

## LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL ROL DEL ESTADO

**Juan Santarcángelo**

### **Introducción**

Argentina ha sufrido desde mediados de la década de los setenta un proceso de transformación económica que se fue profundizando y culminó en los noventa con la aplicación de un ambicioso plan basado en la apertura comercial y financiera, la privatización de numerosas empresas, la flexibilización del mercado laboral y una reducción en la participación del Estado en el proceso económico. Los resultados de la interacción de estas políticas tuvieron un profundo impacto en la economía, que mostró tasas de desocupación, pobreza e indigencia jamás registradas en nuestro país, siendo la distribución del ingreso una de las variables más afectadas.

En el presente trabajo nos proponemos analizar como ha evolucionado la distribución del ingreso desde inicios de la década del noventa, y que rol ha jugado (y juega) el Estado Argentino en esta distribución. La primera parte se basará en un análisis descriptivo de cómo se han ido modificando los ingresos y se utilizarán tres medidas para determinar su grado de concentración. La segunda repasará las variables más importantes que los principales estudios en el tema toman en cuenta a la hora de medir el impacto distributivo, y una vez identificadas, se presentarán sus principales características a efectos de determinar su influencia sobre los ingresos.

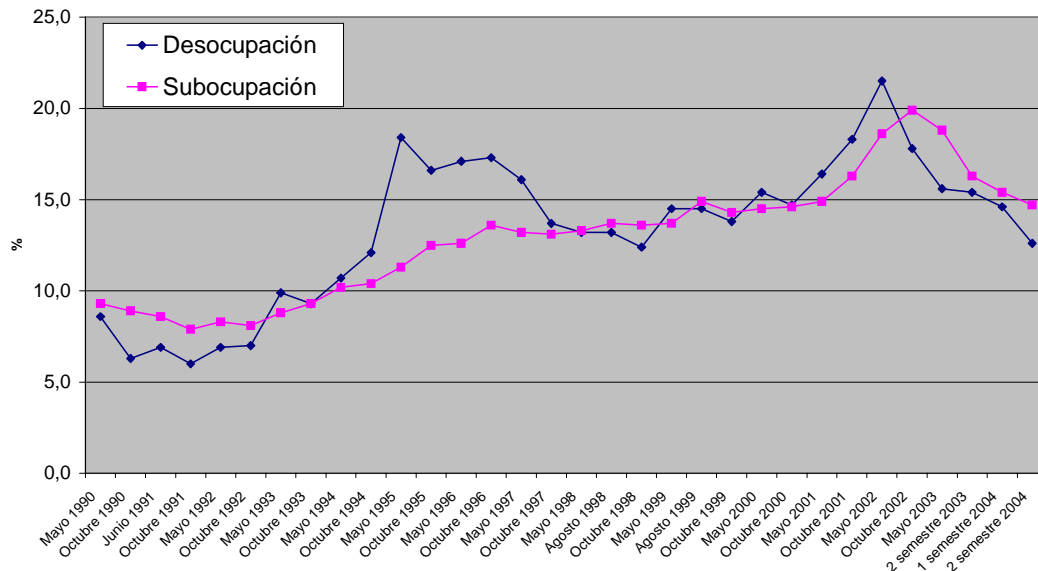
Con tal fin, el trabajo se divide en cuatro secciones. Primero, se procederá a realizar una revisión de las principales características que ha mostrado la distribución del ingreso en la última década. Segundo, se analizará el modo en que el Estado se financia y quienes son los principales aportantes de dichos recursos. Tercero, examinaremos la forma y composición del gasto público, poniendo especial énfasis en la estructura del gasto social y su impacto en términos de distribución del ingreso. Por último, expondremos las principales conclusiones del trabajo.

## I. La Distribución del Ingreso actual

La evolución de la distribución del ingreso se encuentra íntimamente ligada con lo que ha sucedido en la economía. En este sentido, en el gráfico n° 1 podemos apreciar la tasa de desempleo, y la de subocupación para el aglomerado de Gran Buenos Aires para el período 1990-2004. Con relación a la tasa de desempleo se pueden diferenciar tres períodos. El primero abarca unos cinco años (hasta 1995) en donde el desempleo llegó al 18.4%. El segundo período comprende desde Octubre de 1995 a Mayo de 2002, donde el desempleo registra un retroceso en los primeros años, para luego volver a crecer y superar el registro que había alcanzado en Mayo de 1995. El pico alcanzado en Mayo de 2002 es de 21.5%, su valor máximo en el últimos treinta años. Por último, el último período es desde esta fecha a la actualidad, donde se registra un descenso de la tasa de desempleo, que alcanza en el segundo semestre de 2004 un valor de 12.6%, similar a lo que el mismo aglomerado registraba en Octubre de 1998.

### Gráfico n° 1

Tasa de Desocupación Y Subocupación. GBA 1990-2004



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

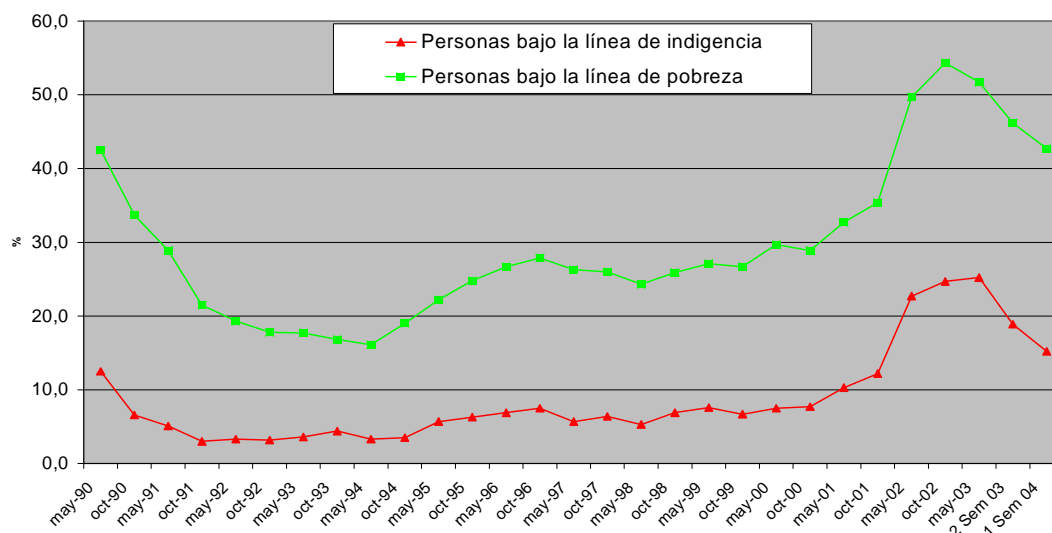
Por otro lado, la tasa de subocupación ha crecido aproximadamente un 10% para el período 1994-2002. Su máximo valor se encuentra en Octubre de 2002, donde la tasa de subocupación alcanzó el nivel de 20%. Desde fines de 2002 hasta el final del período la tasa cae llegando a ser de 14.5% e igualando los registros que existían en Mayo de 2001. Uniendo la información provista por estas dos tasas, podemos concluir que en el año 2002, más de un 40% de la PEA tenía o bien trabajo insuficiente (20% de subocupación); o bien una falta total de empleo (21.5% de desempleo). Hacia fines del 2004, el porcentaje de población con problemas de desempleo y subempleo asciende a un 27.3% de la PEA (12.6% de desempleo y 14.7% de subempleo).

Esta dramática evolución del mercado de trabajo tuvo enormes impactos en términos sociales, afectando fundamentalmente los niveles de pobreza e indigencia del país. En el gráfico n° 2 analizamos la evolución de estas variables por cantidad de personas. Como

podemos apreciar en el mismo, el gráfico muestra dos picos: en 1990 y a fines de 2002. En el primero, las altas tasas de pobreza e indigencia son básicamente producto de la hiperinflación que empezó un año antes; en tanto que en la onda de octubre de 2002 se registraron niveles de indigencia y de pobreza del 25.2% y 54.3% respectivamente.

## Gráfico n° 2

**Personas bajo la línea de pobreza e indigencia.  
GBA 1990-2004.**

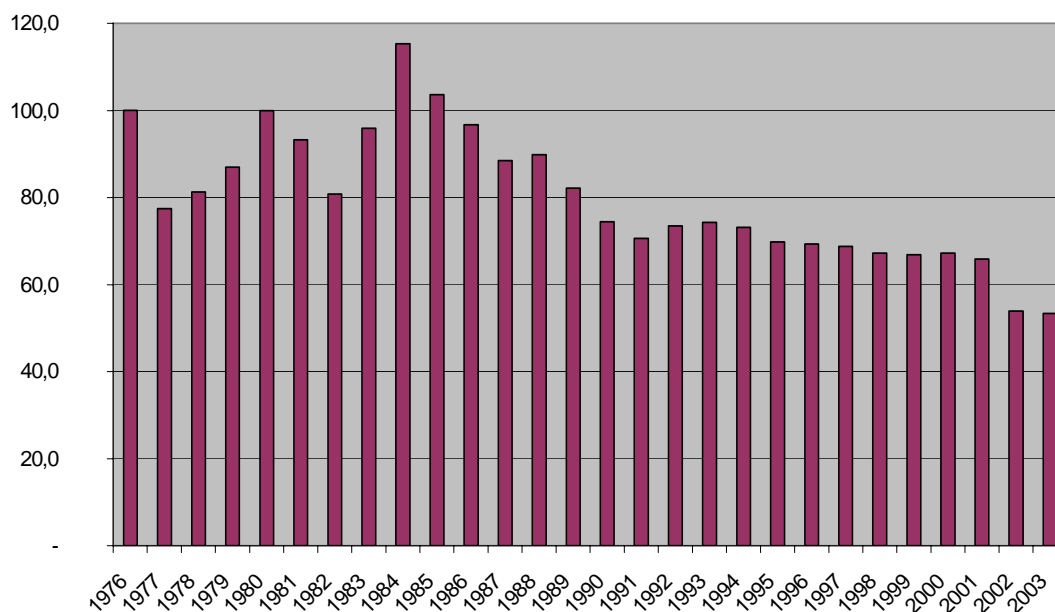


Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Estos altísimos niveles de pobreza e indigencia no tienen precedentes en nuestro país y han impactado de manera dramática en la distribución del ingreso. En este sentido, podemos apreciar en el gráfico n° 3 la evolución del salario medio de los ocupados del GBA desde mediados de la década del setenta.

## Gráfico n° 3

**Salario medio de los ocupados.  
GBA 1976-2003**



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

La información que se presenta es anual y con el fin de facilitar la comparación, se ha construido un índice base 100 para 1976. Si bien los primeros años el índice muestra que se produce un crecimiento del salario, la tendencia se revierte rápidamente desde 1984. A fines de la serie (2003) el salario medio de los ocupados es el 53.4% de lo que era el salario a mediados de los setentas, lo que muestra claramente la suerte que han corrido los trabajadores en los últimos años.

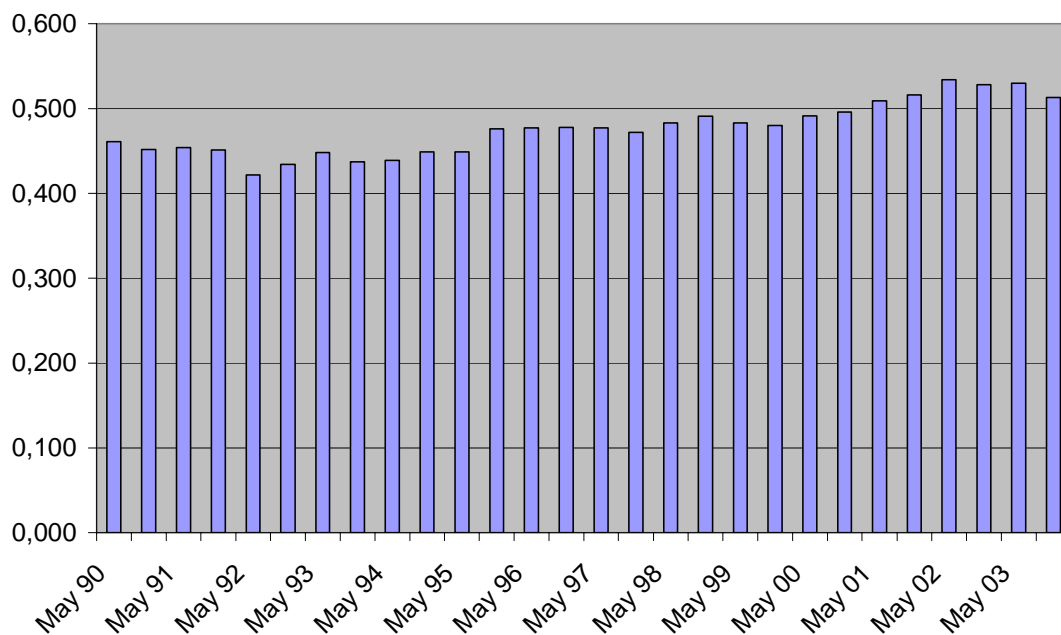
Esta variable no hace más que ilustrar el carácter regresivo que en los últimos años ha tenido la evolución de los ingresos. Sin embargo, necesitamos contar con una medida precisa para responder si los ingresos han tendido a concentrarse o por el contrario a dispersarse entre la población. Para ello analizaremos tres variables: el coeficiente de Gini;

la proporción de ingresos que recibe el 10% más rico y el 50% más pobre; y la relación entre el 10% más rico/10% más pobre.

Es el Coeficiente de Gini, es la medida más comúnmente utilizada para medir el grado de concentración de ingresos. El mismo se obtiene mediante la curva de Lorenz y su valor puede oscilar entre 0 (distribución perfectamente equitativa) y 1 (distribución perfectamente inequitativa). Es decir que cuanto más próximo a 1 sea el coeficiente, más desigual es la distribución del ingreso.

#### Gráfico n° 4

#### Coeficiente de Gini. GBA 1990-2003



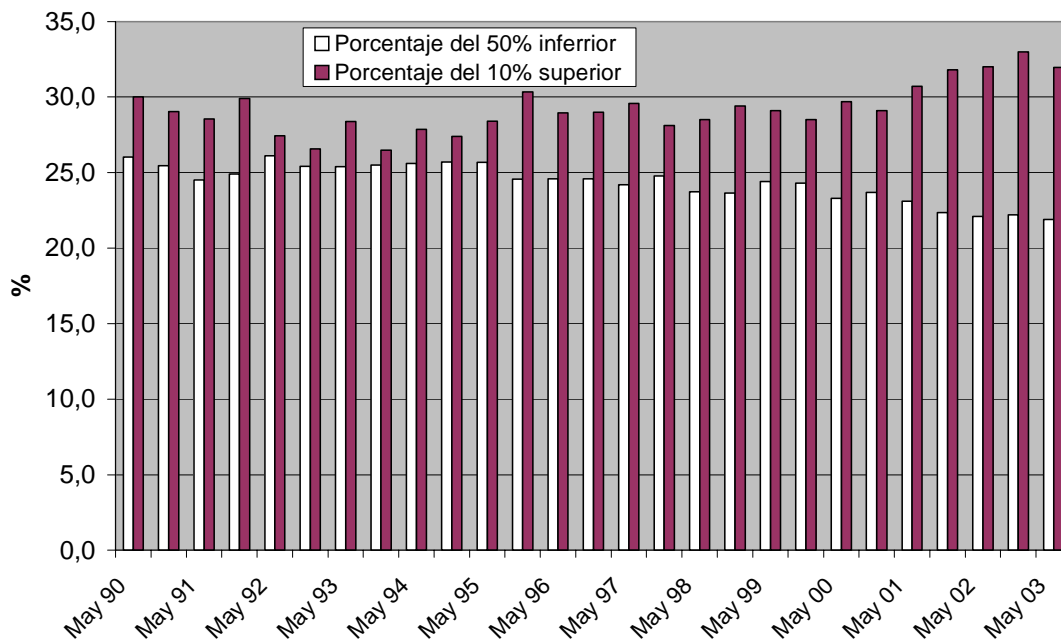
Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

Como podemos ver para todo el período en el gráfico n° 4, el coeficiente crece sostenidamente, alcanzando sus máximos valores hacia el inicio del siglo XXI. El coeficiente de Gini ha pasado de ser 0.461 en 1990 y ha llegado a 0.534 en Mayo de 2002. Esta evolución evidencia que la distribución del ingreso es altamente regresiva y muestra una preocupante tendencia a empeorar en los últimos años.

El segundo elemento que utilizaremos para medir el nivel de concentración de los ingresos es una comparación entre los ingresos que perciben el 10% más rico y los que perciben el 50% de la población más pobre. Dicha comparación se presenta en el gráfico n° 5 tomando como fuente el Gran Buenos Aires para el periodo 1990-2003.

**Gráfico n° 5**

**Porcentaje de Ingresos. GBA 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

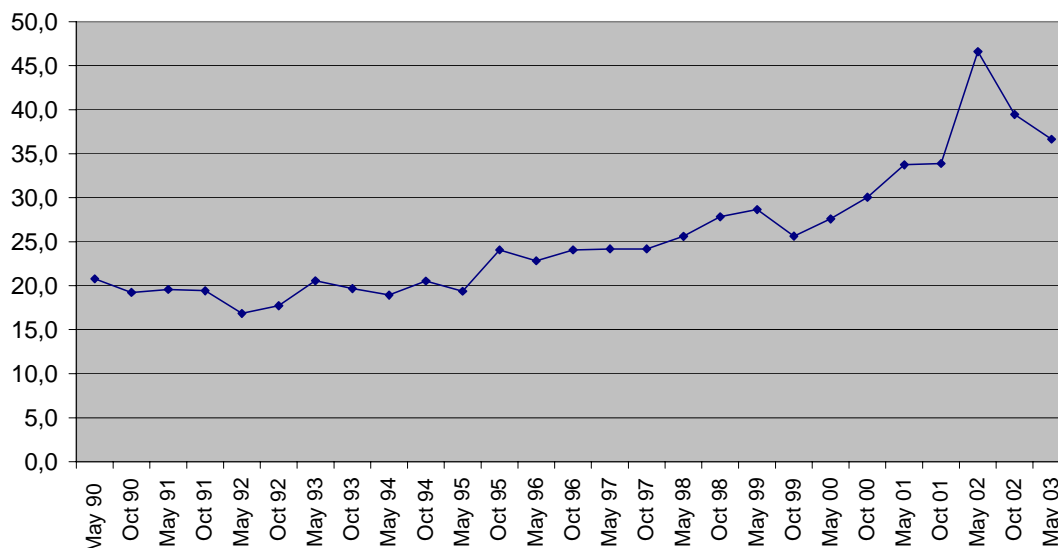
Como podemos ver, el 10% más rico tiene a lo largo de todo el periodo mayores ingresos, y la tendencia se agrava hacia finales del periodo bajo análisis. La diferencia máxima se produce en Mayo de 2003, momento en el cual el 10% más rico percibe el 32% del ingreso total, en tanto que el 50% de la sociedad de menores ingresos recibe el 21.9% del total de los mismos.

Por ultimo, la distribución del ingreso puede medirse comparando la cantidad de ingresos que recibe el 10% más rico de la sociedad en relación con el 10% más pobre. El objetivo es analizar si los ingresos se están polarizando, y la información se presenta en el gráfico n° 6. Como se puede apreciar, la relación entre el 10% más rico/10% más pobre crece continuamente hasta Mayo de 2002, para luego descender en las ultimas dos ondas. A lo largo del periodo, el decil de la sociedad más rica pasa de recibir 20.8 veces el ingreso del decil más pobre, a 46.6 veces en Mayo de 2002.

### Gráfico n° 6



### Relación entre el 10% rico/10% Pobre GBA 1990-2003



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

Como resultado de lo expuesto en esta primera sección podemos concluir que la distribución del ingreso en Argentina es altamente regresiva y ha empeorado considerablemente en los últimos años.

## II. El impacto distributivo de los impuestos

Una vez que mostramos las principales características de la distribución del ingreso en la Argentina en los últimos años, analizaremos el efecto que tiene la recaudación de impuestos sobre el ingreso. Revisando la literatura especializada en el tema, vemos que esta tarea presenta una gran dificultad: la falta de fuentes actualizadas. La forma más adecuada de calcular el impacto distributivo de los impuestos es mediante la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) que se realizó en 1996/7, y por ende brinda información exclusivamente de estos años. Dicha información detalla el impacto impositivo por deciles

de ingresos, y ha sido utilizada en diferentes estudios, entre los que se destacan los de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados (DNGSC)<sup>1</sup>.

Sin embargo la carencia de datos puede ser solucionada mediante el análisis de variables que describen de un modo aproximado como es la influencia de los impuestos en el ingreso. El presente trabajo analizará tres elementos que nos permitirán tener una idea general de la influencia del sistema tributario en el nivel de ingresos. Los mismos consisten en: la clasificación de impuestos en directos e indirectos, el estudio de la traslación de impuestos y el análisis de la presión tributaria mediante el uso de la información proveniente de la ENGH.

En líneas generales, el sistema tributario es la principal fuente de financiamiento de la actividad económica del Estado, y el mismo *satisface al valor “equidad” cuando los sectores de mayor capacidad contributiva (los de mayor ingreso) pagan una cuota de impuesto más elevada relativamente a los demás sectores*<sup>2</sup>. En relación a esta definición, los impuestos suelen clasificarse en directos e indirectos. Los primeros son aquellos que se calculan sobre la capacidad contributiva de quien los paga, en tanto que los indirectos, son los que se recaudan principalmente a través del consumo y alcanzan a los agentes económicos independientemente de su capacidad contributiva. Un sistema tributario que basa su recaudación mayoritariamente en impuestos indirectos tiende a ser un sistema inequitativo; en tanto que si la diferente capacidad de contribuir es tomada en cuenta y aporta la mayor recaudación, el sistema puede clasificarse como más equitativo.

En la tabla n° 1 podemos ver como ha sido la recaudación y presión tributaria nacional para los años 1999-2003. Los impuestos directos comprenden las categorías impuestos nacionales sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital, y los impuestos sobre la

---

<sup>1</sup> La DNGSC utilizando la ENGH obtiene valores para los años 1998 y 1999, aunque el presente análisis utiliza exclusivamente la información original de la ENGH.

propiedad. En total para el año 1999 representaban el 22.4% de la recaudación total nacional, en tanto que en el 2003 el porcentaje crece y llega al 31.7%. Por otro lado, los impuestos indirectos comprenden las categorías aportes y contribuciones a la seguridad social, impuestos internos sobre bienes y servicios y sobre el comercio y las transacciones internacionales, y explican el 76.7% del total de la recaudación nacional para el primer año bajo análisis, terminando en el 2003 con un 67.8%. Dentro de este último grupo, más de la mitad de la recaudación es explicada por los impuestos internos sobre bienes y servicios, aunque la participación del mismo muestra una tendencia decreciente (fundamentalmente después del colapso económico de 2001)<sup>3</sup>.

Asimismo, parece importante destacar la evolución que han tenido en el quinquenio bajo análisis los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital, y los derechos de exportación. La primera variable muestra un crecimiento fenomenal pasando de \$113 millones a \$5.900 millones, producto del aumento en igual cuantía de los débitos bancarios. En tanto que los derechos de exportación han pasado de \$25 millones en 1999 a ser \$9.212 millones al final del período, favorecido por la fuerte devaluación y el tipo de cambio resultante.

El análisis puede ser complementado por la Tabla n° 2, que mide la presión tributaria como porcentaje del PBI para el período 1994-2003. En dicha tabla podemos apreciar que para todo el período, la mayor presión tributaria recae, al igual que lo que vimos previamente, sobre los impuestos internos a los bienes y servicios, que muestran un marcado descenso en el 2002-2003 producto de la profunda crisis que atravesó el país. La presión sobre la renta, las utilidades y la ganancia muestran una tendencia creciente a lo largo del período fundamentalmente apoyada por el impuesto a las ganancias. Otro detalle llamativo que

---

<sup>2</sup> Rossignolo, D, et al., 2001, p. 2.

<sup>3</sup> Algunos autores diferencian los impuestos en nacionales, provinciales y municipales. En este sentido, es pertinente destacar que la situación descripta no sufre mayores modificaciones si el análisis es conducido usando estas categorías.

Recursos tributarios totales a precios corrientes. En millones de \$	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Recaudación Bruta de la Nación</b>	<b>60,594</b>	<b>61,643</b>	<b>56,807</b>	<b>63,440</b>	<b>88,801</b>
Recaudación Bruta de Impuestos Nacionales	49,544	50,796	47,032	52,844	75,136
Impuestos nacionales sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	10,081	11,303	10,719	9,514	16,170
Personas físicas	3,053	3,937	3,702	3,543	4,812
A las ganancias	2,965	3,708	3,634	3,494	4,762
Premios juegos de azar y concursos deportivos	88	82	60	47	47
Otros	-	147	8	2	3
Compañías, sociedades de capital o empresas	6,183	6,575	6,243	4,885	10,111
A las ganancias	5,430	5,956	5,683	4,340	8,742
Activos	13	19	10	11	7
Ganancia mínima presunta	740	600	550	535	1363
Otros sobre la renta no clasificables	845	792	774	1,085	1,247
A las ganancias. Beneficiarios del exterior	845	792	774	1,085	1,247
Aportes y contribuciones a la seguridad social	10,057	9,670	8,683	8,841	10,626
Empleados	2,257	2,486	2,164	1,844	2,375
Empleadores	6,688	6,069	5,505	6,234	7,542
Autónomos	1,112	1,115	1,013	763	710
Sobre la propiedad	1,057	1,254	3,848	5,527	7,678
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	-	-	-	-	-
Impuestos permanentes sobre el patrimonio neto	24	60	43	44	60
Personas físicas	-	-	-	-	-
Compañías, sociedades de capital o empresas	24	60	43	44	60
Impuestos sobre herencias, legados y regalos	-	-	-	-	-
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	113	100	3,021	4,944	5,997
Transferencias de inmuebles	63	54	44	47	66
Débitos bancarios	-	-	2,933	4,857	5,900
Transferencia de valores mobiliarios	-	-	-	-	-
Sellos	50	46	44	40	31
Impuestos no permanentes sobre la propiedad	374	70	14	16	17
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	546	1,024	769	524	1,603
Bienes personales	546	1,024	769	524	1,603
Internos sobre bienes y servicios	25,577	26,092	21,725	22,285	28,976
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	18,771	19,009	15,351	15,242	20,948
IVA bruto	18,771	19,009	15,351	15,242	20,948
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	5,714	5,850	5,620	6,773	7,820
Cigarrillos	1,715	1,875	1,747	1,839	2,271
Bebidas alcohólicas	14	36	32	21	46
Cerveza	27	50	49	60	48
Bebidas analcohólicas	36	90	68	81	116
Vehículos	100	20	10	-	-
Combustibles líquidos y gas	3,588	3,478	3,420	4,484	4,973
Energía eléctrica	164	205	208	224	203
Otros	70	96	87	64	162
Impuestos sobre servicios específicos	1,093	1,233	754	270	208
Seguros	255	194	116	51	9
Telefonía	-	33	49	63	81
Servicios financieros	695	855	445	58	2
Otros	142	151	144	99	117
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	2,364	2,082	1,717	6,398	11,394
Derechos de importación	2,278	1,976	1,575	1,308	2,289
Derechos aduaneros	2,227	1,938	1,540	1,266	2,228
Estadística de importación	51	38	34	42	60
Derechos de exportación	25	32	52	5,022	9,212
Transacciones cambiarias y otros	61	74	90	69	-106
Otros	408	395	340	279	292
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	2	24	24	48	-
Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes (impositivo)	385	354	302	223	283
Recursos cuasitributarios	1	6	9	3	4
Otros	19	12	6	5	6
Recaudación de Impuestos Provinciales	11,050	10,847	9,775	10,596	13,665
Impuestos provinciales sobre la propiedad	3,594	3,445	3,178	3,028	4,086
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	1,778	1,810	1,651	1,669	2,194
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	916	804	757	703	948
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	899	831	769	656	943
Internos sobre bienes y servicios	6,246	6,113	5,593	6,145	8,154
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	6,246	6,113	5,593	6,145	8,154
Otros	1,211	1,290	1,005	1,424	1,425
Recaudación Bruta de Impuestos Nacionales	49,544	50,796	47,032	52,844	75,136
Deducciones	574	583	532	1,222	1,367
Reintegros a la exportación	572	582	532	1,222	1,367
Otros reintegros	2	2	2	2	2
Recaudación Neta de Impuestos Nacionales	48,970	50,214	46,501	51,622	73,769

Presión Tributaria como % del PBI.  
1994-2003

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital</b>	<b>2.44</b>	<b>2.51</b>	<b>2.57</b>	<b>2.90</b>	<b>3.21</b>	<b>3.56</b>	<b>3.98</b>	<b>3.99</b>	<b>3.04</b>	<b>4.30</b>
Ganancias	2.26	2.42	2.50	2.85	3.17	3.26	3.68	3.76	2.85	3.92
Activos / Ganancia mínima presunta	0.15	0.05	0.03	0.02	0.01	0.27	0.22	0.21	0.17	0.36
Premios juegos de azar y concursos deportivos	0.03	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.01
Otros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.05	(-)	(-)	(-)
<b>Aportes y contribuciones a la Seguridad Social</b>	<b>5.40</b>	<b>4.75</b>	<b>3.95</b>	<b>3.79</b>	<b>3.69</b>	<b>3.55</b>	<b>3.40</b>	<b>3.23</b>	<b>2.83</b>	<b>2.83</b>
Empleados	s/d	1.24	1.03	0.91	0.83	0.80	0.87	0.81	0.61	0.63
Empleadores	s/d	2.92	2.26	2.34	2.40	2.36	2.14	2.05	1.98	2.01
Autónomos	0.59	0.58	0.67	0.53	0.45	0.39	0.39	0.38	0.24	0.19
Empleados y empleadores no identificados	4.81	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>0.14</b>	<b>0.16</b>	<b>0.28</b>	<b>0.21</b>	<b>0.31</b>	<b>0.37</b>	<b>0.44</b>	<b>1.43</b>	<b>1.77</b>	<b>2.03</b>
Bienes personales	0.06	0.12	0.24	0.17	0.26	0.19	0.36	0.29	0.17	0.43
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.09	1.55	1.57
Otros	0.08	0.05	0.05	0.05	0.05	0.18	0.08	0.05	0.05	0.04
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>8.67</b>	<b>8.54</b>	<b>8.73</b>	<b>9.22</b>	<b>9.10</b>	<b>9.02</b>	<b>9.18</b>	<b>8.09</b>	<b>7.13</b>	<b>7.71</b>
Iva bruto	6.75	6.76	6.92	6.99	6.98	6.62	6.69	5.71	4.88	5.57
Internos unificados	0.93	0.90	0.71	0.65	0.65	0.65	0.61	0.65	0.57	0.59
Combustibles líquidos	0.80	0.69	0.86	1.34	1.24	1.27	1.22	1.27	1.43	1.32
Consumo de energía eléctrica	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.06	0.07	0.08	0.07	0.05
Otros	0.12	0.12	0.18	0.18	0.18	0.43	0.58	0.37	0.18	0.16
<b>Sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>	<b>1.12</b>	<b>0.81</b>	<b>0.86</b>	<b>0.99</b>	<b>0.96</b>	<b>0.83</b>	<b>0.73</b>	<b>0.64</b>	<b>2.05</b>	<b>3.03</b>
Derechos de importación	0.61	0.68	0.70	0.83	0.90	0.79	0.68	0.57	0.40	0.59
Estadística de Importación	0.47	0.08	0.12	0.13	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02
Derechos de exportación	0.01	0.01	0.01	(-)	0.01	0.01	0.01	0.02	1.61	2.45
Otros	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	(0.03)
<b>Otros</b>	<b>0.37</b>	<b>0.38</b>	<b>0.02</b>	<b>0.01</b>	<b>0.04</b>	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	<b>0.13</b>	<b>0.09</b>	<b>0.08</b>
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos (2)	0.37	0.37	0.01	0.01	(0.01)	(-)	0.01	0.01	0.02	(-)
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes	-	-	-	-	0.03	0.14	0.12	0.11	0.07	0.08
Recursos cuasitributarios y otros	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	(-)	(-)
<b>PRESION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>18.14</b>	<b>17.15</b>	<b>16.41</b>	<b>17.13</b>	<b>17.31</b>	<b>17.47</b>	<b>17.87</b>	<b>17.50</b>	<b>16.91</b>	<b>19.98</b>
<b>Deducciones</b>	<b>0.44</b>	<b>0.44</b>	<b>0.27</b>	<b>0.22</b>	<b>0.17</b>	<b>0.20</b>	<b>0.21</b>	<b>0.20</b>	<b>0.39</b>	<b>0.36</b>
Reintegros a la exportación	0.34	0.36	0.22	0.20	0.17	0.20	0.20	0.20	0.39	0.36
Otros reintegros	0.10	0.08	0.04	0.02	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.00
<b>PRESION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>17.70</b>	<b>16.71</b>	<b>16.14</b>	<b>16.90</b>	<b>17.14</b>	<b>17.27</b>	<b>17.67</b>	<b>17.30</b>	<b>16.51</b>	<b>19.62</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2): Hasta 1995, los ingresos por estos planes no se distribuían entre los impuestos en los que se declaraban deudas.

- : Datos o concepto no existente.

(-): El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

s/d : Sin dato.

podemos ver es un gran crecimiento del impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales que ha fines del período llega a ser del 3.08% del PBI. Si bien la mayor parte de este incremento se debe al pago de derechos de exportación, la presión tributaria también cae sobre los derechos de importación que impactan en los precios del mercado interno.

Como conclusión podemos decir que la distinción entre impuestos directos e indirectos pareciera mostrar que el impacto tributario sobre los ingresos es regresivo.

El segundo elemento que tomaremos en cuenta en este análisis es la traslación de impuestos, que básicamente consiste en la posibilidad que tienen ciertos actores de trasladar las cargas tributarias que tienen sobre sus espaldas vía precios a los consumidores. Esto permite al agente que traslada sus impuestos librarse de cargar con el mismo y en términos de nuestra primera clasificación, ayuda a transformar un impuesto directo en uno indirecto.

La literatura especializada asume que la traslación es una práctica muy corriente fundamentalmente en los países en desarrollo. Para los estudios del caso argentino, se utilizan distintos criterios de traslación que ubican la capacidad de trasladar impuestos entre un 20% y un 80%. Es decir, que si tomamos el caso menor, el 20% de los impuestos directos son transformados en indirectos (y por ende pagados por los consumidores). Sin embargo la clave de la traslación viene determinada por las características del mercado. En este sentido, *la “posibilidad” de traslación de los denominados impuestos directos depende principalmente de la estructura de los mercados, de manera que en mercados mas concentrados la traslación se facilita mucho respecto de aquellos mercados donde la competencia entre los “formadores de precios” es mayor<sup>4</sup>.*

Si tomamos en cuenta esta característica, y la unimos con estudios que sostienen que en los años noventa, la economía argentina ha experimentado un proceso de concentración y centralización del capital<sup>5</sup>; y en donde gran parte de los mercados de bienes de consumo (que como vimos resultan ser la principal fuente de recaudación) son dominados por pequeños grupos de empresas u oligopolios, la traslación de impuestos para el caso

<sup>4</sup> IDEF-CTA, Reforma..., 2001.

<sup>5</sup> Para más detalle ver Basualdo, E., 2000, Concentración....

argentino parece ser importante, y sin lugar a dudas es un elemento que ayuda a aumentar la inequidad distributiva. Entre estos mercados podemos mencionar a los lácteos (Mastellone controla el 60% de las ventas de leche fresca); la yerba mate (tres molinos industriales concentran el 50% del mercado); las gaseosas (Coca Cola y Pepsi Cola controlan el 80% del mercado); el azúcar (cuatro ingenios tienen el 53% de la producción); y los cigarrillos (el 99% del mercado es controlado por dos firmas: Phillip Morris y British American Tobacco)<sup>6</sup>.

El último elemento que analizamos en esta sección es la información que puede obtenerse de la ENGH para el año 1997. Como dijimos anteriormente, si bien la economía Argentina ha cambiado y no es la de ocho años atrás (especialmente luego de la crisis del 2001, el default de la deuda y la devaluación), esta fuente puede usarse para mostrar la tendencia impositiva que tenía la Argentina. De acuerdo con la DNGSC, lo esencial para estimar el impacto de los impuestos en el ingreso es medir la carga y calcular la presión tributaria sobre cada quintil de ingresos. El término presión tributaria denomina la relación existente entre el monto recaudado y el ingreso disponible de los individuos. De esta manera se puede estimar que porcentaje del ingreso de cada quintil es destinado al pago de impuestos. En la Tabla n° 3 se muestra la información original que brinda la ENGH con corrección por subdeclaración de ingresos, adulto equivalente y economías de escala internas al hogar.

---

<sup>6</sup> Krakowiak, F., Marca que remarca...

Tabla nº 3

**Distribución de la carga e indicadores de presión tributaria e ingresos**

Argentina, 1997

	Quintil					Total
	1	2	3	4	5	
Recaudación Tributaria (Mill \$)	2.191	3.953	6.349	10.895	36.385	59.774
Estructura %	3,7	6,6	10,6	18,2	60,9	100
Ingreso Total (Mill \$)	5.267	11.043	18.348	31.090	104.143	169.891
Estructura %	3,1%	6,5%	10,8%	18,3%	61,3%	100%
Hogares	1.196.504	1.430.164	1.668.135	1.835.766	2.026.700	8.157.269
Ingreso medio por hogar en \$	363,91	642,29	917,30	1410,78	4284,58	1523,8
Porcentaje de Hogares	14,70	17,50	20,40	22,50	24,80	100,0
Presión Tributaria Promedio	41,9	35,9	34,6	35,1	34,9	35,2
Presión Tributaria Diferencial	119,2	101,9	98,3	99,6	99,2	100

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

Como se puede desprender de la información presentada, el monto total de la recaudación en 1997 fue de 59.7 billones de pesos, de los cuales el 60,9% es aportado por el quintil de mayores ingresos, y el 3,7% por el quintil de personas de menores ingresos. Con relación a los ingresos, el quintil más pobre tiene solo el 3,1% del ingreso total, en tanto que el más rico obtiene el 61,3% del mismo. Asimismo, podemos ver que el 32,2% de los hogares (la suma de los dos quintiles más bajos y que representan el 40% de la población) perciben el 9,6% del ingreso total.

Si bien los individuos de mayores ingresos son los principales aportantes a la recaudación en términos absolutos, en términos relativos, los dos quintiles de ingresos de los hogares más pobres son los que cargan con la mayor presión tributaria. Esto implica que la carga impositiva recae fundamentalmente sobre los hogares más pobres mostrando un alto grado de regresividad; en donde los hogares del quintil más bajo de ingresos tienen una carga impositiva cercana al 42% de su ingreso total, en tanto que los del quintil de mayores ingresos, tienen una presión tributaria del 34,9%.

La Tabla nº 3 presenta además dos informaciones importantes. Por un lado, es interesante remarcar la situación de los hogares que pertenecen al quintil número tres debido a que son



los que tienen la menor presión tributaria. Por otro, la Tabla muestra la presión tributaria diferencial (PTD) que se define como la relación entre la presión tributaria de cada quintil y la presión tributaria del sistema. En los casos de sistemas proporcionales, la PTD es igual a 100, con lo cual los quintiles en los que la PTD es mayor (menor) a este número, tienen mayor (menor) carga impositiva.

Para completar el análisis de esta sección presentamos en la Tabla n° 4 los montos recaudados por impuesto y su porcentaje sobre el total para el año 1997. Como podemos ver en la misma, el principal componente en términos absolutos de la recaudación tributaria proviene del aporte de los hogares de los quintiles de ingresos más altos, comprendiendo el porcentaje de aportes absolutos, un rango que va del 50% (en aportes a la seguridad social) al 87% (ganancias y impuestos al patrimonio neto). Por otra parte, el quintil de ingresos más bajos muestra un aporte del orden de entre el 2 y el 5% del total de los aportes.

#### **Tabla n° 4**

**Distribución de los impuestos por ingreso  
Año 1997, en millones de pesos corrientes y en %**

Descripción	Quintil										Total	%
	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%		
Ganancias de Personas Físicas	0	0,00%	4,27	0,16%	37,69	1,45%	284,29	10,94%	2272,21	87,44%	2598,46	100%
Ganancias Societades y Beneficios en el Ext	131,42	2,29%	229,2	4,00%	360,92	6,29%	631,7	11,01%	4382,08	76,41%	5735,32	100%
Total Ganancias	131,42	1,58%	233,47	2,80%	398,61	4,78%	916	10,99%	6654,29	79,85%	8333,79	100%
Aportes y Contrib. a la seguridad social	851,89	4,42%	1670,02	8,67%	2717,41	14,11%	4323,7	22,45%	9696,06	50,35%	19259,1	100%
Bienes personales y patrimonio neto	0	0,00%	0,8	0,16%	7,09	1,45%	53,47	10,94%	427,33	87,44%	488,69	100%
Capitales y Activos	1,04	2,29%	1,81	3,99%	2,86	6,31%	5	11,02%	34,65	76,39%	45,36	100%
Inmobiliario Provincial	48,23	2,66%	78,95	4,36%	141,76	7,82%	282,99	15,62%	1259,84	69,54%	1811,77	100%
Inmobiliario Municipal	37,79	2,67%	57,37	4,06%	107,13	7,58%	211,23	14,94%	1000,31	70,75%	1413,83	100%
Automotores provincial y municipal	28,39	2,72%	54,19	5,18%	92,39	8,84%	182,1	17,42%	688,4	65,85%	1045,47	100%
Total Patrimonios	115,46	2,40%	193,13	4,02%	351,21	7,31%	734,78	15,29%	3410,54	70,98%	4805,12	100%
Valor Agregado	842,05	4,11%	1500,68	7,33%	2374,94	11,60%	3979,68	19,44%	11776,5	57,52%	20473,9	100%
Internos unificados	98,7	5,19%	165,14	8,69%	252,22	13,27%	393,03	20,67%	992,01	52,18%	1901,1	100%
Combustibles líquidos	122,52	3,12%	245,68	6,26%	425,05	10,82%	777,12	19,79%	2356,71	60,01%	3927,08	100%
Energía Eléctrica	9,02	5,47%	15,18	9,21%	21,87	13,27%	32,98	20,02%	85,72	52,02%	164,77	100%
Ingresos Brutos Provincial	249,16	4,15%	445,52	7,41%	694,54	11,56%	1122,26	18,68%	3497,59	58,21%	6009,07	100%
Inspección, Seguridad e Higiene municipal	33,54	4,15%	59,97	7,41%	93,48	11,56%	151,06	18,68%	470,8	58,21%	808,85	100%
Total Bienes y Servicios	1354,99	4,07%	2432,17	7,31%	3862,12	11,60%	6456,13	19,40%	19179,3	57,62%	33284,8	100%
Derechos de Importación	103,35	4,24%	181,14	7,44%	280,54	11,52%	461,22	18,94%	1408,89	57,86%	2435,14	100%
Estadística de Importación	16,63	4,24%	29,15	7,44%	45,15	11,52%	74,23	18,94%	226,75	57,86%	391,91	100%
Total Comercio Exterior	119,97	4,24%	210,27	7,44%	325,69	11,52%	535,45	18,94%	1635,64	57,86%	2827,02	100%
Impuestos restantes y otros	158,53	4,51%	275,5	7,84%	422,09	12,02%	678,72	19,33%	1977,04	56,30%	3511,88	100%
Recaudación Tributaria neta	2732,26	3,79%	5014,56	6,96%	8077,13	11,21%	13644,8	18,95%	42552,7	59,08%	72021,5	100%
Ingreso Disponible	5225	3,08%	11022,9	6,49%	18362,2	10,81%	31078,4	18,29%	104213	61,34%	169901	100%

Fuente: Rossignolo y Santiere, 2001.

Del análisis presentado hasta aquí, podemos concluir que los tres elementos analizados afirman que el Estado mediante el modo en que recauda sus ingresos favorece la inequidad distributiva. Si bien es cierto que los ricos pagan mas impuestos en términos absolutos, los pobres lo hacen en mayor proporción en términos relativos.

### III. El impacto distributivo de los gastos del Estado

La otra cara de la moneda para analizar la influencia del Estado es ver el modo en que gasta su dinero el gobierno. Actualmente, existe una tendencia en los países desarrollados a una creciente relación entre gasto público y PBI, donde países como Alemania, Estados Unidos, Francia, Suecia y Reino Unido alcanzan tasas del 51.99%, 39.52%, 51.50%, 65.96% y 44.95% respectivamente para el año 2001<sup>7</sup>. En la Argentina al igual que la mayoría de los

<sup>7</sup> IDEF-CTA, Reforma..., 2001.

países en desarrollo si bien el Estado ha incrementado su participación, la importancia de las actividades del Estado en relación al PBI es significativamente menor.

Al igual que lo que sucedió con el análisis de la influencia del sistema tributario en la distribución del ingreso, el modo más pertinente para analizar la influencia del gasto público en el ingreso, es usando la ENGH. Los estudios que utilizan esta fuente dividen el total del Gasto Público (GP) entre los estratos de ingreso de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los principales servicios provistos. El problema es que la encuesta presenta los mismos inconvenientes que remarcamos cuando analizamos el sector tributario argentino.

Por lo tanto, como hicimos en la sección previa analizaremos seis elementos entre los que utilizaremos la información provista por la ENGH como referencia. Los seis elementos son: el gasto público consolidado (en millones y como porcentaje del PBI), el gasto público social, la distribución del gasto por sectores y seguros sociales, el impacto en el ingreso en 1997 (usando la ENGH), la “realización” del gasto y el carácter pro-cíclico del mismo.

La información referida al gasto público consolidado se presenta en la Tabla n° 5, donde los datos se expresan en millones de pesos de 2001. En dicha tabla podemos ver que todos los componentes del gasto total muestran una tendencia de relativo crecimiento hasta el 2001, momento en el que se desploman producto de la crisis de ese mismo año. Asimismo, si miramos el gasto de acuerdo a sus principales funciones podemos ver que para todo el período bajo análisis, las finalidades funcionamiento del estado y el gasto público social crecen moderadamente; en tanto que el gasto público en servicios económicos decrece levemente. La única variable que muestra un comportamiento realmente diferente al registrado por todos los componentes del gasto, son los servicios de la deuda externa, que registran un incremento del 450% hasta el 2001, para luego cerrar con un crecimiento del 76% para los trece años bajo análisis.

Esta información puede ser complementada por la participación porcentual del gasto en relación con el PBI, que se presenta en la Tabla n° 6. Como se puede apreciar, el gasto total medido en relación con su participación en el PBI muestra una muy leve tendencia a la baja, favorecido sin lugar a dudas por la abrupta caída registrada en el 2001.

Tabla n° 5

Gasto Público Consolidado<sup>1</sup>. En millones de pesos.

FINALIDAD / FUNCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*	1999**	2000**	2001**	2002**	2003**
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>59,366</b>	<b>66,083</b>	<b>74,349</b>	<b>79,559</b>	<b>84,854</b>	<b>82,431</b>	<b>80,253</b>	<b>85,516</b>	<b>90,145</b>	<b>96,894</b>	<b>94,413</b>	<b>95,777</b>	<b>60,133</b>	<b>62,863</b>
<b>I. FUNC. DEL ESTADO</b>	<b>9,618</b>	<b>12,353</b>	<b>14,357</b>	<b>15,468</b>	<b>16,787</b>	<b>15,814</b>	<b>15,370</b>	<b>15,941</b>	<b>17,186</b>	<b>19,121</b>	<b>17,660</b>	<b>17,310</b>	<b>11,397</b>	<b>11,628</b>
I.1. Administración general	4,778	6,133	7,401	8,155	8,930	8,074	7,916	8,086	8,788	10,094	8,798	8,373	5,373	5,672
I.2. Justicia	943	1,288	1,547	1,777	1,977	1,987	1,963	2,120	2,277	2,512	2,559	2,625	1,686	1,552
I.3. Defensa y seguridad	3,898	4,932	5,409	5,536	5,880	5,752	5,492	5,734	6,120	6,515	6,303	6,312	4,338	4,403
<b>II. GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>36,299</b>	<b>41,753</b>	<b>46,763</b>	<b>50,904</b>	<b>56,055</b>	<b>53,783</b>	<b>52,755</b>	<b>55,718</b>	<b>58,437</b>	<b>61,593</b>	<b>59,811</b>	<b>59,428</b>	<b>40,427</b>	<b>40,826</b>
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	6,872	7,691	8,988	10,272	11,099	10,955	10,853	12,129	12,793	13,963	13,981	13,986	9,036	8,654
II.1.1. Educación básica	4,597	5,395	5,983	6,867	7,402	7,099	7,005	7,982	8,388	9,248	9,365	9,513	6,133	5,693
II.1.2. Educación superior y universitaria	1,079	1,145	1,486	1,788	1,910	2,140	2,186	2,274	2,461	2,597	2,585	2,567	1,660	1,697
II.1.3. Ciencia y técnica	496	499	473	551	623	580	514	613	666	633	572	513	368	432
II.1.4. Cultura	192	215	173	234	283	301	325	339	367	382	401	384	222	202
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	508	436	873	832	880	834	824	921	911	1104	1058	1009	653	630
II.2. Salud	8,226	9,273	10,534	11,642	13,050	12,612	12,121	12,752	13,402	14,502	13,846	13,709	9,137	9,253
II.2.1. Atención pública de la salud	2,776	3,358	4,132	4,624	5,096	4,780	4,662	4,976	5,432	5,990	5,632	5,686	3,859	3,995
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	4,201	4,344	4,484	4,952	5,322	5,188	5,091	5,387	5,669	6,019	5,960	5,855	3,950	4,017
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	1,249	1,571	1,919	2,066	2,632	2,643	2,369	2,389	2,301	2,493	2,254	2,169	1,328	1,241
II.3. Agua potable y alcantarillado	261	282	307	448	477	519	386	482	451	402	287	258	189	220
II.4. Vivienda y urbanismo	1,384	1,313	1,077	1,181	1,321	1,096	1,113	1,310	1,430	1,250	1,072	1,092	481	647
II.5. Promoción y asistencia social	1,720	1,909	2,180	2,764	3,036	2,597	2,765	3,353	3,683	3,811	3,424	3,388	2,507	2,899
II.5.1. Promoción y asistencia social públ.	1,147	1,360	1,631	2,103	2,286	1,887	2,169	2,730	3,043	3,184	2,833	2,848	2,157	2,523
II.5.2. Obras sociales - Prestac. sociales	480	431	404	406	400	376	348	350	351	344	323	320	211	219
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	94	118	144	255	350	333	248	273	289	282	268	220	139	157
II.6. Previsión social	15,505	17,850	19,951	19,808	21,985	21,253	21,012	21,112	21,660	22,313	22,146	21,828	14,488	14,008
II.7. Trabajo	771	1,463	1,485	2,121	2,424	2,443	2,388	2,425	2,508	2,743	2,666	2,786	3,096	3,634
II.7.1. Prog. empleo y seguro de desempleo	37	56	86	503	637	567	694	772	837	846	831	978	2,053	2,644
II.7.2. Asignaciones familiares	734	1,407	1,399	1,618	1,787	1,876	1,695	1,653	1,671	1,897	1,834	1,808	1,044	990
II.8. Otros servicios urbanos	1,560	1,974	2,240	2,667	2,662	2,309	2,117	2,155	2,509	2,609	2,391	2,381	1,491	1,511
<b>III. GTO PUB. EN SERV. ECON.</b>	<b>10,377</b>	<b>7,736</b>	<b>7,312</b>	<b>8,542</b>	<b>7,330</b>	<b>7,150</b>	<b>6,326</b>	<b>6,326</b>	<b>6,689</b>	<b>6,092</b>	<b>5,024</b>	<b>4,759</b>	<b>2,901</b>	<b>5,249</b>
III.1. Producción primaria	522	588	532	736	816	745	713	733	945	1,116	962	819	543	625
III.2. Energía y combustible	3,587	2,991	3,108	3,283	2,006	1,630	1,163	1,074	1,069	890	865	662	514	536
III.3. Industria	321	358	297	430	245	256	193	204	218	202	172	164	99	117
III.4. Servicios	2,223	2,103	2,355	2,772	2,965	2,902	2,531	3,230	3,447	3,193	2,502	2,560	1,411	1,858
III.4.1. Transporte	1,979	2,044	2,248	2,522	2,806	2,712	2,386	3,008	3,241	3,000	2,371	2,347	1,236	1,745
III.4.2. Comunicaciones	244	59	107	251	160	190	146	222	207	194	132	213	175	113
III.5. Otros gtos en serv. Econ.	3,724	1,695	1,019	1,321	1,297	1,618	1,726	1,085	1,010	690	522	555	334	2,113
<b>IV. SERV. DEUDA PUBLICA</b>	<b>3,072</b>	<b>4,240</b>	<b>5,917</b>	<b>4,646</b>	<b>4,682</b>	<b>5,683</b>	<b>5,801</b>	<b>7,530</b>	<b>7,834</b>	<b>10,088</b>	<b>11,918</b>	<b>14,281</b>	<b>5,408</b>	<b>5,162</b>

<sup>1</sup>El Gasto Público del Gobierno Nacional no incluye la ejecución de los Fondos Fiduciarios ni la imputación del gasto devengado por

(\*) Provisorio

(\*\*) Estimación

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla n° 6

Gasto Público Consolidado<sup>1</sup>. En % del PBI

FINALIDAD / FUNCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*	1999**	2000**	2001**	2002**	2003**
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>30.37</b>	<b>31.04</b>	<b>31.49</b>	<b>31.66</b>	<b>31.77</b>	<b>32.49</b>	<b>30.56</b>	<b>30.35</b>	<b>30.98</b>	<b>34.24</b>	<b>33.78</b>	<b>35.65</b>	<b>29.24</b>	<b>29.41</b>
<b>I. FUNC. DEL ESTADO</b>	<b>4.92</b>	<b>5.80</b>	<b>6.08</b>	<b>6.16</b>	<b>6.29</b>	<b>6.23</b>	<b>5.85</b>	<b>5.66</b>	<b>5.91</b>	<b>6.76</b>	<b>6.32</b>	<b>6.44</b>	<b>5.54</b>	<b>5.44</b>
I.1. Administración general	2.44	2.88	3.14	3.25	3.34	3.18	3.01	2.87	3.02	3.57	3.15	3.12	2.61	2.65
I.2. Justicia	0.48	0.61	0.66	0.71	0.74	0.78	0.75	0.75	0.78	0.89	0.92	0.98	0.82	0.73
I.3. Defensa y seguridad	1.99	2.32	2.29	2.20	2.20	2.27	2.09	2.04	2.10	2.30	2.25	2.35	2.11	2.06
<b>II. GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>18.57</b>	<b>19.61</b>	<b>19.81</b>	<b>20.26</b>	<b>20.99</b>	<b>21.20</b>	<b>20.09</b>	<b>19.78</b>	<b>20.08</b>	<b>21.76</b>	<b>21.40</b>	<b>22.12</b>	<b>19.66</b>	<b>19.10</b>
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	3.52	3.61	3.81	4.09	4.16	4.32	4.13	4.31	4.40	4.93	5.00	5.21	4.39	4.05
II.1.1. Educación básica	2.35	2.53	2.53	2.73	2.77	2.80	2.67	2.83	2.88	3.27	3.35	3.54	2.98	2.66
II.1.2. Educación superior y universitaria	0.55	0.54	0.63	0.71	0.72	0.84	0.83	0.81	0.85	0.92	0.92	0.96	0.81	0.79
II.1.3. Ciencia y técnica	0.25	0.23	0.20	0.22	0.23	0.23	0.20	0.22	0.23	0.22	0.20	0.19	0.18	0.20
II.1.4. Cultura	0.10	0.10	0.07	0.09	0.11	0.12	0.12	0.12	0.13	0.13	0.14	0.14	0.11	0.09
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0.26	0.20	0.37	0.33	0.33	0.33	0.31	0.33	0.31	0.39	0.38	0.38	0.32	0.29
II.2. Salud	4.21	4.36	4.46	4.63	4.89	4.97	4.62	4.53	4.61	5.12	4.95	5.10	4.44	4.33
II.2.1. Atención pública de la salud	1.42	1.58	1.75	1.84	1.91	1.88	1.78	1.77	1.87	2.12	2.01	2.12	1.88	1.87
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	2.15	2.04	1.90	1.97	1.99	2.05	1.94	1.91	1.95	2.13	2.13	2.18	1.92	1.88
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	0.64	0.74	0.81	0.82	0.99	1.04	0.90	0.85	0.79	0.88	0.81	0.81	0.65	0.58
II.3. Agua potable y alcantarillado	0.13	0.13	0.13	0.18	0.18	0.20	0.15	0.17	0.16	0.14	0.10	0.10	0.09	0.10
II.4. Vivienda y urbanismo	0.71	0.62	0.46	0.47	0.49	0.43	0.42	0.47	0.49	0.44	0.38	0.41	0.23	0.30
II.5. Promoción y asistencia social	0.88	0.90	0.92	1.10	1.14	1.02	1.05	1.19	1.27	1.35	1.22	1.26	1.22	1.36
II.5.1. Promoción y asistencia social públ.	0.59	0.64	0.69	0.84	0.86	0.74	0.83	0.97	1.05	1.13	1.01	1.06	1.05	1.18
II.5.2. Obras sociales - Prestac. sociales	0.25	0.20	0.17	0.16	0.15	0.15	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.10	0.10
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0.05	0.06	0.06	0.10	0.13	0.13	0.09	0.10	0.10	0.10	0.10	0.08	0.07	0.07
II.6. Previsión social	7.93	8.39	8.45	7.88	8.23	8.38	8.00	7.49	7.44	7.88	7.92	8.12	7.04	6.55
II.7. Trabajo	0.39	0.69	0.63	0.84	0.91	0.96	0.91	0.86	0.86	0.97	0.95	1.04	1.51	1.70
II.7.1. Prog. empleo y seguro de desempleo	0.02	0.03	0.04	0.20	0.24	0.22	0.26	0.27	0.29	0.30	0.30	0.36	1.00	1.24
II.7.2. Asignaciones familiares	0.38	0.66	0.59	0.64	0.67	0.74	0.65	0.59	0.57	0.67	0.66	0.67	0.51	0.46
II.8. Otros servicios urbanos	0.80	0.93	0.95	1.06	1.00	0.91	0.81	0.76	0.86	0.92	0.86	0.89	0.73	0.71
<b>III. GTO PUB. EN SERV. ECON.</b>	<b>5.31</b>	<b>3.63</b>	<b>3.10</b>	<b>3.40</b>	<b>2.74</b>	<b>2.82</b>	<b>2.41</b>	<b>2.25</b>	<b>2.30</b>	<b>2.15</b>	<b>1.80</b>	<b>1.77</b>	<b>1.41</b>	<b>2.46</b>
III.1. Producción primaria	0.27	0.28	0.23	0.29	0.31	0.29	0.27	0.26	0.32	0.39	0.34	0.30	0.26	0.29
III.2. Energía y combustible	1.83	1.41	1.32	1.31	0.75	0.64	0.44	0.38	0.37	0.31	0.31	0.25	0.25	0.25
III.3. Industria	0.16	0.17	0.13	0.17	0.09	0.10	0.07	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.05	0.05
III.4. Servicios	1.14	0.99	1.00	1.10	1.11	1.14	0.96	1.15	1.18	1.13	0.90	0.95	0.69	0.87
III.4.1. Transporte	1.01	0.96	0.95	1.00	1.05	1.07	0.91	1.07	1.11	1.06	0.85	0.87	0.60	0.82
III.4.2. Comunicaciones	0.12	0.03	0.05	0.10	0.06	0.07	0.06	0.08	0.07	0.07	0.05	0.08	0.09	0.05
III.5. Otros gtos en serv. Econ.	1.91	0.80	0.43	0.53	0.49	0.64	0.66	0.39	0.35	0.24	0.19	0.21	0.16	0.99
<b>IV. SERV. DEUDA PUBLICA</b>	<b>1.57</b>	<b>1.99</b>	<b>2.51</b>	<b>1.85</b>	<b>1.75</b>	<b>2.24</b>	<b>2.21</b>	<b>2.67</b>	<b>2.69</b>	<b>3.56</b>	<b>4.26</b>	<b>5.31</b>	<b>2.63</b>	<b>2.41</b>

<sup>1</sup>El Gasto Público del Gobierno Nacional no incluye la ejecución de los Fondos Fiduciarios ni la imputación del gasto devengado por

(\*) Provisorio

(\*\*) Estimación

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Para el mismo período el gasto publico social muestra un alza de medio punto porcentual y el otro cambio importante que se encuentra matizado por la crisis del 2001 y el posterior “default” de la deuda, son los servicios de la deuda publica, que llegaron a representaren el 2001 el 5.32% del PBI.

Una vez mostrada la tendencia del gasto en los últimos años, el segundo elemento que miraremos es analizar como ha evolucionado el Gasto Público Social (GPS). Con el objeto de contestar este interrogante, utilizamos la Tabla n° 7 donde mostramos la evolución porcentual de los principales componentes del GPS.

Tabla n° 7

**Gasto Público Social**  
**En porcentaje**

Clasificación por finalidad	Años													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>II. GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
II.1. Educación, cultura y CYT	18,9	18,4	19,2	20,2	19,8	20,4	20,6	21,8	21,9	22,7	23,4	23,5	22,4	21,2
II.1.1. Educación básica	12,7	12,9	12,8	13,5	13,2	13,2	13,3	14,3	14,4	15,0	15,7	16,0	15,2	13,9
II.1.2. Educación superior y universitaria	3,0	2,7	3,2	3,5	3,4	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2	4,3	4,3	4,1	4,2
II.1.3. Ciencia y técnica	1,4	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1
II.1.4. Cultura	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	1,4	1,0	1,9	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
II.2. Salud	22,7	22,2	22,5	22,9	23,3	23,4	23,0	22,9	22,9	23,5	23,1	23,1	22,6	22,7
II.2.1. Atención pública de la salud	7,6	8,0	8,8	9,1	9,1	8,9	8,8	8,9	9,3	9,7	9,4	9,6	9,5	9,8
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	11,6	10,4	9,6	9,7	9,5	9,6	9,6	9,7	9,7	9,8	10,0	9,9	9,8	9,8
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	3,4	3,8	4,1	4,1	4,7	4,9	4,5	4,3	3,9	4,0	3,8	3,6	3,3	3,0
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0	0,7	0,9	0,8	0,7	0,5	0,4	0,5	0,5
II.4. Vivienda y urbanismo	3,8	3,1	2,3	2,3	2,4	2,0	2,1	2,4	2,4	2,0	1,8	1,8	1,2	1,6
II.5. Promoción y asistencia social	4,7	4,6	4,7	5,4	5,4	4,8	5,2	6,0	6,3	6,2	5,7	5,7	6,2	7,1
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	3,2	3,3	3,5	4,1	4,1	3,5	4,1	4,9	5,2	5,2	4,7	4,8	5,3	6,2
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	1,3	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4
II.6. Previsión social	42,7	42,8	42,7	38,9	39,2	39,5	39,8	37,9	37,1	36,2	37,0	36,7	35,8	34,3
II.7. Trabajo	2,1	3,5	3,2	4,2	4,3	4,5	4,5	4,4	4,3	4,5	4,5	4,7	7,7	8,9
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,1	0,1	0,2	1,0	1,1	1,1	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	5,1	6,5
II.7.2. Asignaciones familiares	2,0	3,4	3,0	3,2	3,2	3,5	3,2	3,0	2,9	3,1	3,1	3,0	2,6	2,4
II.8. Otros servicios urbanos	4,3	4,7	4,8	5,2	4,7	4,3	4,0	3,9	4,3	4,2	4,0	4,0	3,7	3,7

Fuente: Elaboración propia en base a información del MECON.

La tabla muestra que el patrón de comportamiento no es homogéneo, y mientras tres clasificaciones de gasto crecen, otras tantas decrecen. El único componente del GPS que muestra un comportamiento llamativo es el del sector salud, que se mantiene estable para todo el período y alcanza en el 2003 una participación del 22.7% en el GPS.

Del grupo de las finalidades del GPS que crecen, la educación ha aumentado un 12%, producto de un crecimiento del 10% de la educación básica, pero fundamentalmente de la educación superior y universitaria (aumentó casi un 40%), ya que la ciencia y técnica y la cultura han caído un 25.5% y un 7% respectivamente. El segundo elemento que muestra una evolución positiva es la promoción y asistencia social, que crece un 50% de la mano del aumento en la promoción y asistencia social pública y la INSSJyP. Por último, el gasto social en el trabajo crece un 48% sostenido fundamentalmente por los programas de empleo y seguro de desempleo que crecen un 650% en los trece años bajo análisis.

El contrapeso de la situación recién señalada viene dado por la evolución de otras tres finalidades del GPS que descienden. El primer elemento es la previsión social que para el período cae un 20%, pasando de explicar del 42% al 34.3% del GPS. Segundo, si bien la participación agregada de educación, cultura y ciencia y tecnología (CYT) registra un aumento, los gastos específicos en CYT cayeron un 22%. Por último, los gastos en vivienda y urbanismo también han sufrido un importante retroceso para el periodo bajo análisis del 58%.

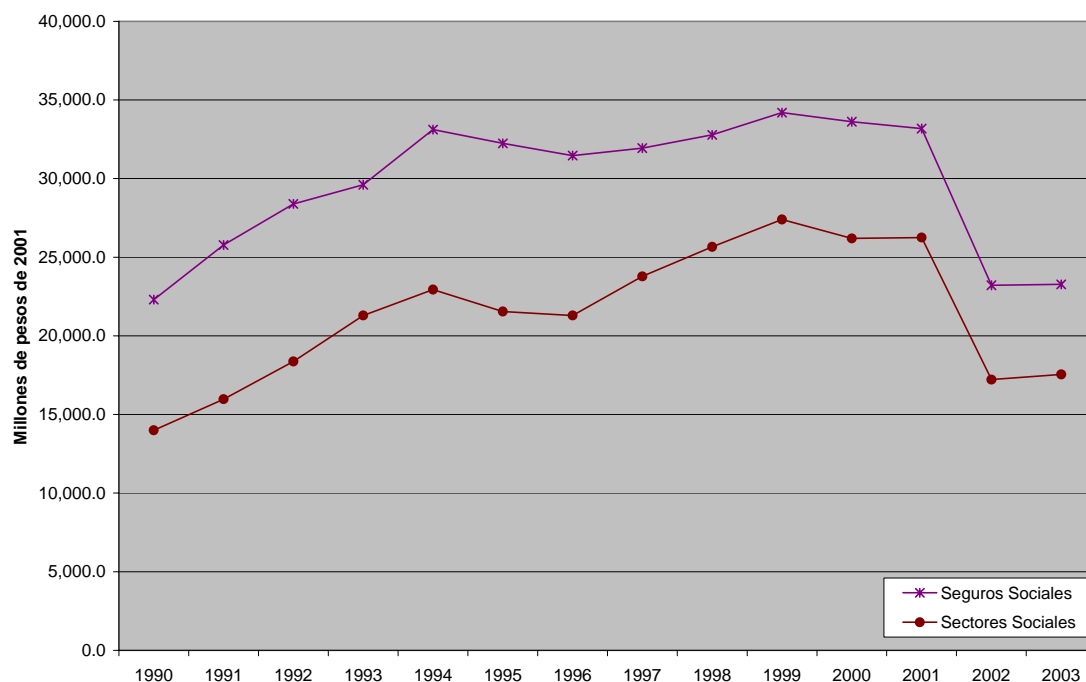
Como conclusión del análisis de los dos primeros elementos estudiados podemos remarcar tres características. Primero, los cambios internos del GPS se compensan y en términos agregados, el GPS muestra una tendencia de muy leve crecimiento producto fundamentalmente de la crisis del 2001. Segundo, los aumentos en educación, promoción y asistencia social y en los programas de empleo y seguro de desempleo nos hacen pensar que el GPS ha aumentado sus efectos progresivos en términos de distribución del ingreso. Por último, una característica importante que se desprende de las Tablas que hemos presentado, es el alto grado de concentración que tiene el gasto. En este sentido, los rubros previsión social, educación y salud dan cuenta de cerca del 80% del GPS. El resto del gasto social se reparte en una gran cantidad de programas entre los que se destacan a principios del nuevo milenio, los gastos en programas de empleo y seguros de empleo y la promoción y asistencia pública.

El tercer elemento que puede ser usado para intentar clarificar el impacto distributivo del gasto es examinar al mismo de acuerdo a su composición sectorial y diferenciando entre lo que se conoce como sectores y seguros sociales. Los sectores sociales son educación, cultura, ciencia y técnica, salud (atención médica pública), agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social pública, trabajo (programas de empleo) y otros servicios urbanos. Por otra parte, los seguros sociales comprenden la

previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Dividiendo los gastos en estas categorías obtenemos el gráfico n° 7.

Gráfico n° 7

**Gasto Social: Clasificación en Sectores y Seguros Sociales.  
1990-2003.**



Clasificación por finalidad	Años													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	36,298.8	41,753.5	46,762.6	50,903.5	56,054.8	53,783.3	52,755.3	55,718.3	58,436.9	61,593.5	59,811.5	59,428.0	40,426.7	40,825.5
Sectores Sociales	13,999.5	15,976.5	18,374.5	21,295.0	22,942.2	21,546.5	21,298.4	23,782.8	25,657.8	27,397.4	26,196.2	26,250.2	17,214.4	17,549.7
% del GPS	38.6	38.3	39.3	41.8	40.9	40.1	40.4	42.7	43.9	44.5	43.8	44.2	42.6	43.0
Seguros Sociales	22,299.3	25,776.9	28,388.1	29,608.5	33,112.5	32,236.9	31,456.9	31,935.5	32,779.1	34,196.1	33,615.3	33,177.8	23,212.4	23,275.9
% del GPS	61.4	61.7	60.7	58.2	59.1	59.9	59.6	57.3	56.1	55.5	56.2	55.8	57.4	57.0

Fuente: Elaboración propia en base a información del MECON.

Como podemos apreciar en este gráfico, el gasto social en los Seguros Sociales ha sido sistemáticamente mayor al mismo en los sectores sociales a lo largo del período. La tendencia muestra que ambas clasificaciones tienden muy levemente a converger a lo largo



del período, alcanzando en el último año de la muestra, valores que representan una distribución del GS para los sectores y seguros sociales del 43% y 57% respectivamente.

Esta distinción resulta clave para el análisis de nuestro cuarto elemento que consiste en enumerar los resultados que se han obtenido con el uso de la ENGH. La información se presenta en la Tabla n° 8 donde mostramos el impacto porcentual del GPS de acuerdo a los distintos quintiles de ingreso.

**Tabla n° 8**  
**Impacto distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales.**  
**Argentina, 1997. En porcentaje.**

Quintil	1	2	3	4	5	Total
GPS Total	21.0	18.8	19.5	20.9	19.7	100.0
GPS en Sectores Soc.	26.0	20.9	19.4	18.2	15.5	100.0
GPS en Seguros Soc.	9.6	14.2	19.9	27.0	29.3	100.0

Fuente: DGSC, 2002, El impacto distributivo..., p. 5.

De la Tabla pueden extraerse tres conclusiones. Primero, el GPS en sectores sociales tiene un importante efecto progresivo en términos de ingresos dado que el quintil de menores ingresos recibe el 26%, en tanto que el quintil de mayores ingresos recibe el 15.5%. Segundo, el GPS en seguros sociales tiene un gran efecto regresivo en términos de distribución del ingreso, donde el primer quintil recibe el 9.6%, y el quinto quintil el 29.3%. Por último, el GPS total tiene efectos levemente progresivos en términos de distribución del ingreso, producto de la interacción de los efectos de los GPS en sectores y seguros sociales.

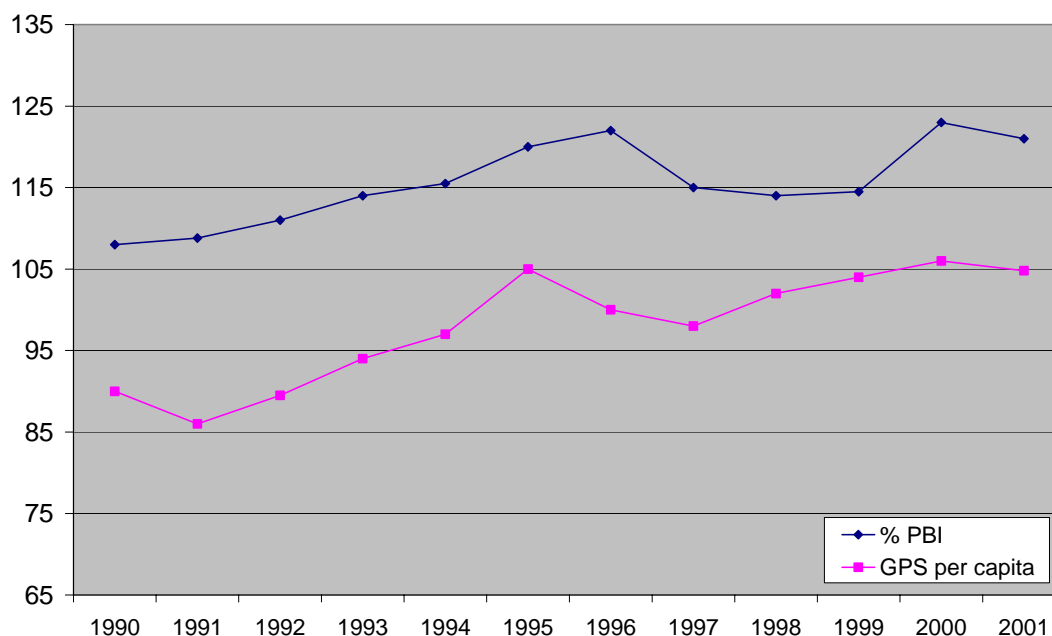
El quinto elemento de nuestro análisis resulta de considerar un problema que enfrentan todos los Estados, y que se conoce como la “realización” del gasto, es decir de asegurar si el gasto público efectivamente llega a destino. Esta problemática es comúnmente asociada

con el grado de “eficiencia” del Estado, asumiendo que una mayor (menor) eficiencia promovería una mayor (menor) realización del gasto. Si bien escapa al propósito de este trabajo realizar un detallado análisis del grado de eficiencia del Estado Argentino, lo que si podemos remarcar, es que la amplia mayoría de los estudios que miden el impacto del gasto en el ingreso, asumen diferentes grados de ineficiencia del Estado cuyo impacto resulta en la pérdida efectiva de una proporción del gasto público social vía corrupción o falencias administrativas. Como es de suponer, el efecto de este elemento en términos de distribución del ingreso, es altamente regresivo.

El último dato interesante sobre las características del GPS en la Argentina puede verse mediante la estimación y comparación de la evolución del GPS per capita con el PBI. La información se presenta en el gráfico n° 8 y ambas variables se muestran para el período 1980-2001 bajo la construcción de un índice igual a 100 para el año base.

### **Gráfico n° 8**

### Evolución GPS. Índice 1980=100



Fuente: Lo Vuolo, et. al, La inseguridad socioeconómica como política publica, CIEPP.

Como podemos ver, la evolución del GPS per capita muestra una tendencia ascendente a lo largo del período creciendo más del 16%; en tanto que el PBI muestra una tendencia relativamente similar cerrando el período con un crecimiento del 12%. Más allá de que la información solo este hasta el 2001 y uno pueda asumir sin temor a equivocarse que estas dos variables caen producto de la crisis de ese año; lo interesante de apreciar no es la magnitud del crecimiento sino que el GPS presenta una tendencia pro-cíclica. Esto implica que cuando la economía crece, el GPS crece; en tanto que en periodos de recesión, el GPS disminuye. Este comportamiento que *en gran medida es el resultado de la estructura de financiamiento del GPS, basada en impuestos que gravan la masa salarial y el consumo*<sup>8</sup>,

<sup>8</sup> Lo Vuolo et al., La inseguridad...

es extremadamente perjudicial en términos de distribución del ingreso, debido a que en los períodos en los que mayor GPS se necesita (recesiones), menos hay.

Como resultado de lo expuesto en esta sección, podemos concluir que en términos agregados el gasto público parecería tener efectos progresivos sobre la distribución del ingreso; sin embargo hay numerosos elementos (como el peso relativo de la seguridad social y el sector social, la realización del gasto, la centralización y el carácter pro-cíclico del mismo) que nos hacen creer que este efecto positivo se ve sustancialmente reducido.

#### **IV. Conclusiones**

El propósito de este trabajo ha sido el de analizar las principales características de la distribución del ingreso, y los efectos que tienen las políticas estatales en dicha distribución. Se han obtenido cuatro conclusiones. Primero, la distribución del ingreso se ha vuelto más regresiva desde mediados de la década del setenta, pero su regresividad se ha profundizado en la última década. En este sentido, el coeficiente de Gini ha alcanzado el valor de 0.534 en Mayo de 2002, y la Argentina ha evidenciado dos fenómenos: hay cada vez más pobres y menos ricos; y estos últimos son cada vez más ricos. Segundo, el análisis del impacto del sistema tributario en los ingresos es altamente regresivo, y puede comprobarse mediante el uso de impuestos directos e indirectos, la traslación de los impuestos directos vía precios a los consumidores, y con el uso de la ENGH. Tercero, el gasto público parecería tener un efecto progresivo en términos de ingresos, aunque su carácter pro-cíclico, su nivel de concentración, la preponderancia de los seguros sociales por sobre los sectores sociales, y las eventuales ineficiencias del Estado agregan ciertas dudas sobre su “real” nivel de impacto. Por último, como conclusión final del trabajo podemos sostener que la gravedad de la crisis argentina en materia de distribución del ingreso, sumada al efecto regresivo que tienen los impuestos, resulta un desafío de proporciones para un gasto social que muestra ciertas contradicciones en materia distributiva.

## V. Bibliografía

- Angellini, P. 1992, "Gasto social y equidad en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile.
- Barr, N. 1992. "Economic theory and the Welfare State: a survey and interpretation". Journal of Economic Literature. vol. XXX, junio.
- Basualdo, E., 2000, Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa, Univ. Nacional de Quilmas.
- Bulacio, J., 2000, "La ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina", Universidad Nacional de Tucumán
- Dieguez, H., 1992, "Reflexiones sobre el gasto público social" Revista Desarrollo Económico.
- DGSC, 2000, "El impacto distributivo de la política social en la Argentina: Resultados Provisorios" Serie: Gasto Publico, Documento de Trabajo N 08, Subsecretaría de Coordinación Económica.
- DGSC, 2002, "El impacto distributivo de la política social en la Argentina: Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares" Serie: Gasto Publico, Documento de Trabajo N 12, Subsecretaría de Coordinación Económica.
- DNIyAF, 2005, "Estimación de los Gastos tributarios en la República Argentina. 2002 a 2004", Secretaría de Hacienda, MECON.
- DNRPS, 1999, *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997*.
- DNRPS, 1999, "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1999".
- FIEL - CEA 1991. "El gasto público en la Argentina 1969 - 1988". Buenos Aires.
- Flood M., Harriague, M., 1993, "El gasto público consolidado", Secretaría de Programación Económica 1993 Documento: GP/01. Buenos Aires.
- Flood M., Harriague, M., 1993, "El gasto público consolidado", Secretaría de Programación Económica 1993 Documento: GP/02. Buenos Aires.
- Flood M.C, Harriague M. 1993 "Impacto distributivo del gasto público". ILPES - PNUD - CEPAL - OEA Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto publico social y su impacto distributivo. Santiago de Chile.
- Gasparini, L., 1998, "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en FIEL: *La Reforma tributaria Argentina*.

- Gasparini, L., 1999, "Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina", en FIEL: *La distribución del ingreso en la Argentina*.
- Gasparini, L., 2003, "Argentina's distributional failure: The role of Integration and Public Policies", CEDLAS, La Plata.
- Gasparini, L. y Weinschelbaum, F. 1991. "Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso: algunos ejercicios de aplicación". Económica, La Plata, No 1-2.
- IDEF-CTA, 2001, "Reforma Tributaria: Documento Complementario de la Propuesta. Shock distributivo, autonomía nacional y democratización".
- INDEC, *Anuario Estadístico de la República Argentina*, varios años, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
- INDEC, 1998, *Encuesta Nacional del Gasto de los Hogares. 1996/1997*. Total del país. Resultados definitivos.
- INDEC, 1974-2004, Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Buenos Aires.
- Irrázaval, I. 1993. "Estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social en Latino América: una revisión metodológica". ILPES/CEPAL. Santiago de Chile, junio.
- Irrázaval, I. 1992, "El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos". PROPOSAL - OEA - ILPES.
- Krakowiak, F., 2005-10-04, "Marca que remarca: Los formadores de precios en la Argentina", Suplemento Cash, Página 12.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Rodríguez, C., 2001, "La inseguridad socioeconómica como política pública: Transformación del sistema de protección social", CIEPP
- Marshall Adriana 1988, "Políticas sociales: el modelo neoliberal". Legasa. Buenos Aires.
- Marshall Adriana 1984 "El salario social en la Argentina", Desarrollo Económico, vol 24, n° 93, abr-jun.
- Petrei, H., 1988, "El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina" ECIEL, Rio de Janeiro.
- Porto, A. y Gasparini, L., 1992. "El impacto distributivo del gasto social". Desarrollo Económico. v.31, No 124.
- Rossignolo, D., y Santiere, J, 2001, "Medición de la incidencia del sistema impositivo sobre la distribución del ingreso"
- Santiere, J., Gomez Sabían, J., y Rossignolo, D. 2000, "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997", estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional.

- Shah A., Whalley J. 1992 "Tax incidence analysis of developing countries: An alternative view" N.B. Economic Review, vol. 5, September 1991, number 3.