

A no engañarse: la suba del mínimo no imponible de Ganancias es regresiva *

Por Germán Feldman

Resumen ejecutivo

La reciente suba del mínimo a partir del cual una persona empieza a pagar el Impuesto a las Ganancias Personales eximió 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 esta medida parece una lógica corrección a las distorsiones que pueda estar generando la inflación, CIPPEC considera que significó un paso atrás en pos de la equidad del sistema tributario argentino.

¿Quiénes se perjudican? El sistema previsional, la recaudación nacional, las transferencias automáticas a las provincias y la posibilidad de generar un sistema tributario más equitativo. ¿Quiénes se benefician con esta medida? Los asalariados formales más ricos de la población.

Concretamente, el mínimo no imponible de Ganancias pasó de \$2400 a \$3200 para un individuo soltero, y de \$3.200 a \$4.000 para una persona casada. Teniendo en cuenta la distribución del ingreso relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), esta reforma impositiva implicó que la incidencia del impuesto, es decir el porcentaje de la población que paga Ganancias pasó de 6% a 4% de la población con ingresos. Es decir que los beneficiados por esta medida son las personas que están en los niveles más altos de la distribución del ingreso (entre el percentil 94 y 96). Si en la Argentina buscamos una mayor progresividad de la estructura tributaria, será necesario aceptar que más gente pague este impuesto, pero a cambio se puede ir disminuyendo la dependencia de otros impuestos considerados más regresivos.

En cuanto al costo fiscal de subir el mínimo no imponible, según datos oficiales, 340.000 contribuyentes dejarían de pagar este tributo, y otros 460.000 verían reducida su carga tributaria, lo cual implicaría una reducción en la recaudación de cerca de \$1.500 millones.

Con un costo similar, una medida que favorecería más a los sectores de menores ingresos de la población sería hacer una rebaja del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los bienes de la canasta básica de alimentos. Esta decisión, acompañada de las políticas necesarias, reduciría los precios y tendría mayor impacto en la pobreza e indigencia que el incremento del mínimo no imponible de Ganancias, ya que este aumento impactaría, como se explicó anteriormente, sólo en el decil de mayores ingresos. Todo esto no obsta a que uno de los puntos que quedan pendientes para lograr un Impuesto a las Ganancias más progresivo sea realizar un análisis más profundo de las exenciones, de los tramos de ingresos gravados y de la tasa para cada uno de éstos, con la idea de que la carga del impuesto recaiga en mayor proporción sobre aquellos sectores de la población que cuentan con mayores ingresos.

*El presente trabajo constituye una actualización del informe elaborado por Dborkin, D. y Marongiu, F.: "¿Es progresivo aumentar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias?", Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2005.

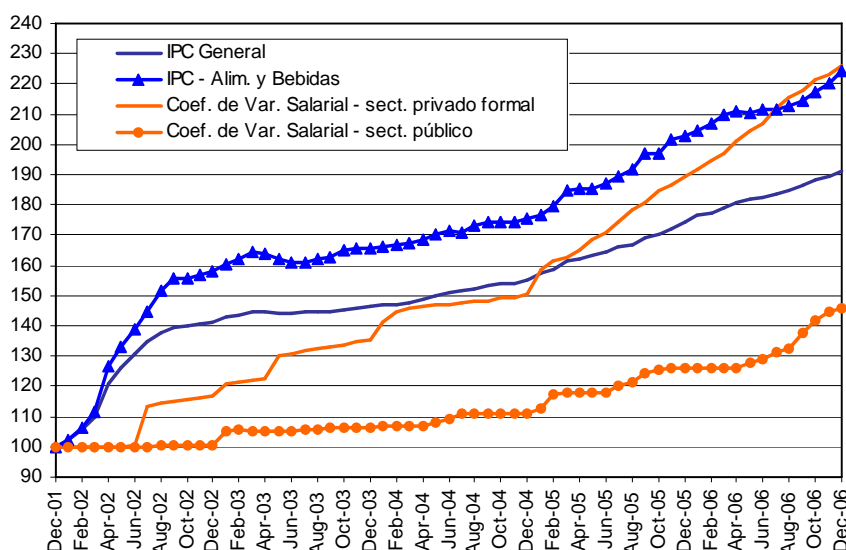
Introducción

La reciente suba del piso a partir del cual un individuo pasa a estar gravado por el Impuesto a las Ganancias Personales (que pasó de \$2400 a \$3200 para un individuo soltero, y de \$3.200 a \$4.000 para una persona casada) trajo nuevamente a escena el debate acerca del nivel de regresividad del sistema tributario argentino.

Quienes apoyan la medida, entre ellos los sindicatos, argumentan que el incremento de salarios nominales impulsado en parte por la inflación registrada con posterioridad a la crisis de

2001-2002, llevó a que pagaran este impuesto sectores de la población que antes estaban exentos. Por ejemplo, al analizar el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) del INDEC para el sector privado formal, se observa que el salario se ha incrementado desde diciembre de 2001 hasta diciembre de 2006 en 126%, mientras que el promedio de los precios minoristas ha aumentado 91,3% en el mismo lapso (Ver Gráfico 1). No ocurre lo mismo con los asalariados del sector público, cuyo CVS se ha incrementado en 45,6% desde diciembre de 2001.

Gráfico 1: Evolución del Índice de Precios al Consumidor Diciembre 2001 – Diciembre 2006 (índice base diciembre 2001 = 100)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de INDEC

En el sistema tributario argentino, el Impuesto a las Ganancias representa aproximadamente 24% de la recaudación total. El Impuesto a las Ganancias de las personas físicas representa, en promedio, cerca de 17% de la recaudación total del impuesto y cerca de 3,7% de la recaudación total del sistema tributario nacional.

En el Cuadro 1 puede apreciarse la evolución de la participación del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas sobre el total de la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

Cuadro 1: Porcentaje del Impuesto a las Ganancias sobre las Personas Físicas sobre la recaudación total del Impuesto a las Ganancias

% sobre el total	2001	2002	2003	2004	2005	Ene-Sep 2006	Prom. 01-06
Empresas	85.6%	80.9%	76.0%	84.0%	84.90%	86.3%	83.0%
Personas	14.4%	19.1%	24.0%	16.0%	15.1%	13.7%	17.0%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de AFIP

La importancia del Impuesto a las Ganancias, además del monto de su recaudación, reside en su progresividad. Es decir que, a diferencia de los impuestos sobre el consumo (como el IVA) que son considerados regresivos porque se llevan una importante porción de los ingresos de las personas con menores ingresos, en el caso del Impuesto a las Ganancias, el que más gana, más paga. En pos de alcanzar una situación más equitativa, en un sistema considerado regresivo como el de la Argentina, es necesario ir reemplazando impuestos regresivos por otros de características más progresivas, como el Impuesto a las Ganancias.

Además, debe destacarse que en un contexto inflacionario, el incremento de los precios ha recaído con más fuerza sobre la población de menores ingresos, que dedica una mayor parte de su presupuesto (ya sea salario, jubilación o plan social) a consumir los rubros que más se han encarecido (ver evolución de precios de Alimentos y bebidas en Gráfico 1). Concretamente, mientras el Índice general de Precios al Consumidor (IPC) se incrementó desde la fecha de la devaluación en 75%, el rubro Alimentos y Bebidas lo ha hecho en 101%. Como la gente de menores recursos consume una proporción mayor de sus ingresos en estos bienes que los sectores de mayores ingresos (donde inciden otros rubros, tales como Vivienda, Equipamiento del Hogar, Esparcimiento, etcétera), el mayor aumento de precios ha recaído de manera más fuerte sobre el sector más pobre de la población.

El problema principal entonces no reside en el monto del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias,

sino en que, tal como se verá más adelante, existe una desigual distribución del ingreso en la Argentina que se evidencia en que una persona que gana \$2.400 brutos mensuales (el mínimo no imponible previo a la modificación impuesta a comienzos de marzo de 2007) se encuentra en el extremo superior de la distribución del ingreso. En efecto, si se observa la evidencia empírica proveniente de los microdatos, el ingreso promedio de toda la economía es cercano a \$930 y la línea que separa al 50% que más gana del 50% que menos gana (es decir, la mediana de la distribución) está levemente por encima de los \$675. Veremos el problema distributivo más claramente cuando analicemos los distintos tramos de ingresos de la población a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La distribución del ingreso

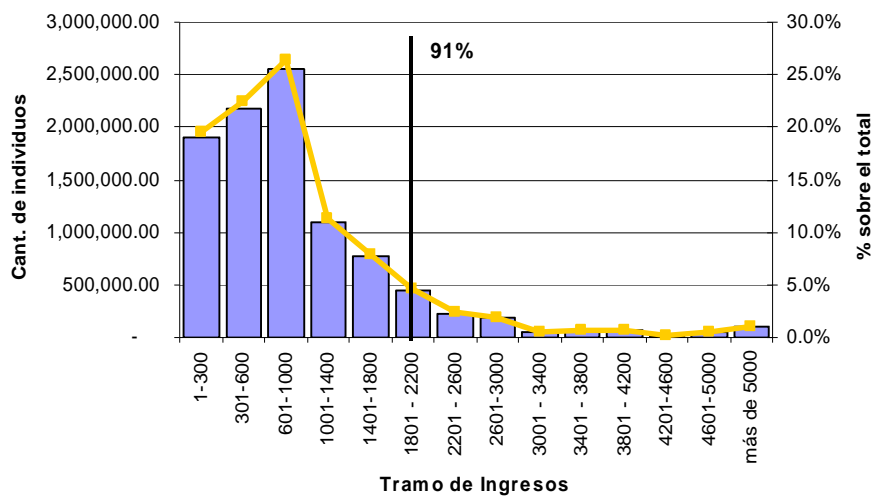
Una variable fundamental que debe estudiarse al analizar el aumento del mínimo no imponible es la distribución del ingreso en la Argentina. ¿Cuántas personas pasaron a estar alcanzadas por el Impuesto a las Ganancias a causa de los incrementos salariales? ¿En qué tramos de ingresos se encuentran? ¿Cómo se encuentran ubicadas en la estructura de ingresos del total de los argentinos?

Como puede observarse en los gráficos presentados a continuación, de acuerdo con datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)ⁱ existe una gran cantidad de personas con bajos ingresos. En el primer gráfico puede observarse la estructura de ingresos de la Población Económicamente Activa (PEA), conformada por los trabajadores

ocupados y por los desocupados. Tal como allí se muestra, 72% presenta ingresos inferiores a los \$1.000, y 91% percibe menos de \$2.000 (casi equivalente al sueldo neto a partir del cual un individuo soltero comenzaba a tributar Ganancias antes de la última modificación). Si se analiza la distribución del ingreso solamente entre las personas ocupadas, se obtiene un

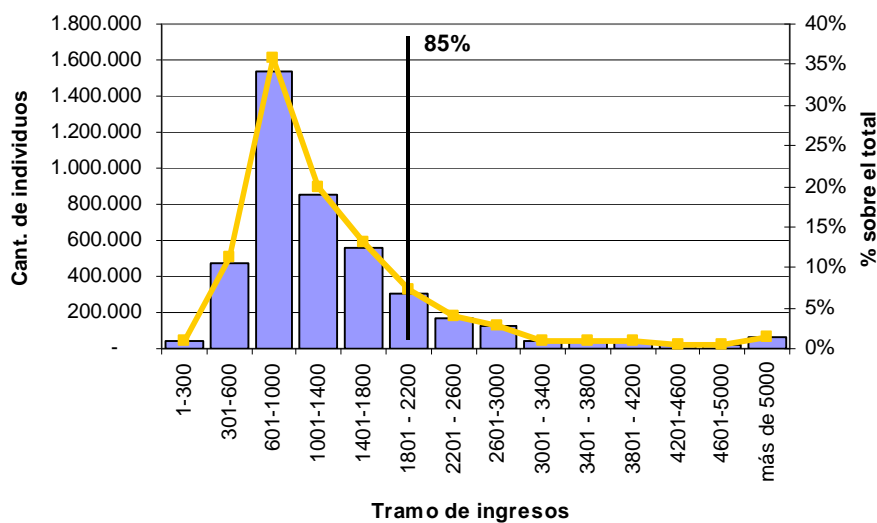
porcentaje algo inferior, pero igualmente muy alto: 65% de estos individuos ganan menos de \$1.000 y casi 88% menos de \$2.000. Por último, si se tiene en cuenta sólo a las personas con empleo formalⁱⁱ estos porcentajes descienden a 43% y 85%, respectivamente (ver Gráfico 3). Esto demuestra la correcta sospecha de que los salarios del sector informal son menores a los salarios formales.

Gráfico 2: Distribución del ingreso en la Población Económicamente Activa (PEA)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares-INDEC

Gráfico 3: Distribución del ingreso – Ocupados formales



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares - INDEC

Si bien es cierto que la EPH presenta problemas de subdeclaración y apenas percibe los ingresos derivados del capital (hecho que salta a la luz al comparar los ingresos registrados en la encuesta y aquéllos derivados de las Cuentas Nacionales), la magnitud de estas cifras ayuda a tener una idea de la concentración del ingreso en la Argentina. De este modo, si bien los aumentos salariales han provocado que personas que antes no pagaban Impuesto a las Ganancias ahora se encontrarán gravadas, estos individuos forman parte de los tramos de ingresos más altos de la población.

Concretamente, la incidencia del impuesto antes y después de la reforma se reduce en 2% de la población con ingresos. A partir de la reforma, tan sólo 4% de la población con ingresos sería gravada por el Impuesto a las Ganancias Personales. Véanse los detalles de la población gravada antes y después de la reforma en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Incidencia del Impuesto a las Ganancias Personales antes y después de la reforma

Mínimo no imponible	Antes	Ahora
Individuos solteros	\$2,400	\$3,000
% de la poblac. gravada I.G.	5%	3%
Individuos casados	\$3,200	\$4,000
% de la poblac. gravada I.G.	7%	5%
Población Total		
% de la poblac. gravada I.G.	6%	4%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a INDEC

Igualmente, cabe mencionar que el último decil de la distribución es un grupo heterogéneo. Si bien un individuo con un ingreso neto de \$2.000 pertenece al 10% “más rico” de la sociedad argentina, comparte dicho tramo de la distribución con personas que ganan \$60.000 mensuales. Es decir que incluso al interior del último decil existe un alto grado de dispersión en los ingresos.

Cuadro 3: Población total según escala de ingreso individual. Total de aglomerados urbanos. Primer Semestre 2006

Número de decil	Escala de ingreso		Población por decil (miles)	Ingreso Total por decil (miles)	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio por decil
	Desde	Hasta				
1	5	160	1.234	141.644	1,2	115
2	160	300	1.233	298.345	2,6	242
3	300	400	1.234	451.255	4	366
4	400	500	1.234	560.452	4,9	454
5	500	650	1.234	717.837	6,3	582
6	650	800	1.233	916.329	8	743
7	800	1000	1.233	1.114.481	9,8	904
8	1000	1.300	1.233	1.373.474	12,1	1114
9	1.300	1.890	1.233	1.888.885	16,6	1.531
10	1.895	60.000	1.233	3.921.345	34,4	3.180
Población CON Ingresos			12.334	11.384.047	100,0	923
Población SIN Ingresos			11.169			
POBLACIÓN TOTAL			23.523			

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares - INDEC

El Cuadro 3 muestra la distribución del ingreso por decil en el primer

semestre de 2006. Como se observa, quienes cuentan con un ingreso superior a \$1.890 se ubican en el decil más alto de

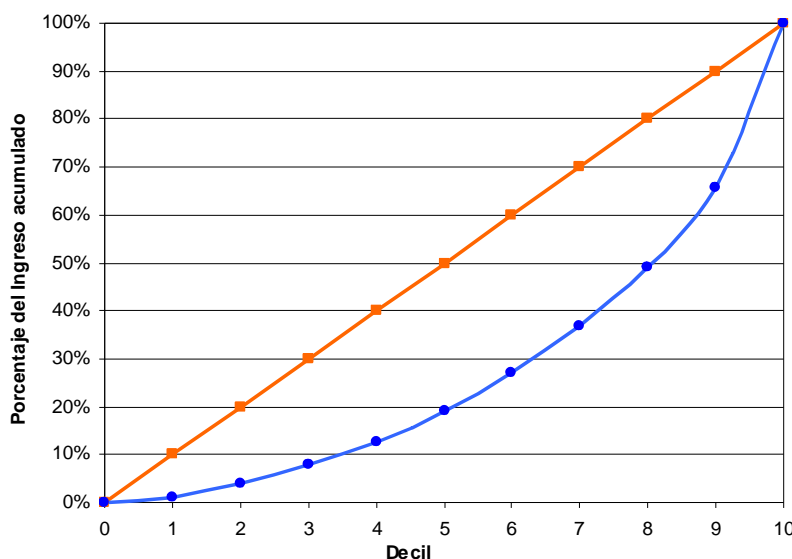
la distribución. El ingreso medio de esta porción de la población asciende a \$3.180, mientras que quienes se encuentran en el decil más bajo cuentan con un ingreso medio de \$115. Es decir, las personas de la franja superior ganan en promedio casi 28 veces más que las de la inferior. El Cuadro 3 también permite apreciar la contribución al ingreso total de cada uno de estos estratos: mientras que quienes se encuentran en el decil inferior aportan el 1,2% del total, los ingresos de quienes se encuentran en el más alto representan el 34.4% del total.

Estas diferencias en la participación del ingreso de cada decil pueden ser ilustradas gráficamente mediante la curva de Lorenz, un instrumento que muestra la participación acumulada de cada decil en el total del ingreso. Esta curva se relaciona con la línea de perfecta

igualdad (LPI), que indica una distribución en la que la participación de cada decil en el total es idéntica (como si todos los individuos tuvieran igual nivel de ingresos) y que está representada en el Gráfico 4 por la recta clara. Cuanto mayor es la distancia entre la curva de Lorenz y la LPI, más desigual es la distribución del ingreso. El Gráfico 4 muestra esta curva para el primer semestre de 2006.

Justamente el Impuesto a las Ganancias Personales podría contribuir a mejorar esta desigual distribución del ingreso, incluso al interior del decil más rico. Por lo tanto, achicar la base imponible va a contramano de corregir este fenómeno.

Gráfico 4: Curva de Lorenz – Población con ingresos – Primer semestre 2006



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de EPH - INDEC

El costo fiscal

Para este año, la recaudación del Impuesto a las Ganancias sería cercana a \$37.237 millones según lo estimado en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007. Si, como mencionamos anteriormente, el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas representa 17% del total del

impuesto, puede estimarse una recaudación por este concepto cercana a \$6.330 millones. Con el incremento del mínimo no imponible, según datos oficiales, 340.000 contribuyentes dejarían de pagar este tributo, y otros 460.000 verían reducida su carga tributaria, lo

cual implicaría una reducción en la recaudación de cerca de \$1.500 millones.

Debe recordarse también que alrededor de 20% de lo que recauda el Impuesto a las Ganancias ingresa automáticamente en el Sistema de Previsión Social. También merece destacarse que una parte importante de este impuesto (cerca del 60%) se dirige automáticamente a las provincias a través del sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.

Con un costo fiscal similar, una medida que impactaría más en los sectores de menores ingresos de la población sería hacer una rebaja del IVA a los bienes de la canasta básica de alimentos. Esta medida, acompañada de las políticas necesarias, reduciría los precios y tendría un mayor impacto sobre la pobreza y la indigencia que el incremento del mínimo no imponible de Ganancias (ya que como se dijo, este aumento impacta sólo en los deciles más altos de la población).

Conclusión

El incremento de los salarios nominales que tuvo lugar desde 2002 ha provocado que exista un grupo de contribuyentes que anteriormente se encontraba exento del pago del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas que ahora debe afrontarlo. El aumento del mínimo no imponible pretende corregir los efectos de la inflación y mantener la misma estructura del impuesto, corrigiendo en parte la variación del poder adquisitivo.

¿Quiénes se benefician con esta medida? Los asalariados formales del decil más rico de la población. ¿Quiénes se perjudican? El sistema previsional, la

recaudación nacional, las transferencias automáticas a las provincias y la posibilidad de generar un sistema tributario más equitativo.

El principal aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar el aumento del mínimo no imponible desde un punto de vista de la equidad es cómo se ubican los posibles beneficiarios de esta medida en la distribución total del ingreso. Como mostramos a lo largo de este documento, tras la reforma dejarían de pagar las personas que están situadas entre el percentil 94 y 96, mientras que los últimos 4 percentiles pagarían menos.

Dada la desigual distribución del ingreso, en la cual el decil más rico gana en promedio 28 veces lo que gana el decil más pobre, el impuesto a las ganancias personales podría contribuir a suavizar estas diferencias.

Para reducir la carga tributaria, se podrían modificar otros impuestos, tales como el IVA, de naturaleza más progresivo, mientras que el Impuesto a las Ganancias de las personas debería pasar a ser más importante.

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 éstos, con la idea de que la carga del impuesto recaiga en mayor proporción sobre aquellos sectores de la población que cuentan con mayores ingresos.

Germán Feldman: economista del Área de Política Fiscal de CIPPEC. Es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires y actualmente se encuentra cursando la Maestría en Economía de la Universidad de San Andrés.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Feldman, Germán.: “Mayor regresividad del sistema tributario: efectos de la suba del mínimo no imponible de Ganancias”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2007.

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 Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

NOTAS

ⁱ Encuesta Permanente de Hogares, primer semestre de 2006.

ⁱⁱ Se toma como personas con ocupación formal a aquéllas cuya ocupación principal les otorga obra social y descuentos jubilatorios. También se tienen en cuenta a los individuos que aportan a un sistema jubilatorio por sí mismos.