



Maestría en Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

TESIS DE MAESTRIA

ALUMNO
Victoria Valente

TITULO
Impuesto a las Ganancias en Argentina: Incidencia Distributiva y
Propuestas de Reforma

DIRECTOR
Jorge Puig y Leonardo Gasparini (codirector)

FECHA DE DEFENSA
9/23/2016

Impuesto a las ganancias en Argentina:
incidencia distributiva y propuestas de reforma

Victoria Valente

Tesis de Maestría

Maestría en Economía

Universidad Nacional de la Plata

Director: Jorge P. Puig

Co-Director: Leonardo Gasparini

Impuesto a las ganancias en Argentina: incidencia distributiva y propuestas de reforma*

Victoria Valente**

Resumen

Este documento analiza el impacto distributivo de las modificaciones implementadas en el impuesto a las ganancias a las personas físicas en Argentina en el período 2013-16, y propone dos posibles reformas; la primera apunta a indexar las deducciones y umbrales para mantener el equilibrio en términos reales, y la segunda consiste en unificar el impuesto a las ganancias y aportes personales. Mediante la utilización de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, los resultados indican que el esquema impositivo vigente en 2013 tenía una mayor capacidad de recaudación y un mayor impacto redistributivo en comparación con el esquema implementado en marzo de 2016. Luego se comparan las reformas propuestas con la situación vigente en 2016, donde se evidencia que la primera genera un aumento de la desigualdad, mientras la segunda constituye un impuesto más transparente y progresivo.

Abstract

This paper analyzes the distributional impact of changes to personal income tax in Argentina between 2013-16, and proposes two possible reforms: one aims to index deductions and thresholds in order to maintain equilibrium in real terms, and another to unify income tax and personal contributions. The findings of the Annual Urban Household Survey show that the 2013 tax system had greater collection capacity and greater redistributive impact compared to the system implemented in March 2016. Proposed reforms are then compared with the current situation in 2016, showing that the first proposal leads to an increase in inequality, while the second proposal is a more transparent and progressive tax.

Clasificación JEL: D31, D63, H22, H23, H24.

Palabras clave: impuesto a las ganancias, distribución del ingreso, reforma tributaria.

*Este trabajo constituye la tesis de Maestría en Economía de la UNLP, realizada bajo la dirección de Jorge P. Puig y co-dirección de Leonardo Gasparini. A ellos agradezco enormemente su valiosa guía y apoyo. También agradezco las sugerencias y comentarios de Daniel Artana, Andrés César y Diego Fernández Felices, y de los participantes del seminario de tesis de Maestría. Los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

**E-mail:victoriavalente03@gmail.com

1. Introducción

El impuesto a las ganancias a las personas físicas ha estado en el centro del debate político y económico de Argentina durante los últimos años, y hay buenas razones para ello. Tras la recuperación de la crisis económica de 2001, los salarios acompañaron el crecimiento de precios de la economía, pero no así los umbrales que definen las diferentes alícuotas del impuesto, que se han mantenido constantes en términos nominales desde 1997. Al analizar tanto las declaraciones juradas de impuesto como la información que surge de las encuestas de hogares, se observa que durante la última década cada vez más individuos tributan impuesto a las ganancias, y al mismo tiempo, una cada vez mayor proporción de los contribuyentes afronta la alícuota más alta. Estos hechos ocurrieron en un entorno de reformas periódicas al impuesto desde 2003 hasta 2016, siendo las dos más relevantes en agosto de 2013 y marzo de 2016.

La imposición sobre los ingresos es el principal instrumento a través del cual el sistema tributario en su conjunto adquiere progresividad y redistribuye de ricos a pobres. En Argentina la imposición sobre los ingresos se produce, simplificada, a través de la combinación de dos impuestos: i) el impuesto a las ganancias, aplicado a las personas físicas y jurídicas por las rentas obtenidas durante un período fiscal anual, y ii) el impuesto al trabajo o aportes, aplicado sobre la remuneración de los trabajadores formales, que enfrentan cargas personales y patronales del 17% y 23% respectivamente³. Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el impuesto a las ganancias en Argentina sigue un modelo sintético, con alícuotas progresivas a medida que aumentan los ingresos, definidas en función de determinados niveles ingreso anual. Este impuesto genera altos niveles de recaudación⁴, y es un impuesto progresivo que cumple un rol redistributivo clave en el sistema tributario (Gasparini 1998).

Este documento analiza el impacto distributivo de las reformas que se implementaron en el impuesto a las ganancias en Argentina en el período 2013-16, y propone dos posibles reformas al esquema tributario vigente. La primera de estas reformas apunta a indexar las deducciones y umbrales con el fin de mantener el equilibrio en términos reales (ajustando por la inflación del período); la segunda consiste en unificar el impuesto a las ganancias y los aportes personales,

³El impuesto a los ingresos grava tanto a los ingresos del trabajo como a los del capital; este trabajo no obstante se limita a analizar sólo los primeros.

⁴El impuesto a las ganancias a las personas físicas representó el 9% de la recaudación total en 2014. Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda.

simplificando el sistema tributario y manteniendo la recaudación constante. Para esta segunda reforma, se plantean a su vez dos alternativas; por un lado un esquema de alícuotas diferenciadas por decil de ingreso y por el otro, un sistema de alícuotas progresivas utilizando el salario mínimo vital y móvil como unidad de medida para la definición de umbrales.

Para cuantificar el efecto de las modificaciones implementadas durante 2013-16 y de las reformas que propone este documento, se utiliza la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) utilizando la metodología de microsimulación⁵.

Los resultados del análisis resaltan tres conclusiones principales. En primer lugar, el esquema impositivo vigente en 2013 tenía una mayor capacidad de recaudación y un mayor impacto redistributivo en comparación con el esquema implementado en marzo de 2016. En segundo lugar, al comparar las reformas propuestas con la situación vigente en 2016, se evidencia que la primera propuesta genera un aumento de la desigualdad, mientras la segunda reforma (en sus dos versiones) constituye un impuesto más transparente y progresivo. En tercer lugar, al intentar diseñar un impuesto unificado sin perder recaudación se hace evidente el *trade-off* existente entre recaudación y progresividad.

El resto de este trabajo está organizado en 5 secciones. La sección 2 realiza una breve revisión de la literatura relevante acerca de teorías de imposición a los ingresos, y describe en detalle el impuesto a las ganancias en Argentina. La metodología de estimación y las bases de datos empleadas se detallan en la sección 3. La sección 4 describe las modificaciones llevadas a cabo en el impuesto en el período 2013-16 y su impacto distributivo. La sección 5 presenta los resultados de las reformas propuestas y discute las recomendaciones de política. Finalmente, la sección 6 concluye.

2. La Imposición a los Ingresos. Cuestiones Teóricas.

La política fiscal puede afectar la distribución del ingreso de un país a través de dos canales esenciales. En primer lugar, mediante el gasto público social: salud, educación, sanidad y transferencias asistenciales entre otros. En segundo lugar, mediante un sistema de impuestos progresivos que por definición mejore la distribución de recursos. Dentro de este grupo el impuesto a la renta personal es el más relevante.

⁵Pechman (1985) fue uno de los pioneros al desarrollar esta metodología al estimar la incidencia distributiva de los impuestos federales en Estados Unidos.

Al momento de analizar la imposición a los ingresos, es necesario tener en cuenta dos efectos que actúan en direcciones opuestas. En primer lugar, ante un aumento en la alícuota marginal, se produce un **efecto sustitución**, indicando que por cada hora más de trabajo, el salario que recibe el individuo es menor, por lo que en términos relativos trabajar menos cantidad de horas es una decisión lógica. Por el otro lado, el **efecto ingreso** indica que a igual cantidad de horas trabajadas, dado el incremento de la alícuota, el salario percibido será menor, por lo que si se desea mantener el ingreso inalterado, se debe aumentar la oferta laboral. El cambio en la oferta laboral ante cambios en las alícuotas dependerá en última instancia de cuál sea el efecto dominante (Rosen, 1995).

Sumado a lo anterior la tributación suele regirse por dos principios fundamentales: la **equidad vertical**, que implica gravar más a aquellos con mayor capacidad contributiva, y la **equidad horizontal**, que implica gravar con una misma alícuota a aquellos con mismo nivel de ingresos. Del primer principio se desprende naturalmente un esquema de imposición progresivo que grave más a quienes más pueden contribuir. No obstante, el *trade-off* entre una mayor alícuota y los efectos negativos sobre la oferta laboral que se derivan del efecto sustitución pone al descubierto que cuanto mayores sean los efectos redistributivos del impuesto, mayor será la respuesta en términos de incentivos para los individuos de altos ingresos (Mirrlees 2011). A partir de allí, las discusiones de política se centran mayormente en relación a donde ubicarse respecto al *trade-off* mencionado.

Desde un punto de vista social, un buen esquema impositivo es aquel que busca encontrar la manera de cumplir objetivos en términos redistributivos generando la menor cantidad de distorsiones posible, y sujeto a alcanzar un nivel de recaudación deseado. Del balance de estos objetivos, se desprende el enfoque de **impuesto óptimo** que requiere, que para que un tributo sea considerado como tal, no debe existir ningún cambio posible en la alícuota que genere un bienestar social mayor dado un mismo nivel de recaudación.

En la literatura coexisten opiniones diversas respecto de la potencialidad de los impuestos como instrumentos de redistribución del ingreso. Si bien la opinión académica parece volcarse hacia el gasto público como el mecanismo más efectivo para mejorar la distribución del ingreso (Harberger (1998); Engel et al. (1999); FIEL (2006); Martínez-Vázquez (2008); Goñi et al. (2008) entre otros), es usual pedirle a todo sistema impositivo que grave más a quienes más tienen.

El objetivo primario de todo sistema tributario es alcanzar la recaudación necesaria para financiar las actividades del Estado. No obstante, todo tributo incorpora distorsiones en la economía

de mercado generando cierta ineficiencia económica, la cual está directamente relacionada con el grado de progresividad de los impuestos. En este sentido, equidad y eficiencia suelen tener aspectos contradictorios, por lo que el diseño óptimo de los impuestos suele ser un equilibrio complejo entre ambos conceptos. Jiménez y Azcúnaga (2012) y Corbacho et al. (2013) argumentan que América Latina aún tiene un espacio significativo para mejorar su capacidad redistributiva a través del uso de la política fiscal.

2.1. El Caso Argentino

En Argentina, el impuesto al ingreso recibe el nombre de impuesto a las ganancias, y diferencia cuatro categorías de ganancias o rentas:

- (I) del suelo: originadas por el usufructo de los inmuebles;
- (II) del capital: obtenidas por las rentas que genera el rendimiento del capital;
- (III) del beneficio de las empresas y el comercio: referidas a los ingresos obtenidos en actividades agropecuarias, industriales, comerciales, o cualquier otra que no esté incorporada en las demás categorías; y
- (IV) del trabajo personal (o 4ta categoría): referidas a aquellos ingresos que provienen del trabajo en relación de dependencia o de forma independiente.

Esta última categoría ha sido el eje del debate en materia de política tributaria en Argentina de los últimos años, y es sobre la cual pretende discutir este trabajo.

Para determinar si un individuo debe o no tributar, y en caso de que así fuera, el monto del impuesto, se debe calcular la ganancia imponible, la cual surge de la resta entre el sueldo o ingreso anual bruto y las deducciones permitidas (siendo las más relevantes: aportes personales y a la obra social, mínimo no imponible, cónyuge, número de hijos y deducción especial). Si la ganancia imponible es menor o igual a cero, el individuo no paga impuesto a las ganancias. Contrariamente, para valores positivos se aplica un esquema de alícuotas progresivas, que van desde el 9% al 35% según el valor de la ganancia imponible previamente calculada, como se muestra en la Tabla 1⁶.

⁶Para una descripción detallada del impuesto a las ganancias véase Díaz Bazán (2011).

Tabla 1: Cálculo del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas

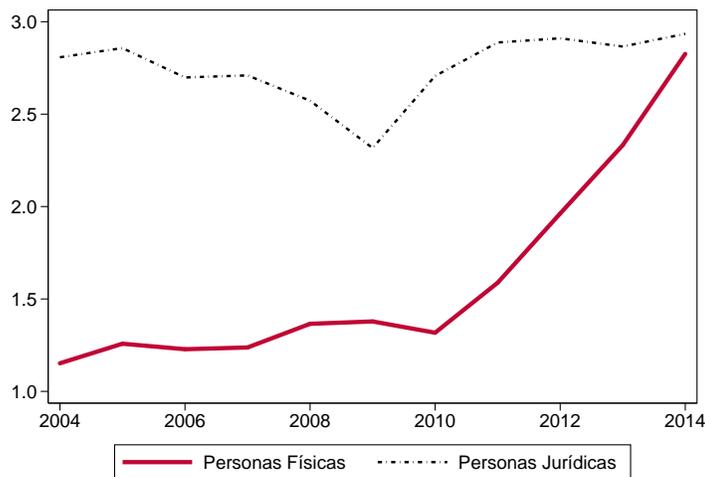
Ganancia neta sujeta a impuesto		Determinación del impuesto		
Más de \$:	Menos de \$:	Monto Fijo	Monto variable	
			Alicuota (%)	Sobre excedente de:
0	10,000	0	9	0
10,000	20,000	900	14	10,000
20,000	30,000	2,300	19	20,000
30,000	60,000	4,200	23	30,000
60,000	90,000	11,100	27	60,000
90,000	120,000	19,200	31	90,000
120,000	en adelante	28,500	35	120,000

Fuente: Elaboración propia en base a decreto N°649/97.

Numerosos investigadores han analizado el impacto distributivo del impuesto a las ganancias en Argentina. Gasparini (1998) utiliza datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el año 1996. En el primer caso encuentra que la carga del impuesto a las personas físicas está concentrada en el decil superior, cualquiera sea el ordenamiento escogido, superando el 94 %. Al utilizar los datos de la EPH, observa que los primeros cinco deciles no pagan el impuesto, mientras que los tres deciles subsiguientes reciben una carga ínfima, concentrando toda la presión impositiva en el decil más alto. Similarmente Gaggero y Rossignolo (2011) emplean la ENGHo 1997 y la EPH 2010, y encuentran que el 76 % de la carga del tributo se concentra en el décimo decil. Utilizando también información desagregada de gasto de los hogares, Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014) realizan un análisis de incidencia distributiva del sistema tributario argentino para los años 2004-2005. Los autores encuentran que en el impuesto a las ganancias a personas físicas es altamente progresivo, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto, donde el decil más rico absorbe más del 90 % de la recaudación del impuesto.

Más recientemente, y haciendo hincapié en las situación macroeconómica de Argentina, Quaglia (2013) estudia el efecto del impuesto a las ganancias de las personas físicas en la distribución del ingreso para los años 2012 y 2013. Para ello, utiliza los datos de la EPH, corrigiendo los ingresos por Cuentas Nacionales, y contemplando tanto aumentos salariales como por inflación. Sus datos evidencian una mejora en la distribución del ingreso del 1 %, en términos del coeficiente de Gini, respecto a la situación sin impuesto. Siguiendo el mismo argumento, Beveraggi y Ghilardi (2015) estiman los efectos distributivos del impuesto luego de las modificaciones de 2013 utilizando los datos de la EPH, y concluyen que el decil más rico de la población soporta más del 80 % de la

Figura 1: Impuesto a los Ingresos: Recaudación (en porcentaje del PIB)



carga del impuesto. A su vez, observan que a partir del tercer decil, tanto la carga como la presión tributaria son positivas y aumentan con los ingresos, por lo que inferen que el impuesto a las ganancias es globalmente progresivo. FIEL (2015) analiza el costo fiscal de tres reformas en el impuesto: modificación del mínimo no imponible a los niveles reales de 2001, ajuste de los umbrales a los niveles de 2001, y finalmente ajuste de deducciones y umbrales a los niveles de 2007. Dichas reformas implican una caída de la recaudación de entre 0.5 % y 1.0 % del PIB ocasionando un efecto regresivo en la distribución del ingreso.

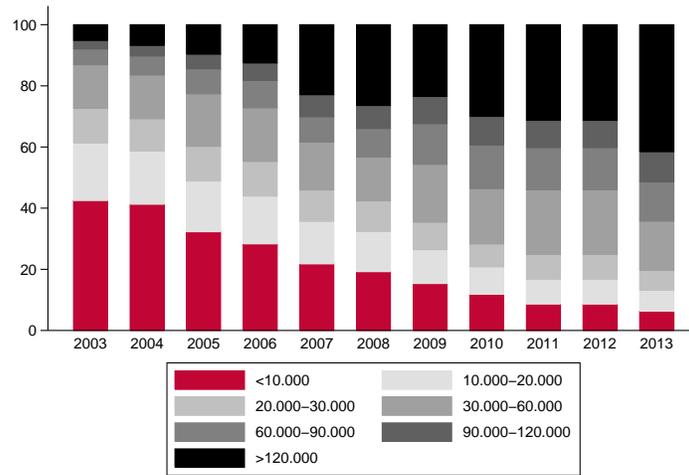
2.2. El Impuesto a las Ganancias en la Última Década

Desde 2002 a esta parte la presión tributaria en Argentina, medida como porcentaje del producto interno bruto (PIB), ha venido aumentando de manera significativa, ubicándose muy por encima de los países de la región y con un nivel similar a las economías avanzadas⁷. Al analizar separadamente cada impuesto, se destaca el aumento en los aportes y contribuciones a la seguridad social; en los impuestos sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital; en los impuestos sobre la propiedad; y en los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales.

En particular, en 2014, los impuestos a los ingresos representaron el 18.8 % de la recaudación total; 8.7 % correspondió al impuesto a las ganancias sobre las personas físicas, 9.0 % sobre las personas jurídicas y 1.1 % sobre otros no clasificables. No obstante, como se observa en la Figura

⁷FIEL (2015).

Figura 2: Contribuyentes por Categoría (en %)



Fuente: AFIP.

1, dicha composición ha sufrido cambios en los últimos años; en 2004, el impuesto a las ganancias a las personas físicas constituía el 1.2% del PIB, mientras que en 2014 el valor ascendió a 2.8%.

Para poder analizar las causas detrás de este aumento, es necesario hacer hincapié en la estructura del impuesto. Como se mencionó en la sub sección anterior, el monto que paga un individuo está determinado por tres componentes: (i) su salario bruto anual, (ii) las deducciones permitidas y (iii) los umbrales que definen cada una de las alícuotas. Al analizar la evolución de los mismos en últimos diez años⁸, entre 2004 y 2014, los salarios nominales de los trabajadores crecieron un 22.5% promedio anual⁹, mientras que el total de deducciones lo hizo en un 18.7%. Paralelamente, los umbrales que definen cada una de las tasas marginales no se han modificado desde el momento de su implementación en 1997, por lo cual aquellos contribuyentes que han mantenido un salario real constante, quedan alcanzados cada año con alícuotas más altas. Como se observa en la Figura 2, en la última década ha habido cambios substanciales en la composición de los individuos que tributan. Mientras que en 2004, el 42% de los contribuyentes pertenecían a la primera categoría con una ganancia imponible menor a \$10,000 anuales, en 2014 dicho porcentaje era de solo 6%.

Si bien no se ha sancionado una nueva Ley del impuesto a las ganancias desde 1997, el Poder Ejecutivo ha venido realizando modificaciones discrecionales en el diseño del mismo para amortiguar la situación descrita. Este trabajo se focalizará en las modificaciones llevadas a cabo en el período

⁸Al cierre de este trabajo, el último anuario de AFIP publicado corresponde a 2014.

⁹Índice de salarios INDEC.

2013-16. En agosto de 2013 se estableció que todos aquellos individuos con un salario mensual menor a \$15,000 en términos brutos quedarían exentos del pago del impuesto a las ganancias. Al mismo tiempo aquellos individuos con un salario mensual comprendido entre \$15,000 y \$25,000 se vieron favorecidos con un aumento del 20 % y 30 % en las deducciones según su lugar de residencia. Casi dos años después, en marzo de 2016 se anularon las medidas adoptadas en agosto de 2013, y simplemente se elevó el monto de las deducciones para todos los contribuyentes, volviendo a un esquema más simplificado.

3. Metodología y Datos

La *incidencia tributaria* es el estudio de los efectos de las políticas impositivas sobre la distribución del bienestar (Gasparini et al. (2013)). En particular, para estimar correctamente la incidencia distributiva del impuesto a las ganancias resultaría ideal contar con información detallada de todos los contribuyentes, lo que permitiría *emparejar* a los mismos con los datos disponibles en las encuestas de hogares, y al mismo tiempo abordar varios de los potenciales problemas que presentan este tipo de encuestas, especialmente la no respuesta parcial o total y la subdeclaración de ingresos. No obstante, la información del impuesto a las ganancias que proviene de las declaraciones juradas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) resulta parcial y provee muy pocos datos de los contribuyentes, con lo cual resulta imposible desarrollar el método descrito.

A partir de allí, el mecanismo empleado para calcular el impuesto pagado por cada contribuyente se basó en calcular el impuesto “*potencial*” que soportaría cada uno de ellos en base a la información desagregada de las encuestas de hogares, suponiendo:

- (I) para el caso del impuesto a las ganancias a las personas físicas, que cada individuo es el responsable legal de pagar el impuesto y soporta el 100 % de la carga del mismo, es decir no hay traslación, el cual es un supuesto usual a la hora de evaluar impuestos directos¹⁰;
- (II) para el caso de los impuestos al trabajo, si bien la gran mayoría de los estudios imputan la totalidad del impuesto a los trabajadores, es decir aportes y contribuciones patronales, en este estudio se abandona esa tradición y se asume que los trabajadores afrontan únicamente

¹⁰Gasparini (1998); Gaggero y Rossignolo (2010); Quaglia (2013); Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014); Gómez Sabaini y Rossignolo (2014); y Jiménez (2015).

los aportes personales del 17%¹¹.

A su vez se decidió ajustar los ingresos por subdeclaración utilizando la metodología propuesta por Gómez Sabaini y Rossignolo (2009), aplicando diferentes coeficientes de ajuste según quintil y fuente de ingreso¹².

La base de datos empleada fue la EAHU para los años 2013 y 2014¹³. A su vez, se emplearon datos provenientes de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) y de la AFIP.

Para poder estimar el monto que tributa cada individuo se realiza el supuesto de que el encuestado, al momento de declarar su ingreso, lo hace en términos netos, es decir aquel percibido luego de deducir cargas previsionales e impuestos en caso de corresponder. A partir de allí, se realiza un cálculo inverso para finalmente poder conocer su ingreso bruto¹⁴.

Como se mencionara anteriormente, el análisis se concentra en la cuarta categoría del impuesto a las ganancias, distinguiendo las siguientes personas físicas:

- (I) asalariados: aquellos individuos que hayan declarado condición de actividad ocupado, y categoría obrero o empleado. A su vez, para que sean considerados sujeto de impuesto, deben estar formalizados, por lo cual se restringió la muestra a aquellos que declararan tener descuento jubilatorio o bien aportar por sí mismos a algún sistema jubilatorio;
- (II) autónomos: aquellos individuos que hayan declarado condición de actividad ocupado y categoría ocupacional cuenta propia. Siguiendo a Tornarolli y Conconi (2007), sólo los profesionales según código CAES y aquellos relacionados con la salud fueron computados como formales. A su vez aquellos con ingresos inferiores al máximo permitido por el Régimen de Monotributo para Locaciones y/o Prestaciones de Servicios fueron considerados como monotributistas y aquellos con ingresos mayores, *autónomos*;

¹¹Este supuesto intenta simplificar el cálculo del salario bruto *real* del individuo, y en última instancia la recaudación total de aportes e impuesto a las ganancias.

¹²Ver Tabla 1 en Anexo para un mayor detalle.

¹³Dicha encuesta se realiza los terceros trimestres de cada año, comprende aproximadamente 46,000 viviendas y es el resultado de la extensión de la EPH, a través de la incorporación a la muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2,000 y más habitantes, no comprendidas en esta última, con excepción de la provincia de Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La representatividad de la encuesta asciende a 38.0 millones de individuos y 12 millones de hogares.

¹⁴Ver Díaz Bazán (2011) para una descripción más detallada.

(III) jubilados: aquellos individuos que hayan declarado condición de actividad inactivo, e ingresos por jubilación en el mes de referencia.

Dado que el documento se focaliza en la **cuarta categoría** del impuesto a las ganancias, sólo se considera como ingreso los ingresos laborales. Se computaron las deducciones correspondientes según las características personales del individuo¹⁵ y finalmente se estimó el impuesto a las ganancias. Luego como último paso se reconstruyó el salario bruto y el correspondiente cálculo de los aportes personales¹⁶.

4. Análisis Distributivo

4.1. Situación Inicial: Año 2013

En el presente trabajo se decidió tomar como línea de base para el análisis de incidencia distributiva el año 2013. Seguidamente se estimaron el impuesto potencial, la cantidad de contribuyentes, los niveles de recaudación y los efectos de dicho impuesto sobre la distribución del ingreso.

En 2013, de acuerdo a las deducciones personales y generales vigentes en aquel momento, el salario mínimo no imponible (SMNI) en términos brutos era de \$8,119 mensuales para un individuo soltero, y de \$11,228 para un casado con dos hijos. Para un jubilado, la jubilación mínima no imponible ascendía a \$7,382 mensuales, y para un autónomo el ingreso no imponible era de \$2,993. Esto significa que aquellos individuos con ingresos laborales o jubilatorios menores a dichos umbrales no estaban alcanzados por el impuesto.

En la Tabla 2 se estima el ingreso laboral mensual promedio por categoría ocupacional y por decil para el año 2013. Se observa que, en promedio, los asalariados formales quedaban alcanzados por el impuesto a partir del octavo decil, los cuentapropistas a partir del noveno, y finalmente los jubilados sólo los pertenecientes al último decil.

La Tabla 3 muestra las estimaciones para 2013 del número de contribuyentes y recaudación por decil de ingreso. En aquel entonces, 2.8 millones de personas físicas tributaban impuesto a las ganancias en Argentina, concentrándose el 75 % de la recaudación y el 47 % de los contribuyentes

¹⁵Dado que la EAHU no reporta gastos, no se consideran las deducciones permitidas como seguro de vida, empleada doméstica, honorarios médicos, sepelio, etc.

¹⁶Para ello se empleó la fórmula Ganancia Imponible= Sueldo bruto - Aportes - Deducciones.

Tabla 2: Ingreso Laboral Mensual Promedio por Categoría Ocupacional, 2013

Decil	Asalariados	Cuentapropistas	Jubilados
1	3,234	1,418	2,051
2	4,563	3,090	2,326
3	5,348	3,884	2,622
4	5,805	4,231	2,964
5	6,455	5,264	2,883
6	6,737	5,786	3,117
7	7,536	7,328	3,430
8	8,794	7,820	3,881
9	9,949	10,525	5,307
10	14,935	19,513	9,272
Total	8,935	13,562	4,165

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2013.

en el último decil¹⁷. De acuerdo a las estimaciones realizadas, los asalariados representaban el 82 % de los contribuyentes, por lo que se decidió focalizar el análisis en la categoría asalariados que, como se observa en la Tabla, 3 tienen una distribución por decil muy similar a la del total de los contribuyentes¹⁸.

Tabla 3: Impuesto a las Ganancias, Personas Físicas, 2013

	Personas Físicas				Asalariados			
	Contrib.	En %	Rec. (mill.)	En %	Contrib.	En %	Rec. (mill.)	En %
Decil 1	-	-	-	-	-	-	-	-
Decil 2	-	-	-	-	-	-	-	-
Decil 3	1,121	0.0	0.9	0.0	882	0.0	0.7	0.0
Decil 4	20,297	0.7	20.2	0.0	17,866	0.7	16.8	0.0
Decil 5	60,966	2.2	109.7	0.2	58,655	2.4	103.3	0.2
Decil 6	108,971	3.9	472.8	0.9	104,344	4.3	458.3	1.1
Decil 7	215,892	7.7	1,351.5	2.7	207,617	8.6	1,307.9	3.1
Decil 8	373,127	13.4	3,579.8	7.1	352,571	14.6	3,451.1	8.2
Decil 9	691,349	24.8	7,184.5	14.2	587,372	24.4	6,640.9	15.8
Decil 10	1,317,574	47.2	37,789.6	74.8	1,079,690	44.8	29,956.4	71.4
Total	2,789,297	100.0	50,508.9	100.0	2,408,997	100.0	41,935.3	100.0

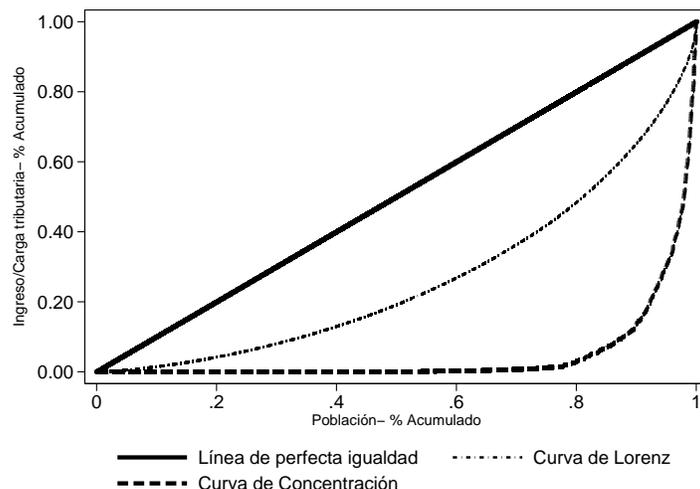
Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2013.

A la hora de analizar el grado de progresividad de los impuestos, uno de los indicadores más utilizados es la curva de concentración. En el caso de los impuestos progresivos, como es el caso del impuesto a las ganancias, donde la presión tributaria aumenta con el nivel de ingreso laboral, se esperaría que la curva de concentración esté siempre por debajo de la de Lorenz, indicando que los percentiles más bajos soportan un menor porcentaje de la carga tributaria en relación al porcentaje

¹⁷Naturalmente esta recaudación se encontrará subestimada debido a los problemas de representatividad de la encuesta que se mencionaron anteriormente, y a la dificultad inherente de las encuestas de hogares para poder captar a los individuos de mayores ingresos.

¹⁸A partir de aquí todos los resultados se refieren a asalariados únicamente.

Figura 3: Impuesto a las Ganancias, Curva de Concentración, 2013



que representan sus ingresos¹⁹. Efectivamente, la Figura 3 representa dicha situación, donde se observa que la carga tributaria del impuesto está mayormente concentrada en los deciles 8 a 10.

4.2. Primera Modificación: Agosto de 2013

En agosto de 2013, mediante el decreto N°1242/2013 se introdujeron un serie de modificaciones en el impuesto a las ganancias: (i) se estableció que todos aquellos jubilados y asalariados que hayan tenido un ingreso bruto inferior a \$15,000 mensuales entre enero y agosto de 2013 quedarían exentos del pago del impuesto; (ii) aquellos con un ingreso bruto mensual entre \$15,000 y \$25,000, tendrían un aumento del 20% en sus deducciones; y (iii) aquellos que cumplieran la condición anterior y además fueran residentes de la Patagonia o del partido de Carmen de Patagones en la provincia de Buenos Aires, tendrían un aumento del 30% en las deducciones. Autónomos, y jubilados y asalariados con ingresos mayores a \$25,000 mensuales no se vieron beneficiados por la medida.

La Tabla 4 muestra los resultados de dicha modificación. El número de contribuyentes se redujo drásticamente, pasando de 2.4 millones de asalariados a sólo 911.6 mil, es decir una caída del 62%²⁰. No obstante, la recaudación disminuyó sólo 23%, de \$41.9 a \$32.5 millones de pesos, lo

¹⁹La curva de Lorenz mide la participación en el bienestar total del x% más pobre de la población, mientras que la curva de concentración de un impuesto mide el porcentaje de la carga tributaria total de dicho impuesto soportado por el x% más pobre de la población. Por definición, la curva de concentración de un impuesto estrictamente proporcional no altera la distribución del bienestar y, por lo tanto, coincidirá con la curva de Lorenz. De este modo, si la curva de concentración para un cierto impuesto se encuentra siempre por encima de la curva de Lorenz, dicho impuesto será regresivo, siendo progresivo si se encuentra totalmente por debajo de la misma.

²⁰Las estimaciones de la AFIP coinciden con los resultados obtenidos.

cual se debió mayormente a que los grandes contribuyentes, con salarios mensuales superiores a los \$25,000, no se vieron afectados por la medida. En contraste, los asalariados con ingresos laborales menores si bien constituían la mayor proporción en términos de cantidad de contribuyentes no lo eran en términos de recaudación.

Este decreto se mantuvo vigente durante 19 meses, ocasionando grandes distorsiones en el diseño del impuesto. En primer lugar, si un asalariado tenía un ingreso bruto menor a \$15,000 antes del decreto, y experimentaba un aumento salarial después de la puesta en vigencia del mismo por encima de los \$15,000, se mantenía aún exento del pago del impuesto. Contrariamente, un asalariado que haya disminuido su salario luego del decreto, de por ejemplo, \$16,000 (estaba alcanzado por el impuesto) a \$15,000 (quedaría exento), debía continuar pagando el impuesto. Estas situaciones rompieron con dos principios fundamentales de la teoría impositiva: la equidad horizontal y vertical. Individuos con igual ingreso bruto y misma situación familiar terminaron pagando montos diferentes, y al mismo tiempo, individuos con ingresos más altos tributaban menos o igual que aquellos con ingresos más bajos.

Si bien la EAHU no permite generar una estructura de panel para poder seguir a los individuos a través del tiempo y observar la evolución de sus ingresos, se intentó estimar la importancia de los efectos recién descritos utilizando la EPH. Con las encuestas del tercer trimestre de 2013 y 2014 se logró reconstruir un panel de individuos. Se estimó que de los individuos que tributaban ganancias en 2013, el 7% tuvo una caída de su salario luego de la implementación del decreto que hubiese implicado que dejaran de pagar el impuesto, y sin embargo seguían contribuyendo. Contrariamente, de los individuos que se vieron beneficiados por el decreto, es decir con ingresos laborales menores a \$15,000 en 2013 pero que tributaban ganancias, hacia 2014 un 20% tenía ingresos salariales en términos reales mayores a \$15,000 y sin embargo continuaron exentos del pago del impuesto. En cantidad de contribuyentes estimados ambas proporciones son muy similares, y si bien podría decirse que en el agregado los efectos son nulos en términos de recaudación, no lo son en términos de equidad.

Ver <http://www.telam.com.ar/notas/201308/30307-la-presidenta-se-reunira-esta-tarde-con-empresarios-y-sindicalistas.html>

4.3. Segunda Modificación: Marzo de 2016

En marzo de 2016, mediante la sanción del decreto N°394/2016, se dejó sin efecto las modificaciones implementadas en agosto de 2013. Al mismo tiempo se actualizó el valor de las deducciones, y el SMNI pasó a estar en torno a los \$30,000 para un individuo casado con dos hijos y de \$22,750 para un soltero.

Para estimar los efectos de esta modificación, se utilizó la EAHU de 2014. Para cuantificar el cambio nominal de los ingresos entre el tercer trimestre de 2014 (momento de realización de la encuesta) y el primer trimestre de 2016, se construyó un índice ponderando la evolución de los ingresos de los asalariados formales, la evolución del haber mínimo jubilatorio y el Índice de Precios al Consumidor (IPC) Congreso²¹. Todas las variables de ingreso de la encuesta se ajustaron en un 50.6%. Si bien este supuesto implica que la distribución del ingreso se mantuvo inalterada entre 2014 y 2016, es al mismo tiempo un supuesto uniforme que evita hacer supuestos más distorsivos.

La Tabla 4 muestra los resultados, donde se observa que las modificaciones implementadas no alcanzaron a compensar el aumento nominal de ingresos, lo que se tradujo en un leve aumento en la cantidad de contribuyentes (8%) y un aumento de 24% en la recaudación en relación a agosto de 2013.

Tabla 4: Impuesto a las Ganancias a las Personas Físicas, Asalariados, 2013-16

	2013		Agosto 2013		2016	
	Nº Contrib.	Rec. (mill.)	Nº Contrib.	Rec. (mill.)	Nº Contrib.	Rec. (mill.)
Decil 1	-	-	-	-	-	-
Decil 2	-	-	-	-	-	-
Decil 3	882	0.7	-	-	-	-
Decil 4	17,866	16.8	377	1.0	673	3.3
Decil 5	58,655	103.3	3,499	18.9	1,980	10.7
Decil 6	104,344	458.3	13,804	133.2	14,988	141.8
Decil 7	207,617	1,307.9	43,284	548.5	28,848	317.1
Decil 8	352,571	3,451.1	151,387	2,074.7	70,667	1,468.5
Decil 9	587,372	6,640.9	172,633	4,275.0	270,993	6,659.2
Decil 10	1,079,690	29,956.4	526,566	25,406.4	593,518	31,632.8
Total	2,408,997	41,935.3	911,550	32,457.6	981,667	40,233.4

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2013/14.

²¹Los ponderadores utilizados en la construcción del índice fueron 0.5 para el cambio nominal en los ingresos de los asalariados formales, 0.25 para la evolución del haber mínimo jubilatorio y 0.25 para el IPC Congreso.

4.4. Comparación

La Tabla 5 muestra indicadores de desigualdad seleccionados para las tres simulaciones: situación inicial a inicios de 2013, agosto de 2013 y marzo de 2016. El índice de Gini indica que hubo un gradual aumento en la desigualdad por ingresos en Argentina en el período 2013-16. No obstante, al analizar el índice de Gini antes de impuesto, se observa que el impuesto a las ganancias tuvo un efecto igualador en la distribución en todos los períodos.

Si bien el esquema de alícuotas no tuvo modificaciones en el período analizado, los cambios en las deducciones y exenciones generaron cambios en la tasa impositiva promedio. En primer, la reforma de agosto de 2013 generó una caída significativa en el número de contribuyentes y consecuentemente en la alícuota promedio efectiva del impuesto en relación a la situación de comienzos de año. Hacia 2016, el ajuste en las deducciones se ve más que compensado por el aumento nominal de los ingresos, lo que se traduce en una alícuota impositiva intermedia entre comienzos y mediados de 2013.

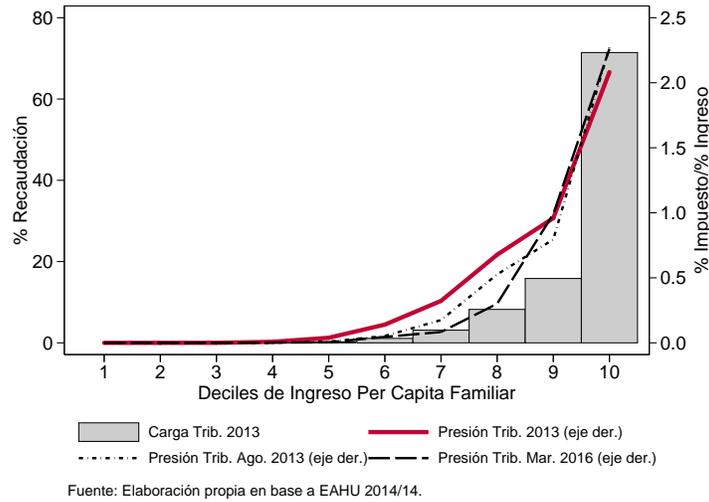
Al momento de analizar las características y efectos de un tributo en la distribución del ingreso, se debe tener en cuenta el *trade-off* existente entre el grado de progresividad y el poder redistributivo del mismo. En este sentido podemos decir que si bien es deseable desde un punto de vista de política económica el diseño de impuestos progresivos que focalicen la carga tributaria en los individuos de mayores ingresos, también es necesario generar una masa de recursos monetarios, lo que en la práctica implica ampliar la base imponible del impuesto, incorporando individuos de ingresos medios. Simplificadamente, un impuesto muy focalizado pero con bajos niveles de recaudación tendrá magros resultados en términos redistributivos, mientras que por el contrario un impuesto con gran poder de recaudación estará naturalmente asociado a una mayor base imponible y a un menor nivel de concentración.

Este conflicto se evidencia claramente al analizar las reformas en el impuesto a las ganancias ocurridas en los últimos tres años en Argentina. El índice de Kakwani²² indica que la reforma de agosto de 2013 fue la más progresiva, en el sentido de que la reforma generó una mayor concentración de la carga tributaria en el decil de mayores ingresos. No obstante, a inicios de 2013 el impuesto tenía una mayor capacidad redistributiva, medida por el índice de Reynolds- Smolensky²³. Esto se

²²El índice de Kakwani mide la progresividad de un impuesto y se define como la diferencia entre el cuasi-Gini del impuesto y el Gini del ingreso; es decir: compara la distribución en el pago del impuesto con la distribución del ingreso. A mayor valor de este índice, mayor progresividad.

²³El índice de Reynolds-Smolensky mide la diferencia entre la distribución del ingreso antes y después del pago del

Figura 4: Impuesto a las Ganancias, Incidencia Distributiva, 2013-16



debe, a que el número de contribuyentes y recaudación en 2013 era mucho mayor, y por lo tanto también lo era el efecto sobre la distribución del ingreso. Finalmente la reforma de 2016 tuvo un efecto negativo en la distribución del ingreso debido fundamentalmente a una fuerte caída de la recaudación en términos reales respecto de la situación inicial²⁴.

La Figura 4 muestra gráficamente los resultados de la Tabla 5. Las reformas de agosto de 2013 y marzo de 2016 aliviaron la presión tributaria en los deciles 5 a 8, focalizándose en los deciles de mayores ingresos. La reforma de marzo de 2016, debido a los aumentos en las deducciones, alivió la carga tributaria en los deciles 6 a 8, concentrando la misma en los últimos deciles decil.

Tabla 5: Estadísticas Distributivas, 2013-16

	2013	Ago-13	2016
Gini Post Impuesto	0.460	0.461	0.467
Gini Pre Impuesto	0.471	0.469	0.472
Tasa Impositiva Promedio	0.046	0.036	0.024
Índice de Reynolds- Smolensky	0.012	0.008	0.005
Índice de Kakwani	0.398	0.503	0.408

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2013/14.

impuesto; es decir cuantifica en qué medida la desigualdad se ha reducido gracias al pago del impuesto. A mayor valor de este índice, mayor capacidad redistributiva.

²⁴Si bien en términos nominales, la recaudación entre inicios de 2013 y marzo de 2016 tuvo una caída de sólo 4%, si tomamos en consideración los aumentos de precios que se sucedieron en el mismo período, la caída en términos reales es substancialmente mayor.

5. Propuestas de Reforma

Tal como se evidenció en las secciones anteriores, Argentina ha implementado en los últimos años una serie de reformas en el impuesto a las ganancias que parecieran no seguir un esquema lógico y ordenado. El contexto inflacionario y el consecuente aumento de los salarios que ha venido aconteciendo, ha obligado a los hacedores de política a modificar el impuesto mediante decretos firmados por el Poder Ejecutivo que, si bien intentan aliviar la carga tributaria sobre los trabajadores, fracasan a la hora de proponer un esquema más transparente y menos discrecional.

En esta sección se analizan posibles reformas que intentan atacar las dificultades de la estructura impositiva vigente.

5.1. Actualización de las Deducciones y Umbrales

Uno de los aspectos más cuestionados del impuesto a las ganancias ha sido la falta de actualización de los umbrales que determinan la alícuota que paga el contribuyente, desde el año 1997 (fecha de su implementación) en adelante. En esta sub sección se propone indexar tanto los umbrales como las deducciones para el período 2006-16²⁵. Para ello se utilizó el IPC elaborado por INDEC en el período 2006-07 y el IPC Congreso en los años restantes.

Como se observa en la Tabla 6, las deducciones personales (cónyuge, hijo y otros familiares a cargo) y la deducción especial aumentaron a un ritmo superior a los precios de la economía. No obstante, la ganancia mínima no imponible (MNI) tuvo una leve caída en términos reales perjudicando relativamente más a los individuos solteros sin hijos, que no se ven beneficiados por las deducciones familiares.

Tabla 6: Impuesto a las Ganancias, Indexación de Deducciones, 2006-16

	2006	2016	Propuesta	Dif. (en %)
MNI	6,000	42,318	42,888	1.3
Cónyuge	4,800	39,778	34,310	-13.7
Hijo	2,400	19,889	17,155	-13.7
Otros familiares a cargo	1,800	19,889	12,866	-35.3
Deducción especial asalariados	22,800	203,126	162,975	-19.8

Fuente: Elaboración propia en base a IPC INDEC e IPC Congreso.

²⁵Se decidió no realizar la indexación desde 1997 debido a la devaluación y crisis económica de fines de 2001 que ocasionó fuertes distorsiones en el nivel de precios y salarios. A partir de allí se focalizó el análisis en la última década (2006-16). Nótese que si bien esta reforma no mantiene el nivel de recaudación constante, es muy similar a las modificaciones que se han venido implementado en el impuesto.

Tabla 7: Impuesto a las Ganancias, Propuesta de Reforma I

	Marzo 2016			Ajuste de Ded. y Umbrales			Dif. (en %)
	Contrib.	Rec. (mill.)	Impuesto promedio	Contrib.	Rec. (mill.)	Impuesto promedio	
Decil 1	-	-	-	-	-	-	-
Decil 2	-	-	-	-	-	-	-
Decil 3	-	-	-	-	-	-	-
Decil 4	673	3.3	4,942.5	3,954	11.1	2,797.3	(43.4)
Decil 5	1,980	10.7	5,388.9	10,256	35.6	3,468.9	(35.6)
Decil 6	14,988	141.8	9,461.8	32,810	190.2	5,798.3	(38.7)
Decil 7	28,848	317.1	10,992.0	67,300	410.6	6,101.6	(44.5)
Decil 8	70,667	1,468.5	20,780.6	161,565	1,360.8	8,422.3	(59.5)
Decil 9	271,475	6,695.6	24,573.4	422,800	5,432.0	12,847.7	(47.7)
Decil 10	593,036	31,596.4	53,297.1	837,825	23,578.2	28,142.2	(47.2)
Total	981,667	40,233.4	40,984.8	1,536,510	31,018.5	20,187.6	(50.7)

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

La Tabla 7 compara la situación vigente en 2016 con la reforma propuesta. Se observa que debido a la reducción en las deducciones respecto de 2016, se produce un aumento significativo en la cantidad de contribuyentes (57%). Por el contrario, debido a la actualización de umbrales -que son los que en última instancia determinan la alícuota a la que está sujeta el individuo- el impuesto por decil se redujo en promedio un 50 % ocasionando una caída del 23 % en la recaudación total.

Al mismo tiempo, como se observa en la Tabla 8, cambió substancialmente la composición por categorías; en este nuevo escenario la mayoría de los contribuyentes se ubica en la primera categoría (48 %) que implica una tasa del 9 % sobre la ganancia imponible, mientras que en 2016 ese porcentaje era de tan sólo 0.2 %.

Tabla 8: Contribuyentes por Categoría, 2016 y Propuesta de Reforma I

Alícuota	Marzo 2016		Ajuste de Ded. y Umbrales	
	Contrib.	En %	Contrib.	En %
9 %	1,652	0.2	73,2807	47.7
14 %	9,263	1.0	334,036	21.7
19 %	18,323	2.0	237,240	15.4
23 %	21,4056	23.5	167,789	10.9
27 %	199,829	21.9	30,999	2.0
31 %	116,033	12.7	15,572	1.0
35 %	352,394	38.7	18,067	1.2
Total	911,550	100.0	1,536,510	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

Resumidamente, si se hubiese aplicado una indexación ordenada tanto de las deducciones como de los umbrales en el período 2006-16, actualmente más trabajadores estarían sujetos al pago del impuesto, pero abonando un monto considerablemente menor. En la Tabla 9 se muestra que

todas las estadísticas distributivas consideradas evidencian un empeoramiento en la distribución del ingreso comparado con la situación vigente en 2016. Particularmente el coeficiente de Gini aumenta en 1.5% luego de actualizar los umbrales y deducciones. Esto se debe fundamentalmente a que el impuesto está menos concentrado, y genera un menor nivel de recaudación. La tasa impositiva promedio refleja la menor presión impositiva, disminuyendo de 0.024 a 0.019. Por su parte, el índice de Reynolds-Smolensky refleja un menor poder redistributivo del impuesto, al tiempo que el índice de Kakwani advierte sobre un menor grado de progresividad.

Tabla 9: Estadísticas Distributivas, 2016 y Propuesta de Reforma I

	2016	Reforma I
Gini Post Impuesto	0.467	0.474
Gini Pre Impuesto	0.472	0.478
Tasa Impositiva Promedio	0.024	0.019
Índice de Reynolds- Smolensky	0.005	0.004
Índice de Kakwani	0.408	0.364

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

5.2. Integración de los Impuestos al Trabajo: Ganancias y Aportes Personales

Actualmente, un trabajador en relación de dependencia residente en Argentina no solo tributa impuesto a las ganancias sino que también aporta un 11% de su salario bruto al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 3% al Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, y 3% en concepto de obra social. En total, un asalariado promedio tributa aproximadamente un 17% de su salario en concepto de lo que comúnmente se denomina **aportes personales**. Este aporte está a su vez sujeto a una base imponible máxima que se actualiza periódicamente; es decir, cuando el individuo tiene un ingreso mensual que excede el límite establecido, los aportes personales se transforman en un impuesto de suma fija con una participación cada vez menor en el sueldo total²⁶. En esta sub sección se intenta analizar y cuantificar el impacto redistributivo de la posible integración de los dos impuestos que afectan al trabajo asalariado: aportes personales y ganancias²⁷.

²⁶La justificación de dicha medida reside en que los beneficios no aumentan proporcionalmente con los aportes recibidos una vez que el individuo pasa a formar parte de la población inactiva, y por eso mismo se establecen límites de aportes.

²⁷Cuestiones asociadas a federalismo fiscal, eficiencia, financiamiento del sistema de seguridad social y otros quedarán al margen de este análisis.

Hacia marzo de 2016, según la EAHU, 7.8 millones de asalariados tributaban aportes personales y solo el 13 % estaba alcanzado por el impuesto a las ganancias. En términos de recaudación, aportes personales representaba casi siete veces más que ganancias, pero con una carga tributaria mucho menos concentrada- el decil de mayores ingresos aportaba el 30 % de la recaudación total de aportes personales, y el 79 % de ganancias²⁸.

En términos de la teoría impositiva tradicional, la división entre ganancias y aportes personales reside fundamentalmente en que el primero es considerado un impuesto propiamente dicho, mientras que el segundo está basado en un principio contributivo, en el sentido que incluye cobertura médica y a la vez constituye un seguro que en el futuro le dará al individuo el derecho de recibir una pensión. En Argentina no obstante, luego de la reforma al Sistema Integrado Previsional en 2010, en la cual se le permitió acceder a una gran cantidad de personas a una pensión sin haber realizado aportes durante su vida laboral, se quebró en cierto modo la lógica de los sistemas contributivos y surgieron interrogantes acerca de la conveniencia del esquema tributario actual para su financiación.

Integrar el impuesto a las ganancias y aportes personales generaría dos beneficios fundamentales e inmediatos: disminución de los costos administrativos y mayor transparencia (Mirrlees 2011). En una situación óptima, se intenta diseñar un único impuesto a los ingresos que sea de fácil implementación y que al mismo tiempo reduzca la presión tributaria sobre los sectores más pobres de la población. La reducción de la carga en la parte inferior de la distribución del ingreso busca generar incentivos favorables hacia el trabajo formal (recuérdese que un individuo por más que no pague impuesto a las ganancias ingresa al mercado laboral aportando el 17 %) pero implica un aumento compensatorio de la carga en los sectores más pudientes. Esto último, como se vio en la discusión teórica podría generar efectos negativos sobre los incentivos al trabajo en dichos sectores, aumentando la carga excedente del impuesto²⁹.

Al analizar la experiencia internacional de este tipo de esquemas, surge el exitoso caso Australia como uno de los países que ha implementado la unificación de aportes e impuesto a los ingresos, dejando las contribuciones patronales por separado³⁰. Aplicando un esquema de alícuotas progresivas, que van desde el 19 al 45 % y con un salario mínimo no imponible, el impuesto representa

²⁸Gasparini (1998), Puig et al. (2014) y Gaggero y Rossignolo (2011) encuentran que, en términos de progresividad, el impuesto al trabajo es neutral.

²⁹Los efectos de un cambio en la estructura tributaria sobre la informalidad excede el alcance de este trabajo, quedando planteado para una futura agenda de investigación

³⁰Ver ReThink (2015) para un mayor detalle.

cerca del 57 % del total de la recaudación³¹³².

El objetivo de esta sub sección consiste en proponer un esquema impositivo con un mayor grado de progresividad manteniendo la recaudación constante respecto de 2016, y tratando de superar las dificultades de los esquemas existentes, en particular la falta de actualización de las deducciones y umbrales en contextos inflacionarios como el argentino, y la existencia de un componente regresivo de los aportes personales. Se plantean dos ejemplos (no exhaustivos) de un impuesto único a los ingresos, simulados a partir de los salarios brutos de los individuos. Se hará foco únicamente en las cuestiones ligadas a la equidad distributiva, quedando pendientes en la agenda de investigación aquellas referidas a la eficiencia.

5.2.1. Alícuotas Diferenciadas por Decil de Ingreso

Utilizando la distribución decílica del ingreso, y manteniendo constante la recaudación conjunta del impuesto a las ganancias y aportes personales estimada para 2016, se computó de manera recursiva una estructura de alícuotas progresivas por decil. En la Tabla 10 se muestra la alícuota efectiva de 2016, es decir el pago de ambos impuestos como proporción de los ingresos laborales, y la nueva alícuota propuesta.

Tabla 10: Estructura de Alícuotas Progresivas Simuladas, Propuesta de Reforma II.a

	Alícuota efectiva actual (Aportes + ganancias)	Carga del impuesto actual	Alícuota simulada	Carga del impuesto simulado
Decil 1	17.0 %	0.5 %	6.0 %	0.2 %
Decil 2	17.0 %	1.6 %	7.0 %	0.6 %
Decil 3	17.0 %	3.4 %	8.0 %	1.6 %
Decil 4	17.0 %	4.5 %	9.0 %	2.4 %
Decil 5	17.0 %	5.9 %	10.0 %	3.4 %
Decil 6	17.1 %	6.5 %	12.0 %	4.5 %
Decil 7	17.2 %	9.7 %	14.0 %	7.9 %
Decil 8	17.7 %	11.9 %	16.0 %	10.8 %
Decil 9	18.9 %	20.0 %	19.0 %	20.2 %
Decil 10	22.4 %	36.1 %	30.0 %	48.4 %
Promedio/ Total	17.8 %	100.0 %	13.1 %	100.0 %

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

El resultado de dicha simulación se presenta en las Figura 5 y 6, donde se observa una carga y presión tributaria creciente en el nivel de ingreso. Al comparar la situación en 2016 y la reforma

³¹OECD.

³²Para el caso de el Reino Unido (UK) Mirrlees (2011) plantea la discusión de este tipo de reformas, con el objetivo de unificar el impuesto al ingreso, aportes personales (que reciben el nombre de NICs) y contribuciones patronales. El complejo sistema de beneficios y programas sociales existentes en UK advierte sobre los costos iniciales de su implementación pero al mismo tiempo resalta los beneficios de un sistema más simple y de más fácil cumplimiento.

propuesta, se observa que el último decil aporta ahora el 48 % (en comparación al 36 %) de la recaudación total con una presión tributaria considerablemente mayor que el caso vigente.

En la práctica, no obstante, puede volverse dificultoso la identificación de individuos por decil, lo que llevaría a pensar en esquemas con mayor utilidad práctica como el que se detalla a continuación.

5.2.2. Esquema Progresivo utilizando el SMVM

En este nuevo diseño se propone un esquema de alícuotas progresivas muy similar al vigente en el impuesto a las ganancias, pero dejando de lado las deducciones tanto generales como personales. Al mismo tiempo se incorpora el SMVM como unidad de medida para definir los umbrales de cada una de las tasas impositivas, tal como se observa en la Tabla 10. Si bien la eliminación de las deducciones podría asociarse a un efecto regresivo, ya que hogares con diferente ingreso per cápita pagarían un mismo monto en concepto de impuestos, dicha modificación intenta por el contrario igualar la situación actual del 85 % de los asalariados que no tributan ganancias (y por ende que no acceden a una alícuota diferencial según la composición del hogar) con aquellos trabajadores que sí, homogeneizando y simplificando la estructura impositiva.

Tabla 11: Umbrales y Alícuotas, Propuesta de Reforma II.b

Más de \$	Menos de \$	En pesos corrientes (2016)		Monto Fijo	Monto Variable	
		Más de \$	Menos de \$		Alícuota (%)	Sobre excedente de \$
0	2 SMVM*	0	184,345	0	15	0
2 SMVM	3 SMVM	184,345	276,518	27,652	25	2 SMVM
3 SMVM		276,518		96,781	35	3 SMVM

*En marzo de 2016, el SMVM era de \$6,060 mensuales en términos netos.

Al igual que en la reforma anterior, la integración del impuesto a las ganancias y aportes personales propuesta genera un nivel de recaudación prácticamente idéntico (+0.2%) al impuesto original. En la primera columna de la Tabla 12 se observa el porcentaje de asalariados por decil que tributa un mayor impuesto total, es decir considerando la suma de ganancias y aportes. Con excepción del decil más rico, donde el 56 % abona un impuesto mayor, en el resto de los deciles, la mayoría de los asalariados tributa menos impuesto.

Al analizar las diferencias promedio entre el impuesto vigente y la reforma, la segunda columna de la Tabla 12 refleja que el primer decil es el más favorecido, con una disminución del 12 % en el monto tributado. Contrariamente, los deciles 8, 9 y 10 abonan en promedio montos superiores.

Estas diferencias se reflejan a su vez, en los niveles de recaudación por decil. Nuevamente, los deciles 9 y 10, son los que estarían financiando la caída de recaudación de los restantes como se muestra en la Figura 5.

Tabla 12: Ganadores y Perdedores, Propuesta de Reforma II.b

	Contrib. que pagan un mayor impuesto total (en %)	Nuevo impuesto - viejo impuesto (en %)
Decil 1	0.0	-11.7
Decil 2	1.4	-10.7
Decil 3	2.5	-9.9
Decil 4	7.8	-6.9
Decil 5	13.5	-4.6
Decil 6	18.6	-2.0
Decil 7	18.8	-1.2
Decil 8	26.8	1.1
Decil 9	46.3	4.8
Decil 10	55.8	1.4
Promedio	28.7	0.2

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

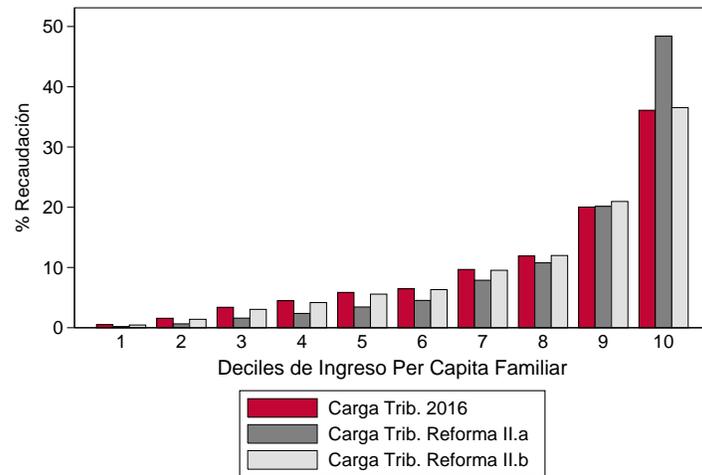
En la Tabla 13 se observa que la reforma más efectiva en términos de distribución del ingreso es la alícuota diferenciada por decil, debido a su capacidad de focalización y progresividad. No obstante la dificultad inherente de poder identificar el decil al cual pertenece cada individuo obliga a formular una reforma más práctica. La reforma que utiliza el SMVM en la definición de los umbrales emerge como un esquema más simple, transparente, y con un mayor efecto redistributivo que la situación actual.

Tabla 13: Estadísticas Distributivas, 2016 y Propuesta de Reforma II.a-b

	2016	Reforma II.a	Reforma II.b
Gini Post Impuesto	0.467	0.456	0.465
Gini Pre Impuesto	0.473	0.474	0.473
Tasa Impositiva Promedio	0.192	0.192	0.192
Índice de Reynolds- Smolensky	0.007	0.018	0.008
Índice de Kakwani	0.044	0.167	0.057

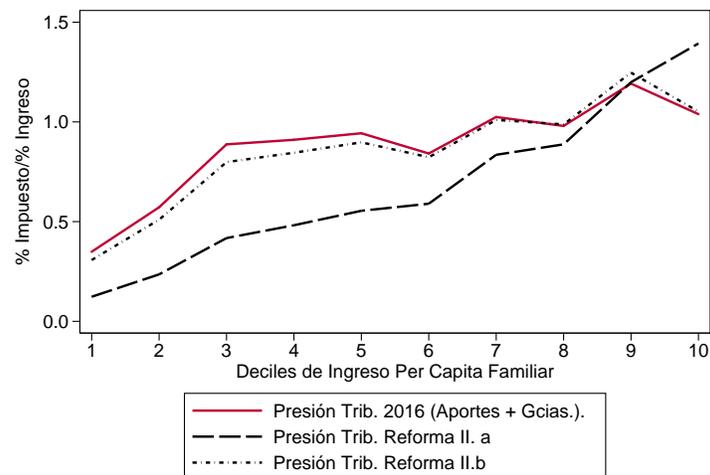
Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

Figura 5: Carga Tributaria, Propuesta de Reforma II.a-b



Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

Figura 6: Presión Tributaria, Propuesta de Reforma II.a-b



Fuente: Elaboración propia en base a EAHU 2014.

6. Conclusiones

Las modificaciones en el impuesto a la renta llevadas a cabo en el período 2013-16 en Argentina tuvieron como resultado un aumento de la desigualdad. El aumento de las deducciones y el MNI resultaron en una menor cantidad de asalariados afectados por el impuesto, y en un aumento del ingreso disponible de los sectores más pudientes.

Al intentar diseñar posibles esquemas de reforma del sistema tributario vigente, se hizo evidente el *trade off* existente progresividad, recaudación e incentivos al trabajo. Un impuesto más concentrado en los individuos de altos ingresos tiene como contrapartida una caída de la recaudación, mientras que por el contrario un impuesto más universal capaz de generar una mayor cantidad de recursos, implica por definición un menor grado de focalización.

En 2016, sólo el 13% de los asalariados tributaban impuesto a las ganancias en Argentina; un impuesto progresivo pero con un efecto limitado debido a su baja participación si se lo compara con los aportes personales. Se demostró en este trabajo que es posible orientar la reforma tributaria hacia un esquema unificado de impuestos a los ingresos logrando efectos positivos en la distribución del ingreso sin resignar recursos del gobierno central.

Cualquiera sea el esquema impositivo que se adopte, es necesario diseñar un mecanismo de indexación que proteja el poder adquisitivo de los contribuyentes en contextos inflacionarios. Esto advierte sobre la necesidad de contar con índices confiables que reflejen de forma transparente los cambios en el nivel de precios de la economía.

Excede el propósito de este estudio analizar cuáles son las herramientas más efectivas para disminuir la desigualdad. Tanto el gasto público como los esquemas tributarios tienen sus limitaciones, y es decisión de los hacedores de política poder encontrar el equilibrio deseado.

7. Referencias

- BEVERAGGI M. Y GHILARDI M. (2015). El Impuesto a las Ganancias y la Distribución del Ingreso en Argentina. Incidencia del cambio en el mínimo no imponible. L Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política.
- CICOWIEZ, M., GASPARINI, L. Y SOSA ESCUDERO, W. (2012). Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones. Editorial Temas, La Plata.
- CORBACHO, A., FRETES, V. Y LORA, E. (2013). Recaudar no basta. BID, Washington, DC.
- DÍAZ BAZÁN, T. (2011). Mediciones de desigualdad a partir de datos impositivos. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- ENGEL, E., GALETOVIC A. Y RADDATZ, C. (1999). Taxes and Income Distribution in Chile. Some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics* Vol. 59. pp 155–192.
- FERNÁNDEZ FELICES, D., GUARDARUCCI, I. Y PUIG, J. (2014). Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino. Documento de Trabajo 105, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- FIEL (2006). La presión tributaria sobre el sector formal de la economía.
- FIEL (2015). El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo.
- GAGGERO, J. Y ROSSIGNOLO, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad. Documento de Trabajo No. 40, CEFID-AR.
- GASPARINI, L. (1998). Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino. En FIEL (ed.), La reforma tributaria en Argentina, Editorial de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- GÓMEZ SABAÍNI, J. Y ROSSIGNOLO, D. (2009). Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. OIT, Buenos Aires.
- GÓMEZ SABAÍNI, J. Y ROSSIGNOLO, D. (2014). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. CEPAL.
- GOÑI, E., HUMBERTO LÓPEZ, J. Y SERVÉN, L. (2008). “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 4487, Poverty Reduction Group, The World Bank, Washington, DC.
- HARBERGER, A. (1998). Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth. Income Distribution and high-quality growth, Tanzi, V. y Chu, K. (eds). MIT Press: 203-241.
- JIMÉNEZ, J. P. Y LÓPEZ AZCÚNAGA, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. desiguALdades.net Working Paper Series No. 33, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- JIMÉNEZ, J. P. (2015). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. CEPAL.
- MARTINEZ-VAZQUEZ J. (2008) The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence Analysis. Blanca Moreno-Dodson and Quentin Wodon (eds), Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America, The World Bank, Washington D.C.
- MIRRLEES, J. (ED) (2011). Tax By Design: The Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford.

PECHMAN, J. A. (1985). Who paid the taxes, 1966-85?. Brookings Institution.

QUAGLIA, D. (2013). El Impuesto a los Ingresos en Argentina y su impacto sobre la redistribución del ingreso. 46 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

ROSEN, H. (1995). Finanzas Públicas, Cuarta Edición.

RETHINK (2015). Tax discussion paper. Australian Government.

TORNAROLLI, L. Y CONCONI, A. (2007). Informalidad y Movilidad Laboral: Un Análisis Empírico para Argentina. Working Papers N59, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Anexo

Tabla 1: Ajuste de los Ingresos por Subdeclaración

Fuente de Ingreso	Coeficiente Promedio	Quintiles de Ingreso				
		1	2	3	4	5
Asalariados	1.159	1.101	1.135	1.157	1.168	1.236
Cuentapropistas	1.997	1.870	1.935	1.948	2.051	2.180
Empleadores	2.946	2.760	2.855	2.874	3.026	3.216
Jubilados	1.302	1.240	1.264	1.299	1.311	1.395
Rentistas	5.294	4.969	5.135	5.149	5.429	5.786

Fuente: Gomez Sabaini y Rossignolo (2009).