil 10/1</i>	29,89		31,48		
Simulación reformas					
<i>Gini</i>	0,479	0,520	0,444	-0,035	0,021
<i>Decil 10/1</i>	29,89		26,17		
	Ingreso post-gastos	Reynolds Smolensky post gastos	Efecto neto Gastos- Impuestos	Ingreso post-imp y gastos	Reynolds Smolensky post imp. y gastos
Situación inicial					
<i>Gini</i>	0,349	-0,129	0,000	0,287	-0,191
<i>Decil 10/1</i>	7,49			5,03	
Simulación reformas					
<i>Gini</i>	0,336	-0,642	0,000	0,252	-0,226
<i>Decil 10/1</i>	6,72			4,06	

Fuente: elaboración propia a partir de la ENGH y EPH (2010).

Considerando el sistema impositivo, el índice de concentración o Cuasi Gini indica, para la situación inicial, un sistema tributario progresivo; el efecto redistributivo se advierte al apreciar la reducción en el índice de Gini, de 0,479 a 0,472. El gasto público Social y en Servicios Económicos muestra un índice de concentración cercano a cero, lo que indica que los mismos son progresivos aunque ligeramente pro-ricos; la desigualdad cae, de acuerdo al Gini, a 0,379. El efecto presupuestario neto es de una disminución en la desigualdad, dado que el índice de Gini post acción

fiscal cae de 0,479 a 0,287. Como puede apreciarse en el Cuadro Nro. 10, estas disminuciones en la desigualdad se ven reflejadas también al disminuir la desigualdad entre extremos de la distribución del ingreso, las que se ponen de manifiesto en el ratio decil 10 vs decil 1; la brecha disminuye de 29,9 a 5 veces.

Sin embargo, si bien el Gini post impuestos muestra una reducción, indicando un sistema ligeramente progresivo y redistributivo, el indicador que compara el decil 10 con el primer decil muestra un empeoramiento, implicando que el efecto de los impuestos agrava las diferencias entre los extremos.²⁴

El efecto claro de las reformas supuestas puede verse al analizar los montos de gastos y de impuestos que se distribuyen en cada decil; los tramos de ingresos inferiores concentrarían cuantitativamente, después de las reformas, más gasto público que los deciles superiores. Esto puede apreciarse tanto en los índices de concentración de impuestos (aumentan de 0,487 a 0,520), como en los de los gastos (se reducen de 0,065 a 0,021), con lo que se vuelven menos pro-ricos. Lo anterior trae como consecuencia que el índice de Gini post acción fiscal disminuya fuertemente, siendo este resultado consistente con el indicador que muestra la diferencia entre el nivel de ingreso del decil 10 y el del decil 1; ahora la brecha cae de 5 veces a 4, para la situación inicial y las simulaciones de reforma, respectivamente.

V.3. Resultados de equilibrio general

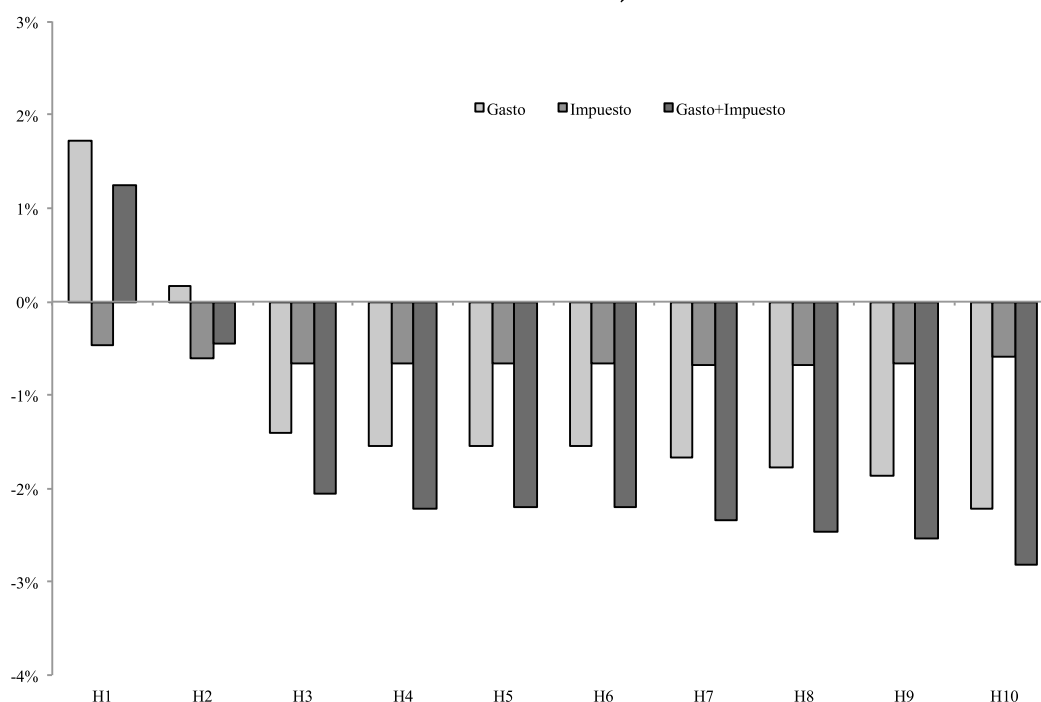
De acuerdo a las simulaciones de los escenarios hipotéticos de reforma fiscal, tanto por la propuesta de cambios en el gasto público como de cambios impositivos, mejoran la distribución del ingreso en Argentina respecto de la situación de referencia de 2010.

En cuanto a las modificaciones del gasto público, se destaca el papel de las transferencias directas a los hogares en concepto de asignaciones familiares. La distancia entre los ingresos del decil más rico (H10) y el más pobre (H1) se reduce en -3,9% bajo la reforma de gasto público. Esta me-

24. La evaluación sobre la evolución debe hacerse en función del grado de aversión a la desigualdad social, el índice decil10/decil 1 pondera en mayor medida las diferencias entre extremos, mientras que el Gini considera más a los tramos intermedios de la distribución.

jora distributiva se explica porque la pérdida de poder adquisitivo de los hogares que genera la disminución de los subsidios a la energía y al transporte, en la medida en que éstas se trasladan a los precios de los bienes de la economía, es más que compensada por incrementos en los componentes del gasto que mejoran el poder de compra de los hogares de menores ingresos (ver Gráfico Nro. 8).

Gráfico Nro. 8: Comparación las reformas fiscales supuestas para Argentina: ingresos reales de los hogares por decil (Var % respecto de la línea base)



Fuente: elaboración propia a partir de Ramos y Serino (2012)

Las políticas impositivas también reducen las disparidades de ingresos entre deciles, aunque su incidencia sobre la distribución del ingreso es menor que la de la política de gasto. La distancia de ingresos entre el decil 10 (de mayor ingreso) y el decil 1 (de menor ingreso), si se consideran sólo los cambios impositivos, se reduce solo -0,13%. La mejora en la distribución del ingreso se explica principalmente por los cambios en los gravámenes sobre la propiedad inmueble y bienes suntuarios, que se aplican fundamentalmente sobre los hogares de mayores recursos.

Las reformas fiscales hipotéticas completas, es decir incluyendo los cambios en la estructura de gasto y tributaria, mejora la distribución del ingreso a través de la reducción de la distancia de ingresos reales entre el decil 10 y el 1 en -4%.

Si bien la hipotética reforma fiscal completa mejoraría la distribución del ingreso, ésta incide negativamente sobre las variables macroeconómicas. Estos cambios en la política tributaria y en la política de gasto reducirían el PIB de la Argentina (ver Cuadro Nro. 11) debido principalmente a la caída del consumo privado (mayor para los hogares ricos, o sea deciles 9 y 10, que para los hogares pobres, o sea deciles 1 y 2).²⁵ Dada la regla de cierre del sector público, que supone que el resultado de las cuentas públicas puede variar frente a los choques,²⁶ la reforma incrementa el ahorro público en términos de PIB y reduce los requisitos de financiamiento del gobierno.

Las reformas promueven un pequeño incremento del nivel de precios que se explica fundamentalmente por el impacto de la reducción de los subsidios a la energía, los combustibles y el transporte, los cuales que se propaga al resto de los precios de la economía vía mayores costos. La reducción del IVA y la caída de los impuestos a los ingresos brutos, tienden a amortiguar el de la quita de subsidios sobre el incremento del nivel de precio aunque sin llegar a compensarlo plenamente.

Asimismo, la caída del nivel de actividad económica impacta negativamente sobre el empleo, principalmente de los trabajadores asalariados. Dado el impacto de las hipotéticas reformas sobre los precios, el consumo y el nivel de actividad, el análisis sugiere que éstas deberían ser acompañadas por mayores incrementos de gasto público. De este modo, además de mejoras distributivas, la reforma promovería un aumento del nivel de actividad económica.

25. Ello se debe a que aunque los hogares pobres destinan al consumo un porcentaje mayor de su ingreso, el consumo de los hogares ricos tiene una mayor incidencia sobre la demanda agregada, y por ende sobre la dinámica del producto.

26. El cierre macroeconómico del gobierno para la reforma completa (gasto + impuesto) considera que el resultado de las cuentas públicas puede variar, a diferencia de los supuestos considerados para el modelo de equilibrio parcial que asume un cambio en la composición del gasto y de la recaudación sin alterar el resultado del gobierno. Esta diferencia de supuestos es necesario tenerla presente al momento de comparar los resultados de ambos modelos.

**Cuadro Nro. 11: Resultados Macroeconómicos (Variaciones en %
respecto de la línea base**

Variables	Escenarios de Reforma Fiscal Simulados		
	Gastos	Impuestos	Gastos + Impuestos
PIB	-0,91%	-1,86%	-2,76%
Nivel de actividad (promedio economía)	-1,18%	-0,18%	-1,38%
Consumo Total de los Hogares	-1,98%	-5,88%	-7,75%
Consumo hogares de ingresos bajos	0,23%	-5,53%	-5,31%
Consumo hogares de ingresos medios			
Consumo hogares de ingresos altos			
Ahorro total de los hogares	-1,21%	-5,90%	-7,08%
Exportaciones totales	-0,57%	0,31%	-0,28%
Importaciones totales	-2,39%	-5,13%	-7,39%
Balance Comercial (% PIB)	9,85%	30,09%	39,23%
Cuenta Corriente (% PIB)	29,03%	84,55%	112,99%
Inversion total	-0,90%	1,53%	0,58%
Ahorro del Gobierno (% PIB)	12,45%	71,39%	83,77%
Necesidades de Financiamiento (% PIB)	117,94%	740,31%	856,93%
Índice de Precios al Consumidor	0,78%	0,64%	1,39%
IPC - Alimentos	-0,04%	0,73%	0,69%
Desocupacion total	1,06%	0,45%	1,54%
Empleo total	-0,42%	-0,18%	-0,62%
Empleo asalariado (formal y no)	-1,01%	-0,43%	-1,46%
Empleo no asalariado	-0,45%	-0,08%	-0,55%
Distribución del Ingreso (distancia último/primer decil)	-3,87%	-0,13%	-4,02%

Fuente: elaboración propia a partir de Ramos y Serino (2012).

VI. Conclusiones

En la situación inicial se había mostrado que la de Argentina había logrado en los últimos años mejorar el impacto distributivo de los gastos públicos y de los ingresos públicos, consiguiendo de este modo, una mejora relevante en la distribución denominada “secundaria” (posfiscal), que se ha sumado al significativo progreso también verificado en la distribución “primaria” (prefiscal).

Subsistían, sin embargo, algunas cuestiones relacionadas con la sustentabilidad de las políticas realizadas, las que radicaban, por ejemplo, en la generalización de los subsidios a los sectores económicos, del lado de los gastos, y la persistencia de ingresos tributarios que, si bien generan una elevada recaudación, resultan ser distorsivos desde el punto de vista de la eficiencia y regresivos desde el punto de vista de la equidad (Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, Ingresos Brutos provinciales).

En este trabajo se plantean dos alternativas de sustitución de gastos públicos e ingresos tributarios con el objetivo claro de apuntar al logro de una mayor equidad, ampliando la participación de los tributos tradicionales (Ganancias de Personas Físicas, tributos inmobiliarios) e incorporando otros que generen señales inequívocas de apuntar en esa dirección (impuesto sobre Transferencia Gratuita de Bienes). Estas alternativas han sido seleccionadas con el fin principal, aunque no exclusivo, de apuntar a fortalecer los efectos distributivos de las políticas fiscales, y consisten en simulaciones realizadas tanto en un contexto de equilibrio parcial como en un modelo de equilibrio general.

Para el primero de los enfoques, a través de las simulaciones de reformas hipotéticas, el efecto presupuestario neto es de una disminución en la desigualdad, dado que el índice de Gini post acción fiscal cae de 0,479 a 0,287. Las mismas políticas se ven reflejadas también al disminuir la desigualdad entre extremos de la distribución del ingreso, las que se ponen de manifiesto en el ratio decil 10 vs decil 1; la brecha disminuye de 29,9 a 5 veces.

Entretanto, en el enfoque de equilibrio general, permite confirmar que esta combinación de medidas de gastos y tributos permiten mejorar la asignación del ingreso entre ricos y pobres de esta economía. Más particularmente, el impacto directo e inmediato de las transferencias sociales sobre el ingreso de los hogares permiten compensar de la erosión que esta sufre como consecuencia de la eliminación de subsidios a la energía, los combustibles y el transporte, la cual se trasladan a los precios de los bienes que consumen los hogares, en detrimento, de aquellos de menores ingresos. Los componentes tributarios de la reforma también van en línea con la mejora de la distribución de la renta, siendo el incremento sobre los impuestos sobre los bienes suntuarios, inmobiliario y automotores lo que

impactan mayormente los deciles de mayores ingresos, mientras que la reducción de impuestos a los ingresos brutos y al IVA permiten cambios en los precios relativos que mejoran el poder adquisitivo de los hogares de menores ingresos. Sin embargo, en suma el componente tributario total de esta reforma presenta consecuencia negativas para la distribución del ingreso debido al fuerte impacto sobre los precios que provoca la eliminación de subsidios a los sectores energéticos y del transporte.

Más allá de las magnitudes que difieren entre los enfoques utilizados para el análisis, se logra demostrar que las reformas de gasto y tributarias hipotéticas logran disminuir la carga tributaria sobre los tramos de ingresos inferiores e incrementar la de los ingresos superiores, mientras que el beneficio del gasto crece para los tramos de ingresos más bajos y decrece para los de ingresos más elevados en ambas simulaciones. De esta manera, se logra un mayor efecto igualador sobre la distribución del ingreso.

Referencias

- Ahumada, H., Canavese, A., Porto, A. Sanguinetti, P. y Gasparini, L. (1996). *Impacto distributivo y progresividad de la política fiscal*. Documentos de Investigación Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires (AR): Instituto Torcuato Di Tella.
- CEPAL (2014). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. Santiago de Chile (Chile): Autor.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). *Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación, Argentina 2010*. Documento de Trabajo N° 40, CEFID-AR. Buenos Aires (AR): Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2012). *Impacto del presupuesto sobre la equidad II. Simulación de los efectos distributivos de cambios en el gasto público y los impuestos. Argentina 2010*. Documento de trabajo No. 46 CEFID-AR. Buenos Aires (AR): Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Gasparini, L., (1998). Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino. En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (Comp.): *La reforma tributaria en la Argentina*, cap. 12, pp. 367-433. Buenos Aires (AR): Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gasparini, L. (1999). Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina. En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (Comp.): *La distribución del ingreso en la Argentina*, cap. V.1, pp. 347-370. Buenos Aires (AR): Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica. En *Desarrollo Económico*, 192(48) y 193(49). Buenos Aires (AR): Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Gasparini, L. y N. Lustig (2011). The rise and fall of income inequality in Latin America. En Ocampo, J.A. y Ross, J. (Eds.): *Handbook of Latin American Economics*, Cap 28. Oxford (UK): Oxford University Press.
- Gibson B., (2005a). The transition to a globalized economy: Poverty, human capital and the informal sector in a structuralist CGE model. En *Journal of Development Economics*, 78(1), pp. 60-94. Elsevier B.V.
- Gibson B., (2005b). *Two Models for Analysing the Impact of Economic Policies*, mimeo.
- Gibson, B. y van Seventer, D.E. (2000). Real Wages, Employment and Macroeconomic Policy in a Structuralist Model for South Africa. En *Journal of African Economies*, 9(4), pp. 12-546. Oxford (UK): Oxford University Press.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. (2001). *Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en Argentina*. Presentado en Noveno Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J., Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011). La situación fiscal en Argentina y sus efectos sobre la distribución del ingreso. Una estimación para el
-

- año 2008. En *Desarrollo Económico*, 52(207-208), pp. 341-382. Buenos Aires (AR): Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009). *Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Lopez-Calva, L. y Lustig, N. (2010). *Declining Latin American inequality: Market forces or state action?* VOXEU: <http://www.voxeu.org/article/declining-latin-american-inequality-market-forces-or-state-action>
- Marchionni, M., W. Sosa Escudero y J. Alejo (2008). *La incidencia distributiva del acceso, gasto y consumo en los servicios públicos*. Documento de Trabajo CEDLAS N° 67. La Plata (AR): Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Maurizio, R. (2009). *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ramos, M. P. y Serino, L. (2012). *Impacto del presupuesto sobre la equidad III. Fiscalidad y equidad en Argentina. Un enfoque de equilibrio general*. Documento de trabajo No. 47 CEFID-AR. Buenos Aires (AR): Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J.C. (2011). Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en países de América Latina. En Nun, J. (comp.): *La desigualdad y los impuestos Tomo II. Materiales para la discusión*, Colección Claves para Todos. Buenos Aires (AR): Editorial Capital Intelectual.
- Santiere, J.J., Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D. (2000). *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997*. Buenos Aires: Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía.
- Secretaría de Política Económica, DNPGS (2002). *El impacto redistributivo de la Política Social en Argentina*. Serie: Gasto Público, Documento de trabajo: N° GP/ 12. Buenos Aires (AR): Autor.
- Secretaría de Programación Económica y Regional, DNPGS (1999). *El impacto redistributivo del gasto público en los Sectores Sociales*. Serie: Gasto Público, Documento de trabajo: N° GP/ 08. Buenos Aires (AR): Autor.
- Serino, L. (2009). *Limitations and Policies to Productive Diversification in Natural Resource Abundant Countries and the Experience of Argentina in the 2000s'*; PhD Thesis.
- Serino, L. Ramos, M.P y E. López (2011). *Un Modelo de Equilibrio General Computado Estructuralista para Ecuador*. Flacso-Ecuador y Ministerio de la Producción de Ecuador, Documento de Trabajo N°2, Octubre. Ecuador: Flacso-Ecuador y Ministerio de la Producción de Ecuador.
- Serino, L. Ramos, M.P y M.P. Covelli (2010). *Un Análisis de las Perspectivas Macro y Meso Económicas de la Economía Argentina: Un Enfoque de EGC Dinámico*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina- Secretaría de Política Económica - Préstamo BID 1575/OC-AR. Documento de Trabajo N° 3, Agosto. Buenos Aires (AR): Ministerio de Economía.
-

Taylor, L. (1990). Structuralist CGE Models. En Taylor, L (Ed.): *Social Relevant Policy Analysis*. Cambridge (MA): MIT Press.

Taylor, L. (2004). *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*. Cambridge (MA): Harvard Univers