

## *Una decisión a medida: a quién beneficia la suba del mínimo no imponible de Ganancias*

Por Germán Feldman

### *Resumen ejecutivo*

*La nueva suba del mínimo a partir del cual una persona empieza a pagar el Impuesto a las Ganancias Personales eximirá del pago de este tributo a muchos de los nuevos contribuyentes que habían pasado a formar parte de la base imponible debido a los aumentos salariales que tuvieron lugar desde 2002. Si bien hay que reconocer la dispersión existente al interior del décimo decil, es decir, aquél en el que se concentra el 10% más rico de la población, existen diversos motivos para considerar que esta medida no es la más apropiada en pos de alcanzar una mayor progresividad del sistema tributario argentino.*

*Concretamente, el mínimo no imponible de Ganancias pasará de \$3.346 a \$4.015 para un individuo soltero, y de \$4.577 a \$5.553 para una persona casada. Teniendo en cuenta la distribución del ingreso relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los beneficiados por esta medida serán quienes integran el 10% de la población con mayores ingresos del país. Si en la Argentina nos proponemos dirigirnos hacia una estructura tributaria más progresiva, es necesario apuntar a que más gente, y no menos, pague este impuesto, al tiempo que es imperioso disminuir la dependencia del Fisco de los impuestos más regresivos (Impuesto al Valor Agregado –IVA–, entre otros).*

*Con la idea de que el Impuesto a las Ganancias sea aún más progresivo, es necesario realizar un análisis más profundo de las exenciones, de los tramos de ingresos gravados y de la tasa para cada uno de estos, con la idea de que la carga del impuesto recaiga en mayor proporción sobre aquellos sectores de la población que cuentan con mayores ingresos.*

*Además, otra medida importante para aumentar la equidad horizontal entre sectores formales e informales y, de este modo, contribuir a la consolidación de un sistema tributario más justo, es disminuir la evasión y la elusión en el pago del Impuesto a las Ganancias.*

## Introducción

Con el reciente cambio introducido por el Poder Ejecutivo Nacional, el piso a partir del cual se comienza a estar gravado por el Impuesto a las Ganancias Personales pasa de \$3.346 a \$4.015 para un individuo soltero, y de \$4.577 a \$5.553 para una persona casada. Esta reciente modificación del mínimo no imponible trae nuevamente a escena el debate acerca de la regresividad del sistema tributario argentino.

Una de las principales metas de los sistemas tributarios es contribuir a una más equitativa distribución del ingreso. Es decir, es deseable que la desigualdad existente antes del pago de impuestos disminuya luego de cumplidas las obligaciones tributarias. Este objetivo muchas veces no es enfatizado en el diseño de la estructura tributaria de un país. Como resultado de esta falencia, queda en la esfera del gasto público la misión de redistribuir el ingreso. No obstante, debería aspirarse a un sistema tributario por lo menos proporcional (es decir, uno en el cual la carga tributaria se mantiene constante entre los distintos tramos de ingreso) o levemente progresivo.

Particularmente, en la situación actual de la Argentina, donde aún persiste un alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos personales, parece adecuado que el sistema tributario también aporte a contrarrestar la brecha de ingresos. Para ello, debería complementar el efecto que tiene el gasto público y no actuar en sentido contrario, incrementando la desigualdad “pre-fiscal”. Sin embargo, el sistema tributario argentino es de levemente regresivo a proporcional.

El Impuesto a las Ganancias es un impuesto apropiado para aumentar la progresividad de la estructura tributaria. Por lo tanto, para alcanzar una distribución del ingreso más igualitaria es necesario volcar el peso de la presión

tributaria a favor de impuestos directos, como Ganancias, a la vez que reducir los indirectos, particularmente los gravámenes regresivos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que absorbe una importante porción de los ingresos de las personas de menores recursos.

En este contexto, ¿es la suba del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias la medida más apropiada en pos de un sistema tributario progresivo?

Sobre la base de los datos oficiales publicados por el INDEC, la medida favorecería a casi un millón de personas: 242.000 dejarían de tributar este impuesto y alrededor de 600.000 reducirían el monto aportado. Para evaluar si este impacto es progresivo, es necesario identificar en qué lugar de la distribución del ingreso se encuentran estos beneficiarios. La falta de información actualizada sobre los datos provenientes de las encuestas de hogares (la última información disponible es del primer trimestre de 2007) complica la medición de este efecto. Aún así, estos datos permiten tener una idea precisa de la forma en que se distribuyen los ingresos en la Argentina y del lugar que en ella ocupan un individuo soltero que percibe un ingreso de bolsillo de \$4.000 y un individuo casado que gana \$5.500 netos.

En el Cuadro 1 es posible apreciar la distribución del ingreso correspondiente al primer trimestre de 2007. Para actualizar los valores de los ingresos se tomó como indicador de su variación a la evolución de los salarios del sector formal entre marzo de 2007 y junio de 2008 reflejada en el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) que publica periódicamente el INDEC<sup>1</sup>. Allí se

---

<sup>1</sup> Esta metodología tiene la limitación de que asume que la desigualdad se mantuvo constante en el último año y medio, es decir, que todos los ingresos crecieron en la misma proporción que el promedio. Pese a esto, frente a la falta de datos oficiales actualizados, resulta de suma utilidad a los efectos concretos de este análisis.

observa que a partir de un ingreso de bolsillo de alrededor de \$3.900 un individuo pasa a ubicarse dentro del 10% de la población con mayores ingresos. Asimismo, se corrobora que el decil 10 concentra casi 30% del ingreso total y que el ingreso promedio de un individuo que pertenece al 10% más rico de la población representa más de 9 veces el ingreso de una persona perteneciente al decil 1, es decir, al 10% más pobre de la población.

Como queda visto, los beneficiados por el aumento del mínimo no imponible de Ganancias pertenecen al 10% de la población con mayores ingresos. Por lo tanto, **este tipo de medidas es regresiva, ya que aumenta la brecha de ingresos de los sectores más favorecidos respecto de la población menos pudiente.**

**Cuadro 1. Distribución del ingreso, 1° trimestre 2007 actualizada a junio de 2008  
Trabajadores formales (valores en pesos mensuales)**

Decil	Ingreso mínimo	Ingreso máximo	Ingreso de bolsillo promedio	% del ingreso total
1	26	907	690	3,1
2	907	1.166	1.039	4,6
3	1.166	1.295	1.250	5,6
4	1.295	1.554	1.433	6,4
5	1.554	1.749	1.625	7,2
6	1.749	1.943	1.894	8,4
7	1.943	2.332	2.196	9,8
8	2.332	2.850	2.610	11,6
9	2.850	3.886	3.352	15,0
10	3.886	38.859	6.341	28,3
<b>Total</b>			<b>2244</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de EPH, 1° Trimestre 2007 y Coeficiente de Variación Salarial (CVS), INDEC.

Sin embargo, también conviene analizar lo que está ocurriendo al interior del tope de la distribución del ingreso, ya que el décimo decil no es necesariamente un conjunto homogéneo. Si subdividimos el decil más alto en 10 subgrupos de ingresos, se observa que existen importantes brechas. El subgrupo más rico (percentil 99) tiene casi 4 veces el ingreso promedio del subgrupo de menores ingresos (percentil 90), brecha que posiblemente se encuentre subestimada debido a los problemas de subdeclaración existentes en dichos tramos de ingreso.

De este modo, CIPPEC considera deseable que quienes integran el decil

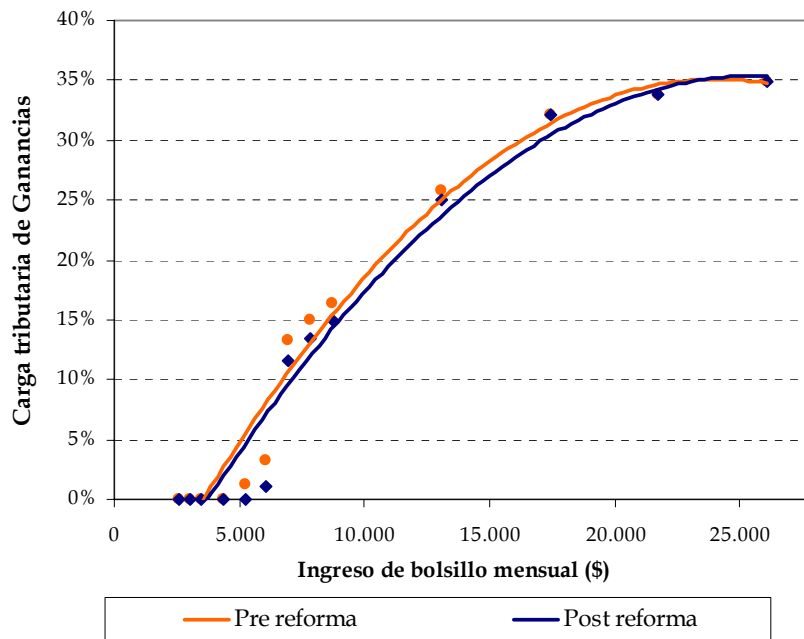
más rico se encuentren gravados por el Impuesto a las Ganancias teniendo en cuenta su situación privilegiada en la distribución global del ingreso. Sin embargo, también propugna que el Impuesto a las Ganancias tenga en cuenta las heterogeneidades existentes al interior del decil 10 y, por lo tanto, sea fuertemente progresivo en el tratamiento de los ingresos gravados.

En el Gráfico 1 se presenta la distribución de la carga tributaria del Impuesto a las Ganancias Personales sobre distintos tramos de ingreso, antes y después de la suba propuesta al mínimo no imponible. Nuevamente, se verifica la naturaleza progresiva del impuesto, ya

que los ingresos de bolsillo de hasta \$4.000, que son los que más se repiten entre la población argentina, no se encuentran gravados por el tributo. Al mismo tiempo, el Impuesto a las Ganancias es progresivo al interior de la población gravada, ya que la carga tributaria crece con el ingreso. Como

refleja la distancia entre las curvas de “pre” y “post reforma”, la suba del mínimo no imponible elimina o reduce la carga tributaria dentro del decil 10 en el tramo de ingresos que va desde \$4.000 hasta \$15.000.

**Gráfico 1. Carga tributaria del Impuesto a las Ganancias  
Trabajadores formales**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ley 26.287, que modifica la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado por Decreto 649/97.

### *La “tablita” de disminución de las deducciones*

Cuando una persona paga el Impuesto a las Ganancias existen algunas deducciones que puede hacer (por cónyuge, por tener hijos, etc.). Dichos descuentos permiten que el contribuyente tribute menos que lo que correspondería si se computara todo su ingreso. Asimismo, hacia fines de 1999 el entonces ministro de Economía, José Luis Machinea creó una tabla de disminución de deducciones con el objeto de incrementar la progresividad del

impuesto. En efecto, dicha “tablita” posibilita que los contribuyentes de ingresos altos apliquen menos deducciones.

En 2007, cuando se efectivizó el último incremento del mínimo no imponible, el esquema de la “tablita” fue levemente modificado, al eliminar los dos primeros tramos de la escala de deducción.

Sin embargo, no se han actualizado los montos de las deducciones ni los tramos de ingreso sobre los cuales se computa la tablita, lo que constituye, en un contexto

inflacionario, una manera de ampliar el alcance del impuesto.

**Cuadro 2. La “tablita” de deducciones**

Ganancia Neta Anual		% de disminución sobre el total de deducciones
Más de \$	a \$	
0	91.000	0
91.000	130.000	50
130.000	195.000	70
195.000	221.000	90
221.000	En adelante	100

Fuente: Ley 26.287, que modifica la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado por Decreto 649/97.

Pese a su carácter progresivo, existen quienes critican el esquema de la tablita por las distorsiones que introduce entre las diferentes categorías de trabajadores. En efecto, con la estructura de deducciones actual los trabajadores que perciben ingresos mensuales en torno a \$7.000 se ven perjudicados al recibir un aumento salarial, ya que al superar el tramo de \$91.000 anuales podrían descontar tan sólo la mitad de las deducciones del Impuesto a las Ganancias (Cuadro 2). Por este motivo, el Gobierno incluiría en el Proyecto de Presupuesto 2009 una modificación al esquema actual de la tablita con el fin de suavizar los saltos en las deducciones cuando se pasa de una categoría de ingreso a otra.

Por lo tanto, dado que la eliminación de esta tabla reduciría la progresividad del Impuesto a las Ganancias dentro de los tramos de ingresos que pagan este impuesto, CIPPEC recomienda mantener la vigencia de la tabla y, en línea con la propuesta del Poder Ejecutivo, modificar los tramos de ingresos, de manera tal de agregar algunas categorías intermedias que impidan los saltos abruptos en la disminución de las deducciones entre categorías.

## Comparación internacional

Desde su introducción en el año 1974, el Impuesto a las Ganancias ha tenido una participación significativa en la recaudación tributaria total<sup>2</sup>. En el año 2007 se recaudó por este impuesto \$40.551 millones (sin contar lo aportado por los beneficiarios del exterior). De ese total, 68,6% (\$27.837,2 millones) fue aportado por empresas o sociedades, mientras que el restante 31,4% (\$12.713,7) fue tributado por personas físicas. En términos de la recaudación total de impuestos nacionales, lo recaudado por Ganancias representó en 2007 20,1%.

Una mirada más estructural a la evolución de la recaudación del Impuesto a las Ganancias revela varias tendencias subyacentes. Por un lado, su importancia sobre la recaudación total ha ido en aumento, ya sea que se lo mida como porcentaje de la recaudación total o bien como porcentaje del PBI.

En efecto, durante la década del noventa, la participación de Ganancias en la estructura tributaria alcanzaba 13,3% (promedio 1991-1999), mientras que si se considera la década actual, la recaudación de este impuesto explica 19,6% del total recaudado por el sector público nacional (promedio 2000-2007). Asimismo, si se observa lo ocurrido en los últimos cinco años (período 2003-2007), el fenómeno anterior se acentúa: la recaudación de Ganancias representa 20,5% del total recaudado por la Nación.

Finalmente, en cuanto al origen de la recaudación derivada del Impuesto a las Ganancias, las empresas explican más del 65% del total para el conjunto de años analizados, con la excepción del período 2000-2003, en el que la participación de las sociedades fue en promedio de 60,4%. Dicha baja se explica esencialmente por

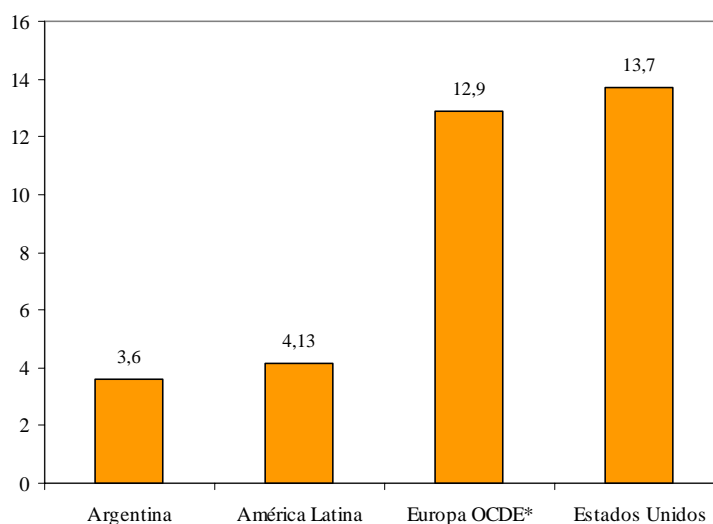
<sup>2</sup> Dicho impuesto cuenta con un antecedente en el Impuesto a los Réditos, creado en 1932.

los efectos de la recesión económica que atravesó el país en dichos años.

En términos comparativos a escala internacional es posible apreciar que en la actualidad la presión tributaria de Ganancias en la Argentina es inferior a la vigente en el resto de la región latinoamericana, así como en Estados Unidos y Europa. Como se ve en el Gráfico 1, sobre la base de datos de la CEPAL, la recaudación de impuestos sobre ingresos y ganancias en la Argentina alcanzó, en 2006, 3,6% del PBI,

es decir, 0,5 puntos porcentuales menos que en el promedio de América Latina. Inclusive, al interior de la región, la brecha con los países de similar grado de desarrollo es más pronunciada: en Brasil la presión tributaria alcanzó 5,9%, en Chile, 5,2% y en México, 4,9%. El contraste con los países desarrollados es aún mayor. La recaudación de impuestos sobre ingresos y ganancias representa 13,7% del PBI en Estados Unidos y 12,9% en Europa.

**Gráfico 2. Recaudación de Impuestos sobre Ingresos y Ganancias  
En % del PBI - Año 2006**



\* Año 2005.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de CEPAL y *Revenue Statistics* 1965-2006 (OCDE, 2007).

### ***El costo fiscal***

Sobre la base de estimaciones oficiales, con el incremento del mínimo no imponible recientemente dispuesto, la recaudación caería cerca de \$1.500 millones. Cabe aclarar que éste sería el primer efecto de la medida. Para tener en cuenta el impacto total habría que considerar el incremento en la recaudación de otros impuestos, como el IVA, asociado al mayor consumo, incentivado por la baja de Ganancias.

Dicha baja en la recaudación podría compensarse al interior del propio Impuesto a las Ganancias, por ejemplo, si se optara por gravar la renta financiera. El Gobierno ha dado los primeros pasos en ese sentido, al eliminar la exención del Impuesto a las Ganancias que regía para los fideicomisos financieros y para algunos fondos comunes de inversión.

### *Consideraciones finales*

La inflación ha provocado que un grupo de contribuyentes que anteriormente se encontraba exento del pago del Impuesto a las Ganancias Personales deba comenzar a afrontarlo. Esto ha sido así, por el ajuste nominal de sus salarios y no debido a incrementos en sus ingresos reales. El aumento del mínimo no imponible pretende corregir dicho efecto y, de esta forma, mantener la misma estructura del impuesto.

Desde el punto de vista de la equidad, el principal aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar el aumento del mínimo no imponible es cómo se ubican los posibles beneficiarios de esta medida en la distribución total del ingreso. Tal como se ha mostrado en este documento, quiénes se benefician con esta medida son asalariados formales del decil de mayores ingresos de la población. Si bien debe reconocerse la dispersión existente al interior de este último decil, existen diversos motivos para considerar que esta medida no es la más apropiada.

Por un lado, desde una perspectiva orientada a fomentar la cultura tributaria, dichos segmentos de la sociedad deberían estar gravados por el impuesto, debido al lugar privilegiado que ocupan en un país donde la pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas acuciantes.

Asimismo, si lo que se pretende es reducir la carga tributaria que soporta la sociedad argentina, se podrían modificar otros impuestos, tales como el IVA, y aumentar el peso relativo del Impuesto a las Ganancias de las personas, que es afrontado por el porcentaje reducido de la población que pertenece al decil de mayores ingresos.

Uno de los puntos que quedan pendientes para lograr un Impuesto a las Ganancias más progresivo es realizar un

análisis más profundo de las exenciones, de los tramos de ingresos gravados y de la tasa para cada uno de estos, con la idea de que la carga del impuesto recaiga en mayor proporción sobre aquellos sectores de la población que cuentan con mayores ingresos. En términos del Gráfico 1, esto implicaría contrarrestar el “achatamiento” de la curva en el extremo derecho.

Para avanzar en este sentido, recomendamos profundizar los estudios acerca de posibles modificaciones en la “tablita” de deducciones, orientadas a compensar los saltos entre categorías y volver más progresivo el régimen del Impuesto a las Ganancias de las personas. Adicionalmente, deberían estudiarse las diversas formas de avanzar en la imposición del Impuesto a las Ganancias a la renta financiera, hasta hace pocos meses completamente exenta. No gravar los ingresos derivados de las rentas financieras y las ganancias de capital es un factor que debilita el potencial impacto redistributivo del impuesto.

Otra medida importante es disminuir la evasión y la elusión en el pago de este impuesto. Ello contribuiría a aumentar la equidad horizontal entre sectores formales e informales.

La modificación de la combinación existente entre impuestos directos (por ejemplo Ganancias y Bienes Personales) e indirectos (IVA) a favor de los primeros debería ser un lineamiento estructural de reforma de un sistema tributario que incluya a la reducción de la desigualdad entre sus principales objetivos.

---

**Germán Feldman:** analista del Programa de Política Fiscal, Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires y candidato a magíster en Economía, Universidad de San Andrés (tesis en curso).

*Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición de todos los miembros CIPPEC en la problemática analizada.*

**Si desea citar este documento:** Feldman, G.: "Una decisión a medida: ¿a quién beneficia la suba del mínimo no imponible de Ganancias?", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 54*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2008.

#### **Acerca de CIPPEC**

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los Programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.