

**El Impacto
Distributivo de la
Política Social en
la Argentina**

Análisis basado en la
Encuesta Nacional de
Gastos de los Hogares

**Dirección de
Gastos Sociales
Consolidados**

República Argentina
Ministerio de Economía
Secretaría de Política Económica



DIRECCION DE GASTOS SOCIALES CONSOLIDADOS

**EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA
POLITICA SOCIAL EN LA ARGENTINA**

**ANALISIS BASADO EN LA ENCUESTA
NACIONAL DE GASTOS DE LOS HOGARES**

Serie: Gasto Público
Documento de Trabajo: N° GP/ 12

**SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA
SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA
MINISTERIO DE ECONOMIA**

Buenos Aires, julio de 2002

Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Eduardo Duhalde

Ministro de Economía

Dr. Roberto Lavagna

Secretario de Política Económica

Lic. Alberto E. Devoto

Subsecretario de Coordinación Económica

Lic. Carlos Llauradó

El presente trabajo fue realizado en la Dirección de Gastos Sociales Consolidados bajo la coordinación de Damián Bonari y Leonardo Gasparini. María Cristina V. de Flood y Marcela Harriague estuvieron a cargo del proyecto en su etapa inicial. El equipo de trabajo estuvo conformado por Verónica Alaimo, Facundo Crosta y Laura Goldberg. Evelina Bertranou y Catterina Colombo realizaron la revisión final del informe. Este documento completa una serie de estudios publicados por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social y contiene los resultados de documentos de trabajo realizados en los últimos años por Leonardo Gasparini, Walter Sosa Escudero, Juan José Santiere, Juan Carlos Gómez Sabaini y Darío Rossignolo. Estos trabajos pueden encontrarse en la página web de la Dirección:

www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial

Agradecemos a Carmen Dopico y Marta Kresser del INDEC por su predisposición ante nuestras consultas sobre la encuesta, al FOSIP por su apoyo financiero y a las distintas autoridades que alentaron la realización del proyecto.

Indice

<u>I.</u>	<u>Introducción</u>	3
<u>II.</u>	<u>El Impacto Distributivo del Gasto Público Social</u>	4
<u>III.</u>	<u>El Impacto Distributivo de los Impuestos</u>	8
<u>IV.</u>	<u>El Impacto Distributivo del Subsidio Neto</u>	10
<u>V.</u>	<u>Comentarios Finales</u>	11
	<u>Anexo</u>	12
<u>I.</u>	<u>Aspectos Metodológicos</u>	12
I.1	La Distribución del Ingreso	12
I.2	El Gasto Público Social en la Argentina	13
I.3	Los Impuestos en la Argentina	14
I.4	Indices de Concentración y de Progresividad	17
<u>II.</u>	<u>Resultados para 1998</u>	18
II.1	El Gasto Público Social	18
II. 2	Los Impuestos	21
II. 3	El Subsidio Neto	23
	<u>Referencias Bibliográficas</u>	24

I. Introducción

Un objetivo central de las políticas públicas es contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa. La política fiscal constituye uno de los instrumentos más adecuados para realizar tal contribución. Mediante el proceso de gastos e impuestos, el Estado modifica el nivel de bienestar de las personas. Dado que la distribución de los beneficios del gasto y de la carga impositiva no suelen ser iguales, la política fiscal afecta la distribución del ingreso. El presente estudio de impacto distributivo tiene como objetivo identificar a los beneficiarios del Gasto Público Social (GPS) consolidado (Nación, Provincias y Municipios) y a los agentes que soportan la carga de su financiamiento, con el fin de estimar el efecto global de la política social sobre la distribución del ingreso.

La Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC) ha contribuido con varios trabajos al estudio del impacto distributivo del gasto público social en la Argentina, con el convencimiento de que para un buen diseño y evaluación de las políticas públicas es indispensable identificar a sus beneficiarios y financiadores netos.¹ Esta nueva publicación de la DGSC se nutre de los principales resultados de varios documentos de trabajo realizados durante el período 1998-2000.²

En este documento se estudia la incidencia del GPS consolidado y se resumen los principales resultados de la investigación realizada por Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) sobre la incidencia del sistema impositivo argentino. Ambos análisis están basados en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH), realizada por INDEC entre 1996 y 1997, y en información fiscal para 1997 y 1998. Además, a partir de los estudios de gastos e impuestos, se calcula el subsidio neto que recibe la población de los distintos tramos de la distribución del ingreso para estimar de forma completa el impacto de la política social del Estado.

Este documento incluye importantes avances con respecto a los trabajos existentes en la Argentina:³

- El principal avance es la consideración conjunta de gastos e impuestos. La mayoría de la literatura sobre el tema se concentra en un solo lado de la ecuación fiscal: o bien se analizan los gastos o bien los impuestos, tomando el resto como dado. Por el contrario, en el presente trabajo se analiza detalladamente tanto el impacto del GPS como el de los impuestos, utilizando la misma fuente de información y la misma metodología.
- El uso de la ENGH permite varias mejoras con respecto a estudios previos: (i) Por ser una encuesta de consumo, la incidencia de varios impuestos sobre bienes y servicios es estimada con mayor precisión. (ii) Al tener cobertura nacional, los resultados que se presentan son representativos de todo el país, a diferencia de la mayoría de los estudios previos que sólo presentan resultados para el Aglomerado Gran Buenos Aires. (iii) La encuesta presenta numerosas preguntas detalladas sobre el uso de diversos servicios sociales, lo que permite mejores estimaciones del impacto del gasto público social.
- En este trabajo se utiliza como indicador del nivel de vida de los individuos el ingreso familiar equivalente ajustado por economías de escala. Esta medida constituye una aproximación más adecuada al bienestar individual que el ingreso total familiar o el ingreso per cápita familiar, usados en trabajos previos, debido a que se contempla el concepto de adulto equivalente y se ajusta por economías de escala internas al hogar. Adicionalmente, el tradicional análisis por estratos de ingreso es complementado en

¹ DNPGS (1999b) y Flood, Gasparini, Harriague y Vélez (1994).

² Gasparini y Sosa Escudero (1999), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Sosa Escudero (1999 a, b y c) y Zaltsman (1999).

³ Además de los trabajos de la DNPGS, consultar Diéguez, Llach y Petrecolla (1991), Gasparini (1999), Gasparini, Alaimo, Cuenin, Rabassa y Vuletin (2000), Petrei (1988), Santiere (1989) y Santiere y Gómez Sabaini (2000).

este estudio con la presentación e interpretación de índices de concentración, de progresividad y de desigualdad.

- La población se divide en quintiles de ingreso compuestos por igual número de personas y no de hogares. De esta manera, se toma en consideración el hecho que los hogares más pobres se componen, en promedio, por una mayor cantidad de individuos que los hogares pertenecientes a los quintiles superiores. Este criterio evita la sobreestimación de la concentración de gastos e impuestos en los quintiles de menor ingreso.
- Finalmente, pero no menos importante, una ventaja de este trabajo radica en el cuidadoso tratamiento dado a la información de gastos e impuestos. En ambos casos se trabaja con un grado de apertura mayor al de estudios previos, considerándose el universo de programas sociales y tributos en el orden nacional, provincial y municipal.

El resto del documento se ordena de la siguiente manera. En la sección 2 se identifican los beneficiarios del GPS y se estima su concentración por estratos de ingreso. En la sección 3 se presentan los principales resultados de incidencia impositiva y se estima la carga tributaria por estratos de ingreso. La sección 4 combina los resultados de las secciones anteriores para obtener el efecto neto de la política social sobre la distribución del ingreso. El trabajo concluye en la sección 5 con algunos comentarios finales. Por último, en el Anexo se presentan los aspectos metodológicos, con el análisis desagregado de gastos e impuestos, y los resultados para 1998.

II. El Impacto Distributivo del Gasto Público Social

En esta sección se presentan los resultados del estudio de incidencia del GPS, que está compuesto por el gasto en Sectores y en Seguros Sociales. Dentro del gasto en Sectores Sociales se incluye el gasto público en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, Salud (Atención Pública de la Salud), Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, Promoción y Asistencia Social (Promoción y Asistencia Social Pública), Trabajo (Programas de Empleo) y Otros Servicios Urbanos. El gasto público en Seguros Sociales abarca Salud (Obras Sociales e INSSJyP), Promoción y Asistencia Social (Obras Sociales e INSSJyP), Previsión Social y Trabajo (Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares).^{4/5}

El impacto del gasto público de un determinado programa sobre un cierto quintil de la distribución del ingreso se estima multiplicando el gasto total de dicho programa por el porcentaje de beneficiarios que pertenecen al quintil en cuestión. Esta misma metodología es utilizada en DNP GS (1999b). La información sobre los beneficiarios se extrae de la ENGH, de la cual también se obtiene la información necesaria para conformar los quintiles de ingreso.⁶

Los datos del GPS consolidado corresponden a los presentados en DGSC (2001).⁷ Sin embargo, caben las siguientes aclaraciones. El gasto en los Programas de Empleo, dentro de la función Trabajo, no es considerado en este informe porque no se cuenta con información relevante en la ENGH para su asignación entre individuos. El gasto público en Previsión Social se excluye del análisis debido a las características especiales que reviste: dado que la distribución de sus beneficiarios depende de la distribución de asalariados en el pasado, el Estado tiene poco margen para afectar la distribución del ingreso.⁸ En el sector

⁴ Dentro de los Seguros Sociales el gasto en Salud comprende las prestaciones médicas y los gastos administrativos de las Obras Sociales y el INSSJyP. Por su parte, en Promoción y Asistencia Social (PyAS) se incluyen las prestaciones relacionadas con turismo, nutrición y otras actividades de carácter social que desarrollan las Obras Sociales y el INSSJyP.

⁵ En la Sección I.2 del Anexo se presenta información detallada del gasto en Sectores y Seguros Sociales.

⁶ En la Sección I.1 del Anexo se presenta la distribución de hogares, personas e ingresos por quintiles.

⁷ Los niveles de gasto de las funciones Salud y PyAS no son exactamente los publicados en DGSC(2001) debido a que las partidas destinadas a la compra de leche del Programa Materno Infantil -originariamente en Salud-, en este documento se incluyen en PyAS.

⁸ Además, el peso relativo del gasto en Previsión Social es muy importante dentro del GPS y, por lo tanto, su inclusión conllevaría cambios significativos en los resultados sobre el impacto distributivo de la política social.

Educación, por falta de información específica, se asume que los subsidios públicos a la educación privada disminuyen a medida que aumenta el gasto privado que realizan los beneficiarios.⁹

Del ejercicio de incidencia del gasto público en Sectores y Seguros Sociales (Cuadro 2.1) surge que para el año 1997 el beneficio de los individuos del primer quintil suma \$7.455 millones anuales, que representan el 21,0% del GPS. Asumiendo ausencia de ineficiencias, cada persona de ese quintil habría recibido en 1997 un promedio de \$1.045 anuales, es decir, el 142,7% de su ingreso disponible.^{10 11} En el otro extremo de la distribución, el último quintil se beneficia de \$6.981 millones anuales, es decir el 19,7% del GPS, que representa el 6,7% del ingreso disponible total del quintil.

Cuadro 2.1

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales
Argentina, 1997

Quintil	1	2	3	4	5	Total
GPS						
Millones de \$	7.455	6.673	6.909	7.405	6.981	35.424
Estructura porcentual	21,0	18,8	19,5	20,9	19,7	100,0
\$ por habitante	1.045	936	967	1.040	979	993
Como % del ingreso disponible	142,7	60,5	37,6	23,8	6,7	20,9
GPS en Sectores Sociales						
Millones de \$	6.427	5.154	4.783	4.510	3.841	24.714
Estructura porcentual	26,0	20,9	19,4	18,2	15,5	100,0
\$ por habitante	901	723	669	633	539	693
Como % del ingreso disponible	123,0	46,8	26,0	14,5	3,7	14,5
GPS en Seguros Sociales						
Millones de \$	1.028	1.520	2.127	2.895	3.139	10.709
Estructura porcentual	9,6	14,2	19,9	27,0	29,3	100,0
\$ por habitante	144	213	298	406	440	300
Como % del ingreso disponible	19,7	13,8	11,6	9,3	3,0	6,3

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

La desagregación del gasto en sus dos componentes muestra que su distribución presenta características distintas. Mientras que el gasto en los Sectores Sociales, en términos globales o por persona, decrece a medida que aumenta el ingreso, los Seguros Sociales se comportan de forma inversa. Sin embargo, en términos del ingreso disponible de cada quintil, los Sectores y Seguros Sociales tienen el mismo comportamiento: los quintiles inferiores reciben una proporción mayor con respecto a su ingreso que los quintiles superiores.

El gasto en Sectores Sociales es decreciente a medida que se avanza desde los quintiles de ingreso más bajo hacia los de ingreso más alto, es decir, es pro-pobre. El 20% más pobre de la población recibe el 26,0% del gasto en Sectores, mientras que el 20% más rico se beneficia del 15,5%. El beneficio promedio para una persona del primer quintil es de \$901, mientras que para una persona del último quintil es de \$539, es decir 40,2% menor.

⁹ En función de la normativa sobre los subsidios a la educación privada, la distribución de beneficiarios se ajusta en forma inversamente proporcional a la distribución del gasto en matrículas y aranceles.

¹⁰ El ingreso disponible total para 1997 es de \$169.891 millones y para 1998 de \$171.712 millones (DGSC).

¹¹ En todos los casos, el cálculo del monto por habitante se realiza bajo el supuesto de que la población estimada por el INDEC para los años 1997 (35.671.892) y 1998 (36.124.931) adquiere la misma distribución en la escala de ingreso que la muestra de personas expandidas de la ENGH.

Por el contrario, el gasto en Seguros Sociales crece con el ingreso, es decir, es pro-rico. La participación del primer quintil es de 9,6% mientras que la del quinto es de 29,3%. En términos absolutos, el gasto promedio por persona pasa de \$144 en el primer quintil a \$440 en el quinto quintil.

Los Cuadros 2.2 y 2.3 y el Gráfico 2.1 presentan la distribución por quintiles de ingreso de las distintas funciones que componen el GPS para 1997. Dentro de los Sectores Sociales, Salud y PyAS son funciones de carácter muy pro-pobre, Educación es ligeramente pro-pobre, mientras que el resto es pro-rico. La mayor importancia presupuestaria de los programas pro-pobres infunde dicha característica sobre el gasto total en Sectores Sociales.¹² Por su parte, dentro de los Seguros Sociales el gasto en Promoción y Asistencia Social (Obras Sociales e INSSJyP) es pro-pobre, y fuertemente pro-rico en Salud (Obras Sociales e INSSJyP) y Trabajo (Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares). El gasto total en Seguros Sociales resulta pro-rico. Del Cuadro 2.3 surge que el beneficio del gasto como porcentaje del ingreso es mayor para los estratos de menor ingreso, lo que implica que el gasto es progresivo. Esta conclusión es válida tanto para el GPS agregado como para todas sus funciones.

Cuadro 2.2

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales, por función

*Pesos por habitante
Argentina, 1997*

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	376	352	364	356	317	353
Salud	218	162	147	118	71	143
Agua Potable y Alcantarillado	13	14	13	15	16	14
Vivienda y Urbanismo	26	35	39	47	44	38
Promoción y Asistencia Social	203	93	41	23	12	74
Otros Servicios Urbanos	64	67	66	74	79	70
Total Sectores Sociales	901	723	669	633	539	693
Salud	97	138	212	313	369	226
Promoción y Asistencia Social	21	29	21	15	10	19
Trabajo	26	47	65	79	62	56
Total Seguros Sociales	144	213	298	406	440	300
Total GPS	1.045	936	967	1.040	979	993

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

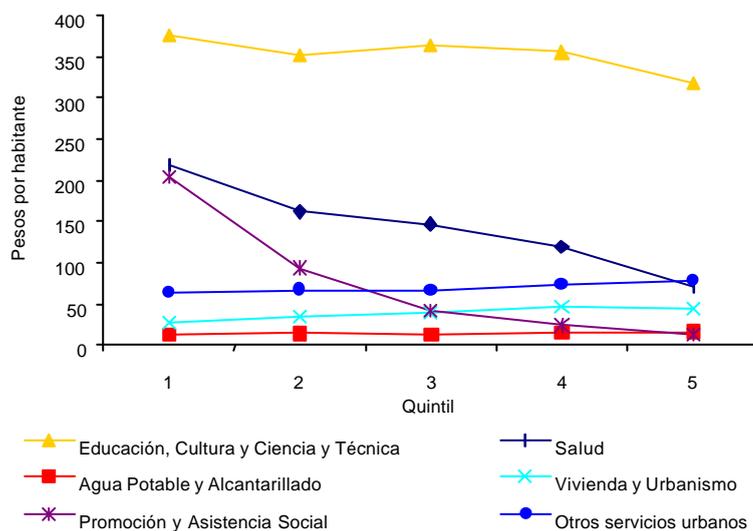
¹² Los programas pro-pobres representan el 82,4% del gasto total en Sectores Sociales.

Cuadro 2.3
Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales, por función
 Como porcentaje del ingreso disponible
 Argentina, 1997

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	51,4	22,8	14,2	8,2	2,2	7,4
Salud	29,7	10,5	5,7	2,7	0,5	3,0
Agua Potable y Alcantarillado	1,8	0,9	0,5	0,3	0,1	0,3
Vivienda y Urbanismo	3,6	2,2	1,5	1,1	0,3	0,8
Promoción y Asistencia Social	27,7	6,0	1,6	0,5	0,1	1,6
Otros Servicios Urbanos	8,7	4,3	2,6	1,7	0,5	1,5
Total Sectores Sociales	123,0	46,8	26,0	14,5	3,7	14,5
Salud	13,3	8,9	8,2	7,2	2,5	4,7
Promoción y Asistencia Social	2,9	1,9	0,8	0,3	0,1	0,4
Trabajo	3,5	3,0	2,5	1,8	0,4	1,2
Total Seguros Sociales	19,7	13,8	11,6	9,3	3,0	6,3
Total GPS	142,7	60,5	37,6	23,8	6,7	20,9

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

Gráfico 2.1
Beneficio Promedio del Gasto Público Social en Sectores Sociales, por función
 Pesos por habitante
 Argentina, 1997



Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

El Cuadro 2.4 presenta dos medidas de impacto distributivo del gasto público: el índice de concentración (Cg) y el índice de progresividad de Kakwani (Kg).¹³ De acuerdo con su forma de cálculo, el índice de concentración es negativo para los programas pro-pobres. Cuánto más negativo es, más concentrados están los beneficios en los quintiles de menor ingreso.¹⁴

¹³ Todos los índices y coeficientes se calculan a partir de la distribución en deciles de ingreso.

¹⁴ Ver Sección I.4 del Anexo para mayor detalle sobre su forma de cálculo e interpretación.

El cuadro revela que los programas de PyAS y de Salud en los Sectores Sociales son los que presentan mayor carácter pro-pobre dentro de todo el GPS.

Cuadro 2.4

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales, por función

*Indices de Concentración y de Progresividad de Kakwani
Argentina, 1997*

	Cg	Kg
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	-0,0272	0,5752
Salud	-0,2099	0,7579
Agua Potable y Alcantarillado	0,0379	0,5101
Vivienda y Urbanismo	0,1085	0,4395
Promoción y Asistencia Social	-0,5138	1,0618
Otros Servicios Urbanos	0,0429	0,5051
Total Sectores Sociales	-0,1014	0,6494
Salud	0,2550	0,2930
Promoción y Asistencia Social	-0,1633	0,7113
Trabajo	0,1576	0,3904
Total Seguros Sociales	0,2106	0,3375
Total GPS	-0,0071	0,5551

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

Por su parte, el índice de progresividad de Kakwani indica el grado de progresividad del gasto: valores positivos implican que los beneficios del gasto como porcentaje del ingreso disponible disminuyen a medida que aumenta el ingreso familiar. Todo gasto progresivo que es financiado con impuestos proporcionales o progresivos hace más igualitaria la distribución del ingreso. El Cuadro 2.4 sugiere que el gasto en todas las funciones del GPS es progresivo, aún en aquellas funciones que tienen carácter pro-rico.

La última fila del Cuadro 2.4 presenta un resultado importante. El GPS consolidado en la Argentina es levemente pro-pobre y significativamente progresivo. Si la intervención estatal estuviese exenta de ineficiencias, el GPS tendría un considerable efecto igualador sobre la distribución del ingreso.

III. El Impacto Distributivo de los Impuestos

En la sección anterior se expusieron los aspectos metodológicos y los resultados empíricos del análisis de incidencia del GPS. La presente sección sintetiza los aportes en términos de incidencia impositiva, según los resultados arrojados por el estudio de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000). Cabe destacar que en el presente documento se excluye del análisis distributivo de los impuestos la recaudación tributaria relacionada con el gasto en Previsión Social, en forma análoga a lo realizado en la sección anterior.¹⁵

El primer paso para analizar el impacto de la estructura de impuestos sobre la distribución del ingreso es estimar la distribución de la carga y calcular la presión tributaria sobre cada estrato de ingreso. Como se observa en el Cuadro 3.1, la presión tributaria promedio del sistema, calculada como el cociente entre el monto recaudado de impuestos y el ingreso disponible, es de 35,2%, nivel marcadamente superior al arrojado por estudios previos. Esto se debe a cambios metodológicos en su forma de cálculo y a la inclusión de nuevos

¹⁵ Los Cuadros A.I.4 y A.II.5, de las secciones I.3 y II.2 del Anexo, contienen la composición de la recaudación tributaria por tipo de impuesto para los años 1997 y 1998, respectivamente.

impuestos. Los cambios metodológicos están relacionados con la utilización del ingreso disponible en lugar del PBI, siendo éste por definición mayor que aquél. Este hecho, sumado a la previa reducción del PBI tras su recálculo en 1999, deriva en un mayor nivel de presión tributaria.¹⁶

La presión tributaria diferencial sobre cada estrato de ingreso se calcula como la relación entre la presión tributaria de cada quintil y la presión tributaria promedio del sistema. En un sistema tributario proporcional, la presión tributaria diferencial de cada quintil debería oscilar alrededor del 100%. En este caso, el primer quintil sufre una presión tributaria más fuerte que el resto, lo que responde básicamente a dos factores. Por un lado, a una característica común a la mayoría de las encuestas de gastos: los sectores de menores recursos declaran niveles de consumo que exceden su ingreso monetario corriente. Por otro lado, a la notoria preponderancia de los impuestos sobre el consumo en la composición de la estructura tributaria nacional. Con respecto al resto de los quintiles, el segundo también soporta una presión tributaria mayor que la promedio, mientras que los tres superiores poseen una presión tributaria diferencial menor a 100%.

Cuadro 3.1.

Impacto Distributivo de los Impuestos

*Distribución de la carga e indicadores de presión tributaria
Argentina, 1997*

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Recaudación tributaria						
Millones de \$	2.191	3.953	6.349	10.895	36.387	59.774
Estructura porcentual ¹	3,7	6,6	10,6	18,2	60,9	100,0
Presión tributaria promedio ²	41,9	35,9	34,6	35,1	34,9	35,2
Presión tributaria diferencial ³	119,2	101,9	98,3	99,6	99,2	100,0

Notas:

(1) Porcentaje de la recaudación asignada a cada quintil.

(2) Relación porcentual entre los impuestos asignados a cada quintil y el ingreso disponible del mismo.

(3) Relación porcentual entre la presión tributaria de cada quintil y la presión promedio del sistema.

Fuente: DGSC sobre la base de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

El Cuadro 3.2 presenta el índice de concentración y de progresividad de Kakwani de los impuestos. De acuerdo con su forma de cálculo, el índice de concentración es negativo para los sistemas impositivos regresivos. Cuánto más negativo es, menos concentrados están los impuestos en los quintiles de mayor ingreso.¹⁷ En la Argentina, pese a que la carga tributaria está más concentrada en los ricos, el sistema resulta regresivo.¹⁸ En términos generales, los individuos de mayor ingreso pagan más en términos absolutos, pero ligeramente menos en términos de su ingreso disponible.

Cuadro 3.2

Impacto Distributivo de los Impuestos

*Índices de desigualdad, de concentración y de progresividad de Kakwani
Argentina, 1997*

	Ct	Kt
Total Recaudación tributaria	0,5374	-0,0106

Fuente: DGSC sobre la base de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

¹⁶ El recálculo del PBI se debió al cambio de año base de 1986 a 1993.

¹⁷ Ver Sección I.4 del Anexo para mayor detalle sobre su forma de cálculo e interpretación.

¹⁸ Si se incluyeran los Aportes y Contribuciones a la Previsión Social el sistema tributario sería algo más regresivo.

IV. El Impacto Distributivo del Subsidio Neto

Todos los estratos de la población participan en el financiamiento del GPS. Por lo tanto, es necesario calcular el subsidio neto de impuestos que recibe cada estrato para evaluar su impacto distributivo final.

El monto total recaudado en concepto de impuestos es superior al GPS ya que los impuestos deben financiar otras finalidades del gasto público, como Administración Gubernamental, Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Económicos y Deuda Pública. Por lo tanto, para estimar el subsidio neto se trabaja bajo la hipótesis de que la totalidad del GPS se financia con impuestos y se resta al gasto percibido por cada estrato la suma de los impuestos pagados por cada uno para financiarlo. El ingreso disponible total no cambia y la suma de los subsidios netos es cero: algunos estratos reciben beneficios mientras que otros los pagan. De este modo, es posible calcular el efecto distributivo del GPS evitando las distorsiones de una carga impositiva excesiva que no lo estaría financiando.

En el Cuadro 4.1 es posible observar que en 1997 los cuatro primeros quintiles reciben un subsidio neto positivo que es financiado por el último quintil. Además, el subsidio neto permite más que duplicar el ingreso disponible del primer quintil.

Cuadro 4.1.

Impacto Distributivo del Gasto Público Social Neto del Pago de Impuestos Argentina, 1997

Quintil	1	2	3	4	5	Total
GPS neto del pago de impuestos						
Millones de \$	6.157	4.331	3.147	948	-14.583	0
Como % del ingreso disponible	117,8	39,3	17,1	3,1	-14,0	-

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001), ENGH 96/97 y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

En el Cuadro 4.2 se observa que la distribución del ingreso después de la política social es más igualitaria que la distribución inicial. Esto se debe al efecto igualador del GPS sobre la distribución del ingreso, que se ve levemente contrarrestado por el efecto desigualador del sistema tributario. Así, los individuos del primer quintil, que participan inicialmente con el 3,1% del ingreso disponible total, por efecto de la política social incrementan su participación al 6,7%. A la inversa, los individuos del último quintil participan inicialmente con el 61,3% del ingreso disponible total y reducen su participación al 52,8%.

Cuadro 4.2.

Distribución del Ingreso Disponible Antes y Después de la Política Social Estructura porcentual Argentina, 1997

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Ingreso disponible antes de política social	3,1	6,5	10,8	18,3	61,3	100,0
Ingreso disponible después de GPS	6,2	8,6	12,3	18,7	54,2	100,0
Ingreso disponible después de impuestos	2,9	6,5	10,9	18,3	61,5	100,0
Ingreso disponible después de política social	6,7	9,0	12,7	18,9	52,8	100,0

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001), ENGH 96/97 y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

A partir de los índices y coeficientes incluidos en el Cuadro 4.3 se obtienen los siguientes resultados:

- La política social mejora la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini cae de 0,5480 a 0,4345.
- Los índices de concentración del GPS y de los impuestos muestran el carácter pro-pobre de la política social del Estado.
- Los índices de progresividad de Kakwani indican que el GPS es progresivo y que la estructura impositiva resulta ligeramente regresiva.

Cuadro 4.3.

Índices de Impacto Distributivo de la Política Social
Argentina, 1997 y 1998

	1997	1998
Gini del ingreso disponible antes de política social	0,5480	0,5480
Gini del ingreso disponible después de política social	0,4345	0,4302
Índice de concentración del GPS	-0,0071	-0,0085
Índice de concentración de impuestos	0,5374	0,5416
Índice de progresividad de Kakwani del GPS	0,5551	0,5565
Índice de progresividad de Kakwani de los impuestos	-0,0106	-0,0064

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001), ENGH 96/97 y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

V. Comentarios Finales

Los principales efectos de la política social sobre la distribución del ingreso en la Argentina son los siguientes:

- El efecto consolidado del GPS implica una mejora de la distribución del ingreso aún en el caso de aquellos sectores que tienen un sesgo pro-rico. El resultado global muestra un efecto consolidado progresivo.
- La presión tributaria diferencial es muy acentuada sobre el primer quintil, superior al promedio en el segundo quintil e inferior en los quintiles restantes.
- El efecto positivo sobre la distribución del ingreso del GPS se ve disminuido por el carácter levemente regresivo del sistema tributario.

Anexo

I. Aspectos Metodológicos ¹⁹

I.1 La Distribución del Ingreso

El primer paso de todo trabajo de impacto distributivo es ordenar a las personas de acuerdo con algún indicador de bienestar. El documento publicado por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social en 1999 utiliza el criterio habitual de ordenar a las personas según el ingreso per cápita familiar en quintiles que agrupan a igual número de hogares y no de personas. Este criterio, como indicador de bienestar, puede ser cuestionado por varios motivos. En primer lugar, las necesidades de los miembros del hogar difieren según la edad, el sexo y otras características. En segundo lugar, existen economías de escala internas al hogar, por la posibilidad que tienen sus integrantes de compartir bienes. Tercero, a pesar de que se garantiza la confidencialidad de la encuesta, los perceptores de ingreso suelen subdeclarar parte de sus ingresos debido, por ejemplo, a la percepción de ingresos no declarados ante las autoridades impositivas. Por último, el agrupamiento en quintiles de hogares es discutible por el hecho de que el bienestar social está en función del nivel de vida de los individuos, no de las familias, y porque sobreestima la concentración de gastos e impuestos en los quintiles de menor ingreso.

En este trabajo se intenta corregir dichas dificultades. Para ello, se realiza un ajuste por subdeclaración por fuente de ingreso y quintil de ingreso. Luego se lleva a todos los individuos a una medida homogénea de acuerdo con sus necesidades por edad y sexo, el adulto equivalente, y se incorpora el efecto de las economías de escala.²⁰ De esta manera, se calcula el ingreso equivalente de cada hogar y se construye una estructura de quintiles que agrupa igual número de personas.

Sobre la base de cifras provistas por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, y teniendo en cuenta la clasificación disponible en la ENGH, se calcula un coeficiente de subdeclaración por fuente de ingreso: asalariado, cuenta propia, empleador, rentista y jubilado, dejando sin ajustar las transferencias monetarias y no monetarias y el autoconsumo. A partir de este coeficiente promedio por fuente de ingreso se estiman coeficientes por quintiles de ingreso según los cálculos de CEPAL (1993). De esta manera, se corrige cada micro dato teniendo en cuenta la fuente y el quintil de cada perceptor de ingreso. Luego, se agrega un nuevo ingreso total del hogar, corregido por subdeclaración.

Luego, se aproxima el nivel de vida de cada individuo a través del ingreso equivalente ajustado por economías de escala, que es el cociente entre el ingreso ajustado por subdeclaración y el número de adultos equivalentes ajustado por economías de escala. Finalmente, dado que el bienestar social está en función del nivel de vida de los individuos, se separa la población en quintiles con igual número de personas.

¹⁹ En DNP GS (1999b) se pueden encontrar las ventajas y limitaciones metodológicas que conllevan los análisis de incidencia.

²⁰ Se calcula el total de adultos equivalentes de cada hogar utilizando la escala oficial computada por el INDEC y se aplica un coeficiente de economías de escala internas al hogar de 0,8, que implica economías de escala moderadas.

Cuadro A.I.1
Distribución del Ingreso según Quintiles de Personas Ajustados
Estructura porcentual
Argentina, 1997

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Hogares sin expandir	17,6	18,9	20,3	21,9	21,3	100,0
Hogares expandidos	14,7	17,5	20,4	22,5	24,8	100,0
Personas sin expandir	23,1	21,2	19,8	19,2	16,7	100,0
Personas expandidas	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
Distribución del ingreso disponible ¹	3,1	6,5	10,8	18,3	61,3	100,0

Nota: (1) El ingreso disponible para 1997 es de \$169.891 millones y para 1998 de \$171.712 millones (DGSC).

Fuente: DGSC sobre la base de ENGH 96/97

El Cuadro A.I.1 presenta la distribución del ingreso resultante: el 20% más pobre de la población, que representa al 14,7% de los hogares encuestados, reúne apenas el 3,1% del ingreso disponible total. En el otro extremo de la distribución, el 24,8% de los hogares más ricos se apropia del 61,3%.

1.2 El Gasto Público Social en la Argentina

La estimación de gasto utilizada en este estudio presenta algunas diferencias con la de trabajos anteriores de impacto distributivo realizados por esta Dirección. Esto se debe a mejoras en la calidad de la información recabada para estimar las series de gasto publicadas en DGSC (2001). En particular, se logró detectar y reasignar el gasto correspondiente a la función Trabajo que algunas provincias asignaban a otras funciones. De igual forma, el gasto en comedores escolares, en los casos en que se encontraba imputado en la función Educación, se asignó a Promoción y Asistencia Social.

El GPS considerado en este documento asciende a \$35.424 millones en 1997 y representa el 12,1% del PBI. El 69,8% corresponde a Sectores Sociales y el resto a Seguros Sociales. Según las estimaciones de la DGSC, entre 1997 y 1998 el GPS consolidado creció en términos nominales 3,8% mientras que en términos del PBI mostró un ascenso del 1,6%. El gasto en Sectores Sociales creció 5,2% alcanzando en 1998 una participación del 70,7% del GPS. En tanto, el gasto en Seguros Sociales, excluyendo Previsión Social, creció sólo 0,4% por lo que su participación en el GPS descendió 1%.

Cuadro A.I.2
Gasto Público Social Consolidado
 Millones de pesos
 Argentina, 1997 y 1998

	1997	1998	Variación porcentual
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	12.597	13.173	4,6
Salud ¹	5.107	5.445	6,6
Agua Potable y Alcantarillado	501	461	-8,0
Vivienda y Urbanismo	1.360	1.472	8,3
Promoción y Asistencia Social ¹	2.657	2.789	5,0
Otros servicios urbanos	2.492	2.660	6,7
Total Sectores Sociales	24.714	26.000	5,2
Salud	8.046	8.151	1,3
Promoción y Asistencia Social	676	680	0,6
Trabajo	1.988	1.925	-3,1
Total Seguros Sociales	10.709	10.756	0,4
Total GPS	35.424	36.757	3,8

Nota: (1) Los niveles de gasto de las funciones Salud y PyAS no coinciden con los publicados en DGSC (2001) debido a que las partidas destinadas a la compra de leche del Programa Materno Infantil -originariamente en Salud, se incluyen en PyAS.

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001)

Las funciones que más crecieron pertenecen a los Sectores Sociales: Vivienda y Urbanismo, Salud (Atención Pública de la Salud) y Otros Servicios Urbanos. Luego PyAS, seguida por Educación, Cultura y Ciencia y Técnica. Sin embargo, el gasto en Agua Potable y Alcantarillado descendió. En los Seguros Sociales el mayor ascenso lo tuvieron las prestaciones de Salud de las Obras Sociales y del NSSJyP. El gasto en actividades de PyAS de las Obras Sociales y del INSSJyP tuvo un crecimiento menor, mientras que Trabajo es la única función que descendió.

1.3 Los Impuestos en la Argentina

En los trabajos previos sobre el impacto de la política fiscal, el cálculo de la incidencia de los impuestos por estratos de ingreso se realizaba mediante ejercicios teóricos de simulación de estructuras impositivas. En el presente trabajo, en cambio, se utiliza la estimación realizada para 1997 por Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) que calcula el impacto de cada impuesto basándose en diversos criterios de traslación. Esta modificación constituye un punto de inflexión y un avance. En la medida en que compatibiliza la metodología con la del gasto público para facilitar la medición del efecto neto de la política fiscal en el área social, se aleja de los métodos convencionalmente utilizados en los estudios independientes de asignación de impuestos.

Con relación a los criterios de traslación se parte de supuestos de incidencia basados en evaluaciones sobre las elasticidades de demanda de los bienes gravados y no gravados, la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo, la proporción en que los factores intervienen en la función de producción y la propensión marginal a consumir. Además, si bien se toman como marco de referencia los trabajos existentes en la materia, gracias a la mayor disponibilidad de información, se extiende el universo de los impuestos estudiados. Así, el alcance de la medición de la incidencia también responde a un concepto más amplio que el utilizado en investigaciones anteriores, sobre todo en el caso de los tributos municipales y de los aportes a las Cajas de Previsión y Obras Sociales nacionales y provinciales.

Cuadro A.I.3
Crterios de Traslación
 Argentina, 1997
 En porcentajes

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Ganancias de Personas Físicas	0,00	0,16	1,45	10,94	87,44	100,00
Ganancias Sociedades y Benef. Exterior	2,29	4,00	6,29	11,01	76,41	100,00
<i>Total Ganancias</i>	<i>1,58</i>	<i>2,80</i>	<i>4,78</i>	<i>10,99</i>	<i>79,85</i>	<i>100,00</i>
<i>Aportes y Contribuciones a Seg. Social</i>	<i>4,42</i>	<i>8,67</i>	<i>14,11</i>	<i>22,45</i>	<i>50,34</i>	<i>100,00</i>
Bienes Personales y Patrimonio Neto	0,00	0,16	1,45	10,94	87,44	100,00
Capitales y Activos	2,29	4,00	6,29	11,01	76,41	100,00
Inmobiliario Provincial	2,66	4,36	7,82	15,62	69,54	100,00
Inmobiliario Municipal	2,67	4,06	7,58	14,94	70,75	100,00
Automotores Provincial y Municipal	2,72	5,18	8,84	17,42	65,84	100,00
<i>Total Patrimonios</i>	<i>2,40</i>	<i>4,02</i>	<i>7,31</i>	<i>15,29</i>	<i>70,98</i>	<i>100,00</i>
Valor Agregado	4,11	7,33	11,60	19,44	57,52	100,00
Internos Unificados	5,19	8,69	13,27	20,67	52,18	100,00
Combustibles Líquidos	3,12	6,26	10,82	19,79	60,01	100,00
Energía Eléctrica	5,47	9,21	13,27	20,01	52,03	100,00
Ingresos Brutos Provincial	4,15	7,41	11,56	18,68	58,21	100,00
Inspección, Seguridad e Higiene Municipal	4,15	7,41	11,56	18,68	58,21	100,00
<i>Total Bienes y Servicios</i>	<i>4,07</i>	<i>7,31</i>	<i>11,60</i>	<i>19,40</i>	<i>57,62</i>	<i>100,00</i>
Derechos de Importación	4,24	7,44	11,52	18,94	57,86	100,00
Estadística de Importación	4,24	7,44	11,52	18,94	57,86	100,00
<i>Total Comercio Exterior</i>	<i>4,24</i>	<i>7,44</i>	<i>11,52</i>	<i>18,94</i>	<i>57,86</i>	<i>100,00</i>
<i>Impuestos Restantes y Otros</i>	<i>4,51</i>	<i>7,84</i>	<i>12,02</i>	<i>19,33</i>	<i>56,30</i>	<i>100,00</i>
<i>Recaudación Tributaria Neta</i>	<i>3,79</i>	<i>6,96</i>	<i>11,21</i>	<i>18,95</i>	<i>59,08</i>	<i>100,00</i>

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

El Cuadro A.I.4 presenta información básica sobre la estructura impositiva y la presión tributaria para 1997.²¹ El acumulado de los gravámenes ingresados por los tres niveles jurisdiccionales es de \$72.021 millones en 1997 y \$74.688 millones en 1998 que representan el 24,6% y 25,0% del PBI respectivo. Para los dos años el componente nacional representa alrededor de cuatro quintas partes, completándose con cerca de 4% -en términos del PBI- recaudado por las provincias y algo más de 1% recaudado por los municipios.

En 1997, 37,6% de la recaudación proviene de los impuestos internos nacionales sobre Bienes, Servicios y Transacciones, 26,7% proviene de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y 11,8% de los impuestos sobre Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital. Estos tres rubros acumulan el 95,1% de lo recaudado en términos de impuestos en el ámbito nacional y 18,7% de presión tributaria nacional. El resto de la recaudación corresponde a los tributos al Comercio Exterior y sobre las Transacciones Internacionales y a los impuestos al Patrimonio.

²¹ Para calcular la presión tributaria se utiliza el PBI, no el ingreso disponible como en la Sección III.

En el conjunto de provincias se destacan el impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Inmobiliario. Ninguno de los otros impuestos supera el 2% de los ingresos tributarios totales.

De los impuestos tomados individualmente, resaltan el Impuesto al Valor Agregado antes de reintegros con 28,4% y 27,9% de la recaudación total en 1997 y 1998 respectivamente. Le siguen Ganancias con 11,6% y 12,7%; los Aportes y Contribuciones a las Cajas de Jubilaciones Nacionales con 8,9% y 8,4%; Ingresos Brutos Provinciales con 8,3% y 8,8%; Combustibles Líquidos con 5,5% y 4,9%; y las Obras Sociales Nacionales con 4,8% y 4,5%. Cualquier otro impuesto en particular registraba en 1997 y 1998 guarismos más bajos que el último mencionado.

Cuadro A.I.4
Recaudación y Presión Tributaria
Argentina, 1997

	Millones de \$	Como % del PBI	Como % del total recaudado
Impuestos Nacionales	57.644,5	19,7	80,0
Ganancias	8.333,8	2,8	11,6
Premios, Juegos de Azar y Concursos Deportivos	106,3	0,0	0,1
Otros sobre Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	69,0	0,0	0,1
<i>Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital</i>	<i>8.509,1</i>	<i>2,9</i>	<i>11,8</i>
Capitales y Activos	45,4	0,0	0,1
Bienes Personales y Patrimonio Neto	488,7	0,2	0,7
Otros sobre el Patrimonio	20,9	0,0	0,0
<i>Patrimonios</i>	<i>554,92</i>	<i>0,2</i>	<i>0,8</i>
IVA bruto	20.473,9	7,0	28,4
Internos Unificados	1.901,1	0,6	2,6
Combustibles Líquidos	3.927,1	1,3	5,5
Consumo de Energía Eléctrica	164,8	0,1	0,2
Monotributo Impositivo ¹			
Sellos	46,9	0,0	0,1
Otros Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones	544,7	0,2	0,8
<i>Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones</i>	<i>27.058,4</i>	<i>9,2</i>	<i>37,6</i>
Derechos de Importación	2.435,1	0,8	3,4
Estadística de Importación	391,9	0,1	0,5
Derechos de Exportación	6,5	0,0	0,0
Otros sobre Comercio y Transacciones Internacionales	59,0	0,0	0,1
<i>Comercio Exterior y Transacciones Internacionales</i>	<i>2.892,5</i>	<i>1,0</i>	<i>4,0</i>
Regularizaciones Tributarias	18,7	0,0	0,0
Cuasi Tributarios (incluye Ahorro Obligatorio y Contribución Solidaria)	5,5	0,0	0,0
<i>Otros Recursos Tributarios</i>	<i>24,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

(continúa)

*Cuadro A.I.4 (cont.)
Recaudación y Presión Tributaria
Argentina, 1997*

	Millones de \$	Como % del PBI	Como % del total recaudado
Aportes y Contribuciones Previsionales ²	6.438,9	2,2	8,9
Aportes y Contribuciones al ANSSAL	334,3	0,1	0,5
Aportes y Contribuciones al INSSJyP	1.868,1	0,6	2,6
Regímenes de Facilidades de Pago ²	407,6	0,1	0,6
Monotributo Previsional ^{2/3}			
Otros sobre Salario, Mano de Obra y Seguridad Social ²	2.013,5	0,7	2,8
Obras Sociales Nacionales	3.422,1	1,2	4,8
Obras Sociales Provinciales	1.387,3	0,5	1,9
Cajas Provinciales no Transferidas ²	3.387,2	1,2	4,7
<i>Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social</i>	<i>19.258,9</i>	<i>6,6</i>	<i>26,7</i>
Reintegros a la Exportación	593,2	0,2	0,8
Otros Reintegros	60,3	0,0	0,1
<i>Deducciones</i>	<i>653,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,9</i>
Impuestos Provinciales	10.773,9	3,7	15,0
Ingresos Brutos	6.009,1	2,1	8,3
Inmobiliario	1.811,8	0,6	2,5
Automotores	909,1	0,3	1,3
Sellos	925,3	0,3	1,3
Otros	1.118,7	0,4	1,6
Impuestos Municipales	3.603,1	1,2	5,0
Automotores	136,4	0,0	0,2
Inmobiliario Urbano (incluye Alumbrado, Barrido y Limpieza)	1.413,8	0,5	2,0
Inspección, Seguridad e Higiene	808,9	0,3	1,1
Otros	1.244,0	0,4	1,7
Total Recaudación Tributaria Neta	72.021,5	24,6	100,0

Notas:

(1) y (3) el Monotributo se instituyó en 1998.

(2) Estos impuestos no están incluidos en el análisis de incidencia del sistema tributario realizado en la Sección III.

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

1.4 Índices de Concentración y de Progresividad

La construcción de índices permite resumir en un solo número la estructura de incidencia de una determinada política y evaluar su impacto redistributivo. En particular, en este trabajo se estiman diversos índices: el coeficiente de Gini (G), el índice de concentración del gasto (Cg), el índice de concentración de los impuestos (Ct) y sus respectivos índices de progresividad de Kakwani (Kg y Kt).

- El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad que varía entre 0 y 1. Cuanto mayor es el valor del coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso.

- El índice de concentración del gasto mide su grado de concentración en los quintiles inferiores de la distribución. De acuerdo con su forma de cálculo, valores negativos indican que el gasto es pro-pobre, es decir, que aumenta en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menor ingreso. Cuanto mayor es Cg en valor absoluto, más concentrados están los beneficios de la política social en las personas de menor ingreso.
- El índice de concentración de los impuestos mide el grado de concentración de la carga tributaria en los quintiles inferiores de la distribución. Así, valores positivos indican que la estructura impositiva es pro-pobre, es decir, que mayor es el monto absoluto de impuestos que se paga al ascender en la escala de ingreso. Cuanto mayor es Ct en valor absoluto, más concentrada está la carga tributaria en las personas de mayor ingreso.
- El índice de Kakwani es una medida de progresividad. A través del análisis de la progresividad del gasto (de los tributos) se evalúa si el beneficio (la carga) como proporción del ingreso crece (disminuye) a medida que se consideran estratos de menor ingreso. El indicador de progresividad del gasto se calcula como el coeficiente de Gini antes de la política social menos el índice de concentración del gasto. Por su parte, para los impuestos se computa como la diferencia entre el índice de concentración de los impuestos y el coeficiente de Gini antes de la política social. Valores positivos implican que el gasto (el sistema impositivo) es progresivo y, por lo tanto, mejora la distribución del ingreso.

II. Resultados para 1998

II.1 El Gasto Público Social

Cuadro A.II.1

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales Argentina, 1998

Quintil	1	2	3	4	5	Total
GPS						
Millones de \$	7.780	6.925	7.157	7.654	7.241	36.757
Estructura porcentual	21,2	18,8	19,5	20,8	19,7	100,0
\$ por habitante	1.077	959	989	1.061	1.003	1.017
Como % del ingreso disponible	147,3	62,2	38,6	24,4	6,9	21,4
GPS en Sectores Sociales						
Millones de \$	6.752	5.415	5.029	4.750	4.053	26.000
Estructura porcentual	26,0	20,8	19,3	18,3	15,6	100,0
\$ por habitante	934	750	695	659	561	720
Como % del ingreso disponible	127,9	48,6	27,1	15,1	3,8	15,1
GPS en Seguros Sociales						
Millones de \$	1.028	1.510	2.127	2.904	3.188	10.756
Estructura porcentual	9,6	14,0	19,8	27,0	29,6	100,0
\$ por habitante	142	209	294	402	441	298
Como % del ingreso disponible	19,5	13,6	11,5	9,2	3,0	6,3

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

Cuadro A.II.2

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales, por función

Pesos por habitante

Argentina, 1998

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	388	363	375	368	330	365
Salud	229	170	154	125	75	151
Agua Potable y Alcantarillado	12	12	12	13	14	13
Vivienda y Urbanismo	28	37	41	50	47	41
Promoción y Asistencia Social	210	97	43	25	12	77
Otros Servicios Urbanos	67	71	70	78	83	74
Total Sectores Sociales	934	750	695	659	561	720
Salud	97	136	211	312	372	226
Promoción y Asistencia Social	21	28	21	15	10	19
Trabajo	25	45	62	76	59	53
Total Seguros Sociales	142	209	294	402	441	298
Total GPS	1.077	959	989	1.061	1.003	1.017

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

Cuadro A.II.3

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales, por función

Como porcentaje del ingreso disponible

Argentina, 1998

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	53,1	23,5	14,6	8,4	2,3	7,7
Salud	31,4	11,0	6,0	2,9	0,5	3,2
Agua Potable y Alcantarillado	1,6	0,8	0,5	0,3	0,1	0,3
Vivienda y Urbanismo	3,8	2,4	1,6	1,1	0,3	0,9
Promoción y Asistencia Social	28,7	6,3	1,7	0,6	0,1	1,6
Otros Servicios Urbanos	9,2	4,6	2,7	1,8	0,6	1,5
Total Sectores Sociales	127,9	48,6	27,1	15,1	3,8	15,1
Salud	13,3	8,8	8,2	7,2	2,6	4,7
Promoción y Asistencia Social	2,8	1,8	0,8	0,3	0,1	0,4
Trabajo	3,4	2,9	2,4	1,7	0,4	1,1
Total Seguros Sociales	19,5	13,6	11,5	9,2	3,0	6,3
Total GPS	147,3	62,2	38,6	24,4	6,9	21,4

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

Cuadro A.II.4

Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales, por función

Indices de concentración y de progresividad de Kakwani

Argentina, 1998

	Cg	Kg
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	-0,0257	0,5737
Salud	-0,2099	0,7579
Agua Potable y Alcantarillado	0,0379	0,5101
Vivienda y Urbanismo	0,1085	0,4395
Promoción y Asistencia Social	-0,5105	1,0585
Otros Servicios Urbanos	0,0429	0,5051
Total Sectores Sociales	-0,1005	0,6485
Salud	0,2579	0,2901
Promoción y Asistencia Social	-0,1548	0,7028
Trabajo	0,1576	0,3904
Total Seguros Sociales	0,2139	0,3341
Total GPS	-0,0085	0,5565

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/97

II. 2 Los Impuestos²²

Cuadro A.II.5.
Recaudación y Presión Tributaria
Argentina, 1998

	Millones de \$	Como % del PBI	Como % del total recaudado
Impuestos Nacionales	59.079,1	19,8	79,1
Ganancias	9.489,0	3,2	12,7
Premios, Juegos de Azar y Concursos Deportivos	91,0	0,0	0,1
Otros sobre Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	74,0	0,0	0,1
<i>Ingresos Beneficios y Ganancias de Capital</i>	<i>9.654,0</i>	<i>3,2</i>	<i>12,9</i>
Capitales y Activos	27,0	0,0	0,0
Bienes Personales y Patrimonio Neto	772,0	0,3	1,0
Otros sobre el Patrimonio	27,0	0,0	0,0
<i>Patrimonios</i>	<i>826,0</i>	<i>0,3</i>	<i>1,1</i>
IVA Bruto	20.857,0	7,0	27,9
Internos Unificados	1.942,0	0,6	2,6
Combustibles Líquidos	3.692,0	1,2	4,9
Consumo de Energía Eléctrica	185,0	0,1	0,2
Monotributo Impositivo ⁽¹⁾	57,0	0,0	0,1
Sellos	99,63	0,0	0,1
Otros internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones	557,37	0,2	0,7
<i>Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones</i>	<i>27.390,0</i>	<i>9,2</i>	<i>36,7</i>
Derechos de Importación	2.694,0	0,9	3,6
Estadística de Importación	82,0	0,0	0,1
Derechos de Exportación	28,0	0,0	0,0
Otros sobre Comercio y Transacciones Internacionales	71,0	0,0	0,1
<i>Comercio Exterior y Transacciones Internacionales</i>	<i>2.875,0</i>	<i>1,0</i>	<i>3,8</i>
Regularizaciones Tributarias	-15,0	0,0	0,0
Cuasitributarios (incluye Ahorro Obligatorio y Contribución Solidaria)	3,0	0,0	0,0
<i>Otros Recursos Tributarios</i>	<i>-12,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

(continúa)

²² El cálculo de la estructura impositiva en 1998 sigue las pautas de la estimación de 1997. Se contemplan las modificaciones en las leyes fiscales, como la implementación del Monotributo previsional e impositivo. En los casos en que no había información disponible para 1998 se reproduce la estructura de 1997.

Cuadro A.II.5.(cont.)
Recaudación y Presión Tributaria
 Argentina, 1998

	Millones de \$	Como % del PBI	Como % del total recaudado
Aportes y Contribuciones Previsionales ²	6.302,5	2,1	8,4
Aportes y Contribuciones al ANSSAL	349,5	0,1	0,5
Aportes y Contribuciones al INSSJyP	1.786,5	0,6	2,4
Regímenes de Facilidades de Pago ²	175,9	0,1	0,2
Monotributo Previsional ²³	61,7	0,0	0,1
Otros sobre Salario, Mano de Obra y Seguridad Social ²	2.179,6	0,7	2,9
Obras Sociales Nacionales	3.344,3	1,1	4,5
Obras Sociales Provinciales	1.355,8	0,5	1,8
Cajas Provinciales no Transferidas ²	3.310,2	1,1	4,4
<i>Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social</i>	<i>18.866,1</i>	<i>6,3</i>	<i>25,3</i>
Reintegros a la Exportación	507,0	0,2	0,7
Otros Reintegros	13,0	0,0	0,0
<i>Deducciones</i>	<i>520,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>
Impuestos Provinciales	11.654,9	3,9	15,6
Ingresos Brutos	6.551,6	2,2	8,8
Inmobiliario	1.881,0	0,6	2,5
Automotores	978,7	0,3	1,3
Sellos	986,9	0,3	1,3
Otros	1.256,7	0,4	1,7
Impuestos Municipales	3.953,6	1,3	5,3
Automotores	151,9	0,1	0,2
Inmobiliario Urbano (incluye Alumbrado, Barrido y Limpieza)	1.546,8	0,5	2,1
Inspección, Seguridad e Higiene	890,3	0,3	1,2
Otros	1.364,6	0,5	1,8
Total Recaudación Tributaria Neta	74.687,6	25,0	100,0

Notas:

(1) y (3) el Monotributo se instituyó en 1998.

(2) Estos impuestos no están incluidos en el análisis de incidencia del sistema tributario.

Fuente: DGSC sobre la base de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

Cuadro A.II.6

Impacto Distributivo de los Impuestos

*Distribución de la carga e indicadores de presión tributaria
Argentina, 1998*

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Recaudación tributaria						
Millones de \$	2.270	4.086	6.564	11.309	38.427	62.656
Estructura porcentual ¹	3,6	6,5	10,5	18,0	61,3	100,0
Presión tributaria ²	43,0	36,7	35,4	36,0	36,5	36,5
Presión tributaria diferencial ³	117,8	100,5	96,9	98,7	100,0	100,0

Notas:

(1) Porcentaje de la recaudación asignada a cada quintil.

(2) Relación porcentual entre los impuestos asignados a cada quintil y el ingreso disponible del mismo.

(3) Relación porcentual entre la presión tributaria de cada quintil y la presión promedio del sistema.

Fuente: DGSC sobre la base de Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

II. 3 El Subsidio Neto

Cuadro A.II.7

Impacto Distributivo del Gasto Público Social Neto del Pago de Impuestos

Argentina, 1998

Quintil	1	2	3	4	5	Total
GPS neto del pago de impuestos						
Millones de \$	6.449	4.528	3.306	1.019	-15.302	0
Como % del ingreso disponible	122,1	40,6	17,8	3,2	-14,5	-

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001), ENGH 96/97 y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

Cuadro A.II.8

Distribución del Ingreso Disponible Antes y Después de la Política Social

Estructura porcentual

Argentina, 1998

Quintil	1	2	3	4	5	Total
Ingreso disponible antes de política social	3,1	6,5	10,8	18,3	61,3	100,0
Ingreso disponible después de GPS	6,3	8,7	12,3	18,7	54,0	100,0
Ingreso disponible después de impuestos	2,9	6,5	10,9	18,4	61,3	100,0
Ingreso disponible después de política social	6,8	9,1	12,7	18,9	52,4	100,0

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001), ENGH 96/97 y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

Referencias Bibliográficas

1. AHUMADA, H., CANAVESE, A., GASPARINI, L., PORTO, A. y SANGUINETTI, P. (1996). *Impacto Distributivo y Progresividad de la Política Fiscal*. Documentos de Investigación. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
2. CEPAL (1993). *Ingreso Medio según las Cuentas Nacionales y la EPH en 1985, según Fuentes de Ingreso en cada Quintil*. Santiago de Chile.
3. DGSC (2001). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social 2000*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
4. DIEGUEZ, H., LLACH, J. y PETRECOLLA, A. (1991). *El Gasto Público Social*. PRONATASS. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
5. DNPGS (1999a). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. 1999*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
6. DNPGS (1999b). *El Impacto Redistributivo del Gasto Público en los Sectores Sociales. Resultados Provisorios*. Documento de Trabajo N° GP/08. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
7. FLOOD, C., GASPARINI, L., HARRIAGUE, M. y VELEZ, B. (1994). *El Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Argentina*. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
8. GASPARINI, L. (1999). "Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y de la Política Tributaria en la Argentina". *La Distribución del Ingreso en la Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires.
9. GASPARINI, L. y SOSA, W. (1999). *Determinantes de la Incidencia Distributiva en la Provisión Pública de Educación Secundaria*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
10. GASPARINI, L., ALAIMO, V., CUENIN, F., RABASSA, M. y VULETIN, G. (2000). *El Impacto Distributivo del Gasto Público en Sectores Sociales en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social*. Cuadernos de Economía N° 50. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
11. INDEC (1998). *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares. 1996/1997. Total del País. Resultados Definitivos*. Buenos Aires.
12. PETREI, H. (1988). *El Gasto Público Social y sus Efectos Redistributivos. Un Examen Comparativo de Cinco Países de América Latina*. ECIEL. Río de Janeiro.
13. SANTIÈRE, J. (1989). *Distribución de la Carga Tributaria por Niveles de Ingreso*. Programa de Gestión para el Sector Público Argentino. Préstamo BIRF 2712/AR. Buenos Aires.
14. SANTIÈRE, J. y GOMEZ SABAINI, J. (2000). "Los Impuestos y la Distribución del Ingreso en la Argentina. Un Análisis para 1986, 1993 y 1997". En Vaitos, C. *Cohesión Social y Gobernabilidad Económica en Argentina*. PNUD. Buenos Aires.
15. SANTIÈRE, J., GOMEZ SABAINI, J. y ROSSIGNOLO, D. (2000). *Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997*. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
16. SOSA ESCUDERO, W. (1999a). *Aspectos Regionales de la Estimación de la Renta por Posesión de Viviendas*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.

17. SOSA ESCUDERO, W. (1999b). *Determinación de Ingresos y Retornos a la Educación. Resultados para la ENGH*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
18. SOSA ESCUDERO, W. (1999c). *Mediciones Alternativas del Ingreso como Indicador de Bienestar*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
19. ZALTSMAN, A. (1999). *La Asistencia Alimentaria Gratuita en la Argentina a la Luz de los Resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.

Ante cualquier consulta dirigirse a:

Dirección de Gastos Sociales Consolidados

Balcarce 186, 6º Piso, Of. 602 (C1064AAD) – Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Te: 54 11 4349 5588

Fax: 54 11 4349 5586

E-Mail: dgsc@mecon.gov.ar

www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial
