

POLITICA FISCAL

Diciembre 2005

¿Es progresivo aumentar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias?

Por Daniela Dborkin y Federico Marongiu

Resumen ejecutivo

Uno de los aspectos más controvertidos del debate sobre las prórrogas impositivas es el que se refiere al aumento del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias. Mientras que el Poder Ejecutivo Nacional elevó un proyecto de ley que mantiene el mínimo actual (\$1.835 para una persona soltera y en \$2.235 para una persona casada con dos hijos), la oposición apunta a elevarlo, con propuestas que alcanzan a la duplicación. El argumento es sencillo: con los aumentos salariales registrados en los últimos tres años, hoy deben pagar Ganancias personas que antes no lo hacían. **Sin embargo, al analizar los efectos de este incremento, deben tenerse en cuenta dos aspectos claves. Por un lado, sólo 7% de la Población Económicamente Activa (PEA) gana más de \$1.800, es decir, se encuentra alcanzado por este gravamen. Por eso, elevar el mínimo no imponible haría que todavía un porcentaje menor de la población pague este impuesto. Por el otro, debe analizarse el costo fiscal que tendría esta iniciativa y evaluar si con ese dinero puede implementarse una medida más progresiva.**

Si bien los aumentos salariales han generado nuevos contribuyentes del Impuesto a las Ganancias, estas personas se encuentran en los niveles superiores de la distribución del ingreso de los argentinos. **El salario medio de la población con ingresos es de \$757 mensuales y quienes perciben más de \$1.500 mensuales se ubican en el decil más alto de la población con ingresos.** Dentro de este 10% con mayores ingresos se encuentran aquellos gravados por el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas. Además, puede destacarse que 93% de la PEA percibe menos de \$1.800 mensuales.

En cuanto al impacto fiscal de subir el mínimo no imponible, para 2006 la proyección de recaudación del Impuesto a las Ganancias sería cercana a los \$29.751 millones. De este monto, el impuesto que se modificaría representa cerca de 18%, por lo que puede estimarse una recaudación (sin reformas) por este concepto cercana a los \$5.266 millones. **Si se incrementara el mínimo no imponible, tomando datos del primer semestre de 2005, entre 300.000 y 350.000 contribuyentes dejarían de pagar este tributo, representando una caída en la recaudación de entre \$300 y \$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 IVA a los bienes de la canasta básica de alimentos. Esta decisión, acompañada de las políticas necesarias, reduciría los precios y tendría un mayor impacto en pobreza e indigencia que el incremento del mínimo no imponible de Ganancias, ya que este aumento impactaría, como se explicó anteriormente, sólo en los deciles más altos de la población. Uno de los puntos que quedan pendientes para incrementar la progresividad del Impuesto a las Ganancias 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.

Introducción

Antes de fin de año, el Congreso debe decidir sobre la prórroga de varios impuestos cuya caducidad se produce el 31 de diciembre de 2005. Uno de estos impuestos, y donde existen más disparidades de criterio acerca de realizar o no modificaciones, es el Impuesto a las

Ganancias. La Ley de Impuesto a las Ganancias (Ley N°20.628 texto ordenado en 1997 y modificatorias) fue prorrogada por última vez en enero de 2002 mediante la Ley N°25.558, hasta el 31 de diciembre de 2005.

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	Ene-Nov 2005	Promedio 01-05
Empresas	85.6%	80.9%	76.0%	84.0%	85.2%	82.3%
Personas	14.4%	19.1%	24.0%	16.0%	14.8%	17.7%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de AFIP

La principal discusión de los legisladores por estos días reside en la posibilidad de elevar o no el mínimo imponible del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas vigente en estos momentos, que actualmente es de \$1.835 mensuales para personas solteras sin hijos. El mínimo para una persona casada con dos hijos es de \$2.235. La razón que se encuentra detrás de este debate es el incremento de salarios nominales realizado con posterioridad a la crisis de 2001-2002, que llevaría a pagar el impuesto a sectores de la población que antes estaban exentos. Este incremento en los contribuyentes a este impuesto queda en evidencia en el notorio incremento de las presentaciones con ingresos gravados ante la AFIP. Estas presentaciones pasaron de ser cerca de 673 mil en el año 2001 a ser unas 763 mil en 2003.

Debe destacarse que el poder adquisitivo de los salarios del sector privado formal (que es aquel sobre el cual recae el pago del Impuesto a las Ganancias, además del asalariado del sector público), en promedio, no disminuyó. Este dato surge al analizar el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) del INDEC para el sector privado formal. Tal como aparece en el **Gráfico 1**, el CVS para este sector se ha incrementado desde diciembre de 2001 hasta octubre de 2005 84,7%, mientras que el promedio de los precios minoristas ha aumentado 72,3%

en el mismo lapso (73,5% si se tiene en cuenta el mes de noviembre). No ocurre lo mismo con los asalariados del sector público, cuyo CVS se ha incrementado en 25% desde diciembre de 2001. Estos asalariados sí han sufrido una caída en su poder adquisitivo, ya que en promedio su salario real ha disminuido desde fines de 2001.

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 17,7% de la recaudación total del Impuesto a las Ganancias y cerca de 4,3% de la recaudación total del sistema tributario nacional. En el **Cuadro 1** puede apreciarse la participación del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas sobre el total de la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

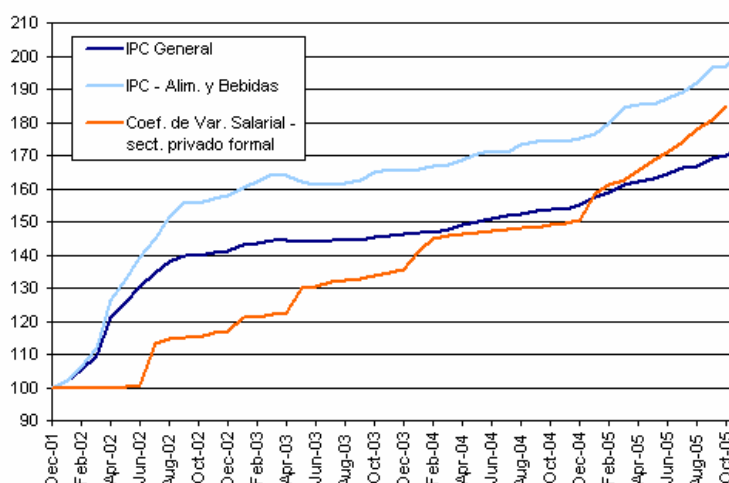
La importancia del Impuesto a las Ganancias, además de la del monto de su recaudación, reside en su progresividad. Es decir, que, a diferencia de los impuestos sobre el consumo (como el IVA) que recaen en los sectores de menores ingresos (dado que consumen una mayor proporción de sus salarios), en este caso, el que más gana, más paga. En un sistema considerado regresivo como el de la República Argentina es necesario ir reemplazando impuestos

regresivos por otros de características más progresivas, como el Impuesto a las Ganancias.

Asimismo, debe destacarse que en un contexto con inflación, el incremento de los precios ha recaído con más fuerza sobre la población de menores ingresos que son aquellos que dedican una mayor parte de sus ingresos (ya sea salario, jubilación o plan social) a consumir aquellos rubros que han aumentado más notoriamente sus precios. En el caso de la Argentina, este rubro es fundamentalmente el de Alimentos y Bebidas. Así, mientras el Índice de Precios al Consumidor (IPC) general se

incrementó desde la fecha de la devaluación 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 ya empiezan a incidir otros rubros, tales como Vivienda, Equipamiento del Hogar, Esparcimiento, etcétera), el mayor aumento de precios ha recaído de manera más fuerte sobre este sector de la población. Esto puede verse en el **Gráfico 1**, donde se advierte claramente el incremento de la brecha en el IPC entre el nivel general del índice y el rubro Alimentos y Bebidas.

Gráfico 1: Evolución del Índice de Precios al Consumidor Diciembre 2001 – Noviembre 2005 (índice base diciembre 2001 = 100)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de INDEC

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 mala distribución del ingreso en la Argentina que se evidencia en que una persona que gana \$1.835 mensuales (el mínimo no imponible actual del impuesto) se encuentra en el extremo superior de la distribución del ingreso. Esta mala distribución surge de manera evidente en los datos: el salario medio de toda la economía es cercano a \$750 y la línea que separa al 50% que más

gana del 50% que menos gana está levemente por encima de los \$500. Veremos este problema de distribución del ingreso más claramente cuando analicemos los distintos tramos de ingresos de la población a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Los aumentos salariales

A partir de 2002, ante el incremento en los precios a partir de la devaluación, el Poder Ejecutivo Nacional procedió a incrementar los salarios del sector privado mediante decretos. Estos

incrementos no remunerativos pasaron a engrosar posteriormente el salario efectivo de los trabajadores, muchos de los cuales debido a estos aumentos superaron el mínimo de ingresos no imponible y pasaron a ser afectados por el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas.

El Decreto 1.273 de julio de 2002 estableció una asignación de \$100 de carácter no remunerativo para todos los trabajadores del sector privado que se encontraban comprendidos en los convenios colectivos de trabajo. Posteriormente, con el Decreto 2.641 de diciembre de 2002 se adicionó otra asignación de \$130 no remunerativa a partir del 1º de enero de 2003, que pasaría a \$150 a partir del 1º de marzo de ese año.

En abril de 2003 se realizó un nuevo incremento, mediante el Decreto 905, pasando la asignación realizada por el decreto anterior a \$200 hasta el 31 de diciembre.

En síntesis, los aumentos por decreto para el sector privado formal alcanzaron los \$300, por lo cual quienes antes ganaban aproximadamente \$1600, luego de estas modificaciones se encuentran alcanzados por el Impuesto a las Ganancias.

Por su parte, los empleados públicos también han recibido incrementos en sus haberes, otorgados por el Decreto 875/2005, mediante el cual se homologan el Acta de Acuerdo y Anexos de la Comisión Negociadora del Nivel Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Este decreto también convirtió en suma fija remunerativa los montos que percibía el personal a través de las sumas no remunerativas y no bonificables que habían sido otorgadas por los decretos N° 682/04 y 1993/04 (aunque el primero de éstos bonificaba únicamente a aquellos que percibían una suma menor a \$1.000 y el segundo a aquellos de menos de \$1.250, con lo cual este personal se

encontraba exento del pago del Impuesto a las Ganancias).

Mediante el Decreto 875/2005 se homologó el Acta de Acuerdo de la Comisión Negociadora del Nivel Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Este decreto convirtió los montos incorporados por los decretos 682/04 y 1.993/04 en una suma fija remunerativa y también aprobó la nueva escala de unidades retributivas que rige al personal comprendido en el SINAPA, siendo esta última medida un incremento en los salarios de los pertenecientes a este régimen.

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?

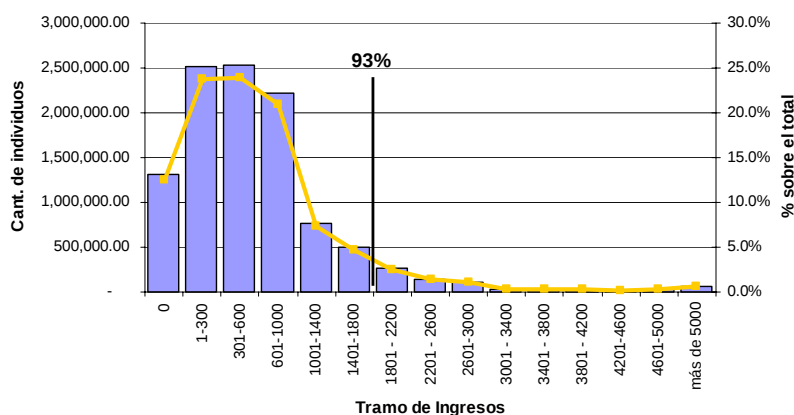
Como puede observarse en los gráficos presentados a continuación, de acuerdo con datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)ⁱ existe una gran cantidad de personas con bajos ingresos. En el primer gráfico puede observarse la estructura de ingresos de la Población Económicamente Activa (PEA), conformada por los trabajadores ocupados y por los desocupados. Tal como allí se muestra, 81% presenta ingresos inferiores a los \$1.000, y 93% percibe menos de \$1.800. Si se analiza la distribución del ingreso solamente entre las personas ocupadas, se obtiene un porcentaje algo inferior, pero igualmente muy alto: 77% de estos individuos ganan menos de \$1.000 y casi 92% menos de \$1.800. Por último, si se tiene en cuenta sólo a las personas con empleo formalⁱⁱ

estos porcentajes descienden a 64% y 88%, respectivamente.

Si bien es cierto que la EPH presenta problemas de subdeclaración, por lo que la distribución del ingreso aquí presentada podría ser en realidad ligeramente más equitativa, la magnitud de estas cifras ayuda a tener una idea de la concentración del ingreso en la Argentina. De este modo, si bien los

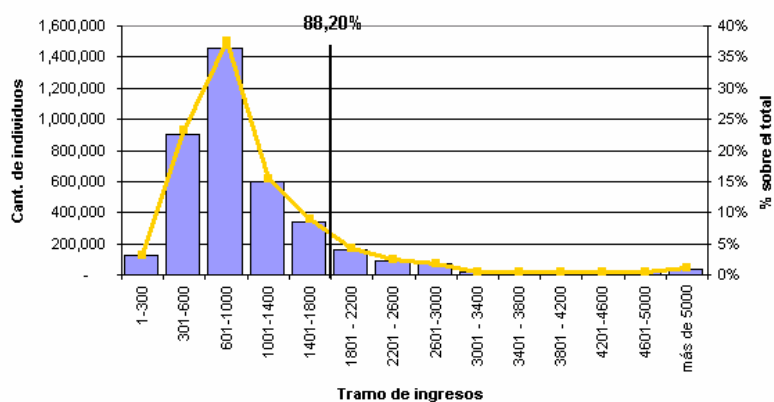
aumentos salariales han provocado que personas que antes no pagaban Impuesto a las Ganancias ahora se encuentren gravados, estas personas forman parte de los tramos de ingresos más altos de la población.

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



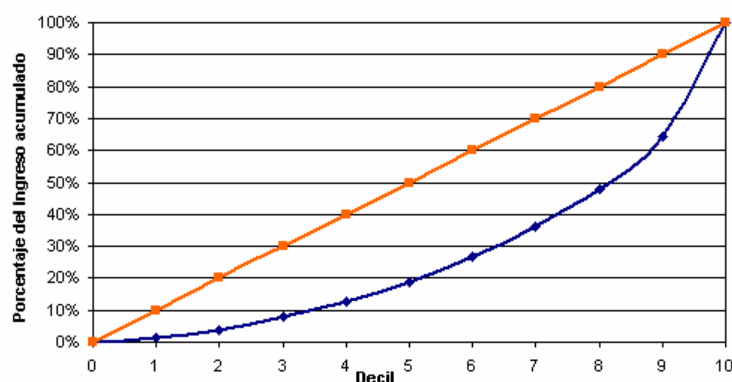
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares - INDEC

Cuadro 2: Población total según escala de ingreso individual. Total de aglomerados urbanos. Primer Semestre 2005

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	1	150	1,178	123,215	1.4	105
2	150	250	1,179	230,399	2.6	196
3	250	308	1,178	342,134	3.8	290
4	308	400	1,178	432,233	4.8	367
5	400	500	1,178	549,672	6.2	467
6	500	650	1,178	690,126	7.7	586
7	650	800	1,178	851,478	9.5	723
8	800	1,000	1,179	1,063,403	11.9	902
9	1,000	1,500	1,178	1,450,886	16.3	1,231
10	1,500	53,000	1,178	3,189,075	35.7	2,708
Población CON Ingresos			11,782	8,922,621	100.0	757
Población SIN Ingresos			11,476			
POBLACIÓN TOTAL			23,289			

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares - INDEC

Gráfico 4: Curva de Lorenz – Población con ingresos – Primer semestre 2005



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

El **Cuadro 2** muestra la distribución del ingreso por decil en el primer trimestre de 2005. Como allí se observa, quienes cuentan con un ingreso superior a \$1.500 se ubican en el decil más alto de la distribución. El ingreso medio de esta porción de la población asciende a \$2.708, mientras que quienes se encuentran en el decil más bajo cuentan con un ingreso medio de \$105. Es decir, las personas de la franja superior ganan en promedio casi 26 veces más que las de la inferior. El **Cuadro 2** 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 más alto representan el 35,7% 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 y que está representada en el **Gráfico 4** por una línea de 45 grados. Cuánto mayor es el área 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 2005: como allí puede apreciarse, en los primeros deciles la contribución es mucho menor a la de los últimos dos. El incremento en la pendiente de la curva de Lorenz entre el octavo y décimo decil muestra esta situación.

El costo fiscal

Las propuestas para elevar el mínimo no imponible son diversas, y algunas incluso llegan a la duplicación. Un aumento del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias al doble que en la actualidad, es decir a \$3.670 o \$4.470 (dependiendo de si se trata de una persona soltera o casada) llevaría a una caída de entre 75% y 85% en los contribuyentes sobre los cuales recae el tributo (suponiendo que no hay nuevos incrementos en salarios que permita a los que estaban más cercanos al nuevo límite pasar a ser gravados).

Para 2006, la proyección de recaudación del Impuesto a las Ganancias sería cercana a los \$29.751 millones según lo estimado en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Si, como mencionamos anteriormente, el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas representa 17,7% del total del impuesto, podemos estimar una recaudación (sin reformas) por este concepto cercana a \$5.266 millones. Si se incrementara el mínimo no imponible, tomando datos del primer semestre de 2005, entre 300.000 y 350.000 contribuyentes dejarían de pagar este tributo, representando una caída en la recaudación de entre \$300 y \$500 millones.

Debe recordarse también que 20% de lo que recauda el Impuesto a las Ganancias (o lo que, en caso de elevarse el mínimo no imponible, se dejara de recaudar) ingresa automáticamente al Sistema de Previsión Social. También debe destacarse que una parte importante de este impuesto 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 alimentosⁱⁱⁱ.

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 este aumento impacta sólo en los deciles más altos de la población).

Conclusión

El incremento de los salarios nominales realizados entre 2002 y 2004 ha hecho 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. Sin embargo, si se toma a las personas con empleos formales del sector privado, se encuentra que en promedio no han perdido poder adquisitivo, dado que el Coeficiente de Variación Salarial para este subgrupo es mayor que la inflación minorista acumulada desde la devaluación del peso.

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. Como mostramos a lo largo de este documento, en la Argentina quienes ganan más de \$1.500 se encuentran en el decil más alto de la distribución. Además, quienes se ubican en este grupo ganan en promedio casi 26 veces más que aquellos que menos ganan. El problema entonces que debería atacarse es la mala distribución del ingreso en el país. Por el lado de los ingresos del sector público, esto puede realizarse a través de la modificación de otros impuestos, tales como el IVA.

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.

Daniela Dborkin: economista del Área de Política Fiscal de CIPPEC. Es Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires y Periodista, TEA.

Federico Marongiu: economista del Área Política Fiscal de CIPPEC Es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires; Magister en Economía, Universidad Torcuato Di Tella; Candidato a Doctor, Universidad de Buenos Aires, y Maestrando en Historia Económica y de las Políticas Económicas de la misma universidad.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: 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.

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.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).

NOTAS

ⁱ Encuesta Permanente de Hogares, primer semestre de 2005

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

ⁱⁱⁱ Emmanuel Abuelafla, Leandro Arozamena, Miguel Braun y Gabriel Filc: “Análisis del efecto de la reducción del IVA en la Canasta Básica de Alimentos”, CIPPEC, junio de 2004.