

Esta versión: mayo 31, 2019

La incidencia distributiva del sistema tributario de la Provincia de Buenos Aires *

Guillermo Falcone
Jorge Puig

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales*
Universidad Nacional de La Plata

JEL: E62, D31.

Palabras clave: efecto cascada, impuestos, incidencia distributiva, progresividad, regresividad.



* Este documento fue realizado en el marco de un Convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y el Ministerio de Hacienda de la provincia de Buenos Aires por un equipo coordinado por Leonardo Gasparini y Jorge Puig. Agradecemos los valiosos comentarios de Fernando Morra, Julián Amendolaggine, Damián Bonari e Isidro Guardarucci. Las opiniones son exclusivamente de los autores y no comprometen al CEDLAS ni a la UNLP.

* Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Correspondencia: guillermofalcone@gmail.com , jorgepuig@gmail.com .

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. LA IMPOSICIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	8
2.1. ¿QUÉ IMPUESTOS COBRA LA PROVINCIA?	8
2.1.1. IMPUESTO INMOBILIARIO	8
2.1.2. IMPUESTO A LOS AUTOMOTORES Y A LAS EMBARCACIONES DEPORTIVAS ..	9
2.1.3. IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS	10
2.1.4. IMPUESTO DE SELLOS.....	10
2.1.5. IMPUESTO A LA TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	11
2.2. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	11
3. METODOLOGÍA	14
3.1. INDICADOR DE BIENESTAR.....	14
3.2. ENFOQUE DE EQUILIBRIO PARCIAL Y SUPUESTOS DE TRASLACIÓN	18
4. DATOS	18
5. RESULTADOS.....	19
5.1. IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS	19
5.2. IMPUESTO A LOS AUTOMOTORES Y A LAS EMBARCACIONES DEPORTIVAS	25
5.3. IMPUESTO DE SELLOS	26
5.4. IMPUESTO INMOBILIARIO	22
REFERENCIAS	28

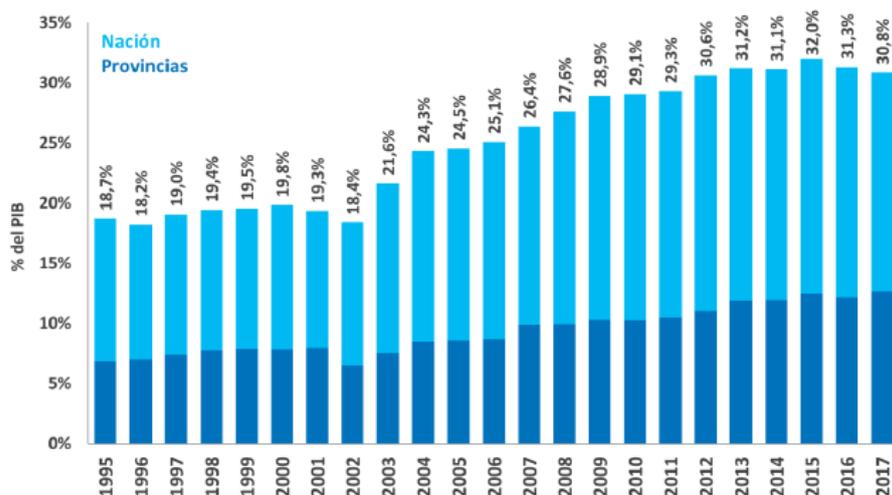
1. Introducción

La intervención estatal puede afectar a la economía desde diversos puntos de vista. Por ejemplo, puede afectar la distribución del ingreso en pos de lograr una mayor equidad o puede afectar los incentivos de los agentes de manera tal que estos modifiquen sus hábitos de consumo, trabajo o producción. Asimismo, puede ser un factor determinante para estabilizar la economía de un país, o para marcar el rumbo hacia un modelo de desarrollo definido.

Una de las herramientas con la que cuenta el sector público para realizar dichas intervenciones es la política fiscal, la cual provee instrumentos tales como el gasto público y los impuestos, que le permiten al hacedor de política alterar el funcionamiento económico. Así, dado el papel central que juegan estos instrumentos en cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso, los estudios sobre la incidencia del sistema impositivo y de los gastos públicos resultan de crucial importancia en cualquier debate sobre políticas públicas.

En Argentina, dado su carácter de país federal, la política tributaria se ejecuta en los tres niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal). Si bien gran parte de los ingresos fiscales son recaudados por el gobierno nacional, la recaudación obtenida por las provincias no es despreciable. En 2017, los ingresos que recaudó este último nivel de gobierno representaron aproximadamente un tercio de la presión tributaria consolidada (Figura 1).

Figura 1: Evolución de la presión tributaria en Argentina. Por nivel de Gobierno. Años 1995-2017



Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina (2018).

El gobierno nacional es responsable de recaudar alrededor del 80% de los ingresos del gobierno general, abarcando impuestos sobre diferentes bases imponibles. Por un lado, la tributación sobre el consumo incluye: a) un impuesto al valor agregado (IVA) del tipo consumo a una tasa general del 21%, aunque algunos alimentos y otros consumos básicos se gravan a una tasa reducida del 10.5% por razones distributivas y los consumos de algunos servicios públicos se gravan a una tasa del 27% para mejorar la recaudación; b) impuestos específicos que tradicionalmente alcanzan el consumo de bienes que generan externalidades negativas (bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles -en su mayoría ad-valorem-). Los impuestos al flujo de ingresos incluyen: a) el impuesto a las ganancias de las personas, que grava los ingresos del trabajo y del capital a una tasa progresiva (la máxima es 35%); b) los ingresos del trabajo en relación de dependencia están también alcanzados por las contribuciones personales y patronales que financian al sistema de seguridad social; c) el impuesto a las ganancias de las empresas (cualquiera sea su organización jurídica) a una tasa uniforme del 30%.

Los activos de las empresas se gravan con un impuesto del 1% que puede ser acreditado contra el impuesto a las ganancias (y viceversa), lo que lo convierte en un impuesto mínimo a la renta. Los activos de las personas se gravan a nivel nacional con un impuesto final a los bienes personales, que tiene una estructura progresiva con una alícuota marginal máxima de 0.75%.¹

Existen otros impuestos de gran recaudación. Por un lado, se destaca el impuesto a los débitos y créditos bancarios a una alícuota combinada de 1.2%. Las importaciones son gravadas al arancel común para cada producto fijado en el Mercosur y las exportaciones son gravadas con impuestos que difieren por tipo de bien.

La mayoría de los ingresos provinciales (alrededor del 75%) proviene del impuesto a los ingresos brutos, que es un impuesto a las ventas en cascada que tiene tasas crecientes a medida que el producto se acerca al consumidor final. Además, las provincias cobran impuestos sobre determinados activos (inmobiliario, automotor), sobre contratos (sellos) y otros menores. La mayoría de los municipios recauda tasas por el uso de servicios que, en los hechos, son réplicas del impuesto provincial a los ingresos brutos y del impuesto inmobiliario. Algunas provincias delegaron

¹ Los activos financieros en manos de las personas físicas están sujetos al pago del impuesto a la renta financiera, reglamentado a finales de 2018. Así, desde mediados de 2019 los contribuyentes alcanzados deberán abonar ganancias por la renta originada durante 2018 en plazos fijos, bonos, cuotapartes de Fondos Comunes de Inversión y acciones que cotizan en el exterior.

en sus municipios en forma total o parcial el cobro de los impuestos a la propiedad inmueble y sobre vehículos de varios años de antigüedad².

Los estudios de incidencia del sistema tributario argentino, por lo general estudian los impuestos provinciales a nivel consolidado. Es decir, el agregado de las 24 jurisdicciones subnacionales. Por ejemplo, el trabajo pionero de Gasparini (1998) analiza los cuatro tributos analizados por este trabajo para dicho agregado. El autor encuentra, utilizando como medida de bienestar para ordenar a los individuos el ingreso, que el impuesto a los ingresos brutos resulta levemente regresivo, al igual que el impuesto inmobiliario. Para el impuesto automotor, encuentra una incidencia con forma de U invertida. Evidencia más reciente puede encontrarse en Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016), quienes también analizan el agregado de los impuestos provinciales. Sus estimaciones señalan que el impuesto a los ingresos brutos es regresivo si se tiene en cuenta un ordenamiento por ingreso per cápita familiar, mientras que el impuesto inmobiliario, el impuesto automotor y el impuesto a los sellos resultan progresivos.

En este trabajo se estudia la incidencia distributiva de los cuatro impuestos más importantes de la Provincia de Buenos Aires (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor y Sellos), utilizando como medida de bienestar de los individuos el ingreso. Específicamente, el concepto utilizado es el de ingreso equivalente, el cual será explicado en mayor detalle en la sección 3, pero que fundamentalmente representa un ingreso per cápita familiar corregido por el hecho de que al interior del hogar pueden existir economías de escalas en el consumo, y personas con diferentes requerimientos alimenticios en relación a lo que se define como un adulto equivalente. Los datos utilizados provienen principalmente de la última Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, ENGHo 2012/13, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). De manera complementaria, se utilizan datos de valuaciones fiscales de edificaciones urbanas y automotores de la provincia de Buenos Aires para el año 2018, provistos por la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto a estudios anteriores, el trabajo intenta hacer contribuciones específicas, mayormente metodológicas. En primer lugar, los trabajos disponibles al momento han calculado la incidencia del impuesto sobre los Ingresos Brutos utilizando una alícuota uniforme del mismo sobre el consumo. En este trabajo, se propone una metodología más sofisticada para

² Las tasas más relevantes que cobran los municipios son la tasa de alumbrado barrido y limpieza (ABL), la de inspección seguridad e higiene (TISH), y la de conservación y mejorado de la red vial municipal. Las dos primeras muestran mayor participación relativa en municipios urbanos, mientras que la última es más significativa en municipios rurales.

tener en cuenta que: i) distintos consumos finales de bienes y servicios se encuentran gravados por diferentes alícuotas (tanto legales como efectivas); ii) consumos intermedios se encuentran gravados por el impuesto, generando que el impuesto tenga asociado lo que en la literatura se conoce como un “efecto cascada”. Para esto, se propone estimar la incidencia del impuesto sobre los Ingresos Brutos en dos etapas. En una primera etapa, se calcula el efecto cascada del impuesto, permitiendo que distintos bienes y servicios arrastren una cascada diferente dependiendo del sector productivo al que pertenezcan. Específicamente, la cascada que un bien/servicio producido en un sector específico arrastre dependerá de sus interrelaciones con el resto de los sectores de la economía (lo cual será captado en el trabajo utilizando la Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos de INDEC), y de la alícuota legal que grave a los distintos sectores que participan en la producción de ese bien/servicio. Luego en una segunda etapa, se calcula el impuesto total a los Ingresos Brutos para cada bien/servicio de consumo final reportado en la ENGHo, obtenido como la suma entre el impuesto cascada correspondiente a ese bien/servicio (que dependerá del sector económico en que sea producido) y la alícuota legal que le corresponda, la cual se encuentra especificada en la ley impositiva de la Provincia de Buenos Aires³.

Respecto a la imposición sobre bienes inmuebles, el trabajo propone una metodología ambiciosa y novedosa en la literatura para la estimación de la incidencia. Si se supone, como se hará en este trabajo, que el impuesto inmobiliario recae sobre los propietarios de las viviendas, la variable que se desea tener para el cálculo de la incidencia distributiva del impuesto sería el número de propiedades que cada individuo posee y el valor fiscal asociado a esas propiedades. Sin embargo, el principal problema para la estimación de la incidencia del impuesto inmobiliario es que las encuestas disponibles para Argentina (por ejemplo, la ENGHo), no reportan el valor de la vivienda de uso propio. Tampoco reportan la renta implícita de la vivienda propia, es decir, el alquiler que los dueños deberían pagar si tuvieran que alquilar una propiedad con las características de la propiedad que habitan. Lo único con lo que se cuenta, es con el valor del alquiler pagado por parte de los no propietarios. Dado esto, el trabajo propone utilizar una estrategia de estimación de regresión por cuantiles para imputar el valor asociado a las viviendas de los propietarios de acuerdo a un conjunto de características sociodemográficas relevadas en la encuesta, siguiendo el trabajo de Alejo, Benzaquen y Bracco (2017). En particular, la metodología consiste en varias etapas. En una primera etapa, se realiza una regresión por cuantiles del gasto en alquiler pagado por los no propietarios (reportado en la ENGHo) en

³ También se utilizará como alternativa la suma del impuesto cascada con la alícuota efectiva correspondiente a cada bien, como ejercicio de robustez a los resultados.

un conjunto de características observables a nivel hogar: cantidad de miembros, tipo de hogar, condiciones de agua y saneamiento, características del jefe de hogar, etc. De esta regresión se obtienen los coeficientes asociados a las distintas variables explicativas. En una segunda etapa, se imputan estos coeficientes a las personas propietarias para obtener una estimación del alquiler que deberían pagar por el uso de la vivienda de la que son dueños. Por último, se ordena a los propietarios en deciles según la renta implícita de la vivienda propia estimada, para asociarles a cada uno la valuación fiscal correspondiente según una distribución de valuaciones fiscales de inmuebles de la Provincia de Buenos Aires. Una vez obtenido esto, se puede aplicar el impuesto inmobiliario y calcular su incidencia.

Respecto a la imposición sobre los automotores, la variable que se quisiera tener para el cálculo de la incidencia distributiva del impuesto sería el número de automotores que cada individuo posee y el valor fiscal asociado a esos automotores. Nuevamente, las encuestas no hacen un relevamiento sobre esto, por lo que el trabajo propone estimar la incidencia del impuesto de una manera similar al impuesto inmobiliario. La metodología consiste en ordenar a los propietarios de automotores en deciles según el gasto en seguro de autos reportado en la ENGHo, asumiendo que automotores de mayor valor pagan un monto mayor en seguro, y luego asociarles a cada uno la valuación fiscal correspondiente según una distribución de valuaciones fiscales de automotores de la Provincia de Buenos Aires. Una vez obtenido esto, se puede aplicar el impuesto automotor y calcular su incidencia.

Por último, en el caso del impuesto a los sellos, la metodología consiste simplemente en buscar las distintas transacciones que están alcanzadas por este impuesto en los consumos reportados en la ENGHo, y asociarles la alícuota legal correspondiente según la ley impositiva.

De esta manera el presente trabajo tiene como objetivo entender los efectos de los impuestos de la provincia de Buenos Aires en la distribución del ingreso. Si bien este estudio de incidencia impositiva brinda información útil, ésta resulta parcial si no se la complementa con un análisis de la incidencia distributiva de las erogaciones públicas que realiza la provincia. Gasparini, Berniell, Bracco, Crosta, Garganta y Ramírez (2019), en un estudio paralelo al presente, estudian la incidencia de los gastos sociales en la provincia de Buenos Aires, mientras que Gasparini y Puig (2019) realizan un estudio de incidencia agregada de la política fiscal, que integra los resultados del gasto social y de los impuestos provinciales.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. La sección 2 describe qué impuestos cobra la provincia de Buenos Aires y cuáles son las principales tendencias respecto a su estructura tributaria. La sección 3 provee una discusión sobre la metodología empleada para este estudio de incidencia, y la sección 4 presenta los datos utilizados. En la sección 5 se

presentan los resultados obtenidos. La sección 6 presenta los comentarios finales.

2. La imposición en la provincia de Buenos Aires

2.1. ¿Qué impuestos cobra la provincia?

La estructura tributaria de la provincia de Buenos Aires está determinada por la Constitución Nacional, la cual establece las potestades tributarias para las provincias, en conjunto con la Ley de Coparticipación, que limita dichas potestades. De esta forma, la provincia de Buenos Aires tiene facultades impositivas de carácter: a) exclusivas y que ejerce de forma permanente (tributos directos); b) concurrentes con la Nación y en forma permanente (tributos indirectos internos). Adicionalmente, el sistema de coparticipación de impuestos, regido por la Ley 23.548, acotó la aplicación de tributos a nivel provincial a determinados impuestos, que son los reglamentados por el Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Impositiva.

Dentro de este marco, el sistema tributario de la Provincia se compone principalmente de cinco tributos, los cuales se detallan a continuación.

2.1.1. Impuesto Inmobiliario

En la jurisdicción de la Provincia este tributo se diferencia en “plantas”: urbana edificada, urbana baldía y rural; cada una de las cuales se atienen a distintas formas de determinación del gravamen, que son establecidas en la Ley Impositiva anual de manera de contemplar fiscalmente las alternativas productivas del uso de la tierra.

El impuesto inmobiliario es un impuesto patrimonial directo que grava una manifestación inmediata o directa de la capacidad contributiva y es de carácter mixto, ya que para algunos supuestos contempla condiciones subjetivas de los contribuyentes. Así, se otorgan exenciones a jubilados y excombatientes, entre otros, y también contempla la totalidad de la valuación de los inmuebles de una misma planta para cada sujeto en el Impuesto Inmobiliario Complementario.

El tributo se compone de un “Impuesto Inmobiliario Básico” y de un “Impuesto Inmobiliario Complementario”. El Básico se abona en razón de la valuación de cada inmueble, mientras que el Complementario constituye una corrección, hasta la suma de la valuación total, para cada conjunto de inmuebles de una misma planta y atribuibles a un mismo contribuyente. De esta forma, el tratamiento impositivo resulta, tanto discriminante en términos del uso económico de la tierra, como equitativo y subjetivo respecto

de la capacidad contributiva de cada contribuyente por su riqueza manifestada en cada planta.

El Código Fiscal de la Provincia establece como contribuyentes de este tributo a los titulares de dominio, los usufructuarios y los poseedores a título de dueño. El monto imponible del impuesto está constituido por la valuación fiscal de cada inmueble, resultante de la aplicación de la Ley 10.707 y sus modificatorias, multiplicada por los coeficientes anuales de actualización que, para cada Partido, con carácter general, establezca la Ley impositiva.

La política tributaria provincial ha diseñado una estructura de imposición progresiva, de modo que permita gravar proporcionalmente más a las mayores manifestaciones de riqueza, e incluso desgrava a los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

2.1.2. Impuesto a los Automotores y a las Embarcaciones Deportivas

Al igual que el impuesto inmobiliario, el gravamen sobre los automotores es patrimonial y directo, ya que grava la propiedad de los automotores; es decir, una manifestación inmediata o directa de capacidad contributiva, en forma objetiva sobre cada bien. Sin embargo, la política tributaria distingue entre vehículos destinados a la producción y al consumo, otorgando a los primeros menores alícuotas y reducciones a estos automotores.

Son sujetos alcanzados por el impuesto los propietarios de vehículos automotores radicados en la Provincia y/o los adquirentes de los mismos que no hayan efectuado la transferencia de dominio ante el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. A estos efectos se considera radicado en la Provincia todo vehículo cuyo propietario y/o adquirente tenga el asiento principal de su residencia en el territorio provincial.

El impuesto se abona anualmente, según los diferentes modelos-año, modelo de fabricación, tipos, categorías y/o valuaciones, que se establece en la Ley Impositiva.

La base imponible está constituida en razón de los valores de los vehículos disponibles al momento de ordenarse la emisión de la primera cuota del año del impuesto, elaborados por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios.

En el caso de las embarcaciones deportivas, la base imponible estará constituida por el valor venal de la embarcación, considerando como tal el asignado al bien en la contratación del seguro que cubra riesgos sobre el mismo, o el que se le asignaría en dicha contratación si ésta no existiera.

2.1.3. Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se paga en virtud de la capacidad económica demostrada por el ejercicio de cierto tipo de oficio, actividad o profesión.

Se trata de un impuesto indirecto, ya que grava una exteriorización mediata de capacidad contributiva. Es real, debido a que no se toman en cuenta las condiciones subjetivas de los obligados sino sólo la actividad que ellos ejercen con habitualidad y a título oneroso en la Provincia.

Son contribuyentes del impuesto las personas físicas, sociedades con o sin personería jurídica y demás entes que realicen las actividades gravadas.

El gravamen se determinará (como principio general) sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. Se considera ingreso bruto el valor o monto total - en valores monetarios, en especie o en servicios- devengados en concepto de ventas de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero o plazo de financiación o, en general, el de las operaciones realizadas.

2.1.4. Impuesto de Sellos

Es un impuesto a la circulación patrimonial, económica y de riqueza. Se basa en el principio instrumental (Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal que define “instrumento”), alcanzando a hechos o actos a título oneroso formalizados en instrumentos públicos o privados en la Provincia.

En el marco de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal, se han estipulado mecanismos para evitar la múltiple imposición producto de instrumentaciones fuera de la Provincia, pero con efectos en ella, o dentro de la esta última, pero con efectos a producirse fuera de la misma.

Es un impuesto indirecto porque grava una manifestación presunta de capacidad contributiva. Tiene naturaleza formal y objetiva (el hecho imponible lo compone la instrumentación del documento o instrumento que exterioriza los actos jurídicos de contenido económico).

Son contribuyentes todos aquellos que formalicen los actos y contratos y realicen las operaciones sometidas al impuesto de Sellos.

Si en la realización del hecho imponible intervienen dos o más personas, la responsabilidad es solidaria, lo cual significa que cada una de las partes intervinientes responde por el total del impuesto, sin perjuicio de repetir la parte proporcional a los partícipes.

2.1.5. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

El impuesto grava todo enriquecimiento patrimonial a título gratuito que provenga de una transmisión, determinándose entonces la materia imponible como el aumento de riqueza que se hubiera producido sin contraprestaciones de parte del beneficiario, generándose el hecho imponible en el momento de la transmisión.

Es un tributo global y personal que alcanza la totalidad de los bienes recibidos por el beneficiario domiciliado en la Provincia, con independencia del lugar de radicación de los bienes, permitiendo la aplicación del pago a cuenta de impuestos análogos aplicados por otras jurisdicciones. A su vez, también se aplica sobre los bienes radicados en la Provincia cuando los beneficiarios se encuentren domiciliados en otra jurisdicción, dada la necesidad de reducir tanto los incentivos a la elusión del impuesto por parte de ciertos individuos, como así también posibles guerras tributarias con otros fiscos por captar contribuyentes con riqueza situada en el territorio bonaerense.

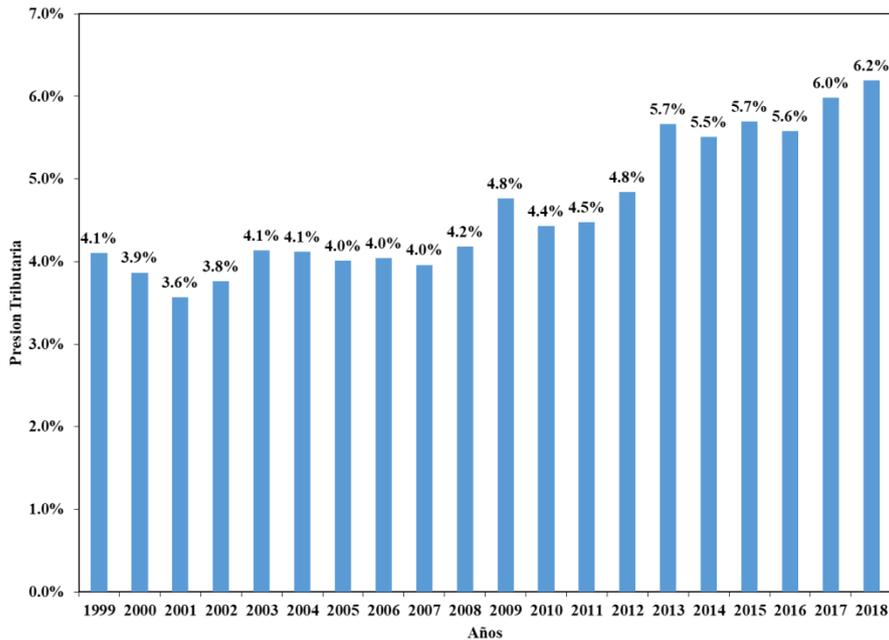
A los fines de plasmar explícitamente el carácter progresivo de este impuesto personal, se estructura con alícuotas marginales crecientes a medida que aumenta el monto transmitido. Asimismo, posee un mínimo no imponible que alcanza los 250.000 pesos en el caso de los Padres, Hijos y Cónyuges y los 60.000 pesos para el resto de los supuestos.

La estructura del impuesto incorpora además exenciones sobre la vivienda única, el Bien de Familia y las empresas familiares, a condición de que se mantenga su efectiva explotación por cinco años.

2.2. Descripción de la estructura impositiva de la provincia de Buenos Aires

A la hora de describir la estructura tributaria de una jurisdicción se comienza usualmente poniendo el foco en el nivel de impuestos que se cobran en relación al tamaño de la economía de dicha jurisdicción. Esto es lo que se conoce como presión tributaria. La provincia de Buenos Aires recauda actualmente impuestos por un monto equivalente al 6.2% de su producto bruto geográfico. La Figura 2 da cuenta de este hecho estilizado, a la vez que muestra la evolución de la presión tributaria desde 1999. Debe también destacarse el aumento sostenido de la presión tributaria en la provincia desde entonces (en 1999 la misma era de 4.1%).

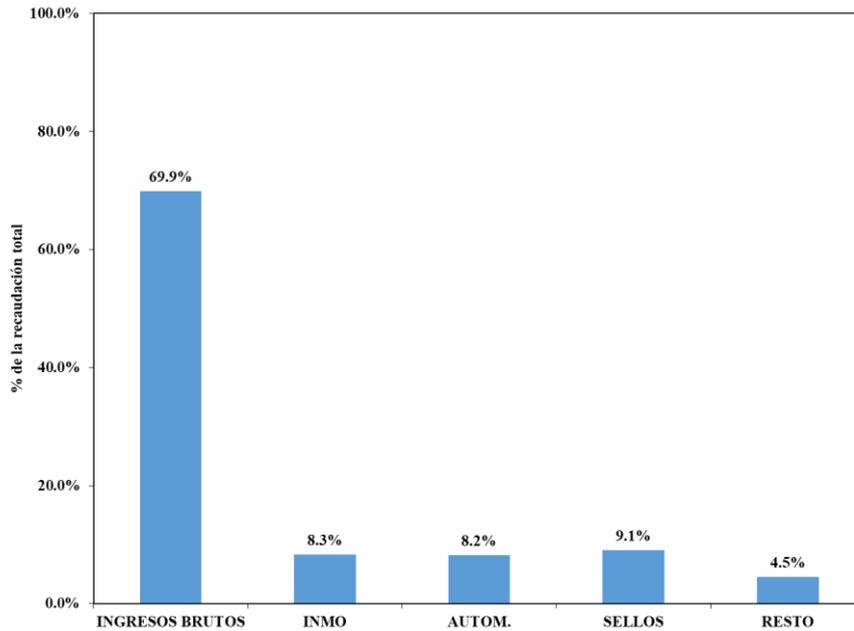
Figura 2: Evolución de la presión tributaria en la provincia de Buenos Aires. Años 1999-2018



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Una vez analizado el nivel de los tributos, es una práctica común analizar la composición de la estructura impositiva. Con la descripción previamente realizada sobre qué impuestos cobra la provincia, en la Figura 3 se presenta la participación relativa de cada impuesto en el total de la recaudación. Se aprecia que el 69.9% de la recaudación actual de la provincia proviene del impuesto sobre los ingresos brutos. Con participaciones menores al 10% lo siguen el impuesto inmobiliario (8.3%), el impuesto automotor (8.2%), el impuesto a los sellos (9.1%) y el resto de los tributos (4.5%). Esta configuración da cuenta de una provincia con una estructura tributaria fuertemente sesgada hacia la imposición indirecta.

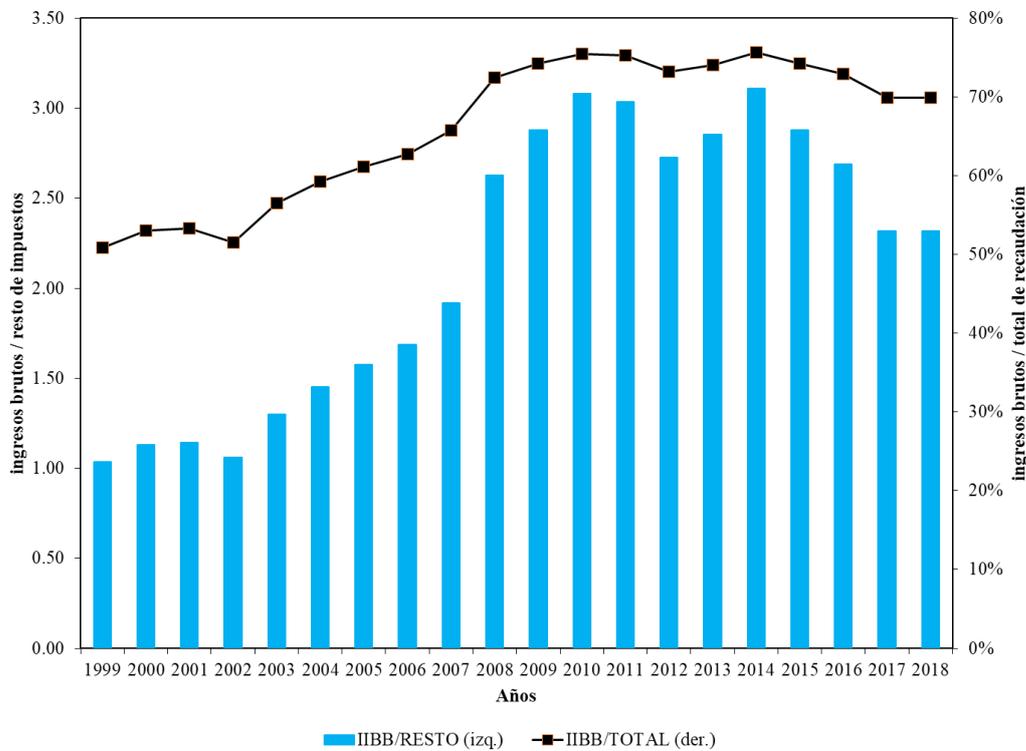
Figura 3: Composición de recaudación en la provincia de Buenos Aires. Año 2018



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Habiendo documentado una presión tributaria creciente y un predominio del impuesto a los ingresos brutos en la estructura tributaria, un último aspecto relevante tiene que ver con la evolución de la composición. La Figura 4 presenta la participación relativa del impuesto a los ingresos brutos respecto a la recaudación total y al resto de los impuestos. En la figura puede observarse como el sesgo hacia la imposición indirecta, en concreto hacia el impuesto a los ingresos brutos, se ha ido acentuando con el correr de los años. Hacia fines de la década del noventa, dicho impuesto representaba el 50% de la recaudación total o, puesto de otra manera, mantenía una relación con el resto de los impuestos de 1. Hoy en día alcanza el 70% y el cociente entre su recaudación y el resto de los tributos asciende a 2.3.

Figura 4: Participación relativa del impuesto a los ingresos brutos en la estructura tributaria de la provincia de Buenos Aires. Años 1999-2018



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

3. Metodología

3.1. Indicador de bienestar

En todo estudio de incidencia distributiva es necesario comenzar definiendo la unidad de análisis, y al respecto existen dos opciones igualmente válidas: el individuo y el hogar⁴. Elegida la unidad de análisis, debe definirse el indicador de bienestar utilizado para ordenarla. Este aspecto se vuelve relevante dado que los análisis de incidencia suelen hacerse en términos del cálculo de la presión tributaria, entendida como el cociente entre el pago del impuesto soportado por el individuo (u hogar) y el indicador de bienestar elegido por el analista. La gran mayoría de los estudios de incidencia ordenan a los individuos a partir del ingreso corriente (anual o mensual, dependiendo de la fuente de información), agrupándolos en estratos. Sin embargo, de acuerdo con la visión intertemporal del consumo, los individuos tienen la posibilidad de trasladar consumo entre períodos, por lo cual su bienestar estará más relacionado con alguna medida

⁴Véase, por ejemplo, Gasparini (1998), Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016).

de ingreso permanente que con el ingreso corriente. Es así que algunos estudios incluyen, como parte del análisis de incidencia, el uso del ingreso permanente a través de alguna variable *proxy* (en general el consumo corriente) como criterio para ordenar a la población, por considerarlo un mejor indicador del bienestar de los individuos⁵.

Utilizar el ordenamiento por ingreso corriente puede sesgar los resultados por dos vías diferentes. Una de ellas surge al considerar como pobres a individuos que se encuentran en un período del ciclo de vida durante el cual sus ingresos son bajos. De acuerdo con la teoría del ciclo de vida, el flujo de ingresos de un individuo a lo largo de su vida activa presenta la forma de una U invertida. El ingreso es bajo al inicio de la vida, incrementándose hasta alcanzar su máximo valor a mediados de la vida activa, para luego decrecer a medida que se acerca la edad de retiro. Un análisis de incidencia que no tome en cuenta la edad de los individuos daría por resultado una fuerte desigualdad entre ellos, aun cuando se tuviera la misma corriente de ingresos a lo largo de la vida. Por otro lado, el sesgo de los resultados puede deberse a que el ingreso de los individuos simplemente ha sufrido un shock transitorio negativo. Para resolver ambos problemas, los analistas aconsejan ordenar a los individuos según su ingreso permanente, lo cual puede conducir a resultados diferentes de los que se obtienen cuando el criterio para ordenar a la población es el ingreso corriente.

Una vez elegido el indicador de bienestar para ordenar a los individuos, el análisis de incidencia impositiva exige identificar a los agentes económicos que soportan la carga del impuesto (o grupo de impuestos) bajo análisis. Dado que la conducta económica de los agentes económicos puede verse alterada ante cambios en las condiciones de mercado provocados por los impuestos, la incidencia económica no necesariamente coincidirá con el responsable legal del impuesto.

En este trabajo se utiliza el *ingreso* como variable de bienestar. Se trata de la alternativa más extendida en la literatura, especialmente en casos como el argentino, donde la gran mayoría de las encuestas no incluyen información sobre *consumo* familiar. Dado que las personas viven en hogares, donde sus miembros aportan sus ingresos individuales a un presupuesto común, la variable de bienestar utilizada es el *ingreso familiar*. Para tener en cuenta que los hogares difieren en términos de su tamaño y composición, se utiliza el concepto de *ingreso equivalente*. En particular, en

⁵ Véase, por ejemplo, Gasparini (1998), Santiere, Gómez Sabaini, y Rossignolo (2002), Gaggero y Rossignolo (2011) y Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016). Ver Fullerton y Metcalf (2002) para una completa reseña de los diferentes enfoques de estudio vinculados a incidencia tributaria, incluida una discusión sobre el uso de indicadores de bienestar para el cálculo de incidencia tributaria en estudios empíricos.

este trabajo se define al ingreso familiar equivalente (Y_{ih}) de un individuo i perteneciente al hogar h como

$$Y_{ih} = \frac{YT_h}{\left(\sum_{j \in h} a_j \right)^\beta}$$

donde YT_h es el ingreso total del hogar h al que pertenece el individuo i , a es el valor en adulto equivalente de i y el parámetro β capta el grado de economías de escala internas al hogar en el consumo. A los efectos de implementación se utiliza una escala sencilla, en la que a toma el valor de 0.5 para niños menores de 5 años, 0.75 para los menores entre 6 y 14, y 1 para el resto. El parámetro β se fija en 0.9, lo que permite captar economías de escala internas al hogar leves. Esta definición de ingreso equivalente es una alternativa sencilla y usual en la literatura (Deaton y Zaidi, 2002; Gasparini *et al.*, 2013). Tiene la ventaja por sobre el ingreso per cápita familiar de considerar una escala de adulto equivalente y economías de escala internas al hogar, dos conceptos que es recomendable incluir cuando se comparan fenómenos entre hogares con distinta composición. Se decidió utilizar una escala de adulto equivalente simple, y no la oficial que usa Argentina para el cómputo de pobreza, dado que esta última implica diferencias muy grandes entre mujeres y hombres, difíciles de justificar. Dicho esto, la experiencia indica que los principales resultados no varían sensiblemente cuando se utilizan otras escalas de adulto equivalente, o incluso cuando se las ignora y se adopta el concepto de ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar individual.

Ingreso de mercado e ingreso disponible

El concepto de ingreso del que debería partir un estudio de incidencia es el de ingreso *bruto* o ingreso de mercado: es el ingreso obtenido por la persona producto de sus actividades en el mercado laboral o como resultado de sus inversiones de capital u otro activo productivo. Ese ingreso es luego afectado por un conjunto de impuestos y transferencias estatales que pueden alterar significativamente su valor. Se suele denominar *ingreso disponible* al valor que surge de restar al ingreso de mercado los impuestos directos pagados por la persona y sumar las transferencias monetarias recibidas.

Una práctica común en los estudios de incidencia es tomar el ingreso disponible que reportan las personas en las encuestas y sumar impuestos directos y restar transferencias para estimar el ingreso de mercado. En este estudio se decidió no realizar este ajuste ya que la gran mayoría de los

impuestos directos (ej. impuesto a las ganancias) y las transferencias monetarias estatales (ej. AUH, pensiones no contributivas) son nacionales y no provinciales. En síntesis, se utiliza la distribución del ingreso reportado en las encuestas como punto de partida del ejercicio de incidencia.

El problema de la subdeclaración de ingreso

Las personas tienden a subdeclarar sus niveles de ingreso en las encuestas de hogares. El procedimiento más típico para intentar aliviar el problema es el ajuste por subdeclaración diferencial por fuentes de ingreso. Este surge de comparar el total del ingreso por cada fuente de Cuentas Nacionales (CN) con un agregado similar calculado con datos de la encuesta. Es común encontrar coeficientes de ajuste inferiores para las pensiones y transferencias, captadas con más precisión por la encuesta, y coeficientes superiores para los ingresos por cuenta propia, y en especial los ingresos de capital, seriamente subestimados en las encuestas. Adicionalmente a Cuentas Nacionales pueden utilizarse registros administrativos para corregir los ingresos de algunas observaciones. Dos fuentes potencialmente útiles son los registros salariales, usualmente mantenidos por oficinas de empleo o seguridad social, y los registros impositivos.

A los efectos de considerar este problema este trabajo realiza un ajuste simple por subdeclaración de ingresos utilizado en Gómez Sabaini y Rossignolo (2009), Valente (2016) y Gasparini (2018), entre otros. Este ajuste reconoce una intensidad de subdeclaración diferente por fuente de ingreso y por quintil. Los coeficientes promedio con los que se ajustan los ingresos son los siguientes: asalariados (1.16), independientes (2), empleadores (2.95), jubilados (1.3) y rentistas (5.29). Dentro de cada fuente en promedio, la subdeclaración del quintil superior es 15% superior a la del quintil de menores ingresos.

Si bien la subdeclaración de ingresos en las encuestas es un problema severo para la medición de la desigualdad, es probable que su impacto sobre un estudio de incidencia como el presente sea menor. De hecho, si el comportamiento de subdeclaración de ingresos es generalizado y creciente en el ingreso, no va a ser frecuente que las personas cambien de estrato al considerar el ingreso ajustado o sin ajustar. De cualquier forma, es recomendable tratar de mejorar los ajustes por subdeclaración. En este sentido, pueden leerse a los resultados de este trabajo como preliminares, hasta tanto se realice un trabajo más comprehensivo y cuidadoso sobre subdeclaración de ingresos en las encuestas de hogares de Argentina.

3.2. Enfoque de equilibrio parcial y supuestos de traslación

Para el cálculo de la incidencia distributiva propiamente dicho se adoptó el enfoque de equilibrio parcial debido a sus menores requerimientos de información (en comparación con el enfoque de equilibrio general⁶), además de que suele ser el comúnmente más adoptado por los estudios existentes en la literatura. De acuerdo a este enfoque, la incidencia económica de los impuestos es calculada en base a un conjunto de supuestos ad hoc acerca de la distribución de las cargas tributarias de los distintos impuestos, ya sea sobre los usos o sobre las fuentes de ingreso. Dichos supuestos se realizan teniendo en cuenta principalmente la evidencia empírica disponible acerca de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes y factores gravados, las cuales determinarán la facilidad o dificultad de aumentar los precios de los bienes que se comercializan, o de reducir la remuneración de los factores que se contratan. El presente trabajo hace uso de este enfoque y los supuestos de traslación adoptados coinciden en su mayoría con aquellos utilizados en estudios previos. Con la presentación de los resultados, se detalla el supuesto de traslación utilizado en cada caso.

4. Datos

Este trabajo utiliza varias fuentes de información. La principal fuente de datos de la que hace uso este trabajo es la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de los años 2012/13 (ENGHo 2012/13), publicada también por INDEC. Esta encuesta tiene la ventaja de proveer información sobre el gasto de los hogares, lo cual permite aproximar el consumo corriente de los mismos. También, se hace uso de la Ley impositiva de la provincia de Buenos Aires (14983) para el año 2018.

En adición, se hace uso de fuentes específicas de información para el cómputo de la incidencia de cada impuesto. Para el caso del impuesto sobre los ingresos brutos se utiliza la matriz de coeficientes de requerimientos directos e indirectos de producción del año 1997, publicada por INDEC, para el cómputo de la cascada del impuesto. A su vez se utilizan datos administrativos sobre alícuotas efectivas (calculadas como el impuesto determinado sobre la base imponible por actividad) para entender desviaciones de las alícuotas legales. Para los casos del impuesto inmobiliario y automotor se utilizaron datos de valuaciones fiscales de edificaciones urbanas y automotores de la provincia de Buenos Aires para el año 2018, provistos por la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

⁶ Una referencia clásica sobre la metodología de los modelos de equilibrio general computados es Shoven and Whalley (1992).

Finalmente, para el caso del impuesto a los sellos se utilizó información administrativa sobre la estructura de la recaudación de este impuesto.

5. Resultados

5.1. Impuesto sobre los Ingresos Brutos

El impuesto sobre los ingresos brutos representa, como se apreció anteriormente, el tributo provincial de mayor importancia en términos de recaudación. Siendo un impuesto que grava por etapas, recayendo en todas las etapas de producción y distribución de bienes y servicios, se suele clasificar dentro de los impuestos multifásicos y acumulativos. El impuesto es objeto de fuertes críticas por sus efectos sobre la eficiencia económica y la equidad distributiva.

A la hora de analizar su incidencia y establecer algún supuesto sobre la traslación del gravamen, es sumamente relevante tener en cuenta que, si se trata de un sector transable, el tributo recaerá en su mayoría sobre los factores productivos, producto que no se puede trasladar en su totalidad al precio final del bien. Distinto es el caso de un sector no transable, donde se admite una mayor transmisión a los precios.

La ley 14983, Título II establece las distintas alícuotas generales del impuesto sobre los Ingresos Brutos, que gravan distintas actividades como las primarias, las industriales, las ventas al por mayor y por menor de bienes y servicios, etc.

En este trabajo se propone estimar la incidencia del impuesto a los ingresos brutos por una metodología sofisticada para tener en cuenta que: i) distintos consumos finales de bienes y servicios se encuentran gravados por diferentes alícuotas (tanto legales como efectivas); ii) consumos intermedios se encuentran gravados por el impuesto, generando que el impuesto tenga asociado lo que en la literatura se conoce como un “efecto cascada”. Para esto, se propone estimar la incidencia del impuesto sobre los Ingresos Brutos en dos etapas.

En una primera etapa, se calcula el efecto cascada del impuesto, permitiendo que distintos bienes y servicios arrastren una cascada diferente dependiendo del sector productivo al que pertenezcan. Específicamente, la cascada que un bien/servicio producido en un sector específico arrastre dependerá de sus interrelaciones con el resto de los sectores de la economía (lo cual será captado en el trabajo utilizando la Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos de INDEC), y de la alícuota legal que grave a los distintos sectores que participan en la producción de ese bien/servicio. De esta manera, la cascada impositiva que cada bien/servicio arrastra al momento de su venta final termina siendo un impuesto promedio

ponderado de las alícuotas legales de los distintos sectores que participan en la cadena productiva de ese bien/servicio, donde los ponderadores son los coeficientes de la Matriz previamente mencionada. Para esto se utiliza la Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos de INDEC del año 1997, la cual contempla las relaciones de demanda cruzada que existen entre los distintos sectores de la economía argentina⁷.

Luego, en una segunda etapa, se calcula el impuesto total a los Ingresos Brutos para cada bien/servicio de consumo final reportado en la ENGHo, obtenido como la suma entre el impuesto cascada correspondiente a ese bien/servicio (que dependerá del sector económico en que sea producido) y la alícuota legal que le corresponda, la cual se encuentra especificada en la ley impositiva de la Provincia de Buenos Aires. También se calcula alternativamente el impuesto total como la suma del impuesto cascada con la alícuota efectiva correspondiente a cada bien/servicio de consumo final, usando datos administrativos sobre alícuotas efectivas (calculadas como el impuesto determinado sobre la base imponible por actividad) para entender desviaciones de las alícuotas legales.

A continuación, se presentan los resultados de incidencia para las dos estrategias. En ambos casos, el supuesto de traslación utilizado es que el impuesto a los Ingresos Brutos recae de manera total sobre el consumidor final. En primer lugar, la incidencia distributiva del impuesto si se considera en la etapa final de venta del bien o servicio la alícuota legal, sumada a la cascada arrastrada por cada bien/servicio. En segundo lugar, si se considera el impuesto como la suma de la cascada pero con la alícuota efectiva en vez de la legal, para chequear robustez en los resultados de incidencia.

Las Figuras 5 y 6 presentan los resultados. En el eje horizontal se tiene a los hogares, ordenados en percentiles de acuerdo a su ingreso familiar equivalente. En el eje vertical, se mide la presión tributaria del impuesto como el monto total pagado por los hogares por el concepto de Ingresos Brutos relativo al ingreso total del hogar⁸. Los resultados muestran que el impuesto a los Ingresos Brutos representa una menor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más altos de la distribución. De esta manera, se concluye que este impuesto es regresivo. Por ejemplo, los hogares pertenecientes al primer decil soportan, en promedio, una presión de este impuesto que es 3.54/3.29 veces mayor que

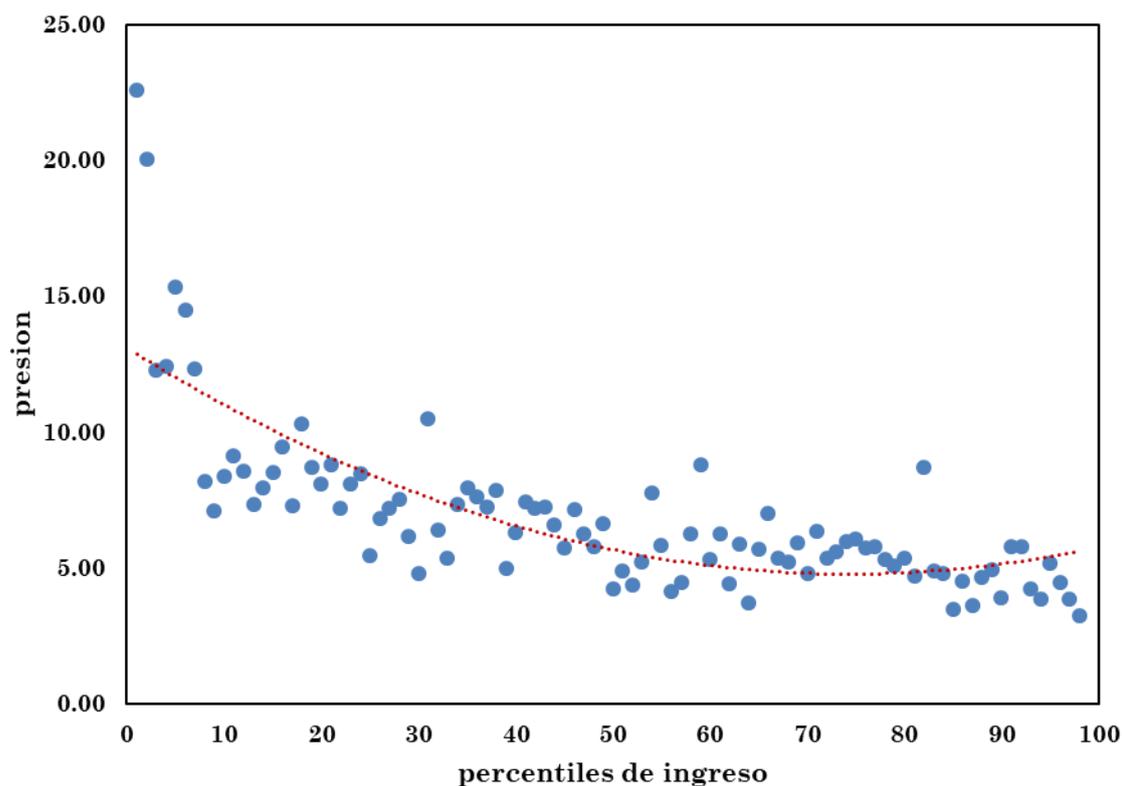
⁷ Particularmente la matriz cuantifica las repercusiones totales (directas e indirectas) en los valores brutos de producción sectoriales producto de la modificación de una unidad monetaria en algún componente de la demanda final. Cada coeficiente de la matriz (r_{ij}) expresa los requerimientos directos e indirectos de insumos que afectan a la producción del sector i por cada unidad monetaria (\$1) de modificación de la demanda final del sector j .

⁸ En ambos casos se excluyen los percentiles extremos de la distribución por motivos gráficos.

la que soporta el hogar promedio del decil más rico, dependiendo de si se utiliza como base la alícuota legal o efectiva, respectivamente, adicional al impuesto cascada. En particular, este impuesto representa un 14.05% del ingreso total familiar de los hogares más pobres, mientras que tan solo representa un 3.97% del ingreso total familiar de los hogares más ricos.

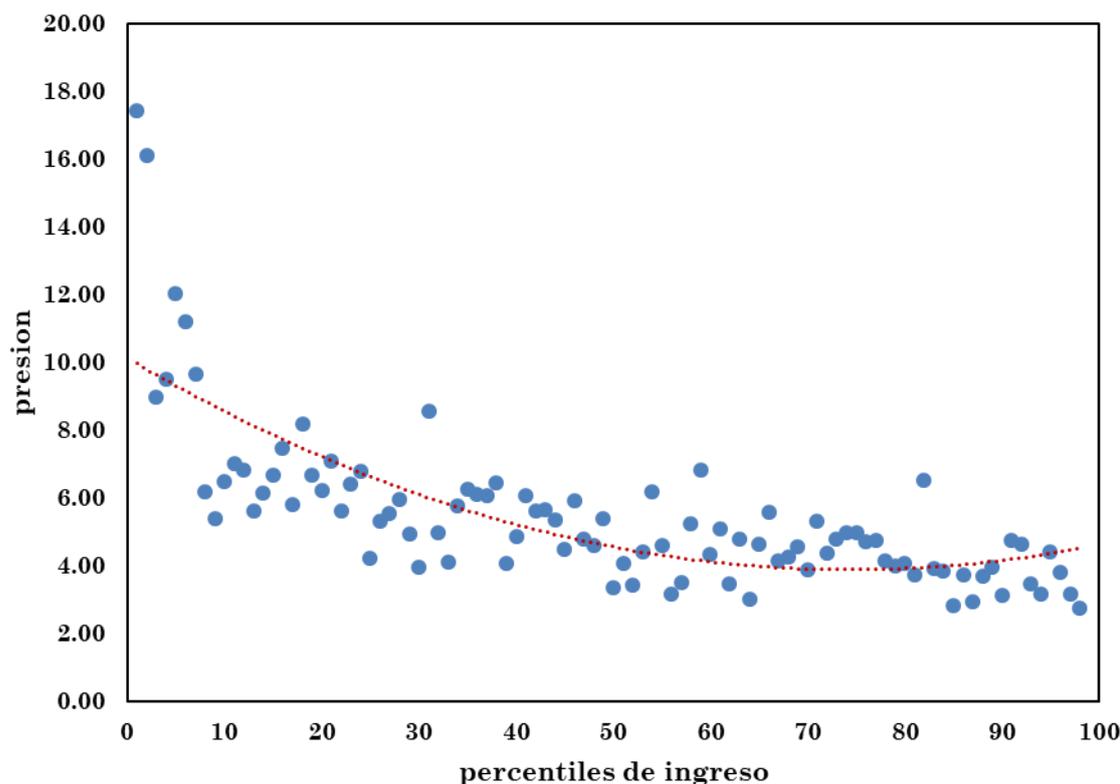
La regresividad de este impuesto puede ser explicada por dos motivos principales. En primer lugar, por ser un impuesto al consumo, dado que los hogares más pobres suelen consumir una mayor proporción de su ingreso que los hogares más ricos. En segundo lugar, porque las alícuotas del impuesto suelen ser mayores para alimentos/vestimenta que para servicios, teniendo en cuenta que la canasta de consumo de los hogares más pobres esta sesgada mayormente al consumo de alimentos y vestimenta, mientras que la canasta de los hogares más ricos incorpora en mayor proporción el consumo de servicios varios.

Figura 5: Incidencia distributiva del impuesto a los ingresos brutos en la provincia de Buenos Aires. Alícuota legal más impuesto cascada.



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

Figura 6: Incidencia distributiva del impuesto a los ingresos brutos en la provincia de Buenos Aires. Alícuota efectiva más impuesto cascada.



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

5.2. Impuesto inmobiliario

El impuesto inmobiliario es otro de los tributos que recauda la provincia de Buenos Aires, gravando tanto las propiedades urbanas como las rurales. La Ley 14983, Título I, establece las alícuotas del impuesto inmobiliario de acuerdo a la valuación fiscal de las edificaciones urbanas. A la hora de analizar la incidencia del impuesto inmobiliario urbano, la literatura plantea dos alternativas. Por un lado, se sostiene que los que soportan el impuesto son los propietarios o inquilinos de los inmuebles, ya que este impuesto afecta la demanda de propiedades dado que la oferta es inelástica al menos en el mediano plazo. Por otra parte, existe una postura que sostiene que el impuesto opera con una lógica similar al impuesto al capital. Respecto del inmobiliario rural, se coincide en que el mismo recae sobre el propietario de la tierra.

En este trabajo se supone que el impuesto inmobiliario recae sobre los propietarios de las viviendas. Dado esto, la variable que se desea tener para el cálculo de la incidencia distributiva del impuesto sería el número de propiedades que cada individuo posee y el valor fiscal asociado a esas

propiedades. Sin embargo, el principal problema para la estimación de la incidencia del impuesto inmobiliario es que las encuestas disponibles para Argentina (ENGHo-EPH), no reportan el valor de la vivienda de uso propio. Tampoco reportan la renta implícita de la vivienda propia, es decir, el alquiler que los dueños deberían pagar si tuvieran que alquilar una propiedad con las características de la propiedad que habitan. Lo único con lo que se cuenta, es con el valor del alquiler pagado por parte de los no propietarios. Dado esto, el trabajo propone utilizar una estrategia de estimación de regresión por cuantiles para imputar el valor asociado a las viviendas de los propietarios de acuerdo a un conjunto de características sociodemográficas relevadas en la encuesta, siguiendo el trabajo de Alejo, Benzaquen y Bracco (2017).

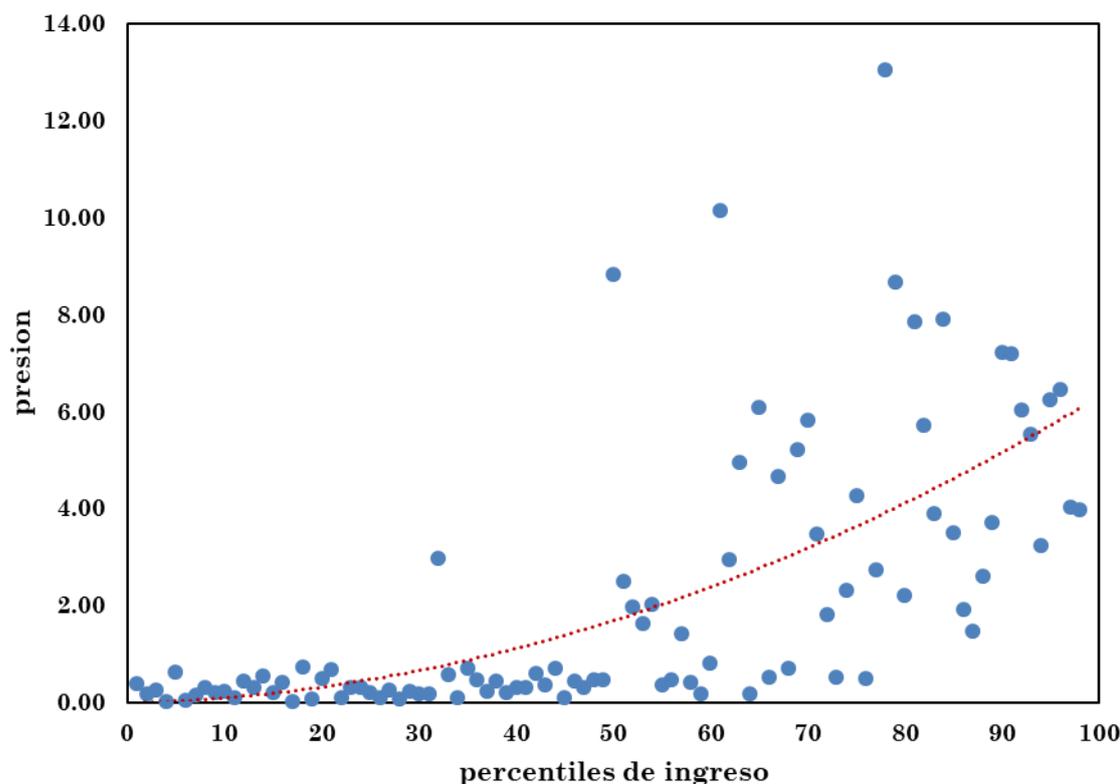
La metodología propuesta por los autores consiste en varias etapas. En una primera etapa, se realiza una regresión por cuantiles del gasto en alquiler pagado por los no propietarios (reportado en la ENGHo) en un conjunto de características observables a nivel hogar: cantidad de miembros, tipo de hogar, condiciones de agua y saneamiento, características del jefe de hogar, etc. De esta regresión se obtienen los coeficientes asociados a las distintas variables explicativas. En una segunda etapa, se imputan estos coeficientes a las personas propietarias para obtener una estimación del alquiler que deberían pagar por el uso de la vivienda de la que son dueños.

Una vez obtenida la renta implícita de la vivienda propia de las personas propietarias, se procede de la siguiente manera. Se ordena a los propietarios en deciles según la renta implícita estimada, para asociarles a cada uno la valuación fiscal correspondiente a su vivienda según una distribución de valuaciones fiscales de inmuebles de la Provincia de Buenos Aires. Una vez obtenido esto, se pueden aplicar las alícuotas especificadas en la ley del impuesto inmobiliario y calcular su incidencia.

La Figura 7 presenta los resultados. En el eje horizontal se tiene a los hogares, ordenados en percentiles de acuerdo a su ingreso familiar equivalente. En el eje vertical, se mide la presión tributaria del impuesto como el monto total pagado por los hogares por el concepto de impuesto inmobiliario relativo al ingreso total del hogar⁹. Los resultados muestran que el impuesto inmobiliario representa una mayor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más altos de la distribución. De esta manera, se concluye que este impuesto es progresivo. Por ejemplo, los hogares situados en el decil más alto de la distribución de ingreso familiar equivalente soportan una carga de este impuesto relativo a su ingreso total de 15.4 veces mayor que la carga soportada por los hogares del decil más pobre de la Provincia.

⁹ Nuevamente se excluye los percentiles extremos de la distribución por motivos gráficos.

Figura 7: Incidencia distributiva del impuesto inmobiliario en la provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

En este caso, la progresividad del impuesto se deriva fundamentalmente de que el impuesto está diseñado de manera progresiva, al imponer mayores alícuotas para los inmuebles con mayor valuación fiscal, sumado al hecho que la distribución de propietarios en la Provincia está sesgada claramente hacia la derecha, es decir, las personas de mayores ingresos tienen una mayor probabilidad de ser propietarios que las de menores ingresos. Es importante mencionar aquí la relevancia del supuesto de traslación, que se supone recae de manera total sobre los propietarios de inmuebles. A su vez, es necesario aclarar que se está computando impuestos sobre los propietarios solo por la vivienda de uso propio y no por viviendas adicionales que las personas pueden tener y dedicar a alquilar¹⁰.

¹⁰ En la ENGHo, se podría intentar captar el hecho de poseer una vivienda para alquileres a través del concepto de ingresos por alquileres. Sin embargo, deducir el valor fiscal de la propiedad en alquiler por este concepto podría ser difícil de estimar.

5.3. Impuesto a los Automotores y a las Embarcaciones Deportivas

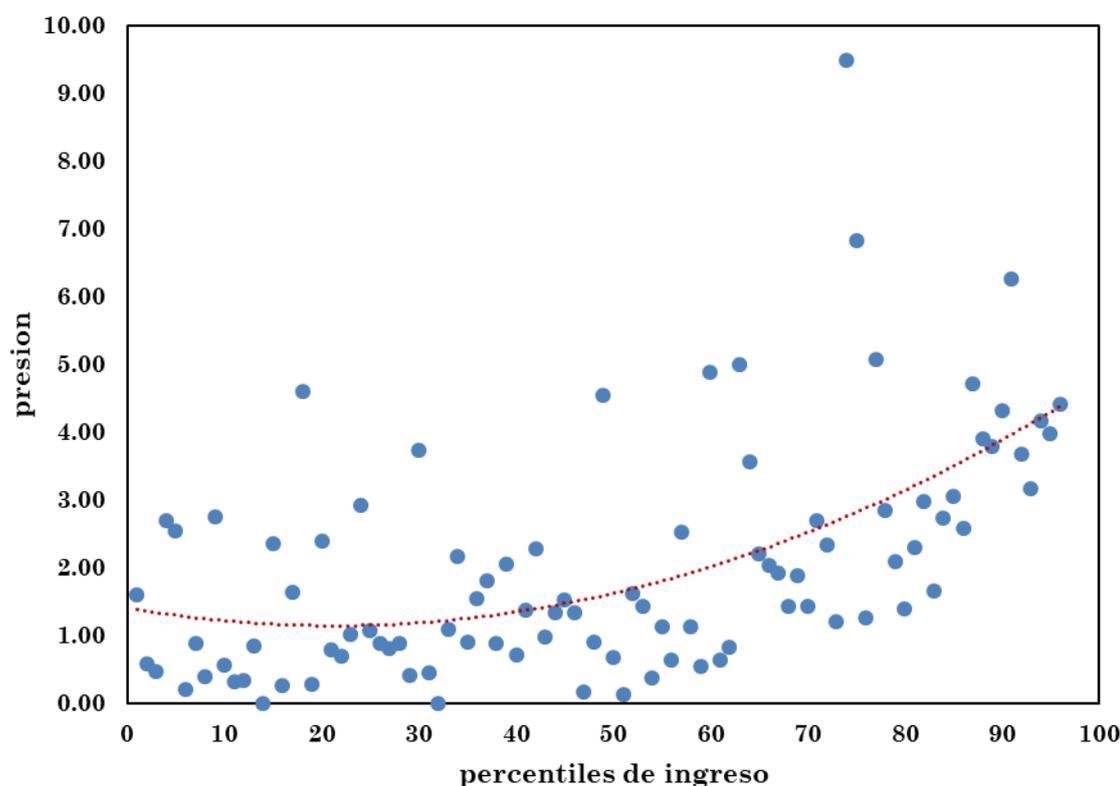
Respecto a la imposición sobre los automotores, se supone que recae sobre los propietarios de vehículos radicados en la provincia de Buenos Aires. La variable que se quisiera tener para el cálculo de la incidencia distributiva del impuesto sería el número de automotores que cada individuo posee y el valor fiscal asociado a esos automotores. Nuevamente, las encuestas no hacen un relevamiento sobre esto, por lo que el trabajo propone estimar la incidencia del impuesto de una manera parecida al impuesto inmobiliario, pero menos compleja. La metodología consiste en ordenar a los propietarios de automotores en deciles según el gasto en seguro de autos reportado en la ENGHo, asumiendo que automotores de mayor valor pagan un monto mayor en seguro, y luego asociarles a cada uno la valuación fiscal correspondiente según una distribución de valuaciones fiscales de automotores de la Provincia de Buenos Aires. Una vez obtenido esto, se puede aplicar el impuesto automotor y calcular su incidencia.

La Figura 8 presenta los resultados. En el eje horizontal se tiene a los hogares, ordenados en percentiles de acuerdo a su ingreso familiar equivalente. En el eje vertical, se mide la presión tributaria del impuesto como el monto total pagado por los hogares por el concepto de impuesto automotor relativo al ingreso total del hogar¹¹. Los resultados muestran que el impuesto a los automotores representa una mayor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más altos de la distribución. De esta manera, se concluye que este impuesto es progresivo. Por ejemplo, los hogares situados en el decil más alto de la distribución de ingreso familiar equivalente soportan una carga de este impuesto relativo a su ingreso total que es 2.84 veces mayor que la carga soportada por los hogares del decil más pobre de la provincia.

En este caso, la progresividad del impuesto a los automotores se deriva de la estructura de las alícuotas progresivas que fija la ley, sumado al hecho que los deciles más pobres de la población son aquellos que presentan una menor proporción de hogares propietarios de vehículos.

¹¹ Nuevamente se excluyen los percentiles extremos de la distribución por motivos gráficos.

Figura 8: Incidencia distributiva del impuesto a los Automotores y a las Embarcaciones Deportivas en la provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

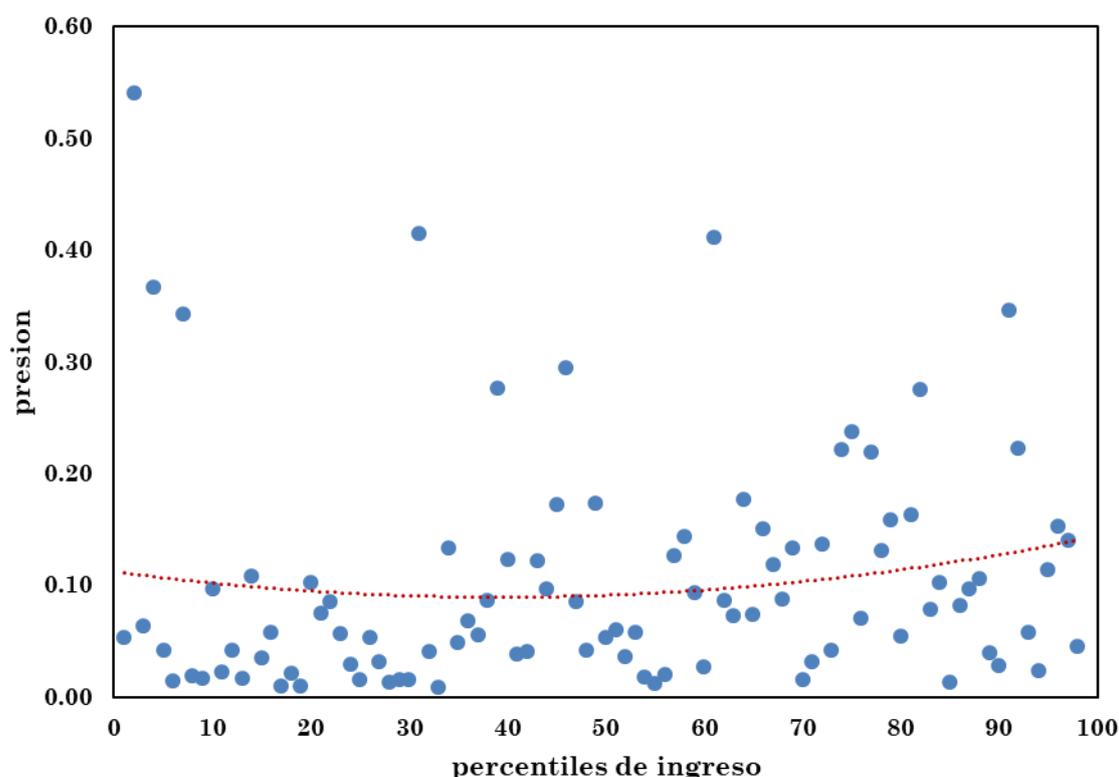
5.4. Impuesto de Sellos

El último de los impuestos provinciales analizados aquí es el impuesto a los sellos, que se recauda a través del cobro de actos, contratos y operaciones de carácter oneroso. La Ley 14983, Título IV, establece las alícuotas del Impuesto a los Sellos sobre distintas transacciones. Algunos estudios sostienen que el impuesto es regresivo dado que, con una lógica similar a la del impuesto sobre los ingresos brutos, distribuyen la recaudación por consumo o producción. Por otra parte, otros estudios sostienen que los actos gravados, principalmente sobre transacciones de bienes registrables y contratos, distan mucho de asimilarse a las alcanzadas con los impuestos generales a los consumos o la producción. Así, asignando por rubros relacionados con dichas transacciones registrables y contratos, el impuesto resulta progresivo.

En este trabajo, aprovechado el detalle con el que cuenta la ENGHo, se buscan las transacciones indicadas en la Ley, en la ENGHo y se les aplica la alícuota especificada para cada una (compra de autos, tarjetas de crédito, etc.). La limitación que enfrenta esta estrategia es que no permite captar la compra-venta de inmuebles en la ENGHo 2012/13.

Los resultados presentados en la Figura 9 muestran al impuesto a los sellos como neutral. Es necesario aclarar en este caso, que en la ENGHo no es posible captar la compra-venta de inmuebles, transacción alcanzada por este impuesto y que representa una proporción importante de la recaudación del mismo. Si se puede captar el gasto en alquileres, concepto gravado por el impuesto. El hecho de incluir el concepto de gasto en alquiler y no la compra y venta de inmuebles puede ser un factor que haga pensar que la neutralidad planteada por el impuesto funcione como un piso, es decir, si se pudiera incluir el pago de impuesto a los sellos por compra-venta de inmuebles, es posible que éste se volviera más progresivo.

Figura 9: Incidencia distributiva del impuesto a los sellos en la provincia de Buenos Aires.



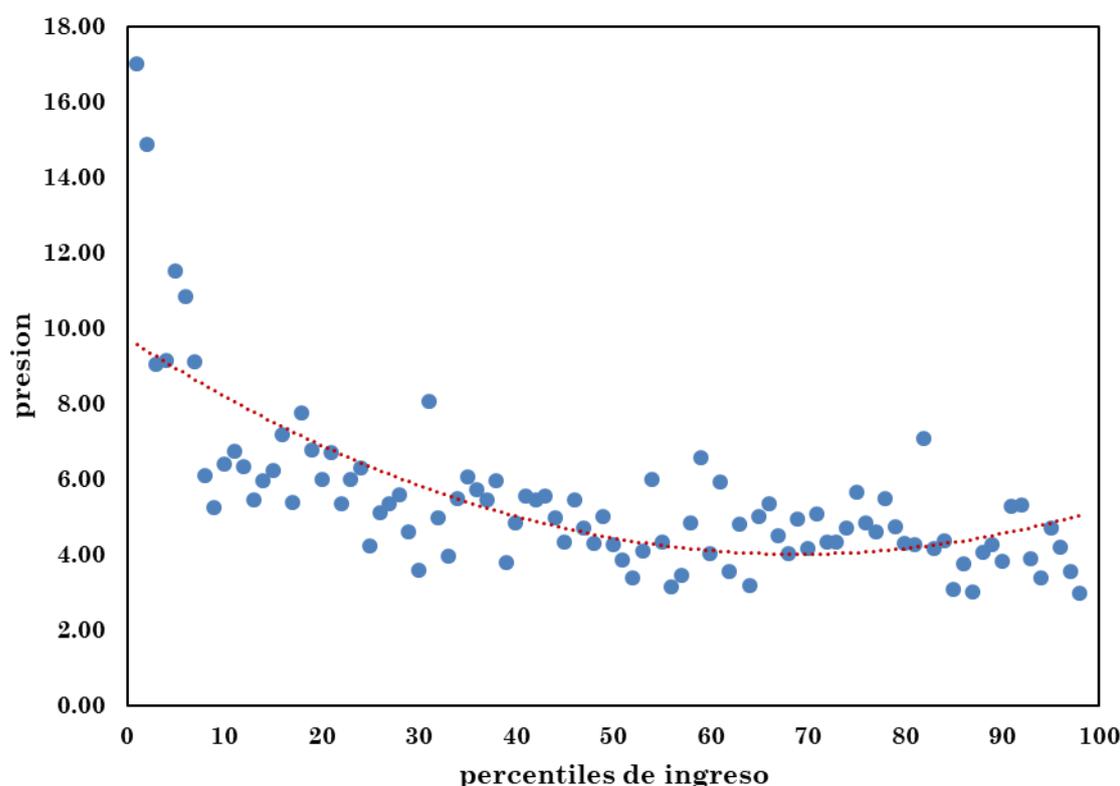
Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13

5.5. Incidencia conjunta del sistema tributario de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente se presenta la incidencia conjunta de los cuatro impuestos analizados en este trabajo, teniendo en cuenta su ponderación relativa en la recaudación provincial. Los resultados de la Figura 10, indican que el

sistema tributario de Buenos Aires representa una mayor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más bajos de la distribución. De esta manera, se concluye que el sistema es regresivo. Por ejemplo, los hogares situados en el decil más alto de la distribución de ingreso familiar equivalente soportan una carga impositiva relativo a su ingreso total que es 2.84 veces mayor que la carga soportada por los hogares del decil más pobre de la provincia.

Figura 10: Incidencia distributiva del sistema tributario en la provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13

6. Comentarios finales

Este trabajo provee nueva evidencia sobre la incidencia distributiva de los cuatro impuestos más importantes de la Provincia de Buenos Aires (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor y Sellos), utilizando como medida de bienestar de los individuos el ingreso. Los datos utilizados provienen principalmente de la última Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, ENGHo 2012/13, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). De manera complementaria, se utilizan datos de valuaciones fiscales de edificaciones urbanas y automotores de la provincia

de Buenos Aires para el año 2018, provistos por la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto a la literatura existente, el trabajo intenta hacer contribuciones específicas, mayormente metodológicas.

En primer lugar, los trabajos disponibles en la literatura al momento han calculado la incidencia del impuesto sobre los Ingresos Brutos utilizando una alícuota uniforme del mismo sobre el consumo. En este trabajo, se propone una metodología más sofisticada para tener en cuenta que: i) distintos consumos finales de bienes y servicios se encuentran gravados por diferentes alícuotas (tanto legales como efectivas); ii) consumos intermedios se encuentran gravados por el impuesto, generando que el impuesto tenga asociado lo que en la literatura se conoce como un “efecto cascada”. La cascada que un bien/servicio producido en un sector específico arrastre dependerá de sus interrelaciones con el resto de los sectores de la economía. Aquí se estima por primera, en el marco de estudios de incidencia impositiva, vez utilizando la Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos de INDEC.

En segundo lugar, respecto a la imposición sobre bienes inmuebles, el trabajo propone una metodología ambiciosa y novedosa en la literatura para la estimación de la incidencia. Dado que lo único que reportan las encuestas es el valor del alquiler pagado por parte de los no propietarios esto, el trabajo propone utilizar una estrategia de estimación de regresión por cuantiles para imputar el valor asociado a las viviendas de los propietarios de acuerdo a un conjunto de características sociodemográficas relevadas en la encuesta, siguiendo el trabajo de Alejo, Benzaquen y Bracco (2017).

En tercer lugar, respecto a la imposición sobre los automotores, la metodología consiste en ordenar a los propietarios de automotores en deciles según el gasto en seguro de autos reportado en la ENGHo, asumiendo que automotores de mayor valor pagan un monto mayor en seguro, y luego asociarles a cada uno la valuación fiscal correspondiente según una distribución de valuaciones fiscales de automotores de la Provincia de Buenos Aires.

En cuarto lugar, en el caso del impuesto a los sellos, la metodología consiste simplemente en buscar las distintas transacciones que están alcanzadas por este impuesto en los consumos reportados en la ENGHo, y asociarles la alícuota legal correspondiente según la ley impositiva.

Los resultados muestran que el impuesto a los Ingresos Brutos representa una menor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más altos de la distribución. De esta manera, se concluye que este impuesto es regresivo. Por ejemplo, los hogares

pertenecientes al primer decil soportan, en promedio, una presión de este impuesto que es 3.54/3.29 veces mayor que la que soporta el hogar promedio del decil más rico, dependiendo de si se utiliza como base la alícuota legal o efectiva, respectivamente, adicional al impuesto cascada. En particular, este impuesto representa un 14.05% del ingreso total familiar de los hogares más pobres, mientras que tan solo representa un 3.97% del ingreso total familiar de los hogares más ricos. La regresividad de este impuesto puede ser explicada por dos motivos principales. En primer lugar, por ser un impuesto al consumo, dado que los hogares más pobres suelen consumir una mayor proporción de su ingreso que los hogares más ricos. En segundo lugar, porque las alícuotas del impuesto suelen ser mayores para alimentos/vestimenta que para servicios, teniendo en cuenta que la canasta de consumo de los hogares más pobres esta sesgada mayormente al consumo de alimentos y vestimenta, mientras que la canasta de los hogares más ricos incorpora en mayor proporción el consumo de servicios varios.

El impuesto inmobiliario representa una mayor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más altos de la distribución. De esta manera, se concluye que este impuesto es progresivo. Por ejemplo, los hogares situados en el decil más alto de la distribución de ingreso familiar equivalente soportan una carga de este impuesto relativo a su ingreso total 15.4 veces mayor que la carga soportada por los hogares del decil más pobre de la provincia. En este caso, la progresividad del impuesto se deriva fundamentalmente de que el impuesto está diseñado de manera progresiva, al imponer mayores alícuotas para los inmuebles con mayor valuación fiscal, sumado al hecho que la distribución de propietarios en la provincia está sesgada claramente hacia la derecha, es decir, las personas de mayores ingresos tienen una mayor probabilidad de ser propietarios que las de menores ingresos. Es importante mencionar aquí la relevancia del supuesto de traslación, que se supone recae de manera total sobre los propietarios de inmuebles. A su vez, es necesario aclarar que se está computando impuestos sobre los propietarios solo por la vivienda de uso propio y no por viviendas adicionales que las personas pueden tener y dedicar a alquilar.

El impuesto a los automotores representa una mayor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más altos de la distribución. De esta manera, se concluye que este impuesto es progresivo. Por ejemplo, los hogares situados en el decil más alto de la distribución de ingreso familiar equivalente soportan una carga de este impuesto relativo a su ingreso total que es 2.84 veces mayor que la carga soportada por los hogares del decil más pobre de la provincia. En este caso, la progresividad del impuesto a los automotores se deriva de la estructura de las alícuotas progresivas que fija la ley, sumado al hecho que los deciles

más pobres de la población son aquellos que presentan una menor proporción de hogares propietarios de vehículos.

En cuanto al impuesto a los sellos, se encuentra que el mismo es de carácter neutral en cuanto a su incidencia distributiva, aunque se deben tener en cuenta la imposibilidad de captar el peso del impuesto soportado por los hogares que participan en la compra-venta de inmuebles, los cuales probablemente sean hogares situados en percentiles altos de la distribución del ingreso familiar equivalente. La incorporación de este concepto tendería a volver al impuesto más progresivo.

En conjunto, el sistema tributario de Buenos Aires representa una mayor proporción del ingreso total familiar para los hogares situados en los percentiles más bajos de la distribución. De esta manera, se concluye que el sistema es regresivo. Por ejemplo, los hogares situados en el decil más alto de la distribución de ingreso familiar equivalente soportan una carga impositiva relativo a su ingreso total que es 2.84 veces mayor que la carga soportada por los hogares del decil más pobre de la provincia. Este resultado, se produce fundamentalmente por el mayor peso relativo del impuesto a los ingresos brutos en el total de la recaudación.

Así, dado que la presión tributaria provincial pareciera no tener margen para incrementarse, los resultados de incidencia distributiva de este trabajo sugieren poner el foco en la composición de la recaudación. Disminuir el peso relativo de la imposición indirecta en función de los impuestos directos emerge como una recomendación de política natural. De cualquier manera dicha recomendación debe ser evaluada también en el contexto de los efectos distributivos que produce el gasto público que financia este sistema tributario.

Referencias

- Alejo, J. Benzaquen, I. and Bracco, J. (2017) "Measuring inequality in Argentina from a consumption perspective". LII Annual Meeting of the Argentine Association of Political Economy, Bariloche.
- Deaton, A., y Zaidi, S. (2002). Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis (Vol. 135). World Bank Publications.
- Fernández Felices, D. Guardarucci, I. y Puig, J. (2016). "Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino," Revista Estudios Económicos, VOL. XXXIII, N°67, JULIO- DICIEMBRE 2016.
- Fullerton, D. and Metcalf, G. (2002). en Handbook of Public Economics, vol. 4, pp 1787-1872, Elsevier.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad, Documento de Trabajo 40, CEFID-AR.
- Gasparini, L, (1998). Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino, en La reforma tributaria en la Argentina, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Gasparini, L. (2018). El sistema de protección a la niñez en Argentina: Alternativas de reforma. En UNICEF (2018). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Gasparini, L. Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2013). Pobreza y Desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.
- Gasparini, L. y Puig, J. (2019). La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y su Financiamiento en la Provincia de Buenos Aires. Mimeo. CEDLAS-UNLP.
- Gasparini, L., Berniell, L., Bracco J., Crosta, F., Garganta, S. y Ramírez, L. (2019). La Focalización del Gasto Público Social en la Provincia de Buenos Aires. Mimeo. CEDLAS-UNLP.
- Gómez Sabaini, J., y Rossignolo, D. (2009). *Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. OIT oficina Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda de la Nación. (2018): "La Reforma Tributaria Argentina de 2017".

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

Shoven, J. y Whalley, J., (1992). Applying General Equilibrium, Cambridge University Press.

Valente, V. (2016). Impuesto a las ganancias en Argentina: incidencia distributiva y propuestas de reforma. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.