



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

L Reunión Anual

Noviembre de 2015

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-3-9

El impuesto a las ganancias y la distribución del ingreso en Argentina: Incidencia del cambio en el mínimo no imponible.

Beveraggi Vidal María
Ghilardi Sierra Mariángel

El Impuesto a las Ganancias y la Distribución del Ingreso en Argentina

Incidencia del cambio en el mínimo no imponible

María Agustina Beveraggi Vidal

agosbeveraggi@gmail.com

Mariángel Ghilardi Sierra

maritaghilardi@gmail.com

Resumen

¿Cómo afectaría la distribución del ingreso un aumento en el mínimo no imponible (MNI) del impuesto a las ganancias? Los resultados evidencian una mejora en la desigualdad. Pero, los tributos recaudados podrían ser utilizados para realizar políticas redistributivas focalizadas, con mejoras más significativas aún. El objetivo es entonces analizar el efecto de una modificación del MNI en la distribución del ingreso, teniendo en cuenta la disminución en la recaudación. Los datos utilizados provienen de la Encuesta Permanente de Hogares. Se analizan carga y presión tributaria, progresividad del impuesto y la incidencia en la desigualdad, mediante herramientas gráficas e índices pertinentes.

Código JEL: D3, H2

Abstract

How an increase in the non-taxable minimum (NTM) could affect the income distribution? The results show an improvement in the inequality. Nevertheless, the tax funds could be use to perform focalized distributive policies with even better results. The aim of this project is to analyze the effect of a rise in the NTM, taking into account the tax collection's reduction. Graphs and index are used to analyze the tax burden, progressivity and the distribution effects of a change in the NTM. The National Housing Survey is the information source.

Code JEL: D3, H2

1. Introducción

En el marco de un año electoral, donde la agenda política y económica de los próximos años está en el centro del debate público, el aumento del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias está en palabras de muchos. Quince son los proyectos de ley presentados en el congreso de la nación donde se sugiere alguna u otra modificación del decreto ley 649/97. En este escenario es que decidimos analizar la incidencia de una modificación del mínimo no imponible en términos de distribución del ingreso.

Cabe destacar que el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas (o income tax), es la base de los sistemas tributarios de las economías desarrolladas y constituye uno de los tributos más progresivos y con menos distorsiones al funcionamiento de la economía según la teoría.

Sin embargo, en la Argentina a pesar de haber sido un país con una importante clase media a partir de mediados del siglo XIX, y haber tenido un coeficiente de Gini menor a 0.4 durante gran parte de su historia, el impuesto a la renta de personas físicas nunca representó un ingreso significativo para las arcas del Estado (Sabaini & Rossignolo, 2008)¹. El gravamen a personas físicas representa 1% del PIB, 3.6% de la recaudación tributaria total y 16.9% de los pagos directos del impuesto a las ganancias totales².

A diferencia de los países desarrollados, la mayor recaudación del impuesto a la renta proviene de las ganancias societarias, y no así del ingreso de las personas físicas. Según los datos de la EPH del último trimestre 2014, sólo el 5% de los asalariados, el 1,9% de los cuentapropistas, el 3,6% de los patrones y el 1% de los jubilados paga ganancias, lo que en suma representa el 1,92% de la población total.

Pues existe una realidad certera: para entrar en la categoría imponible del impuesto el individuo tiene que cobrar arriba de 15.000 pesos brutos mensuales³, y si una persona gana más de 9.500 pesos por mes, ya está entre el 10 por ciento más afortunado de la población. Vale aclarar que no es lo mismo ese ingreso si uno es soltero, y no tiene familiares a cargo, o si es jefe de una familia numerosa. Por ello, si sumamos los ingresos familiares y los dividimos por la cantidad de miembros de la familia, un ingreso per cápita superior a 7.000 pesos por mes ya posiciona a esa familia dentro del decil de mayores ingresos. Dicho de otra manera, un 90 por ciento de los individuos subsiste con menos de 7.000 pesos per cápita por mes⁴.

Pero también es cierto que cada vez son más los alcanzados por este impuesto. Dada las altas tasas de inflación de nuestro país en los últimos años, y el alza de los salarios producto de las pujas en las paritarias, cada vez más asalariados son gravados por el impuesto a la renta. Las actualizaciones imperfectas del mínimo no imponible (MNI) son de larga data: este se mantuvo inmóvil entre mediados de 2003 y 2006, año en el cual se incrementó 50 por ciento, y luego aumentó el 20 por ciento en 2007, 2008, 2010, 2011 y a mediados de 2013, siendo ésta la última modificación⁵.

Seguidamente, en 2013 la recaudación del Impuesto a las Ganancias de personas físicas fue de \$ 13.181 millones de pesos según fuentes de AFIP, y se estima que en 2014 se acercaría a

¹ Gómez Sabaini, J., & Rossignolo, D. (2009). ARGENTINA. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. OIT oficina Buenos Aires.

² Datos de elaboración propia dadas las bases tributarias AFIP (2013).

³ Hay quienes cobran esa cifra hoy y no pagan impuestos dado que el decreto 1242/2013 deja exentos a aquellos que en 2013 cobraban menos que esa cifra, sin considerar los ingresos actuales.

⁴ Datos de elaboración propia en base a la información del IV Trimestre 2014 de la EPH.

⁵ En Mayo 2015 hubo una modificación del impuesto a las ganancias. Pero en este caso se cambiaron los montos de las deducciones personales, mientras que el MNI no se modificó.

\$24.000 millones. Estos ingresos generados, canalizados a través del Estado, pueden contribuir a la mejora en la distribución del ingreso en forma de jubilaciones, obras públicas y a las arcas provinciales, dado que el impuesto es coparticipable.

Entonces, una primera reflexión –apresurada- es que resignar impuestos que se cobran a los asalariados formales con mayores ingresos –esto es aumentar el mínimo no imponible- es una medida que no apunta a defender a los que menos tienen. Pues, una reducción del mismo afectaría la recaudación del estado y por ende, la capacidad de realizar política social focalizadas, o universales que mejoran la distribución del ingreso.

Con este norte, la investigación tiene por objeto analizar los cambios en la distribución del ingreso, ante diferentes subas en el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, ajustado por la disponibilidad de recursos para destinar a gasto social. Es decir, suponiendo que esa reducción de recursos impacta en las transferencias que hace el gobierno en calidad de ayuda social.

A partir de lo anterior se plantean los siguientes objetivos:

General:

- Estudiar la incidencia del impuesto a las ganancias en la distribución del ingreso en Argentina.

Específicos:

- Confirmar la progresividad del impuesto a las ganancias.
- Analizar el impacto inmediato sobre la distribución del ingreso de un aumento en la base no imponible del impuesto a las ganancias, ajustado por transferencias del total recaudado.
- Analizar el impacto a mediano plazo sobre la distribución del ingreso de un aumento en la base no imponible del impuesto a las ganancias, ajustado por transferencias del total recaudado.

2. Antecedentes

Quiaglia (2013)⁶ estudia el efecto del impuesto a las ganancias cuarta categoría (renta al trabajo personal) en la distribución del ingreso para los años 2012 y 2013. Para ello, utiliza los datos de la EPH, corrigiendo los ingresos por los proporcionados por Cuentas Nacionales, y realiza microsimulaciones que permiten vislumbrar la progresividad del impuesto. Los datos evidencian una mejora en la distribución del ingreso del 1%, en términos del coeficiente de Gini, respecto a la situación sin impuesto.

Asimismo, el autor estudia la incidencia inmediata y de mediano plazo del aumento del 20% del MNI y las deducciones ocurrida en 2013. El efecto inmediato es el desmejoramiento en la igualdad, pero la incidencia de mediano plazo, considerando aumento en las variables nominales por inflación, resulta en una mejora de la equidad distributiva. Finalmente concluye en que si la sociedad tiene preferencias por la igualdad se deben mantener este tipo de impuestos, aunque también se requiere encontrar mecanismos de actualización para los mínimos, deducciones y escalas de cálculo del gravamen.

⁶ Quaglia, D. (2013). “El impuesto a los ingresos en Argentina y su impacto sobre la distribución del ingreso”. 46° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2013. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas.

Fernandez Felices, et. al. (2014)⁷, con la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) del año 2012, analizan la incidencia distributiva del sistema tributario argentino, y en particular el impacto de reformas en el impuesto al valor agregado y en el impuesto a las ganancias de personas físicas.

En relación a este último, los autores encuentran que tanto un aumento del mínimo no imponible como de los tramos de ingreso no resultan favorables en términos distributivos. Asimismo, si el impuesto es reformado de modo de igualar las deducciones de los trabajadores autónomos y las de los asalariados se obtienen mejoras en la distribución del ingreso. Por lo tanto concluyen que el impuesto es fuertemente progresivo, ya que la carga del mismo recae en mayor medida en los dos últimos deciles de la población. En este sentido, modificaciones que reduzcan la carga efectiva de del tributo vienen acompañadas de un aumento de la desigualdad y aquellas medidas que avancen en términos de equidad horizontal, producen efectos positivos en términos de equidad vertical.

Gasparini (1998)⁸ en el marco de su trabajo de incidencia diferencial en el que se analizan los efectos del sistema impositivo argentino respecto de un esquema alternativo con la misma recaudación, analiza la distribución del pago del impuesto a las ganancias de las personas físicas a través de dos mecanismos: impuesto potencial en base por un lado a la información provista por ENGH y en base a la EPH, por el otro. Para ambas metodologías, los resultados arrojan que el impuesto es altamente progresivo, dado que se concentra principalmente en el último decil de la distribución. Adicionalmente, al compararlo con otros impuestos que rigen en el país, es el de mayor grado de progresividad.

Pereyra & Vijoditz (2011)⁹ buscan medir el impacto que tienen las políticas impositivas y de Seguridad Social en la distribución de ingreso de los hogares. Para el caso particular del impuesto a las ganancias, tanto de personas físicas como jurídicas, se utilizaron datos de la EPH del 2° semestre de 2006 ajustados por Cuentas Nacionales y se consideraron diferentes escenarios respecto de la forma en que se traslada el impuesto a los consumidores en el caso de personas jurídicas. Los resultados encontrados sugieren que mientras más se traslade la imposición hacia los consumidores, más pagan los deciles de menores ingresos y por lo tanto menos progresivo es el impuesto. Como así también, un traslado del 100% del impuesto a los consumidores, genera una desmejora en los índices de desigualdad respecto al escenario sin impuesto.

3. Impuesto a las ganancias en Argentina

El impuesto a las ganancias o income tax consituye un impuesto al flujo de las ganancias totales que una persona física o jurídica recibe durante el año fiscal de referencia, coincidente con el año calendario.

Dicho flujo podría, por tanto, ser medido desde el ángulo de las fuentes que lo generan o bien desde el punto de vista de sus aplicaciones o usos (Tabla 1).

⁷ Fernández Felices, D., Guardarucci, I. y Puig, J. (2014). "Impuestos y distribución del ingreso en Argentina: análisis y propuestas de reforma para el sistema tributario". 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2013. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas.

⁸ Gasparini, L. (1998): "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en "La reforma tributaria en la Argentina", Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

⁹ Pereyra, R., y Vijoditz, P. (2011). "Impacto distributivo del sistema impositivo y de la seguridad social". En: Distribución del ingreso: Enfoques y políticas públicas desde el Sur, 419.

Tabla 1. Fuentes y usos del ingreso

Fuentes	Aplicaciones
<ul style="list-style-type: none"> ■ Pagos o flujos financieros recibidos de terceros ■ Renta o pagos en especie recibidos de terceros ■ Aumentos de valor de los activos de capital acumulados ■ Valor del uso o consumo de la producción propia ■ Valor locativo de la vivienda o de partes del patrimonio propio 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consumos ■ Aumentos del patrimonio

Fuente: Piffano, H. (2012)

La manera en la que usualmente se legisla el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas (IGPF) corresponde al criterio de la fuente y, dentro del mismo, suele computarse esencialmente el primero de los rubros indicados en el cuadro. Esto es, el de los pagos recibidos de terceros en concepto de retribución por una labor periódica o permanente.

En la Argentina el impuesto al ingreso de personas físicas se conoce comúnmente como impuesto a las Ganancias y está regido por el decreto ley 649/97. Este impuesto no es exclusivo de las personas sino que incluye también la tributación de los beneficios de las sociedades y las ganancias obtenidas en el país por residentes en el exterior. Más específicamente el impuesto a las ganancias en nuestro país consta de cuatro categorías según el origen del ingreso a gravar: renta de alquiler, ganancia financiera; beneficios societarios o ingresos de trabajo personal (ver cuadro 1 del Anexo).

Nuestro trabajo se centrará en el impuesto a las ganancias de la cuarta categoría, esto es el IGPF correspondiente a asalariados, autónomos y jubilados. Cabe destacar que el gravamen a pagar por las personas físicas difiere entre sí. Este impuesto depende de la situación particular de cada uno de los contribuyentes, pues las deducciones personales definirán el monto imponible a gravar (ver cuadro 2 del Anexo).

A partir del decreto 1242/2013, firmado por el gobierno nacional en agosto de 2013, rigen tres tramos con diferentes reducciones personales para los asalariados y jubilados. En primer lugar se encuentran los individuos, cuyo ingreso mayor entre enero y agosto de 2013, fue menor a \$15.000 mensuales. Para esta categoría las reducciones personales son tales que equivalen a su sueldo neto anual, y por tanto, permanecen exentos de pagar el impuesto a las ganancias. En segundo lugar se encuentran los que percibieron en dicho periodo más de \$15.000 y menos de \$25.000, los cuales tienen un aumento del 30% en las deducciones personales, si pertenecen a la zona patagónica y del 20% si no pertenecen. Por último, los que percibieron más de \$25.000 que aplican las deducciones establecidas en el artículo 23 de la Ley de Impuestos a las Ganancias. Por lo tanto las deducciones a aplicar para el cálculo del IGPF son las presentadas en el cuadro 3 del anexo.

4. Metodología

4.1. Fuente de Información: EPH

Los datos a utilizar en este trabajo son la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Dicha encuesta tiene por objetivo central caracterizar la situación sociodemográfica y socioeconómica de la población. La misma es realizada por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), y recolectan información tanto de hogares como de personas. Proporciona estimaciones válidas para los cuatro trimestres del año y cubre 31 aglomerados urbanos donde habita, aproximadamente, el 70% de la población urbana del país. Dado que el porcentaje de población urbana es del 87%, la muestra representa cerca del 60% de la población total argentina¹⁰.

En su modalidad puntual (con dos rondas anuales, mayo y octubre) la EPH se realiza en Argentina desde el año 1973. A partir del 2003 y hasta la actualidad, la EPH aplica una modalidad continua (a lo largo de todo el año)¹¹. Su diseño de muestreo es explicado en el cuadro 4 del anexo.

A través del relevamiento de variables básicas abordan temáticas como: trabajo, ingresos, demografía, que nos permite analizar, entre otras, la distribución de los ingresos en la población. La evidencia sugiere un primer inconveniente que presenta la utilización de este tipo de fuentes (encuestas) y es que las personas tienden a sub-declarar sus ingresos. Dicha sub-declaración está correlacionada con los niveles de ingreso, lo que podría afectar la evaluación de la distribución. En este sentido, se podrían ajustar los ingresos a través del uso de Cuentas Nacionales, no obstante, las metodologías desarrolladas por la literatura para tal fin, requieren de decisiones discutibles que quitan transparencia y replicabilidad a los resultados. En este sentido, los investigadores expertos en el tema, recomiendan utilizar los datos sin practicar ajustes por subdeclaración y no respuesta. (Gasparini et. al., 2013)¹².

Para el presente trabajo se utilizará el último relevamiento disponible, esto es, los datos provenientes de IV trimestre de 2014. Dado que el decreto n° 1242/2013 modifica el esquema de imposiciones de los individuos tomando como base el ingreso declarado hasta agosto 2013, es necesario identificar el ingreso en el año 2013 de los individuos encuestados en 2014.

Como se explicó anteriormente, el sistema de solapamiento explicado en el cuadro 3 implica que el 50% de la encuesta del IV trimestre de 2014 se correspondería con individuos que fueron encuestados en el IV trimestre de 2013. De esta manera, contaríamos con los ingresos tanto de 2013 como de 2014 para la mitad de la muestra permitiéndonos aplicar el nuevo esquema de tributación a los ingresos actuales de esos individuos basados en su situación de ingresos en 2013.

Sin embargo el INDEC modificó la manera de re-muestrear. En el I trimestre de 2014, la EPH cambió la mitad de su muestra en lugar de un cuarto como lo hacía hasta entonces. De este modo, el solapamiento entre el IV trimestre 2014 y el IV trimestre 2013 es solamente del 24.000 observaciones. Este problema nos reduce considerablemente la muestra, y por lo tanto nos quita representatividad en el análisis.

Entonces, para salvar el problema y poder trabajar con el total de datos de la muestra utilizamos la información del IV trimestre de 2014. Para ello, supusimos en primer lugar que los aumentos

¹⁰Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W., 2013. "Pobreza y Desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones". CEDLAS. Temas. Buenos Aires, Argentina.

¹¹ INDEC.

¹² Op. Cit.

salariales se realizan una vez al año. Asimismo que la fecha de aumentos es a mediados del año calendario, dado que es cuando cierran la mayoría de las paritarias. Esto es, entre el III trimestre de un año, y el IV del mismo año no hay una variación significativa de los salarios.

Seguidamente, supusimos un incremento uniforme de todos los salarios del orden del 28% - según el número promedio de las paritarias simultaneas únicas- entre mediados de 2013 y mitad de 2014. Bajo estos supuestos, quienes tenían un ingreso bruto de 15.000 pesos en Agosto de 2013, en el tercer trimestre deberían tener un ingreso bruto de 19.200 (asumiendo un aumento del 28% interanual, y que no varían los ingresos en la segunda mitad del año).

Según los datos de la EPH, en el III trimestre de 2013 el porcentaje de ocupados que cobran menos de 15.000 brutos era 4,6%. Por otra parte, en el IV trimestre de 2014 el porcentaje de ocupados que tienen un ingreso inferior a 19.200 es el 4,03%. Es decir, que la relación se mantiene.

Dado lo anterior, para la realización del presente trabajo se utilizaron los datos de la encuesta del VI trimestre de 2014, aplicando sobre los ingresos 2014 los nuevos montos imposables que especifica el decreto n° 1242/2013, con la salvedad que se consideraron exentos a pagar todos aquellos con un ingreso bruto inferior a 19200 pesos (lo que equivaldría a un ingreso bruto de 15000 en 2013).

Cabe destacar, que de esta manera no se incluyen en el análisis aquellos trabajadores que ingresaron al mercado laboral entre Agosto 2013 y 2014, y que ganen más de 15000 pesos brutos, pero menos de 19200. Es decir, no se está teniendo en cuenta la distorsión que existe entre personas que cobran un mismo salario y que tributan distinto, dentro de este rango. Sin embargo, preferimos dejar afuera este grupo de personas, siendo que consideramos pertinente respetar el porcentaje de personas que no tributaban en 2013.

4.2. Variables de ingreso

Como se mencionó en la sección anterior para realizar los cálculos de la distribución del ingreso se utilizarán los datos de la EPH del IV trimestre de 2014. Las variables de ingreso a utilizar en el análisis se construirán de la siguiente manera:

1. Sueldo Neto de Aportes (SNA): supondremos que el sueldo neto de aportes es aquel declarado por los individuos cuando responden la encuesta, entendiendo que quienes responden la encuesta dan cuenta de su salario de bolsillo.

Entendemos por sueldo neto de aportes, a aquel percibido luego de deducirles las cargas previsionales (obra social y jubilación) en el caso de los asalariados, y a aquel sueldo recibido luego de reducidas las cargas/tributos en el caso de los autónomos, monotributistas y jubilados.

Cabe destacar que como el decreto n° 1242/2013 establece el monto mínimo a partir del cual se tributa en 15.000 pesos de salario *bruto*, al SNA de los asalariados se lo multiplicó por 17% para poder definir si era un individuo que entraba en la masa imponible o no. El 17% corresponde a un 11% de aportes en materia de jubilación, un 3% correspondiente a la obra social, y un 3% que responde al aporte promedio a los sindicatos.

Concentraremos el análisis en la cuarta categoría del impuesto a las ganancias, es por ello que el esquema de tributación lo realizamos sobre los ingresos laborales, y el análisis distributivo sobre los ingresos laborales y no laborales.

2. Ganancia Neta Imponible (GNI): son los ingresos netos de aportes luego de descontar las deducciones personales correspondientes al impuesto a las ganancias. En este punto se tomaron en cuenta sólo las siguientes deducciones: el MNI; las específicas por ocupación, esto es, 4.8 MNI para los trabajadores en relación de dependencia y jubilados, y un MNI para los autónomos;

y las cargas familiares (cónyuge e hijos). No contamos con datos para contabilizar las otras deducciones permitidas como seguro de vida, empleada doméstica, honorarios médicos, etc. Si se contabilizaron en cambio, las diferencias percibidas en términos de MNI y deducciones personales por vivir en zona patagónica.

3. Ganancias Netas (GN): surge de restar a las GNI el monto pagado del impuesto a las ganancias.

4. Ingreso total individual: es la suma de los ingresos laborales y no laborales, con la correspondiente deducción en concepto de pago de impuesto a las ganancias.

5. Resultados

5.1. Progresividad del impuesto a las ganancias

La condición progresiva -o regresiva- de los impuestos se desprende del concepto de equidad tributaria. Esta se compone de dos condiciones, la equidad vertical y horizontal. La primera responde a la capacidad para tributar de los individuos: dos contribuyentes con ingresos diferentes deben tener cargas diferentes por el mismo tributo. La segunda plantea que dos ciudadanos con igual capacidad contributiva, deben pagar montos iguales del impuesto (Stiglitz 1988)¹³.

Se dice que un impuesto es progresivo (regresivo) cuando su carga impositiva aumenta (disminuye) conforme aumentan los ingresos de los contribuyentes. En otras palabras, un impuesto es globalmente progresivo si la presión tributaria aumenta con el nivel de bienestar (Gasparini et. al., 2013)¹⁴.

Por ejemplo, siendo $c_i = \frac{t_i}{T}$ la carga tributaria del decil i , donde t_i es la parte del impuesto que le corresponde pagar a dicho decil y T la suma total del impuesto recaudado, y x_i el ingreso corriente, usado como indicador de bienestar, la presión tributaria para el decil i es: $p_i = \frac{t_i}{x_i}$. Por lo tanto, el impuesto a las ganancias será globalmente progresivo si:

$$x_i < x_j \leftrightarrow \frac{t_i}{x_i} \leq \frac{t_j}{x_j} \quad \forall i, j$$

A continuación se analizará la progresividad e incidencia en la distribución del ingreso del impuesto a las ganancias a través de diferentes medidas y herramientas.

5.1.1. Carga y presión impositiva

A la hora de analizar un impuesto, y estudiar su progresividad es menester evaluar la carga y presión impositiva del mismo para los individuos de la población. Tal como se mostró en la sección anterior, la primera es la relación que existe entre el impuesto que paga cada decil y el total recaudado por dicho impuesto. La segunda hace referencia a los tributos pagados por cada decil en relación a sus ingresos corrientes¹⁵.

En el gráfico a continuación se presenta tanto la carga como la presión impositiva. Se observa en el mismo que los tres deciles más pobres no tributan, siendo su carga y presión impositiva, cero. En cambio, el decil más rico de la población soporta más del 80% de la carga del impuesto.

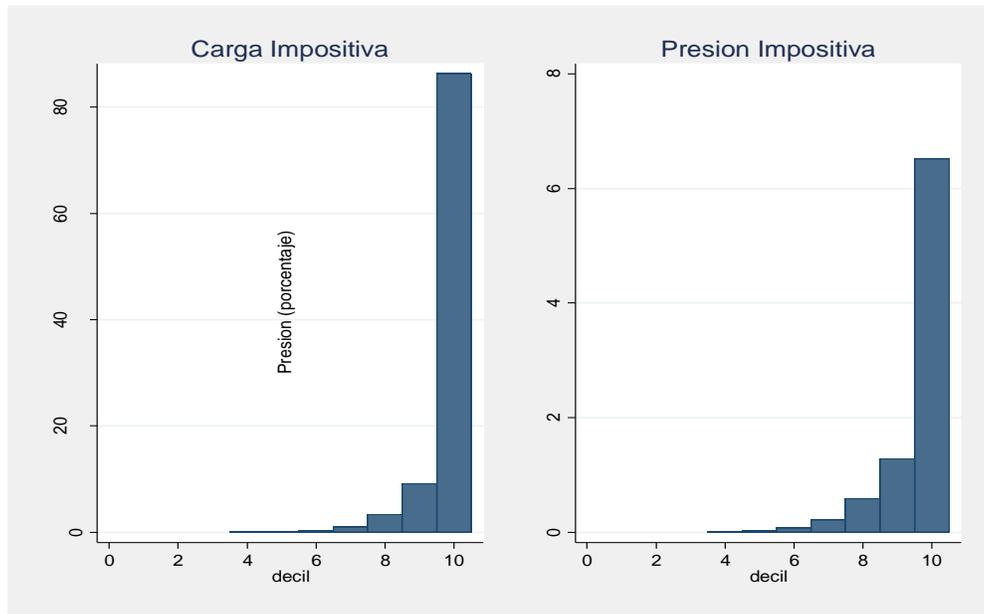
¹³ Stiglitz, J. (1988) "La economía del sector público", Antoni Bosch Editor.

¹⁴ Op. Cit.

¹⁵ Usando como indicador de bienestar el ingreso corriente, tal como se señaló anteriormente.

Seguidamente, se evidencia que a partir del tercer decil, tanto la carga como la presión son positivas y aumentan con los ingresos. Por lo que se podría inferir que el impuesto a las ganancias es globalmente progresivo.

Gráfico 1. Carga y Presión impositiva



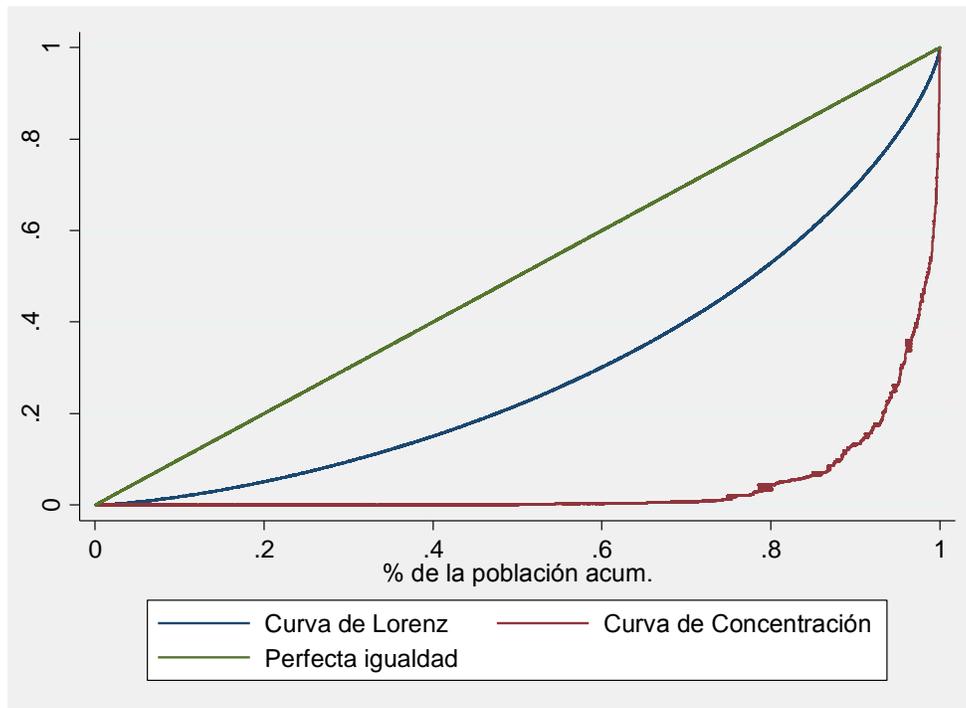
5.1.2. Curva de Lorenz y de Concentración.

Otra forma de analizar la progresividad del impuesto es observando la Curva de Lorenz de los ingresos de la población (CL) y la Curva de Concentración del impuesto (CC). La primera muestra el porcentaje acumulado de ingresos correspondiente al $p\%$ más pobre de la población, y la segunda, indica la carga tributaria que recae sobre el dicho porcentaje.

La perfecta igualdad de ingresos/carga tributaria, significa que a cada $p\%$ más pobre le corresponde igual porcentaje acumulado de ingresos/carga tributaria. Mientras más desigual es la distribución del ingreso, más alejada está la CL de la curva de 45° (perfecta igualdad).

Si la CC está por debajo de la CL antes de impuesto, el impuesto es progresivo. Esto mismo es lo que se observa en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Curva de Lorenz y Curva de Concentración



A partir de cada una de las curvas se puede construir indicadores de desigualdad, en el caso de la CL, y de concentración, en el caso de la CC. Ambos se calculan como el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva respectiva, normalizada por el área total bajo la línea de 45°. El indicador de desigualdad se lo denomina Gini (G_x) y el otro, de concentración (C_T).

Un indicador del grado de progresividad surge de comparar la distancia entre la CL y la CC. Dicho índice es el índice de Kakwani (K_T) y se calcula como la diferencia entre el índice de concentración de la carga y el Gini. En la tabla siguiente se presentan los resultados de los tres índices mencionados.

Tabla 2. Índice de Gini, de Concentración y de Kawani.

G_x	C_T	K_T
0.416331	0.9160504	0.499719

El signo positivo del índice de Kakwani corrobora la progresividad del impuesto a las ganancias y el alto valor de índice de concentración refleja la importante carga que tienen los deciles más ricos en este impuesto, tal como se observó en el gráfico 1.

En esta línea, si un impuesto es progresivo tendrá una CL más cercana a la perfecta igualdad después del impuesto (DI) que antes del impuesto (AI). Gráficamente esto se observa en el gráfico 3 donde la curva de Lorenz DI se encuentra, levemente encima de curva de Lorenz AI, y nunca se cruzan.

Esta relación se corrobora en la caída de los índices de desigualdad presentados en la Tabla 3.

Gráfico 3. Curva de Lorenz antes y después del impuesto.

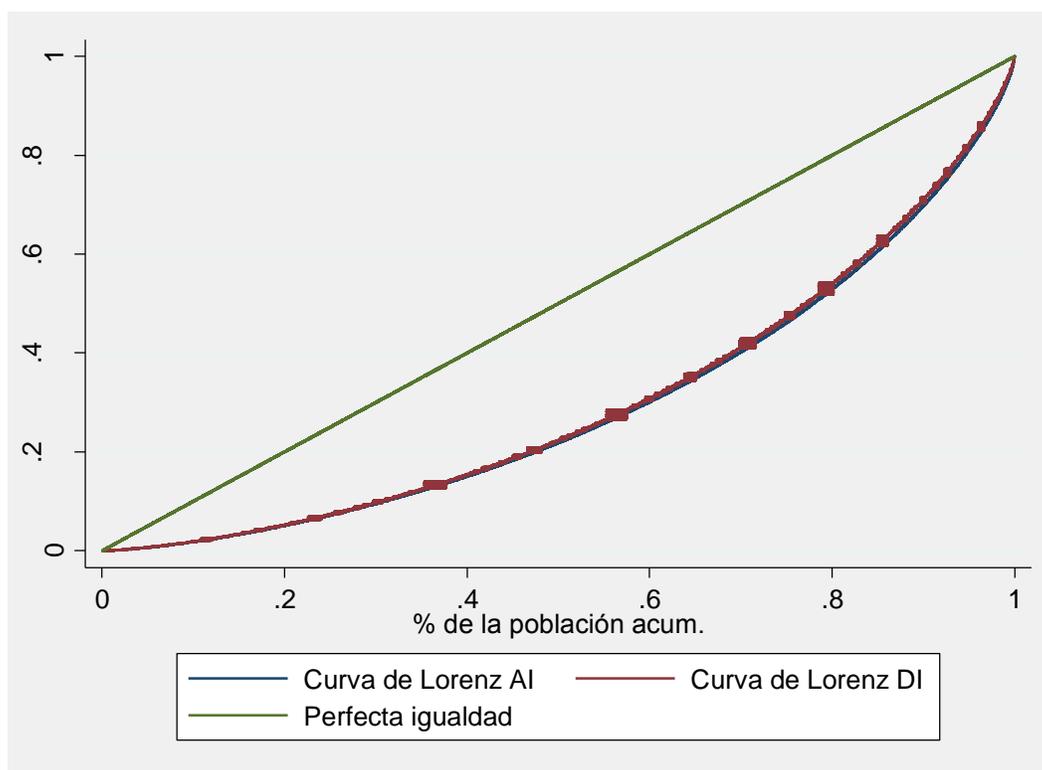


Tabla 3. Índices de desigualdad: Gini y Atkinson¹⁶ con y sin impuesto a las ganancias

Índice	Sin impuesto	Con impuesto
Gini	0.416331	0.405644
Atkinson ($\epsilon=0.5$)	0.141132	0.133235
Atkinson ($\epsilon=1$)	0.266023	0.255072
Atkinson ($\epsilon=2$)	0.485595	0.475159

5.2. Cambio en el Mínimo No Imponible

El decreto 1242/2013 firmado en Agosto de 2013 estableció un aumento del 20% en el MNI únicamente para los asalariados y jubilados que ganaban entre 15.000 y 20.000 pesos (hasta agosto de ese año), y no pertenecieran a la región patagónica. Siendo el año 2014, y dado que el decreto funciona como un ancla en los ingresos de 2013 para algunos individuos, existen hoy personas que perciben el mismo salario y tributan distinto. Eso va en contra del principio de equidad horizontal esbozado en los párrafos anteriores. Además, hay personas con capacidad

¹⁶ El índice de Atkinson es una medida de desigualdad que tiene la característica de permitirle al analista elegir la estructura de ponderaciones a la igualdad deseada, a través del parámetro ϵ . Este parámetro de aversión a la desigualdad, si se acerca a infinito es más sensible a cambios en el ingreso relativo de las personas más pobres.

contributiva, que no pagan hoy el impuesto, porque en su momento no estaban alcanzados por el mismo, violando también el concepto de equidad horizontal.

Dicho esto, es que en esta sección presentaremos el estudio de la incidencia en la distribución del ingreso de un aumento del en el MNI para todos por igual – siguiendo sin embargo con el esquema de tres tramos que plantea el decreto. Los escenarios analizados son: un aumento del 20% del MNI (siguiendo el aumento del decreto de 2013), y un aumento del 50% del MNI (dada las actualizaciones imperfectas de este monto en los últimos diez años).

5.2.1. Impacto inmediato

Los resultados presentados en la Tabla 4 muestran que un aumento del MNI del orden del 20% mejoraría la distribución del ingreso. En este sentido, la no actualización de los MNI estaría afectando a los estratos más bajos.

Sin embargo, si el aumento del MNI es del 50% la situación continua siendo más favorable que el escenario actual, pero los índices de desigualdad con respecto al aumento del 20% empeoran. Una posible explicación es que una variación del MNI sin las correspondientes modificaciones en las deducciones personales y/o en los tramos imponibles podría estar afectando la progresividad del impuesto.

Tabla 4. Índice de Gini para los distintos escenarios

	Con MNI actual	Aumento del 20% MNI	Aumento del 50% MNI
GINI	0.416331	0.406823	0.40846

5.2.2. Impacto inmediato con transferencias

Numerosas son las posturas a favor de reformas tributarias para mejorar la progresividad del sistema, pero estas no son ajenas a avatares sociales que ello conlleva. Por eso, están quienes opinan que “la alternativa de hacer la distribución más progresiva parece ser mucho más eficaz y eficiente mediante la política del gasto focalizado hacia los más pobres, y no tanto por el sistema tributario, cuya progresividad puede afectar significativamente a la inversión y la producción, con la evidente consecuencia de reducir puestos de trabajo y acceso a ganar ingreso de los grupos más pobres” (Piffano, 2013)¹⁷.

En esta línea es que planteamos la necesidad de ajustar el estudio de una variación del MNI mediante las implicancias que eso significa en términos de gasto social. Esto es, al aumentar el MNI, la recaudación del estado cae, y por lo tanto se reduce la capacidad del estado para redistribuir el ingreso mediante políticas sociales.

Ahora bien, existen un sinfín de maneras de utilizar el gasto como un instrumento redistributivo. A grandes rasgos podemos definir el método universal y el focalizado. El criterio de subsidio universal implica que todo el universo social de referencia recibirá similar nivel de subsidio. El focalizado es aquel donde solo la población considerada vulnerable con cierto criterio de selección será beneficiaria de la política.

Por una cuestión de disponibilidad de datos optamos por realizar la redistribución de la recaudación de manera uniforme. Pues en la EPH existe la variable “monto de ingreso por subsidio o ayuda social” pero sin embargo, solo 1.179.128 individuos son beneficiarios de ese

¹⁷ Piffano, H.(2012). “Análisis económico del derecho tributario”. 1er Edición. Universidad Nacional de La Plata: La plata.

ingreso. Entonces a la hora de redistribuir la recaudación del impuesto de manera focalizada, resulta un monto muy grande para repartir entre pocos individuos, y por lo tanto los mismos poseen ganancias extraordinarias y poco representativas.

Los resultados de los distintos escenarios son los que siguen:

Tabla 5. Índice de Gini para los distintos escenarios

GINI	Con MNI actual	Aumento del 20% MNI	Aumento del 50% MNI
Sin transferencia	0.41633	0.40682	0.40846
Con transferencia uniforme	0.39696	0.39918	0.40224

En líneas generales, el mejor escenario es el MNI actual cuando se incluye una variable de política redistributiva al análisis. En todas las simulaciones planteadas, es más favorable una situación con una transferencia igualitaria que sin intervención del estado, y la mejora es mayor cuanto menor sea el MNI.

Una hipótesis posible es que cuanto mayor sea la masa coparticipable, los montos transferibles de manera uniforme serán mayores y por tanto, la desigualdad se reducirá en mayor medida.

Las mejoras en término de indicadores de una situación con y sin transferencia se hacen visibles ya en el primer decimal. Esto es, ajustar el análisis por algún tipo de política pública varía los resultados de manera significativa.

5.2.3. Impacto mediano plazo

Para el análisis de del impacto de una variación en el MNI en el mediano plazo se supuso que las remuneraciones aumentarán un 28% anual (acorde con las últimas estimaciones de la inflación). Estos aumentos serán aplicados a la EPH del cuarto trimestre de 2014 para simular los resultados del segundo trimestre de 2015.

Partimos de un escenario base donde suponemos efectivo el aumento del mínimo no imponible del 20% (considerándolo un escenario plausible, ya que repetimos el monto de aumento del decreto 2013) y se transfiere la recaudación de forma igualitaria entre todos los individuos (buscando la situación más favorable-dados los resultados del ejercicio anterior). Por lo que el escenario a mediano plazo comprende: aumento del 20% en la ganancia no imponible con transferencia igualitaria y suba de los salarios en un 28%.

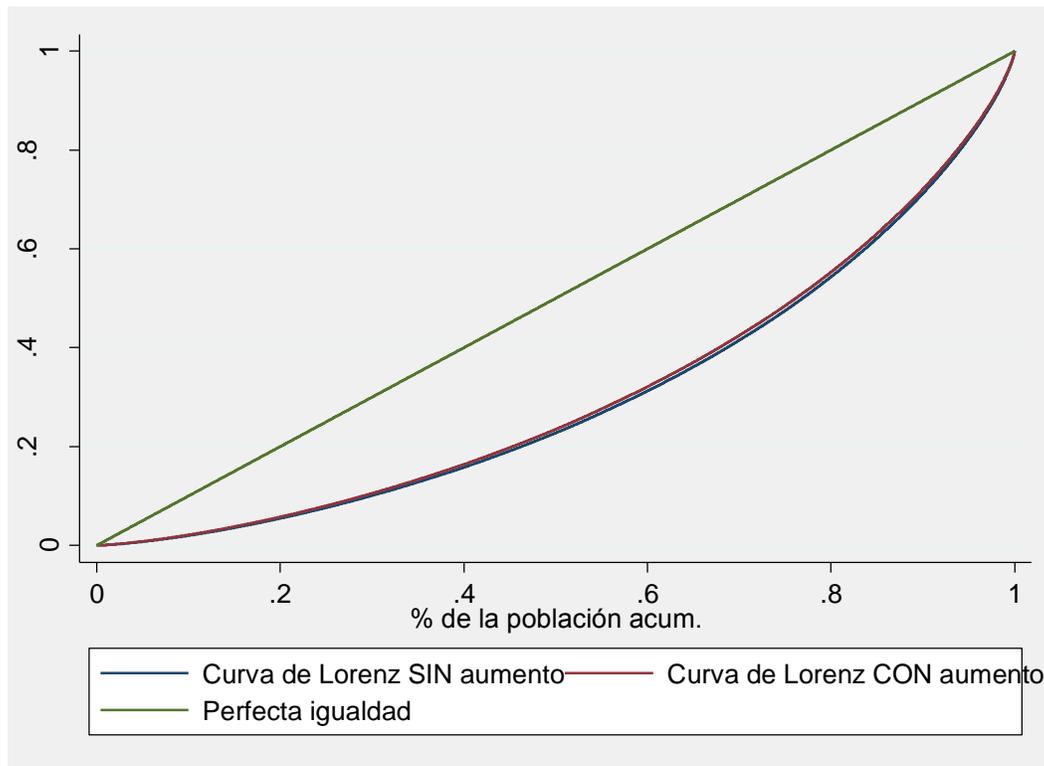
Para su análisis se utilizaron las mismas herramientas gráficas e índices que en las secciones anteriores:

Tabla 6. Índices de desigualdad: Gini y Atkinson en el corto y mediano plazo

Índice	Corto plazo	Mediano plazo (Salarios con 28% de aumento)
Gini	0.399182	0.3872
Atkinson ($\epsilon=0.5$)	0.128411	0.12051

Atkinson ($\epsilon=1$)	0.244172	0.229497
Atkinson ($\epsilon=2$)	0.443864	0.416757

Gráfico 4. Curva de Lorenz de mediano plazo.



Los resultados reflejan un mejor resultado en el mediano plazo que en el corto plazo de un aumento del MNI un 20%. Esto se evidencia tanto gráficamente (con la CL con aumento de salarios más cercana a la línea de perfecta igualdad, que la línea de corto plazo), como en los indicadores de desigualdad presentados.

Gráfico 5. Carga Impositiva.

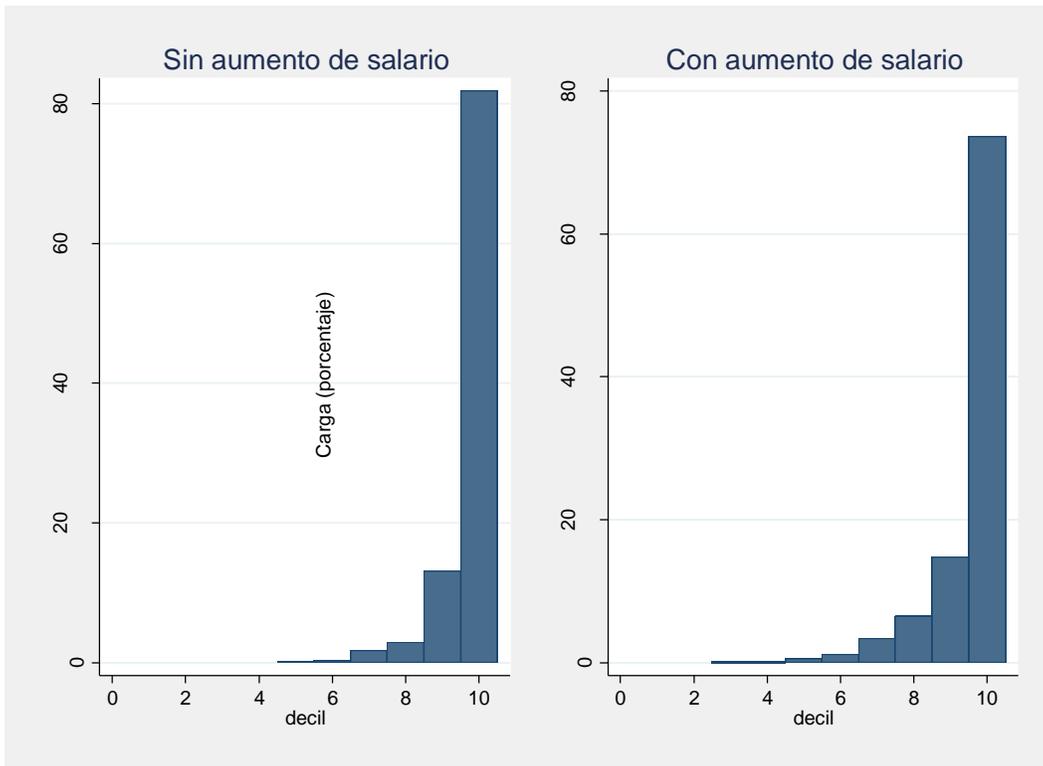
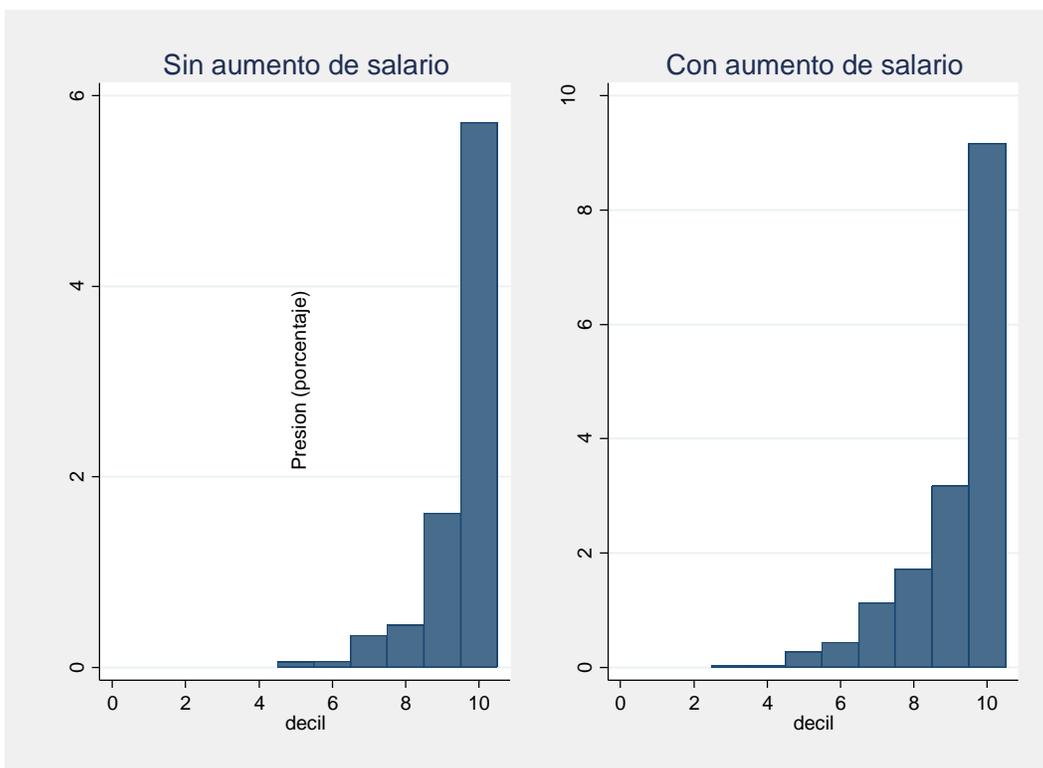


Gráfico 6. Presión Impositiva.



Lo anterior podría explicarse en que al aumentar los salarios se genera una mayor recaudación, que al distribuirla de manera igualitaria entre todos los individuos, mejora la posición relativa de los estratos más bajos en la distribución de los ingresos. En este sentido, en el Gráfico 5 se observa que aumenta la carga tributaria de los estratos medios y el tercer y cuarto decil comienzan tributar, por lo que se podría inferir en que son dichos deciles los que financian la política redistributiva, mejorando la distribución de los ingresos.

Asimismo, los deciles más altos aumentan su presión tributaria y la misma aumenta conforme aumentan los ingresos, reafirmando el carácter de progresivo al impuesto.

6. Conclusión

En resumen, el impuesto a las ganancias en la Argentina todavía conserva su carácter progresivo, donde las personas que tiene más capacidad de pago tributan más. Sobre este punto, el estudio evidencia en un primer momento que dado los aumentos salariales es necesario actualizar el MNI. Esto es la suba del mínimo no imponible mejoraría la distribución del ingreso en un 2%.

Sin embargo, si se agrega al análisis la incidencia que ello tiene en términos de recaudación y por ende de capacidad del estado en realizar políticas redistributivas esta conclusión cambia sustancialmente. El mejor escenario es el actual MNI con una transferencia igualadora uniforme de lo recaudado a toda la población.

Por último, se exploró el escenario de mediano plazo con un aumento del MNI del 20%, y de salario del 28%. En este caso se evidenció que ante un aumento proporcional en el ingreso de todos los habitantes - una sociedad más rica y con más capacidad de tributar- la distribución del ingreso mejoraba. Esto es, con recaudaciones más caudalosas y menos peso relativo de la transferencia en los ingresos altos, le imprime potencia a la redistribución y mejora la desigualdad.

Sin embargo, el trabajo muestra que no sólo hay que detenerse en la incidencia del MNI sino también de las escalas que definen los valores de la alícuota a pagar según la Ganancia Neta Imponible, que desde que se elaboró la ley en 1994, no fueron modificadas. Pues, a medida que aumentan los salarios, mayor masa de asalariados caen dentro de las categorías más altas, y en particular en la más alta. De este modo se licua el efecto “escalonado” del impuesto y reduce su progresividad. Un análisis de la actualización de la alícuota es otro sendero posible para evaluar la incidencia de una modificación tributaria en la distribución del ingreso. Por lo pronto, excede nuestro objetivo de análisis.

7. Comentarios Finales

El objetivo de este trabajo -entre otros- fue ajustar la modificación de una política tributaria con el correlato que esta pudiera tener en términos de asignación del gasto social, y por ende capacidad de realizar políticas redistributivas. No obstante no existe un único manual de políticas públicas, y hay un abanico enorme de maneras de intervenir desde el Estado para mejorar la distribución del ingreso: desde la provisión estatal de hospitales y escuelas públicas a asignaciones más específicas como la Asignación Universal por Hijo (AUH). Por un tema de simplicidad (y extensión del trabajo) optamos por el elegir la transferencia monetaria como política redistributiva, y en particular una transferencia universal por una razón de disponibilidad de información.

No obstante, dado que existen estudios sobre la evaluación de impacto de otras políticas, que tuvieron un gran impacto redistributivo en la Argentina, como ser la AHU, nos parece un camino interesante a explotar en posteriores investigaciones una variación del MNI sujeto a una política que se haya implementado en la práctica (con resultados positivos). Incluso puede agregarse al análisis no sólo las políticas de transferencia monetarias sino también aquellas relacionadas a la provisión estatal de salud, educación, computadoras (conectar igualdad), etc.

En este sentido nos parece importante remarcar que toda política pública para mejorar la redistribución e incentivar el desarrollo necesita de financiamiento, y este proviene de la capacidad del estado de recaudar impuestos. También es cierto que un escenario con una gran presión tributaria, y altas cargas impositivas puede desincentivar la inversión y por tanto el crecimiento del país. Es por eso que es necesario realizar análisis donde se tengan en cuenta ambas caras de la misma moneda, y se analicen las políticas sociales y tributarias en su conjunto, con su consiguiente correlato en el comportamiento económico de los agentes (ahorro, inversión y consumo).

8. Bibliografía

- Alesina, A. y Angeletos, G. (2005). Fairness and Redistribution. *American Economic Review*, 95(4): 960-980.
- Atkinson, A. y Bourguignon, F. (2000). *"Income distribution and economics. Handbook of Income Distribution"*. Elsevier Science B.V. Pg. 1-5, 41-50.
- Cicowiez, M.; Gasparini, L.; y Sosa Escudero, W. (2012) *"Pobreza y Desigualdad en America Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones"* Editorial Temas, La Plata, marzo.
- Di Gresia, L.. (2000) *"Estimación de la evasión del impuesto a las ganancias de las personas físicas"*, La Economía Oculta, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, pág. 115 a 125.
- Fernández Felices, D., Guardarucci, I. y Puig, J. (2014). *"Impuestos y distribución del ingreso en Argentina: análisis y propuestas de reforma para el sistema tributario"*, 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2013. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas.
- Gasparini, L. (1998): "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", La reforma tributaria en la Argentina, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Jorrat, Michel (2011) *"Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay"*, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, junio.
- Organismos oficiales: AFIP, INDEC, Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Pereyra, R., y Vijoditz, P. (2011). *"Impacto distributivo del sistema impositivo y de la seguridad social"*, Distribución del ingreso: Enfoques y políticas públicas desde el Sur, 419.
- Piffano, H.(2012). *"Análisis económico del derecho tributario"*.1er Edición. Universidad Nacional de La Plata: La plata.
- Quaglia, D. (2013), *"el Impuesto a los Ingresos en Argentina y su impacto sobre la redistribución del ingreso"*. 46° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2013. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas
- Sabaini, J.C y Rossignolo, D. (2008). "Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso"
- Stiglitz, J. (1988) *"La economía del sector público"*, Antoni Bosch Editor.
- Trigueros, M.; Peragón, L.(2013); *"Estimación de la carga tributaria efectiva sobre la inversión en América Latina"*. Centro Interamericano de administraciones tributarias (CIAT). Panamá.

ANEXO

Cuadro 1. Ley de Impuesto a las Ganancias

1. Objeto y sujeto

a)- Personas de existencia visible o ideal residentes en el país: Tributan sobre la totalidad de sus ganancias obtenidas en el país o en el exterior (criterio de renta mundial).

- Pueden computar como pago a cuenta del impuesto las sumas efectivamente abonadas por gravámenes análogos sobre sus actividades en el extranjero (taxcredit).

Alcances:

- Para personas físicas y sucesiones indivisas: están gravadas las ganancias que se obtengan en forma habitual (o que sean susceptible de serlo).

- Para sociedades y empresas unipersonales: se gravan todas las ganancias que obtengan (habituales o no).

b)- Personas de existencia visible o ideal no residentes en el país: Tributan exclusivamente sobre sus ganancias de fuente argentina (mediante un régimen de retención con carácter de pago único y definitivo).

2. Categorías de ganancias.

Las ganancias se clasifican en categorías según el origen de la renta:

a. Primera categoría: locación de inmuebles.

b. Segunda categoría: rentas provenientes de la colocación de capitales. (Ej.: renta de títulos, cédulas, bonos, letras, créditos en dinero, etc.).

c. Tercera categoría: beneficios de las empresas (comercio, industria, servicios, etc.) y de auxiliares del comercio (comisionistas, rematador, etc.)

d. Cuarta categoría: rentas del trabajo personal, (Ej.: honorarios, sueldos, jubilaciones, etc.)

Para sociedades y empresas o explotaciones unipersonales (sujeto empresa): todos sus resultados se consideran de la tercera categoría.

3. Período de liquidación.

- Personas físicas y demás sujetos que no lleven contabilidad: año calendario.

- Empresas: ejercicio comercial anual.

Fuente: Elaboración propia en base al decreto Ley 649/97.

Cuadro 2. Ley de Impuesto a las Ganancias: Forma de determinación de la ganancia imponible e ingreso a pagar.

(1) Sueldo Bruto Anual (SBA)				
<i>Menos aportes personales obligatorios (para asalariados)</i>				
	-	Aporte jubilatorio.		
	-	Aporte obra social		
	-	Aporte INSSPJ		
(2) Sueldo Neto Anual (SNA)				
<i>Menos deducciones personales</i>				
-	Mínimo no imponible (MNI)			
-	Deducción p/empleados en relación de dependencia y jubilados (Equivalente a 4.8 MNI)			
-	Deducción para autónomos equivalente a un MNI			
-	Cargas de familia			
		•	Cónyuge	
		•	Hijos	
		•	Otros familiares	
-	Otras deducciones permitidas			
		•	Intereses de crédito hipotecario para vivienda única	
		•	Servicio doméstico: aportes y remuneraciones	
		•	Monto pagado por seguro de vida	
		•	Monto pagado por gastos de sepelio	
		•	Monto pagado por gastos y honorarios médicos	
		•	Cuotas de medicina prepaga	
		•	Otras deducciones	
(3) Ganancia neta imponible (base imponible del impuesto)				
(4) Alícuota a pagar según la ganancia neta imponible				
Más de \$	A \$	Suma fija \$	Más el %	Sobre el excedente de peso
0	10.000	-	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2300	19	20.000
30.000	60.000	4200	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 al decreto Ley 649/97.

Cuadro 3. Deducciones anuales del Impuesto a las Ganancias

<i>GNA mayores a \$15.000 y menores a \$25.000 mensuales</i>	
Ganancia no imponible	18.662
Deducción especial	18.662
Cargas de Familia:	
Cónyuge	20.736
Hijos	10.368
Otros	7.776
<i>GNA mayores a \$15.000 y menores a \$25.000 mensuales, zona patagónica</i>	
Ganancia no imponible	20.218
Deducción especial	20.218
Cargas de Familia:	
Cónyuge	22.464
Hijos	11.232
Otros	8.424
<i>GNA mayores a \$25.000 mensuales</i>	
Ganancia no imponible	15.552
Deducción especial	15.552
Cargas de Familia:	
Cónyuge	17.280
Hijos	8.640
Otros	6.480

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 26.893 y decreto 1242/2013.

Cuadro 4. Diseño de muestreo de la EPH

La EPH contempla una renovación periódica de los hogares encuestados, con un esquema de rotación 2-2. Esto es:

- Las viviendas de un área ingresan a la muestra para ser encuestadas en dos trimestres consecutivos, en el mes y semana asignados a esa área.
- Se retiran por dos trimestres consecutivos.
- Vuelven a la muestra para ser encuestadas en dos trimestres consecutivos en el mes y semana asignados a esa área.

Esto significa que una vivienda que es encuestada por primera vez en la semana 2 del trimestre 1, vuelve a ser encuestada en la semana 2 del trimestre 2, se retira momentáneamente de la muestra para volver a ser encuestada en la semana 2 del trimestre 1 del año siguiente y en la semana 2 del trimestre 2 del año siguiente. En otras palabras, un hogar puede ser seguido a lo largo de un año y medio.

Por otra parte, el diseño del solapamiento permite que:

- Entre un trimestre y el siguiente existe un 50 % de muestra en común, encuestada en los mismos meses y semanas de esos trimestres.
- Entre un trimestre y el mismo del año siguiente existe un 50 % de muestra en común.
- Entre un trimestre y otro, separados por un trimestre intermedio, no hay muestra en común.
- Entre un trimestre y otro separados por dos trimestres intermedios existe un 25 % de muestra en común.
- Entre un semestre y el siguiente existe un 37 % de muestra en común.

Fuente: INDEC