



Dondo Bühler, Mariana

Impacto de la política tributaria sobre la equidad. Aproximación mediante un modelo de simulación para IVA y ganancias



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Dondo Bühler, M. (2020). *Impacto de la política tributaria sobre la equidad. Aproximación mediante un modelo de simulación para IVA y ganancias. (Tesis de doctorado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2585>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Impacto de la política tributaria sobre la equidad. Aproximación mediante un modelo de simulación para IVA y ganancias

TESIS DOCTORAL

Mariana Dondo Bühler

marianadondo@gmail.com

Resumen

El objetivo de la tesis fue aportar a la comprensión de los determinantes de la equidad de los sistemas tributarios y contribuir al diseño de una política tributaria funcional al objetivo de justicia distributiva, sin descuidar la capacidad recaudatoria del Estado. Para ello, se elaboraron el marco teórico (Capítulo 1) y el marco metodológico (Capítulo 2) adecuados para la construcción de un modelo de microsimulación de política fiscal y el análisis de su incidencia distributiva. El principal aporte de la tesis es la construcción de esta herramienta para simular la política fiscal argentina, integrada al LatinMod, un simulador de política fiscal para los países latinoamericanos. Se evaluó el impacto sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso de la política tributaria argentina, en perspectiva histórica (Capítulo 3) y utilizando el microsimulador desarrollado (Capítulos 4 y 5).

Los resultados muestran, por un lado, que la política fiscal simulada (AUH, pensiones, impuestos a las ganancias, seguridad social, IVA y monotributo) tuvo un impacto igualador en términos de distribución del ingreso y logró disminuir la incidencia de la pobreza de los hogares en Argentina, en el año 2012. Por otro lado, las simulaciones aportan evidencia empírica para la evaluación de diseños alternativos a IVA y ganancias, que tengan una distribución más justa de las cargas tributarias, sosteniendo el nivel recaudatorio.

IMPACTO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA SOBRE LA EQUIDAD. APROXIMACIÓN MEDIANTE UN MODELO DE SIMULACIÓN PARA IVA Y GANANCIAS

TESIS PRESENTADA PARA CUMPLIR CON LOS REQUERIMIENTOS DEL DOCTORADO
EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

MARIANA DONDO BÜHLER

DIRECTOR: ALFREDO SERRANO MANCILLA

CODIRECTOR: GUILLERMO CELSO OGLIETTI

San Carlos de Bariloche, noviembre de 2019

AGRADECIMIENTOS

Son muchos los que han contribuido en el proceso y conclusión de este trabajo. Quiero, para empezar, agradecer a mis directores Alfredo Serrano y Guillermo Oglietti, a quienes admiro profundamente, por su dedicación y por prestarme su apoyo de manera personal e institucional. De igual manera, quiero agradecer al equipo de LatinMod (Celag)/EUROMOD, especialmente a Nicolás Oliva y Xavier Jara por su disponibilidad para ayudarme y motivarme. A los compañeros del CIETES- UNRN, en especial a Martín Civitaresi por sus comentarios constructivos y su aliento permanente. A los jurados del avance de tesis Leonardo Gasparini, Demian Panigo y Alejandro López Accotto por sus acertados comentarios y recomendaciones a una versión parcial de este trabajo.

Muy especialmente quiero agradecer a mis padres, por todo el esfuerzo que han realizado para mi educación y la de mis hermanos. Y a la Universidad pública, a la que siempre estaré agradecida por todo lo que he aprendido, como estudiante y como docente.

Finalmente, a mi familia y amigos, en especial a Juanito, Pepo y Blanqui, Cecilia, Carola, José Miguel, Malena, Rosario, Sebastián, Sophía, Mariano, Santiago, Agustín, Candelaria, Simón, Alejo, Julia, Tomás, Inti, León, Lucas, Betty y Cristian, Martín, María Clara, Alicia, Gimena, Juan Pablo, Ángel, Luz, Eugenia, Mirta y Kari y las compañeras de práctica, por la confianza, paciencia y el increíble apoyo y compañía que significaron para mí en este proceso.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	pg. 1
CAPÍTULO 1. Marco teórico. El rol económico del Estado. Los impuestos, sistemas tributarios y la equidad.....	pg. 8
1.A. Rol económico del Estado y abordajes alternativos respecto del impacto de la política fiscal.....	pg. 8
1.B. Los impuestos y sistemas tributarios.	pg. 11
1.C. La equidad.....	pg. 21
1.D. Aspectos conceptuales de la incidencia distributiva de los impuestos. Síntesis y conclusiones preliminares.	pg. 38
CAPÍTULO 2: Marco metodológico. Modelos de microsimulación y la incidencia distributiva de los impuestos.....	pg. 41
2.A. Modelos de microsimulación.....	pg. 41
2.B. LatinMod: Modelo de microsimulación de Argentina.....	pg. 49
2.C. Incidencia distributiva.....	pg. 67
2.D. Modelo de microsimulación de política fiscal LatinMod Argentina. Síntesis y desarrollos pendientes.	pg. 72
CAPÍTULO 3. El sistema impositivo argentino en perspectiva histórica.....	pg. 75
3.A. Manifestaciones impositivas durante el proceso emancipatorio y la consolidación institucional de un Estado Nación (1810-1890).....	pg. 76
3. B. Aspectos impositivos en el marco de un modelo agroexportador (1890-1930).....	pg. 81
3.C. Modelo de industrialización sustitutiva de importaciones orientado al mercado interno y reformas fiscales estructurales. (1930-1976).....	pg. 85
3.D. Hegemonía neoliberal y profundización de las tendencias regresivas en el sistema fiscal (1976-2002).....	pg. 96
3.E. Régimen de acumulación de capital mixto: la posconvertibilidad (2002-	

2015).....	pg. 102
3.F. Conclusiones preliminares.....	pg. 106
CAPÍTULO 4. El sistema tributario argentino y su impacto distributivo.....	pg. 110
4.A. El impacto del sistema fiscal argentino sobre la distribución del ingreso y la pobreza.....	pg. 111
4.B. Tamaño relativo e incidencia de cada uno de los instrumentos fiscales.....	pg. 114
4.C. Discusiones sobre el sistema tributario argentino.....	pg. 118
4.D. Síntesis y conclusiones preliminares.....	pg. 133
CAPÍTULO 5. Escenarios de reforma del impuesto al valor agregado y a las ganancias: propuestas y análisis de impacto distributivo.....	pg. 134
5.A. Propuestas de reforma.....	pg. 135
5.B. Síntesis y conclusiones preliminares.....	pg. 152
CONCLUSIONES.....	pg. 154
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	pg. 159
ANEXO 1. Código de construcción de la base de microdatos de entrada.....	pg. 170
ANEXO 2. Reglas fiscales de impuestos nacionales simulados.....	pg. 171
ANEXO 3: Ecuaciones de la interfaz EUROMOD-LatinMod.....	pg. 187
ANEXO 4: Validación del modelo 2012.....	pg. 201
ANEXO 5: Actualización del modelo 2012-2019.....	pg.202

INTRODUCCIÓN

La desigualdad económica resultante del proceso de acumulación capitalista es un fenómeno extendido y alarmante, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. Mundialmente, se observa que el 1% con mayores recursos económicos de la población posee más riqueza que la acumulada por el restante 99% de la población y que 62 personas poseen la misma riqueza que el 50% más pobre de la población mundial (Oxfam Intermon 2016). Aún más, estimaciones recientes dan cuenta de una desaceleración en la disminución de la desigualdad que se había observado en los primeros años de la década de los 2000 en el mundo en desarrollo (Gasparini, Cruces y Tornarolli 2016; Gasparini y otros 2018). Esa desigualdad tan intensa tiene consecuencias negativas, no sólo éticas, sino también económicas, ya que limita el acceso a derechos básicos (como la salud, vivienda, educación), el crecimiento económico, la democracia (acceso a la representación), la estabilidad política, la cohesión social y la posibilidad de ascenso social (Chang 2015). Sin embargo, como afirma Piketty (2014), las desigualdades y la pobreza no son fenómenos naturales o inevitables, sino que son construcciones sociales e históricas que dependen del sistema legal, fiscal, educativo y político. A su vez, las instituciones diseñadas para atenuar la pobreza y la desigualdad representan la noción de justicia en una sociedad y la relación de fuerzas (materiales y político-ideológicas) entre distintos grupos (Piketty 2014, Di John 2006, Di John 2010, Gaggero 2008; Sokoloff y Zolt 2009). Esto deja de manifiesto el espacio existente para mejorar el diseño de estas instituciones con el fin de lograr una sociedad más equitativa.

El Estado dispone de la política fiscal para redistribuir ingresos y regular la demanda efectiva, impactando sobre la pobreza, el crecimiento y el desarrollo (Lerner 1951, Fiorito 2012). La eficacia de la acción fiscal para redistribuir depende de diversos factores, principalmente su capacidad recaudatoria, la progresividad con la que obtienen los recursos (referida a tipos de fuentes y a la incidencia tributaria efectiva) y el nivel y la progresividad del gasto público (Gaggero y Rossigolo 2011, Gómez Sabaini y otros 2017, Iñíguez 2017). El gasto público es progresivo cuando se destina en mayor proporción a los grupos de

menor nivel de ingreso. Por su parte, los impuestos son progresivos cuando la carga tributaria es proporcionalmente mayor para los grupos de nivel de ingreso más alto. Sin embargo, para maximizar el efecto del presupuesto sobre la equidad se requiere que los impuestos no sólo sean progresivos, sino también que tengan un alto poder recaudatorio, pero entre estas dos características existen tensiones, que implican la presencia de disyuntivas en el momento de diseñar los instrumentos tributarios (Gómez Sabaini y otros 2010, Valente 2016).

Si bien, por un lado, es deseable que los impuestos sean progresivos y focalicen su carga en los contribuyentes de mayores ingresos, también, por otro lado, es necesario que la recaudación sea suficiente para financiar un alto nivel de gasto que sea pro-pobre y progresivo (Iñíguez 2012, 2014). Esto implica ampliar las bases imponibles, gravando también a los contribuyentes de ingresos medios, es decir, focalizando menos las cargas tributarias, disminuyendo así su progresividad. Por ejemplo, el impuesto a las herencias que focaliza la carga en los contribuyentes de altos ingresos, aporta pocos recursos al fisco, limitando el poder redistributivo. Por el contrario, el IVA, que recae más fuertemente sobre los sectores de menores ingresos permite, a la vez, una alta disponibilidad de recursos públicos. En este sentido, el mismo instrumento que aporta a la redistribución por la vía de un alto nivel de recaudación, la debilita al ser regresivo. Adicionalmente, para mejorar la progresividad de los sistemas tributarios se debería fortalecer la participación de los impuestos a la riqueza (patrimoniales y a las rentas) (Piketty 2014, López Accotto y otros 2018). Sin embargo, cambiar las instituciones (como los sistemas tributarios) que favorecen a grupos con alto poder económico y político es difícil (Di John 2006, 2010). Finalmente, cuando el nivel de recaudación es bajo, los gobiernos pueden ofrecer bienes y servicios pobres, lo cual genera un círculo vicioso ya que una oferta insuficiente debilita, a su vez, la predisposición a contribuir (Batrancea y otros 2013, Bird y Zolt 2005, Svallfors 2013). Para salir de ese círculo, entonces, se requiere, o bien financiarse por otras fuentes no tributarias, o reformar el sistema de modo de lograr una alta recaudación que sea, a la vez, progresiva.

A grandes rasgos, se podrían plantear dos posturas contrapuestas en el debate acerca de cómo diseñar los sistemas tributarios para que sean equitativos sin descuidar su capacidad recaudatoria. Por un lado, se propone redefinir el

régimen de gravámenes indirectos, básicamente discriminando alícuotas del IVA (Rojas 2017). Esta reforma enfrenta menores resistencias de grupos de poder establecidos y permite sostener la recaudación con bajo costo administrativo (Llach & Llach 2000). Sin embargo, implica aumentar la complejidad del sistema, atentando contra su transparencia y operatividad (Arias y otros 2012). También es cuestionable la baja efectiva de los precios una vez modificadas las alícuotas y, en caso de que finalmente se diera, de todos modos, el efecto sería de una sola vez, mientras que el Estado perdería los recursos permanentemente (Iñiguez 2012). Alternativamente, se plantea que, como los impuestos indirectos son regresivos, la reforma debería estar orientada a debilitarlos en favor de los impuestos directos. Esta posición propone la ampliación de las bases y la redefinición de las alícuotas de la imposición directa (ganancias y patrimoniales), que está relacionada a la capacidad de pago de los contribuyentes y, por tanto, es progresiva (Gaggero 2011; Rossignolo & Gómez Sabaini 2011; Gaggero & Rossignolo 2011, López Accotto y otros 2018). Esta propuesta puede presentar resistencias de los grupos económicos de poder actualmente favorecidos en la distribución primaria del ingreso (Nun 2011), e incluso por parte de algunos dirigentes sindicales que argumentan que implicaría fortalecer el “impuesto al salario” (Gaggero 2011). También es posible que esta reforma se enfrente a objeciones de contribuyentes con baja predisposición a tributar, por estar insatisfechos con la calidad y cantidad de bienes y servicios ofrecidos por el Estado. En este sentido, se ha planteado, como una medida transitoria, reformar el régimen de impuestos indirectos, que tienen menores objeciones políticas, tendiendo a una mayor progresividad y sosteniendo la capacidad recaudatoria, a la vez que se fortalece la capacidad de gestión de la Administración Pública y se avanza en la confianza de los contribuyentes (Cetrángolo & Gómez Sabaini 2006). En este debate, entonces, queda abierta la pregunta sobre si la equidad en el sistema se alcanza discriminando los impuestos indirectos o si la reforma debe consistir en fortalecer los impuestos directos.

En Argentina no existen actualmente herramientas que permitan evaluar reformas al diseño de impuestos o programas de gastos públicos de manera integrada y comparativa, como disponen otros países. Por ejemplo, un equipo de investigadores y expertos desarrolló el EUROMOD, un modelo de

microsimulación de acceso libre que permite cuantificar el efecto de impuestos y beneficios del gasto en países de la Unión Europea (Sutherland y Figari 2013). La metodología de microsimulación consiste en una aplicación informática que permite simular el comportamiento de agentes (e.g. hogares, individuos, empresas) ante cambios en las condiciones en las cuales se desarrollan (e.g. mercados, Estado, instituciones) y cuantificar sus efectos (Absalón y Urzúa 2012, Bourguignon y Spadaro 2005, Figari y otros 2014). Al basar sus cálculos en microdatos, en lugar de en agentes representativos, considera la heterogeneidad de las circunstancias individuales. Esta herramienta permite simular la recaudación, identificar los grupos perjudicados y beneficiados por cada política, cuantificar las ganancias y pérdidas promedio de cada grupo y prever el impacto sobre la desigualdad de ingresos y la pobreza (Arancibia y otros 2019, Calcagno 2018, Levy y otros 2001, Siebertova y otros 2018). Estos modelos posibilitan la evaluación del impacto de reformas sobre la equidad y la recaudación, y contribuyen a evaluar la factibilidad política de implementar reformas, brindando información valiosa para lograr adhesión por parte de la ciudadanía.

Esta tesis busca aportar en ese sentido, desarrollando un modelo de simulación de política fiscal y utilizándolo para el análisis de propuestas alternativas de reforma a los dos impuestos que actualmente más aportan a la recaudación tributaria del país: IVA y ganancias. El **objetivo general** es comprender los determinantes de la equidad de los sistemas tributarios y contribuir al diseño de una política tributaria que sea funcional al objetivo de justicia distributiva, sin descuidar la capacidad recaudatoria del Estado. Para abordar este objetivo, se plantearon tres **objetivos específicos**:

O1) Elaborar un marco teórico y marco metodológico adecuados para el análisis de incidencia distributiva de la política tributaria en Argentina. Para ello, se desarrolló una herramienta informática (modelo de microsimulación) que permite cuantificar la progresividad y el impacto redistributivo de la política tributaria y la capacidad recaudatoria del sistema tributario en Argentina. Esta herramienta permitirá mejorar el proceso de formulación de políticas públicas, posibilitando la evaluación ex-ante de reformas estructurales (Capítulos 1 y 2).

O2) Analizar, desde una perspectiva histórica, y evaluar la incidencia distributiva (progresividad, redistribución y pobreza) del sistema fiscal argentino

enfocando, en particular, en los impuestos al valor agregado y a las ganancias que, en conjunto, generan más del 45% de la recaudación pública (Capítulos 3 y 4).

O3) Proponer escenarios alternativos de reforma de estos tributos con el objetivo de alcanzar mejoras en la equidad distributiva y con efectos neutros o positivos en la recaudación (Capítulos 4 y 5).

La **hipótesis** general planteada es que en Argentina existe espacio fiscal para mejorar la progresividad de la política tributaria, sin disminuir la recaudación pública. En particular, la primera hipótesis específica plantea que es posible diseñar una estructura de IVA neutral en términos distributivos, que contribuya positivamente a los objetivos de redistribución y recaudación. La segunda hipótesis específica plantea que combinar un IVA neutro con un diseño mejorado del impuesto a las ganancias permite mejorar la progresividad, sin empeorar la recaudación.

El resto del trabajo se ordena en cinco capítulos y una sección de conclusiones, como se presenta a continuación. En el capítulo 1 (**Marco teórico: el rol económico del Estado. Los impuestos, sistemas tributarios y la equidad.**) se presenta el instrumental teórico a utilizar en la construcción del simulador y el análisis de la incidencia distributiva de los impuestos. Para ello, se exponen en primer lugar las distintas perspectivas acerca del rol económico del Estado, en particular en lo referente a la política fiscal. Se describen brevemente los planteos contrapuestos de las 'Finanzas sanas' y de las 'Finanzas funcionales', haciendo especial énfasis en el efecto de la política fiscal sobre la demanda agregada y su potencial para distribuir el ingreso. A continuación, se plantean distintas definiciones de impuestos, su referencia histórica, los tipos de impuestos y los criterios de evaluación (incidencia distributiva, efecto marginal, optimal taxation). Adicionalmente se describen los sistemas tributarios, sus determinantes (administrativos, económicos y políticos) y sus características deseables. Se expone un análisis conceptual acerca de la equidad, partiendo de la presentación de distintas definiciones propuestas, distinguiendo entre equidad horizontal y vertical. Se presentan los problemas conceptuales acerca de la equidad (igualdad vs equidad; agregación; elección de la variable focal; horizonte temporal; unidad de análisis; escalas de

equivalencias) y se analiza la repercusión de diferentes elecciones en cuanto a estos problemas sobre el análisis de la equidad.

En el capítulo 2 (**Marco metodológico: modelos de microsimulación y la incidencia distributiva de los impuestos**) se presentan las herramientas y los criterios metodológicos utilizados en la construcción del simulador y en el análisis distributivo. El capítulo se divide en tres secciones: la primera (a), dedicada a la descripción de los distintos tipos de modelos de microsimulación, sus elementos y el proceso de microsimulación, las discusiones en torno a la metodología y sus aportes al análisis de incidencia. En particular, se describe el microsimulador para Argentina desarrollado en el marco del proyecto LatinMod (Oliva & Serrano Mancilla 2017). En la segunda sección (b) se presentan las fuentes de información y los datos utilizados en el modelo desarrollado (LatinMod- AR), las limitaciones y desafíos que se presentan en el proceso de armonización de las bases de datos, así como los criterios asumidos en la construcción del modelo. Finalmente, en la tercera sección (c) se presentan las distintas herramientas (gráficos, indicadores) utilizadas en la medición de la progresividad, la redistribución del ingreso y la pobreza y las decisiones tomadas en relación a las discusiones conceptuales presentadas en el Capítulo 1.

En el capítulo 3 se presenta **El sistema impositivo argentino en perspectiva histórica**. En el sistema tributario argentino vigente se presentan múltiples problemas estructurales que reflejan la necesidad de realizar una reforma. Entre otros, se propone que el sistema tributario no alcanza su potencial recaudatorio, genera ingresos de manera inestable y, de particular interés para este trabajo, distribuye las cargas de forma inequitativa. Más aún, muchos autores prefieran utilizar el término de régimen tributario, en lugar de sistema, ya que nuestro ordenamiento no se asocia con las propiedades de consistencia, racionalidad y coherencia a las que hace referencia un sistema. Adicionalmente, Gaggero (2005) menciona que el sistema tributario argentino, que supo ser más moderno y equitativo que el de los países de nivel de desarrollo similar, presentó una involución en el tiempo. Por eso, en este capítulo se describe, de manera sintética, la construcción del esquema tributario argentino en perspectiva histórica, de modo de identificar cuáles han sido los factores que contribuyeron al surgimiento de los problemas estructurales que hoy encontramos y,

adicionalmente, identificar qué circunstancias habilitaron o limitaron reformas anteriormente. Abordar el análisis con este enfoque permite incorporar elementos no sólo económicos, sino del contexto político y social específico del país. El relato comienza con una breve descripción de las características del fisco desde la época colonial y del proceso de consolidación institucional del Estado Nación. La periodización utilizada responde a las principales rupturas en el régimen impositivo, generalmente coincidentes con cambios en el modelo de acumulación.

En el capítulo 4 (**El sistema fiscal argentino y su impacto distributivo**) se describe el sistema tributario argentino, las principales críticas realizadas a su diseño, y se analiza el impacto distributivo y sobre la pobreza de todos los instrumentos de política fiscal simulados (aportes a la seguridad social, impuesto a las ganancias, monotributo, IVA, pensiones y jubilaciones y la Asignación Universal por Hijo que es el principal programa de transferencia de ingresos de Argentina). El análisis de incidencia se realiza en base a las simulaciones del modelo LatinMod AR, desarrollado como parte de esta tesis, correspondiente al año 2012, que es el último para el cual se dispone de los microdatos de hogares.

En el capítulo 5 (**Escenarios de reforma del impuesto a las Ganancias y al Valor Agregado: propuestas y análisis de impacto distributivo**) se presentan alternativas de reforma al diseño e implementación de IVA y de ganancias, orientadas a lograr resultados más equitativos y recaudación similar. Dado que la normativa que regula el impuesto a las ganancias se modificó entre 2012 y la actualidad, para simular las reformas propuestas se procedió previamente a actualizar el modelo a 2019.

Finalmente, la tesis incluye un capítulo de conclusiones.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO: EL ROL ECONÓMICO DEL ESTADO.

LOS IMPUESTOS, SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA EQUIDAD.

El objetivo de este capítulo es presentar el instrumental conceptual utilizado en la construcción del simulador y en el análisis de la incidencia distributiva de los impuestos. En la sección 1.a se describen brevemente enfoques contrapuestos acerca de rol económico del Estado y, en particular, del efecto de la política fiscal sobre la demanda agregada y su potencial para distribuir el ingreso, sintetizando los abordajes de las 'Finanzas sanas' y de las 'Finanzas funcionales'. A continuación (sección 1.b), se desarrolla el estudio de los impuestos y los sistemas tributarios. Se plantea la definición de los impuestos, su referencia histórica, y los tipos de impuestos que existen. Adicionalmente, se presentan los principios que orientan y limitan el diseño de sistemas tributarios, se discuten los determinantes de que existan sistemas tributarios con distinto desempeño en términos de recaudación e impacto distributivo, y se analizan las condiciones que pueden favorecer o limitar los procesos de reforma. En el apartado siguiente (sección 1.c), se expone un análisis conceptual acerca de la equidad, partiendo de la presentación de distintas definiciones propuestas, distinguiendo entre equidad horizontal y vertical. Se presentan los problemas conceptuales acerca de la equidad (igualdad vs equidad; agregación; elección de la variable focal; horizonte temporal; unidad de análisis; escalas de equivalencias) y se analiza la repercusión de diferentes elecciones en cuanto a estos problemas sobre el análisis de la equidad.

1.A. ROL ECONÓMICO DEL ESTADO Y ABORDAJES ALTERNATIVOS RESPECTO DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL

En las economías mixtas, el Estado y el mercado participan de la coordinación de la actividad económica y la vida social. Sin embargo, es ampliamente discutido cuál es el rol que debe cumplir cada uno de ellos. Por un lado, las posturas liberales proponen que el Estado debería intervenir únicamente en la defensa nacional, la garantía de los derechos de propiedad y

el control del cumplimiento de los contratos, es decir, realizando las funciones mínimas necesarias para garantizar el funcionamiento del mercado. Por el contrario, otras posturas plantean que el Estado debe intervenir activamente en la coordinación de los sistemas sociales, y le asignan funciones como la provisión de bienes y servicios públicos (de manera directa a través de la producción, o indirectamente), en la regulación de los mercados, la redistribución, la asignación de recursos, el otorgamiento de créditos y la estabilización del ciclo, entre otras.

Con respecto al impacto de la política fiscal, en particular, se plantean básicamente dos abordajes contrapuestos: las finanzas sanas y las finanzas funcionales. La economía ortodoxa propone que el Estado debería tener una mínima intervención en la economía, manteniendo siempre su presupuesto equilibrado ("finanzas sanas"). La única función que le otorgan a los impuestos es la de financiar el gasto público. Por un lado, plantean que el déficit público tiende a ser monetizado por los gobiernos populistas, cuyo interés principal es el de ser re-electos. Como asumen que la economía siempre opera en pleno empleo, esta monetización llevaría al aumento de precios planteado por la teoría cuantitativa del dinero. Adicionalmente, sostienen que la intervención pública generará un "efecto desplazamiento" (*crowding out*), porque provoca una suba en la tasa de interés, desestimulando la inversión y la producción. También sostienen el pleno funcionamiento de la equivalencia ricardiana, por lo que los agentes, perfectamente racionales, disminuirán su consumo (aumentando su ahorro) al ver que aumenta el gasto público, porque prevén mayores impuestos en el futuro. De este modo, proponen que el efecto de la política fiscal sobre la demanda agregada sería nulo.

La teoría de la hacienda funcional (Lerner, 1951) plantea que la visión ortodoxa asume erróneamente que el comportamiento del gobierno es semejante al de los agentes privados. De este modo, no considera que el gobierno puede endeudarse con otros agentes nacionales o que, cuando tiene soberanía monetaria, puede emitir dinero de curso legal para financiar sus gastos, sin necesidad de sostener un presupuesto equilibrado. Este enfoque propone que la política económica debe ser funcional a los objetivos del gobierno de alcanzar el pleno empleo y la estabilidad de precios. Es decir, los instrumentos

de política (impuestos y subsidios, compra y venta de bienes y servicios, endeudamiento y préstamos) deben evaluarse según si son funcionales a los objetivos que persigue el gobierno. Para este enfoque, los impuestos son herramientas que cumplen múltiples funciones, no necesariamente la de conseguir financiamiento para el gobierno que, siempre que lo necesite, puede emitir dinero. En primer lugar, los impuestos generan la demanda por la moneda fiduciaria del gobierno (Wray, 2006). El Estado no requiere del dinero de los contribuyentes, pero los contribuyentes si requieren disponer de moneda de curso legal para pagar los impuestos que el gobierno fija. De este modo, los impuestos validan la moneda emitida por el gobierno, dándole soberanía monetaria. En segundo lugar, plantean que los instrumentos de política económica se implementan para regular el nivel de demanda requerida en el circuito económico de modo que no haya ni desempleo ni inflación. Así, cuando el gasto privado es demasiado alto y genera presiones alcistas sobre los precios, el gobierno puede bajar su gasto público o aumentar los impuestos para que los privados posean de menos ingreso disponible para consumir. En caso de que el gasto privado sea demasiado bajo, el gobierno lo complementará con gasto público o bajará los impuestos. Desde esta perspectiva, el presupuesto equilibrado sólo tendría sentido en el caso de que la economía se encuentre en pleno empleo, en el cual el incremento del gasto público generaría inflación. En caso de que exista capacidad productiva ociosa, el gasto público complementaría al privado para alcanzar la producción potencial, sin generar inflación. La demanda efectiva también puede aumentarse redistribuyendo, aún con el presupuesto equilibrado. Si se cobran impuestos a los más ricos, estos los pagarán probablemente disminuyendo su ahorro. Esta recaudación puede ser transferida a los más pobres que, al tener una alta propensión marginal a consumir, aumentarán su consumo, estimulando la demanda. En tercer lugar, se plantea que el endeudamiento con otros agentes nacionales no empobrece a la nación (como sí lo hace el endeudamiento externo) y se realiza con el objetivo de regular la cantidad de dinero y de títulos públicos en poder del público, con el fin de que la tasa de interés tome el valor que determine un nivel de inversión deseable. En caso de que la tasa de interés esté demasiado alta para los objetivos del gobierno, éste puede aumentar la liquidez en el mercado de dinero comprando títulos de deuda colocados anteriormente.

En economías pequeñas y abiertas, como la argentina, es necesario complementar la propuesta de las finanzas funcionales con instrumentos adicionales que contribuyan a remover su restricción externa (Fiorito, 2012). La Argentina tiene una estructura productiva con dos sectores diferenciados: el primario, competitivo internacionalmente, generador de divisas y de expansión lenta; y el industrial, con productividad menor a la internacional y demandante de divisas para crecer (Diamand 1972). El crecimiento de la industria impulsa entonces la demanda de importaciones que al sector exportador le cuesta cada vez más proveer, llevando la economía a crisis recurrentes de balanza de pagos. Estas crisis se resuelven con devaluaciones que, en países como Argentina, se traducen en inflación (vía mayores costos de las importaciones y aumento del precio interno de los bienes exportables), lo que deprime a su vez los salarios reales, el consumo, la inversión, restableciendo el equilibrio de balanza externa vía recesión (Diamand 1972). Por esto, para efectivamente alcanzar los objetivos de empleo y producción, los instrumentos de política propuestos por el enfoque de finanzas funcionales deben ser complementado en el caso de economías con restricción externa, con otros instrumentos que garanticen el acceso a las divisas necesarias para el crecimiento. En este sentido, se han propuesto instrumentos vinculados a la gestión del tipo de cambio, la inversión en infraestructura y aumento y diversificación de la capacidad exportadora, así como también la coordinación de las política fiscal, monetaria y cambiaria.

1. B. LOS IMPUESTOS Y SISTEMAS TRIBUTARIOS.

El origen de los impuestos se remonta a las sociedades cazadoras y recolectoras, vinculado con la recolección de producto adicional al estrictamente necesario para la supervivencia (Gaggero 2012). Con la obtención de este excedente económico un líder consensuado dentro del grupo, organiza el “banquete” en que se disfruta en común del sobrante. El primer impuesto, entonces, surge bajo la forma de trabajo voluntario y adicional al necesario para subsistir, cuyo producto se brinda para el goce común. Otros autores (Ames & Rapp 1977) identifican el surgimiento de los impuestos con la demanda de protección frente al extranjero que los ciudadanos hacen al gobierno (para financiar la defensa nacional) o las demandas de protección frente a otros grupos

sociales (para financiar la demanda de justicia y la seguridad interior). De este modo, podría pensarse en la imposición como el modo de financiar una empresa o práctica cooperativa de la que los ciudadanos participan con el objetivo de obtener beneficios comunes. El impuesto puede definirse como *...el tributo (obligaciones legales que el Estado impone en virtud de su poder de imperio) que se establece sobre los sujetos en razón de la valorización política de una manifestación de riqueza objetiva o subjetiva, teniendo en cuenta las circunstancias de los sujetos pasivos, tales como estado civil, cargas de familia, monto de los ingresos, riquezas.* (Jarach 1996) o como *las obligaciones coactivas impuestas por el Estado y reguladas por la legislación* (Musgrave y Musgrave 1992).

Los impuestos pueden clasificarse según diferentes criterios. Por un lado, pueden clasificarse en la categoría de directos o indirectos. Hay distintos criterios para realizar esta distinción, cada uno de ellos con argumentos que lo critican. En primer lugar, se plantea que son directos aquellos impuestos que se recaudan periódicamente de contribuyentes registrados, mientras que los indirectos se recaudan accidentalmente de personas no registradas. Si bien este criterio es claro y fácil de usar, resulta poco útil ya que el registro de los contribuyentes a veces responde a ordenamientos administrativos, no vinculados con la imposición. En segundo lugar, se plantea que son directos los impuestos que son soportados efectivamente por los contribuyentes designados por la ley, mientras que los indirectos se trasladan a un contribuyente diferente al asignado por la normativa. Este criterio falla ya que hay pocos impuestos que por su naturaleza no sean trasladables, más aún, puede ocurrir que un impuesto se traslade en algunas condiciones y en otras no. En tercer lugar, se consideran impuestos directos los que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva (riqueza, patrimonio, ingreso) e indirectos aquellos que gravan manifestaciones indirectas (consumo, transferencias de bienes, volumen de negocios). Por último, se propone que son impuestos directos aquellos que se imponen sobre personas físicas mientras que son indirectos los que gravan bienes y servicios.

Por otro lado, en función de cómo se establece el monto del impuesto en relación al monto imponible, los impuestos pueden ser clasificados en fijos, graduales, proporcionales, progresivos o regresivos. Los impuestos fijos

(también llamados de cuantía fija o de capitación) establecen una suma invariable por cada hecho imponible, independientemente del monto de riqueza involucrada. Un ejemplo es el establecimiento de un impuesto por ejercer una profesión, independientemente del ingreso que esa actividad genere. Los impuestos graduales, por otro lado, establecen categorías en función del valor de la base imponible e imponen un impuesto fijo para cada categoría. Por ejemplo, se puede categorizar las empresas según la cantidad de obreros que emplean y establecer impuestos fijos con montos graduales según cada categoría. Desde un enfoque contable, se dice que los impuestos proporcionales gravan con una alícuota fija a la base imponible, los progresivos establecen alícuotas crecientes a medida que aumenta el monto imponible y los regresivos establecen alícuotas decrecientes a medida que aumenta el monto imponible. Sin embargo, el análisis económico de progresividad y regresividad requiere de analizar adicionalmente el impacto distributivo de los impuestos. En este sentido, por ejemplo, un impuesto uniforme al patrimonio podría tener un efecto progresivo en términos de redistribución ya que incide más sobre los contribuyentes más ricos que son quienes tienen mayor patrimonio. O, por el contrario, un impuesto al consumo de determinados bienes considerado proporcional desde el punto de vista contable, puede tener un efecto regresivo si es consumido en mayor medida por los contribuyentes más pobres. Existen distintas técnicas de progresión: 1) por clases, en la que se establecen categorías (por ejemplo, de riqueza) y se aplica sobre cada categoría una alícuota fija, creciente a medida que se pasa de categoría. La crítica a esta técnica está vinculada a las dificultades en armado de las categorías y en los saltos de alícuotas que se presentan en los límites. La progresión por clases puede resultar en un tratamiento diferente a contribuyentes que son similares, pero se encuentran en categorías distintas, típicamente quienes se encuentran cerca de los límites. Por ejemplo, podría ocurrir que, al aplicarle una tasa alta un contribuyente con riqueza cercana al límite inferior de una categoría, termine teniendo, luego de impuestos, una riqueza menor al contribuyente que se encontraba en la categoría inferior, cerca del límite superior. Esto presenta una distorsión que atenta contra la igualdad y desincentiva el cambio de categoría, que podría generar un empobrecimiento. Esto podría incentivar, además, la informalidad o subdeclaración de ingresos. 2) Escalonado: en este caso, el

monto imponible de cada contribuyente se subdivide en escalones y, sobre cada escalón se aplica una alícuota creciente. En estos casos, se paga una alícuota inicial sobre el monto que limita el primer escalón y luego alícuotas mayores por el monto excedente sobre ese escalón. Se critica este mecanismo porque contribuyentes más ricos tributan lo mismo sobre los primeros escalones que los contribuyentes más pobres. 3) Por deducción en la base: esta técnica realiza una deducción de una suma fija sobre el monto imponible y luego aplica una alícuota constante sobre el remanente. Esta deducción se puede combinar con los métodos previamente presentados. 4) Progresión continua: establece sumas de impuestos crecientes por cada monto imponible creciente, lo que equivale a reducir al mínimo la amplitud de cada categoría de la técnica 2).

Los sistemas tributarios son los conjuntos de normas, es decir, los marcos institucionales, que regulan las relaciones entre el fisco y los contribuyentes. Los sistemas tributarios muestran ventajas respecto de la existencia de un impuesto único, ya que permiten agotar la capacidad contributiva de la sociedad y, a su vez, implementar impuestos con fines extrafiscales (Jarach 1996). Desde el punto de vista técnico se plantean una serie de principios que limitan y orientan las decisiones estatales al adoptar y diseñar los impuestos y sistemas tributarios (Jarach 1996, Stiglitz 2003):

- Legalidad: para ser válidos, los impuestos requieren la aprobación del poder legislativo. Esto equivale, en cierto sentido, a que deben obtener el consentimiento del pueblo, como plantea Gaggero: *no hay imposición sin representación* (Gaggero 2012a pp 6).

- Distribución equitativa de la carga tributaria: el sistema debe distribuir la carga de manera justa. Este principio genera controversias, ya que no hay acuerdo respecto de qué se considera una distribución justa o equitativa. Se suelen utilizar dos principios para orientar el diseño de un sistema de modo que sea equitativo: Principio del beneficio: cada contribuyente aporta según los beneficios que percibe de los servicios públicos, considerando que la mayor parte de la población no estará dispuesta a apoyar programas fiscales si no se benefician de ellos. Este principio ayudará a asignar la parte del gasto destinada a brindar servicios públicos, pero no aquella correspondiente a la función redistributiva del gasto y a las transferencias. Tampoco será fácil de aplicar este

principio en el caso de bienes que tienen consumo no rival (el uso por parte de una persona no impide el uso de otra en simultáneo). Principio de la capacidad de pago: cada contribuyente paga en función de su capacidad de pago hasta alcanzar el nivel de ingresos públicos necesarios. Este enfoque es más adecuado desde el punto de vista de redistribución, pero no resuelve la necesidad de satisfacer un nivel de financiamiento suficiente para alcanzar los objetivos públicos. A su vez, se propone que los impuestos y sistemas tributarios deben cumplir con los criterios de equidad vertical (los contribuyentes que están en mejores condiciones, deben pagar más impuestos) y equidad horizontal (individuos que son iguales en los aspectos relevantes, deben recibir el mismo trato). Sin embargo, estos criterios normativos implican debates a la hora de hacerlos operativos. Por ejemplo, ¿qué aspectos son los relevantes? ¿cómo se identifica a quienes están en mejores condiciones? A través del ¿ingreso corriente? ¿del consumo? ¿de la riqueza?, ¿cuánto más deben pagar esos contribuyentes?, ¿es importante que paguen más en términos absolutos o que paguen más en proporción a su nivel de ingresos? (ver sección 1.c Equidad)

Adicionalmente, en economías como la argentina, con restricción externa y en la cual las devaluaciones desatan procesos inflacionarios con impactos distributivos que deterioran más fuertemente el poder adquisitivo de la población con menos ingresos (Panigo y otros 2017), es necesario remarcar la propiedad deseada de los impuestos de ser “ahorradores de divisas”. Esto es, en estas economías, toda política económica que tenga como objetivo la equidad, deberá considerar en su diseño al efecto que tenga sobre el mercado de divisas. De otro modo, si la implementación del impuesto estimula la demanda de divisas (o la contracción de su oferta), entonces su efecto distributivo podría ser regresivo por la vía de la devaluación y el cambio en los precios relativos que afectan de manera asimétrica el poder adquisitivo de los grupos de población con distintos niveles de recursos. En particular, Panigo y otros (2017) sugieren que el impacto más nocivo sobre el poder adquisitivo de los más pobres se genera por la inflación de productos agrícolas, la devaluación, la eliminación de retenciones y los aumentos de tarifas.

- Economía o eficiencia en el proceso de recaudar: los impuestos deberían imponer a los contribuyentes la menor carga posible por encima del

monto que ingresa al fisco. En este sentido, se debe buscar que el sistema sea simple y barato de administrar y, además, que los impuestos sean recaudados en el tiempo y modo en que con mayor probabilidad puedan ser pagados por los contribuyentes.

- Neutralidad o eficiencia económica: los impuestos eficientes buscan minimizar la pérdida de bienestar por cada unidad monetaria recaudada. La versión más estricta de este principio plantea que los impuestos no deberían interferir en la asignación de recursos, es decir, no deberían provocar distorsiones en las condiciones de mercado. Sin embargo, excepto el impuesto de cuantía fija, todos los impuestos implican algún cambio en los precios relativos y, por eso, afectan las decisiones de los agentes económicos (por ejemplo, consumir menos proporción de bienes con impuestos y mayor proporción de bienes sin impuestos). Esto es, generan a la vez efectos renta y sustitución. La diferencia en la recaudación de un impuesto en relación a la que se obtendría con uno de cuantía fija, suponiendo que ambos logran igual bienestar para el contribuyente, es llamada *exceso de gravamen*. O, dicho de otro modo, el *exceso de gravamen* es la pérdida de bienestar, que supera la cuantía de la recaudación obtenida. Los impuestos eficientes buscan minimizar el exceso de gravamen.

Considerando que, además, los impuestos pueden ser implementados con objetivos extrafiscales como regular, redistribuir o estabilizar la economía, el principio puede ser planteado en su versión menos estricta en el sentido de que no debe provocar otras distorsiones en los mecanismos de mercado que no sean las intencionales en relación a los fines de la política fiscal para los cuales ha sido elegido.

- Productividad: preferentemente, los impuestos deberían estimular, y no desalentar, las actividades productivas. Además, los impuestos no deberían aplicarse sobre actividades que se inician.

- Discriminación entre rentas: se deberían atenuar los impuestos sobre ingresos del trabajo personal en relación a los que surgen de rentas del capital. Este principio se basa en la noción de que es justo gravar menos las rentas generadas con esfuerzo del contribuyente y también con el argumento que plantea que quienes tienen rentas de capital, tienen una mayor capacidad de

ahorro. En contraposición, el principio de igualdad plantea que deberían tributar igual quienes tengan iguales rentas, independientemente de su fuente.

- **Transparencia:** el sistema debería ser transparente en el sentido de que el contribuyente sepa qué es lo que está pagando. En este sentido, se prefieren impuestos que tienen una incidencia clara, en la cual la incidencia legal coincide con la efectiva. La incidencia legal es la determinada por la normativa, sin embargo, los contribuyentes intentarán trasladar la carga a lo largo de la cadena (hacia atrás, esto es, a los factores de la producción o hacia adelante, esto es, a los consumidores). Finalmente, independientemente de sobre quién esté establecida legalmente la carga del impuesto, esta será distribuida entre productores y consumidores en función de la elasticidad de las curvas de oferta y de demanda: cuanto más inelástica una curva, ésta absorberá mayor proporción del impuesto.

- **Flexibilidad:** el sistema debería ser capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas. Si bien algunos ajustes se producen de manera automática (por ejemplo: el tipo medio del impuesto a los ingresos baja cuando hay recesión), otros requieren de un amplio debate político y, por tanto, implican retardos en los ajustes automáticos.

En los casos en los cuales los principios entran en conflicto, el gobierno debe decidir cuál de ellos priorizar. Según la literatura sobre *optimal taxation*, la estructura tributaria óptima es eficiente, al no existir otra que permita mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra, y maximiza la función de bienestar social. Si todos los contribuyentes fueran iguales, entonces el impuesto de cuantía fija sería el único eficiente y equitativo. El Estado no necesitaría redistribuir y el monto del impuesto surgiría del monto de recaudación necesario y de la cantidad de contribuyentes. Sin embargo, otras propuestas plantean que esto no se condice con la realidad y el Estado debe implementar impuestos distorsivos. Esto puede llevar a una disyuntiva entre eficiencia y equidad, ya que, cuanto más progresivo es un impuesto, genera mejores resultados en términos de justicia distributiva, pero, a la vez, un mayor exceso de gravamen (más ineficiencia en sentido ortodoxo). Enfoques heterodoxos (Oglietti y Paolinelli 2017; Bowles y Gintis 1998) plantean que tal disyuntiva no existe, ya que *una solución que se pretende eficiente, pero injusta, es una contradicción intolerable*,

que se manifiesta como una antinomia o una paradoja (Oglietti y Paolinelli, 2017, pg.51).

Actualmente, se encuentran grandes disparidades entre los sistemas tributarios de los países, que implican diferencias en sus niveles de recaudación y su impacto distributivo. Comprender cuáles son los determinantes de que emergieran patrones diferentes de imposición es importante para entender tanto el proceso de formación y diseño institucional, como la posibilidad de reformarlos (Sokoloff y Zolt 2009). Los determinantes del diseño del sistema impositivo son no sólo técnicos (administrativos y económicos), sino fundamentalmente políticos (Di John 2006, Di John 2010, Sokoloff y Zolt 2009). Por un lado, los abordajes administrativos plantean que los limitantes de la capacidad recaudatoria se relacionan con la pobre capacitación de los funcionarios, los bajos salarios que perciben, la complejidad de los sistemas tributarios, la falta de información sobre los contribuyentes y la corrupción. Para aumentar la eficiencia y efectividad de los esquemas impositivos proponen simplificar los sistemas tributarios (que sean pocos impuestos y de fácil recaudación) y enfatizan en la independencia de la agencia recaudadora, en su aislamiento con respecto a la influencia de la política. Por otro lado, los abordajes económicos plantean que diferencias en el nivel y la composición de la recaudación se explican principalmente por la existencia de diferencias en las estructuras económica y social. Países con estructuras productivas más primarizadas, con mayor informalidad en el mercado de trabajo, mayor proporción de empresas pequeñas y distribución funcional del ingreso más concentrada en beneficio del capital, se asocian con una menor capacidad recaudatoria y mayor peso de los impuestos indirectos, que son regresivos (Gomez Sabaini y Martner 2008; Gómez Sabaini y O'Farrell 2009). Musgrave (1992) lo asocia a que, en las primeras etapas de desarrollo, los gobiernos prefieren implementar impuestos fáciles y menos costosos de recaudar. Adicionalmente, Gómez Sabaini y Martner (2008) señalan que la estabilidad macroeconómica (crecimiento con baja inflación), aumenta la recaudación porque el crecimiento es demandante de importaciones y promueve la economía formal. Mientras que, en las etapas recesivas, a los efectos inversos (disminución de las importaciones y crecimiento de la economía informal), se suman las prácticas de evasión, elusión y mora.

Finalmente, el abordaje de política económica plantea que la construcción del Estado, la capacidad y la composición de la recaudación pública se dan como resultado de conflictos, negociaciones y balances de poder entre grupos de intereses contrapuestos (Di John 2006; Gomez Sabaini y Martner 2008). En este sentido, el diseño de la política fiscal es un indicador de la legitimidad del Estado y de la distribución de poder en la sociedad (Gaggero 2008). Las instituciones políticas, sociales y económicas (sistemas de representación política, sufragio universal, inversión en educación pública, regímenes de tenencia de la tierra), y los aspectos culturales e ideológicos también son determinantes del esquema tributario, ya que afectan los incentivos para cooperar y el compromiso de los contribuyentes (Campbell 1993; Gómez Sabaini y O'Farrell 2009; Sokoloff y Zolt 2009). Estos aspectos son tratados en la literatura sobre *tax compliance* (Feld y Frey 2007; Schneider, Buehn y Montenegro 2010; Svallfors 2013), que propone que el cumplimiento tributario se vincula con la percepción de los ciudadanos acerca de la eficiencia de la acción pública y la confianza en que el Estado actuará en función del interés colectivo, en la apreciación acerca de si el resto de los ciudadanos pagan los impuestos y en la valoración de cuán justo es el sistema tributario. Es decir, si los agentes perciben que el uso de los recursos públicos o la calidad de bienes y servicios públicos que se ofrecen es inadecuada, entonces se reducen los beneficios de cumplir con las obligaciones tributarias. El problema es que cuando la informalidad es alta, el Estado cuenta con menos recursos para financiar su accionar, por lo cual se genera un círculo vicioso del cual resulta difícil escapar. Para países como Argentina, se debe señalar también la importancia de que, muchas veces, los bajos ingresos generados por la actividad impiden cumplir con los pagos y las regulaciones, por lo cual la evasión, lejos de ser una elección del contribuyente, puede ser considerada una consecuencia de la legislación inapropiada (Poblete 2013, Bertranou & Maurizio 2011). Esto afecta no sólo la recaudación, sino también la protección de derechos de los agentes involucrados (sean individuales o empresas), su acceso al crédito y la posibilidad de participación plena en los mercados, limitada por su posible inconformidad con las regulaciones (Gómez Sabaini y Morán 2017).

También se ha planteado que la composición de los sistemas tributarios será el resultado de minimizar la percepción fiscal de los contribuyentes, lo que

se ha nombrado como *ilusión fiscal*. De este modo, los gobernantes priorizarán el establecimiento de los impuestos indirectos, gravar eventos poco frecuentes que son agradables (compra de autos, premios de juegos de azar, etc.), los que tienen patrones de incidencia poco ciertos o los que se pueden pagar en cuotas. Estudios previos sobre la tributación en América Latina destacan la existencia de círculos viciosos entre la estructura económica y social, caracterizada por la desigualdad en la distribución del ingreso, la concentración de capital y la informalidad; instituciones políticas con baja legitimidad social; y sistemas impositivos que generan recaudación insuficiente, de manera regresiva y presentan fuertes limitaciones para introducir reformas (Gómez Sabaini y O'Farrel 2009).

Se ha propuesto que algunas circunstancias son oportunidades para implementar reformas sobre los sistemas tributarios. Las reformas tributarias modifican las normas que rigen la relación entre el Estado y los contribuyentes e implican discusiones acerca del diseño del sistema, orientadas a mejorar su eficiencia, productividad y equidad, y también acerca de la distribución y asignación de las cargas y los beneficios. Entre otras, se mencionan como oportunidades para implementar reformas, las siguientes situaciones (Mahon 1997, Campbell 1993): 1) conflictos geopolíticos, en los que existe amenaza de perder las riquezas (como las guerras, movilizaciones sociales) en las cuales es más fácil hacer acuerdos políticos y superar la inercia administrativa que suele oponerse a los cambios; 2) crisis económicas o fiscales, ya que los gobernantes no tienen disposición a asumir los costos políticos/electorales de imponer una mayor carga tributaria sobre algún grupo, a menos que sea inevitable; 3) la asunción de un nuevo gobierno, que puede implementar reformas en los primeros tiempos de gestión cuando aún cuenta con la aprobación de sus votantes; 4) el gobierno de regímenes autoritarios; 5) las presiones internacionales que pueden condicionar la ayuda financiera exigiendo la implementación de ciertas reformas, o generar el contexto favorable para implementarlas; 6) situaciones en las que se facilite la realización de pactos sociales y en las que se logren acuerdos a partir de las negociaciones y balances de poder entre grupos de intereses contrapuestos. Si bien hay poca evidencia empírica al respecto, se podría esperar que estas situaciones sean más factibles

donde el capital y el trabajo están bien organizados y cooperen.

Asimismo, la falta de apoyo a las políticas de redistribución en una sociedad podría implicar un obstáculo a la implementación de reformas tributarias. Si bien en la literatura se han estudiado cuáles son los factores que explican las preferencias por la redistribución (Jaime Castillo y Sáez Lozano 2016), se ha puesto poca atención a estudiar el apoyo diferencial a mecanismos alternativos, es decir, a medir las diferencias entre preferencias a la redistribución por la vía de los gastos o de los impuestos. De todos modos, en base a los estudios empíricos realizados (Bowles y Gintis 2018; Jaime Castillo y Lozano 2016), se puede identificar algunas circunstancias que podrían limitar la implementación de reformas. En términos generales, a través de juegos experimentales y análisis de datos, los estudios muestran que las preferencias por la redistribución no pueden ser explicadas por el interés individual, sino por combinaciones de intereses egoístas y la orientación política, la ideología, los principios de solidaridad y valores sociales como la generosidad, la reciprocidad, la propensión a castigar a quienes no adhieren a las normas. Más aún, la predisposición a cooperar frecuentemente es condicional: según quién será el merecedor de los beneficios (si es un niño, adulto mayor o discapacitado, si se esfuerza por integrarse al mercado de trabajo, etc.) y qué recursos son los que se van a aportar (hay mayor predisposición a aportar recursos obtenidos por azar que por esfuerzo personal). En este sentido, la confianza y el conocimiento entre los actores de una sociedad aumenta la predisposición a cooperar. Es decir que la distancia social entre actores (que aumenta cuando hay más inequidad) debilita el apoyo a las políticas redistributivas. Sociedades con mayor inequidad inicial, entonces, probablemente tendrán más dificultades para realizar reformas que impliquen redistribución.

1.c. LA EQUIDAD

El término equidad proviene del latín *aequitas*, derivado de *aequus*: igual. Así, se puede definir como la cualidad que mueve a dar a cada uno lo que merece o le corresponde por sus méritos o condiciones; como la imparcialidad en un trato o un reparto; como el tratamiento a todos por igual, pero teniendo en cuenta sus diferencias (R.A. Española 1981). El concepto de equidad se fundamenta en

la igualdad y el cumplimiento de los derechos, y depende de la noción de justicia.

La equidad puede ser analizada como equidad horizontal o vertical. La equidad horizontal refiere a conceder igual tratamiento a quienes son iguales. La equidad vertical implica dar tratamientos diferentes a grupos o individuos desiguales. Ésta última presenta mayores controversias, ya que suele no haber consenso en la elección de un patrón de diferenciación adecuado (Musgrave 1992). En lo que refiere a impuestos, en particular, la equidad horizontal implica cobrar impuestos iguales a personas que tienen similar capacidad de pago y cobrar impuestos diferentes a quienes están en situación diferente.

Adicionalmente, la equidad puede ser analizada enfocando en diversas dimensiones, como la social, política o económica, haciendo referencia a la equidad en el acceso a los derechos sociales, a los derechos políticos y a los recursos económicos. Sin embargo, la equidad en términos económicos suele ser la que condiciona la equidad social y política, ya que los menos privilegiados en términos económicos en general tienen poder limitado para canalizar sus demandas en el sistema político (CIEM 1999). Por tanto, esta inequidad es frecuentemente presentada como la más objetable.

La conceptualización de la equidad desde el punto de vista económico presenta múltiples problemas y controversias, que se exponen y discuten a continuación.

Equidad vs. Igualdad

La definición de equidad implica utilizar el concepto de igualdad, ya que equidad se entiende como el *tratamiento igual para los iguales y desigual para los desiguales* (Aristóteles 1991). Sin embargo, equidad e igualdad son términos conceptualmente diferentes. La igualdad es un hecho factible de comprobar sin necesidad de involucrar ningún juicio de valor, y refiere a la uniformidad, concentración o dispersión en la distribución de algún factor. Kuznets afirmaba: *cuando hablamos de 'desigualdad de la renta', simplemente nos referimos a las diferencias de renta, sin tener en cuenta su deseabilidad como sistema de recompensas o su indeseabilidad como esquema que contradice cierta idea de igualdad* (Gradín y del Río 2001). La equidad, por el contrario, es un concepto normativo. Para

evaluar un reparto desigual como equitativo o inequitativo, es necesario tomar posición respecto de alguna noción de justicia distributiva.

Las concepciones de equidad se caracterizan por la búsqueda de la igualdad, pero discuten acerca de la **igualdad de qué**. Se han estudiado diferentes opciones:

a) La igualdad de resultados (Gasparini y otros 2013) plantea que una situación será considerada inequitativa si los resultados económicos (por ejemplo, los ingresos, el consumo, la riqueza, la utilidad) difieren entre las personas. Esta concepción debe ser matizada cuando los resultados son consecuencia, al menos en parte, de factores que los individuos pueden controlar o sobre los cuales pueden decidir (por ejemplo, el esfuerzo realizado en determinada tarea o la toma de riesgos) y, en otros casos, surgen como resultado de diferencias en talentos y méritos. En esos casos, entonces, las diferencias en las variables de resultado no necesariamente deberían ser consideradas inequidades. Si, por el contrario, las desigualdades surgen como consecuencia de la disparidad en las circunstancias y factores que los individuos no pueden controlar (como la raza o el género), serán consideradas inequidades.

b) La igualdad de oportunidades hace referencia a la capacidad de transformar recursos en resultados. Al igual que la concepción anterior, también enfatiza en la importancia de diferenciar entre los factores sobre los cuales los individuos pueden elegir y aquellos sobre los cuales no tienen ningún control, ya que lo que cada uno decida hacer con sus oportunidades es una decisión individual (CIEM 1999). La igualación de oportunidades está relacionada a la "nivelación del terreno de juego" entre los individuos (Roemer 1998), compensando a quienes tienen una menor dotación de recursos necesarios para alcanzar los resultados que buscan, como consecuencia de las circunstancias o condiciones de partida.

c) La igualdad de acceso implica reconocer que los demandantes son heterogéneos y por lo tanto requieren de diferentes condiciones para efectivamente acceder a las oportunidades ofrecidas. En este sentido, se busca que sea igual el esfuerzo relativo que tienen que hacer demandantes diferentes para acceder a un servicio.

d) La igualdad de capacidades contempla la compensación por factores que podrían limitar la capacidad de un individuo a lograr experiencias que se considera deberían estar al alcance de todos (Sen, 1988).

Adicionalmente, se discute **hasta qué punto** se debería buscar la igualdad para obtener equidad, ¿es equitativo lograr la igualdad absoluta o lo equitativo es lograr la igualdad en un nivel 'socialmente aceptable'? ¿Qué es un nivel 'socialmente aceptable' de igualdad o de desigualdad? Es decir, si bien algunas diferencias en resultados, acceso u oportunidades son aceptadas porque surgen de fuentes aceptables (por ejemplo, que un individuo tenga un ingreso mayor porque es más talentoso o se ha esforzado más) (Gasparini y otros 2013), se suelen rechazar las diferencias muy pronunciadas por ser consideradas injustas. El umbral a partir del cual las diferencias se tornan una preocupación social se construye a partir de la noción de justicia que prima en una sociedad. Cada enfoque normativo hace propuestas diferentes acerca de cuál es el patrón distributivo que considera justo. Por un lado, el enfoque utilitarista (Solimano 2000) propone que el patrón justo de asignación de recursos es el que maximiza la suma total de utilidades de los individuos de una sociedad, asociado a la máxima satisfacción del deseo. De este modo, el enfoque acepta que una sociedad imponga grandes sacrificios a una porción de su población con el objetivo de maximizar su bienestar total. Esto es, admitiría situaciones de gran concentración de riquezas y oportunidades si coexisten el "malestar" de una parte de sus miembros con el bienestar de otra. Este enfoque no considera, entonces, que una distribución desigual de los recursos puede ser injusta, ni que maximizar la suma total de utilidades puede no implicar la igualdad en la consideración de los diversos intereses y necesidades de los individuos que componen una sociedad (Sen 1988).

En contraposición, Rawls (1995) propone que el bienestar social se debe evaluar en función de la situación del individuo más desfavorecido de la sociedad en relación a su acceso a los que él llama "bienes primarios": derechos, libertades, poderes, oportunidades, ingresos y riquezas. Este enfoque acepta la desigualdad, porque considera que puede incentivar al progreso y porque puede relacionarse a diferentes motivaciones o niveles de esfuerzo personal, pero plantea que, para mejorar la equidad, las intervenciones deben orientarse a aumentar

el nivel de bienes primarios de los individuos que están en las peores condiciones. Adicionalmente, considera que la heterogeneidad entre los individuos que se ubican en diferentes posiciones sociales no debería incidir en la elección del principio de justicia social, sino que éste debe elegirse en función del bienestar común. Esto es así, ya que deciden bajo un "velo de ignorancia", por el que no conocen su identidad, su status relativo en la sociedad, ni cuál será su suerte en cuanto a la distribución de capacidades y ventajas. Por ello, no pueden identificarse con un interés que no sea el de justicia y no elegirán principios que los beneficien particularmente, sino que elegirán aquellos que realmente les parecen justos (Rawls 1995), admitiendo la posibilidad de encontrarse en una posición desventajosa en el futuro. Esto es, aplicarán el criterio de maximizar el mínimo: maximizar la situación del que está peor. Así, se propone que el diseño de las instituciones que van a distribuir cargas y beneficios, derechos y deberes será justo, con validez universal e incondicional, porque fue seleccionado en una situación de imparcialidad. Esta teoría de justicia plantea que en el diseño de las instituciones deben seguirse tres principios: 1) principio de igual libertad: exige igual cantidad de derechos políticos para todos. 2) principio de iguales oportunidades equitativas: exige igualdad de derechos socio-económicos. Implica que independientemente del punto de partida, todos tenemos que tener la misma oportunidad de acceder a los objetivos que nos proponemos. 3) Principio de diferencia: la distribución debe ir en función de mejorar al que está en peor situación. No existe disyuntiva entre los principios, sino que deben agotarse en ese orden de prioridad.

Si bien la teoría de justicia de Rawls sirvió de base para propuestas posteriores, también ha sido fuertemente criticada. Por un lado, Walzer (Gómez 2008) rechaza la visión de que es posible encontrar un criterio único de justicia, señalando la importancia de considerar las trayectorias históricas, rasgos culturales y valores compartidos por una comunidad al definir los principios distributivos aceptados por una sociedad. Propone que, al ser una construcción humana, la justicia distributiva no puede realizarse de una sola manera, sino que en nuestras comunidades se atribuyen distintas esferas a los diversos bienes a distribuir, y en cada esfera puede preponderar un criterio de justicia diferente. Walzer explica que las desigualdades surgen del monopolio sobre los bienes sociales y que la

construcción de una sociedad justa requiere estar libre de dominación. La desigualdad es ilegítima, propone, cuando es opresora o hay factores que dominan sobre otros (por ejemplo, el capital). Por otro lado, el enfoque *libertario* (Nozick 1988) argumenta que las acciones humanas deberían juzgarse en base a los principios de propiedad individual y los derechos naturales individuales, y no en función del bien social. Considera injusta la redistribución en búsqueda de equidad social, ya que implica una apropiación por parte del Estado de los frutos del trabajo individual, equivalente a una limitación de la libertad individual y un desincentivo o interferencia en el proceso de creación de riqueza. En este sentido, ningún cobro de impuestos que permita financiar políticas redistributivas será considerado justo. Plantean que, si una persona obtuvo su riqueza de manera legítima, sin perjudicar a otros, entonces la desigualdad que se genera no será injusta y no se puede obligar a la persona a transferir parte de sus ingresos a otra menos favorecida. En este sentido es que sólo se justifica el libre intercambio en el mercado y el Estado mínimo y la justicia consiste en el establecimiento de un sistema de derechos de propiedad en el cual cada uno pueda apropiarse de sus pertenencias (criterio de justicia en las pertenencias).

Sen (1997, 2012), distingue dos tradiciones en el pensamiento filosófico respecto de la justicia. Por un lado, la de quienes buscan identificar un único arreglo institucional que garantice la justicia a la sociedad, que incluye las teorías de Rawls y Nozick, entre otros. Estas teorías se proponen determinar principios para una sociedad perfectamente justa. Por otro lado, y en contraposición al anterior, enfoque comparativo, en el que se inscribe su propio pensamiento, asume que existe la injusticia y se propone buscar mecanismos para disminuir las injusticias reparables, avanzando hacia una sociedad más justa. Sen enfatiza en que se debe considerar la heterogeneidad existente entre los individuos al elegir los patrones de distribución para construir una sociedad justa. Estas diferencias pueden ser externas (herencia de riqueza, condiciones ambientales y sociales en las que viven, entre otras) o personales (sexo, edad, condiciones físicas y mentales, entre otras). Para ordenar alternativas que no son perfectamente justas o ideales, Sen propone usar el razonamiento de la teoría de elección social, un método desarrollado por economistas para tomar decisiones colectivas a partir de la

agregación de preferencias individuales. Este método, sin embargo, es valorativamente neutro, por lo que para obtener resultados vinculados a un arreglo justo deberían asegurarse algunas condiciones sobre las preferencias que se agregan. Por ejemplo, en el caso de que las preferencias surgieran de una sociedad machista y racista, probablemente el arreglo que surja será injusto, aunque refleje preferencias individuales. A su vez, la aplicación del método requiere de la toma de decisiones respecto de muchas consideraciones, por ejemplo: ¿quiénes son los agentes cuyas preferencias se consideran? ¿cómo se ponderan las preferencias ofensivas, como las racistas? Sen propone que el método debe complementarse con métodos de deliberación pública o incorporando puntos de vista externos a la sociedad.

Variable focal

El problema conceptual relacionado con la variable focal se refiere a la elección de la variable, dimensión o espacio sobre el cual establecer la comparación entre individuos/hogares para juzgar la igualdad. Este espacio podría ser el ingreso, la riqueza, la utilidad, las libertades, las capacidades para realizar las funciones que uno valora y el consumo, entre otras. El juicio y la medición de igualdad dependerán esencialmente de qué variable se elija para establecer las comparaciones entre los individuos u hogares, ya que la igualdad en términos de una variable puede no ser coincidente con la igualdad en otra (CIEM 1999). Por ejemplo, ingresos iguales pueden ir acompañados de divergencias significativas en el nivel de riqueza y de satisfacción de necesidades. Esta multiplicidad de dimensiones que pueden tomarse como variable focal se corresponde con múltiples perspectivas en el análisis de la equidad.

Las variables ingreso y consumo son frecuentemente utilizadas para medir la desigualdad en el bienestar de las personas. El consumo presenta algunas ventajas respecto del ingreso. Por un lado, es menos variable que el ingreso en el tiempo, porque los individuos buscan suavizar su consumo a lo largo de la vida. Sin embargo, esta suavización no es perfecta debido a las restricciones en el acceso al crédito y en la información de que los agentes disponen. Por otro lado, el consumo es una medida directa de la satisfacción de las necesidades, mientras que el ingreso es una medida indirecta. Adicionalmente, si bien el consumo podría ser más fácil de medir que los ingresos, es difícil imputar algunos

consumos de bienes durables en un período temporal acotado, así como darle valor a bienes y servicios consumidos que no tienen mercado (por ejemplo, algunos que son transferidos por el Estado). En esta tesis se tomará como variable focal el ingreso del hogar, considerando no sólo los ingresos laborales sino en todas las fuentes informadas (rentas, pensiones, etc.) que aumentan la capacidad de consumo.

Agregación

La agregación es el proceso de síntesis de la información disponible, lo que incluye la construcción tanto de indicadores como de gráficos que reflejen la inequidad/equidad en una distribución. Esta agregación intenta darle sentido a la comparación de distribuciones de bienestar (medidas en alguna dimensión o variable focal), utilizando criterios que se corresponden con los principios éticos de la sociedad (Cowell 2000). En la práctica, las medidas agregadas requieren la construcción de grupos de individuos que sean similares entre sí en lo que refiere a la variable focal elegida. Estos grupos deben formarse de modo que disminuyan al mínimo la heterogeneidad interna y que maximicen la heterogeneidad entre ellos. Luego, las medidas agregadas cuantifican la desigualdad considerando únicamente la desigualdad entre grupos (sin considerar la desigualdad dentro del grupo, que ya fue minimizada). En esta investigación, para estudiar el impacto sobre la equidad de distintos sistemas impositivos, la variable focal elegida será el ingreso, que indica la capacidad de pago de los individuos. Se construirán grupos compuestos por individuos similares en cuanto a su nivel de ingreso y se medirá la disparidad en el tratamiento de los impuestos a estos grupos. La dificultad en el proceso de agregación consiste en encontrar los grupos óptimos, de modo que los individuos que queden dentro de cada grupo sean más parecidos entre sí que con los individuos de otros grupos y, adicionalmente, que resuelvan convenientemente la disyuntiva entre la precisión y la volatilidad. En efecto, se puede elegir armar pocos grupos, pero más amplios, que incluyan observaciones muy diferentes entre sí. En este caso, la representación cumplirá con el objetivo de simplificación de la realidad, pero tenderá a diferir de la distribución real. Por otro lado, es posible armar muchos grupos, pero muy pequeños, que representarán con mayor precisión los valores realmente observados, pero al costo de ser menos

útiles y simplificados, en el sentido de que reproducen toda la variabilidad de los datos.

Las medidas agregadas incluyen gráficos e índices y la construcción de cada uno de ellos presenta diferentes ventajas y limitaciones. Dado que la desigualdad se asocia intuitivamente a la noción de concentración, puede ser conveniente realizar, en primer lugar, una exploración visual de la distribución en su conjunto, para compararla con alguna de referencia, por ejemplo, una distribución perfectamente igualitaria, una distribución del pasado o de otro país. Los gráficos reflejan toda la información relativa, permitiendo tener una visión completa de la distribución y sus características, en lugar de resumirla en una sola cifra. Las principales limitaciones son que no nos permiten cuantificar las diferencias en niveles de desigualdad entre distintas distribuciones y que, a veces, no dan una respuesta definitiva sobre la mayor igualdad/desigualdad de una distribución sobre otra. Algunas herramientas gráficas ampliamente utilizadas son:

a) el histograma, que representa el porcentaje de hogares que se encuentra en cada uno de los rangos de ingreso en los que se divide la distribución;

b) la representación de la media del nivel de ingreso de cada grupo (por ejemplo, deciles o quintiles);

c) el Box-plot, que describe la distribución de una variable respecto de una medida de tendencia central (la mediana), los cuartiles, valores máximo y mínimo;

d) la curva de Lorenz, que muestra el porcentaje acumulado de ingreso que poseen los grupos de individuos u hogares, ordenados de manera ascendente de acuerdo a su nivel de ingresos. La curva de datos observados suele compararse con la de perfecta igualdad, en la que el $p\%$ de la población percibe exactamente el $p\%$ del ingreso. En los casos en que exista desigualdad en la distribución, el porcentaje más rico percibirá un porcentaje de ingresos mayor a su peso en la población, y la curva se ubicará por debajo de la curva que representa la distribución perfectamente igualitaria. Para comparar el grado de desigualdad de dos distribuciones observadas, el criterio de Lorenz determina que la distribución A domina a B si su curva no se encuentra en ningún punto por

debajo de la curva de B. Si las curvas se cruzan, no es posible determinar cuál distribución es más desigual y, en estos casos, se suele utilizar la Curva de Lorenz Generalizada (CLG) para realizar comparaciones de Bienestar. La CLG se obtiene multiplicando los valores por la media de cada distribución, considerando que el Bienestar será mayor no sólo en los casos de una distribución más igualitaria sino también cuando el ingreso medio sea superior. El criterio de dominancia generalizada se define del mismo modo que el anterior, en que se exige que la CLG de la distribución más igualitaria no se sitúe por debajo de la otra para ninguno de los puntos estimados.

Los índices, por su lado, agregan y sintetizan la información de una distribución en un número real, que refleja su desigualdad. Tienen la ventaja de ser de fácil interpretación y simplificar la comparación en el tiempo y en el espacio. Su limitación en términos generales es que, al ser agregados, podrían generar pérdida de información. Además, muchas veces los juicios sociales incorporados en las medidas quedan implícitos (Atkinson 1975), lo cual implica que se requiera de mayor consenso sobre la noción de justicia distributiva que el requerido en el análisis gráfico.

Existen diferentes instrumentos para medir la desigualdad, que procuran satisfacer determinadas propiedades deseables detalladas a continuación (Gradín y Del Río 2001; Mancero 2000)¹:

- Simetría o Anonimidad: la medida no debería verse afectada por modificaciones en la distribución que sólo generen permutaciones en la posición de los individuos.
- Independencia del tamaño de la población (de Dalton): la medida debería permanecer invariante ante cambios proporcionales en la cantidad de población de cada uno de los grupos.
- Independencia de escala: el indicador debería permanecer invariante ante transformaciones proporcionales (o de suma fija, siempre que no lleven a resultados negativos) en los ingresos.

¹ Para una más fácil comprensión, se describe la propiedad para el caso del análisis de la distribución del ingreso, aunque corresponden a los instrumentos para medir la desigualdad de cualquier variable que resulte de interés.

- Transferencias de Pigou-Dalton: las transferencias de ingreso de un individuo hacia otro cuya renta es menor, que no alteren el orden de renta entre ambos, debería reducir la medida de desigualdad.
- Descomposición aditiva: requiere que haya una coherencia entre la desigualdad en el total de la población y la de cada uno de sus grupos constitutivos. La medida debería poder escribirse como una función de la desigualdad intra-grupal e inter-grupal de los subgrupos que la conforman. De este modo, permite identificar en qué subgrupos se concentra la desigualdad.
- Rango del índice: es recomendable que el índice varíe entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad).
- Decrecimiento del impacto ante transferencias progresivas: requiere que el índice se reduzca en mayor cuantía a medida que las transferencias progresivas (de un individuo a otro con menor ingreso) se realicen entre individuos cada vez más cercanos a la parte baja de la distribución.
- No homoteticidad distributiva en la Función de Bienestar social que subyace al índice de desigualdad: el cumplimiento garantiza que, dado un ingreso total constante, a mayor desigualdad, se le asigna una mayor ponderación a la situación de los individuos más pobres.

Como se muestra en la Tabla 1.1, existen diversos índices de desigualdad, cada uno con sus ventajas y limitaciones. Los valores de estos índices no son comparables entre sí y suelen dar lugar a ordenaciones diferentes entre las distribuciones, ya que siguen diferentes juicios de valor. Por ejemplo, distintos índices reflejan diferente sensibilidad a las transferencias de ingresos que se realizan en distintas posiciones en la distribución. Por este motivo, es recomendable utilizarlos de manera complementaria en el análisis, ya que incluso podrían producir resultados opuestos (Kolm 1975). Para concluir que una distribución es más desigual que otra, todos los indicadores deberían coincidir en el resultado.

Tabla 1.1 Indicadores de desigualdad.

Medida	Fórmula	Interpretación n	Propiedades
<p>Rango de variación: mide la diferencia entre el valor máximo y el valor mínimo en una distribución.</p>	$Rango = y_{max} - y_{min}$	<p>Cuanto mayor es el rango, más dispersos están los datos en la distribución.</p>	<p>Solo depende de los valores extremos de la distribución</p>
<p>Varianza: mide la dispersión de los datos respecto del valor central</p>	$Var = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2$ <p>Donde \bar{y} es la media.</p>	<p>Cuanto mayor es a varianza, más dispersos están los datos de la distribución. A menor valor, por el contrario, mayor homogeneidad</p>	<p>Satisface el axioma de transferencias. Limitación: no cumple con el principio de independencia de escala, por lo que, por ejemplo, una duplicación de todos los ingresos cuadruplicaría el valor del indicador. Si se utilizan logaritmos, se asigna más peso a las transferencias que se dan en la parte baja de la distribución.</p>

<p>Coficiente de variación: mide la relación entre la desviación típica (que mide la dispersión de los datos respecto al valor promedio) y la media de una distribución.</p>	$CV = \frac{\sigma}{ \bar{y} }$ <p>Donde σ es la desviación típica y \bar{y} es la media.</p>	<p>A mayor valor, más dispersos están los datos de la distribución. A menor valor, por el contrario, mayor homogeneidad</p>	<p>Corrige el problema de dependencia del promedio. Cumple con el principio de transferencia de Pigou Dalton. Limitación: las transferencias no se ponderan por su posición en la escala de ingresos: (una transferencia de \$100 tiene el mismo efecto si se realiza para un individuo con ingreso \$1000 a otro con \$900 o para un individuo con ingreso \$150 a \$50).</p>
<p>Índice de Palma: Mide la relación entre el porcentaje de ingreso que perciben el 10% más rico y el 40% más pobre de la población.</p>	$Palma = \frac{y_{10rico}}{y_{40pobre}}$	<p>Cuanto mayor el indicador, mayor es la brecha entre el decil de población más rica y los 4 deciles de población más pobre.</p>	<p>Limitación: sólo depende de valores extremos de la distribución.</p>
<p>Índice de Shaik (ingreso de la gran mayoría): mide el ingreso promedio del 80% más pobre de la población</p>	$Shaik = \frac{y_{80pobre}}{p_{80pobre}}$ <p>Donde el numerador indica el ingreso promedio del 80% de población de menores ingresos y el denominador la cantidad de personas de este grupo de población.</p>	<p>Indica el ingreso promedio de la gran mayoría de la población, definida como el 80% de la población con ingresos más bajos.</p>	

<p>Índice de Gini: mide la probabilidad de no obtener el valor promedio de una distribución. Permite evaluar cuán alejada está una distribución de la perfectamente igualitaria (se basa en la curva de Lorenz).</p>	$Gini = 1 - n \sum_{k=1}^{n-1} (p_{k+1} - p_k)(y_{k+1} + y_k) $ <p>Donde p es la proporción acumulada de la variable población e y es la proporción acumulada de la variable de ingresos.</p>	<p>Toma valores entre '0' (perfecta igualdad) y '1' (desigualdad total). Cuanto más alto el valor, mayor la desigualdad en la distribución del ingreso.</p>	<p>Su interpretación es muy intuitiva. Cumple el principio de independencia de escala. Limitaciones: Es insensible ante cambios en la distribución que mantenga inalterada el área bajo la línea de perfecta igualdad. Las transferencias no se ponderan por su posición en la escala de ingresos. Dos índices de Gini iguales pueden surgir de situaciones diferentes, cuando las curvas de Lorenz se cruzan. No satisface la propiedad de descomposición aditiva.</p>
<p>Índice de Schutz: indica la proporción de personas cuyo ingreso es menor a la media, menos el ingreso acumulado por ese grupo.</p>	<p>Mide la máxima distancia vertical entre la curva de Lorenz y la recta de perfecta igualdad.</p>	<p>Indica la mínima proporción de ingreso que se debería reasignar para alcanzar la equidad perfecta del ingreso. Cuanto mayor el indicador, mayor es la desigualdad.</p>	<p>No cumple con el principio de transferencias de Pigou Dalton (el índice sólo es afectado por las transferencias entre personas con ingresos de uno a otro lado de la media, es decir, transferencias entre personas con ingreso mayor a la media no afectan el índice).</p>

<p>Índice de Dalton: mide la pérdida de bienestar debida a una distribución no igualitaria</p>	$D = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n U(y_i)}{nU(\bar{y})}$ <p>Donde U es la función de utilidad e y el ingreso.</p>		<p>Tiene poca utilidad práctica, ya que varía junto con cambios en la definición de la función de utilidad o bienestar social.</p>
<p>Atkinson: Mide la desigualdad en términos de pérdida de bienestar social generada por la dispersión de ingresos.</p>	$A = 1 - \frac{y_e}{\bar{y}}$ <p>Donde Ye: ingreso igualitariamente distribuido. La aplicación del índice requiere de la definición de una función de utilidad y se suele usar una que refleja la aversión a la desigualdad de la sociedad.</p>	<p>El valor indica el ingreso equitativamente distribuido que sería necesario para alcanzar el mismo nivel de utilidad actual. Por ejemplo, si el A= 0,3, se necesitaría el 70% del ingreso para alcanzar el mismo nivel de utilidad actual.</p>	<p>Es útil para determinar qué extremo de la distribución contribuyó más a la desigualdad observada. Cumple el principio de independencia de escala.</p>
<p>Índice de entropía de Theil</p>	$T = \frac{1}{n\bar{y}} \sum_{i=1}^n y_i \log\left(\frac{y_i}{\bar{y}}\right)$	<p>Cuanto mayor sea el indicador, peor es la distribución de la renta.</p>	<p>Ventajas: cumple con axiomas de transferencias, de descomposición aditiva y de independencia de escala.</p>

Horizonte temporal

El problema del horizonte temporal surge en la elección del período de tiempo en el cual medir la variable focal. En el caso del ingreso, por ejemplo, el ingreso permanente parece ser un concepto más adecuado para el análisis del nivel de vida, que tiende a ser relativamente más estable que otras medidas de ingreso. Sin embargo, las estadísticas suelen registrar el ingreso anual, en el que cobran mayor importancia los componentes transitorios del ingreso y, por tanto, la desigualdad estimada puede ser mayor. Frente a la falta de disponibilidad de relevamientos de ingreso para períodos superiores a un año, se ha propuesto la utilización del consumo corriente como variable focal que suele asociarse no sólo a los ingresos corrientes sino también a los ingresos permanentes de los hogares. El gasto en consumo, sin embargo, tiene otros problemas al estar condicionado por los hábitos de consumo y ser interdependiente respecto de los consumos de los grupos de referencia, lo que resulta en que no necesariamente sea cierto que altos niveles de consumo se asocian a altos niveles de ingresos.

Unidad de análisis

En los estudios sociales, se suele seleccionar como unidad de análisis los individuos o algún tipo de colectivo: hogares, estratos según grupos de edad y/o sexo, población de determinada región, entre otros. La elección de la unidad de análisis responde al análisis de incidencia que se desea realizar. Por ejemplo, si se quiere analizar la inequidad en la distribución del ingreso, se suele seleccionar el hogar como unidad de análisis, que se corresponde con la unidad básica de decisión económica. En otros casos interesa analizar la distribución personal y, en la práctica, se suele calcular el ingreso per cápita del hogar suponiendo que éste se distribuye equitativamente entre sus miembros de modo que todos gocen de un mismo nivel de vida.

Comparación interpersonal o escalas de equivalencias

Las escalas de equivalencia se utilizan para hacer comparables hogares de características demográficas diversas (Alonzo y Mancero 2011). Por ejemplo, para comparar el bienestar de diferentes hogares, es necesario ajustar sus variables focales (ingreso, consumo) según su tamaño (cantidad de miembros) y composición (edad, sexo) y considerando las economías de escala que

alcanzan por vivir bajo un mismo presupuesto, dada la existencia de "bienes familiares" (por ejemplo, el gasto en vivienda o en el uso de la cocina). En términos formales, las escalas de equivalencias se definen como *un índice que muestra, a precios de referencia, el diferencial de costos en el que debe incurrir un hogar, debido a su tamaño y composición, para alcanzar la curva de indiferencia del hogar de referencia* (Grootaert 1982, citado de Alonzo y Mancero). El índice de escala de equivalencia contempla dos elementos: a) la equivalencia por unidad de consumidor, que considera las diferentes necesidades de los miembros del hogar expresadas en términos de un miembro referencial (típicamente, el adulto equivalente) y b) las economías de escala que se logran, ya que la adición de un miembro más al hogar implica gastos por miembro cada vez menores para sostener el nivel de utilidad del hogar. Las escalas de equivalencias se basan en el supuesto de que las diferencias en las preferencias de los hogares se deben únicamente a sus características observables.

Existen distintos métodos en los que se basan las escalas de equivalencias, como se describen a continuación.

- Escala basada en las necesidades nutricionales de los individuos de diferentes grupos demográficos. En este caso, se estiman las necesidades nutricionales de cada uno de los grupos de interés, se calcula el valor de una canasta de consumo que refleje estas necesidades y, adicionalmente, que considere los patrones de consumo de los hogares de esa sociedad. Luego se selecciona como grupo de referencia algún un grupo poblacional, que generalmente son los hombres adultos, que sirven de base de comparación (llamados "adulto equivalente"). Las escalas se obtienen de calcular qué factor de ese adulto equivalente representa cada individuo, es decir, que son las expresiones relativas de los costos entre los diferentes grupos de individuos.

- Escalas subjetivas, basadas en las preferencias de los consumidores, que se basan en la percepción de las personas acerca de sus necesidades y acerca de cuáles deben ser las escalas (cuán diferente debería ser el ingreso de hogares de diferente composición demográfica). El problema de estas escalas es que las percepciones están fuertemente influenciadas por la posición relativa del respondente en la distribución.

- Escalas basadas en patrones de gasto observado en los hogares, que pueden ser paramétricas o no paramétricas. Estas se basan en el supuesto de que hogares que se comportan de la misma forma tienen un mismo nivel de Bienestar. Por un lado, las escalas paramétricas se construyen como funciones, en las que se explicitan los ponderadores para cada uno de los miembros según sus características (sexo, edad) y también el parámetro que refleja las economías de escala. Por ejemplo, el número de adultos equivalentes de un hogar puede representarse a partir de la expresión n^x , donde n es la cantidad de miembros del hogar y x es el parámetro que refleja las economías de escala. Para comparar el nivel de bienestar de diferentes hogares, se dividen sus recursos totales por la expresión n^x .

Por otro lado, las escalas no paramétricas calculan el gasto mínimo necesario que una familia tipo debe hacer para incorporar un nuevo miembro al hogar. Otra forma de enunciarlo consiste en que estas escalas miden el ingreso relativo de hogares de diferente tamaño y composición, determinando cuándo ingreso adicional requerirían los hogares más grandes para alcanzar el bienestar de los más pequeños. Por ejemplo, podrían usarse los gastos en bienes para adultos como un indicador de su bienestar y calcular la compensación que sería requerida para alcanzar el nivel previo de gasto al incluir un niño más al hogar.

El uso de distintas escalas de equivalencia dará como resultado distintas ordenaciones de los hogares y distribuciones equivalentes de ingresos y, por tanto, distintos resultados de desigualdad. En términos generales, el mayor reconocimiento de las economías de escala aumenta el ingreso equivalente de los hogares grandes, que tienden a estar en la parte baja de la distribución. Por lo tanto, reconocer las economías de escala reduce los índices de desigualdad.

1.D. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES PRELIMINARES.

En este capítulo se presentaron, en primer lugar, las discusiones conceptuales respecto del rol económico del Estado y, en particular, de los efectos de la política fiscal. En segundo lugar, se expusieron las propiedades deseables que deberían orientar el diseño de impuestos y los determinantes de

la capacidad recaudatoria y la justicia distributiva de los sistemas tributarios. Es importante conocer estos elementos para diseñar reformas a los instrumentos tributarios, así como analizar la factibilidad de su implementación. Finalmente se describieron las discusiones conceptuales respecto de la equidad necesarias para abordar un estudio empírico.

En esta tesis se analiza el impacto distributivo de la política fiscal (tributaria, en particular), esto es, la distribución secundaria del ingreso. La política fiscal es compensatoria de la distribución primaria (la que se da en función de una determinada asignación de los factores de la producción y distribución de excedentes socialmente producidos) y su efectividad probablemente está limitada por esta, que es la que determina los flujos de rentas laboral, del capital y del suelo (Gaggero 2008). Cuanto más concentrada la asignación de factores de producción (activos), considerando que la tasa de retorno del capital es mayor a la tasa de crecimiento de la economía (y en particular, mayor a la renta laboral) (Piketty 2014, López Accotto y otros 2018), más se profundiza y se reproduce la desigualdad. En este sentido, este trabajo queda limitado a analizar el efecto de la redistribución, sin considerar las potencialidades y limitaciones que impone la distribución primaria, particularmente en contextos de alta concentración de la propiedad de los factores de la producción.

De la misma manera, otro enfoque contrapuesto al de políticas compensatorias y en el que podrían avanzar otros trabajos, es la perspectiva de políticas públicas con enfoque de derechos. Este enfoque plantea que el cumplimiento de los derechos asociados a la ciudadanía social (el acceso a activos, servicios e ingresos, derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y los derechos colectivos- medioambientales, de paz, entre otros) es obligación del Estado (Cunill Grau 2010). Bajo este enfoque, entonces, la reducción de la pobreza es una obligación legal del Estado, exigible por parte de los ciudadanos, más que una obligación moral. Las políticas públicas desde esta perspectiva deberían ser diseñadas siguiendo los principios de universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad o interdependencia y progresividad. De este modo, acceder a los derechos y la calidad de su disfrute no pueden estar asociadas a la capacidad de pago. Más aún, *el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese*

sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Abramovich y Pautassi 2006: 21). Asimismo, el enfoque enfatiza en que el derecho no es solamente una norma legal, sino fundamentalmente una norma social, cuya observancia es conveniente para la sociedad (Benitez 2007).

Enunciadas las discusiones conceptuales que serán abordadas en este trabajo y las que quedan pendientes para desarrollar en otros trabajos, en el siguiente capítulo se presenta el marco metodológico desarrollado para este estudio.

CAPÍTULO 2

MARCO METODOLÓGICO: MODELOS DE MICROSIMULACIÓN Y LA INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.

En este capítulo se presentan las herramientas metodológicas utilizadas en la construcción del simulador y en el análisis de los resultados de incidencia tributaria. El capítulo se dividirá en tres secciones: la primera (2.a), dedicada a la presentación de los modelos de microsimulación y, en particular, del microsimulador para Argentina desarrollado en este trabajo en el marco del proyecto LatinMod (Oliva & Serrano Mancilla 2017). En la segunda sección (2.b) se describen las fuentes de información y los datos utilizados, las limitaciones y desafíos que presentan. Finalmente, en la tercera sección (2.c) se reseñan los instrumentos utilizados en el análisis de incidencia distributiva.

2.A. MODELOS DE MICROSIMULACIÓN

2.A.1 Qué es la microsimulación

La microsimulación consiste en una técnica de modelado que permite simular el estado o comportamiento de una muestra de agentes (e.g. hogares, individuos, empresas) cuando ocurren cambios en las condiciones en las cuales se desarrollan (e.g. mercados, Estado, instituciones). Estos modelos son similares a la experimentación controlada en las ciencias naturales, pero con la diferencia de que la situación final es imputada (simulada), en lugar de observable (Bourguignon y Spadaro 2005). Basan sus cálculos en microdatos y, por tanto, consideran la heterogeneidad de las circunstancias individuales, en lugar de trabajar con agentes representativos. Los resultados son también expresados en el micro nivel, lo que permite calcular el impacto de los cambios sobre la distribución de variables de resultado (por ejemplo, ingresos), permite identificar ganadores y perdedores generados por los cambios simulados y estimar resultados agregados, como el impacto sobre la pobreza en una sociedad o el costo presupuestario de los cambios realizados. Por eso, estos modelos son ampliamente utilizados como instrumentos de evaluación de políticas públicas desde la década de 1950. En esta tesis se desarrolló un

modelo de microsimulación de impuestos y beneficios sociales (*tax-benefit*) y se lo utilizó para el análisis de la incidencia distributiva de los impuestos a las ganancias y al valor agregado en Argentina.

2.A.2 ¿Qué aporta la microsimulación al análisis de incidencia distributiva?

Los modelos de microsimulación comenzaron a ser utilizados para medir el impacto de políticas fiscales sobre los ingresos de los hogares recién en la década del 1980, cuando lo permitieron el desarrollo de los sistemas informáticos y la disponibilidad de bases amplias de microdatos de hogares (Figari y otros 2014). En este campo, los modelos de microsimulación son potentes herramientas que permiten realizar, entre otros, los siguientes desarrollos:

- Evaluaciones ex post o ex ante de incidencia distributiva de escenarios alternativos de política fiscal que persiguen determinados objetivos planteados. Es importante destacar que, para evaluar correctamente los efectos de las reformas, se deben considerar las interacciones entre todas las políticas que integran el sistema fiscal, tal como hacen los modelos de microsimulación. Por ejemplo, permiten evaluar el impacto sobre la distribución y la pobreza del diseño actual del impuesto a las ganancias y de distintas alternativas de reforma, manteniendo fija la recaudación. O permiten evaluar el diseño actual de una transferencia focalizada de ingresos y un diseño alternativo que permita mejorar su desempeño distributivo, manteniendo fijo su costo.

- Permiten enriquecer los microdatos disponibles, complementando las bases de datos de encuestas de hogares o los datos administrativos, de los siguientes modos (Figari y otros 2014): a) Por medio de simulaciones se pueden obtener datos que serían caros o difíciles de relevar. Por ejemplo, se pueden simular los ingresos laborales brutos a partir de ingresos netos de impuestos directos y aportes a la seguridad social (que suelen ser los relevados). Estos datos suelen ser imputados, alternativamente, usando métodos estadísticos, lo que demanda menos información, ya que no requieren conocer las reglas fiscales aplicadas a cada individuo. Sin embargo, los datos obtenidos por medio de las simulaciones son más precisos, mejorando la evaluación de las políticas públicas. b) Aportan información detallada o desagregada de impuestos. Por ejemplo, de los pagos del IVA según rubros, de los aportes al financiamiento de

la salud de los empleados, de los pagos por contribuciones a la seguridad social de empleadores. c) Permiten validar la consistencia de los datos relevados en encuestas, comparándolos con los registros administrativos. d) Aportan una gran flexibilidad para trabajar con unidades de análisis de diferente nivel de agregación, según la evaluación que se desee realizar: individuos, hogares, familias, grupos de edad, regiones, entre otros. Esto cobra relevancia, por ejemplo, en la evaluación de la pobreza por grupos étnicos (jubilados, niños), para lo cual es importante conocer la composición del grupo familiar.

- Permiten evaluar si el sistema fiscal funciona como un mecanismo estabilizador automático frente a fluctuaciones en el empleo y los ingresos, es decir, permiten evaluar si la política fiscal efectivamente logra moderar los ciclos. Esto implica evaluar, por ejemplo, la sensibilidad de cambio en la recaudación de impuestos ante cambios en el ingreso o en el empleo (la elasticidad), así como las variaciones en transferencias y beneficios sociales.

- Permite simular cambios en el mercado de trabajo, por ejemplo, simular qué pasaría con la pobreza y la distribución si hay mayor desempleo. Una técnica utilizada para hacer estos estudios es re-ponderar los hogares de modo de aumentar el peso de aquellos que tienen miembros desempleados, manteniendo constantes las características demográficas. Este método es criticado porque asigna las características de los desempleados originales a los nuevos desempleados (por ejemplo, el sector de actividad), lo que podría sesgar los resultados. Otra técnica es simular cambios individuales según determinadas características del individuo (por ejemplo, edad o nivel educativo), de modo de estimar transiciones individuales de empleo a desempleo. Otro ejemplo de aplicación, dentro de los estudios vinculados al mercado de trabajo, es simular el costo de la informalidad laboral, en términos de menor recaudación a través de aportes y contribuciones laborales, así como de transferencias de ingresos a hogares vulnerables.

- Hacen posible medir el impacto de la política fiscal actual, utilizando bases de datos que tienen algunos años desde que fueron relevadas (*nowcasting*). Estos estudios implican en primer lugar actualizar las variables monetarias, para lo cual suelen usarse diferentes factores de actualización (índices de salarios por sector, de precios, entre otros). Los modelos más

desarrollados incluyen también la actualización de las características demográficas y el mercado de trabajo.

- Los modelos facilitan realizar comparaciones entre países, dando más robustez a los resultados encontrados, ya que las mismas políticas (ajustadas según las escalas de ingresos de cada país) son probadas en diferentes contextos sociodemográficos y económicos. A su vez, facilitan el proceso de aprendizaje a partir del intercambio de políticas entre países (*policy swaps*). En estos estudios, se aplican políticas fiscales de un país a otro para estudiar cómo trata un sistema fiscal a la población de otro país.

- Finalmente, si bien los modelos de microsimulación suelen ser desarrollados para la evaluación de políticas implementadas a nivel nacional, en los casos en que existen datos disponibles, también pueden ser utilizados para evaluar el impacto de políticas subnacionales o, incluso, si las bases de datos están armonizadas, para evaluar políticas a nivel supranacional, como es el caso del EUROMOD y el del LatinMod, actualmente en construcción.

2.A.3. Diferentes tipos de modelos de microsimulación

Los modelos de microsimulación pueden clasificarse en estáticos, dinámicos o con comportamiento. Los estáticos (llamados también aritméticos) cuantifican el efecto inmediato de las políticas sobre los ingresos disponibles (*overnight* o *morning after*), sin considerar el posible cambio en las características o el comportamiento de los agentes ante modificaciones en su restricción presupuestaria (Mitton y otros 2000). Por lo tanto, no consideran ningún posible efecto sobre el ingreso de mercado de los agentes ni cambios demográficos. Estos modelos son adecuados cuando se quieren analizar los efectos de corto plazo de una política (cuando los agentes no han tenido tiempo de reaccionar) o cuando se estima que los cambios provocados en el comportamiento son despreciables (Absalón y Urzúa 2012). Por el contrario, los modelos dinámicos actualizan las características de la unidad de análisis (individuos, hogares, empresas) en función de las decisiones y los cambios socio-demográficos esperados en la población (Li & O'Donoghue, 2013; O'Donoghue 2001). De este modo, modelan cambios esperados en el tiempo de la edad, la situación educativa, la situación conyugal o la composición del hogar.

Estos modelos dinámicos se utilizan principalmente para evaluar políticas relevantes en el largo plazo, como los sistemas de jubilaciones o de salud, así como para analizar consecuencias de políticas en distintos escenarios demográficos, los procesos de acumulación intertemporal (de riqueza, las herencias, etc.) (Calcagno, 2019; Figari y otros 2014). Finalmente, los modelos con comportamiento incluyen la reacción de los agentes incorporando los posibles efectos ingreso y sustitución generados por las reformas (Absalón y Urzúa 2012; Gasparini y otros 2013). Por lo tanto, incluyen, por ejemplo, cambios en la oferta de trabajo resultantes de una reforma en los aportes y contribuciones laborales; o cambios en el consumo de determinado bien cuando aumentan los impuestos selectivos. Estos modelos requieren de la estimación previa de modelos de comportamiento de los agentes, cuyo desarrollo implica grandes desafíos.

Asimismo, los modelos pueden ser de equilibrio parcial o de equilibrio general. Estos últimos incorporan posibles cambios en los precios relativos que influyen en el comportamiento y el consumo de los agentes. Por tanto, el análisis utilizando modelos de equilibrio general puede capturar el impacto de las reformas sobre todos los sectores y mercados de la estructura económica. Los modelos que se concentran en el efecto sobre un sector o mercado particular, son modelos de equilibrio parcial.

2.A.4 Elementos del modelo y el proceso de microsimulación

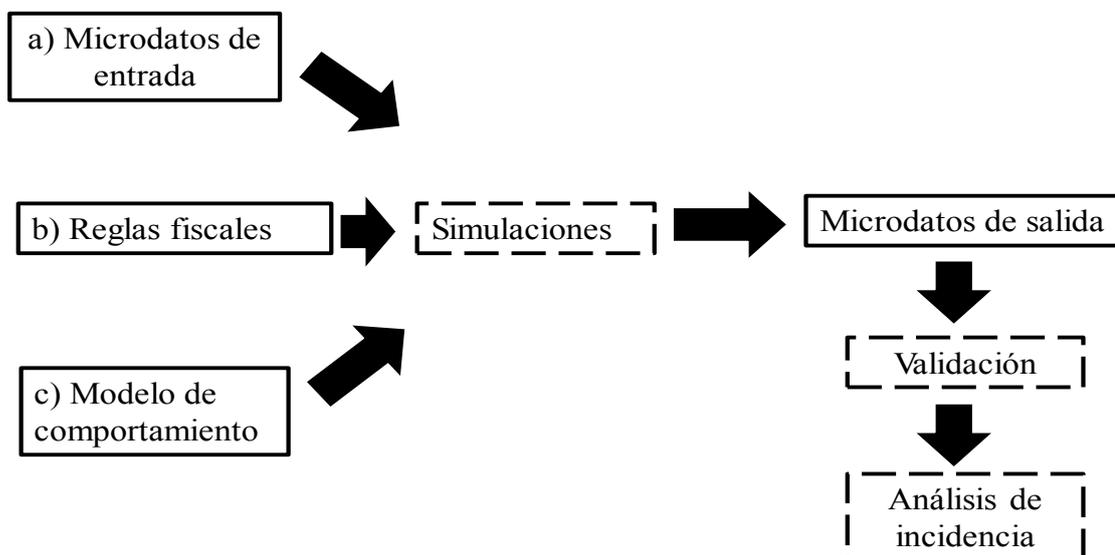
Los modelos de microsimulación se componen de 3 insumos (Figura 2.1):

a) una base de microdatos socioeconómicos y demográficos de individuos u hogares, que puede provenir de registros administrativos o de encuestas de hogares. Los registros administrativos presentan la ventaja de informar con alta frecuencia y de manera inmediata los ingresos registrados y las contribuciones efectivamente realizadas. Sin embargo, presentan algunas limitaciones (Fuenmayor y Granell 2009): por un lado, sólo contienen información de una porción de la población, dejando fuera tanto a los que realizan actividades en la economía informal como a quienes no constituyen la base imponible del impuesto. Por otro lado, como la unidad de análisis es el contribuyente, sus grupos familiares y los no contribuyentes no figuran en esas bases, lo que limita la posibilidad de hacer los ajustes de equivalencia para analizar correctamente

la incidencia tributaria. A la vez, tampoco presentan información adicional relevante del contribuyente, como por ejemplo la cantidad de horas que trabaja, lo cual restringe la posibilidad de simular comportamiento en el modelo. Además, la evasión y las contribuciones menores por exenciones y tratamientos preferenciales no son posibles de identificar en estas bases. Por último, en muchos países es aún difícil acceder a las bases de registros administrativos.

Con respecto a las encuestas de hogares, tienen las ventajas de ser representativas de toda la población, proveer de información de la composición del hogar y los ingresos y gastos, y suelen ser de libre acceso. Las limitaciones que presentan son varias: por un lado, las asociadas a que los ingresos son autoreportados: la no respuesta y subdeclaración (en particular de los sectores de ingresos más altos); el relevamiento deficiente o inexistente de ingresos de capital, ingresos no monetarios, renta implícita de la vivienda propia; la falta de precisión acerca de si los ingresos relevados son brutos o netos de impuestos. Por otro lado, suelen captar el ingreso de corto plazo, que puede ser muy inestable y, por lo tanto, sobre-estimar la incidencia de pobreza o desigualdad.

Figura 2.1. Modelos de microsimulación



Fuente: Elaboración propia

Nota: El modelo de simulación aplica las reglas fiscales y el modelo de comportamiento estimado a los individuos de la base de entrada. El resultado es una base de microdatos con los ingresos originales y los simulados, que debe ser validada previo a ser utilizada en los análisis de incidencia.

Las bases de microdatos deben cumplir con algunas características por lo que generalmente deben prepararse, consignando valores en celdas vacías, actualizando montos de ingresos o transferencias con indicadores de precios, cambiando ponderadores para que los datos reflejen de manera más precisa la situación socio-económica o demográfica del momento de la evaluación, convirtiendo todos los ingresos en brutos (en lugar de netos como son recopilados), entre otros ajustes necesarios (ver sección 2B.2).

b) Los parámetros de política son las reglas fiscales que imponen restricciones presupuestarias a los individuos y hogares.

c) El modelo teórico o estimado previamente de comportamiento de los agentes.

Con esos tres elementos, se realiza el proceso de simulación de microdatos, que significa aplicar las reglas fiscales a cada individuo u hogar y así calcular las cargas tributarias y los beneficios sociales recibidos. Como resultado, se obtiene una base de microdatos con el nuevo ingreso disponible simulado (post acción fiscal). Para poder realizar este proceso y obtener resultados que no sesguen los ingresos simulados, se deben determinar algunas cuestiones relevantes, como las siguientes:

- Qué tratamiento se le dará a la informalidad (por ejemplo, laboral).
- Qué tratamiento se le dará al incumplimiento tributario: evasión o elusión. Estos comportamientos son muy difíciles de modelar, porque no hay registros al respecto que sirvan para estudiar los patrones de incumplimiento y, además, el incumplimiento suele ser parcial (se tributa menos de lo que se debería), de modo que los incumplidores declaran un ingreso, pero que no es el ingreso real. Existen muchos determinantes del incumplimiento tributario, entre otros, se ha encontrado que se subdeclara en mayor medida aquellos ingresos menos rastreables por la autoridad de control. Por ejemplo, es más frecuente la subdeclaración de ingresos por trabajo independiente que la de aquellos trabajadores en relación de dependencia.
- Qué supuestos se harán respecto de traslación de impuestos.
- Cómo se imputarán ingresos a los topes de la distribución, que suelen ser pobremente relevados en las encuestas.

- En caso de evaluar beneficios sociales, también habrá que determinar qué tratamiento se dará a los individuos que cumplen con las condiciones para ser beneficiarios, pero no son usuarios efectivamente (*non take up*) y al problema opuesto: individuos que no deberían recibir el beneficio, pero sí lo hacen. Estos comportamientos son difíciles de modelizar, por un lado, porque no existen registros de información que permitan explicarlos y, por otro lado, porque los patrones cambian según los países y en el tiempo. Se estima que este problema se explica por diferentes motivos (Figari y otros 2014): falta de información respecto de la existencia del beneficio y de las condiciones de elegibilidad; estigmatización a quienes reciben el beneficio; procedimientos para solicitar los beneficios demasiado demandantes de tiempo o documentación; montos del beneficio a percibir bajos en términos nominales y en relación a otras fuentes de ingresos. De este modo, Figari y otros (2014) proponen que la solicitud de beneficios de parte de la población elegible suele ser mayor en los casos de los beneficios universales y de los contributivos, en relación a los focalizados y los no contributivos, respectivamente. No considerar que existe este problema de *non take up* generaría sesgos en las estimaciones de distribución, así como la percepción de que el instrumento de política es más efectivo de lo que realmente es.

- Cómo simular las transferencias contributivas, que pueden ser consideradas como un ingreso diferido generado con ahorro forzoso realizado en el pasado, o como una transferencia gubernamental (Lustig 2017).

- Cómo simular las transferencias no monetarias (en especie).

Una vez obtenida la base de microdatos simulados, se debe calibrar el modelo para evaluar la precisión de sus resultados antes de utilizarlo para realizar evaluaciones de política. Por ejemplo, se deben validar los montos agregados simulados comparándolos con los recaudados efectivamente por cada impuesto (surgidos de los datos oficiales), se deben comparar la cantidad de beneficiarios de cada política de transferencia que surgen del modelo con los agregados oficiales (Sutherland y Figari 2013). Incluso se pueden comparar los resultados de pobreza y distribución del ingreso que surgen del modelo con los datos oficiales. Cuanto más desagregados sean los resultados comparados con datos oficiales, más precisa será la calibración (por ejemplo, comparando tasas

de pobreza por grupo etario, o recaudación de IVA por rubro, etc.). Una vez hecha la validación y los ajustes derivados de la misma, se procede a realizar el análisis de incidencia en base a los microdatos simulados.

2.B. LATINMOD: MODELO DE MICROSIMULACIÓN DE ARGENTINA

El simulador construido para Argentina está integrado al modelo LatinMod (Oliva & Serrano Macilla 2017), un modelo de microsimulación que, inicialmente, integra a seis países de Latinoamérica: Argentina, Bolivia, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El LatinMod, así como ECUAMOD (modelo para Ecuador) y COLMOD (modelo para Colombia), usa el software del modelo EUROMOD², por lo que sigue con sus recomendaciones, lineamientos y tiene sus mismas funcionalidades (Sutherland y Figari 2013)³.

EUROMOD, el modelo para los países de la Comunidad Europea, es un modelo flexible y tiene una interfaz amigable para el usuario, especialmente diseñada para un modelo multi-país. Es un modelo de acceso libre y gratuito que ha sido ampliamente utilizado desde sus primeros desarrollos en el año 1996, tanto en la comunidad académica como política. Sutherland (2018) sintetiza la evolución de cantidad y tipo de afiliación de los usuarios (universidades y centros de investigación, administraciones públicas, organizaciones internacionales y otros), dando evidencia de su crecimiento. Asimismo, da cuenta de la cantidad de artículos publicados en su serie de *Working Papers* y de los usos que las simulaciones tuvieron en la discusión de política fiscal, tanto para el análisis de incidencia distributiva, presupuestaria y sobre los incentivos laborales de la política fiscal vigente o sus alternativas de reforma y para aprender del intercambio de políticas (Sutherland 2018). Las bases de datos input y las reglas fiscales son actualizadas anualmente, de modo que EUROMOD ya cuenta con series de varios años para los 28 países integrados⁴.

LatinMod puede ser utilizado para realizar evaluaciones ex post (y en el

² <https://www.euromod.ac.uk/>

³ <https://www.euromod.ac.uk/publications/euromod-modelling-conventions>

⁴ Se puede ver un resumen de los años disponibles por país en <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/user-resources/roadmap> y una descripción de los modelos en los *Country reports* <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>

capítulo 4 de esta tesis será utilizado para evaluar sistema fiscal vigente al momento del relevamiento de la última encuesta de ingresos y gastos de los hogares disponible- 2012) o ex ante (en el capítulo 5 de esta tesis se lo utilizará en este sentido para evaluar escenarios alternativos de reformas a los impuestos a las ganancias y al valor agregado). Es un modelo de simulación estática, es decir que cuantifica los efectos de corto plazo y no las reacciones inducidas por la política sobre el comportamiento de los agentes. Esta decisión se justifica argumentando que: 1) la complejidad que agrega incluir comportamiento de los agentes genera sesgos y esos pueden ser mayores que los que surgen de no considerar el comportamiento (Mittton y otros 2000). 2) Es difícil determinar el plazo en que se ajusta el comportamiento de los agentes ante los cambios en las condiciones. 3) La modificación de las elasticidades no está tan vinculada a los impuestos sino al ingreso. 4) En los modelos multi-país, adicionalmente, se agrega la dificultad de que no se puede suponer el mismo comportamiento para todos los agentes, pero, a la vez, suponer comportamientos diferentes por país dificulta las comparaciones. Adicionalmente, LatinMod supone estructuras económica y demográfica constantes.

Estas características (modelo estático y sin ajustes de comportamiento) supone una desventaja frente a modelos más complejos, ya que los resultados pueden no ser tan precisos. El anuncio e implementación de las políticas fiscales frecuentemente generan reacciones en los agentes económicos, que se manifiestan en cambios en sus decisiones de consumo, de oferta o demanda de trabajo, cantidad de importaciones, fijación de precios o prácticas de evasión y elusión. En este sentido, para evaluar de manera precisa el impacto de reformas en las políticas fiscales, es necesario contar con modelos que simulen sucesivas rondas de comportamiento, así como dinámicas demográficas y de estructura económica. Esto requiere, por ejemplo, de información para estimar sistemas de demanda que, por el momento, Argentina carece. Por lo tanto, esta tesis se propone desarrollar el modelo más básico (estático y sin ajustes de comportamiento) como una primera contribución que permite acceder a resultados útiles y de fácil interpretación para el diseño de la política fiscal para, en un futuro, complejizarlo.

El modelo LatinMod es flexible y permite medir los impactos de la política

tal como figura en la normativa o hacer correcciones para simular casos en que algunos ciudadanos/hogares no reciben los beneficios para los cuales son elegibles, realizan sus actividades en la economía informal o declaran parcialmente sus ingresos a la autoridad impositiva (sub-declaración). En Argentina, estudios empíricos muestran la informalidad laboral es alta, especialmente en el heterogéneo segmento de empleo independiente (Betranou y otros 2013; Betranou y Maurizio 2011). Esto no sólo implica la privación en el acceso a los derechos laborales y la protección social ante riesgos como el desempleo o accidentes de trabajo, sino también la falta de aportes al sistema de seguridad social y de impuestos a los ingresos. En el modelo simulamos informalidad, siguiendo los criterios que se describen en la sección 2.B.3.

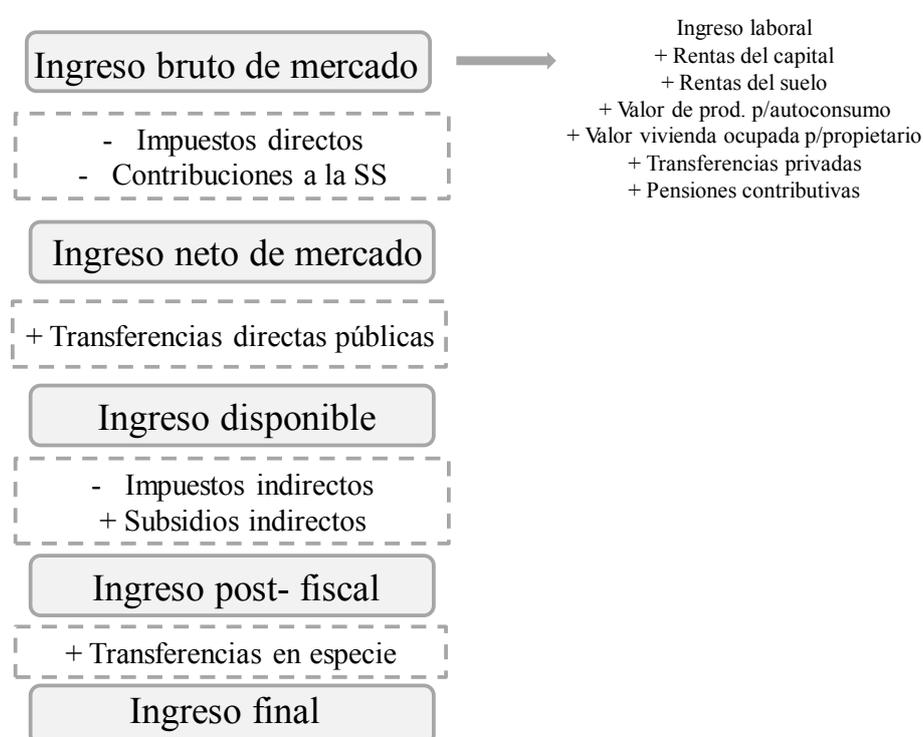
Asimismo, la subdeclaración de ingresos puede sesgar los análisis de incidencia distributiva en los casos en que el patrón de subdeclaración no sea homogéneo para todos los segmentos de ingreso. Por ejemplo, si la subdeclaración es creciente en el ingreso (como suele afirmar la literatura), la regresividad de los impuestos directos estaría subestimada si no se la considera. Por tanto, incluimos un ejercicio en el cual realizamos ajustes (ver criterios utilizados en la sección 2.B.3).

LatinMod simula la aplicación de reglas fiscales sobre el ingreso de mercado de los individuos y da, como resultado, una base de microdatos que, además de las variables originales, presenta las variables de ingresos simuladas (basado en Lustig 2017, ver Figura 2.2). Sobre esa base de microdatos resultante, se puede trabajar en cualquier programa estadístico. En esta tesis, se utilizó el Stata (StataCorp, 2012).

Para cumplir con los objetivos 2 y 3 planteados en esta tesis, se utilizó el modelo desarrollado (objetivo 1) para evaluar la incidencia distributiva (progresividad y redistribución) del sistema fiscal vigente en Argentina en 2012. (Capítulo 4). Asimismo, se evaluó la incidencia distributiva de escenarios alternativos de reforma de los impuestos al valor agregado y a las ganancias que, en conjunto, generaban ese año más del 45% de la recaudación total y más del 70% de la recaudación tributaria (AFIP 2012), con el objetivo de alcanzar mejoras en la equidad distributiva y con efectos neutros o positivos en la recaudación (Capítulo 5). Se destaca que el modelo tiene potencial para seguir desarrollando

evaluaciones en el futuro. En particular, permite simular, entre otros, políticas como la implementación de un salario mínimo y el seguro de desempleo, la seguridad social, transferencias monetarias (AUH, por ejemplo), impuestos selectivos, etc. Permite realizar análisis de incidencia distributiva de las políticas fiscales, evaluar reformas a presupuesto neutro, comparar el resultado de políticas entre países, realizar intercambio de políticas entre países (*policy swap analysis*), analizar el impacto de reformas a nivel regional y medir el costo de la informalidad laboral, entre otras aplicaciones posibles.

Figura 2.2. Ingresos de mercado y simulados



Fuente: Elaboración propia en base a Lustig 2017

Nota: En la ENGHO los montos por jubilación incluyen tanto al componente contributivo como no contributivo y solidario. Por eso, en este caso, se las consideró como una transferencia monetaria y no como un ingreso de mercado diferido en el tiempo (Lustig, 2017).

2.B.1. Fuentes de información LatinMod-Argentina

Las fuentes de información utilizadas fueron:

1) la legislación tributaria correspondiente al año para el cual se disponen los datos (2012/2013). Esta fue recopilada del sitio de Información Legislativa y

Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina (www.infoleg.gob.ar).

2) la Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares (ENGHO) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (ENGHO-INDEC) por última vez entre marzo de 2012 y marzo de 2013. El objetivo de esta encuesta es conocer la estructura de presupuesto de los hogares, el origen de los ingresos y su asignación a distintos gastos. Adicionalmente, recolecta información demográfica, de educación y vivienda. Las unidades de recolección son las viviendas y los hogares, definidos como “una persona o grupo de personas que comparten una misma vivienda bajo un régimen de tipo familiar y consumen alimentos a cargo del mismo presupuesto”. La muestra de la ENGHO 2012/2013 incluyó población residente en poblados y ciudades que superaban los 5000 habitantes (según el Censo 2010), cubriendo 37 mil viviendas y representando al 86,7% de la población total.

El gasto de consumo de los hogares es el valor de mercado de los bienes y servicios adquiridos (toma de posesión o adquisición del derecho a recibir) y el período de referencia varía según la cotidianeidad del consumo de bienes/servicios (por ejemplo, períodos más cortos para alimentos y más largos para automóviles). Este gasto incluye, además de bienes y servicios para consumo individual, colectivo y para regalar, los bienes y servicios que el hogar produce para autoconsumo, los que retira de un negocio o empresa de su propiedad y los que se reciben como remuneración en especie. El gasto no imputable al consumo incluye las transferencias que realizan los hogares sin contraprestación (a familiares, donaciones, colaboración a cooperadoras, pagos de multas, etc.), compras de bonos, títulos públicos, compras de acciones y de moneda extranjera, entre otros.

El ingreso informado es el ingreso promedio percibido en los últimos 6 meses por diversas fuentes (laboral, de ocupación principal o secundarias, por jubilación o pensión, por cobro de alquileres, dividendos e intereses y por transferencias monetarias), e incluye, además, la valorización de pensiones y ayudas recibidas en especie, de los bienes producidos para autoconsumo, el cobro de herencias, ventas de bienes, ayudas recibidas y cobros de premios, entre otros. Al preguntar por el ingreso promedio de los últimos meses, se reduce

el problema de la volatilidad de los ingresos (un hogar puede tener ingresos nulos un período corto de tiempo, pero esto no es sustentable en el largo plazo). El ingreso del hogar suma los ingresos percibidos por todos los miembros.

2.B.2. Proceso de armonización de base de datos

Para trabajar en el software, fue necesario realizar un proceso de armonización de la base de microdatos para que cumpliera con las convenciones de modelado propuestas por EUROMOD (EUROMOD 2017). El código completo de la construcción de la base de microdatos en base a ENGHo fue realizado en el software Stata (StataCorp 2013) y se presenta en el Anexo 2.1. A continuación, se describen los principales requerimientos de armonización:

- La base de datos debe contener un conjunto obligatorio de variables de identificación, demográficas, laborales, de ingresos, de gastos y de equipamiento del hogar. En caso de no disponer de la información necesaria en las encuestas nacionales y no poder construir estas variables, se imputó '0' a todos los individuos para las variables monetarias y '-1' para las no monetarias.

- Las variables se computan a nivel individual, siguiendo criterios determinados para asignar entre los miembros del hogar los ingresos de capital y los gastos relacionados con la vivienda. En algunos casos aplicados al modelo LatinMod, tomamos convenciones diferentes a las del EUROMOD, respondiendo a las realidades diferentes. Por ejemplo, en el caso de las rentas del capital, el EUROMOD propone asignarlas repartiéndolas entre los dos miembros de mayor edad del hogar. En LatinMod, decidimos asignarlas repartiéndolas entre el jefe del hogar y su cónyuge.

- Temporalidad: las variables monetarias se registran en promedio mensual.

- Todas las variables monetarias se registran en valores brutos.

- La base no puede tener valores perdidos (*missing*), por lo cual deben imputarse valores faltantes.

- Las variables se denominan siguiendo una convención de nomenclatura que consiste en una lista de siglas que se unen en un orden predeterminado.

2.B.3. Limitaciones y criterios utilizados para estimar variables y simular políticas⁵

Datos.

Como se señaló anteriormente, las bases que surgen de encuestas de hogares suelen presentar algunas limitaciones, las cuales es importante identificar, ya que podrían afectar los resultados obtenidos. En el caso de la ENGHo de Argentina están presentes varias de estas limitaciones, lo que implica que es necesario mejorar nuestros relevamientos, así como la accesibilidad a la información de registros administrativos, tanto para el proceso de validación como para hacer emparejamientos entre diferentes fuentes de información y captar así el mayor espectro posible de impuestos y gastos.

Por un lado, en la ENGHo hay casos de no respuesta parcial (el respondente no acepta responder algunas preguntas, generalmente el ingreso) y de no respuesta total (no responde el cuestionario completo). Estas situaciones generan problemas en la medición de la distribución ya que, generalmente, la falta de respuesta es más frecuente en individuos situados en la parte alta de la distribución del ingreso. Las soluciones propuestas por la literatura para estos casos son: a) la reponderación de las observaciones; b) la imputación de ingresos en caso de que la no respuesta sea parcial, en base a observaciones "similares" en el resto de las variables (Gasparini y otros 2013). En la base de la ENGHo el INDEC resolvió los casos de no respuesta de ingresos o gastos realizando imputaciones. En el caso de los gastos, utilizando el método de *hot deck jerárquico* y en el caso de los ingresos, las imputaciones se realizaron por fuentes de ingresos, por los métodos de *hot deck jerárquico* y del valor medio.

Por otro lado, los ingresos recopilados pueden tener errores asociados a la omisión de alguna fuente de ingresos, o sus montos, o al falseamiento deliberado de los mismos (en particular, en la parte inferior y superior de la distribución de ingresos). En Argentina, la subdeclaración de ingresos resulta de la deficiencia

⁵ En el Anexo 1 se presenta el código completo de preparación de la base de datos input del modelo, en base a la ENGHo 2012/3. En el Anexo 2, por su parte, se describe de manera sintética la normativa sobre las políticas simuladas, vigente en el momento de la realización de esa encuesta. En el Anexo 3 se presentan las ecuaciones que calcula el software Euromod-LatinMod AR. En el Anexo 4 se expone el cuadro con las validaciones realizadas entre los resultados del modelo y los datos oficiales.

en el relevamiento de todas las fuentes de ingresos (en particular, de las remuneraciones al capital) y al ocultamiento deliberado por parte de algunos respondientes (Gasparini y otros 2013). Este problema es difícil de resolver, ya que no se puede conocer con precisión quiénes son los que subdeclaran ni con qué intensidad lo hacen (aunque se estima que ésta aumenta con el nivel de ingreso). En algunos casos, se han realizado ajustes proporcionales para que los agregados resultantes de las encuestas sean acordes a los de las cuentas nacionales (Rossignolo 2016, 2019). Sin embargo, este mecanismo de ajuste ha sido criticado, ya que afecta las mediciones de pobreza, la comparabilidad internacional y, además, la confiabilidad de las cuentas nacionales en muchos casos no es superior a la de las encuestas de hogares. Otras soluciones propuestas consisten en ajustar los ingresos por fuente, de modo que los agregados coincidan; o en función de los datos declarados en los registros administrativos (Jara y Oliva 2018), o ajustar los ingresos que probablemente sean subdeclarados en base a respondientes que son "similares" en otras características (condiciones laborales, patrones de consumo, etc.). En la base construida y utilizada en este trabajo, se ha optado por seguir la propuesta de Gasparini y otros (2013) de no realizar ajuste a los ingresos que probablemente estén subdeclarados, ya que las técnicas utilizadas implican decisiones metodológicas que son debatibles y, adicionalmente, disminuirían la transparencia y replicabilidad de los resultados, así como su comparabilidad.

No obstante, con el fin de explorar los impactos de la subdeclaración, se incluyó un ejercicio en el cual se ajustaron los ingresos. Dada el acceso restringido a los registros administrativos, se siguió la metodología empleada por Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) y Valente (2017), quienes aplican coeficientes fijos según quintil y fuentes de ingreso, como indica la tabla a continuación (2.1).

Tabla 2.1: Coeficientes de ajuste por subdeclaración de ingresos, según tipo de ocupación y quintil de ingreso.

Fuente de ingreso	Coeficiente promedio	Quintil de ingreso				
		1	2	3	4	5
Asalariado	1.159	1.101	1.135	1.157	1.168	1.236
Cuentapropista	1.997	1.870	1.935	1.948	2.051	2.180
Empleador	2.946	2.760	2.855	2.874	3.026	3.216
Jubilado	1.302	1.240	1.264	1.299	1.311	1.395
Rentista	5.294	4.969	5.135	5.149	5.429	5.786

Fuente: Valente 2016

Nota: Se utilizó el quintil de ingreso promedio per cápita del hogar, a nivel nacional, expandido.

Adicionalmente, en la ENGHo existe imprecisión acerca de si los ingresos reportados son netos o brutos. Por tanto, siguiendo a Rossignolo (2016), asumimos que los empleados en relación de dependencia reportan su ingreso neto de impuestos directos, mientras que los trabajadores del sector informal, autónomos, quienes perciben rentas de capital, beneficiarios de la seguridad social y transferencias, suelen reportar su ingreso antes de impuestos directos. Por lo tanto, en el caso de los empleados y los jubilados fue necesario reconstruir el ingreso bruto (antes de pagos a la seguridad social y de impuestos directos). El procedimiento puede verse en el código presentado en el Anexo 2.1 y sigue las recomendaciones generales de Immervoll y O'Donoghue (2001). Hay que destacar que, si bien el método es el adecuado, puede haber simulaciones que no tengan una única solución, ya que por la no linealidad del impuesto y su complejidad, distintos ingresos brutos pueden resultar en el mismo ingreso neto de impuesto. Adicionalmente, en este modelo inicial no se consideró la posibilidad del incumplimiento tributario (evasión o elusión) ni tampoco se incluyeron las deducciones generales, por lo tanto, el impuesto a las ganancias simulado probablemente esté sobreestimado.

Finalmente, la información es insuficiente, y esto se manifestó de diferentes formas.

1) Por un lado, hay información importante para evaluar el impacto de la política fiscal que no es obtenida. Por ejemplo, la condición de discapacidad, que es una variable que suele afectar el monto y el tiempo durante el cual se perciben las transferencias (por ejemplo, la AUH) o permite realizar deducciones por hijos

en el caso del impuesto a las ganancias.

2) Por otro lado, el relevamiento de los ingresos no monetarios es deficiente. Por ejemplo, si bien se recopila información acerca de la producción para autoconsumo y se la monetiza, ésta sólo incluye la producción de alimentos, dejando de lado el cuidado de niños y ancianos y la realización de tareas domésticas (Gasparini y otros 2013). Incluir estos valores probablemente modificaría los ingresos de los hogares, en particular de los más pobres. Otro ejemplo se refiere a que la encuesta no incluye la renta implícita por el uso de vivienda propia, generando tratamientos diferentes entre el ingreso del hogar de propietarios y no propietarios, quienes sí ven descontado el su ingreso el pago de alquiler.

3) En otros casos, la información se obtiene de manera agregada, mientras que en el Euromod se requiere de la información desagregada. Este es el caso de los ingresos derivados del capital o inversiones y de los ingresos por arriendo de propiedades. En Argentina, ambos ingresos se recopilan en conjunto, por lo que se tomó la decisión de asignar este ingreso agregado al de arriendo de propiedades, que suponemos es más habitual. Dentro del hogar, estas rentas se asignaron distribuyéndolo por igual entre el jefe de hogar y su cónyuge, en el caso de que tuviera.

Otro caso del mismo tipo es el de las pensiones, que en Argentina se preguntan en conjunto con las jubilaciones. Para asignar los ingresos a los tipos de pensiones que distingue Euromod, se siguió el criterio expuesto a continuación:

Tabla 2.2: Criterios para distinguir entre tipos de pensiones

Ingresos por jubilación y/o pensión	
Pensión por cuestión de vejez/Jubilación	Ingresos percibidos por este concepto por hombres mayores a 65 años o mujeres mayores a 60 años.
Pensión por viudez y orfandad	Ingresos percibidos por este concepto por viudos/as que no cumplen criterio anterior y por menores a 18 solteros años que no tengan ingresos.
Otras pensiones	Ingresos percibidos por este concepto que no cumplen con los criterios anteriores.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la ENGHo pregunta a los respondentes si reciben otras transferencias monetarias, que incluyen no sólo la Asignación universal, sino también transferencias como cuotas de alimentos, subsidios por desempleo, ayuda familiar, otros ingresos corrientes como becas. Para la simulación, estimamos el monto percibido por Asignación Universal por Hijo y generamos otra variable, denominada *Otras transferencias monetarias* como la resta entre los ingresos por este concepto y el monto estimado percibido por AUH.

4) Por último, el Euromod requiere de la identificación de la madre, el padre y la pareja de cada miembro del hogar, información que no está explícita en la ENGHo. La reconstrucción del grupo familiar es relevante para el análisis distributivo de la política fiscal, ya que el cálculo de las cargas tributarias o de los beneficios de las transferencias muchas veces está afectado por la presencia de pareja, ascendente o descendente (Calcagno, 2019). Por ejemplo, algunas transferencias como las asignaciones familiares dependen de la presencia de niños en la familia. En la ENGHo, sin embargo, sólo se identifica el parentesco de cada miembro con el jefe del hogar. En base a esta información, se reconstruyeron las familias, siguiendo los siguientes criterios:

Identificación del Padre:

- En todos los casos, había un solo padre/suegro del jefe, se lo asignó como padre del jefe y sus hermanos.
- En el caso de los hijos del jefe hombre o cónyuge, si el jefe era mujer, se asignó al jefe o su cónyuge como padre.
- En el caso de los nietos del jefe, se asignó como padre al hijo del jefe de mayor edad. Caso que el de mayor edad fuera hija, se asignó a su pareja como padre.
- En el caso de que hubiera otros familiares menores de edad, y convivieran en el hogar algún hermano o cuñado del jefe, asumimos que el menor era un sobrino del jefe y le asignamos como padre al hermano o cuñado de mayor edad.

Identificación de la Madre:

- En los casos en que convivían en el hogar más de una madre/suegra

del jefe, se asignó a la de mayor edad como la madre del jefe y la de menor edad como la madre de su cónyuge.

- En el caso de los hijos del jefe mujer o cónyuge si el jefe era hombre, se asignó al jefe o su cónyuge como madre.
- En el caso de los nietos del jefe, se asignó como madre a la hija del jefe de mayor edad. Caso que el de mayor edad fuera hijo, se asignó a su pareja como madre.
- En el caso de que hubiera otros familiares menores de edad, y convivieran en el hogar alguna hermana o cuñada del jefe, asumimos que el menor era un sobrino del jefe y le asignamos como madre a la hermana o cuñada: a) que cobra AUH, b) si ninguna cobra AUH, a la de mayor edad.

Identificación de la Pareja:

- En el caso de jefe y su cónyuge los asignamos como pareja.
- En el caso de los hijos del jefe, les asignamos pareja únicamente a aquellos que eran los únicos hijos que vivían en el hogar. Caso de que hubiera más de un hijo/hija en el hogar con su pareja (nuera o yerno del jefe), no los identificamos.
- En el caso de los hermanos / cuñados del jefe, unimos como pareja a aquellos que manifestaron estar casados o unidos.
- En el caso del padre/madre del jefe, unimos a aquellos que manifestaron estar casados o unidos.

Políticas

➤ **Seguridad social:** en concordancia con los análisis convencionales, en esta tesis consideramos que los aportes a la seguridad social recaen totalmente sobre los trabajadores. En la ENGHO, sólo se pregunta directamente a los empleados en relación de dependencia por sus aportes jubilatorios (no así a los independientes) Por lo tanto, se tuvieron que definir criterios tanto para asignar a los trabajadores como contribuyentes de cada subsistema, como para identificar quiénes aportan y quiénes evaden. Los criterios se exponen a

continuación y la distribución resultante de los ocupados según categoría y formalidad se presenta en la Figura 2.3.

Empleados en relación de dependencia: en la ENGHO se identifican los empleados en relación de dependencia y se les pregunta directamente si les realizan descuentos jubilatorios por su ocupación principal. En este caso, entonces, simulamos el aporte sólo para aquellos que respondieron que si les realizan descuentos. El resto, asumimos, son empleados de la economía informal.

Trabajadores independientes: dentro de esta categoría entran tanto los autónomos (5 categorías) como los monotributistas y monotributistas sociales. Para poder identificarlos inequívocamente, hubiera sido necesario contar con información de la rama de actividad, del precio de venta del producto, cantidad de empleados, actividades de importación, consumo eléctrico, gastos en alquiler devengado para la realización de la actividad, entre otros. Ante la falta de esta información, se identificó a los contribuyentes de cada subsistema siguiendo los criterios indicados en la Tabla 2.3.

Tabla 2.3. Criterios utilizados para asignar contribuyentes a cada régimen de Seguridad Social.

Categoría	Normativa	Simulación	
		Identificación	Aporte a Seguridad social
Monotributistas sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Aportan los > 18 años • Ingreso anual < \$24.000 • Sólo realizan 1 act. Econ. • Compatible con AUH • Compatible con jubilación mín. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores por cuenta propia/patrón/empleador • Realiza 1 act. Econ. • Ingreso anual < \$24.000 o recibe AUH (todos los independientes que reciben AUH entran en esta categoría) • Si recibe jubilación, es < a la mínima. 	<ul style="list-style-type: none"> • < 18 años: no aporta • 18 años: cuota social (subsidiado el aporte previsional y el 50% del aporte a OS). • Aportes por adhesión de familiares a OS no fueron simulados.
Monotributistas	<ul style="list-style-type: none"> • Aportan los > 18 años • Ingreso anual <200.000 • Max 3 act. Econ. y 3 unid de explotación • Precio máx. de venta del producto • No compatible con AUH 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores por cuenta propia o patrón o empleador • Ingreso anual \$24.000 a \$200.000 y sin jubilación ni AUH • Ingresos < \$24.000 y con jubilación > mín. 	<ul style="list-style-type: none"> • < 18 años: no aporta • > 18 años: <ul style="list-style-type: none"> - Si aporta a otro subsistema: sólo impuesto (no SS) - Si es jubilado: aporta el impuesto y componente previsional (no OS) - Si no aporta a otro subsistema ni es jubilado. Monto fijo de SS.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.3. Criterios utilizados para asignar contribuyentes a cada régimen de Seguridad Social. Continuación.

Categoría	Normativa	Simulación	
		Identificación	Aporte a Seguridad social
Autónomos			
Cat. 1	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales u oficios; prestaciones de servicios; prod. de seguros con ingreso anual <\$20.000. • Comerciantes con ingreso anual < \$25.000 • Trabajador independiente < 21 años Aporte mensual: \$313 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajador independiente con Ingreso anual > \$200.000 sin AUH 	<ul style="list-style-type: none"> • <21 años, aporta monto fijo de Cat 1 • >21 años: ingreso anual < 22.500 (promedio de umbrales), aporte mensual de \$313; sino aporte de \$438
Cat. 2	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales u oficios; prestaciones de servicios; prod. de seguros con ingreso anual >\$20.000. • Comerciantes con ingreso anual > \$25.000 Aporte mensual: \$438 		
Cat. 3	Dirección, adm. de soc. comerciales o civiles y socios de soc.. Ingreso anual < \$15.000 Aporte mensual: \$626		
Cat. 4	Dirección, adm. de soc. comerciales o civiles y socios de soc.. Ingreso anual entre \$15.000 y \$30.000 Aporte mensual: \$1001	Empleadores o patrones con ingreso anual > 200.000 y no reciben AUH	< 21 años: aporta monto fijo Cat 1 > 21 años: aporte según rango de ingresos
Cat. 5	Dirección, adm. de soc. comerciales o civiles y socios de soc.. Ingreso anual > \$30.000 Aporte mensual: \$1377		

Fuente: Elaboración propia

En el caso de los trabajadores independientes, la ENGHO no pregunta respecto del aporte al sistema de seguridad social, por lo cual la informalidad tuvo que ser aproximada. Para ello, se tomaron como referencia las propuestas de Calcagno (2019); Gasparini & Tornarolli (2009) y Betranou & Maurizio (2011) y se las adaptó considerando la información disponible en la ENGHO. De este

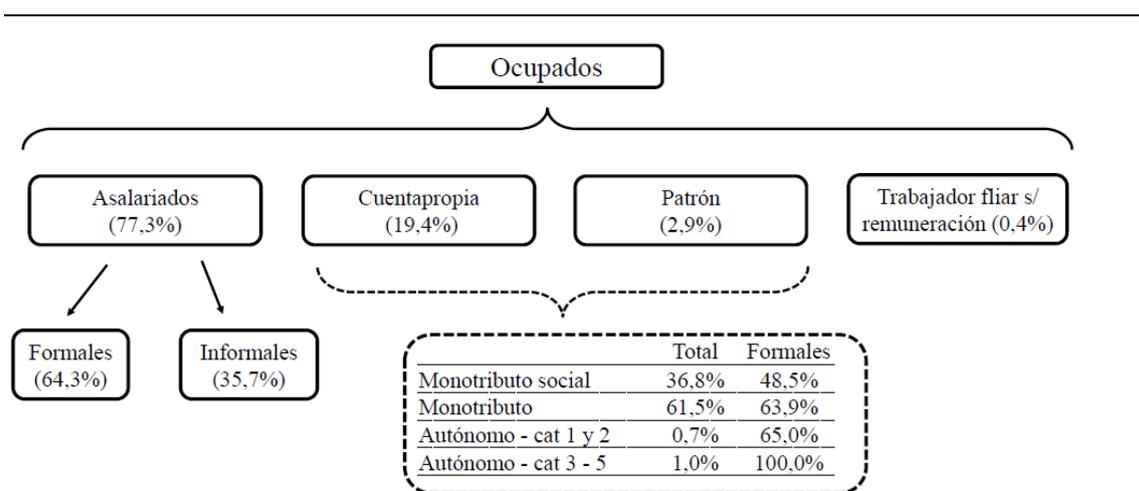
modo, la informalidad se detectó en función del sector de actividad, el tamaño de la firma y la calificación requerida para las tareas realizadas. Así, fueron considerados formales (y por tanto realizan aportes a la seguridad social y pagan impuesto a las ganancias) sólo aquellos trabajadores independientes que cumplen con alguna de las siguientes condiciones:

- Desarrollan su actividad en el sector público
- Los patrones que emplean personas asalariadas
- Los cuenta-propistas con alto nivel de calificación (terciario o universitario), en el caso de los monotributistas sociales, el nivel de calificación requerido fue secundario completo o más.
- Los monotributistas que responden que tienen obra social.

Jubilados: se simuló el aporte según lo propuesto por la normativa (el 3% de su ingreso por jubilación mínima más el 6% del excedente).

Cabe señalar que los contribuyentes a la seguridad social pueden hacerlo a más de un subsistema simultáneamente. Adicionalmente, se señala que los regímenes especiales y las afiliaciones voluntarias no pudieron ser simuladas por falta de información.

Figura 2.3. Ocupados, según categoría.



Fuente: elaboración propia en base a ENGHO 2012, datos expandidos

➤ **Impuesto a las ganancias:** Acorde con trabajos previos sobre incidencia de impuestos directos (Arancibia y otros 2019, Rossignolo 2016, Valente 2017), se asumió que la carga del impuesto a la renta recae totalmente sobre los responsables legales (es decir, que la traslación es nula). Por limitaciones en la disponibilidad de información, la política pudo ser simulada sólo parcialmente. Las restricciones fueron las siguientes:

1) En el caso de las deducciones por carga de familia, no pudieron ser deducidos los hijos mayores a 24 años con discapacidad.

2) Las deducciones generales, que dependen de la declaración de cada contribuyente, no pudieron ser descontadas.

3) En el caso de que un trabajador en relación de dependencia también realice actividad por cuenta propia, se asumió el siguiente criterio: si el ingreso declarado en relación de dependencia fue mayor al de la actividad por cuenta propia, se calculó el monto del impuesto declarando como trabajador en relación de dependencia. Caso contrario, como trabajador independiente.

4) En el caso de los jubilados que a la vez son autónomos, se asumió que declaran como jubilados.

En esta política, los supuestos de evasión asumidos fueron los siguientes:

a) en el caso de ingresos laborales, sólo pagan el impuesto aquellos empleados en relación de dependencia o autónomos que aportan a la seguridad social.

b) en el caso de aquellos que perciben rentas del suelo (por ejemplo, por alquileres), sólo los declaran para el pago de ganancias aquellos que reciben un monto mayor al umbral máximo para ser monotributista.

➤ **Monotributo impositivo**

El monto del impuesto integrado (IVA + ganancias) que aportan los monotributistas varía de acuerdo a si su actividad consiste en la venta de cosas muebles o en la prestación de servicios. Dado que esa información no está disponible en la base de datos, el monto fue calculado como el promedio de ambos, para cada categoría de ingresos. En la Tabla 2.4 se presenta el valor final

del impuesto con el cual se realizaron las simulaciones.

Tabla 2.4. Valor del impuesto integrado aportado por monotributistas

Categoría	Umbral de Ingresos brutos anuales	Impuesto		Monto para la simulación
		Venta de cosas muebles	Prestación de servicios	
B	\$24.000		\$39	\$39
C	\$36.000		\$75	\$75
D	\$48.000	\$128	\$118	\$123
E	\$72.000	\$210	\$194	\$202
F	\$96.000	\$400	\$310	\$355
G	\$120.000	\$550	\$405	\$477,5
H	\$144.000	\$700	\$505	\$602,5
I	\$200.000	\$1600	\$1240	\$1420

Fuente: Elaboración propia en base a normativa de AFIP y ENGHO

El supuesto de evasión en el caso del impuesto integrado fue el mismo que en el aporte a la seguridad social.

➤ **Impuesto al Valor agregado:** Siguiendo los criterios de estudios previos sobre incidencia de impuestos indirectos (Felices y otros, 2016, Rossignolo 2016, Santiere y otros 2000), se asumió que la carga del IVA recae enteramente sobre los consumidores (es decir, que el grado de traslación es total).

El software de EUROMOD requiere la utilización de agregaciones de bienes y servicios siguiendo la clasificación internacional COICOP (Classification of individual consumption by purpose <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=5>). Esta clasificación agrupa bienes y servicios que, en algunos casos, tienen alícuotas de IVA diferentes en Argentina. Para simular el IVA en el modelo argentino se respetó el uso de esta clasificación de modo de poder realizar análisis comparativos. En los casos en que la clasificación agrupa bienes con tasas diferentes, se aplicaron al grupo completo alícuotas equivalentes al promedio ponderado, en función de la participación del bien/servicio, en el gasto total de ese grupo (Tabla 2.5).

Tabla 2.5. Alícuotas aplicadas a rubros de la clasificación internacional, que agrupan bienes/servicios con alícuotas diferentes.

Rubro de la clasificación internacional	Argentina			Alícuota aplicada (promedio ponderado)
	Bien/Servicio	Alícuota IVA	Aporte al gasto del rubro	
Pan y cereales	Cereales (excepto arroz); Pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización.	10,5%	37,8%	17,03%
	Otros ítems del grupo	21%	62,2%	
Leche, queso y huevos	Leche sin aditivos	Exenta	22,9%	16,2%
	Otros ítems del grupo	21%	77,1%	
Agua mineral, gaseosas y jugos	Agua mineral	Exenta	10,9%	18,7%
	Otros ítems del grupo	21%	89,1%	
Prestaciones médicas, paramédicas, de odontología y otras hospitalarias	La prestación de estos servicios a un paciente privado en forma directa y sin derecho a reintegro está gravada a la alícuota del 21% y está exenta si es a través de OS.			21%
Transporte de pasajeros por tren, barco, avión, cursos de agua internos, transporte combinado, otros servicios de transporte	Transporte nacional gravado con alícuota del 10,5% y el internacional exento, al igual que el servicio de taxi con recorridos menores a 100 km. Falta de información para distinguir entre transporte nacional e internacional.			10,5%

Fuente: Elaboración propia

2.C. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA

En esta sección se presentan las distintas herramientas utilizadas en la medición del impacto de la política tributaria sobre la distribución del bienestar:

progresividad, redistribución del ingreso y pobreza. En el capítulo 1, marco conceptual, se discutieron las implicancias de distintas decisiones en referencia a los problemas de variable focal, agregación, escalas de equivalencia, unidad de análisis. En base a esas discusiones y, limitados por la información disponible, se tomó la decisión de analizar la equidad de los sistemas tributarios en base a la igualdad de ingresos equivalentes de los hogares, utilizando las escalas de equivalencia que utiliza el Indec para Argentina (www.indec.gob.ar).

La primera pregunta a responder para hacer el análisis de incidencia es sobre quién recae la carga de cada impuesto. En caso de que haya posibilidad de trasladarlo, entonces la incidencia real será distinta a la incidencia legal y, como se planteó anteriormente (Capítulo 1), probablemente la mayor parte recaerá sobre aquél contribuyente que tiene la curva más inelástica. En este modelo se asumieron los criterios de traslación generalmente tomados en la literatura (Santiere y otros 2000). En el caso del IVA, el total de la carga impositiva recae sobre los consumidores de bienes y usuarios de servicios, asignándole a cada hogar el pago total del mismo de acuerdo al consumo relevado en la ENGHo y el tratamiento a cada bien o servicio reglamentado en la normativa. En el caso del impuesto a las ganancias de personas físicas, asumimos que la carga recae sobre aquél que obtiene la renta, es decir que se imputa la carga del impuesto al responsable legal del mismo.

La segunda pregunta a responder en la incidencia distributiva de los impuestos, es cómo se distribuyen las cargas. Esto implica analizar la focalización de la carga tributaria y su progresividad, que se refiere al mayor esfuerzo fiscal que realizan quienes perciben mayores ingresos. Por un lado, se mide la participación de cada grupo de ingresos (e.g. decil) en la recaudación y la participación como porcentaje del ingreso (tasa efectiva del impuesto). Por otro lado, el indicador más ampliamente utilizado es el índice de Kakwani (IK), que compara la carga tributaria (t) de un grupo (e.g. decil de ingresos) en relación a la porción de ingreso que percibe (y) o, lo que es lo mismo, cuantifica la diferencia entre la curva de Lorenz⁶ antes de impuestos y la curva de concentración de pagos (Figura 2.4).

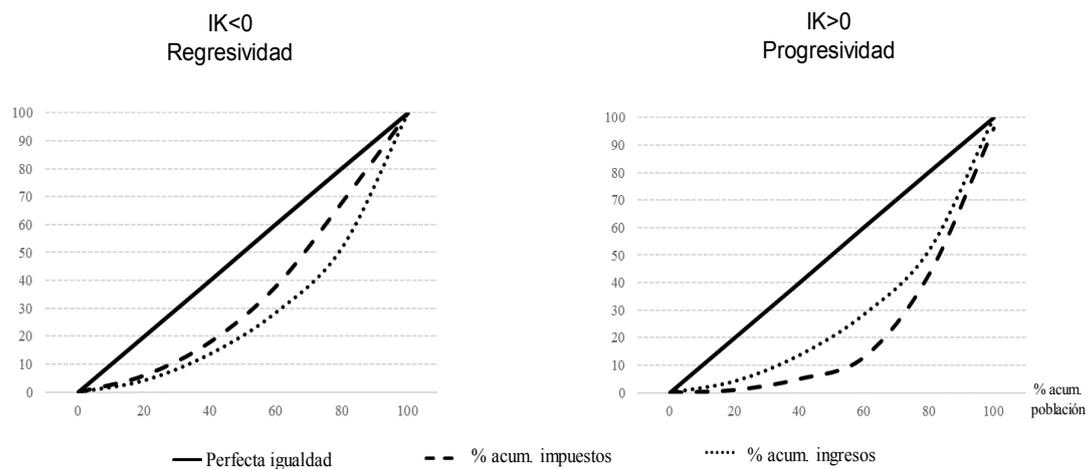
⁶ Para una breve descripción de la curva de Lorenz y el índice de Gini, ver el capítulo 1.

$$IK = C_t - G_y$$

Donde C_t es el índice de concentración de pagos y G_y es el Gini de los ingresos previos al pago de impuestos.

Los impuestos proporcionales son aquellos en los que la relación $\frac{t}{y}$ es constante entre todos los grupos de ingresos y, en esos casos, la curva de Lorenz y la de concentración del impuesto son coincidentes. En el caso de impuestos progresivos, por el contrario, la relación $\frac{t}{y}$ es creciente, es decir, que la carga tributaria del grupo más pobre es menor a la porción de ingresos percibida, y la carga del grupo más rico es mayor a la porción de ingresos percibida. En estos casos, la curva de concentración de pagos se encuentra por debajo de la curva de Lorenz.

Figura 2.4. Curvas de concentración para el cálculo del Índice de Kakwani



Fuente: Elaboración propia

La siguiente pregunta en el análisis de incidencia se refiere a cómo modifica la política (en este caso, el impuesto) la distribución del ingreso, esto es, cuál es su impacto redistributivo. El índice utilizado en este sentido es el de Reynolds-Smolensky (RS), que compara la concentración del ingreso en una sociedad a través del índice de Gini, antes y después de una reforma.

$$RS = G_y - C_{y-t}$$

Donde G_y es el Gini de los ingresos previos al pago de impuestos y C_{y-t} es

el índice de concentración de ingresos después del pago de impuestos (pseudo Gini). Si el valor del RS es positivo, entonces la política (el impuesto) tiene un efecto redistributivo positivo, reduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso. El RS puede cuantificarse en términos absolutos (reducción absoluta del índice de Gini) o en términos relativos (porcentaje de reducción de la desigualdad inicial).

Una reformulación del índice RS permite descomponer el RS en dos efectos: aquel generado por una mayor recaudación (tipo medio efectivo $\frac{t}{1-t}$) y el generado por la mayor progresividad (IK).

$$RS = \frac{t}{1-t} IK$$

Los determinantes del impacto redistributivo son el nivel de desigualdad de partida, la progresividad con que se recauda y la tasa media (Lambert 2001).

Entre los determinantes de la recaudación hay interacción y disyuntiva. Un sistema progresivo con la carga muy bien focalizada en los más ricos, podría tener bajo poder redistributivo porque las bases de recaudación son poco amplias y, por tanto, la masa de recaudación es baja. Por el contrario, un impuesto de alta recaudación (con bases imponibles amplias), podría tener un poder redistributivo alto, pero baja progresividad. Por lo tanto, como señalan Díaz de Sarralde y otros (2011), en los casos en que se evalúa una reforma impositiva que implica, a la vez, cambios en la progresividad y la recaudación, es importante separar los efectos en el momento de la interpretación de los índices IK y RS.

Otra pregunta importante en el análisis de incidencia refiere a la equidad horizontal. Un impuesto es horizontalmente equitativo cuando dos hogares con el mismo ingreso equivalente antes de impuestos, pagan el mismo monto de impuesto. Esto implica que, después de la aplicación del impuesto, la ordenación de los hogares según su nivel de ingreso será igual a la ordenación inicial. El efecto reordenación o re-ranking de los contribuyentes se suele capturar a través del índice de Atkinson – Plotnik:

$$AP = C_{y-t} - C_{y-t}^1$$

Donde C_{y-t} es el índice de concentración de ingresos después del pago de impuestos (pseudo Gini) y C_{y-t}^1 es el índice de concentración de ingresos

después del pago de impuestos, pero con el ordenamiento de los individuos antes del pago de impuestos. Si el índice *AP* toma el valor '0', eso significa que no hubo reordenamiento y si toma el valor '1', se invirtió totalmente el ordenamiento.

En términos generales, los sistemas tributarios que tienen mayor participación de impuestos sobre los consumos, suelen ser más regresivos. Esto se debe a dos razones: a) la facilidad para trasladar estos impuestos a precios; b) la mayor propensión al consumo del grupo de contribuyentes de menores ingresos, que implica una tasa efectiva mayor. Por el contrario, los impuestos directos suelen ser soportados por aquellos sobre quienes recaen legalmente (es decir que no suelen ser trasladados). Por eso, si el diseño de estos impuestos es adecuado, las estructuras tributarias con preponderancia de estos impuestos suelen ser progresivas y redistributivas.

Respecto de la medición de la pobreza, se utilizará la familia de indicadores FGT propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (1984, 2010), que miden la pobreza promedio en una sociedad.

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$$

Donde *z* es el ingreso de línea de pobreza, *y_i* es el ingreso individual, *n* el total de población y *q* el número de personas pobres. $G_i = \frac{z - y_i}{z}$ indica la brecha de ingreso de una persona pobre, normalizada, es decir el déficit de ingreso de una persona pobre expresado como proporción de la línea de pobreza. En el caso de que la persona no sea pobre $G_i = 0$. El parámetro α indica la "aversión a la pobreza" y define la estructura con la que se pondera a cada individuo pobre en el proceso de agregación. Cuanto mayor es α , se le da más relevancia a la situación de los individuos más pobres. En este trabajo, presentaremos los resultados de los valores $\alpha = 0, 1$ y 2 .

FGT(0): indica la incidencia de la pobreza, que mide el porcentaje de hogares que perciben ingresos menores al de la línea de pobreza. En este caso, todos los pobres se ponderan de la misma forma, independientemente de qué tan lejos de la *z* estén sus ingresos.

FGT(1): indica la brecha de la pobreza, que mide cuánto ingreso les falta a los hogares pobres para alcanzar z . En este caso con $\alpha=1$, cada pobre aporta al índice su brecha de ingresos. Es decir, que se diferencia el aporte de los individuos, según qué tan lejos estén sus ingresos de la z .

FGT(2) indica la severidad o profundidad de la pobreza. Cuando $\alpha > 1$, la función G^α se torna convexa, por lo que el aporte de los más pobres se hace proporcionalmente más grande (el indicador pondera más las brechas mayores de ingresos). Al tender α a infinito, de hecho, sólo se tendría en cuenta la situación del individuo más pobre. El FGT(2) cumple con todos los axiomas requeridos a un indicador de pobreza, como son foco, monotonicidad y transferencia (Sen 1976).

Es importante mencionar que los indicadores de medición de la pobreza heredan todas las arbitrariedades y decisiones tomadas en el proceso de identificación y agregación (ver Gasparini y otros 2013, sobre los problemas en la medición de la pobreza), por lo cual se vuelve necesario analizar su robustez. Esto es, analizar la consistencia de los resultados ante cambios metodológicos (por ejemplo, la línea de pobreza utilizada, el indicador elegido, la muestra seleccionada). Una herramienta útil en este sentido son las funciones de densidad, que muestran el porcentaje de personas con ingresos menores a un determinado nivel.

2.D. MODELO DE MICROSIMULACIÓN DE POLÍTICA FISCAL LATINMOD ARGENTINA. SÍNTESIS Y DESARROLLOS PENDIENTES.

En este capítulo se presentaron las herramientas metodológicas utilizadas en la construcción del simulador de política fiscal para la Argentina y en el análisis de los resultados de incidencia tributaria. El proceso de microsimulación consiste en aplicar las reglas fiscales (impuestos o transferencias) a cada individuo u hogar y calcular las cargas tributarias y los beneficios sociales recibidos. El simulador construido es un modelo estático, que permite cuantificar el efecto inmediato de impuestos y transferencias sobre los ingresos disponibles. Es decir, que no incorpora el posible cambio en el comportamiento de los agentes cuando se modifica su restricción presupuestaria o cambian los precios relativos.

Asimismo, el modelo permite considerar los casos en que los ciudadanos/hogares no reciben los beneficios para los cuales son elegibles, realizan sus actividades en la economía informal o declaran parcialmente sus ingresos a la autoridad impositiva.

Si bien el desarrollo de este modelo es un aporte importante para la evaluación del impacto de la política fiscal, aún es necesario complejizarlo para mejorar su potencialidad como herramienta de análisis. Algunos de los desarrollos necesarios, que se espera poder incorporar al modelo en el mediano plazo, son los que se enuncian a continuación:

1. Incorporar modelos de comportamiento y dinámicas socio-demográficas: la implementación de políticas fiscales (o el anuncio de sus reformas) frecuentemente generan reacciones en los agentes económicos, que se manifiestan en cambios en sus decisiones de consumo, de oferta o demanda de trabajo, cantidad de importaciones, fijación de precios o prácticas de evasión y elusión. En este sentido, para evaluar de manera precisa el impacto de reformas en las políticas fiscales, es necesario contar con modelos que simulen sucesivas rondas de comportamiento. Para el análisis de políticas de largo plazo, como las vinculadas a las pensiones y jubilaciones, sería importante incorporar dinámicas socio-demográficas y de estructura económica.

2. Simular todos los instrumentos fiscales: si bien el modelo incorpora los principales impuestos y transferencias públicas monetarias, queda pendiente la simulación de algunos impuestos (por ejemplo, selectivos al consumo) y transferencias monetarias (por ejemplo, asignaciones familiares) y no monetarias (por ejemplo, salud y educación). Asimismo, podrían simularse impuestos subnacionales patrimoniales, en los casos en que se cuente con la información.

3. Mejorar metodología de subdeclaración de ingresos. En esta tesis se incorporó un ejercicio en el cual se simuló subdeclaración en base a una metodología simple, por no haber podido acceder a las declaraciones juradas. Algunos autores, como Jara y Oliva (2019), proponen metodologías más precisas de ajuste de ingresos máximos de la distribución, en base a información de las encuestas y los registros administrativos.

4. Mejorar criterios de evasión e informalidad: si bien en la tesis se incorporaron criterios de evasión para la seguridad social y ganancias, no se incorporó ningún criterio para el IVA.

5. Armonizar base de datos de entrada en base a la Encuesta Permanente de Hogares e imputar gastos. En este trabajo se decidió utilizar como base de datos de entrada la ENGHO- INDEC, ya que es la única que dispone de datos de ingresos y gastos de los hogares. Sin embargo, esta encuesta se releva poco frecuentemente (aproximadamente cada 5 años) y, en contextos de inestabilidad de precios, las actualizaciones pueden introducir sesgos en los resultados. Por eso, una alternativa que debería explorarse es utilizar la Encuesta permanente de hogares (EPH-INDEC), que se releva de manera continua a lo largo del año en los 31 principales aglomerados urbanos del país y capta mejor los ingresos, aunque no recopila información sobre gastos. Para poder aprovechar las ventajas de esta base y cotejarla con los resultados que arroja el uso de la ENGHO, se propone imputar gastos a los hogares (Sutherland y otros 2002; Siebertova y otros 2018).

Estos desarrollos permitirán complejizar el modelo y mejorar el potencial del modelo de microsimulación como herramienta para la evaluación de la incidencia distributiva de la política fiscal en Argentina.

CAPÍTULO 3

EL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En el sistema tributario argentino se presentan múltiples problemas estructurales que reflejan la necesidad de realizar una reforma. Entre otros, se propone que el sistema tributario no alcanza su potencial recaudatorio, genera ingresos de manera inestable y, de particular interés para este trabajo, distribuye las cargas de forma inequitativa. Más aún, muchos autores prefieren utilizar el término de régimen tributario, en lugar de sistema, ya que el ordenamiento no se asocia con las propiedades de consistencia, racionalidad y coherencia a las que hace referencia un sistema (Bara 2015). Adicionalmente, Gaggero (2005) menciona que el sistema tributario argentino, que supo ser más moderno y equitativo que el de los países de nivel de desarrollo similar, presentó una involución en el tiempo. En los '30, Argentina concretó su reforma tributaria moderna que implicó la introducción del impuesto a la renta, el refuerzo de la imposición sobre las ventas y la definición del sistema federal de responsabilidades fiscales junto con la implementación de transferencias interjurisdiccionales. A partir de mediados de los '60, y más aceleradamente a partir del '75 con el quiebre político, institucional, económico y social, inicia su proceso de deterioro. En este capítulo me propongo describir, de manera sintética, la construcción del esquema tributario argentino en perspectiva histórica, de modo de identificar cuáles han sido los factores que contribuyeron al surgimiento de los problemas estructurales que hoy encontramos y, adicionalmente, identificar qué elementos habilitaron o limitaron reformas anteriormente.

Abordar el análisis de este modo permite incorporar elementos no sólo económicos, sino del contexto político y social específico del país. El uso del enfoque histórico se puede justificar recurriendo al concepto de *path dependence*, que se refiere a que el marco institucional de una sociedad determinada se reproduce en el tiempo y, aunque vaya transformándose paulatinamente, tenderá a conservar algunos de sus rasgos característicos previos (North, 1993). North plantea que las instituciones *conectan el pasado con el presente y el futuro, de modo*

que la historia principalmente es un relato incremental de la evolución institucional en el cual el desempeño histórico de las economías sólo puede entenderse como parte de una historia secuencial. Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico (o estancamiento y declinación) (North, 1993: 152).

El análisis comienza con una breve descripción de las características del fisco de la época colonial y del proceso de consolidación institucional del Estado Nación. En los demás apartados se presentan las principales reformas tributarias para los años siguientes, hasta llegar al año 2015 (en el capítulo 4 se presenta el sistema tributario vigente en la actualidad). La periodización utilizada responde a las principales rupturas en el régimen impositivo, generalmente coincidentes con cambios en el modelo de acumulación. Este capítulo busca recuperar el valor de estudiar historia para los economistas, lo que cobra particular relevancia en el marco de este trabajo que tiene como uno de sus objetivos proponer distintos diseños de las instituciones fiscales que permitan a los gobiernos alcanzar sus objetivos de recaudación y redistribución. En este sentido, conocer cómo han evolucionado las instituciones en el marco de distintos desafíos macroeconómicos y fiscales, así como cuál ha sido su impacto distributivo y en el desempeño económico, contribuyen de manera importante a proponer distintas alternativas de reforma.

3.A. MANIFESTACIONES IMPOSITIVAS DURANTE EL PROCESO EMANCIPATORIO Y LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE UN ESTADO NACIÓN (1810-1890).

El Fisco del Estado colonial se identificaba con la Caja de Buenos Aires, en la que cerca del 80% de los ingresos fiscales provenían del Alto Perú y el 20% de la aduana (Cortés Conde y otros 2010). Una parte de estos recursos se transfería a la corona y otra se destinaba al mantenimiento del aparato estatal y a la defensa. Cuando comenzó a caer el aporte del Alto Perú a los ingresos, sin existir la posibilidad de sustituirlos por ingresos generados en las economías locales, los ingresos tributarios se asociaron cada vez más fuertemente al comercio exterior, que aportaban cerca del 70% hacia 1820 (Gaggero 2006), y eran complementados con empréstitos y emisión. Hasta la unificación del

territorio nacional en 1880, convivieron sistemas fiscales provinciales separados, retrasando la construcción de una institucionalidad fiscal (Gaggero 2006). Por un lado, en las provincias del interior funcionaban las aduanas internas que, además de proveer de ingresos fiscales, aumentaban los precios, dificultando su desarrollo. Los déficits se cubrían principalmente con emisión de deuda y con la confiscación de propiedad privada (Gaggero 2006). Por otro lado, en la provincia de Buenos Aires los ingresos provenían principalmente del comercio exterior, con un aporte menor de otros impuestos como la contribución directa (Santilli 2010), impuestos a los sellos, sobre los salarios y patentes. Este esquema tributario era regresivo, en el que la contribución de los sectores de menores ingresos a la recaudación fiscal, por ejemplo, a través del consumo de importaciones gravadas, era elevada y mostraba tendencia creciente (Halperín Donghi, 2005). El proceso de emancipación, caracterizado por las continuas guerras civiles y de independencia, demandaban de un alto gasto público, a la vez que los bloqueos comerciales limitaban los ingresos aduaneros (Hora 2010). Los desequilibrios fiscales que así se generaban eran cubiertos con emisión monetaria y endeudamiento externo, sin realizar esfuerzos por reformar la estructura tributaria hacia una que permitiera recaudar más y de manera estable.

En 1853 comenzó el proceso de conformación del Estado Nacional, se sancionó la Constitución Nacional y se buscó la unificación del territorio eliminando las aduanas interiores (proceso que culminó en 1880 con la federalización de la ciudad de Buenos Aires). En la Constitución Nacional se estableció el régimen tributario y sus principios impositivos de legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, equidad y proporcionalidad; y se conformó el Tesoro Nacional con los impuestos aduaneros como principal fuente de recursos. El nuevo régimen tributario concedió a la Nación la facultad de recaudar impuestos al comercio exterior y los indirectos, mientras que los directos quedaron en manos de las provincias. A su vez, para compensarlas por las pérdidas de ingresos se desarrolló un sistema de subsidios desde el gobierno central hacia las provincias más pobres, lo que las dejó en una situación precaria y de una alta dependencia (Cortés Conde y otros 2006).

El presupuesto público fue deficitario esos años (Cortés Conde y otros 2010). Los gastos estuvieron fuertemente vinculados a los conflictos bélicos y

políticos (según Gaggero (2006), entre 1864 y 1869 casi el 49% de los gastos eran destinados a la guerra) y al pago de intereses de la deuda externa destinada a inversiones en obras de infraestructura y transporte que consolidaban al país como agro-exportador (ferrocarril, puertos, frigoríficos, entre otros). Los ingresos tributarios estaban fuertemente atados a las transacciones comerciales (Tabla 3.1). Los aranceles se aplicaban sobre precios de referencia fijados por el Estado (no sobre los precios reales de importación) que no eran actualizados periódicamente, dando lugar a valuaciones deficientes, desactualizadas por la inflación y a ingresos fiscales menores a los potenciales. Este sistema tributario era “extractivo y rentístico” (Caravaca 2009) y regresivo, ya que la carga impositiva recaía de igual forma en bienes importados de consumo popular y los suntuarios, pesando relativamente más sobre los que tenían menores ingresos. Caravaca indica que este sistema regresivo se basaba en un “pacto tácito” entre el gobierno y los productores locales pertenecientes a las clases dominantes agroexportadoras, en las que *el gobierno aseguraba la estabilidad social, ordenamiento jurídico e inversión en obra pública o capital social básico que facilitara las actividades empresarias; los productores se comprometían a mantener un nivel de salarios que, protegido por los altos volúmenes de intercambio comercial, permitiera que recayera sobre el consumo el mayor peso tributario* (Caravaca 2007, pag. 3). La caída de los ingresos por impuestos al comercio en estos años fue compensada parcialmente por la creación de nuevos impuestos (a los faros, ferrocarriles, emisiones bancarias, sellos y estadísticas) y al mayor aporte de otros ya existentes (contribuciones directas, correos y telégrafos, papel sellado, patentes). Los déficits se financiaban principalmente con emisión monetaria y con deuda interna y externa (en el período se tomaron múltiples empréstitos a tasas superiores al 70%, Gaggero 2005).

Tabla 3.1 Origen de ingresos fiscales, en porcentajes. 1863-1890.

Año	Impuestos a la Importación	Impuestos a la Exportación	Otros impuestos	Contribución directa
1863	66,0	28,1	5,9	0
1873	81,7	12,3	6,0	0
1883	71,5	12,9	12,0	3,6
1890	65,0	0	29,2	5,8

Fuente: Oszlak (1982), citado de Caravaca 2007

Uno de los principales debates de la época se daba en torno a la decisión de sostener el libre comercio o implementar políticas proteccionistas para promover el desarrollo industrial (Chiaramonte 1971). Si bien la Ley de Aduanas de 1862 (la primera de alcance nacional) imponía algunos aranceles a las importaciones, la política comercial buscaba más el fin de la recaudación que la intención de protección para el desarrollo industrial (Cortés Conde y otros 2010). Los defensores del libre comercio sostenían que, si bien algunas industrias podrían beneficiarse del proteccionismo, el comercio exterior era importante para la recaudación fiscal y la prosperidad del país, por lo que limitarlo no sería beneficioso. En particular, los agroexportadores temían que los países que comerciaban con Argentina implementaran, en represalia, derechos que limitaran la exportación de las materias primas. Además, planteaban, no había necesidad de consumir caro y escaso lo que se podría importar barato. A su vez, las importaciones caras harían bajar también las exportaciones, que eran necesarias para recaudar. Por otro lado, los defensores del proteccionismo (por ejemplo, Bunge, Vicente López, Pellegrini) planteaban la necesidad de alcanzar la independencia económica basada en el desarrollo industrial, para lograr la independencia política de las potencias mundiales. Proponían que el desarrollo económico nacional requería del crecimiento industrial y que la alta dependencia de importaciones generaría regularmente problemas en la balanza de pagos (Chiaramonte 1971). Para lograr un crecimiento industrial, se requería de una política aduanera proteccionista e incentivos a la industria, fomentar la formación de recursos humanos, incorporar tecnologías, consolidar el mercado interno, crear de infraestructura de comunicaciones y transporte. sus propuestas planteaban también la necesidad de implementar un sistema tributario más progresivo, incluyendo el impuesto a la renta y gravando de manera diferencial las importaciones de bienes de consumo popular y suntuario. Sin embargo, estas ideas de desarrollo no lograron imponerse en el país por muchos años, contribuyendo el modelo librecambista a la crisis de balanza de pagos de 1890.

La crisis con default de 1890 se dio por la dificultad de recaudar para financiar las importaciones necesarias para el crecimiento, en conjunto con el endeudamiento en moneda extranjera. La estructura productiva estaba fuertemente basada en el sector primario-exportador y era altamente

dependiente de importaciones de bienes de capital. Los saldos comerciales deficitarios eran cubiertos por flujos de capitales extranjeros. Durante este período, además, se financiaron con deuda externa varias obras públicas que fortalecían la capacidad exportadora del país, pero la producción de bienes exportables crecía más lentamente que los intereses de la deuda. En 1890 se cortó el ingreso de flujos de capitales externos, a la vez que las exportaciones aún no generaban las divisas necesarias para importar y para pagar los intereses de la deuda (Martí 1990). Esto generó una fuerte crisis que terminó en default y puso en evidencia la vulnerabilidad de éste sistema basado en la recaudación aduanera, impulsando algunas transformaciones: [...] *tres modificaciones fundamentales de nuestro sistema rentístico, realizadas por necesidades apremiantes de la crisis de 1890[...]: los impuestos internos, hasta entonces desconocidos entre nosotros; la transformación de los impuestos a papel de importación y exportación a impuestos a oro; y el establecimiento a oro los aforos de las mercaderías; reformas éstas que han triplicado en papel el producido de los derechos aduaneros* (citado de Caravaca 2007, pag. 5). Estas reformas tuvieron el resultado esperado, incrementando el peso de los impuestos de exportación y los internos en los años siguientes y, además, son señaladas como el inicio de una modificación profunda en el sistema tributario argentino, mediante la que los recursos comenzaran a ser obtenidos independientemente de los intercambios con el exterior (Caravaca 2009).

En síntesis, en este periodo no se logró conformar un sistema tributario que brindara una recaudación estable y con mayor peso de los impuestos internos al consumo y patrimoniales, como ya se habían desarrollado en otros países. Según Gaggero (2006), esto se debió en parte a la hegemonía aduanera de Buenos Aires y a las guerras de independencia y constantes bloqueos comerciales. A esto se le sumó la fuerte evasión por parte de los importadores y terratenientes, que eran los contribuyentes de mayor poder adquisitivo, y la debilidad del Estado para enfrentarla. Como consecuencia, el sistema tributario fue regresivo, gravando fuertemente a los consumidores de bienes importados, y principalmente a los más pobres, quienes destinaban una mayor porción de su ingreso a consumir. El sistema tributario regresivo limitaba entonces el potencial de la política fiscal para redistribuir y tener un alto impacto sobre la demanda

efectiva y el crecimiento. Adicionalmente, los gobiernos financiaron sus déficits fiscales en gran parte tomando deuda externa que, en parte, se invirtió en incrementar la capacidad productiva - exportadora, pero esta producción creció más lentamente que los intereses de la deuda, generando problemas en la balanza de pagos.

3.B. ASPECTOS IMPOSITIVOS EN EL MARCO DE UN MODELO AGROEXPORTADOR (1890-1930).

Luego de la crisis, y en línea con lo que ocurría en otros países, se profundizó el debate acerca de cuál debía ser el modelo de desarrollo argentino. El contexto internacional estaba cambiando: la productividad, el crecimiento y comercio de Gran Bretaña estaba en declive y Estados Unidos, que pasó a ser la gran potencia mundial, era una economía proteccionista. Asimismo, las dificultades para importar, por la baja del comercio debida a la guerra (1914-1919) y por la caída en la producción agrícola que proveía las divisas, impulsaron una industrialización sustitutiva de importaciones de bienes de consumo masivo en Argentina. Por ejemplo, en el interior habían crecido las industrias asociadas a la cadena alimentaria (azúcar, harina, licores, lácteos, entre otros) y también se creaban los primeros frigoríficos, que sumaban para 1914 el 40% de los establecimientos, la mitad del capital existente, el 60% de la fuerza de trabajo y más de la mitad del valor de producción (Belini y Korol 2012). También habían crecido industrias mecánicas asociadas al ferrocarril, el sector de la construcción y la industria textil. La disyuntiva se daba en torno a si la industrialización debía pensarse como transitoria mientras durara el conflicto y dirigida al mercado interno, o como un proceso de cambio más profundo en el modelo productivo del país (Caravaca 2007). A su vez, estos cambios en la estructura productiva y comercial pusieron en cuestionamiento el patrón de intervención estatal. La sociedad comenzó a reclamarle al Estado mayor presencia en la regulación de la relación capital-trabajo, en las áreas de salud y vivienda, entre otros, y así se comenzó a construir un nuevo paradigma de intervención estatal. Esto conllevó asimismo debates y diversas propuestas de reforma del sistema tributario.

Por un lado, desde 1890, pero más fuertemente a partir de las dificultades económicas generadas por la guerra, se debatió acerca de la conveniencia de

implementar un impuesto a la renta, siguiendo con las legislaciones sancionadas en Estados Unidos (1913), Francia (1914), Colombia (1918), Chile (1923) y Brasil (1924). En términos generales, eran dos los argumentos que justificaban su implementación. Por un lado, los relacionados con la cuestión fiscal de aumentar la recaudación para equilibrar el presupuesto público y la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento para disminuir su vulnerabilidad frente al cierre de canales comerciales por crisis o guerras (Caravaca 2009, Gaggero 2012). Por otro lado, la necesidad de distribuir con mayor equidad y justicia las cargas públicas, reclamo que se le comenzaba a hacer al Estado a medida que avanzaba el proceso de democratización (Caravaca 2009). Se argumentaba que el régimen impositivo gravaba enormemente los bienes y servicios básicos para la reproducción de vida y demasiado poco los excedentes de rentas. De este modo, quienes tenían mayor capacidad contributiva eran quienes aportaban, en términos proporcionales, menos al fisco. En este sentido, tres propuestas fueron presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso (durante la presidencia de Yrigoyen en 1918 y dos durante la de Alvear en 1923 y 1924).

Los tres proyectos fueron rechazados en el Congreso por oposición de actores con distintos intereses. Las organizaciones empresarias temían que en la legislación no quedara claramente establecida la diferencia entre renta y capital, pudiendo recaer el gravámen sobre este último, desestimulando la inversión y el proceso industrializador. Los socialistas, por su lado, estaban en desacuerdo con que se gravaran los ingresos percibidos por los asalariados, sosteniendo que así sería un ingreso al trabajo más que a las rentas, y sostenían que, por el contrario, las rentas que debían ser gravadas eran las de los propietarios de la tierra que eran los sectores más privilegiados. Adicionalmente, los legisladores de provincias del interior se oponían a reemplazar impuestos de recaudación local por el impuesto a la renta de recaudación nacional centralizada, ya que pensaban que perderían autonomía. Por último, los conservadores enfatizaban que el funcionamiento y fiscalización del impuesto eran demasiado complejos para el aparato administrativo burocrático argentino. Adicionalmente, el Ministro de Hacienda de varias presidencias posteriores a la crisis de 1890, Terry, señalaba algunos factores que a su juicio hacían inviable la aplicación del impuesto en ese período en Argentina: una cultura fiscal débil, en la cual existía

gran recelo por parte de los contribuyentes respecto de la declaración de ingresos al Estado y una alta tentación a la sub-declaración y el fraude (sobre todo por parte de los contribuyentes de mayor capacidad adquisitiva); las dificultades del aparato burocrático para implementar el impuesto, sobre todo, para constatar las rentas de los contribuyentes (diferenciando las temporales de las permanentes y distinguiendo a quienes no alcanzaban un mínimo necesario para vivir (Caravaca 2012).

Otro debate se dio en torno a la imposición diferencial a la tierra y si su usufructo debía ser individual o social. Las posturas a favor de la imposición (los socialistas) consideraban que las grandes propiedades reflejaban especulación e improductividad, limitaban el asentamiento de la población y eran un obstáculo para el progreso (Lattuada 2008). En concreto proponían, por un lado, la implementación de un impuesto al latifundio social que buscaba una desconcentración de la tierra en manos de un mismo propietario cualquiera fuera su ubicación geográfica. Así, buscaban aumentar la cantidad de familias agricultoras propietarias de la tierra, de modo de lograr cambios estructurales para afrontar el agotamiento del modelo agroexportador. Por otro lado, proponían un impuesto progresivo sobre las tierras ociosas con superficies mayores a 10 mil hectáreas. Ambas propuestas fueron rechazadas, reflejando el acceso al poder de decisión de los grupos terratenientes. Finalmente, en 1918 Yrigoyen implementó un impuesto sobre las exportaciones de cereales, que en 1920 llegó a aportar el 20% de los ingresos fiscales.

Un impuesto que se estableció en este período fue el que gravaba la transmisión gratuita de bienes, incluyendo herencias y donaciones. Había sido introducido anteriormente en el año 1801 y ratificado en la Constitución de 1853 y se volvió a establecer en el año 1923. Este impuesto gravaba cualquier acto que implicara enriquecimiento patrimonial a título gratuito. Las motivaciones para implementarlo se relacionaron, por un lado, con el objetivo de alcanzar una mayor equidad, redistribuyendo parte de la riqueza que los beneficiarios reciben sin haber realizado ningún esfuerzo. Por otro lado, se argumentaba que lo aportado podía considerarse un pago al Estado por ser garante y brindar servicios que permiten a los ciudadanos desarrollar actividades que les generan riqueza (Bouzas y otros 2010). El diseño del impuesto era progresivo, gravando

el enriquecimiento de quienes recibían la herencia, lo que permitía aplicar diferentes tasas según la situación personal de cada uno de los beneficiarios (capacidad contributiva, estado civil, tenencia de hijos, etc.). Si bien el diseño era progresivo, como la recaudación era baja, su poder redistributivo era limitado.

Con respecto a las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, no se legislaron hasta el año 1935. Antes de esto, el único mecanismo de transferencias era el previsto por la Constitución Nacional en el artículo 67, inc. 8, que asignaba como atribución del Congreso *acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios* (Porto 2003). Hasta 1890 hubo separación de fuentes: los impuestos sobre el comercio exterior los recaudaba la Nación y los internos a los consumos y la producción, las provincias. Entre 1890 y 1934 los impuestos internos pasaron a ser recaudados por ambas jurisdicciones en concurrencia. Como no existían mecanismos de coparticipación de ingresos, cada provincia debía ajustar sus gastos a los niveles de su recaudación, lo que generó grandes disparidades de oferta de bienes y servicios públicos y, por tanto, de oportunidades de desarrollo, al interior del territorio nacional.

Para concluir, se observa que en este período el régimen impositivo era aún incipiente, incoherente, inequitativo y muy vulnerable a las modificaciones en el contexto internacional. Andrés Máspero Castro advertía: *no tenemos un sistema impositivo ni seguimos en su formación un método, un criterio, una idea determinada; sino un conglomerado amorfo e incoherente de impuestos injustos y arbitrarios. Nuestro régimen impositivo actual, descansando casi absolutamente sobre los consumos, es en grado extremo injusto y abusivo [...] es inconstitucional, porque no es equitativo ni grava proporcionalmente a todos sus habitantes, sino que grava más al que menos tiene y grava menos al que tiene más riquezas [...]. Mientras tanto, nuestra principal fuente de riquezas originarias, la tierra, se la ha casi abandonado. Ella no contribuye casi a mantener el Estado que debe protegerla* (citado en Belini y Korol 2012, pp13). Por su lado, los socialistas opinaban: *toda nuestra legislación fiscal está, señores diputados, y esto no puede negarlo nadie, penetrada de un espíritu de clases. Hay en ella una evidente benevolencia para aquellas industrias o situaciones que están vinculadas a los hombres que han tenido influencia más firme y decisiva*

en la política argentina: a los viñateros mendocinos, por ejemplo, a los terratenientes bonaerenses y a los azucareros tucumanos. Es por eso, por estar penetrada de ese espíritu de clase, causa frecuente de corrupciones y abusos. (citado en Belini y Korol 2012, pp13). Los temores de distintos grupos de interés, desde empresarios, conservadores y hasta los socialistas, lograron oponerse a las reformas que buscaban la modernización del sistema tributario, logrando una recaudación más estable y una fiscalidad democrática (basada más fuertemente en la imposición directa, personal y progresiva) (Gaggero 2006).

3.C. MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES ORIENTADO AL MERCADO INTERNO Y REFORMAS FISCALES ESTRUCTURALES (1930-1976)

La crisis del '29 fue el inicio de una etapa de recesión internacional con deflación, quiebra del sistema multilateral de comercio, trabas al libre movimiento de capitales y trabajadores, caída en la demanda y los precios de materias primas (Rapoport 2000; Belini y Korol 2012). En este contexto de crisis internacional, en 1930 ocurrió el primer golpe de Estado en Argentina y asumió el gobierno de facto de J. E. Uriburu (1930-1932). A su vez, en línea con lo que ocurría en otros países, se empezaron a buscar nuevas formas de intervención, en un período de transición del orden conservador a un nuevo modelo económico, social y estatal más intervencionista (Caravaca 2012). En este sentido, se crearon las Juntas Reguladoras de Granos y Carnes, buscando fundamentalmente implementar medidas para proteger los intereses de las élites vinculadas a los sectores productivos perjudicados por la crisis (Neffa 1998). A su vez, Argentina fue el único país latinoamericano que no declaró el default y continuó con el pago de servicios de la deuda pública interna y externa durante la recesión (Rapoport 2000, Gaggero 2012). De este modo, el gasto público aumentó a la vez que los ingresos fiscales, fuertemente basados en impuestos aduaneros, se mantenían bajos debido a la crisis y la escasez de comercio internacional (Figura 3.1). Esto llevó al gobierno a implementar una gran reforma tributaria con los objetivos de aumentar la recaudación (para cumplir con el pago de compromisos externos y contribuir al financiamiento de la ISI y nuevas gestiones estatales) y de nacionalizar la estructura impositiva (Caravaca 2012; Menéndez y Jáuregui 2010). Si

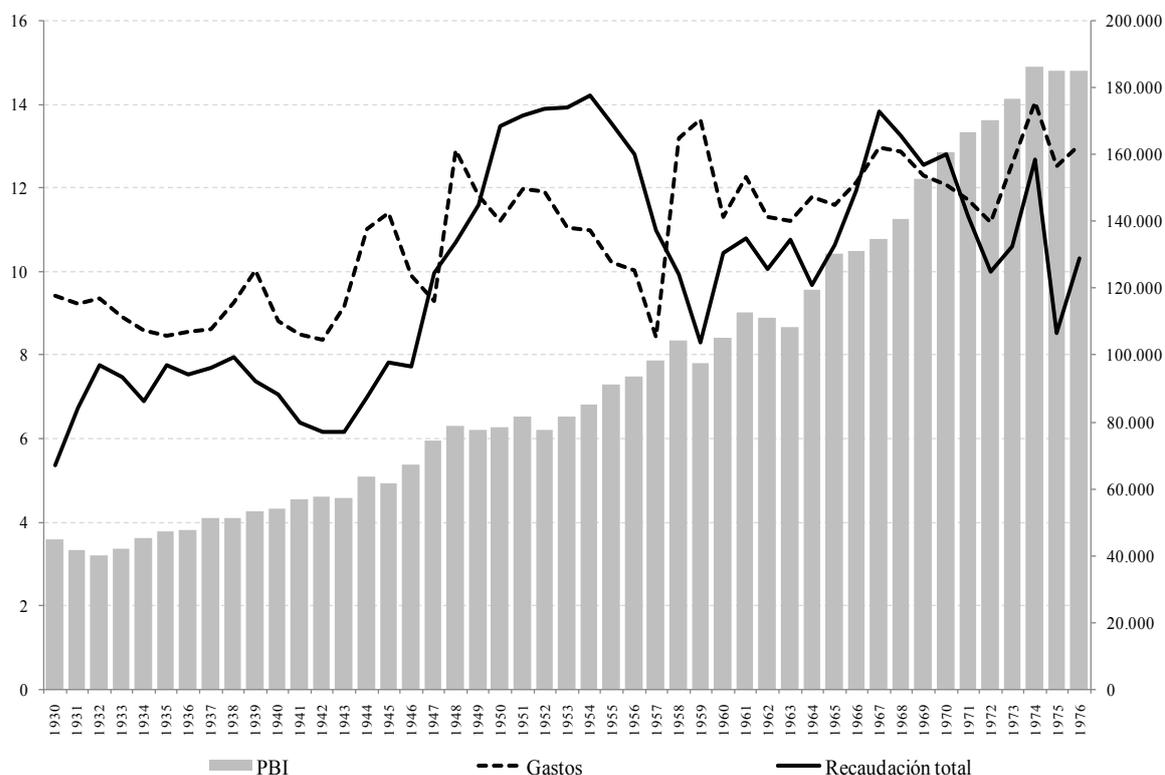
bien junto al nuevo patrón de intervención estatal se demandaba una mayor equidad y justicia distributiva, la redistribución no fue uno de los ejes de esta reforma, sino que se priorizó como objetivo de política económica recién en los años '40 (Gaggero 2006).

El paquete de reformas aprobado había sido propuesto por Raúl Prebisch e incluía la creación de impuestos a las actividades internas (sobre los consumos y un impuesto del 3% sobre el valor de las transacciones de toda naturaleza, transformado luego en un impuesto a las ventas de bienes, precedente del actual IVA), la unificación de impuestos internos (a las herencias, timbres, papel sellado, combustibles), el aumento de tarifas de los impuestos a las importaciones y otros como patentes, fósforos, alcohol (Belini y Korol 2012; Cortes Conde y otros 2010; Gaggero 2005; O' Connel 1988; Rapoport 2000) y la creación del impuesto a los réditos (ganancias de personas y de empresas) en 1932 (Figura 3.1). Si bien se venía debatiendo acerca de la conveniencia de establecer este impuesto desde hace más de 15 años, fue el contexto de crisis económica e institucional el que permitió su implementación (Caravaca 2009). Es decir, el impuesto no buscaba impulsar el progreso y la equidad social, sino evitar el default y contribuir al financiamiento del modelo de ISI (Gaggero 2008). Prebisch le presentó el proyecto a Uriburu, enfatizando en su aspecto técnico (el aporte a los ingresos fiscales) y no en su aspecto redistributivo, argumentando lo siguiente:

Dentro de pocos meses usted va a entregar el gobierno, y una de las razones por la cual usted dio el golpe de Estado fue el desastre financiero. Y va a dejar usted una situación peor. Ya se ha hecho un esfuerzo enorme por reducir el déficit: se redujeron los gastos de la administración en forma brutal, incluso una rebaja de los sueldos, y a pesar de todo eso, fue tal la contracción del comercio exterior, con la crisis mundial, que la situación se ha agravado». «¿Y qué se hace?». «Yo creo que sin una reforma tributaria no se contendrá el déficit: hay que crear el impuesto a la renta. En el Congreso hay un proyecto del año 1916, y no se ha tratado, y como yo creo que el Congreso no va a tomar una decisión de esa naturaleza, el déficit seguirá agrandándose y se caerá en la inflación. Y su gobierno pasará al juicio de los demás como un

gobierno que ha desatado la inflación por impericia financiera
 (Citado de Cortes Conde y otros 2010).

Figura 3.1. Evolución del PBI (medido a precios de mercado, en miles de pesos de 1993), recaudación total (% del PIB, incluye los ingresos por impuestos, seguridad social y aduana) y gasto público total (% del PIB). Período 1930-1976.



Fuente: Elaboración propia en base a O. Ferreres 2005

El impuesto a los réditos proponía un mínimo no imponible y cuatro categorías de ingresos:

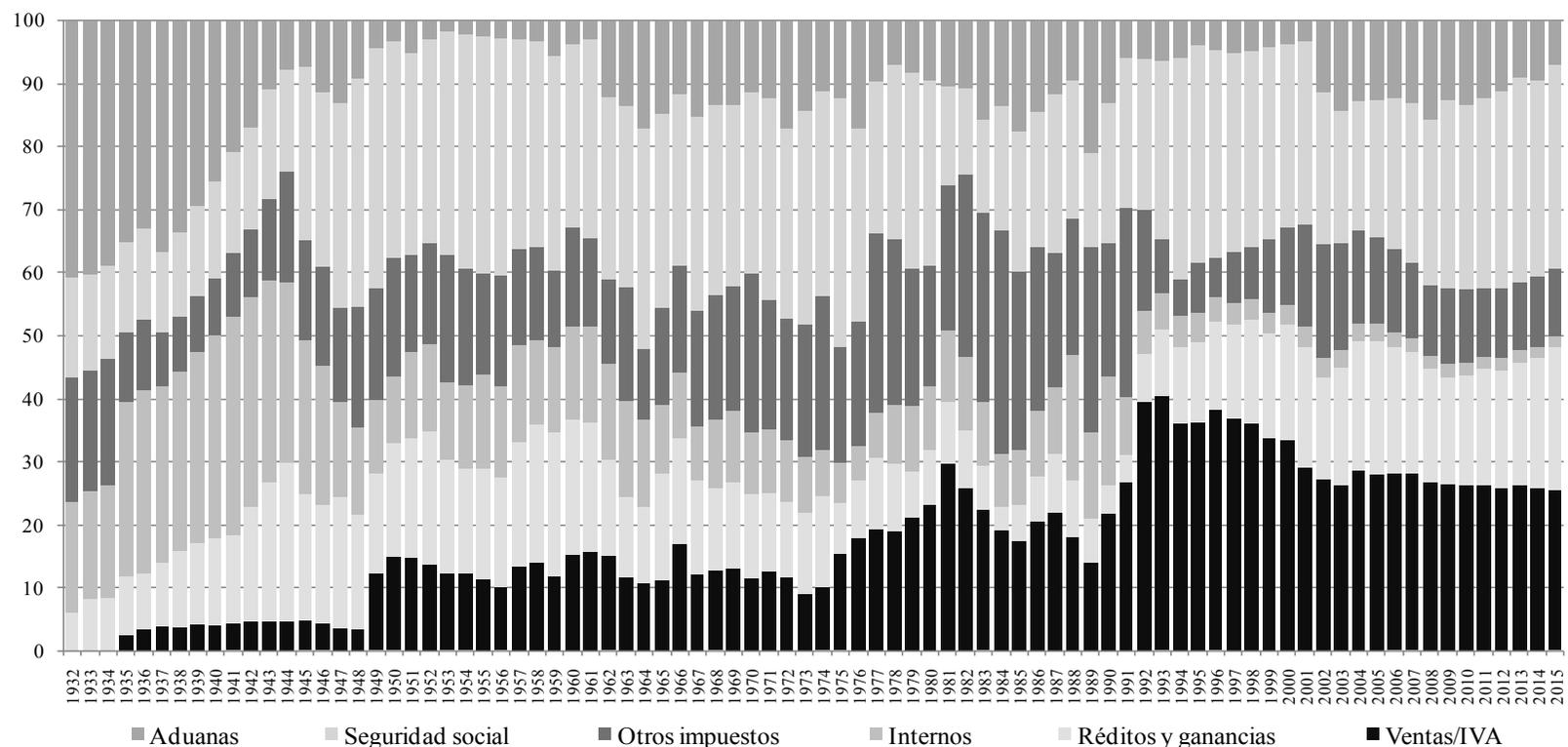
- Renta de suelo, gravada con el 6% y reducida al 3% en el caso de que la tierra fuera explotada por sus propietarios. La diferenciación en la tasa de renta del suelo respondía la idea de que la renta de los terratenientes era, al menos en parte, una ganancia social. Por eso se proponía *gravar el mayor valor que adquieren las propiedades como consecuencia del progreso social, es decir, extraer del contribuyente la parte de ganancia que pudiera tener el propietario de la tierra por el trabajo ajeno* (citado en Sánchez Román 2005).
- Rédito de capitales mobiliarios, gravados con el 6%;

- Réditos de comercio e industria, de prestación de servicios profesionales y los cuentapropistas, gravados con el 5%;

- Réditos del trabajo personal en relación de dependencia, gravados con el 4%. Los ingresos de los asalariados abonaban la tasa fija sólo en caso de que superaran un monto de 24 mil pesos. Caso contrario, la tasa se aplicaba sobre un porcentaje del ingreso (Sánchez Román 2005). Además, superando determinado monto de ingreso, se abonaba una tasa adicional sobre el excedente, lo que daba progresividad al impuesto.

La recaudación se realizaba a través de deducciones directas de los sueldos de los asalariados y de declaraciones juradas de ingreso del resto de los contribuyentes. Junto con el impuesto, se creó la *Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos y las Transacciones*, encargada de la recaudación, el control de evasión y de enseñar a contribuyentes a realizar sus declaraciones. El Estado demostró la capacidad para gestionarlo y fiscalizar y, según Sánchez Román (2005), también las elites económicas mostraron disposición a cooperar, contribuyendo. Rápidamente, el impuesto a los réditos se convirtió en una fuente estable de ingresos públicos, alcanzando el tercer lugar en la recaudación apenas creado y convirtiéndose en la primera fuente de ingresos nacionales (aportando el 34%) a partir de 1943 (Caravaca 2012). A su vez, con la aplicación del impuesto se logró una estructura tributaria más progresiva aportando así al impacto redistributivo de la política fiscal.

Figura 3.2. Evolución de la estructura de la recaudación tributaria. Aporte de cada uno de los ingresos al total de la recaudación.



Tipo de impuestos	1932-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2001	2002-2010
Directos	13%	27%	27%	21%	14%	12%	17%	30%
Indirectos	72%	45%	38%	49%	53%	65%	58%	51%
Seguridad social	15%	28%	35%	30%	32%	23%	25%	19%
Directos/ Indirectos	0,18	0,60	0,71	0,43	0,26	0,18	0,29	0,59
OCDE D/I				1,14	1,36	1,31	1,15	1,18

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de AFIP, Ferreres 2005, Cetrángolo y Jimenez 2003 y Revenue Statistics OCDE <https://www.oecd.org>

Durante su gobierno, Justo (1932-1938) profundizó la reforma impositiva orientada a fortalecer la centralidad del Estado federal y a disminuir la dependencia de los ingresos públicos de los recursos aduaneros. Por un lado, buscó reordenar el sistema impositivo para aprovechar mejor la base tributaria y eliminar problemas de doble imposición, unificando impuestos internos (Ley 12.139), transformando el impuesto a las transacciones en impuestos a las ventas (Ley 12.143, un impuesto que se liquidaba sobre el valor que cada productor agrega, eliminando el efecto en cascada del impuesto anterior), prorrogando el impuesto a los réditos (Ley 12.147). Por otro lado, buscó organizar la redistribución de lo recaudado mediante estos impuestos entre la Nación y las provincias creando el primer Régimen de Coparticipación Federal de impuestos (Gaggero 2008, Porto 2003). Éste proponía la distribución primaria del 82,5% de lo recaudado para la Nación y 17,5% para las Provincias. La distribución secundaria se realizaba en función de la población (con un peso del 30%), los gastos provinciales (30%), los recursos percibidos por cada provincia (30%) y de acuerdo con la recaudación provincial del impuesto específico a distribuir (10%). Si bien fue un gran avance la implementación de un régimen de redistribución con reglas claras, también quedó de manifiesto desde el inicio la dificultad de modificar las distribuciones establecidas, considerando que éstas deberían haber tenido vigencia hasta el año 1938 y sin embargo se mantuvieron hasta 1947. Finalmente, en 1935 se creó el Banco Central de la República Argentina como una entidad mixta (con participación estatal y privada) y como autoridad centralizada que cumpliría las funciones de emisión de billetes y monedas, regulación del crédito y el dinero, acumulación de reservas internacionales, el control del sistema bancario y ser agente financiero del Estado, buscando no sólo dinamizar las finanzas nacionales, sino también lograr cierta independencia de las oscilaciones externas.

Durante el gobierno militar que tomó el poder en 1943 se implementaron algunas reformas que buscaron captar recursos de los sectores de mayor riqueza: se amplió el alcance del impuesto a los réditos, bajando el mínimo no imponible, aumentando alícuotas y dotándolas de cierta progresividad; se creó el gravamen a las ganancias eventuales y a las ganancias extraordinarias de personas físicas o jurídicas que superaran determinado monto de capital y que

hubieran obtenido beneficios mayores al 8% del capital invertido (1944) y se crearon los impuestos a las apuestas, premios de lotería y artículos de lujo (Menéndez y Jáuregui 2010).

La política económica de los gobiernos peronistas (1946-1955) tuvo como pilares la expansión del mercado interno y la mejora en la distribución del ingreso, el nacionalismo económico, el rol interventor del Estado (reconocido en la Constitución Nacional de 1949) y la industrialización. En 1946 se nacionalizó el BCRA, que comenzó a asignar el crédito selectivamente con la intención de fomentar un cambio en la matriz productiva y promover el desarrollo económico. El esquema fiscal se reformó en función del ideal de justicia social, considerándose por primera vez la mejora en la equidad como objetivo de política económica. Como consecuencia, en 1952 se alcanzó el máximo histórico de 50,5% de participación de los salarios en los ingresos nacionales que, además, se complementó con la redistribución secundaria a través de un sistema tributario y gastos públicos progresivos. Por el lado del gasto público, aumentó en un 10% aproximadamente, orientado fundamentalmente a la realización de obras públicas de sanidad, transporte y producción, respondiendo a las mayores demandas por migraciones internas y concentración urbana; y a múltiples políticas sociales como la masificación del sistema previsional, ampliación de sus beneficios e implementación del sistema de reparto en 1954, políticas de vivienda, ampliación de acceso a la salud y la educación. Además, favorecido por el contexto internacional, Perón logró cancelar totalmente la deuda externa el país (Gaggero 2005). Por el lado de la política tributaria, ésta respondió a las necesidades del desarrollo de la ISI, combinando exenciones impositivas y subsidios a las ramas de actividad cuya expansión quería promocionarse, con aumentos en los gravámenes a las exportaciones de productos agropecuarios (Costa 2007). De este modo, la política tributaria redistribuía riqueza desde el sector agrícola, que obtenía renta diferencial, hacia la industria (Neffa 1998). También se eliminaron las listas de aforos, por lo que los importadores comenzaron a tributar por el valor real de las importaciones que realizaban. Asimismo, se redujeron los impuestos al consumo y se modificaron aquellos que gravaban la riqueza, pasando estos últimos de una participación del 23% de la recaudación en 1940 a un 50% en 1948 (Rougier 2012). La ampliación del

sistema previsional también implicó un fuerte aporte de los impuestos sobre salarios y seguridad social a la recaudación. Con el objetivo de reforzar la administración tributaria, en 1947 se creó la Dirección General Impositiva (DGI), encargada de aplicar, fiscalizar y percibir los gravámenes. Como resultado de estas medidas la estructura tributaria ganó progresividad (Figura 3.2) y la recaudación aumentó hasta alcanzar su máximo histórico, promediando entre los años '40 y '60 el 18% del PIB (Gaggero 2012).

El régimen de Coparticipación federal de impuestos también fue modificado durante los gobiernos peronistas, en parte, respondiendo a la provincialización de los territorios nacionales que anteriormente estaban considerados dentro del Presupuesto Nacional. La provincialización se dio buscando ampliar la ciudadanía política, en un contexto de democratización política y social, e implicó para los ciudadanos de esos territorios, la posibilidad de participar en las elecciones nacionales y de lograr la representación parlamentaria. Las nuevas provincias reconocían al gobierno nacional la facultad de percibir los impuestos de su territorio y los gobernadores podían elaborar sus presupuestos, estimando recursos y decidiendo sobre el destino de los fondos, tanto propios como los girados desde la Nación. Como las nuevas provincias tenían características particulares, como la gran extensión de superficie y baja población (por ejemplo, Chubut y Santa Cruz), las relaciones entre provincias también se vieron modificadas (Porto 2003). En la práctica, la distribución primaria pasó a asignarle un 46% a las provincias y municipios. Por otro lado, la distribución secundaria se modificó: el 98% se distribuía entre provincias en función de la población (80% a partir de 1957) y en función de la producción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración (20% a partir de 1957) (Porto 2003). El 2% restante se distribuía en proporción inversa a la población de la jurisdicción. Este criterio dejaba explícito un mecanismo de redistribución hacia provincias con menor población. Adicionalmente, se amplió la lista de impuestos a coparticipar, incluyendo los impuestos a los réditos, ventas, ganancias eventuales y ganancias extraordinarias (Orden 2011; Porto 2003).

Luego de los gobiernos peronistas y hasta el golpe de Estado de 1976 (1955-1976), Argentina vivió un período de inestabilidad institucional, en el cual

se alternaron gobiernos de facto y gobiernos constitucionales, variando tanto la visión acerca del rol del Estado como la orientación de la política económica y social. La política económica siguió buscando consolidar la industrialización orientada al mercado interno, alternando entre el estímulo al capital extranjero y la nacionalización de las empresas públicas (en la tercera presidencia de Perón de 1973). Fue un periodo de crisis recurrentes de balanza de pagos causadas por una estructura productiva con dos sectores diferenciados: el agrícola, competitivo internacionalmente, generador de divisas y de expansión lenta; y el industrial, poco competitivo y demandante de divisas para crecer (Diamand 1972). La industria crecía por precios internacionales favorables, disponibilidad de mano de obra asociada a las migraciones internas del campo a la ciudad y estimulada por la actividad del Estado. El crecimiento de la industria impulsaba la demanda de importaciones de insumos y bienes de capital que requerían de divisas provistas por el sector agrícola exportador. Sin embargo, la demanda mundial y los precios de los bienes exportables estaban deprimidos y, en consecuencia, el crecimiento económico generaba crisis de balanza de pagos, devaluación, inflación cambiaria y recesión (Diamand 1972).

Según Sánchez Román (2014), se fue gestando en la sociedad una posición crítica a los terratenientes, argumentando que sus riquezas no provenían de su eficiencia empresarial, sino de factores externos, como la productividad natural de la tierra que habían acumulado, las obras de infraestructura provistas por el Estado, etc. De este modo, en este período se incrementó la presión impositiva al sector agropecuario de modo más fuerte que al nivel general (Lattuada 2008), como resultado del establecimiento de nuevos impuestos: las retenciones sobre los precios de venta de las exportaciones en 1958, el impuesto sobre el valor de la producción de cereales, semillas, lanas y ganado en 1962, el impuesto a las tierras aptas para la explotación agropecuaria en 1969 (consistía en la aplicación de una tasa fija del 1,6% sobre el valor fiscal de la tierra libre de mejoras, que se implementó con el objetivo de aumentar la recaudación e incentivar la producción agropecuaria, gravando menos a los productores que empleaban métodos más intensivos de producción) (Sánchez Román 2014).

En cuanto a la Coparticipación Federal, en 1959 se introdujo una reforma.

Hasta ese momento, el criterio era fuertemente devolutivo (no redistributivo) por lo que se observaba una fuerte concentración en las provincias más ricas y más densamente pobladas. Con la reforma, se obligó a las provincias a coparticipar a sus municipalidades un porcentaje mínimo de sus ingresos por este régimen. Adicionalmente, se modificaron los porcentajes de distribución primaria, estableciendo un sistema escalonado para llegar a 1963 con el 36% para el conjunto de provincias, el 6% para la municipalidad de Ciudad de Buenos Aires y el 58% para la Nación. Es decir, provincias y municipalidad de Buenos Aires duplicaron su participación en la recaudación de impuestos coparticipados. En cuanto a la distribución secundaria, se eliminaron los coeficientes correspondientes a la recaudación del impuesto en cada jurisdicción y al inverso de la población, quedando vigentes los coeficientes de población, gastos provinciales y recursos provinciales propios.

En 1973, en medio de una situación internacional crítica debido a la crisis del petróleo, el cierre del mercado europeo a los productos exportables y el deterioro de los términos de intercambio, Perón implementó una reforma tributaria de importancia, fortaleciendo tanto la imposición directa como la indirecta. Las principales medidas fueron las siguientes:

- En 1974 se unificaron los impuestos a los réditos y a las ganancias eventuales en el impuesto a las ganancias. Esta modificación impactó positivamente en la progresividad del sistema tributario, ya que aumentó la presión tributaria sobre las ganancias de capital, que comenzaron a ser gravadas como los otros beneficios en lugar de a una tasa especial inferior (Gaggero 2005). Adicionalmente, las utilidades no distribuidas y que pasaban a reserva de las empresas para ser empleados como futuras inversiones, fueron gravadas de manera progresiva y la remisión de dividendos de empresas extranjeras a sus casas matrices fueron considerados ganancias ocultas (Gaggero 2005, Sánchez Román 2005).

- Se creó el impuesto al valor agregado (IVA), que entró en vigencia en 1975, para reemplazar el impuesto nacional a las ventas y los impuestos provinciales a las actividades lucrativas. Este impuesto ya había sido implementado en varios países europeos, así como en Brasil y Uruguay. Se decidió acudir a este impuesto porque, habiendo necesidad de generar más

ingresos, el impuesto a los réditos ya estaba alcanzando su límite máximo de percepción y el IVA era de fácil y rápida recaudación. En su primera versión, no alcanzaba el consumo de bienes de primera necesidad, pero con el tiempo se fue ampliando su base haciéndolo cada vez más regresivo, y se fueron sumando los regímenes, alícuotas diferenciales, exenciones y tratamientos sectoriales, impactando sobre el costo administrativo de su recaudación, sobre la capacidad de control y sobre su supuesta neutralidad.

- Se hicieron varios intentos de gravar la riqueza de los terratenientes. En este sentido, se propuso implementar el impuesto a la renta normal y potencial de la tierra, orientado a gravar proporcionalmente más a aquellos propietarios que mantuvieran sus tierras produciendo por debajo de su máximo potencial. Este impuesto buscaba superar el estancamiento de la producción agropecuaria, incentivando y promoviendo inversiones y mejoras productivas para incrementar la eficiencia y rendimiento (Lattuada 2008, Sánchez Román 2014). Adicionalmente, contribuía a desestimular la especulación con la tierra. A pesar de todos los argumentos en favor de este impuesto, no se implementó, sino que se gravó a la tierra libre de mejoras y se aplicaron tasas fiscales progresivas según el tamaño de la tierra, para fomentar desconcentración parcial de la propiedad (Rappoport 2010).

En síntesis, éste fue un período de reformas fiscales estructurales, tanto del régimen tributario como de las instituciones fiscales federales. En un contexto de crisis internacionales (crisis del 30, Segunda Guerra Mundial, crisis del petróleo) y de alta inestabilidad político-institucional y económica en el país, las reformas buscaron incrementar la recaudación, tanto para pagar la deuda externa, como para financiar la industrialización sustitutiva de importaciones, así como disminuir la dependencia externa de la recaudación. Es interesante señalar que, a pesar de la alternancia de gobiernos de muy distinta orientación política, las políticas y reformas fiscales manifestaron de algún modo una continuidad en los objetivos que persiguieron. En cuanto a la institucionalidad, se crearon en el período el Banco Central, la Dirección General impositiva y el régimen de Coparticipación federal de impuestos. Como resultado, Argentina alcanzó una estructura tributaria similar a la de los países desarrollados y de un nivel aceptable de progresividad (Figura 3.2).

3.D. HEGEMONÍA NEOLIBERAL Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS TENDENCIAS REGRESIVAS EN EL SISTEMA FISCAL (1976-2002)

En 1976 hubo un nuevo golpe de Estado y se sucedieron los gobiernos de facto hasta el año 1983. Estos gobiernos establecieron un nuevo modelo de acumulación caracterizado por la desarticulación de la industrialización, la pérdida de capacidades tecnológicas y empresariales que se habían venido adquiriendo localmente y la preponderancia del mercado como asignador de recursos (Belini y Korol 2012). Junto con el cambio de modelo, se dio una transformación en las alianzas políticas: la Junta militar se apoyó en los terratenientes y la gran burguesía, incluyendo al sector financiero y el capital extranjero (Costa 2007). Fue un período de bajo crecimiento, alto desempleo y empobrecimiento de la población. La distribución funcional del ingreso se deterioró, cayendo en el año 1977 al 30% del ingreso para los trabajadores. La estructura tributaria se sesgó hacia impuestos de fácil recaudación, desmontando la progresividad que se había alcanzado (Gaggero 2012a) (Figura 3.2). En 1976 se derogaron los impuestos a la tierra y en 1977 se derogó el impuesto a las herencias. También se volvió atrás la unificación del impuesto a las Ganancias, separando la categoría de las ganancias eventuales en otro tributo que, además, fue reduciendo su base continuamente hasta ser eliminado completamente en 1990. Con respecto a los impuestos indirectos, se eliminaron las retenciones a las exportaciones, se redujeron los aranceles a las importaciones y se incrementó la tasa general del IVA del 13% al 20%, en parte buscando compensar con estos recursos adicionales la eliminación de las contribuciones patronales a la seguridad social de 1980 (Dvoskin 2016).

En 1983 asumió el gobierno democrático de R. Alfonsín en una situación crítica caracterizada por la alta inflación, el fuerte endeudamiento externo, desequilibrios fiscales, estancamiento de la producción, desempleo, caída de la inversión, altas demandas sociales, caída de los precios de productos exportables, alta tasa de interés internacional e interrupción de créditos internacionales (Aspiazu 1991). La inflación tuvo fuertes impactos sobre las cuentas fiscales, por un lado, sesgando la recaudación tributaria hacia impuestos atados al nivel de precios y, por otro lado, por el efecto Olivera-Tanzi en que el gasto corriente aumentaba con la inflación, mientras que la recaudación tributaria,

al ser diferida en el tiempo, perdía valor real. La política económica se orientó fundamentalmente a estabilizar la inflación, en ese sentido, se implementó el Plan Austral en 1985, que incluía el congelamiento de precios y tarifas de servicios públicos, del tipo de cambio y salarios, la baja del gasto e inversión pública y el establecimiento de una nueva moneda (el austral), junto con el compromiso de no emitir para cubrir los déficits fiscales. En cuanto a la estructura tributaria, no se modificó fuertemente con respecto al período de la dictadura, consolidando la imposición sobre los consumos por sobre alternativas más progresivas. En particular, las modificaciones realizadas involucraron la disminución de la tasa general del IVA al 13% junto con la ampliación de la base gravable eliminando exenciones, la disminución de las tasas del impuesto a las ganancias, la creación del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (con una tasa inicial del 0.25% sobre el valor bruto) y de un impuesto del 1% sobre los patrimonios y el aumento del impuesto a los combustibles. El plan Austral logró estabilizar la inflación sin detener el crecimiento económico, pero en 1988 hubo un rebrote inflacionario que terminó en la hiperinflación de 1989. En conjunto con la crisis de la deuda, esto llevó a la asunción adelantada del presidente electo Carlos S. Menem.

El régimen de Coparticipación de impuestos fue modificado varias veces en el período, entre las modificaciones más importantes realizadas hasta el año 1985 (en que se suspendió la Ley de coparticipación), se destacan las siguientes:

- a) establecimiento de un sistema único para distribuir los impuestos coparticipados.
- b) Asignación de porcentajes iguales a la Nación y provincias en la distribución primaria.
- c) Distribución secundaria regida por los criterios de población (65%), brecha de desarrollo (25%, que medía la diferencia de riqueza entre cada provincia y la más desarrollada del país, la inclusión de este criterio respondía a la necesidad de compensar la débil base tributaria de las provincias más rezagadas) y dispersión de la población (10%, el criterio fue incluido respondiendo a la mayor cantidad de recursos que requieren las provincias con población más dispersa para ofrecer la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos).
- d) Creación de un Fondo de Desarrollo Regional a conformar con un mínimo del 3% de la recaudación total, para compensar a provincias de menor recaudación y para financiar obras públicas que involucraran a una o más

provincias (Porto 2003). A su vez, mediante mecanismos de coparticipación se buscó compensar a las provincias por la pérdida de ingresos que les generó la sustitución de impuesto a las Actividades Lucrativas por el IVA. Sin embargo, dado que estos mecanismos no fueron suficientes, se crearon los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos.

En 1985 desapareció la Coparticipación Federal, comenzando un período de negociaciones y pujas entre la Nación y las Provincias, y los fondos girados a las Provincias fueron Aportes del Tesoro Nacional (Porto 2003). En 1988 se sanciona la Ley 23.548 para darle estabilidad al régimen de Coparticipación. El mecanismo de reparto estableció, al igual que las Leyes anteriores, que un porcentaje de impuestos se centralizaría en el Gobierno Nacional y sería coparticipado en parte a las Provincias. En la masa coparticipable se precisó que todos los impuestos, salvo los mencionados explícitamente, eran coparticipables. Sin embargo, se excluyeron aquellos que tuvieran otros regímenes de distribución o bien afectación específica. La distribución primaria se fijó en un 56.66% de lo recaudado coparticipable a las Provincias y se estableció que, como mínimo, el 34% de la recaudación de recursos tributarios nacionales de la Administración central debían ser coparticipados (Porto 2003).

Durante las presidencias de Carlos Menem (1989 a 1999) se profundizaron las reformas de corte neoliberal. La base de las reformas fue, en primer lugar, el Plan de Convertibilidad de 1991, que fijaba la paridad del peso al dólar estadounidense y, en segundo lugar, la Ley de Reforma del Estado, que habilitaba a privatizar empresas estatales, desregular los mercados y eliminar o reducir impuestos. En particular, las reformas del sistema tributario buscaban la neutralidad, eliminar las distorsiones residuales de la ISI y la simplificación de la estructura tributaria para facilitar la administración (Costa 2007). Las reformas tendieron a concentrar la recaudación en dos tributos (Ganancias e IVA) (Figura 3.2), lo que aumentó la vinculación del sistema impositivo con la evolución del ciclo macroeconómico (Costa 2007) y profundizó su regresividad. Se planteaba que la desaparición del impuesto inflacionario ya había dotado de progresividad suficiente al sistema y, además, se proponía que la tendencia mundial era la de estimular el ahorro y el crecimiento bajando el impuesto a las ganancias y aumentando los impuestos a los consumos (Gaggero 2006).

Con respecto al IVA, se amplió la base imponible eliminando las exenciones a bienes y servicios que quedaban vigentes. La alícuota general aumentó en 1991 al 16%, en 1992 al 18%, en 1995 se introdujo una sobretasa del 3% que se volvió permanente en 1996, alcanzando el 21% vigente en la actualidad. Adicionalmente, se estableció una alícuota reducida del 10,5% para algunos bienes de primera necesidad y otra del 27% para gas y energía eléctrica. Con respecto al impuesto a las ganancias, se redujo la tasa máxima que gravaba a personas físicas, igualándola a la tasa que gravaba a las empresas en un nivel del 35%. Además, se excluyeron del impuesto los dividendos de las acciones y, como consecuencia, se gravaba básicamente el trabajo personal y no se gravaban las ganancias de capital de las personas físicas (Gaggero 2008). El criterio de rentas de fuente argentina se complementó con la renta mundial, de este modo, los residentes quedaban gravados por la totalidad de sus rentas (no sólo dentro de Argentina) y los no residentes tributaban sobre ganancias de fuente argentina. En este período se creó también el Impuesto a los Bienes personales, que gravaba la posesión de bienes que excedían un mínimo no imponible. Adicionalmente se eliminaron gravámenes considerados distorsivos como las retenciones sobre las exportaciones, las restricciones cuantitativas y administrativas sobre las importaciones y los impuestos a los créditos y débitos bancarios (Cetrángolo y otros 2015; Gaggero 2012a). Dado que el tipo de cambio nominal estaba fijado por ley, se otorgaron beneficios fiscales a los sectores productores de bienes transables para compensarlos parcialmente por la pérdida de rentabilidad. Así, se redujeron las cargas tributarias de ese sector (en particular, las contribuciones patronales a la seguridad social) y se restablecieron los reembolsos y reintegros por exportaciones (Cetrángolo y otros 1997). Asimismo, se implementó un programa de fortalecimiento de la administración tributaria para facilitar el control y mejorar la recaudación (Cetrángolo y otros 1997). También se crearon el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta que grava los activos sin considerar los pasivos de las empresas; el “impuesto docente”, que gravaba la propiedad de distintos vehículos y está destinado a financiar el sistema educativo; y el impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo del Endeudamiento Empresarial.

Otra reforma fiscal importante fue la del sistema previsional en 1994,

pasándolo a un sistema mixto con un subsistema administrado por el Estado y otro de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Para justificar la reforma se argumentaba que la competencia entre las AFJP haría bajar los costos del sistema y aumentar la rentabilidad de las inversiones, que los contribuyentes tendrían mayor incentivo a aportar porque la gestión individual de los fondos les daba mayor transparencia y seguridad de cuál sería su jubilación en el futuro. La mayor cobertura del sistema previsional haría aumentar el ahorro interno y esto se traduciría en mayores inversiones que harían crecer económicamente al país. Sin embargo, ninguno de estos argumentos se cumplió. Los contribuyentes y beneficiarios totales del sistema disminuyeron, por la coyuntura de mayor desempleo, informalidad y precarización en las condiciones de trabajo y las nuevas afiliaciones al sistema de capitalización individual se explicaron casi en su totalidad por la distribución de los “indecisos”, que eran asignados automáticamente al sistema de capitalización. El mercado de las AFJP no fue competitivo, sino muy concentrado y el costo de administración del subsistema fue mucho mayor que el del subsistema público. Tampoco se dinamizó el mercado de capitales, sino que aproximadamente el 60% de los fondos de las AFJP se destinaron a financiar al sector público, desfinanciado en parte por esta reforma.

En 1998 se creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), que integraba los impuestos a las Ganancias e IVA y los aportes provisionales de aquellos considerados pequeños contribuyentes, en función de la actividad realizada, los ingresos obtenidos, superficie afectada para la actividad, energía eléctrica consumida y valor de sus operaciones. Este régimen buscaba que aquellos contribuyentes de menos recursos, entre quienes se detectaba alta evasión, comenzaran a tributar (Cetrángolo y otros 2015).

Durante el Régimen de Convertibilidad las relaciones fiscales entre Nación y provincias siguieron rigiéndose por la Ley 23.548, pero se dieron varias modificaciones. En primer lugar, en 1994 el Régimen de Coparticipación Federal de impuestos pasó a tener jerarquía constitucional. Allí se establecían los principios generales: *la distribución (...) se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones (...); será equitativa, solidaria y dará*

prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Adicionalmente, se fijó la meta de dictar una nueva Ley de Coparticipación para el año 1996, que aún hoy está pendiente. En segundo lugar, se transfirieron los servicios de salud y educación a las Provincias, sin contrapartida financiera, y a la vez que se reducía la distribución primaria al 46%. Adicionalmente, la Ley Federal de Educación establecía un mínimo a gastar en educación, que sería cubierto por la Nación en caso de no contar las provincias con los recursos necesarios. El Fondo nacional del Incentivo Docente buscaba a su vez mejorar la retribución de los docentes de escuelas públicas o subsidiadas y era financiado con impuestos sobre los automotores, tradicionalmente recaudados por las provincias. Finalmente, se firmaron “pactos fiscales” entre Nación y provincias que determinaron que el 15% de los recursos provinciales recaudados centralizadamente serían derivados al Sistema Nacional de Previsión Social (Cetrángolo y otros 1997). Como consecuencia de estas reformas, el sistema de Coparticipación se complejizó, al diversificarse los sistemas de transferencias y al aparecer nuevos actores, como el sistema educativo y el de previsión social (Porto 2003).

En 1999 asumió el gobierno de La Alianza, con Fernando de La Rúa como presidente (1999-2001), en un contexto recesivo, de déficit de cuenta corriente y de balanza comercial, alto endeudamiento externo, crecimiento del desempleo y la pobreza y deterioro en la distribución del ingreso. El gobierno sostuvo la implementación de políticas neoliberales y la vía ortodoxa de la gestión de crisis (Salvia 2015), orientada a mantener equilibradas las cuentas públicas de modo de acceder al endeudamiento externo y poder continuar con el pago de la deuda. Se implementaron recurrentes políticas de ajuste, que profundizaron la recesión económica y la conflictividad social y tuvieron impactos negativos sobre la legitimidad política. En particular, el paquete de reformas tributarias implementadas fue rotulado como “impuestazo” y buscaba mantener la recaudación a la vez que tornar más progresivo el sistema (Costa 2007). En el impuesto a las Ganancias se eliminaron algunas exenciones sobre transacciones financieras, se modificó la escala de alícuotas marginales (que quedó establecida entre el 9% y 35% para personas físicas), se creó una tablita que estableció la progresiva reducción de las deducciones computables

conforme aumentaba el ingreso gravable, se redujo el mínimo no imponible y se disminuyeron las deducciones por cargas de familia y las deducciones especiales (Costa 2007). Adicionalmente, se creó el impuesto de Emergencia sobre Rentas Altas, que pagarían las personas físicas sobre la base de sus ganancias de los años 1998-99 por única vez. A fines de 2001, luego de casi cuatro años de recesión económica y en un contexto de alta conflictividad social, económica, política e institucional (con saqueos, tomas, huelgas generales), el presidente tuvo que renunciar. Fue reemplazado por Rodríguez Saá, quien estuvo en el cargo por sólo siete días. A continuación, asumió la presidencia Duhalde (2002-2003) y el 6 de enero de 2002 el Congreso sancionó la Ley de Emergencia pública y Reforma del régimen cambiario, declarando la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. La salida del régimen de Convertibilidad fue seguida por una mega-devaluación, default, caída del PBI y crisis del sistema financiero, lo cual provocó un cambio en el modelo de acumulación.

En síntesis, éste fue un período signado por la desindustrialización, endeudamiento externo, recesión económica y crisis social, en el que se manifiesta la implementación del enfoque ortodoxo de las finanzas públicas. Por un lado, se buscó limitar el rol económico del Estado, argumentando la ineficiencia en sus intervenciones. Así, se desregularon los mercados y se privatizaron empresas públicas. Por otro lado, la prioridad asignada a alcanzar un presupuesto público equilibrado llevó a realizar políticas contractivas y reformas fiscales que profundizaron la regresividad del sistema tributario y profundizaron la crisis, dejando en evidencia la endogeneidad del déficit fiscal.

3.E. RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL MIXTO: LA POSCONVERTIBILIDAD (2002-2015)

El cambio de modelo comenzó con la modificación del régimen cambiario en 2002, sin embargo, el resurgimiento del Estado como actor que moviliza recursos buscando un mejor nivel de vida de la población de menor poder adquisitivo, así como el restablecimiento del mercado interno como dinamizador de la economía y la promoción de la actividad productiva por sobre la financiera, comenzaron en 2003 (presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina

Fernández de Kirchner (2007-2015)). En este sentido, se implementaron importantes medidas, tanto de respuesta a la demanda del capital productivo como de política social. En cuanto a las primeras, se destacan la política cambiaria que favoreció un impulso productivo exportador, las exenciones y rebajas impositivas, el Programa de Recuperación Productiva (consistente en un subsidio por trabajador a las empresas para completar salarios en época de crisis) y la asignación de recursos estatales a la obra pública. Con el fin de fortalecer los ingresos reales y estimular la demanda interna, se implementaron medidas como el restablecimiento del salario mínimo, el impulso a los convenios colectivos de trabajo, programas de transferencias de ingresos (en particular, se destaca la Asignación Universal por hijo establecida en 2009 y ampliada a embarazo en 2011), la estatización del sistema de jubilaciones, el establecimiento de acuerdos de precios para contener la inflación, entre otros. Así, la Argentina recuperó el crecimiento económico y la creación de empleo, que se sostuvo entre 2003 y 2009. Ese año se desaceleró el crecimiento, debido mayormente al impacto de la crisis internacional y la sequía que afectó al agro (Cetrángolo y otros 2015), para recuperarse en 2010/11 y volver a desacelerarse en 2012/13.

En el momento de la caída de la convertibilidad, la recaudación bruta de impuestos nacionales era de aproximadamente el 18% del producto (Ferrerres 2005) y el sistema tributario podría calificarse como muy regresivo (Figura 3.2). A partir de ese momento, la política tributaria comenzó a priorizar los objetivos de equidad por sobre la neutralidad y eficiencia (Gómez Sabaini y otros 2012). Por un lado, en 2002 se restablecieron las restricciones cambiarias a la importación y los derechos de exportación que gravaban los productos primarios con el 5% (exceptuando los hidrocarburos con el 20%) y los industriales con el 10%. Entre 2004 y 2012, estos derechos significaron un alto nivel de recaudación (entre 2,3% y 2,8% del PIB, llegando a un máximo de 3,2% en 2008) (Cetrángolo y otros 2015) explicado en parte por la devaluación de la moneda, pero también por aumentos en las alícuotas asociadas a un incremento del precio internacional. En el año 2008 se intentó implementar la resolución 125/08 que proponía un sistema de alícuotas móviles y progresivas en función del precio internacional para los derechos de exportación de cereales y oleaginosas. Esta medida

buscaba desdoblarse los precios del mercado interno y externo, a la vez que gravar a los sectores de mayor riqueza. El importante conflicto político y social desatado por la propuesta terminó con el éxito de la patronal agropecuaria que logró imponer sus intereses y rechazar la implementación de la propuesta. Con respecto al petróleo y sus derivados, la tasa se incrementó al 25% en 2004 y se agregó un adicional progresivo en función del precio internacional. En 2007 se modificó el sistema, introduciendo alícuotas variables y progresivas en relación a un precio de referencia, y una tasa nominal mínima del 45% (Cetrángolo y otros 2015). Los derechos de exportación generan una concentración de la recaudación a nivel nacional ya que, por un lado, no son coparticipables y, por otro lado, disminuyen las ganancias de productores que terminan aportando menos al impuesto a las ganancias, que si es coparticipable (Cetrángolo y otros 2015). Para compensar esta situación a las provincias, en 2009 se creó el “Fondo Federal solidario” que recibiría el 30% de la recaudación por retenciones a las exportaciones del complejo sojero y lo repartiría entre provincias y municipios con los mismos coeficientes del régimen de Coparticipación y con asignación específica a obras de infraestructura sanitaria, educativa de vivienda o vial (Decreto 243/2009).

Por otro lado, se introdujeron reformas en el impuesto a las ganancias. En el año 2013 se aumentó el mínimo no imponible, generando como resultado una disminución en la cantidad de aportantes por este concepto. A su vez, se aumentaron las deducciones personales para las categorías de ingresos superiores y para los radicados en zonas desfavorables. Este mismo año se removieron algunas exenciones que beneficiaban a las rentas del capital de personas físicas, poniendo una alícuota diferencial del 15% sobre la compra-venta de acciones y títulos públicos que no cotizan en la bolsa de valores y del 10% sobre los dividendos distribuidos por las empresas. Estas medidas implicaron un avance en términos de progresividad del impuesto.

Adicionalmente, se reformó el sistema previsional. En el año 2003 se creó la Ley de prestación previsional anticipada, que permitía jubilarse y percibir beneficios a trabajadores que habían aportado la cantidad mínima de años, pero no alcanzaban la edad de retiro y estaban desocupados. En 2005 se implementó

la moratoria, que planteaba un plan de pagos y permitía recibir beneficios previsionales a quienes tenían la edad de retirarse, pero no cumplían con la cantidad de años de aportes. Finalmente, en el año 2008 se estatizó el sistema de jubilaciones y pensiones, volviéndolo a un sistema solidario de reparto. Los fondos de las AFJP pasaron al ANSES y se creó un fondo de Garantía de Sustentabilidad que se destinaría a financiar inversiones de largo plazo vinculadas al desarrollo productivo del país o a financiar políticas anticíclicas en momentos de crisis. Ese mismo año se implementó la ley de movilidad jubilatoria, que planteaba el ajuste de los haberes dos veces al año en base a un indicador conformado por la evolución del salario y de la recaudación tributaria de la seguridad social. Los fondos transferidos al Estado de las AFJP fueron estimados en 97 mil millones de pesos y, además, el Estado comenzó a percibir los aportes anuales. Estos recursos adicionales contribuyeron a la implementación de políticas progresivas, a la vez que al pago de la deuda.

Como resultado de las reformas implementadas, el nivel de recaudación comenzó a ascender y la composición por tributos comenzó a variar significativamente (Figura 3.2). Si bien el IVA siguió siendo la principal fuente de ingresos tributarios (alcanzando aproximadamente el 30% del total), algunos impuestos directos (como el impuesto a los créditos y débitos bancarios y los derechos de exportación) fueron ganando participación dentro de la estructura tributaria. Además, la ampliación del número de contribuyentes al impuesto a las ganancias de personas físicas aumentó, como resultado de la falta de actualización de parámetros en un contexto inflacionario y de ajustes salariales que acompañaron. Sin embargo, como señala Varesi (2010), aún quedan reformas pendientes para lograr modificar la distribución funcional del ingreso, lo que se manifiesta en que, en 2007, incluso después de la recuperación del empleo y de las medidas implementadas para favorecer el ingreso real de los más desfavorecidos, no se alcanzaba todavía el 31% de participación de asalariados del año 2001. Esto señala la importancia de estudiar y proponer reformas para lograr que los sistemas tributarios sean una herramienta eficaz de recaudación y de redistribución (Gómez Sabaini y otros 2012).

3.F. CONCLUSIONES PRELIMINARES

El análisis histórico del sistema tributario argentino permite detectar la existencia de algunos problemas estructurales, que se exponen a continuación, y que implican importantes desafíos asociados a la necesidad de aumentar la recaudación y de hacerlo de manera equitativa y estable.

1) La capacidad recaudatoria efectiva suele ser menor a la potencial, dado el nivel de actividad económica nacional (Gomez Sabaini y Martner 2008) y, además, la recaudación es muy volátil.

2) La estructura tributaria muestra desequilibrios en su composición, que llevan a una recaudación inequitativa, incierta y procíclica. Por un lado, el peso de los impuestos indirectos es preponderante en la estructura mientras que la recaudación a través de los impuestos a los ingresos y patrimonios, que dan mayor progresividad al sistema, es baja (López Accotto y otros 2018). Aún más, el diseño del impuesto a las ganancias tiene ciertas características que implican una progresividad menor a la potencial, principalmente por gravar de manera débil las ganancias de capital de las personas físicas. Según las estimaciones realizadas (Gómez Sabaini y otros 2002), el sistema tributario argentino es regresivo de modo que, en lugar de corregir la distribución del ingreso, los impuestos contribuyen a consolidar su concentración. Por otro lado, un porcentaje importante de la recaudación se debe a impuestos extraordinarios, como el impuesto al cheque, a los combustibles y las retenciones a las exportaciones de *commodities*. Esto tiene como resultados que parte significativa de la recaudación quede ligada a circunstancias particulares (precios internacionales, clima, entre otros) y a la evolución del contexto internacional, que haya menor propensión por parte del gobierno a gravar de manera directa a las actividades domésticas y menor rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, debilitando la soberanía tributaria (Di John 2006, Di John 2010). Adicionalmente, la composición de la recaudación da como resultado un sistema procíclico, limitando su potencial papel como mecanismo estabilizador automático del sistema económico. Si bien los impuestos directos son estabilizadores más potentes, representan menos de la mitad de la recaudación.

3) Los tratamientos preferenciales (exenciones, regímenes especiales, deducciones, diferimiento de impuestos) generan gastos tributarios, estimados

para el año 2015 en un 9,6% de la recaudación de impuestos nacionales (Mecon 2015). Estos gastos dan lugar a que individuos en la misma situación tributen de modo diferenciado, generando inequidad horizontal (Gaggero, 2004). Adicionalmente, agregan complejidad al sistema y disminuyen su transparencia (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2006).

4) Al ser regresivo, el sistema impositivo limita el efecto redistributivo del gasto público (Gaggero 2005). Se ha demostrado que el gasto social es pro-pobre, es decir que tiene mayor incidencia en los deciles de menores ingresos, y también que el efecto neto de la política fiscal, agregando impuestos y gastos, es redistributivo. Esto ocurre aun cuando el gasto público total ha ido perdiendo su eficacia como herramienta de redistribución, vinculada a la ineficiencia en la gestión del gasto debida, a veces, a la influencia de los grupos de mayor poder económico, así como por el deterioro en la representación y control democrático (Gaggero 2005). Los tres deciles más ricos financian la distribución hacia los deciles más pobres. Sin embargo, para maximizar el efecto neto del presupuesto público el sistema impositivo también debería ser progresivo. A esta afirmación, habría que agregar una discusión acerca de las potencialidades y limitaciones de la política tributaria para redistribuir. Aun cuando sea diseñada de modo progresivo, la política tributaria tiene limitaciones para redistribuir en contextos de alta concentración de los factores de producción. La política tributaria solo afecta la distribución secundaria del ingreso, mientras que la inequidad en la distribución primaria suele ser invisibilizada.

5) Existe una distribución asimétrica de potestades tributarias y responsabilidades de gastos entre niveles de gobierno. Como consecuencia, existen asimetrías geográficas en las capacidades de afrontar responsabilidades de gasto con los recursos disponibles (Porto 2003).

6) La debilidad de la administración tributaria para controlar y sancionar facilita el incumplimiento (elusión, evasión y mora), que también es fuente de inequidad y desfavorece la transparencia y el control ciudadano (Gaggero 2005). El incumplimiento tributario surge generalmente por la imposibilidad de pagar los impuestos, la desconfianza en el uso de los fondos públicos, el desaliento al contribuyente a pagarlos generado por la deficiente provisión de bienes y servicios públicos, por la impunidad de los evasores y por las frecuentes quitas

y moratorias (Nun, 2011; Grimson y Roig 2011). Por el momento, existen pocos estudios empíricos que midan la evasión de impuestos en Argentina.

El análisis de la evolución del régimen tributario argentino apoya la tesis de Oszlak (1993) que plantea que la acumulación de poder en determinados grupos sociales les permite imponer temas en la agenda pública de problemas, influir en el diseño de las políticas y en el modo de extraer recursos de la sociedad, impactando fuertemente sobre la definición de quiénes ganan y quiénes pierden con la intervención pública. Esto se manifestó, por ejemplo, en la demora en la conformación y el fortalecimiento de un régimen tributario moderno, en el cual fuera mayor la carga tributaria de los grupos sociales con más recursos. Según Gaggero (2006), esto se dio no sólo porque los gobiernos preferían no asumir los costos políticos de una mayor recaudación interna, apoyándose en el endeudamiento y en los recursos aduaneros, sino también por la baja predisposición de las elites con mayor capacidad contributiva (terratenientes e importadores) a cumplir con sus obligaciones fiscales. Señalaba Rosas: *no hay nada más cruel e inhumano que obligar a las personas a dar cuenta de sus riquezas privadas* (citado de Gaggero 2006). Contrariamente, durante los gobiernos peronistas (1945-1955) se logró una mayor cooperación y pactos sociales entre el capital, el trabajo y el Estado y eso se manifestó en que la presión fiscal fue mayor a la histórica hasta ese momento y alta en relación a otros países latinoamericanos, a la vez que con una mayor participación de los impuestos directos que le otorgan equidad a la distribución de las cargas tributarias. Adicionalmente, el análisis histórico muestra que las principales reformas impositivas se implementaron en épocas de crisis económicas o fiscales, en las que a los gobernantes les resultó inevitable asumir los costos políticos de imponer mayores cargas sobre algún grupo particular, o incluso durante gobiernos autoritarios, donde las reformas no requerían del apoyo legislativo. Por ejemplo, las contribuciones directas buscaron diversificar las fuentes de financiamiento público luego de un período en el que se sucedieron guerras y bloqueos comerciales que dejaban en evidencia la vulnerabilidad del sistema. Por otro lado, el impuesto a la renta se logró establecer en el contexto de la crisis mundial de 1930 y favorecido por la posibilidad de implementar reformas sin consultar con el Congreso durante el gobierno de facto

de Uriburu. Si bien se venía debatiendo desde muchos años antes la conveniencia de crear este impuesto, fue ese contexto de crisis económica e institucional el que permitió finalmente su implementación. La creación del IVA, a su vez, que implicó otra reforma estructural, se realizó en el contexto de la crisis del petróleo de 1973.

Habiendo presentado el recorrido histórico del sistema fiscal argentino, en el próximo capítulo presentaré una descripción del sistema vigente en 2012, así como de su incidencia distributiva, haciendo uso del modelo de simulación desarrollado. De este modo, valiéndome del conocimiento de la evolución histórica de las instituciones fiscales y del diseño e impacto del esquema vigente, analizaré escenarios alternativos de reformas tributarias.

CAPÍTULO 4

EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO Y SU IMPACTO DISTRIBUTIVO.

Latinoamérica es una de las regiones más desiguales del planeta y los sistemas fiscales de los países de la región tienen un impacto distributivo débil en relación a los de otros países, como los europeos. De acuerdo a Lustig (2017), la política fiscal en los países latinoamericanos logra disminuir el índice de Gini en 2,7 puntos porcentuales, en promedio, al comparar el ingreso de mercado con el ingreso disponible, mientras lo disminuye en 20,9 puntos en promedio para los países europeos.

Este moderado efecto redistributivo en Latinoamérica puede ser explicado fundamentalmente por una combinación de tres factores: el nivel de recaudación tributaria, la forma regresiva de recaudar y el nivel del gasto. Por un lado, se señala que el tamaño de la recaudación tributaria, que otorga los recursos necesarios para financiar gasto público es modesto, aunque creciente en las últimas décadas (Gómez Sabaini et al 2017). Por otro lado, en los sistemas tributarios la participación de impuestos indirectos es preponderante (51,7% en 2014 en Latinoamérica en contraste con el 32.9% en países de la OECD, *ibid.*, pg. 47). E incluso más, los impuestos directos presentan debilidades en su diseño, limitando su progresividad. Finalmente, si bien el gasto público social también aumentó en las últimas décadas, fundamentalmente explicado por transferencias directas de ingresos a los hogares de menor ingreso, el nivel es inferior al de los países de la OECD.

En Argentina, en particular, estudios previos han estimado el efecto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso, encontrando un efecto redistributivo, a pesar de la regresividad de la política tributaria. A finales de los '90, Gómez Sabaini y otros (2002) encontraron un efecto regresivo de los impuestos, explicado por los impuestos indirectos. Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) examinaron el impacto de la estructura tributaria en 2006 y Gómez Sabaini y otros (2013) en 2008, y ambos encontraron un efecto regresivo, a pesar de la mayor participación de derechos a la exportación, impuestos a los ingresos y a la nómina. Respecto del efecto del gasto público y el impacto de algunos programas específicos, varios estudios encontraron que logran una reducción en la desigualdad

(Gasparini 1999, Rossignolo 2017, SPE 2002, SPER 1999) y en la pobreza (Maurizio 2009, Marchionni y otros 2008). El efecto neto de los impuestos directos e indirectos y los gastos públicos (transferencias directas, subsidios y gasto en salud y educación) en la distribución del ingreso fue estimada por Gasparini (1999), SPE (2002), Gaggero y Rossignolo (2011), Gómez Sabaini y otros (2013), Rossignolo (2017) y Lustig (2017), entre otros. A pesar de que los estudios utilizan diferentes metodologías, todos ellos encuentran que la política fiscal logra reducir la desigualdad, principalmente explicada por las transferencias directas. En este sentido, es relevante revisar el diseño de la política tributaria para incrementar su progresividad y su efecto igualador, potenciando el efecto positivo de la política fiscal.

En este capítulo se presentan los resultados de la simulación realizada sobre algunos instrumentos del sistema fiscal argentino en 2012 (impuestos a las ganancias, IVA, seguridad social, monotributo, AUH y pensiones). En la primera sección (4.A) se analizan el impacto distributivo y sobre la pobreza del sistema fiscal simulado y de cada uno de sus componentes. En la segunda sección (4.B), se detalla el tamaño e impacto relativo de cada uno de los instrumentos fiscales. En ambas secciones se presentan los resultados sobre los ingresos informados en la encuesta utilizada (ENGHO 2012, INDEC) y también sobre los ingresos ajustados por sub-declaración. Finalmente, se concluye con una sección (4.C) en la que se exponen algunas reflexiones sobre el diseño del sistema fiscal y, en particular, los instrumentos simulados, sobre las cuales se basan las propuestas de reforma simuladas en el próximo capítulo.

4.A. El impacto del sistema fiscal argentino sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

Los resultados muestran que los instrumentos fiscales simulados tuvieron en 2012 un impacto igualador en términos de distribución del ingreso y fueron efectivos para disminuir la pobreza de los hogares. En la Tabla 4.1 se presentan los resultados de los distintos indicadores de equidad y pobreza estimados, basándonos en distintos ingresos equivalentes del hogar:

a) ingreso de mercado: incluye ingresos laborales, por rentas del capital y la tierra;

b) ingreso disponible: que se calcula como el ingreso de mercado más las pensiones (contributivas y no contributivas) y las transferencias monetarias por AUH, menos las contribuciones a la seguridad social e impuesto a las ganancias;

c) ingreso post-fiscal: ingreso disponible menos IVA y el componente impositivo del monotributo.

El índice de Gini muestra que el sistema fiscal simulado logra disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso en 26% entre el ingreso de mercado y el disponible (Reynolds-Smolensky – RS= 15,3) y en 23% entre el de mercado y el post-fiscal (RS= 13,4). Los indicadores de brecha de ingresos entre deciles también se reducen notablemente entre el ingreso de mercado y el disponible, pero no tan fuertemente entre el de mercado y el post-fiscal. Las brechas entre los ingresos del decil 10 y el decil 1, y entre el decil 10 y el decil 5 se acortan después de la política fiscal. Por ejemplo, el ingreso de mercado del decil de mayores ingresos era 24 veces mayor al del decil de menores ingresos y esta brecha se reduce a 17,8 en el ingreso disponible, pero vuelve a aumentar a 22 en el caso del ingreso post-fiscal. No ocurre lo mismo entre los ingresos del decil mediano y el decil más pobre. En este caso, si bien al pasar del ingreso de mercado al ingreso disponible la brecha se acorta un 11%, al pasar del ingreso de mercado al ingreso post-fiscal la brecha se profundiza en un 7%. El instrumento fiscal que explica esta profundización de la brecha es el IVA, que pesa fuertemente en los ingresos del decil más pobre.

En la tabla se presenta también en índice de Atkinson que, desde una perspectiva normativa, mide la pérdida de bienestar debida a la desigualdad en la distribución del ingreso⁷. Los resultados fueron calculados con tres ponderadores de aversión a la desigualdad ($\epsilon=0,5$; $\epsilon=1$ y $\epsilon=2$). A mayor ponderador, más sensible se vuelve el indicador a las transferencias realizadas en el tramo de la distribución de menores ingresos. De este modo, el índice de Atkinson ($\epsilon=2$), muestra que la pérdida de bienestar debido a la desigualdad es del 75%, para el caso del ingreso post-fiscal, comparando con el bienestar que se lograría en caso de tener una distribución igualitaria.

⁷ Para el cálculo de este indicador no se consideran los hogares que tienen ingresos nulos.

Tabla 4.1. Indicadores de pobreza y desigualdad. Argentina, 2012.

	Ingreso declarado			Ingreso ajustado por sub-declaración		
	Mercado	Disponible	Post-fiscal	Mer-cado	Disponible	Post-fiscal
<i>Equidad</i>						
Gini	57,6	42,3	44,1	61,7	47,1	48,8
Atkinson (0,5)	20,2	14,6	15,8	24,6	18,2	19,5
Atkinson (1)	38,1	27,4	30,1	44,2	33,1	35,7
Atkinson (2)	77,9	85,8	75,7	82,0	57,0	80,2
D10/D1	24,1	17,8	22,4	35,6	24,9	32,5
D10/D5	5,4	4,5	4,7	6,6	5,5	6,2
D5/D1	4,5	4,0	4,8	5,4	4,5	5,3
<i>Pobreza</i>						
Incidencia (Fgt0)	46,0	28,5	34,0	43,0	25,1	29,6
Brecha (Fgt1)	31,3	12,7	16,6	29,7	11,3	14,8
Severidad (Fgt2)	26,1	7,4	10,6	25,1	6,7	10,4

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod-Ar 2012

Cuando se consideran los ingresos ajustados por subdeclaración, los resultados de las simulaciones muestran que, si bien la política fiscal sigue logrando ser igualadora ($RS= 12,9$), la desigualdad de ingresos de mercado, disponible y post fiscal se profundiza, cualquiera sea el indicador utilizado. El Gini de los ingresos de mercado aumenta cerca de 4 puntos cuando se considera el ajuste, y la política fiscal logra una disminución del índice del 21%. Los indicadores de brecha de ingresos también empeoran, como se esperaba, al considerar la subdeclaración. En particular, la brecha entre el decil más rico y el más pobre se profundiza un 47%, pasando de 24 veces a 35,6 veces el ingreso equivalente de mercado. La política fiscal logra un efecto igualador, acortando todas las brechas de ingresos, tanto al pasar del ingreso de mercado al disponible como al post-fiscal.

Respecto de la pobreza, los indicadores también muestran que el sistema fiscal es efectivo reduciéndola. El indicador de incidencia muestra que casi 1 de cada 2 hogares hubieran sido pobres si sólo hubieran contado con los ingresos percibidos en el mercado (antes de la política fiscal). Sin embargo, el sistema fiscal logra que la pobreza disminuya en un 25%, alcanzando el ingreso post-

fiscal una incidencia del 34% de los hogares. Los indicadores de brecha y severidad de la pobreza también se ven reducidos fuertemente luego de la política fiscal, indicando que la intensidad de la pobreza y la desigualdad entre los pobres también mejora luego de la implementación de impuestos y transferencias.

Considerar los ajustes por subdeclaración no afecta fuertemente los indicadores de pobreza, tal como se esperaba, ya que la subdeclaración de ingresos ocurre fundamentalmente en los segmentos de mayor nivel de ingresos. Al medir la pobreza mediante indicadores absolutos, lo que ocurre en la parte de ingresos altos de la distribución no tendría efecto sobre estos indicadores.

4.B. Tamaño relativo e incidencia de cada uno de los instrumentos fiscales.

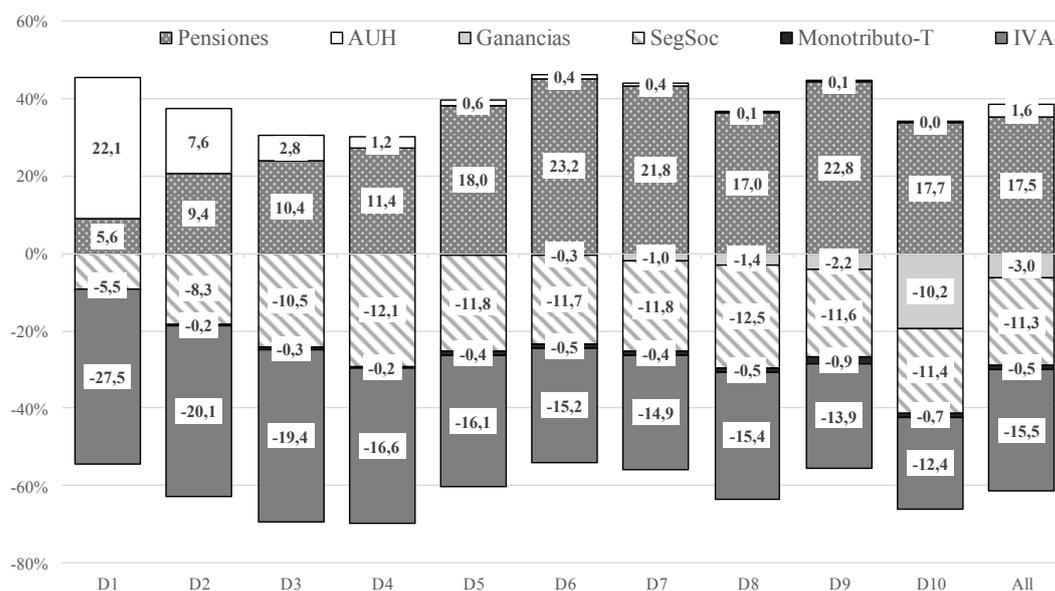
En la Figura 4.1 se presenta el tamaño relativo de cada uno de los instrumentos fiscales considerados en el modelo de simulación, por deciles de ingreso y para el total de la población. La altura de las barras muestra el porcentaje del ingreso disponible equivalente de los hogares que representa cada instrumento, para cada decil de ingreso. Las barras positivas indican que el instrumento suma ingresos a los hogares, mientras que las barras negativas indican deducciones de ingresos de los hogares. Este gráfico permite analizar no sólo si los instrumentos representan un porcentaje importante de los ingresos disponibles, sino también si los beneficios o las cargas tributarias están adecuadamente focalizados.

Como se observa, las pensiones, que incluyen contributivas y no contributivas, representan un mayor porcentaje de ingreso en el caso de los hogares que están en los deciles superiores. Por el contrario, las transferencias por AUH están focalizadas en los segmentos de menores ingresos de la población, para cuyos hogares las transferencias llegan a representar, en promedio, el 22,1% de sus ingresos (primer decil).

Respecto de las contribuciones a la seguridad social, éstas representan, en promedio, entre un 11% y 12% de los ingresos disponibles de los siete deciles de mayores ingresos, mientras que significan entre un 5% y 10% en los tres primeros deciles. Estas contribuciones incluyen las realizadas a todos los subsistemas (dependencia, monotributo, monotributo social y autónomos). En este

trabajo fueron consideradas como impuestos, por varios motivos: 1) si bien los aportes pueden considerarse un ingreso diferido, en Argentina el sistema previsional tiene un componente solidario y 2) el financiamiento de las jubilaciones no se realiza solamente con aportes, sino también con recaudación de otros impuestos (ej. Ganancias). Estos dos motivos generan una posible brecha entre el aporte realizado y la jubilación percibida, por lo cual el aporte no puede ser pensado exclusivamente como un ingreso diferido.

Figura 4.1. Instrumentos fiscales simulados como porcentaje del ingreso disponible equivalente de los hogares. Argentina 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR-2012

Si bien este trabajo no se focaliza en el sistema de seguridad social, cabe realizar algunas observaciones que pueden ser retomadas en otros estudios de incidencia. Por un lado, el límite máximo a los aportes de empleados en relación de dependencia, que se establece justificando que los beneficios recibidos cuando el trabajador pasa a ser inactivo no aumentan proporcionalmente con los aportes realizados, implica que, una vez que el trabajador supera ese ingreso mensual, los aportes se transforman en un impuesto de suma fija. El impuesto de suma fija, por supuesto, supone una participación cada vez menor en el ingreso mensual, limitando la progresividad de este instrumento. Por otro lado, en el año estudiado, los umbrales de ingresos para las categorías de autónomos estaban desactualizados (se mantuvieron sin variaciones desde el 2007), por lo

cual sólo quedaban operativas 2 categorías (la II para cuenta-propistas y la V para patrones). Los ingresos de referencia estaban, a su vez, desactualizados y eran muchos más bajos que el RIPTE. En este sentido, el aporte realizado era más bajo que el de los empleados y, por tanto, sus derechos de pensión también serán más bajos en el momento que pasen a ser inactivos.

En cuanto al impuesto a las ganancias, se puede observar que su carga está focalizada en los deciles de mayores ingresos, alcanzando para el decil de más ingresos cerca del 10% del ingreso disponible. El análisis de este instrumento se profundiza en la sección siguiente.

El monotributo impositivo, por su parte, representa una pequeña proporción de los ingresos disponibles de todos los hogares, que no supera el 1% en ningún decil.

El IVA tienen un peso importante en el ingreso disponible de todos los deciles y su peso es decreciente en el ingreso, reflejando su regresividad. En el caso del primer decil, alcanza casi el 27,5% del ingreso disponible, mientras que el promedio para todos los hogares alcanza el 15,5% y para el decil más rico alcanza el mínimo del 12,4%. Este instrumento también se analiza más profundamente en la sección siguiente.

Como se mostró en la primera sección de este capítulo, la política fiscal en su conjunto logró disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso en aproximadamente 13 puntos del Gini y disminuir la incidencia de la pobreza en aproximadamente el 26%. Sin embargo, para mejorar el diseño de la política y su efectividad en la incidencia distributiva, es interesante analizar el impacto que tiene cada uno de los instrumentos considerados. Para ello, modificamos el ingreso disponible eliminando un componente a la vez, y recalculamos el índice de Gini y la incidencia de la pobreza (Tabla 4.2). Este análisis permite identificar qué hubiera pasado en términos de distribución y de pobreza si el instrumento no se hubiera implementado, lo que Lustig (2017) denomina *contribución marginal*. Decidimos cuantificarlo sobre el ingreso disponible y no sobre el de mercado, porque algunas pensiones (que no están en el ingreso de mercado, pero sí en el disponible), pagan impuesto a las ganancias.

En la Tabla 4.2 se presentan los índices de Gini y de incidencia de la pobreza para el ingreso disponible y para el caso de no implementación de cada uno de los instrumentos. De este modo, se puede observar que eliminar la AUH, el impuesto a las ganancias, los aportes a la seguridad social y las pensiones empeorarían la desigualdad en la distribución del ingreso (aumenta el Gini), mientras que eliminar el IVA tendría un efecto igualador y eliminar el monotributo tendría un efecto neutro sobre la desigualdad. El mayor impacto positivo lo tienen las pensiones, que incluyen no sólo las contributivas por vejez, sino también las no contributivas. El instrumento que más profundiza la desigualdad, tal como era esperado, es el IVA.

Los instrumentos tienen efectos heterogéneos sobre la pobreza. Mientras que el impuesto a las ganancias y el monotributo impositivo son neutrales (es decir que no implementar estos instrumentos no modificaría la incidencia de la pobreza), las pensiones y la AUH tienen impactos importantes reduciéndola (en la tabla se observa que eliminar estos instrumentos aumentaría el indicador de incidencia). El IVA y las contribuciones a la seguridad social, por el contrario, empobrecen a los hogares.

Tabla 4.2. Efecto redistributivo y sobre la pobreza de los instrumentos fiscales simulados. Argentina, 2012

	Ingreso declarado		Ingreso ajustado por subdeclaración	
	Desigualdad	Pobreza	Desigualdad	Pobreza
I. disponible	42,3	28,5	47,1	25,1
(-) AUH	43,3	29,2	47,8	25,9
(+) Ganancias	43,6	28,5	48,9	25,1
(+) SegSoc	43,0	25,8	47,2	22,8
(-) Pensiones	53,7	44,4	59,0	41,1
(-) IVA	41,4	24,3	45,8	21,4
(-) Monotributo impositivo	42,4	28,4	47,2	25,1

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR-2012

Cuando se consideran los ingresos ajustados por subdeclaración, los instrumentos mantienen su impacto en la variación de los indicadores de pobreza y

de distribución del ingreso, excepto en el caso de los aportes a la seguridad social, que aparecen como neutros en términos distributivos. El ajuste sí implica un cambio en el tamaño relativo del impuesto a las ganancias de los tres deciles superiores, que aumentan su carga tributaria. En los deciles 8 y 9 duplican la carga, alcanzando el 1% y 2% del ingreso disponible, mientras que el decil 10 pasa de un 7% a un 10% de su ingreso disponible. En conjunto, la carga de los hogares argentinos aumenta de un 2,5% a un 4,3% del ingreso disponible.

4.C. DISCUSIONES SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO.

Si bien este estudio, al igual que estudios previos, encontró que la política fiscal logra mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza de los hogares, se pueden realizar varias críticas al sistema y al diseño de los instrumentos, que suponen que su efectividad sea menor a la potencial. Esta sección se centra en el análisis del sistema tributario y los impuestos que más explican la recaudación, dejando el análisis del nivel, progresividad y focalización del gasto público para otros estudios.

En primer lugar, considerando el objetivo del sistema tributario de lograr una recaudación suficiente y estable, se observa que la presión tributaria en 2012 fue del 30,7% del PIB (impuestos nacionales y provinciales), similar a la presión de los países de la OCDE⁸ (33,1%, OCDE) y superior a la del promedio latinoamericano (21,9%). Sin embargo, dada la elevada evasión, elusión y los tratamientos preferenciales, la recaudación es menor a la potencial y a la legal. Por ejemplo, estudios empíricos determinaron que en Argentina la evasión en IVA es de entre el 20% y 25% de la recaudación potencial (Chelala y Giarrizzo 2014; Salim y D'Angela 2005) y la de ganancias de 50% (Gómez Sabaini y otros, 2012). La evasión contributiva (seguridad social) varía entre categorías de empleo. Según Gómez Sabaini y otros (2014), en 2007 ascendió a 22,7% de la recaudación teórica, variando entre el 29% de los asalariados del sector privado y el 48,8% de los trabajadores independientes. Más recientemente, Bertranou y otros (2013) estimaron que para el año 2010 la informalidad alcanzaba el 43,8%, siendo para

⁸ <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>

el sector asalariado del 38% y para los independientes de aproximadamente el 58%. El fenómeno del incumplimiento tributario es complejo y puede explicarse por diversos factores. Por un lado, se puede plantear que los sectores de mayores ingresos tienen un bajo incentivo a cooperar, que podría basarse en su baja confianza en las instituciones públicas (corrupción, ineficiencia e ineficacia), en su percepción de que el aporte realizado no les vuelve en bienes y servicios públicos que los beneficien o por su baja intención a aportar a políticas redistributivas (Batrancea y otros 2013, Bird y Zolt 2005, Bird y otros 2008, Barone y Mocetti 2011). Por otro lado, Llach y otros (2001) señalan que el objetivo de la evasión es mejorar la rentabilidad y, en ese sentido, el incentivo es a evadir “en cadena” (seguridad social, IVA, ingresos brutos y ganancias). Asimismo, en el caso de los sectores de menores ingresos y que realizan sus actividades en la economía informal, estas prácticas pueden explicarse por la dificultad que estos agentes tienen para afrontar los pagos, que muchas veces implican un alto porcentaje de los ingresos percibidos (Bertranou y Maurizio 2011; Poblete 2013). Otro factor frecuentemente señalado es la debilidad de la Administración tributaria para recaudar, controlar y sancionar. La baja legitimidad de la AFIP en Argentina podría desincentivar el cumplimiento de las normas fiscales (Bird y Zolt 2005, Gaggero 2012, Gaggero y Grasso 2006).

Finalmente, los tratamientos preferenciales no sólo generan gastos tributarios, sino también inequidad. Estos tratamientos se justifican por la intención de bajar la carga tributaria de algún contribuyente (por ejemplo, para mejorar el acceso a algunos bienes o servicios) o para incentivar o promover determinados comportamientos (por ejemplo, la inversión en determinada área geográfica). En el año estudiado, el Estado dejó de percibir ingresos equivalentes a 2,35% del PIB y al 7,3% de la recaudación de impuestos nacionales en concepto de gastos tributarios⁹. De éstos, el 52% es explicado por tratamientos preferenciales en IVA, 22% por ganancias (explicados fundamentalmente por exenciones a intereses de activos financieros y de entidades sin fines de lucro) y el 11% por reducción a contribuciones patronales a la seguridad social por zonas geográficas. En muchos casos, estos tratamientos especiales pueden ser justificados, sin embargo, existen pocos estudios que evalúen empíricamente si estos incentivos

⁹ https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios2010-12.pdf

han sido efectivos para alcanzar los objetivos que se proponían. En el caso de los incentivos tributarios (subsidios) a las empresas, Oliva (2017a, 2017b) ha mostrado que los tratamientos preferenciales suelen ser costosos, poco efectivos, distorsionadores y están asociados a corrupción y abuso. Parecen ser más bien un reflejo de violencia fiscal (grupos de poder que ejercen presión para modificar el marco normativo en su conveniencia), en contextos con estructuras productivas asimétricas, con empresas concentradas y rentistas (con alta productividad financiera en lugar de productiva).

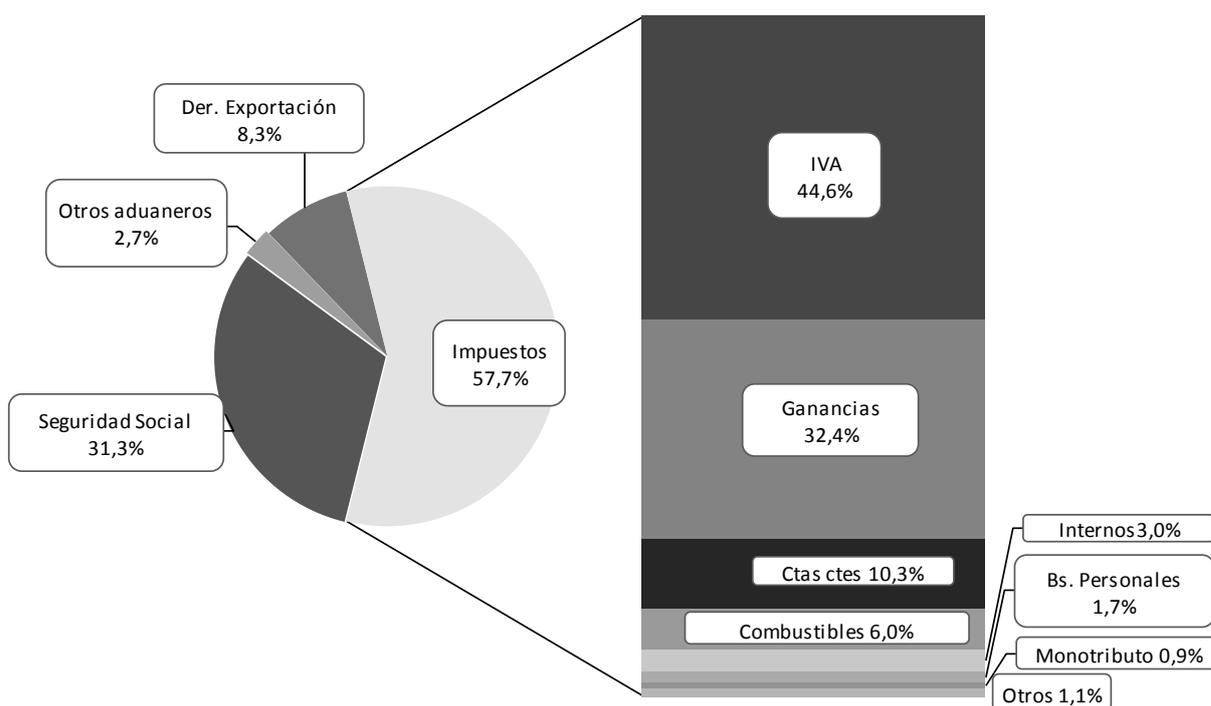
Respecto de la estabilidad en la recaudación, se observa que impuestos que se implementan como extraordinarios (transitorios o de emergencia) o que dependen de factores que no podemos controlar internamente (como los precios internacionales) pueden aportar incertidumbre sobre la recaudación (Gaggero y Grasso 2006). Este es el caso, por un lado, del impuesto a los créditos y débitos en cuentas corrientes, creado en el marco de la emergencia económica en 2001. Este impuesto grava algunas transacciones financieras, que no necesariamente están vinculadas a la capacidad contributiva. Es un impuesto en cascada que encarece la producción y limita la bancarización y, por tanto, es poco eficiente (Gaggero y Grasso 2006, Iñiguez 2017). Este impuesto puede ser integrado a la función de costos de las empresas y, por tanto, puede ser trasladado a precios, actuando como un impuesto al consumo (López Accotto y otros 2018). Sin embargo, dada la significativa recaudación que aporta que, además, es de fácil fiscalización, este impuesto que se implementó como transitorio, ha sido prorrogado hasta la actualidad.

Otro caso de un impuesto de recaudación con posible inestabilidad es el de los derechos a la exportación, ya que varían de acuerdo a la cotización de la divisa y a la demanda de exportaciones. Sin embargo, estos derechos aportan progresividad al sistema tributario, ya que gravan las ganancias extraordinarias del sector agropecuario, generadas a partir del alto precio internacional de los *commodities* exportados (Gaggero 2008, Gaggero 2012, Iñiguez 2017). Además, en el caso de los bienes salario (carne, cereales), aíslan los posibles efectos alcistas sobre los precios internos cuando hay incrementos en los precios internacionales de los bienes exportables, limitando la regresividad por la vía del alza de precios de bienes consumidos por los sectores de menores ingresos (Panigo

y otros 2017). Asimismo, las alícuotas diferenciadas de este gravamen entre productos de origen industrial y los de origen agropecuario, genera un desdoblamiento del tipo de cambio necesario para el desarrollo industrial en una economía con una estructura productiva desequilibrada como la argentina (Diamand 1972, Iñíguez 2017). En 2008 se intentó profundizar la diferenciación a partir de la aplicación de retenciones móviles para algunos granos y oleaginosas, sin embargo, el proyecto no fue aprobado por la oposición en el Congreso, dejando en evidencia la dificultad de implementar reformas que perjudican a grupos de gran poder económico. Finalmente, entre 2009 y 2018, el 30% de los fondos recaudados por los derechos de exportación eran transferidos a las provincias y los municipios para financiar obras de infraestructura (Fondo Federal Solidario, conocido como el Fondo sojero). De este modo, parte de las ganancias extraordinarias que se generaban en un sector de ingresos concentrados eran transferidas a los gobiernos subnacionales con el objetivo de cerrar la brecha territorial de desarrollo.

En segundo lugar, centrándonos en los objetivos extrafiscales como la equidad, podemos ver que la estructura del sistema tributario nacional argentino tiene un desbalance en el cual los impuestos directos, que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva, pesan poco en relación a los indirectos (Figura 4.2). En este sentido, para el año estudiado, los impuestos a las ganancias, ganancia mínima presunta y bienes personales aportaron el 35% de la recaudación impositiva nacional. Respecto al total de la recaudación (impuestos, aduana y seguridad social), el total de los impuestos directos (ganancias, mínima presunta, bienes personales y derechos de exportación) explica el 28,15%. Este desbalance genera, por un lado, que la carga tributaria no sea proporcionalmente mayor para los grupos de ingresos más altos, dando como resultado un sistema tributario regresivo. Y, por otro lado, que el potencial redistributivo de la política fiscal se vea limitado.

Figura 4.2. Estructura de los Recursos tributarios nacionales. Año 2012



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, datos correspondientes al año 2012.

Uno de los impuestos más progresivos del sistema tributario nacional es el impuesto a los Bienes personales, que grava el valor de los activos de los contribuyentes (bienes inmuebles, automotores, dinero en cuentas de ahorro, etc.). Si bien su aporte a la recaudación es bajo, aporta progresividad al sistema tributario y, a su vez, al gravar el stock de riqueza, reduce el flujo de rentas que es apropiado por los sectores más ricos, debilitando el proceso de reproducción y profundización de la regresividad en la distribución de los ingresos (López Accotto y otros 2018; Piketty 2014). Sin embargo, en el año 2016 se aprobó una reforma por la cual se subió el piso no imponible a \$950.000 para el año 2017 y se estableció una alícuota única y decreciente en el tiempo del 0,5% para el año 2017, el 0,25% para el año 2018, hasta la desaparición del impuesto en el año 2019. Finalmente, el impuesto no fue eliminado, pero subsisten algunas críticas a su diseño que afectan su impacto distributivo. Por un lado, en Argentina, la brecha entre los valores fiscales y los valores de mercado de los inmuebles, implica que la recaudación es baja. Por otro lado, las alícuotas deberían ser pro-

gresivas y los montos no imposables ajustarse de manera automática en contextos inflacionarios, de modo que no deban aportar por este impuesto propietarios de activos de poco valor (Iñíguez 2012). Además, se ha propuesto que la base imponible considere no sólo el valor de los activos sino también los pasivos, para gravar el patrimonio neto (Gaggero 2005). Finalmente, deberían asegurarse los mecanismos para que no sea posible eludir el impuesto traspasando la propiedad de personas físicas con alta riqueza a sociedades, práctica que se vuelve aún más atractiva en un contexto en el cual el impuesto a la ganancia mínima presunta, que operaba como un impuesto patrimonial a las empresas, desaparece (López Accotto y otros 2018). Esto se podría evitar parcialmente, como en el caso de los impuestos inmobiliarios provinciales, gravando la partida del inmueble en lugar del propietario. Fortalecer los impuestos a la tenencia de riqueza se torna necesario si se quiere lograr una mayor progresividad en la recaudación, es decir que el aporte tributario de los que más riqueza tienen, sea mayor.

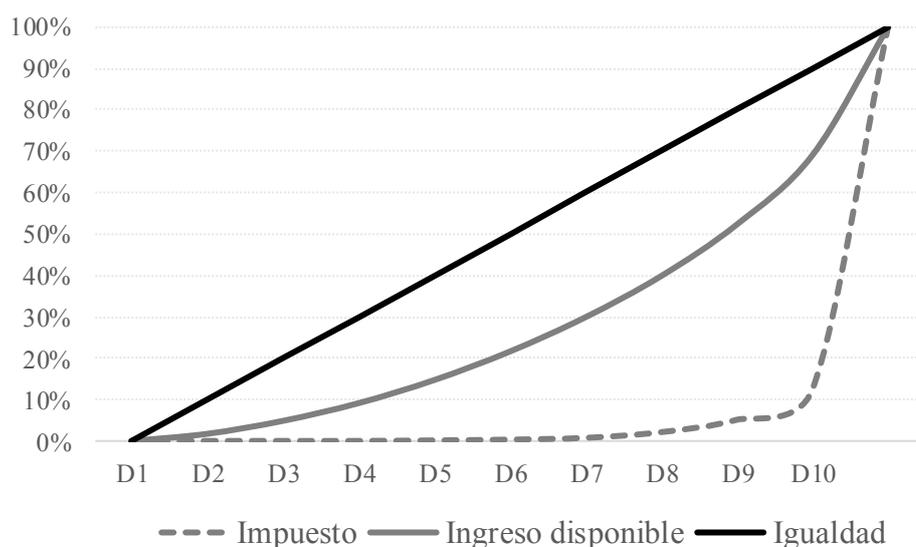
Adicionalmente, se sugiere el re-establecimiento del impuesto a la transmisión gratuita de bienes (herencias y donaciones entre vivos), vigente en la actualidad en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos únicamente. Este impuesto aportaría a la progresividad del sistema fiscal y permitiría redistribuir parte de la riqueza adquirida sin la realización de un esfuerzo personal y con la intervención del Estado como garante y oferente de bienes y servicios que permiten el desarrollo de emprendimientos (Bouzas y otros 2010, Iñíguez 2012). Si bien por ser baja la recaudación, el impuesto suele tener un poder redistributivo limitado, se justifica su establecimiento por razones de equidad y justicia distributiva (Gaggero 2005), considerando que la transmisión de riqueza a través de la herencia es uno de los principales factores que influyen en la concentración de la misma (Iñíguez 2012). El diseño debería considerar un mínimo no imponible según el patrimonio propio del beneficiario más lo recibido a título gratuito, así como alícuotas progresivas (Iñíguez 2012).

4.C.1 Impuesto a las ganancias

El impuesto directo que más recaudación genera es el impuesto a las ganancias. El impuesto que grava a las personas físicas es progresivo (Kakwani 0,574 según las simulaciones) y, como se mostró en la sección anterior, también

logra una redistribución igualadora del ingreso. Esta progresividad surge, por un lado, porque excluye a las personas con menores ingresos y, por otro lado, porque las tasas marginales son progresivas, al gravar proporcionalmente más a quienes más ingresos tienen (Iñiguez 2017, Figura 4.3, Tabla 4.3). En la Figura 4.3 se presentan las curvas de Lorenz del ingreso disponible y de concentración del impuesto equivalentes por hogar. Como se observa, la carga recae principalmente en los deciles de mayor ingreso, aportando el 20% de los hogares más ricos casi el 95% del impuesto (Tabla 4.3). Las estimaciones muestran que para los hogares del decil 9 la tasa efectiva (impuesto acumulado/ingreso acumulado del decil) es del 1,1%, mientras que asciende a 7,1% para el decil 10. Sin embargo, aun cuando es progresivo y logra una variación igualadora en el índice de Gini, se le han hecho numerosas críticas a su diseño.

Figura 4.3. Ingresos y carga tributaria del impuesto a las ganancias acumulados, por decil. Argentina, 2012



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR- 2012

En primer lugar, el aporte del impuesto a la recaudación es bajo en relación a su aporte en países desarrollados (Tabla 4.4). Este resultado se vincula no sólo con el diseño del impuesto y sus bases imponibles, sino también a que, debido a la evasión y elusión (y el débil control sobre las mismas) existe una importante diferencia entre las tasas legales y las efectivas. Como se señaló anteriormente, la evasión de este impuesto en Argentina está estimada en aproximadamente el

50% (Gómez Sabaini y otros 2012). Los tratamientos preferenciales, como lo son las exenciones a funcionarios del poder judicial, también generan una recaudación menor a la potencial y que, muchas veces, quienes tienen mayores ingresos no soporten mayores cargas.

Tabla 4.3. Carga impositiva acumulada de IVA y ganancias e ingresos acumulados por decil de ingreso equivalente del hogar (mercado, disponible y postfiscal). Argentina, 2012.

Decil de ingreso	Ingresos			Ganancias		IVA	
	Mercado	Disponible	Postfiscal	Carga	Carga / I. disponible	Carga	Carga / I. disponible
D1	1,4%	1,74%	1,4%	0,00%	0,00%	3,89%	30,06%
D2	3,0%	3,13%	2,9%	0,00%	0,00%	4,58%	19,72%
D3	4,4%	4,28%	4,1%	0,00%	0,00%	5,57%	17,53%
D4	5,8%	5,59%	5,4%	0,13%	0,06%	6,81%	16,39%
D5	6,4%	6,89%	6,8%	0,19%	0,07%	7,52%	14,68%
D6	6,9%	8,29%	8,3%	0,42%	0,13%	8,32%	13,49%
D7	8,9%	9,95%	10,0%	1,37%	0,35%	9,84%	13,31%
D8	12,6%	12,44%	12,5%	2,99%	0,60%	12,20%	13,19%
D9	15,7%	16,76%	17,0%	7,27%	1,09%	15,24%	12,23%
D10	34,8%	30,94%	31,7%	87,62%	7,12%	26,03%	11,31%

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR-2012

En segundo lugar, el aporte realizado por las personas físicas es bajo, en relación a lo que éstas aportan en otros países (Tabla 4.4). Mientras en Argentina las personas físicas aportan cerca del 30% de la recaudación y las empresas cerca de un 70%, en países desarrollados se da la situación opuesta, en la que las personas físicas aportan cerca del 80% de la recaudación de este impuesto. De este modo, en Argentina, la carga recae en mayor porción sobre las unidades productoras que sobre quienes obtienen las rentas de capital (Gómez Sabaini y otros 2012; Nun 2011). Esto se debe, en parte, a la diferente estructura social entre estos países (Iñiguez 2012). En nuestros países latinoamericanos, los estratos medios y medio-altos tienen ingresos muchos más bajos que aquellos en los países desarrollados y que, por tanto, son alcanzados por el impuesto. Del mismo modo, otro factor que explica esta diferencia en el aporte entre personas físicas y jurídicas es que, en Argentina, la alícuota aplicada a las empresas es única y alta, del 35% (Gaggero 2005) y, como consecuencia, se plantea que el diseño tributario puede desestimular la inversión y, además, en

casos de existir baja competencia, las sociedades comerciales que son formadoras de precios pueden incorporar el impuesto a su estructura de costos y trasladarlo a precios, restringiendo el alcance progresivo del impuesto (Gaggero y Grasso, 2006). La tasa única, a su vez, implica que no existe tratamiento diferenciado entre grandes empresas y Pymes, ni entre empresas consolidadas y empresas nuevas, ni entre empresas que reinvierten utilidades y las que no lo hacen. Este esquema, por lo tanto, no está diseñado para favorecer el desarrollo productivo, la acumulación productiva y el empleo (Iñiguez 2012).

Tabla 4.4. Impuesto a las ganancias. Datos comparados. Años: último disponible, entre 2010 y 2016.

	Argentina	América Latina y el Caribe (a)			Europa (b)
		Promedio	Mín	Máx	Promedio
Recaudación (%PIB)	5,4	4,7	2,6 (Paraguay)	7,7 (Chile)	12,7
Aporte de personas físicas (%)	31,1	28	4,4 (Colombia)	50,7 (Mexico)	78,8
Tasa mínima (%)	9	9,8	4 (Chile)	19 (Colombia)	14,6
Tasa máxima (%)	35	26,6	7 (Guatemala)	40 (Chile)	40,9
Y/PBIpc min	0,2	1,4	0,2 (Bolivia y Argentina)	5,8 (Paraguay)	0,31
Y/PBIpc max	2,4	7,34	0,2 (Bolivia)	19,6 (Mexico)	3,98

Fuente: Elaboración propia en base a Rossignolo y otros (2017)

(a) Promedio de 18 países.

(b) Promedio de 15 o 20 países.

Si bien este trabajo no se focaliza en la tributación a empresas y su vínculo con la distribución del ingreso, cabe destacar también la necesidad de estudiar el tratamiento que dan las reglas fiscales a las filiales de empresas radicadas en otros países. Son varios los organismos¹⁰ que estudian temas como las prácticas de manipulación de precios de transferencia y la utilización de guaridas fiscales, que facilitan que las empresas incumplan con sus obligaciones tributarias, lo que es particularmente perjudicial para los países en desarrollo (Grondona 2014).

¹⁰ Tax justice Network; Oxfam Intermon; Centro de Economía y finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFID-AR), entre otros.

Por medio de diversas prácticas, las empresas logran desvincular el lugar donde se crea el valor, del lugar donde se registran los beneficios que pueden ser gravados. Se han sugerido diversas medidas para superar estos problemas, como el gravamen único a las ganancias de empresas, que deberían tributar por sus ganancias mundiales, cuyos recursos luego se repartirían en función de criterios como el valor agregado en cada país (Piketty 2014). Si bien la aplicación de estas propuestas requiere de una gran voluntad de coordinación internacional, su aplicabilidad debe ser estudiada y promovida para lograr una tributación más justa.

En tercer lugar, y considerando únicamente la recaudación del impuesto aplicado a las personas físicas, se observa que el aporte de las rentas del trabajo resulta alto en relación al aporte de las rentas del suelo y el capital (Gaggero 2008, Iñiguez 2012, 2017). Desde la ortodoxia, se justifica este diseño planteando que las exenciones o tratamientos especiales a las rentas al capital promueven el ahorro y, luego, estimulan la inversión (Jorgenson, 1963). Sin embargo, otras posturas (Oliva 2017a) muestran que la inversión es una función creciente del consumo y no del ahorro. Adicionalmente, la evidencia empírica muestra que para que los tratamientos especiales tengan verdadero impacto en la inversión deberían estar presentes otros determinantes relevantes, como el capital humano, infraestructura, instituciones fuertes y legítimas (Agostini y Jorratt, 2017; Oliva y Chiliquinga, 2017). Asimismo, algunos estudios sobre las personas con altas rentas en Argentina indican que las fuentes de ingreso de este sector que más crecieron en los últimos años fueron las rentas empresarias y financieras, en detrimento de las rentas del trabajo (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2017). Si bien en 2013 se aprobó el gravamen de algunas rentas del capital con el 15% o el 10%, estos cambios fueron luego eliminados (Iñiguez 2012). De este modo, los tratamientos preferenciales a las rentas no laborales podrían estar solamente sacrificando recaudación, agregando complejidad al sistema y contribuyendo a la inequidad en el impacto del impuesto, sin estimular la inversión.

La cuarta crítica hace referencia a que el umbral de ingreso a partir del cual se aplica la tasa mínima de impuesto a las ganancias de personas físicas en Argentina es similar a la de países desarrollados (Tabla 4.4). Esto significa que

el impuesto se aplica a partir de un ingreso equivalente 20% del PBI per cápita nacional. En otros países de América Latina, este umbral es más alto y se justifica ya que el PBI promedio es bastante más bajo que en países de Europa (Jimenez y Podestá 2017). En cuanto a la tasa máxima, en Argentina el umbral de ingreso a partir del cual se aplica es equivalente a 2,4 veces el PBI per cápita nacional, un nivel aún más bajo que en el promedio de países europeos. Esto implica que una alta proporción de los aportantes están gravados con las tasas máximas. Por lo tanto, en Argentina el impuesto a las ganancias es aportado por una gran cantidad de trabajadores y, a la vez, no hay gran diferencia en el tratamiento que se realiza a personas con ingresos medios respecto del que se realiza a personas de rentas altas.

Por último, la crítica acerca de la falta de actualización de las deducciones y los montos de las categorías de ingresos en contextos inflacionarios, en los que hay actualización de salarios nominales, pero no reales, que generan importantes aumentos en los impuestos aún sin modificaciones en las alícuotas legales, fue subsanada desde el año 2018 en que se actualizan todos los umbrales en función de la remuneración imponible promedio de trabajadores estables (RIPTE).

Son numerosas las propuestas de reforma que se le han hecho al diseño del impuesto, que buscan mejorarlo como herramienta de recaudación y redistribución. En primer lugar, respecto del impuesto a las empresas, se propone fijar al menos dos tramos de alícuotas, otorgando tratamiento diferenciado a las pymes (Gaggero y Grasso 2006, Iñiguez 2017). En segundo lugar, se ha sugerido ampliar la base del impuesto, incluyendo todas las rentas de capital (Bird y Zolt 2005, Gaggero y Grasso 2006, Jimenez y Podestá 2017). De este modo se alentaría la actividad productiva, en detrimento de la especulativa, y aumentaría la tasa efectiva pagada por las personas de mayores ingresos que son perceptores de estas rentas. En tercer lugar, se deberían establecer escalas de alícuotas más progresivas (Amarante y Jimenez 2015, Jimenez y Podestá 2017), disminuyendo la carga para los trabajadores de ingresos medios y fortaleciéndola para los contribuyentes de mayores niveles de ingresos, atendiendo también a la heterogeneidad que existe en el grupo de contribuyentes que aportan con la tasa máxima. Esto podría ocasionar una

menor recaudación debida al aporte menor por parte de los trabajadores, pero en este trabajo planteamos que debería ser compensado con aportes de quienes perciben rentas de capital, mejorando la progresividad. Además, una menor carga tributaria para personas de ingresos medios les deja mayor ingreso disponible para destinar al consumo que, a su vez, es reactivador de la actividad económica. Dado que la recaudación es endógena, ésta podría aumentar al reactivarse la actividad económica. En cuarto lugar, deberían eliminarse algunas exenciones a personas de rentas altas, que debilitan la progresividad del impuesto (Gaggero y Grasso 2006, Gómez Sabaini y Rossignolo 2015). Finalmente, se ha propuesto que los mínimos no imposables y deducciones se expresen en términos del salario mínimo vital y móvil (Valente 2016), de este modo, la regla de aplicación sería más transparente y se ajustaría a la vez que los salarios en contextos inflacionarios.

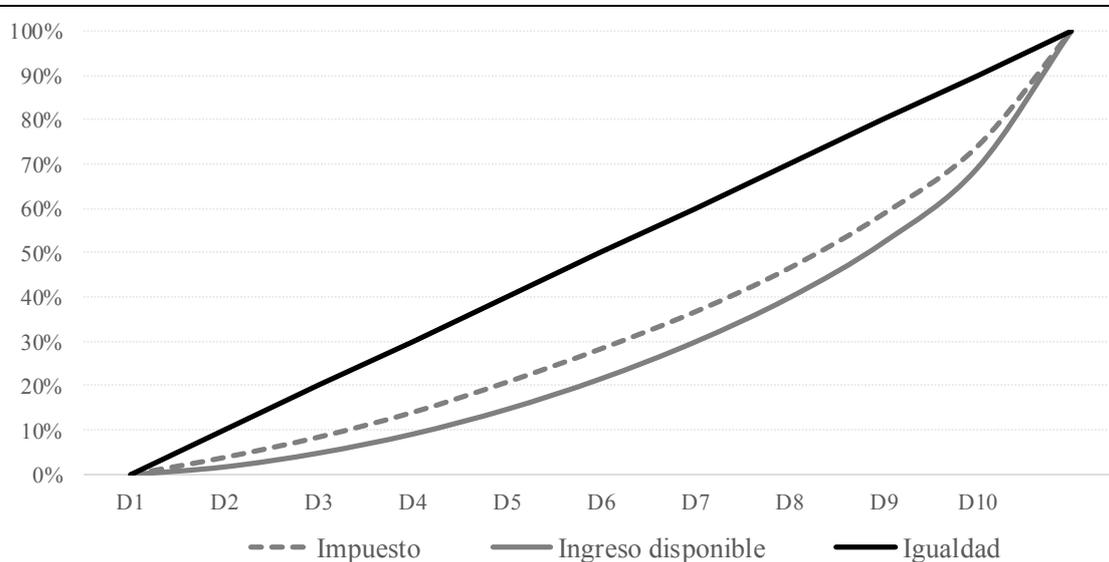
Las reformas al impuesto deberían considerar necesariamente que el impuesto es coparticipable a las provincias y, además, que financia parte de las transferencias de seguridad social. En este sentido, cualquier modificación en la recaudación impactaría también en el financiamiento de los gobiernos subnacionales y del ANSES. Por otro lado, deberían considerar los impactos en otros impuestos vinculados a ganancias, como por ejemplo el impuesto a los créditos y débitos que, desde 2019, es deducible de ganancias. Finalmente, cualquier propuesta que busque mejorar la recaudación pública debe considerar que la mejor manera de aumentar la base de contribuyentes es generar mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo económico (por ejemplo, por la vía de mejorar la oferta de bienes y servicios públicos que lo posibiliten), que permitirán a la población acceder a mayores ingresos, que serán gravados por el impuesto a las ganancias y permitirán al Estado entrar en el círculo virtuoso de recaudación, oferta de bienes públicos y crecimiento.

4.C.2 Impuesto al Valor Agregado

Respecto del IVA, este es un impuesto que muestra un alto potencial de recaudación y estabilidad en la misma, y es de fácil recaudación (con esfuerzo y gastos administrativos bajos). Sin embargo, el índice de Kakwani (-0,114) indicó que es regresivo (Figura 4.4) y, además, como se mostró en la sección previa,

profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza de los hogares.

Figura 4.4. Ingresos y carga tributaria del IVA acumulados, por decil. Año 2012

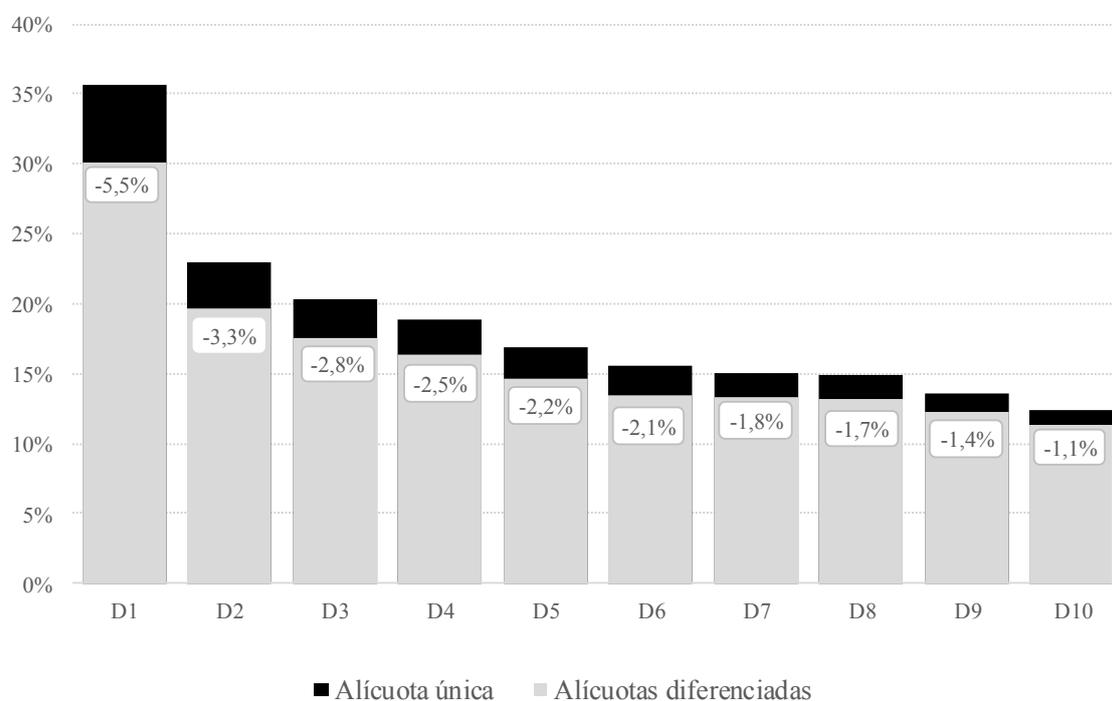


Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR- 2012

En el agregado, los hogares argentinos destinan un 13,5% de su ingreso disponible a pagar el IVA (que asciende a un 16,2% si se toma como base el ingreso original), variando entre un 30% del ingreso de los hogares del decil más pobre y un 11,3% del ingreso disponible de los hogares del decil más rico (Figura 4.5). El diseño del IVA contempla una alícuota general del 21%, alícuotas reducidas (10,5%) y exenciones para algunos bienes y servicios de la canasta básica de consumo. Para medir el efecto de este diseño, en la Figura 4.5 se muestra el porcentaje del ingreso disponible de cada decil destinado al pago del IVA en dos casos: según la normativa vigente, es decir, con alícuotas diferenciadas (21%, 10,5 o 0%) y con una alícuota única del 21% (valor de la alícuota general). Como resultado, se observa que, en el agregado, los hogares argentinos hubieran pagado 15.2% de su ingreso disponible en concepto de IVA si no hubiera existido el esquema de alícuotas diferenciado (1,7% más de lo que pagan en el esquema vigente). Además, se observa que el esquema de tasas diferenciadas beneficia proporcionalmente más a los hogares de los deciles de ingresos más bajos, para quienes las exenciones y tasas reducidas tienen el

efecto de disminuir la carga del impuesto en 5,5% de su ingreso disponible.

Figura 4.5. Monto de IVA como porcentaje del ingreso disponible. Efecto de las exenciones. Argentina, 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR- 2012

Nota: Las barras indican el monto pagado del IVA como porcentaje del ingreso disponible equivalente del hogar, para dos diseños diferentes del IVA (con y sin exenciones y tasas reducidas). Las etiquetas indican la diferencia en el monto/ingreso entre los dos diseños.

Eliminar las tasas diferenciadas no tendría un efecto importante en la distribución del ingreso, pero si algún efecto en términos de pobreza, aumentando la incidencia en el 2%, la brecha en el 5% y la severidad en el 6%.

Al diseño del IVA también se le pueden hacer críticas. Por un lado, su efecto es regresivo y, además, tomado individualmente, profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso. En este sentido, se critica que un sistema tributario base su recaudación tan fuertemente en un impuesto de estas características y, por tanto, se propone disminuir su alícuota general (Gaggero y Grasso 2006). Sin embargo, no puede dejar de considerarse que el gran aporte de recaudación que provee y posibilita financiar gasto público que, si está bien focalizado, tiene un impacto igualador del ingreso de los hogares. En ese sentido, su impacto no debería considerarse de manera aislada y el esfuerzo tendría que estar puesto en diseñarlo para que tenga un efecto neutro. Esto se podría lograr con un

esquema de tasas diferenciadas que beneficien a los consumidores de bienes y servicios de interés social. De este modo, además, se liberarían ingresos de los hogares más pobres que se podrían destinar a consumir otro tipo de bienes y, por ese lado, compensar parcialmente la disminución de recaudación (Gaggero 2005).

Sin embargo, esta solución universal que busca atenuar el impacto regresivo mediante exenciones y tasas reducidas, también puede ser criticado, ya que se puede plantear que implican un subsidio generalizado que no focaliza en los beneficiarios de menores ingresos (Abeles y otros 2012, Barreix y otros 2012). Entonces, se estaría incurriendo en el error de inclusión, es decir, cuando algunos contribuyentes que no cumplen con las características se benefician del subsidio. Más aún, como consecuencia, el Estado deja de recaudar recursos que podrían financiar transferencias o gastos focalizados y, en ese sentido, se debilita el potencial redistributivo del IVA.

Para aprovechar el potencial recaudador del IVA, que permite financiar gasto público y, a la vez, disminuir su regresividad, otros países han implementado diversas formas de IVA personalizado (Barreix y otros 2012). Basándose en administraciones tributarias fuertes, economías formales y bancarizadas, y sistemas de información desarrollados, países como Japón y Canadá identifican beneficiarios y los eximen cuando consumen determinados bienes o servicios, o los compensan con transferencias.

Autores como Llach y otros (2001) señalan problemas de aplicación del IVA vinculados a su ineficiencia. Por un lado, el mecanismo de débitos y créditos genera un costo financiero, que será mayor cuanto mayores sean las tasas de interés, la alícuota y el tiempo que transcurre entre las compras de insumos y la facturación de las ventas. Este costo financiero podría distorsionar las decisiones de inversión. Por otro lado, las demoras en devolución del IVA a los exportadores pueden impactar en la competitividad. Finalmente, la gestión del impuesto es poco transparente, ya que hay cuatro alícuotas (exento, reducida, general e incrementada) y 37 regímenes especiales, que dan lugar a una amplia variedad de situaciones sectoriales. El diseño del IVA, por tanto, presenta problemas de eficiencia y de equidad, que dan lugar a la necesidad de reformarlo.

4.D. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES PRELIMINARES.

En este capítulo se presentan los resultados de la incidencia distributiva de la política fiscal argentina, obtenidos en base al modelo de microsimulación construido para el año 2012. De manera sintética, se puede decir que la política fiscal simulada (AUH, pensiones, impuestos a las ganancias, seguridad social, IVA y monotributo) tuvo un impacto igualador en términos de distribución del ingreso y logró disminuir la incidencia de la pobreza de los hogares. En particular, la AUH, el impuesto a las ganancias, los aportes a la seguridad social y las pensiones tuvieron un impacto igualador, mientras que el IVA empeoró la distribución del ingreso y el monotributo fue neutral. Los instrumentos tuvieron, a su vez, efectos heterogéneos sobre la pobreza. Mientras que el impuesto a las ganancias y el monotributo fueron neutrales (es decir que, de no implementar estos instrumentos, no se hubiera modificado la incidencia de la pobreza), las pensiones y la AUH tuvieron impactos importantes logrando reducirla y el IVA y las contribuciones a la seguridad social, por el contrario, empobrecieron a los hogares.

A su vez, en el desarrollo del capítulo se identificaron problemas que presenta el sistema tributario y el diseño de los instrumentos, particularmente IVA y ganancias, que limitan la efectividad de la política para redistribuir. Por un lado, el sistema tributario recauda menos de lo que legalmente debería, principalmente por una extendida economía informal, prácticas de evasión y elusión y tratamientos preferenciales dados a ciertos contribuyentes (empresas o personas físicas). Asimismo, el sistema tributario presenta un desbalance entre impuestos directos e indirectos, con baja proporción de aportes de impuestos patrimoniales y sobre las rentas del capital, que implica una débil equidad en la distribución de las cargas. El diseño de algunos impuestos no favorece, por tanto, la redistribución, ni promueve la competitividad de la economía argentina.

En base a las críticas realizadas al diseño de los impuestos al valor agregado y ganancias, en el próximo capítulo se presentan los resultados de algunos ejercicios de simulación de reformas a sus diseños, orientadas a mejorar la incidencia distributiva, manteniendo el poder recaudatorio del sistema tributario.

CAPÍTULO 5

ESCENARIOS DE REFORMA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y A LAS GANANCIAS: PROPUESTAS Y ANÁLISIS DE IMPACTO DISTRIBUTIVO

Partiendo de una determinada distribución del ingreso de mercado, la política fiscal busca, entre otros objetivos, mejorar la justicia distributiva del ingreso post-fiscal de los hogares (después de impuestos y transferencias). Para que la política fiscal alcance su potencial redistributivo, se requiere, no solo recaudar de manera progresiva, sino también, recaudar de manera suficiente para poder financiar un alto nivel de gasto bien focalizado (pro-pobre y progresivos) (Gómez Sabaini y otros 2010, Valente 2016). En lo relativo a los impuestos, el cumplimiento de estas condiciones puede implicar una disyuntiva, ya que algunos instrumentos tributarios posibilitan una alta recaudación a costa de una mayor regresividad (Valente 2016). El caso del IVA es el ejemplo más habitual de esa situación, ya que es un impuesto generalmente regresivo, pero que genera gran cantidad de recursos de fácil recaudación. Basar el sistema tributario en este tipo de instrumentos se conoce como el fenómeno de “pereza fiscal”, en el cual el Estado presenta cierta resistencia a explotar el potencial fiscal y prefiere obtener recursos de fácil recaudación sin esforzarse por lograr estructuras de financiamiento más justas en las que los contribuyentes de más recursos aporten más (Bird y otros 2008). Estos esquemas más justos suelen ser más difíciles de gestionar, controlar y reformar, por los consensos necesarios para implementarlos (Iñiguez 2017, Gaggero 2008, Otero 2011). Otros impuestos, como el impuesto a la renta (ganancias en Argentina) son progresivos y tienen un alto potencial de recaudación (no presentan disyuntiva), pero muchas veces sus bases imponibles se estrechan (por evasión, morosidad y tratamientos preferenciales) y sus diseños generan inequidad horizontal (por ejemplo, tratando de igual modo a trabajadores de rentas medias y altas), lo que disminuye su potencial efecto redistributivo (Iñiguez 2012, Gaggero 2008). Para mejorar el poder redistributivo, entonces, el foco debe ser puesto en mejorar el diseño tanto de impuestos directos como indirectos, buscando su progresividad (o, en su defecto, neutralidad) y alta recaudación.

En este capítulo, se evalúan algunas de las propuestas posibles de reforma a los impuestos al valor agregado y a las ganancias, dos impuestos que explican aproximadamente el 45% de la recaudación pública en Argentina, con el objetivo de lograr diseños más progresivos y con alta capacidad recaudatoria y distributiva. Si bien existen múltiples alternativas posibles al diseño de estos impuestos, en este capítulo se presentan y analizan algunos ejercicios de reforma utilizando el microsimulador desarrollado. Además, considerando que la normativa del impuesto a las ganancias se modificó entre el año del muestreo (2012) y el momento actual (2019), para evaluar la reforma a ganancias se procedió en primer lugar a actualizar el modelo (de este modo, también, se muestra una aplicación más del microsimulador). En la evaluación de las reformas de IVA, por el contrario, no fue conveniente usar el modelo actualizado, ya que la normativa no varió y entonces sólo se hubiera realizado una actualización de las variables monetarias, que, al no ser exacta, podría introducir imprecisión en las estimaciones. El resto del capítulo se organiza del siguiente modo. En la próxima sección se presentan las propuestas de reforma al IVA (5.A.1) y en la siguiente se presenta la actualización del modelo para simular ganancias en 2019, una propuesta de reforma a este impuesto y un ejercicio con el ajuste por subdeclaración de ingresos (5.A.2). Finalmente, se presenta una síntesis y las conclusiones preliminares del capítulo (5.B).

5.A. PROPUESTAS DE REFORMA

5.A.1. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El diseño del IVA suele ser criticado, en primer lugar, por ser un impuesto regresivo, es decir que la carga es proporcionalmente mayor para quienes tienen menos ingresos (Felices y otros 2016, Gaggero y Grasso 2006). En segundo lugar, el IVA aumenta la incidencia, brecha e intensidad de la pobreza (ver Capítulo 4). Para morigerar estos impactos negativos, es frecuente que se implementen esquemas de exenciones o tasas reducidas para bienes y servicios de consumo de interés social (Rojas 2017). Sin embargo, la implementación de estas alícuotas diferenciadas (exentas y reducidas) también es criticada por los errores de inclusión, es decir cuando se ven beneficiados todos los consumidores, y no sólo aquellos en quienes se quiere focalizar el beneficio (Barreix y otros

2012). Por ello, en algunos países como Japón o Canadá, se aplica un IVA personalizado. Esta propuesta consiste en generalizar la base imponible y compensar a los deciles inferiores por el monto de IVA pagado (Abeles y otros 2012). El monto a transferir podría financiarse a partir del aumento de la recaudación debido a la ampliación de la base. En el debate respecto a cómo mejorar el diseño del IVA, entonces, surgen algunas preguntas que guiaron la investigación, cuyos resultados se muestran en esta sección: ¿genera resultados más equitativos ampliar la base de los impuestos indirectos y compensar por consumos a la población más pobre, o establecer diseños de alícuotas diferenciadas? ¿Conviene focalizar las exenciones en los grupos de menores ingresos (personalizar el IVA) o en tipos de bienes y servicios?

En esta sección se analizan de manera empírica y comparativa el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza del IVA de diferentes alternativas de implementación: el sistema vigente en Argentina (que aplica tasas reducidas y exenciones a bienes y servicios), el del IVA sin considerar el esquema de tasas diferenciadas (alícuota única) ya analizado en el capítulo anterior, y tres propuestas de reforma que combinan la aplicación de una alícuota única del 21% como la vigente, con distintos esquemas de focalización de exenciones, que buscan eximir contribuyentes en función de su capacidad contributiva, en lugar de bienes y servicios. Los esquemas a analizar, entonces, son los siguientes:

1) IVA vigente: alícuota general del 21%, y exenciones (alícuota 0%) o alícuota reducida (10,5%) para determinados bienes y servicios.

2) Alícuota única: IVA con alícuota única del 21% (sin aplicar esquema de exenciones sobre bienes y servicios).

3) Propuesta 1: La exención del IVA en el consumo de bienes y servicios de la canasta de interés social a los hogares que tienen algún perceptor de AUH o de la jubilación mínima.

4) Propuesta 2: La realización de transferencias compensatorias a los hogares de los deciles con ingreso de mercado promedio menor al mínimo vital y móvil, por un monto equivalente a la incidencia promedio del IVA pagado por el decil correspondiente. Esto implica que hay hogares que pueden tener un resultado neto (entre el IVA pagado y la transferencia recibida) positivo, negativo o

nulo.

5) Propuesta 3: La exención del IVA en el consumo de bienes y servicios de la canasta de interés social a los hogares que tienen ingresos equivalentes menores al mínimo vital y móvil (equivalente).

La canasta de interés social considerada en las propuestas 1 y 3 se construyó en base a la canasta básica que utiliza el INDEC para identificar pobreza e incluye alimentos (pan y cereales, carnes, leche, queso y huevos, aceites, frutas, vegetales, azúcar y dulces, café, té y yerba, agua y bebidas sin alcohol), servicios (electricidad, gas, agua potable, transporte, salud, educación y vivienda), medicamentos y aquellos bienes y servicios no considerados en los rubros anteriores que actualmente tienen tasa reducida o exenta (por ejemplo, libros, servicios culturales).

Dado que el modelo es estático y sin comportamiento, los resultados de las simulaciones suponen que los consumidores no cambian su canasta de consumo al variar el diseño del impuesto. Como fue aclarado en el capítulo metodológico (Cap. 2), esto supone una limitación en la precisión de los resultados, que se espera en el mediano plazo poder mejorar con la introducción de modelos de comportamiento de consumidores. Adicionalmente, este trabajo se enfoca en la incidencia distributiva, dejando para otros trabajos cuestiones vinculadas a la gestión del impuesto. Por ejemplo, las propuestas analizadas podrían implicar que, para algunos consumos realizados por algunos contribuyentes, el IVA crédito pagado por el comerciante a sus proveedores no será compensado con IVA débito. Así como en el caso de la devolución de IVA a los extranjeros o como en experiencias anteriores de devolución de IVA a consumidores beneficiarios de la AUH (Abeles y otros 2012), esto debería ser analizado y resuelto con algún sistema de compensación, para no desincentivar la venta a los consumidores eximidos, o mediante el cobro y la posterior devolución por cuenta bancaria al consumidor. Asimismo, se debería discutir cómo serán exhibidos los precios de bienes y servicios en góndolas, siendo una alternativa recomendada desagregar el precio del bien y el IVA, para que cada consumidor sepa cuánto pagará finalmente.

En la Tabla 5.1 se presentan los distintos indicadores de resultados de ma-

nera comparativa entre las distintas alternativas propuestas. En términos de pobreza, tal como se mostró en el capítulo 4, la estructura del IVA vigente empeora todos los indicadores analizados al pasar del ingreso disponible al ingreso post-fiscal (luego del pago del IVA) y la estructura de alícuotas diferenciadas (exenciones y reducciones) contribuye a morigerar su impacto empobrecedor (esto surge de comparar el IVA vigente con el de alícuota única). La primera alternativa propuesta empeora levemente la incidencia y la brecha de la pobreza, dejando invariante la severidad. Esto es el resultado de la aplicación de una tasa única y elevada a todos los hogares (pobres y no pobres). El único decil que disminuye la carga del impuesto pagado en relación al ingreso disponible es el decil más pobre, el segundo decil queda invariante y a partir del tercer decil aumenta su tasa efectiva (Figura 5.1). La incidencia de pobreza aumenta, aunque levemente, porque hogares que no eran pobres, posiblemente estando cerca del umbral, pasan a serlo al no quedar alcanzados por la estructura de exenciones. La brecha aumenta levemente porque en promedio, a los hogares pobres, les falta más ingreso para alcanzar el de la línea de pobreza. A nivel nacional, esta propuesta implica un aumento en el porcentaje de ingreso disponible destinado al pago de IVA, pasando del 13,5% con el IVA vigente al 15,9%.

Tabla 5.1 Indicadores de pobreza, desigualdad, progresividad, poder redistributivo y recaudatorio del IVA vigente y alternativas a su diseño. Argentina, 2012.

	I. Disponible	Post-fiscal				
		IVA vigente	Alícuota única	Prop 1	Prop 2	Prop 3
Gini	42,3	44,2	44,7	43,9	43,1	42,3
<i>Pobreza</i>						
Incidencia	28,5	34,0	34,9	35,0	34,1	31,8
Brecha	12,7	16,6	17,4	16,9	16,1	15,1
Severidad	7,4	10,6	11,2	10,6	9,9	9,3
Kakwani		-0,11	-0,13	-0,07	0,07	0,01
Reynolds-Smolensky		-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	0,00
Var. Recaudación		100,00	113,02	83,12	79,14	58,80

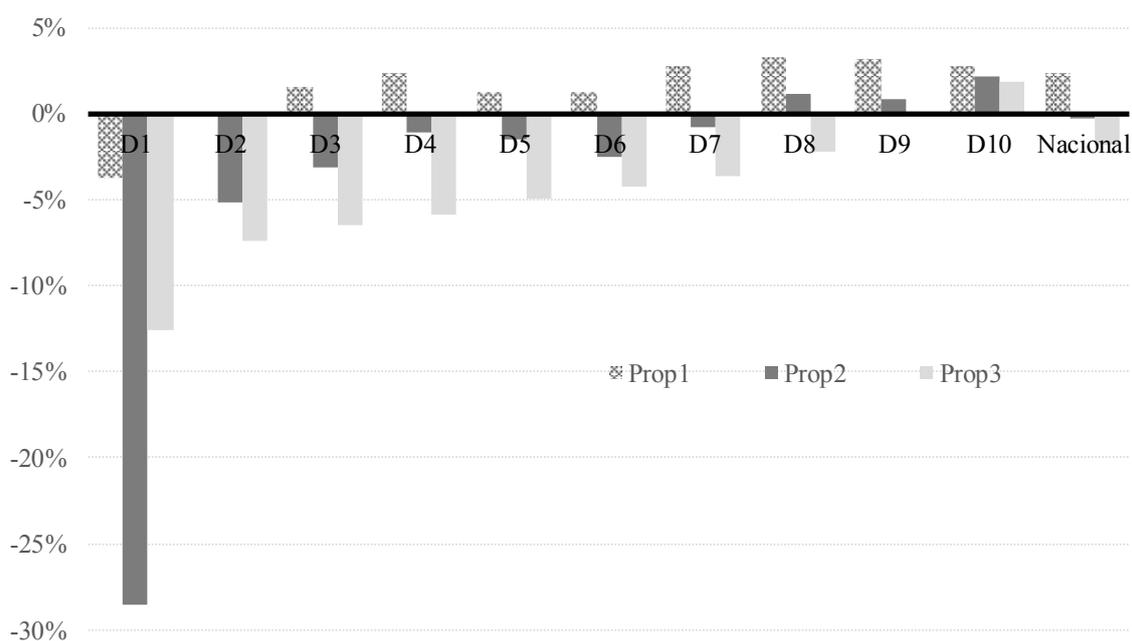
Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012

Nota: El ingreso post-fiscal es el disponible menos el pago de IVA.

La segunda alternativa propuesta logra mejorar levemente todos los indicadores de pobreza. La carga de IVA en relación al ingreso disponible baja fuertemente en el decil más pobre (pasando del 30% con el IVA vigente a menos del 2% del ingreso disponible) y se reduce en los 7 primeros deciles. En el agregado nacional, la carga en relación al ingreso no varía (Figura 5.1).

La tercera propuesta es la que logra mayor impacto en términos de reducción de la incidencia de pobreza, brecha y severidad, al tener un criterio de focalización directamente vinculado a los ingresos de los hogares. Como se ve en la Figura 5.1, el porcentaje de ingreso disponible destinado al pago de IVA disminuye para los primeros 8 deciles, queda igual en el decil 9 y aumenta para el decil más rico. En términos agregados, la tasa efectiva implica una disminución de 2 puntos porcentuales respecto del IVA vigente.

Figura 5.1: Variación en el porcentaje de ingreso disponible pagado como IVA (IVA/Ingreso) entre diseño vigente y alternativas de reforma, por decil y total nacional. Argentina, año 2012.

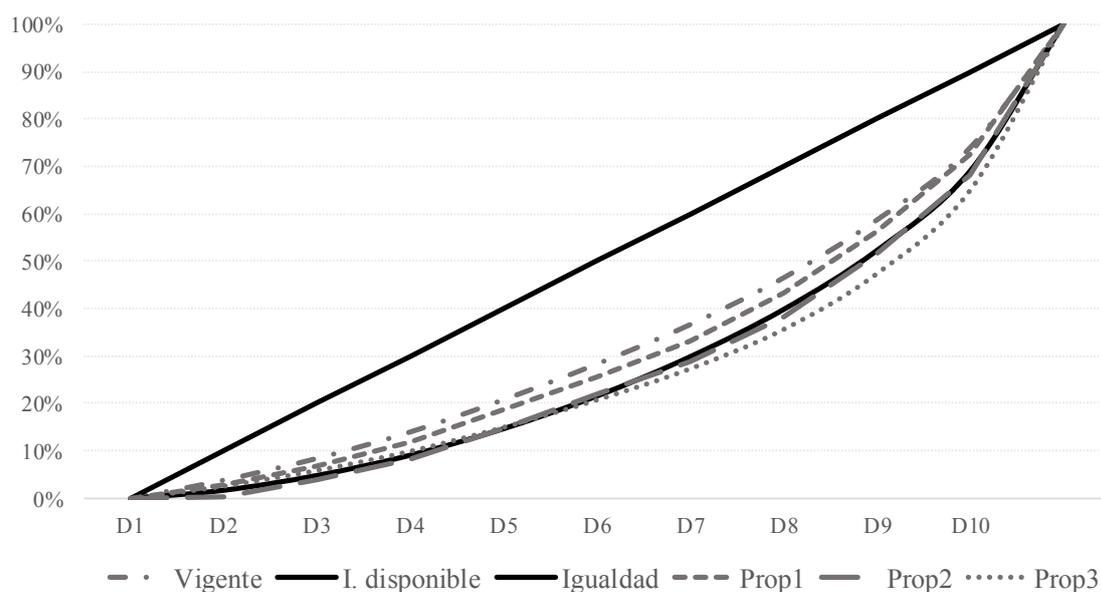


Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012

En cuanto a la progresividad, se observa que todas las propuestas logran

mejorar el índice de Kakwani, siendo neutral la propuesta 3. Gráficamente, observamos en la Figura 5.2 que la curva de concentración se encuentra siempre por debajo o justo encima de la curva de Lorenz del ingreso disponible. La curva de concentración del IVA de la tercera propuesta se cruza con la curva de Lorenz del ingreso disponible, por lo cual el análisis gráfico no es determinante. En cuanto al poder redistributivo, se observa que el índice de Gini de ingreso posterior a la aplicación del IVA empeora en todos los esquemas analizados, en relación al ingreso disponible, indicando que el IVA profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso (Tabla 5.1; Figura 5.2). Sin embargo, todas las propuestas logran una leve mejoría en el impacto distributivo respecto del esquema vigente y la propuesta 3 resulta nula en términos del poder redistributivo.

Figura 5.2: Curva de Lorenz del ingreso disponible y curvas de concentración del IVA vigente y las tres alternativas propuestas a su diseño. Argentina, 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012

En cuanto a la recaudación, las tres propuestas implican una merma en la recaudación, del 16,9% en la propuesta 1, del 20,9% en la propuesta 2 y del 41,2% en la propuesta 3. Cabe aclarar que, al ser un modelo de simulación sin comportamiento, no se consideran ni el efecto ingreso ni el efecto sustitución generados por la reforma en el diseño del IVA. Esto es, no se está considerando

que los consumidores beneficiados por las exenciones dispondrán de mayores ingresos para consumir ni que, posiblemente, cambien su canasta de consumo al variar los precios relativos. En este sentido, es probable que parte de la pérdida de recaudación por las exenciones se compense con recaudación de IVA por el consumo de otros bienes y servicios.

Por otro lado, si esta disminución en la recaudación no es compensada por la suba de otras fuentes de recursos, afectará la posibilidad de financiar las funciones del Estado. Particularmente, si esta disminución en la recaudación se traduce en un menor nivel de gasto progresivo y pro-pobre, es probable que el efecto redistributivo de la política fiscal en su conjunto empeore.

Adicionalmente, es interesante analizar al menos tres elementos vinculados a la factibilidad técnica de la implementación de las distintas propuestas de reforma. En primer lugar, la posibilidad de identificar a los beneficiarios de la estructura de exenciones es variable entre las propuestas. Claramente, en la propuesta 1, la identificación de los beneficiarios es la más simple, ya que el ANSES cuenta con los registros de quienes son titulares de la AUH y perceptores de una jubilación mínima. Abeles y otros (2012) indican que la elevada cobertura y bancarización del sistema de protección social en Argentina, sumado a los antecedentes existentes en la implementación de un sistema de devolución de IVA a ciertas transacciones electrónicas, son antecedentes que dan cuenta de la factibilidad de implementar este tipo de soluciones personalizadas. Sin embargo, en la alternativa 1 se puede incurrir fácilmente en el error de inclusión. Un ejemplo frecuente es el caso de los hogares con dos perceptores de jubilación, uno con la mínima (por ejemplo, una ama de casa adherida a la moratoria previsional) y otro con jubilación mucho mayor, que son beneficiarios de las exenciones, pudiendo tener un ingreso medio. El caso contrario también es frecuente, en el cual perceptores de jubilaciones mayores pero muy cercanas a la mínima no acceden al beneficio. Las otras dos alternativas logran focalizar mejor el beneficio de las exenciones, pero por medio de un proceso de mayor complejidad.

En segundo lugar, las alternativas 1 y 3 requieren que las compras de bienes y servicios incluidos en la canasta exenta se realicen por medio de pagos electrónicos (débito o crédito), que permitan eximirlos del IVA. Caso contrario, probablemente la regresividad del IVA se acentuaría, como encuentran Abeles y

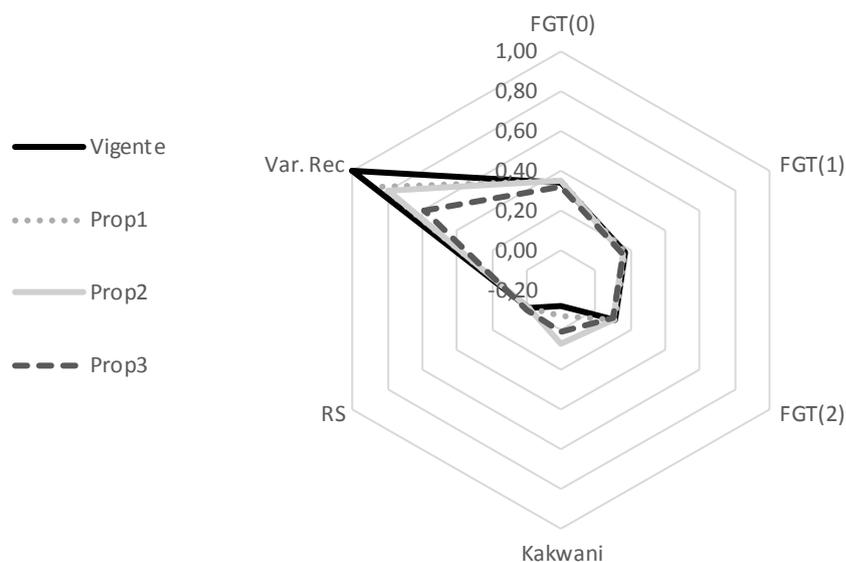
otros (2012). En este trabajo se plantea que este no sería un límite a la factibilidad de la implementación. En el caso de los titulares de AUH o perceptores de jubilación mínima, ya cuentan con tarjetas de débito asociadas a la caja de ahorro donde perciben estas transferencias. Sabiendo que los descuentos se realizan al comprar con esa tarjeta, se estima que los beneficiarios la usarían para realizar la compra de los productos eximidos. En el caso de la propuesta 3, las familias con ingresos equivalentes menores al mínimo vital y móvil podrían recibir una tarjeta recargable (como anunció el candidato a presidente Alberto Fernández para “Plan Argentina contra el hambre”¹¹) con la cual podrían realizar las compras.

En tercer y último lugar, para las propuestas 1 y 3, nuevamente, las compras deberían realizarse en el circuito de la economía formal. Esta limitación técnica del instrumento, que sólo será operativo en caso de que el intercambio quede registrado, requiere de solucionar un problema mucho más amplio, que es el de la economía informal. Los determinantes del tamaño de la economía informal son múltiples, entre otras, el crecimiento económico, la productividad, el desempleo y la carga tributaria (Betranou y Maurizio 2011, Gomez Sabaini y Morán 2017). En este sentido, las medidas requeridas para formalizar los circuitos económicos claramente trascienden la discusión sobre el diseño del IVA.

El análisis conjunto del impacto sobre la pobreza, la equidad y la recaudación, sumado al análisis de factibilidad técnica de su implementación, muestra que en el diseño del instrumento fiscal necesariamente hay disyuntiva. En la Figura 5.3 se muestra la comparación de los resultados alcanzados por las alternativas de diseño al IVA en términos de estos múltiples objetivos. Se puede observar que la propuesta 3 es la que logra mejores resultados en términos de disminución de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza, la que tiene el mejor impacto en términos redistributivos a través del impuesto, pero implica una menor recaudación, que limita la posibilidad de financiar gasto progresivo, y también es más compleja la identificación de los beneficiarios de las exenciones, lo que probablemente haga incurrir con mayor frecuencia en errores de inclusión y exclusión.

¹¹ <https://www.pagina12.com.ar/223917-el-plan-de-alberto-fernandez-contra-el-hambre>

Figura 5.3: Disyuntiva entre variaciones en la progresividad, poder redistributivo y recaudación. Iva vigente y propuestas alternativas a su diseño. Argentina, año 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012

En esta sección se exploró el impacto sobre la distribución del ingreso, la pobreza y la recaudación de alternativas de reforma al IVA. Los resultados muestran que ampliar la base y compensar a la población de menores recursos económicos por sus consumos de bienes y servicios de la canasta de interés social genera mejores resultados en términos de equidad y de pobreza, que aplicar esquemas de alícuotas diferenciados según bienes y servicios sin focalizar los beneficiarios.

5.A.2. IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Dado que las reglas del impuesto a las ganancias cambiaron entre el año 2012, último año con datos disponibles, y el 2019, para simular las reformas procedimos previamente a actualizar el modelo. Esto implicó, por un lado, actualizar la normativa fiscal y, por otro lado, actualizar las variables monetarias. En el Anexo 5 se exponen cuáles fueron los cambios realizados en la normativa¹², los

¹² En síntesis, se modificaron los siguientes factores: a) se bonifica en los montos de las deducciones a los residentes patagónicos; b) las deducciones por carga de familiar ascendente desaparecen y las deducciones por hijo las puede realizar un solo padre (o los dos, repartiendo el monto deducible); c) cambia la escala de alícuotas; d) el ajuste

factores de actualización utilizados para cada variable monetaria y las validaciones para el modelo LatinMod AR-2019. Además, como el modelo no considera las dinámicas socio-demográficas, las simulaciones suponen que no hubo cambios estructurales en el mercado de trabajo. Para aceptar este supuesto fuerte, se comparó la distribución de trabajadores por categorías (empleado, cuenta propia, patrón o familiar sin remuneración) entre los años 2012 y 2019, utilizando la base de la Encuesta Permanente de Hogares, que si está disponible para ambos períodos. Los resultados indicaron que esta distribución no varió fuertemente (ver Anexo 5).

Las principales críticas al impuesto a las ganancias, presentadas en el capítulo anterior, son que las personas físicas aportan poco en relación a lo que aportan las empresas (Gómez Sabaini y otros 2012, Iñiguez 2012, Nun 2011); que las empresas tienen una tasa alta y única independientemente de su tamaño, consolidación y nivel de reinversión de sus utilidades (Gaggero 2005, Gaggero 2008); que las rentas del capital aportan menos que las rentas laborales (Gaggero 2008, Iñiguez 2012 y 2017) y que el impuesto trata de manera similar a contribuyentes de ingresos medios y altos (Jimenez y Podestá 2017). Como consecuencia, el diseño del impuesto no favorece el desarrollo productivo, genera una recaudación, progresividad e impacto distributivos menores al potencial. En este trabajo se trata el tema de la incidencia del impuesto sobre la distribución del ingreso de los hogares, por tanto, las propuestas de reforma solamente hacen énfasis en evaluar alternativas que impacten en este ingreso (dejando para otros trabajos las propuestas sobre el impuesto a las empresas).

Para armar la propuesta se analizaron, previamente, las estructuras del impuesto a la renta de países de la OCDE¹³ y, en particular, de aquellos países que tienen una política fiscal con mayor poder redistributivo. Los diseños son variados en términos de cantidad de tramos y variabilidad de alícuotas, así como de deducciones posibles. Para realizar comparaciones y diseñar una propuesta se elaboró una tabla con la información del nivel de exención y umbrales de aplicación de cada alícuota, en cantidad de salarios mínimos y PBI per cápita de cada

de los umbrales y deducciones se comienza a realizar por medio del RIPTE con una frecuencia estipulada.

¹³ https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1

país. Se observó una gran variabilidad del ingreso a partir del cual se aplica la tasa mínima, que se ubica en un rango entre el equivalente al 4% del salario mínimo en Luxemburgo y el 100% del salario mínimo en Estonia. Claramente, los salarios mínimos también son muy variables en relación al PBI per cápita. En Argentina, para el año 2019, el salario mínimo es del \$12500 mensuales, equivalente al 35% del PBI per cápita estimado de manera preliminar y sólo 24% mayor al ingreso de línea de pobreza por adulto equivalente (INDEC, 2019). El mínimo exento, en el caso de un empleado en relación de dependencia que no aplica deducciones de carga de familia ni generales (es decir, sólo contando el mínimo no imponible y la deducción especial), equivale a tres salarios mínimos. En el caso de los autónomos, el mínimo exento equivale a 1,7 salarios mínimos. En cuanto a las tasas marginales máximas, en los países de la OCDE éstas llegan aproximadamente al 37% en promedio, alcanzando algunos países incluso tasas del 50% o más (por ejemplo, en Austria, Bélgica, Israel, Países bajos y Eslovenia). Otros países, como Suiza, tienen una alícuota máxima baja (13,2%), pero son países con distribuciones primarias más igualitarias que el promedio. En el diseño de la propuesta de reforma buscamos respetar algunas características de los diseños de impuesto a la renta en los países más redistributivos de la OCDE: alto nivel de recaudación, simplicidad, transparencia y justicia distributiva.

A su vez, la reforma analizada se diseñó considerando las propuestas de autores argentinos en trabajos previos que, sintetizando, proponen modificar el tramo de alícuotas aplicado y ampliar las fuentes de rentas gravadas (Amarante y Jimenez 2015, Gaggero 2008, Gaggero y Grasso 2006, Gómez Sabaini y Rossignolo 2015, Iñiguez 2012, 2014, 2017, Jimenez y Podestá 2017, Valente 2016). En este sentido, la propuesta evaluada es la siguiente:

- 1) Las rentas de la tierra y del capital pasan a ser gravadas con una alícuota del 45%, previa deducción de mínimo no imponible y cargas de familia.
- 2) Los ingresos laborales (autónomos, dependientes y jubilaciones) se gravan del mismo modo que en el modelo vigente a 2019, agregando un segmento gravado con una alícuota del 45%. El umbral propuesto se calculó como el doble de la variación absoluta respecto de la aplicada en el umbral anterior.
- 3) Tanto umbrales como deducciones se expresan en el equivalente

de salarios mínimos, de modo de ganar en simplicidad y transparencia.

En la Tabla 5.2 se presentan los resultados del poder recaudatorio, impacto distributivo y progresividad del impuesto vigente y reformado, tanto para los ingresos informados como los ajustados por subdeclaración. En el esquema vigente en el primer semestre de 2019, el impuesto a las ganancias es progresivo y tiene un poder redistributivo igualador. Partiendo del ingreso gravable equivalente del hogar, se observa que al aplicar el impuesto el Gini disminuye en un 3% (pasando de 48,05 a 46,83). La reforma planteada logra una recaudación casi igual a la del impuesto vigente, pero con un 12% menos de contribuyentes que, además, en el 99% de los casos pagan menos impuesto. En términos de progresividad y redistribución, se nota una pequeña mejoría en los índices de Kakwani (del 1%) y Reynolds-Smolensky (del 6%).

Tabla 5.2 Indicadores de desigualdad, progresividad, poder redistributivo y recaudatorio del Impuesto a las ganancias vigente en 2019 y la propuesta de reforma.

	Impuesto a las ganancias		
	Vigente	Reforma	Reforma con ajuste por subdeclaración
<i>Gini ingreso</i>			
de mercado	57,60	57,60	62,40
gravable	48,05	48,05	52,38
Disponibile	42,03	41,95	48,03
Disponibile + impuesto	43,36	43,36	50,14
Gravable – impuesto	46,83	46,75	50,26
Kakwani (1)	54,83	55,44	49,03
Reynolds-Smolensky (2)	0,013	0,014	0,021
Var. Recaudación	100%	104%	242%
Var. Cant. contribuyentes	100%	88%	132%

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012 actualizado 2019

Nota: el ingreso gravable incluye ingresos laborales de autónomos y empleados dependientes, jubilaciones y rentas de la tierra y el capital.

(1) El Kakwani se calculó como el índice de concentración menos el Gini del ingreso disponible

(2) el RS se calculó como la diferencia entre el Gini del ingreso disponible más el impuesto menos el Gini del ingreso disponible.

Al considerar los ingresos ajustados por subdeclaración, la recaudación y

la cantidad de contribuyentes aumentan, la reforma sigue siendo progresiva, como indica el índice de Kakwani positivo, y el poder redistributivo aumenta, consistentemente con el aumento de la recaudación. Estos resultados probablemente estén subestimados, ya que la información disponible en la encuesta sobre rentas del capital y la tierra es pobre (Gasparini y otros 2013).

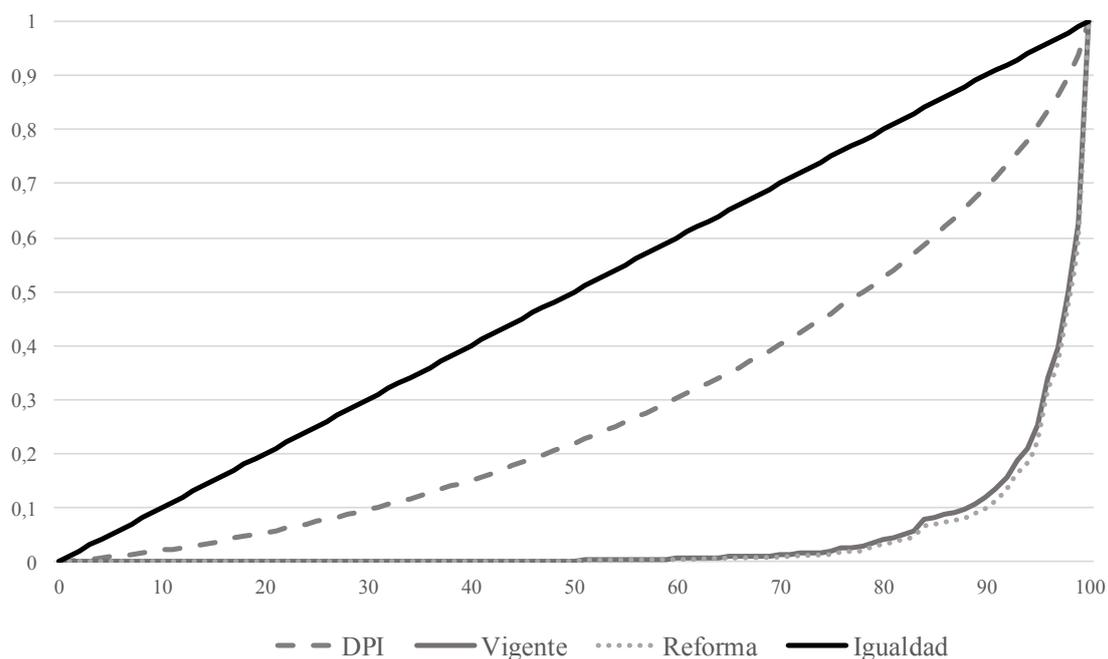
El análisis de ingresos y carga del impuesto acumulados por decil (Tabla 5.3), muestra que los tres deciles de menores ingresos no acumulan pago del impuesto en ninguno de los casos. En el diseño reformado, los deciles 4 a 9 acumulan menos carga que en el diseño original y el decil 10 acumula más. Más precisamente, el 5% más rico de la población es el que paga más impuestos que antes. Como se observa en la Figura 5.4, la curva de concentración del impuesto reformado se separa levemente de la del impuesto vigente, manifestando esta disminución en la carga para el grupo de ingresos medios, compensada por el grupo de mayores ingresos.

Tabla 5.3. Porcentaje acumulado de ingreso gravable equivalente del hogar e impuesto equivalente, por decil de ingreso disponible equivalente del hogar, para el diseño vigente del impuesto, la reforma con ingresos informados y ajustados por subdeclaración. Argentina, 2019.

Decil	Vigente		Reforma		Reforma con ajuste por subdeclaración	
	Ingreso	Im- puesto	Ingreso	Impuesto	Ingreso	Impuesto
D1	1,27	0,00	1,27	0,00	0,97	0,00
D2	2,64	0,00	2,64	0,00	2,18	0,00
D3	3,94	0,00	3,94	0,00	3,38	0,00
D4	5,25	0,12	5,25	0,09	4,58	0,09
D5	6,72	0,10	6,72	0,06	6,03	0,20
D6	7,99	0,36	7,99	0,19	7,45	0,34
D7	9,76	1,01	9,76	0,85	9,26	1,10
D8	12,49	3,16	12,49	2,70	12,04	2,33
D9	16,48	7,56	16,50	7,18	17,50	9,81
D10	33,45	87,69	33,44	88,93	36,61	86,13

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012 actualizado 2019

Figura 5.4. Curva de Lorenz del ingreso equivalente disponible del hogar y curvas de concentración del impuesto equivalente del hogar vigente en 2019 y propuesta de reforma.



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012 actualizado 2019

Tabla 5.4. Tasa efectiva del impuesto (impuesto acumulado como porcentaje del ingreso gravable acumulado) por cada decil de ingreso equivalente disponible del hogar.

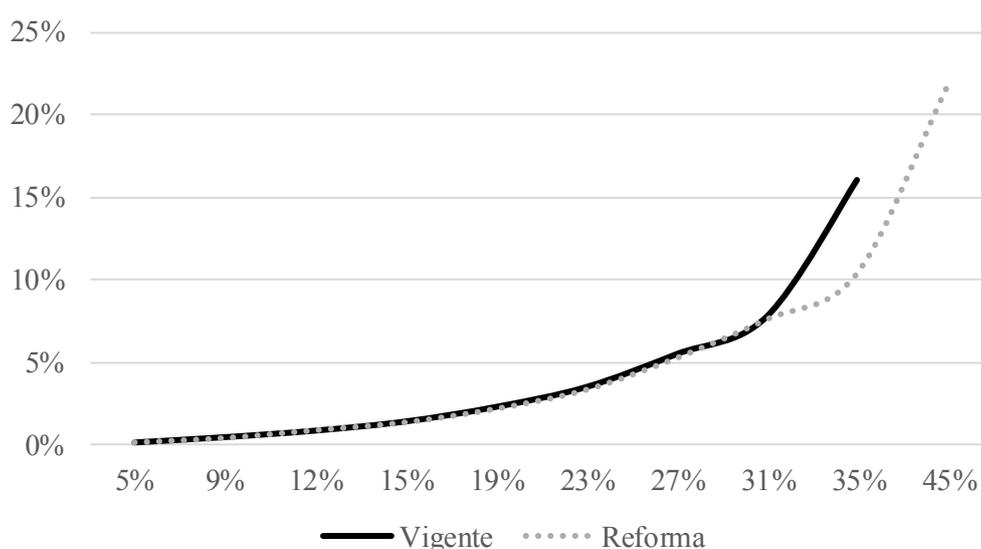
	Vigente	Reforma	Reforma ajustada
D1	0,0%	0,0%	0,0%
D2	0,0%	0,0%	0,0%
D3	0,0%	0,0%	0,0%
D4	0,1%	0,0%	0,1%
D5	0,0%	0,0%	0,2%
D6	0,1%	0,1%	0,2%
D7	0,3%	0,2%	0,6%
D8	0,7%	0,6%	0,9%
D9	1,2%	1,2%	2,7%
D10	6,9%	7,3%	11,5%
Nacional	2,6%	2,7%	4,9%

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012 actualizado 2019.

Las tasas efectivas (impuesto acumulado/ingreso gravable acumulado) son igual o levemente menores para todos los deciles, excepto para el de mayores ingresos, donde aumenta (Tabla 5.4). En el agregado nacional, la tasa efectiva aumenta levemente entre la aplicación del diseño vigente y el reformado. En el caso del ingreso ajustado por subdeclaración, la tasa efectiva es mayor a partir del decil 5, notándose la mayor diferencia en el decil más rico. En el agregado nacional, la tasa efectiva casi duplica a la del diseño original y del diseño reformado sin ajuste de ingresos.

El análisis por tramo de alícuota (Figura 5.5 y Tabla 5.5) indica que la cantidad de contribuyentes de cada tramo no varía mucho entre los diseños alternativos. En cuanto a la tasa efectiva pagada en promedio por cada tramo, el mayor cambio ocurre, tal como era esperado, en segmento de tasa máxima. Como consecuencia de abrir otro tramo de alícuota mayor, la tasa efectiva en este segmento baja, ya que los contribuyentes de mayores ingresos pasan a tributar en el segmento gravado al 45%. Asimismo, la brecha entre el ingreso gravable máximo y mínimo se reduce fuertemente en el tramo de alícuota del 35%, acercándose a la dispersión observada en el resto de los tramos (entre 1,8 y 2,5). El problema de la inequidad horizontal se traslada al nuevo tramo de alícuota máxima, donde la brecha es de 11,6.

Figura 5.5. Tasa efectiva promedio pagada por contribuyentes de cada tramo de alícuota. Esquema vigente y reformado. Argentina, 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012 actualizado 2019.

En el caso de la reforma que considera también el ajuste por subdeclaración, aumenta la cantidad de contribuyentes, tal como era esperado. La tasa efectiva promedio no varía mucho respecto de no considerar el ajuste. Los ingresos promedio por tramo y las brechas entre máximo y mínimo de cada tramo no varían de manera importante, excepto para el segmento de alícuota del 45%, donde la brecha se triplica. Esto es lo esperable, dado que el patrón de subdeclaración considerado es creciente con el ingreso y mayor para las rentas de la tierra y el capital que para los ingresos laborales.

Tabla 5.5. Análisis por segmento de alícuota del impuesto vigente en 2019 y reformas.

Alícuota	Vigente				Reforma				Reforma con ajuste por subdeclaración			
	Contribuyentes	Tasa efectiva promedio	Ingreso gravable promedio		Contribuyentes	Tasa efectiva promedio	Ingreso gravable promedio		Contribuyentes	Tasa efectiva promedio	Ingreso gravable promedio	
			En cant. salarios mínimos	Max/min del segmento			En cant. salarios mínimos	Max/min del segmento			En cant. salarios mínimos	Max/min del segmento
0	95,6%	-	-	-	96,1%	-	-	-	94,2%	-	-	-
5%	0,5%	0,1%	4,5	2,3	0,4%	0,1%	4,9	2,5	0,7%	0,1%	4,7	2,6
9%	0,4%	0,4%	4,9	2,4	0,4%	0,4%	5,0	1,9	0,5%	0,4%	5,0	2,1
12%	0,4%	0,8%	5,0	1,9	0,4%	0,9%	5,2	1,9	0,4%	0,8%	5,2	1,6
15%	0,4%	1,4%	5,3	1,9	0,3%	1,3%	5,6	1,7	0,4%	1,3%	5,7	2,2
19%	0,6%	2,3%	5,7	1,9	0,4%	2,2%	6,0	1,8	0,7%	2,2%	6,0	2,3
23%	0,3%	3,5%	6,5	2,5	0,3%	3,3%	6,7	2,4	0,6%	3,4%	6,5	1,7
27%	0,5%	5,5%	7,2	2,8	0,5%	5,2%	7,5	2,7	0,7%	5,3%	7,3	2,5
31%	0,3%	7,8%	8,2	1,9	0,3%	7,6%	8,5	1,8	0,4%	7,5%	8,5	2,4
35%	0,9%	16,1%	13,4	13,6	0,3%	10,4%	10,1	2,1	0,5%	10,5%	9,8	2,2
45%	-	-	-	-	0,5%	21,7%	15,7	11,6	0,8%	23,3%	20,7	35,0

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones con LatinMod AR 2012 actualizado 2019.

5.B. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES PRELIMINARES

En este capítulo nos planteamos como objetivo proponer diseños alternativos al impuesto al Valor Agregado y a las Ganancias de Argentina, atendiendo a las críticas que suelen hacerse a esos instrumentos que limitan el alcance redistributivo de la política fiscal. Las propuestas se analizaron utilizando el modelo de microsimulación desarrollado para la Argentina, LatinMod-AR. Cabe aclarar que quedaron por fuera del análisis, y pendientes para otros trabajos, los impactos de las reformas sobre el sistema fiscal federal, sobre el financiamiento de la seguridad social, sobre la eficiencia y todo lo referente a la gestión de los impuestos.

Respecto del IVA, buscamos un diseño con una mayor neutralidad en términos de equidad, manteniendo el nivel de recaudación, por medio de la focalización de las exenciones. Las propuestas analizadas logran mejorar los resultados distributivos y de pobreza, con diferentes grados de simplicidad y factibilidad en su implementación. Todas las propuestas analizadas implican una merma en la recaudación, aun manteniendo la tasa general elevada. Sin embargo, los resultados del modelo son algo limitados, al no contar con un esquema de comportamiento que permita captar los efectos ingreso y sustitución en el consumo, que podrían compensar esta merma de IVA por medio del aumento en el consumo de otros bienes que paguen la tasa general. Nuestra propuesta de reforma implica lograr un IVA neutro (como el de la propuesta 3), que además permite mejorar los indicadores de pobreza, y compensar la baja en la recaudación con ingresos fiscales de otras fuentes, como ganancias o impuestos a la riqueza. Aún más, si lograra aumentarse la recaudación por medio de estos impuestos, sería conveniente evaluar la posibilidad de disminuir la alícuota general, por ejemplo, a un 18% (Gaggero y Grasso 2006).

Para evaluar una reforma de ganancias de personas físicas, procedimos inicialmente a actualizar el modelo al año vigente, no sólo para mostrar un ejercicio adicional de lo que puede hacerse con el LatinMod-AR, sino también porque la normativa cambió entre el año de la recopilación de los datos y la actualidad. La propuesta de reforma al diseño estuvo orientada por la idea de mantener el nivel de recaudación, mejorando la inequidad horizontal que presenta el diseño

vigente, que surge del tratamiento igual a trabajadores con ingresos medios y altos, y del tratamiento preferencial a las rentas del capital por sobre las del trabajo. La propuesta logró mantener el nivel de recaudación, con menor cantidad de contribuyentes alcanzados por el impuesto, y con una disminución en la carga para la gran mayoría de aportantes. Sin embargo, el 5% más rico de la población ve aumentada su carga del impuesto, por lo cual resultó en leves mejorías en términos de progresividad y poder redistributivo. Los resultados, sin embargo, probablemente estén subestimados, ya que la recopilación de información sobre rentas del capital y la tierra por medio de la encuesta es bastante limitada.

Finalmente, conviene recordar que la pobreza y la desigualdad tienen múltiples causas y los sistemas fiscales sólo pueden morigerarlas. En ese sentido, es necesario trabajar sobre otros factores, además de mejorar los instrumentos fiscales, como pueden ser la distribución primaria del ingreso, determinada por la propiedad de factores de la producción y la garantía en el cumplimiento de los derechos humanos, entre otros.

CONCLUSIONES

La pobreza y la desigualdad económica son problemas extendidos mundialmente que, no obstante, no son inevitables, sino que dependen en parte de las instituciones (Gaggero y Rossignolo 2011, Piketty 2014). Reformar el diseño de las instituciones orientándolas a morigerar estos problemas es necesario, no sólo para mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población, sino también porque una mayor equidad y acceso a derechos permite un mejor progreso económico (Chang 2015). En particular, se trata de las instituciones que impactan en las distribuciones primaria (de mercado) y secundaria (post acción fiscal). La modificación de la distribución primaria implica intervenir el proceso productivo y modificar la porción de excedente que se apropian los capitalistas y los trabajadores, por ejemplo, por medio de regulaciones del trabajo o la redistribución de los activos productivos. La distribución secundaria se da a través de la política fiscal, e incluye impuestos, transferencias monetarias y en especie (salud, educación, vivienda, etc.). Sin embargo, la efectividad de la distribución secundaria está limitada, en parte, por la distribución primaria, ya que allí donde la primaria está más concentrada en función del capital, la redistribución se torna más difícil. Por un lado, porque la capacidad de los instrumentos fiscales es limitada para corregir las asimetrías (Gaggero 2008). Por otro lado, porque donde la inequidad primaria es mayor, la correlación de fuerzas y asimetrías del poder en el plano socio-político es desfavorable a las mayorías, y probablemente aquellas reformas que busquen mitigar la pobreza y desigualdad serán más difíciles de reglamentar (Gaggero 2008, Otero 2008, Di John 2010).

Los países latinoamericanos son ejemplos de las dificultades que presentan las instituciones fiscales para redistribuir, cuando existe una gran concentración de la riqueza. Como muestran trabajos previos (Arancibia 2019, Iñiguez 2017, Lustig 2017, Rossignolo 2016, entre otros), la política fiscal tiene en estos países un menor impacto que en los países desarrollados. En Argentina, en particular, la política fiscal logra mejorar la distribución del ingreso y la pobreza, principalmente por medio de las transferencias en dinero y en especie (Gasparini (1999), SPE (2002), Gaggero y Rossignolo (2011), Gómez Sabaini y otros (2013), Rossignolo (2017), Lustig (2017)). Pero su política tributaria evidencia las dificul-

tades arriba mencionadas, ya que poco aportan a la recaudación pública la riqueza en sus manifestaciones de propiedad o consumo de bienes suntuarios, las rentas de capital y las ganancias extraordinarias de sectores concentrados (Ozslak 1997, López Accotto y otros 2018). Los factores que explican esta situación son, en parte, técnicos, vinculados al diseño de los tributos y, por otro lado, políticos, vinculados a la gobernabilidad, legitimidad del Estado y la asimetría de poder en la sociedad (Di John 2006, 2010, Otero 2011, Iñiguez 2012). En este sentido, en la historia reciente argentina se observan intentos de reforma a las retenciones a las exportaciones de bienes agrícolas (2008) y a las rentas financieras (2013), que fueron resistidas por los grupos favorecidos por el actual sistema tributario, que no sólo rechazan asumir una mayor presión fiscal, sino que también realizan prácticas de evasión y elusión. Esto pone en evidencia el espacio existente para mejorar las instituciones de redistribución de la riqueza en el país.

En esta tesis, el objetivo fue aportar a la comprensión de los determinantes de la equidad de los sistemas tributarios y contribuir al diseño de una política tributaria que sea funcional al objetivo de justicia distributiva, sin descuidar la capacidad recaudatoria del Estado. Para ello, se elaboraron el marco teórico (Capítulo 1) y el marco metodológico (Capítulo 2) adecuados para la construcción de un modelo de microsimulación de política fiscal y el análisis de su incidencia distributiva. El principal aporte de la tesis es la construcción de esta herramienta para simular la política fiscal argentina, integrada al LatinMod, un simulador de política fiscal para los países latinoamericanos (Oliva y Serrano Mancilla 2017). Se evaluó el impacto sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso de la política tributaria argentina, en perspectiva histórica (Capítulo 3) y utilizando el microsimulador desarrollado (Capítulos 4 y 5). Sintetizando, los resultados encontrados muestran que la política fiscal simulada (AUH, pensiones, impuestos a las ganancias, seguridad social, IVA y monotributo) tuvo un impacto igualador en términos de distribución del ingreso y logró disminuir la incidencia de la pobreza de los hogares en Argentina, en el año 2012. En particular, la AUH, el impuesto a las ganancias, los aportes a la seguridad social y las pensiones tuvieron un impacto igualador, mientras que el IVA empeoró la distribución del ingreso y el monotributo fue neutral. Los instrumentos tuvieron, a su vez, efectos hetero-

géneos sobre la pobreza. Mientras que el impuesto a las ganancias y el monotributo impositivo fueron neutrales (es decir que, de no implementar estos instrumentos, no se hubiera modificado la incidencia de la pobreza), las pensiones y la AUH tuvieron impactos importantes logrando reducirla, mientras que el IVA y las contribuciones a la seguridad social, por el contrario, empobrecieron a los hogares. El análisis empírico, la revisión de antecedentes y el análisis histórico aportaron a la identificación de problemas estructurales de la política tributaria argentina en su rol redistributivo, que implican desafíos asociados a la necesidad de aumentar la recaudación y de hacerlo de manera equitativa y estable.

En base a los problemas detectados, se propusieron y evaluaron alternativas de reforma a los impuestos al valor agregado y ganancias (Capítulo 5). La hipótesis general que se buscó contrastar fue que en Argentina existe espacio fiscal para mejorar la progresividad de la política tributaria, sin disminuir la recaudación pública. Para contrastarla, se realizaron algunos ejercicios de simulación con el modelo desarrollado. Cabe aclarar que las opciones de alternativas posibles de evaluar son múltiples y, en esta tesis, sólo se evaluaron algunas de ellas. Por un lado, se trabajó con el diseño del IVA, que muestra un alto potencial de recaudación, estable y con un bajo nivel de esfuerzo y gasto administrativo. Sin embargo, los resultados mostraron que sus cargas se reparten de manera regresiva, a la vez que profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza de los hogares. Las alternativas evaluadas dieron cuenta de que un esquema con base imponible amplia, combinado con transferencias compensatorias focalizadas en los contribuyentes de menores ingresos tiene un efecto más equitativo que focalizar las exenciones en bienes y servicios de interés social. De este modo, se aportó evidencia empírica para desmitificar la idea de que sólo puede tenerse una estructura tributaria progresiva basándose en impuestos directos. El IVA, si está diseñado adecuadamente, podría ser una alternativa para mejorar el impacto distributivo de la política fiscal, al ofrecer un alto nivel de recaudación a la vez que una distribución neutral de las cargas.

Por otro lado, se trabajó con el diseño del impuesto a las ganancias. Para analizarlo, fue necesario actualizar el modelo al año 2019, ya que la normativa cambió entre el año de la recopilación de los datos y el momento actual y algunas de las críticas realizadas al impuesto fueron corregidas durante ese período (como la modificación de la escala de alícuotas y la actualización periódica de

los umbrales que definen los segmentos de aplicación de alícuotas). La prioridad al momento de proponer una reforma no estuvo centrada en aumentar el poder recaudatorio del impuesto, sino en hacer más equitativa la distribución de su carga, gravando más fuertemente las rentas del capital y diferenciando el tratamiento dado a contribuyentes de ingresos medio-altos y altos. La propuesta evaluada mostró que es posible mejorar la progresividad del impuesto y mantener su nivel recaudatorio, aun disminuyendo la cantidad de contribuyentes.

Si bien el modelo desarrollado es un aporte importante para la evaluación del impacto de la política fiscal, aún es necesario complejizarlo para mejorar su potencialidad como herramienta de análisis. Algunos de los desarrollos necesarios, que se espera poder incorporar al modelo en el mediano plazo, son:

- a) incorporar todos los instrumentos fiscales nacionales y, de ser posible, subnacionales,
- b) estimar modelos de comportamiento y dinámicas socio-demográficas,
- c) mejorar la metodología de sub-declaración de ingresos,
- d) mejorar los criterios de evasión e informalidad,
- e) preparar las bases de datos de entrada actualizadas, en base a la Encuesta permanente de Hogares y la Encuesta de gasto de los hogares recopilada en 2017/2018 (aún no están disponibles los microdatos) e incorporar técnicas de imputación de gastos en los casos en que la encuesta no informe gastos.

Además, es necesario avanzar en la mejora de la captación de información faltante en las encuestas, en la precisión de los datos recopilados y en la accesibilidad a los registros administrativos. Estos desarrollos pendientes y el avance en la cantidad y calidad de la información socioeconómica de los hogares permitirán complejizar el modelo de microsimulación y mejorar su potencial como herramienta para la evaluación de los instrumentos fiscales de manera individual, y del sistema fiscal en su conjunto, atendiendo a las disyuntivas presentes entre su poder recaudatorio, redistributivo y progresividad. De este modo, se podrán mejorar los aspectos técnicos de la política fiscal. Estos aspectos deberán luego complementarse con una mayor simetría en el poder político de los distintos grupos de interés, que contribuya a la posibilidad de reformar las instituciones de redistribución.

A pesar de éstas las limitaciones, se plantea que esta tesis proporciona una importante herramienta para el análisis de la política fiscal argentina. El modelo desarrollado puede ser utilizado para hacer evaluaciones *ex ante* del impacto distributivo y sobre la pobreza de nuevas reformas de política fiscal y, de este modo, puede aportar a un mejor diseño de política, así como evidencia empírica para lograr adhesión a ciertas reformas. Además, puede ser utilizado para evaluar *ex post* los impactos de políticas implementadas. En este sentido, implica una contribución al debate público acerca de qué instituciones son deseables en Argentina para lograr una sociedad más justa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abeles, Martín; Balasini, Juan y Panigo, Demian (2012). Hacia un IVA más progresivo en la Argentina: Análisis y factibilidad. 24 Seminario Anual de Política Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 24 al 26 de enero de 2012.

Abramovich, V., & Pautassi, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Buenos Aires, Mimeo

Absalón, C & Urzúa, CM. (2012). Modelos de microsimulación para el análisis de las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 21(1), 87-106.

Agostini, C., & Jorratt, M. (2017). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/5-P. p. 229-251.

Alonzo, H., & Mancero, X. (2011). *Escalas de equivalencia en los países de América Latina*. CEPAL.

Amarante, V. y Jiménez, J. P. (2015): "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", en Jiménez, J. P. (ed.): "Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina", Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Ames, E., & Rapp, R. T. (1977). The birth and death of taxes: A hypothesis. *The Journal of Economic History*, 37(01), 161-178.

Atkinson, A. B. (1975). *The economics of inequality*, Londres: Oxford University Press. [Traducción castellana: *La economía de la desigualdad*, Barcelona: Editorial Crítica, 1981]

Arancibia, C; Dondo, M; Jara, X; Macas, D; Oliva, N; Riella, R; Rijo, L; Rodriguez, D; Urruburu, J (2019). Income redistribution in Latin America: a microsimulation approach. Working Paper UNU-WIDER. ISSN 1798-7237 ISBN 978-92-9256-635-7

Aristóteles. (1991). *La Política*. México: Ed. Porrúa Hermanos

Azpiazu, D. (1991). Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?. Ponencia presentada en el Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta", organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.

Bara, RE (2015). Reforma tributaria en Argentina. Algunas necesarias definiciones previas. 48 Jornadas internacionales de Finanzas públicas. Facultad de Ciencias económicas. Universidad Nacional de Córdoba.

Barone, G. y Mocetti, S. (2011). Tax morale and public spending inefficiency. *International Tax and Public Finance*, 18(6):724-749.

Barreix, A., Bès, M., & Roca, J. (2012). Resolviendo la Trinidad imposible de los impuestos al consumo: El IVA personalizado. En: *Reforma fiscal en América Latina: ¿ qué fiscalidad para qué desarrollo?*. Santiago: CEPAL; Fundación CIDOB, 2012. LC/L. 3522. p. 49-77.

Batrancea, L. M., Nichita, R. A. y Batrancea, I. (2013). Understanding the determinants of tax compliance behavior as a prerequisite for increasing public levies. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 12(1(15)):201{210.

Belini, C., & Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Siglo Veintiuno Editores

Benítez, W. G. J. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), 31-46.

Bertranou, Fabio, Casanova, Luis, & Sarabia, Marianela. 2013. How, why and in what sectors employment informality decreased in Argentina from 2003 to 2012. *What Sectors Employment Informality Decreased in Argentina from*.

Bertranou, F., & Maurizio, R. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

Bird, R. M., Martinez-Vazquez, J. y Torgler, B. (2008). Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability. *Economic analysis and policy*, 38(1):55{71

Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2005). *Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries (2005) (No. paper0507)*. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bourguignon, F. & Spadaro, A. (2005). *Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies*. PSE Working Papers n2005-02. 2005. Disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00590863/document>

Bouzas, A.; Cappa, A.; Girard, M.(2010). *Impuesto a la Herencia: Una herramienta distributiva*. La revista del CCC. Mayo / Diciembre 2010, n° 9/10. Actualizado: 2010-10-26. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=194>. ISSN 1851-3263

Bowles, S. y H. Gintis (1998). *Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities*. Dept. of Economics UM. <http://www.umass.edu/preferen/gintis/efficient.pdf>

Bowles, S., & Gintis, H. (2018). Reciprocidad, Interés propio y el Estado de Bienestar. *Propuestas para el Desarrollo*, (II), 163-184.

Calcagno, Leonardo Eric. (2018). *Argentina's social security system: a dynamic microsimulation model for projecting is sustainability, adequacy and redistributive impact*. Tesis de doctorado. Universidad de Orleans. Disponible en https://zenodo.org/record/1420273?fbclid=IwAR1GKGC-ufEeuCqyCyD78TEsBZSv3NMZdUA7F-8a_CAsHZioTR-vAwQLsIA

Campbell, J. L. (1993). The state and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, 163-185.

Caravaca, J. (2007). *Reformas impositivas en la Argentina de entresiglos: el Impuesto a la renta. Debates y justificaciones. 1890-1932*. Presentado en 1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Mesa (Vol. 30).

Caravaca, J. (2009). *Estado, economía y economistas: el caso del impuesto*

a la renta en la Argentina, 1890-1932 (Master's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

Caravaca, J. (2012). Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935. *Estudios críticos del desarrollo*, 2(3), 105-132.

Cetrángolo, O.; Damill, M.; Frenkel, R. y Jiménez, JP. (1997). La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: el caso Argentino. BID. Documento de Trabajo R-315.

Cetrángolo, O & Gómez Sabaini, JC (2006). *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Libros de la CEPAL, 93. Santiago de Chile.

Cetrángolo, O., Gómez Sabaíni, J. C., & Morán, D. (2015). *Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)*.

Chang, H. J. (2015). *Economía para el 99% de la población*. Debate.

Chelala, S., & Giarrizzo, V. (2014). Evasión de impuestos en Argentina: un análisis experimental de la eficiencia de premios y castigos al contribuyente. *Revista Finanzas y Política Económica*, Vol. 6, no. 1 (jul.–ene. 2014); p. 269-286. <http://dx.doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2014.6.2.3>.

Chiaramonte, J. (1971): *Nacionalismo y liberalismo económico en Argentina 1860-1880*. Bs As: Solar.

CIEM (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial) (1999). *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba, 1999*. Caguayo.

Cortés Conde, R.; Harriague, MM., Amaral, S. (2010). Evolución del sistema tributario argentino. *Revista IR 06*. Instituto AFIP Argentina. Disponible en: http://www.academia.edu/7405616/Revista_IR_06_Instituto_AFIP_ARGENTINA_ciudadan%C3%ADa_fiscal_Especial_Bicentenario_Argentino

Costa, A. (2007). El fin de la industrialización sustitutiva y la política tributaria. Reformas económicas y transformaciones en la estructura impositiva en la Argentina y Chile. 1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica 4ta Jornadas Uruguayas de Historia Económica. CLADHE I - IV JUHE

Cunill Grau, N (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41-72.

Cowell, F. A. (2000). Measurement of inequality. *Handbook of income distribution*, 1, 87-166.

Diamand, M. (1972). “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”. *Desarrollo Económico*. Vol. 12 N° 45. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e29e-f1e3.pdf>

Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C., & Ruíz-Huerta, J. (2011). Progresividad Y Redistribución En Reformas Fiscales. Los Efectos Nivel Y Distancia. Una Aplicación Al Irpf. *Revista de economía aplicada*, 19(57).

Di John, J. (2006). “The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries”. UNU-Wider Research Paper n| 2006/74.

Di John, J. (2010). “Taxation, Resource Mobilization and State Performance”.

Crisis State Working Paper Series n°2, WP n° 84, LSE.

Dvoskin, N. (2016). La seguridad social en la agenda del neoliberalismo en Argentina (1978- 1993): sus propuestas de reforma, resistencias y debates. <http://www.http.com//dx.doi.org/10.6035/Millars.2016.41.7%20-%20ISSN:%201132-9823%20-%20vol.%20XLI%202016/2%20-%20pp.%20155-188>

Española, R. A. (1981). *Diccionario de la lengua española*. Espasa-Calpe.

EUROMOD (2017). Euromod Modelling conventions. EUROMOD Technical Note Series. EMTN/1.0. Disponible en <https://www.euromod.ac.uk/publications/euromod-modelling-conventions>. Último acceso en enero 2018.

Feld, L. P., & Frey, B. S. (2007). Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation. *Law & Policy*, 29(1), 102-120.

Felices, D. F., Guardarucci, I., & Gabau, J. P. (2016). Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. *Estudios económicos*, 33(67), 23-45.

Ferreres, O. (2005). Dos siglos de economía argentina. *Fundación Norte y Sur*.

Figari, F., Paulus, A., & Sutherland, H. (2014). *Microsimulation and policy analysis* (No. 2014-23). ISER Working Paper Series.

Fiorito, A. (2012). Finanzas funcionales en economías abiertas. *Estudios Latinoamericanos*, 1(30), 99-115.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica: journal of the econometric society*, 761-766.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (2010). The Foster–Greer–Thorbecke (FGT) poverty measures: 25 years later. *The Journal of Economic Inequality*, 8(4), 491-524.

Fuenmayor, A., & Granell, R. (2009). Registros fiscales y encuestas: ventajas e inconvenientes. *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*. Madrid, *Instituto de Estudios Fiscales*, 39-52.

Gaggero, J (2004). Reforma tributaria y empleo. (Agenda preliminar y lineamientos generales). Informe final del Proyecto “Enfrentando los retos del trabajo decente en la crisis argentina”. OIT, Bs.As.

Gaggero, J. (2005). La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. Julio 2005DT 5 CEFID AR.

Gaggero, J. (2006). La cuestión tributaria en Argentina: el caso de un retroceso histórico. In texto presentando en el International Economic History Congreso, Helsinki (Finlandia).

Gaggero, J. (2008). La progresividad tributaria: su origen en Occidente, su apogeo y extravío en Argentina y los desafíos de hoy. *XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros, Buenos Aires, Argentina*.

Gaggero, J. (2012). El sistema tributario. Conferencia en la asociación bancaria. Sept., 2012.

Gaggero, J. (2012a). Lecciones del pasado y progresos recientes. AABA/TJN Research Workshop on Tax Avoidance, Corruption and Crisis. Essex University, UK, Julio 2012.

Gaggero, J. & Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación, Argentina 2010. Documento de Trabajo N° 40, CEFID-AR

Gaggero, J., & Grasso, F. (2006). La reforma tributaria necesaria en Argentina. Problemas estructurales, desafíos y propuesta.

Gasparini, L. (1999). Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina. In *La distribución del ingreso en la Argentina* Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana

Gasparini, L., Bracco, J., Galeano, L., & Pistorio, M. (2018). Desigualdad en países en desarrollo: ¿ajustando las expectativas?. Documentos de Trabajo del CEDLAS.

Gasparini, L., Cruces, G., & Tornarolli, L. (2016). Chronicle of a Deceleration Foretold Income inequality in Latin America in the 2010s. *Revista de economía mundial*, (43), 25-45.

Gasparini, L., Cicowiez, M., & Escudero, W. S. (2013). *Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones*. Temas Grupo Ed..

Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2009). Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata. *Desarrollo y Sociedad*, 13–80

Gómez, D. H. (2008). Elementos para una teoría de la justicia: una comparación entre John Rawls y Amartya Sen. *Desafíos*, 18, 156-181.

Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., & Rossignolo, D. (2002). La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino. CEPAL.

Gómez Sabaini, J.C., y Martner, R., (2008). América Latina: Panorama global de su sistema tributario y principales temas de política. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez Sabaini, J. C., & Rossignolo, D. (2009). Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. OIT, Buenos Aires.

Gómez Sabaini, JC y O'Farrell, J. (2009). La economía política de la política tributaria en América Latina. Versión preliminar, 21.

Gómez Sabaini, JC; Jiménez, JP y Podestá, A (2010). Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En *Evasión y equidad en América Latina*. CEPAL y GTZ

Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Rossignolo, D. (2012). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos.

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

Gómez Sabaini, JC, O. Cetrángolo y D. Morán (2014). “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, serie Políticas Sociales, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Gómez Sabaini, J. C., & Rossignolo, D. (2015). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2015. LC/G. 2638-P. p. 49-116.

Gómez Sabaini, JC, Jimenez, JP; Martner, R (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, n° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2017). Economía informal y tributación: una exploración de los nexos. Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/5-P. p. 305-335.

Gradín, C., & del Río, C. (2001). Desigualdad, Polarización y Pobreza en la Distribución de la renta en Galicia. *Instituto de Estudios Económicos de Galicia–Fundación P. Barrié de la Maza*

Grau, N. C. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41-72.

Green, L. (1999). Who Believes in Political Obligation?, en *The Duty to Obey the Law: Selected Philosophical Readings*, ed. William A. Edmundson (Lanham: Rowman and Littlefield, 1999).

Grimson, A & Roig, A (2011). Las percepciones sociales de los impuestos. En Nun (comp.) *La desigualdad y los impuestos II. Materiales para la discusión*; Ed. Capital Intelectual, Bs.As.

Grondona, V. (2014). Fuga de capitales IV. La manipulación de los precios de transferencia. Documento de trabajo 58 CEFID-AR

Hora, R. (2010). *Historia Económica de la Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Halperin Donghi, T. (2005). “Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino” (1791-1850). Prometeo libros.

Immervoll H. & O’Donoghue C. (2001). Imputation of gross amount from net incomes in households surveys. An application using EUROMOD. Working Paper EUROMOD. No. EM1/01

Intermón, O. (2016). *Una economía al servicio del 1%. Acabar Con Los Privilegios y La Concentración de Poder Para Frenar La Desigualdad Extrema. La Situación En España*.(Madrid: Oxfam Intermón.

Iñiguez, A (2012). Tributos al modelo. Récorés del presente y desafíos del futuro. Edición Especial de la Revista Entrelíneas de la Política Económica N°32, CIEPyC. <http://www.ciepyc.org>

Iñiguez, A. (2014). *Cómo enriquecer el sistema tributario argentino*. Entrelíneas de la Política Económica, 7.

Iñiguez, A. (2017). La tributación en América Latina y en la Argentina. En Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa. Compilado por Alejandro López Accotto- 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento

Jaime-Castillo, A. M., & Sáez-Lozano, J. L. (2016). Preferences for tax schemes in OECD countries, self-interest and ideology. *International Political Science Review*, 37(1), 81-98.

Jarach, D. (1996). Finanzas públicas y derecho tributario. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Jara, X. & Oliva, N. (2018). *Top income adjustments and tax reforms in Ecuador* (No. 165). World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2017). La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas. Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/5-P. p. 67-91. 3.

Jorgenson, D. (1963) «Capital theory and investment behavior», *American Economic Review*, 53, pp. 247-259

Kolm, S. C. (1976). Unequal inequalities. I. *Journal of Economic Theory*, 12(3), 416-442.

Lattuada, M. (2008). El debate impositivo sobre el sector agropecuario argentino. Anuario del Centro de Estudios Históricos" Prof. Carlos SA Segreti", 8(8), 107-130.

Lerner, A. (1951). *Economics of Employment*, New York, McGraw-Hill.

Li, J., & O'Donoghue, C. (2013). A survey of dynamic microsimulation models: uses, model structure and methodology. *International Journal of Microsimulation*, 6(2), 3-55.

Llach, Juan J., Lucas Llach, Horacio Piffano, Cristina V. de Flood y M. Marcela Harriague (2001). "Más allá del IVA. Una reforma impositiva para mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Buenos Aires, Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Cámara de Exportadores.

López Accotto, A; Martínez, C; Mangas, M; Pappas, R (2018). Los impuestos a la riqueza en Argentina en una perspectiva comparada. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*. Año 1. Vol 1. Nro 2. Universidad de San Martín.

Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Mahon, J. (1997). Tax reform and its determinants in Latin America, 1977-94: implications for theories of state development. Prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997

Mancero, X. (2000). Revisión de algunos indicadores para medir la

desigualdad. *En: Sexto Taller Regional sobre Indicadores sobre el Desarrollo Social-LC/R. 2046-2000-p. 375-386.*

Marchionni, M., Sosa Escudero, W. & Alejo, J. (2008). La incidencia distributiva del acceso, gasto y consumo en los servicios públicos. Documento de Trabajo CEDLAS N° 67, April.

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

Martí, G. M. (1990). ARGENTINA: LA CRISIS DE 1890: Endeudamiento externo y crack financiero. *El trimestre ECONÓMICO*, 57(228 (4)), 933-965

MECON, Informe de Gastos tributarios en la República Argentina para los años 2013 a 2015. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2012-14.pdf

Menéndez, MB; Jáuregui AP. (2010). El “paquete” de Acevedo: un frustrado y original plan de ajuste en la Segunda Guerra Mundial. Asociación Argentina de Historia económica. Universidad Nacional de Río Cuarto. XXII Jornadas de Historia económica. ISSN 1853-2543

Mitton, L., Sutherland, H., & Weeks, M. (2000). Microsimulation modelling for policy analysis.

Musgrave, R. (1992). Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Editorial McGraw-Hill, 5ª edición. Capítulos, 1(4), 5.

Neffa, Julio (1998): Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación. Buenos Aires: eudeba

North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México. Fondo de Cultura Económica.

Nozick, R. *Anarquía, Estado y utopía*, trad. Rolando Tamayo (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1988), pp. 95-101.

Nun, J. (2011). *La desigualdad y los impuestos I. Introducción para no especialistas*. 1era Ed., Bs.As., Capital Intelectual.

O'Connell, A. (1988): “La Argentina durante la depresión: Los problemas de la economía abierta” En *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*. Thorp (comp.). México: FCE.

O'Donoghue, C. (2001). Dynamic microsimulation: A methodological survey. *Brazilian Electronic Journal of Economics*, 4(2), 77.

Oglietti, G.C. y Paolinelli, J. (2017). *Introducción al análisis económico del derecho*. Manuscrito no publicado.

Oliva, N. (2017a). Incentivos tributarios en América Latina: eslabones ausentes en la discusión. Disponible en www.celag.org/incentivos-tributarios-america-latina-eslabones-ausentes-la-discusion/

Oliva, N. (2017b). 50 años de incentivos tributarios en América Latina: ¿mito

o realidad? Disponible en <https://www.celag.org/50-anos-incentivos-tributarios-america-latina-mito-realidad/>

Oliva, N. y Chiliquinga, D. (2017). La Curva de Laffer: ¿Existe suficiente evidencia que la confirme? *Revista Propuestas para el Desarrollo*, año I, número I, página 67-78.

Oliva, N. & Serrano Mancilla, A. (2017). LatinMod, un simulador integrado de políticas fiscales en América Latina. CELAG, disponible en <http://www.celag.org/latinmod-un-simulador-integrado-de-politicas-fiscales-en-america-latina/>

Orden, L. D. (2011). Recursos fiscales, Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955. Liliana da Orden y Julio César Melon Pirro (comps.), *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Rosario, Prohistoria.

Oszlak, O. (1993). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. *Conférence internationale*, (2e: 1993: Toluca, Mx), & Oszlak, O. (1993). *Institut international des Sciences administratives*.

Otero A. (2011). Razones y orientaciones de una reforma deseable en la Argentina actual. *Revista del III Congreso de AEDA*

Panigo, D. T., Rosanovich, S. A., García Díaz, F., & Monteagudo, P. (2017). El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016).

Poblete, L. (2013) Los límites de la subcontratación. *Trabajadores independientes en la Administración Pública argentina (1995-2007)*. Presentado en 11 Congreso Nacional de Estudios del trabajo.

Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de impuestos. Documento de Federalismo fiscal n2. Disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de cultura económica.

Rapoport, Mario (2000): *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2002)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Rawls, J. *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), secs.51-52.

Roemer, J. E. (1998). Igualdad de oportunidades. *Isegoría*, (18), 71-87.

Rossignolo, D. (2016). Taxes, Expenditures, Poverty and Income Distribution in Argentina. CEQ Working Paper No. 45, CEQ Institute, Tulane University. "CEQ Assessment: Argentina." In *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, edited by Nora Lustig, Tulane University and the World Bank.

Rougier, M. (2012). *La economía del Peronismo: Una perspectiva histórica*. Sudamericana.

Salim, José y Walter D'Angela (2006) "Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo" En Informe de Recaudación Primer Trimestre de 2006. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Salvia, S. (2015). La caída de la Alianza. Neoliberalismo, conflicto social y

crisis política en Argentina. *Colombia Internacional*, (84), 107-138.

Sánchez Román, J. A. (2005). El poliedro de la igualdad: Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (28), 95-127.

Sánchez Román, J. A. (2014). Del impuesto a la tierra al impuesto al capital: impuestos y reforma agraria en Argentina, 1958-1976. *América Latina en la historia económica*, 21(2), 84-115.

Santiere, J. J., Gómez Sabaini, J. C., & Rossignolo, D. (2000). Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997. Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía.

Schneider, F., Buehn, A., & Montenegro, C. E. (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. *World Bank policy research working paper*, (5356).

Sen, A. (1976). Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 219-231.

Sen, A. (1988). ¿Igualdad de qué? Libertad, igualdad y derecho, las conferencias Tanner sobre *filosofía moral*, 133-156.

Sen, A. K. (1997). From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, 64(2), 384-401.

Sen, A. (2012). *La idea de la justicia*. Taurus.

Siebertova, Z., Valachyova, J., Svarda, N., & Senaj, M. (2018). Expenditure imputation and microsimulation of VAT (No. Discussion Paper No. 1/2018).

Solimano, A. (2000). Diversas teorías de la justicia distributiva y la desigualdad social. En Solimano, A (comp.) *Desigualdad Social*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sokoloff, K. L., & Zolt, E. M. (2009). Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation. *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crises*, 83.

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

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

StataCorp. 2013. *Stata Statistical Software: Release 13*. College Station, TX: StataCorp LP.

Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público*. Ed. A. Bosch. Cap II.

Sutherland, H., Taylor, R., & Gomulka, J. (2002). Combining household income and expenditure data in policy simulations. *Review of Income and Wealth*, 48(4), 517-536.

Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-

Sutherland, H. (2018). Quality Assessment of Microsimulation Models. The Case of EUROMOD. *International Journal of Microsimulation*, International Microsimulation Association, vol. 11(1), pages 198-223.

Svallfors, S. (2013). Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison. *European Political Science Review*, 5, pp 363-380 doi:10.1017/S175577391200015X

Tanzi, V., & Zee, H. H. (2001). La política tributaria en los países en desarrollo. Fondo Monetario Internacional.

Valente, V. (2016). *Impuesto a las ganancias en Argentina: incidencia distributiva y propuestas de reforma* (Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas- UNLP).

Varesi, G. Á. (2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del desarrollo*, 41(161), 141-164.

Walker, A. D. M. (1988). Political Obligation and the Argument from Gratitude, *Philosophy & Public Affairs*, 17(3) 191-211.

Wray, L. R. (2006). *El Papel Del Dinero Hoy: la Clave Del Pleno Empleo*. UNAM.

ANEXO 1

CÓDIGO DE CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DE MICRODATOS DE ENTRADA

El código de microdatos de entrada fue construido en Stata y se ha puesto a disposición en el siguiente link:

<https://drive.google.com/open?id=1O0dLANLeQZpbtoto-pNT56q3x5WuFX4jDYHGatH9X9Ko>

ANEXO 2

REGLAS FISCALES DE IMPUESTOS NACIONALES SIMULADOS. JUNIO 2012

En Argentina hay tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Las relaciones fiscales entre los tres niveles se rigen, por un lado, por la Constitución Nacional y, por otro, por la Ley 23.548 del Régimen de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. En la Constitución Nacional las provincias delegan competencias tributarias a la Nación, concediéndole la facultad de recaudar algunos impuestos. En la reforma de la Constitución de 1994 se reconoció, además, la autonomía municipal y su posibilidad de ejercer la facultad impositiva. El Régimen de Coparticipación, por su lado, establece lo siguiente: 1) qué recursos recaudados por la Nación se incluirán en el régimen. Por ejemplo, los impuestos al comercio exterior son excluidos, mientras que la recaudación nacional del IVA y Ganancias es incluida en la coparticipación. 2) La distribución primaria, esto es, en qué porcentajes será distribuido el monto recaudado (luego de algunos pagos con destino específico) entre la Nación y las jurisdicciones provinciales. 3) La distribución secundaria, esto es, cuáles serán los criterios de asignación entre las jurisdicciones provinciales y, como consecuencia, cuál será el porcentaje correspondiente a cada una. Ese año se consideró el criterio de población (65% de la ponderación), de desarrollo (25%, mide la diferencia de riqueza entre cada provincia y la más desarrollada del país, la inclusión de este criterio responde a la necesidad de compensar la débil base tributaria de las provincias más rezagadas) y dispersión de la población (10%, el criterio fue incluido respondiendo a la mayor cantidad de recursos que requieren las provincias con población más dispersa para ofrecer la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos). Si bien la Constitución Nacional del año 1994 estableció que antes de la finalización del año 1996 debía llegarse a un nuevo acuerdo acerca del reparto federal de recursos, esa reforma aún está pendiente.

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es la encargada de ejecutar las políticas tributarias, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social. Está integrada por la Dirección General de Aduanas (DGA),

la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).

La presión tributaria de impuestos nacionales y provinciales fue en 2012 de aproximadamente un 37% del PIB. Las provincias recaudan impuestos que, si bien son definidos por cada jurisdicción, presentan fuertes semejanzas. En general, los impuestos provinciales son los impuestos a los sellos (contratos), Patentes (automotor), inmobiliarios y a los ingresos brutos. Los organismos de fiscalización son las Direcciones de Rentas de las provincias. La estructura de recursos tributarios nacionales, por su parte, refleja que los recursos de seguridad social aportaron aproximadamente el 31% de los recursos, la aduana el 11% y el 57,7% restante fue explicado por impuestos. El Impuesto al Valor agregado y el impuesto a las ganancias explicaron cerca del 77% de la recaudación de impuestos nacionales.

A continuación, describimos las reglas fiscales vigentes en 2012 para los impuestos nacionales. Estos se ordenaron en impuestos: a) sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital, b) internos sobre bienes y servicios; c) aportes y contribuciones a la seguridad social, d) régimen simplificado para el pequeño contribuyente (Monotributo), e) sobre la propiedad; f) sobre el comercio y las transacciones internacionales.

a) Impuestos sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital

Dentro de esta categoría están el impuesto a las ganancias, el Gravamen de emergencia sobre Premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos y el impuesto a la ganancia mínima presunta.

El **impuesto a las ganancias**¹⁴ grava los rendimientos, enriquecimientos y rentas de empresas y sociedades y de personas físicas. Los residentes¹⁵ en el país tributan por ganancias obtenidas en el país y en el exterior, mientras que los

¹⁴ Ley 20628, Texto Ordenado por Decreto 649/97 y modificaciones. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44911/texact.htm>. Último acceso: febrero 2017.

¹⁵ Son consideradas residentes quienes viven más de seis meses en el país en el transcurso del año fiscal.

no residentes sólo tributan por las ganancias de fuente argentina. El impuesto se liquida por año fiscal (coincidente con el año calendario) mediante un sistema de declaración jurada o con retenciones en la fuente sobre las rentas del trabajo en relación de dependencia. El impuesto es anual, pero se van pagando anticipos mensualmente y al finalizar el período se hace un cierre, en el que se abonan o se cobran las diferencias entre el monto total del impuesto y los valores anticipados. La base imponible es la ganancia neta, que se obtiene restando a la ganancia bruta los descuentos, deducciones generales y personales. La Ley contempla cuatro categorías de ganancias, según su fuente:

- Primera categoría: rendimientos derivados de inmuebles (rentas del suelo).
- Segunda categoría: rendimientos derivados de operaciones financieras (rentas del capital).
- Tercera categoría: rendimientos derivados de actividades industriales, comerciales, agropecuarias, mineras y de cualquier otro tipo provenientes de la producción conjunta del trabajo y el capital (beneficios de empresas).
- Cuarta categoría: ingresos del trabajo personal en relación de dependencia y otras rentas.

En el caso de las empresas (Tercera categoría), la base imponible son las ganancias derivadas de actividades industriales, comerciales, agropecuarias, mineras y de cualquier otro tipo provenientes de la producción conjunta del trabajo y el capital, de la que se restan las utilidades y dividendos distribuidos y los gastos deducibles. Estos son aquellos gastos realizados para obtener, mantener y conservar las ganancias gravadas. Por ejemplo, los impuestos pagados por el inmueble afectado a la actividad gravada, el gasto en servicios públicos destinado al desarrollo de la actividad, seguros pagados sobre bienes afectados en la actividad, los intereses por deudas contraídas, las donaciones realizadas (con un tope máximo del 5% de la ganancia neta del ejercicio), la amortización de bienes inmateriales, entre otras. Sobre las ganancias netas se aplica una tasa del 35%. La Ley establece que algunos agentes estén exentos del pago (artículo 20), por ejemplo, los fiscos de los tres niveles del gobierno; instituciones públicas; utilidades de las cooperativas; instituciones religiosas;

entidades sin fines de lucro de asistencia social, salud, beneficencia, científicas, gremiales, deportivas; instituciones internacionales sin fines de lucro; mutuales.

En el caso de las personas físicas (rentas de primera, segunda y cuarta categoría), la Ley establece que están exentos de pago las ganancias por intereses en plazos fijos y cajas de ahorro; por valores emitidos por entidades oficiales; las indemnizaciones por despido, muerte o incapacidad; los derechos de autor (hasta \$10.000 por período fiscal); donaciones, herencias, legados¹⁶ y beneficios alcanzados por el impuesto a los premios de sorteos y juegos; ganancias derivadas de actividades relacionadas al saneamiento y preservación del medio ambiente.

En la Tabla A2.1 se presentan las ganancias no imponibles y deducciones aplicables a las personas físicas para el año 2012. Las cargas de familia se pueden deducir siempre que los familiares sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año ingresos netos superiores a un determinado umbral, cualquiera sea su origen y estén o no sujetas al impuesto. Los valores del mínimo no imponible y las deducciones suelen ser actualizados anualmente por decreto y, desde el año 2018, el ajuste se hará automáticamente mediante la aplicación del índice RIPTE (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables), que acompaña la evolución de los salarios formales.

¹⁶Las herencias pagan impuestos en la provincia de Buenos Aires.

Tabla A2.1 Ganancias no imponibles y deducciones personales y especiales para personas físicas. Años 2012. Montos anuales, valores expresados en pesos argentinos.

	Normativa Ley 20628	2012
Mínimo no imponible	Art. 23, inc. A	\$12.960
Cargas de familia		
Cónyuge	Art. 23, inc. b.1	\$14.400
Cada hijo/hijastro menores a 18 años o incapacitados para el trabajo	Art. 23, inc. b.2	\$7.200
Ascendientes, descendentes o suegros	Art. 23, inc. b.3	\$5.400
Deducciones generales		
Gastos de sepelio de personas a cargo	Art. 22	Hasta \$996
Primas de seguro de riesgo	Art. 81	Hasta \$996
Honorarios de asistencia sanitaria, médica y paramédicos	Art. 81	Hasta 40% de la facturación y como tope máximo 5% de ganancias netas
Cuotas a instituciones de cobertura médica/Donaciones	Art. 81	Hasta 5% de ganancias netas
Donaciones realizadas al fisco o a asociaciones, fundaciones, etc.	Art. 81	Hasta 5% de ganancias netas
Servicio doméstico	Ley 26063 Art. 16	Hasta \$12.960
Deducciones especiales		
Trabajador autónomo / Por servicios prestados por sociedades cooperativas	Art. 23, inc. C; Art. 79 inc. e	\$12.960
Cargos públicos y trabajador en relación de dependencia	Art. 79, inc. a b y c	\$62.208
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley correspondiente		

En la Tabla siguiente (Tabla A2.2) se presenta el esquema de tasas aplicables para el pago de ganancias de primera, segunda y cuarta categoría. Cabe aclarar que algunas ganancias de segunda categoría (acciones y títulos que no cotizan en bolsa) son gravadas con una tasa del 15%.

Tabla A2.2 Montos y alícuotas del impuesto a las ganancias, aplicables a personas físicas (primera, segunda y cuarta categoría). Artículo 90 de la Ley 20628 actualizada. Año 2012. Montos en pesos argentinos.

Ganancia neta imponible		Paga		
Más de \$	A \$	Monto fijo	Más el %	Sobre el excedente de \$
0	10.000	0	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	1.900	31	90.000
120.000	en adelante	28.500	35	120.000

Fuente: Ley correspondiente

El **gravamen sobre Premios de juegos de sorteos y concursos deportivos** aplica una alícuota del 31% sobre el 90% del valor del premio neto de los descuentos previstos según el juego, en los casos en que supere los \$1.200. El **impuesto a la ganancia mínima presunta** grava el valor total de los activos resultantes al cierre de cada ejercicio, sean de sociedades, asociaciones, fundaciones, empresas, fideicomisos u otros establecimientos, siempre que superen los \$200.000, con una alícuota del 1%. Algunas exenciones a este impuesto comprenden las acciones y participaciones de capital de otras empresas sujetas al impuesto, los establecimientos situados en la provincia de Tierra del Fuego, los bienes comprendidos en el régimen de inversión minera, los bienes de unidades exentas por la AFIP, los monotributistas y algunos fideicomisos relacionados con el servicio eléctrico.

b) Impuestos internos sobre bienes y servicios

Los impuestos internos sobre bienes y servicios son el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos internos y otros impuestos específicos sobre bienes y servicios.

El IVA¹⁷ grava el precio neto de venta de cosas muebles dentro del país, de prestaciones de servicios e importaciones destinadas para consumo en el país. Este impuesto grava el valor agregado en cada etapa de la cadena de producción y comercialización. No es acumulativo, sino que se implementa a través del sistema de créditos y débitos fiscales. La Ley establece algunas exenciones sobre bienes y servicios:

a) sobre bienes: libros, diarios, revistas, sellos de correo, oro amonedado o en barras, agua ordinaria natural y leche cuando los adquirientes son consumidores finales; medicamentos para reventa cuando ya tributaron en la etapa de importación o fabricación; aeronaves; embarcaciones cuando las adquiere el Estado Nacional y las entradas a espectáculos deportivos

b) sobre servicios: educativos, de asistencia sanitaria cuando el prestador es obra social, servicios funerarios, actividad teatral, deportiva, servicio de taxímetro o remises, transporte internacional de pasajeros y cargas, algunas prestaciones y colocaciones financieras, servicio personal doméstico, servicios geriátricos, seguros de vida; locación de vivienda

c) sobre las importaciones: algunas importaciones cuyo objetivo es la realización de obra médica asistencial de beneficencia, investigación científica y tecnológica

d) sobre exportaciones

Actualmente existen tres alícuotas (art. 28): una general del 21%, una especial del 27% (para la venta de gas y energía eléctrica, prestación de servicios de provisión de agua corriente, cloacas y desagües cuando la venta o prestación se realice fuera de domicilios destinados a vivienda o casa de recreo) y una reducida del 10,5% (aplicable a algunos intereses y comisiones de préstamos otorgados a responsables inscriptos, empresas de transporte público terrestre, venta de animales vivos y su carne; frutas, legumbres y hortalizas; granos y oleaginosas; algunos servicios prestados a la actividad agropecuaria; cueros, miel, servicios de transporte de pasajeros; servicios de asistencia sanitaria;

¹⁷ Ley 23349, Texto Ordenado por Decreto 280/97 y modificaciones. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42701/texact.htm>
Último acceso: febrero 2017.

algunos bienes de capital; servicios efectuados por Cooperativas de Trabajo; fertilizantes químicos, gas licuado de petróleo, harina de trigo; algunos panificados elaborados con harina de trigo sin envasar, servicios vinculados a la actividad agropecuaria -siembra, cosecha, aplicación de fertilizantes y agroquímicos-, servicios médicos y paramédicos que no resulten exentos).

Adicionalmente, desde el año 2001 funciona un régimen el reintegro del IVA en las compras realizadas en comercios minoristas dentro del territorio nacional que sean pagadas con tarjetas de débito o prepagas no bancarias (asociadas a beneficios de la seguridad social). Hasta fines del 2016, el reintegro era del 4,13% para las compras menores a \$1.000 realizadas por personas físicas en carácter de consumidores finales. Desde enero de 2017, el porcentaje de devolución aumentó al 15% del importe abonado en las operaciones alcanzadas, hasta un límite del \$300 mensuales, pero, al mismo tiempo, se limitó quiénes pueden acceder al beneficio. Actualmente, sólo podrán acceder al beneficio los jubilados y pensionados, que perciban haberes menores al mínimo garantizado y aquellos ciudadanos que perciban la asignación universal por hijo o embarazo para la protección social¹⁸. De este modo, quedan excluidos quienes perciban más de un beneficio/prestación de la seguridad social (sin considerar la Asignación Universal); quienes perciban ingresos declarados en el impuesto a las ganancias o en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes o los perciban por trabajo dependiente o autónomo; quienes tributen impuesto a los bienes personales (siempre que no surja por la tenencia de un inmueble para vivienda única).

Los **Impuestos internos sobre bienes y servicios** son impuestos al consumo selectivo, con efecto en cascada y tasas proporcionales. Los rubros gravados son tabaco, bebidas alcohólicas y an-alcohólicas, jarabes, champañas, bienes suntuarios, vehículos automóviles y motores, embarcaciones y aeronaves de recreo o deportes, productos electrónicos, seguros (con algunas exenciones)

¹⁸ La Asignación Universal por hijo para la protección social (AUH) se implementó en Argentina en el año 2009 como una extensión de las asignaciones Familiares para los hijos menores a 18 años o discapacitados de padres sin empleo formal o monotributistas. En el año 2011 se amplió con la Asignación por Embarazo. Es un programa focalizado y condicionado al cumplimiento de requisitos sanitarios y de escolarización.

y telefonía celular y satelital. La base imponible está dada por el precio neto facturado por el responsable (fabricante o importador) y las alícuotas varían entre el 4% y el 60% según el rubro. Los productos para exportación están exentos del impuesto.

La categoría de **Otros impuestos sobre bienes específicos** incluye, entre otros, impuestos a la venta de combustibles líquidos y gas natural (los responsables son las refinadoras, importadoras o comercializadoras de los bienes, aplicando alícuotas de entre el 16% y el 63% sobre el precio neto de venta), la compra o importación de energía eléctrica (es un impuesto fijo de 0.0054686\$/kw), el adicional de emergencia sobre cigarrillos (con una alícuota del 7% sobre el precio final de venta de cada paquete), fondo especial de tabaco, a las entradas de espectáculos cinematográficos (con una alícuota del 10% sobre el precio de la entrada), a los videogramas grabados (con una alícuota del 10% sobre el precio de venta), a los servicios de comunicación audiovisual (proporcional al monto de facturación bruta correspondiente a la comercialización de espacios y publicidades, con alícuotas de entre 0,5% y 5% según el tipo de servicio y el tamaño de las ciudades donde se prestan los servicios), sobre el abono de telefonía celular (aplicando una alícuota del 1% sobre el precio del abono facturado).

c) Aportes y contribuciones a la Seguridad social¹⁹

Este régimen regula la tributación al trabajo formal de personas físicas mayores a 18 años que desempeñan sus actividades laborales en relación de dependencia o en forma autónoma (en ambos casos, los aportes son obligatorios). El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el régimen previsional público unificado que entró en vigencia en enero de 2009 y es financiado a través de un sistema solidario de reparto. Por fuera de este sistema funcionan otros esquemas previsionales con normativa propia, como por ejemplo el de personal militar, policial, de empleados públicos provinciales y municipales. El SIPA es administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social

¹⁹ Fuentes: Ley 24241 y actualizaciones <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>. Ley 26425 y actualizaciones <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/texact.htm>. Último acceso en Febrero 2017.

(ANSES). Los recursos provienen de los aportes personales de los trabajadores activos (sobre sus salarios o ingresos en el caso de trabajadores cuenta propia) y las contribuciones patronales (a cargo de los empleadores), en función de las remuneraciones. Para este régimen, se considera remuneración todo el ingreso que percibe el trabajador (sea en dinero o en especie), en contraprestación por su actividad personal. Esto implica que no se consideran dentro de la remuneración las becas, asignaciones familiares, ni indemnizaciones. El régimen es diferenciado entre empleados y autónomos, tal como se describe a continuación:

- **Régimen para empleados en relación de dependencia**

Los aportes y contribuciones al sistema previsional se realizan aplicando las alícuotas presentadas en la Tabla A2.3 sobre la remuneración del trabajador. Para el cálculo de los aportes personales, se fijan un mínimo y un máximo de remuneración que operan como piso y tope impositivos. Las contribuciones de los empleadores no tienen topes. Estos valores eran de mínimo \$586,8 y máximo \$19.070 para el año 2012.

Tabla A2.3: Estructura de aportes y contribuciones.

Contribuciones	Empleador Contribuciones	Trabajador Aportes
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	16%	11%
Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.	2%	3%
Régimen Nacional de Obras Sociales/ Régimen Nacional del Seguro de Salud y Fondo Solidario de redistribución	5%	3%
Fondo Nacional de Empleo	1,5%	-
Régimen de Asignaciones familiares	7,5%	-
Seguro de vida obligatorio.	Monto por empleado por mes, dependiendo de la cantidad de empleados asegurados	-
Aseguradora de Riesgos de trabajo (ART)	Según cotización de cada ART	-

Fuente: Elaborado por la autora en base a la Ley correspondiente

- **Régimen para autónomos**

Los aportes personales de los trabajadores autónomos se realizan en función de sus ingresos brutos anuales y de la categoría en la cual desarrollen su actividad económica (Tabla A2.4). Para cada categoría se toma una renta de referencia sobre la que se aplica una tasa del 32% (el 27% para financiar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y 5% destinado al Instituto Nacional de Servicios sociales para jubilados y pensionados). En el caso especial de que el trabajador realice actividades penosas o riesgosas, el porcentaje total del aporte asciende a 35% sobre la renta de referencia. Adicionalmente, las amas de casa y los beneficiarios de prestaciones previsionales que continúen realizando actividades de manera autónoma, pueden optar por un aporte reducido.

Tabla A2.4: Aportes mensuales de trabajadores autónomos. Los montos están expresados en pesos argentinos. Año 2012.

Categoría Actividades e ingresos brutos		Aporte mensual
I	Personas que ejercen profesiones u oficios; locaciones y prestaciones de servicios; productores de seguros con ingresos anuales hasta \$20.000; comerciantes con ingresos anuales hasta \$25.000; personas con adhesión voluntaria. (ej: amas de casa, religiosos), menores de 21 años.	\$313
II	Personas que ejercen profesiones u oficios; locaciones y prestaciones de servicios; productores de seguros con ingresos anuales mayores a \$20.000; comerciantes con ingresos mayores a \$25.000	\$438
III	Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles y socios de sociedades con ingresos de hasta \$15.000	\$626
IV	Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles y socios de sociedades con ingresos entre \$15.000 y \$30.000	\$1.001
V	Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles y socios de sociedades con ingresos mayores a \$30.000	\$1.377

Fuente: Elaborado por la autora en base a la Ley correspondiente

La categorización es realizada anualmente por los trabajadores que, en caso de obtener beneficios netos (ingreso bruto menos los gastos necesarios para obtenerlos) inferiores al 30% de los ingresos brutos, podrán categorizarse durante el ejercicio siguiente en la categoría inmediata inferior a la que les

correspondería.

d) Régimen simplificado de pequeños contribuyentes (Monotributo)²⁰

Este régimen integra los impuestos a las ganancias y al valor agregado y los aportes provisionales a la seguridad social de los pequeños contribuyentes. Son considerados pequeños contribuyentes aquellas personas físicas que realizan venta de cosas muebles y/o prestación de servicios, incluidos la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo, las sociedades de hecho y comerciales irregulares que tengan un máximo de 3 socios, que cumplan las siguientes condiciones (para el año 2012):

- Haber obtenido en los 12 meses calendario anteriores a la fecha de adhesión ingresos brutos de hasta \$200.000 y que no superen los parámetros de magnitudes físicas y alquileres devengados.
- Haber vendido cosas muebles de un precio máximo unitario de \$2.500.
- No haber realizado importaciones de cosas muebles y/o servicios en los últimos 12 meses.
- No realizar más de 3 actividades simultáneas o no poseer más de 3 unidades de explotación.

El monto del impuesto unificado a pagar está en función de parámetros relacionados con la actividad, los ingresos brutos, la superficie destinada a la actividad, la energía eléctrica consumida y el valor de las operaciones realizadas (Tabla A2.5). Cada contribuyente se categoriza con una frecuencia cuatrimestral, contemplando no superar el valor de ninguno de los parámetros. Es decir, se aportará según la categoría para la cual no supere el límite máximo de ninguno de los indicadores. El impuesto integrado es pagado mensualmente por los pequeños contribuyentes (Tabla A2.6).

²⁰ Fuentes Ley 24977 y actualizaciones
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51609/texact.htm> y Ley 26565 y actualizaciones
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161802/norma.htm> y Decreto N° 1/2010
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162518/texact.htm>. Último acceso: febrero 2017.

Tabla A2.5: Categorías del Monotributo según parámetros. Los montos están expresados en valores anuales vigentes en 2012, en pesos argentinos.

Categoría	Ingresos brutos (máximo)	Actividad	Cant. Mínima de empleados	Superficie afectada (1) (máxima)	Energía eléctrica consumida (máximo anual)	Montos de alquileres devengados (máximo)
B	\$24.000	No excluida	No requiere	30 m2	3300 KW	\$9.000
C	\$36.000	No excluida	No requiere	45 m2	5000 KW	\$9.000
D	\$48.000	No excluida	No requiere	60 m2	6000 KW	\$18.000
E	\$72.000	No excluida	No requiere	85 m2	10000 KW	\$18.000
F	\$96.000	No excluida	No requiere	110 m2	13000 KW	\$27.000
G	\$120.000	No excluida	No requiere	150 m2	16500 KW	\$27.000
H	\$144.000	No excluida	No requiere	200 m2	20000 KW	\$36.000
I	\$200.000	No excluida	No requiere	200 m2	20000 KW	\$45.000

Fuente: Elaborado por la autora en base a la Ley correspondiente

Tabla A2.6: Impuesto integrado y aportes a la seguridad social mensuales a pagar por los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado de pequeños contribuyentes. Valores en pesos, año 2012.

Categoría	Impuesto		Aporte a la Seguridad social	
	Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles	Sistema Integrado Previsional Argentino	Sistema Nacional del Seguro de Salud (*)
B	\$39	\$39	\$157	\$100
C	\$75	\$75	\$157	\$100
D	\$128	\$118	\$157	\$100
E	\$210	\$194	\$157	\$100
F	\$400	\$310	\$157	\$100
G	\$550	\$405	\$157	\$100
H	\$700	\$505	\$157	\$100
I	\$1.600	\$1240	\$157	\$100

Fuente: Elaborado por la autora en base a la Ley correspondiente

Tratamientos especiales:

1) Quedan exceptuados de ingresar cotizaciones al régimen de la seguridad social y a obras sociales, aquellos contribuyentes que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Se encuentran obligados por otros regímenes previsionales
- Sean menores de 18 años
- Sean beneficiarios de prestaciones previsionales
- Se hayan adherido al monotributo por locación de bienes muebles y/o inmuebles
- Sean sucesiones indivisas continuadoras de los sujetos adheridos al régimen que opten por la permanencia en el mismo
- Aquellos trabajadores independientes inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social²¹ abonaran una cuota social que reemplaza el aporte al SIPA y abonan de manera opcional el 50% del aporte a la obra social.

2) Quedan exceptuados del pago del impuesto integrado aquellos contribuyentes que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Realicen actividades primarias encuadrados en categorías A o B
- Realicen actividades asociados a cooperativas, cuyos ingresos brutos no superen los \$72.000
- Sean Trabajadores independientes inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.

²¹ Se podrán inscribir en este registro los mayores a 18 años que realicen actividades independientes que signifiquen su única fuente de ingresos (sin considerar los ingresos provenientes de planes sociales), que no sean actividades de importación, no posean local ni más de una unidad de explotación, que no sean empleadores ni contribuyentes del impuesto a los bienes personales, que hayan obtenido ingresos brutos menores a \$24000 en año anterior.

e) Impuestos sobre la propiedad

Los impuestos sobre la propiedad incluyen el impuesto a los Bienes personales, sobre los créditos y débitos en Cuentas bancarias y Otras Operaciones y Otros.

El **Impuesto a los Bienes Personales** grava el valor total de los bienes personales radicados en el país o en el extranjero de los residentes y los bienes radicados en el país de los extranjeros, al cierre de cada año, siempre que superen un monto mínimo no imponible. La liquidación del impuesto se realiza mediante declaración jurada de los contribuyentes. Las principales exenciones se refieren a los bienes pertenecientes a la diplomacia, a cuotas sociales de cooperativas, a bienes inmateriales, depósitos en plazo fijo o caja de ahorro, y títulos y bonos públicos. En el año 2012, el impuesto se aplicaba a partir de un valor de los bienes personales de \$305.000 y las tasas eran progresivas de entre el 0,5% y el 1,25% del valor de los bienes gravados.

El **Impuesto sobre los créditos y débitos en Cuentas bancarias y Otras Operaciones**, se aplica sobre el importe bruto de los créditos y débitos efectuados en cuentas abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras. La alícuota general es del 6‰ sobre el importe de la operación efectuada.

Otros impuestos sobre la propiedad son la **Contribución especial sobre el Capital de Cooperativas** (grava el capital de las cooperativas al cierre de cada ejercicio económico con una alícuota del 2%) y los **Impuestos a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas** (que grava la transferencia de inmuebles ubicados en el país, aplicando una alícuota de 15‰ sobre el valor de la transferencia). Dentro de esta categoría, y actualmente sólo en la provincia de Buenos Aires, está vigente impuesto a la transmisión gratuita de bienes (herencias y donaciones entre vivos).

f) Impuestos sobre el Comercio y las transacciones internacionales

Los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales son los derechos de importación y los de exportación. Los **Derechos de Importación** gravan la importación definitiva de mercaderías para consumo. Son impuestos

ad valorem (se expresan como porcentaje del valor en aduana de la mercadería), específicos (se expresan como monto fijo por unidad de medida de la mercadería) o una combinación de ambos. Las tasas varían entre el 0% y el 35%.

Los **Derechos de Exportación** gravan las exportaciones para consumo. La base imponible es la del valor FOB (menos valor CIF de importaciones contenidas) para bienes en general, el precio oficial para productos agrícolas y el precio más alto en los contratos de importación para el gas natural. Las alícuotas vigentes aplicables a productos agrícolas varían entre el 5% y 30% y para el resto de los bienes varían entre el 1% y 20%.

Otros impuestos sobre las transacciones internacionales incluyen las **tasas de estadísticas** (gravan la importación de productos no originarios del Mercosur, excluyendo bienes de capital, informática, telecomunicaciones, combustibles, entre otros, estableciendo una alícuota del 0,5% sobre el valor de aduana de la mercadería combinado con una escala de montos máximos por tramos), los impuestos sobre **pasajes al exterior** (con una alícuota del 5% sobre el precio final del pasaje).

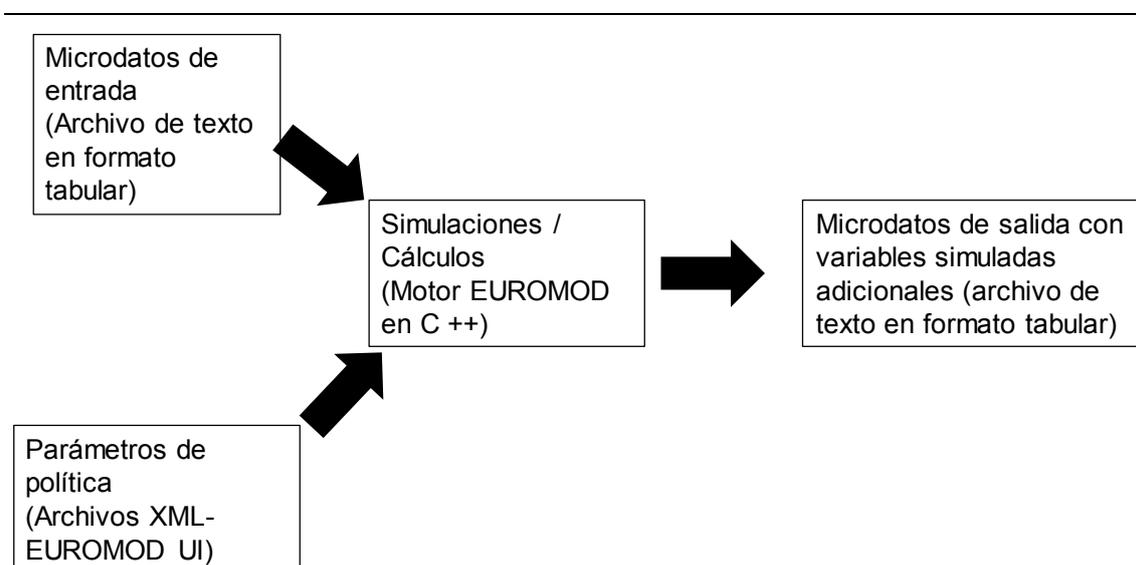
ANEXO 3: ECUACIONES DE LA INTERFAZ EUROMOD-LATINMOD

En este anexo se presenta una breve explicación del funcionamiento del EUROMOD (A3.A) para poder leer el código de simulación del modelo para Argentina 2012, presentado en la sección A3.B. El acceso al EUROMOD (enlace para descargar el software y los manuales) puede ser solicitado al siguiente contacto: euromod@essex.ac.uk .

A5.A EUROMOD: breve explicación de su funcionamiento

Euromod es un modelo regional de impuestos y beneficios para la Unión Europea, cuya estructura es muy flexible. Utiliza un lenguaje específico para la modelización de impuestos y beneficios. La estructura del modelo se presenta en la Figura A3.1. En esta sección presentaré una breve guía de cómo funciona la interfaz del usuario de Euromod (UI).

Figura A3.1. Estructura de EUROMOD



Fuente: curso de Euromod. Caracas, 2017. Docente: Xavier Jara, ISER, Un. De Essex

La UI es una pieza independiente de software, bastante intuitiva, principalmente de *point and click*. En ella se observan y operan los sistemas de políticas fiscales simulados para cada país, para cada año. Los sistemas se

componen de políticas, que permiten simular los instrumentos fiscales (impuestos o transferencias). Las políticas se componen de funciones, que son códigos o comandos, compuestos de parámetros. Los parámetros pueden ser comunes a varias funciones o específicos, obligatorios u opcionales.

El lenguaje de EUROMOD es un lenguaje estandarizado para todos los sistemas simulados (armonizado), flexible, parametrizado, consistente y suficiente. Es simple y, a la vez, permite simular una gran variedad de sistemas fiscales. Es un lenguaje transparente y documentado, ya que la UI cuenta con una ayuda incorporada, con manuales de funcionamiento y una amplia biblioteca de políticas.

Las políticas se componen de funciones, y las principales son las siguientes:

- **Elig:** implementa condiciones. Establece una variable con valores 0 o 1, en base a la condición de *elig_cond* (0: la persona no es elegible, 1: si lo es). Las funciones posteriores usan esta información a través del parámetro *who_must_be_elig*.
- **Arithop:** es una calculadora aritmética. El resultado de la fórmula de parámetro se almacena como variable de salida.
- **BenCalc:** es una calculadora de beneficios. Combina las funcionalidades de *func_Elig* y *func_ArithOp*. Calcula una suma de "componentes", donde el valor de un componente sólo se añade si una determinada condición se cumple por al menos un miembro de la unidad de análisis.
- **SchedCalc:** Utilizado (principalmente) para impuestos progresivos. Se indican la base imponible, las bandas de aplicación de alícuotas y el tipo impositivo.
- **Allocate:** por defecto, el resultado de los cálculos se asigna al jefe de la unidad de análisis (que puede seleccionarse para cada unidad de análisis). Esta función reasigna las cantidades entre los miembros de cada unidad de análisis en función de los criterios deseados y en la proporción deseada.

Entre las funciones hay interacciones que pueden ser de distintos tipos:

- **Condición:** Una función evalúa una condición y una función siguiente funciona sobre la base del resultado de esta evaluación. Ej: *Elig+Bencalc* o *Elig + ArithOp*

- **Cálculo:** una función calcula una variable, que se utiliza como un input por una función posterior.
- **Suma:** Una función calcula una parte de una política y una función siguiente calcula otra parte de la política y, por lo tanto, necesita agregarla a la primera parte.

Las **Queries** son cálculos (combinaciones de funciones) de uso frecuente que están disponibles en la UI. Por ejemplo, isDepChild indica los hijos dependientes dentro de la unidad de análisis.

Las funciones se componen de **parámetros**, que también pueden ser de distinto tipo, entre otros:

- De temporalidad: por defecto, todos los montos monetarios son mensuales, pero con el uso de parámetros se puede indicar si se usa otro período (ej: para deducciones de ganancias se usa #y que indica que son deducciones anuales)
- Parámetros de fórmulas: operaciones \wedge , <min>, <max>, <abs>, (), !(), %, , /, *, \, +, -,
- De nota: Sirven para la especificación adicional de otros parámetros. Se identifican por #i (i = número de 1 a n)
- Límites de valores que pueden tomar los resultados (ej: no pueden ser menor a cero)
- De condición: operaciones lógicas y de comparación
- Tax_Unit: permite la definición de la unidad de análisis a la cual se refiere la función. Puede ser individuos, hogares o definiciones específicas.
- Output: variable en la cual se vuelvan los cálculos realizados. Puede ser Output_var o Output_add_var (el resultado se suma a otra output_var previamente calculada)

La operación **Def_Var** permite establecer variables intermedias (temporales) no incluidas en la configuración de variables armonizada (VarConfig.xml).

La operación **DefTU** define las unidades de análisis/evaluación, que pueden ser individuos, hogares o subgrupos dentro de los hogares (ejemplo: padre, madre e hijos menores)

La operación **DefOutput** determina el contenido (variables a incluir, así como unidad de análisis) del archivo de salida.

A5.B Código del Modelo AR 2012 en formato EUROMOD

1. Listas de ingresos

Policy	Group/No	AR_2012	Comment
ILDef_ar		on	
Name		il_TaxableY	Taxable income
Yem		+	Ingreso por trabajo asalariado
Yse		+	Ingreso del trabajo por cuenta propia
Poa		+	Jubilaciones
ypr01		+	Rentas de la tierra
Yiy		+	Rentas del capital
ILsDef_ar		on	DEF: INCOME CONCEPTS
Name		ils_earns	
Yem		+	Ingreso por trabajo asalariado
Yse		+	Ingreso del trabajo por cuenta propia
Name		ils_origy	original income
Yem		+	Ingreso por trabajo asalariado
Yse		+	Ingreso del trabajo por cuenta propia
Yiy		+	Rentas del capital
Ypr		+	Rentas de la tierra
Name		ils_pen	Pensions
Poa		+	Jubilaciones
Psu		+	Pensiones: Viudez y orfandad
Pdi		+	Pensiones: Invalidez
Pot		+	Otras pensiones
Name		ils_benmt	Simulated Benefits
bsa_s		+	AUH
Name		ils_ben	All benefits
ils_pen		+	Pensions
ils_benmt		+	Means-tested benefits
Yot		+	Otras transferencias monetarias
Name		ils_taxsim	
tin_s		+	Impuesto a las ganancias
Name		ils_sicee	Contribuciones SS empleados
tscee_s		+	
Name		ils_sicse	Contribuciones SS independientes
tscse_s		+	
Name		ils_sicpe	Contribuciones SS jubilados
tscpe_s		+	
Name		ils_sic	Contribuciones a la SS
ils_sicse		+	
ils_sicer		+	
ils_sicpe		+	
Name		ils_taxind	Impuestos indirectos
tva_s		+	IVA
Name		ils_taxtseot	Otros impuestos
tseot_s		+	Monotributo-impositivo

Name	ils_dispy	standard disposable income
ils_origy	+	Ingreso de mercado
ils_ben	+	Beneficios
ils_tax	-	Impuestos directos
ils_sicee	-	SIC empleados
ils_sicse	-	SIC independientes
ils_sicpe	-	SIC jubilados
Name	ils_postfiscaly	Ingreso post fiscal
ils_dispy	+	Disposable income
ils_taxind	-	Indirect taxes
ils_taxtseot	-	Monotributo

2. Definición de unidades de análisis

Policy	Group/ No	AR_2012	Comment
TUDef_ar	On		DEF: ASSESSMENT UNITS
DefTu	On		Individual
Name	tu_individual_ar		
Type	IND		
DefTu	On		Hogar
Type	HH		
Name	tu_household_ar		
DefTu	On		Deducciones Ganancias
Type	SUBGROUP		
Name	tu_household_incometax		
Members	Partner & OwnDepChild & LooseDepChild & DepParent		
DepChildCond	{dag<=24} & {il_TaxableY<Amount#1}		
DepParentCond	{Default}&{il_TaxableY<Amount#1}		
#_Amount	1 12960#y		
DefTu	On		AUH
Type	SUBGROUP		
Name	tu_bsa_ar		
Members	Partner & OwnDepChild & LooseDepChild		
DepChildCond	{dag<18} {ddi=1}		

3. Políticas simuladas

3.a Contribuciones a la seguridad social

Policy	Group/ No	AR_2012	Comment
sicee_ar	On		SIC Empleados registrados
BenCalc	On		Monto minimo
Comp_Cond	1	{lim01= 1}& {yem>0}& {yem<Amount#1}	
Comp_perTU	1	0.17*Amount#1	
#_Amount	1	586.7	
Output_Var	tscee_s		
TAX_UNIT	tu_individual_ar		

BenCalc		On	Monto mayor al mínimo
Comp_Cond	1	{lim01= 1}& {yem>=Amount#1}& {yem<=Amount#2}	
#_Amount	1	586.7	
#_Amount	2	19070	
Comp_perTU	1	0.17*yem	
Output_Add_			
Var		tscee_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	Monto máx
Comp_Cond	1	{lim01= 1}& {yem>Amount#1}	
#_Amount	1	19070	
Comp_perTU	1	0.17*Amount#1	
Output_Add_			
Var		tscee_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
sicse_ar		On	SIC: Monotributo y autónomo
Elig		On	Monotributo social
Elig_Cond		{lim03 = 1} & {dag>=18}	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_B			
e_Elig		One	
Formula		50	Aporte
Output_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
			Monotributista >18 años, no aporta a otro subsistema - Jubilados
Elig		On	
Elig_Cond		{lim03 = 2} & {tscee_s=0} & {dag>=18} & {poa>0}	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_B			
e_Elig		One	
Formula		157	Aporte reducido jubilados
Output_Add_			
Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
			Monotributista >18 años, no aporta a otro subsistema - No Jubilado
Elig		On	
Elig_Cond		{lim03 = 2} & {tscee_s=0} & {dag>=18}& {poa=0}	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_B			
e_Elig		One	
Formula		257	Aporte SS Monotributo
Output_Add_			
Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
Elig		On	Autónomos. Cat 1 y 2.

			<21 años
Elig_Cond		{lim03 = 3}&{dag<21}	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_Be_Elig		One	
Formula		313	Monto reducido <21 años
Output_Add_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	Autónomos. Cat 1 y 2. >21 años
Comp_Cond	1	{lim03 = 3}&{dag>=21}&{yse>0}&{yse*12<=22500}	Cat 1
Comp_perTU	1	313#m	
Output_Add_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03 = 3}&{dag>=21}&{yse*12>22500}	Cat 2
Comp_perTU	1	438#m	
Output_Add_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
Elig		On	Autónomos Cat 3, 4 y 5- <21 años
Elig_Cond		{lim03= 4} & {dag<21}	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_Be_Elig		One	
Formula		313	Monto reducido <21 años
Output_Add_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	Autónomos Cat 3 >21 años
Comp_Cond	1	{lim03= 4} & {dag>=21}& {yse>0}& {yse*12<15000}	
Comp_perTU	1	626#m	
Output_Add_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03= 4} & {dag>=21}& {yse*12>=15000}& {yse*12<30000}	Autónomos Cat 4 >21 años
Comp_perTU	1	1001#m	
Output_Add_Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	Autónomos Cat 5 >21 años
Comp_Cond	1	{lim03= 4} & {dag>=21}& {yse*12>=30000}	
Comp_perTU	1	1377#m	

Output_Add_			
Var		tscse_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
sicpe_ar		On	SIC Jubilados
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{poa > 0}&{poa <=Amount#1}	Jubilación minima
#_Amount	1	1879#m	
Comp_perTU	1	0.03*Amount#1	
Output_Var		tscpe_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{poa>Amount#1}	Mayor a la minima
#_Amount	1	1879#m	
Comp_perTU	1	0.03*Amount#1+0.06*(poa-Amount#1)	
Output_Add_			
Var		tscpe_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	

3.b Impuesto a las ganancias

Policy	Group/No	AR_2012	Comment
tin_ar		On	TAX: Income Tax
DefVar		On	
i_IT_Ded1	1	0	Deducción hijos
i_IT_Ded2	2	0	Deducción conyuge
i_IT_Ded3	3	0	Deducción Otro fliar
i_IT_DedCF	4	0	Deducción cargas de Familia total
il_TaxableYG	5	0	Base imponible empleados
DefConst		On	Deducciones - Montos
\$tin_perall1	1	12960#y	Minimo no imponible autonomos
\$tin_perall2	41	62208#y	Deducción especial empleados 2012
\$tin_perall3	16	12960#y	Deducción especial autonomos
\$tin_perall4	17	7200#y	Deducción por hijo
\$tin_perall5	25	14400#y	Deducción por conyuge autonomos
\$tin_perall6	33	5400#y	Deducción por otro fliar
BenCalc		On	Deducción por hijo

Comp_Cond	1	{IsParentOfDepChild}#1 & {il_TaxableY>0}	
Comp_perTU	1	nDepChildrenInTu#1*\$tin_perall4	
#_Level	1	tu_household_incometax	
Output_Var		i_IT_Ded1	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	Deducción conyuge
Comp_Cond	1	{GetPartnerIncome#1<\$tin_perall1} & {il_TaxableY>0}	
#_Income	1	il_TaxableY	
Comp_perTU	1	\$tin_perall5	
Output_Var		i_IT_Ded2	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	Deducción por otro fiar
Comp_Cond	1	{il_TaxableY>0}	
Comp_perTU	1	nDepParentsInTu#1*\$tin_perall6	
#_Level	1	tu_household_incometax	
Output_Var		i_IT_Ded3	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	Deducción cargas de familia total
Formula		i_IT_Ded1+i_IT_Ded2+ i_IT_Ded3	
Output_Var		i_IT_DedCF	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
Elig		On	Dependietes + monotributo
Elig_Cond		{lim01=1}&({lim03=0} {lim03=1} {lim03=2})	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_Be_Elig		One	
Formula		(yem+ypr01+yiy+poa) - ils_sicee - ils_sicpe- \$tin_perall1- \$tin_perall2 - i_IT_DedCF	
LowLim		0	Base imponible>=0
Output_Var		il_TaxableYG	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
Elig		On	Dependiente s y autónomos, declaran como dependientes
Elig_Cond		{lim01=1}&({lim03=3} {lim03=4})& {yem>=yse}	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
ArithOp		On	
Who_Must_Be_Elig		One	
Formula		(yem+yse+ ypr01+yiy+poa) - ils_sicee - ils_sicse- ils_sicpe- \$tin_perall1- \$tin_perall2 - i_IT_DedCF	
LowLim		0	Base imponible>=0

Output_Add_Var	il_TaxableYG	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
Elig	On	Dependientes y autónomos, declaran como autónomos
Elig_Cond	{lim01=1}&({lim03=3} {lim03=4})&{yse>yem}&{poa=0}	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
ArithOp	On	
Who_Must_Be_Elig	One	
Formula	(yem+yse+ypr01+iyi) - ils_sicse- ils_sicee-\$tin_perall1- \$tin_perall3 - i_IT_DedCF	
LowLim	0	Base imponible>=0
Output_Add_Var	il_TaxableYG	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
Elig	On	Jubilados y autónomos
Elig_Cond	{poa>0}&({lim03=3} {lim03=4})&{lim01=0}	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
ArithOp	On	
Who_Must_Be_Elig	One	
Formula	(yse+ypr01+iyi+poa) - ils_sicpe- ils_sicse-\$tin_perall1- \$tin_perall2 - i_IT_DedCF	
LowLim	0	Base imponible>=0
Output_Add_Var	il_TaxableYG	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
Elig	On	Sólo autónomos
Elig_Cond	{poa=0}&({lim03=3} {lim03=4})&{lim01=0}	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
ArithOp	On	
Who_Must_Be_Elig	One	
Formula	(yse+ypr01+iyi) - ils_sicse-\$tin_perall1-\$tin_perall3 - i_IT_DedCF	
LowLim	0	Base imponible>=0
Output_Add_Var	il_TaxableYG	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
Elig	On	Jubilados o jubilados y monotributistas
Elig_Cond	{poa>0}&({lim03=0}{lim03=1} {lim03=2})&{lim01=0}	
TAX_UNIT	tu_individual_ar	
ArithOp	On	
Who_Must_Be_Elig	One	

Formula	(ypr01+iy+poa) - ils_sicpe- \$tin_perall1- \$tin_perall2 - i IT_DedCF		
LowLim	0		Base imponible>=0
Output_Add_Var	il_TaxableYG		
TAX_UNIT	tu_individual_ar		
Elig	On		Solo rentas de la tierra
Elig_Cond	{ypr01>0}&{lim01=0}&{lim03=0}&{poa=0}		
TAX_UNIT	tu_individual_ar		
ArithOp	On		
Who_Must_Be_Elig	One		
Formula	ypr01-\$tin_perall1- i IT_DedCF		
LowLim	0		Base imponible>=0
Output_Add_Var	il_TaxableYG		
TAX_UNIT	tu_individual_ar		
SchedCalc	On		Alícuotas-general
base	il_TaxableYG		
Band_UpLim	1	10000#y	
band_rate	1	0.09	
Band_UpLim	2	20000#y	
Band_Rate	2	0.14	
Band_UpLim	3	30000#y	
Band_Rate	3	0.19	
Band_UpLim	4	60000#y	
Band_Rate	4	0.23	
Band_UpLim	5	90000#y	
Band_Rate	5	0.27	
Band_UpLim	6	120000#y	
Band_Rate	6	0.31	
Band_Rate	7	0.35	
output_var	tin_s		
TAX_UNIT	tu_individual_ar		

3.c AUH

Policy	Group/No	AR_2012	Comment
bsa_ar	On		Asignación Universal por hijo
DefConst	On		
\$MVM	1	2670#m	Salario mínimo vital y móvil
\$BsaMain	2	270	
BenCalc	On		
Comp_Cond	1	{IsParentofDepChild}& {les=5} {lim03=1}({lim01=0}&{lim03=0}&{ils_origy+poa<\$MVM})	
Comp_perTU	1	nDepChildrenInTu*\$BsaMain	

Comp_Up		
Lim	1	5*\$BsaMain
Output_Va		
r		bsa_s
TAX_UNIT		tu_bsa_ar

3.d Monotributo impositivo

Policy	Group/No	AR_2012	Comment
tseot_ar		On	Monotributo-impositivo
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amount#2}	
#_Amount	1	0#y	
#_Amount	2	24000#y	
Comp_perTU	1	39#m	
Output_Var		tseot_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amount#2}	
#_Amount	1	24000#y	
#_Amount	2	36000#y	
Comp_perTU	1	75#m	
Output_Add_Var		tseot_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amount#2}	
#_Amount	1	36000#y	
#_Amount	2	48000#y	
Comp_perTU	1	123#m	
Output_Add_Var		tseot_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amount#2}	
#_Amount	1	48000#y	
#_Amount	2	72000#y	
Comp_perTU	1	202#m	
Output_Add_Var		tseot_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	
BenCalc		On	
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amount#2}	
#_Amount	1	72000#y	
#_Amount	2	96000#y	
Comp_perTU	1	355#m	
Output_Add_Var		tseot_s	
TAX_UNIT		tu_individual_ar	

BenCalc		On
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amou nt#2}
#_Amount	1	96000#y
#_Amount	2	120000#y
Comp_perTU	1	477.5#m
Output_Add_V ar		tseot_s
TAX_UNIT		tu_individual_ar
BenCalc		On
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amou nt#2}
#_Amount	1	120000#y
#_Amount	2	144000#y
Comp_perTU	1	602.5#m
Output_Add_V ar		tseot_s
TAX_UNIT		tu_individual_ar
BenCalc		On
Comp_Cond	1	{lim03=2}&{yse>Amount#1}&{yse<=Amou nt#2}
#_Amount	1	144000#y
#_Amount	2	200000#y
Comp_perTU	1	1420#m
Output_Add_V ar		tseot_s
TAX_UNIT		tu_individual_ar

3.e IVA

Policy	Group/ No	AR_2012	Comm ent
tva_ar		On	IVA
ArithOp		On	
Formula		il_vat_std*Amount#1+ il_vat_red*Amount#2+il_vat_spe1*Amount#3+il_vat_spe2*A mount#4+il_vat_spe3*Amount#5	
#_Amount	5	0.1871	
#_Amount	4	0.162	
#_Amount	3	0.1703	
#_Amount	2	0.105	
#_Amount	1	0.21	
Output_Var		tva_s	
TAX_UNIT		tu_household_ar	

4. Base output

Policy	Group/No	AR_2012	Comment
output_std_ar		on	Output- nivel individual
DefOutput		on	
file		ar_2012_std	
vargroup		id*	Identificación
vargroup		d*	Demográficas
vargroup		y*	Mercado
vargroup		p*	Pensiones

vargroup	b*	Beneficios
vargroup	t*	Impuestos
VarGroup	tsc*	SIC
vargroup	l*	Laborales
ilgroup	ils_*	Listas de ingreso standard
ILGroup	il_*	Otras listas de ingreso
TAX_UNIT	tu_individual_ar	

ANEXO 4: Validación entre datos oficiales y simulados por el modelo. Año 2012.

Política/Variable	Dato oficial			Modelo		
	Pesos /Cant personas	%PIB	Fuente de información	Pesos /Cant personas	Modelo/Dato oficial	%PIB
<i>Población Total</i>	41.733.271					
<i>PBI (\$ corrientes)</i>	2.637.914.000.000					
<i>Seguridad social- aporte anual</i>						
Empleados (1)	81.728.375.000	3,10%		88.020.000.000	107,7%	3,34%
Autónomos	3.493.000.000	0,13%		725.283.432	20,8%	0,03%
Monotributistas	3.957.000.000	0,15%		3.997.200.000	101,0%	0,15%
<i>Seguridad social- cotizantes (2)</i>						
Empleados	6.309.135			7.550.348	119,7%	
Autónomos	376.091		AFIP Estadísticas tributarias e informe anual de recaudación	54.845	14,6%	
Monotributistas	1.491.761			1.864.966	125,0%	
<i>Impuesto a las Ganancias</i>						
Aporte anual determinado	35.301.000.000	1,34%		21.408.000.000	60,6%	0,81%
Contribuyentes	1.729.853			1.502.827	86,9%	
<i>Monotributo impositivo</i>						
Aporte anual	3.825.107.000	0,15%		3.985.200.000	104,2%	0,15%
Contribuyentes	1.491.761			1.486.969	99,7%	
<i>Impuesto al valor agregado (3)</i>	190.496.440.000	7,22%		118.596.000.000	62,3%	4,50%
<i>Asignación Universal por hijo</i>						
Monto transferido	11.075.032.800	0,42%		13.632.000.000	123,1%	0,52%
Titulares (4)	1.854.993		Ministerio de trabajo. Boletín de seguridad social	2.158.479	116,4%	

(1) Aporte previsional y obra social aportados por el empleado en relación de Dependencia. El aporte a OS se calculó considerando que los empleados aportan 3% mientras los empleadores el 5%.

(2) Promedio mensual 2012

(3) La información oficial corresponde al total recaudado. Lo simulado sólo alcanza a los hogares, no a las empresas

(4) Promedio de datos de junio y diciembre 2012.

ANEXO 5

Actualización del modelo para realizar simulaciones para el año 2019.

Los insumos utilizados en el modelo de microsimulación son: a) la base de microdatos de ingresos y gastos de los hogares y sus características socioeconómicas, b) las reglas fiscales. La base de microdatos utilizada fue la de la EN-GHO, cuyas bases de microdatos disponibles más actuales son las correspondientes al relevamiento de 2012/3. Dado que la normativa del impuesto a las ganancias se modificó entre ese año y 2019, decidimos actualizar el modelo para correr las simulaciones de reforma propuesta sobre el diseño vigente.

Para ello, fue necesario: a) actualizar todas las variables monetarias de la base de microdatos de entrada, b) cargar la normativa correspondiente al año 2019, y c) realizar las validaciones entre las simulaciones y los datos oficiales preliminares. Estos componentes se presentan a continuación.

a) Actualización de variables monetarias entre el año del relevamiento de datos (2012) y el de la simulación (2019). Siguiendo las propuestas de Euromod (2017), la actualización se llevó adelante utilizando diferentes factores, como se presentan en la Tabla A5.1.

Tabla A5.1: Factores de actualización de cada variable monetaria, entre junio 2012 y junio 2019.

Variable	Índice	Fuente de información	Factor de actualización
Ingresos laborales (empleados e independientes)	Remuneración Imponible Promedio de trabajadores estables (RIPTTE)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	6,61
Jubilaciones, pensiones y AUH	Índice de movilidad jubilatoria		6,14
Rentas de la tierra y el capital	Deflactor del PBI	INDEC	7,02

Fuente: elaboración propia

b) Entre el año 2012 y el año 2019 cambió la normativa fiscal referida al

impuesto a las ganancias. A continuación, se detalla cuáles fueron los cambios en la estructura del impuesto (más allá de los cambios en montos monetarios de umbrales):

- Deducción por hijos: anteriormente podían realizarla ambos padres en caso de que fueran contribuyentes. En 2019, sólo puede deducirlo uno de los padres, o el 50% cada uno de los padres.
- La deducción por carga de familiares ascendentes ya no se permite en 2019.
- Los montos de las deducciones varían entre regiones, bonificándose con un 22% adicional a los contribuyentes residentes en la región patagónica.
- La escala de alícuotas varió, como se muestra en la tabla a continuación:

Tabla A5.2: Escalas de alícuotas del impuesto a las ganancias vigentes en Argentina 2012 y 2019.

Alícuota 2012	Alícuotas 2019
9%	5%
14%	9%
19%	12%
23%	15%
27%	19%
31%	23%
35%	27%
	31%
	35%

Elaboración propia en base a normativa fiscal.

Esta escala de alícuotas implicó una imposición más gradual, reduciendo la tasa efectiva de quienes se incorporan al pago del impuesto (Iñiguez 2012). Sin embargo, al ser tasas progresivas (marginales), este cambio afectó a todos los contribuyentes.

c) Validaciones

Las validaciones incluyeron dos instancias. En primer lugar, dado que se trata de un modelo estático y sin comportamiento, se asumió que la estructura

del mercado de trabajo no varió en el período 2012-2019. Para evaluar ese supuesto, se comparó la distribución de trabajadores que surgen de la ENGHO 2012, con la que surge de la Encuesta permanente de Hogares del 1er trimestre 2019 (último dato disponible al momento de realizar las validaciones). Como se indica en la tabla A5.3, la distribución no evidenció grandes cambios. También se verificó que el porcentaje de asalariados registrados no varió significativamente en el período.

Tabla A5.3: Distribución de trabajadores por categoría. Argentina 2012 y 2019.

Categoría	ENGHO 2012	EPH 1er Trim- 2019
Asalariado	77,3	74,5
Cuenta propia	19,4	21,3
Patrón	2,9	3,6
Familiar sin remuneración	0,4	0,6
Asalariado con descuento jubilatorio	64,3	65%
Sin descuento	35,7	35%

Fuente: Elaboración propia en base a ENGHO 2019 y EPH 2019.

En segundo lugar, las simulaciones de cantidad de contribuyentes/beneficiarios y montos recaudados/transferidos se contrastan con los datos oficiales para validar el modelo. Esta información se presenta en la tabla A5.4.

Dado que el año no terminó, no se conocen las cifras de algunos datos oficiales, como por ejemplo la cantidad de contribuyentes a ganancias o monto determinado del impuesto en el período. En este caso, realicé una aproximación al dato oficial aplicando el porcentaje aportado por las personas físicas sobre el total recaudado del impuesto en el último año para el cual se tenían datos desagregados (2017), al total recaudado en el primer semestre de 2019.

Tabla A5.4: comparación entre resultados simulados y datos oficiales.

Política/Variable	Dato oficial		Modelo 2019	
	Pesos o personas	Fuente de información	Pesos o personas	Mo- delo/Dato oficial
<i>Seguridad social- aporte promedio mensual (1)</i>				
Dependientes (2) + Autónomos	46.956.913.423		49.013.000.000	104,4%
Monotributistas	2.823.851.859		1.807.000.000	63,99%
<i>Seguridad social- cotizantes</i>	8.668.644		9.470.159	109,2%
<i>Impuesto a las Ganancias personas físicas</i>				
Mensual estimado	15.044.227.264	AFIP Recaudación- Serie anual y boletín anual. http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/	12.320.000.000	81,9%
Contribuyentes			1.590.604	
<i>Monotributo impositivo</i>				
Aporte mensual promedio Ene-Jul	1.689.450.061		1.118.000.000	66,2%
Contribuyentes impositivo			1.486.969	
<i>Asignación Universal por hijo</i>				
Monto transferido mensual		https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales	8.984.000.000	
Titulares (3)	2.184.750		1.739.591	79,6%

(1) Promedio mensual enero-Julio 2019

(2) Aporte previsional y obra social aportados por el empleado en relación de Dependencia. El aporte a OS se calculó considerando que los empleados aportan 3% mientras los empleadores el 5%.

(3) Último dato disponible. Marzo 2019