

Argentina: ¿un “equilibrio económico” perdido hace 100 años?

Argentina: an “economic equilibrium” lost 100 years ago?

Alberto José Figueras

Profesor Emérito Universidad Nacional de Córdoba(Argentina)

Director Asociado de Actualidad Económica, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía y Finanzas (Argentina)

alberto.jose.figueras@unc.edu.ar

“No hay sueños cuerdos
con esperanzas locas”
F. Lope de Vega
(*Pobre barquilla mía*)

Nuevamente tenemos frente a nosotros un sueño, pero cuidado que no se transforme en una pesadilla en toda regla. El sueño emana de tener en el horizonte cercano un nuevo mandato presidencial..., en un país impredecible e inestable..., inestable, me atrevo decir, desde que el Imperio Británico intentó conquistar el territorio en 1806 y 1807. Sin embargo, no vamos a ir tan atrás, solo unos cien años.

La clave principal, no la única desde ya, del tan mencionado, traído y llevado crecimiento entre 1880 y 1914 fue **la paz institucional, la gobernabilidad** (que desató las fuerzas productivas contenidas durante 70 años de

guerras “civiles” que habían devastado el territorio del viejo virreinato). Una gobernabilidad en paz que se sumó a un marco muy promotor de **precios relativos favorables** para nuestras ventajas comparadas y **una estructura de poder mundial también propicia**.

El crecimiento se dio vía la inserción en los mercados mundiales. La cual contó con tres factores coadyuvantes: (a) **suba de los precios internacionales de productos del agro** (debido al aumento de la demanda en los mercados consumidores europeos); (b) **la revolución industrial que alcanza al transporte** (la “segunda ola”): aparecen el ferrocarril y la navegación a vapor. Al mismo tiempo, otro elemento tecnológico hace irrupción: el frío artificial para la conservación de las carnes. Estas innovaciones abren para Argentina los mercados europeos, al disminuir las distancias virtuales (y, en el caso del frío artificial, desacelerar los procesos biológicos de deterioro); (c) **la incorporación**

potencial de millones de hectáreas de la pampa húmeda al proceso productivo, a través de la llamada en los viejos manuales de historia “conquista del desierto” (1878/1880), que tuvo el importante efecto de reducir riesgos (al desaparecer los malones), reduciendo con ello los costos “implícitos”.

Todo este proceso dio lugar por décadas a un sendero que bien podemos denominar de “equilibrio dinámico”¹ que, aún con sus imperfecciones “sociales” (en especial, vistas con los parámetros de hoy), permitió un gran salto hacia adelante. Muchos consideran, aunque no es mi caso, que Argentina llegó a ser el país más rico del mundo². Por ejemplo, así se referencia en Stern, Le Singe Cuisinier, Odile Jacob (2020)³.

Pero nuestro país se vio forzado, por causas exógenas, a abandonar esa senda de “equilibrio dinámico”. La fractura bélica del triste año de 1914 fue el detonador. Desde mi modesta opinión de observador comprometido, nunca más se retornó de forma estable, constante, a otro “equilibrio”, a otro proceso de dinámico crecimiento, bajo los nuevos

precios relativos. Abriéndose así una centuria de subas y bajas, parafraseando a Lucas Llach y Pablo Gerchunoff, “un ciclo de la ilusión al desencanto”. La entonces llamada Gran Guerra resultó pues el punto de quiebre.

La Primera Guerra puso fin a un período de euforia económica. El gran cambio de precios relativos, sin ser el único factor (también las tierras laborables, para la tecnología existente entonces, ya se habían incorporado al proceso económico), dislocó el comercio mundial y nuestro sector externo, conduciendo al inicio de una perpetua crisis estructural. El primer cimbrón fue la caída de la inversión bruta fija, que en período 1915/1919 fue de un 25% de la de 1910/1914 (la inversión extranjera se redujo al 15% de aquella del primer lustro de la década).

No pudimos adaptarnos a toda esa nueva realidad. Es más, se suele decir que el triunfo en las urnas del Radicalismo, liderado por Don Hipólito Yrigoyen, se dio por causas políticas pero bien mirado, en realidad, se concretó empujado por la crisis económica que se vivía a causa de la Guerra Mundial 1914/1918,

1. Queriendo significar con esto, en términos de un instrumental elemental, encontrarse en el entorno de un punto sobre la frontera de posibilidades de producción en base a una relación relativamente estable de precios relativos internacionales (o también “términos de intercambio internacional”); y, a la vez, con una frontera de posibilidades de producción en desplazamiento por inversiones netas, nueva inmigración, etc., ampliando el conjunto de posibilidades de producción. Es decir, un proceso de crecimiento.
2. Mi opinión no se basa en datos (siempre cuestionables) sino en una deducción lógica a partir de hechos históricos, claros y definitivos. Argentina en 1890 sufrió una de las crisis más tumultuosas de su historia económica: el desequilibrio comercial, sumado al monetario que causaba la crisis de sus entidades financieras, llevó a una situación tal que obligó al gobierno a comunicar a su principal acreedor, la banca británica Baring Brothers la imposibilidad de cumplir los pagos (esto casi llevó a la quiebra a la entidad, que debió ser ayudada por el Banco de Inglaterra para evitar una angustia financiera mayor en la City londinense). La situación era de extrema gravedad. El eco de la paralización económica y todo lo que ello conlleva, desembocó en la famosa Revolución del Parque y la renuncia del presidente Miguel Juárez Celman, en agosto de 1890, siendo sustituido, para remar en la adversidad, por el vice, Carlos Pellegrini. Estos son los hechos. Entonces, aplicando un poco de lógica, ¿Cómo puede un país, en práctica “cesación de pagos” y al borde del colapso financiero, económico y político, ser escasamente cinco años después el país más rico del mundo por habitante? Habría sido el rebote más milagroso de la historia del mundo..., queda al lector formarse su propia opinión.
3. Dice Stern, en Le Singe Cuisinier, Cap. 13: “Desde 1876, se inicia el comercio de carne congelada (...) es cuando el primer barco frigorífico, acondicionado por Charles Tellier, hace su viaje inaugural entre Rouen y Buenos Aires (...). Este comercio originará una riqueza excepcional para la Argentina, ya que es en gran parte gracias al comercio de la carne que este país se transformará en el más rico del mundo por habitante en 1895, y hasta la Primera Guerra Mundial seguirá estando entre las diez potencias económicas más importantes”.

que había llevado a una gran caída en el PBI, incluso según algunos analistas mayor que la de la crisis del 1999/2002.

Desde la década de 1910, si bien con fluctuaciones, la declinación relativa de Argentina ha sido evidente. Se creció en ingreso por habitante, pero los otros países lo hicieron más. Hacia 1915, Argentina era en producto anual per cápita el octavo o noveno país, en 1928 ya era duodécimo, en 1998 era 28°, en 2006 era 62° y en 2021, estaba en el lugar 67° (según el Banco Mundial y otras fuentes). Si hoy se estuviera en el lugar octavo o noveno (como en 1908) el ingreso por habitante giraría entre los 60 y los 65.000 dólares (a precios de 2011). Como consecuencia de este declive económico, se fue dando un proceso político también en retroceso. ¡El bolsillo “manda”! Así, **en 1930, el segundo gobierno del presidente Yrigoyen cayó por un golpe militar, que tuvo un cierto respaldo civil, ya que se le achacaba, injustamente, los problemas que en realidad provenían del Crack del 29 y la Gran Depresión de 1930.** Esta coyuntura mundial adversa condujo a un ambiente favorable al golpe institucional del Gral Félix Uriburu. Cabe apuntar como dijimos más arriba que Yrigoyen había ganado sus primeras elecciones (abril de 1916) también por efectos de una crisis, insistimos tal vez la mayor que soportó Argentina: la derivada de la Primera Guerra Mundial (1914/1918). Los votantes, muy volubles, por lo común irracionales y con poca información, siempre culpan por las crisis al grupo o partido en el poder (el oficialismo), más aún en el particular entorno cultural argentino muy dado a los paternalismo, e instalan sus ilusiones en otro gobierno. En algunos casos, realizando de modo irreflexivo, un verdadero salto sobre el abismo.

A su vez, **el segundo movimiento de masas, el Peronismo,** también emerge en una etapa de frustración, (cristalizada en una crisis de representación política) y ante un mundo que *no se sabía cómo decantaría a la salida*

de la Segunda Guerra Mundial (1939/1945).

Durante los años veinte y treinta, se había ido conformando el llamado “**comercio triangular**” argentino. Se obtenían divisas de un *balance bilateral positivo* con Gran Bretaña para cubrir el saldo negativo que se generaba con Estados Unidos (bien es cierto que esto no significaba que Inglaterra estuviera ausente de nuestras compras: así en 1914 representaba el 34%, mientras en 1935 alcanzaba el 25% y en 1939 el 22%; superando en estos tres años a las compras realizadas en EE.UU.). Pero el inicio de la guerra en 1939 llevó a Gran Bretaña a “bloquear” las divisas generadas por sus compras. Esto implicaba que las libras “bloqueadas” sólo podían utilizarse para compras *dentro del ámbito* del Imperio Británico. Todo lo cual tuvo por consecuencia que Argentina ingresara en una particular crisis de balanza de pagos, ya que no podía utilizar esos saldos positivos bilaterales con Gran Bretaña para cancelar su déficit con Estados Unidos de América. Como resultado de lo anterior, hacia 1940, se discute un programa de gobierno para afrontar las restricciones a que daría lugar la guerra recién iniciada (dada la contracción del comercio mundial), denominado “**Plan de Reactivación Nacional**”, y conocido vulgarmente como “Plan Pinedo” (por el Ministro de Hacienda bajo cuya administración se propuso al Congreso de la Nación). Por entonces, en el mundo del pensamiento económico la ortodoxia liberal, que sugiere prescindir de la acción estatal, había perdido viento en todo el mundo a raíz del citado Crack del 29 y la Crisis del 30; y así un acelerado intervencionismo ganó espacio en distintos grados, incluyendo, por ejemplo en Europa, la conducción totalmente centralizada del comunismo de la URSS y el gran nivel de intervención del fascismo en Italia o el nazismo en Alemania.

Pinedo vislumbraba una futura conmoción, mayor a la de la década de los años 30, por nuestra baja adaptación a las nuevas reali-

dades y liderazgos mundiales. Es decir que la crisis de crecimiento iniciada hacia 1949/1950 fue ya “prevista”, en cierto modo, hacia fines de los años 30, por Federico Pinedo y su asesor el economista Raúl Prebisch (luego famoso por su dirección de la CEPAL en los años ‘50 y ‘60) al observar que el viejo esquema de la generación del ‘80 no daba los mismos resultados de antaño. Había concluido por la gran alteración de los precios relativos y por las nuevas condiciones mundiales. Propuso pues un cambio de estrategia de desarrollo, la cual no se vinculaba al abastecimiento de las necesidades internas (como se venía dando desde la gran crisis del ‘30). Por el contrario, era una versión “industrialista limitada” y de apertura al comercio internacional.

Este programa de reactivación, conocido, reiteramos, como Plan Pinedo (presentado al Congreso el 14 de noviembre de 1940) intentaba conciliar la industrialización con la economía abierta, fomentar las relaciones comerciales con EE.UU. (relegando la sociedad comercial con la Gran Bretaña) y crear un mercado de capitales. Para todo ello se proponían una serie de medidas, entre ellas el control de importaciones (pero selectivo y no generalizado) y la promoción de exportaciones (diversificando mercados y productos). Pero no fue aprobado, ni siquiera tratado, en el Congreso de la Nación (en aquella época los planes económicos debían contar con el apoyo legislativo). Por tanto, no se aplicó.

Como contracara de esta idea de apertura industrialista, se levantó la propuesta de fundar el crecimiento en la demanda interna. Lo que Juan Llach ha llamado el “mercado-internismo”. Esta idea de la demanda interna como motor (y no el sector externo) fue ganando peso a medida que nos adentrábamos en los años 40. Veamos cómo.

El gobierno de Castillo, tras la renuncia de Ortiz, se alejó de las ideas nacionalistas y

se apoyó en conceptos liberales, promoviendo para su sucesión la candidatura del líder del Partido Demócrata Nacional, Robustiano Patrón Costas. Esto condujo a la revolución de junio de 1943, que llevó a los gobiernos del general Arturo Rawson inicialmente, luego del general Pedro Ramírez y, finalmente, al conductor de la línea del nacionalismo más intransigente, general Edelmiro J. Farrell (y con él a su allegado, el entonces coronel Juan D. Perón). Estos gobiernos militares (1943/1946) adoptaron políticas centradas en un desarrollo industrial nacionalista: se incrementó la presencia estatal (profundizando la iniciada en los años 30), se acumularon divisas extranjeras por mejoras en el balance comercial y se avanzó en lo que luego se denominó *Proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones*.

Fue entonces cuando emerge la posición de Juan D. Perón, quien si bien originalmente adoptó ideas intermedias entre el “pinedismo” aperturista y la autarquía, poco a poco se inclinó por esta última (el “mercado-internismo”). Luego del golpe de 1944, desde el Consejo Nacional de Posguerra, Perón propuso limitar la sustitución de importaciones a aquellas industrias naturales (“evitando la creación de industrias artificiales”, según lo declarado en su discurso de inauguración precisamente del Consejo Nacional de Posguerra) pero apoyando una industria pesada (con fines de defensa nacional) y ampliando el concepto pinedista de “materias primas nacionales” también a los minerales metalíferos.

Estas ideas, sumadas a las reivindicaciones sociales y una presencia estatal mayor en un mundo incierto, que no se sabía cómo se reconformaría luego del armisticio, le valieron un enorme apoyo popular y su llegada al gobierno por el voto de las urnas.

Ahora bien, como adelantamos, las posiciones originales de Perón, en el sentido de una cierta aproximación a la propuesta de Pi-

nedo, comenzaron a modificarse a medida que transcurría el tiempo. Es conveniente recordar que el General Perón pensaba que existiría una Tercera Guerra Mundial y bajo ese principio apuntó sus políticas (esa Guerra existió en el corto plazo, la Guerra de Corea; y en el largo plazo, la Guerra Fría, con varios focos de alta temperatura)

Muy condicionado por la política internacional (enfrentamiento con EE.UU) y la política social y de ingresos (preocupación por el empleo y los salarios reales), **Perón optó finalmente por el mercado interno**. Los condicionantes externos, en especial sus concepciones de geopolítica, son demasiado complejos para desarrollarlos en pocas líneas, solo agregaremos que el Gral. Perón, consciente de la incipiente industrialización, que se había dado por el cierre obligado en la Guerra (1939/1945), temió, con razón, que una apertura (hacia 1947) provocara **una reestructuración que generara desempleo**. Por otro lado, la apertura haría crecer los precios de los bienes salario (los de la “canasta familiar”), que constituían la casi totalidad de nuestras exportaciones, **lo cual implicaría una caída en los salarios reales**. Ambas medidas iban en perjuicio (en el corto plazo) de los grupos de asalariados urbanos, que le llevaran con su voto a la presidencia en el año 1946. Bien es cierto que desde octubre de 1945 su presencia en la escena política fue muy alta, pero recién llegó a presidente en 1946.

Se suele criticar a Perón por su elección del mercado interno como motor, pero, poco a poco, la generalidad de la población había adoptado posiciones *mercadointernistas*, oponiéndose a la apertura. Se entendía que nuestras dificultades derivaban de contar con una economía abierta. Perón sólo canalizó políticamente esas ideas, que incluso tuvieron el apoyo intelectual de Alejandro Bunge y su

prestigiosa publicación, “Revista de Economía Argentina”. Incluso algunos historiadores señalan que **el Movimiento de Intransigencia**, que desde 1948 condujo el radicalismo, tenía el mismo pensamiento y postulaba idénticas medidas a las que Perón finalmente adoptó: nacionalistas, autarquizantes y estatistas; y así lo documentó en **la Declaración de Avellaneda** de 1945, ratificada en 1946 y 1948 (Cfr. F. Luna, “Breve Historia de los Argentinos”, p. 215). Era como un pensamiento predominante, un clima de época.

Aquel debate, autarquía versus apertura, continúa hoy... como continúa el proceso inflacionario que por aquellos tiempos se iniciaba tímidamente y otros debates más tímidos, como el rol de un Banco Central (*sobre este punto trata el primer trabajo de este número, de la pluma de un especialista internacional como Guillermo Ordoñez*). Resumen: por el cambio de precios relativos que produjera la Gran Guerra de 1914, abandonamos un camino de “equilibrio dinámico”. Al ritmo del desequilibrio emergente se dieron los cambios políticos (y la profundización de las controversias económicas): el ascenso del radicalismo, el golpe de 1930, el ascenso de Perón, el debate entre economía cerrada o economía abierta, etc.

Hay otros muchos hitos en nuestra historia que pueden vincularse a la búsqueda del sendero extraviado, pero nos detendremos aquí. Todos los giros y frustraciones, todas nuestras idas y vueltas⁴, parecen conectarse con intentos por retomar la senda de “equilibrio dinámico” o con fracasos de esos varios intentos.

En el horizonte, y desde hace décadas, late la posibilidad de una explosión social inmanejable, y una potencial ruptura social (en términos más coloquiales, una “guerra civil”).

4. Prueba tangible de los numerosas idas y vueltas son los 22 acuerdos suscriptos con el FMI desde nuestra incorporación en 1956 (seguidos por Jamaica con solo 17).

Para reflexionar sobre tal panorama es preciso recurrir a los estudios de “estasiología” o rama de la sociología que estudia la revolución como fenómeno (que deriva su nombre del vocablo griego que designaba la alteración del orden social establecido). Tanto Marx como Tocqueville señalaron que no es la mera pobreza lo que desencadena la ruptura o revolución. James Davies, en un trabajo ya clásico por la antigüedad de su publicación, “*Toward a Theory of Revolution*” (*American Sociological Review*, 1962, Vol 27, Número 1), sostiene que **estos procesos de ruptura se dan por la frustración de unas expectativas económicas crecientes**. Presenta varios casos concretos de revueltas y revoluciones, y apunta que todas se presentaron cuando las expectativas se vieron frustradas, incluso aunque las condiciones mejoraran pero muy por debajo de lo esperado. Es decir, **cuando la distancia entre la satisfacción económico-social esperada de las necesidades y la satisfacción real alcanzó una dimensión intolerable se dio paso a la rebelión violenta**. La revuelta de fines del 2001 en Argentina, bien puede ser un ejemplo cercano.

Visto desde el mediano plazo, nuestro país, entre 1991 y 2010, tuvo dos períodos de crecimiento importantes, que nos llevaron a “soñar” de nuevo con un país en lo alto de la escala internacional (*expectativas en alza*), y luego llegó la frustración (después del sueño de la Convertibilidad) ¿Qué sucederá ante el nuevo gobierno nacional? Por eso es muy recomendable que las esperanzas no sean alocadas. Desde hace décadas, hay una distancia muy grande, cada vez mayor, entre lo que la sociedad pretende y lo que nuestra estructura económica puede dar.

Alguna vez, Alain Peyrefitte escribió un libro “*Le mal français*” (Ed. Plon, París, 1976). Él veía ese mal en la centralización excesiva de

la administración gala. Pues bien, parafraseando a Peyrefitte, diría que el principal “mal argentino” es la **CULTURA de su SOCIEDAD** (en el sentido sociológico y no de ilustración libresca). Siempre intolerante e impaciente. **Los problemas que se fueron generando en un siglo** (no necesariamente por errores sino por cambios en las condiciones generales del mundo), **quieren que lo solucione un gobierno en 4, en 8 años o en una década. Eso parece imposible de lograr**. Como diría Hume «*El "bien" no es un resultado instantáneo sino una gratificación distante*».

Con aquel quiebre provocado por la Primera Guerra, **finalizamos de ser una “economía de renta” para pasar a constituirnos en una “cultura de renta”**. Esto es, la sociedad en su conjunto (con sus sujetos económicos) **demuestra un comportamiento como si el flujo rentístico continuara** (para ampliar el punto puede verse “*Lecturas de Política Económica y Economía Argentina: dos siglos de debate*”, Cap. II, pag. 81)(). Esto significa que la sociedad argentina (digamos, el accionar macro) consume por sobre sus posibilidades. Es decir, la demanda agregada supera a la oferta agregada. Esa diferencia, finalmente, conduce a la necesidad de financiamiento internacional y a acumular deuda externa. ¡Vaya usted a tratar de reducir la demanda agregada a los niveles de producción! El “mal argentino” somos nosotros. Su gente. Constituimos una sociedad ambiciosa, consumista y con aires de grandeza, como todos nuestros vecinos latinoamericanos bien fustigan. Pretendemos más de lo que somos o “podemos” y, para más, no soportamos que algo no salga de acuerdo a nuestras expectativas, sean fundadas o infundadas. Como se obtuvo el *triunfo por penales*, (remarquemos por penales), frente a Países Bajos y a Francia, entonces Messi, Martínez, Scaloni y compañía son superhéroes, ídolos

5. El texto, publicado en 2022, está libre en la web en el enlace siguiente:

<https://www.ubp.edu.ar/wp-content/uploads/2022/08/Politica-Economica-2022-final.pdf>

intocables..., si se hubiera perdido, aunque durante el juego hubiéramos merecido el triunfo, resultarían una mala palabra. Todos sabemos que nuestra cultura es de cuño exitista puro.

Obremos con cautela, con prudencia pues ¡siempre se puede estar peor! Llevamos, según nuestra hipótesis, **cien años de desequilibrio**, con intentos variados de retomar la senda sin lograrlo nunca de forma permanente, y alejándonos cada año más del lugar de privilegio que alguna vez, a fines del siglo XIX e inicios del XX, tuvimos en el concierto de naciones. Tal vez, nunca volvamos a él. Quizás nunca seamos lo que fuimos en el escenario mundial. Es una alternativa que no hay que desechar sin más. Es pesimista, pero tal vez certera. Valga el parangón: si la sociedad egipcia, que habita hoy en El Cairo piensa que esa área geográfica, irrigada por el Nilo, tiene como su equilibrio de largo plazo ser la primera o segunda potencia del mundo como lo fue en la Antigüedad durante unos 2000 años, erraría completamente y se condenaría a una constante y perpetua frustración. La realidad se impone: aquel tiempo glorioso de los faraones pasó para siempre.

Creemos que Argentina, tiene muchísimo más futuro que Egipto pero también estimamos que el parangón es bien claro. No se puede soñar en el vacío. Argentina no es hoy un país rico. Nuestro capital por habitante es comparativamente bajo... y además mal administrado en lo macro y en lo micro. Tengamos cautela y paciencia para evitar dolores futuros mayores. **La historia enseña que en política y economía los sueños mesiánicos suelen conducir al abismo.** Alemania en la década de 1930 es un caso de tales sueños. Conocemos los efectos del fenómeno (*el estancamiento relativo*) y suponemos su causa (*presentamos una hipótesis*), que sería la pérdida del equilibrio económico hace unos 100 años. ¿perdaremos también el “equilibrio” social? ¿se produ-

cirá, producto de la frustración, una ruptura en la sociedad? Cerremos estas reflexiones con las mismas palabras de Lope con que encabezamos estas líneas: “*No hay sueños cuerdos con esperanzas locas*”; a lo que podemos agregar las palabras del Juan Carlos De Pablo «*Pasar del noveno mejor (en términos de Lipsey y Lancaster) al sexto mejor también produce beneficios. “Primer mejor o nada” no puede ser el ideal de una política económica*» (Cfr. De Pablo, “*Argentina 2024-2027*”, Cap. 13, Ed. Sudamericana, Bs.As., 2023)

A menudo el ajetreo de la vida moderna y las exigencias laborales nos impiden estar en el día a día de nuestros antiguos compañeros y profesores. Así fue como, en lo personal, no tomamos conocimiento, hasta los recientes preparativos de las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, que el año pasado 2022, en octubre, había partido nuestro antiguo profesor el **Dr. Romeo Emilio Petrei**. Un referente académico y profesional en el tema de las Finanzas Públicas y de los aspectos presupuestarios en nuestra provincia de Córdoba. Un ejemplo de lo dicho es su tesis doctoral, “*El control de la hacienda pública en América Latina: evolución y perspectivas*”, publicada por Ediciones Eudecor, en el año 1996. Su capacidad, su dignidad y su sonrisa de buen hombre nunca se nos olvidarán. Adiós, Don Romeo.



Dr. Romeo Emilio Petrei

El presente número presenta tres trabajos. Los dos primeros desarrollan aristas que hacen finalmente a lo que nos preocupa y se discute en estos momentos en Argentina: el tema monetario/bancario, sus regulaciones y los ecos sociales que pueden generar. El primer artículo, “**Historia Bancaria de los Estados Unidos. Dos siglos de lecciones sobre dinero y crisis**”, tiene por autor a un invitado, egresado de nuestra Casa de Altos Estudios, la Universidad Nacional de Córdoba, **Guillermo Ordoñez**, que es hoy un sobresaliente especialista en temas monetarios y bancarios. Guillermo es Profesor de Economía y Finanzas en la Universidad de Pennsylvania, e investigador asociado en el National Bureau of Economic Research (NBER). Es asesor frecuente de la Reserva Federal de Filadelfia y Minneapolis, así como del Banco Central de Chile. En su momento, fue profesor en la Universidad de Yale. Obtuvo su Doctorado en Economía por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), y también una Maestría en Economía del ILADES/Georgetown University. Y, como dijimos, egresó en la Universidad Nacional de Córdoba con grado inicial de Licenciado en Economía. Actualmente, es editor de JET (Journal of Economic Theory) y Restud (Review of Economic Studies). Especializado en el estudio de la banca, las crisis financieras y las imperfecciones de información en los mercados financieros, es autor (junto a Gary Gorton) del libro “*Macroeconomics and Financial Crises: Bound Together by Information Dynamics*”, publicado por Princeton University Press en 2023, entre otros muchos trabajos de destacado nivel. En el artículo, el autor distingue tres períodos en la historia del Sector Bancario en Estados Unidos: la inicial **Era de la Banca Libre** (1836-1864), en la que solo existía dinero “privado”. Luego, la **Era de Banca Nacional** (1864-1913) y finalmente la **Era de la Reserva Federal**, que se inicia en 1913 y aún continúa. Un elemento distintivo central,

eje en el relato del Profesor Ordoñez, es el de “grado de información” sobre los activos financieros y sobre las entidades bancarias. En las conclusiones se lee que “*La lección fundamental que nos deja esta historia es que la opacidad es importante para el funcionamiento diario del dinero privado. Los pánicos bancarios surgen cuando esa opacidad es amenazada por una pérdida de confianza generalizada sobre los bancos y sus activos*”. Y, se preguntará el lector ¿pero qué es la opacidad en este entorno analítico? ¿a qué se refiere el autor? Pues bien, como en una novela de suspenso, deberá acudir al próximo capítulo, que no es otro que la lectura del propio artículo para descubrir su estricto significado particular.

El segundo artículo, “**Inclusión financiera en las poblaciones rurales de México a través de corresponsales bancarios**” es responsabilidad de **Enrique García De León** y **Ariadna Hernández Rivera**, dos investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México), quienes nos han honrado con su colaboración. El Profesor García De León es Licenciado en Economía e Investigador en la Universidad de Puebla. Mientras que la Profesora Hernández Rivera es Licenciada en Economía y Doctora en Administración Pública. Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía en la misma Universidad de Puebla, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) y autora de libros y artículos científicos. El trabajo analiza el efecto que tienen los llamados *corresponsales bancarios*, observando su impacto en las *poblaciones rurales* donde los instrumentos bancarios son escasos. Hay que recordar que las poblaciones rurales han jugado históricamente un papel fundamental en México, dada su gran participación en el sector primario para cubrir la demanda nacional de alimentos. Su inclusión financiera permite disminuir los índices de pobreza y marginación en las

poblaciones rurales y fomenta el crecimiento económico. El esquema estratégico de corresponsales bancarios, a pesar de ser relativamente reciente en México, es una alternativa valiosa para las instituciones financieras, que quieren ampliar sus servicios. Se llega a la conclusión de que pese a los esfuerzos realizados gran parte de las poblaciones rurales todavía no cuentan con la operatividad del modelo de corresponsales bancarios, pues tan solo algo más de un 22% del total de municipios rurales tiene un corresponsal en el periodo estudiado de 2011/2021. Lo que significa que los esfuerzos aún no han sido suficientes.

El último artículo, titulado “**Impacto de reformas en el impuesto a la renta de las personas en Argentina sobre la distribución de ingresos después de impuestos**”, es debido a la tarea académica de **Santiago Afonso**, Licenciado y Magíster en Economía por la Universidad de Buenos Aires; está especializado en política tributaria y ha participado en el diseño de la Reforma Tributaria y el Consenso Fiscal argentino de 2017, así como de la reforma al impuesto a las ganancias del año 2016, y otras. En estos momentos, el autor se desempeña como consultor independiente, asesorando a gobiernos locales y organismos internacionales. Esta investigación, que aquí brindamos, describe la evolución histórica de los parámetros del tributo y sus principales reformas. Para estudiar el impacto del impuesto a las ganancias o impuesto a la renta de las personas físicas sobre la distribución de los ingresos de bolsillo entre los asalariados en Argentina, el autor trabaja sobre un conjunto de datos, la *Muestra Longitudinal de Empleo Registrado*. Encuentra que el gravamen contribuye a igualar los salarios de manera importante. De la investigación, se desprenden ciertas recomendaciones básicas respecto del diseño del impuesto.

En espera de que nos acompañen también en el próximo número, con la incerti-

dumbre agobiante que nos envuelve en materia política, nos despedimos de ustedes hasta la próxima entrega, aunque no es de olvidar las irónicas palabras de Niels Bohr, el famoso físico danés (que a veces los economistas citan), que ya alguna vez trajimos a cuento en estas páginas: “*Hacer predicciones es difícil, sobre todo respecto del futuro*”..., y agregaríamos de nuestra cosecha “*y en Argentina más aún*”

Alberto José Figueras,
Director Asociado
Profesor Emérito (UNC)
(agosto 2023)

Índice

- **Editorial: Temblor Mundial y Ciclos Económicos en un Año Electoral**1
por Alberto José Figueras
- **Historia Bancaria de los Estados Unidos. Dos siglos de lecciones sobre dinero y crisis**..... 13
por Guillermo L. Ordoñez
- **Inclusión financiera en las poblaciones rurales de México
a través de corresponsales bancarios.**23
por Enrique García De León y Ariadna Hernández Rivera
- **Impacto de reformas en el impuesto a la renta de las personas en Argentina
sobre la distribución de ingresos después de impuestos**.....41
por Santiago Afonso



Los artículos publicados han pasado por el arbitraje correspondiente, según las normas para la recepción y aceptación de trabajos. Las opiniones vertidas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores, y no implican compromiso institucional alguno de la Universidad Nacional de Córdoba, así como tampoco de los árbitros participantes o directores de la publicación.



Esta publicación se encuentra indexada en el Catálogo de Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en Fuente Académica Plus de EBSCO, EconLit, ERIHPLUS, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET, CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), DOAJ (Directory of Open Access Journals) y RePEc (Research Papers in Economics).

Año XXXIII, N° 110
Mayo / Agosto 2023

AE

Actualidad
Económica

Director: Rinaldo A. Colomé (Academia Nacional de Ciencias Económicas - ANCE)

Director Asociado: Alberto José Figueras (IEF-UNC)

Editores Gerentes: Celeste Gómez (IEF-UNC), Ivan Iturralde (IEF-UNC)

Comité Editorial: Miguel Bacic (UNICAMP), Luis Coria (UNCuyo), Ramón O. Frediani (IEF-UNC), Alejandro A. Gay (IEF-UNC), Carlos Gervasoni (UTDT), Hada G. Juárez de Perona (directora fundadora) (CEA-UNC), Jorge Motta (IEF-UNC), Darío Rossignolo (UBA), Gabriel Yoguel (UNGS)

Asistente de la Dirección: Claudia Palacios (FCE-UNC)

Actualidad Económica (ISSN N° 0327-585X (en papel) ISSN N° 2250-754X (en línea)) es una revista con referato, publicada cuatrimestralmente, que contribuye al conocimiento y difusión de temas económicos, privilegiando preferentemente el tratamiento de aspectos de actual interés. En forma accesible y atrayente para el lector, combina adaptaciones de investigación empírica con comentarios de actualidad y recomendaciones de política. Su ámbito y enfoque pretende privilegiar, aunque de ningún modo de manera excluyente, los acontecimientos sociales de la República Argentina y la Provincia de Córdoba.

El presente número de **Actualidad Económica** ha sido realizado con el aporte del Programa de Apoyo Económico para Publicaciones de la SECyT - UNC. **Actualidad Económica** es una publicación del **Instituto de Economía y Finanzas (IEF)** con sede en la **Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (UNC)**. **Contacto:** Bv. Enrique Barros s/n - Ciudad Universitaria X5000HRV - Córdoba, Argentina. Argentina. Teléfonos: 54-351-433-4089/90/91 Fax: 54-351-433-4436

E- mail: actualidad.economica@eco.unc.edu.ar Website: <http://www.eco.unc.edu.ar/ief>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional



Historia Bancaria de los Estados Unidos. Dos siglos de lecciones sobre dinero y crisis

Banking History of the United States.
Two centuries of lessons on money and crisis

Guillermo L. Ordoñez

University of Pennsylvania y NBER (Estados Unidos)
ordonez@econ.upenn.edu

Resumen

Dos siglos de evolución del sistema bancario estadounidense proveen lecciones sobre el dinero creado por los bancos, su uso como medio de pago y su fragilidad. En este artículo se resume esta historia, con foco en el importante rol que la opacidad sobre los bancos y las garantías gubernamentales parecen tener para que las economías disfruten de bancos y medios de pago eficientes y estables.

Palabras clave: Historia Bancaria, Estados Unidos, Crisis Bancarias.

Códigos JEL: A10, E52, E58.

Atento a ser un trabajo por invitación, el presente es un artículo que no ha pasado por el proceso de arbitraje.

Abstract

Two centuries of evolution in the American banking system offer valuable insights into the money created by banks, its role as a means of payment, and its fragility. This article encapsulates this historical journey, focusing on the significant impact that bank opacity and government guarantees appear to have on the efficiency and stability of banks and payment methods.

Keywords: Banking History, United States, Banking Crises.

JEL Codes: A10, E52, E58.

Guillermo Ordoñez es Profesor de Economía y Finanzas en la Universidad de Pennsylvania, e investigador asociado en el National Bureau of Economic Research (NBER). Es asesor frecuente en la Reserva Federal de Filadelfia y Minneapolis, así como en el Banco Central de Chile. Fue profesor en la Universidad de Yale. Obtuvo su Doctorado en Economía de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), y una Maestría en Economía del ILADES/Georgetown University y una Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente, es editor de JET (Journal of Economic Theory) y Restud (Review of Economic Studies). Especializado en el estudio de la banca, las crisis financieras y las imperfecciones de información en los mercados financieros, es autor (junto a Gary Gorton) del libro “*Macroeconomics and Financial Crises: Bound Together by Information Dynamics*”, publicado por Princeton University Press en 2023.

1. Introducción

Estados Unidos ha experimentado una constante transformación en su banca durante más de dos siglos, mejorando su provisión de crédito, medios de pago y estabilidad. Este transitar, sin embargo, fue interrumpido numerosas veces por colapsos, pánicos y crisis. La lección principal en la que haré foco es que, cuando la confianza en el sistema tambalea, la producción excesiva de información acerca de los bancos y sus activos, así como la falta de un seguro gubernamental explícito que evite ese tambaleo, ha sido una constante en el advenimiento de crisis bancarias.

La historia bancaria en los Estados Unidos se puede dividir en tres etapas principales: una Era de Banca Libre (sin Banco Central ni dinero público), una Era de Banca Nacional (sin Banco Central pero con dinero público), y la era actual, la Era de Reserva Federal (con Banco Central y dinero público). Esta evolución fue acompañada de cambios en la forma en la cual la información es procesada por agentes financieros, así como qué tan involucrado está el gobierno en proveer garantías públicas.

Durante la primera etapa, se producía mucha información sobre los bancos, las transacciones se tornaban difíciles, y las fallas bancarias eran frecuentes. La segunda etapa avanzó hacia la implementación de un seguro privado entre bancos, que era respaldado por la falta de información sobre qué banco era fuerte o qué banco pasaba por una etapa difícil en un momento en particular, a lo que llamare “opacidad”¹. Esta etapa estuvo plagada de co-

rridas bancarias, lo que demostró la fragilidad de este seguro privado. La tercera etapa, que llega a nuestros días, estuvo dominada por un seguro público provisto por la Reserva Federal, como se le llama al Banco Central de Estados Unidos. Si bien el seguro público fue crucial para proporcionar servicios bancarios, manteniendo la estabilidad, en las últimas décadas ese seguro público resultó insuficiente, por lo que se desarrollaron nuevas formas de seguro privado (basado en la opacidad, tal como en las eras anteriores), lo que trajo consigo una nueva fuente de inestabilidad financiera, que tuvo su ejemplo más claro en la Gran Recesión del 2008. La forma en que se recuperó la estabilidad fue, de hecho, reintroduciendo liquidez pública a niveles sin precedentes.

Atento a lo anterior, este breve ensayo cuenta con cinco acápite, además de esta introducción. Los tres siguientes se destinan a cada una de las etapas mencionadas en que puede dividirse la historia bancaria de Estados Unidos. El penúltimo acápite se aplica a la acción de la Reserva Federal durante la llamada Gran Recesión, iniciada hacia el 2007. Finalmente, se cierra con las conclusiones.

2. Era de Banca Libre (1836-1864)

El Primer Banco de los Estados Unidos fue creado en 1791 como una de las innovaciones financieras propuestas por Alexander Hamilton, primer secretario del Tesoro, para financiar al gobierno y proveer crédito y moneda. Después de que la carta constitutiva del este banco expiró en 1836, varios estados implementaron leyes de banca libre, en parte como resultado de una iniciativa política encabezada por los demócratas jacksonianos, dirigida a disminuir la influencia económica y política de los grandes bancos ubicados en los centros financieros. Durante la década de 1830, la banca libre fue adoptada por Michigan, Georgia y Nueva York. Para 1860, otros 15 estados habían adoptado esta metodología bancaria.

1. El término opacidad, en el contexto de este artículo es usado como en Gorton y Ordoñez (2023), y se refiere a la propiedad de activos financieros de estar diseñados para desincentivar la adquisición de información detallada sobre su cualidad (serían pues “activos opacos”), tal que puedan ser transados entre agentes solo basados en características muy generales, “sin hacer preguntas sobre su cualidad específica.” Son, en otras palabras, *activos insensibles a la información*.

Como explica Sanches (2016), a pesar de su nombre, banca libre no significaba banca "sin reglas", simplemente que no se necesitaba un permiso por parte de una entidad gubernamental para abrir un banco. Una vez operando, el banco estaba sujeto a ciertas reglas de operación, requisitos de capital mínimo y la obligación de aportar garantías en bonos del gobierno estatal para respaldar sus pasivos.

Para abrir un banco, los propietarios vendían acciones del banco (llamadas suscripciones) y usaban los fondos para comprar bonos gubernamentales elegibles que permanecerían "depositados" con la autoridad estatal, la encargada de imponer estas restricciones.

Una vez que se "aprobaba" un banco, las autoridades estatales permitían al banco emitir *notas bancarias* (una forma de deuda emitida por el banco que no generaba intereses). El tenedor de estas notas podía devolverlas al banco emisor en cualquier momento a cambio de oro o plata. Estas notas, que fueron los antecesores de cheques al portador, se extendieron rápidamente. Entre 1837 y 1863, había aproximadamente 1500 notas bancarias diferentes en circulación.

Las notas bancarias, siendo pasivos de los bancos privados, no estaban exentas de riesgos si se usaban lejos del banco emisor, ya que devolver la nota tomaba tiempo, con la consecuente incertidumbre sobre la estabilidad de su emisor. Como ilustra Gorton (2013), un tenedor de una nota de un banco en Boston, por ejemplo, podía ir rápidamente al banco y pedir oro sin incurrir en costos de transporte ni retrasos. Así, el banco local solía considerarse libre de riesgos durante períodos muy cortos. En contraste, las notas emitidas por bancos de Boston se descontaban si se usaban en lugares más distantes. Una nota de \$10 de un banco de Boston podría valer solo \$9.5 en la ciudad de Nueva York y \$9 en Filadelfia. Fuera de Boston, los descuentos aumentaban con la distancia

y disminuían con el tiempo a medida que el transporte y la comunicación mejoraban.

Una persona en Filadelfia, sin embargo, que recibía una nota de un banco de Boston, no necesariamente tenía que viajar a Boston para obtener oro y plata, sino que podía vender la nota en Filadelfia a alguien dispuesto a viajar. Esto generó un mercado de notas bancarias cuyos precios reflejaban con bastante precisión el riesgo del banco emisor, ya que se sostenía en el constante e intenso procesamiento de información sobre la ubicación, salud, antigüedad y noticias sobre bancos distantes, generando que los descuentos asignados a sus notas variaran diariamente.

Esta volatilidad en los descuentos de notas bancarias tornaba las transacciones costosas e inciertas. Si a una persona sin conocimientos sobre la banca se le ofrecía una de estas notas, tenía pocas opciones más que aceptarla. Un comerciante tendría que escrutar el billete desgastado y sucio durante varios minutos, considerándolo más probablemente "bueno" si estaba desgastado y sucio, ya que estas características indicaban una circulación larga y exitosa. Una comunidad obligada a realizar sus negocios de esta manera estaba esencialmente privada de los beneficios del dinero y los medios de pago.

No solo las notas bancarias en esta etapa no eran muy útiles para sostener transacciones, pero los bancos emisores solían quebrar con frecuencia. Algunos historiadores como Rockoff (1974) culparon a lo que se llamó "wildcat banking", un fenómeno en el que los banqueros que obtenían oro y plata a cambio de notas bancarias simplemente desaparecían con el oro después de emitir un gran volumen de notas. Otros historiadores culparon también a la intensa competencia, que inducía una toma excesiva de riesgos. Rolnick y Weber (1983), por otro lado, proporcionaron evidencia que los bancos quebraban generalmente después

de una pérdida de valor de los bonos estatales que tenían depositados en la autoridad gubernamental. Estas distintas explicaciones, sin embargo, no son inconsistentes. El requisito impuesto a los bancos de depositar bonos estatales en la autoridad gubernamental era entendido como una forma de desincentivar “wildcat banking.” Tan pronto como esos bonos perdían valor, huir con oro y plata y perder esos bonos se volvía más tentador para los banqueros y llevaba a quiebras generalizadas.

En resumen, este período estuvo marcado por una intensa producción de información sobre la salud de cada banco, falta de supervisión gubernamental y requisitos de mantener cómo garantía (insuficiente) bonos gubernamentales (riesgosos). El resultado fue una miríada de notas bancarias privadas, que a pesar de ser más convenientes que el oro y la plata para transar, eran aun así formas bastante inferiores de medios de pago ya que sus valores fluctuaban constantemente.

3. Era de Banca Nacional (1864 – 1913)

Para abril de 1861, varios estados del sur se habían separado de la Unión y poco después estalló la guerra entre el Norte y el Sur de Estados Unidos. La Guerra Civil cambió el panorama del sistema bancario, ya que el gobierno federal, radicado en Washington, necesitaba fondos para financiar el conflicto. El Congreso aprobó una ley en julio de 1861 que autorizaba al secretario del Tesoro, Salmon P. Chase, a tomar préstamos en nombre del gobierno federal y a emitir notas del Tesoro como garantía para dichos préstamos. Estos préstamos del gobierno fueron en su gran mayoría, obtenidos de bancos en Boston, Nueva York y Filadelfia.

En 1863, en un esfuerzo adicional por recaudar fondos para financiar la Guerra Civil, el Congreso aprobó la Ley Bancaria Nacional. Bajo esta ley, los bancos podían solicitar una

carta constitutiva nacional, comprando bonos del gobierno de EE. UU. que devengaban intereses. Muchos bancos pasaron así de la esfera estatal a la nacional. La ley también permitió la creación de notas bancarias nacionales, con el nombre del banco emisor, pero idénticas en diseño, tamaño y color. Este cambio constituyó un primer paso hacia un sistema monetario más uniforme y estable. En esta línea, el Congreso también autorizó al Tesoro a emitir notas propias, sin intereses, llamadas *greenbacks*, las que fueran predecesoras del dólar (incluso en su color distintivo). Como los *greenbacks* no se podían canjear por oro y plata, se convirtieron efectivamente en la primera moneda nacional de Estados Unidos.

En este período, los depósitos a la vista, específicamente cuentas corrientes, crecieron enormemente. Los cheques relacionados con las cuentas corrientes eran bastante diferentes a las notas bancarias. La ventaja era que las cuentas corrientes proporcionaban intereses a los depositantes. La desventaja era que la validez de los cheques dependía no solo del banco emisor, sino también del individuo que emitía el cheque, quien necesitaba tener fondos suficientes en su cuenta corriente. Esta condición extra hizo que el mercado de cheques fuese casi inexistente comparado con el mercado que se había desarrollado para notas bancarias. A pesar de su opacidad y a la inexistencia de un mercado que procesara información sobre los bancos emisores de estas cuentas corrientes, los cheques ganaron gran popularidad en áreas urbanas donde verificar la identidad de una persona era más sencillo.

2. Para 1865, había 349 bancos estatales y 1,294 bancos nacionales en Estados Unidos. Para 1892, los números eran más parejos con 3733 bancos estatales y 3759 bancos nacionales. El sistema dual de bancos con licencia estatal y bancos con licencia nacional continúa hoy. A partir de 2010, había 5249 bancos estatales con activos totales de 3.6 billones de dólares, en comparación con 1427 bancos nacionales con activos totales de 8.3 billones de dólares.

La gestión de cheques requería de un proceso conocido en inglés como "clearing". Cuando los cheques escritos en un banco se depositaban en otro banco, el banco receptor tenía que presentar esos cheques al banco emisor para su pago. A medida que aumentaba el número de cheques, clearing se hacía más complicado y oneroso, llevando a la creación de las *clearinghouses*. Estas instituciones operaban en un lugar central, al cual los bancos podían enviar y recibir cheques de otros bancos, neteando sus reclamos. La primera *clearinghouse* en Estados Unidos, la New York Clearing House, se estableció en 1853 y rápidamente se expandió a nivel nacional.

El proceso de clearing introdujo riesgo de contraparte entre bancos. En respuesta, las *clearinghouses* asumieron responsabilidades de supervisión de sus bancos miembros, requiriendo ciertos niveles de capital y reservas, restringiendo tasas de interés, y llevando a cabo auditorías y reportes. A pesar del proceso de supervisión, los resultados de este monitoreo permanecían confidenciales. La reducción en la cantidad de información sobre bancos hizo que los cheques se utilizaran más ampliamente para fines de transacción que las notas bancarias que circulaban previamente. Dado que la información sobre bancos era menos intensa, tanto los cheques como los greenbacks se convirtieron en formas de pago superiores y comenzaron a dominar las transacciones. De esta manera, en la economía estadounidense, los medios de pago mejoraron.

A pesar de su éxito en financiar la Guerra de Secesión y en abrir las puertas a una moneda uniforme, el sistema experimentó muchos pánicos bancarios, uno en cada década después de este conflicto civil. Estos pánicos generalmente comenzaban cuando los depositantes sospechaban que su banco no podía cumplir con las solicitudes de retiro, lo que podía no ser correcto. Esto desencadenaba una "estampida" en el banco, generalmente

contagiando a otros bancos en lo que se convertía en un pánico generalizado. En 1907, se produjo quizás el pánico bancario más grande, que llevo a la peor depresión que Estados Unidos haya experimentado hasta ese momento. El sistema bancario logro estabilizarse gracias a la intervención del magnate financiero J. P. Morgan, quien comprometió grandes sumas de su propia fortuna y convenció a otros banqueros de participar en ese esfuerzo para mantener el sistema bancario a flote. Moen and Tallman (1992) hacen una exposición muy clara de cómo comenzó, se desarrolló y finalizó el pánico de 1907.

Las *clearinghouses* no solo fueron importantes en mejorar el uso del dinero a través de la expansión de cheques, pero fueron también relevantes en enfrentar los pánicos financieros de 1893 y 1907. Como explican Moen and Tallman (2000), cuando el pánico era prevalente, las *clearinghouses* suspendían la convertibilidad, cesando el intercambio de moneda por cheques. En lugar de cheques, se emitía lo que se conocían como *certificados de préstamo de clearinghouses*, en pequeñas denominaciones, los que podían ser utilizados como forma de dinero mientras duraban los pánicos. Estos certificados estaban respaldados colectivamente por todos los bancos miembros de la *clearinghouse*. Como resultado, cualquier reclamo contra un banco individual potencialmente insolvente se transfería al grupo colectivo de bancos.

En otras palabras, las *clearinghouses* implementaron un seguro privado que se disipaba en tiempos de crisis. La *opacidad* sobre los miembros no solo era clave para que los cheques de bancos en problemas momentáneos circularan sin interrupción como dinero sino que el seguro privado explícito era un instrumento para mantener esa "opacidad" y evitar la adquisición de información sobre cada miembro y generar un potencial contagio. Esta discusión puede verse en Gorton (1985).

A raíz de la crisis financiera de 1907, tanto los banqueros como el Congreso decidieron que era hora de revisar la idea de un banco nacional centralizado. El Congreso estableció la Comisión Monetaria Nacional en 1908 con el fin de explorar métodos para estabilizar el sistema monetario. Dicha comisión destacó la naturaleza "inelástica" de la moneda estadounidense, en el sentido que la oferta monetaria no se adaptaba rápidamente a fluctuaciones en la demanda de dinero. Estas discusiones finalmente condujeron a la redacción de un proyecto de ley que proponía para Estados Unidos un nuevo banco central descentralizado, conocido como el Sistema de la Reserva Federal. Este proyecto de ley se aprobó en diciembre de 1913, marcando el nacimiento de lo que es hoy el banco central de Estados Unidos, o simplemente la Fed.

La Era de Banca Nacional fue entonces un período con mayor participación del gobierno en organizar y uniformizar el sistema bancario. Aun así, los bancos, ocultando cuales estaban teniendo un mejor o peor rendimiento en un momento dado (incluso durante crisis) se aseguraban a sí mismos. Las *clearinghouses* fueron fundamentales para implementar este seguro privado. Sin embargo, basado en medios privados, este sistema era frágil y enfrentó continuas interrupciones, corridas y pánicos, lo que resaltó la necesidad de que el gobierno complementara el seguro privado con la provisión de una garantía gubernamental.

4. Era de la Reserva Federal (1913–hoy)

La Reserva Federal se convirtió en el "banco de bancos", tomando la iniciativa reguladora para garantizar la calidad de los bancos miembros. El origen del nombre "Reserva Federal" es en parte explicado por la forma en que se lidió con el problema de "moneda inelástica," que consistía en crear una moneda completamente nueva—nota de la Reserva Federal— y ponerla en circulación, requiriendo a los bancos miem-

bro mantener reservas en uno de los doce Bancos Regionales del Sistema de la Reserva Federal. Las ganancias de estas actividades se entregaban al Tesoro de los EE.UU. La Reserva Federal también recibió autoridad sobre el sistema de pagos del país, las transferencias financieras y el procesamiento de cheques, funciones que anteriormente eran llevadas a cabo privadamente por las *clearinghouses*.

Como la Reserva Federal concedía a sus miembros acceso a una ventanilla de descuento para proporcionar liquidez pública (y hacer la moneda más elástica), se esperaba originalmente que todos los bancos se convirtieran en miembros. Según muestra Anderson, Erol and Ordoñez (2022), mientras que a los bancos nacionales se les obligó a convertirse en miembros, más del 90% de los bancos estatales optaron por abstenerse, ya que terminaron usando a los que eran miembros para acceder indirectamente a la ventanilla de descuento proporcionada por la Reserva Federal, sin necesidad de estar sujetos a regulaciones y restricciones que eran más rigurosas.

La Gran Depresión ocurrió menos de dos décadas después de que la Reserva Federal fuera creada, y la cambió fundamentalmente. Modificó, por ejemplo, su equilibrio de poder, reduciendo la independencia de los doce Bancos de la Reserva y concentrando poder en la Junta de la Reserva Federal (el Board), quien obtuvo la autoridad para determinar las tasas de descuento de manera uniforme en todas las regiones. En este punto, la Reserva Federal asumió también el papel principal en la conducción de política monetaria, que se completó en 1933, cuando el Presidente Franklin Roosevelt eliminó el patrón oro. La Gran Depresión introdujo también transformaciones sustanciales en la relación entre la Reserva Federal y el sistema bancario. Se crearon múltiples agencias gubernamentales dedicadas al sector financiero, ordenando la regulación de los bancos. Mientras que la Reserva Federal

mantuvo su autoridad supervisora sobre los bancos miembros estatales, la Oficina del Contralor de la Moneda continuó su supervisión de los bancos nacionales.

A pesar de la necesidad de una mayor supervisión, el pánico bancario experimentado durante la Gran Depresión dejó en claro que faltaba algo más fundamental para lograr la estabilidad del sistema: un respaldo público que mantuviera la *opacidad* bancaria en momentos en que la confianza en el sistema tambaleara. No solo la regulación debía ser confidencial, para mantener la opacidad, sino que se entendió que cuando la confianza tambalea, los agentes quieren informarse sobre el estado de sus bancos, interrumpiendo el rol de sus cheques como medio de pagos rápidos y sin descuento. Era necesario entonces que los depositantes tuvieran tranquilidad, incluso en situaciones económicas difíciles, y solo el gobierno podría proporcionar dicha tranquilidad.

Como resultado, se dio una evolución notable que consistió en la introducción de un sistema de seguro federal de depósitos, supervisado por la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés). La FDIC fue creada en 1933, durante el pánico bancario que se dio durante la Gran Depresión, asumiendo también responsabilidades de supervisión de todos los bancos estatales no afiliados al Sistema de la Reserva Federal, pero cuyos depósitos estaban asegurados. El seguro de depósito inicial era de 5000 dólares. Este monto ha sido actualizado seis veces hasta el momento.⁴ Hasta 1980, esta actualización fue proporcional al crecimiento de la riqueza estadounidense. Después de 1980 no se actualizó hasta el 2009 (después de la crisis reciente), a pesar de que la riqueza de los hogares ameri-

canos creció más de 10 veces; un crecimiento, aclaremos, concentrado en el nivel más alto de la distribución.

Después de estos cambios motivados por la Gran Depresión, el Sistema de la Reserva Federal se mantuvo sin modificaciones substanciales. Su conducción de política monetaria se reforzó al separarse de las funciones del Tesoro a través del "Acuerdo del Tesoro y la Reserva Federal" después de la Segunda Guerra Mundial. Esta separación de funciones entre la Fed y el Tesoro fue clave durante los años setenta, cuando la Reserva Federal tuvo que afrontar el desafío de controlar un proceso de alta inflación. Luego del control inflacionario de los setenta, Estados Unidos disfrutó de un período de más de 20 años de estabilidad, comúnmente referido como la Gran Moderación, sin corridas bancarias ni contratiempos en el sistema financiero.

La Era de la Reserva Federal sigue hasta nuestros días. Este periodo se caracterizó por la coexistencia de dinero público y dinero privado, forjado en la opacidad acerca de la salud de los bancos individuales (seguro privado) y un respaldo público suficiente para mantener la confianza en el sistema financiero (seguro público). La Gran Depresión dejó claro que para la estabilidad y correcto funcionamiento del dinero privado se necesita de un respaldo público que mantenga la tranquilidad de los depositantes durante circunstancias económicas comprometidas. Este respaldo fue instrumentado con seguro de depósito. El periodo de tranquilidad llamado Gran Moderación, sin embargo, escondería un cambio dramático en el sistema bancario, que acumularía una fragilidad a espaldas de reguladores y los académicos, y que desencadenaría la Gran Recesión del 2008, el segundo colapso económico y financiero en la historia de Estados Unidos, solo sobrepasado por la Gran Depresión. **¿Cómo la Gran Moderación se convirtió de pronto en la Gran Recesión? Vayamos a ese punto.**

3. El seguro de depósito se incrementó a U\$S10.000 en 1950, a U\$S 15.0000 en 1966, a U\$S20.000 en 1969, a U\$S 40.0000 en 1974, U\$S 100.000 en 1980, y finalmente a U\$S 250.000 en 2009.

5. La Reserva Federal Durante la Gran Recesión

En 1950, el seguro de depósito era de 10 mil dólares y la riqueza neta por persona en Estados Unidos alrededor de 8.6 mil dólares, implicando un factor seguro/riqueza ligeramente superior a uno. En 2007, el seguro de depósito era de 100 mil dólares mientras que la riqueza neta por persona había ascendido a 233 mil dólares, con un factor seguro/riqueza de solo 0.4. Este rezago en la cobertura promedio de depósitos hizo que el seguro dejara de ser un arma efectiva para mantener la confianza en la salud del sistema financiero. Este número promedio en realidad minimiza el problema, ya que el aumento de riqueza se dio en los hogares que concentran más riqueza, lo que llevo a esos hogares, y gran parte de las firmas, a depender de otros instrumentos, los cuales no estaban públicamente asegurados, para llevar a cabo sus transacciones.

Los grandes depositantes (no asegurados por el seguro de depósito) canalizaron sus ahorros a través de bancos alternativos, como los fondos mutuos del mercado de dinero (MMMFs, por sus siglas en inglés⁴). Estas instituciones financieras obtenían grandes sumas de dinero (grandes “depósitos” no asegurados) dando como garantías paquetes de activos (conocidos como *securities*). Estos paquetes son construidos en base a dos procesos: *pooling*, que es el proceso de agrupar una gran cantidad de activos del mismo tipo (hipotecas, préstamos para compas de autos, préstamos a estudiantes, préstamos en tarjeta de crédito, etc.) y *tranching*, que es el proceso de separar el paquete en prioridad de pago. Estos dos procesos tienen como principal objetivo reducir los incentivos de los depositantes de investigar el colateral obtenido a cambio de sus “depósitos.” Esta opacidad, tal cual fuera el caso con las no-

tas bancarias y los cheques, permitían su uso para transacciones. ¿Pero cómo se transa con estos paquetes de activos? A través de *repo contracts*, que son instrumentos similares a los cheques, pero en vez de estar colateralizados por el portafolio de un banco, están colateralizados por el paquete de activo recibido. Tal como los cheques, estos activos pueden ser usados en varias transacciones, y entonces tienen una velocidad de circulación, tal como la tiene el dinero.

Puede verse el paralelismo de este sistema con el sistema prevalente en la Era de Banca Nacional. Antes, los cheques que se les daba a los “depositantes” eran colateralizados por una porción del portafolio de banco. Ahora, por paquetes de activos específicos. Antes, las transacciones se daban contra cheques, Ahora, contra *repo contracts*. Antes, los cheques funcionaban más efectivamente como dinero privado, si es que había opacidad sobre los bancos. Ahora, los repos funcionan más efectivamente como dinero privado, si es que hay opacidad sobre los paquetes de activos. Antes, las crisis se daban cuando los depositantes querían aprender sobre el estado financiero del colateral: es decir, el portafolio del banco. Ahora también. La Gran Recesión se dio cuando los depositantes quisieron aprender sobre el estado financiero del colateral: los paquetes de activos.

¿Como se ven las corridas bancarias en este sistema bancario moderno? El pánico se inició en 2007 cuando los depositantes comenzaron a preocuparse por el valor de cierto colateral, los paquetes de hipotecas subprime. En respuesta a esta preocupación, los “grandes depositantes” aumentaron el colateral requerido por un monto dado de dinero (lo que se llama un aumento de *haircut*). Esto es lo mis-

4. Las siglas provienen de *Money Market Mutual Funds* (MMMFs)

5. En el mundo de las finanzas, se denomina *colateral* a un activo que sirve como garantía de una operación financiera (p.ej. una emisión de bonos)

mo que dar al banco (MMMFs en este caso) menos dinero por el mismo valor del colateral: una corrida bancaria standard. Esto implica que el banco tiene que obtener fondos para pagar esos retiros, a un costo en términos de ventas forzadas de activos, no solo aquellos relacionados a hipotecas subprime. Los detalles empíricos y teóricos sobre esta corrida bancaria moderna pero estándar, están resumidos en Gorton and Ordoñez (2023).

En respuesta a la crisis y su potencial impacto en la economía, la Reserva Federal implementó varias medidas. Inicialmente, abordó los problemas con herramientas estándar, como relajar las condiciones sobre préstamos en ventanilla de descuento e introducir nuevos esquemas para motivar a los bancos a obtener liquidez. Posteriormente, la Fed fue más creativa, utilizando poderes bajo la Sección 13(3) de la Ley de la Reserva Federal. La Fed redujo su tasa de fondos federales a prácticamente cero, proveyó "alivio cuantitativo" (QE, por sus siglas en inglés), y llevó a cabo programas de intercambio de "activos tóxicos" (aquellos que dejaron de ser transados en mercados secundarios) por instrumentos más líquidos. Estos intercambios fueron hechos con opacidad sobre los bancos y activos involucrados, lo que relajó los incentivos de información. Puede, aquí también, verse un paralelismo con la forma en que las *clearinghouses* afrontaron las crisis bancarias en la Era de Banca Nacional. La efectividad de estos programas y su opacidad es explicada en Gorton and Ordoñez (2022).

A pesar de los esfuerzos concertados de la Fed y del Congreso, la recesión de 2007-2009 fue aun dura, con una caída del PIB del 4.5% y la tasa de desempleo duplicándose de menos del 5% al 10%, con una recuperación, particularmente en términos de empleo, bastante lenta. Después de controlada la crisis se implementaron dos cambios importantes para evitar similares crisis en el futuro. **Primero**, se incrementó el seguro de depósito a 250 mil

dólares, realineando el factor seguro/riqueza alrededor de uno. **Segundo**, se hizo explícito el compromiso del gobierno para respaldar la liquidez con fondos públicos si fueran necesarios. Estas dos decisiones reforzaron la garantía de medios de pago privado.

En 2020, la pandemia de COVID-19 representó otro desafío significativo para la Reserva Federal, ya que desencadenó convulsiones en los mercados financieros. La Reserva Federal respondió nuevamente de manera rápida y decisiva, con programas similares a los implementados durante la Gran Recesión, probablemente evitando otra crisis financiera y facilitado la recuperación de una recesión aguda pero breve. Si bien el ambiente regulatorio más estricto, impuesto después de la Gran Recesión, también puede haber jugado un papel en evitar problemas más severos, lo más importante fue demostrar el compromiso del gobierno de proporcionar liquidez, relajar preocupaciones y evitar que se produzca información excesiva sobre bancos y activos. Estas intervenciones a gran escala y la política monetaria altamente acomodaticia introdujeron presiones inflacionarias, que la Reserva Federal esta aun hoy tratando de controlar con un aumento sostenido de tasas de interés, después de más de una década de tasas cercanas a cero.

6. Conclusiones

Durante más de dos siglos de cambios y experimentos, la mayoría inducidos por azar más que por diseño, el sistema bancario americano, en su camino hacia un sistema más eficiente y estable, tropezó frecuentemente. Hay mucho por aprender de esta historia.

En la Era de la Banca Libre (1836-1864) solo existía dinero privado, emitido por bancos que eran sujetos a constantes procesos de adquisición de información sobre su estado financiero. Esta información condujo a numerosas quiebras bancarias y a que Estados Unidos

dependiera de una forma inferior de dinero para transacciones. La necesidad de financiar la Guerra Civil dio paso a la **Era de la Banca Nacional**, que homogeneizó este dinero privado, introdujo la primera forma de dinero público (*greenbacks*), dio lugar al uso de cheques y de las *clearinghouses*. La información menos intensiva sobre bancos permitió la existencia de mejores medios de pago para operar; y, por tanto, el dinero privado mejoró.

En la **Era de Banca Nacional** (1864-1913), a pesar de la mejora en el funcionamiento diario del sistema bancario, se dieron crisis frecuentes, cuando la pérdida de confianza en el sistema inducía información sobre bancos, interrumpiendo el uso del dinero privado. A pesar de los esfuerzos de las *clearinghouses* por evitar la generación de información, estos pánicos bancarios eran frecuentes y económicamente dolorosos. En un esfuerzo por contener estas corridas bancarias, se creó la Reserva Federal, que sustituyó el uso de *clearinghouses* privadas e inundó el sistema con dinero público. Es la Era de la Reserva Federal (iniciada en 1913 y que aún continúa). La Gran Depresión mostró sin embargo que los pánicos seguían siendo un problema y destacó la necesidad de proporcionar respaldos públicos cuando la confianza en el sistema bancario tambaleara, generando una producción excesiva de información sobre el estado de los bancos. Se introdujo así el seguro de depósitos, el cual eliminó pánicos bancarios durante 75 años; y, de allí, que el dinero privado mejoró y se hizo más estable.

Desde los años ochenta, sin embargo, el seguro de depósito no creció al ritmo desenfrenado en que lo hizo la riqueza de los hogares americanos. Como reacción, la economía se apoyó cada vez más en una nueva forma de "dinero privado" (*repos*) que era respaldado por un nuevo "colateral" (paquetes de activos) negociados por nuevos "bancos" (MMMFs). Este sistema funcionó muy bien mientras se mantuvo la opacidad sobre tal colateral y sobre

los bancos. Tan pronto la confianza tambaleó, en ausencia de *clearinghouses* y respaldo público, las presiones para obtener información sobre qué activos eran mejores que otros se intensificaron y condujeron a otro pánico bancario. Aun cuando los nombres y actores fueron distintos, esto no fue más que un pánico bancario *standard*, tal como aquellos que fueron frecuentes en el siglo XIX. También como antes, la única solución fue dada por políticas públicas que reinstauraron la confianza, la opacidad y la garantía gubernamental.

La lección fundamental que nos deja esta historia es que *la opacidad es importante para el funcionamiento diario del dinero privado*. Los pánicos bancarios surgen cuando esa opacidad es amenazada por una pérdida de confianza generalizada sobre los bancos y sus activos. Solo un respaldo público explícito evita esa pérdida de confianza, y las presiones informativas resultantes. La pregunta inmediata es: ¿Tiene un gobierno suficiente respaldo para garantizar el volumen de dinero privado en circulación si la confianza tambalea? La respuesta suele ser negativa en países subdesarrollados, y cada año se hace más y más negativa para países desarrollados con un rápido crecimiento de riqueza y desigualdad. Al combinar estas dificultades con la creciente globalización bancaria, es evidente la importancia de coordinar los respaldos públicos entre países. Solo la voluntad política para hacerlo detendrá las crisis bancarias que, de lo contrario, y lamentablemente, seguirán siendo visitantes habituales y no deseadas en nuestras economías.

7. Referencias Bibliográficas

- Anderson, Haelim, Selman Erol, and Guillermo Ordoñez. (2022). "Interbank Networks in the Shadows of the Federal Reserve Act." *NBER Working Paper* 27721.
- Gorton, Gary (1985), "Clearinghouses and the Origin of Central Banking in the United States" *Journal of Economic History* 45, pp 277–83.

Gorton, Gary (2013). “The development of opacity in U.S. banking.” *NBER Working Paper* 19540.

Gorton, Gary and Guillermo Ordoñez. (2022) “The supply and demand for safe assets.” *Journal of Monetary Economics*, 125: pp 132–147.

Gorton, Gary and Guillermo Ordoñez. (2023) *Macroeconomics and Financial Crises: Bound Together by Information Dynamics*. Princeton University Press, Princeton, 2023

Moen, Jon and Ellis Tallman. (1992). “The Bank Panic of 1907: the Role of Trust Companies.” *Journal of Economic History* 52: pp 611-30.

Moen, Jon and Ellis Tallman. (2000): “Clearinghouse Membership and Deposit Contraction during the Panic of 1907.” *Journal of Economic History* 60: pp 145-63.

Rockoff, Hugh (1974). “Free banking era: A reexamination.” *Journal of Money, Credit and Banking*, 6, pp 141–167.

Rolnick, Arthur and Warren Weber. “New evidence on the free banking era”. *American Economic Review*, 73(5): pp 1080–1091.

Sanches, Daniel (2016). “The free-banking era: A lesson for today?” *Economic Insights - Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Third Quarter: 9–14.

Inclusión financiera en las poblaciones rurales de México a través de corresponsales bancarios

Financial Inclusion in Mexico's rural populations through banking correspondents

Enrique García De León

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)
enriuegarcia9923@gmail.com

Ariadna Hernández Rivera

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)
ariadna.hernandezr@correo.buap.mx

Resumen

Las poblaciones rurales en México enfrentan diversos desafíos; entre los que destaca la inclusión financiera, ya que, a través de ella, se pueden realizar diversas transacciones monetarias. La presente investigación tiene como objetivo analizar el efecto que tienen los corresponsales bancarios respecto al número de contratos de tarjetas de crédito y de débito, con la finalidad de observar su impacto en las poblaciones rurales donde los instrumentos bancarios son escasos. Por ello, se aplicó un modelo VAR reducido y una prueba de causalidad Granger. Entre las conclusiones se destaca, que muy pocas poblaciones rurales cuentan con corresponsales bancarios, pese a que generan un efecto positivo, ya que atienden a las demandas de productos financieros de la población, tales como las tarjetas de crédito y débito. Esta investigación, junto con otras similares, coinciden que se favorece la inclusión financiera, aplicando el modelo de corresponsales bancarios.

Palabras claves: Inclusión Financiera, Poblaciones Rurales, Corresponsales Bancarios.

Clasificación JEL: G21, R11, R50.

Recibido: 11/04/2022

Aceptado: 19/10/2022

Abstract

Rural populations in Mexico face various challenges; one of them is related to financial inclusion, as it enhances various monetary transactions. This research aims to analyze the causality that banking correspondents have regarding the number of credit and debit card contracts and their impact on rural populations, where banking instruments are scarce. Therefore, a reduced VAR model and a Granger causality test were applied. Within the conclusions, it is highlighted that very few rural populations have banking correspondents, although they generate a positive effect since they meet the demands of the population for financial products through the use of credit and debit cards. This research, along with similar ones, agrees that financial inclusion is favored by applying the model of banking correspondents.

Keywords: Financial Inclusion, Rural Populations, Banking Correspondents.

JEL Classification: G21, R11, R50.

Received: 11/04/2022

Accepted: 19/10/2022

1. Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) estima que, en el año 2018, las Poblaciones Rurales (PR) en México representaban el 23% de la demografía total del país. Sin embargo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021a), se redujo al 21% la población que habita en dichas zonas. Asimismo, según la Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares (ENIGH), el número de personas que habita en las PR se ha incrementado en términos absolutos, pasando de 23.3 millones en 1990, a 30 millones en 2018 (INEGI, 2020).

A partir de 1930, el INEGI clasifica a los municipios rurales, como aquellos en los cuales su población no supera los 2,500 habitantes, sin embargo, para fines estadísticos, la institución cataloga a los municipios rurales como poblaciones que no superan los 5 mil habitantes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020a).

Desde una perspectiva histórico-económica, las PR juegan un papel fundamental para México, debido a su participación en el sector primario para cubrir la demanda de alimentos a nivel nacional (Alemán, 2019). Adicionalmente, como consecuencia de los cambios estructurales en el mercado global, a partir de los años noventa, se han originado actividades industriales y de servicio en estas comunidades, diversificando su ocupación laboral y participación económica (Jarquín, Castellanos y Sangerman-Jarquín, 2017; Angel-Pérez, Tapia-Naranjo Villagómez-del Angel, Uzcanga y Hernández-Estrada, 2018).

Sin embargo, dichas poblaciones presentan múltiples deficiencias, entre ellas: la falta de acceso a servicios públicos, marginación y la carencia de oportunidades para su desa-

rollo (Rejón y Hernández, 2021). Aunado a esto, la educación es precaria y excluida de equipamiento e infraestructura en estas zonas (Martínez, Ochoa y Bolaños, 2021).

Acompañado con la precariedad de ingresos, y la deficiente preparación escolar, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2018a) señaló una falta de conocimientos, comportamiento y actitudes financieras de la población rural. Por ejemplo, la CEPAL (2019) estimó que las PR presentan cuatro deficiencias de productos financieros respecto a las zonas urbanas, las cuales son: Cuentas, Crédito, Seguros y Afore.

La localización geográfica es otra dificultad para la implementación de servicios financieros en las PR. En México se consideran tres indicadores para medir el acceso a servicios financieros, los cuales son: el número de puntos de acceso por cada 10 mil adultos, el porcentaje de municipios que cuentan con al menos un punto para dicho servicio y el porcentaje de población adulta que habita en estos municipios (CNBV, 2018a). No obstante, tan solo, alrededor de uno de cada tres habitantes disponen de infraestructura financiera en las poblaciones rurales (CEPAL, 2019a).

Asimismo, de acuerdo con el Banco Mundial (2021) un número significativo de entidades de ahorro y crédito que operan en las PR de México no están autorizadas, ni reguladas por ninguna autoridad. Además, estas entidades suelen ofrecer un limitado acceso a servicios financieros, llegando a ser ineficientes ante las necesidades de la población.

Aunado a esto, el confinamiento causado por la pandemia de COVID-19, generó impactos negativos en el desempleo, la satisfacción general con la vida y las perspectivas económicas en poblaciones rurales (Mueller, McConell, Burrow y Farrell, 2021). Sin embar-

go, el aceleramiento de la digitalización y el crecimiento de las Fintech se pronunciaron a favor de garantizar el suministro de alimentos en zonas urbanas, lo que ocasionó un apoyo comercial a los pequeños agricultores locales (Pehin, Anshari, 2022).

La importancia de la Inclusión Financiera (IF) en las comunidades marginadas, va más allá de su inserción a una simple bancarización. Es necesaria su IF, porque estas personas necesitan servicios financieros para fines productivos, por ejemplo: insumos agrarios, mano de obra para plantar y cosechar, inversión en educación, entre otros (Lal, 2019; OIT, 2019). Debido a que las actividades agrícolas, silvícolas y acuícolas son la principal fuente de ingreso para las PR (Jarquín, Castellanos y Sangerman-Jarquín, 2017), es imprescindible la asistencia financiera para optimizar su desarrollo laboral y económico.

Del mismo modo, las PR juegan un papel fundamental en el proceso migratorio, en el envío y recepción de remesas (Lozano-Ascenso y Ramírez-García, 2019; Pardo y Dávila, 2021). Por lo que es importante para las PR su integración al ámbito financiero, así como el aprovechamiento de las herramientas que ofrecen las instituciones, dado que diferentes estudios demuestran una relación beneficiosa de las remesas para afrontar situaciones económicas desfavorables (Alfaro, 2020). Tal es el caso de dos comunidades rurales de Oaxaca, en las cuales, las remesas se comportan como otro ingreso adicional (Salas, González y Soberón, 2019).

En este aspecto, los Corresponsales Bancarios (CB) surgen como respuesta ante las necesidades de las PR para ser financieramente incluidas, debido a los altos costos que tienen las instituciones bancarias, por la apertura de nuevas sucursales (Garrido, García y Morales, 2011; Acosta, Coronel y Bermúdez, 2018). Los

CB son entidades comerciales que, a través de un contrato con un banco, prestan servicios financieros, como el retiro de efectivo, depósitos, pagos de préstamos, entre otros (Dircio, 2021). Las tiendas de conveniencia, farmacias, tiendas departamentales son algunos de los corresponsales más utilizados en México (CNBV, 2021a).

La presente investigación tiene como objetivo, analizar el efecto que tienen los corresponsales bancarios respecto al número de contratos de tarjetas de crédito y débito con la finalidad observar su impacto en las poblaciones rurales donde los instrumentos bancarios son escasos, para ello, se propone un modelo VAR reducido y una prueba de causalidad Granger. El artículo se encuentra estructurado en cinco apartados que incluyen: introducción, fundamentación teórica, metodología, resultados y conclusiones.

2. Inclusión Financiera

2.1 Inclusión Financiera

La Inclusión financiera se entenderá como el acceso y uso de servicios financieros formales, regulados de manera que garanticen la protección al consumidor y se fomenten las competencias económicas y financieras (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2019; Boachie, Aawaar y Domeher, 2021; CNBV, 2021b). También se define como la facilidad de acceso y propensión a servicios financieros para la población en general, pero con un enfoque para aquellas zonas marginadas (Shankar y Jeyaprabha, 2022).

De acuerdo con la CEPAL (2018) las definiciones de IF abarcan tres dimensiones, las cuales son el acceso, uso y calidad. Por acceso, se refieren a la posibilidad en la cual los individuos pueden emplear los servicios. El uso, se entenderá como el manejo efectivo de los

productos y herramientas financieras, así tanto su regularidad para aplicarlas. Finalmente, la calidad como efecto fundamental, queda en términos de las características del acceso y el uso.

Dichas dimensiones complementan la definición de IF, por su capacidad de acceder a sus productos y servicios, además de su frecuencia, el uso que se les da y la relación que existe con las necesidades de las personas que lo utilizan (Romero-Álvarez, Niebles-Núñez y Niebles- Núñez, 2020).

Adicionalmente, distintas investigaciones (Ramos, 2017; Antonio-Anderson, Peña y López, 2020) expresaron que el comportamiento y percepción financiera de los individuos, difiere con base en el contexto de su desarrollo, es decir, la accesibilidad bancaria, servicios educativos, la habilidad y uso, influyen en sus decisiones financieras.

Cabe señalar, que la IF tiene dos vertientes de análisis, la oferta y demanda. De acuerdo con la CEPAL (2018), la oferta se manifiesta por la inserción al sistema financiero a través de las instituciones, sin embargo, dicho acceso queda limitado por las barreras de precios (tasa de interés) originadas por las fallas de mercado tales como: el monopolio natural, asimetrías de información, rendimiento creciente a escala y externalidades.

Para Kabakova y Plaksenkov (2018) existen cuatro factores con efecto sobre la oferta de IF: a) sociodemográfico (influencia que tiene el bienestar social), b) tecnológico (innovaciones que se han desarrollado en la banca digital), c) económico (la pobreza y desigualdad) y d) político (regulación bancaria).

Respecto a la demanda, con base al uso de servicios financieros en poblaciones rurales, las personas comienzan a solicitar una mayor y mejor accesibilidad bancaria, en este sentido,

la demanda de herramientas financieras incrementa, como respuesta de una mejor capacitación por parte de entidades bancarias (Lal, 2019; Palacio y Sánchez, 2019; Sánchez-González, Prada-Araque y Erazo-Inca, 2020).

Entre los múltiples beneficios, la IF acerca a los usuarios a mejorar sus prácticas de ahorro, permitiendo incrementar sus condiciones crediticias y ampliar la eficacia en la utilización de recursos (Carballo y Girbal, 2021). Al aumentar sus posibilidades de crédito, los usuarios presentan mayor facilidad para invertir en oportunidades comerciales, lo que beneficia a la actividad económica y su productividad (Rosales, Leverone, Leverone y Rosales, 2018; Méndez-Heras, Vanegas-Martínez y Linthon-Delgado, 2021).

Otro beneficio de la IF es la reducción de la disparidad de ingresos, debido a que la disponibilidad de los puntos de acceso, y el incremento en la alfabetización financiera, facilita la interacción de una mayor gama de posibilidades de financiamiento (Orazi, Martínez, Vigier, 2019; Huang y Zhang, 2020; Zou, Li y Zhou, 2021). Como se mencionó, a través de la IF se fomenta el ahorro de manera formal, lo que representa el desarrollo económico, como reflejo de una mayor captación de recursos por parte de las familias y pymes (Martínez-Carrasco, Muñoz, Eid y Colino, 2016).

De igual manera, la amplitud y profundidad bancaria tiene un efecto positivo para disminuir el índice de pobreza, además de incrementar el acceso financiero, mejora la confianza de la población y acerca a los ciudadanos no bancarizados, a utilizar instrumentos crediticios formales (Inoue, 2019; Bongomin y Munene, 2020). En términos generales, la IF fomenta el crecimiento económico a partir de la implementación de infraestructura, banca y servicios (Sharma, 2016; Sethi y Acharya, 2018; Boachie, Aawaar y Domeher, 2021; Tran y Dinh, 2021).

2.2 Inclusión financiera en Poblaciones Rurales

La terminología referente a lo rural, está compuesto por un conjunto de características culturales, económicas y sociales, lo que genera distintas perspectivas y apreciaciones dependiendo de los países y épocas (Arcila y Silva, 2013; CEPAL, 2019b). De la conceptualización multidimensional de la ruralidad, se destacan retribuciones asociadas a lo opuesto de lo urbano, es decir, por su densidad poblacional, carencia de servicios públicos, educativos de salud, tecnológicos, entre otros (Zamudio, Cruz-De la Cruz, López-Becerril y Arana-Ovalle, 2021).

En conjunto, la Población Rural se entenderá como aquellas personas que habitan en zonas rurales, las cuales son determinadas por la oficina nacional de estadística de cada país, y se estima como la diferencia entre la población total y la urbana (CEPAL, 2019b).

De manera general, las características económicas, sociales y culturales de las poblaciones rurales mexicanas, se encuentran establecidas y ligadas al sector agropecuario, también, se distinguen por ser zonas con pobreza y carencia de servicios básicos (García, Aldape y Esquivel, 2020; Rejón y Hernández, 2021). Cabe señalar, pese a que existe disparidad económica e industrial entre las regiones del norte y sur-sureste de México, las poblaciones rurales de ambas regiones continúan presentando similitudes respecto a sus condiciones sociales y económicas, dado que presentan un enfoque agrícola y artesanal (Panti-May, Sodá-Tamayo y Gamboa-Tec, 2017; Barrera, Galván, Marín y Pérez, 2020).

Para el caso de México, la clasificación de ruralidad posee una visión simplista, en el sentido de ser reconocida únicamente por el tamaño de su población (González-Arellano y Larralde-Corona, 2013). Dicha conceptuali-

zación de ruralidad, ha limitado las acciones gubernamentales en favor de la población, lo que ha provocado desigualdad social y territorial a través de políticas públicas excluyentes (Valencia-Perafán, Le Cod, Favareto, Samper, Sáenz-Segura y Sabourin, 2020).

A pesar de los esfuerzos emitidos por entidades privadas, en materia de inclusión financiera, siguen existiendo múltiples deficiencias para implementar servicios de calidad (CEPAL, 2017; Palacio y Sánchez, 2021). Para el caso mexicano, Guevara, Ramírez, Rodríguez, Salamanca y González (2020) señalaron que el propósito de las instituciones financieras para el desarrollo económico de los sectores más vulnerables, se ha distorsionado por los intereses de los inversionistas de capital.

Además, la utilización de servicios financieros para la recepción de remesas en las PR, es agravada por la carencia de entendimiento de la lengua local, así como la ineficiencia en la estructura del sistema de pago de los países de origen (CEPAL, 2020b). El Banco Iberoamericano del Desarrollo (BID, 2015) señaló que las poblaciones rurales recurren a instituciones financieras no reguladas para atender necesidades como el ahorro, transferencias y oportunidades productivas. De igual forma enfatizan que, de ser posible, la IF permitirá reducir la variabilidad en el consumo e incrementará el valor de los activos para las familias rurales.

Asimismo, la falta de movilidad y el cierre de mercados como consecuencia del coronavirus, ocasionó que las poblaciones rurales comiencen a adaptarse a las tecnologías de la información para ventas en línea y entregas a domicilio, que implementan la mayoría de las empresas en áreas urbanas (Tran y Dinh, 2021; López y Cruz, 2022).

En este sentido, los servicios por banca digital han tomado mayor relevancia como consecuencia de los cambios estructurales

originados por la pandemia (Guerra-Leal, Arredondo-Trapero y Vázquez-Parra, 2021).

La adecuada gestión de la IF en la sociedad, beneficiará el sector productivo y de forma más directa a los agentes económicos, por el contrario, una deficiente legislación generará un desajuste en la actividad económica (Orazi, Martínez y Vigier, 2019; Cardona, 2020). Por lo tanto, las instituciones bancarias a través de medios tecnológicos, y la divulgación cultural financiera, ofrecerán la oportunidad de mejorar los hábitos financieros en poblaciones marginadas (Hernández, Silva y Chávez, 2019; Agwu, 2021; Zou, Li y Zhou, 2021).

Paras las PR, la inclusión financiera representa un incremento en los patrones de ahorro e inversión, mayor número de transacciones y la habilitación de nuevos comercios (Shankar y Jeyaprabha, 2022). Un mayor acercamiento e interacción de las instituciones financieras, fomenta la utilización de cuentas bancarias en poblaciones marginadas (Sotomayor, Tallejo y Wong, 2018). Por ello, el acceso al crédito formal, apertura de cuentas y correcta gestión institucional, son factores que demandan progresivamente, dichas poblaciones (Tran y Dinh, 2021).

En este sentido, al ofrecer mejores soluciones tecnológicas, las tarjetas de débito y crédito son medios de pago cada vez más utilizados, en el momento de realizar transacciones de bajas cuantías (Ventura, 2019). El uso del crédito de manera regular y la adopción generalizada de cuentas bancarias, se asocia con la implementación de inclusión financiera en dichas poblaciones (García, 2016).

En conjunto, la relevancia de la IF según Polloni-Silva, da Costa, Morales y Neto (2021), radica en el efecto positivo para disminuir los índices de pobreza y desigualdad en países subdesarrollados. Al mismo tiempo, las poblaciones rurales muestran mayor interés

y beneficios, frente a proyectos de inclusión financiera (Martínez-Carrasco, Muñoz, Eid y Colino, 2016). En suma, es una oportunidad de negocio rentable para instituciones bancarias, la ejecución de herramientas y servicios financieros en poblaciones rurales (Mia, Sangwan, Hussain y Malim, 2021).

2.3 La función de los Corresponsales bancarios

La CNBV (2021a) define a los CB como un establecimiento comercial que, en colaboración con una institución financiera, se ofrecen algunos servicios que solo se realizaban en sucursales bancarias.

Los CB comenzaron su operatividad en el año 2010 en México, asimismo, se han incrementado el número de contratos banco-corresponsal, lo que representó una mayor colaboración bancaria para ofrecer mayores servicios financieros (Carabarán, de la Garza, González y Pompa, 2018).

Entre sus operaciones básicas se encuentran los depósitos, retiro de dinero y pago de factura, pero en algunos casos, realizan operaciones más complejas ofreciendo productos de ahorro, crédito y seguros, permitiendo a los bancos ampliar sus servicios a clientes de rentas bajas (Ramos, 2015; International Monetary Fund [IMF], 2017). Es decir, los CB se entenderán como un tercero, que ofrece la posibilidad de realizar operaciones financieras, para aquellas personas que han sido excluidas del sistema financiero (Jayo y Diniz, 2013).

El estudio de los CB en México y su impacto comenzó con Peña y Vázquez (2012), destacando la presencia de cadenas comerciales que funcionan como intermediarios financieros, tales como: Walmart, Comercial Mexicana, Soriana, Chedraui, Suburbia, Coppel, Oxxo y 7-Eleven. Los autores mostraron resultados positivos con la implementación de CB, sin

embargo, encontraron poco impacto respecto al número de tarjetas de débito y crédito, así como en el saldo de depósitos.

Nuevas investigaciones afirman que la actividad relacionada a las transacciones en cajeros automáticos, transacciones en terminales punto de venta y apertura de cuentas de captación, incrementó en municipios que contaban con CB en comparación con aquellos que no (CNBV, 2018b). Además, esta modalidad ha mejorado la transparencia y ayudado a las instituciones a gestionar situaciones de riesgo, optimizando su relación con los usuarios (Casu y Wandhöfer, 2018).

Por su parte, autores como Carabarán, de la Garza, González y Pompa (2018), encontraron un efecto positivo de los CB, en el ahorro formal en México, estimado por la cantidad de cuentas y el volumen de ahorro. Además, hallaron un efecto homogéneo de crecimiento en el ahorro tanto para zonas urbanas y rurales, a partir de la presencia de CB.

3. Metodología

3.1 Muestra

Con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021b) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2021c) para la realización del estudio, se seleccionaron todos los municipios rurales de México que contaban con al menos un (1) corresponsal bancario, obteniendo así 82 en 11 entidades federativas en el periodo de 2011 a 2021 (ver Tabla 1).

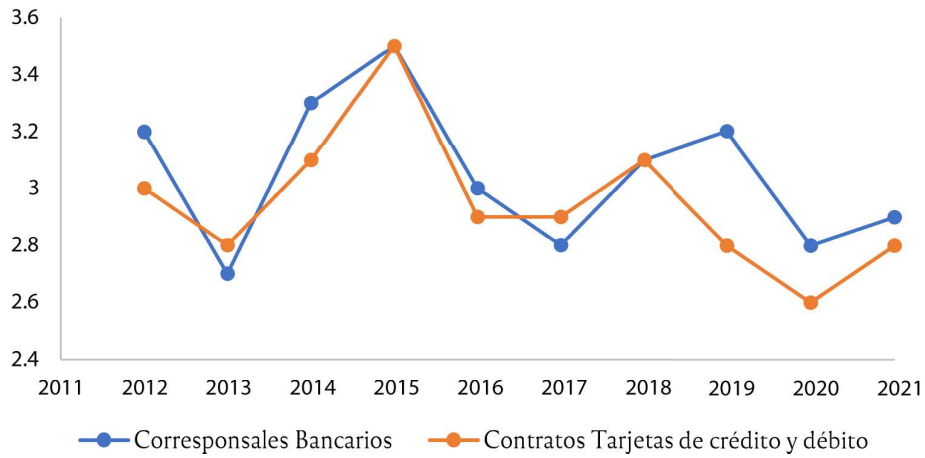
Con datos del Portafolio de Información de la CNBV, para el constructo del modelo se obtuvieron 132 observaciones para cada una de las variables (número de Corresponsales Bancarios y el número de Contratos de Tarjetas de crédito y débito) las cuales, se analizaron mensualmente a partir del año 2011 hasta el 2021. Asimismo, la gráfica 1 dio margen a la selección del modelo econométrico aplicado en la presente investigación, al observar que,

Tabla 1. Municipios rurales con al menos un Corresponsal Bancario 2011-2021

| Entidad Federativa | Número de municipios rurales por Entidad | Número de municipios rurales con Corresponsales | Porcentaje (%) respecto al total de municipios |
|--------------------|--|---|--|
| Oaxaca | 261 | 27 | 10.3 |
| Sonora | 33 | 23 | 69.7 |
| Coahuila | 7 | 6 | 85.7 |
| Chihuahua | 10 | 5 | 50 |
| Nuevo León | 9 | 5 | 55.6 |
| Zacatecas | 5 | 4 | 80 |
| Puebla | 20 | 4 | 20 |
| Yucatán | 11 | 3 | 2.3 |
| Durango | 2 | 2 | 100 |
| Jalisco | 3 | 2 | 66.7 |
| Tamaulipas | 4 | 1 | 25 |

Fuente: Elaboración propia con base en CNBV (2021c)

Gráfica I. Tasa de crecimiento anual de Corresponsales Bancarios y Contratos de tarjeta de crédito y débito en poblaciones rurales (porcentual %)



Fuente: Elaboración propia con base en CNBV (2021c).

a través de sus tasas de crecimiento, ambas variables arrojaron simetrías anuales a lo largo del periodo analizado (ver Gráfica 1).

Adicionalmente, se encontraron 20 instituciones bancarias que prestaron sus servicios financieros en los municipios rurales a través del modelo de corresponsales bancarios (ver tabla 2). Esto permitió identificar cada nuevo contrato banco-corresponsal que se implementó en las poblaciones rurales durante el periodo analizado, descartando aquellos bancos con una nula participación en el modelo.

Tabla 2. Bancos operando con modelo de Corresponsales Bancarios en municipios rurales de México 2011-2021

| | |
|--------------------|------------------|
| Afirme | Banco del Bajío |
| American Express | Banco Forjadores |
| Banamex | Banco WalMart |
| Banco Ahorro Famsa | BanCoppel |
| Banco Azteca | Bankaool |
| Banorte | Inbursa |
| BBVA Bancomer | Invex |
| Compartamos | Monex |
| Consubanco | Santander |
| HSBC | Scotiabank |

Fuente: Elaboración propia con base en CNBV (2021c)

3.2 Modelo

Con el objetivo de realizar un constructo econométrico, se propone el modelo de vectores autorregresivos (VAR), para identificar si existe una relación entre el número de corresponsales bancarios en las poblaciones rurales, con el número de contratos de tarjetas de crédito y débito, incidiendo así, en su inclusión financiera.

El modelo VAR es un conjunto de f regresiones de series temporales, en la que los regresores son los valores retardados de las series, es decir, las variables explicativas de todas las ecuaciones son los valores retardados de las variables (James y Mark, 2012; Wooldridge, 2015). Este modelo se utiliza cuando se quiere identificar las interacciones simultáneas de un grupo de variables a lo largo de diferentes periodos, por medio de sus retardos, en este caso, los retardos son desconocidos (p), por lo que se denomina VAR(p). A continuación, se presenta el modelo en su forma estructural dinámica:

$$T_t = \beta_{10} + \beta_{11}C_{t-1} + \dots + \beta_{1p}C_{t-p} + \gamma_{11}T_{t-1} + \dots + \gamma_{11}T_{t-p} + u_{1t} \quad (1)$$

Tabla 3. Estimación número de rezagos óptimos para ejecutar el modelo VAR

| lag | LL | LR | df | p | FPE | AIC | HQIC | SBIC |
|-----|---------|--------|----|------|----------|----------|----------|----------|
| 0 | -36 .89 | | | | 5.10E+12 | 34.942 | 34.964 | 35.042 |
| 1 | -340.65 | 48.496 | 4 | 0 | 7.5E+11* | 33.0139* | 33.0787* | 33.3123* |
| 2 | -340.21 | 0.881 | 4 | 0.93 | 1.10E+12 | 33.353 | 33.461 | 33.850 |
| 3 | -336.87 | 6.666 | 4 | 0.16 | 1.20E+12 | 33.416 | 33.568 | 34.113 |
| 4 | -334.35 | 5.046 | 4 | 0.28 | 1.40E+12 | 33.557 | 33.751 | 34.452 |

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16

Donde:

T_t = Variable de respuesta (Número de contratos de Tarjetas de débito y crédito en municipios rurales por bimestre)

C_t = Variable de control (Número de Corresponsales Bancarios en municipios rurales por bimestre)

Coefficientes:

β_{10} = Punto de corte en el número de Contratos de Tarjetas de débito y crédito (T) cuando el valor de los Corresponsales Bancarios (C) es igual a 0.

β_{11} = Variación del número de Contratos de Tarjetas de débito y crédito (T) cuando el valor de los Corresponsales Bancarios (C) varía en una unidad o punto porcentual

γ_{11} = Variación del número de Corresponsales Bancarios (C) cuando el valor de los Contratos de Tarjetas de débito y crédito (T) varía en una unidad o punto porcentual

u_{1t} = Término de error

Para ejecutar el modelo VAR se requirió obtener el número de retardos óptimos (p). Por lo que se utilizaron los criterios de información de Akaike (AIC), el criterio de información de Hannan-Quinn (HQC), y finalmente el criterio de información bayesiano (SBIC). En donde se encontró que el número óptimo de rezagos es (1) (véase Tabla 3).

4. Resultados

La Tabla 4 muestra el comportamiento de la regresión aplicada. La ecuación toma como variable dependiente al número de contratos de tarjeta de débito y crédito (T), en donde se aprecia a través del nivel de significancia, que las variables endógenas rezagadas muestran relación entre sí.

Se puede notar que el modelo econométrico es de la forma:

$$T_{(2022-1)} = 52870.70 + 93.767C_{(2021-XII)} + 0.2366T_{(2021-XII)}$$

Tabla 4. Modelo VAR reducido

| Variable dependiente: T (número de contratos tarjetas de débito y crédito) | | | | |
|--|--------|--------------|----------------|------------------------|
| Muestra: primer mes (I) de 2011 al último mes (XII) de 2021 | | | | |
| Variable | Rezago | Coefficiente | Error estándar | Nivel de significancia |
| C | 1 | 93.767 | 32.454 | 0.025 |
| T | 1 | 0.237 | 0.176 | 0.005 |
| Constante | 0 | 5287 .7 | 20743.09 | 0.003 |

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16
Si el valor (Pi-Value) < .05: El modelo econométrico es estadísticamente significativo

Es decir, existe un impacto en la variable (T) a partir de un cambio en el número de corresponsales bancarios (C). La regresión expone que, por medio de los coeficientes, al aumentar en una unidad el número de corresponsales bancarios, incrementa en promedio a 93 unidades el número de contratos de tarjetas de crédito y débito en las poblaciones rurales.

Finalmente, se realizó el test de causalidad de Granger. Esta estimación dice que una variable X no causa a la variable Y, si al añadir el pasado de X a la ecuación anterior no añade capacidad explicativa. En este sentido, la hipótesis nula es que la variable X no causa, en el sentido de Granger, a la variable Y.

La ecuación de la Tabla 5, arroja un (Prob > chi2) menor al 0.05 por ciento, por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula, confirmando (al igual que el modelo VAR aplicado) que el nú-

mero de corresponsales bancarios (C) influye con el número de contratos de tarjetas de crédito y débito (T).

4.1 Validez de los supuestos

Ambas series fueron sometidas a pruebas de estacionariedad con el test de Dickey-Fuller. El cual, se entenderá como una prueba t de la hipótesis nula de raíz unitaria (Wooldridge, 2015). Dicho esto, bajo el valor crítico del 10%, ambas series (Corresponsales Bancarios y Tarjetas de crédito y débito) cumplen el supuesto de estacionariedad (véase Tabla 6 y 7).

Del mismo modo, el modelo VAR debe cumplir con tres condiciones para confirmar su validez. Se realizó la prueba de estabilidad, obteniendo así los eigenvalores menores a (1), es decir, que se encuentran dentro del círculo

Tabla 5. Test de causalidad de Granger

| Equation | Excluded | chi2 | df | Prob > chi2 |
|----------|----------|-------|----|-------------|
| T | C | 5.027 | 1 | 0.025 |
| T | ALL | 5.027 | 1 | 0.025 |

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16

Tabla 6. Prueba de estacionariedad en la serie de Corresponsales Bancarios

| Dickey-Fuller test | | Number of obs = 132 | | |
|--------------------|----------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| | Test Statistic | 1% Critical Value | 5% Critical Value | 10% Critical Value |
| Z(t) | -9.104 | -3.56 | -2.919 | -2.594 |

p-value for Z(t)= 0.0842

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16

Tabla 7. Prueba de estacionariedad en la serie de Tarjetas de crédito y débito

| Dickey-Fuller test | | Number of obs = 132 | | |
|--------------------|----------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| | Test Statistic | 1% Critical Value | 5% Critical Value | 10% Critical Value |
| Z(t) | -5.377 | -3.56 | -2.919 | -2.594 |

p-value for Z(t)= 0.0434

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16

Tabla 8. Prueba de estabilidad (eigenvalores < 1)

| Eigenvalue | Modulus |
|------------|---------|
| 0.831 | 0.831 |
| 0.438 | 0.438 |

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16

Tabla 9. Normalidad de los residuos (Test Jarque-Bera)

| Equation | chi2 | df | Prob > chi2 |
|----------|-------|----|-------------|
| C | 1.059 | 2 | 0.589 |
| T | 1.504 | 2 | 0.471 |
| ALL | 2.562 | 4 | 0.733 |

Fuente: Elaboración propia con ayuda del software estadístico Stata 16

unitario, traduciéndose en que el modelo satisface la condición de estabilidad (ver Tabla 8).

Aplicando el test de Jarque-Bera, se obtuvo una probabilidad total de (0.63348), lo que significa que asintóticamente, no se rechaza el supuesto de normalidad (ver Tabla 9). Por último, a través del test del multiplicador de Lagrange aplicado en ambas ecuaciones, su probabilidad fue menor a (1) por lo que no existe autocorrelación en los rezagos (ver Tabla 10).

5. Conclusiones

La inclusión financiera permite disminuir los índices de pobreza y marginación en poblaciones rurales de México. También fomenta el crecimiento económico a través de: la apertura de nuevos negocios, la generación de créditos para actividades productivas, la inversión del capital privado, entre otros. Además, la inclusión financiera favorece la cohesión social, permitiendo a los habitantes de poblaciones rurales, mejorar sus condiciones de vida y desarrollo.

Esta investigación, junto con otras similares (Carabarán, de la Garza, González y Pompa,

2018; CNBV, 2018b), coinciden que se favorece la inclusión financiera en México, aplicando el modelo de corresponsales bancarios. A través de la aplicación del modelo VAR y test de causalidad de Granger, se observa que la implementación de corresponsales bancarios influye en el número de nuevos contratos de tarjetas de crédito y débito.

En este sentido, el modelo de corresponsales bancarios a pesar de ser relativamente joven en México, es una alternativa viable para instituciones financieras, que quieren ampliar sus servicios de manera segura y rentable.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos emitidos por México y la iniciativa privada, se encuentra evidencia que gran parte de las poblaciones rurales no cuentan con la operatividad del modelo de corresponsales bancarios, tan solo un 22.17% del total de municipios rurales tiene un corresponsal en el periodo de 2011 a 2021. Lo que significa que dichos esfuerzos aún no son suficientes para brindar mejores oportunidades financieras.

El estudio sobre la inclusión financiera en poblaciones rurales de México, se puede profundizar aplicando la misma metodología

propuesta en este trabajo, contemplando otras variables. Asimismo, es prudente examinar la incidencia de la inclusión financiera en poblaciones rurales, a través del número de sucursales bancarias o terminales punto de venta. Ambos poseen mayor tiempo funcionando en el país, en comparación con los corresponsales bancarios, por lo tanto, se espera una mayor amplitud de sus servicios financieros.

6. Referencias

- Acosta V., M., M., Coronel P., V., C., y Bermúdez G., C., W. (2018). Modelo de negocio de inclusión financiera a través de corresponsales no bancarios en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 10(1), 263-268. Disponible en: <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Agwu M. E. (2021). Can technology bridge the gap between rural development and financial inclusions?. *Technology Analysis y Strategic Management*, 33(2), 123-133. <https://doi.org/10.1080/09537325.2020.1795111>
- Alemán, M. (2019). La agricultura familiar y la economía social: dos conceptos y prácticas compatibles en P. Alemán, E. Giorgetti, C. Girardo, J. Franco, J. (Ed.), *Otras economías, otros desarrollos: agricultura familiar y economía social*, (1 ed., 19-37). Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C. Recuperado de: http://foroconsultivo.org.mx/FCCyT/libros_editados/Agricultura_familiar_economia_social_2019.pdf#page=19
- Alfaro Salas, R. (2020). Explorando la relación entre remesas internacionales y pobreza en localidades rurales y urbanas de México. Tomás Leco, C., y Chávez Navarro, J., C. (Ed.). *Flujos migratorios y la covid-19: El 2020 un año atípico en la economía mexicana* (1), 85-104. ININEE. Disponible en: https://www.academia.edu/49714204/Flujos_Migratorios_y_la_Covid_19
- Angel-Pérez, A. L. D., Tapia-Naranjo, C. A., Villagómez-del Angel, T. E., Uzcanga Pérez, N., y Hernández-Estrada, C. A. (2018). Capital social, redes sociales y liderazgo en agricultura familiar periurbana en México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 9(6), 1137-1148. <https://doi.org/10.29312/remexca.v9i6.1579>
- Antonio-Anderson, C., Peña Cárdenas, M. C., y López Saldaña, C. D. P. (2020). Determinantes de la alfabetización financiera. *Investigación administrativa*, vol. 49 núm. (125). <https://doi.org/10.35426/iav49n125.05>
- Arcila, M. T. M., y Silva, A. R. A. R. (2013). La construcción social de lo rural. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, (5), 24-41. Recuperado de: http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/issue/view/busquedas_multiples
- Banco Iberoamericano de Desarrollo, BID (2019). *Fomentar la inclusión financiera de las mujeres a través de datos: El caso de México*. Estudio de caso. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Fomentar_la_inclusi%C3%B3n_financiera_de_las_mujeres_a_trav%C3%A9s_de_datos_El_caso_de_M%C3%A9xico_es_es.pdf
- Banco Iberoamericano de Desarrollo, BID (2015). *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe Coyuntura actual y desafíos para los próximos años*. Documento para discusión N° IDB-DP-385. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Inclusi%C3%B3n-financiera-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Coyuntura-actual-y-desaf%C3%ADos-para-los-pr%C3%B3ximos-a%C3%B1os.pdf>
- Banco Mundial, BM (1 de marzo de 2021). *Profundizar la inclusión financiera en áreas rurales de México*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/results/2018/07/02/profundizar-la-inclusion-financiera-en-areas-rurales-de-mexico>
- Barrera R., M. Á., E.S. Galván S., L. Marín M., y R.E. Pérez G. (2020). Análisis comparativo de la pobreza en las fronteras de México: aplicación del coeficiente de Engel. *Equidad y Desarrollo*, (35), 107-124. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss35.5>

- Boachie, R., Aawaar, G. and Domeher, D. (2021). Relationship between financial inclusion, banking stability and economic growth: a dynamic panel approach. *Journal of Economic and Administrative Sciences*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/JEAS-05-2021-0084>
- Bongomin G. O. C. y Munene J. C. (2020). Financial Inclusion of the Poor in Developing Economies in the Twenty-first Century: Qualitative Evidence from Rural Uganda. *Journal of African Business*, 21:3, 355-374. <https://doi.org/10.1080/15228916.2019.1646601>
- Carabarán, M., de la Garza, A., González, J. P., y Pompa, A. (2018). Corresponsales bancarios e inclusión financiera en México en María José Roa García y Diana Mejía (ed.). *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: evidencia para América Latina y el Caribe*. Investigación Conjunta-Joint Research, 1, 407-447. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/h/cml/incocp/7sp-12.html>
- Carballo, I. E., y Girbal, E. (2021). Ahorro e inclusión financiera: una revisión de la literatura desde la Economía del Comportamiento. *Revista CIES*. Volumen 12. Número 1. (5-31) Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/11359/1/ahorro-inclusion-financiera-literatura.pdf>
- Cardona, D. (2020). Revisión bibliográfica sobre inclusión financiera como estrategia de recuperación y de crecimiento fintech. *Semestre Económico*, 23(55), 183-203. <https://doi.org/10.22395/seec.v23n55a8>
- Casu, B., y Wandhöfer, R. (2018). The future of correspondent banking cross border payments. *SWIFT Institute Working Paper* No. 2017-001. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3261168>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2017). Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en México. Documentos de Proyectos. Proyecto CEPAL-FIDA. <http://hdl.handle.net/11362/42086>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo. Libros de la CEPAL, N°153. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019a). La inclusión financiera en zonas rurales en México. Documentos de Proyectos. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/cnbv_marco_del_rio.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b). Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición. Documentos de Proyectos. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44665/4/S1900508_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). Caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales. Documentos de proyectos. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46350-caracterizacion-espacios-rurales-mexico-partir-estadisticas-nacionales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020b). Mejores prácticas sobre iniciativas para promover la inclusión financiera de receptores de remesas en el ámbito rural. Documentos de proyectos. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45117-mejores-practicas-iniciativas-promover-la-inclusion-financiera-receptores>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV (2018a). Reporte Nacional de Inclusión Financiera 9. Dirección General para el Acceso a Servicios Financieros. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV (2018b). Medición del impacto de los corresponsales bancarios en la inclusión financiera en México. Blog CNBV. Recuperado de: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Modelos%20de%20>

- Negocio%20para%20la%20IF/4%20Impacto_correspon-sales_paper_esp.pdf
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV. (15 de marzo de 2021a). Corresponsales Bancarios. Blog CNBV. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/corresponsales-bancarios-114482?idiom=es>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV. (17 de marzo de 2021b). Política Nacional de Inclusión Financiera. Blog CNBV. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/politica-nacional-de-inclusion-financiera-43631>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV. (7 de octubre de 2021c). Portafolio de información histórica. Disponible en: <https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Reporte.aspx?s=40&t=126&st=0&ti=0&sti=0&n=0&tp=0>
- Dircio P., M. (2021). La importancia de la inclusión financiera en México para alcanzar los ODS. *Revista DIECISIETE*. N.º 5. Madrid, 75-92. https://doi.org/10.36852/2695-4427_2021_05.03
- García, J.A. (2016). El bajo uso de cuentas bancarias transaccionales en México: los que no pueden y los que no quieren. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):58-80. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.182
- García J. R., Aldape L. A., y Esquivel, F. A. (2020). Perspectivas del desarrollo social y rural en México. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVI (3),45-55. ISSN: 1315-9518. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28063519011>
- Garrido N. C., García M. G. y Morales G. R. (2011). Los esquemas de corresponsalía bancaria en México: ¿solución al problema de acceso a servicios financieros?. *Análisis Económico*, XXVI (61),117-137. ISSN: 0185-3937. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41318401008>
- González-Arellano, S., y Larralde-Corona, A. (2013). Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México. La situación demográfica en México, 2013 (pp. 141-157). México: Conapo. Disponible en: <http://ilitia.cua.uam.mx:8080/jspui/handle/123456789/688>
- Guerra-Leal, E.M., Arredondo-Trapero, F.G. and Vázquez-Parra, J.C. (2021). Financial inclusion and digital banking on an emergent economy. *Review of Behavioral Finance*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/RBF-08-2021-0150>
- Guevara C. D., Ramírez V. N., Rodríguez M. A., Salamanca B. S. y González R. M. (2020). Evolución de las microfinanzas desde la perspectiva de la financiarización. Universidad de Cartagena. 159-181. <https://doi.org/10.32997/pe-2020-2699>
- Hernández-Rivera., A., Silva V., J. C., y Chávez M., L. A. (2019). Educación financiera, banca digital y alternativas de financiamiento de las pymes. *Revista Relayn - Micro Y Pequeñas Empresas En Latinoamérica*, 3(1), 19-29. <https://doi.org/10.46990/relayn.2019.3.1.13>
- Huang Youxing y Zhang Yan (2020). Financial Inclusion and Urban-Rural Income Inequality: Long-Run and Short-Run Relationship. *Emerging Markets Finance and Trade*, 56(2), 457-471. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2018.1562896>
- Inoue, T. (2019). Financial inclusion and poverty reduction in India. *Journal of Financial Economic Policy*, Vol. 11 No. 1, pp. 21-33. <https://doi-org.proxydgb.buap.mx/10.1108/JFEP-01-2018-0012>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Editorial INEGI. Disponible en: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2020 Nueva serie (inegi.org.mx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (28 de abril de 2021a). Población rural y urbana. Cuéntame de México. Recuperado de: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (8 de octubre de 2021b). Censo de población y vivienda 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- International Monetary Fund, IMF (2017). Recent Trends in Correspondent Banking Relationships: Further Considerations. Policy Papers. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/21/recent-trends-in-correspondent-banking-relationships-further-considerations>
- James H. S. y Mark W. W. (2012). *Introducción a la econometría*. Pearson.
- Jarquín Sánchez, N. H., Castellanos Suárez, J. A., y Sangerman-Jarquín, D. M. (2017). Pluriactividad y agricultura familiar: retos del desarrollo rural en México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 8(4), 949-963. <https://doi.org/10.29312/remexca.v8i4.19>
- Jayo, M., y Diniz, E. H. (2013). Un estudio descriptivo de los modelos de gestión de redes de corresponsales bancarios en Brasil. *Revista de Administração*, 48, 621-634. <https://doi.org/10.5700/rausp1110>
- Kabakova, O., y Plaksenkov, E. (2018). Analysis of factors affecting financial inclusion: Ecosystem view. *Journal of Business Research*, 89, 198-205. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.01.066>
- Lal, T. (2019). Measuring impact of financial inclusion on rural development through cooperatives. *International Journal of Social Economics*, Vol. 46 No. 3, pp. 352-376. <https://doi-org.proxydgb.buap.mx/10.1108/IJSE-02-2018-0057>
- López, A.T. and Cruz, D.L.(2022), "The Contingency Approach to COVID-19 of Subsistence Businesses", Limón, M.L. and García, M.L.(Ed.) *Research in Administrative Sciences Under COVID-19*, pp. 31-47. <https://doi.org/10.1108/978-1-80262-297-320221003>
- Lozano-Ascencio, F., y Ramírez-García, T. (2019). Hogares indígenas y remesas en México: cambios en la década 2000-2010. *Papeles de población*, 25(102), 155-188. <https://doi.org/10.22185/24487147.2019.102.35>
- Martínez-Carrasco P., F., Muñoz S. A. M., Eid, M., y Colino S., J. (2016). Inclusión financiera en el ámbito rural mediante cajas de ahorro. Estudio de una experiencia en México. *Perfiles latinoamericanos*, 24 (48), 185-211. <https://doi.org/10.18504/pl2448-008-2016>
- Martínez, P. A., Ochoa, C. P., y Bolaños, D. J. (2021). La educación rural en México: Propuestas para una política educativa integral. Universidad Iberoamericana AC. Disponible en: https://publicaciones.iteso.mx/libro/la-educacion-rural-en-mexico-propuestas-para-una-politica-integral_125082/
- Méndez-Heras, L. B., Venegas-Martínez, F., y Linthon-Delgado, D. E. (2021). El impacto del crédito bancario sobre el desarrollo humano en México: un análisis de datos panel a nivel estatal, 2004-2016. *Ensayos. Revista de economía*, 40(1), 1-28. <https://doi.org/10.29105/ensayos40.1-1>
- Mia, M. A., Sangwan, S., Hussain, A. B., y Malim, N. A. K. (2021). Rural-urban financial inclusion: Implications on the cost sustainability of microfinance lenders. *Managerial and Decision Economic*, 1-13. <https://doi.org/10.1002/mde.3498>
- Mueller, J. T., McConnell, K., Burow, P. B., Pofahl, K., Merdjanoff, A. A., & Farrell, J. (2021). Impacts of the COVID-19 pandemic on rural America. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(1). <https://doi.org/10.1073/pnas.2019378118>
- Orazi, S., Martínez, L. B., y Vigier, H. P. (2019). La inclusión financiera en América Latina y Europa. *Ensayos de Economía*, 29(55), 181-204. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79425>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). México rural del Siglo XXI. Editorial FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/i9548es/I9548ES.pdf>

- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2019). Desarrollo de la economía rural por medio de la inclusión financiera: el papel del acceso a la financiación. Editorial OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_437222/lang-es/index.htm
- Palacio, J. R. S., y Sánchez, A. M. P. (2021). La relación causa-efecto entre exclusión/inclusión social y financiera. Una aproximación teórica. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, (138), 54-75. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.69168>
- Panti-May, J.A., Sodá-Tamayo, L., Gamboa-Tec, N. (2017). Perceptions of rodent-associated problems: an experience in urban and rural areas of Yucatan, Mexico. *Urban Ecosyst* 20, 983–988 <https://doi.org/10.1007/s11252-017-0651-8>
- Pardo M., A. M. y Dávila C., C. A. (2021). Relación entre remesas y desigualdad: una mirada al caso de México. *Desarrollo y Sociedad*, (89), 117-141. <https://doi.org/10.13043/dys.89.4>
- Pehim D., S. y Anshari M. (2022). COVID-19, local food system and digitalisation of the agri-food sector. *Journal of Indian Business Research* 1755-4195. <https://doi.org/10.1108/JIBR-04-2022-0103>
- Peña P. y Vázquez A. (2012). El impacto de los corresponsales bancarios en la inclusión financiera: Una primera evaluación en CNBV (ed.), *Estudios económicos*, v. 1, 195-215. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/71399/21_2012_Impacto_de_los_corresponsales_bancarios_en_la_inclusi_n_financiera.pdf
- Polloni-Silva, E., da Costa, N., Moralles Fernando, H. y Neto Sacomano, M. (2021). Does financial inclusion diminish poverty and inequality? a panel data analysis for Latin America countries. *Social Indicators Research*. 158, 889-925. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02730-7>
- Ramos C., L. C. (2015). El papel de los corresponsales bancarios en el proceso de bancarización: una aproximación al concepto de inclusión financiera en Colombia. [Trabajo de maestría, Universidad Santo Tomas]. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/9436/2015LuisRamos.pdf>
- Ramos H., J. J. (2017). Educación financiera: una aproximación teórica desde la percepción, conocimiento, habilidad, y uso y aplicación de los instrumentos financieros. *Revista INFAD De Psicología. International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 2(2), 267–278. <https://doi.org/10.17060/ijodaep.2017.n2.v2.888>
- Rejón, E. M. H., y Hernández, R. T. (2021). Análisis de la “vivienda digna y decorosa” en localidades rurales de Tamaulipas a través de un indicador integrado. *Vivienda y Comunidades Sustentables*, (9), 9-26. <https://doi.org/10.32870/rvcs.voig.161>
- Romero-Álvarez, Y. Niebles-Núñez, W. y Niebles-Núñez, L. (2020). La inclusión financiera analizada desde una técnica de reducción de dimensiones. *Desarrollo Gerencial*, 12(1), 1-17. <https://doi.org/10.17081/dege.12.1.3588>
- Rosales, V. Q., Leverone, R. B., Rosales, V. Q., Leverone, R. B., Leverone, M. B., y Rosales, F. A. Q. (2018). Inversión y financiamiento para el sector agrícola del Ecuador: aplicación de un modelo de regresión múltiple. *Dominio de las Ciencias*, 4(2), 63-80. <http://dx.doi.org/10.23857/dom.cien.pocaip.2017.4.núm.2.abril.63-80>
- Salas A., R., González B., J. G. y Soberón Mora, J. (2019). Remesas internacionales y pobreza: estudios de caso en Michoacán y Oaxaca. *Análisis económico*, 34(85), 143-168. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/99280>
- Sánchez-González, C., Prada-Araque, D., y Erazo-Inca, F. (2020). El aporte de los Corresponsales No Bancarios CNB a la inclusión financiera. *Desarrollo gerencial*, 12(1), 1-23. <https://doi.org/10.17081/dege.12.1.3599>
- Sethi, D. y Acharya, D. (2018). Financial inclusion and economic growth linkage: some cross country evidence. *Journal of Financial Economic Policy*, Vol. 10 No. 3, pp. 369-385. <https://doi.org/10.1108/JFEP-11-2016-0073>

- Shankar K. S. y Jeyaprabha B. (2022). Effectiveness of Financial Inclusion and Rural Upliftment: Empirical Evidence from Tamil Nadu. *Universal Journal of Accounting and Finance*, 10(1), 200-210. <https://doi.org/10.13189/ujaf.2022.100121>
- Sharma, D. (2016). Nexus between financial inclusion and economic growth: Evidence from the emerging Indian economy. *Journal of Financial Economic Policy*, Vol. 8 No. 1, pp. 13-36. <https://doi.org/10.1108/JFEP-01-2015-0004>
- Sotomayor, N., Talledo, J., y Wong, S. (2018). Determinantes de la inclusión financiera en el Perú: Evidencia Reciente. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SFP). Documentos de trabajo. Lima, Perú. Julio. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/327288055>
- Tran Q. T. y Dinh T. T. V. (2021). Provincial governance and financial inclusion: micro evidence from rural Vietnam. *International Public Management Journal*, 24:6, 792-812. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1964009>
- Valencia P., M., E., Le Coq, J. F., Favareto, A., Samper, M., Sáenz-Segura, F., y Sabourin, E. (2020). Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial* (17), 25-40. <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>
- Ventura, C. M. (2019). El uso de efectivo y tarjetas débito como instrumentos de pago en Colombia. *Lecturas de Economía*, (90), 71-95. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n90a03>
- Wooldridge, M., J. (2015). *Introducción a la econometría* (5ª ed.). CENGAGE Learning.
- Zamudio S., F. J., Cruz-De la Cruz, K. I., López-Becerril, I. D. y Arana-Ovalle, R. I. (2021). Ruralidad en México, 1995-2015: uso en políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, 29(57), 109-142. <https://doi.org/10.18504/pl2957-005-2021>
- Zou, F., Li, T. y Zhou, F. (2021). Does the Level of Financial Cognition Affect the Income of Rural Households? Based on the Moderating Effect of the Digital Financial Inclusion Index. *Agronomy*, 11, no. 9, 1813. <https://doi.org/10.3390/agronomy11091813>

Impacto de reformas en el impuesto a la renta de las personas en Argentina sobre la distribución de ingresos después de impuestos

Impact of income tax reforms in Argentina on after-tax income distribution

Santiago Afonso^{*,**}

Consultor Independiente (Argentina)
santiago.afonso@gmail.com

Resumen

Estudiamos la dinámica de la desigualdad de los ingresos antes y después de impuestos a los ingresos del trabajo personal durante el período que va de 1996 a 2015 en Argentina. Luego de la crisis de 2001-2002, el país observó cambios en la estructura de su economía, en las instituciones del mercado laboral y en las políticas fiscales, con un incremento del peso del sector público en la economía. La trayectoria del impuesto no fue monótona sino dependiente del ciclo político. El documento describe la evolución histórica de los parámetros del tributo y sus principales reformas. Luego empleamos datos administrativos de los empleos en relación de dependencia privados para simular su determinación para cada año y calcular así indicadores de desigualdad. Encontramos una tendencia decreciente de la desigualdad de los ingresos después de impuestos, especialmente sobre el final del período. Las distorsivas reformas al impuesto motivadas por las elecciones generan regresiones limitadas pero perceptibles en los indicadores de desigualdad.

Palabras claves: Desigualdad del ingreso, Impuesto a la renta, Inflación.

Clasificación JEL: D31, E24, E31, H24, J38.

Recibido: 4/08/2022

Aceptado: 21/12/2022

Abstract

We study income inequality dynamics in Argentina over the 1996-2015 period, before and after taxes on labor and social security contributions. After the 2001-2002 crisis, the country experienced changes in its economic structure, labor market institutions and fiscal policies, with an increase in the size of the public sector. The personal income tax contributed to that expansion by growing in the number of taxpayers and effective rates. The rise was not monotonic, but rather affected by the political cycle. The document describes the historic evolution of the tax's parameters and its main reforms. We then use administrative payroll data of registered employees to simulate tax liabilities and therefore calculate inequality indicators. We find that after-tax income inequality has a decreasing tendency, particularly towards the end of the period. The distortive tax reforms motivated by the elections create limited but perceptible regressions on the inequality indicators.

Keywords: Income Inequality, Income Tax, Inflation.

JEL Classification: D31, E24, E31, H24, J38.

Received: 4/08/2022

Accepted: 21/12/2022

* El autor agradece los valiosos comentarios de Jorge Puig, Bernardo Díaz de Astarloa y especialmente Guillermo Cruces.

**Licenciado y Magister en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Especializado en política tributaria, ha participado del diseño de la Reforma Tributaria y el Consenso Fiscal argentinos de 2017, la reforma al impuesto a las ganancias del año 2016, y otras. Actualmente es consultor independiente asesorando a gobiernos locales, think tanks, y organismos internacionales.

1. Introducción

¿Cómo ha evolucionado el impuesto a la renta de las personas físicas en las últimas décadas en Argentina? ¿Qué factores influyeron en el proceso? ¿Cuáles son las dificultades que impiden un mayor rol del impuesto en el financiamiento de los gastos del estado? ¿Y cuáles son las consecuencias sobre las capacidades del tributo para redistribuir recursos y mitigar la desigualdad de los ingresos?

Luego de la crisis de 2001-2002, el país experimentó cambios en la estructura de su economía, en las instituciones del mercado laboral y en las políticas fiscales, con un incremento del peso del sector público en la economía. El impuesto a la renta de las personas contribuyó a financiar esa enorme expansión del gasto público, creciendo en número de contribuyentes y en tasas efectivas. La trayectoria del impuesto no fue monótona ni exenta de conflictos políticos, sino plagada por ellos y dependiente del ciclo electoral. Esto afectó el diseño de las distintas reformas, con consecuencias tanto en los incentivos creados por el impuesto como en su capacidad de movilizar recursos y la de redistribuir los ingresos. Reformas distorsivas que redujeron la carga a un gran número de contribuyentes a bajo costo fiscal fueron introducidas cerca de las elecciones.

El estudio de las reformas en el impuesto a las ganancias de las personas físicas de Argentina es de máxima importancia práctica. El país tiene un problema crónico de déficit fiscal que la lleva a experimentar recurrentes y explosivas crisis macroeconómicas. Asimismo, cuenta con una estructura tributaria excesivamente distorsiva de la actividad económica y contraria a la inversión (Afonso, Galiani, y Tappatá (2018); Afonso y Galiani (2018)). Aunque los diagnósticos apuntan en la actualidad a problemas de exceso de gasto público, el país exhibe un atraso considerable en el desarrollo

del impuesto a las ganancias de personas físicas como fuente de financiamiento del fisco, en comparación con países desarrollados e incluso con sus pares latinoamericanos.

Comprender mejor la economía política de las reformas al impuesto permite precisar las capacidades del sector público de ordenar sus cuentas y estabilizar su macroeconomía. Distintos autores atribuyen las recurrentes crisis macroeconómicas del país a los coletazos de la puja distributiva (p.ej., Gerchunoff y Rapetti, 2016). Al respecto, el trabajo arrojará luz sobre las posibles contribuciones del impuesto a la mejora en la distribución de los ingresos del país, que es uno de los objetivos perseguidos con este tipo de impuestos. Entender la posible contribución del impuesto —de relevancia recientemente adquirida— a la resolución de esos conflictos será de utilidad para el diseño de reformas fiscales que contribuyan a poner al país en un sendero de crecimiento sostenido.

El objetivo general del trabajo es caracterizar la evolución del impuesto a las ganancias de las personas físicas en Argentina por medio de sus parámetros principales, por qué y cómo se produjo su evolución, y consecuencias de sus cambios sobre la capacidad redistributiva del impuesto.

Para ello, se buscará documentar la evolución de los parámetros del impuesto para calcular tasas marginales y efectivas comparables en el tiempo para distintos contribuyentes tipo y diversos niveles de ingreso. El proceso incorporará un grado de detalle que refleje fielmente la determinación del impuesto en la práctica, incluyendo no sólo las deducciones y la escala de alícuotas en el análisis sino también el tratamiento del aguinaldo, la tabla de aceleración de alícuotas marginales y algunas de las otras reformas ocurridas en el período. Puesto que es necesario para obtener la base imponible para el cálculo del impuesto a las

ganancias, también se realizó ese trabajo sobre los aportes personales a la seguridad social.

A continuación, aplicaremos ese modelo detallado a la estimación del impacto del impuesto sobre la distribución de los ingresos y su reflejo en indicadores de desigualdad durante el período que va de 1996 a 2015 en Argentina. Se empleará una base de datos administrativos con ingresos laborales privados registrados derivados de declaraciones juradas de seguridad social, una fuente hasta ahora no utilizada para calcular el impacto distributivo de impuestos a los ingresos.¹

Creemos que las crecientes necesidades fiscales de la expansión del gasto público argentino han llevado a una políticamente traumática expansión del alcance del impuesto. La volatilidad del período no sólo afectó a las variables fundamentales de la macroeconomía, sino que se extendió también a las instituciones fiscales. Los avances y retrocesos en la proporción de la población cubierta y en la carga tributaria efectiva habrían obedecido al resultado en cada momento del balance de la tensión entre las necesidades fiscales y políticas de corto plazo. Motivadas por las recurrentes crisis macroeconómicas o necesidades electorales, los sucesivos gobiernos han implementado diversas reformas subóptimas desde el punto de vista del diseño de los tributos, con impactos sobre la eficiencia económica y calidad de los incentivos al trabajo. Estas reformas motivadas electoralmente tuvieron además impactos sobre la capacidad del impuesto para mitigar la desigualdad de los ingresos resultantes del mercado laboral, reduciendo en esas oportunidades los avances trabajosamente alcanzados con anterioridad. Sólo en los últimos años, una vez desapareci-

do el superávit fiscal logrado a la salida de la convertibilidad, el impuesto habría empezado a tener un impacto redistributivo relevante entre los asalariados. Hasta entonces, las deducciones generales eran tan altas que casi la totalidad de los asalariados privados registrados quedaban excluidos.

El trabajo busca expandir los alcances de la literatura contribuyendo con una descripción detallada del impacto distributivo del impuesto a partir de datos administrativos. Los estudios existentes parten de datos de encuestas, en el mejor de los casos siendo corregidas a partir de tablas de frecuencias agregadas con datos administrativos (Rossignolo y Jiménez, 2019; Alvaredo, Cruces, y Gasparini, 2018). Estos están afectados por una importante subdeclaración. Adicionalmente, dadas las características del impuesto, que en ocasiones requirió de datos de panel para su cálculo, los datos de encuestas no son apropiados para evaluar la importante reforma del año 2013. El uso de los datos de registros permite además captar empleados en relación de dependencia, un universo distinto del compendiado por las tablas de frecuencias agregadas publicadas por la administración tributaria, típicamente compuesto por cuentapropistas registrados. Estos últimos están lejos de los márgenes que se han movido con los cambios institucionales en el período analizado.

Al analizar las distintas reformas, nos apoyaremos en el marco analítico de Tommasi y Spiller (2007) que intenta explicar los determinantes institucionales del proceso de formulación de políticas públicas y sus efectos sobre las características externas de las mismas como la estabilidad, adaptabilidad y nivel de coordinación con otras políticas.

Por su parte, Blanco et al. (2021) estudian, a partir de los mismos datos administrativos que empleamos en este trabajo, cómo evolu-

1. Otros trabajos sí han utilizado este tipo de datos para analizar impactos de cambios en el impuesto a las ganancias, como Tortarolo, Cruces, y Castillo (2019).

cionó la distribución de los salarios privados registrados en función de los profundos cambios económicos producidos en el período. El trabajo pone el foco en los ingresos antes de impuestos, y registra que la desigualdad en la parte más alta de la distribución está estable desde el año 2008. En el presente buscamos extender y complementar al primero estudiando la evolución de la distribución de los ingresos salariales después de impuestos. En contraste, encontramos que entre los años 2008 y 2011 comienza a percibirse una caída de la desigualdad de los ingresos después de impuestos causada por la creciente influencia del tributo, reflejando el alcance de una mayor proporción de los contribuyentes y mayores alícuotas efectivas. Las distorsivas reformas al impuesto motivadas por las elecciones tienen una repercusión limitada pero perceptible en los indicadores de desigualdad. Estas causaron pequeñas regresiones transitorias, sin alterar fundamentalmente la tendencia a una creciente mitigación de la desigualdad de los ingresos por vía del impuesto.

Este documento está estructurado como se describe a continuación. En la segunda sección realizamos una revisión de la literatura sobre los temas abordados. En la sección siguiente describimos los datos y la metodología seguida para los cálculos. En la cuarta sección explicamos cómo se determina el impuesto. En la quinta sección hacemos un detallado recorrido por los cambios normativos a los parámetros y sus efectos. Abordamos asimismo un análisis en profundidad de las principales reformas del período, sus motivaciones e implicancias. En la sexta sección presentamos los resultados obtenidos, con la evolución indicadores de desigualdad antes y después de impuestos para distintos puntos de la distribución de los ingresos. En la sección siguiente aplicamos el modelo teórico de Tommasi y Spiller a las reformas del impuesto. Por último, la octava sección ofrece nuestras conclusiones.

2. Revisión de la literatura

Existe una larga tradición de estudios del impacto distributivo de la política fiscal en general, y del impuesto a las ganancias de personas físicas en particular, empleando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares y la Encuesta Permanente de Hogares. Gasparini (1998) (ENGHo 1996/97), Gómez Sabaini, Santieri, y Rossignolo (2002) (ENGHo 1996/97), y Fernández Felices, Guardarucci, y Puig (2021) (ENGHo 2004/05 y 2012/13) calculan la progresividad o regresividad de los distintos impuestos a partir de distintos supuestos sobre la incidencia de cada uno, haciendo correcciones por subdeclaración de ingresos. Gasparini (1998), Díaz Bazán (2011) y Rossignolo y Jiménez (2019) utilizan además datos administrativos agregados de AFIP para hacer distintas correcciones por subdeclaración a los datos de las encuestas.

En algunos aspectos, el presente trabajo es complementario a los de Díaz Bazán (2011) y Rossignolo y Jiménez (2019), al abordar con la mayor precisión que permiten los recientemente disponibles datos que usamos el impacto del impuesto entre los asalariados privados registrados. También presentamos series de tasas marginales y efectivas determinadas por los parámetros del impuesto para un diverso número de niveles de ingresos.

El primer trabajo en analizar la dinámica de la desigualdad usando estos microdatos de los asalariados privados registrados es el de Blanco et al. (2021). Los autores estudian la dinámica de los ingresos (salarios brutos) en distintos puntos de la distribución en función del ciclo y las crisis macroeconómicas, generando indicadores de desigualdad en series de tiempo. Ese trabajo toma como objetivo de su análisis los resultados del mercado laboral, por lo que se concentra —en cuanto a los ingresos— en los salarios brutos. Encuentran que

hacia el año 2008 los ingresos reales crecían fuertemente respecto de aquellos observados durante la crisis, de forma monótonamente decreciente en los percentiles de la distribución de ingresos. La única excepción fueron los asalariados de la cola superior (desde el percentil 99), con pequeñas ganancias o incluso pérdidas. La Muestra Longitudinal también fue usada recientemente para analizar la movilidad de los ingresos (Cerimelo, 2021).

El impacto distributivo del impuesto no ha sido estudiado todavía empleando datos administrativos. El presente trabajo extiende, de cierta forma, al de Blanco et al. (2021) al incorporar indicadores de desigualdad después de impuestos, y comparar el impacto de la normativa tributaria a lo largo del tiempo y en distintos puntos de la distribución de los ingresos. Nos propusimos incorporar indicadores de desigualdad en los resultados del mercado laboral que fueran comparables con los de este trabajo. El impacto en la desigualdad del impuesto ha tenido un perfil temporal distinto del de las turbulencias macroeconómicas, pues su incidencia se registrará principalmente sobre el final del período bajo análisis (2009-2015), cuando la distribución de los ingresos resultantes del funcionamiento del mercado laboral permanece relativamente estable.

El análisis de la forma en que se toman decisiones de política económica en Argentina fue informado por el libro de Tommasi y Spiller (2007), que estudia los determinantes institucionales del proceso. Los autores presentan un modelo indicativo de por qué el ambiente de toma de decisiones no cooperativo lleva a volatilidad en las políticas públicas, reglas rígidas, impedimentos para lograr mejoras de eficiencia y déficit de inversión en capacidades estatales para su diseño, todo lo cual deriva en políticas de pobre calidad. Dos trabajos principales guían el análisis sobre el carácter distorsivo de las reformas al impuesto sobre

las que se enfoca este trabajo. The Mirrlees Review (Mirrlees y Adam, 2011) presenta la teoría de la imposición óptima con una fuerte orientación hacia su aplicación práctica. Independientemente del nivel de gasto público o redistribución socialmente deseado, un sistema tributario debe procurar satisfacer esas demandas al mínimo costo de eficiencia posible. El consenso prevaleciente sobre la forma más eficaz que tienen los gobiernos para cumplir con sus objetivos de equidad es, por el lado de sus recursos, un impuesto progresivo a los ingresos que financie gastos redistributivos en función de la necesidad y características de la población. El argumento se origina en el teorema de Atkinson y Stiglitz (1976) por el que usar impuestos sobre el consumo como un mecanismo para seleccionar contribuyentes pudientes para la redistribución no ofrece beneficios sobre impuestos progresivos sobre los ingresos laborales, siendo por lo contrario una forma subóptima de redistribución. El argumento pierde fuerza ante la presencia de preferencias heterogéneas (lo que abordamos a continuación) o ante impuestos no salientes y/o consumidores desatentos (Allcott, Lockwood, y Taubinsky, 2018). El marco conceptual que ofrecen Mirrlees y Adam (2011) es particularmente detallado en el diseño de impuestos directos eficientes sobre los ingresos laborales.

El segundo es el análisis de la reforma al tributo del año 2013 de Tortarolo, Cruces, y Castillo (2019). En el trabajo explotan la discontinuidad creada por el cambio normativo, por el que contribuyentes muy similares en ingresos pasaban a tener tratamientos muy disímiles — exento o gravado al 35% según superaran o no el umbral. Encuentran elasticidades casi nulas para los trabajadores inframarginales pero, en línea con otros estudios de la literatura y lo apuntado por The Mirrlees Review, también documentan mayores respuestas para los grupos con mayor elasticidad

y evidencia de comportamiento estratégico para evadir el impuesto. Si bien la rigidez de las instituciones del mercado laboral argentino lleva a una baja respuesta a las tasas efectivas en algunos grupos, las distorsiones persisten para los trabajadores al borde del mercado laboral.

3. Origen de los datos y metodología de la simulación

Origen de los datos. Los parámetros del impuesto a las ganancias, así como de las bases imposables máximas y mínimas, y alícuotas de los aportes a la seguridad social, se obtuvieron de un relevamiento de la normativa en el Boletín Oficial, SAIJ e Infoleg (sistemas de información legal oficiales).

Los datos de los salarios provienen de la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado (la Muestra) publicada por el Ministerio de Trabajo.² Se trata de una muestra de las declaraciones juradas mensuales ante la seguridad social de más de 500.000 asalariados privados registrados distintos³ entre 1996 y 2015, o 3% del total, discriminando por relación laboral (1,4M de pares en total). La base refleja el campo de remuneración bruta total⁴ del Formulario 931 que presentan los empleadores ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (2018); AFIP (2020)).

Siguiendo a Blanco et al. (2021), descartamos las observaciones con salarios brutos menores a un cuarto del salario mínimo para

evitar que trabajadores marginalmente vinculados al mercado laboral introduzcan ruido en las estadísticas.

La Muestra anonimiza los salarios superiores al percentil 98 de las ramas de actividad a 2 dígitos del clasificador reemplazándolos por un promedio móvil de 3 meses de esos salarios. Por la doble no linealidad introducida por el mínimo no imponible y la escala⁵, esta forma de top-coding afectará las estimaciones subestimando el impuesto determinado.

Agregamos los ingresos anuales de cada contribuyente a los fines de calcular el impuesto, que es de base anual. Sobre ello aplicamos las deducciones, escalas y otros parámetros para calcular la obligación tributaria. La reforma de agosto de 2013 transformó el impuesto, en la práctica, de anual en mensual. A fines de simplificar la exposición, aplicamos el régimen de la segunda parte de 2013 a los ingresos de todo el año, sin consecuencias relevantes sobre los resultados.

Para la deflación de precios se utiliza un empalme de los Índices de Precios al Consumidor GBA y nacional del INDEC hasta 2006, y un promedio ponderado de IPC provinciales no intervenidos desde 2007, cuando comienza la falsificación de las estadísticas públicas, expresado como base 2021 = 1.

La muestra cuenta con un total de 35.4 millones de observaciones de remuneraciones mensuales no nulas (Tabla 1, columna 1). Luego de agregar los ingresos anuales por trabajador, y descartar las observaciones con salarios brutos menores a un cuarto del salario mínimo, obtenemos 220.567 casos para el año 2015

2. Disponible en <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/mler.asp>

3. Como referencia, la muestra tiene 130.000 trabajadores en el año 1996 y 230.000 en el año 2015.

4. El campo incluye conceptos remunerativos y no remunerativos, no sujetos a aportes y contribuciones a la seguridad social. No es posible separar estos conceptos en la Muestra.

5. Por ejemplo, bajo un mínimo no imponible de \$10, el impuesto determinado total sobre dos asalariados ganando exactamente \$10 cada uno será cero, pero positivo en caso de que promedien \$10 con variabilidad (\$9 y \$11).

Tabla 1. Tamaño de la Muestra Longitudinal y estadísticas descriptivas.

| Año | Observaciones | | | Ingresos brutos anuales por percentil en pesos constantes | | | | |
|------|----------------------|-----------------|--------------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Originales (mensual) | Finales (anual) | Ponderadas (anual) | P50 | P90 | P95 | P98 | P99 |
| 1996 | 1.241.834 | 134.319 | 4.432.758 | 500.035 | 1.665.574 | 2.415.248 | 3.807.999 | 5.225.665 |
| 2000 | 1.409.078 | 147.653 | 4.872.879 | 507.757 | 1.735.333 | 2.587.373 | 4.260.966 | 6.021.438 |
| 2005 | 1.659.119 | 169.142 | 5.581.950 | 610.762 | 1.656.677 | 2.333.484 | 3.660.480 | 5.117.041 |
| 2010 | 2.118.508 | 207.326 | 6.842.220 | 819.264 | 2.150.590 | 2.936.617 | 4.319.962 | 5.681.514 |
| 2015 | 2.336.444 | 220.567 | 7.278.810 | 929.179 | 2.361.541 | 3.217.298 | 4.772.020 | 6.307.644 |

(columna 2) representativos de 7,3 millones de trabajadores.

Limitaciones de los datos. La Muestra no cuenta con información del grupo familiar y por ello no permite calcular el valor de las deducciones personales por cargas de familia (hijos y cónyuge), ni las deducciones generales. Esto afectaría los indicadores de desigualdad en tanto estas características correlacionan con los ingresos brutos directa o indirectamente por la edad. Por ello, imputamos las cargas de familia de acuerdo con las características demográficas reflejadas en la Muestra. A partir de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del INDEC, calculamos la proporción de personas en condiciones de usar la deducción por cónyuge por sexo, edades simples y decil de ingresos por trabajo asalariado formal. También estimamos con esta base los parámetros de un modelo binomial negativo para definir la cantidad de hijos y de otros familiares a cargo deducibles, según la elegibilidad legal, que aplicamos a la Muestra para la imputación.

La Muestra no incluye las relaciones laborales de asalariados del sector público, con dos efectos. El primero es que se subestiman los ingresos de quienes tengan pluriempleo mixto público y privado, y así las bases imponibles del impuesto. El segundo es que buena parte de los mayores ingresos asalariados registrados provienen del sector público⁶, que a su vez ha

ganado peso año a año en el empleo total desde la crisis de 2001. Del mismo modo operará la falta de información sobre otros ingresos laborales no asalariados y otros ingresos no laborales. En sentido contrario, la falta de desagregación del bruto en los conceptos que lo determinan impide discriminar aquellos exentos.

No es obvio el signo del efecto agregado de estas limitaciones del trabajo, pues se subestiman simultáneamente ingresos y deducciones. Futuras contribuciones deberían recurrir a datos administrativos de las declaraciones juradas del impuesto y del sistema de retenciones, así como de otras fuentes (como microdatos con la facturación de los autónomos) para mejorar la precisión de los cálculos.

La metodología difiere en varios puntos de la de Rossignolo y Jiménez (2019), que partieron de los datos de ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares corregida por subdeclaración mediante datos de cuentas nacionales y las tablas con datos de registros agregados de la AFIP sobre las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias de personas físicas. Los autores señalan en su trabajo dos limitaciones del análisis. En primer lugar, las estadísticas de AFIP incluyen sólo a los

6. Esto es algo mitigado por las exenciones del impuesto de que gozan muchos empleados públicos.

contribuyentes que hacen presentaciones de las declaraciones juradas del impuesto, y dejan de lado al mucho más numeroso universo de asalariados cuyas obligaciones tributarias son satisfechas mediante las retenciones que les practican sus empleadores. Esto es aproximadamente el complemento del universo de contribuyentes que se refleja en la Muestra, aunque habrá superposición entre los empleados al tope de la distribución de los ingresos y algunos de los contribuyentes que presenten sus declaraciones juradas del impuesto. En segundo lugar, durante la reforma que tuvo vigencia entre 2013 y 2015, para el cálculo del impuesto se requiere de la trayectoria de remuneraciones de los individuos, algo imposible de lograr con la metodología de los citados. Debe mencionarse además que las tablas con estadísticas agregadas por tramos de ingresos mantuvieron esos tramos con las definiciones inalteradas en términos nominales a pesar del ~920% de inflación acumulada entre los extremos del período que analizan. Así, la cantidad de contribuyentes en el último tramo de ingresos, superiores a los 5 millones de pesos, se incrementó el 2330%. Esto puede tener consecuencias en la interpolación e introducir sesgos al construir las series de tiempo.

Si bien este trabajo se limitará únicamente a los asalariados privados registrados por la disponibilidad de datos, contaremos con algunas ventajas. En primer lugar, tendremos microdatos (en panel) de los salarios brutos, lo cual permitirá una mayor precisión en las estimaciones. Esta no sería la obtenible de contar con los microdatos de las declaraciones juradas y de las retenciones, pero será superior a las tablas agregadas interpoladas. Esto también habilitará, al contar con algunas características de los trabajadores, mejorar la estimación del impuesto — incorporando, por ejemplo, las deducciones incrementadas a los trabajadores patagónicos sobre el final del período. Finalmente, en el presente trabajo relevaremos las deducciones, escalas y otros

parámetros a lo largo de un período más extenso que el citado (con el dato puntual de 1973 y con frecuencia anual desde 1988).

La metodología de este trabajo puede ser extendida al análisis de la carga tributaria mensual. Esto permitiría estudiar la mayor volatilidad registrada en la práctica por el ingreso disponible de los trabajadores alcanzados por el impuesto respecto de aquella estimada al calcular la carga de forma anual, por los efectos descriptos en Forma de cálculo del impuesto.

4. Forma de cálculo del impuesto

El impuesto es, normalmente, de base anual. En el caso de los ingresos laborales, se calcula sobre la suma de los salarios brutos descontados los aportes personales a la seguridad social. Formalmente,

$$aportes^m = \max(\min(bruto^m, bi.max^m), bi.min^m) \cdot alic.ap \quad (1)$$

$$neto^m = bruto^m - aportes^m \quad (2)$$

$$neto^a = \sum neto^m = gn \quad (3)$$

El salario neto anual (superíndice *a*) usado para el cálculo surge de restar de los salarios brutos los aportes personales a la seguridad social, determinados por la aplicación de la alícuota⁷ sobre el salario bruto limitado por las bases imponibles mínimas y máximas de cada mes (superíndice *m*).

De esos ingresos netos (o ganancia neta, *gn*) se detraen las deducciones personales (coloquialmente conocidas como *mínimo no imponible*⁸ y cargas de familia), generales (pri-

7. Esta fue de 17% entre 1995 y 2000, y desde 2008 en adelante. Entre 2001 y 2007 osciló entre 11% y 16%.

8. La deducción estándar y general para empleados en relación de dependencia, mayor que la de los independientes.

mas de seguro, prepagas, ahorro, alquileres, sepepio, etc.) y otras, determinando la ganancia neta sujeta a impuesto. Entre los años 2000 y 2008 las deducciones se redujeron según el factor que arrojará la tabla de aceleración (*factor.tad*), que era a su vez un factor del salario bruto (ver Historia de la tabla de aceleración y las reformas de 2000 y 2006). Así,

$$gnsi^a = \max(0, gn-ded.tot \cdot (1-factor.tad)) \quad (4)$$

$$ded.cf = q.hij \cdot ded.hij + q.cony \cdot ded.cony + q.otras.cf \cdot ded.otras.cf \quad (5)$$

$$ded.tot = (ded.gni + ded.esp + ded.cf) \cdot factor.patag \cdot factor.dto1242 + ded.gen + ded.petr + ded.exentos + ded.sac + dei \quad (6)$$

Donde *ded.gni* y *ded.esp* son las deducciones personales para empleados en relación de dependencia, *ded.hij*, *ded.cony* y *ded.otras.cf* son las deducciones personales por tener hijos, cónyuge inactivo u otros familiares inactivos a cargo, respectivamente, *q.hij*, *q.cony* y *q.otras.cf* son las cantidades de dependientes deducidos. Las deducciones personales regulares previas son incrementadas desde 2017 en *factor.patag* (22%) para los trabajadores de la Patagonia, y entre 2013 y 2015 en *factor.dto1242* (ver La reforma de 2013). *ded.petr* es la deducción equivalente por el beneficio con que cuentan los empleados del sector petrolero⁹, *ded.exentos* es la deducción equivalente por otros conceptos del salario bruto exentos del impuesto (Exenciones), *ded.sac* es la deducción por el aguinaldo que se gozó en ciertos años (El tratamiento del aguinaldo), *ded.gen* son las otras deducciones generales que puede reclamar el contribuyente, y *dei* es la deducción especial incrementada vigente desde 2021. De estos conceptos, *ded.petr*, *ded.*

exentos, *ded.sac* y *dei* son funciones del salario bruto, al igual que *factor.tad*, *factor.dto1242* y parte de las deducciones generales *ded.gen*. Las deducciones personales regulares están dadas por el artículo 30 de la ley, que en su inciso a) establece la deducción por ganancia no imponible (*ded.gni*), de aplicación para todos los contribuyentes. En el inciso c) establece una deducción especial para autónomos, que se incrementa en cuantía para los empleados en relación de dependencia (*ded.esp*).

El impuesto determinado (*id*) surge de la aplicación de la escala de alícuotas marginales y montos fijos (Historia de la escala) sobre la *gnsi*. Finalmente, el ingreso efectivamente percibido por el empleado¹⁰ es (siguiendo la denominación coloquial de uso difundido) el salario de bolsillo, luego del descuento de su salario bruto de los aportes y el impuesto determinado de ganancias.

$$id = escala(gnsi) \quad (7)$$

$$bolsillo^m = ((bruto^a - aportes^a - id)) / 13 \quad (8)$$

Utilizaremos el salario de bolsillo para el análisis del impacto distributivo del impuesto, por ser la métrica relevante para estos fines. Otros trabajos enfocados en los resultados del mercado laboral estudian la dinámica de la desigualdad en los salarios brutos, como Blanco et al. (2021).

La suma de las deducciones personales por ganancia no imponible y la deducción especial determinan un nivel de salario bruto mensual a partir del cual el impuesto determinado pasa a ser positivo. Ese nivel de salario bruto se conoce coloquialmente como *mínimo no imponible*. Este es un concepto de uso difundido, pero no definido en la ley ni usado consistentemente en las discusiones

9. Algunos conceptos del salario son considerados exentos del impuesto en algunos sectores como el de los petroleros. Es indistinto expresar esa exención como una deducción equivalente, como hacemos aquí.

10. En muchos casos los empleados sufren retenciones adicionales por cuotas sindicales y conceptos similares.

públicas. El mínimo no imponible es mayor para quienes deducen cargas de familia, por lo que es conveniente usar como referencia el caso de un soltero sin hijos. El mínimo no imponible efectivo será mayor en la medida que los contribuyentes usen las deducciones generales por servicio doméstico, intereses hipotecarios, alquileres, y otras. También puede diferir según las características de la persona: es mayor para los patagónicos, jubilados y otros grupos con tratamientos preferenciales en la ley, menor para los autónomos. En distintos momentos de la historia la deducción especial o los factores que la afectan variaron según el salario bruto, por lo que en la práctica pasó a haber tantos mínimos no imponibles como empleados en relación de dependencia. Eso ocurrió durante la vigencia de las *reformas distorsivas* que se describen en este documento (Tres reformas distorsivas).

A los fines del trabajo, definimos como indicador del mínimo no imponible *efectivo* al salario bruto de quien se ubique en el percentil 10 de impuesto determinado. Tomamos ese punto en la distribución para evitar resultados poco representativos causados por los ingresantes al mercado formal luego de la implementación de la reforma de 2013.

Retención del empleador. Para la gran mayoría de los empleados en relación de dependencia el impuesto es retenido de sus salarios por el empleador. La base imponible es el salario acumulado del año, prorrateando el aguinaldo. Las deducciones y las escalas aplicables surgen de multiplicar los valores vigentes para el año por la proporción transcurrida (p.ej. 8/12 a agosto).

Si las deducciones fueran de \$120.000 al año, entonces al mes de agosto las deducciones aplicables serían de \$80.000. Similarmente, los tramos y montos fijos de la escala de alícuotas también se dividen por doce y se multiplican por el mes correspondiente

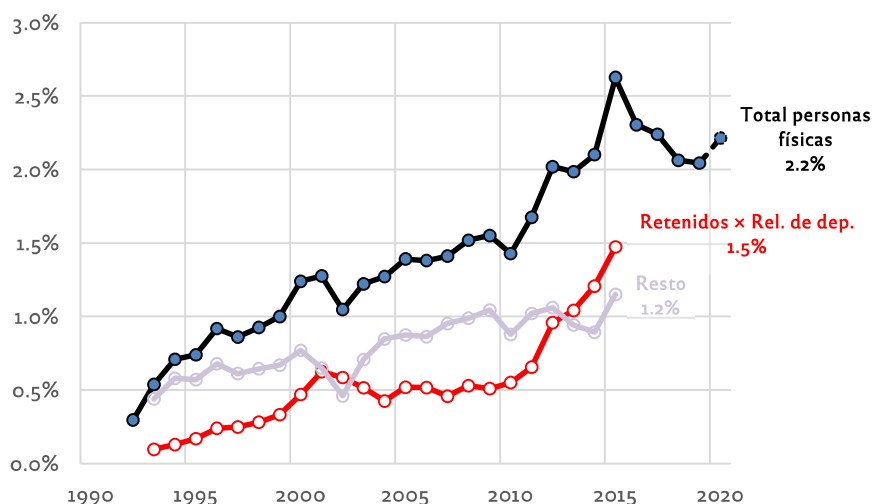
a los fines de calcular las retenciones. Si una reforma incrementa las deducciones del ejercicio corriente, al mes en que ocurra se habrá retenido una proporción mayor de los salarios que la correspondiente según los nuevos parámetros. Si las deducciones anuales del ejemplo pasaran a ser \$180.000 en el mes de agosto (un incremento de 50%), las deducciones prorrateadas que hubiera correspondido aplicar pasarían a ser de \$120.000. Al empleado se le habrá retenido entonces impuestos sobre una base \$40.000 superior a la ahora legalmente vigente (diferencia acumulada del prorrateo hasta agosto), a los que hay que aplicar luego la escala para determinar el importe. Esto dará origen a una de dos soluciones. O el empleado deja de tener retenciones durante los meses siguientes o el resto del año (quizás teniendo que pedir una devolución a la AFIP con la presentación de la liquidación anual en el mayo siguiente), o se le devuelve inmediatamente lo retenido en exceso durante el mes de entrada en vigor de las nuevas deducciones.

Distintos factores, además de la reforma distorsiva de 2013, hacen que la carga efectiva no sea constante durante el transcurso de cada año. La interacción entre la concentración de las paritarias salariales en momentos específicos del año con el prorrateo proporcional durante el período fiscal de las deducciones anuales generaba un crecimiento de la carga efectiva conforme transcurrían los meses. El efecto de los aguinaldos, pagaderos en los meses de junio y diciembre, también tenía el efecto de hacer saltar al contribuyente súbitamente de tramo en la escala de alícuotas marginales¹¹.

En el mismo sentido influían los cambios a la normativa, de aplicación anual, que en muchos casos (como sucedió con todas las reformas electorales) fueron sancionados

11. Desde el año 2017 se prorratean los aguinaldos a los efectos del cálculo de las retenciones mensuales, corrigiendo la contribución de este factor.

Gráfico 1. Recaudación del impuesto a las ganancias de personas físicas como % del PIB



Fuentes: Ministerio de Economía, INDEC. Nota: se intenta corregir por las percepciones de dólar ahorro y turismo que estuvieron vigentes durante los controles de capitales de 2012-2015 y 2019-.

durante el año y con efecto retroactivo. Este hecho fue utilizado por las administraciones gobernantes en el período que va de 2003 a 2015 en varias oportunidades, siendo las más notables las de agosto de 2007 y 2013. Ello generaba saldos a favor del contribuyente a ser devueltos de inmediato, y una distribución de la carga efectiva muy despareja a lo largo del año, además del alivio simbólico de escapar del impuesto.

4.1 Exenciones

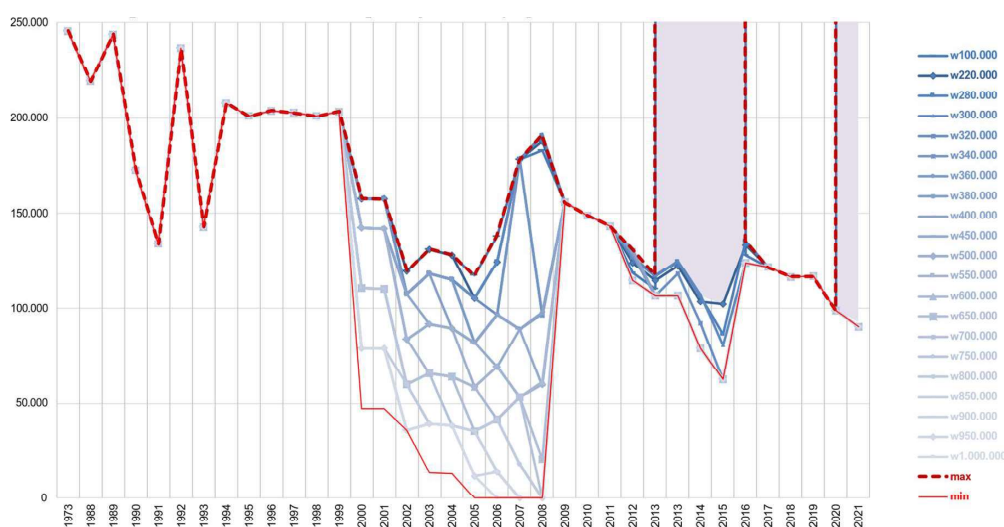
En lo relativo a los ingresos laborales personales, el bajo número de contribuyentes del impuesto obedece no sólo al elevado mínimo no imponible sino también a la extensa lista de tratamientos diferenciales a ingresos personales que son excluidos del impuesto. Depende generalmente de la capacidad de lobby de distintos grupos en el Congreso. Esto horada las bases imponibles y perjudica la recaudación del impuesto. Entre otros, empleados judiciales, empleados del Congreso, otros empleados públicos nacionales y provinciales, empleados de la Patagonia, petroleros y jubilados tienen sus ingresos total o parcialmente exentos. En ocasiones, los grupos de interés no logran un

beneficio a su nombre (como los petroleros) pero sí beneficios que aplican sobre conceptos que determinan sus salarios en una proporción particularmente alta en comparación con otros sectores (p.ej. viáticos), generando en el proceso beneficios para otros sectores. A estos factores se le suma una pobre o inexistente fiscalización, particularmente cuando los liquidadores son entes públicos – varios de ellos excluyen conceptos de la liquidación sin norma con rango de ley que lo respalde.

Lo señalado es relativo a los ingresos laborales personales. Un enorme déficit adicional es la imposición de las rentas del capital (la comparación del Gráfico 1, arriba, excluye ganancias de capital).

También hay una proliferación de deducciones personales con fines de promoción sectorial de ciertas industrias (seguro, ahorro, inversión inmobiliaria, etc.) que reducen las bases imponibles. En el mismo sentido operan las deducciones por servicio doméstico, gastos médicos, y otras. Casi todas ellas se expandieron fuertemente desde 2016 en adelante, luego de estar congeladas en términos nominales desde la convertibilidad.

Gráfico 2. Mínimo no imponible según el salario bruto mensual, en pesos constantes de 2021, para un individuo en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge



Nota: el impuesto es anual, pero las distorsiones normativas introducidas en 2013-2015 lo transforman de facto en mensual. Por ello 2013 figura, en este y los próximos gráficos antes y después de los cambios. Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 2.

5. Historia del impuesto y sus reformas

Hace unos treinta años, el impuesto era, en cuanto a personas físicas, básicamente inexistente. Lo que en el país se rotuló como impuesto a los réditos/ganancias fue hasta hace relativamente poco (Gráfico 1) un impuesto indirecto más (ganancias de sociedades).

El país viene desde entonces trabajando con dificultades en extender el impuesto, a menor velocidad que la que sería compatible con la suba del gasto público que se registró entre los años 2004 y 2015. Entre 1995 y 2010 hubo una expansión, desde entonces aparentemente finalizada, en la recaudación del impuesto sobre el resto de los contribuyentes (trabajadores independientes, retirados y perceptores de rentas pasivas). Esta probablemente se explique por la compresión en términos reales de la escala del impuesto (Historia de la escala). El crecimiento de la recaudación del impuesto durante los últimos 10 años obedece básicamente a la imposición de las rentas del trabajo personal. No hubo en el período cambios relevantes en cuanto a las rentas del capital, mayormente exentas. Tampoco hubo

un recorte de tratamientos diferenciales, sino todo lo contrario. Los aumentos de recaudación fueron por alcanzar a más trabajadores a mayores alícuotas efectivas.

5.1 Evolución de las deducciones

Argentina cuenta con una baja cobertura del impuesto para su nivel de desarrollo (Afonso, 2023), y correspondientemente una baja recaudación aún en comparación con otros países de América Latina. El progreso hacia una mayor cobertura del impuesto puede darse por tres vías principales. La primera es la eliminación de exenciones. Como se señaló, en Argentina la tendencia va en sentido contrario. La segunda es un incremento de los ingresos de la población. Estos, dada la inestabilidad macro y la dificultad para asegurar el crecimiento, están estancados en niveles observados por primera vez en 1974¹³. La tercera es mediante la reducción de las deducciones (~margen

13. La remuneración imponible promedio de los trabajadores estables en relación de dependencia (RIPE), en moneda constante, está actualmente en niveles observados en los 90s, o en 2007. No es este factor el que explica el crecimiento de la recaudación.

extensivo) o el ajuste de las escalas (~margen intensivo) para incrementar las alícuotas efectivas. Las deducciones vigentes son elevadas en la comparación internacional y ayudan a explicar la baja cobertura del impuesto.

El mínimo no imponible para un empleado en relación de dependencia fue históricamente¹⁴ aún más alto que el actual. El Gráfico 2 presenta el valor del mínimo no imponible a pesos constantes de 2021 para distintos niveles de salarios brutos, cada uno de ellos representado como una serie de tiempo distinta.

El mínimo no imponible ha ido lentamente reduciéndose. En los 32 años transcurridos desde 1989 cayó a un ritmo anual de 3,1%, siendo hoy poco más de un tercio del valor de entonces. A este ritmo harán falta otras tres décadas más de caída para llegar a los niveles de la OECD comparables (en PPP) desde los niveles del mínimo exento vigente en 2021. El trayecto no fue directo, con distintas reformas y contrarreformas en el camino.

El único período con estabilidad en el valor real de los parámetros se inicia en 1994. Este nivel de las deducciones será estable hasta la implementación de la *tabla de aceleración de alícuotas marginales* desde el año 2000, un mecanismo distorsivo para reducir las deducciones de forma creciente con los salarios brutos.

El mecanismo, vigente entre el 2000 y el 2008, fue el primero y más notable de varios episodios en que se registraron mínimos no imponibles distintos según el nivel de ingresos brutos. Luego se observan los dos últimos de los tres procesos o ciclos de distorsiones que se produjeron comenzando en el impuesto, respectivamente en 2013 y 2021. También influyen medidas como la exención del aguinaldo en años como 2012 y 2016, por lo demás

carentes de otras distorsiones mayores como la *tabla de aceleración de deducciones*. Las exenciones estaban adicionalmente topeadas en un nivel salarial dado, por lo que generaban un salto discontinuo («notch» — cfr. Kleven y Waseem, 2012) en las alícuotas promedio efectivas del impuesto, aunque probablemente sin consecuencias desde el punto de vista del comportamiento¹⁵.

La *tabla de aceleración* representó una baja considerable en los mínimos no imponibles de los alcanzados por el impuesto. Para aquellos de mayores ingresos, determinaría entre 2005 y 2008 que su mínimo no imponible fuera cero. Entre 1999 y 2000 (año de la implementación) la recaudación por personas en relación dependencia sube de 0,33% del PIB a 0,47% (Gráfico 1). Las deducciones en sí son mucho mayores en 2000 que en 1999, pero la aplicación de la *tabla de aceleración* termina determinando un menor mínimo efectivo desde entonces, que en los años siguientes irá cayendo en términos reales a pesar de algunos ajustes nominales a las deducciones y a la *tabla de aceleración*. A pesar de esas reducciones adicionales del mínimo, la recaudación hacia el año 2007 era casi la misma (0,46% del PIB) que en el primer año de la *tabla de aceleración* (0,47%). Ese orden de magnitud se mantiene aproximadamente estable hasta el año 2009 (0,51% del PIB), momento desde el que comienza a crecer rápidamente. Dentro de todo, durante la vigencia del mecanismo hay una relativa estabilidad en la proporción de los asalariados alcanzados, y en la recaudación.

El mínimo no imponible pasó a ser efectivamente infinito (una exención) para los contribuyentes de menores ingresos brutos en los procesos de 2013 y de 2021, y figura como el área sombreada en el Gráfico 2. Este tratamiento diferencial se implementó mediante el incre-

14. Al menos en el período cubierto por este trabajo.

15. Fueron anunciados en el mes de vigencia o a fines del mes previo, y el salto discontinuo tenía muy poca saliencia.

mento de la deducción especial hasta alcanzar a todo el ingreso neto sujeto a impuesto.

5.1 Tres reformas distorsivas

El impuesto es extremadamente saliente en la sociedad. Una encuesta de febrero de 2021 (Aresco, 2021) arrojó que el 82% de la población estaba entonces a favor de una propuesta legislativa para bajar la carga del impuesto, aunque la misma beneficiaría sólo a algunos de los trabajadores de mayores ingresos. El impuesto estaba siendo pagado por aproximadamente el 10% de la población mayor de edad, y la propuesta beneficiaría a la mitad inferior de ese conjunto — una vigésima parte de la proporción de la población que expresa su apoyo a la medida.

Los reclamos públicos por reducciones en este impuesto son permanentes y ocupan un importante lugar en los medios, como documentan Tortarolo, Cruces, y Castillo (2019), dando impulso a reformas con alguna frecuencia. En 2006-2008 se registran los efectos de la primera de tres reformas distorsivas con características similares, las dos restantes ocurriendo en 2013-2015 y 2021.

El impuesto a las ganancias tiene una muy alta concentración de la recaudación entre quienes lo pagan, aquellos de mayores ingresos. Las deducciones y la escala de alícuotas marginales crecientes son dos mecanismos no lineales que afectan el impuesto determinado. Así, un gran número de contribuyentes con ingresos algo superiores al mínimo no imponible explican una pequeña parte de la recaudación. Pequeños cambios en el mínimo no imponible pueden generar que una gran masa de contribuyentes pase a tributar el impuesto, según sea la distribución de los ingresos¹⁶.

Estos contribuyentes marginales son percibidos como de alto costo político, por la alta saliencia del impuesto, para el rendimiento fiscal que generan. A la vez, estos contribuyentes de clase media probablemente pertenezcan al segmento electoral más competitivo.

Se genera así un incentivo a eximir a estos contribuyentes del impuesto, una iniciativa política de alto valor simbólico y reducido costo fiscal ante alguna necesidad política coyuntural. Decimos que esa saliencia le da el alto valor simbólico al tributo pues por los motivos expuestos las alícuotas efectivas del grupo en cuestión son muy bajas.

Los cambios en las tasas marginales efectivas inducirán efectos sustitución, con una mayor carga tributaria reduciendo la oferta de trabajo. Algunos grupos responderán con mayor sensibilidad a los cambios, como aquellos en condiciones de eludir o evadir el impuesto (Tortarolo, Cruces, y Castillo, 2019) o aquellos marginalmente vinculados al mercado laboral, como mujeres con recién nacidos o hijos en edad escolar, personas recién ingresando al mercado laboral, las próximas al retiro o (sin relevancia para el caso en estudio) los de bajos ingresos (Mirrlees y Adam, 2011). Los márgenes para el cambio en el comportamiento son muchos: la participación en el mercado laboral, la cantidad de esfuerzo, la cantidad de horas, el tipo de empleo (formal o informal, cuenta propia o relación de dependencia), las acciones para el incumplimiento tributario (elusión o evasión), forma y momento del pago de las compensaciones, elección de carrera, emprendimiento de actividades de capacitación, y otros. Los efectos también pueden demorar en manifestarse, conforme los trabajadores aprenden intuitivamente el diseño de los tributos. Si bien las elasticidades encontradas en el contexto de la reforma de 2013 y respecto de los márgenes estudiados son bajas (y no extrapolables a otros episodios), para los trabajadores marginales la magnitud de la

16. De la misma forma, en algunos puntos de la distribución de los ingresos un pequeño cambio en la línea de pobreza puede mover bastante los índices de recuento de pobreza.

distorsión es tal que las pérdidas de bienestar pueden volverse relevantes.

De acuerdo con Mirrlees y Adam (2011), para que un impuesto sea óptimo debería no existir un cambio en las tasas efectivas que mejore el bienestar social, para niveles constantes de recaudación. El tipo de reformas distorsivas que se implementaron en las cercanías de las elecciones, al concentrar los beneficios en los segmentos de la oferta laboral menos sensible a la carga tributaria, y concentrar el esfuerzo recaudatorio en los más sensibles, es bajo esta definición subóptimo.

En 2006-2008, los factores fueron inicialmente la campaña por la elección de la presidente Fernández de Kirchner¹⁷ y posteriormente, en 2008, la desfavorable situación política del gobierno generada por el conflicto con los productores agropecuarios y la crisis financiera internacional. En 2013, el rápido crecimiento en la cantidad de contribuyentes se sumó a la pobre perspectiva electoral para el oficialismo en aquellas legislativas, de origen político y económico. Esas malas perspectivas contribuyeron al desprendimiento de la coalición de una facción peronista que pasó a usar el logro de una disminución de la carga de este impuesto sobre los trabajadores como principal propuesta de campaña. En 2021, nuevamente un desfavorable contexto económico y social derivado de la pandemia y de la gestión del gobierno llevaron a la reproducción del ciclo. De los tres episodios, resalta el primero por ocurrir en un contexto fiscalmente mucho más holgado (comparativamente) que los posteriores, iniciándose en una etapa de (todavía) superávit fiscal.

Los tres procesos¹⁸ pueden esquematizarse de esta forma:

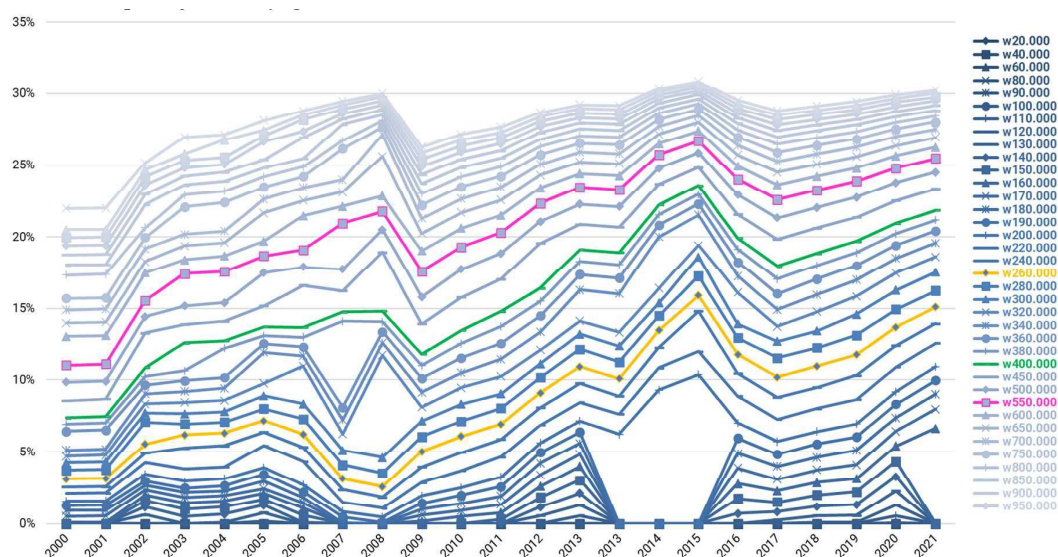
17. El impulso fiscal en ese año fue de alrededor de 1% del PIB a pesar del acelerado crecimiento que venía registrando la economía.

18. Entre 2002 y 2004 hay otro ejemplo muy similar, aunque de menor magnitud.

1. Se incrementan las deducciones para los contribuyentes de menores ingresos alcanzados por el impuesto (2006). En los procesos de 2013 y 2021, las deducciones se llevan al infinito, efectivamente eximiendo a esos contribuyentes del impuesto.
2. Se mantiene el lento proceso de baja del valor real del mínimo no imponible para los trabajadores de mayores ingresos que no son beneficiados por la medida. El efecto se compone con la continuada compresión real de la escala de alícuotas marginales. Así, se particiona la distribución de asalariados entre exentos y no exentos.
3. Esta variación de las deducciones en función decreciente del ingreso bruto, sea continua (2021), partida en ingreso corriente (2006) o partida en ingresos pasados (2013) genera distintas distorsiones en el mercado laboral que con el tiempo se vuelven insostenibles.
4. Tanto en 2006 como en 2013, poco menos que tres años después (2009 y 2016) se resuelven las distorsiones introducidas por esos esquemas mediante una eliminación del tratamiento diferencial en nivel de ingresos. Como esto llevaría a saltos en la presión tributaria efectiva de quienes hasta el momento estaban exentos, para evitar un costo político indigerible se incrementan las deducciones de forma generalizada. Esto hace caer las alícuotas efectivas para los contribuyentes de mayores ingresos brutos. El costo fiscal de resolver las distorsiones es elevado¹⁹, pues los contribuyentes no exentos generalmente estarán alcanzados por las mayores alícuotas marginales.

19. No se observa ese costo fiscal en 2009, aunque debería calcularse respecto de un contrafactual inobservable.

Gráfico 3. Alícuota efectiva de ganancias sobre el salario bruto para un individuo en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge.



Nota: en la práctica, las alícuotas efectivas serán en promedio menores a las reflejadas en el gráfico. Los empleados deducirán cargas de familias y otras deducciones generales (alquileres, gastos médicos, etc.). Algunos serán patagónicos, o tendrán conceptos del salario exentos de ganancias. Los gráficos reflejan las alícuotas promedio máximas posibles para los trabajadores con las características que se consignan en ellos. SAC: sueldo anual complementario. Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 2.

El esquema se ve reflejado en el Gráfico 3, que se presenta anotado en el Anexo (Gráfico A 4). El caso de 2006 es ligeramente distinto de los dos posteriores en cuanto a que los últimos parten de una situación libre de distorsiones. El primer proceso (de 2006) se inicia en cambio con un severo agravamiento de un esquema distorsivo previamente vigente. Ese esquema tenía hasta entonces claramente fines recaudatorios, y desde 2006 cambia su carácter para transformarse en un instrumento político para eximir a muchos del impuesto sin afectar las alícuotas efectivas sobre los de mayores ingresos.

Notablemente, en los procesos de 2013 y 2021 las distorsiones se introducen prácticamente en el mismo nivel, de aproximadamente 1,9 veces el salario promedio. El esquema de la *tabla de aceleración* hace difícil encontrar un corte igual claro en el proceso de 2006, aunque el mejor candidato es un nivel de $\sim 3,8$ veces el salario promedio contemporáneo. Los puntos en la distribución de los salarios en que

se realizaron las particiones en 2006 y 2013 se reflejan en los paneles del Gráfico A 5. En 2013 la reforma se produce con una proporción no menor ($\sim 30\%$) de los asalariados alcanzados.

Estas intervenciones tienen un bajo costo fiscal por persona beneficiada, pero potencialmente un alto costo de eficiencia.

5.2 Inflación y mecanismos de ajuste real posteriores a la indexación. Momento de los cambios a las deducciones.

Hasta la Convertibilidad (1992), las deducciones y la tabla se actualizaban ambas por el índice de precios internos al por mayor, que era el indizador generalmente utilizado por la ley de ganancias (focalizada por entonces en las firmas). Los parámetros actualizados finales se publicaban en febrero del año siguiente.

Aquel plan de estabilización prohibió toda forma de indexación, quedando tanto las deducciones como la escala congeladas nomi-

nalmente. Luego de su colapso en 2001, en los años siguientes se aprovechó la inflación para realizar un ajuste en términos reales, igual que sobre otras variables fiscales. Ello operó principalmente sobre la escala de alícuotas marginales, no actualizada desde el año 2000 hasta el año 2017 — luego de ~2140% de inflación acumulada.

Las deducciones y la *tabla de aceleración* fueron sufriendo ajustes nominales, aunque como se vio en el Gráfico 2 se mantuvo la tendencia de caída en términos reales. El primer ajuste de las deducciones se produjo en 2003 y el siguiente en 2006.

En algunas oportunidades, el Ejecutivo consiguió una amplia delegación de facultades del Congreso²⁰ para establecer los valores de las deducciones como ocurriera a comienzos de los 90s, en 2006, 2007, 2008, 2012, 2013-2015, 2021. Esto es, casi todos los años en que hubo cambios en las deducciones. En otras ocasiones, se afectó el régimen de anticipos (una facultad de administración tributaria) para obtener convalidación legal más tarde — en 2010 ello se dio un año y medio después, en diciembre de 2011. En el año 2019, un intento similar del gobierno por incrementar las deducciones mediante la modificación del régimen de retenciones²¹ entre las PASO y las elecciones generales recibió un fallo contrario de la CSJN en menos de 15 días, por considerar que el Poder Ejecutivo había afectado las finanzas provinciales sin seguir los mecanismos

preestablecidos. De acuerdo con Tommasi y Spiller (2007), 125, el ambiente político ayuda a entender ese diferente tratamiento jurídico a normas similares. «La probabilidad de que un juez de la Corte Suprema vote en contra del gobierno depende de su alineamiento político [y de los poderes limitados del presidente para designar jueces] ... El proceso de toma de decisiones de la justicia es estratégico. La probabilidad de votar en contra del gobierno (sube) en tanto el control del presidente sobre el Congreso se (debilita), y particularmente con la capacidad del presidente de incrementar el tamaño de la Corte o iniciar el procedimiento de juicio político.»

5.3 Historia de la tabla de aceleración y las reformas de 2000 y 2006

En una amplia reforma tributaria de fines de 1999, con el objeto de cerrar las cuentas fiscales, se incluyó una disposición impopular que se conocería vulgarmente desde entonces como la tablita. Determinaba reducciones en el nivel de las deducciones personales computables, crecientes en el nivel de ingreso neto (bruto menos aportes a la seguridad social). El efecto en la práctica es que se acortaban (de forma discontinua) los tramos de la escala de alícuotas, por lo que en este documento la denominamos *tabla de aceleración de las alícuotas marginales*.

Toda vez que se hace decrecer el monto de las deducciones en ingreso bruto o neto es posible, según la magnitud y forma de implementación continua o discreta, que se cree un *quiebre* («*kink*») o un *salto discontinuo* en

20. Delegaciones legalmente cuestionables, pues la Constitución establece que esas cesiones deben ser con plazos y límites determinados en la ley que delega la facultad de emitir normas con rango de ley al Poder Ejecutivo, lo que no se cumplió en ninguno de los casos. También eran contrarias al espíritu de la Constitución reflejado en la prohibición expresa al Poder Ejecutivo de emitir decretos de necesidad y urgencia en materia impositiva.

21. Por esta vía las deducciones usadas para calcular las retenciones, acumuladas a fin de año, serán inferiores a las legalmente establecidas.

22. Es más sencillo entenderlo con un ejemplo continuo: un esquema en que por cada peso adicional de ingreso neto las deducciones caigan 0,50 pesos es equivalente a otro sin esa aceleración de las deducciones, pero con tramos iguales a la mitad de los del primero. La reforma de 2021 implementa algo en estas líneas para un tramo de salarios.

Tabla 2. Primera versión de la tabla de aceleración, ley 25.239 (año 1999, vigente desde el año 2000).
Ganancia neta (pesos corrientes)
Disminución de las deducciones personales

| Ganancia neta (pesos corrientes) | | Disminución de las deducciones personales |
|----------------------------------|-------------|---|
| Más de | Hasta | |
| 0 | 39 | 0% |
| 39 | 65 | 10% |
| 65 | 91 | 30% |
| 91 | 130 | 50% |
| 130 | 195 | 70% |
| 195 | 221 | 90% |
| 221 | en adelante | 100% |

Fuente: Infoleg.

la restricción de presupuesto del trabajador, creando incentivos a trabajar menos o a no declarar (coludiendo con el empleador) una parte de la remuneración.

La *tabla de aceleración* se mantuvo fija en términos nominales por bastante tiempo luego de la salida de la convertibilidad, al igual que otros parámetros del impuesto. Recibió una actualización en el año 2006, dos actualizaciones durante el año 2007 (con elecciones presidenciales), y su eliminación a fines de 2008. Las actualizaciones estuvieron concentradas en los primeros escalones, y el efecto buscado habría sido similar al de las normas de 2013 y 2021: aliviar fuertemente la carga sobre los que recién comienzan a pagar el impuesto.

Las mayores distorsiones visibles son introducidas con la segunda modificación de la *tabla de aceleración* del año 2007, publicada en el boletín oficial menos de dos meses antes de las elecciones al igual que en la reforma de 2013. Esto implicaba que lo deducido en exceso durante los primeros 8 meses del año debería ser reintegrado en efectivo a comienzos de octubre (primera liquidación posterior a la

Tabla 3. Última versión de la tabla de aceleración ley 26.287 (año 2007, vigente hasta 2008 inclusive)
Ganancia neta (pesos corrientes)
Disminución de las deducciones personales

| Ganancia neta (pesos corrientes) | | Disminución de las deducciones personales |
|----------------------------------|-------------|---|
| Más de | Hasta | |
| 0 | 39 | 0% |
| 39 | 65 | 10% |
| 65 | 91 | 30% 0% |
| 91 | 130 | 50% |
| 130 | 195 | 70% |
| 195 | 221 | 90% |
| 221 | en adelante | 100% |

Fuente: Infoleg.

Nota: en gris, las modificaciones respecto de la versión previamente vigente.

publicación), el mes de las elecciones. La tabla de aceleración pasó a ser la siguiente (Tabla 3):

Esta versión fue cualitativamente distinta de las previas: muy distorsiva y a niveles inferiores de salarios. Como se observa en el Gráfico 3, pasar de un salario bruto que fuera 3,3 a 3,5 veces el RIPTE implicaba un aumento en la alícuota efectiva sobre el salario de 15 puntos²³. Un pequeño esfuerzo laboral adicional generaba una gran pérdida en el salario de bolsillo para el trabajador. Las considerables y arbitrarias distorsiones de la *tabla de aceleración* de estos años probablemente hayan contribuido de manera muy importante al rechazo de la población general (mediada por la opinión de los sindicatos) al impuesto. A pesar de haber sido derogada desde 2009 en adelante, la tabla de aceleración sigue siendo aludida con frecuencia en discusiones actuales sobre el impuesto.

El hecho de que esta fuera la segunda versión de la tabla para el mismo ejercicio, publi-

23. El impuesto determinado expresado en relación con el salario de bolsillo pasaba de 19% a 48%.

cada el último día posible para tener impacto antes de las elecciones, con cambios tan sencillos como nocivos fueron sus implicancias, sugiere que la norma no fue extensamente evaluada antes de su implementación.

La eventual resolución del problema tiene que haber acarreado un costo fiscal indeseado, pues hacia 2009 los mínimos no imponibles son considerablemente más altos que los de 2002-2006, deshaciendo el políticamente costoso y económicamente necesario progreso en su reducción a estándares internacionales (Gráfico 2).

5.4 El tratamiento del aguinaldo

Lograr la exención del aguinaldo en ganancias es de gran valor simbólico para los sindicatos y para la administración concedente. Ellas se implementan como una deducción igual a su monto. Es decir: una deducción creciente en salario bruto^{25,26}. Como generalmente han estado topeadas en un monto de salario bruto, generan saltos discontinuos, pero con los anuncios en el mes de vigencia o a fines del mes previo, es improbable que hayan generado distorsiones relevantes.

Las mayores objeciones a las mismas vienen por los aspectos distributivos. La deducción es creciente en nivel de ingresos, y por ello doblemente regresiva. Eximir al aguinaldo es similar a estirar la escala de alícuotas marginales — lo opuesto del esquema continuo de reducción de alícuotas marginales propuesto para el año 2021.

En la Tabla 4 se documenta el tratamiento que han tenido los aguinaldos en el período

1988-2020. Destaca lo ocurrido en 2013, un año políticamente desafiante para el gobierno, en que la exención se realizó sobre el medio aguinaldo de mediados de año (a menos de dos meses de las primarias de ese año).

Tabla 4. Instancias de tratamiento excepcional de los aguinaldos en el impuesto a las ganancias durante el período 1988-2020.

| Año | Valor exento | Tope (salario bruto) |
|------|------------------------------|----------------------|
| 2008 | Medio aguinaldo 2do semestre | Sin tope |
| 2012 | Medio aguinaldo 2do semestre | 25 |
| 2013 | Medio aguinaldo 1er semestre | 25 |
| 2014 | Medio aguinaldo 2do semestre | 35 |
| 2015 | Medio aguinaldo 2do semestre | 30 |
| 2016 | Medio aguinaldo 2do semestre | 55 |

Fuente: elaboración propia sobre el relevamiento de Infoleg.

El año 2013 vio tres medidas distintas sobre ganancias: la suba de las deducciones de comienzos de año, la exención del primer medio aguinaldo y la distorsiva reforma de Kicillof de 2013.

5.5 Historia de la escala

La escala reflejó las líneas generales de la política económica de cada período. Entre 1973 y 1988 la escala tuvo un gran número de tramos y altas alícuotas marginales máximas, de hasta 46%. Desde 1989 comienza a registrar una serie de cambios progresivamente reduciendo

24. Que sin embargo no se registra en los números agregados de recaudación.

25. O quizás sí deseado, dada la gran expansividad fiscal del año 2009.

26. Todas las exenciones de distintas fuentes de ingresos de ganancias pueden interpretarse así.

27. El número de tramos de la escala es de poca significación, pues es relativamente sencillo lograr curvas de alícuotas efectivas similares con pocos escalones. A mayor número de escalones, menor la magnitud de los kinks generados, pero estas parecen ser en todo caso distorsiones menores.

el número de escalones hasta 4, las alícuotas mínimas hasta 6% y las máximas hasta 30%, a la vez que se estiraban los tramos. Estas son bajas considerables y simultáneas a los intentos de bajar el valor de las deducciones a comienzos de los 90s. Conjuntamente, pueden leerse las modificaciones como esfuerzos para ampliar el alcance del impuesto y disminuir las distorsiones. La década progresó con cambios menores a la tabla.

Entre el año 2000 y 2016 inclusive regiría la tabla con 7 tramos y alícuotas de entre 9% y 35%, aplicando la máxima a partir de los \$120.000 de ganancia anual, sin actualización nominal alguna. La reforma que aplicaría desde 2017 no sólo estiró los tramos e introdujo una nueva alícuota mínima (5%), sino que dispuso la actualización automática de la escala. Por las restricciones fiscales de entonces, la alícuota máxima (35%) regiría a partir de los \$320.000 de ganancia imponible del año 2017. Por este motivo, la escala quedó congelada en términos reales con tramos bastante cortos tanto en comparación internacional como histórica.

Tabla 5. Escala de alícuotas marginales vigente entre los años 2000 y 2016

| Ganancia neta sujeta a impuestos (desde hasta) | | Pagarán | Más el | Sobre el excedente de |
|--|-------------|---------|--------|-----------------------|
| - | 10 | - | 9% | - |
| 10 | 20 | 900 | 14% | 10 |
| 20 | 30 | 2.3 | 19% | 20 |
| 30 | 60 | 4.2 | 23% | 30 |
| 60 | 90 | 11.1 | 27% | 60 |
| 90 | 120 | 19.2 | 31% | 90 |
| 120 | En adelante | 28.5 | 35% | 120 |

Fuente: Infoleg.

El resultado de todos estos cambios, y en conjunto con los de las deducciones, es que recién a partir de ~1991 el impuesto empieza a tener alguna significatividad para la mayoría de los niveles de ingresos (Gráfico 4). Esto se refleja en la recaudación, que hacia 1993 era todavía prácticamente inexistente (0,10% del PIB) para los empleados en relación de dependencia. Las alícuotas marginales son relativamente similares entre 1991 y 2001 inclusive, aún a pesar de la vigencia, sobre el final del período, de la primera versión de la *tabla de aceleración*.

Desde entonces comienza una acelerada compresión real del esquema de alícuotas marginales, por la caída real de los mínimos no imposables y por su no actualización hasta 2017. Un salario de \$200.000 constantes pagaba en 2008 una marginal de 9%, pero desde 2015 es alcanzado por una tasa de 35%.

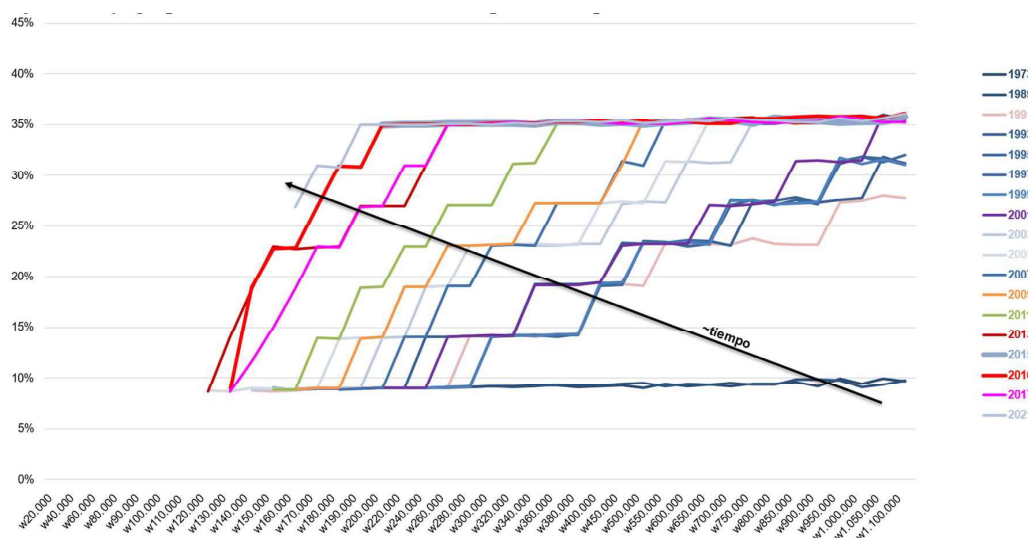
Una de las reformas distorsivas con exenciones a los trabajadores de menores ingresos es que en la práctica se terminan anulando los primeros tramos de la escala, al ser el mínimo no imponible muy inferior al mínimo exento. El caso extremo fue que en 2015 todos aquellos que pagaran ganancias lo hacían bajo la alícuota marginal única de 35%.

5.6 La reforma de 2013

La reforma de 2013 (Decreto 1.242/13.) buscó eximir a quienes estaban alcanzados por el impuesto a bajas alícuotas efectivas. Se diferencia de las de 2006 y 2021 en que buscó un mecanismo para atenuar las distorsiones. El criterio por el que una persona recibiría o no el beneficio sería el último salario normal y habitual percibido antes de los cambios. Aquellos que no superaran \$15.000 entre enero y agosto de 2013 de la época resultarían exentos. Para quienes no hubieran comenzado a trabajar entonces, el parámetro de \$15.000 aplicaría a la primera remuneración.

28. Más allá de los impactos por los rezagos de la actualización y los cambios en el salario real que impactan en el indizador.

Gráfico 4. Alícuota marginal sobre el ingreso neto para un empleado en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge, para distintos niveles de salarios expresados a pesos constantes de 2021.



Notas: se agregó un mínimo ruido aleatorio (jitter) a las series para permitir distinguirlos.

El esquema fue emparchado en 2015, permitiendo a los originalmente no exentos adquirir esa condición de tener remuneraciones inferiores a \$15.000 a partir de 2015, o bien gozar de un incremento en las deducciones de tener remuneraciones inferiores a los \$25.000.

Si bien una persona no podía reducir su impuesto afectando su nivel de esfuerzo, ni era particularmente fácil coordinar con los empleadores para explotar la distorsión (Tortarolo, Cruces, y Castillo, 2019), la reforma haría que personas idénticas y con el mismo salario bruto terminarían percibiendo (por ejemplo) hacia 2014 salarios de bolsillo radicalmente diferentes según sus salarios de agosto de 2013. O bien, que una persona terminara con un salario de bolsillo superior a otra a pesar de tener un salario bruto inferior, por efecto de la exención. Quizás ella había tenido un ingreso transitoriamente alto en el período de referencia, terminando no exenta. Otra podía haber percibido un salario bajo, crecer posteriormente en la jerarquía de la firma y permanecer exenta a pesar de ganar más.

Estas desigualdades y distorsiones eran sostenibles por un período corto de tiempo,

pues crecerían con el transcurso de los meses, los cambios en las relaciones laborales, la entrada y salida de trabajadores y la evolución de los historiales laborales.

Dada la decisión de particionar a los contribuyentes del impuesto de esta forma por necesidades políticas, el esquema elegido en 2013 es mucho menos distorsivo que el de 2006 y el de 2021.

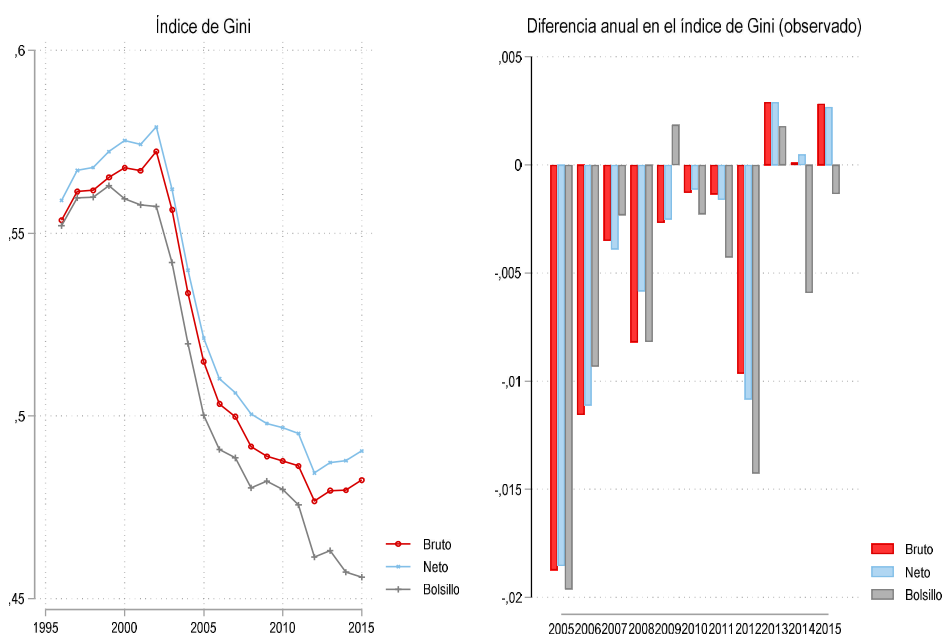
De forma similar a la reforma de 2007, la norma se publicó el 30 de agosto²⁹, poco menos de dos meses antes de las elecciones, de forma tal que las devoluciones en efectivo por lo retenido en exceso a las nuevas deducciones se pagaran en octubre.

5.7 La reforma de 2021

Al igual que en 2006 y 2013, la reforma busca eximir a quienes estarían alcanzados por el impuesto a bajas alícuotas efectivas. Es similar a la reforma de 2006 en cuanto a que

29. Las elecciones primarias generales y obligatorias fueron el 11 de agosto, la medida se anunció por TV el día 27, el decreto se publicó el día 28 y la resolución general de AFIP permitiendo la implementación el día 30.

Gráfico 5. Coeficientes de Gini antes y después de impuestos.



la partición que determina si la persona es beneficiaria se hace en función del ingreso bruto corriente, generando una fuerte distorsión. A diferencia de aquella, la función es continua y no partida, por lo que el proyecto no genera saltos discontinuos sino alícuotas marginales efectivas altísimas, en algunos casos superiores al 100% (Gráfico A 7. Alícuotas marginales efectivas sobre el salario bruto antes y después de la reforma de 2021 para un soltero sin hijos, en pesos corrientes.). Es similar a la reforma de 2013 en cuanto a que la partición que determina la exención se hace en niveles casi idénticos de ingresos brutos, 1,9 veces el RIPTE. En contraste con la actual reforma, la de 2013 usaba como referencia para determinar la exención el salario en un momento fijo del pasado, por lo que mitigaba las distorsiones sobre las decisiones de los trabajadores y empleadores, a costa de generar crecientes situaciones de desigualdad manifiesta con el paso del tiempo. La reforma se comenzó a implementar en julio de 2021. Lo retenido en exceso en la primera mitad del año se devolvió en cinco cuotas, coincidiendo la tercera de ellas con las prima-

rias obligatorias y la quinta con las elecciones generales, repitiendo el patrón observado en las elecciones de 2007 y 2013.

6. Impacto distributivo de las reformas

La crisis económica del año 2001 introdujo importantes cambios estructurales a la economía argentina. Durante el período previo (segunda mitad del régimen de convertibilidad) se registró una casi total estabilidad nominal, un tipo de cambio relativamente apreciado y alto desempleo. Luego de la crisis y el abandono de la caja de conversión, se pasó a un régimen de tipo de cambio real depreciado con inflación creciente, rápido crecimiento entre 2002 y 2008, y crecientes niveles de empleo. El período también vio fuertes subas del salario mínimo real, la reintroducción de la negociación colectiva de salarios, prácticamente inutilizada durante los 90s, e incrementos en las contribuciones sociales del empleador para los salarios más altos, entre otros cambios. Todo esto influyó sobre los niveles de desigualdad, dados por los salarios brutos (Gráfico 5).

La base imponible de los aportes personales a la seguridad social tiene un máximo, como es habitual en muchos sistemas previsionales. Más allá de ese punto, las alícuotas marginales sobre el bruto son cero. Eso hace que la desigualdad en ingresos netos sea mayor que en los salarios brutos. Durante la recuperación posterior a la crisis (2002-2007) se redujo la alícuota de aportes personales, comprimiendo transitoriamente la distancia del índice de Gini de los ingresos netos al de los brutos.

El impuesto a las ganancias, como es esperable, disminuye la desigualdad respecto del neto. Durante fines de los 90s contuvo, respecto de los ingresos después de impuestos, la creciente desigualdad en los salarios de mercado, en particular en los años 2000 y 2001 con la reducción de las deducciones y la implementación adicional de la tabla de aceleración. Luego de la crisis, el impacto del impuesto sobre la desigualdad creció con la extensión de su alcance y de sus alícuotas efectivas, bajando hacia 2015 el Gini desde 0,490 sobre los ingresos netos a 0,456 sobre los ingresos de bolsillo. Esta es una diferencia importante, mayor a la distancia del Gini promedio entre Bolivia, República Dominicana y Perú respecto del de Uruguay, país con un PIB per cápita PPP 65% superior al promedio del conjunto referido, según los datos de los *World Development Indicators* del Banco Mundial.

En el período 2011-2015 el coeficiente de Gini después de impuestos sigue mostrando mejoras (reducciones) en la desigualdad, en contraste con Rossignolo y Jiménez (2019), probablemente atribuible a las diferencias metodológicas y de alcance de ambos trabajos.

Excepto en años de caída de salarios reales, de mantenerse constantes los parámetros del impuesto en términos reales la desigualdad de los ingresos de bolsillo debería mantenerse estable o reducirse año a año, pues el crecimiento de los ingresos tendría

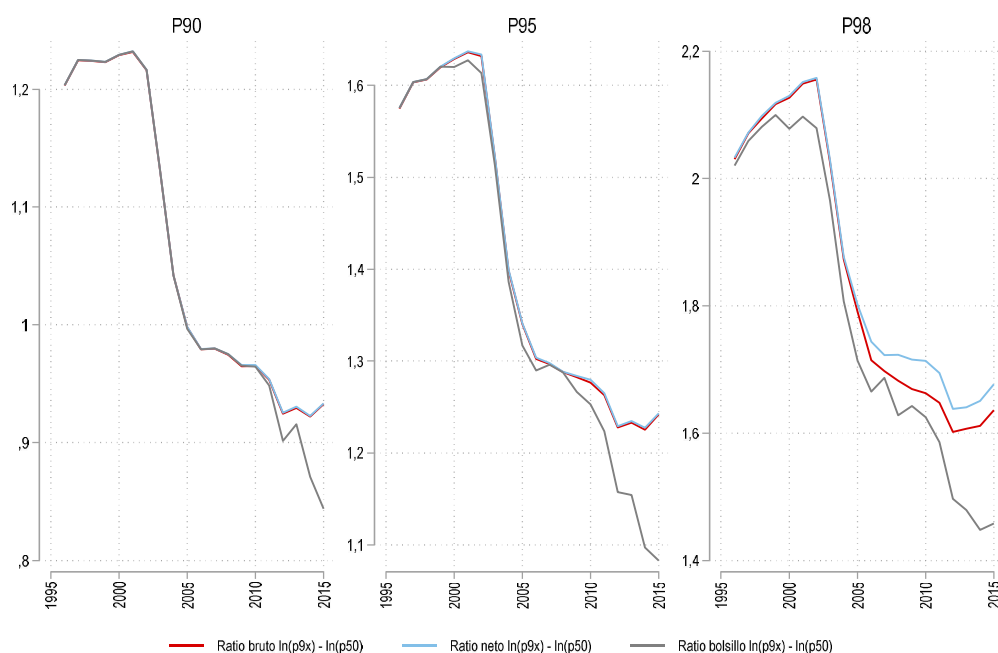
los efectos simultáneos de incorporar a más contribuyentes y a mayores alícuotas efectivas. El único año desde 2003 en adelante con caída de los salarios reales en los puntos relevantes de la distribución (Gráfico A 8) fue 2014.

Esto da una primera referencia para evaluar las distintas reformas. En primer lugar, son apreciables los efectos de la implementación de la tabla de aceleración y reducción de deducciones en el año 2000. Luego se observa la volatilidad introducida por la reforma de 2007, con una caída en el Gini menor para los ingresos de bolsillo que para los brutos (panel derecho del Gráfico 5). Más notable es que la eliminación de la *tabla de aceleración* en 2009 llevó a un aumento del índice de Gini. Deshacer la reforma distorsiva de 2007 requirió una baja en el nivel real de las deducciones para compensar las menores alícuotas efectivas en lo más alto de la distribución de ingresos con un mayor número de contribuyentes.

A continuación, puede observarse el importante efecto de la caída en el valor real de las deducciones de 2012, que aporta la mayor caída en la desigualdad del período. Finalmente, se advierte el efecto de la reforma de 2013, que revirtió parcialmente la caída de la desigualdad del año previo. En esta oportunidad se excluyó a un gran número de contribuyentes del impuesto sin afectar de manera significativa las alícuotas efectivas sobre quienes permanecieron contribuyendo.

Blanco et al. (2021) documentan la compresión de ingresos reales determinados por el mercado que refleja también el índice de Gini. Ella se origina en un crecimiento relativo a los niveles previos a la crisis de 2001 que fue decreciente en magnitud a mayores percentiles de la distribución de los ingresos. Los ingresos de aquellos en el percentil 99 y superiores fueron los únicos que se mantuvieron constantes o menores que los previos.

Gráfico 6. Desigualdad en ingresos en distintos puntos de la distribución de salarios.
Diferencia en log de los ingresos reales.



Dadas las características no lineales del impuesto, es conveniente estudiar su impacto sobre la desigualdad en distintos puntos de la distribución. La compresión de ingresos en lo más alto de la distribución de salarios de mercado fue aún mayor luego del accionar del impuesto a las ganancias (Gráfico 6).

La brecha entre los percentiles 50 y 90 de salarios brutos es marginalmente afectada por el impuesto, lo que se refleja en la brecha para esos percentiles de los ingresos de bolsillo. Es alrededor de estos niveles de la distribución que se comienza a observar un impuesto determinado mayor a cero en los últimos años del período analizado, a partir de 2011, consistente con la caída real del mínimo no imponible efectivo. Luego de su contundente victoria electoral en las presidenciales de ese año, el oficialismo no tuvo necesidad de actualizar las deducciones en 2012 pese a la inflación, lo que llevó al impuesto a nuevos máximos hasta entonces en los márgenes intensivo y extensivo, registrándose así, al nivel del percentil 90, el primer desvío significativo en la desigualdad

de los ingresos de bolsillo respecto de los brutos. En 2013 se implementa la ya descrita reforma distorsiva que ocasiona en este punto de la distribución un mayor incremento en la desigualdad de los ingresos de bolsillo que de los de mercado.

En el nivel del percentil 95 de los asalariados privados registrados, el impuesto empezó a tener un impacto mínimo sobre la desigualdad recién con la introducción, en el año 2000, de la *tabla de aceleración*. Este efecto moderado prácticamente se elimina con la suba de las deducciones de 2003-2004. En 2005-2006 se observa un incipiente impacto, pero la reforma de 2007 prácticamente anula el impuesto en este punto de la distribución. Desde el retiro de las distorsiones de esa reforma, en 2009, la presión tributaria al percentil 95 ha sido creciente por la caída real de las deducciones y desactualización nominal de la escala, con una caída en la diferencia P95-P50 de los salarios reales de bolsillo 14 puntos log superiores a las de los brutos hacia 2015.

El impuesto siempre alcanzó a los trabajadores del percentil 98 durante este período. En la cola superior de la distribución se observan regresiones en los niveles de salarios reales respecto de los previos a la crisis de 2001, lo que puede estar contribuyendo al estrechamiento de las brechas entre 2001 y 2009. Hacia 2015 el efecto era de 18 puntos log respecto de los brutos o 22 respecto de los netos. En este punto de la distribución se evidencia el efecto del tope a la base imponible de aportes personales a la seguridad social. En el percentil 98 se vuelve más evidente la volatilidad de la política pública en torno de la elección presidencial de 2007.

La escasa diferencia en el impacto del impuesto entre los percentiles 95 y 98 entre los ingresos neto y de bolsillo, hacia el final del período, refleja la compresión de la escala de alícuotas en el período posterior a la crisis de 2001, a pesar de la inflación acumulada de 1.210%. Más aún, para el año 2015 la escala había sido anulada de hecho, quedando en la práctica casi todos los contribuyentes alcanzados al 35% sobre toda la base imponible, como se indicó previamente.

Contrafactuales. A los fines de mejorar la comprensión del impacto de las reformas sobre la distribución de los ingresos de bolsillo, realizamos simulaciones adicionales bajo tres contrafactuales en los que mantenemos fijos los parámetros del impuesto en términos reales para el percentil 98 (Gráfico 7). Tomamos como referencia (de forma algo arbitraria) el año 2005, cuando la distribución de los ingresos de mercado adquiere cierta estabilidad. El año 2005 es además el último del período analizado con una inflación anual por debajo de los dos dígitos, y uno en que las distorsiones introducidas por la tabla de aceleración eran relativamente bajas.

El primer contrafactual, «Deducciones '05», supone la aplicación de las deducciones y parámetros relativos a las cargas sociales de dicho año. Adicionalmente, para simplificar la exposición, tanto este como los siguientes contrafactuales suponen que no se aplica la tabla de aceleración de deducciones. Esto permite contrastar el efecto de los cambios en los niveles de las deducciones y las reformas distorsivas observadas. El segundo, «Margi-

Gráfico 7. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 98 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.

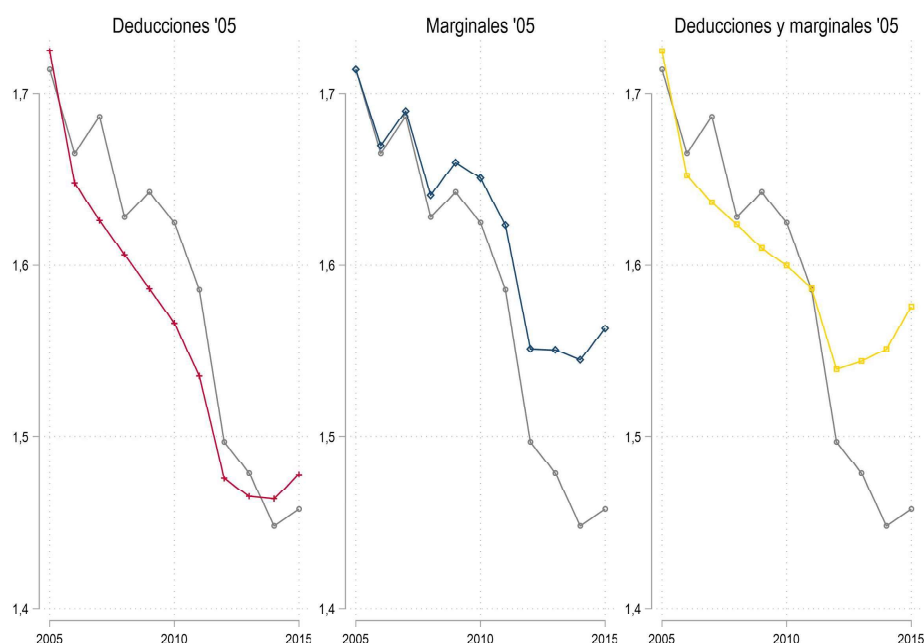
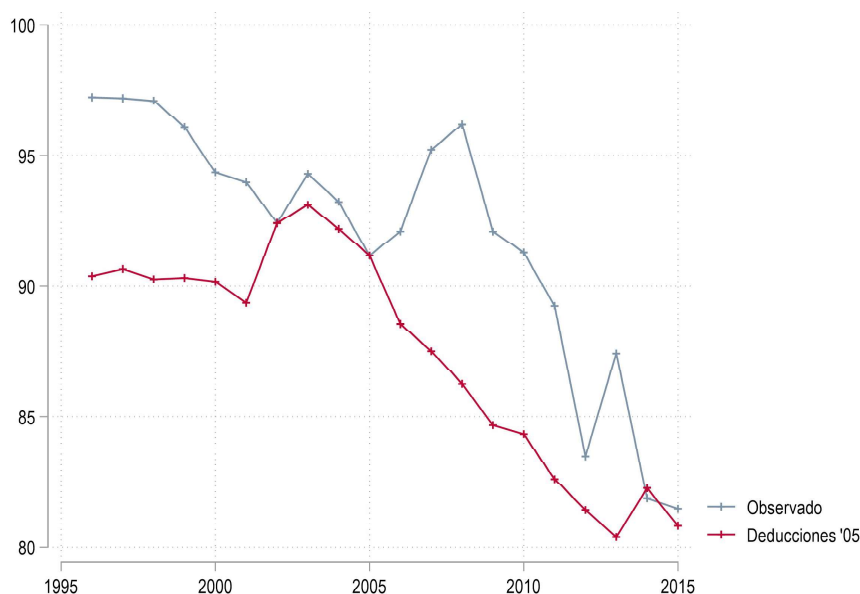


Gráfico 8. Ubicación (percentil) en la distribución general de salarios brutos del contribuyente que se ubique en el percentil 10 de quienes pagan el impuesto³¹



nales '05», supone la aplicación de la tabla de alícuotas marginales en valores constantes de dicho año, aislando así el efecto de la «compresión» real de la escala por la falta de actualización nominal. Finalmente, «deducciones y marginales '05» mantiene constantes en términos reales tanto las deducciones como la escala de marginales del año 2005. El Gráfico A 9 compara en detalle los parámetros de los distintos contrafactuales con los observados.

De haberse mantenido constantes las deducciones de 2005, la caída en la desigualdad de los ingresos después de impuestos hubiera alcanzado una magnitud similar a la observada hacia el final del período, pero con menor volatilidad, y hubiera sido mayor entre 2007 y 2011. En el primer panel del Gráfico 7 se observan los saltos en el indicador de desigualdad explicados por la reforma distorsiva del año 2007 y su eliminación en 2009. La caída de la desigualdad observada fue menor que en el contrafactual alrededor de 2009-2010, como producto de las relativamente altas deducciones vigentes en esos años (Gráfico A 9, Panel C). En el contrafactual no se observa una caída en la desigualdad de la misma magnitud en

2012, pues ese año se mantuvieron sin actualización nominal los parámetros del impuesto³⁰. La proporción de contribuyentes del impuesto observada hubiera sido algo mayor que la observada bajo este contrafactual (Gráfico 8), particularmente durante la vigencia de las reformas distorsivas de 2007 y 2013 que excluyeron a alrededor de 10% y 7% de los trabajadores del impuesto respecto del contrafactual. La reforma de 2007 tuvo un impacto negativo sobre el indicador de desigualdad de 6 puntos log respecto del contrafactual.

Dado el elevado nivel de las deducciones en la comparación internacional y el creciente déficit fiscal registrado en la segunda mitad del período, podría haberse planteado algo más agresivo que nuestro contrafactual que mantiene para todo el período las deducciones de 2005 en valores reales, como reducir gradualmente el mínimo no imponible efecti-

30. Salvo por una exención parcial del aguinaldo.

31. Tomamos el percentil 10 de los pagadores (en lugar del primer pagador del impuesto) como referencia para evitar la influencia de valores poco representativos producto de cómo se calculaban las deducciones efectivas durante la vigencia de la reforma de 2013.

vo real desde el valor de ese año. Aún con el contrafactual poco exigente de 2005, no introducir cambios en las deducciones y eliminar la tabla de aceleración hubiera sido superior a la volatilidad de políticas que se observó en la práctica respecto del impacto distributivo y de la recaudación, y hubiera eliminado las distorsiones y malos incentivos de las tres reformas principales descritas.

La compresión real de la escala tuvo un impacto importante (10 puntos log) en la mitigación de la desigualdad (Gráfico 7, panel central), desde el año 2008. El efecto crece en relevancia desde 2012, período en que el estancamiento de los ingresos de mercado hubiera llevado a nulos cambios en el impacto distributivo de un impuesto con una escala constante en términos reales. Ella empujó al alza las alícuotas efectivas del impuesto (Gráfico A 9, panel E).

El último contrafactual, que mantiene constante las deducciones y la escala de 2005 en términos reales, también exhibe una mayor desigualdad que la observada (Gráfico 7, panel derecho). La comparación con el panel central indica que hacia 2015 la casi totalidad de la reducción de la desigualdad *por encima de la que se hubiera registrado bajo el contrafactual de las deducciones y marginales de 2005* es aportada por la compresión real de la escala³². Esto es así pues a pesar de todos los cambios normativos que hubo entre 2005 y 2015, el contrafactual exhibe similares avances a los observados en el margen intensivo (Gráfico 8).

Los resultados son similares al nivel del percentil 95 (Gráfico A 10). Se registra un

mayor aporte del margen intensivo al nivel del percentil 90, aunque aún en ese caso inferior al de la compresión de la escala (Gráfico A 11).

7. Determinantes institucionales de los cambios al impuesto

Tommasi y Spiller (2007) estudian los determinantes institucionales de la formulación de políticas microeconómicas en Argentina, desarrollando un marco conceptual para explicar los procesos.

En primer lugar, establecen en la *Introducción* un número de proposiciones sobre el comportamiento de los principales actores institucionales. Evaluaremos su aplicación al caso del impuesto a las ganancias de algunas de ellas a continuación.

Para los autores, [1] el Congreso no es una arena importante para la formulación de políticas públicas y el Ejecutivo tiende a tener un espacio sustancial para acciones unilaterales de políticas. Esto se verifica en la historia de las tres reformas distorsivas presentadas, donde en cada oportunidad hubo un uso preponderante de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo³⁴ para el establecimiento de las deducciones y las tablas de aceleración. En 2006 se produce el primer salto en las distorsiones por la tabla de aceleración, aunque el problema se agrava fuertemente con la sanción de la ley 26.287 del 30 de agosto de 2007. En las reformas de 2013 y 2021 las facultades delegadas cumplieron un rol mucho mayor, al carecer prácticamente de límites el Ejecutivo para la definición del impuesto. Particularmente, en 2013 una delegación legislativa vaga y amplia le permitió definir casi por completo el impuesto.

32. La diferencia en el log de los salarios de bolsillos reales en el percentil 98 observado respecto del percentil 50 es 12 puntos log menor al del contrafactual con las deducciones y marginales de 2005, 11 puntos log menor que el del contrafactual que únicamente mantiene constante la escala y 2 puntos log en el caso de las deducciones constantes.

33. En este caso las diferencias son de 6, 5 y 3, respectivamente. La no linealidad del impuesto hace que estas magnitudes no sean aditivas.

34. Ver nota al pie §22

Los autores también indican que [2] las decisiones de políticas son negociadas en arenas informales que no están adecuadamente estructuradas para el *enforcement* de los acuerdos. En los tres casos, el debate de los cambios impositivos no tuvo sus instancias definitorias en el Congreso, sino que incluyó debates previos, internos en la coalición gobernante, con referentes parlamentarios y con sindicatos, entre otros.

Dados los incentivos, [3] ni el Ejecutivo ni los legisladores se ven impulsados a invertir en capacidades de formulación de políticas públicas detalladas. En los debates parlamentarios de las normas que dieron origen a las reformas de 2007 y particularmente 2021³⁵ se observa una falta de reconocimiento sobre los problemas de diseño de las modificaciones por las distorsiones y otros efectos que introducirían.

Luego, [4] la justicia no provee mucho «anclaje» intertemporal a los acuerdos políticos o de políticas públicas. Parte de la volatilidad en las políticas se originó en las facultades otorgadas al Ejecutivo de definir a su gusto el impuesto. Estas delegaciones, como argumentos, probablemente fueran inconstitucionales. Pero no hubo intentos de bloqueo de estas decisiones en el ámbito de la justicia³⁶.

Tommasi y Spiller también observan que [5] actores no gubernamentales en el

proceso de formulación de políticas (como los sindicatos), careciendo de un ambiente bien institucionalizado para las negociaciones políticas, suelen seguir estrategias que intentan maximizar beneficios en el corto plazo e introducir rigideces que condicionen políticas futuras. Esto se manifestó de dos formas en la historia del impuesto. En primer lugar, las reformas distorsivas tenían inherentemente un alto costo (político) de salida, que fomentaban su perdurabilidad en el tiempo y fortalecían la posición negociadora de los actores no gubernamentales. Las reformas distorsivas de 2006-2007 fueron abandonadas después de ganar las elecciones presidenciales y enfrentar mayores necesidades fiscales por la crisis financiera internacional; la reforma distorsiva de 2013 nunca fue abandonada por la administración que la promovió. Similarmente, las negociaciones del gobierno con los sindicatos de comienzos de 2016 estuvieron dominadas por el asunto del impuesto a las ganancias y los efectos de la eliminación de las distorsiones, que llevaron a la reincorporación de trabajadores que habían sido excluidos en los años previos. En segundo lugar, los actores no gubernamentales han logrado un creciente número de concesiones particulares, descritas en la sección Inflación y mecanismos de ajuste real posteriores a la indexación. Momento de los cambios a las deducciones. Estas exenciones también conllevan un alto costo político para quienes intenten eliminarlas — varias iniciativas en ese sentido fracasaron entre 2016 y 2019.

Hay además [6] un gran número de actores políticos con la habilidad de bloquear decisiones de política y horizontes temporales cortos. Esto se refleja tanto en el poder de los sindicatos para obtener concesiones generales (las reformas distorsivas) y particulares (como las obtenidas p. ej. por los petroleros), la capacidad de los judiciales para bloquear los múltiples intentos de eliminación de los privilegios que obtuvieron en esa ley, o el cortísimo horizonte temporal con que se han tomado

35. La facultad delegada que permitió la reforma de 2013 era tan amplia que era imposible prever las formas específicas que adoptarían las reformas que introduciría luego el Ejecutivo. Constituyeron verdaderamente un «cheque en blanco».

36. Otra forma en que la justicia no provee de anclaje es al no hacer el *enforcement* de otras partes en posibles acuerdos políticos, que incluyan un fin del financiamiento monetario del Tesoro y un aumento en la presión fiscal de ganancias. La imposibilidad de controlar el potencial oportunismo del Ejecutivo en volver al financiamiento monetario luego de aumentar la cobertura del impuesto a las ganancias limita la disposición de los otros actores a aceptar un potencial acuerdo en esas líneas.

las decisiones (muchas de ellas meros días antes de las próximas elecciones). Es por estos motivos que no se ha producido un avance significativo en la cobertura y recaudación del impuesto, dejando al país con una estructura tributaria atrasada en estos aspectos para su nivel de desarrollo. Los autores documentan cómo los horizontes temporales son negativamente afectados por la forma en que se desarrollan las breves carreras políticas de los legisladores y funcionarios en el país.

En segundo lugar, Tommasi y Spiller identifican «características exteriores» de las políticas públicas que pueden discutirse independientemente de su contenido (Capítulo I, p. 36). Estas son las características que explican, dentro de su marco conceptual, como el resultado de un juego de formulación de políticas públicas. Como hemos visto, las políticas en relación con el impuesto a las ganancias han carecido de [1] estabilidad que permita preservarlas más allá de la duración de funcionarios o personas electas en sus cargos (como la reforma de 2013), o la duración de coaliciones particulares (como las reformas de 2006-2007). También han sido [2] poco adaptables a los cambios en las circunstancias dadas por shocks económicos, como las mayores necesidades fiscales desde la pérdida del equilibrio fiscal primario en 2009 y la baja generalizada en los precios de los *commodities* en 2014, no avanzándose en la cobertura del impuesto. En este sentido, las políticas sobre el impuesto han tenido numerosas rigideces. Algunas fueron originadas en las salvaguardas para prevenir una posterior manipulación política oportunística por parte de los grupos con poder de negociación, como asegurar la perdurabilidad en el tiempo de una baja carga tributaria mediante la codificación de concesiones a grupos particulares (como los petroleros o judiciales, entre otros). Hemos también indicado que los costos de salida de las reformas distorsivas son en sí mismo rigideces tendientes a impedir reformas correctivas.

Estas son indicativas de fallas transaccionales, por las que los actores no logran los acuerdos y compensaciones necesarias para mover las políticas en direcciones que mejoren el bienestar de todos los actores. Asimismo, las políticas tributarias han carecido de [3] coordinación y coherencia, pues en paralelo a los esfuerzos por no aumentar o reducir la carga fiscal en ganancias de personas físicas se incrementaron en el período 2003-2015 numerosos impuestos indirectos con mayores efectos (negativos) sobre el bienestar. Las discusiones sobre las reformas, por su parte, fueron en un contexto de pobreza técnica [4] en los aportes del gobierno, los partidos políticos, *think tanks* y centros de investigación públicos, con frecuentes reducciones a slogans reductivistas como «el salario no es ganancia» por parte de los principales actores políticos y una gravosa falta de producción y circulación de contenido técnico. El impuesto a las ganancias también tiene dificultades de [5] implementación y *enforcement*, entre otros por las decisiones de numerosos entes públicos nacionales y provinciales de excluir parte o la totalidad de las remuneraciones de la base imponible, con escaso o nulo sustento legal.

En tercer lugar, el marco conceptual del trabajo describe cómo intercambios políticos intertemporales en un contexto de altos costos de transacción y cambios exógenos en las condiciones económicas o en el poder de negociación de los actores pueden dar origen a políticas públicas volátiles y que no contribuyan a mejorar el bienestar general. Algunas de esas reformas no son viables por problemas de inconsistencia temporal: jugadores con poder de veto que se benefician de algunos aspectos de la reforma (p. ej. una consolidación fiscal que baje la inflación) y son perjudicados por otros (ser alcanzados por el impuesto) pueden bloquear paquetes de políticas cuando los cambios que queden pendientes de implementación no les sean beneficiosos, llevando (por inducción hacia atrás) al fracaso de las

propuestas. Como resultado del modelo propuesto, los autores encuentran que en «malos ambientes para las transacciones políticas» las políticas públicas pueden depender de la realización de shocks políticos, como podría sospecharse que ocurrió ante cada modificación del impuesto inmediatamente previa a elecciones; y que los hacedores de políticas pueden introducir rigideces para prevenir el oportunismo de otras partes. Las políticas adoptadas en estos contextos serán rígidas (incapaces de adaptarse a los cambios de contexto económico), volátiles (cambiarán demasiado frecuentemente según los vientos políticos, como las elecciones) y pobremente coordinadas o incoherentes.

Estos «malos ambientes para las transacciones políticas» están dados, entre otros, por altas tasas de descuento de los actores (reflejadas en la implementación de cambios al impuesto meros días antes de las elecciones); por existir la posibilidad de acciones individuales que lleven a un ambiente menos cooperativo y a políticas menos coordinadas; por ambientes con altos beneficios de actuar de forma no cooperativa en el corto plazo (dar una buena noticia justo antes de las elecciones); cuando intervienen actores con baja perdurabilidad intertemporal (como los legisladores del Congreso argentino); cuando no hay buenas tecnologías para delegar las decisiones en organismos tecnocráticos o cuando las decisiones unilaterales son difíciles de observar o verificar (en este caso, por la falta de inversión

en capacidades técnicas de los partidos políticos, think tanks u otros organismos públicos no afiliados al Ejecutivo nacional).

La historia del impuesto a las ganancias de los últimos 22 años exhibe un caso de estudio que conforma muy de cerca con el desarrollo teórico de Tommasi y Spiller (2007) que permite entender las causas de la enorme volatilidad en las decisiones adoptadas y sus características subóptimas.

8. Conclusiones

En este trabajo explotamos un conjunto de datos administrativos, la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado, para estudiar el impacto del impuesto a las ganancias (impuesto a la renta) de las personas físicas en Argentina sobre la distribución de los ingresos de bolsillo de los asalariados. Hallamos que el tributo contribuye a igualarlos por sobre los resultados del mercado (salarios brutos) de manera importante, particularmente desde 2009 en adelante, sobre el final del período analizado (1996-2015). El impacto del impuesto creció en el margen intensivo, por la caída en el mínimo no imponible efectivo, y extensivo, por la compresión en términos reales de la escala de alícuotas.

Si bien el número de contribuyentes exhibe una tendencia creciente de largo plazo, en el corto plazo (año a año) exhibe una variabilidad explicada por la cambiante ponderación entre los objetivos fiscales y políticos a la hora de definir la política tributaria, con efectos perceptibles en años electorales competitivos como 2007 y 2013, o en años de correcciones fiscales como 2009 y 2012. Bajo un contrafactual que mantiene las deducciones del año 2005 constantes en términos reales, la incorporación de trabajadores al impuesto hubiera crecido de forma menos volátil y alcanzado una proporción similar sobre el total de trabajadores hacia el año 2015.

37. Como las ya mencionadas exenciones obtenidas por grupos de interés o, incluso, para (dentro de la misma coalición de gobierno) bloquear intentos de las autoridades fiscales para usar el impuesto como un instrumento para mejorar las cuentas públicas.

38. Dimos el ejemplo previamente de la imposibilidad de que el Tesoro renuncie creíblemente al financiamiento monetario, lo que aplica más en general a toda clase de reglas fiscales. Las acciones individuales son también habilitadas por las facultades delegadas al Ejecutivo que luego repercuten en mayores necesidades financieras de las provincias y llevan a políticas tributarias descoordinadas con las nacionales.

La no linealidad propia del impuesto hace que la contribución de los distintos parámetros (deducciones, tabla de aceleración y escala) al aumento de la carga dependa del punto en la distribución de ingresos antes de impuestos que se analice. La compresión real de la escala explica casi toda la reducción de la desigualdad en el percentil 98. Más cerca de los niveles de salarios que se van incorporando al impuesto en los últimos años del período analizado, el percentil 90, adquiere relevancia la reducción del mínimo no imponible efectivo, aunque la compresión de escalas continúa explicando la mayoría de la suba de la carga fiscal.

La recopilación de la normativa nos permitió documentar la evolución histórica de los parámetros que definen el impuesto. Encontramos una tendencia iniciada hace más de tres décadas de una gradual reducción del valor real de las deducciones a un ritmo de 3,1% anual entre 1989 y 2021. La dirección de la tendencia es coincidente con los hechos estilizados respecto a un mayor alcance del tributo a mayores niveles del PIB per cápita previamente documentado (Besley y Persson, 2013; Jensen, 2019), aunque se registra un cierto atraso en cuanto a la expansión de la cobertura del impuesto.

Adicionalmente, el aumento en el peso del impuesto fue coincidente con el fin del período de rápido crecimiento de los ingresos (2002-2011, cfr. Blanco et al., 2021) y el inicio de su estancamiento, que continúa hasta hoy. Más aún, la baja en el valor real de las deducciones se logró exclusivamente mediante la licuación inflacionaria en el período posterior a la crisis de 2001. Esto ha contribuido al elevado rechazo de la población al impuesto.

Otro factor que contribuyó al rechazo fueron las reformas que introdujeron arbitrarias e importantes distorsiones, como la reforma de 2007 a la *tabla de aceleración*, o la reforma de 2013. Encontramos que las necesidades políti-

cas coyunturales generadas por los próximos comicios motivaron que las reformas tuvieran esos costos de eficiencia, pues permitieron incrementar la cantidad de beneficios otorgados a un bajo costo fiscal. La premura con que fueron formuladas probablemente haya influido también en su diseño subóptimo, habiendo sido ambas lanzadas menos de dos meses antes de las elecciones.

Como efecto secundario, las distorsivas reformas motivadas por las elecciones generaron regresiones transitorias en la tendencia a una mayor capacidad del impuesto para mitigar la desigualdad de los ingresos. Se aprecia una tensión entre las necesidades de financiar el importante crecimiento del gasto público de 17 puntos del PIB entre 2001 y 2015, que lleva a la expansión en la cobertura y alícuotas efectivas del impuesto, y los intentos de utilizar el impuesto como herramienta electoral en 2007, 2013 y 2021. Ese mayor peso del gasto público y las crecientes restricciones para financiarlo han determinado que en Argentina dominara la tendencia de crecimiento del número de contribuyentes, siguiendo el camino de la regularidad empírica verificada en otros países de la expansión del alcance del impuesto.

El impuesto a las ganancias requiere de datos administrativos para poder ser analizado en detalle. El acceso a nuevas fuentes de datos administrativos podría habilitar el análisis con alta frecuencia y bajos rezagos de los impactos de los cambios normativos sobre los incentivos, ingresos fiscales e impacto distributivo que de otra forma no serían identificables. Nuevas fuentes podrían arrojar luz sobre el grado de desigualdad horizontal del impuesto causada por los distintos sectores que gozan de privilegios, como el sector público o los petroleros; ilustrar la volatilidad de la carga efectiva dentro de cada ejercicio como producto de los aumentos salariales durante el año en un contexto inflacionarios; documentar el grado de la desigualdad de género que se produce en

la práctica por el diseño de las deducciones por carga de familia; informar sobre el nivel de utilización e impactos en el comportamiento de las deducciones generales (primas de seguro, prepagas, ahorro, alquileres, sepelio); analizar si existen diferencias sistemáticas entre los contribuyentes que aprovechan por completo las deducciones y quienes no utilizan los beneficios; analizar las diferencias de carga por edad, sexo, composición del grupo familiar, actividad o zona geográfica, entre otras posibilidades.

Por último, del trabajo se desprenden algunas recomendaciones básicas respecto del diseño del impuesto y los valores de sus parámetros básicos. Para adaptarse a los requerimientos fiscales, y en línea con las tendencias exhibidas por otros países, las deducciones deberían ir reduciéndose gradualmente en términos reales para incorporar de forma políticamente viable un mayor número de trabajadores al impuesto. Una regla de largo plazo que permita el ajuste de las deducciones de cada período fiscal a un valor cercano pero inferior a la inflación promedio anual contemporánea colaboraría en ese sentido. La experiencia recomienda evitar reformas cortoplacistas y motivadas políticamente que busquen excluir a un gran número de contribuyentes de bajas alícuotas efectivas. Esos cambios son costosos de desarmar, como en 2009, generan un alto rechazo en la población hacia el impuesto e introducen distorsiones. Al involucrar magnitudes relevantes en términos macroeconómicos, estas distorsiones excedieron a los tramos directamente afectados del mercado laboral. Las necesidades de financiamiento creadas no fueron cubiertas con una mayor eficiencia del gasto público sino con emisión y desahorro o endeudamiento. Argentina debe simultáneamente cerrar el déficit fiscal y reemplazar sus impuestos altamente distorsivos (sobre las transacciones) por una estructura moderna que minimice los costos de eficiencia de la redistribución – y para ello se requiere de

avances decisivos en el alcance del impuesto a las ganancias.

9. Referencias

- AFIP. (2020): “Declaración En Línea (Form. 931).”
- Afonso, S. (2023): Diagnóstico del sistema tributario argentino, Working Paper, UNDP.
- Afonso, S., and S. Galiani. (2018): “Impuestos en Argentina,” *Foco Económico*, <http://focoeconomico.org/2018/01/17/impuestos-en-argentina/>, Accessed 06/20/2021.
- Afonso, S., S. Galiani, and M. Tappatá. (2018): *La Reforma Tributaria Argentina de 2017*, Ministerio de Hacienda, 94.
- Allcott, H., B. Lockwood, and D. Taubinsky. (2018): *Ramsey Strikes Back: Optimal Commodity Taxes and Redistribution in the Presence of Salience Effects*, NBER Working Papers, . NBER Working Papers National Bureau of Economic Research, Inc, <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/24233.html>.
- Alvaredo, F., G. Cruces, and L. Gasparini. (2018): “A short episodic history of income distribution in Argentina,” *Latin American Economic Review*, 27, 7, DOI:10.1007/s40503-017-0048-3.
- Aresco, J. A. (2021): “Estudio de Contexto Sociopolítico AMBA Sobre El Impuesto a Las Ganancias.”
- Atkinson, A. B., and J. E. Stiglitz. (1976): “The design of tax structure: Direct versus indirect taxation,” *Journal of Public Economics*, 6, 55–75, DOI:10.1016/0047-2727(76)90041-4.
- Besley, T., and T. Persson. (2013): “Chapter 2 - Taxation and Development,” in *Handbook of Public Economics*, ed. by Auerbach, A. J., R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez. . *handbook of public economics*, vol. 5 Elsevier, 51–110, DOI:10.1016/B978-0-444-53759-1.00002-9.

- Blanco, J., B. Diaz de Astarloa, A. Drenik, C. Moser, and D. Trupkin. (2021): “The Evolution of the Earnings Distribution in a Volatile Economy: Evidence from Argentina,” CEDLAS Working Papers, , DOI:10.2139/ssrn.3779632.
- Cerimelo, M. (2021): “Dinámica de ingresos asalariados en Argentina: un estudio sobre la base de registros administrativos,” CEDLAS Working Papers, , 28.
- Díaz Bazán, T. (2011): “Medidas de desigualdad a partir de datos impositivos,” Universidad Nacional de La Plata, DOI:10.35537/10915/31895.
- Fernández Felices, D., I. Guardarucci, and J. Puig. (2021): “Incidencia distributiva del sistema tributario argentino,” *Estudios económicos*, 33, 23–46, DOI:10.52292/j.estudecon.2016.716.
- Gasparini, L. C. (1998): “La Incidencia Distributiva Del Sistema Tributario Argentino,” in *La Reforma Tributaria en la Argentina*, 2 Vol.FIEL.
- Gerchunoff, P., and M. Rapetti. (2016): “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015),” *El Trimestre Económico*, 83, 225–72, DOI:10.20430/ete.v83i330.199.
- Gómez Sabaini, J. C., J. J. Santieri, and D. A. Rossignolo. (2002): *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, . Serie Gestión pública 20Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Dirección de Gestión Pública y Regulación.
- Jensen, A. (2019): *Employment Structure and the Rise of the Modern Tax System*, National Bureau of Economic Research, DOI:10.3386/w25502.
- Kleven, H. J., and M. Waseem. (2012): “Behavioural Responses to Notches. Evidence from Pakistani Tax Records.,” 58.
- Mirrlees, J. A., and S. Adam, eds. (2011): *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies.
- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. (2018): “Manual de La Muestra Longitudinal de Empleo Registrado,” Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/basesusuarios/mler/Manual_muestra_longitudinal.pdf.
- Rossignolo, D., and J. P. Jiménez. (2019): “Concentración del ingreso y desigualdad según registros tributarios en América Latina: el caso de la Argentina,” 39.
- Tommasi, M., and P. T. Spiller. (2007): “The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina,” 255.
- Tortarolo, D., G. Cruces, and V. Castillo. (2019): *It Takes Two to Tango: Labor Responses to an Income Tax Holiday in Argentina*, <http://economics.dtortarolo.com.ar/jmp-tortarolo.pdf>.

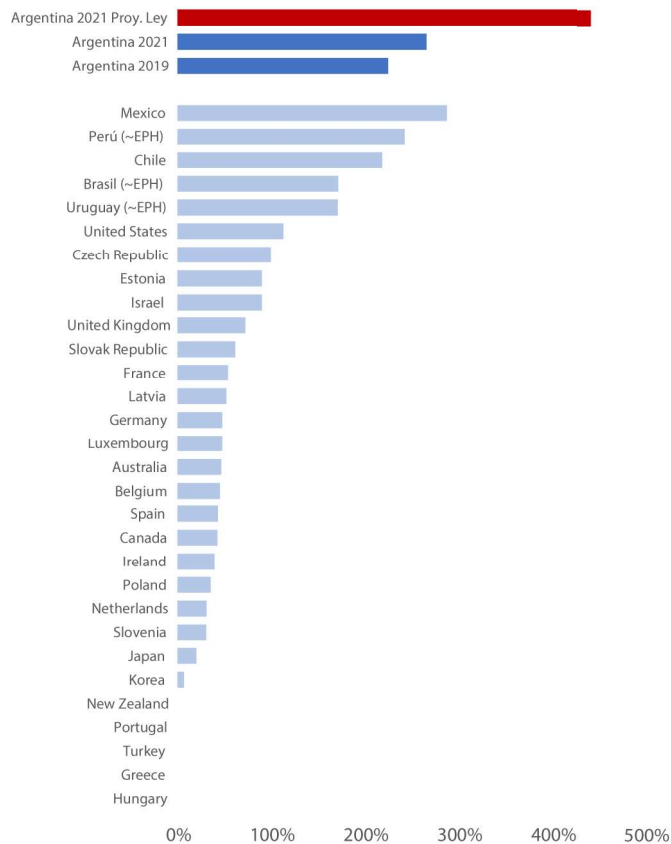
10. Anexo

Gráfico A 1. Inflación – Variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).



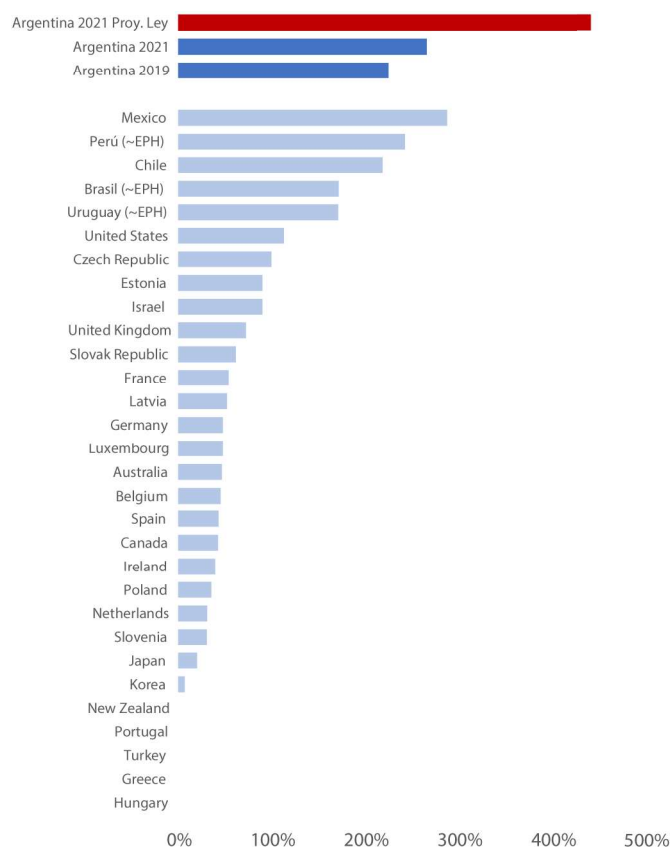
Fuentes: IPC-INDEC, IPC DPE, IPC GB.

Gráfico A 2. Mínimos no imponibles como % del salario mínimo.



Notas: los mínimos no imponibles son las deducciones, tramos a tasa cero y tax credits transformados en el equivalente a deducciones para IRPF nacional y subnacional. Fuentes: OECD Taxing Wages 2020, IMF WEO oct-2020, ministerios de finanzas y organismos de estadísticas de LAC.

Gráfico A 3. Mínimos no imponibles en USD PPP / mes



Notas: los mínimos no imponibles son las deducciones, tramos a tasa cero y tax credits transformados en el equivalente a deducciones para IRPF nacional y subnacional. Fuentes: OECD Taxing Wages 2020, IMF WEO oct-2020, ministerios de finanzas y organismos de estadísticas de LAC.

Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 2.
Panel A

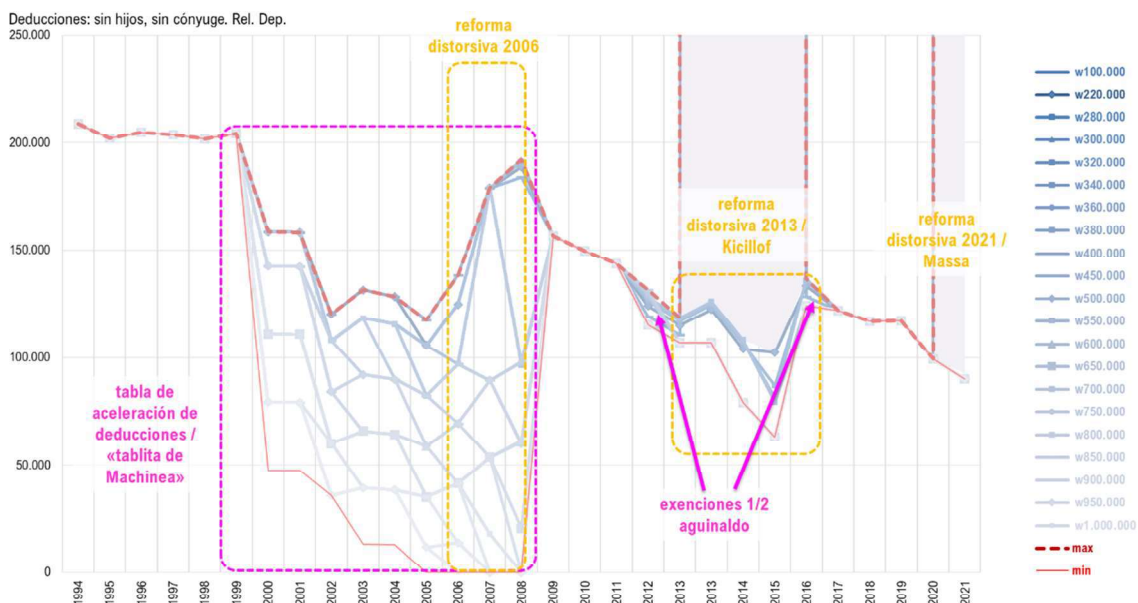


Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 2.
Panel B

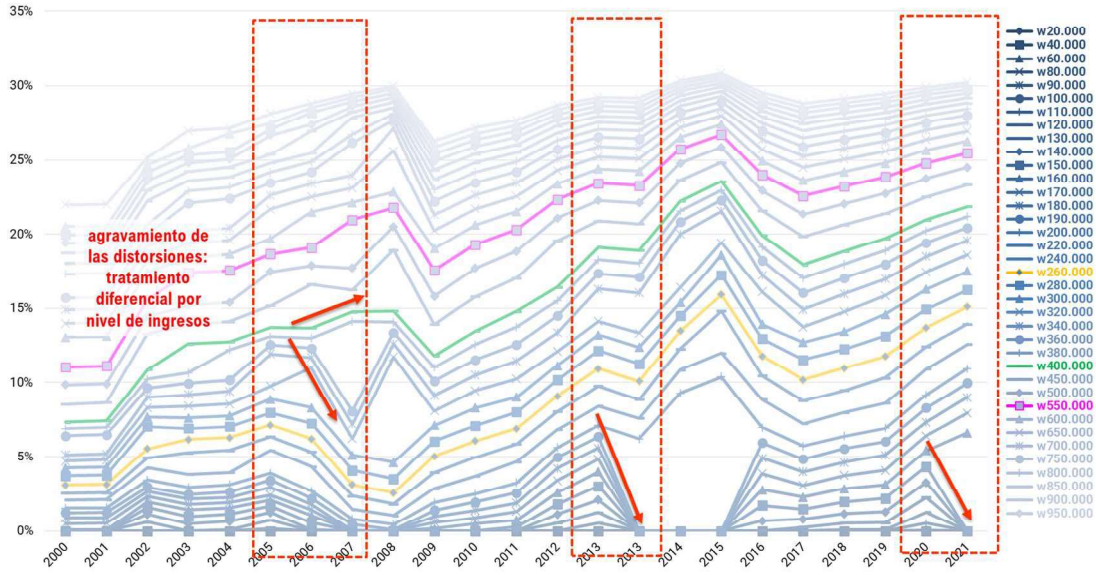


Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 2.
Panel C

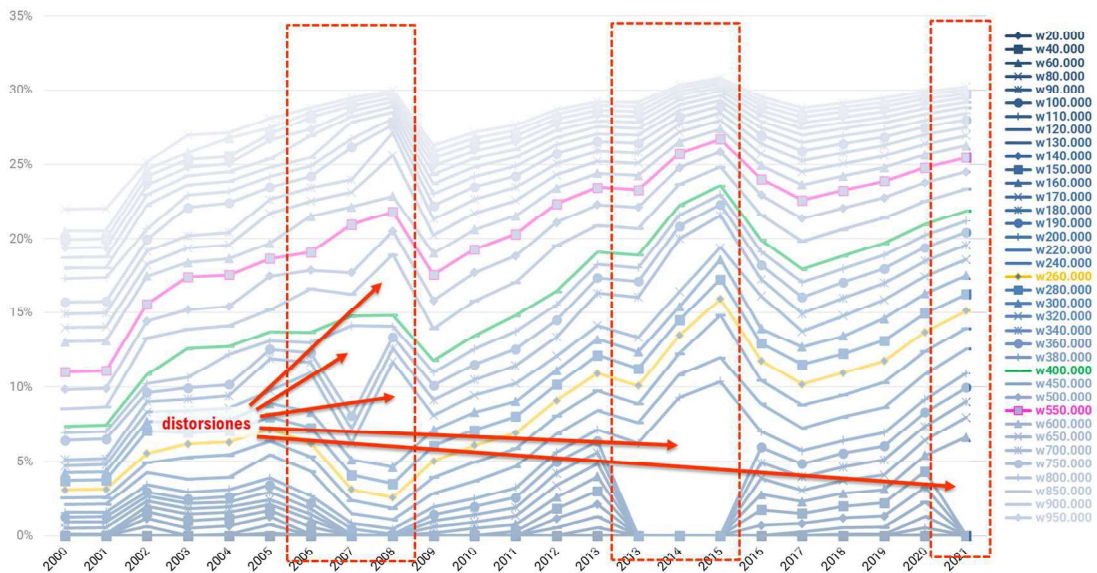


Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 2.
Panel D

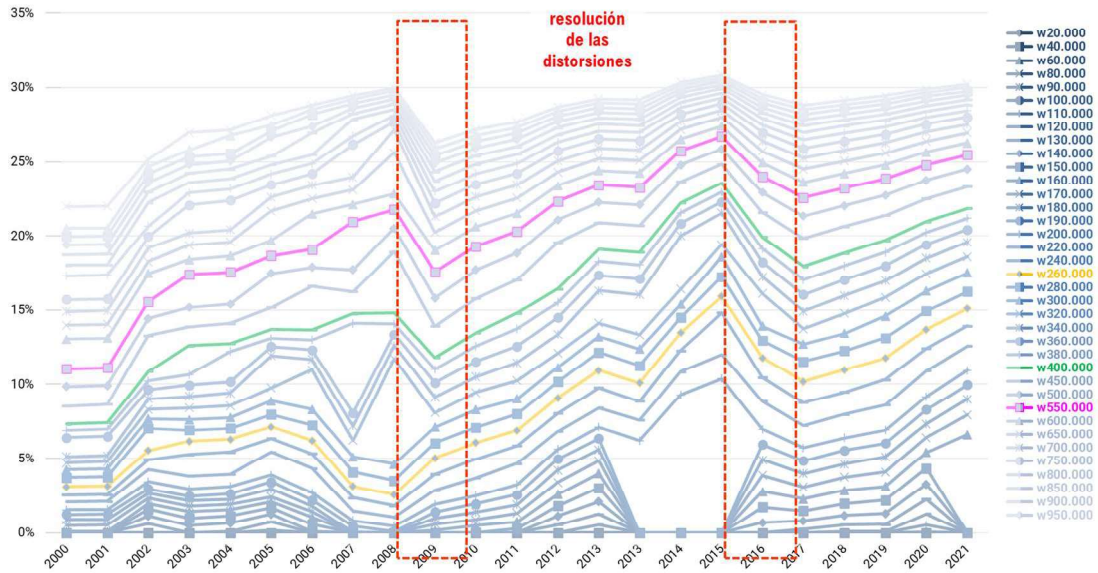
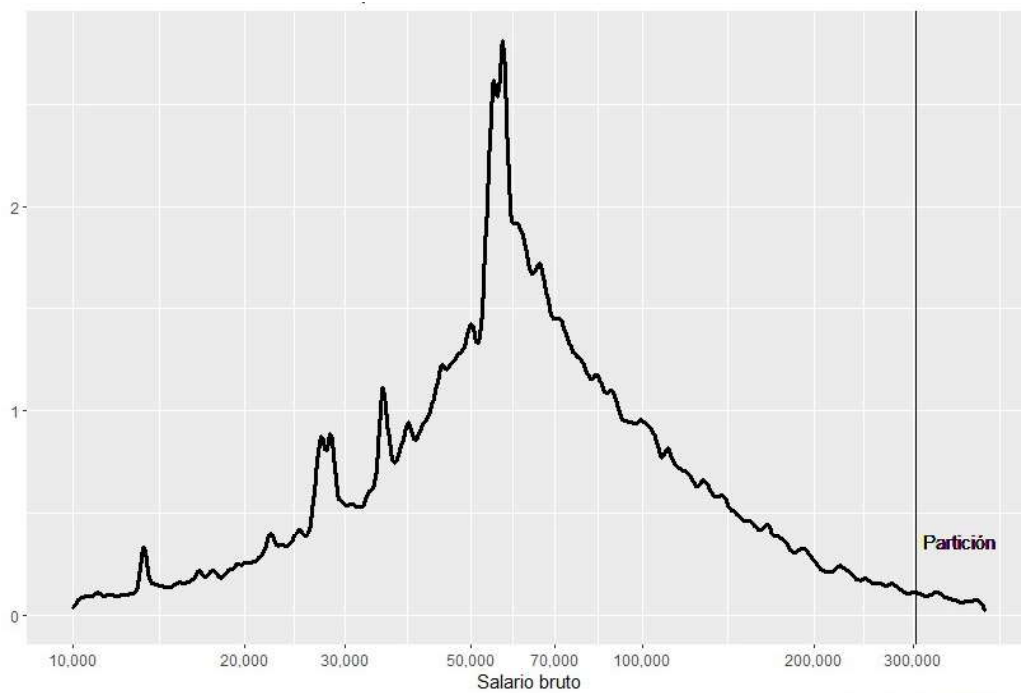
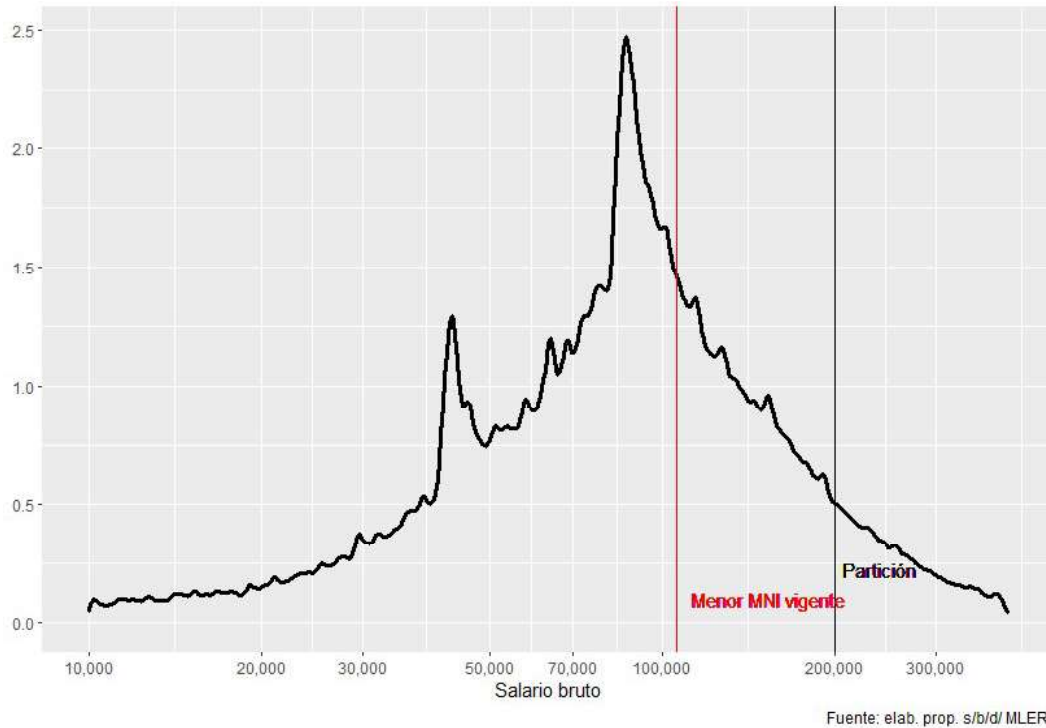


Gráfico A 5. Evolución de la distribución de salarios del sector privado.
Panel A. Distribución de salarios del sector privado de marzo de 2006.



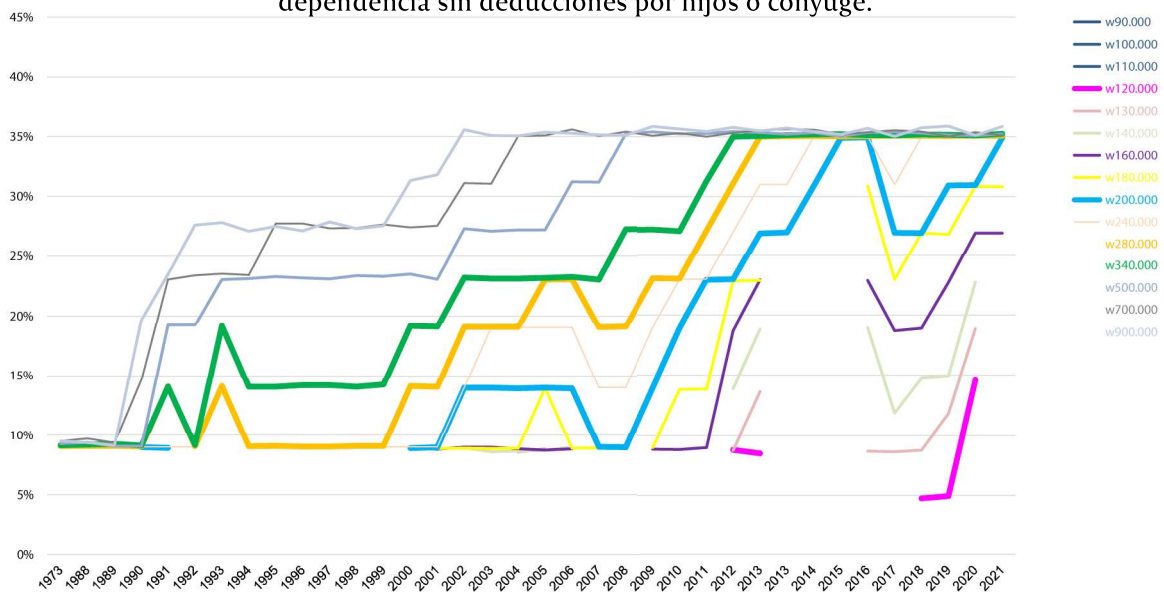
Fuente: elab. prop. s/b/d/ MLER.

Panel B. Distribución de salarios del sector privado de agosto de 2013.



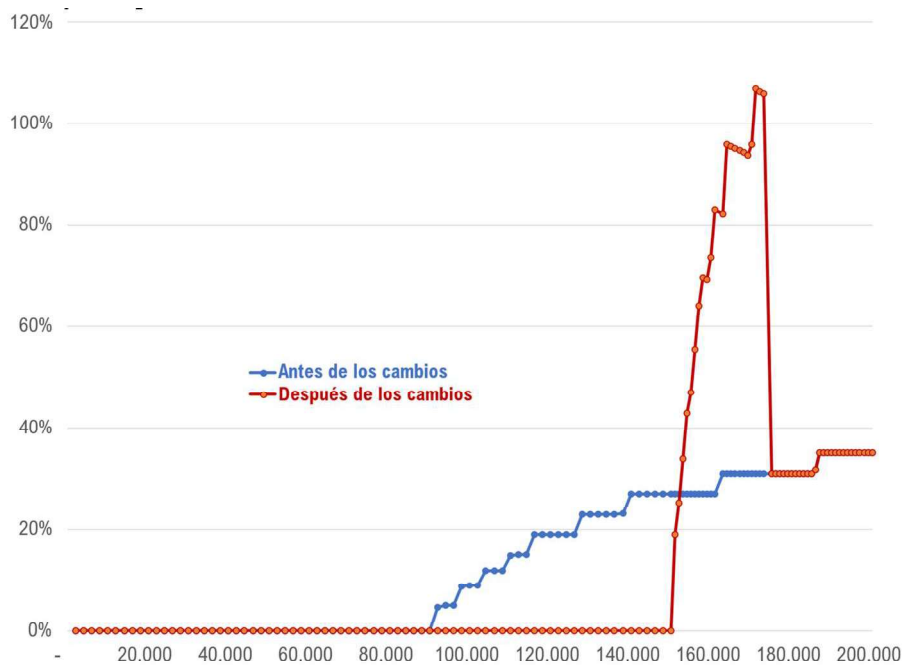
Notas: la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado tiene sólo empleados del sector privado, y la distribución de los empleados públicos está a su derecha. Del mismo modo, el mínimo no imponible consignado en el gráfico de 2013 supone que nadie deduce cargas de familia ni ninguna de las otras deducciones posibles, por lo que el valor efectivo se ubicará a su derecha. Esto no afecta a los valores de partición pues se definen sobre el salario bruto sin otras deducciones.

Gráfico A 6. Alícuota marginal del impuesto a las ganancias sobre el ingreso neto para distintos niveles de salarios brutos expresados en pesos constantes de 2021, para un empleado en relación de dependencia sin deducciones por hijos o cónyuge.



Notas: se agregó un mínimo ruido aleatorio (jitter) a las series para permitir distinguirlas.

Gráfico A 7. Alícuotas marginales efectivas sobre el salario bruto antes y después de la reforma de 2021 para un soltero sin hijos, en pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico A 8. Salarios brutos reales acumulados anuales por persona para distintos percentiles de la distribución.

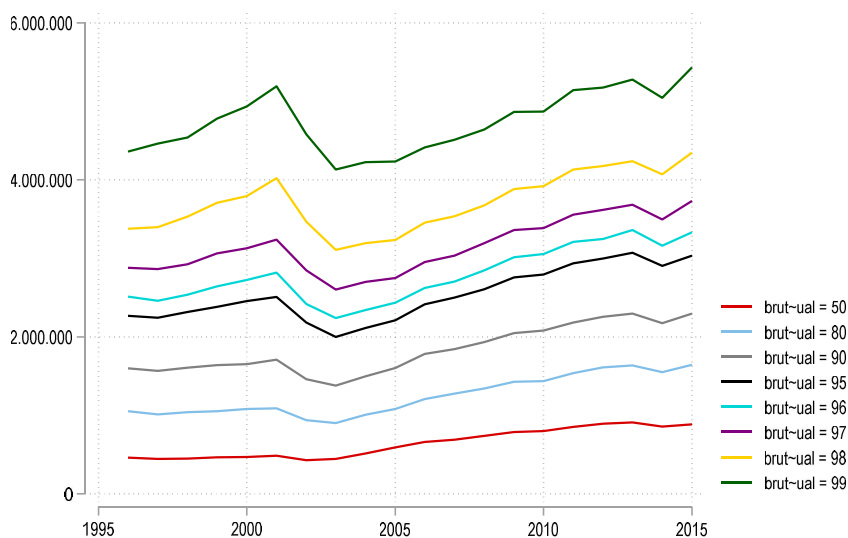
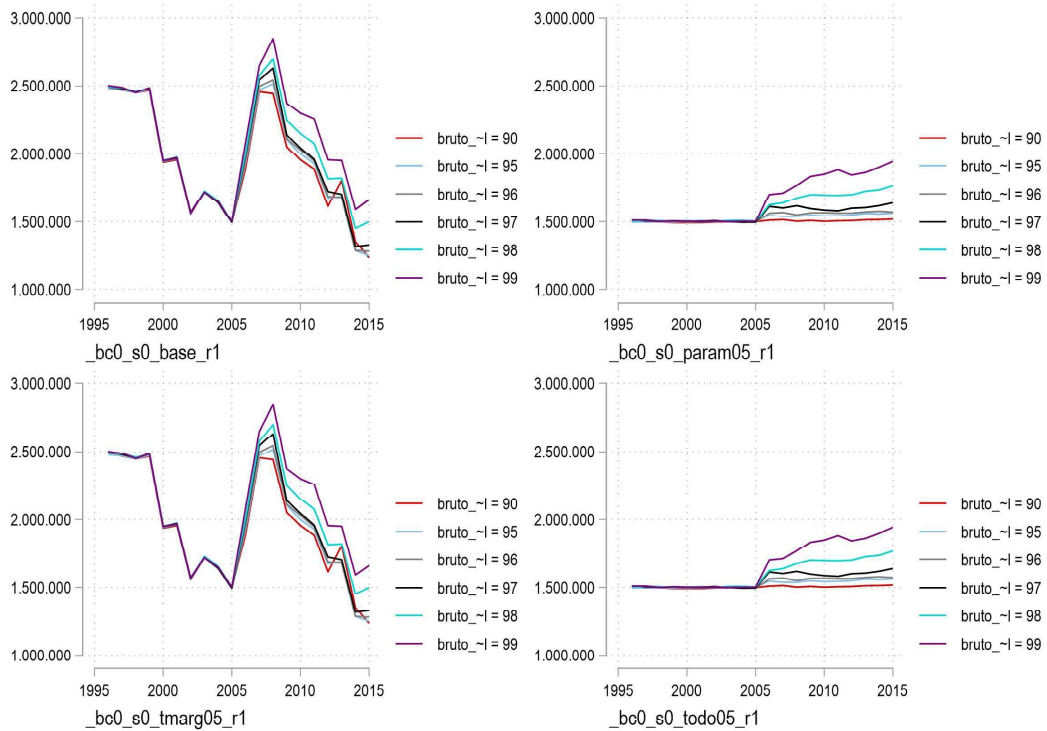
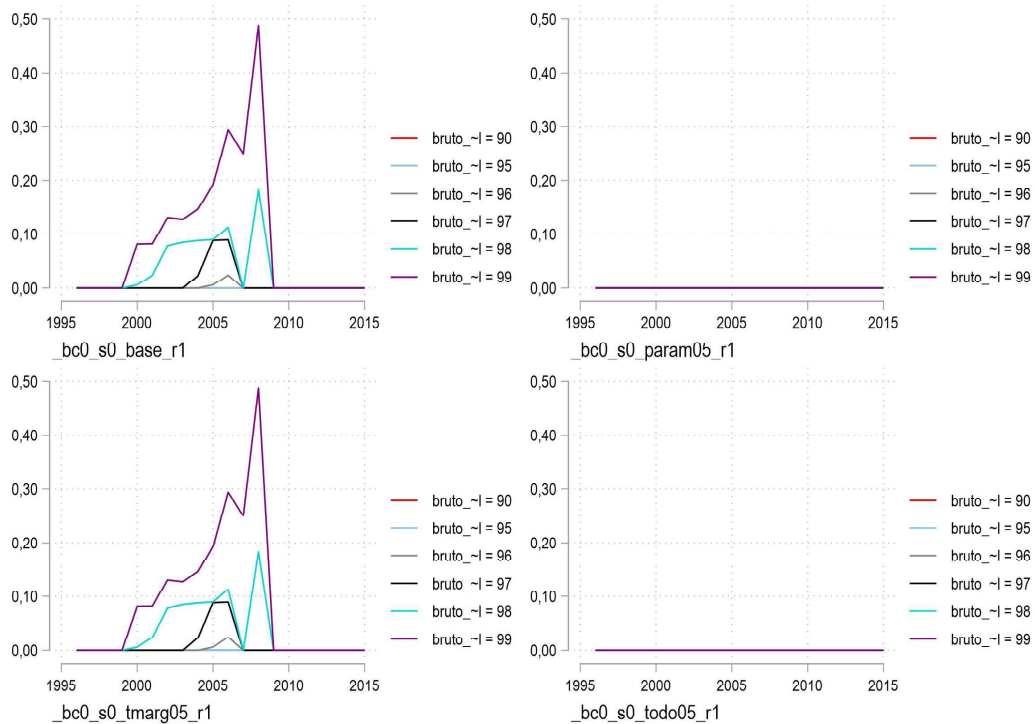


Gráfico A 7. Alicuotas marginales efectivas sobre el salario bruto antes y después de la reforma de 2021 para un soltero sin hijos, en pesos corrientes.

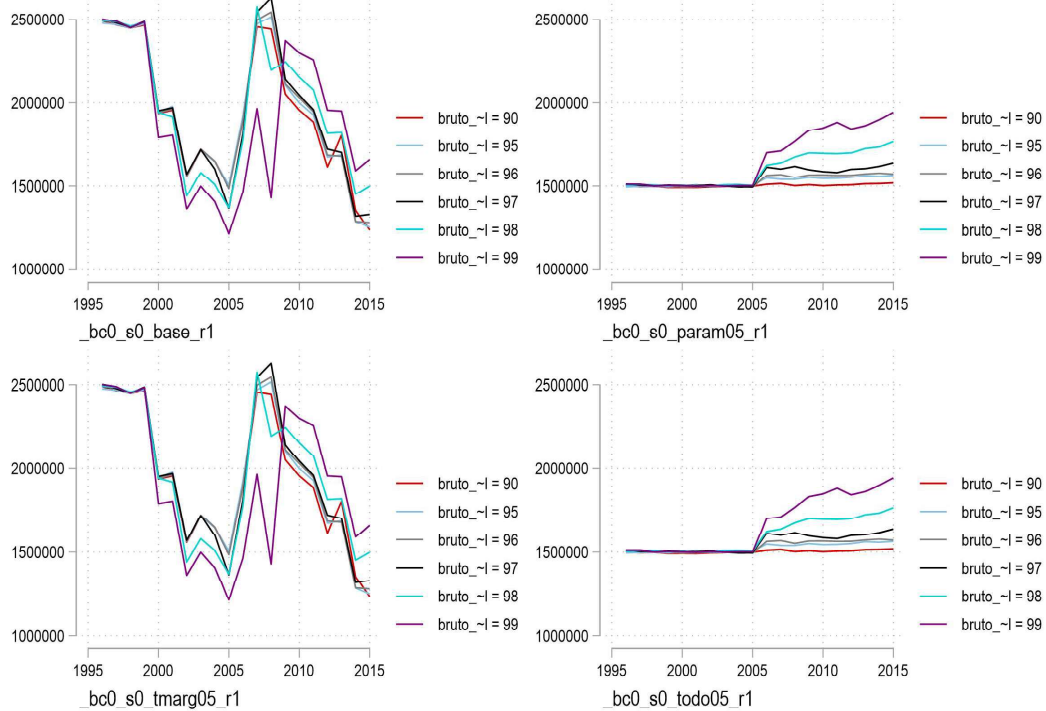


Nota: todos los escenarios suponen la aplicación desde 2006 de la exención parcial de los salarios de los petroleros. «Base» es lo observado, «param05» es el contrafactual «deducciones '05», «tmarg05» es el contrafactual «Marinales '05» y «todo05» es el contrafactual «deducciones y marginales '05».

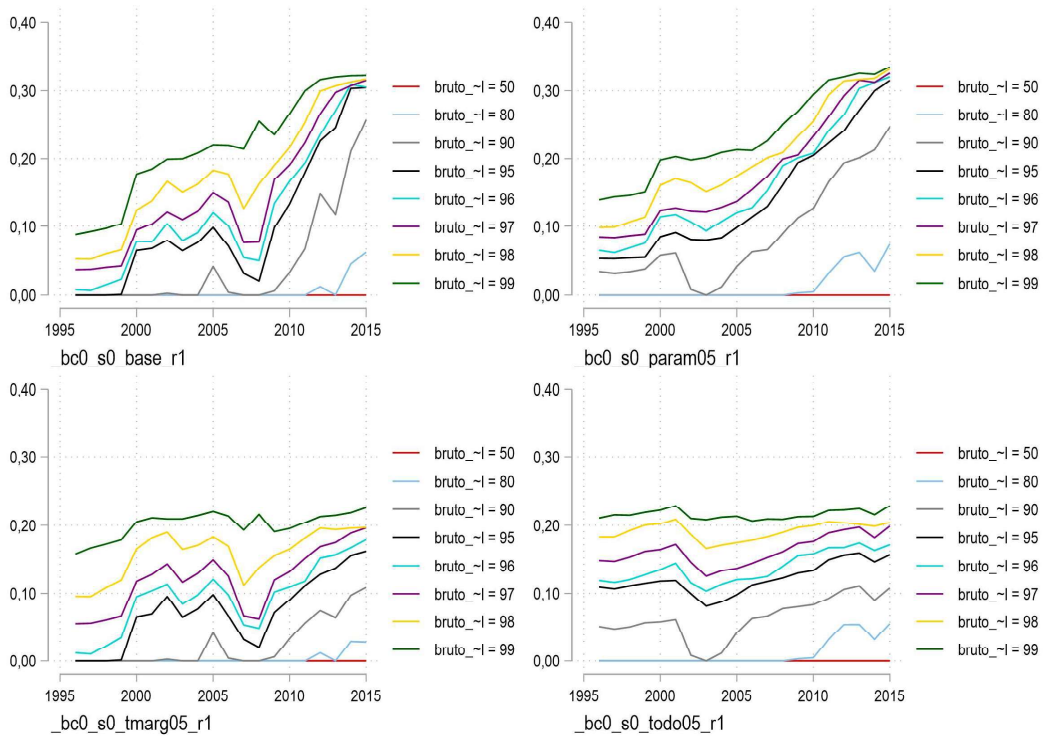
Panel B. Alicuota marginal de la tabla de aceleración para distintos percentiles del salario bruto.



Panel C. Monto de las deducciones luego de aplicar el factor de la tabla de aceleración para distintos percentiles del salario bruto.



Panel D. Alícuota marginal de la escala para distintos percentiles del salario bruto.



Panel E. Alícuota promedio efectiva sobre el salario neto de aportes a la seguridad social para distintos percentiles del salario bruto.

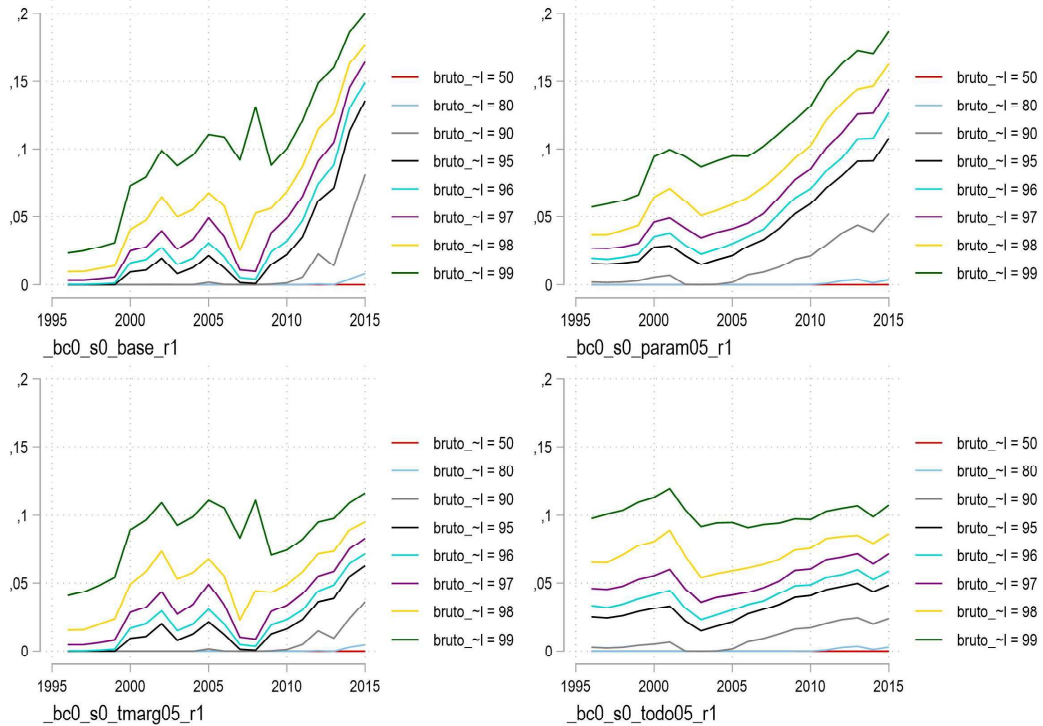


Gráfico A 10. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 95 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.

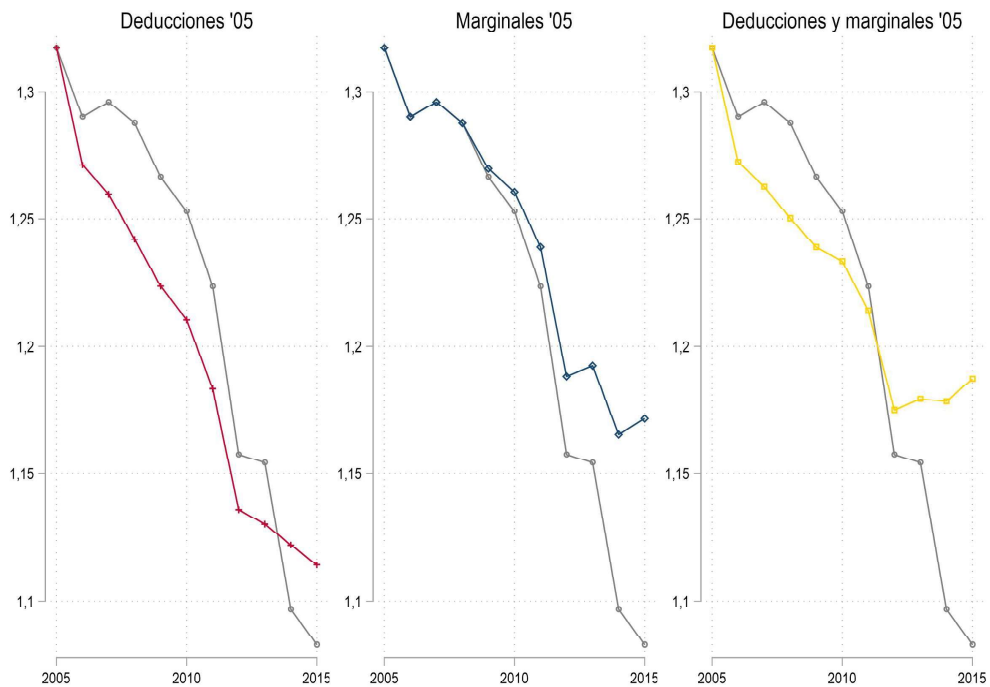


Gráfico A 11. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 90 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.

