



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

XLIX Reunión Anual

Noviembre de 2014

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-2-2

ANÁLISIS DEL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

Calabria Alejandro

Gaiada Julio

Rottenschweiler Sergio

Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina

Calabria, Alejandro Antonio (UADE – UCEMA)[†]
Gaiada, Julio Cesar (UNLP – FLACSO)^{††}
Rottenschweiler, Sergio Gabriel (UBA – UADE)^{†††}

Resumen

Uno de los principales objetivos de las políticas públicas es el de contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa. La política fiscal constituye uno de los instrumentos más adecuados para realizar tal contribución. En este sentido, las transferencias de ingresos hacia los hogares más vulnerables merece especial atención ya que su objetivo es precisamente el de mitigar en estos el impacto de la pobreza y la desigualdad. Este documento analiza el impacto distributivo de las políticas de seguridad social en la Argentina durante los últimos quince años.

Palabras claves: seguridad social, distribución del ingreso, Argentina

Clasificación JEL: H55, D31

Abstract

One of the main objectives of public policy is to contribute to the distribution of economic resources more equitably. Fiscal policy is one of the most effective instruments in this direction. Income transfers to the most vulnerable households deserves special attention because its purpose is precisely to mitigate the impact of these poverty and inequality.. This paper examines the distributional impact of social security policies in Argentina during the last fifteen years.

Keywords: social security, income distribution, Argentina

JEL Classification: H55, D31

([†]) Licenciado en Economía en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Maestría en Economía en la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (UCEMA) y cursando estudios de Doctorado en Economía en la UCEMA.

(^{††}) Licenciado en Economía en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y cursando estudios de la Maestría en Economía Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

(^{†††}) Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestría en Economía en la UBA y cursando estudios de Doctorado en Economía en la UADE.

Direcciones de e-mail de contacto: alcalabria@uade.edu.ar, juliogaiada@hotmail.com y srottenschweiler@uade.edu.ar.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados.

1. Introducción

La desigualdad en la distribución del ingreso se ha convertido en uno de los temas al que la literatura económica le ha dedicado un abundante tratamiento en los últimos años. En este sentido, las transferencias de ingresos hacia los hogares más vulnerables merece especial atención ya que su objetivo es precisamente el de mitigar en estos el impacto de la pobreza y la desigualdad. La reciente implementación de numerosos programas sociales basados en este tipo de transferencias ha tenido incidencia en el creciente peso relativo que adquirieron en los hogares más pobres los ingresos provenientes de fuentes no laborales, especialmente en los países de América Latina. A partir de los años 2000s los principales indicadores de pobreza y desigualdad en estos países han mostrado una notoria mejora, no solo debido a las situaciones económicas más favorables que tuvieron un impacto positivo en el mercado de trabajo sino también como consecuencia de un cambio de paradigma en el rol del Estado que paso a ocupar un rol más activo y protagónico que el que tenía en los '90s.

Uno de los principales objetivos de las políticas públicas es el de contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa. La política fiscal constituye uno de los instrumentos más adecuados para realizar tal contribución (Dirección de Gastos Sociales Consolidados -DGSC-, 2002). El Estado puede afectar el bienestar económico de la población a través del direccionamiento de sus gastos así como mediante la estructura de su recaudación (qué impuestos decide establecer, a quienes cobrárselos, etc.). Como se mencionó en el párrafo anterior, en la última década la mayoría de los países sudamericanos lograron mejoras en sus indicadores sociales y el Estado no ocupó un rol pasivo ni neutral en dicho fenómeno. La Argentina es uno de los países sudamericanos en los que esa mejora en la distribución del ingreso como consecuencia de políticas activas por parte del Estado se observa con mayor claridad.

El presente documento tendrá como objetivo principal realizar una evaluación del impacto que tienen las transferencias (gasto) y la recaudación (ingresos) del sistema de seguridad social en la distribución del ingreso en la Argentina. Al respecto, se seleccionaron tres años (1998, 2004 y 2012) de modo de estudiar cual fue la evolución del rol estatal en los últimos años.

En la Sección 2 se expondrá el marco teórico realizando una revisión bibliográfica de los principales documentos al respecto mientras que en la Sección 3 se detallarán el universo de análisis y la metodología, argumentando el por qué de ciertas decisiones tomadas respecto al proceso de la información y se mencionará la fuente de la misma y los supuestos realizados. En la Sección 4 se expondrán en detalle los resultados principales y en la Sección 5 se esbozarán ciertas propuestas de políticas públicas que podrían adoptarse para continuar y profundizar el rol estatal de contribuir al proceso de mejorar la distribución del ingreso y se establecerán las bases para futuras líneas de investigación al respecto. Finalmente, en la Sección 6 se expondrán las conclusiones principales.

2. Marco teórico y revisión bibliográfica

En esta sección se realiza un análisis del marco teórico y una revisión de los principales conceptos sobre los que se va a estructurar el presente trabajo. Existen algunos tópicos que generan controversia entre distintos autores sobre la forma en la que deben ser tratados. Por ejemplo, existe un fuerte debate acerca de si las jubilaciones y pensiones deben ser consideradas o no como una transferencia del Estado. Algunos autores (Breceda, Rigolini y Saavedra, 2008; Immervoll et al, 2009 y Lustig et al., 2012) esbozan argumentos sobre no contabilizarlas como transferencias del Estado sino que, dado que puede considerarse un ingreso diferido, deberían contemplarse como un ingreso de mercado más. En cambio, otros autores argumentan que también pueden ser pensadas como una transferencia del Estado,

en especial en aquellos sistemas con prestaciones que incorporan un importante componente no contributivo (Goñi, López y Servén, 2011 y Lindert, Skoufas y Shapiro, 2006). En particular en el trabajo de Lustig et al (2012) se define un *benchmark case* en el que las mismas son tratadas como un ingreso de mercado (y no como transferencia del Estado) pero paralelamente se realiza un análisis de sensibilidad en el que son tratadas como una transferencia del gobierno, a fin de incorporar ambas visiones en el análisis.

La mayoría de los países latinoamericanos tienen sistemas previsionales de reparto, los que por su dimensión intertemporal dificultan el análisis del impacto redistributivo de las jubilaciones y pensiones, ya que la redistribución no solo ocurre entre quintiles de ingreso sino también a lo largo del tiempo. Por esta razón hay trabajos como el de Breceda, Rigolini y Saavedra (2008) en los se analiza cuánto reciben y cuánto transfieren a la seguridad social los distintos quintiles en un momento dado del tiempo. En términos netos, los resultados obtenidos para América Latina contradicen al clásico argumento de que los ricos contribuyen más al estado de bienestar sin recibir demasiados retornos a cambio. A diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, donde el gasto social destinado al quintil más pobre representa el 233% del gasto destinado al quintil más rico, en los países de América Latina en promedio dicho porcentaje es solo del 92%. Además de su baja progresividad, en estos países el gasto social como porcentaje del PBI en promedio es del 9,9% frente al 10,4% de EEUU y al 20,3% del Reino Unido.

Lindert, Skoufas y Shapiro (2006) realiza una clasificación de las transferencias públicas y las divide en las de tipo *social insurance* y las de tipo *social assistance*. Las primeras tienen como objetivo mitigar el impacto de los riesgos sociales, ayudando a mantener los niveles de consumo en situaciones de vejez, desempleo, discapacidad y otras. Por su parte, el objetivo de las segundas es ayudar a los hogares a convivir con dichos riesgos. En este sentido, los programas de asistencia social buscan que las personas en situación de pobreza estructural puedan sobrellevarla de la mejor manera posible. Otra distinción entre las transferencias de uno y otro tipo pasa por las fuentes de financiamiento. Mientras las transferencias de seguro social se financian con aportes y contribuciones, los programas de asistencia social son más bien de carácter no contributivo. Por tales características los autores consideran que las jubilaciones y pensiones son una transferencia de tipo *social insurance*. Sin embargo, no dejan de destacar que la distinción entre las transferencias de uno u otro tipo es un terreno resbaladizo. Por ejemplo, muchos programas de seguro social presentan déficits significativos ya que los beneficios que otorgan exceden a las contribuciones por lo que necesitan de otras fuentes de financiamiento no contributivas, y por otro lado algunos programas de asistencia social requieren de contribuciones, ya sea en dinero o en especie, por parte de sus beneficiarios, como sucede con los programas de asistencia alimentaria en el Perú.

En Bergolo (2011) se diferencian claramente las jubilaciones y pensiones de las transferencias provenientes de programas públicos. Sin embargo, clasifica a todas ellas como ingresos no laborales. Al referirse a la experiencia argentina destaca el aporte al ingreso de los hogares de los programas de transferencias condicionadas de ingreso como el Plan Jefes y jefas de hogar desocupados (PJJHD), el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), y el Plan Familias por la Inclusión Social (FIS).

El trabajo de Gasparini y Cruces (2013) hace hincapié en la mejora que experimentaron los principales indicadores de desigualdad en América Latina durante la última década, y lo atribuye en buena medida al efecto que tuvieron los programas de transferencias de ingresos. Al igual que Bergolo (2011), consideran a dichas transferencias y a las jubilaciones y pensiones un ingreso no laboral. Sin embargo, al realizar un análisis en términos redistributivos y descomponer el coeficiente de Gini por fuente de ingresos, los autores encuentran que tanto las jubilaciones y pensiones como las transferencias gubernamentales presentan una distribución mucho más igualitaria que el ingreso laboral individual mientras que los ingresos de capital y otras transferencias privadas presentan una distribución mucho más concentrada en los deciles de ingresos más altos.

Es importante no dejar de precisar que el estudio de los sistemas previsionales debe tener en cuenta el enfoque a partir del cual es entendida la seguridad social. En el enfoque tradicional la seguridad social se basa en el principio que debe asegurarse a todos los trabajadores el derecho de acceder a una educación y salud de calidad, a condiciones de trabajo dignas e ingresos que les permitan suavizar su consumo a largo de todo su ciclo de vida. Sin embargo, este esquema de protección en el que las medidas universales resultan un complemento del núcleo constituido por la seguridad social ha estado sujeto a diversos cuestionamientos, motivados fundamentalmente por la persistencia de la desocupación y la cronicidad que asumía en el caso de ciertos grupos de trabajadores (Beccaria y Maurizio, 2010). Es por esta razón que han adquirido en los últimos años bastante relevancia las prestaciones de carácter no contributivo. Dentro de este marco se inscriben por ejemplo, en la Argentina, el Plan de Inclusión Previsional (PIP) (más conocido como “Moratoria Previsional”)¹ implementado a partir del año 2005 y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) desde 2009, que permitieron la incorporación de más de 2,7 millones de jubilados y pensionados al sistema previsional y de alrededor de 3,5 millones de niños y adolescentes al sistema de asignaciones familiares.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado y siguiendo el enfoque propuesto por Lindert et al. (2012), en el presente documento de trabajo se tratará a las jubilaciones y pensiones como transferencias gubernamentales, principalmente luego de la implementación del PIP y de la AUH, que tuvieron un fuerte impacto en materia de cobertura y donde el acceso a los mismos no requirió la existencia de cotizaciones previas a la seguridad social, y que se financian tanto con recursos de aportes y contribuciones, como con ingresos tributarios.

3. Universo de Análisis, metodología y fuentes de información

El primer factor que se debe tener en cuenta es el universo de análisis, es decir, cuáles serán las erogaciones e ingresos que se considerarán para el objetivo de este trabajo. En particular, se estudiarán las erogaciones de la función Seguridad Social de la Administración Pública Nacional, que impliquen transferencias a personas, ya sea de forma directa o indirecta (esto es, excluyendo cualquier tipo de gasto administrativo), y los ingresos asociados al financiamiento de dichas erogaciones (ya sean cotizaciones a la seguridad social, recursos tributarios de asignación específica y aportes del Tesoro). Esta definición incluye las transferencias a las cajas previsionales provinciales (ya que financian de forma indirecta las prestaciones de las provincias que no transfirieron sus cajas), pero excluye, por ejemplo, las transferencias que se realizan a la AFIP por pago de comisiones por la recaudación de aportes y contribuciones. La fuente de información proviene de las Cuentas de Inversión que publica la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para cada año.

Las erogaciones que se toman en el presente trabajo incluyen las prestaciones previsionales del actual Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de los restantes sistemas nacionales de previsión social correspondientes a fuerzas armadas y de seguridad interior, las Pensiones No Contributivas administradas por el Ministerio de Desarrollo Social, y otras prestaciones de menor cuantía. Adicionalmente, se incorpora el sistema de asignaciones familiares y el seguro de desempleo, administrados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Si bien el universo a analizar es el mismo para los tres años en

¹ Bertranou et al. (2011) hacen referencia al Plan de Inclusión Previsional como un beneficio “semi-contributivo”, en la medida que para acceder al mismo era necesario a un plan de facilidades de pago para hacer frente a los períodos no aportados al sistema previsional, y cuyas cuotas se podían deducir del haber previsional. En la práctica, esto implicó que una cantidad importante de personas sin historial laboral pueda acceder a la jubilación sin haber realizado aportes previos. Revisar porque no tengo a mano el libro

estudio (1998, 2004 y 2012), hay consideraciones metodológicas con respecto al gasto a considerar, especialmente en lo que respecta al sistema de asignaciones familiares y la existencia del Fondo Compensador. En efecto, el Sistema de Fondo Compensador era un sistema mediante el cual las empresas pagaban a sus empleados las asignaciones familiares, y luego esos montos se deducían de las contribuciones a la seguridad social que debían abonar, por lo que no se registraban como erogaciones de la ANSES, así como tampoco se contabilizaban los ingresos correspondientes. En el presente trabajo, a fin de evitar la subestimación de ese componente para los años 1998 y 2004, se utilizarán las series de Gasto Público Consolidado y por niveles de gobierno que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas por finalidad y función, donde las erogaciones en asignaciones familiares incluyen las realizadas por el Fondo Compensador. En el año 2012, el Fondo Compensador ya fue reemplazado prácticamente de forma íntegra por el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), donde la ANSES liquida directamente a los beneficiarios las asignaciones familiares, por lo que se contabilizan como transferencias corrientes de la institución, de forma que no es necesario realizar ningún ajuste a la ejecución presupuestaria.

En lo que respecta a los ingresos, se consideran todos los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social destinados a financiar el sistema previsional, el sistema de asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Si bien estos recursos pertenecen en gran proporción a la ANSES, por administrar el Régimen General del SIPA, también las otras instituciones que administran regímenes previsionales tienen ingresos por estos conceptos. A fin de evitar la subestimación de los ingresos por las cotizaciones a la seguridad social, se agregan las erogaciones asociadas al Fondo Compensador para los años 1998 y 2004. Finalmente, se incorporan los recursos tributarios de afectación específica al sistema previsional, y las transferencias del Tesoro que recibe la ANSES.

En este sentido, en la incorporación de transferencias del Tesoro, se deben tener en cuenta dos factores. En primer lugar, dichas transferencias se registran como contribuciones figurativas, que corresponden al financiamiento que hace una jurisdicción a otra que también pertenezca a la Administración Pública Nacional, por lo que deben tratarse con cuidado a fin de evitar duplicaciones de recursos. Por ejemplo, la ANSES financia las Pensiones No Contributivas y el déficit de las cajas de las fuerzas armadas y de seguridad interior, por lo que las instituciones que reciben dichos aportes también cuentan con ingresos asociados a contribuciones figurativas, y si se las incluyeran dentro de los ingresos considerados en este trabajo, se estarían duplicando recursos. Por este motivo, solamente se considerarán las contribuciones figurativas que tiene la ANSES, y que corresponden a la asignación del 15% de la coparticipación bruta que le corresponde por ley.

En segundo lugar, se tomará una perspectiva de “presupuesto equilibrado”, es decir, para estimar el impacto de las transferencias netas sobre la desigualdad, solamente se considerarán los aportes del tesoro que equilibren el resultado de ingresos y egresos asociados al sistema de seguridad social. De esta forma, se evitan las distorsiones de una carga impositiva excesiva que no lo estaría financiando. Esta estrategia se siguió en el trabajo de la DGSC (2002). Dado que para los tres años bajo análisis los ingresos fueron superiores a los egresos, la detracción se hará en las contribuciones figurativas de ANSES.

En la siguiente tabla se resume el financiamiento de la seguridad social en la Argentina a partir del universo de análisis seleccionado, es decir, incorporando las transferencias de la función Seguridad Social de la Administración Pública Nacional (con la excepción de las transferencias a la AFIP, tal cual lo mencionado previamente), y su financiamiento a partir de las contribuciones a la seguridad social, recursos tributarios y aportes del Tesoro.

Tabla III.1 Financiamiento de la Seguridad Social en la Argentina: Ingresos y Erogaciones, en millones de pesos corrientes y porcentaje.

	1998		2004		2012	
Ingresos	20.025,6	100,0%	25.757,4	100,0%	229.664,5	100,0%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	9.687,3	48,4%	11.846,2	46,0%	151.368,3	65,9%
Recursos Tributarios	6.351,3	31,7%	10.482,8	40,7%	59.048,5	25,7%
Aportes del Tesoro	3.987,0	19,9%	3.428,4	13,3%	19.247,6	8,4%
Erogaciones	20.025,6	100,0%	25.757,4	100,0%	229.664,5	100,0%
Prestaciones Previsionales	17.343,8	86,6%	21.492,3	83,4%	204.356,8	89,0%
Transferencias	2.681,8	13,4%	4.265,2	16,6%	25.307,7	11,0%
Asignaciones Familiares	1.716,8	8,6%	2.307,3	9,0%	24.385,6	10,6%
Seguro de Desempleo	225,3	1,1%	189,1	0,7%	574,7	0,3%
Subsidios a beneficiarios previsionales	569,7	2,8%	615	2,4%	344,4	0,1%
Transferencias a Provincias	170,1	0,8%	1.150,6	4,5%	-	-
Otras Transferencias	0,1	0,0%	3,3	0,0%	3	0,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En lo que respecta a la estimación del impacto distributivo tanto de las transferencias como de los ingresos, se utilizará la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de los años 1998, 2004 y 2012, y la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) de los años 2004-2005 y 2012-2013, para identificar a los beneficiarios y financiadores de la seguridad social, por decil de ingresos. Dado que el objetivo de este trabajo es estimar el impacto distributivo neto de la seguridad social, se calcularán el monto de transferencias que recibe cada uno de los deciles, y cuanto aportan al financiamiento.

La estimación del impacto distributivo del gasto y financiamiento de la seguridad social en la Argentina se presentará en la siguiente sección, a partir de la información fiscal presentada en el cuadro anterior.

4. Resultados principales

El análisis del impacto distributivo de la seguridad social se realizará para los años 1998, 2004 y 2012, a fin de contar no solamente con una caracterización para un período en particular, sino para poder comparar la situación actual del financiamiento de la seguridad social (dado por el último año disponible, 2012), con momentos previos, uno a fines de la década de los 90's y otro a mediados de los 2000's. En particular, la elección del año 2004 se motiva por el hecho de que además fue posterior a la crisis de 2001-2002, también fue previo a la implementación del PIP, en 2005 y de la AUH, en 2009. De hecho, dada la magnitud que representan las erogaciones previsionales en el gasto en seguridad social (86,3% en promedio durante los tres años considerados), la distribución de las mismas entre los diferentes deciles de ingreso de las mismas explica en gran parte el impacto distributivo del gasto en seguridad social. En este sentido, se toma una perspectiva diferente a la de DGSC (2002), donde se habían excluido las erogaciones en seguridad social dado que representarían un ingreso "diferido" por parte de los aportantes al sistema de seguridad social, ya que se considera que la implementación de la Moratoria Previsional cambió la lógica del sistema previsional. En efecto, los beneficios previsionales creados a partir de la Moratoria tienen una lógica "semi-contributiva" de acceso (Bertranou et al., 2011) y representan un 45,3% de los beneficios del SIPA y el 2,3% del PIB en 2012. La siguiente

tabla resume el impacto distributivo del Gasto en Seguridad Social para los años 1998, 2004 y 2012, para los diferentes deciles de ingreso.

Tabla IV.1 Impacto distributivo del gasto público en seguridad social, en millones de pesos corrientes y porcentaje y como porcentaje del ingresos disponible de cada decil.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Millones de pesos	498,2	713,8	993,4	1.124,5	1.327,9	1.438,6	1.287,1	2.160,0	3.299,9	7.182,1	20.025,6
Estructura porcentual	2,5%	3,6%	5,0%	5,6%	6,6%	7,2%	6,4%	10,8%	16,5%	35,9%	100,0%
como % del ingreso disponible	15,2%	13,6%	15,6%	15,1%	14,6%	14,0%	9,7%	13,6%	14,1%	18,2%	15,0%
Año 2004											
Millones de pesos	240,5	612,4	1.093,5	1.114,6	1.203,5	2.188,0	2.396,4	3.508,9	4.842,0	8.554,4	25.754,2
Estructura porcentual	0,9%	2,4%	4,2%	4,3%	4,7%	8,5%	9,3%	13,6%	18,8%	33,2%	100,0%
como % del ingreso disponible	7,3%	10,1%	13,6%	11,7%	11,3%	16,7%	15,7%	18,9%	20,1%	20,3%	17,1%
Año 2012											
Millones de pesos	12.683,8	16.111,7	17.351,1	18.949,4	24.363,6	25.906,2	25.961,4	27.094,0	29.467,8	31.772,6	229.661,5
Estructura porcentual	5,5%	7,0%	7,6%	8,3%	10,6%	11,3%	11,3%	11,8%	12,8%	13,8%	100,0%
como % del ingreso disponible	39,8%	30,1%	25,1%	25,9%	31,1%	26,9%	23,0%	21,2%	19,8%	14,7%	22,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En el año 2004, los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles del ingreso per cápita familiar cayeron en cuanto a su participación en el gasto en seguridad social y la relación transferencias/ingreso neto disponible, inclusive disminuyendo el monto de transferencias en términos nominales (en este caso, la única excepción fue el tercer decil), en desmedro de los deciles de mayores ingresos. Esta situación cambió de forma diametral hacia 2012, donde se puede observar que los mismos deciles de ingresos fueron los que más se beneficiaron con la distribución del gasto en seguridad social. En particular, los deciles 1 y 2 duplicaron su participación en el gasto entre 1998 y 2012, más que compensando lo que habían perdido entre 1998-2004, con un impacto del monto de las transferencias del 39,8% y 30,1% del ingreso disponible, respectivamente.

Por el contrario, los sectores de mayores ingresos fueron los que más redujeron su participación en el gasto. Específicamente, los hogares en el decil 10, que en 1998 recibían el 35,9% de las transferencias y en 2004 el 33,2%, pasaron a recibir el 13,8% en 2012. A su vez, también cayó la relación con el ingreso disponible: 18,2% en 1998, 20,3% en 2004 y 14,7% en 2012. Este comportamiento se explica principalmente a partir de las erogaciones previsionales, con el impacto distributivo positivo de la Moratoria. Si bien la EPH no permite

identificar específicamente a los beneficiarios de la Moratoria, existen trabajos que apuntan a su rol distributivo, analizando la evolución de la cobertura previsional por quintiles/deciles de ingreso (Bertranou et al., 2011 y Calabria y Gaiada, 2012). De hecho, en la Tabla IV.2 que analiza la distribución por decil de cada tipo de erogación, se observa que los tres deciles más bajos recibían solo el 7,0% del gasto previsional en 1998, el 4,2% en 2004 y el 14,6% en 2012. Mientras que los tres deciles más altos recibían el 68,6% del gasto previsional en 1998, el 70,8% en 2004 y el 42,4% en 2012. Esta mejora en la distribución del gasto previsional, tal como se mencionó anteriormente, es consecuencia, principalmente del PIP que permitió la incorporación de más de 2,7 millones de beneficios previsionales concentrándose en los sectores más vulnerables, y de los mayores aumentos a los haberes mínimos en relación con el resto de los haberes que se otorgaron previo a la sanción de la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria (Calabria et al., 2012).

En una cuantía menor si se la compara con las erogaciones previsionales, las transferencias asociadas al sistema de asignaciones familiares también tuvieron un impacto positivo en la distribución del ingreso. En efecto, la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en octubre de 2009 que concentra, en 2012, el 48,1% de las erogaciones asociadas al componente en el decil 1, y el aumento de la cobertura previsional en los deciles de menores ingresos, que tuvo su correlato en el acceso al componente de asignaciones familiares para el sector pasivo (en 2012, el 26,0% de las transferencias del subprograma presupuestario se concentraron en el decil 1, mientras que en 2004 ese porcentaje era del 5,5%), repercutieron en que los deciles de menores ingresos se beneficiaran en mayor cuantía del gasto en seguridad social. El componente para los trabajadores activos también registró una mejora en cuanto a su concentración en los deciles de menores ingresos (38,9% en los tres primeros deciles en 2004 y 46,2% en 2012), pero su contribución fue menor a los restantes.

Sin embargo, el direccionamiento del gasto público a través de sus prestaciones es solo una de las dos herramientas dentro de la política fiscal con las que cuenta el Estado. La procedencia de los fondos que financian dichas prestaciones, es decir, el origen de la recaudación de los recursos, es la otra herramienta fiscal con la que cuenta el Estado para contribuir a mejorar la redistribución de los ingresos. Los efectos de la procedencia de la recaudación no son neutrales y su análisis es tan necesario como estudiar el destino de dichos fondos.

Al analizar los datos de 1998, 2004 y 2012 se observa un crecimiento de la presión tributaria (al menos de los impuestos estudiados en este documento -aportes y contribuciones, ganancias, impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto sobre los combustibles y aportes del tesoro-) que ascendía en promedio al 15,0% en 1998, al 17,1% en 2004 y al 22,8% en 2012, lo cual es congruente con el aumento de las erogaciones. De todos modos, al analizar la presión tributaria diferencial sobre cada estrato de ingresos, calculada como la relación entre la presión tributaria de cada decil y la presión tributaria promedio del sistema, se detecta una recaudación relativamente más progresiva en los últimos años. La presión tributaria de los primeros tres deciles en 1998 era el 113,1%, 110,0% y 98,8%, de la presión tributaria promedio mientras que en 2004 era del 112,8%, 94,2% y 93,5% y en 2012 del 85,5%, 91,8% y 92,6%, respectivamente. Esta menor presión tributaria relativa para los tres deciles más bajos fue compensada con una mayor presión sobre los deciles medio (4 a 7 inclusive) que en 1998 aportaban el 27,9% de la recaudación, el 29,5% en 2004 y el 34,7% en 2012 (ver Tabla IV.3).

Tabla IV.2 Impacto distributivo del gasto público en seguridad social, en millones de pesos corrientes y porcentaje, según tipo de prestación.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
AUH	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -
AAFF Activos	244,1 14,2%	312,5 18,2%	284,0 16,5%	239,5 14,0%	168,5 9,8%	132,6 7,7%	132,6 7,7%	65,6 3,8%	81,5 4,8%	55,9 3,3%	1.716,8 100,0%
AAFF Pasivos	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -
Seguro de Desempleo	1,7 0,8%	74,7 33,2%	23,0 10,2%	29,0 12,9%	8,6 3,8%	11,5 5,1%	44,0 19,5%	8,6 3,8%	8,6 3,8%	15,5 6,9%	225,3 100,0%
Sistema Previsional	252,4 1,4%	326,6 1,8%	686,4 3,8%	856,0 4,7%	1.150,8 6,4%	1.294,6 7,2%	1.110,6 6,1%	2.085,8 11,5%	3.209,7 17,7%	7.110,7 39,3%	18.083,5 100,0%
Transferencias Totales	498,2 2,5%	713,8 3,6%	993,4 5,0%	1.124,5 5,6%	1.327,9 6,6%	1.438,6 7,2%	1.287,1 6,4%	2.160,0 10,8%	3.299,9 16,5%	7.182,1 35,9%	20.025,6 100,0%
Año 2004											
AUH	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -
AAFF Activos	140,1 7,2%	264,1 13,6%	352,3 18,1%	289,5 14,9%	206,2 10,6%	189,4 9,7%	187,8 9,6%	180,2 9,3%	96,3 4,9%	40,0 2,1%	1.945,8 100,0%
AAFF Pasivos	20,0 5,5%	54,1 15,0%	66,8 18,5%	54,0 14,9%	40,1 11,1%	32,8 9,1%	35,1 9,7%	37,2 10,3%	14,2 3,9%	7,2 2,0%	361,5 100,0%
Seguro de Desempleo	2,5 1,3%	23,3 12,3%	50,9 26,9%	26,6 14,1%	5,7 3,0%	16,8 8,9%	8,5 4,5%	18,4 9,8%	12,5 6,6%	23,9 12,7%	189,1 100,0%
Sistema Previsional	77,9 0,3%	271,0 1,2%	623,5 2,7%	744,5 3,2%	951,5 4,1%	1.949,0 8,4%	2.165,1 9,3%	3.273,1 14,1%	4.719,0 20,3%	8.483,3 36,5%	23.257,8 100,0%
Transferencias Totales	240,5 0,9%	612,4 2,4%	1.093,5 4,2%	1.114,6 4,3%	1.203,5 4,7%	2.188,0 8,5%	2.396,4 9,3%	3.508,9 13,6%	4.842,0 18,8%	8.554,4 33,2%	25.754,2 100,0%
Año 2012											
AUH	5.372,1 48,1%	2.836,8 25,4%	1.396,1 12,5%	714,8 6,4%	413,2 3,7%	178,7 1,6%	145,2 1,3%	33,5 0,3%	44,7 0,4%	33,5 0,3%	11.168,6 100,0%
AAFF Activos	1.371,9 12,3%	1.907,3 17,1%	1.873,8 16,8%	1.650,8 14,8%	1.305,0 11,7%	948,1 8,5%	881,2 7,9%	691,5 6,2%	368,1 3,3%	156,2 1,4%	11.153,8 100,0%
AAFF Pasivos	536,4 26,0%	433,3 21,0%	249,6 12,1%	282,7 13,7%	191,9 9,3%	154,7 7,5%	109,3 5,3%	68,1 3,3%	30,9 1,5%	6,2 0,3%	2.063,2 100,0%
Seguro de Desempleo	104,0 18,1%	190,2 33,1%	70,1 12,2%	13,8 2,4%	19,0 3,3%	23,6 4,1%	47,1 8,2%	50,0 8,7%	28,7 5,0%	28,2 4,9%	574,7 100,0%
Sistema Previsional	5.299,4 2,6%	10.744,1 5,2%	13.761,4 6,7%	16.287,4 8,0%	22.434,5 11,0%	24.601,1 12,0%	24.778,5 12,1%	26.250,8 12,8%	28.995,4 14,2%	31.548,6 15,4%	204.701,2 100,0%
Transferencias Totales	12.683,8 5,5%	16.111,7 7,0%	17.351,1 7,6%	18.949,4 8,3%	24.363,6 10,6%	25.906,2 11,3%	25.961,4 11,3%	27.094,0 11,8%	29.467,8 12,8%	31.772,6 13,8%	229.661,5 100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Tabla IV.3 Impacto distributivo de los impuestos que financian la seguridad social, en millones de pesos corrientes y porcentaje, presión tributaria promedio y presión tributaria diferencial.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Millones de Pesos	553,7	862,2	945,5	1.095,9	1.270,8	1.414,2	1.814,8	2.369,8	3.134,8	6.563,9	20.025,6
Estructura porcentual	2,8%	4,3%	4,7%	5,5%	6,3%	7,1%	9,1%	11,8%	15,7%	32,8%	100,0%
Presión tributaria promedio	16,9%	16,5%	14,8%	14,7%	14,0%	13,8%	13,6%	15,0%	13,4%	16,7%	15,0%
Presión tributaria diferencial	113,1%	110,0%	98,8%	98,3%	93,2%	92,0%	91,0%	99,9%	89,4%	111,2%	100,0%
Año 2004											
Millones de Pesos	637,1	980,6	1.279,7	1.422,4	1.770,8	2.048,2	2.350,8	2.948,7	3.942,4	8.373,4	25.754,2
Estructura porcentual	2,5%	3,8%	5,0%	5,5%	6,9%	8,0%	9,1%	11,4%	15,3%	32,5%	100,0%
Presión tributaria promedio	19,3%	16,1%	16,0%	14,9%	16,7%	15,6%	15,4%	15,9%	16,4%	19,9%	17,1%
Presión tributaria diferencial	112,8%	94,2%	93,5%	87,2%	97,6%	91,3%	90,4%	92,9%	95,7%	116,3%	100,0%
Año 2012											
Millones de Pesos	6.207,5	11.193,3	14.597,1	16.586,4	17.550,5	21.147,3	24.447,1	28.737,6	35.567,5	53.627,2	229.661,5
Estructura porcentual	2,7%	4,9%	6,4%	7,2%	7,6%	9,2%	10,6%	12,5%	15,5%	23,4%	100,0%
Presión tributaria promedio	19,5%	20,9%	21,1%	22,7%	22,4%	22,0%	21,7%	22,5%	23,9%	24,9%	22,8%
Presión tributaria diferencial	85,5%	91,8%	92,6%	99,5%	98,1%	96,5%	95,1%	98,7%	104,7%	109,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Como puede observarse en las dos tablas anteriores, todos los deciles reciben parte del gasto público en seguridad social así como también todos contribuyen a su financiamiento. Por lo tanto, resulta oportuno calcular las transferencias netas (es decir, gasto público menos su financiamiento), para evaluar el impacto distributivo final de la seguridad social en la Argentina. De acuerdo a la metodología utilizada (ver Sección 3), la suma de las transferencias netas de los diez deciles debe ser cero, pero habrá deciles cuyo cálculo sea positivo (reciben más de lo que aportan) y otros en los que será negativo (aportan más de lo que reciben).

Tabla IV.4 Impacto distributivo del gasto público en seguridad social neto del pago de recursos que lo financian, en millones de pesos corrientes y como porcentaje del ingreso disponible de cada decil.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Millones de pesos	-55,55	-148,34	47,90	28,58	57,09	24,48	-527,62	-209,80	165,07	618,20	-
Como % del ingreso disponible	-1,7%	-2,8%	0,8%	0,4%	0,6%	0,2%	-4,0%	-1,3%	0,7%	1,6%	-
Año 2004											
Millones de Pesos	-396,55	-368,16	-186,20	-307,83	-567,35	139,73	45,62	560,20	899,54	180,99	-
Como % del ingreso disponible	-12,0%	-6,0%	-2,3%	-3,2%	-5,3%	1,1%	0,3%	3,0%	3,7%	0,4%	-
Año 2012											
Millones de \$	6476,30	4918,42	2753,95	2362,96	6813,12	4758,91	1514,23	-1643,65	-6099,64	-21854,59	-
Como % del ingreso disponible	20,3%	9,2%	4,0%	3,2%	8,7%	4,9%	1,3%	-1,3%	-4,1%	-10,1%	-

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Los datos de la Tabla IV.4 resultan muy interesantes de ser analizados. Tanto en 1998 como en 2004 los dos deciles de ingresos más bajos aportaban al sistema de seguridad social más de lo que recibían del mismo, mientras que en 2012 ambos deciles eran los mayores beneficiados, con un nivel de transferencias que superaba ampliamente sus aportes. Sin embargo, pueden señalarse algunas diferencias entre 1998 y 2004 dado que en el primero los deciles con transferencias netas negativas (aportaron más de lo que recibieron) fueron los deciles 1, 2, 7 y 8 mientras que en 2004 fueron los deciles 1 a 5 inclusive. En 1998 por las características del sistema previsional (con bastante heterogeneidad en la distribución de los haberes) provocaba que la mayoría de los beneficiarios con haberes mínimos se concentraran en los deciles del centro (5 y 6) mientras que los que tenían haberes superiores al mínimo se concentraban en los deciles más altos (9 y 10). Tan es así que por ejemplo, el decil 5 recibía mayores transferencias en jubilaciones y pensiones que lo que recibía el decil 7. Asimismo, por los valores y el diseño del sistema de asignaciones familiares, en muchas ocasiones los asalariados de los deciles 7 y 8 no cobraban (o lo hacían en montos relativamente bajos) asignaciones pero realizaban grandes aportes en concepto de aportes y contribuciones². Además, en 1998 se observa una marcada diferencia entre la transferencia neta hacia el decil 9 y lo que recibía el decil 10 que era casi cuatro veces superior³. Respecto al año 2004, los primeros cinco deciles presentaban transferencias netas negativas (aportaban más de lo que recibían) financiando así las transferencias netas positivas que recibían los cinco deciles más altos (la cual se concentraba principalmente en los deciles 8 y 9). Resulta importante resaltar que el decil 1 no solo era, detrás del decil 5, el decil que más aportaba en valores absolutos sino que las transferencias netas representaban más del 12,0% del ingreso disponible del decil, una clara muestra de la regresividad del sistema de seguridad social.

² Por ejemplo, en 1998 los deciles 7 y 8 aportaban el 23,3% del total recaudado en concepto de aportes y contribuciones pero recibían solamente el 11,5% del monto total de asignaciones familiares para activos.

³ Las transferencias netas hacia el decil 10 absorbían en su totalidad lo aportado (vía transferencias netas) por los deciles 1, 2, 8 y parte del 7.

La información obtenida para el año 2012 presenta marcadas diferencias respecto a la de los otros dos años analizados. Solo tres deciles presentan transferencias netas negativas y son los más altos (8, 9 y 10). Asimismo, se observa una distribución bastante más equitativa dado que el decil 9 aporta más en términos absolutos y relativos al ingreso disponible que el decil 8 (4,1% del ingreso disponible frente a 1,3%) pero a su vez, aporta menos que el decil 10, el cual realiza transferencias netas que representan el 10,1% de su ingreso disponible. Las dos principales políticas de seguridad social de la última década, a nuestro entender el Plan de Inclusión Previsional que permitió la incorporación de más de 2,7 millones de beneficios previsionales y la Asignación Universal por Hijo que incrementó en más de 3,5 millones las asignaciones a menores de 18 años abonadas por la ANSES (la gran mayoría de ellos habitantes de los hogares más vulnerables), tuvieron efectos marcados en la mejora de la distribución de los recursos de la seguridad social: los deciles 1, 2, 5 y 6 obtienen el 77,6% del total de recursos repartidos. En los primeros dos deciles gran parte de estas transferencias corresponde con la AUH (entre ambos deciles reciben el 73,5% del total de recursos del programa) y en los deciles 5 y 6 se concentran gran parte de los beneficios previsionales otorgados mediante la moratoria previsional (entre ambos deciles obtienen el 23,0% de los recursos del sistema previsional pero aportan solo el 19,1% de lo recaudado en conceptos de aportes y contribuciones y el 12,0% de los recursos tributarios). Merece la pena destacar la importancia de las transferencias netas de la seguridad social en los dos deciles más bajos donde representaban el 20,3% y el 9,2% de los ingresos disponibles de cada decil, respectivamente.

Tabla IV.5 Distribución del ingreso antes y después de la intervención estatal.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Ingreso disponible antes de intervención estatal	2,5%	4,0%	4,7%	5,5%	6,8%	7,7%	10,4%	12,0%	17,4%	29,0%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	2,5%	4,0%	4,8%	5,6%	6,8%	7,6%	9,8%	11,8%	17,3%	29,9%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,4%	4,0%	4,7%	5,6%	6,8%	7,8%	10,6%	12,0%	17,7%	28,4%	100,0%
Ingreso disponible después de intervención estatal	2,4%	3,9%	4,8%	5,6%	6,8%	7,7%	10,0%	11,8%	17,5%	29,5%	100,0%
Año 2004											
Ingreso disponible antes de intervención estatal	2,5%	4,3%	5,4%	6,5%	7,4%	8,6%	10,1%	12,0%	15,4%	27,8%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	2,2%	4,0%	5,3%	6,2%	7,0%	8,6%	10,0%	12,2%	15,9%	28,6%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,5%	4,4%	5,5%	6,7%	7,5%	8,8%	10,3%	12,1%	15,4%	26,9%	100,0%
Ingreso disponible después de intervención estatal	2,2%	4,0%	5,3%	6,3%	7,0%	8,7%	10,1%	12,3%	16,0%	28,0%	100,0%
Año 2012											
Ingreso disponible antes de intervención estatal	2,5%	4,8%	6,6%	7,0%	7,1%	9,1%	11,0%	12,8%	15,4%	23,6%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	3,1%	5,2%	6,8%	7,3%	7,8%	9,5%	11,1%	12,7%	14,9%	21,8%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,5%	4,8%	6,7%	7,0%	7,0%	9,0%	11,2%	12,9%	15,4%	23,6%	100,0%
Ingreso disponible después de intervención estatal	3,2%	5,3%	6,9%	7,3%	7,8%	9,5%	11,2%	12,7%	14,8%	21,4%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En la Tabla IV.5 se detalla la distribución del ingreso antes y después de la intervención estatal y se observa claramente que mientras la seguridad social en 1998 y 2004 tenía nulos efectos en mejorar la distribución del ingreso (incluso en ciertas ocasiones la empeoraba), posee un gran efecto en la mejora de la distribución en la actualidad: los primeros tres deciles obtendrían 13,9% del ingreso total en ausencia de la intervención estatal pero luego de esta obtienen 15,3% mientras que los tres últimos deciles obtendrían el 51,8% del total del ingreso disponible en ausencia de la intervención estatal y el 48,9% luego de la misma. De hecho, de acuerdo a estimaciones propias sobre la base de la metodología aplicada por DGSC (2002) el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso en 2012 hubiese sido del 0,535 en ausencia de la seguridad social mientras que luego de la intervención de la misma descendió al 0,411, lo que representa una mejora del 23,2%.

5. Posibles propuestas de políticas a implementar y futuras líneas de investigación

En los últimos años, se ha comenzado a discutir la característica contributiva de la seguridad social, en la medida que el acceso a determinadas prestaciones queda supeditada a la trayectoria en el mercado laboral, específicamente, en el mercado laboral formal. En un contexto de cambio del mercado de trabajo, donde las transiciones entre diferentes puestos trabajos, ya sean del sector formal o informal, son cada vez mayores y pueden implicar, inclusive, migraciones, se torna cada vez más difícil contar con la suficiente densidad de aportes a la seguridad social que les permita a los trabajadores acceder a las prestaciones de la seguridad social, especialmente, las asociadas a la vejez. Este argumento no sólo es válido para países en desarrollo, como los de América Latina, sino también en países más desarrollados, donde las recientes crisis económicas, han tenido impacto en el mercado laboral y en las propias políticas de protección social.

En este contexto, cobra importancia la incorporación de beneficios no contributivos de la seguridad social, como un mecanismo que permita reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. Como se mostró en el presente trabajo, la creación de prestaciones no contributivas, focalizadas en grupos vulnerables, puede tener un importante impacto distributivo a un relativamente bajo costo fiscal. Por ejemplo, la AUH que focaliza el 48,1% de su gasto en el decil 1 tiene un costo fiscal, para 2012, del 0,4% del PIB. Otra enseñanza que arroja esta política, es que su incorporación al sistema de asignaciones familiares como un componente dentro del mismo esquema, permite una mejor integralidad de las políticas de la seguridad social.

En la actualidad, a partir del libro de Thomas Piketty (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, existe un fuerte debate que trasciende lo académico y que se vincula con la relación existente entre la desigualdad económica y el crecimiento económico. En efecto, el libro plantea que la distribución inequitativa del ingreso puede afectar negativamente el crecimiento económico y, con ello, generar inestabilidad política y social. Por lo tanto, se puede pensar que las políticas distributivas no son sólo necesarias para mejorar la distribución del ingreso de acuerdo a ciertas preferencias sociales, asociada a la función de distribución que plantea la teoría de las finanzas públicas (Musgrave, 1959), sino que también son una herramienta para reducir los ciclos económicos y fomentar el crecimiento del PIB.

Por lo tanto, el estudio del impacto macroeconómico de políticas relacionadas con la seguridad social no debería estar exento de una mirada sobre su impacto distributivo. De hecho, políticas fiscales que no tengan un costo fiscal neto (es decir, donde los aumentos en la recaudación compensen los incrementos en las erogaciones), podrían tener un efecto positivo sobre el PIB en la medida que tengan un impacto distributivo que beneficie a los sectores de menores ingresos. Ahora bien, también es cierto que una coyuntura macroeconómica favorable, puede resultar clave para la implementación de políticas distributivas en la medida que se genere un espacio fiscal, de forma de contar con un círculo virtuoso de crecimiento económico con mejoras en la distribución del ingreso.

6. Conclusiones principales

En el presente trabajo se analizó el impacto distributivo de la seguridad social en la Argentina considerando tanto las erogaciones como los ingresos, con una perspectiva de “presupuesto equilibrado”. En el mismo, se consideró a las erogaciones en jubilaciones y pensiones como transferencias, y no como un ingreso diferido, a partir de tener en cuenta que el Plan de Inclusión Previsional, implementado en 2005, cambió la lógica del sistema previsional creando un beneficio “semi-contributivo” (Bertranou et al., 2011).

En primer lugar, se puede destacar el rol casi preponderante que tiene el sistema previsional tanto en cuanto a erogaciones, como a su impacto distributivo, ya que es el que determina, en última instancia, el grado de progresividad del sistema como un todo. Esto se puede observar con la implementación del PIP en 2005, que permitió la creación de 2,7 millones de beneficios previsionales para personas que tenían un historial contributivo de pocos años, o que directamente no tenían ninguno, ya sea por haberse desempeñado en el sector informal o bien, por no haber realizado labores en el mercado de trabajo. Los principales beneficiarios de esta política, entonces, fueron los hogares pertenecientes a los deciles más bajos de ingreso y, de esta forma, el sistema previsional pasó a ser más progresivo.

En segundo lugar, el sistema de asignaciones familiares pasó a ser también más progresivo con la creación de la AUH como un componente del mismo, y a los mayores beneficios que obtuvieron los menores deciles de los restantes componentes.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la incorporación de los recursos que financian al sistema de seguridad social en el análisis, considerando las transferencias netas hacia los hogares, implica tener en cuenta el rol distributivo de los distintos impuestos, incluyendo aportes y contribuciones. En este contexto, la baja cobertura del sistema de seguridad social existente a fines de los 90's y principios de los 2000's, combinado con un financiamiento que recaía relativamente más en los hogares pertenecientes a los deciles más bajos, confluía en un sistema donde las transferencias netas beneficiaban más a los deciles de mayores ingresos. En cambio, en 2012 se puede observar el cambio en la situación, que se explica también por una mejora en términos de quienes soportan la carga tributaria asociada al financiamiento de la seguridad social. En efecto, el aumento del empleo registrado, la eliminación de topes en la remuneración sujeta a contribuciones patronales y la indexación del tope para el pago de aportes personales, y el mayor peso del impuesto a las ganancias, tuvieron un impacto distributivo positivo en el financiamiento de la seguridad social. En conjunto, el efecto redistributivo del sistema de seguridad social permitió, en el año 2012, que el coeficiente de Gini sea un 23,2% menor (0,411 vs. 0,535) luego de la acción del mismo (es decir, una vez cobrados todos los impuestos que lo financian y pagadas todas las prestaciones que otorga) que lo que hubiese sin la intervención del mismo, muchas veces llamada “distribución del mercado”.

Referencias bibliográficas

Beccaria, L. y Maurizio, R., (2010), "Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina", Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 4, Vols. 7 y 8.

Bergolo, M., (2011), "Impacto redistributivo de las transferencias públicas en la década de 2000: la experiencia de los países del cono Sur", Tesis de la Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L., (2011), *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Breceda, K., Rigolini, J. y Saavedra, J., (2008), "Latin America and the Social Contract, patterns of social spending and taxation", World Bank.

Calabria, A., Calero, A., D'Elía, V., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S., (2012), "Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad", Revista de Economía, Pública, Social y Cooperativa Nº 74 (pp. 285 – 311), Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC).

Calabria, A. y Gaiada, J., (2012), "Análisis del sistema previsional argentino: cobertura, distribución y tasa de sustitución", V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAPOP) y XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

Dirección de Gastos Sociales Consolidados, (2002), "El impacto distributivo de la política social en la Argentina", Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía.

Gasparini, L. y Cruces, G., (2013), "Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en base a la experiencia reciente", Documento de Trabajo Nº 142, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Gasparini, L., Cruces, G. y Tornarolli, L., (2009), "Recent trends in income inequality in Latin America", ECINEQ Society for the Study of Economic Inequality.

Goñi, E., López, H. y Servén, L., (2008), "Fiscal Redistribution and income inequality in Latin America", World Bank.

Immervoll, H., Kleven, H., Kreiner, C. y Verdelin, N., (2009), "An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nº 76, OECD Publishing.

INDEC, (1999), *Encuesta Permanente de Hogares: mayo y octubre 1998*.

INDEC, (2005), *Encuesta Permanente de Hogares: I, II, III y IV trimestres 2004*.

INDEC, (2006), *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2004-2005*. Total del País. Resultados Definitivos.

INDEC, (2013), *Encuesta Permanente de Hogares: I, II, III y IV trimestres 2012*.

INDEC, (2014), *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2012-2013*. Total del País. Resultados Definitivos.

Lindert, K., Skoufas, E. y Shapiro, J., (2006), "Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", Social Protection Discussion Paper 0605, World Bank.

Lustig, N., Gray-Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jiménez, W., Paz, V., Pereira, C., Pessino, C., Scott, J. y Yañez, E., (2012), "The impact of taxes and Social Spending on

inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, México and Peru: a synthesis of results", Working Paper 311, Center for Global Development (CGD).

Musgrave, R., (1959), *Teoría de la Hacienda Pública*, Editorial Aguilar, Madrid.

Piketty, T., (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.

Santieri, J., Gomez Sabaini, J. y Rossignolo, D., (2000), "Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997", Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía.