

NOTAS DE ECONOMÍA N° 12

IMPACTO DISTRIBUTIVO
DE LA REFORMA EN EL
IMPUESTO A LAS
GANANCIAS DE 2016

 itegaweb.org | germanabdala.com.ar

 /itegaok

 consultas@itegaweb.org

 @itegaok



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

CLAVES DE LECTURA

El sistema tributario argentino ha adquirido en la última década una dimensión que lo aleja de la mayoría de los países de la región al punto de presentar cierta semejanza con las experiencias de algunas economías desarrolladas. Sin embargo, al indagar sobre sus principales impuestos y sus efectos distributivos vuelve la relación con la realidad regional, caracterizada por el efecto ambiguo de la política tributaria sobre la distribución del ingreso producto de la importancia de los tributos indirectos como el IVA.

Frente a este escenario, **el objetivo del trabajo es caracterizar y analizar el impacto distributivo del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas (IGPF) antes y después de la reforma aplicada a fines de 2016.** Para ello se estima un modelo de microsimulación, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (segundo semestre de 2016), aplicando correcciones por población y diferenciales en subdeclaración de ingresos por quintiles y fuentes generadoras, así como también una corrección por comportamiento evasor.

Luego de la reforma, los cambios en términos de impacto distributivo han sido poco perceptibles. Esto se debe en parte a que no se modificó la alícuota marginal máxima mientras que la ampliación de tramos atenuó solo parcialmente el "achatamiento" del esquema de tributación. Es así que **se llega a un impuesto a las ganancias luego de la reforma con mayor concentración de contribuyentes pero con un menor potencial distributivo.**

Luego de haber incrementado su participación en el sistema tributario, acercándose al rol que ocupa en los esquemas de países desarrollados, vuelve a retroceder nuevamente producto de las últimas reformas aplicadas a fines de 2016. **El IGPF se encuentra actualmente en una encrucijada: sin márgenes políticos para incrementar su relevancia, sólo le queda retroceder y de esta manera reducir la progresividad del sistema tributario argentino.**

Esta nota es una versión resumida del documento de trabajo "Impacto distributivo del impuesto a las ganancias 2003-2016", puede consultarse en detalle la metodología utilizada [aquí](#)

INTRODUCCIÓN

El sistema tributario argentino ha adquirido en la última década una dimensión que lo aleja de la mayoría de los países de la región al punto de presentar cierta semejanza con las experiencias de algunas economías desarrolladas. Sin embargo, al indagar acerca de cuáles son sus principales impuestos y cuáles sus efectos distributivos vuelve la relación con la realidad regional, caracterizada por el efecto ambiguo de la política tributaria sobre la distribución del ingreso producto de la importancia de los tributos indirectos como el IVA.

La evolución hasta fines de 2015 respecto del incremento en la dimensión del sistema tributario se ha dado fundamentalmente por la incorporación de nuevos tributos, la reducción de la informalidad y la mejora en la administración tributaria, sin observarse una reforma estructural o un cambio normativo relevante en sus principales gravámenes. El resultado fue un sistema con un potencial distributivo que aún se muestra visiblemente menor al presente en economías desarrolladas.

El principal impuesto de un sistema tributario progresivo es el que se aplica sobre los altos ingresos. En particular, por su estructura con alícuotas progresivas y exenciones hasta un determinado nivel de ingresos, el impuesto a las ganancias de las personas físicas (IGPF) es el que le imprime el rasgo progresivo a un sistema tributario en las economías en desarrollo.

El objetivo de este trabajo es el de caracterizar y analizar el impacto distributivo de la reforma del IGPF de fines de 2016, en el que se modificaron por primera vez los tramos y las alícuotas, se estableció la posibilidad de aplicar la deducción por alquiler y se definió una regla de actualización automática para tramos y deducciones, entre otras modificaciones.

Para las estimaciones de la incidencia distributiva se diseñó un modelo de microsimulación sin ajustes dinámicos de comportamiento, utilizando los parámetros que la normativa define para las alícuotas, exenciones y deducciones y utilizando los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) corregidos por subdeclaración de ingresos y comportamientos estáticos de evasión. El impacto distributivo se mide a partir de diferentes indicadores de desigualdad para evaluar la robustez de los resultados.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se pone en contexto el diseño del impuesto respecto de la experiencia internacional. Luego, en un tercer apartado se describe la situación previa a la reforma y los puntos centrales de los cambios implementados. La cuarta sección analiza el

impacto distributivo de la reforma mientras que un apartado final presenta algunas reflexiones que se desprenden del trabajo.

¿CÓMO ES EL IMPUESTO EN EL MUNDO?

El IGPF es uno de los impuestos más relevantes en los países desarrollados, en buena medida debido a su esquema notablemente progresivo y la capacidad de gravar diversas formas de rentas, entre ellas la proveniente del trabajo asalariado.

Aun cuando en los últimos años lo que ha prevalecido es una tendencia a la reducción de las alícuotas marginales, en la actualidad en la mayoría de los países desarrollados todavía persisten alícuotas máximas que superan ampliamente la que tiene Argentina.

En el siguiente gráfico nos concentramos en los 35 países que son miembros de la OCDE¹ y comparamos su esquema con el de Argentina, se destaca que muy pocos tiene un diseño de alícuota única tipo *flat-tax* (Estonia, Hungría, Letonia y República Checa), mientras que 21 países tienen alícuotas máximas superiores al 35%, igualando o superando el 45% en varios casos (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Francia, Holanda, Israel, Japón, Portugal, Reino Unido y Suecia).

En el caso de Argentina, los intentos por incrementar la alícuota marginal máxima más allá del 35% no han logrado los acuerdos mínimos necesarios. Esto se debe principalmente al debate jurídico acerca de cuál es la alícuota que puede ser considerada como confiscatoria e inconstitucional, y por otro lado al debate político en el que se suele plantear la necesidad de tener una carga impositiva acorde con los servicios públicos que se prestan.

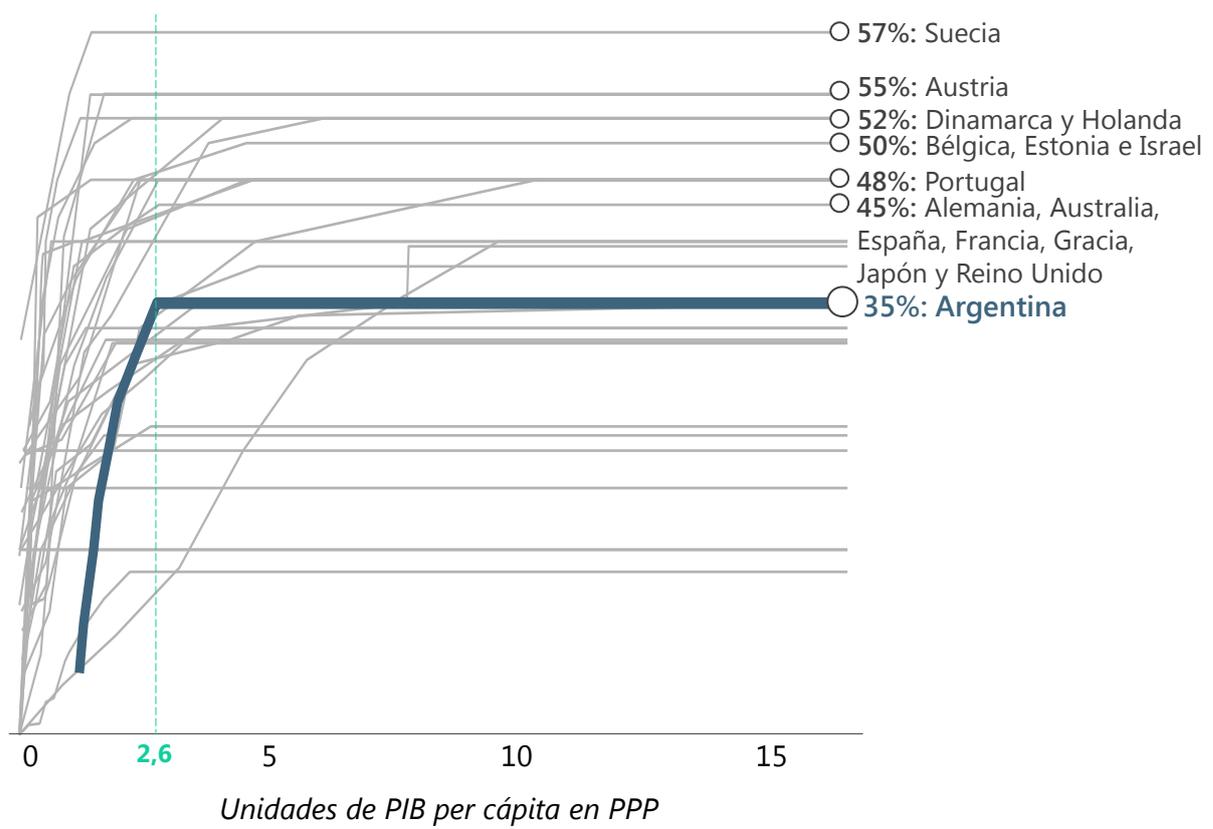
El primer punto abre el interrogante acerca de si llevar adelante una reforma que imponga alícuotas por encima del 35% puede llevar a litigios que redunden en fallos desfavorables, haciendo impracticable esa carga impositiva.

¹ Para más detalles del esquema de cada uno de los países puede consultarse la infografía del Anexo III del [documento de trabajo](#).

Respecto del segundo punto, se debe destacar el problema de la causalidad: difícilmente se pueda arribar a la calidad de servicios públicos que tienen los países desarrollados con un sistema tributario de un país subdesarrollado. Esta "trampa de la pobreza fiscal" es la que se evita discutir en el debate público impidiendo avanzar en reformas más progresivas.

Gráfico 2 – Diseño de tramos y alícuotas en países de OCDE y comparación con Argentina

Escala de tramos normalizadas por unidades de PIB per cápita (2016), caso de solteros



Fuente: elaboración propia en base a OCDE, INDEC y normativa vigente

SITUACIÓN PREVIA Y REFORMA 2016

En la última década y principalmente producto de la notable recomposición salarial luego de la salida de la convertibilidad, diferentes sectores de la sociedad han demandado una actualización de los parámetros del IGPF, argumentando que los incrementos aplicados en el mínimo no imponible y las deducciones se encontraban por debajo de los aumentos salariales y la evolución de la inflación,

a la vez que los tramos que definían la escala de alícuotas no se habían modificado desde la salida de la convertibilidad.

En 2013 la agenda pública sobre el impuesto a las ganancias comenzó a cobrar relevancia en el contexto de las elecciones legislativas de medio término. A comienzos del año se aplicó un aumento del 20% en las deducciones personales y el mínimo no imponible, pero en agosto se volvió a aplicar un cambio en las deducciones generando un nuevo esquema de tributación.

La modificación de agosto de 2013 (Decreto N° 1.242/2013) creó la figura de un mínimo exento, a partir del cual se pasaba a pagar el impuesto, pero no por el ingreso marginal, sino por la diferencia entre el mínimo exento y el mínimo no imponible.

Este esquema, que rigió hasta fines de 2015, implicó al menos, dos tipos de cuestionamiento. En primer lugar porque la carga tributaria pasó a regirse por una ventana temporal que se encontraba fija, esto implicó que muchos asalariados que habían experimentado un incremento salarial superior a la media desde agosto de 2013 podían estar exentos, aun percibiendo ingresos superiores al ingreso medio de los contribuyentes. Por otro lado, al mantener el esquema de tramos y alícuotas se profundizó aún más la forma *flat-tax* (o alícuota única) por lo que casi todos los contribuyentes pasaron a tributar con una alícuota marginal del 35%.

En resumidas cuentas, la incorporación del mínimo exento generó una mayor complejidad al esquema de tributación, pero mantuvo virtualmente congelada la cantidad de contribuyentes. De esta manera, el gobierno logró morigerar las demandas vinculadas al crecimiento de la proporción de asalariados que pagaban el impuesto, aunque con el costo de incrementar la carga fiscal sobre los que ya eran contribuyentes.

Hacia fines de 2015 el impuesto mantendría su relevancia dentro de la estructura tributaria, sin incrementar la proporción de asalariados contribuyentes, con un importante efecto distributivo hacia el total de la población, pero con un muy bajo efecto distributivo hacia dentro de los contribuyentes. Este último punto terminaría siendo el eje de la discusión que daría paso a la reforma de fines de 2016.

El cambio de signo político luego de las elecciones presidenciales de 2015 implicó una reapertura de la discusión acerca de la reforma pendiente en el impuesto a

las ganancias. A más de quince años de la última modificación en el esquema de tramos y alícuotas, las principales fuerzas políticas plantearon la necesidad de una profunda reforma del impuesto en la campaña electoral. El debate legislativo se desarrolló hacia finales de 2016 y logró la aprobación de una reforma del impuesto que, entre otros cambios, contempló una actualización de tramos y una modificación de las alícuotas, pero que difícilmente puede caracterizarse como una reforma de la magnitud que se sugirió durante el proceso electoral².

La Ley N° 27.346 tiene varios puntos relevantes respecto a las modificaciones que establece al impuesto a las ganancias, los cuales se describen brevemente a continuación:

- **Alícuotas:** se redujo la alícuota del primer tramo del 9% vigente al 5%, y se mantuvo la alícuota marginal máxima del 35%, con algunos cambios en las alícuotas intermedias.
- **Tramos:** se ampliaron los tramos del impuesto y se crearon dos tramos intermedios adicionales.
- **Deducciones:** se ampliaron todas las deducciones personales, con un cambio restrictivo en la deducción por hijos que paso a tener un límite de edad de 18 años (cuando el vigente era de 24 años).
- **Nuevas deducciones:** se incorporó la posibilidad de aplicar una deducción por alquiler de propiedad hasta el límite de \$51.967 anuales y por solo el 40% del alquiler mensual³.
- **Actualización:** se definió tanto para las deducciones como para los tramos una regla de actualización a partir de 2018 que se rige por la variación anual de la RIPTE del mes de octubre al año previo (por ejemplo, para 2018 se considerará la variación de la RIPTE de octubre 2017 respecto a octubre 2016).

En particular, se destaca que la actualización de los tramos fue una de los principales reclamos tanto de los sindicatos como del amplio espectro político.

² Previo a este debate y reforma, el Poder Ejecutivo inició 2016 con la eliminación del Decreto N° 1.242/2013 de 2013 que establecía el mínimo exento. En febrero, mediante la Resolución General N° 3.831, se otorgó un aumento en el mínimo no imponible y en las deducciones por cargas de familia que en términos relativos fue más elevado para quienes percibían ingresos altos, rompiendo el sesgo progresivo que se venía aplicando desde 2013.

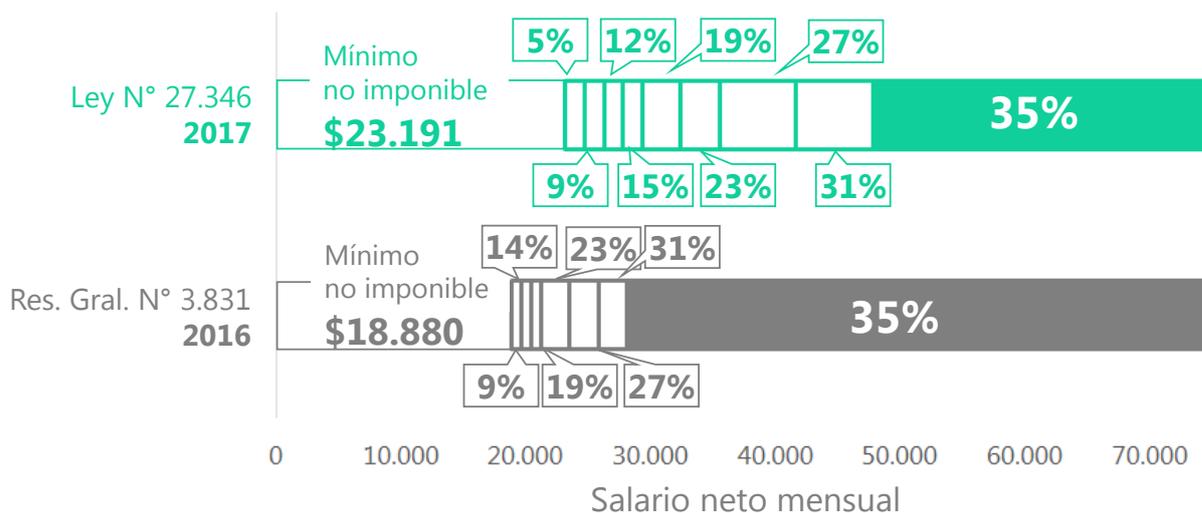
³ Esta reforma específica no será considerada en la estimación de impacto debido a que no se cuenta con información sobre el gasto en alquileres de los contribuyentes, a la vez que el elevado grado de informalidad de los contratos de alquiler hace muy difícil efectuar esta deducción en los hechos.

Sobre este punto se terminó por aprobar una escala que, si bien reduce el “achataamiento” del impuesto que lo tornaba de tipo *flat-tax*, mantiene tramos muy reducidos, por lo que rápidamente se pasa a tributar en las alícuotas marginales más elevadas.

Si consideramos el caso de un soltero sin hijos (que es el más común⁴), previo a la reforma se comenzaba a pagar a la alícuota marginal máxima a partir de salarios neto ligeramente por debajo de los \$30.000. Con el cambio de ley la alícuota máxima se alcanza a partir de los \$50.000. Sin embargo, la distancia en términos de salarios desde la alícuota más baja (5%) a las intermedias (19%-23%) sigue siendo muy reducida.

Gráfico 1 – Sueldo neto a partir del cual se cambia de tramo, caso de soltero sin hijos

En pesos mensuales



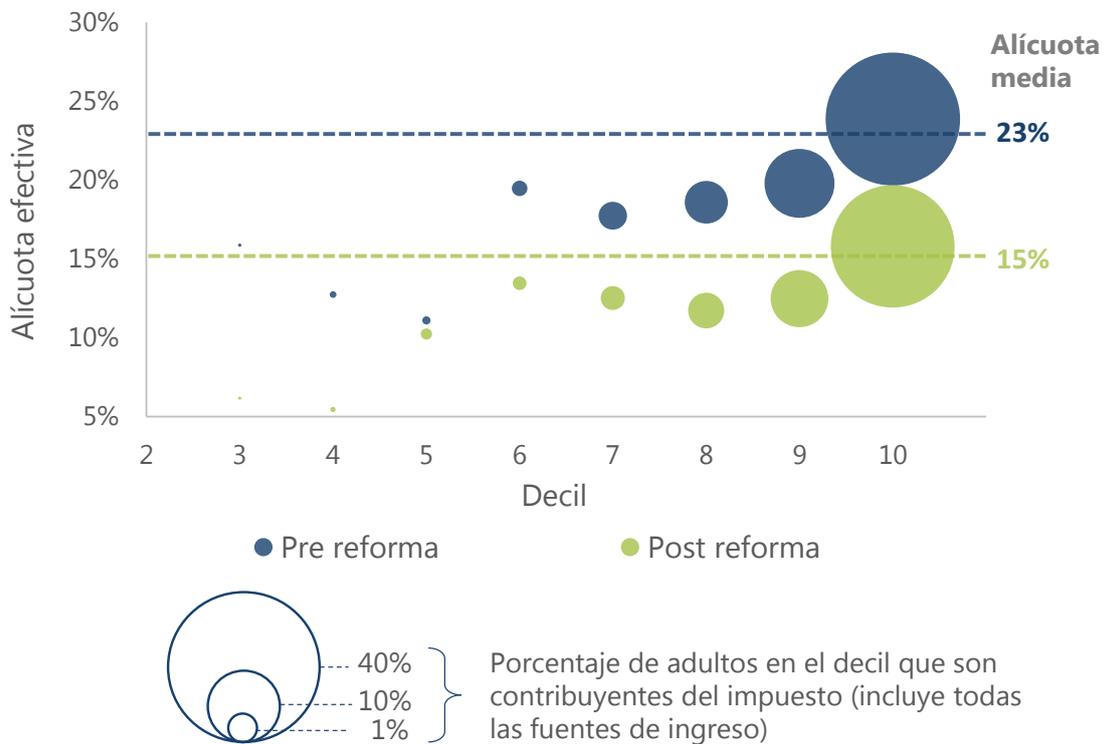
Fuente: Elaboración propia en base a Res. Gral. N° 3.831/2016 y Ley N° 27.346.

⁴ Esto se debe a que, por ejemplo, el caso de “casado con 2 hijos” implica que el cónyuge del contribuyente no tenga un trabajo formal y sus hijos sean menores de 18 años y tampoco se encuentren ocupados en un empleo formal. Por lo tanto, un contribuyente puede estar casado y tener hijos pero ser tratado a los efectos de la tributación como “soltero sin hijos”.

LOS IMPACTOS DE LA REFORMA

En el primer caso se advierte que, como resultado de la reforma, se produjo una reducción de la alícuota media⁵ de cada decil y de la alícuota media total, la cual pasó de 23% a 15% luego de la reforma del impuesto. También se destaca que el impuesto pasa a ser relevante en los estratos medios-altos, ya que alrededor del 1% de la población en edad de trabajar califica como contribuyentes en los deciles 3 a 7.

Gráfico 3: Alícuotas efectivas y % de contribuyentes en 2016



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC al segundo semestre de cada año.

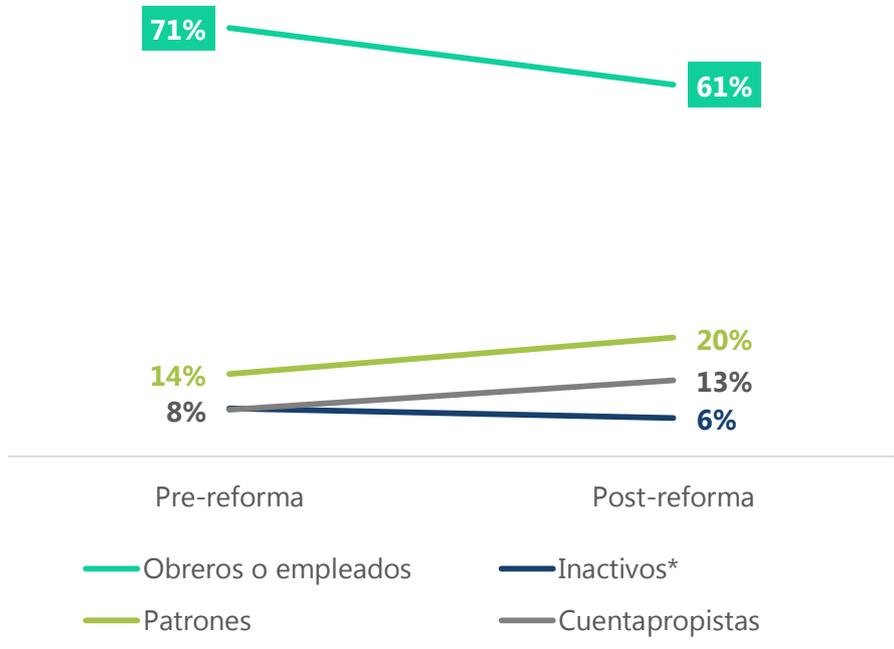
Por otro lado, es posible obtener información adicional sobre el impacto de la carga tributaria al desagregar a los contribuyentes de acuerdo a su categoría de ocupación e incluyendo a inactivos -jubilados, pensionados y rentistas, entre otros-. Se observa en esta clasificación la relevancia de la participación de asalariados, mientras que los patrones ocupan el segundo lugar aunque con el 14% de los contribuyentes y los inactivos tienen una muy baja participación (principalmente se debe a jubilados y pensionados con haberes elevados). Luego de la reforma de fines de 2016, la proporción de asalariados se reduce

⁵ Entendida como la relación entre el impuesto y la base imponible de cada contribuyente.

nuevamente, acercándose a la incidencia que tenía en la salida de la convertibilidad (55%).

Gráfico 4: Distribución del IGPF por estado laboral en 2016

En % del total de contribuyentes



Nota: (*) Principalmente jubilados y pensionados

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC al segundo semestre de cada año.

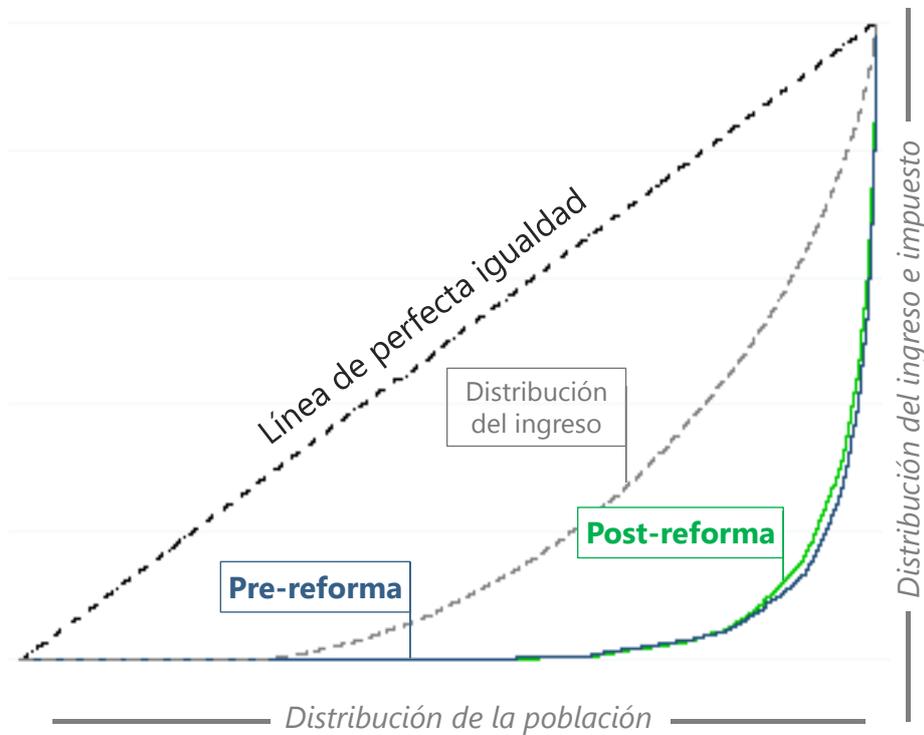
Para comenzar a evaluar el impacto distributivo del IGPF analizaremos las curvas de concentración del impuesto antes y después de la reforma. Estas curvas dan una primera idea acerca de la progresividad o regresividad de un impuesto. En el caso de que se encuentren por encima de la curva de distribución del ingreso, el impuesto se define como regresivo mientras que en el caso contrario es progresivo. Del mismo modo, un impuesto progresivo tendrá mayor potencial cuanto más alejado esté de la curva de concentración del ingreso.

En el siguiente gráfico se advierte un leve cambio en la curva de concentración, desconcentrándose en los tramos medios (curva verde por debajo de la curva azul) y aumentando su concentración en los tramos de mayores ingresos (curva verde por encima de la curva azul).

Si bien ambas curvas verifican la progresividad del impuesto (se encuentran por debajo de la curva de distribución del ingreso), ninguna de ellas está por encima de la otra en todo el dominio de la distribución. Esto implica que no existe "dominancia de Lorenz" entre las curvas de concentración, por lo que no es

posible definir si el impuesto se tornó más o menos progresivo a partir de la inspección gráfica.

Gráfico 5: Curvas de concentración del IGPF antes y después de la reforma



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC al segundo semestre de cada año.

Este análisis puede ser complementado con otros indicadores distributivos que ponderan diferentes aspectos como son la relevancia del impuesto y la capacidad que tiene para modificar la distribución del ingreso. Para ello se consideran algunas medidas alternativas de desigualdad: coeficiente de cuasi-Gini, los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky, y el índice de eficacia distributiva⁶.

En primer lugar se verifica que, a partir de la reforma, se observa un incremento en la concentración del impuesto, medido por el cambio en el índice de Kakwani y el cuasi-Gini, que en ambos casos se incrementan respecto de la situación previa a la reforma. De esta manera, el impuesto se torna más progresivo “hacia adentro” del universo de los contribuyentes.

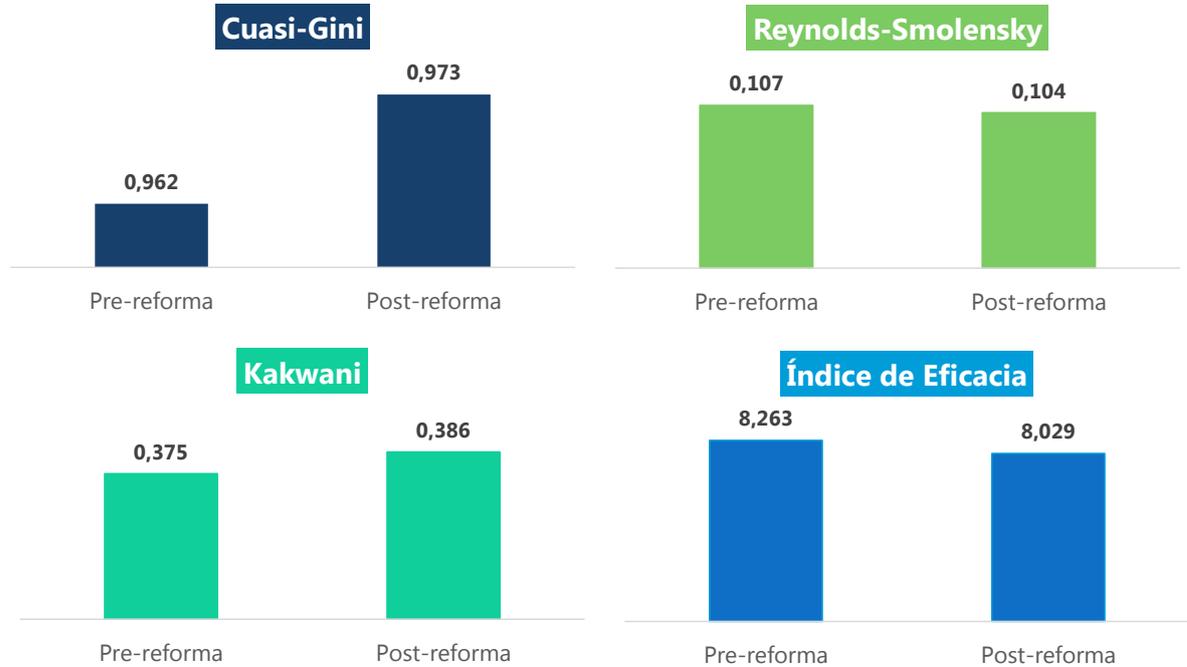
En segundo lugar, si nos concentramos en el efecto redistributivo hacia el total de la población (y no sólo dentro de los contribuyentes) advertimos que,

⁶ Para más detalles sobre cada uno de estos indicadores ver el documento de trabajo [acá](#).

producto de las reformas impulsadas, se produce una leve caída en el potencial distributivo del impuesto. Esto se observa en la reducción de los índices de Reynolds-Smolensky, así como en el índice de eficacia distributiva.

Gráfico 6: Indicadores de progresividad del IGPF

Valores positivos y alejados de cero indican mayor progresividad



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC al segundo semestre de cada año.

En conclusión, los diferentes indicadores aquí presentados dan cuenta de que la reforma tuvo escasos efectos en términos distributivos, generando una mayor concentración del impuesto y un menor potencial distributivo debido a la pérdida de progresividad.

REFLEXIONES FINALES

Durante los últimos años en la Argentina se ha incrementado la relevancia del IGPF dentro del impuesto a las ganancias y también en relación al total de impuestos nacionales. No obstante, esta evolución no se vio acompañada de una mejora en el impacto distributivo del sistema tributario.

Luego de la primera reforma en muchos años en los tramos y las alícuotas, los cambios en términos de impacto distributivo han sido poco perceptibles. Esto se debe principalmente a la falta de modificación en la alícuota marginal máxima, mientras que la ampliación de tramos atenuó solo parcialmente el "achatamiento" del esquema de tributación.

Más allá de esta reforma, otras demandas aún quedan sin atender o han recibido respuestas parciales y, en algunos casos, retrocesos. Principalmente hablamos de la incorporación de otras formas de ganancias a la base imponible, vinculadas a la renta financiera, que comenzó a ser parcialmente gravada en los últimos años para experimentar una marcha atrás con la nueva ley. No obstante, este tipo de modificaciones no se espera que puedan generar ganancias relevantes de progresividad dada la limitada profundidad financiera del mercado de capitales argentino y la dificultad por parte de la administración tributaria de evitar las múltiples estrategias de evasión y elusión de este tipo de rentas.

Luego de haber incrementado su participación en el sistema tributario entre 2003 y 2015, comenzando a acercarse al rol que ocupa en los esquemas de países desarrollados, y alejarse de las limitaciones que tienen otros sistemas de la región, comenzó a retroceder nuevamente producto de las últimas reformas aplicadas a fines de 2016.

El IGPF se encuentra actualmente en una encrucijada: sin márgenes políticos para incrementar su relevancia, sólo le queda retroceder, y de esta manera reducir la progresividad del sistema tributario argentino.

La principal causa por la que no se logra avanzar hacia un diseño más progresivo parece deberse principalmente con la imposibilidad política, que bien puede escalar a instancias de litigiosidad, de incrementar la alícuota marginal máxima y asemejarla a la que se observa en la mayoría de los países desarrollados.

En menor medida, la dificultad de reducir los elevados grados de informalidad laboral en determinados perfiles de ingresos medios y altos también limita la posibilidad de mejorar el potencial distributivo. A su vez, las estrategias recientes de incrementar la base de contribuyentes al incorporar a estratos medios ha sido muy limitada y cuestionada, debido a que no fue diseñada en base a un esquema de tramos y alícuotas que redunden en una carga tributaria significativamente menor a la de los estratos de mayores ingresos.

Bajo el impulso del gobierno nacional, recientemente la agenda pública ha vuelto a prestar atención a la necesidad de avanzar en una nueva reforma tributaria. Los principales objetivos de la propuesta oficial parecen concentrarse en la necesidad de simplificar el sistema, reducir la relevancia de la carga tributaria y eliminar algunos impuestos que son presentados como “notablemente” distorsivos. Lejos de estos objetivos parece estar por ahora la necesidad de mejorar el potencial distributivo del sistema tributario a través de los impuestos directos.

En economías con elevados grados de desigualdad como la argentina, el sistema tributario debe complementar al gasto público como una herramienta que corrija las desigualdades que se producen en el plano de la distribución primaria del ingreso. Este trabajo pretendió hacer una pequeña contribución acerca de la necesidad de repensar la dimensión redistributiva del sistema tributario en la Argentina.