

## ARTÍCULO

Rossignolo, Darío (2015). "Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria. Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina", *Papeles de Trabajo*, 9 (15), pp. 224-261.

## RESUMEN

En el marco de la puja distributiva que ha llevado a incrementar salarios nominales y precios en Argentina, la invariabilidad de los mínimos y escalas de los impuestos directos han aumentado la recaudación (especialmente, del impuesto a la Renta), captando una proporción creciente de los mencionados incrementos salariales. Durante 2013, las autoridades económicas decidieron modificar los niveles de mínimos no imponibles y deducciones, en un intento de incrementar el ingreso disponible para fomentar el consumo. Dado que el sector público puede utilizar la política impositiva como un medio para reducir la disparidad de ingresos, resulta interesante analizar el impacto de esta medida sobre la equidad distributiva.

**Palabras clave:** *Distribución del ingreso, impuesto a la renta personal, reformas fiscales.*

## ABSTRACT

Under the distributive struggle that has led to increase nominal wages and prices in Argentina, invariability of thresholds and tax brackets of direct taxes has allowed to increase revenue from these taxes (particularly, from Income Tax) but at the same time, capture an increasing proportion of the afore mentioned increase in earnings. During 2013, the economic authorities have decided to increase tax thresholds and deductions, in an attempt to increase disposable income so that families could devote it to enhance consumption expenditure.

Given the fact that public sector can use tax policy as a means to reduce disparities in incomes, it is interesting to analyze the impact of this measure on distributional equity.

**Key words:** *Income distribution, personal income tax, fiscal reforms.*

Recibido: 23 / 6 / 2014

Aceptado: 23 / 11 / 2014

# Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria

## Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina

por **Darío Rossignolo**<sup>1</sup>

### Introducción

El sector público, a través de sus políticas de gastos e impuestos, puede actuar sobre la denominada “distribución primaria” (la que provee “el mercado”) con el fin de apuntar, a través de “distribución secundaria” (la que resulta de la acción fiscal) al logro de una mayor equidad en la distribución de ingresos de la sociedad.

A partir de las reformas tributarias concretadas por el gobierno nacional durante 2013, pueden inferirse –en consonancia con los últimos trabajos realizados sobre la materia (por ejemplo Gaggero y Rossignolo, 2012, o Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009)– algunos resultados

---

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, investigador y consultor de organismos internacionales. El autor desea agradecer la colaboración de Jorge Gaggero, miembro de Tax Justice Network e investigador CEFID-AR.

acerca del efecto que estos cambios tienen sobre el nivel de la desigualdad de la distribución del ingreso “prefiscal”, al reducirse el peso relativo del Impuesto a las Ganancias en el conjunto de impuestos nacionales. Cabe preguntarse, sin embargo, acerca de la sustentabilidad y la pertinencia –desde el punto de vista de la equidad–, en un horizonte de mediano y largo plazo, de las reformas tributarias propuestas, dada la estructura de recursos y gastos vigente en Argentina (base 2010).

El presente documento tiene cuatro propósitos:

1. En primer lugar, se describe la situación inicial, en términos de impacto distributivo del sistema tributario en Argentina, a partir de los resultados del estudio más actualizado disponible (con base en el año 2010).

2. En segunda instancia, se evalúa el impacto distributivo de los cambios discrecionales anunciados por el gobierno, los que afectan especialmente a la recaudación del Impuesto a las Ganancias sobre las personas físicas, tomando como base el año 2010 (última referencia disponible acerca de los impactos distributivos de las políticas fiscales).

Las modificaciones planteadas en las simulaciones sobre los efectos distributivos de las reformas se realizan bajo la hipótesis de presupuesto equilibrado, para lo cual deben simularse los efectos distributivos de los incrementos recaudatorios compensatorios necesarios en el resto de los tributos.

3. En tercer orden, y de acuerdo con la información disponible sobre declaraciones juradas presentadas ante la AFIP, se presenta información actualizada acerca de las cantidades de contribuyentes que serían afectados por las recientes medidas tributarias, y la comparación de estos resultados con parámetros internacionales disponibles. Dado que esta información provendría de registros administrativos, la misma es incompatible con datos provenientes de encuestas de hogares y solo podrían ser utilizados con fines comparativos y de órdenes de magnitud sobre tendencias de efectos de los cambios discrecionales propuestos.

4. En cuarto lugar, se sugiere una serie de medidas hipotéticas de cambio –adoptadas en un horizonte de mediano y largo plazo– en el campo de los recursos tributarios, seleccionadas con el fin principal –aunque no necesariamente exclusivo– de mejorar la distribución del ingreso.<sup>2</sup>

Es importante tener en cuenta que, a diferencia de otras propuestas de cambio en los gastos o los impuestos, las medidas aquí sugeridas son de “presupuesto equilibrado”. Vale decir, tomando como dados los niveles totales de gasto y de presión tributaria respecto del PBI de partida se supone que solo varía su composición (estructura).

---

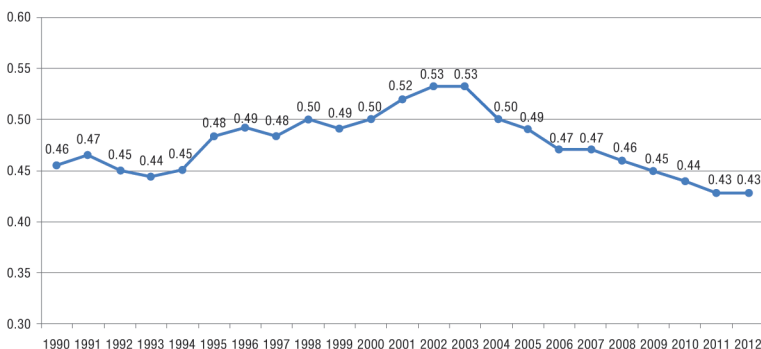
<sup>2</sup> En Gaggero y Rossignolo (2012), o Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) se presentan simulaciones de equilibrio parcial. Para estimaciones de equilibrio general, ver por ejemplo Serino y Ramos (2012)

## La situación inicial

La desigualdad creció en Argentina durante los años 90, se agudizó durante la crisis final de la “convertibilidad” y volvió a reducirse más adelante (de acuerdo con Gasparini y Cruces, 2009). Este proceso de deterioro parece revertirse recién en los años posteriores al 2000 (ver López-Calva y Lustig, 2010, o Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011). En el gráfico 1 se muestra la evolución del índice de Gini para Argentina en el período 1990-2012 (el índice de Gini es un indicador de desigualdad, vale decir que cuanto más cercano a uno sea el valor, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso), advirtiéndose la marcada caída en la desigualdad, medida a través de este índice,<sup>3</sup> en la última década. Esto confirma la necesidad de que en el análisis de los indicadores de desigualdad sean considerados largos períodos de tiempo, para caracterizar con certeza su evolución “histórica”.

La distribución del ingreso se revela, en general, desigual, conclusión a la que puede arribarse luego de verificar la evolución de determinados indicadores de bienestar. Existen entonces varias maneras de influir sobre la misma en aras de alcanzar un mayor grado de equidad social. Es aquí donde surgen las políticas presupuestarias: el efecto conjunto de impuestos y gastos públicos asume el papel redistributivo y su efecto final reflejará la influencia sobre el estado de situación anterior. La política impositiva genera efectos en los ingresos de los individuos de la sociedad que son mensurados en términos de carga tributaria

Gráfico 1 Argentina. Evolución del índice de Gini del ingreso per cápita familiar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEDLAS.

<sup>3</sup> Sobre este tema, se discutirá más adelante.

En relación con los elevados niveles de desigualdad observados en América Latina, la redistribución a partir del gasto público no es suficiente en sí misma. Los impuestos también juegan un papel relevante en la determinación del grado de equidad en la distribución de la renta. La política tributaria puede influenciar la distribución del ingreso de dos maneras, por un lado, a partir de determinar la proporción de recaudación tributaria utilizada para la financiación de programas sociales, y en segundo lugar, la política tributaria puede influenciar la estructura tributaria a partir de impuestos progresivos, como impuestos sobre la renta y patrimonios. Con el fin de incrementar el impacto redistributivo de la política tributaria, no solo resulta necesario generar los recursos suficientes para financiar el gasto público, sino que también resulta trascendente tener en cuenta cuáles son los sectores de la población que contribuyen a ese financiamiento.

En primer lugar, se debe partir del reconocimiento de que resulta fundamental observar el comportamiento neto de la acción pública y no observar solamente uno de los lados de este accionar. Es decir, debe observarse el impacto de la política presupuestaria neta, y sobre ello puede concluirse que la misma tendrá un efecto progresivo cuando los “beneficios netos” caen continuamente a medida que se incrementa el nivel de los ingresos (como se advierte en Gómez Sabaini y Rossignolo, 2001).

Complementando esta afirmación puede decirse que si los beneficios (gastos) suben proporcionalmente más rápido que los ingresos el efecto producido es regresivo y, por el contrario, si los costos (impuestos) suben proporcionalmente más rápido, el efecto será progresivo.

En ese sentido el paquete conjunto será regresivo cuando tanto los costos como los beneficios son regresivos y obviamente el efecto progresivo será en el caso opuesto. Sin embargo, cabe preguntarse cómo sería el resultado cuando ambos, gastos y tributos, producen resultados opuestos; en esas circunstancias el resultado final dependerá de la fuerza relativa de cada una de los lados de la política presupuestaria.

Por ejemplo, un subsidio a la alimentación para los sectores de bajos recursos tendrá un efecto regresivo si el mismo es financiado con un impuesto de capitación, pero progresivo si el financiamiento del mismo proviene de la imposición a la renta o incluso sobre el valor agregado.

El efecto de la política fiscal en su conjunto (gastos y tributos) puede entonces ser visualizado desde el punto de vista de un análisis de brechas, en el que, partiendo de algunos supuestos simplificadores, se asume que la incidencia del gasto es siempre progresiva (regresiva desde el punto de vista de la pendiente de la curva) es decir, que beneficia siempre más al sector de menor ingreso que el analizado, y, al mismo tiempo, de tres supuestos de incidencia tributaria donde se supone un resultado totalmente proporcional al nivel de ingreso de cada decil, un

caso de incidencia totalmente progresiva y finalmente un caso en que ésta es siempre regresiva.

Del mismo claramente se concluye que una política fiscal progresiva será aquella en que a medida que el nivel de ingreso se incrementa se reduce el efecto neto de la política presupuestaria, e incluso este efecto neto se puede tornar negativo a partir de cierto nivel, significando ello que el monto de impuestos pagados supera en términos absolutos, para un dado nivel de ingresos, el monto de beneficios recibidos. Por el contrario, si los resultados en materia de incidencia de los tributos resultan ser regresivos, ello estará atenuando y llegado el caso superando los efectos positivos del gasto público, dándole al balance neto un efecto regresivo.

Una conclusión importante del análisis anterior es que tanto los beneficios del gasto público como los costos producidos por el pago de los impuestos deben actuar de manera complementaria, a fin de maximizar el impacto neto de la acción presupuestaria. Si, en cambio, no se produce tal complementariedad de políticas, sino que se actúa de manera opuesta, donde los gastos tienen un impacto positivo en la distribución y los tributos un impacto regresivo, se produciría una sustitución de un instrumento por el otro, que arrojará que el balance neto se vea disminuido.

Ello nos lleva a concluir que no es suficiente con señalar que la política distributiva debe hacerse exclusivamente por el lado del gasto y no por el lado tributario, sino que ambas deben orientarse en el mismo sentido para no atenuar los efectos buscados.

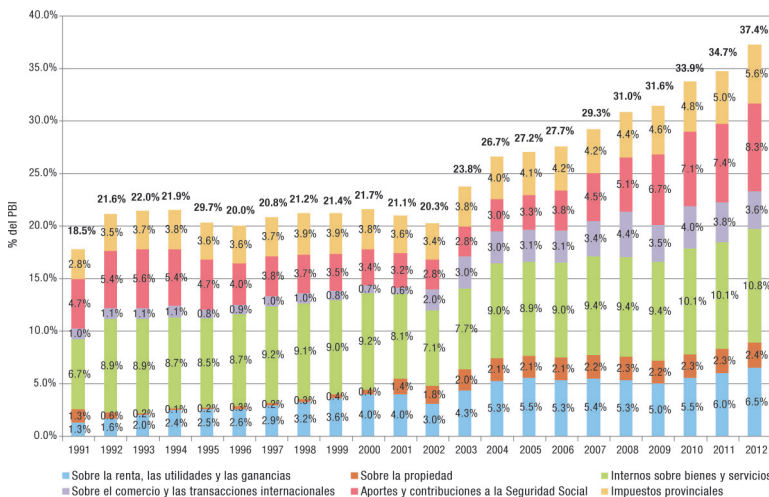
La información disponible indica, además, que cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, antes de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, la desigualdad del ingreso de los últimos no difiere en gran medida de la de los países industrializados (a esta conclusión se arriba en Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011).

Ya se ha señalado que el Estado, a través de su política de impuestos y de gastos, puede modificar la distribución del bienestar. En los países industrializados la distribución mejora de modo sustancial a través del efecto de los impuestos y gastos, mientras que en los países en desarrollo no suele contarse con políticas fiscales redistributivas adecuadas para lograr niveles de igualdad “posfiscal” comparables.

Considerando el impacto de los impuestos en los países europeos, en la gran mayoría de los casos se generan efectos de mejora significativa (aunque variable) en la distribución del ingreso. Los sistemas tributarios progresivos y con efecto de mejoras en la distribución resultan ser la excepción en los países de América Latina; en los países de la OECD resultan contados, por el contrario, los casos en los que las políticas públicas empeoran la distribución (de acuerdo con Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011).

Analizando las últimas dos décadas para el caso argentino, en el período 1997, por ejemplo, los recursos provenientes de impuestos sobre ingresos y ganancias de capital representaban el 2,9% del PBI, mientras que en 2010 este rubro ascendía al 5,5% del PBI. Los impuestos sobre el comercio exterior pasaron de representar el 1% del PBI al 4% del PBI, mientras que las contribuciones a la seguridad social pasaron del 3,8% al 7,1% del producto. Los impuestos específicos y selectivos sobre consumos implicaban el 9,2% del PBI en 1997, manteniéndose en el 10,1% del PBI en 2010, mientras que los impuestos sobre la propiedad aportaban 0,2% del PBI, pasando al 2,3% del PBI en 2010. En 2012 se alcanza la presión tributaria más elevada de la historia; los recursos tributarios representan más de 37 puntos del PBI (ver gráfico 2).

Gráfico 2 Argentina. La evolución de la recaudación tributaria en porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia sobre la base de DNIAF-MECON.

Las razones que explican estos cambios en la estructura estriban en la incorporación de los Derechos de Exportación, la instauración del impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios (cuya inclusión –discutible– en el rubro de impuestos sobre la propiedad explica el incremento en la presión tributaria de este apartado), en el incremento en la participación del impuesto a la renta (Ganancias), basado en el aumento de base imponible determinado por el incremento en ingresos y precios; la actualización rezagada de mínimos no imposables,<sup>4</sup> y la no actualización

4 Este punto se desarrollará en detalle más adelante.

de las escalas del impuesto personal y de los balances de las sociedades que llevan, dado el crecimiento económico y de precios, a aumentar el número de contribuyentes que tributan.

Los aumentos más significativos corresponden a los rubros de comercio y transacciones internacionales (influenciados por los derechos de exportación) y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, que casi duplican su porcentaje en relación al PBI (debido a los aumentos de salarios nominales y al incremento del empleo registrado). La eliminación del régimen de capitalización individual para el sistema de seguridad social también incrementó la magnitud de recursos que ingresan al fisco por esta vía.

La evaluación de una determinada distribución del ingreso no debe llevarse a cabo únicamente considerando los valores extremos de los ingresos detentados por los individuos de la sociedad, para resaltar las diferencias entre los mismos, sino que, por el contrario, debe realizarse tomando en cuenta a toda la distribución en su conjunto. Dependerá del “grado de aversión a la desigualdad” del analista, en función de establecer cuál es la desigualdad que considere apropiado estudiar. En este último caso, la manera más adecuada de efectuar dicho análisis resulta ser la denominada curva de Lorenz, que grafica la proporción acumulada del ingreso total contra el porcentaje acumulado de la población; en otros términos, evalúa qué porcentaje del ingreso total recae en una determinada proporción acumulada de la población.

El análisis de la distribución de ingresos previa, comparado con los resultados agregados de incidencia de los impuestos, muestra que el primer decil que concentra el 1,2% del ingreso total, soporta el 1,4% de los impuestos; el segundo decil concentra el 2,5% de los ingresos totales y soporta el 2,7% de los impuestos. A este resultado se arriba en Gaggero y Rossignolo, 2011.

Entretanto, el 10% de ingresos superiores concentra el 37,1% de los ingresos y el 38,4% de los impuestos. El hecho de concentrar una proporción de impuestos superior al ingreso a partir del tercer decil en prácticamente todos los casos, determina progresividad en el sistema tributario.

El porcentaje de presión tributaria refiere al cociente de impuestos soportados por cada tramo en proporción al ingreso que cada uno concentra. En promedio, al considerar como denominador al ingreso disponible, la presión tributaria del sistema es del 45,4%.

La característica de un sistema tributario progresivo es una presión tributaria creciente a medida que se asciende en la escala de los ingresos. En términos globales, la presión tributaria promedio es del 45,4%; la desagregación por tramos de ingresos implica que el 20% de ingresos más bajos paga en impuestos, en promedio, el 49,6% de su ingreso (el primer decil soporta el 49,6% y el segundo el 49,5%), mientras que el



70% intermedio paga, en promedio, el 43,8% de su ingreso, y el 10% superior soporta una presión tributaria del 47% de su ingreso.

La cuota impositiva que recae sobre los deciles más bajos, está alimentada por la presión de los impuestos sobre Bienes, Servicios y Transacciones (incluyen el IVA), que castigan a aquellos que consumen todos sus ingresos. Exactamente el efecto contrario se experimenta en el decil superior de la escala de bienestar; el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es el elemento más progresivo del sistema, pues recae con mayor énfasis en el decil superior (soporta el 76.1% del total de la carga) y no aparece gravando a los deciles más bajos, debido a los mínimos no imponibles, cargas de familia y deducciones especiales.

A este efecto debe adicionarse el impacto fiscal generado por los derechos de exportación, los que, al recaer sobre la remuneración de propietarios (un 51% es pagado por el decil más elevado) influyen en la progresividad del sistema.

Puede advertirse que la desigualdad entre extremos se incrementa en la década de 1990 y se reduce en los años 2000. El efecto neto de la política presupuestaria resulta moderador de la distancia entre los extremos y este efecto positivo ha sido mayor, proporcionalmente, durante la última década.

En consonancia con estos resultados, en términos de índices de desigualdad, el índice de Gini muestra que, comparando los resultados para ambos períodos, se advierte que en 1997 (resultados que surgen de Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002) el sistema tributario incrementaba la desigualdad: la variación era desde 0,548 a 0,568. Mientras que para 2010, considerando solo el sistema impositivo, el Gini cae de 0,479<sup>5</sup> a 0,472.<sup>6</sup>

En particular, los resultados con datos de 1997 muestran que la desigualdad medida por el cociente entre el ingreso medio del decil de ingresos más altos y el ingreso medio del decil 1 era inicialmente de 43 veces, la cual se incrementaba a 62 veces una vez considerado el efecto de los impuestos. Entretanto, para 2010, la desigualdad entre extremos era inicialmente de 30 veces, la que solo crece a 31,5 una vez considerado el impacto de los impuestos.

La explicación para estos resultados reside en que, por una parte, en 1997 la estructura tributaria resultaba regresiva, mientras que la actual

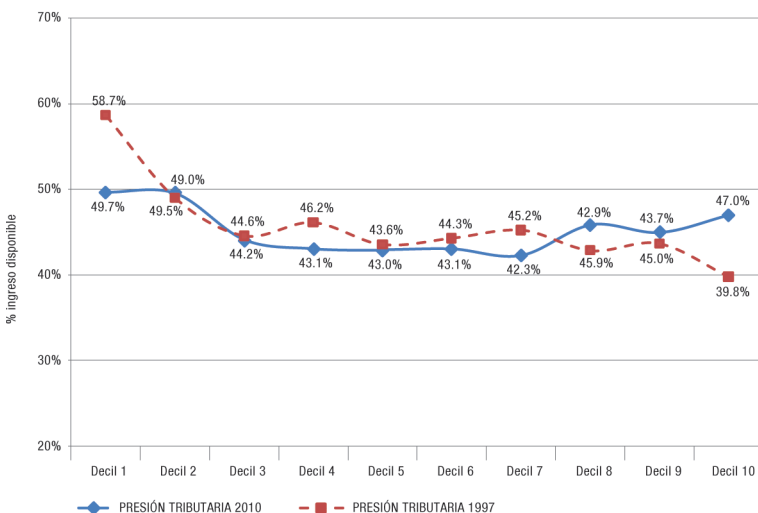
---

5 Cabe aclarar que el valor del índice de Gini aquí expuesto no es estrictamente comparable con el evidenciado en el gráfico 1, dado que aquí los valores han sido ajustados por subdeclaración de ingresos y rentas no declaradas.

6 Se presentan los resultados de los períodos 1997 y 2010 por ser los últimos resultados de estudios sobre incidencia distributiva realizados de manera metodológicamente compatible, además de referirse a años relevantes para caracterizar las estructuras tributarias imperantes en las décadas 1991-2001 y 2001-2011.

es levemente progresiva. En el gráfico 3 puede apreciarse la comparación del comportamiento decílico de la presión tributaria.

Gráfico 3 Comportamiento de la presión tributaria en porcentajes del ingreso disponible



Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2002) y Gaggero y Rossignolo (2011).

En 1997, los tramos de menores ingresos soportaban una carga tributaria muy elevada en relación a los demás deciles, siendo la misma decreciente y experimentando, el decil de ingresos más elevados, la menor presión tributaria. Para 2010, por el contrario, la curva tiene una forma de U, en donde, si bien los tramos de ingresos más bajos soportan una carga impositiva más elevada que los deciles intermedios, la misma vuelve a crecer en el decil de renta más alta. Adicionalmente, en el gráfico puede advertirse que la proporción de impuestos que paga el tramo de menores ingresos es sustancialmente inferior a la que soportaba en 1997, mientras que el caso contrario se verifica en el decil 10.

De la lectura de los cuadros y gráficos puede apreciarse que la conclusión sobre la progresividad o regresividad del sistema tributario depende del indicador con el que se la evalúe. Al evaluar las curvas de concentración y de Lorenz, surge que el sistema resulta progresivo, sin embargo, analizando los extremos de la distribución, y como puede advertirse en el gráfico 3, existe proporcionalidad en los tramos intermedios, regresividad en los tramos inferiores, y progresividad en los tramos de ingreso superiores.

La mayor parte de la diferencia en los niveles de desigualdad entre los países más desarrollados y los de América Latina se debe al impacto diferenciado de los impuestos y las transferencias: la acción fiscal logra reducir la desigualdad en el ingreso “de mercado” de modo muy significativo en Europa, por ejemplo, mientras que en América Latina su efecto resulta, en general, muy reducido, como se expresa en Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011.

Una de las excepciones en América Latina es la de Argentina ya que –tal como han revelado los resultados expuestos– en los últimos años ha logrado mejorar el impacto distributivo de los ingresos públicos. De este modo, el país ha logrado una mejora relevante en la distribución denominada “secundaria” (posfiscal), que se ha sumado al significativo progreso también verificado en la distribución “primaria” (prefiscal).

## **El impacto de la reforma en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas**

Se analizan en este apartado los cambios en el impacto distributivo del sistema tributario de las reformas recientes llevadas a cabo en el Impuesto a las Ganancias. Con base 2010, se presentarán los resultados globales, en términos de índices de desigualdad (Gini) y de brechas (decil 10/decil 1); de acuerdo a la metodología de trabajo convencional en la materia, El cálculo de los efectos mencionados, en un enfoque de “estática comparativa”, siguiendo la metodología de “incidencia de presupuesto equilibrado” se lleva a cabo con un modelo de equilibrio parcial.

Las modificaciones normativas en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas difieren según el ingreso devengado mensual. Para los trabajadores en relación de dependencia y pasivos, con rentas brutas devengadas entre enero y agosto de 2013 de hasta \$ 15.000 se incrementa la deducción especial hasta el monto equivalente que surja de restar a la ganancia neta, las deducciones por ganancia no imponible y cargas de familia, a efectos que la ganancia neta sujeta a impuesto sea igual a 0.

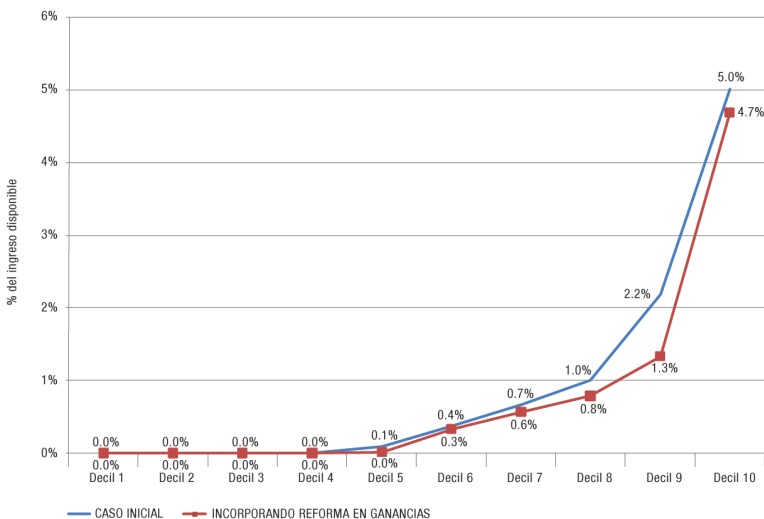
A partir del 01/09/2013, para los trabajadores en relación de dependencia y pasivos, con rentas brutas devengadas entre enero y agosto de 2013, desde \$ 15.001 hasta \$ 24.999, se incrementan en un 20% los montos de las deducciones por ganancia no imponible, cargas de familia y deducción especial. Para los salarios y jubilaciones de más de \$25.000, no hubo cambios en el impuesto a las Ganancias.

Las medidas mencionadas generan dos efectos. Por un lado, el aumento de los mínimos y deducciones implican una disminución en la

recaudación del impuesto, el que reduce en una magnitud equivalente al 0,23% del PBI<sup>7</sup>; esto disminuye la carga impositiva que pagan los tramos de ingresos más elevados. Como puede apreciarse en el gráfico 4, el decil de mayores ingresos disminuye de 5% a 4,7% la proporción de ingreso disponible que se destina al pago del tributo.

Por otro lado, el incremento de los mínimos y deducciones implica que la recaudación del impuesto se concentra en mayor medida en los tramos de ingresos superiores. Dado que los deciles de ingresos menores dejan de tributar, la recaudación se acumula en mayor medida en el tramo de ingresos más elevados; el gráfico 5 muestra estos resultados. Ahora el decil 10 concentra el 100% del impuesto para asalariados y jubilados, y más del 81% del impuesto total.

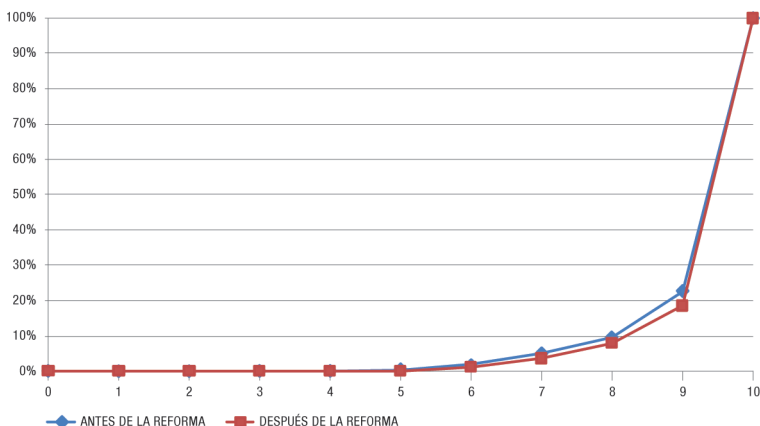
**Gráfico 4 Evolución de la presión tributaria del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas por tramo de ingreso en porcentajes del ingreso disponible**



Fuente: Elaboración propia.

7 Para este cálculo, dado que el año base utilizado es 2010, se realizó el ejercicio contrafáctico: se expandieron los valores de ingresos medios por la tasa de incremento del PBI nominal entre 2010 y 2012, y se calculó la recaudación teórica con los valores vigentes de mínimos y deducciones antes de los cambios normativos. Luego se calculó la recaudación teórica incluyendo los cambios normativos; la diferencia entre ambas estimaciones arroja una pérdida recaudatoria de alrededor del 0,2% del PBI.

**Gráfico 5 Evolución de la concentración del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas por tramo de ingreso**



Fuente: Elaboración propia.

El supuesto de análisis es, siempre, el de incidencia “de presupuesto equilibrado”. Vale decir que se asume que la disminución en los recursos fiscales provenientes del aumento de los mínimos no imponibles y deducciones del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es compensado con un incremento recaudatorio equivalente en el resto de los tributos que componen la carga tributaria total, los cuales acrecientan sus ingresos en forma proporcional a su participación en la recaudación impositiva total, excluyendo el propio impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

En consecuencia, el IVA crecería un 0,058%, los Derechos de Exportación, un 0,023%, y los impuestos selectivos, un 0,013%, entre otros. Dada la estructura tributaria imperante, estos cambios tendrán efectos, si bien ligeros, en el impacto distributivo del sistema tributario.

Los resultados de estas políticas, en términos de presión tributaria soportada por cada tramo de ingresos, pueden verse en el Cuadro 1. El impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es soportado por el decil de ingresos más elevados (los deciles 5 a 8 corresponden al impuesto soportado por cuentapropistas y empleadores).

En el gráfico 6, puede verse que las reformas planteadas incrementan la carga tributaria sobre los tramos de ingresos más bajos y disminuyen la presión impositiva sobre los sectores de renta más elevada.

Como consecuencia de los cambios en la recaudación, el índice de Gini, que en la situación inicial caía de 0,479 a 0,472, ahora experimenta

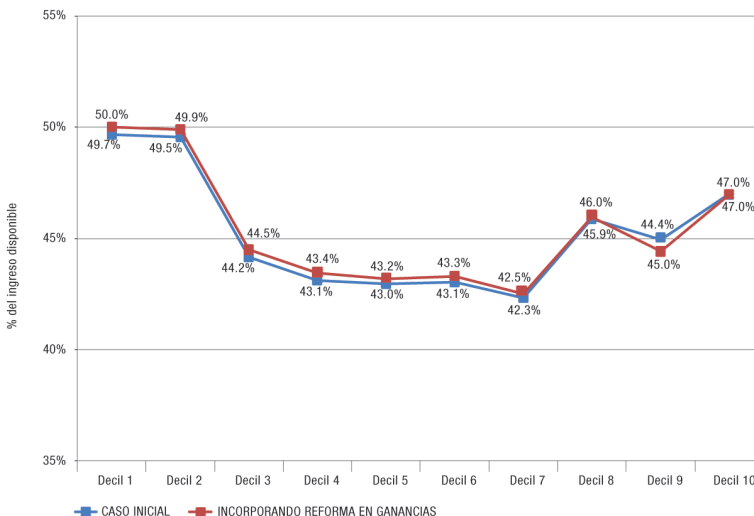
**Cuadro 1 Presión tributaria: porcentaje del impuesto asignado con respecto al ingreso disponible de cada decil**

DENOMINACIÓN	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
<b>Recaudación Tributaria Neta</b>	45,39%	50,03%	49,90%	44,49%	43,44%	43,19%	43,32%	42,51%	45,98%	44,41%	46,98%
Ganancias de personas físicas y Monotributo impositivo	2,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,33%	0,57%	0,79%	1,34%	4,68%
Ganancias sociedades y benef. exterior	5,00%	4,27%	3,92%	3,49%	3,35%	3,74%	3,27%	3,33%	3,93%	4,71%	6,86%
<b>Total de Ganancias</b>	<b>7,13%</b>	<b>4,27%</b>	<b>3,92%</b>	<b>3,49%</b>	<b>3,35%</b>	<b>3,75%</b>	<b>3,61%</b>	<b>3,89%</b>	<b>4,72%</b>	<b>6,05%</b>	<b>11,54%</b>
<b>Aportes y contribuciones a seg. social</b>	<b>9,70%</b>	<b>7,09%</b>	<b>8,75%</b>	<b>10,12%</b>	<b>10,81%</b>	<b>10,55%</b>	<b>11,53%</b>	<b>10,98%</b>	<b>11,48%</b>	<b>11,08%</b>	<b>7,67%</b>
Bienes personales	0,49%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,08%	0,13%	0,20%	0,44%	1,00%
Activos, Ganancia Mínima Presunta y otros sobre patrimonios	0,22%	0,14%	0,13%	0,12%	0,11%	0,14%	0,12%	0,12%	0,15%	0,20%	0,33%
Inmobiliario Provincial	0,48%	0,60%	0,38%	0,31%	0,34%	0,35%	0,43%	0,41%	0,50%	0,58%	0,52%
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	2,54%	3,77%	3,30%	3,03%	2,94%	2,83%	2,74%	2,72%	2,67%	2,52%	2,20%
Automotores Provincial	0,34%	0,40%	0,32%	0,30%	0,32%	0,30%	0,32%	0,36%	0,34%	0,37%	0,34%
<b>Total de Patrimonios</b>	<b>4,07%</b>	<b>4,90%</b>	<b>4,14%</b>	<b>3,76%</b>	<b>3,72%</b>	<b>3,64%</b>	<b>3,69%</b>	<b>3,74%</b>	<b>3,87%</b>	<b>4,11%</b>	<b>4,39%</b>
Valor Agregado	11,02%	15,93%	13,74%	12,40%	12,56%	11,87%	12,11%	12,06%	11,99%	11,13%	9,37%
Internos Unificados	1,11%	2,66%	2,01%	1,68%	1,66%	1,44%	1,45%	1,31%	1,20%	0,99%	0,74%
Combustibles líquidos	1,45%	1,32%	1,41%	1,29%	1,43%	1,50%	1,41%	1,55%	1,64%	1,54%	1,34%
Energía eléctrica	0,06%	0,11%	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,04%
Ingresos Brutos Provincial	4,80%	6,25%	5,66%	5,34%	5,26%	5,12%	5,02%	4,94%	5,01%	4,87%	4,36%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	0,55%	0,66%	0,66%	0,60%	0,59%	0,58%	0,58%	0,57%	0,58%	0,55%	0,50%
<b>Total Bienes y Servicios</b>	<b>18,98%</b>	<b>26,94%</b>	<b>23,57%</b>	<b>21,40%</b>	<b>21,57%</b>	<b>20,57%</b>	<b>20,62%</b>	<b>20,50%</b>	<b>20,48%</b>	<b>19,13%</b>	<b>16,34%</b>
Derechos y estadística de importación	1,08%	1,45%	1,25%	1,12%	1,15%	1,07%	1,11%	1,15%	1,12%	1,13%	0,99%
Derechos de exportación	4,31%	5,19%	8,13%	4,47%	2,70%	3,46%	2,62%	2,13%	4,18%	2,80%	5,94%
<b>Total Comercio Exterior</b>	<b>5,39%</b>	<b>6,64%</b>	<b>9,37%</b>	<b>5,59%</b>	<b>3,85%</b>	<b>4,54%</b>	<b>3,74%</b>	<b>3,28%</b>	<b>5,31%</b>	<b>3,93%</b>	<b>6,93%</b>
Impuestos restantes y otros	0,12%	0,19%	0,16%	0,14%	0,14%	0,13%	0,13%	0,13%	0,12%	0,11%	0,10%

Fuente: elaboración propia.

una disminución menor, arrojando un valor de 0,473. En términos de desigualdad entre extremos, el cociente decil 10/decil 1, que inicialmente crecía de 30 veces a 31,5, ahora se incrementa a 32 veces.

**Gráfico 6 Evolución de la presión tributaria del sistema tributario antes y después de la reforma por tramo de ingreso en porcentajes del ingreso disponible**



Fuente: elaboración propia.

## La evolución de la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y comparaciones internacionales

En una mirada de mediano plazo, puede advertirse que la recaudación tributaria en América Latina ha evidenciado notables incrementos en la última década 2001-2011. El aumento en la carga tributaria en la mayoría de los países de la región se debe a la mayor preponderancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios y la expansión de las bases imponibles generada por tres factores principales, de acuerdo con Gómez Sabaini, Jiménez y Rossignolo, 2012: a) un fuerte y acelerado proceso de crecimiento económico impulsado por el auge en los precios de las exportaciones de bienes primarios. b) la introducción de iniciativas novedosas como impuestos mínimos e impuestos a las transacciones financieras junto con la introducción y perfeccionamiento de impuestos sobre recursos físicos (*windfall taxes*); y c) diversas reformas a la estructura y administración tributaria.

Adicionalmente, la recaudación del impuesto a la Renta también ha experimentado un incremento de relevancia; la presión tributaria del impuesto a la Renta de Personas Jurídicas ronda el 3% del PBI en el

período 2001–2011, cuando en la década anterior la misma alcanzaba los 2 puntos del PBI. El impuesto a la Renta de Personas Físicas se ha estabilizado en un nivel superior al 1% del PBI, a diferencia del período anterior, en el cual los valores eran inferiores al 1% del PBI.

En este contexto, la recaudación tributaria de Argentina también ha experimentado incrementos. Como puede apreciarse en el gráfico 7, la presión tributaria en Argentina es, en todos los rubros analizados, superior a los de América Latina y ha evidenciado incrementos en la última década superiores a los del resto de los países de América Latina.

En el apartado anterior se hizo referencia a que el incremento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas estaba relacionado con en el aumento de base imponible determinado por el incremento en ingresos y precios; la actualización rezagada de mínimos no imponibles, y la no actualización de las escalas del impuesto personal.

En el gráfico 8 se muestra la evolución de los niveles de ingreso gravable mínimos, expresados en múltiplos del ingreso per cápita, para períodos seleccionados. A lo largo del período analizado, pueden apreciarse, en relación con el ingreso gravable mínimo, un incremento de más del 50% entre 1991 y 2001, para luego experimentar una caída del importante hasta 2011. Esta caída es más marcada en el caso de Argentina, en donde, para 2011, el ingreso mínimo gravable alcanzaba 0,3 veces el valor del PBI per cápita.

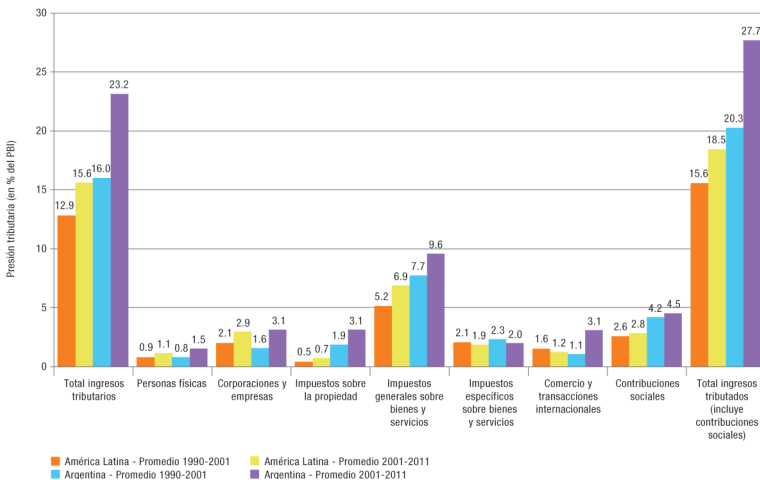
Del análisis del gráfico pueden hacerse las siguientes reflexiones. Los valores de los ingresos gravables mínimos están expresados en múltiplos del ingreso per cápita. Si, por ejemplo, el ingreso per cápita promedio (en dólares constantes) se incrementó alrededor de un 21% para Argentina si se compara el promedio 2001–2011 con el promedio 1990–2001 (en América Latina el aumento mencionado es del 22%), la disminución en los niveles de ingreso gravable están explicados fundamentalmente por una adaptación pasiva de las autoridades fiscales de los países de América Latina, dado que los niveles absolutos estarían creciendo menos que el propio ingreso (denominador de la expresión).

Si existen incrementos en los niveles de ingreso per cápita y en los niveles de precios (aquí los niveles de ingreso están expresados en dólares constantes, aunque la comparación debería incluir el comportamiento de los valores corrientes en moneda local para poder captar la evolución de los precios), se generan *deslizamientos tributarios*; con mínimos no imponibles cuya evolución es menor que la del ingreso per cápita, los contribuyentes “escalán” en los tramos de ingreso, sujetos a alícuotas marginales crecientes, lo que conlleva un incremento recaudatorio como el que se ha verificado tanto en Argentina como en América Latina.

Los *deslizamientos* mencionados pueden ejemplificarse para el caso de la Argentina en las figuras subsiguientes. En el gráfico 9 se aprecia la

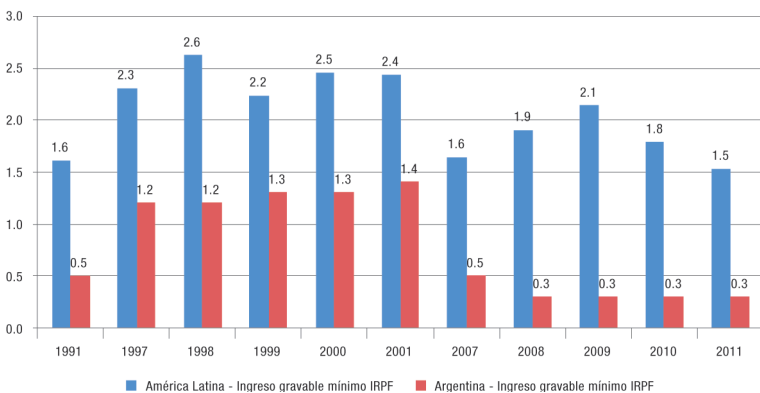


**Gráfico 7 Comportamiento de la presión tributaria total y del Impuesto a la Renta. Promedios no ponderados**



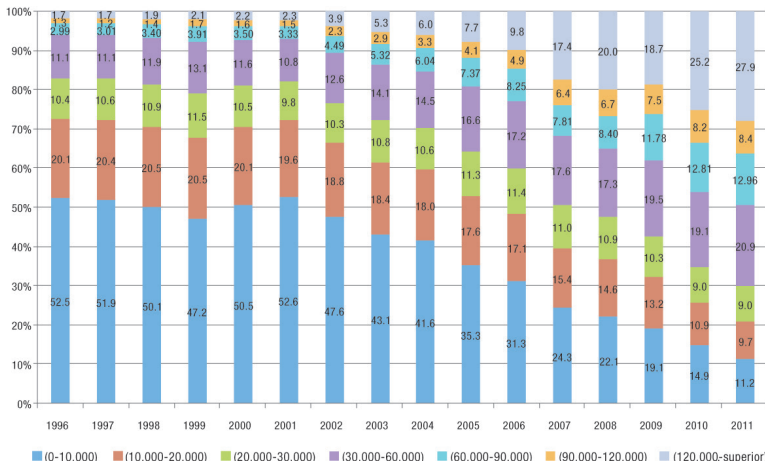
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT y Database CIAT-IDB.

**Gráfico 8 Evolución de los niveles de ingreso gravable mínimos Argentina y América Latina, promedios para países y períodos seleccionados. En múltiplos del ingreso per cápita**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Stotsky y Wolde-Mariam, 2002 y USAID Collecting Taxes Database.

**Gráfico 9 Argentina. Declaraciones juradas del Impuesto a la Renta de Personas Físicas. Evolución de la participación de las presentaciones por tramos de ganancia sujeta a impuesto**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP, Estadísticas Tributarias 1997-2012.

evolución de las presentaciones de declaraciones juradas por tramos de ganancia sujeta a impuesto. Puede apreciarse que, partiendo del período fiscal 1996, más de la mitad de las presentaciones (el 52,5%) estaban concentradas en el tramo de ingresos más bajos (entre 0 y 10.000 pesos anuales), mientras que el tramo de ingresos más elevados (a partir de 120.000 pesos) concentraba el 1,7% del total de presentaciones. Para 2011, el porcentaje de presentaciones que englobaba el segmento inferior de ganancia sujeta a impuesto era del 11,2%, mientras que el tramo más elevado abarcaba el 27,9% del total.

La baja recaudación observada en la recaudación del tributo en América Latina encuentra su justificación básicamente en dos aspectos: el tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles, y en los también regímenes de exención o beneficios tributarios genéricamente denominados “gastos tributarios”, como se plantea en Gómez Sabaini, Jiménez y Rossignolo, 2012.

Respecto al primero de los aspectos indicados, una comparación entre distintas áreas regionales indica que mientras que en el promedio de los países de América Latina el tributo se comienza a aplicar cuando se alcanza el nivel de 1,5 veces el nivel de PIB per cápita a la tasa más baja del 10%, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa a partir de 0,30% del PIB per cápita, y en los EE. UU. a partir del 0,2% de ese indicador.

Además de la evasión, las concesiones tributarias dadas por exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales y otras reglamentaciones que permiten la elusión juegan un rol muy importante en reducir la base imponible de los países de América Latina. Por ejemplo, en varios países, hogares con ingresos superiores al promedio están exentos del Impuesto a la Renta debido a los niveles de mínimo no imponible y deducciones personales. En Stotsky y Wolde-Mariam (2002), se muestra que el nivel promedio del mínimo no imponible equivale a aproximadamente dos veces el ingreso per cápita de la región, lo que implica que la carga tributaria efectiva, sobre todo para los sectores de recursos más elevados, en relación a los de ingresos más reducidos, sea baja.

Dado que en los países de la región una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel mínimo imponible establecido por la legislación, el Impuesto a la Renta solo alcanza a un grupo minoritario de individuos que no supera, en el mejor de los casos, el 10% de la población económicamente activa. A ello se le suma un alto nivel de incumplimiento tributario y de elusión del pago de impuestos por parte de los trabajadores independientes o autónomos.<sup>8</sup>

Una de las justificaciones de la diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la divergencia en los niveles del ingreso per cápita entre las distintas regiones indicadas y por la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

Corresponde a los niveles de ingreso a partir de los cuales comienza a aplicarse las alícuotas mínima del IRPF, expresado como múltiplo del PBI per cápita de cada país o región (promedio).

En el cuadro 2 puede apreciarse que en el caso de Argentina, los niveles de mínimos no imponibles y de ingresos gravables máximos se habían acercado, en múltiplos del PBI per cápita y hacia 2010-2011, a los valores imperantes en Europa Occidental y Estados Unidos. La reforma planteada en relación con el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas evidencia un retroceso en este sentido.

En relación con lo comentado, en el gráfico 10 puede apreciarse que, de acuerdo a información de IARAF, en 2001, el 9,7 por ciento de los asalariados pagaba el impuesto a las Ganancias. En 2007, pagaron Ganancias 651.000, equivalente al 10% de los trabajadores registrados. En 2010 ese universo ya alcanzaba al 16,9 por ciento y en 2012 tributaron 1.799.070, el 19,6% de los 9.159.000 trabajadores registrados. Con estas modificaciones, según la Administración Federal de Ingresos Públicos

---

<sup>8</sup> La existencia de Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes también reducen la base imponible de este tributo ("monotributo").

**Cuadro 2 Ingreso gravable (como porcentaje del PIB per cápita) del Impuesto a la Renta en Argentina, América Latina y otras regiones, período 2010-2011**

<b>Regiones</b>	<b>Ingreso gravable mínimo (a)</b>
Argentina	0,32
América Latina (18)	1,63
Caribe (17)	0,87
América Latina y el Caribe (35)	1,31
Este de Asia y Pacífico (32)	0,71
Europa Central y Asia Central (31)	0,26
Medio Oriente y Norte de África (21)	0,83
Asia del Sur (89)	2,35
África Subsahariana (47)	2,35
Europa Occidental (20)	0,33
EE.UU. y Canadá (2)	0,20
<b>Total general</b>	<b>1,13</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de USAID Collecting Taxes 2010-2011. Entre paréntesis se presenta el número de países que integran cada grupo (por región e ingresos) dentro de una muestra de 196 países (USAID).

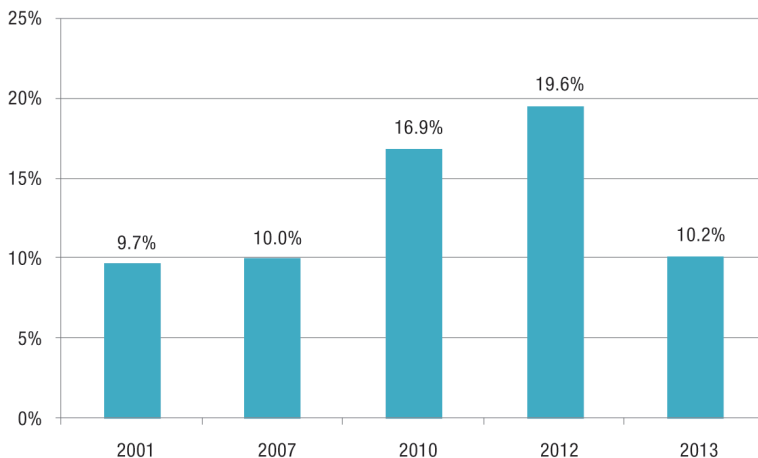
(AFIP), Ganancias sería tributado por el 10,2% de los trabajadores registrados (955.527) y el 0,7% de los jubilados (39.641).<sup>9</sup>

En comparación con otras regiones, en el gráfico 11 se presentan en términos comparativos los datos de presión tributaria de tres impuestos, el IVA y el Impuesto a la Renta, tanto de Personas Físicas como de Corporaciones. En el mismo se puede apreciar que, a excepción del caso de Estados Unidos y Canadá, el IVA recauda más que el IRPJ en todas las demás regiones, mientras que América Latina y el Caribe comparte con Medio Oriente y el Norte de África, y el Sur de Asia, la característica de que la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Físicas resulte inferior a la de las Personas Jurídicas.

Si bien se aprecia un incremento en la recaudación del impuesto a las Ganancias, Argentina aún se encuentra alejada de la participación porcentual de estos recursos tributarios en las regiones más avanzadas.

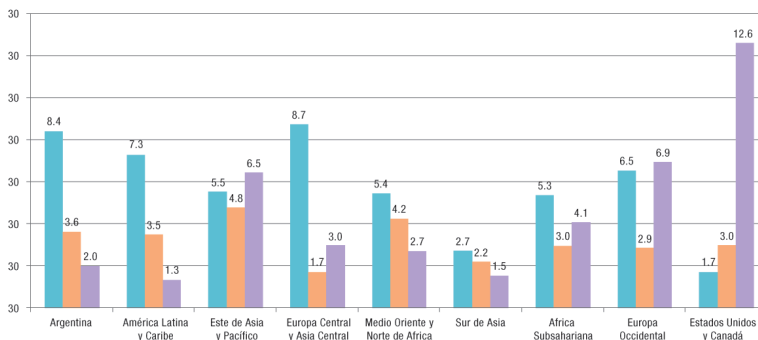
<sup>9</sup> Cabe recordar que, como se expresara anteriormente, la información de declaraciones juradas no es compatible con la proveniente de las encuestas de hogares, utilizadas como base para los cálculos distributivos, con lo cual las mismas no podrán emplearse para el cálculo de los indicadores de desigualdad.

Gráfico 10 Asalariados que tributan Ganancias. En porcentajes sobre el total de asalariados registrados. Períodos seleccionados



Fuente: IARAF y AFIP. Año 2013, % estimado.

Gráfico 11 Recaudación de IVA, IRPF e IRPF de América Latina respecto a otros grupos de países. Promedio 2007-2011. En porcentajes del PIB

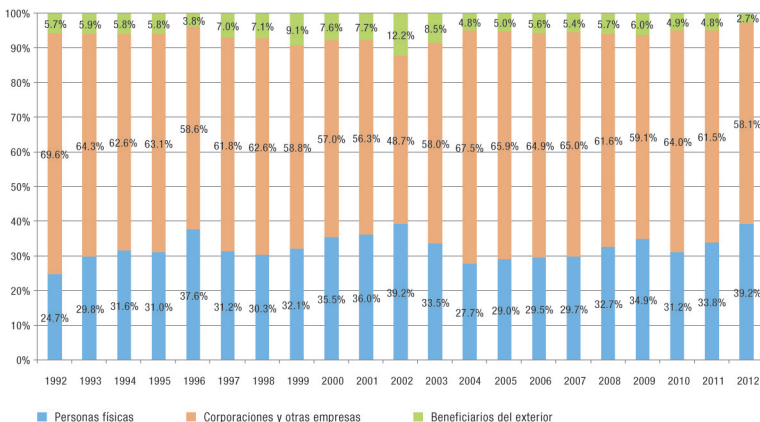


Fuente: Elaboración propia sobre la base de USAID Collecting Taxes Database.

En cuanto a la estructura del Impuesto a las Ganancias en Argentina, analizando la evolución a lo largo de los últimos 20 años, en promedio, el impuesto a las Ganancias de Sociedades representa más del 60% del total de la recaudación de Ganancias, mientras que la participación de

Ganancias de Personas Físicas ha sido ligeramente superior al 32% del total (ver gráfico 12).

Gráfico 12 Argentina. Estructura del Impuesto a las Ganancias. En porcentajes sobre el total



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DNI AF-MECON.

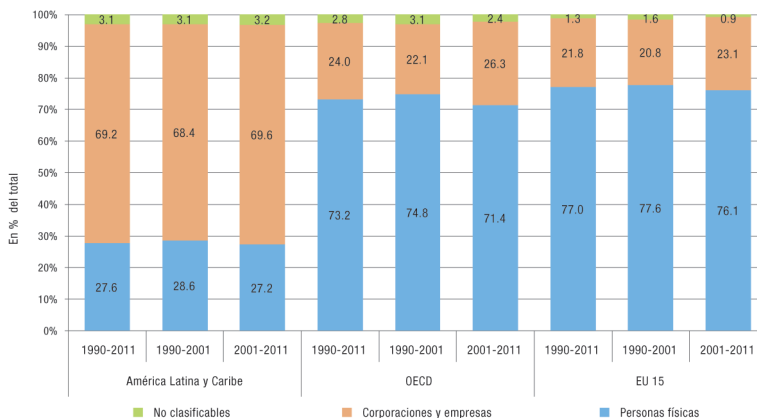
En los últimos años, sin embargo, se aprecia un crecimiento de la importancia de este tributo, alcanzando en 2012 participaciones superiores al 39%; cabe recordar, de acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior, que Ganancias de Personas Físicas constituye el elemento más progresivo del sistema tributario.

Estos resultados contrastan con los encontrados en relación con la estructura de la imposición a la renta de los países desarrollados, en los cuales el mayor peso está puesto en las contribuciones de las familias o personas físicas, y en menor medida en lo ingresado por las sociedades.

Tal como se observa en el gráfico 13, mientras que para el promedio de los países de la OECD, el 26,3% (promedio 2001-2011) del total de la recaudación del impuesto a la renta corresponde a las sociedades y el 71,4% corresponde a personas físicas, para América Latina el promedio de la participación de la recaudación del impuesto a la renta de sociedades sobre el total de la recaudación del impuesto a la renta es del 69,6%. Para el período 1990-2001 estos valores eran del 21,9% para el IRPF y el 75% para el IRPJ, en los países de la OECD, y del 68,4% y el 28,6%, respectivamente, para América Latina.

La diferencia es aún más evidente al comparar con los países del EU 15, para los cuales la recaudación del IRPF ha promediado el 77% del total de ingresos tributarios correspondientes al impuesto sobre la Renta.

**Gráfico 13 Composición de la recaudación del impuesto a la Renta en América Latina y la OECD. En porcentajes sobre el total. Promedios no ponderados**



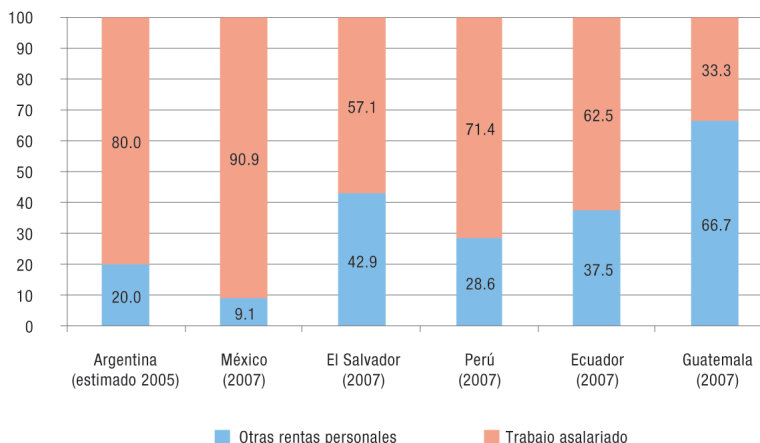
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, OECD y Database CIAT-IDB.

Esta divergencia estriba en el hecho de que la mayor parte del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas proviene de los ingresos de los asalariados formalizados en relación de dependencia vía retención en la fuente. También se observa la existencia de tratamientos preferenciales que reciben las rentas de capital (colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones) en la gran mayoría de los países de la región, las que o bien están totalmente exentas o están sujetas a tasas efectivas sumamente reducidas, lo cual explica la casi inexistente tributación de ingresos no salariales. A esta conclusión se llega en Jiménez, Gómez Sabaíni y Podestá, 2010.

Por ejemplo, una estimación efectuada en relación con el impuesto a la renta de las personas físicas ingresado en el año 2005 para Argentina muestra que más del 60% del mismo es ingresado a través de retenciones en la fuente pagadora, correspondiendo mayoritariamente a sueldos y salarios pagados, y por otra de parte del 40% del gravamen restante que es ingresado a través de pagos directos mediante declaraciones juradas de los propios contribuyentes más del 40% corresponde a renta de la cuarta categoría. Es decir que en síntesis cerca del 80% del gravamen proviene de rentas del trabajo, dependiente e independiente, y solo el 20% a otras rentas no ganadas (gráfico 14).

Un segundo aspecto a considerar al analizar la reducción en las bases imponibles del gravamen a los ingresos personales está dado por

Gráfico 14 Estructura del impuesto a la Renta personal en América Latina. En porcentajes sobre el total recaudado



Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo, 2013.

los gastos tributarios. Durante las décadas del 80 y del 90, las bases imponibles de los principales tributos en América Latina sufrieron un proceso de erosión a través del otorgamiento de exenciones impositivas y otros beneficios tributarios que eran justificados, aunque no comprobados, por la necesidad de proveer incentivos para estimular el ahorro, promover la entrada de IED, estimular el desarrollo de los mercados financieros y bursátiles, siempre bajo el argumento de que tales beneficios estimularían el consecuente crecimiento de la economía, la reducción de los niveles de desempleo y la promoción de los sectores dinámicos de la economía.

En el cuadro 3 puede apreciarse que la pérdida de recaudación relacionada con exenciones y desgravaciones (no se incluyen las deducciones y mínimos) en Argentina resultan ser, en promedio, ligeramente superiores a 0,5 puntos del PBI para el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, representando un valor superior al 22% de la recaudación del tributo.

Un tercer aspecto está relacionado con las tasas marginales más elevadas. Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina evidenciaron un proceso de paulatina reducción en los niveles de las alícuotas del impuesto a la renta para personas físicas que las ubicaron, en algunos casos, por debajo de los niveles internacionales.

En relación con las alícuotas marginales máximas, partiendo de tasas promedio para todos los países de América Latina analizados, de 31,5%



**Cuadro 3 Gastos tributarios incluidos en las normas del Impuesto a las Ganancias Argentina. En porcentaje del PBI**

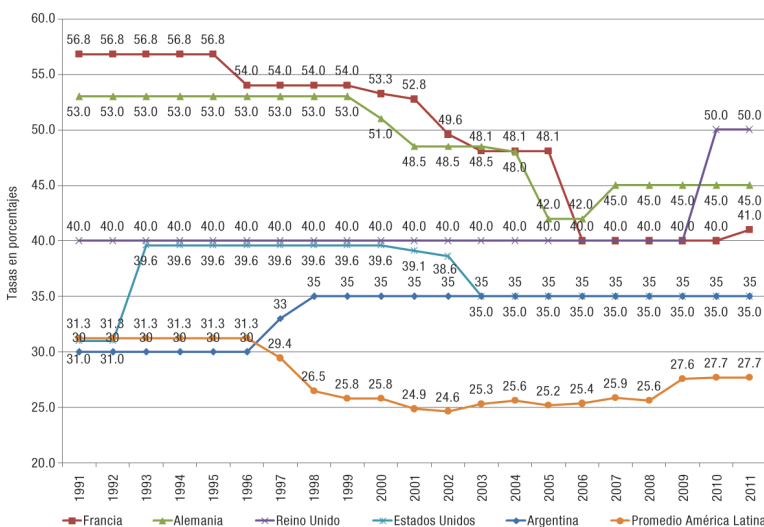
AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Intereses de títulos públicos</i>													
%	0,31	0,11	0,15	0,12	0,17	0,17	0,19	0,19	0,12	0,11	0,13	0,14	0,10
<i>Intereses de depósitos en entidades financieras y de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas</i>													
%	0,00	0,02	0,08	0,02	0,05	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09	0,11	0,11
<i>Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mjtuales y cooperativas</i>													
%	0,21	0,18	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,16	0,17	0,18	0,19
<i>Ingresos por reintegros a la exportación</i>													
%	0,06	0,04	0,10	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Ingresos por Factor de Convergencia</i>													
%	0,00	0,04	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la Ley 11.723</i>													
%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Ganancias obtenidas por personas físicas residentes en el país y beneficiarios del exterior, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores</i>													
%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales</i>													
%	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00	0,04
<i>Deducción de intereses de préstamos hipotecarios pagados por personas físicas (hasta \$20.000 por año)</i>													
%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
<i>Regímenes promocionales</i>													
	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,07
TOTAL													
%	0,64	0,45	0,54	0,38	0,42	0,44	0,47	0,50	0,45	0,47	0,51	0,51	0,51

Fuente: DNI AF MECON.

para las personas físicas a principios de la década de 1990, los promedios regionales fueron descendiendo hasta ubicarse ambas alícuotas en torno a los 25 puntos porcentuales para el año 2008. A partir de ese año se experimente un ligero incremento, para pasar a niveles de tasas superiores a los 27,5 puntos en promedio.

En el gráfico 15 se aprecia la evolución de la presión tributaria del IRPF y el comportamiento promedio descendente de las alícuotas marginales máximas. Argentina, entretanto, ha mantenido la tasa marginal máxima en el 35% desde 1997.

Gráfico 15 Tasas marginales máximas en el impuesto a la Renta 1981-2012



Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2013).

Los niveles de tasas marginales expuestos son sustancialmente inferiores a los vigentes en países de la OECD, en donde pueden apreciarse tasas del 40% o 50%, en el rango de ingresos más elevados.

Estos resultados son consistentes con las aseveraciones de los párrafos anteriores en relación con el comportamiento del Impuesto a la Renta en Argentina y en América Latina, en donde, si bien se aprecia un incremento en la recaudación, la constancia o caída en las tasas marginales máximas y los niveles de ingreso gravable más elevados hacen que el impuesto pierda progresividad.

## **Sugerencias de cambios en la estructura tributaria con énfasis en la equidad**

En este apartado, se presentará una serie de propuestas de modificaciones a la estructura tributaria, adoptadas en un horizonte de mediano y largo plazo, con el objetivo de mejorar el efecto distributivo de las políticas impositivas. Esto implicará la presentación de cuál sería el efecto de las sugerencias de reforma en la distribución del ingreso, tomando como base el estado de situación expuesto en el segundo apartado de este trabajo.

Si bien el sistema ha logrado mejoras en su impacto distributivo, persisten inquietudes acerca de la sustentabilidad y la pertinencia –desde el punto de vista de la equidad–, en un horizonte de mediano y largo plazo, de la estructura de recursos y gastos vigente en Argentina (base 2010).

Por otra parte, entre los recursos existen tributos que, si bien cumplen con creces con su finalidad recaudatoria, generan efectos perjudiciales sobre la actividad económica y no resultan progresivos. Es el caso, por ejemplo, del impuesto a los débitos y créditos bancarios (denominado “impuesto al cheque”). Además, la capacidad redistributiva del sistema resulta reducida, dada la escasa participación de los tributos (verdaderamente) patrimoniales en el total de la recaudación (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009, llegan a esta conclusión<sup>1</sup>).

El propósito de este apartado es el de evaluar el impacto distributivo de una serie de medidas hipotéticas de cambio adoptadas en los campos de la recaudación tributaria, seleccionadas con el fin principal –aunque no necesariamente exclusivo – de apuntar a la mejora en la distribución del ingreso.

Se trata de “simulaciones” que estiman los impactos esperables de estas medidas en un enfoque de “estática comparativa” (vale decir, que no toma en cuenta las modificaciones “dinámicas” que en rigor se producirían, como consecuencia de los efectos indirectos de los cambios fiscales supuestos). El “año base” elegido para el análisis del proceso de cambios supuesto será el ejercicio 2010.

Debe aclararse, además, que este conjunto de medidas cuyos se evalúan: i) han sido seleccionadas para testear, de modo preliminar, sus efectos en un proceso de selección abierto a la crítica y a la propuesta de eventuales alternativas; ii) no pretenden agotar las posibilidades de reforma en el campo fiscal en Argentina; y iii) tampoco constituyen, necesariamente, los componentes centrales o críticos de un programa de reformas posible.

Es importante tener en cuenta que, a diferencia de otras propuestas de cambios en los gastos o los impuestos, las medidas aquí planteadas son de “presupuesto equilibrado”. Vale decir, se toman como dados los

niveles totales de presión tributaria respecto del PBI de partida y se supone que solo varía su composición.

En cuanto a la estructura impositiva, los cambios supuestos plantean mantener el nivel de la presión tributaria global (2010), determinado en Gaggero y Rossignolo, 2011, y apuntan a cambios de alguna significación en la participación de distintos tributos sobre el total de la recaudación, también en una perspectiva de mediano/largo plazo<sup>10</sup>. El objetivo es aproximarse a una estructura impositiva que mejore su efecto redistributivo a partir de actuar sobre bases imponibles que se encuentran actualmente erosionadas por una gran cantidad de exenciones o tratamientos particulares en su diseño, explicitados en Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009, lo que genera un ámbito propicio para incentivar el incumplimiento tributario.

Se plantean dos escenarios: uno, de objetivos de máxima, o de “largo plazo”, en donde se apunta a un esfuerzo importante en el cambio de la estructura tributaria, y otro, de mínima, o de “mediano plazo” en donde, si bien se procuran los mismos objetivos de aproximación hacia un horizonte de mayor equidad en el sistema, se escenifican objetivos de variaciones en la composición de la recaudación tributaria ligeramente menos demandantes, en los términos de “esfuerzo” mencionados, que los iniciales.

Cabe consignar que el conjunto de objetivos indicados no puede ser logrado de manera simultánea e inmediata a través de una reforma tributaria puntual sino que se requiere un adecuado “proceso” que tenga un orden de prioridad en la medidas adoptadas a fin de atender los distintos propósitos que se persiguen, si es que se quiere evitar fuertes “shocks” que puedan afectar negativamente la marcha de la economía. Es por ello que el conjunto de medidas que se indican seguidamente deberán ser pautadas en el tiempo y en función de las circunstancias económicas imperantes en cada momento, y al respecto deben ser consideradas como un norte o punto de llegada hacia el cual deben dirigirse los sucesivos esfuerzos, objetivos consistentes con los planteados en Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009 y Gaggero y Rossignolo, 2012.

La primera de las alternativas se caracterizará como de “mediano plazo”. Las medidas planteadas suponen, en primer lugar, la eliminación del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (“impuesto al cheque”). Este tributo impacta regresivamente en la distribución del ingreso debido a que las empresas, las grandes al menos, suelen “internalizarlo” como un costo más para trasladarlo en su casi totalidad a los precios. Por otra

---

10 Cabe consignar que en este informe no fueron simulados los resultados de cambios en la recaudación proveniente de Derechos de Exportación. Para un análisis de los efectos económicos de los Derechos de Exportación, ver Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009).

parte, son conocidos los efectos negativos que el impuesto tiene sobre la bancarización y modernización de la economía (y el propio control tributario). Esta medida generaría una caída del orden del 1,87% del PBI en la recaudación del año base (2010).

En segundo lugar, se plantea la disminución en la recaudación del IVA como consecuencia de una reducción de su alícuota general; la reducción planteada en la recaudación proviene de una caída en la tasa del impuesto del 21% al 18%, reflejando una caída de 1,15% del PBI.

Las disminuciones en la recaudación precedentes serían compensadas con tres medidas, también en el campo de los ingresos. La primera de ellas corresponde a un incremento –del orden de 1,28% del PBI– en la recaudación del impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

El referido incremento en la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas se alcanzaría por una doble vía: el incremento de las alícuotas marginales, y la ampliación de la base imponible, alcanzando a rentas actualmente no gravadas. El primero de los impactos resultaría de adicionar, a la reglamentación hoy existente, de dos tramos, el primero, para los ingresos comprendidos entre 150.000 y 180.000 pesos, sería alcanzado por una tasa marginal del 38%, mientras que el segundo, para los ingresos superiores a 180.000, se gravaría con una alícuota del 42%.

Adicionalmente a lo anterior, se plantea una ampliación de bases imposables en el impuesto, alcanzando a rentas no gravadas. Las mismas comprenden a la eliminación de las exenciones objetivas planteadas en las estimaciones de Gastos Tributarios, como las que alcanzan a Intereses de títulos públicos, Intereses de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas; y subjetivas, como Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas y la exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacionales y provinciales.<sup>11</sup>

A la ampliación de base imponible explicitada en el párrafo anterior, debería sumarse la base adicional proveniente de los recursos devengados sobre depósitos percibidos por personas físicas y la Renta por Activos Externos Netos. Para el cálculo del impuesto, se plantea gravar las bases imposables adicionales a la tasa del 42%, sin integrar las mismas la base actual del impuesto. Como consecuencia de las reformas, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas crecería de 1,6% a 2,9% del PBI.

La segunda de las reformas consiste en una suba en la recaudación de los impuestos selectivos sobre los consumos, en particular, para los bienes “suntuarios”, de 0,7% del PBI. Los impuestos selectivos sobre bienes “suntuarios”, entonces, aumentarían a 0,9% del PBI.

---

11 Adicionando los diferimientos impositivos.

La tercera, entretanto, está representada por un crecimiento del orden del 1% del PBI en la recaudación de los impuestos patrimoniales provinciales, la que consiste básicamente en el aumento de las valuaciones fiscales, hoy severamente retrasadas respecto de los valores de mercado. En consecuencia, los tributos patrimoniales subnacionales aumentarían su peso relativo del 0,3% al 1,4% del PBI.

Las modificaciones anteriormente planteadas implican un cambio de significación en la estructura tributaria. En términos de participaciones sobre el total de la recaudación bruta, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas pasaría a representar el 8,7% del total, desde el 4,9% correspondiente a 2010; los impuestos selectivos sobre bienes suntuarios, representarían el 2,6% del total, a partir de un 0,9% de base, mientras que los tributos inmobiliarios provinciales significarían el 4,1% del total, a diferencia del 1% que detentaban en 2010.

Al analizar un horizonte de mediano/largo plazo, algunas consideraciones adicionales deben tenerse en cuenta para el diseño de la estructura tributaria. La dimensión federal, al incorporar la transferencia de potestades tributarias a las provincias y la propia composición de la recaudación de los gobiernos subnacionales, basados en impuestos que generan un importante grado de distorsión en la estructura productiva, e impactan regresivamente sobre la distribución del ingreso, como el impuesto a los Ingresos Brutos, resultan ser cuestiones de gran relevancia que no deben soslayarse.

Adicionalmente a lo anterior, si bien se ha planteado en la Alternativa de mediano plazo un incremento en la participación de los tributos directos, aún subsisten disparidades en relación a las estructuras tributarias de países avanzados, en los cuales, por ejemplo, la participación del impuesto a las Ganancias de Personas físicas (o Impuesto a la Renta, tal es su denominación) es muy superior a la del impuesto a las Ganancias de Sociedades (ver cuadros estadísticos en Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011). Si el objetivo es avanzar hacia una estructura tributaria más acorde con aquéllas, esta situación debe ser contemplada,

En consecuencia, a las modificaciones supuestas en el apartado anterior, como la eliminación del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, y la reducción en la alícuota general del IVA,<sup>12</sup> en el rubro de las disminuciones, y el aumento en los tributos selectivos sobre bienes suntuarios, entre los incrementos, en este apartado se adicionan los cambios, en incrementos y disminuciones, que se explicitarán a continuación.

---

12 Sería menester contar con una Matriz de Insumo-Producto actualizada para calcular con mayor precisión el impacto del establecimiento de exenciones al consumo de bienes de primera necesidad.

Por un lado, como quedara comentado, la transferencia de potestades tributarias de los tributos patrimoniales a las provincias implicaría una disminución de la recaudación del impuesto a los Bienes Personales de 0,36% del PBI.

Esta caída en la recaudación de impuestos nacionales sería compensada, a nivel agregado, a partir de la transferencia de la potestad tributaria de gravar los patrimonios a las provincias, lo que implica un incremento en la recaudación de los impuestos inmobiliarios provinciales, por mayores valuaciones fiscales e incremento de alícuotas.

La segunda manera en la que se compensaría la caída de recaudación corresponde a la instauración, generalizado a nivel de todas las provincias, del llamado Impuesto a la Herencia, o a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB). Si bien su recaudación no es significativamente elevada, resulta ser una herramienta muy importante a la hora de considerar alternativas para procurar impuestos que sirvan a los fines redistributivos. Según los cálculos realizados, el Impuesto a los Legados significaría una recaudación adicional del orden de 0,35% del PBI.

En tercera instancia, como fuera referido, la participación del impuesto sobre los Ingresos Brutos resulta ser un recurso de gran relevancia a nivel provincial, sin embargo no debe soslayarse que resulta ser un tributo que altera la neutralidad, pues fuerza la integración vertical de las empresas y discrimina en favor de las importaciones, que no arrastran impuestos sobre insumos (una mayor explicación sobre este tema se encuentra en Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo, 2002).

A partir de un relevamiento llevado a cabo por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, la tasa promedio para todas las actividades, en todas las provincias, ascendía en 2009 al 2,65%. Se plantea entonces una disminución de la alícuota del impuesto a nivel provincial, llevándola al 2,26% promedio, lo que implicaría una disminución de su participación en términos del PBI del 3,53% al 3%.

En cuarta instancia, se analiza una modificación adicional sobre el Impuesto a la Renta, el cual implica ahora un cambio de estructura, dado que se asume que los dividendos y distribuciones de acciones, y el resultado por venta de acciones y títulos sin cotización pasan a estar gravados en cabeza de las personas físicas y no de las sociedades.

La disminución en la base, junto con una baja de la alícuota marginal, que a 2010 era del 35%, hasta el 30%, lleva a una reducción en la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Sociedades, pasando a representar el 2,92% del PBI.

Esta caída es compensada con un incremento en la recaudación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, el que, a través del incremento en la base imponible por la inclusión de los dividendos mencionados en los párrafos precedentes, la eliminación de los regímenes

de promoción económica y la reinstauración de Beneficios eventuales estaría generando un incremento recaudatorio que significa ahora una recaudación de 3,65% del PBI.

Esto implica que Ganancias de Personas Físicas alcanzaría una participación mayor que la del Impuesto a las Ganancias de Sociedades en el total de la imposición sobre las rentas, en forma consistente con las estructuras tributarias de países desarrollados.

En resumen, se especifica una caída en la recaudación de Bienes Personales, del orden del 0,36% del PBI, Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, significando 1,9% del PBI, Ganancias de Sociedades, del orden de 0,5% del PBI, e Ingresos Brutos, en una proporción aproximadamente equivalente a este último, y el IVA, con una contracción del 1,15% del PBI. Los tributos patrimoniales subnacionales aumentarían su peso relativo del 0,6% al 2,7% del PBI.

Como consecuencia de las reformas, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas crecería de 1,6% a 3,65% del PBI, Los impuestos selectivos sobre bienes “suntuarios” aumentarían a 0,9% del PBI, mientras que los impuestos sobre la propiedad provinciales, por su parte, aumentarían su peso conjunto de 1% a 2,72% del PBI.

Estos incrementos recaudatorios serían compensados por las ya señaladas disminuciones de la participación del IVA, de 8,1% a 7% del PBI, y la desaparición del impuesto sobre débitos y créditos bancarios (caída del 1,9%) y de Bienes Personales, del 0,36%. En el agregado, los incrementos y disminuciones alcanzan a 4,8% del PBI.

Las modificaciones anteriormente planteadas implican un cambio de gran relevancia en la estructura tributaria. En términos de participaciones sobre el total de la recaudación bruta, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas pasaría a representar el 10,8% del total, desde el 4,9% correspondiente a 2010; los impuestos selectivos sobre bienes suntuarios, representarían el 2,6% del total, a partir de un 0,9% de base, mientras que los tributos inmobiliarios provinciales significarían el 8% del total, a diferencia del 2,7% que detentaban en 2010.

La transferencia de potestades tributarias a las provincias también se ve reflejada, dado que antes de las reformas, la Nación concentraba el 85,9% del total de la recaudación bruta, mientras que las provincias detentaban el 14,1%. Después de las reformas, la concentración de la recaudación a nivel nacional desciende al 81,3%, mientras que la de las provincias crece al 17,2% del total.

Se exponen a continuación en términos comparativos los resultados de las hipótesis tanto para la Alternativa del “mediano” como del “largo plazo”, que cabe recordar aquí, en relación con la situación inicial.

En lo que concierne a los recursos, la alternativa de “mediano plazo” planteaba la disminución del 1,15% del PBI en la recaudación del IVA,



la eliminación del Impuesto sobre Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, que generan una baja del 1,87% del PBI en la recaudación, son compensadas con el aumento del 0,70% del PBI en la recaudación de los impuestos sobre bienes “suntuarios”, el crecimiento del 1,04% del PBI en los impuestos inmobiliarios provinciales y el incremento del 1,28% del PBI en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

Para la alternativa de “largo plazo”, se planteaba, por el lado de las disminuciones, la baja del 1,15% del PBI en la recaudación del IVA, las eliminaciones del Impuesto sobre Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, que genera una caída del 1,87% del PBI y la del impuesto sobre los Bienes Personales, que importa una disminución del 0,36% del PBI en la recaudación; la disminución de las tasas del Impuesto a las Ganancias de Sociedades, que produce un descenso del 0,88% en los ingresos y la del impuesto sobre los Ingresos Brutos, que genera una reducción del 0,52% en los recursos tributarios.

Las reducciones anteriores son compensadas con el aumento del 0,70% del PBI en la recaudación de los impuestos sobre bienes “suntuarios”, el crecimiento del 1,74% del PBI en los impuestos inmobiliarios provinciales; el incremento del 1,99% del PBI en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, y la creación del impuesto sobre Transmisión Gratuita de Bienes, que generaría un 0,35% del PBI de recaudación adicional.

En el cuadro 4 se muestran los valores implicados en las reformas supuestas. La alternativa de “mediano plazo” simula cambios tributarios que alcanzan la magnitud de alrededor de 3 puntos del PBI, mientras que la de “largo plazo” asume variaciones de 4,78 puntos del PBI.

En el gráfico 16 pueden verse los resultados del cálculo de la presión tributaria (el cociente entre el monto de impuestos pagados sobre el ingreso disponible que detenta cada tramo). El caso inicial presenta una curva de presión tributaria con valores elevados para los primeros deciles y para el último, conformando una curva con forma de U, aunque el décimo decil soporta una presión tributaria inferior a la de los primeros deciles.

Las dos alternativas generan el efecto de reducir la presión tributaria sobre el 90% de ingresos inferiores, a la vez de incrementar la proporcionalidad sobre los tramos intermedios (anteriormente la presión era decreciente), y aumentando fuertemente la del decil de ingresos más elevados por el efecto de la mayor tributación derivada del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, este último para el caso particular de la Alternativa de “largo plazo”.

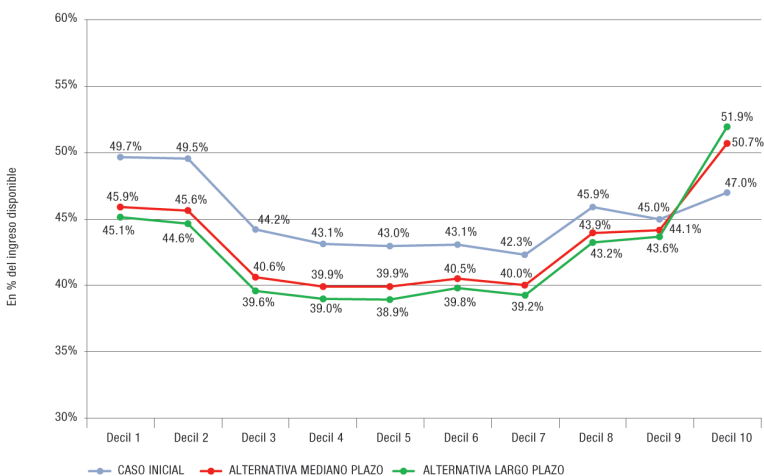
En términos de índices de desigualdad, la alternativa de “mediano plazo” evidencia una caída del índice de Gini de 0,479, en la situación

Cuadro 4 Síntesis de alternativas de simulaciones de cambios tributarios. En porcentajes del PBI

	Alternativa Mediano plazo	Alternativa Largo plazo
Ganancias de Personas Físicas	1,28%	1,99%
Ganancias de Sociedades	0,00%	-0,88%
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	-1,87%	-1,87%
Bienes personales	0,00%	-0,36%
Al Valor Agregado	-1,15%	-1,15%
Internos suntuarios	0,70%	0,70%
Inmobiliario provincial	1,04%	1,74%
Herencias provincial	0,00%	0,35%
Ingresos Brutos provincial	0,00%	-0,52%
Total incrementos	3,02%	4,78%
Total disminuciones	-3,02%	-4,78%

Fuente: Elaboración propia a partir de Gaggero y Rossignolo (2012).

Gráfico 16 Comparación de resultados sobre presión tributaria por deciles de ingreso. En porcentajes del ingreso disponible



Fuente: Gaggero y Rossignolo (2012).

inicial, a 0,45, después de la acción de los impuestos. El ratio decil 10/decil 1 cae de 29,9 a 27,2 veces.

Para la alternativa de “largo plazo”, la disminución en el índice de Gini es mayor, ya que el mismo se reduce de 0,479 a 0,444; el ratio que determina la distancia entre el ingreso medio del decil 10 y el del decil 1 disminuye de 29,9 a 26,2.

Influyen en este resultado la mayor carga supuesta sobre los tramos de ingreso superiores generada por el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, el Impuesto Inmobiliario, los Impuestos sobre Bienes Suntuarios y el Impuesto sobre Herencias y Sucesiones, y la disminución relativa de la carga sobre los tramos de ingresos más bajos derivada la caída de la alícuota general del IVA y de Ingresos Brutos, y la eliminación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.

## Conclusiones

La composición de los recursos tributarios en Argentina y en los países de América Latina muestra una estructura sesgada hacia la imposición indirecta, con un menor peso relativo de los impuestos directos y, particularmente, del impuesto a la Renta de Personas Físicas.

Por el contrario, debe enfatizarse que el impuesto a la renta aplicado en los países desarrollados, además de tener un peso absoluto y relativo mayor dentro de sus estructuras tributarias, no sufre las falencias que muestra este gravamen en la mayoría de los países de América Latina. Como, por ejemplo, las bases estrechas del tributo a la renta, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, especialmente en materia de ingresos financieros, gran parte de la población queda fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible, y tasas marginales máximas bajas en relación con parámetros internacionales.

El análisis de la evolución del comportamiento de los ingresos tributarios en Argentina y Latinoamérica muestra un crecimiento de relevancia en la recaudación, y, en forma particular, se evidencia un incremento en los recursos provenientes del impuesto sobre los ingresos. Resulta interesante abordar las causas que pueden haber originado este crecimiento en la recaudación.

Entre los factores a tener en cuenta para evaluar en qué manera pueden haber contribuido al incremento en la recaudación, el comportamiento de las alícuotas ha sido un elemento de relevancia; se verifica una disminución de la tasa marginal máxima en América Latina y una constancia en Argentina.

Adicionalmente, y también en forma coincidente con lo anterior, un ligero incremento de los niveles de mínimos no imponibles (en múltiplos

del PBI), lo que da idea de ajuste pasivo por parte de las autoridades tributarias ante incrementos en precios o en ingresos, y un sustancial incremento en Argentina de la cantidad de contribuyentes que tributan en el tramo superior del impuesto a las Ganancias. En forma concomitante con el comportamiento de las tasas máximas, esto también es una señal de disminución de progresividad del impuesto.

Otro de los problemas que subyace al diseño de la estructura tributaria en Latinoamérica es el desbalance en el propio impuesto a la Renta Personal: el mismo grava principalmente las rentas del trabajo asalariado y en mucho menor medida, a las rentas del capital.

El comportamiento de las autoridades económicas, que ha conllevado un rezago en el aumento de los niveles de mínimos, llevó a que estos valores se aproximaran a los de los países avanzados. Un incremento de los mismos, como fuera planteado en las reformas recientes, disminuye la capacidad redistributiva del sistema tributario.

Dada la actual estructura tributaria, subsisten aún cuestiones relacionadas con la persistencia de ingresos tributarios que, si bien generan una elevada recaudación, resultan ser regresivos desde el punto de vista de la equidad (son los casos de Créditos y Débitos en Cuenta Corriente e Ingresos Brutos provinciales).

En este trabajo se han planteado dos alternativas de sustitución de ingresos tributarios con el objetivo claro de apuntar al logro de una mayor equidad, ampliando la participación de los tributos tradicionales (Ganancias de Personas Físicas y tributos inmobiliarios) e incorporando otros que generen señales inequívocas de apuntar en esa dirección (impuesto sobre Transferencia Gratuita de Bienes).

Se ha demostrado que ambos cambios lograrían disminuir la carga tributaria sobre los tramos de ingresos inferiores e incrementar la de los ingresos superiores. De tal manera, se lograría un mayor efecto igualador en la corrección inicial, la distribución del ingreso previa a la acción del sector público, superior al caso calculado para 2010 en Gaggero y Rossignolo (2011).

## Referencias bibliográficas

Altimir, O. (1986). “Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980”, *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 100, número extraordinario, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

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

— (2012). “Impacto del presupuesto sobre la equidad II. Simulación de los efectos distributivos de cambios en el gasto público y los impuestos. Argentina 2010”, *Documento de trabajo* N° 46, CEFID-AR.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2009). “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica”. *Desarrollo Económico*, Vols. 48 y 49, N°s 192-193, enero-marzo y abril-junio, 2009.

Gasparini, L. y Lustig, N. (2011). “The rise and fall of income inequality in Latin America”, en *Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2007). “Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia”, *Serie Estudios y perspectivas* N° 38, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

—(2007). “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 60, CEPAL, Santiago de Chile.

—(2009). “La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, los patrimonios y otros tributos considerados directos” *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 84, CEPAL-GTZ.

Gómez Sabaini, J. C.; Harriague, M. y Rossignolo, D. (2013). “Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso”, *Desarrollo Económico*, Vol. 52, N°s 207-208, octubre 2012-marzo 2013.

Gómez Sabaini, J., Jiménez, J. P. y Rossignolo, D. (2012). “Imposición a la Renta Personal y equidad en América Latina. Nuevos desafíos”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 119, CEPAL.

Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009). “Argentina. Análisis de la

situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso”, en S. Keifman (comp.): *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires.

Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2013). “La tributación sobre las altas rentas en América Latina”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 13, CEPAL Oficina Montevideo.

Jiménez, J. P., Gómez Sabaíni, J. C., y Podestá, A. (2010). “Tax Gap and Equity in Latin America and the Caribbean” *Fiscal Studies. Public Finance and Administrative Reform Studies* N° 16, ECLAC-GTZ.

Jiménez J.P. y Podestá A. (2009). “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 77, CEPAL, Santiago de Chile.

Lopez-Calva, L. y Lustig, N. (2010). *Declining Latin American inequality: Market forces or state action?* Banco Mundial.

Rossignolo, D. (2012). “El impacto del presupuesto sobre la equidad (2010) (las principales reformas sugeridas por la “foto” del bicentenario)”, *Voces en el Fénix* N° 13.

Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J. C. (2011). “Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en países de América Latina”, en J. Nun (comp.): *La desigualdad y los impuestos Tomo II. Materiales para la discusión*. Buenos Aires, Capital Intelectual (Colección Claves para Todos).

Gómez Sabaini, J. C.; Santiere, J.J. y Rossignolo, D. (2002). “La equidad distributiva y el sistema tributario. Un análisis para el caso argentino”, *Serie Gestión Pública* N° 20, ILPES-CEPAL.

Serino, L. y Ramos, M. P. (2012). “Impacto del presupuesto sobre la equidad III. Fiscalidad y equidad en Argentina. Un enfoque de equilibrio general”, *Documento de trabajo* N° 47 CEFID-AR.

SEDLAC (2010). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

Stotsky, J. y Wolde-Mariam, A. (2002). “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities”, *IMF Working Paper* WP/02/227.