



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

LVI REUNIÓN ANUAL | NOVIEMBRE DE 2021

Impacto Redistributivo de Transferencias e Impuestos Directos en Argentina en 2020

Muñoz, Bruno
Borgo, Julián

ISSN 1852-0022

IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE TRANSFERENCIAS E IMPUESTOS DIRECTOS EN ARGENTINA EN 2020

Borgo, Julián (UNLP)

borgojulian@gmail.com

Muñoz, Bruno (UNLP)

brunomunoz1993@gmail.com

Resumen

En este trabajo analizamos el impacto redistributivo de la política fiscal en Argentina durante el año 2020, considerando los impuestos directos sobre el ingreso (aportes a la seguridad social e impuesto a las ganancias) y las transferencias directas a los individuos (ayuda social y jubilaciones). Además, comparamos el cambio de la incidencia de dichos impuestos y transferencias entre los años 2019 y 2020 y el primer trimestre de 2021, habida cuenta de las importantes modificaciones que tuvo la política fiscal a partir de la irrupción de la pandemia de coronavirus. Encontramos que el impacto redistributivo aumentó en el 2020, especialmente por el aumento de la ayuda social y la caída de los ingresos laborales del primer quintil, compensando el aumento de la desigualdad de ingresos de mercado de la población. Sin embargo, también se observan problemas de focalización de las transferencias que no estaban presentes en 2019.

Códigos JEL: D310, H220

Palabras clave: distribución, ingreso, incidencia

1. Introducción

Los ingresos individuales derivados de la actividad económica de las personas, ya sea como remuneración al trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia o fruto de rentas, se distribuyen de manera desigual. Esto es reflejo, en parte, de la desigualdad en la propiedad de activos, como la tierra, el capital físico o la acumulación de capital humano (Goñi et al., 2008).

En la literatura económica existe cierto consenso respecto a que una de las metas de cualquier gobierno es reducir la desigualdad de ingresos existente, destinando recursos públicos a la asistencia de los sectores de menores ingresos. La política fiscal es uno de los principales instrumentos para poder alcanzar dicho objetivo.

Por esa razón, los Estados recaudan impuestos y ejecutan gastos, con el fin de reducir las diferencias de ingresos de mercado. Musgrave, en su Teoría sobre las Finanzas Públicas (1959), sostiene que una de las tres funciones básicas del Estado radica en corregir resultados distributivos socialmente indeseados que surgen del accionar de las fuerzas del mercado, a través del uso apropiado de impuestos y de transferencias.

El impacto redistributivo de la política fiscal depende, fundamentalmente, de tres factores: el monto de impuestos recaudados, el grado de progresividad de la estructura tributaria y el grado de focalización del gasto. Cuanto mayor sea la recaudación, dado el nivel de ingreso de una economía, mayor será la capacidad del Estado de redistribuir ingresos debido a que podrá realizar más transferencias. Por otro lado, el impacto será más igualador cuanto más progresivos sean los impuestos y cuanto más focalizados sean los gastos. Es decir, para que la incidencia de la política fiscal sea adecuada, los impuestos deben recaer en mayor proporción sobre los individuos de mayor ingreso de la economía y los gastos deben beneficiar más a aquellos que ganan menos.

La eficacia de la política fiscal en su rol redistributivo, entonces, puede variar entre países según las capacidades de cada Estado de generar una estructura de impuestos y transferencias progresiva y bien focalizada. En ese sentido, la evidencia sugiere que los gobiernos de los países desarrollados son más eficientes en su función redistributiva en comparación con los de los países en desarrollo.

La reducción de la desigualdad de ingresos de mercado en los países desarrollados, luego de los efectos de las políticas redistributivas de impuestos y transferencias, es significativamente mayor a la observada en los países en desarrollo. Particularmente, América Latina es uno de los continentes más desiguales del mundo (junto con África) debido, en gran medida, a que la política fiscal no es efectiva para redistribuir ingresos.

Goñi et al. (2008) estiman los efectos redistributivos de transferencias e impuestos directos por separado, para una muestra de 15 países europeos y 6 países latinoamericanos. Los autores encuentran que en Europa las transferencias contribuyen a reducir el coeficiente de Gini en alrededor de 10 puntos en promedio. En contraste, en América Latina el efecto promedio es entre 1 y 2 puntos. La diferencia entre regiones también se observa respecto al impacto redistributivo de los impuestos directos: en Europa reducen el Gini en torno a 5 puntos mientras que en América Latina lo hacen en apenas 1 punto. Como resultado, los países europeos logran reducir la desigualdad de mercado en 15 puntos del Gini mientras que los latinoamericanos lo hacen entre 2 y 3 puntos.

Por su parte, Gómez Sabaini et al. (2017) estiman la incidencia del impuesto sobre la renta y de las transferencias monetarias públicas en la distribución del ingreso respecto de un grupo amplio de 17 países de América Latina y se la compara con lo observado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En estos últimos, el coeficiente de Gini cae 17 puntos (una reducción del 36% de la desigualdad) luego de los impuestos directos y las transferencias, mientras que la baja del coeficiente en los países de América Latina es de 3 puntos, lo que reduce sólo 6% la desigualdad. En promedio, el 61% de la reducción del coeficiente de Gini en América Latina proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto de la disminución corresponde al efecto del impuesto sobre la renta personal y el pago de las contribuciones a la seguridad social.

Para el caso argentino, han existido numerosos trabajos relacionados a la incidencia distributiva de la política fiscal. Algunos miden el efecto neto de los impuestos y el gasto público sobre la distribución del ingreso como Gasparini (1999), SPE (2002), Gaggero y Rossignolo (2011), y Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo (2013), entre otros. Si bien las metodologías difieren, todos los estudios encuentran que la política fiscal transfiere ingresos desde los dos quintiles de ingresos más altos hacia los más bajos. Aunque los estudios encuentran que la magnitud del impacto redistributivo varía, todos notan un efecto igualador significativo.

Por su parte, Gasparini y Puig (2020) han estimado el grado de incidencia distributiva de los beneficios del gasto público social netos de su financiamiento a través de impuestos en la provincia de Buenos Aires. Los autores encuentran que el gasto social bonaerense es pro-pobre y por lo tanto progresivo, mientras que el sistema tributario provincial es aproximadamente neutral, dando lugar a un efecto combinado progresivo de la política fiscal que genera una caída de 6,3 p.p. (-13,5%) del coeficiente de Gini.

El presente trabajo se propone analizar el impacto distributivo de la política fiscal en Argentina, considerando únicamente las transferencias y los impuestos directos. Nos concentramos en

las estimaciones para el año 2020 pero también analizamos los cambios ocurridos en la incidencia distributiva comparando con los resultados de 2019 y del primer trimestre de 2021. Para esto, se utilizará la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de los cuatro trimestres de 2019, 2020 y del primer trimestre de 2021 (última disponible).

Esto nos permitirá, por un lado, contar con una actualización de las estimaciones de los trabajos descritos previamente, en este caso únicamente para nuestro país. Por otro lado, podemos analizar los cambios ocurridos recientemente en la política fiscal y sus consecuencias distributivas. Este último punto es relevante debido a la crisis desatada en 2020 como consecuencia de la pandemia de coronavirus. En nuestro país, la implementación de la cuarentena tuvo un impacto considerable sobre los ingresos y su distribución, lo que obligó a implementar cambios en la política fiscal, especialmente la relativa al gasto público.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección 2 se detalla la metodología utilizada, la sección 3 muestra los resultados obtenidos en base a un análisis por quintiles, curvas de concentración y el índice de Gini, y finalmente la sección 4 plantea las conclusiones.

2. Metodología

2.1 Métodos de estimación de la incidencia distributiva

En todo estudio de incidencia de impuestos y transferencias debe decidirse, en primer lugar, la unidad de análisis (hogares o individuos) y un indicador de bienestar o utilidad que permita ordenarlos. La práctica más usual es utilizar al individuo como unidad de análisis y el ingreso corriente (mensual o anual) como indicador de bienestar. Sin embargo, los individuos pueden trasladar consumo entre períodos, por lo que sería más conveniente considerar el ingreso permanente a lo largo del ciclo de vida como indicador de bienestar. Suponiendo que los individuos suavizan perfectamente el consumo (es decir que utilizan partes iguales del ingreso de toda su vida para consumir en cada período), el ingreso permanente puede medirse con el consumo corriente (Gasparini, 1998).

La definición del indicador de bienestar -ingreso corriente o permanente- no es trivial, ya que puede afectar las conclusiones de un estudio de incidencia. Particularmente, la elección del ingreso corriente puede sesgar el resultado si hay individuos cuyos ingresos son bajos en el período en que se realizó la medición de la encuesta, porque sufrieron un shock negativo transitorio (por ejemplo, estar temporalmente desempleado) o porque se encuentran en un momento del ciclo de vida de ingresos bajos, como la juventud o la vejez (Gasparini, 1998; Fernández Felices, Guardarucci y Puig, 2016). Aun así, estos individuos podrían tener un nivel

de vida alto si su ingreso permanente -y por ende su consumo corriente- es alto, pero según el ingreso corriente se los colocaría en una posición de bienestar baja.

En este trabajo, por razones de simplicidad y debido a que la EPH no cuenta con información sobre el consumo de los individuos y hogares, utilizaremos el ingreso corriente como indicador de bienestar. La unidad de análisis serán los individuos. A pesar de no ser el proxy más adecuado de la utilidad de los individuos, consideramos que las conclusiones obtenidas utilizando este indicador de bienestar son relevantes, al ser una práctica habitual de los estudios de incidencia que permite comparar resultados.

Definida la unidad de análisis y el indicador de bienestar, deben identificarse los individuos que soportan la carga de los impuestos a estudiar. En este caso, tomaremos únicamente los impuestos directos al trabajo (aportes personales) y el impuesto a las ganancias de la cuarta categoría. Respecto a este último impuesto, consideramos únicamente el que se recauda sobre los salarios y sobre las jubilaciones, dejando de lado el análisis de los trabajadores autónomos. Esta decisión permite simplificar los cálculos sin perder relevancia en los resultados, debido a que los asalariados y jubilados representan más del 80% de los contribuyentes (Valente, 2018). De esta manera, el universo de potenciales contribuyentes lo componen los asalariados formales en su conjunto y los jubilados.

Cabe destacar que para estimar el impacto redistributivo del impuesto a las ganancias resultaría óptimo contar con información detallada de todos los contribuyentes, el tramo al que pertenecen y las deducciones generales y personales de cada uno. Sin embargo, al utilizar la información provista por la EPH, la metodología empleada para calcular el impuesto a las ganancias tributado por cada individuo se basó en estimar el impuesto “potencial” que habría soportado cada contribuyente en base a la totalidad de la información provista por la encuesta. La estimación del impuesto potencial se llevó a cabo en función de la categoría ocupacional, la formalidad del empleo, el ingreso laboral reportado y la estructura familiar de cada individuo, lo cual se detalla en la sección 2.2.

Por otro lado, también deben identificarse los beneficiarios de las transferencias efectuadas por el Estado. En este trabajo las dividimos en dos grupos: jubilaciones y ayuda social. Ambas fuentes de ingreso son identificables por separado en la EPH.

Cabe destacar, por un lado, que nuestro ejercicio de incidencia distributiva de la política fiscal será incompleto, dado que no incluimos los impuestos indirectos ni los vinculados al comercio exterior y tampoco los subsidios al consumo (como los energéticos). Por el contrario, nos enfocamos en los impuestos y transferencias pagados y recibidos directamente por los individuos. Por otro lado, el análisis realizado es de equilibrio parcial, ya que la construcción de los ingresos contrafácticos de mercado (sin impuestos ni subsidios) no contemplan

posibles cambios de comportamiento de los agentes económicos como consecuencia del cambio en la política. Contemplar dichos mecanismos de ajuste del comportamiento demandaría un análisis de equilibrio general que excede el objetivo de este trabajo.

2.2 Variables a utilizar y estimación del pago de impuestos

Como se comentó anteriormente, se utilizaron los microdatos de la EPH de los cuatro trimestres de 2019 y 2020, y del primer trimestre de 2021 (la última disponible al momento de la elaboración de este trabajo).

Dado que el nivel de bienestar individual no responde únicamente al nivel de ingreso familiar, sino también al tamaño del hogar y a su composición, se decidió ajustar los ingresos familiares por el número de adultos equivalentes que lo conforman y por las economías de escala que surgen de vivir en hogares numerosos y compartir el consumo de bienes familiares. Siguiendo a Gasparini y Puig (2020), se utilizó una escala sencilla, en la que el coeficiente relativo al adulto equivalente toma el valor de 0,5 para niños menores de 5 años, 0,75 para los menores entre 6 y 14, y 1 para el resto. A su vez, el parámetro de economías de escala se fija en 0,9, lo que permite captar economías de escala internas al hogar leves. Esta definición de ingreso familiar equivalente es una alternativa sencilla y usual en la literatura (Deaton y Zaidi, 2002; Gasparini et al., 2013)¹.

Para poder estimar el impuesto a las ganancias potencial de la cuarta categoría, en primer lugar, se clasificaron las siguientes personas físicas:

- Asalariados: aquellos individuos que se hayan declarado como ocupados y cuya categoría ocupacional sea obreros o empleados. A su vez, como indicador de empleo formal, se consideraron aquellos trabajadores con descuento jubilatorio o aportantes por sí mismos a algún sistema jubilatorio.
- Jubilados: aquellos individuos que hayan declarado ser jubilados como categoría de inactividad.

Cabe recordar que los autónomos o cuentapropistas, si bien forman parte de los contribuyentes, no fueron incluidos en la estimación de este trabajo.

Para poder estimar el pago de impuesto a las ganancias y la deducción de cargas laborales, se supuso que el individuo reporta su ingreso laboral en términos netos, es decir, luego de

¹ Por razones de simplicidad y de tiempo, se decidió no ajustar los ingresos reportados por subdeclaración. Sin embargo, consideramos que una posible futura extensión del trabajo debería incorporarlo.

pagar impuestos y descontadas las cargas laborales. A partir de dicho ingreso informado, se realizó el cálculo inverso para poder estimar el salario bruto de cada encuestado.

Para cada individuo encuestado se calculó el mínimo no imponible (MNI) asociado a su situación. Tomando como ejemplo el 2020, al MNI de dicho año² se le sumaron las deducciones personales por cónyuge y/o hijos menores a 18 años (si correspondiera en cada caso). En base a la ley, se determinó que un individuo puede deducir un cónyuge a cargo en caso de que este reporte un ingreso menor a \$55.261,92, mientras que la deducción por hijo aplica para todos los hijos menores de 18 años.

Cabe destacar que, de acuerdo a la ley, existen otras numerosas deducciones generales posibles (primas de seguro, donaciones, intereses por préstamos hipotecarios, alquileres, entre otras). Sin embargo, la información provista por la EPH resulta insuficiente para poder detectar dichas deducciones e incorporarlas a la estimación.

Una vez categorizados los individuos, se procedió a estimar a qué tramo del impuesto a las ganancias pertenece cada uno de ellos, en función de sus ingresos laborales reportados. Para ello, se estimó el ingreso laboral reportado mínimo y máximo de cada tramo de la siguiente manera:

$$\text{Ingreso reportado mínimo}_1 = GNI_i$$

$$\text{Ingreso reportado mínimo}_j = GNI_i + \text{Límite inferior}_j - \text{Impuesto fijo}_j$$

$$\text{Ingreso reportado mínimo}_j = \text{Ingreso reportado máximo}_{j-1}$$

donde: i refiere a cada individuo de la EPH.

$j \in [2,9]$: tramos del impuesto a las ganancias.

GNI_i es la ganancia no imponible del individuo i : incluye MNI y deducciones por cónyuge e hijos.

Una vez definidos los límites inferiores y superiores de ingresos laborales reportados de cada tramo, se asignó a cada individuo el tramo correspondiente y, consecuentemente, la tasa variable y el cargo fijo que tributó del impuesto a las ganancias. Con esta información se

² Para el caso de los trabajadores, las ganancias anuales no imponibles en 2020 fueron \$123.861,17. Dicho valor se multiplicó por 5,8 (por ser trabajador de una empresa en relación de dependencia) y se lo dividió por 13 (contemplando 12 sueldos anuales y el aguinaldo). Esto dio como resultado un mínimo no imponible de \$55.261,92.

estimó el ingreso neto antes de pagar el impuesto a las ganancias. El cálculo realizado fue el siguiente:

$$\text{Ingreso neto antes de ganancias}_i = \text{Ingreso reportado}_i + (\text{Ingreso neto antes de ganancias}_i - \text{GNI}_i) \times \text{Tasa}_i + \text{Cargo Fijo}_i$$

Resolviendo se obtiene:

$$\text{Ingreso neto antes de ganancias}_i = (\text{Ingreso reportado}_i - \text{Tasa}_i \times \text{GNI}_i + \text{Cargo Fijo}_i) / (1 - \text{Tasa}_i)$$

Para estimar el pago de ganancias realizado por los jubilados se siguió un procedimiento similar, haciendo el cálculo inverso a partir del ingreso reportado en la encuesta, que suponemos neto de ganancias.

Habiendo estimado el ingreso laboral neto antes de pagar el impuesto a las ganancias, y teniendo el ingreso laboral reportado por el individuo en la EPH, el monto tributado del impuesto surge de la diferencia entre ambas variables.

$$\text{Impuesto pagado}_i = \text{Ingreso neto antes de ganancias}_i - \text{Ingreso reportado}_i$$

A su vez, se estimaron los salarios brutos de los asalariados formales, teniendo en consideración que el salario neto antes de pagar el impuesto a las ganancias representa aproximadamente el 83% del salario bruto (debido a las cargas laborales relacionadas a la seguridad social). Consideramos que el ingreso laboral bruto corresponde a los ingresos laborales de mercado:

$$\text{Ingreso de mercado}_i = \text{Ingreso neto antes de ganancias}_i / 0,83$$

Por último, para estimar el impacto de las transferencias construimos el ingreso disponible, que resulta de la suma del ingreso reportado (ya pagados los impuestos directos) más las jubilaciones y la ayuda social.

$$\text{Ingreso disponible}_i = \text{Ingreso reportado}_i + \text{Jubilación}_i + \text{Ayuda social}_i$$

Cabe destacar que, a los fines del cálculo de incidencia distributiva, se estimaron todas las variables mencionadas en términos de adulto equivalente con economías de escala dentro del hogar. Así, resulta comparable con el indicador de bienestar elegido para ordenar a la población.

De esta manera, contamos con estimaciones del ingreso de la población en distintas instancias:

- Ingresos laborales de mercado: ingreso laboral de la ocupación principal previo a pagar aportes personales e impuesto a las ganancias, si correspondiere. Incluye los ingresos laborales de la ocupación principal de otros trabajadores (patrones, cuentapropistas y asalariados informales).
- Ingresos laborales netos previos a pagar ganancias: ingreso laboral de la ocupación principal luego de pagar aportes personales. La diferencia entre la distribución del ingreso de mercado y los ingresos luego de pagar aportes permite estimar el impacto redistributivo de los impuestos al trabajo.
- Ingresos laborales netos de ganancias o ingreso reportado: ingreso laboral de la ocupación principal reportado en la EPH. La diferencia entre la distribución de los ingresos pre y post impuesto a las ganancias estima el impacto redistributivo de este tributo.
- Ingreso disponible: incluye los ingresos laborales netos de ganancias, las transferencias por ayuda social y las jubilaciones. La diferencia entre la distribución de los ingresos disponibles y el ingreso reportado estima el impacto redistributivo de las transferencias. Por último, mediante la diferencia entre la distribución del ingreso de mercado y la distribución del ingreso disponible estimamos la incidencia distributiva del conjunto de la política fiscal.

El mismo procedimiento se llevó a cabo con las EPH del 2019 y del primer trimestre de 2021, modificando únicamente los parámetros correspondientes al impuesto a las ganancias (mínimo no imponible, umbrales de ingreso para determinar los tramos y cargo fijo por tramo). De esta manera, podemos analizar diferencias y similitudes en el impacto distributivo de la política fiscal entre los tres períodos.

3. Resultados

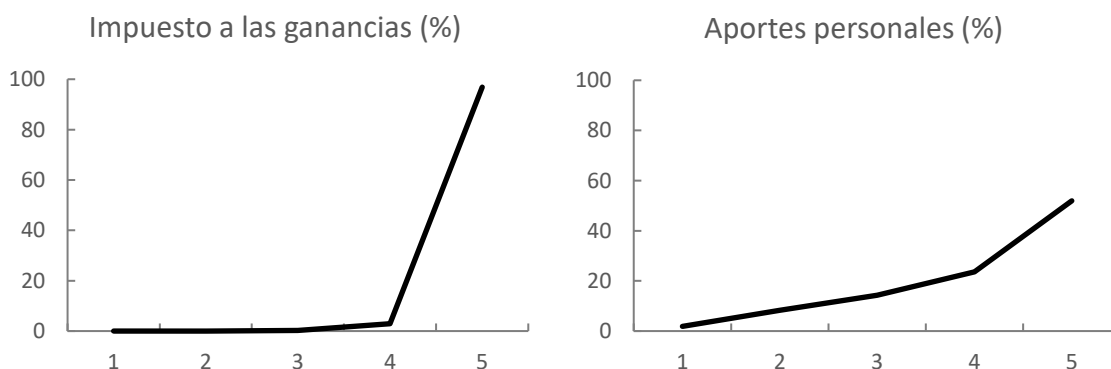
3.1 Análisis gráfico por quintiles

Iniciamos el análisis del año 2020 dividiendo a la población en quintiles según el ingreso familiar equivalente y analizando la participación de cada quintil en el monto de impuestos pagados y transferencias recibidas totales, así como la incidencia en porcentaje del ingreso. Esto nos permite intuir si cada componente de la política fiscal es pro-rico o pro-pobre, así como su progresividad o regresividad.

Si a medida que el ingreso de los individuos aumenta, reciben un mayor monto de transferencias o pagan un menor monto de impuestos, la transferencia o impuesto correspondiente es pro-rico. Viceversa, si a medida que los ingresos aumentan reciben un menor monto de transferencias o pagan mayor monto de impuestos, la política es pro-pobre.

El análisis por quintiles será luego complementado con las curvas de concentración de impuestos y transferencias, para saber si efectivamente son pro-pobre o pro-ricos y progresivas o regresivas.

Gráfico 1: Impuesto a las ganancias y aportes personales. Contribución al monto total por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Año 2020.

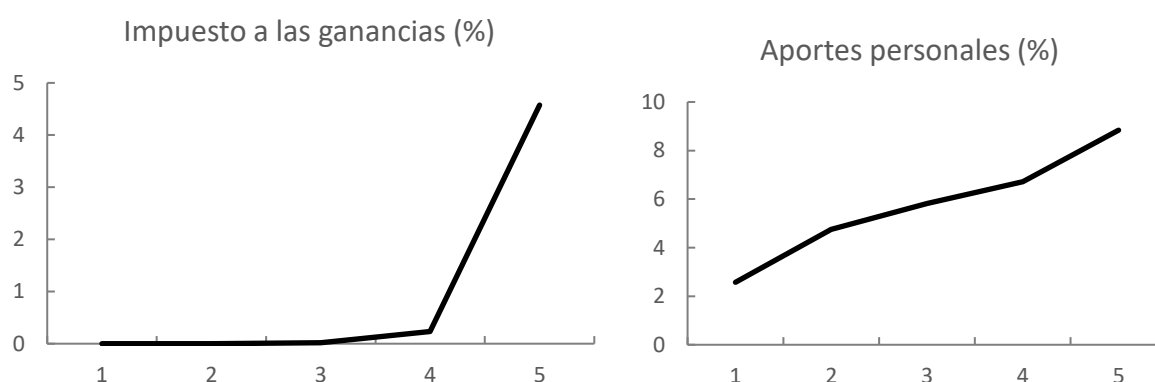


Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

En el caso de los impuestos directos, vemos que el 97% del impuesto a las ganancias es pagado por el quintil más alto, mientras que el 3% restante es cubierto casi en su totalidad por el segundo quintil de mayor ingreso. Respecto a los aportes personales, se distribuyen de forma más pareja pero igualmente son afrontados en mayor medida por los individuos de más ingreso, de manera que el 76% de los aportes totales los pagan los quintiles 4 y 5.

Si observamos las tasas efectivas de ambos impuestos, es decir la proporción que representa el monto pagado sobre el total del ingreso de cada quintil, vemos que las mismas aumentan con los quintiles. Por lo tanto, intuimos que ambos impuestos son progresivos y tendrán un efecto igualador sobre los ingresos disponibles de los individuos.

Gráfico 2: Incidencia del impuesto a las ganancias y los aportes personales por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE) - tasas efectivas. Año 2020.

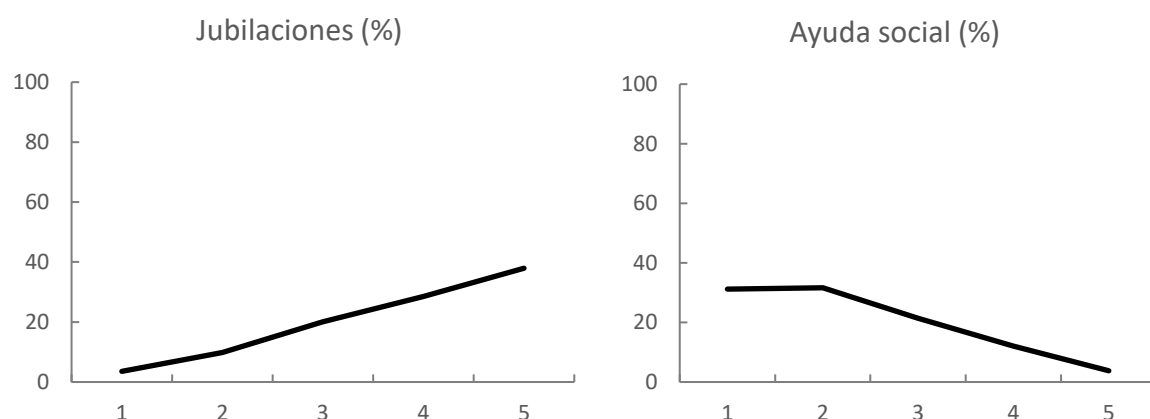


Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Por el lado de las transferencias, hay una gran diferencia entre la distribución por quintiles de las jubilaciones y la ayuda social. Las jubilaciones tienen un sesgo claramente pro-rico: a medida que aumenta el ingreso de los individuos, reciben más transferencias correspondientes a jubilaciones. Esto se vincula en gran medida con el hecho de que las jubilaciones son un retorno de los aportes realizados durante la vida laboral activa. Así, la distribución de los ingresos laborales de los períodos anteriores se ve reflejada en la distribución de las jubilaciones actuales.

La ayuda social, por su parte, se concentra particularmente en los primeros dos quintiles. El quintil 2 recibió el 32% de la ayuda social total y el quintil 1 el 31%. Esto podría reflejar cierto problema en la focalización de los subsidios directos a los hogares, ya que lo esperable es que el primer quintil reciba una proporción sustancialmente mayor que el segundo. Si bien más adelante veremos que siguen teniendo un carácter pro-pobre (analizando la curva de concentración de la ayuda social) la participación no es decreciente por quintiles en el segmento inferior de la distribución, como se esperaría.

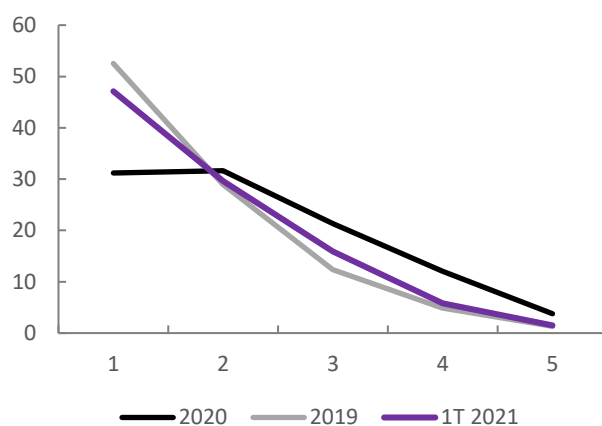
Gráfico 3: Jubilaciones y ayuda social. Participación en el monto total por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Año 2020.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

La participación de cada quintil en la ayuda social del año 2020 contrasta con la observada tanto en el año 2019 como en el primer trimestre de 2021, períodos en los cuales es claramente pro-pobre. Comparando los tres períodos (gráfico 4), vemos que entre 2019 y 2020 cayó sustancialmente la participación del primer quintil en la percepción de ayuda social, mientras que todos los demás quintiles la aumentaron. Luego, en el primer trimestre de 2021 la distribución de los subsidios volvió a ser similar a la de 2019.

Gráfico 4: Ayuda social. Participación en el monto total por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Comparación de años 2019 y 2020 y 1T de 2021.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Esto pudo deberse al Ingreso Familiar de Emergencia y otras transferencias excepcionales implementadas por el Gobierno Nacional buscando asistir a las familias argentinas ante la pérdida o disminución de sus ingresos por la situación de emergencia sanitaria generada por el Covid-19. El Ingreso Familiar de Emergencia se trató de la prestación económica de mayor alcance de la historia argentina, llegando a casi 9 millones de trabajadores de la economía informal, monotributistas sociales, monotributistas de las categorías A o B, trabajadoras y trabajadores de casas particulares y personas que se encontraban desempleadas. A esta medida se sumaron otras transferencias como bonos excepcionales a jubilados y pensionados que cobraban haberes mínimos y a perceptores de otras ayudas sociales preexistentes como la Asignación Universal por Hijo (AUH). Según el Banco Central (IPOM agosto 2020), el conjunto de las transferencias sociales directas representó aproximadamente un 2% del PBI en 2020, cuatro veces más que lo registrado en 2019³.

Los resultados que muestra la distribución de la ayuda social en el 2020 parecen indicar que gran parte de los nuevos perceptores de subsidios pertenecen al quintil 2 e incluso el Estado incrementó su asistencia a hogares de los quintiles 3, 4 y 5. La eliminación del Ingreso Familiar de Emergencia a fines del 2020 es coherente con que en el primer trimestre del 2021 la distribución de las transferencias sociales sea similar a la de 2019.

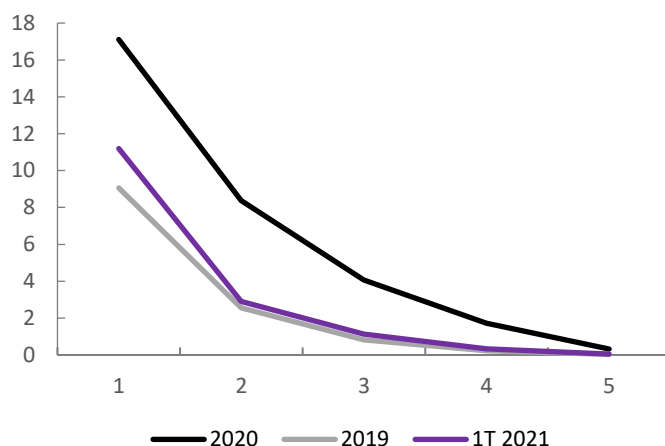
Por otro lado, observando la incidencia respecto al ingreso por quintil, la ayuda social fue mucho más progresiva en el 2020 que en el 2019 (gráfico 5). En el quintil 1, los subsidios pasaron de tener una incidencia del 9% sobre el ingreso en 2019 al 17% en 2020. En el quintil 2, el cambio fue de 3% en 2019 a 8% en 2020.

Es decir que el incremento en los montos de transferencias entre ambos períodos, sumado a la caída de los ingresos, compensaron en gran parte la pérdida de focalización. De esta manera, en términos de la proporción del ingreso representada por la ayuda social (incidencia), la progresividad de los subsidios a los hogares aumentó en 2020.

En 2021, con la retirada de las transferencias excepcionales, la incidencia de la ayuda social parece retornar a los porcentajes del año 2019 en todos los quintiles excepto en el primero, donde se mantiene por encima con un 11% de incidencia sobre el ingreso.

³ Informe de Política Monetaria (Agosto de 2020), BCRA:
www.bcra.gov.ar/Pdfs/PoliticaMonetaria/IPOM0820.pdf (p.40)

Gráfico 5: Incidencia de la ayuda social por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Comparación de años 2019 y 2020 y 1T de 2021.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Esto es coherente con el cambio en la participación de cada quintil en los ingresos de mercado entre 2019 y 2020. El 20% más pobre de la población participaba del 5% de los ingresos laborales de mercado en 2019, mientras que en 2020 su participación cayó al 3,5%. En el quintil 2 la caída fue menor, de 11,5% a 10,5% y el resto de los quintiles aumentaron su participación en los ingresos laborales.

Tabla 1: Ingresos laborales de mercado. Participación en el ingreso total por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Comparación de años 2020 y 2019 y 1T 2021.

Quintil	2019	2020	1T 2021
1	5.0	3.5	4.3
2	11.5	10.5	12.7
3	15.2	15.5	18.2
4	23.1	23.3	21.7
5	45.2	47.2	43.1

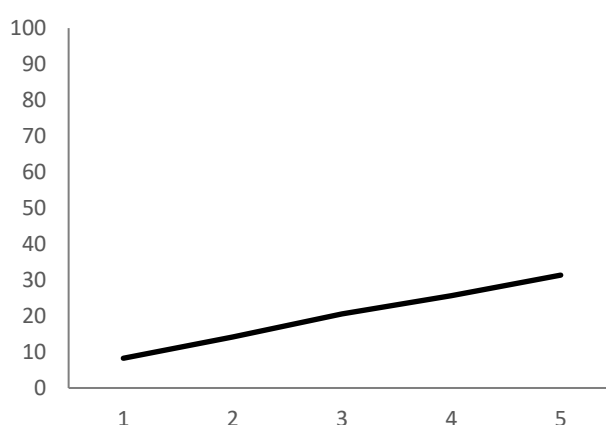
Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

En el primer trimestre de 2021 los quintiles 2 y 3 muestran una buena recuperación de su participación en los ingresos laborales, superando en ambos casos los porcentajes del 2019, mientras que el primer quintil apenas recuperó la mitad de la participación que había perdido en 2020. Esto explica que las transferencias aún tengan una mayor incidencia sobre su ingreso en el último período analizado en comparación a 2019.

Resulta interesante comparar estos resultados con los obtenidos por Bonavida y Gasparini (2020) respecto a qué sector de la población fue la más afectada con la cuarentena, en términos de la pérdida de ingresos laborales por la posibilidad o no de realizar teletrabajo. En dicho trabajo, los autores estimaron que la caída del ingreso laboral y del ingreso per cápita familiar como consecuencia de la cuarentena hubiese sido mayor para el primer quintil que para el segundo, si no se implementaban las transferencias excepcionales. Sin embargo, a través de una simulación, calcularon que dichas transferencias reducirían en mayor medida la caída de ingresos del primer quintil, que de esta manera perdía menos que el segundo. Es decir, que la ayuda social excepcional representaría una proporción mayor del ingreso en el primer quintil.

Cuando consideramos la participación de cada quintil en el conjunto de las transferencias (ayuda social más jubilaciones) vemos que tienen una distribución de carácter pro-rico, por el peso de las jubilaciones en las transferencias totales.

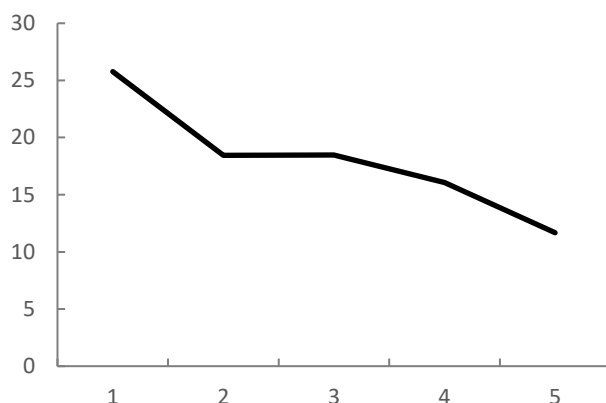
Gráfico 6: Transferencias totales (ayuda social más jubilaciones). Participación en el monto total por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Año 2020.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

De todas maneras, considerando su incidencia en relación con el ingreso de cada quintil, las transferencias totales tienen un peso con tendencia decreciente a medida que aumenta el ingreso.

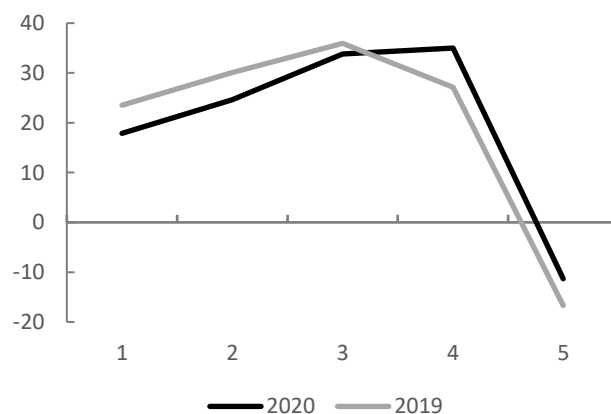
Gráfico 7: Incidencia de las transferencias totales (ayuda social más jubilaciones) por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Año 2020.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Finalmente, analizamos la distribución y la incidencia por quintil del conjunto de la política fiscal considerada en este trabajo: transferencias e impuestos directos. Para hacerlo, calculamos cuál es el beneficio neto (transferencias totales menos impuestos) de la política fiscal recibido por cada quintil.

Gráfico 8: Beneficio fiscal neto. Participación en el total, por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Comparación de años 2020 y 2019.

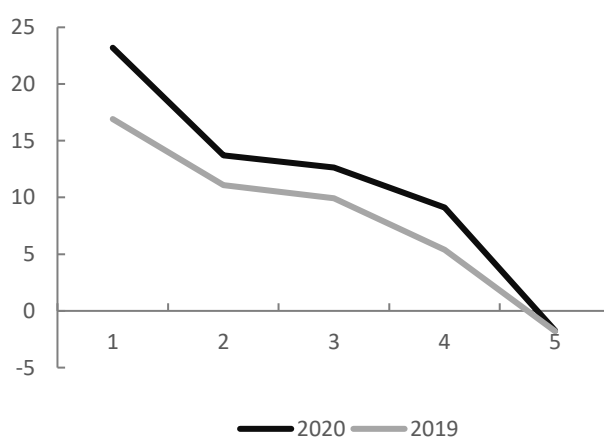


Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Vemos que en el año 2020 la participación en el beneficio fiscal neto es creciente hasta el quintil 4, haciéndose negativa en el 5 (pagan más impuestos que lo recibido en transferencias). En 2019 la participación era mayor y creciente hasta el quintil 3, cayendo a partir del 4.

Una primera aproximación a los cambios de la política fiscal entre 2019 y 2020 nos muestra que la distribución de los beneficios fiscales netos entre quintiles perjudicó a los quintiles 1 a 3 y favoreció a los dos quintiles superiores. El primer quintil redujo su participación de 24% en 2019 a 18% en 2020. El último quintil, por otro lado, pasó de tener una participación negativa de -17% de los beneficios fiscales en 2019 al -11% en 2020.

Gráfico 9: Incidencia del beneficio fiscal neto por quintil del ingreso familiar equivalente (IFE). Comparación de años 2020 y 2019.



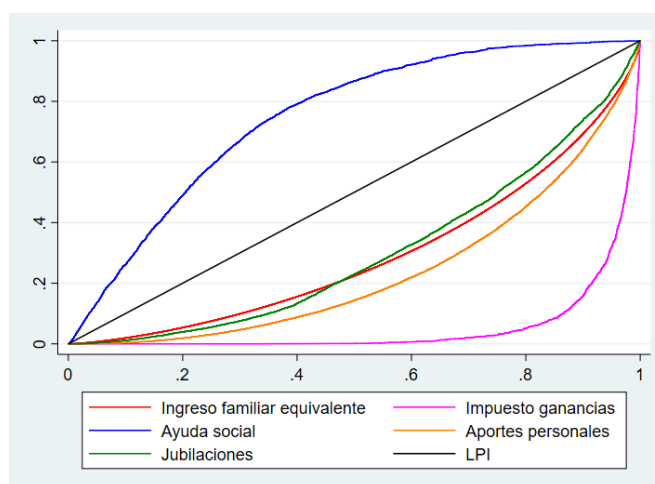
Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

En relación con la incidencia, comprobamos que el conjunto de la política fiscal es progresivo en ambos años, reduciendo su peso a medida que aumenta el ingreso de los individuos. Además, entre 2019 y 2020 la política fiscal aumentó su incidencia en todos los quintiles, especialmente en el primero, que pasó de recibir beneficios por el 17% de sus ingresos en 2019 a percibirlos por el 23%. El aumento de la incidencia entre ambos períodos es menor a medida que suben los ingresos, por lo que intuimos que la política fiscal en su conjunto debe tener un mayor efecto redistributivo en 2020 que en 2019, algo que comprobaremos más adelante.

3.2 Curva de Lorenz y curvas de concentración

Para resumir el análisis en los distintos períodos, graficamos la curva de Lorenz del ingreso familiar equivalente y las curvas de concentración del impuesto a las ganancias, los aportes personales, las jubilaciones y la ayuda social, para el promedio del año 2019, los cuatro trimestres del 2020 y el primer trimestre de 2021.

Gráfico 10: Curva de Lorenz del ingreso familiar equivalente y curvas de concentración de impuestos y transferencias. Año 2019



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

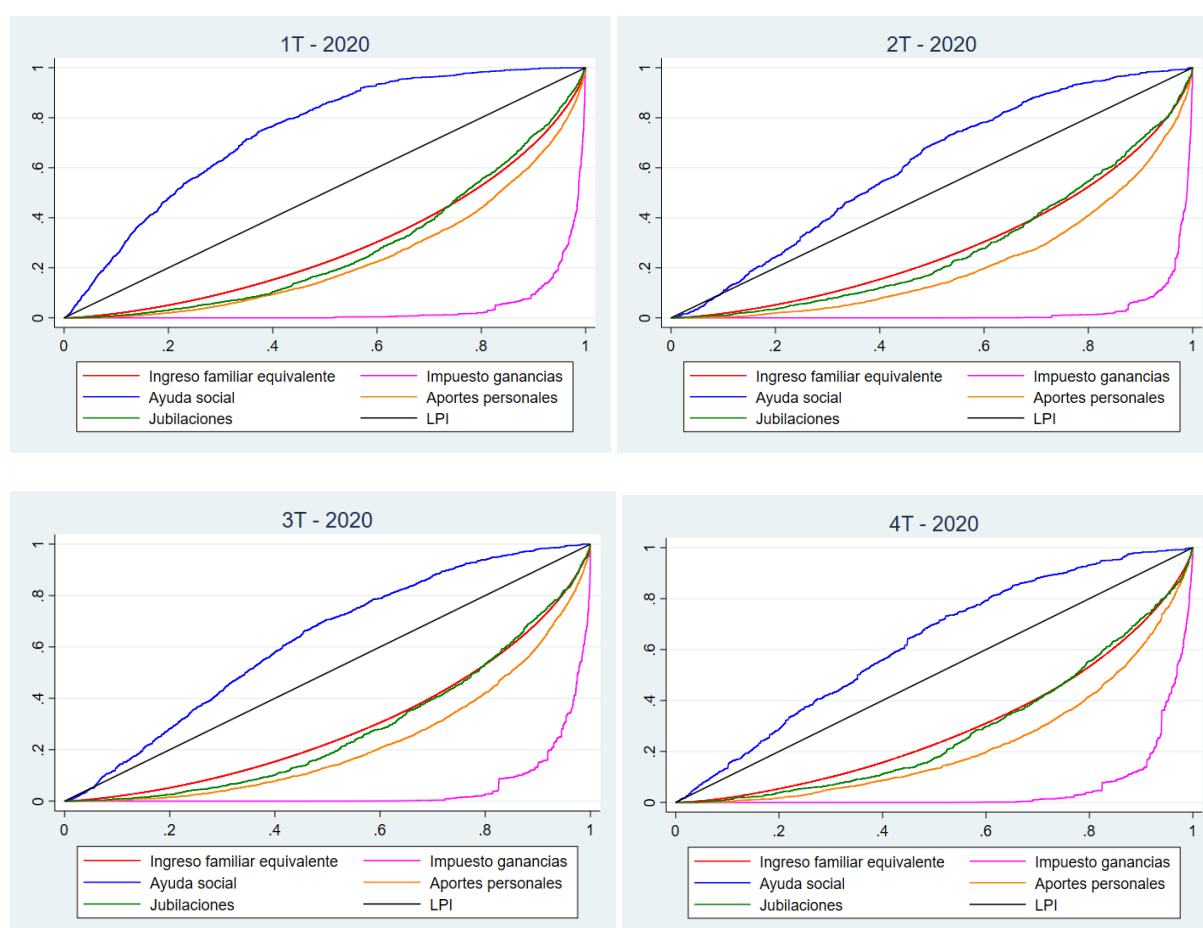
En el eje horizontal del gráfico se indica el porcentaje acumulado de la población ordenada de menor a mayor en base a su ingreso familiar equivalente. Por ejemplo, en el punto 0,4 se acumuló el 40% más pobre de la población. En el eje vertical se indica el porcentaje acumulado del ingreso recibido o del impuesto pagado, según corresponda. En el caso del ingreso familiar equivalente, la variable acumulada en el eje vertical es la misma que la que ordenó a la población en el eje horizontal, por lo que la curva correspondiente a este ingreso es su curva de Lorenz. Para los impuestos y las transferencias, la población sigue ordenada por el ingreso familiar equivalente pero la variable acumulada en el eje vertical es el impuesto o la transferencia que corresponda, construyendo una curva de concentración. Por último, la diagonal recta es la línea de perfecta igualdad (LPI).

Si la curva de concentración de un impuesto se encuentra por debajo de la curva de Lorenz del ingreso, el impuesto es progresivo y tiene un impacto igualador sobre la distribución del ingreso. En el caso de las transferencias, su curva de concentración debe estar por encima de la de Lorenz para ser progresiva y por encima de la LPI para ser pro-pobre (si se encuentran por debajo de la LPI las transferencias son pro-rico).

En el año 2019 (gráfico 10) vemos que tanto los aportes personales como el impuesto a las ganancias tienen un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso, debido a que se encuentran por debajo de la curva de Lorenz. En el caso de las transferencias, las jubilaciones son pro-rico ya que se encuentran por debajo de la LPI y su impacto redistributivo no es claro, ya que cruzan la curva de Lorenz. La ayuda social, por su parte, es claramente pro-pobre y progresiva, ya que se encuentra por encima tanto de la LPI como de la curva de Lorenz.

Es interesante observar los cambios ocurridos en las curvas durante el año 2020 en cada uno de sus trimestres. En el caso de los impuestos y las jubilaciones, no se observan cambios importantes en su posición, por lo que su impacto redistributivo es similar al del año previo. Sin embargo, la ayuda social muestra modificaciones importantes a partir del segundo trimestre.

Gráfico 11: Curvas de Lorenz del ingreso familiar equivalente y curvas de concentración de impuestos y transferencias. I – IV trimestres 2020.

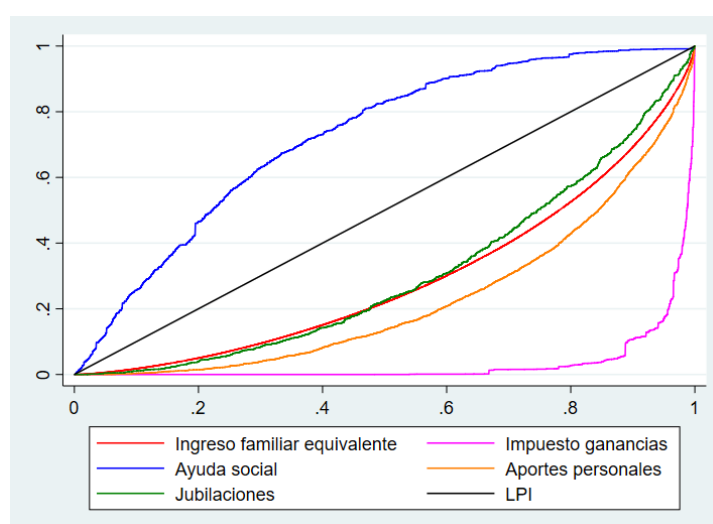


Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

En el primer trimestre de 2020 la curva de concentración de la ayuda social es muy similar a la del promedio de 2019. Sin embargo, a partir del segundo trimestre su posición se acerca sustancialmente a la LPI, en especial en el 20% más pobre de la distribución. Esto implica que las transferencias de ayuda social se asignaron de una forma mucho más igualitaria entre los individuos, perdiendo buena parte del sesgo pro-pobre que tenía previamente y expresando el problema de focalización mencionado en el análisis por quintiles. Nuevamente, las transferencias excepcionales implementadas por el Estado a partir de abril de 2020 parecen tener un rol clave en la modificación de la distribución de la ayuda social.

El cambio observado en el segundo trimestre de 2020 se mantuvo en los dos trimestres siguientes y parece revertirse en el comienzo del 2021, volviendo a distribuirse de manera similar a la de 2019, como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 12: Curvas de Lorenz del ingreso familiar equivalente y curvas de concentración de impuestos y transferencias. Primer trimestre 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

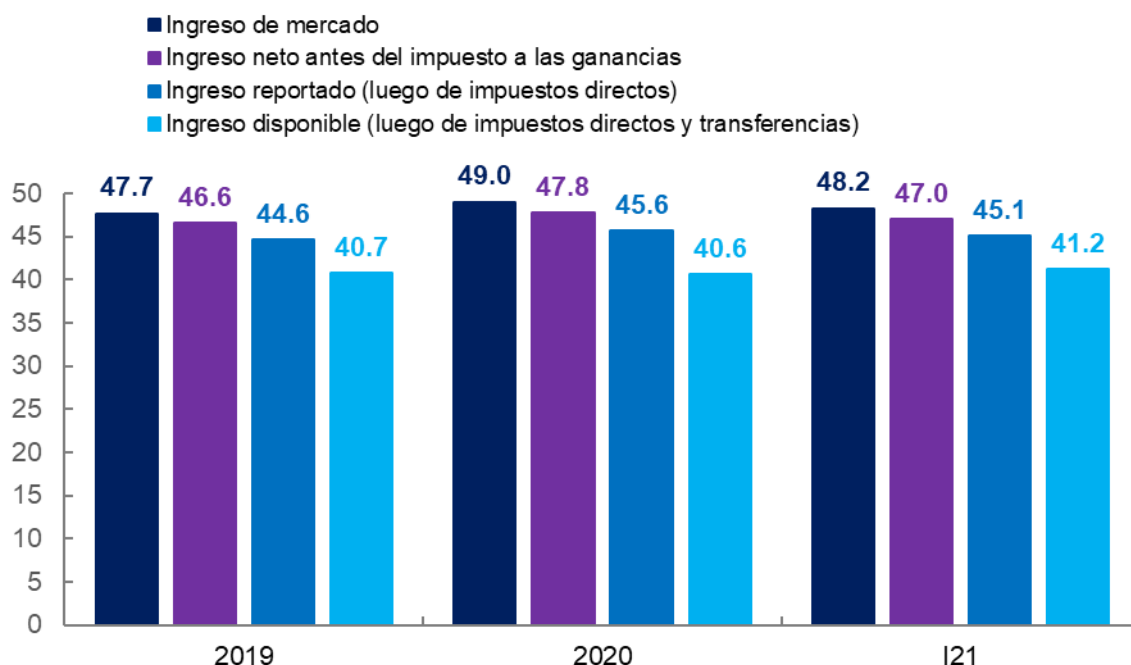
En la próxima sección, medimos la incidencia distributiva de la política fiscal utilizando el índice de Gini.

3.3 Impacto distributivo: análisis cuantitativo

A partir del análisis gráfico, se puede afirmar que tanto el impuesto a las ganancias (concentrado fundamentalmente en el quintil más rico) como los aportes personales y las transferencias de ayuda social (cuya concentración se ubica por encima de la línea de perfecta igualdad) ayudaron a reducir la desigualdad de ingresos de mercado de la economía. Para

poder cuantificar dicho efecto, se calculó el coeficiente de Gini de cada uno de los ingresos estimados.

Gráfico 13: Coeficiente de Gini de cada instancia de ingreso. 2019, 2020 y primer trimestre 2021.



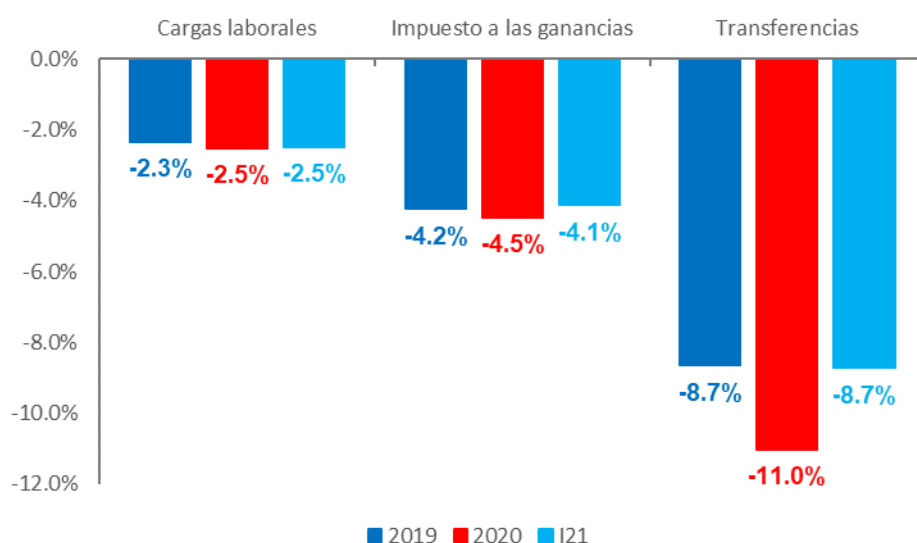
Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Como se observa en el gráfico 13, en 2020 la política fiscal en su conjunto -luego de los impuestos directos y las transferencias - ayudó a reducir el coeficiente de Gini en poco menos de 9 puntos, lo que implicó una caída de la desigualdad de mercado de 17,1%. Dicho efecto resultó mayor al estimado para 2019 y para el primer trimestre de 2021, cuando la reducción del coeficiente de Gini fue de 7 puntos, lo que implicó una caída de la desigualdad cercana al 14% para ambos períodos.

Se destaca que en 2020 la desigualdad de las primeras tres instancias de ingreso aumentó con respecto a 2019 (+1,3 puntos del Gini el ingreso de mercado, +1,2 puntos el ingreso neto antes de ganancias y +1,0 puntos el ingreso laboral reportado), mientras que el ingreso disponible prácticamente mantuvo su nivel de desigualdad (-0,1 puntos del Gini), dejando nuevamente en evidencia que la política fiscal en 2020 permitió mantener el nivel de desigualdad de los ingresos disponibles del año anterior, incluso habiendo partido de un nivel de desigualdad de mercado mayor.

Desagregando la comparación interanual, la principal diferencia radicó en el efecto redistributivo de las transferencias, que en 2020 contribuyeron a disminuir el Gini en 5 puntos (-11,0% con respecto al coeficiente de Gini del ingreso reportado), mientras que la reducción fue menor a 4 puntos tanto para el 2019 como para el primer trimestre de 2021 (-8,7% para ambos años). Por su parte, el efecto distributivo de las cargas laborales y del impuesto a las ganancias fue similar entre los diferentes años (cercano al 2,4% y 4,6%, respectivamente).

Gráfico 14: Reducción del coeficiente de Gini en porcentaje, por fuente. 2019, 2020 y primer trimestre de 2021

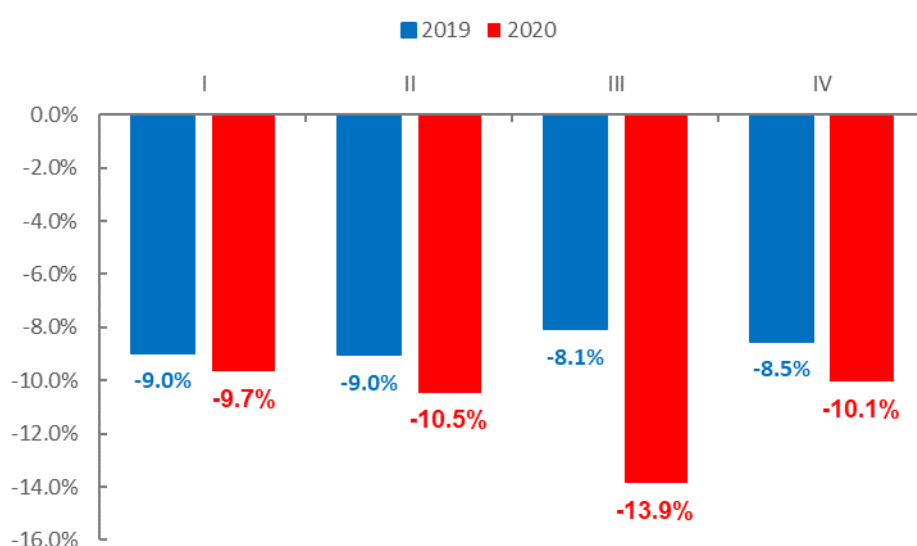


Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

Cabe mencionar que los efectos encontrados son levemente superiores a los estimados en la literatura existente para Argentina. Valente (2018) estimó que el impuesto a las ganancias en Argentina redujo la desigualdad 1,6% en 2016. Por su parte, Gasparini y Puig (2020) estimaron una reducción del coeficiente de Gini del 13,5%, luego del gasto público social y los impuestos en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, al igual que los resultados encontrados en este trabajo, los autores obtienen que la mayor incidencia la aporta el gasto público social (-12,9% vs -0,6% de los impuestos directos e indirectos). Cabe aclarar que, en dicha estimación y a diferencia del presente trabajo, se incluyeron los impuestos indirectos, que suelen tener un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Por último, Cruces et al. (2016) estimaron que el impuesto a la renta de las personas físicas redujo la desigualdad en un 3,9%, mientras que las transferencias redujeron el coeficiente de Gini en un 6,7%, generando un efecto agregado de la política fiscal de 11,3% de reducción de la desigualdad.

Para profundizar el análisis respecto al impacto redistributivo diferencial que tuvieron las transferencias en 2020, se analizaron los resultados de cada trimestre. Como se muestra en el gráfico a continuación, si bien el efecto redistributivo de las transferencias fue mayor a lo largo de todo 2020, la mayor diferencia se detecta en el tercer trimestre de dicho año, meses durante los cuales se concentró la mayor parte de los tres pagos del Ingreso Familiar de Emergencia. Esto es otro indicio de que dichas ayudas excepcionales fueron las que generaron el mayor efecto redistributivo de la política fiscal durante 2020 en comparación con 2019.

Gráfico 15: Reducción del coeficiente de Gini, por transferencias. 2019 y 2020, por trimestre.



Fuente: elaboración propia en base a EPH y AFIP.

4. Reflexiones finales

El objetivo del presente trabajo fue estimar el efecto de la política fiscal en Argentina durante 2020, considerando los impuestos directos, las transferencias sociales y las jubilaciones, y comparar los cambios ocurridos entre dicho año y el anterior. Durante 2020 la desigualdad de los ingresos de mercado aumentó respecto a 2019, fundamentalmente debido a los efectos de la crisis desatada como consecuencia de la pandemia de coronavirus. Sin embargo, el efecto redistributivo de la política fiscal aumentó también, por lo que la desigualdad de ingresos disponible se mantuvo estable. Esto pudo deberse a dos factores: por un lado, se implementó un fuerte aumento en el monto de transferencias sociales excepcionales en 2020 - las transferencias sociales directas se cuadruplicaron respecto a 2019 en porcentaje del PBI,

fundamentalmente debido al Ingreso Familiar de Emergencia -. Por otro lado, los ingresos laborales se vieron reducidos, por lo que un monto mayor de transferencias pudo aumentar aún más su incidencia.

Sin embargo, también analizamos que la ayuda social tuvo ciertos problemas de focalización durante 2020, dado que fue destinada en una buena parte al segundo quintil, cuando el primer quintil fue el que registró la mayor pérdida de ingresos. El incremento en los montos de transferencias entre 2019 y 2020, sumado a la caída de los ingresos, compensaron en gran parte dicho problema, permitiendo una progresividad mayor de la ayuda social en el último año.

Como consecuencia del carácter excepcional de las transferencias sociales otorgadas en 2020, vemos que en el primer trimestre de 2021 su impacto vuelve a ser similar al de 2019. Esto se refleja en un incremento de la desigualdad del ingreso disponible durante el último período analizado. Una vez retiradas las ayudas implementadas durante la crisis, parece tomar relevancia la distribución de los ingresos laborales de mercado en la evolución de la desigualdad de ingresos disponibles.

Para completar el presente trabajo sería necesaria la incorporación de la incidencia distributiva de los impuestos indirectos, que como mencionamos suelen tener un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso. Por otro lado, podría ser de interés desagregar el análisis aquí realizado para estudiar dinámicas específicas de las diferentes categorías ocupacionales (asalariados, cuentapropistas) y jubilados, como así lograr una apertura por aglomerado para determinar si el impacto de la pandemia y la respuesta de la política fiscal tuvo efectos similares o no entre regiones.

Referencias

Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 261, Abril, 2020, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

Bourguignon, F. (2017). World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies. Bank of International Settlements. BIS Working Papers No 654.

Deaton, A., y Zaidi, S. (2002). Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis (Vol. 135). World Bank Publications.

Fernández Felices, D., Guardarucci, I. y Puig, J. (2016). Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. Estudios Económicos. Vol. XXXIII (N.S.), N° 67, Julio-Diciembre 2016. 23-45

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

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

Gasparini, L. y J. Puig (2020). La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y su Financiamiento en la Provincia de Buenos Aires. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 258, Febrero, 2020, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, L., Cicowiez M. y Sosa Escudero, W. (2013). Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones. Temas Grupo Editorial

Gómez Sabaini, J., Santiere, J., and Rossignolo, D. (2002). La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino. ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública

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

Gomez-Sabaini (2017); Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión, mimeo, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Goñi, E., López, L., Servén, L. (2008); Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America

Musgrave, R. (1959); The Theory of Public Finance: Study in Public Economy. New York. McGraw-Hill.

Valente, V. (2018). Impuesto a las ganancias en Argentina: incidencia distributiva y propuestas de reforma.