

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

Guillermo Falcone ¹ Jorge Puig ²

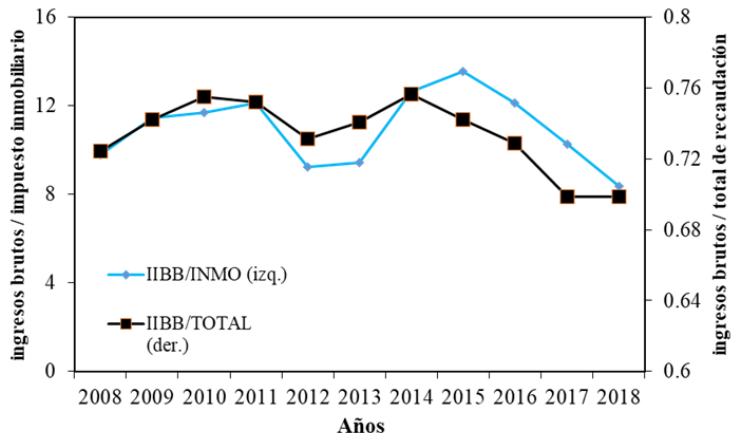
¹ UNLP-CEDLAS

²UNLP-CEDLAS-CEFIP

52 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Septiembre, 2019

- Buenos Aires recauda impuestos por un monto equivalente al 6.2% de su PBG (año 2018).
- El 70% de la recaudación proviene del impuesto sobre los ingresos brutos, dando cuenta de una estructura tributaria fuertemente sesgada hacia la imposición indirecta.
- Sin embargo, este sesgo parece ir en disminución durante los últimos años.

Figura 4: Participación relativa del impuesto a los ingresos brutos en la estructura tributaria de la provincia de Buenos Aires. Años 2008-2018



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

- Conocer la incidencia distributiva es esencial para el debate de políticas públicas.
 - ¿Quiénes soportan el pago de impuestos provinciales en la Provincia de Buenos Aires?
 - ¿Cómo se modifica la distribución del ingreso por este tipo de acción fiscal?
- Este trabajo intenta dar respuesta a estos interrogantes aportando nueva evidencia empírica.
- Al mismo tiempo presenta avances metodológicos sustantivos, respecto de estudios anteriores.
 - Gasparini (1998)
 - Santiere, Gomez Sabini y Rossignolo (2002)
 - Fernandez Felices, Guardarucci y Puig (2016)

- Metodología de benefit-incidence análisis, utilizando el ingreso como indicador de bienestar.
- Los datos provienen principalmente de la última Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, ENGHo 2012/13 (INDEC).
- De manera complementaria:
 - se utiliza la Ley Impositiva de la provincia del año 2018;
 - datos de valuaciones fiscales de edificaciones urbanas y automotores de la provincia de Buenos Aires para el año 2018;
 - Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos (MCRDI) de INDEC del año 1997

- La ley 14983, Título II establece las distintas alícuotas generales del impuesto sobre los Ingresos Brutos.
- Distintos *consumos finales* de bienes y servicios se encuentran gravados con distintas alícuotas.
- Ejemplo:
 - Venta al por menor de pan y productos de panadería (5%)
 - Servicios de restaurantes y cantinas sin espectáculo (3.5%)
- Además, *consumos intermedios* de bienes y servicios se encuentran gravados por el impuesto.
- Ejemplo:
 - Venta al por mayor de bebidas no alcohólicas (5%)
 - Servicios de la banca mayorista (8%)

- Estimar la incidencia distributiva del impuesto sobre los Ingresos Brutos requiere:
 - 1 Estimar la incidencia del impuesto sobre el consumo final
 - 2 Estimar el efecto cascada del impuesto, el cual será diferente para distintos bienes/servicios de acuerdo a la estructura productiva de los distintos sectores.
 - 3 Tener en cuenta que en el caso de los bienes transables, el tributo recaerá en buena parte sobre los factores productivos, dado que no se puede trasladar por completo precio final del bien. Distinto es el caso de un sector no transable, donde se admite una mayor transmisión a los precios.
- Ejemplo:
 - Venta al por mayor de juguetes (5%)
 - Venta al por menor de juguetes (5%)
- Escenario muy simplificado: 1 productor - 1 comerciante - 1 consumidor + traslación total al consumidor final \Rightarrow la alícuota efectiva se vuelve de 10.25%

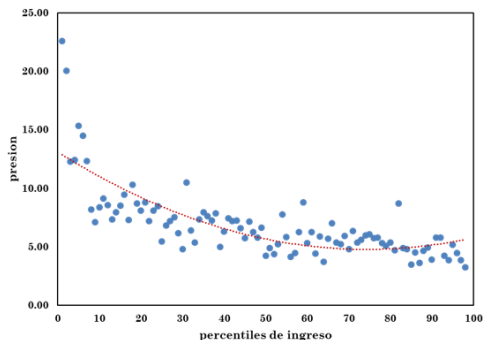
- ENGHo 2012-2013 reporta el consumo de los hogares en bienes y servicios (consumo final, 1184 artículos).
- Estrategia:
 - 1 Matchear cada consumo de bien/servicio reportado en la ENGHo con su alícuota correspondiente en la ley 14983.
 - 2 Aumentar esta alícuota por el efecto cascada mencionado previamente (diferencial por sector de actividad).
- El nivel de desagregación de los consumos de la ENGHo permite hacer un análisis detallado.
- Ejemplo de match:
 - Artículos 112101-112131 en ENGHo reportan consumo de carne vacuna.
 - Código 472130 de la ley impone una alícuota de 2.5% a la venta al por menor de carnes rojas, menudencias y chacinados frescos.

- Bienes y servicios de consumo final ya arrastran componente impositivo de IIBB (cascada).
- *Objetivo*: estimar efecto cascada del impuesto, diferencial para distintos sectores de actividad.
- Estimar la incidencia total del impuesto: consumo minorista + efecto cascada
- Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos de INDEC (1997). -Limitación de representatividad-
- Contempla las relaciones de demanda cruzada que existen entre los distintos sectores productivos.
- **Metodología**: Cascada calculada como el impuesto promedio ponderado que cada sector arrastra por su dependencia del resto de los sectores en la cadena productiva.

Ingresos Brutos: Resultados

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.

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



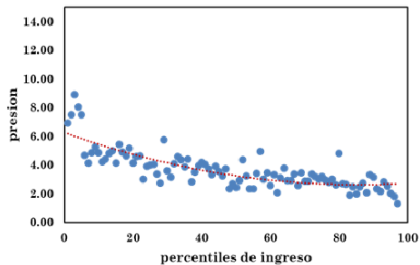
Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

Ingresos Brutos: Resultados

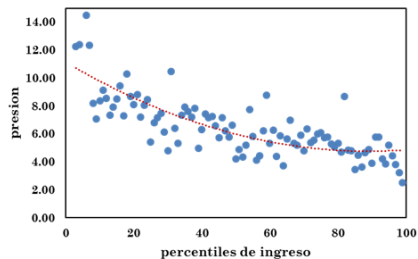
	Alicuota Legal	Alicuota Cascada	Legal + Cascada
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca.	1.8%	3.1%	4.9%
Minería	1.8%	3.6%	5.3%
Productos alimenticios y bebidas sin alcohol	1.5%	4.4%	5.9%
Bebidas alcohólicas	5.0%	7.8%	12.8%
Elaboración de productos de tabaco	5.0%	7.6%	12.6%
Textiles y Calzado	1.5%	4.2%	5.7%
Madera/Papel/Cartón	1.5%	4.1%	5.6%
Edición e Impresión	1.5%	3.4%	4.9%
Refinación de Petróleo	0.1%	2.6%	2.7%
Química/Metales	1.5%	3.6%	5.1%
Maquinaria y Equipo	1.5%	3.4%	4.9%
Equipos de transporte	1.5%	3.3%	4.8%
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	3.0%	5.2%	8.2%
Construcción	3.0%	5.1%	8.1%
Comercio	5.0%	6.6%	11.6%
Hoteles y Restaurantes	3.5%	5.9%	9.4%
Trasporte y Almacenamiento	3.5%	5.2%	8.7%
Correo y Telecomunicaciones	4.3%	6.0%	10.3%
Intermediación Financiera	6.8%	9.6%	16.3%
Actividades Inmobiliarias	4.8%	5.9%	10.6%
Administración Pública	3.5%	5.0%	8.5%
Enseñanza y Salud	3.5%	5.0%	8.5%
Total	2.9%	5.0%	8.0%

Ingresos Brutos: Resultados

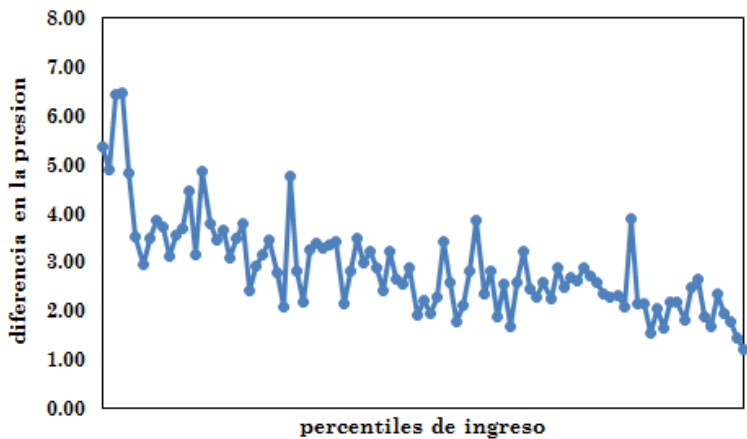
Panel A. Sin cascada



Panel B. Con cascada



Ingresos Brutos: Resultados



- Regresivo utilizando como indicador de bienestar el Ingreso por Adulto Equivalente (hogares más pobres consumen mayor proporción de sus ingresos)
- Participación del impuesto en el Ingreso por Adulto Equivalente para individuo mediano resulta 103 % mayor por la inclusión de la cascada.
- La regresividad de este impuesto puede ser explicada por dos motivos principales
 - Asumiendo que el impuesto se traslada completamente al consumo final, por el hecho que los hogares más pobres suelen consumir una mayor proporción de su ingreso que los hogares más ricos.
 - La alícuota promedio ponderada que pagan los hogares más pobres es levemente superior a aquella que pagan los hogares más ricos.

- Ley 14983, Título I, establece las alícuotas del impuesto inmobiliario de acuerdo a la valuación fiscal de las edificaciones urbanas
- Problema I: encuestas (ENGHo-EPH) no reportan el valor de la vivienda de uso propio.
- Problema II: valores fiscales y valor de mercado no tienen una clara relación.

- Qué tenemos? ENGHo reporta el gasto en alquiler de la vivienda de uso propio.
- Idea: Inferir el valor fiscal de la propiedad a través del valor de alquiler reportado.
- Problema III: variable solo releva alquiler de no propietarios, y no renta implícita de la vivienda propia. Dado que el impuesto inmobiliario suponemos recae sobre los propietarios necesitamos imputarlo.
- Propuesta: estimar la renta implícita de la vivienda propia a través de método de **regresión por cuantiles de precios hedónicos**

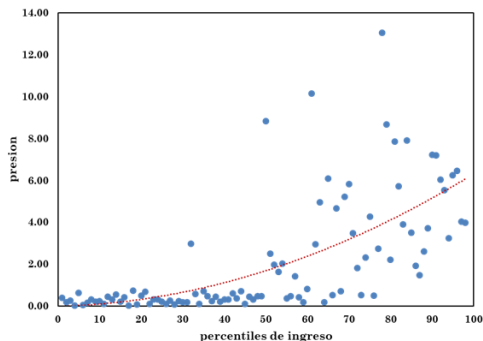
Impuesto inmobiliario: Estrategia de estimación (cont.)

- Regresión que intenta explicar el alquiler pagado por no propietarios en un conjunto de observables: miembros, tipo de hogar, condiciones de agua y saneamiento, características del jefe de hogar, etc.
- Obtención de los β de las variables explicativas
- Imputación de los β a las personas propietarias para estimar el alquiler que pagarían por el uso de su vivienda.
- Ajustar distribución de la renta implícita de la vivienda propia de los propietarios a valores fiscales con data administrativa.
- Aplicar la escala del impuesto inmobiliario sobre esta distribución.
- Nótese que se asume que el impuesto lo soportan los propietarios de la vivienda.

Impuesto inmobiliario: Resultados

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.

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

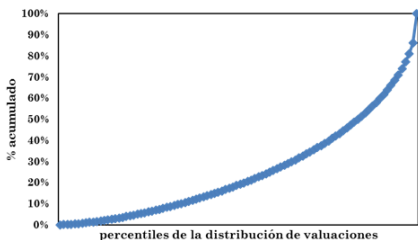
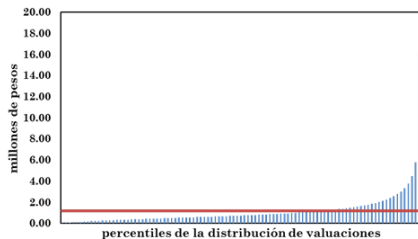


Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

Impuesto inmobiliario: Resultados

URBANO EDIFICADO

Base Imponible (\$)		Cuota fija (\$)	Alicuota s/ excedente límite mínim %
Mayor a	Menor o igual a		
0	179.851	150	0,02
179.851	303.705	186	0,10
303.705	406.303	310	0,20
406.303	498.021	515	0,22
498.021	586.669	717	0,24
586.669	680.877	930	0,26
680.877	787.480	1.174	0,28
787.480	917.322	1.473	0,29
917.322	1.088.071	1.850	0,30
1.088.071	1.327.494	2.362	0,32
1.327.494	1.712.754	3.128	0,35
1.712.754	2.250.000	4.476	0,40
2.250.000	3.100.000	6.625	0,60
3.100.000	4.800.000	11.725	0,85
4.800.000	10.000.000	26.175	1,15
10.000.000		85.975	1,25



- 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.
 - El 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.
- Relevancia del supuesto de traslación, que se supone recae de manera total sobre los propietarios de inmuebles.
- Aclaración: se está computando el impuesto sobre los propietarios solo por la vivienda de uso propio y no por viviendas adicionales que las personas pueden tener y dedicar a alquilar.

- ENGHo reporta el gasto en seguros de vehiculos
- No reporta el gasto en pago de patentes
- Aproximar distribución de pago de pantetes con gasto en seguros de vehículos.

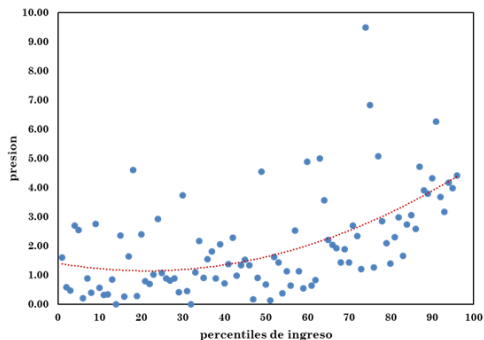
Impuesto automotor: Estrategia de estimación

- Se supone que recae sobre los propietarios de vehículos radicados en la provincia de Buenos Aires.
- Se ordena 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 (supuesto comprobable).
- Se asocia a cada uno la valuación fiscal correspondiente según una distribución de valuaciones fiscales de automotores de la Provincia de Buenos Aires.
- Se aplica el impuesto automotor y se calcula su incidencia.
- Nótese que se asume que el impuesto lo soportan los propietarios de los automotores

Impuesto automotor: Resultados

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.

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

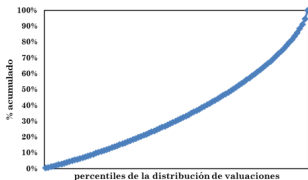
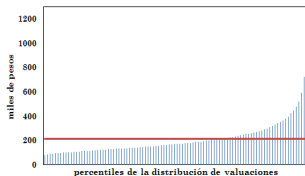


Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13.

Impuesto automotor: Resultados

Modelos-año 2018 a 2008 inclusive:

Base Imponible (\$)		Cuota fija (\$)	Alícuota s/ excedente límite mínimo (%)
Mayor a	Menor o igual a		
0	70.000	0	3,55
70.000	90.000	2.485	4,26
90.000	120.000	3.337	4,49
120.000	150.000	4.684	4,82
150.000	200.000	6.131	5,27
200.000	250.000	8.767	5,85
250.000	350.000	11.691	6,26
350.000		17.955	6,37



- La progresividad del impuesto a los automotores se deriva de:
- La estructura de las alícuotas progresivas que fija la Ley.
- El hecho que los deciles más pobres de la población son aquellos que presentan una menor proporción de hogares propietarios de vehículos.

- Ley 14983, Título IV, establece las alícuotas del Impuesto a los Sellos sobre distintas transacciones.
- Estrategia: Buscar estas transacciones en la ENGHo y aplicar la alícuota especificada para cada una (compra de autos, tarjetas de crédito, billetes de lotería, etc.)

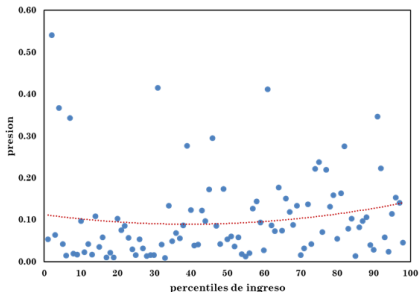
- En este trabajo, aprovechado el detalle con el que cuenta la ENGHo, se buscan las transacciones indicadas en la Ley Impositiva y se les aplica la alícuota especificada para cada una (compra de autos, tarjetas de crédito, etc.).
- La limitación que enfrenta esta estrategia es que no permite captar la compra-venta de inmuebles en la ENGHo 2012/13, que representa una fuente importante de la recaudación de este impuesto.
- Según datos del Ministerio, el 73 % de la recaudación 2017 viene de Registro del Automotor, Escribanos y Tarjetas de Crédito.
- Si se puede captar el gasto en alquileres, concepto gravado por el impuesto

Impuesto a los sellos: Resultados

El impuesto a los sellos resulta neutral.

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 de sellos por compra-venta de inmuebles, es posible que éste se volviera más progresivo.

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



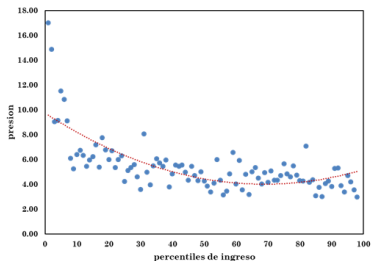
Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13

Incidencia Conjunta

Hogares situados en el decil más bajo 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 rico de la provincia.

Este resultado se explica principalmente por el peso relativo del impuesto sobre los ingresos brutos dentro de la estructura tributaria y su regresividad dado el supuesto de traslación

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



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012/13

- Respecto a la literatura existente, el trabajo intenta hacer contribuciones específicas, principalmente metodológicas, al tiempo que presenta nueva evidencia empírica.
- El sistema tributario resulta regresivo dada la regresividad y el mayor peso relativo de ingresos brutos por sobre el resto de los tributos, que son en su mayoría progresivos.
- 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 impuestos directos emerge como una recomendación de política natural, considerando siempre el nivel de gasto que se debe financiar

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

Guillermo Falcone ¹ Jorge Puig ²

¹ UNLP-CEDLAS

²UNLP-CEDLAS-CEFIP

52 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Septiembre, 2019