

Nueva suba del mínimo no imponible de Ganancias: otra medida regresiva*

Por Germán Feldman y Federico Marongiu

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 esta medida parece una lógica corrección de las distorsiones que puede estar generando la inflación, CIPPEC considera que significa un paso atrás en pos de la equidad del sistema tributario argentino.

Esta vez, el Gobierno redobló la apuesta con dos medidas que van en el mismo sentido: no sólo aumentará el mínimo no imponible sino que pretende eliminar la “tablita” que reduce las deducciones especiales en Ganancias a medida que aumenta el salario.

¿Quiénes se benefician con estas medidas? Los asalariados formales más ricos de la población.

¿A quién se perjudica? Al sistema previsional, la recaudación nacional, las transferencias automáticas a las provincias y la posibilidad de generar un sistema tributario más equitativo.

Concretamente, el mínimo no imponible de Ganancias pasará de \$3.000 a \$3.400 para un individuo soltero, y de \$4.000 a \$4.600 para una persona casada. Teniendo en cuenta la distribución del ingreso relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), esta reforma impositiva implicaría que la incidencia del impuesto, es decir el porcentaje de la población que paga Ganancias, pasaría del 3% a 2% de la población con ingresos. Es decir que los beneficiados por esta medida serán las personas que están en los niveles más altos de la distribución del ingreso. Si en la Argentina buscamos mayor progresividad de la estructura tributaria, será necesario aceptar que más gente, y no cada vez menos, pague este impuesto, al tiempo que se puede ir disminuyendo la dependencia de otros impuestos considerados más regresivos y distorsivos.

Del lado de las finanzas públicas, según estimaciones oficiales, la suba del mínimo no imponible implicaría una reducción en la recaudación de cerca de \$1.500 millones. Con un costo fiscal 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.

Desde CIPPEC recomendamos a los señores legisladores no aprobar estas modificaciones y realizar un estudio más profundo para evitar un empeoramiento de la progresividad del sistema tributario argentino.

*El presente trabajo constituye una actualización del informe elaborado por Feldman, G.: “A no engañarse: la suba del mínimo no imponible de Ganancias es regresiva”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2007.

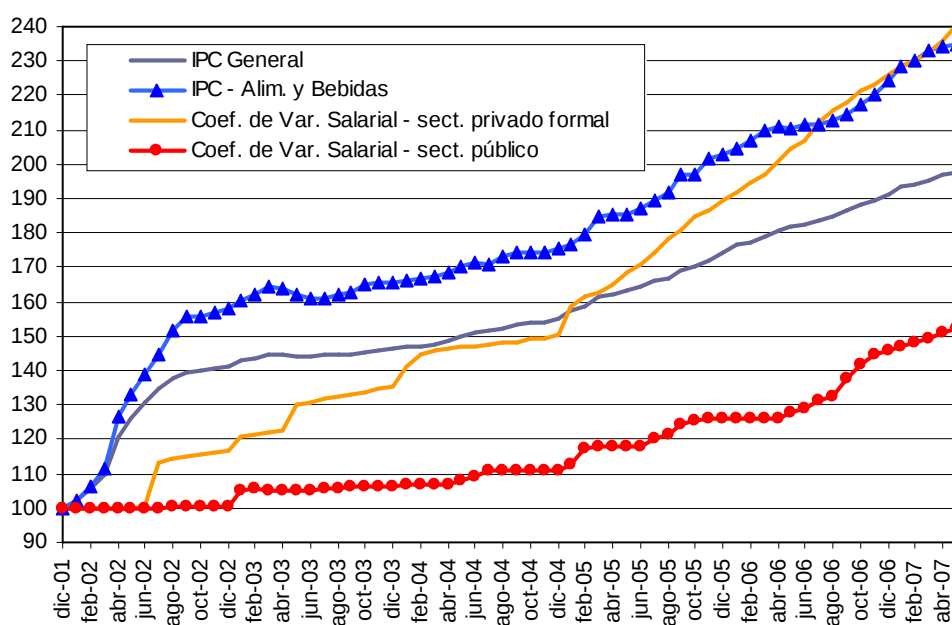
Introducción

La propuesta de eliminación de la “tablita” que reduce las deducciones especiales en Ganancias a medida que aumenta el salario junto a la suba del piso a partir del cual un individuo pasa a estar gravado por el Impuesto a las Ganancias Personales (que pasará de \$3.000 a \$3.400 para un individuo soltero y de \$4.000 a \$4.600 para una persona casada) trae nuevamente a escena el debate acerca de la 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 140,5%, mientras que el promedio de los precios minoristas ha aumentado 97,8% en el mismo lapso (ver Gráfico 1). No ocurre lo mismo con los asalariados del sector público, cuyo CVS se ha incrementado en 52,5% desde diciembre de 2001.

Gráfico 1: Evolución del Índice de Precios al Consumidor Diciembre 2001 – Mayo 2007
(índice base diciembre 2001 = 100)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de INDEC

El Impuesto a las Ganancias es pagado por personas y por empresas. En conjunto, el Impuesto a las Ganancias representa aproximadamente 24% de la recaudación del gobierno nacional. Lo pagado por las personas representa, en promedio, cerca de 17% de la recaudación total del impuesto a las

Ganancias 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	2006	Prom 01-06
Empresas	85,6%	80,9%	76,0%	84,0%	84,90%	85,6%	82,8%
Personas	14,4%	19,1%	24,0%	16,0%	15,1%	14,4%	17,2%

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. 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, paga más que proporcionalmente. En pos de alcanzar una distribución del ingreso más equitativa, 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 el Gráfico 1). Concretamente, mientras el Índice general de Precios al Consumidor (IPC) se incrementó desde la fecha de la devaluación en 97,8%, el rubro Alimentos y Bebidas lo ha hecho en 134,7%. 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 no es tan simple y no reside sólo 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 \$3000 brutos mensuales (el mínimo no imponible vigente antes de la modificación propuesta) 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 \$1045 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 \$775. 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 eliminación de la “tablita” de disminución de deducciones

La modificación del Impuesto a las Ganancias que el Poder Ejecutivo busca implementar también eliminará la tabla de deducciones creada a fines de 1999 con el objeto de incrementar la progresividad del impuesto.

Esta tabla establecía disminuciones en las deducciones que los contribuyentes podían realizar sobre su ganancia neta a la hora de determinar el monto sobre el cual se aplicará el impuesto. Esta tabla ya había sido modificada en la ocasión de uno de los incrementos del mínimo no imponible realizado con anterioridad, aumentando todos los valores de ganancia neta sobre los cuales se aplicaban las reducciones de las deducciones.

La “tablita” de deducciones

FUENTE: Ley de Impuesto a las Ganancias texto ordenado

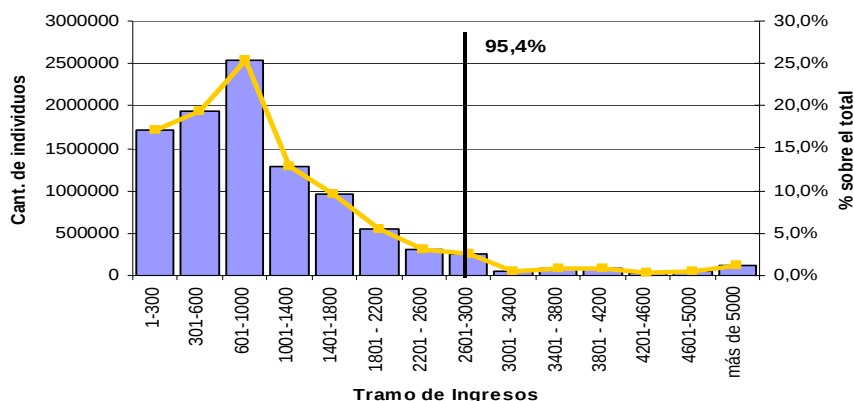
Ganancia Neta		% de disminución sobre el total de deducciones
Más de \$	a \$	
0	48.000	0
48.000	65.000	10
65.000	91.000	30
91.000	130.000	50
130.000	195.000	70
195.000	221.000	90
221.000	En adelante	100

Para ejemplificar, cuando una persona paga el Impuesto a las Ganancias existen ciertas deducciones que puede hacer. Estas deducciones hacen que el contribuyente pague menos. Esta tablita lo que hace es permitir más deducciones a los que tienen ingresos bajos y menos deducciones a los de ingresos altos. Por lo tanto, la eliminación de esta tabla reducirá la progresividad del Impuesto a las Ganancias, dentro de los tramos de ingresos que pagan este impuesto. Se recomienda mantener esta tabla y en todo caso modificar los tramos, agregando algunos intermedios para evitar saltos abruptos entre las distintas categorías.

La distribución del ingreso

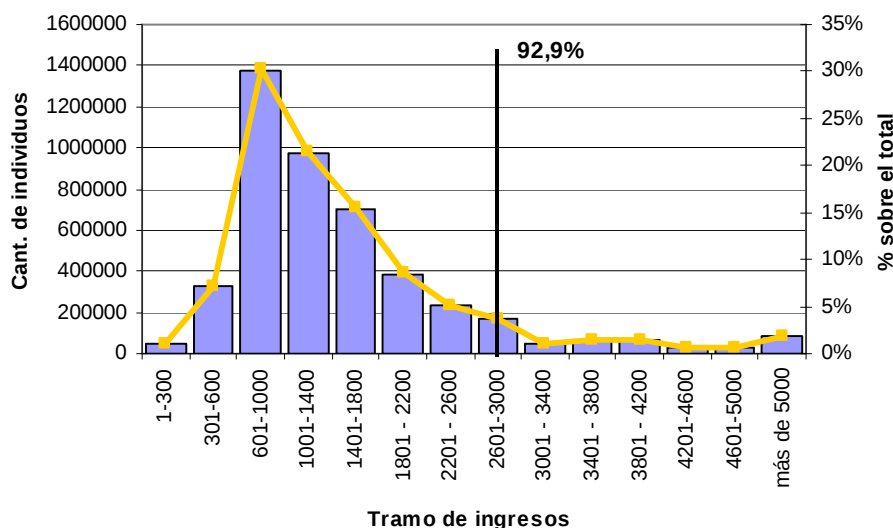
Una variable fundamental que debe estudiarse al analizar el aumento del mínimo no imponible es la distribución del ingreso en la Argentina. ¿Cuántas personas pasaron a estar alcanzadas por el Impuesto a las Ganancias a causa de los incrementos salariales? ¿En qué tramos de ingresos se encuentran? Como 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 Gráfico 2 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, 62% presenta ingresos inferiores a los \$1.000 y 95,4% percibe menos de \$3.000 (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 apenas inferior: 61% de estos individuos ganan menos de \$1.000 y 95,3% menos de \$3.000. Por último, si se tiene en cuenta sólo a las personas con empleo formalⁱⁱ estos porcentajes descienden a 38,6% y 92,9%, 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- Segundo Semestre 2006 (INDEC)

Si bien es cierto que la EPH presenta problemas de subdeclaración y casi no 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 encuentran 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 1% de la población con ingresos. A partir de la reforma, tan sólo 2% de la población con ingresos será 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

Incidencia del Impuesto antes y después de la reforma		
Mínimo no imponible	Antes	Ahora
Individuos solteros	\$3.000	\$3.400
% de la poblac. gravada I.G.	3%	2%
Individuos casados	\$4.000	\$4.600
% de la poblac. gravada I.G.	2%	1%
Población Total		
% de la poblac. gravada I.G.	3%	2%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a INDEC

Igualmente, cabe destacar que el último decil de la distribución es un grupo muy heterogéneo. Si bien un individuo con un ingreso neto superior a \$2.000 pertenece al 10% “más rico” de la sociedad argentina, comparte dicho tramo de la distribución con personas que ganan \$65.000 mensuales. Queda claro entonces 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. Segundo 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	3	200	1.271	162.044	1,4%	128
2	200	350	1.271	345.029	2,9%	271
3	350	470	1.271	529.290	4,5%	417
4	470	600	1.271	672.110	5,7%	529
5	600	675	1.271	852.966	7,3%	671
6	775	900	1.271	1.063.685	9,1%	837
7	900	1124	1.271	1.286.986	11,0%	1.013
8	1125	1.500	1.270	1.639.441	14,0%	1.290
9	1.500	2.000	1.272	2.208.743	18,8%	1.737
10	2.000	65.000	1.271	4.492.404	38,3%	3.535
Población CON Ingresos			12.710	11.730.973	100%	923
Población SIN Ingresos			11.298			
POBLACIÓN TOTAL			24.008			

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a Encuesta Permanente de Hogares – Segundo Semestre 2006 (INDEC)

El Cuadro 3 muestra la distribución del ingreso por decil en el segundo semestre de 2006. Como se observa, quienes cuentan con un ingreso superior a \$2.000 se ubican en el decil más alto de la distribución. El ingreso medio de esta porción de la población asciende a \$3.535 mientras que quienes se encuentran en el decil más bajo cuentan con un ingreso medio de \$128. 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

1,4% del total, los ingresos de quienes se encuentran en el decil más alto representan el 38,3% del total.

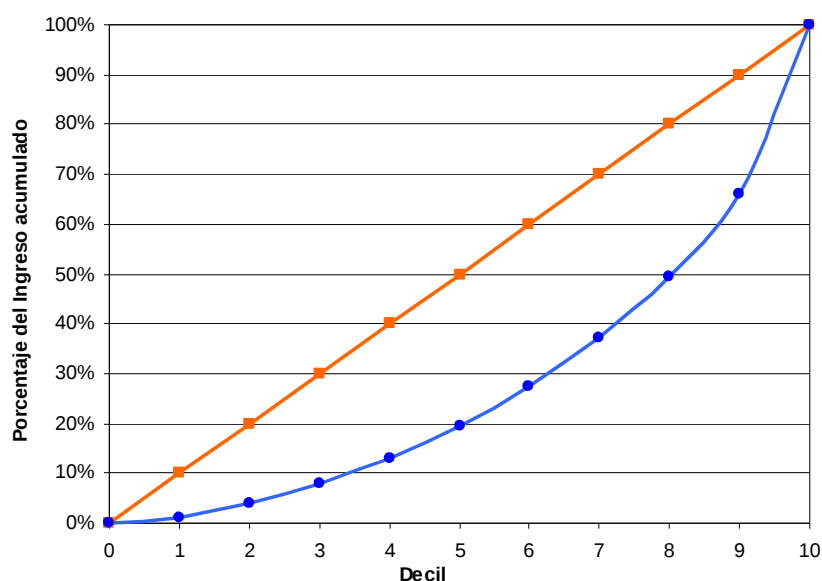
Estas diferencias en la participación del ingreso de cada decil pueden ser ilustradas gráficamente mediante la curva de Lorenz, un instrumento que muestra la participación acumulada de cada decil en el total del ingreso. Esta curva se relaciona con la Línea de Perfecta Igualdad (LPI), que indica una 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 naranja. 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 segundo 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 y eliminar la tablita de reducciones a las exenciones va a contramano de corregir este fenómeno.

Gráfico 4: Curva de Lorenz – Población con ingresos – Segundo 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 la 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, la recaudación caería cerca de \$1.500 millones¹ según estimaciones oficiales.

¹ Obviamente, este sería el primer efecto de la medida. Para tener en cuenta el impacto total habría que considerar el incremento en la

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

recaudación de otros impuestos como el IVA asociado al mayor consumo, incentivado por la baja de Ganancias.

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 beneficia sólo a los deciles más ricos de la población).

Asimismo, los tres incrementos de mínimo no imponible realizados en los últimos años implicaron un costo fiscal cercano a los \$5.000 millones. Realizando una simple cuenta puede observarse que este monto es equivalente al 11,1% de la recaudación total del IVA para el año 2006. Es decir que una medida equivalente y con un mayor impacto sobre el consumo² podría haber sido una baja de aproximadamente 2,3 puntos en el IVA para dicho año. La rebaja en el IVA y su correlato en los precios podría haber dado un mayor impulso al consumo que actuaría como retroalimentador de la actividad.

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. ¿A quiénes se perjudican? Al 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 97 y 98, mientras que los últimos 2 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, 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.

Recomendamos entonces a los legisladores nacionales no aprobar el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional, ya que contribuye a la regresividad del sistema tributario argentino. Se aconseja realizar un estudio más profundo acerca de modificaciones posibles en la “tablita” de reducciones que hagan más equitativo al sistema tributario. Y también que se analice la posibilidad de gravar con el Impuesto a las Ganancias a la renta financiera, hasta ahora exenta.

² La baja en el IVA impactaría también en los sectores de más bajos ingresos cuya proporción marginal al consumo es mayor que la de los sectores más ricos.

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

Federico Marongiu: economista del Programa de Política Fiscal del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA), Master en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella y doctorando en Economía de la UBA.

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

Si desea citar este documento: Feldman, G y Marongiu, F.: “Nueva suba del mínimo no imponible de Ganancias: otra medida regresiva”, *Documento de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, julio 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. Su 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.

NOTAS

ⁱ *Encuesta Permanente de Hogares, segundo 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.*