

Efecto de transferencias e impuestos directos sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina en era de COVID

Darío Rossignolo¹

Resumen

Utilizando un análisis de incidencia fiscal estándar, este trabajo estima el impacto de los impuestos directos y el gasto público en la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, con énfasis en las políticas aplicadas para mitigar los efectos de la pandemia del COVID. Los resultados muestran que la políticas fiscales ha sido una poderosa herramienta en la reducción de la desigualdad y la pobreza pero los inusualmente elevados niveles de gasto público podrían hacer que los programas resulten no sustentables.

Palabras clave: impuestos, gastos públicos, desigualdad, pobreza

JEL classification: H2; I3; D3

1. Introducción

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

En atención a lo explicitado, existen varias alternativas para intentar medir el impacto de los impuestos y estimar la incidencia tributaria. En este trabajo, como en la mayoría de los que constituyen un marco de referencia, se optó por establecer una serie de criterios de traslación, partiendo de supuestos de incidencia. Si bien resulta ser éste el método más difundido, no se ignoran las dificultades que conlleva establecer hipótesis de esta naturaleza y, sobre todo, los defectos que esta formalización trae de suyo con relación a otros mecanismos de asignación. El mismo parte de un análisis de equilibrio parcial, asumiendo que cada sector es pequeño en comparación al resto de la economía; desde la imposición a varios sectores se acumulan las cargas que éstos soportan y su adición genera la recaudación total.

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

¹ Doctor en Economía Universidad de la Plata y profesor Universidad de Buenos Aires. Investigador y consultor organismos internacionales. Email: darossignolo@gmail.com

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

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

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

En particular, dado el efecto sobre caída de ingresos generado a partir de la pandemia del COVID, resulta de particular relevancia analizar no sólo los efectos sobre pobreza y distribución del ingreso de la misma, sino también de las medidas de política fiscal llevada a cabo con el fin de mitigar sus efectos.

Este trabajo presenta resultados del impacto de impuestos y gastos públicos sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina para 2020. Se utilizó para ello la metodología estándar de análisis de incidencia utilizada por el proyecto Commitment to Equity (CEQ) aplicada a la información anualizada de la Encuesta Permanente de Hogares,

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se presenta el estado de situación a partir del acaecimiento de la pandemia del Covid en Argentina. En la sección 3 se presentan antecedentes de la literatura empírica para Argentina. En el apartado 4 se exponen cuestiones metodológicas concernientes a la forma de cálculo y a los ajustes realizados a los datos.

La sección 5 presenta una caracterización de impuestos y gastos públicos para el caso argentino; el apartado 5 expone las cuestiones normativas y la manera en la que los instrumentos fiscales fueron analizados. La sección 6 presenta los resultados del análisis del impacto de impuestos y gastos públicos sobre pobreza y desigualdad, mientras que la sección 7 presenta las estimaciones a partir de la instrumentación de los paquetes fiscales. La sección 8 presenta algunos comentarios finales.

2. Motivación

La pandemia del coronavirus y las medidas restrictivas llevadas a cabo por los gobiernos originaron efectos económicos y sociales materializados inicialmente en crisis de oferta seguidos de contracciones en la demanda agregada.

Argentina dejó en el camino alrededor del 10% de su PIB, más que cualquier otro país del G20 —aunque cerca de España y el Reino Unido—, según las proyecciones publicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las mencionadas restricciones de la pandemia se adicionan a la situación económica preexistente, producto de dos años de recesión, una deuda externa en default y una inflación elevada. La caída del PIB se proyecta incluso cercana a la ocurrida en 2002, cuando la actividad se hundió un 10,9%.

El último informe de pobreza elaborado por la Universidad Católica Argentina, que suele anticipar los datos oficiales, estableció que el 44,2% de los argentinos, equivalentes a 18 millones de personas, no alcanzan lo suficiente para vivir dignamente. La cifra supone que dos millones de personas entraron en la pobreza desde el inicio de la pandemia, una cifra que pudo ser mayor sin las ayudas del Gobierno. Argentina es el noveno país con más cantidad de casos de coronavirus, con más de 5 millones de contagios y casi 115.000 muertos.

En relación con la problemática del empleo, en el segundo semestre de 2020, debido a la coyuntura del cierre de las actividades económicas, se experimentó en forma conjunta tanto una caída de la tasa de actividad, llevándola a niveles de mediados de la década de 1980, y de la tasa de empleo. La primera disminuyó un 18,5% en relación con la tasa de actividad del primer trimestre de 2020, y un 19,5% relativo al segundo trimestre de 2019 según el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La tasa de empleo, entretanto, disminuyó un 20,9% relativo al primer trimestre de 2020 y un 21,5% en comparación con el segundo trimestre de 2020. Esto implica que el aumento de la tasa de desocupación abierta al 13% implica una caída simultánea de la tasa de actividad y la tasa de empleo, con esta última cayendo ligeramente más que la primera. Si la tasa de actividad hubiera sido la máxima (segundo trimestre de 2020) la tasa de desocupación habría llegado al 30% de la PEA Alrededor de 2,6 millones de personas); mientras que considerando la tasa de actividad del primer trimestre de 2020 la tasa de desocupación abierta habría alcanzado el 29,1% de la población económicamente activa.

A lo anterior debe agregarse el cierre de empresas, Según registros de AFIP, entre 2018 y 2019 unas 22.000 firmas sucumbieron , en su mayoría (80%) del rubro servicios, mientras que en el primer trimestre de 2020 (crisis y pandemia mediante), en apenas dos meses cerraron sus puertas otras 20.000.

Desde el comienzo de la pandemia, el Gobierno ha establecido un conjunto de medidas que permiten hablar de una respuesta a los impactos económicos y en materia de empleo provocados por la crisis sanitaria de la COVID-19. El objetivo de este trabajo es estimar de qué manera las medidas empleadas por el gobierno han contribuido a amortiguar los efectos de la pandemia en la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares.

3. Resultados de investigaciones anteriores para el caso argentino

Existen varios antecedentes que se han enfocado en analizar el impacto de impuestos y transferencias, en forma conjunta o separadamente, sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, muy pocos son los que han analizado el impacto de los gastos públicos en términos de pobreza (algunos han procurado captar el impacto de programas sociales específicos) y es menor aún el conjunto de antecedentes que estimen el impacto de los impuestos sobre la pobreza. Este estudio utiliza la metodología del proyecto Commitment to Equity (Lustig, 2018) para analizar el impacto de los impuestos y gastos públicos sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza en Argentina a partir de desagregar las diferentes intervenciones fiscales y su impacto sobre las variables mencionadas.

Entre los antecedentes más recientes pueden destacarse los que se mencionan a continuación, Gasparini (1998) realice un análisis del impacto distributivo del sistema tributario para 1996,

utilizando el ingreso y el consumo per cápita como indicadores de bienestar, en este último caso como proxy del ingreso permanente. Al considerar al ingreso como indicador de bienestar, los impuestos son altamente regresivos, mientras que al considerar al consumo per cápita como indicador de bienestar la incidencia es moderadamente progresiva. Gómez Sabaini, Santiere, y Rossignolo (2002) analizan el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en 1997, considerando al ingreso per cápita ajustado por subdeclaración como indicador de bienestar. La incidencia es regresiva en este caso, principalmente debido al efecto del IVA y los impuestos indirectos.

Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) consideran la incidencia de los impuestos para 2006, tomando nuevamente el ingreso per cápita ajustado por subdeclaración. Aquí el impacto es moderadamente progresivo, debido principalmente a los derechos de exportación y el incremento en la participación del Impuesto a la Renta personal y los recursos de la Seguridad Social, medidos por el índice de Gini. Sin embargo dado que las brechas entre extremos (por ejemplo el ratio decil 10 vs decil 1) aumentan, los autores concluyen que desde este punto de vista el sistema presenta regresividad. Gómez Sabaini, Harriague, y Rossignolo (2013) arriban a conclusiones similares con información sobre impuestos para 2008.

SPE (2002) y SPER (1999) llevan a cabo diferentes estimaciones sobre los efectos de los gastos públicos sobre la distribución del ingreso en Argentina; sus resultados muestran una inequívoca reducción en la desigualdad Gasparini (1999) llega a resultados similares; los beneficios del gasto público son recibidos con mayor énfasis por los sectores de ingresos bajos. En el caso de la pobreza, varios estudios han analizado el impacto de programas específicos en su reducción, como Maurizio (2009), quien explora el impacto de diferentes transferencias monetarias. Numerosos han sido los estudios que han analizado el impacto de la Asignación Universal por Hijo sobre la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la pobreza (Maurizio, 2008; Agis et. al, 2010),

El efecto neto de los impuestos y los gastos públicos sobre la distribución del ingreso, esto es, el efecto presupuestario neto, ha sido calculado en varios trabajos, Pueden citarse por ejemplo a Gasparini (1999), SPE (2002), Gaggero y Rossignolo (2011), y Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo (2013), entre otros. Cont y Porto (2017) estudian el impacto del presupuesto público, en forma global, sobre la distribución personal y regional del ingreso en un contexto de varios períodos.

Aunque las metodologías difieren ligeramente (algunos consideran presupuesto equilibrado; otros asignan la recaudación efectiva), todos los estudios señalados encuentran que los dos quintiles de mayores ingresos transfieren recursos vía el sistema presupuestario a los de menores recursos. Si bien las magnitudes relativas del efecto redistributivo difieren, todos los antecedentes muestran efectos igualadores significativos.

El análisis presentado aquí difiere de la mayor parte de los anteriores (a excepción del último de los mencionados) en que mide el impacto de los impuestos y el gasto público no sólo sobre desigualdad sino también sobre pobreza, adicionando el ajuste por subdeclaración de ingresos.

Utilizando la metodología del proyecto Commitment to Equity (Lustig, 2018), que calcula separadamente el impacto de cada una de las intervenciones fiscales, Rossignolo (2018) se

realizan estimaciones sobre el impacto distributivo y sobre pobreza del impuestos directos e indirectos y de programas de gasto público con datos de 2016, evidenciando un comportamiento ligeramente progresivo para los impuestos analizados con datos de 2016².

Por último, y en relación con el impacto del COVID, Lustig et. al. (2021) presentan algunas estimaciones del impacto potencial del COVID y las políticas instrumentadas por los gobiernos en Argentina, Brasil, Colombia y Mexico desde una perspectiva prospectiva, es decir, proyectando los efectos potenciales en la distribución del ingreso y la pobreza de las medidas fiscales y restrictivas.

4. Consideraciones metodológicas

La determinación del perfil de la carga tributaria y del impacto de los gastos públicos desemboca en la comparación de la distribución de los ingresos antes y después de considerar las intervenciones fiscales y sus efectos, lo que demuestra la importancia del conocimiento sobre la concentración del ingreso y la caracterización de la pobreza en un estudio de estas características.

El presente apartado se divide en cuatro instancias; en primer lugar se describe el enfoque aplicado para el análisis de incidencia. Luego se presentarán consideraciones relevantes para el análisis de las fuentes de los datos, la Encuesta Permanente de Hogares y la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, a saber: aspectos a tener en cuenta para llevar a cabo la compatibilización de las encuestas utilizadas con el fin de calcular el impacto sobre usos y fuentes de la renta y el ajuste por subdeclaración. En cuarta instancia se llevará a cabo la explicitación formal del procedimiento de abordaje para analizar las diferentes intervenciones fiscales.

4.1. El enfoque de incidencia

Existen varias alternativas para intentar medir el impacto de los impuestos y estimar la incidencia tributaria. En la mayoría de los trabajos que han investigado sobre el tema, se optó por establecer una serie de criterios de traslación, partiendo de supuestos de incidencia, en un marco de equilibrio parcial.

Si bien resulta ser éste el método más difundido, no se ignoran las dificultades que conlleva establecer hipótesis de esta naturaleza y, sobre todo, los defectos que esta formalización trae de suyo con relación a otros mecanismos de asignación. El mismo parte de un análisis de equilibrio parcial, asumiendo que cada sector es pequeño en comparación al resto de la economía; desde la imposición a varios sectores se acumulan las cargas que éstos soportan y su adición genera la recaudación total.

El enfoque de equilibrio parcial soslaya efectos de segundo orden que la introducción del impuesto en la economía genera; la acumulación de la carga de cada uno de los impuestos, para llevar a la recaudación total, ignora los efectos antedichos que redundan en pérdidas de

² Rossignolo (2017a, 2017b), con datos de 2013 y de 2016 emplean la misma metodología, aunque en el primer caso el universo de impuestos y subsidios es más amplio que en el segundo, que se focaliza en los impuestos directos y transferencias monetarias.

eficiencia global y que serían, sin embargo, efectivamente calculados en un modelo de equilibrio general.

Es indiscutible que un análisis de equilibrio general donde las variables (los impuestos) se mueven en una interacción constante, debe representar mejor el comportamiento de bienes, precios y trabajo tal como se produce en el mercado. Se hicieron numerosos avances sobre esta línea, intelectualmente muy atractiva, pero la dificultad en conseguir información suficiente para cargar los modelos, impidió obtener resultados empíricos razonablemente completos.

Otro aspecto controversial sobre los criterios de traslación supone que los resultados de los ejercicios de incidencia realizados en diversos países son muy sensibles a los criterios elegidos para contabilizar el impacto distributivo a partir de la percusión.

Tanto el impuesto a las ganancias de sociedades, como los aportes y contribuciones a la seguridad social, son los tributos cuyos criterios de traslación admiten mayores variantes dentro de la literatura de referencia, no así en el caso del resto de los gravámenes considerados. Los criterios de traslación empleados en los estudios de referencia en este proyecto son relativamente homogéneos en lo que refiere a los impuestos cuya asignación está exenta de controversia, variando solamente en el alcance de los mismos debido a la disponibilidad de información.

Sin embargo, dada la tendencia básica, los cambios marginales en los criterios de incidencia, sobre todo en aquellos tributos de traslación no explícitamente definida, no implican un cambio sustancial en el impacto del sistema sobre la distribución del ingreso (Gómez Sabaini et. al. , 2002).

En consecuencia, no sólo debido a su simplicidad, sino de su mayor divulgación en aras de facilitar análisis comparativos, es que se ha decidido utilizar como criterio básico el enfoque de los supuestos de traslación, que comprende, implícitamente, evaluaciones sobre las elasticidades de demanda de los bienes gravados y no gravados, la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo, la proporción en que los factores intervienen en la función de producción, y la propensión marginal a consumir.

En consecuencia, en este trabajo se asumió que los impuestos directos son soportados por los perceptores de renta, mientras que en el caso de los gastos públicos relacionados con transferencias monetarias, los mismos son percibidos por los beneficiarios legales lo que les genera un incremento en el ingreso.

4.2. Consideraciones sobre los datos originales y compatibilización de los datos de las encuestas

Para las estimaciones llevadas a cabo en este documento se consideró básicamente información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La EPH es la principal encuesta de hogares de la Argentina, iniciada a principios de los 70 y continuada hasta el presente. Esta encuesta abarca sólo los principales aglomerados (más de 100.000 habitantes) del país, representando aproximadamente el 63% de la población (alrededor de 27,5 millones de personas). Releva información sobre ingresos, ocupación y condición de formalidad, nivel educativo, entre otros. Con el objeto de posibilitar la comparación con otros

estudios realizados acerca de esta temática, además de disponer de los datos requeridos para el resto del trabajo, se utilizó la “onda” del tercer trimestre de 2020³ (encuesta continua), cuyos resultados se anualizaron para el resto del período.

La metodología específica empleada consistió en analizar el impacto de los impuestos directos y las transferencias monetarias sobre la distribución del ingreso y la pobreza, excluyendo las intervenciones fiscales instrumentadas para mitigar las consecuencias de la pandemia del COVID, y comparar los resultados con los que surgen de la aplicación de las mencionadas medidas de política fiscal. De esta manera podrá analizarse el impacto de los instrumentos fiscales en la atenuación de los efectos distributivos y sobre la pobreza.

4.3. El ajuste por subdeclaración de ingresos

Dentro de los límites de la zona urbana representada, las encuestas, adolecen de una subdeclaración en lo que refiere a los ingresos que conviene corregir para elaborar la distribución definitiva. Esta subdeclaración puede dividirse en dos partes: la subdeclaración por subcaptación de perceptores (esto es, la falta de respuesta, parcial o total, a la encuesta), y la subdeclaración de ingresos.

En el primero de los casos, para corregir por falta de respuesta es usual corregir mediante procedimientos de imputación de ingresos no declarados, estableciendo simulaciones de ingresos a partir de determinados parámetros de los hogares; estos ajustes se llevan a cabo en los relevamientos más recientes de las mencionadas encuestas.

En cuanto al segundo, la imprescindibilidad del ajuste se hace visible cuando, comparando los niveles de Cuentas Nacionales o de registros administrativos con los totales de las encuestas, se verifica que la subdeclaración es muy diferente según la fuente de ingreso de los perceptores. Si la subdeclaración fuera proporcional al ingreso real para todos los individuos, la distribución del bienestar y la incidencia no se vería afectada. Como la participación de esas categorías (asalariados, jubilados, patrones, cuentapropistas, rentistas) es a medida que se consideran distintos niveles de renta, el ajuste por categorías lleva naturalmente a un ajuste por tramos de ingreso.

En este trabajo se realizó un ajuste tentativo de los resultados de distribución del ingreso por subdeclaración de ingresos diferencial por fuente a partir de construir indicadores comparativos con otras fuentes de información macroeconómica. Los coeficientes empleados siguieron otros estudios específicos en la materia realizados con anterioridad, los que se reflejan a continuación. Como puede apreciarse, la subdeclaración es más elevada en el caso de los rentistas, mientras que asalariados y jubilados subdeclaran en menor medida sus ingresos.

Adicionalmente, el problema de la subdeclaración de ingresos no sólo varía por fuente, sino también crece a lo largo de los niveles de renta. Con el fin de corregir los ingresos por fuente, se utilizaron coeficientes de ajuste diferenciales por quintil de ingreso

³ El período elegido refiere al hecho de las dificultades metodológicas que el propio INDEC refiere en relación con la recopilación de la información relativa al segundo trimestre de 2020 debido a las restricciones de movilidad imperantes como estrategia sanitaria para enfrentar la pandemia de COVID dispuestas por el Gobierno nacional.

Tabla 1
Coefficientes de subdeclaración diferenciales por fuente empleados en este estudio

Fuente de ingreso	Coefficiente promedio	1	2	3	4	5
Asalariados	1.18	1.101	1.135	1.157	1.168	1.236
Cuentapropistas	2.077	1.87	1.935	1.948	2.051	2.18
Empleadores	3.064	2.76	2.855	2.874	3.026	3.216
Jubilados	1.311	1.24	1.264	1.299	1.311	1.395
Rentistas	5.635	4.969	5.135	5.149	5.429	5.768

Fuente: Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2002), op cit

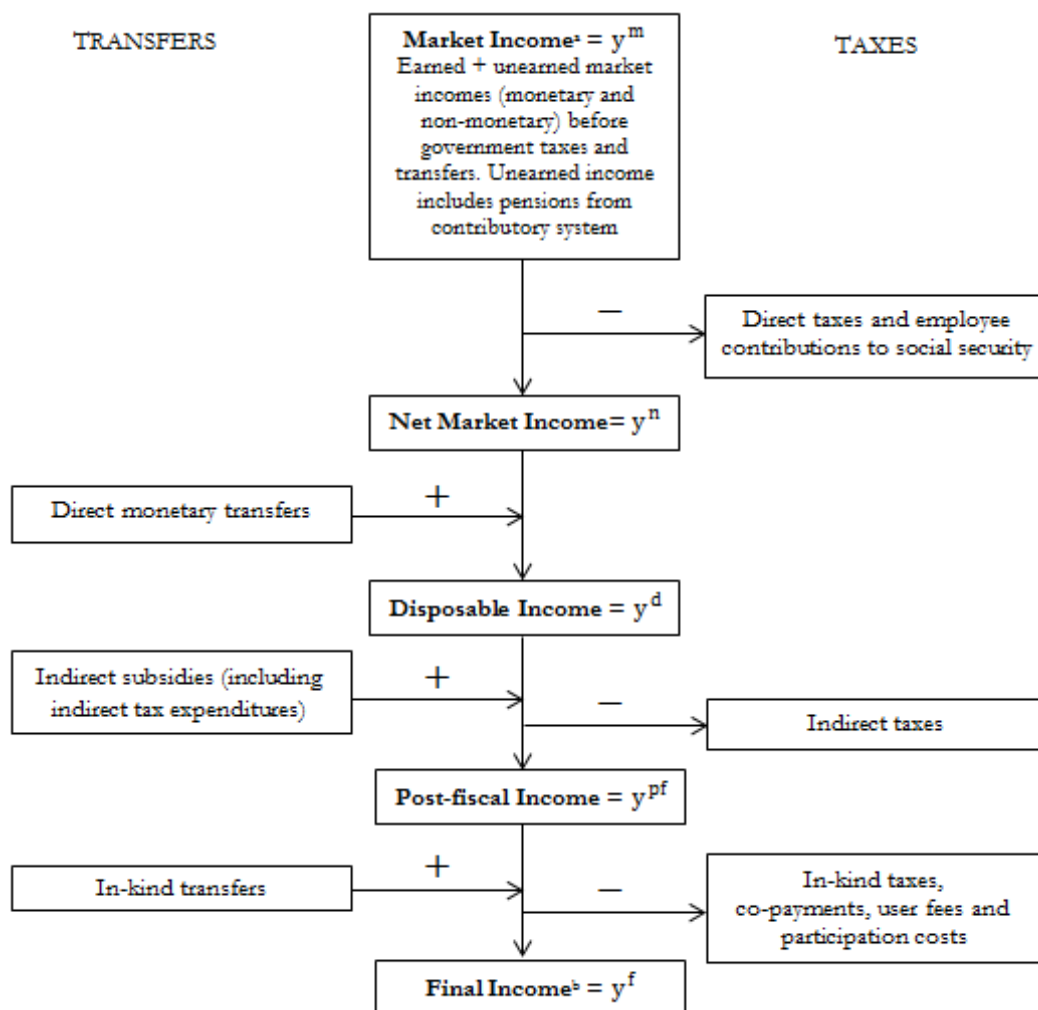
4.4. El procedimiento de incorporación de las intervenciones fiscales

La metodología del proyecto Commitment to Equity (CEQ) calcula separadamente el impacto de cada una de las intervenciones fiscales. El cálculo comienza a partir de considerar al Ingreso de Mercado como el ingreso de los factores de producción como la línea de base a partir de la cual todas estas políticas operan. Se consideran dos alternativas: el caso base (“Benchmark case”) en el cual las pensiones están consideradas como parte del Ingreso de Mercado, y un Análisis de Sensibilidad, (“Sensitivity analysis”) en el cual las pensiones son consideradas como transferencia (es decir que se detrae del ingreso de mercado) y por ende incrementan el impacto de la política pública.

El Ingreso Neto de Mercado se obtiene a partir de sustraer los impuestos sobre ingresos y los aportes al sistema de seguridad social, y sumando las transferencias monetarias se arriba al Ingreso Disponible. Restando los impuestos indirectos y sumando los subsidios económicos se llega al Ingreso Consumible. Por último, al adicionar el valor monetizado de los servicios de educación y salud se arriba al Ingreso Final. La metodología se sintetiza en el siguiente gráfico, tomado de Lustig (2018).

Cabe consignar que en este trabajo serán analizados el ingreso de mercado, el ingreso neto de mercado y el ingreso disponible, dado que solamente se analizan los impuestos directos y las transferencias monetarias por estar incluidas en la EPH.

Figura 1
Metodología del proyecto Commitment to Equity



Fuente: Lustig (2018)

5. La evolución de los impuestos y gastos públicos

En esta sección se presenta una breve síntesis de la evolución y la estructura de la recaudación tributaria y el gasto público en los tres niveles jurisdiccionales, haciendo foco en 2016, el período de análisis del presente trabajo.

Argentina experimentó un elevado crecimiento de la presión tributaria en la última década, llegando a superar su magnitud el 30% del PIB en 2020. A lo largo de este periodo, la carga tributaria fue creciente, debido parcialmente al impacto de “impuestos extraordinarios⁴” que representaban alrededor de 4.3% del PIB en 2008 (más de la mitad correspondían a derechos de exportación) y que, pese a decrecer ligeramente en los últimos cinco años aún mantenían una participación relevante.

La eliminación del sistema privado de previsión social (capitalización) también explica el incremento en la presión tributaria dado que a partir de 2008 constituyeron el rubro de impuestos directos de mayor relevancia cuantitativa. Junto con ello, la falta de ajuste de los

⁴ Derechos de exportación, débitos y créditos bancarios

balances societarios por inflación y el ajuste esporádico de mínimos y tramos de impuestos sobre ingresos, contribuyeron también a explicar el aumento en la recaudación del Impuesto a la Renta societaria y personal. Este último fenómeno, conocido como “deslizamiento de tramos” puede ejemplificarse con el hecho de que en 1997, aproximadamente el 12.5% del total de ingresos gravados estaban concentrados en el tramo de tasa marginal máxima del impuesto a la Renta personal; en 2011 ese mismo tramo concentraba el 58% del total (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014).

En 2020, la presión tributaria (porcentaje de recaudación tributaria nacional y provincial) alcanza el 30,5% del PIB⁵ (tabla 2). La mayor proporción de la recaudación corresponde a los impuestos indirectos; alrededor del 42% del total de recaudación proviene de estos impuestos combinando tributos nacionales y provinciales. El 77% de los impuestos indirectos corresponde a los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA e Ingresos Brutos).

Considerando solamente los impuestos específicos, el impuesto sobre los combustibles es el que concentra la mayor proporción de ingresos fiscales (más del 60% sobre el total del rubro) mientras que el tabaco es el segundo en importancia (alrededor del 25%).

Entre los impuestos directos, el impuesto sobre los ingresos es el que se destaca, constituyendo alrededor del 60% del total de estos recursos. El impuesto a la renta societaria es más significativo en términos de recaudación que el impuesto personal, aunque el margen se ha ido reduciendo por las razones comentadas.

Tabla 2
Presión tributaria Nacional y Provincial
En porcentaje del PIB

Total ingresos tributarios	24.6
Ingresos tributarios directos	9.1
Impuestos sobre los ingresos utilidades y ganancias de capital	5.5
Personas físicas	2.4
Corporaciones y empresas	2.9
No clasificables	0.3
Impuestos sobre la propiedad	3.6
Otros impuestos directos	0.0
Ingresos tributarios indirectos	15.4
Impuestos generales sobre bienes y servicios	11.1
Impuestos específicos sobre bienes y servicios	1.5
Comercio y transacciones internacionales	2.7
Otros indirectos	0.1
Otros impuestos	0.1
Contribuciones sociales	5.8
Total ingresos tributarios (incluyendo contribuciones sociales)	30.5

Fuente: Ministerio de Hacienda

⁵ Adicionando la recaudación propia de municipios (alrededor de 1,5% del PBI, información no actualizada) la recaudación total de los tres niveles jurisdiccionales alcanzaría aproximadamente el 32% del PIB.

Considerando el gasto público social y el gasto en servicios económicos para 2020, los mismos representan el 42% del PIB (tabla 3); el rubro más significativo está representado por Previsión Social, que concentra alrededor de la tercera parte de estos gastos (14% del PIB). Los gastos en Educación y Servicios Económicos han concentrado alrededor del 6% del PIB, mientras que el gasto en Salud ha tenido una relevancia extraordinaria debido a la necesidad de morigerar los efectos de la pandemia de Covid (9,3% del PIB)⁶.

Tabla 3
Gasto público consolidado Nacional, provincial y municipal
En porcentaje del PIB

GASTO PÚBLICO TOTAL	50.6
GASTO PÚBLICO SIN SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	48.0
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	6.3
I.1. Administración general	2.9
I.2. Justicia	1.0
I.3. Defensa y seguridad	2.4
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	36.0
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	4.8
II.1.1. Educación básica	3.0
II.1.2. Educación superior y universitaria	1.0
II.1.3. Ciencia y técnica	0.2
II.1.4. Cultura	0.2
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0.5
II.2. Salud	9.3
II.2.1. Atención pública de la salud	3.8
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	4.2
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	1.3
II.3. Agua potable y alcantarillado	1.1
II.4. Vivienda y urbanismo	0.4
II.5. Promoción y asistencia social	3.3
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	2.6
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0.3
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0.4
II.6. Previsión social	14.1
II.7. Trabajo	0.8
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0.1
II.7.2. Asignaciones familiares	0.7
II.8. Otros servicios urbanos	2.1
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	5.7
III.1. Producción primaria	0.3
III.2. Energía y combustible	2.1
III.3. Industria	0.8
III.4. Servicios	1.8
III.4.1. Transporte	1.7
III.4.2. Comunicaciones	0.1
III.5. Otros gastos en servicios económicos	0.6
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	2.6

*Fuente: Ministerio de Hacienda. Nota: **valores preliminares*

La sección subsiguiente explica las características de los impuestos directos e indirectos y transferencias analizados⁷. Los impuestos directos incluidos fueron el impuesto a la Renta

⁶ El gasto consolidado a 2020 fue estimado a partir de proyectar el gasto de 2017 (último dato publicado) por la tasa de crecimiento de cada rubro considerando el gasto público de la Administración Pública Nacional entre 2017 y 2020 de la Cuenta de Inversión

⁷ La descripción detallada de la normativa tributaria y los programas de transferencia monetaria incluidos, y su metodología de cálculo en la EPH se presentan en Rossignolo (2018, 2017a, 2017b)

personal, los aportes y contribuciones a la seguridad social y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

En relación con los impuestos mencionados, se asume normalmente que la carga del impuesto a la renta personal y los impuestos relacionados con los ingresos recae en el responsable legal⁸. Para el impuesto a la renta societaria y los aportes y contribuciones a la seguridad social, sin embargo, los criterios de incidencia no resultan tan directos. Para calcular la incidencia se necesitaría un modelo de equilibrio general que considere todos los efectos que se generan con tributos de esta característica.

Específicamente, para la seguridad social, por ejemplo, un modelo de equilibrio general permitiría establecer qué parte de la carga es soportada por los empleados y cuánto por los empleadores, y para el impuesto a la renta corporativa, cuánto soportan los capitalistas o empleadores y cuánto los consumidores vía un precio más alto de los bienes que consumen. Este último es muy complejo de calcular con la información de las encuestas, con lo cual no fueron incluidos en el análisis, pero el primero puede ser calculado si se asume que la carga es soportada por los asalariados.

Por el lado del gasto público, las transferencias incluidas fueron la Asignación Universal por Hijo, Asignaciones Familiares contributivas, Plan de Inclusión Previsional (Moratoria Previsional y Jubilación Anticipada, PUAM), Jubilaciones y Pensiones, Seguro de Capacitación y Empleo, Becas Estudiantiles, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Seguro de Desempleo y Comedores escolares y comunitarios.

5.1. Impuestos directos

Impuesto a los ingresos personales:

Se calculó a partir de comparar si el ingreso reportado en la encuesta resultaba mayor a las deducciones admitidas por la legislación. El mencionado ingreso de la ocupación principal de la encuesta fue dividido entre sus fuentes: asalariados formales e informales, empleadores y cuentapropistas, mientras que la información de la encuesta permitía distinguir entre transferencias monetarias, jubilaciones y pensiones y rentistas, quienes fueron excluidos de la base imponible. En la encuesta se reporta el ingreso neto por parte de los asalariados y bruto por parte de los trabajadores independientes, empleadores y jubilados, con lo cual debió reconstruirse el ingreso antes de impuestos y aportes y contribuciones a la seguridad social acrecentando el ingreso reportado por los impuestos que se asume fueron pagados.

El cálculo del ingreso antes de impuestos procede a partir de "acrecentar" el ingreso reportado en la encuesta por el impuesto que se asume que tributan los trabajadores formales, calculando el impuesto pagado como diferencia entre el ingreso antes y después de los impuestos. Cuentapropistas y empleadores con un ingreso anual inferior a \$600.000 fueron

⁸ Para el caso de los impuestos directos y aportes y contribuciones a la seguridad social, si bien se aplicaron las tasas nominales como será expuesto más adelante, se ajustaron las bases imponibles de los impuestos para tener en cuenta la aproximación a una medida de "tasa efectiva" teniendo en cuenta estimaciones de pérdida recaudatoria. Por ejemplo, en el caso de renta personal independiente se asumió una evasión del 49% (ver Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2010). mientras que para los aportes personales a la seguridad social se supuso un incumplimiento del 25,6% y del 24,2% para contribuciones patronales (ver Cont y Susmel, 2006)

también excluidos e incluidos en el régimen de Monotributo. Los asalariados cuyos empleadores reportaran haber efectuado aportes previsionales fueron considerados asalariados formales.

Una vez calculado el ingreso gravable, se le aplicó la estructura de tramos de ingresos y alícuotas vigentes para arribar al impuesto determinado. Para los trabajadores independientes, y jubilados el procedimiento fue similar aunque partiendo del ingreso bruto. El cálculo del impuesto total consistió en sumar los impuestos pagados por cada fuente de ingreso.

Monotributo: El régimen de Monotributo reemplaza el impuesto a la Renta y el impuesto al Valor Agregado para los pequeños contribuyentes con un monto fijo mensual que cubre las contribuciones tributarias, de seguridad social y obras sociales. Está basado en la categoría de contribuyente en función de tramos de ingresos anuales.

Seguridad social: se incluyen los impuestos al trabajo que recaen en el trabajador y en el empleador. Como criterio de incidencia se aplica que la incidencia económica recaerá enteramente sobre el salario del trabajador. Adicionalmente, también se tuvieron en cuenta los aportes previsionales realizados por los trabajadores autónomos, cuentapropistas y empleadores, no alcanzados por el régimen de monotributo.

Para los trabajadores formales, los ítems considerados son las contribuciones al sistema de seguridad social (11%), seguro de salud (3%), y el fondo nacional de pensiones (3%), hasta el tope de salarios (base imponible máxima). Esto arroja una tasa total del 17%. Para empleadores, los ítems considerados son el sistema de seguridad social (12.71%), salud (6%), fondo de pensiones (1.62%), fondo para asignaciones familiares (5.56%) y fondo nacional de empleo (1.11%), que totaliza un 27% para empleadores en el sector de servicios, mientras que para el resto de empleadores la tasa es del 23%.⁹

La incidencia estimada utiliza las tasas legales, las que fueron aplicadas al ingreso reportado en la encuesta neto del impuesto a los ingresos para los trabajadores asalariados¹⁰. La recaudación surge de la suma de los montos impositivos calculados para empleados y empleadores. Para los trabajadores independientes, los ítems considerados fueron las contribuciones a la seguridad social (27%) y el fondo nacional de pensiones (5%). Estas tasas se aplican a una estructura de tramos creciente con el ingreso que discrimina entre profesionales y comerciantes, identificados en la encuesta mediante los años de educación como proxy (de la misma manera que en el caso de los monotributistas).

5.2. Transferencias monetarias

En este caso se asume que las mismas son percibidas por el responsable legal, en consecuencia el ingreso de mercado se acrece en la cuantía de las transferencias. La encuesta identifica algunas de las transferencias, sin embargo otras debieron ser simuladas de acuerdo a los requerimientos legales. Se asume que los beneficiarios son los que califican para cada

⁹ Los regímenes diferenciales, salvo en unos pocos casos, se refieren a localidades o ciudades que no pueden ser representadas en la información de la encuesta, con lo cual no se calcularon en este trabajo. Además, las tasas diferenciales se toman como pago a cuenta en el IVA y sería imposible vincular la reducción de la tasa de contribuciones con el IVA pagado por las empresas.

¹⁰ Ajustado por incumplimiento según fuera comentado anteriormente.

programa, lo que implica una posible sobrecobertura dado que se asume que el programa alcanza a sus beneficiarios potenciales.

Asignación Universal por Hijo

La población objetivo son las familias con hijos/as menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupados/as o se desempeñen en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo del sector formal, empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo y monotributistas sociales. En 2016 se incluyó adicionalmente a los monotributistas (cuentapropistas y empleadores).

Es un programa de carácter nacional; el método de focalización es mediante una comprobación de medios indirecta (proxy means test). La condicionalidad para los menores de 5 a 18 años consiste, en el caso de Educación, en cumplir con la asistencia regular a un establecimiento educativo formal reconocido por el Ministerio de Educación. Para los niños/as de 6 a 18 años, se debe tener esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos

La encuesta no permite identificar a los hogares que perciben AUH, con lo cual fue necesario simular los potenciales beneficiarios de acuerdo a las regulaciones legales. Para no duplicar las transferencias monetarias agregadas reportadas en la encuesta, el monto de AUH asignado a cada hogar fue deducido de las transferencias monetarias agregadas reportadas en la encuesta y el monto excedente fue agregado a las transferencias recibidas por los hogares como "otras transferencias monetarias".

Plan de Inclusión Previsional (Moratoria Previsional y Jubilación Anticipada)

La política de extensión de la cobertura previsional representó la estrategia emprendida por el Estado para incluir en el Sistema Previsional a (1) adultos mayores desempleados que acreditaran los treinta años de servicios estipulados por ley pero fueran cinco años menores a la edad jubilatoria ordinaria (55 años en el caso de las mujeres/60 en el caso de los hombres), denominado "Jubilación anticipada" y (2) personas en edad jubilatoria a las que les faltaran (o carecieran por completo) de aportes formales al sistema, denominado "Moratoria previsional".

Para la Jubilación Anticipada, la transferencia es equivalente al 50% del correspondiente beneficio que la persona debería haber percibido luego de la edad completa de retiro, aunque no puede ser inferior a la jubilación mínima. Para la Prestación por Moratoria los beneficiarios recibirían la transferencia neta de una reducción correspondiente al número de años que la persona no contribuyó al sistema previsional.

Las encuestas no reportan si los hogares han sido incluidos en el programa, entonces el monto percibido fue estimado considerando como transferencia el monto de pensiones contributivas reportadas en la encuesta que no excedan la jubilación mínima (este procedimiento es seguido en Rossignolo, 2016). Esto implica que dentro de los perceptores potenciales se considera a aquellos que hayan recibido la PUAM, Pensión Universal para el Adulto Mayor o la Pensión no contributiva a adultos mayores.

Asignaciones Familiares

El sistema de asignaciones familiares vigente es un sistema plenamente contributivo que alcanza principalmente a los hijos de los asalariados formales del sector privado con salario nominal menor a \$36.804 mensuales. A excepción de la prestación por matrimonio, todas las prestaciones monetarias están vinculadas a los hijos menores de 18 años, la condición de escolaridad y, si existiere, alguna discapacidad. Además, el monto de las prestaciones es variable por tramos de ingreso y su valor se actualiza discrecionalmente. Este sistema se financia con una contribución patronal del 7,5% sobre el total de las remuneraciones y, si bien inicialmente se ejecutaba con un sistema de compensaciones, en la actualidad se ejecuta principalmente a través de ANSES.

Los que perciben las asignaciones familiares son los trabajadores en relación de dependencia, de empresas privadas y del Sector Público Nacional; titulares de la Prestación por Desempleo; jubilados y/o pensionados; monotributistas y titulares de la pensión honorífica de veteranos de guerra del Atlántico Sur.

Los perceptores reciben beneficios de acuerdo al nivel de ingreso y el número de beneficiarios que declaren. Los montos varían por zona geográfica, siendo mayores en la región sur. Para el pago de estas asignaciones se toma en cuenta el “Ingreso del Grupo Familiar” (IGF) que consiste en la suma de todos los ingresos de los integrantes del grupo familiar.

Como la encuesta no identifica a los hogares perceptores de AAFP, un procedimiento similar al efectuado para la AUH fue llevado a cabo, nuevamente neteando de las transferencias reportadas el monto de asignaciones familiares asignado a cada hogar.

Seguro de Capacitación y Empleo

Se trata de un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. Está compuesto por un asignación monetaria mensual no remunerativa por 24 meses de \$ 900 para los primeros 18 meses y reducida los meses restantes. Los beneficiarios deben cumplir con requisitos como la asistencia a cursos para incrementar la empleabilidad.

La encuesta no explicita los beneficiarios de este programa, con lo cual debieron ser simulados los beneficiarios potenciales de acuerdo a las características del programa (jefes desocupados no perceptores del seguro de desempleo con secundaria incompleta, que no estudian ni trabajan), asumiendo la percepción anual.

Becas estudiantiles

Hasta el año 2007, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) constituía el único programa de otorgamiento de becas universitarias del Ministerio e incluía las carreras de grado de las diferentes ramas de estudio y las tecnicaturas en informática dictadas en Institutos Universitarios y Universidades Nacionales.

A fines del año 2008, a partir de la creación del Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs), se establece la distinción de programas en función de ramas disciplinares.

El PNBB está dirigido a aquellos alumnos que cursan carreras científico técnicas (licenciaturas, ingenierías, profesorado y tecnicaturas) dictadas en Universidades Nacionales, Institutos Universitarios Nacionales e Institutos dependientes del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) y del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD).

El PNBTCs, por su parte, está dirigido a los alumnos de aquellas carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Se realizó una única convocatoria abierta en el año 2009 y luego se renovó el beneficio no habiendo nuevos inscriptos. El PNBTC comprende las carreras de grado no incluidas en los dos programas anteriormente mencionados.

El CONICET, por su parte, otorga tres tipos de becas: las becas doctorales, destinadas a realizar estudios de doctorado; las becas de finalización de doctorado, destinadas a postulantes que hayan iniciado sus doctorados con becas de otras instituciones y demuestren que estarán en condiciones de defender la tesis doctoral en el período de esta beca, y las becas postdoctorales, destinadas a la realización de actividades de investigación de candidatos que hayan completado su doctorado. La beca consiste en el pago de un estipendio mensual, el otorgamiento de cobertura de una ART y, en los casos que correspondan, los Adicionales por Cobertura Médico Asistencial y por Familia.

El Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Gestión Educativa, otorga un apoyo económico para los estudiantes con el propósito de garantizar el derecho individual y social a la educación. Las becas están destinadas a alumnos y alumnas de todos los niveles educativos, incluidas en los programas de "padrinazgo presidencial", "Veteranos de Malvinas", o pueblos originarios, entre otros, y consisten en un pago anual. Los beneficiarios fueron obtenidos de la EPH, dado que están identificados.

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados. Al cumplir 25 años, el beneficiario sale del programa.

Se enmarca en el Plan Integral de Empleo "Más y Mejor Trabajo", el cual promueve políticas activas de generación de empleos y la transformación de las políticas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Las distintas prestaciones del programa se organizan bajo un "Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral". Las transferencias monetarias de este programa son incompatibles con las transferencias de la Asignación Universal por Hijo y del Seguro de Capacitación y Empleo.

Seguro de Desempleo

El seguro de desempleo, de carácter contributivo, alcanza a los trabajadores asalariados registrados, legalmente despedidos sin justa causa que cuenten con una cantidad mínima de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo). Se otorga un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica mientras estén temporalmente sin empleo. por 36 meses de máximo. Los beneficiarios fueron obtenidos de la EPH, dado que están identificados.

Jubilaciones y Pensiones contributivas

Desde el año 2008, la Argentina cuenta con el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este régimen previsional es público, solidario e integral, es decir que sus prestaciones son financiadas a través de recursos provenientes, en gran parte, del pago de aportes previsionales y contribuciones que realizan los trabajadores en actividad. Todos los trabajadores en relación de dependencia realizan un aporte del 11% de su remuneración mensual, que le permitirá, entre otras cosas, el cobro de su jubilación futura.

Para percibir la jubilación por vejez, los criterios para percibir una jubilación son eminentemente etarios: 65 años los hombres más 30 años de trabajo (dependiente o autónomo) con aportes; 60 a 65 años las mujeres, más 30 años de trabajo con aportes. Con opción: si se jubilan a los 60 años perciben un porcentaje del beneficio total, que se incrementa año a año para llegar al 100 % a los 65 años. Si en el momento de obtener la jubilación la persona excede la edad requerida, puede compensar un año de servicio por cada dos años de edad excedente.

El régimen incluye un mecanismo de movilidad jubilatoria que incrementa las pensiones dos veces en el año (marzo y septiembre) que varía en función de la recaudación por aportes y contribuciones a la seguridad social y al salario mínimo. En junio de 2020 la jubilación mínima era de \$ 16,864, y fue incrementada a \$ 18,128 en septiembre. Los beneficiarios fueron obtenidos de la encuesta, dado que están identificados, y los mismos son netos de los perceptores calculados de moratoria previsional

Comedores escolares y comunitarios

Se incluyó una estimación de transferencias en especie relacionada con la provisión de alimentos en comedores escolares y comunitarios, y programas de apoyo a huertas domésticas para autoconsumo. Estos programas financian a las escuelas o clubes que otorgan comidas a niños o desocupados.

La transferencia está relacionada con el costo de la copa de leche o una canasta básica provista para alimentar niños o adultos que se encuentren por debajo de la línea de pobreza. Para la estimación, se hizo uso de la información de la ENGHo 2012-2013 dado que la misma cuenta con la información de asistentes a comedores escolares o comunitarios, o autoconsumo en huertas. Para calcular los montos per cápita se asignó el gasto nacional per cápita en programas alimentarios, adicionando una estimación del gasto de provincias y municipios tomando como proporción del gasto en programas alimentarios del total del gasto público en Promoción y Asistencia Social (Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo, 2013) y se asignó el monto estimado por decil de ingreso de mercado.

6. Resultados sobre la desigualdad y pobreza

Esta sección presenta algunos de los resultados del análisis del impacto de impuestos directos, indirectos y transferencias monetarias en la pobreza y desigualdad en Argentina. El cálculo de los efectos de las diferentes participaciones del sector público parten de considerar el Ingreso de Mercado, como la remuneración bruta de factores de producción, como el ingreso de base a partir del cual las mencionadas políticas operan.

En este contexto, debido a la importancia cuantitativa de las pensiones contributivas en los países de la región, sobre todo en el caso de los individuos de menores ingresos, se considera alternativamente a las jubilaciones como parte del Ingreso de Mercado. La detracción de los impuestos directos y aportes previsionales lleva al Ingreso Neto de Mercado, y la adición de las transferencias monetarias directas conforman el Ingreso Disponible. El indicador de bienestar utilizado es el ingreso per cápita familiar. Este sería el escenario contrafáctico, es decir, estaría mostrando los resultados en términos de pobreza y desigualdad en ausencia de medidas fiscales para atender la emergencia sanitaria,

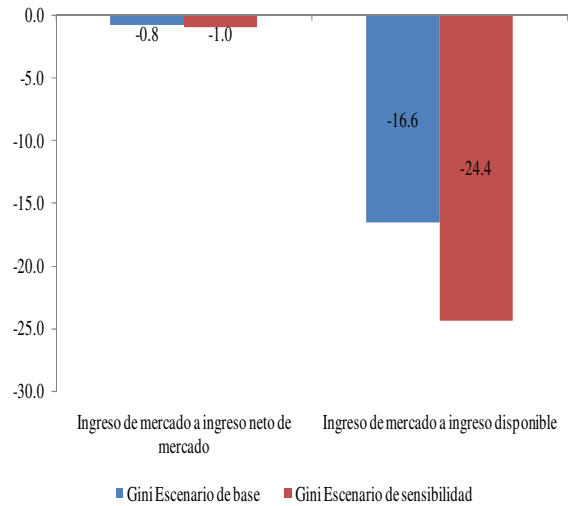
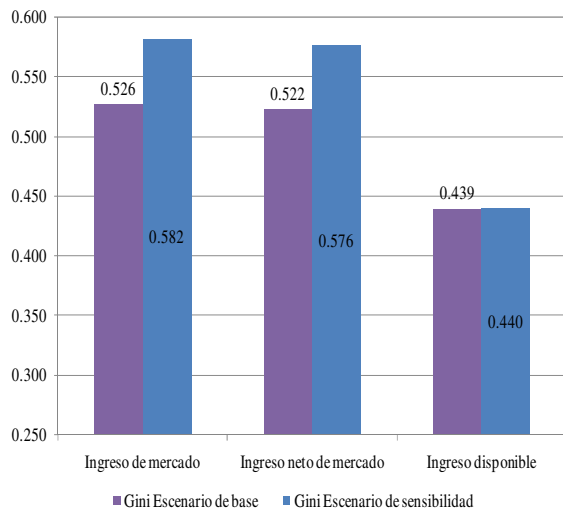
La evolución del índice de Gini y el headcount ratio y la brecha de pobreza utilizando la medida internacional de pobreza de US\$2.50 PPP, US\$4 PPP y US\$ 10 PPP por día (2011 international lines) y las medidas de pobreza nacionales para el escenario de base y el análisis de sensibilidad se presentan en las Tablas 4 y 5. En las Figuras 2 y 3 se presentan los índices de desigualdad de Gini y las variaciones en el headcount ratio para las líneas de pobreza internacionales y nacionales.

Como se puede ver en las tablas mencionadas, el índice de Gini del ingreso de mercado es mayor que el del ingreso neto de mercado, indicando que los impuestos directos reducen la desigualdad. En relación con la pobreza, el efecto es inverso; una reducción en el ingreso debida a la imposición directa causa que un número más elevado de hogares caigan por debajo de la línea de pobreza.

Cuando se incluyen las transferencias directas con el fin de constituir el ingreso disponible, la reducción en la desigualdad y la pobreza son evidentes; el índice de Gini del ingreso disponible se reduce en alrededor de 16% y 24% para el caso base y el escenario de sensibilidad respectivamente. El headcount ratio se reduce significativamente al considerar las transferencias monetarias y en especie para las líneas de pobreza internacionales.

En relación con la pobreza, considerando las líneas nacionales pueden apreciarse dos comportamientos similares tanto si las pensiones son ponderadas como parte del ingreso de mercado como si son evaluadas como transferencia. En el caso en que las mismas fueran consideradas como ingreso de los factores de producción, la pobreza moderada aumenta inicialmente por el impacto de impuestos directos pero cae marcadamente al considerar el impacto de las transferencias. En el caso de la pobreza extrema, la misma crece con los impuestos directos y cae con las transferencias monetarias.

Tabla 4
Gini, Índice Headcount y Brecha de la pobreza para diferentes conceptos de ingreso
Escenario base (pensiones como parte del ingreso de mercado)



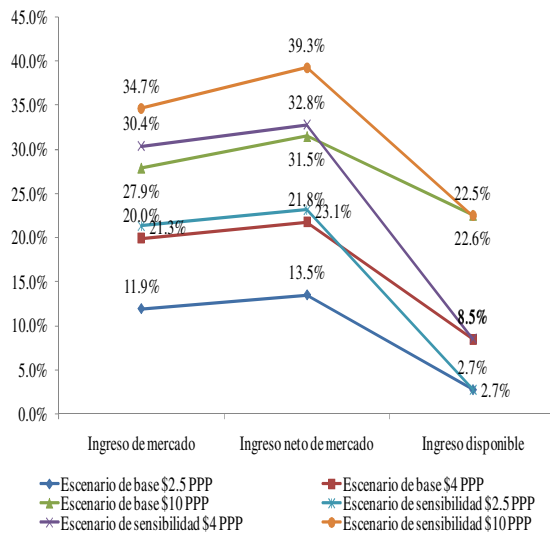
Fuente: Cálculos propios basados en EPH

Figura 3

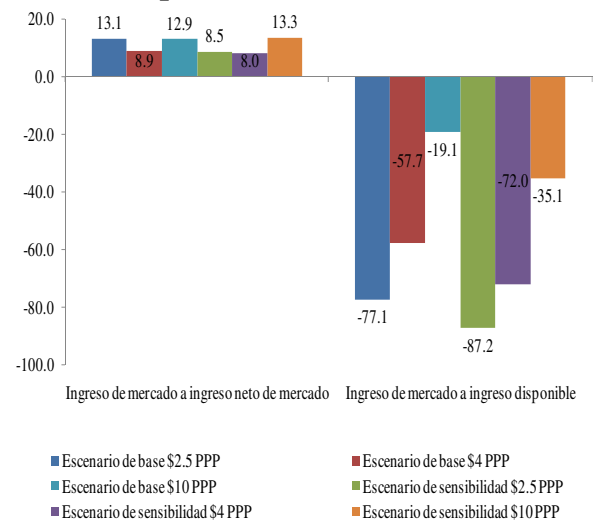
Evolución de la pobreza a través de diferentes conceptos de ingreso

3.1. Líneas de pobreza internacionales

a. Índice Headcount



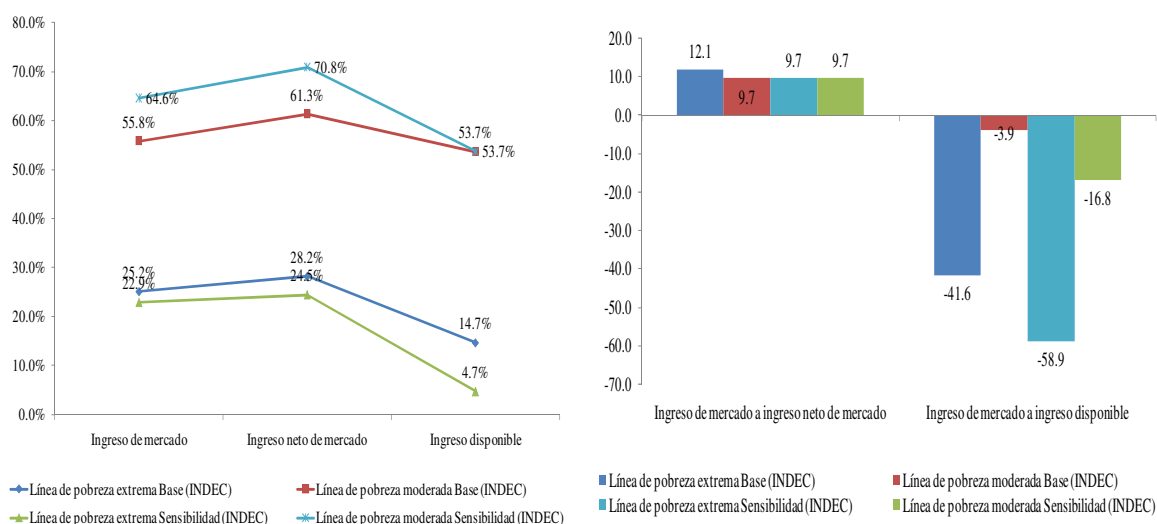
b. Cambio porcentual en Índice Headcount



3.2. Líneas de pobreza nacionales

a. Índice Headcount

b. Cambio porcentual en Índice Headcount



Fuente: Cálculos propios basados en EPH

7. El impacto de las políticas fiscales para disminuir el impacto del Covid

El Gobierno ha establecido un conjunto de medidas que permiten hablar de una respuesta a los impactos económicos y en materia de empleo provocados por la crisis sanitaria de la COVID-19. En esta sección se presentarán los resultados de las medidas en términos de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares.

El fuerte impacto de la crisis en los trabajadores informales, que no cuentan con acceso a mecanismos de protección social contributivos, determinó la necesidad de instrumentar medidas como el bono extraordinario para la AUH y para los jubilados que perciben una única jubilación o pensión mínima, así como la postergación del pago de las cuotas para créditos de la ANSES.

Esas asistencias incluyen: bono extraordinario de \$3.000 por hijo o hija para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) al que accedieron más de 4,7 millones de personas; bonos de \$3.000 a beneficiarios de los programas sociales (más de 500 mil personas); bonos extraordinarios de \$3.000 a jubilaciones y pensiones mínimas (más de 3,7 millones de personas); y bonos al personal de salud, trabajadores de seguridad y Fuerzas Armadas (800 mil personas).

Sin embargo, los instrumentos de mayor relevancia creados por el Estado nacional para asistir a las familias y a las empresas con el objetivo de atenuar el daño social y económico que está produciendo la pandemia de la COVID-19 fueron los programas Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP).

La medida de protección social más importante establecida por el Gobierno argentino durante la actual crisis ha sido el Ingreso Familiar de Emergencia, debido a su amplia cobertura horizontal y su llegada a aquellos grupos que no pueden acceder a ningún otro tipo de apoyo a los ingresos. Se trata de una prestación monetaria no contributiva de ARS 10.000 destinada a las personas argentinas, o con residencia legal en el país desde al menos dos años, entre 18 y 65 años de edad, que se encuentren desocupadas, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas inscriptos en las categorías inferiores o trabajadoras de casas particulares.

El IFE, según los datos oficiales, alcanzó a 8,4 millones de personas (asalariados informales, cuentapropistas de bajos ingresos, desocupados e inactivos), mientras que 2,3 millones de ocupadas y ocupados que trabajan en empresas cobraron la ATP para salarios devengados en el pico de la pandemia. Entre ambos programas suman alrededor de 10,7 millones de beneficiarios.

El ATP consiste en un conjunto de medidas, entre las cuales pueden citarse el apoyo económico a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de créditos a tasas preferenciales y el establecimiento de garantías para el acceso a préstamos de capital de trabajo suponen cierto alivio para las empresas, además de la Asignación compensatoria del salario. Este último es un programa en el cual el Estado paga desde 1.25 hasta 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles por empleado a las empresas que realicen actividades consideradas críticas y cuya facturación de septiembre de 2020 haya caído frente al mismo mes de 2019. El beneficio tendrá vigencia hasta diciembre de 2020.

En este caso, no se contabilizan los beneficiarios de la Tarjeta Alimentar porque, según la Administración Nacional de la Seguridad Social, le corresponde a personas que cobran la AUH con hijas e hijos de hasta 6 años inclusive, embarazadas a partir de los 3 meses que cobren la Asignación por Embarazo para Protección Social y personas con discapacidad que cobren la Asignación Universal por Hijo, sin límite de edad, por lo que el beneficio se superpone con otras transferencias recibidas por parte del Estado.

En términos presupuestarios, según informa la Oficina de Presupuesto del Congreso (2020), hasta el 5 de octubre las medidas anunciadas para afrontar la crisis implican un monto de \$941.328 millones, equivalente a 3,6% del Producto Interno Bruto (PIB) y una disminución de recursos de \$96.210 millones (0,4% del PIB), mientras que el monto de facilidades financieras asciende a \$530.146 millones (2,0% del producto).

Finalmente, podemos analizar el gasto en términos del Producto Bruto Interno. Los gastos devengados totales por COVID fueron de 3,6% del PBI, siendo 3,4% gastos corrientes y de capital. Dentro de estos, las nuevas acciones implicaron ejecuciones del 2,4 %, mientras que aquellos gastos de partidas ya existentes fue de aproximadamente el 1% del producto.

En cuanto a las nuevas acciones, el IFE tuvo un gasto ejecutado proporcional a un punto del producto, mientras que el ATP uno de 0,8% del PBI. Para aquellas partidas preexistentes, los gastos en ATN, asistencia a provincias, políticas alimentarias tuvieron aproximadamente un gasto equivalente al 0,2% del PBI.

Dada la disponibilidad de información y en función de las medidas fiscales cuyo impacto pudiera evaluarse a partir de la EPH, se evaluó el impacto de algunas de las medidas planteadas anteriormente, como la instrumentación del IFE, el bono para los perceptores de AUH y jubilación mínima, y el refuerzo presupuestario para los comedores escolares y comunitarios¹¹.

La evolución del índice de Gini y el headcount ratio y la brecha de pobreza utilizando la medida internacional de pobreza de US\$2.50 PPP, US\$4 PPP y US\$ 10 PPP por día (2011

¹¹ También se instrumentó la exención del pago de una cuota del Monotributo

internacional lines) y las medidas de pobreza nacionales y alternativas para el escenario de base y el análisis de sensibilidad se presentan en las Tablas 6 y 7. En las Figuras 4 y 5 se presentan los índices de desigualdad de Gini y las variaciones en el headcount ratio para las líneas de pobreza internacionales y nacionales.

El índice de Gini del ingreso de mercado es mayor que el del ingreso neto de mercado, indicando que los impuestos directos reducen la desigualdad, lo que es inverso en relación con la pobreza. Cuando se incluyen las transferencias directas con el fin de constituir el ingreso disponible, la reducción en la desigualdad y la pobreza son evidentes; el índice de Gini del ingreso disponible se reduce en alrededor de 18% y 26% para el caso base y el escenario de sensibilidad respectivamente. Puede apreciarse que la desigualdad es menor considerando el impacto de las políticas para mitigar el impacto del Covid.

En relación con la pobreza, considerando las líneas nacionales pueden apreciarse dos comportamientos similares tanto si las pensiones son ponderadas como parte del ingreso de mercado como si son evaluadas como transferencia. El headcount ratio se reduce significativamente al considerar las transferencias monetarias y en especie para las líneas de pobreza internacionales. En el caso en que las mismas fueran consideradas como ingreso de los factores de producción, la pobreza moderada aumenta inicialmente por el impacto de impuestos directos pero cae marcadamente al considerar el impacto de las transferencias y asciende al tener en cuenta el impacto de impuestos indirectos y subsidios.

En el caso de la pobreza extrema, la misma crece con los impuestos directos y cae con las transferencias monetarias. Como en el caso de la desigualdad, la pobreza considerando el ingreso disponible es también inferior luego de las partidas contra el Covid.

Tabla 6
Gini, Índice Headcount y Brecha de la pobreza para diferentes conceptos de ingreso
Escenario base (pensiones como parte del ingreso de mercado)

	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible
Gini Escenario de base	0.527	0.522	0.430
Índice Headcount			
Escenario de base \$2.5 PPP	12.0%	13.5%	2.2%
Escenario de base \$4 PPP	20.1%	21.8%	7.0%
Escenario de base \$10 PPP	27.9%	31.5%	22.6%
Línea de pobreza extrema Base (INDEC)	25.2%	28.3%	11.9%
Línea de pobreza moderada Base (INDEC)	55.9%	61.3%	52.9%
Brecha de pobreza			
Escenario de base \$2.5 PPP	8.6%	8.9%	0.7%
Escenario de base \$4 PPP	11.3%	12.0%	1.9%
Escenario de base \$10 PPP	13.4%	14.6%	7.5%
Línea de pobreza extrema Base (INDEC)	13.7%	14.8%	3.5%
Línea de pobreza moderada Base (INDEC)	30.1%	33.3%	20.6%

Fuente: Cálculos propios basados en EPH

Tabla 7

**Gini, Índice Headcount y Brecha de la pobreza para diferentes conceptos de ingreso
Escenario de sensibilidad (pensiones como transferencia)**

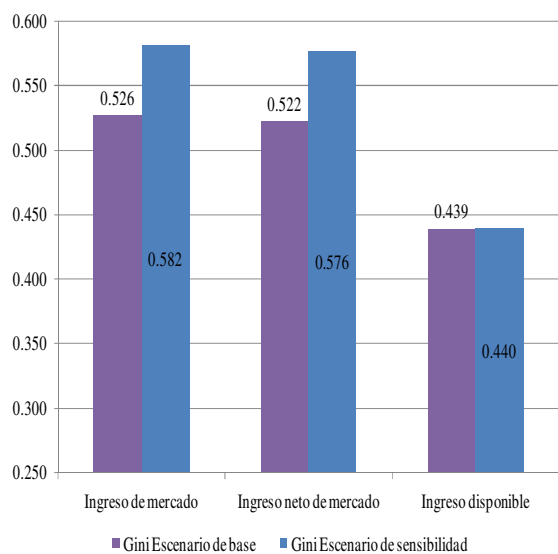
	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible
Gini Escenario de sensibilidad	0.582	0.576	0.430
Índice Headcount			
Escenario de sensibilidad \$2.5 PPP	21.3%	23.1%	2.2%
Escenario de sensibilidad \$4 PPP	30.4%	32.8%	7.0%
Escenario de sensibilidad \$10 PPP	34.7%	39.3%	22.5%
Línea de pobreza extrema Sensibilidad (INDEC)	35.8%	39.3%	12.0%
Línea de pobreza moderada Sensibilidad (INDEC)	64.6%	70.8%	52.9%
Brecha de pobreza			
Escenario de sensibilidad \$2.5 PPP	16.8%	17.3%	0.8%
Escenario de sensibilidad \$4 PPP	20.0%	21.2%	1.9%
Escenario de sensibilidad \$10 PPP	19.5%	21.0%	7.6%
Línea de pobreza extrema Sensibilidad (INDEC)	22.9%	24.5%	3.5%
Línea de pobreza moderada Sensibilidad (INDEC)	39.9%	43.7%	20.7%

Fuente: Cálculos propios basados en EPH

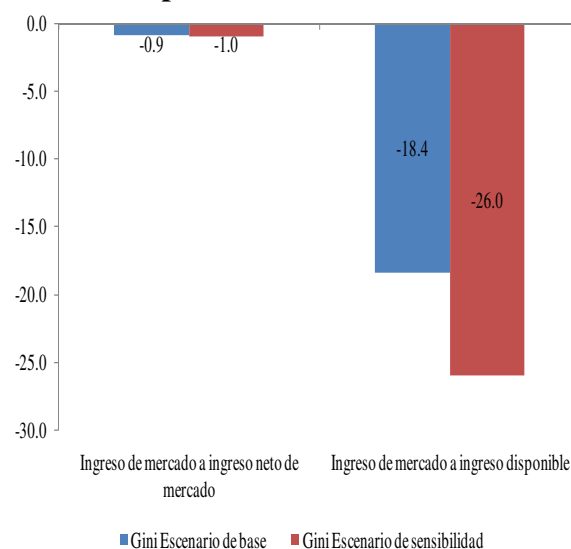
Figura 4

Evolución de la desigualdad a través de diferentes conceptos de ingreso

a. Coeficiente de Gini



b. Cambio porcentual en el Gini



Fuente: Cálculos propios basados en EPH

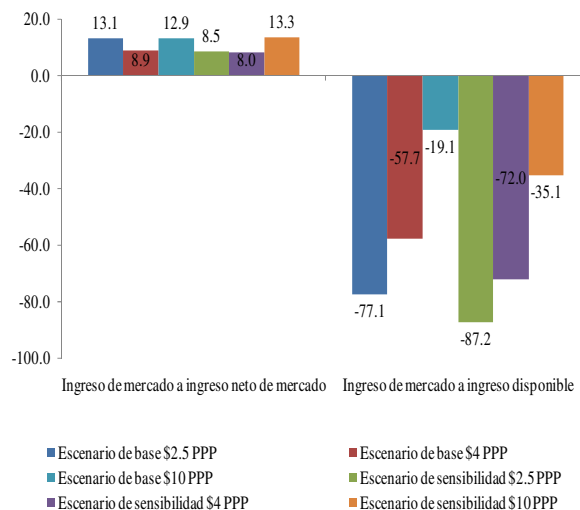
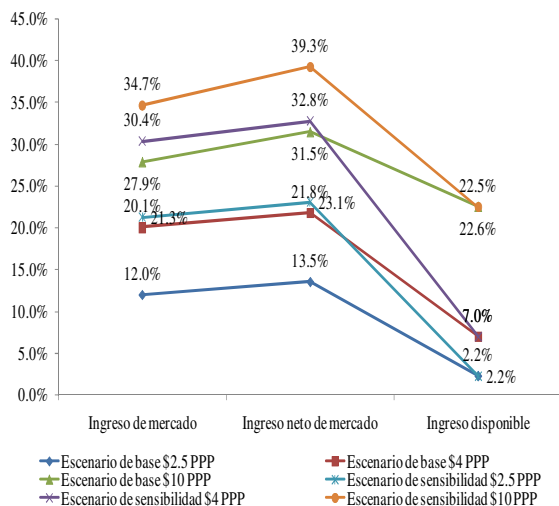
Figura 5

Evolución de la pobreza a través de diferentes conceptos de ingreso

4.1. Líneas de pobreza internacionales

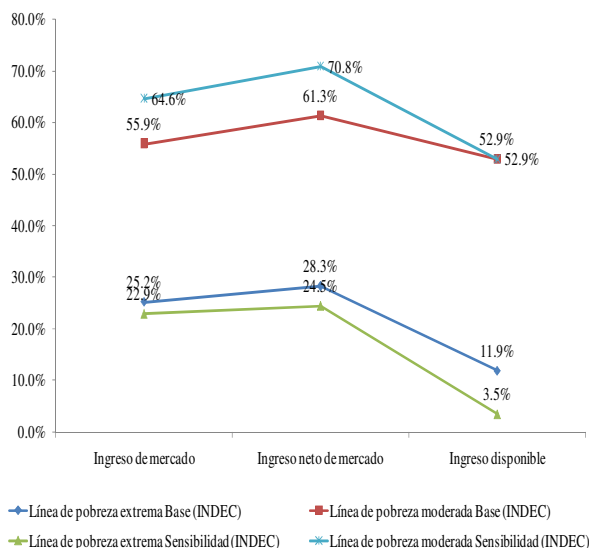
a. Índice Headcount

b. Cambio porcentual en Índice Headcount

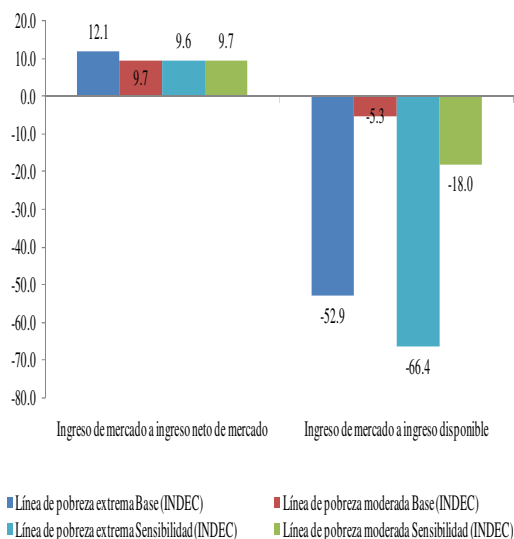


4.2. Líneas de pobreza nacionales

a. Índice Headcount



b. Cambio porcentual en Índice Headcount



Fuente: Cálculos propios basados en EPH

9. Comentarios finales

El objetivo de este trabajo ha sido calcular el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de las diferentes intervenciones fiscales, gastos públicos e impuestos, utilizando la metodología del proyecto Commitment to Equity (CEQ) con información de la Encuesta Permanente de Hogares (tercer trimestre de 2020 anualizado) para considerar el impacto de la pandemia y las medidas instrumentadas por el Gobierno, tanto las restrictivas como las de política fiscal.

En resumen, las mismas consistieron en la instrumentación de:

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Pago de \$10.000 para monotributistas categorías .A 2 "B", trabajadores informales, personal doméstico y AUH/AUE. Dicho beneficio, en el caso de percibir otro ingreso social, es acumulativo no excluyente. El pago de este programa consistió en diferentes rondas mensuales, iniciadas en abril. En un principio se había estimado que el

pago alcanzaría a 3,6 millones de hogares pero, finalmente, el máximo universo alcanzado fue de 8,9 millones.

Políticas alimentarias. Consistió en tarjetas alimentarias, atención a comedores escolares y compra de alimentos. En cuanto al número de beneficiarios, se estableció 1,6 millones de tarjetas alimentarias con atención a 18,6 miles de comedores escolares.

Transferencias a PAMI. Asistencia al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados para gastos corrientes.

Subsidio extraordinario a jubilados. Por un monto de \$3.000 para (i) jubilados y pensionados que perciben el haber mínimo jubilatorio y aquellos que superaran el límite hasta alcanzar \$18.891,4 y (ii) PUAM. El universo de beneficiarios fue de aproximadamente 4,65 millones de personas, según estimaciones oficiales.

Subsidio a pensiones no contributivas (PNC). Bono de \$3.000 para perceptores de planes sociales. La estimación inicial de beneficiarios fue de 556 mil personas.

Subsidio extraordinario a beneficiarios de AUH y AUE. Pago extraordinario de \$3.103. Universo alcanzado de 4,35 millones de beneficiarios.

Los resultados muestran que la política fiscal ha tenido un impacto elevado en la reducción de las disparidades de ingresos y en la disminución de la pobreza, especialmente en el caso de la pobreza extrema. Los programas como las Asignaciones Familiares del sector formal y la Asignación Universal por Hijo y los planes de cobertura previsional constituyen una herramienta fundamental para lograr los resultados mencionados.

Adicionalmente, las políticas instrumentadas para mitigar los efectos de la pandemia han redundado en una disminución de la pobreza y la desigualdad, los que sin embargo no han alcanzado a compensar completamente la caída de ingresos por las restricciones instrumentadas.

Referencias

- Agis, E, Cañete, C. y Panigo, D. (2010): "El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina". CEIL-PIETTE Working Paper, Buenos Aires: Argentina.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2010): "Argentina: Un análisis de los tributos directos y cálculo de evasión", en Jiménez, J. P., Gómez Sabaini, J. C. y Podestá, A.: "Evasión y equidad en América Latina" Documento de proyecto CEPAL-GTZ
- Cowell, F. (1995). "Measuring inequality." LSE Handbooks in Economic Series, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Cont, W. y Porto, A. (2017). "Política fiscal y distribución personal y regional del ingreso", Económica, edición especial
- Cont, W. y Susmel, N. (2006): "Evasión impositiva en impuestos directos personales: ganancias de las personas y seguridad social", en FIEL (comp.): "La presión tributaria sobre el sector formal de la economía"
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF), Ministerio de Hacienda (2016). "Tributos vigentes en Argentina 2016."
- Edo, M., Marchionni, M. y Garganta, S. (2015). "Conditional cash transfer programs and enforcement of compulsory education laws. The case of Asignación Universal por Hijo in Argentina". CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 190
- Gasparini, L., y Cruces, G. (2010): "Las asignaciones universales por hijo en Argentina: Impacto, discusión, y alternativas". Económica 56 (1): 105-146.
- Gómez Sabaini, J. C., Harriague, M., & Rossignolo, D. (2013). "Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso." *Desarrollo Económico*, 52(207-208).
- Gómez Sabaini, J. & Rossignolo, D. (2009). "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso." In S. Keifman, *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires.
- Goñi, E., Lopez, H. & Servén, L. (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America." World Bank.
- Lambert, P. (1993): "The Distribution and Redistribution of Income". Manchester University Press.
- Lustig, N. (editor) (2018): "Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty". Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane.
- Lustig, N., Martinez Pabon, V., Neidhöfer, G. y Tommasi, M. (2021): "Short And Long-Run Distributional Impacts Of Covid-19 in Latin America" CEQ Working Paper 96
- Maurizio, R. (2009). "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos." En S. Keifman,

Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires.

Oficina de Presupuesto del Congreso (2020): "Impacto financiero del Covid 19 al 5 de octubre". Disponible en https://www.opc.gob.ar/covid-19/impacto-_nanciero-del-covid-19-al-5-deoctubre-2020/

Rossignolo, D. (2017a). "Taxes, Expenditures, Poverty And Income Distribution In Argentina", CEQ Working Paper 45.

Rossignolo, D. (2017b): "The Impact of Direct Taxes and Monetary Transfers on Income Distribution and Poverty in Argentina", CEQ Working Paper 67.

Rossignolo, D. (2018):" Impacto de impuestos; transferencias y subsidios sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina en 2016", Trabajo presentado en las 51as Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Córdoba

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

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

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

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

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