

DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 6

Impacto distributivo del impuesto a las ganancias 2003-2016

Juan Ignacio Balasini

Julio 2017



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

Resumen

El sistema tributario argentino ha adquirido en la última década una dimensión que lo aleja de la mayoría de los países de la región, aunque en sus efectos distributivos no se diferencia sustancialmente de la realidad regional, marcada por la baja incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso.

Frente a este escenario, el objetivo del trabajo es caracterizar y analizar el impacto distributivo del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas (IGPF) en la Argentina durante los últimos años. Para ello se estiman diferentes modelos de microsimulación, a partir de cuatro ondas de la Encuesta Permanente de Hogares (2003, 2008, 2012 y 2016), aplicando correcciones por población y diferenciales en subdeclaración de ingresos por quintiles y fuentes generadoras, así como también una corrección por comportamiento evasor.

A lo largo del período estudiado se han identificado diferentes etapas sin observarse cambios profundos en el esquema de liquidación del impuesto. Esto se debe principalmente a que los tramos y alícuotas han permanecido constantes hasta 2016. A su vez, luego de la última reforma de Ley (fines de 2016), los cambios han sido poco perceptibles ya que no se modificó la alícuota marginal máxima mientras que la ampliación de tramos atenuaron solo parcialmente el "achatamiento" del esquema de tributación. Es así que se llega a un IGPF luego de la reforma con mayor concentración de contribuyentes pero con menor potencial distributivo.

Código de clasificación JEL: C4, H2, H3, J3.

Palabras clave: distribución del ingreso, impuesto a las ganancias de personas físicas, política fiscal.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente coincide con las del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala.

1. 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 cuales sus efectos distributivos vuelve la relación con la realidad regional, caracterizada por la baja relevancia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso.

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 es un sistema con un potencial distributivo que aún se muestra visiblemente inferior 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 la renta de las personas físicas (IGPF) es el que le imprime el rasgo progresivo a un sistema tributario en las economías en desarrollo. En el caso argentino, al igual que en la mayoría de los países de la región, este gravamen se ha caracterizado históricamente por encontrarse en un segundo o tercer lugar en importancia, luego de impuestos que gravan el consumo como es el caso del impuesto al valor agregado.

Por otro lado, mientras que en economías desarrolladas lo recaudado por el IGPF representa poco más de dos tercios del total del impuesto a las ganancias, en Argentina el IGPF representa menos de la mitad, dado que la mayor parte de la recaudación se concentra sobre las ganancias de las sociedades, gravamen que

cuenta con un menor potencial distributivo debido a que parte de su carga se traslada a los precios finales.

Consideraciones acerca de los efectos adversos sobre la acumulación de capital y el crecimiento económico han sido algunas de las objeciones a lograr una mayor relevancia por parte del IGPF. Sin embargo, se han desarrollado en los últimos años diferentes propuestas para reformar algunos aspectos del sistema tributario, no con el objetivo de incrementar su dimensión sino para ampliar su progresividad. Buena parte de estas iniciativas tiene al IGPF como uno de sus principales pilares debido a su bajo nivel de recaudación y a su potencial como instrumento para mejorar la distribución del ingreso.

El objetivo de este trabajo es el de caracterizar y analizar el impacto distributivo del IGPF en la Argentina durante los últimos años, con especial atención en la reforma de la ley llevada a cabo a finales de 2016.

Para las estimaciones de la incidencia distributiva se diseñará un modelo de microsimulación sin ajustes dinámicos de comportamiento –*modelo aritmético*–, 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 definen diferentes aspectos conceptuales relacionados con la intervención del Estado en la economía y la política tributaria con fines distributivos. La tercera sección está dedicada a presentar la metodología que se utiliza en el trabajo para estimar el impacto distributivo, a la vez que se mencionan las características de la fuente de información utilizada. En la cuarta sección se presentan los aspectos generales de la

tributación de este impuesto a partir de la normativa vigente y se describen las principales reformas que se aplicaron en la última década. Una vez definidos sus rasgos se analiza en detalle su relevancia en los últimos años así como su incidencia distributiva y el efecto que sobre ella han tenido algunas de las reformas mencionadas. Por último, un apartado final presenta las conclusiones principales que se desprenden del trabajo.

2. Aspectos conceptuales

Las principales razones que fundamentan la intervención del Estado en la economía se encuentran en la existencia de fallas de mercado en la asignación de recursos o bien en la necesidad de afectar la distribución de la renta con el fin de llevarla a un nivel socialmente óptimo (Musgrave y Musgrave, 1994; Stiglitz, 2003).

Entre los instrumentos de política económica que suele utilizar el Estado para mejorar el bienestar se destaca la política fiscal, la cual puede ser clasificada en tres grupos de acuerdo a sus objetivos (Musgrave, 1959):

- *Asignación de recursos*: alcanzar una asignación eficiente de los recursos identificando bienes privados y públicos y resolviendo cuál es la combinación óptima de provisión por parte del Estado;
- *Distribución del ingreso*: lograr la distribución deseada del ingreso y la riqueza en acuerdo con lo que la sociedad considere como un arreglo justo o equitativo;
- *Estabilización económica*: mantener y establecer altos niveles de actividad económica y de empleo teniendo en cuenta su consistencia en términos macroeconómicos.

Es relevante comprender que una política pública suele tener efectos en las tres dimensiones, aunque probablemente afectando en mayor medida una de ellas en particular, en virtud del problema que pretende resolver. Por ejemplo, la política tributaria se utiliza para múltiples propósitos tales como incrementar las fuentes de financiamiento del Estado, incentivar o desincentivar determinados comportamientos, corregir imperfecciones de mercado o cambiar la distribución del ingreso o la riqueza (Bird y Zolt, 2005).

Las consideraciones distributivas asociadas a la acción estatal constituyen una dimensión de suma importancia al momento de definir políticas tributarias, de gasto público y de transferencia de ingresos, pues es sobre ella que se concentran los costos, beneficios y su fuente de legitimidad.

a. Potencialidades y limitaciones de la política tributaria con fines distributivos

Diferentes mecanismos se han utilizado como políticas fiscales con el fin de mejorar la distribución primaria del ingreso y acercarla a una situación más equitativa. En este sentido, Musgrave y Musgrave (1994) plantean como herramientas usuales los impuestos sobre la renta con un diseño progresivo¹ y diferentes esquemas de transferencia de ingresos focalizados en la población de los estratos más pobres. A su vez, también se contempla la posibilidad de servirse de impuestos proporcionales o ligeramente regresivos pero que implican una considerable cantidad de recursos tributarios para financiar gasto público social, el cual tiende a favorecer principalmente a la población de menores ingresos.

¹ Un impuesto es progresivo (regresivo) cuando la carga del gravamen –la alícuota efectiva- es creciente (decreciente) con el ingreso. Por su parte, el gasto público será progresivo (regresivo) en la medida en que el beneficio que produce, medido en relación al ingreso, sea decreciente (creciente) conforme se incrementa el nivel ingreso. La idea de progresividad/regresividad es, por lo tanto, una medida relativa al ingreso de la población.

En líneas generales, siguiendo a Cubero y Vladkova Hollar (2010), el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso es función de tres variables: a) la distribución del ingreso previa a la aplicación del gravamen, b) la distribución del pago del impuesto a través de los grupos de ingresos, y c) la relación entre los impuestos considerados en el análisis de incidencia y el ingreso total antes de impuestos.

En economías en desarrollo la primera y la tercera de estas variables son las de mayor relevancia al momento de explicar el bajo potencial redistributivo del sistema tributario. Esto se explica producto de las presiones comerciales que impone el proceso globalizador, la extensión de la economía informal y la presión de determinados grupos de interés generalmente ubicados en los estratos de mayores ingresos.

Más allá del potencial distributivo del sistema tributario o de un impuesto en particular, lo cierto es que existen diferentes posturas acerca de la pertinencia de utilizar la política tributaria con fines distributivos, las cuales en gran medida giran en torno al debate acerca de la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad.

En el caso de la política tributaria mediante la imposición directa, la objeción habitual acerca de su potencial distributivo se encuentra en sus efectos en el largo plazo. Si bien se mejora la situación de los estratos pobres en el corto plazo, al transferir recursos desde los grupos de mayores ingresos, en el mediano y largo plazo se genera una desacumulación de capital que conduce a un menor crecimiento potencial. En consecuencia, uno de los resultados no deseados podría ser un menor nivel de recaudación producto de un incremento en la evasión, o bien por una contracción de la demanda agregada. De un modo u otro, el contar con menores

fondos para financiar políticas de gastos y transferencias puede terminar por reducir el potencial redistributivo de la intervención estatal.²

Numerosos trabajos han atendido esta discusión, principalmente desde el planteo de Arthur Okun en su libro de 1975 "*Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*", en el cual argumenta que la búsqueda de equidad puede empeorar la eficiencia económica. En cambio, otros trabajos señalan que el *trade-off* deja de tener sentido en el marco de modelos de crecimiento endógeno con capital humano (Osberg, 1995). Resultados semejantes se alcanzan al considerar otros casos de eficiencia dinámica ya que las sociedades más equitativas generan mayor crecimiento económico e incrementan la duración de los episodios de crecimiento, en contraposición con la visión más enraizada acerca del estímulo que determinados grados de desigualdad tienen sobre el ahorro y la inversión (Berg y Ostry, 2011).

Como señala Barreix *et al.* (2010), el equilibrio inestable entre eficiencia, equidad y suficiencia de la recaudación resulta evidente en lo que respecta al IGPF. Es esta la razón por la cual el diseño del gravamen difiere tanto entre los países y a través del tiempo con diversas estructuras de tasas, exenciones y deducciones que son el resultado de la supremacía de alguno de estos tres aspectos por encima de los otros (para más detalles ver comparación internacional en Anexo III).

Desde una perspectiva más amplia, la discusión se basa en responder a la pregunta acerca de si la política fiscal con fines distributivos debiera aplicarse por medio de políticas tributarias –con el probable costo en términos de pérdida de recaudación– y mediante políticas de gasto público social y transferencias de ingresos; o bien

² Por otro lado, es posible sostener que la política tributaria resulta ser menos variante en el tiempo producto de las dificultades asociadas a lograr el consenso necesario para realizar una reforma impositiva. En cambio, los programas sociales comprendidos en el presupuesto público cuentan con menor rigidez ante cambios de gestión. Bajo este argumento, las políticas tributarias progresivas serían una forma de garantizar que el impacto redistributivo perdure en el tiempo más allá de los cambios de gobierno y el equilibrio de poderes entre los principales actores de la arena pública.

concentrar la política tributaria en lograr una mayor recaudación –con algún costo en términos distributivos- para financiar de este modo gasto público y los programas de transferencias de ingresos.

En trabajos como los de Bird y Zolt (2005) y Jorratt (2009) se señala que la existencia de un sistema tributario ligeramente regresivo se explica por la idea predominante de que la redistribución debe buscarse mediante políticas de gasto y transferencias, mientras que en la política tributaria debe dominar el criterio de eficiencia por sobre el de equidad.

Estas consideraciones también son compartidas en el estudio de Cubero y Vladkova Hollar (2010) sobre un conjunto de economías centroamericanas. Allí se verifica que el efecto distributivo neto de incrementar los impuestos en un 1% del PIB y destinar ese monto a financiar programas sociales es progresivo, incluso si el incremento se produce en el impuesto al valor agregado, el cual resulta regresivo en todos los casos analizados.³

En la misma línea Bird y Zolt (2005) plantean que en países en vías de desarrollo el IGPF no debiera diseñarse bajo el dominio de fines distributivos. En su trabajo, estos autores exponen tres razones: a) el impuesto tiene una baja incidencia en el sistema tributario de los países en vías de desarrollo, por lo que su potencial distributivo también será reducido, b) en relación con otros impuestos, este genera mayores costos administrativos, de cumplimiento, de eficiencia y políticos, y c) existen otras alternativas a ser consideradas dentro de las políticas fiscales con fines distributivos, principalmente por la vía de una mejor focalización en el gasto público vinculado con los programas sociales. Teniendo en cuenta estas características de los sistemas

³ Sin embargo, y sin perjuicio de reconocer el mayor potencial distributivo de los programas sociales focalizados, los autores reconocen que existen espacios para lograr mejoras distributivas mediante cambios en la tributación sin necesariamente sacrificar la eficiencia, los cuales adquieren mayor visibilidad en una perspectiva dinámica.

tributarios en economías en vías de desarrollo, la recomendación de estos autores es mantener bajas alícuotas marginales y una amplia base para el IGPF.

Sin embargo, otros trabajos que se han concentrado en países en vías de desarrollo plantean que el elevado nivel de desigualdad imperante lleva a considerar el efecto distributivo del sistema impositivo, como complemento de las políticas de gasto público y transferencias con el propósito de evaluar qué segmentos de la población son los que aportan los fondos necesarios para ejecutar este segundo conjunto de políticas (CEPAL, 2010). De este modo, se afirma que la política fiscal contribuirá eficazmente a mejorar la distribución del ingreso en la medida que logre complementar las políticas de gasto público social con la política tributaria con fines distributivos (Gómez Sabaini *et al.*, 2002).

En el pasado reciente se ha desarrollado cierto consenso sobre la segunda de estas posturas. Como se sostiene en CEPAL (2011), la premisa que vincula al exceso de tributación directa con las dificultades por lograr un mayor crecimiento económico y del empleo parece corresponderse con el caso de las economías desarrolladas antes que con lo que se observa en América Latina. En este caso, la baja importancia del IGPF lleva a pensar que un incremento en su tributación no pueda tener efectos adversos considerables en la macroeconomía.

En la práctica, los gobiernos aplican diferentes combinaciones de impuestos, gasto público social y transferencia, en vistas del impacto redistributivo global y los costos de eficiencia que se derivan del cambio en los precios relativos y la posible alteración de las decisiones individuales.

En particular es de interés a los fines de este estudio avanzar sobre los efectos distributivos de la tributación directa como política tributaria, entendiéndola como aquella que grava manifestaciones inmediatas de la capacidad contributiva (Núñez Miñana, 1994). Lo que resta de esta sección se dedicará a este propósito.

b. La imposición directa con fines distributivos

Como hemos visto, en materia tributaria no existe un solo criterio de equidad. Si bien es evidente que toda sociedad debiera apoyar un sistema tributario que presente rasgos de equidad, existen diferentes enfoques a tener en cuenta. La primera distinción a la que se refiere la literatura es sobre el *principio del beneficio* y el *principio de capacidad de pago* (Musgrave y Musgrave, 1994).

En el primer caso el sistema será equitativo en la medida que cada contribuyente soporte una carga que se corresponda con el financiamiento de los bienes y servicios que recibe del Estado, relacionando a los impuestos con la utilidad marginal que cada persona obtiene del disfrute de los bienes y servicios que son de provisión pública. Ahora bien, en general ocurre que las personas con mayores necesidades de esta provisión no son precisamente aquellas con capacidad de pagar por esos bienes y servicios. Esta afirmación lleva a pensar que el *principio de beneficio* puede redundar en un sistema tributario que para muchos diste de ser "equitativo" (Musgrave y Musgrave, 1994).

El *principio de capacidad de pago* considera a un sistema como equitativo cuando cada contribuyente soporta una carga igual a la del resto de la población, sin considerar cuánto ese individuo se beneficia de la provisión pública.

Dentro del *criterio de capacidad de pago* se desprenden dos conceptos relacionados con el impacto distributivo: *equidad horizontal* y *equidad vertical*. El primero de ellos refiere a que un impuesto debe mantener un trato igual para aquellos contribuyentes con igual capacidad de pago, independientemente de cuál sea la fuente vinculada con dicha capacidad. En cambio, el segundo se basa en que el trato entre quienes cuenten con diferente capacidad de pago debe ser distinto. En síntesis, el *principio*

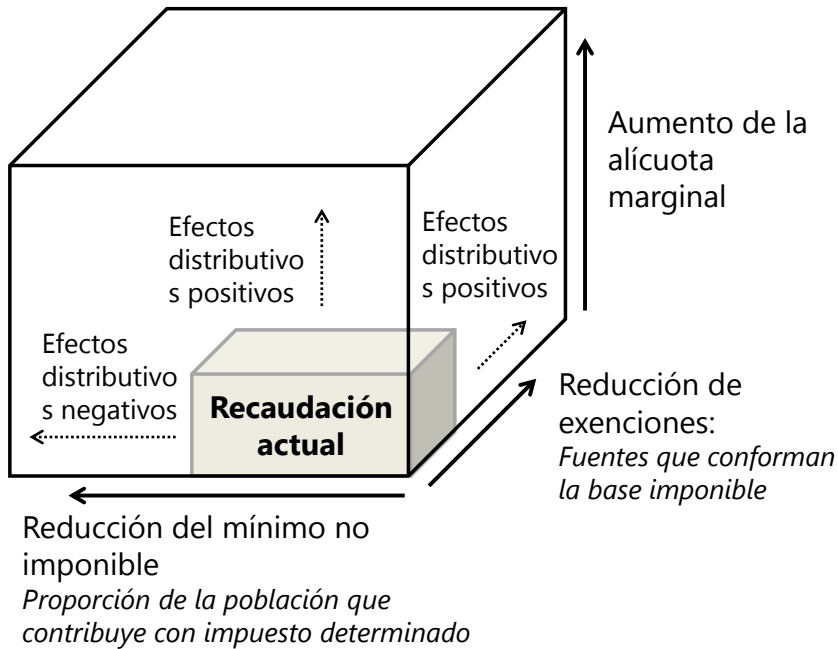
de capacidad de pago plantea que personas con igual capacidad paguen lo mismo y aquellas con mayor capacidad paguen más.

Las diferentes características de un IGPF tienen impactos distributivos heterogéneos. Si pensamos en el valor del mínimo no imponible, las exenciones que el gravamen contempla y las diferentes alícuotas que estipula, podemos definir diversos impactos de un incremento en la recaudación causado por un cambio en la normativa, de acuerdo con la Figura 1.

A partir de un nivel de recaudación inicial, la reducción del mínimo no imponible incorpora una mayor cantidad de personas probablemente procedentes de estratos medios dentro del universo de contribuyentes. Esta medida, si bien amplía la recaudación, extiende la carga del gravamen sobre grupos de ingresos que antes no tributaban, por lo que genera con un impacto distributivo negativo si se lo compara con el efecto previo del IGPF.

Por su parte, los incrementos en la recaudación originados en una mayor alícuota marginal o una ampliación de las fuentes de ingresos sobre las que se aplica el gravamen –considerando que las rentas de capital suelen estar exentas en las economías en vías de desarrollo– conducen a una mejora en el potencial distributivo del impuesto.

Figura 1
Impacto distributivo del impuesto a las ganancias de personas físicas



Fuente: elaboración propia

Por último, valga una consideración adicional de relevancia para evaluar el impacto distributivo de la política tributaria en general y de la imposición directa en particular. Es importante señalar el grado de vinculación existente entre la obligación legal que se desprende de la normativa de un tributo y la incidencia efectiva que este tiene. Como plantean Gómez Sabaini *et al.* (2002), no siempre existe una plena correspondencia entre lo que se denomina la "percusión legal" –quién paga materialmente el impuesto- y la "incidencia efectiva" –quién soporta en definitiva la carga tributaria-.

Bajo diversos supuestos de movilidad de factores y elasticidades de oferta y demanda⁴, podrá ocurrir que quien tiene la obligación legal soporte una carga plena, o bien la evite parcialmente o por completo, sirviéndose de la posibilidad de

⁴ En particular, cuanto mayor sea la elasticidad, menor será la posibilidad de trasladar el impuesto y en consecuencia disociar la percusión legal de la incidencia distributiva. Como se verá en la sección siguiente, en el caso del IGPF no se plantean supuestos de traslación.

trasladarla hacia otros individuos. En cada uno de estos casos, la incidencia distributiva del impuesto será diferente.

3. Consideraciones metodológicas

Las diferentes metodologías que buscan estimar la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto público deben enfrentarse con numerosos problemas de medición, en buena medida producto de que la información necesaria no puede obtenerse directamente de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (Lustig, 2011). A esta limitación se le debe añadir la dificultad por establecer supuestos de incidencia distributiva que deben ser consistentes con elasticidades de oferta y demanda de los factores de la producción y los bienes y servicios afectados, para lo cual es necesario contar con información adicional que generalmente no se encuentra disponible.

En consecuencia, en cada caso de aplicación se busca la metodología más adecuada de acuerdo con estas limitaciones y con el tipo de impuestos o gastos que se pretende evaluar. En términos de la fuente de información disponible, los diferentes métodos que se suelen utilizar refieren a: a) la identificación directa de los contribuyentes o beneficiarios, b) la inferencia a partir de información parcial o *proxies*, c) la simulación sobre la base del diseño del programa o gravamen, o una combinación de ellos.

En esta oportunidad, el método de estimación se realiza a partir de un modelo de microsimulación. En esta sección se desarrollan los principales rasgos y vertientes de esta metodología, junto con las fuentes de información que se utilizan en el documento y la descripción de los indicadores de desigualdad que resumen los resultados obtenidos.

a. Modelos de microsimulación

La literatura que analiza desde un punto de vista estático el impacto de determinados impuestos sobre el bienestar de una sociedad suele basarse en diferentes técnicas de microsimulación. Este tipo de estrategias fue inicialmente propuesta por Orcutt (1957) –citado en Bourguignon y Spadaro, 2011- pero no se desarrolló hasta comienzos de la década de 1980 conforme se logró avanzar en el perfeccionamiento de herramientas computacionales y se incrementó la disponibilidad de bases de microdatos con diversas características socioeconómicas de los individuos.

Los modelos de microsimulación aplicados a políticas redistributivas suelen tener tres elementos: a) una base de microdatos con características socioeconómicas de los individuos, b) las reglas de la política a ser simulada, y c) un modelo teórico que refleje el comportamiento de los individuos frente a la política (Bourguignon y Spadaro, 2011).

Producto de su complejidad es usual que los ajustes en el comportamiento no sean considerados, lo que conduce al diseño de modelos en un contexto de equilibrio parcial que se suelen denominar *modelos aritméticos*.

En cambio, el segundo tipo de representaciones –*modelos con comportamiento*– plantea diferentes respuestas de los individuos u hogares frente a los cambios que la política fiscal genera sobre su restricción presupuestaria. En líneas generales, este segundo conjunto de modelos se concentra en los cambios de comportamiento respecto de las decisiones de consumo y oferta laboral, que son estimadas o bien calibradas para servir de insumos al marco general de la microsimulación.

Más allá de qué tipo de modelo se estime, en el caso particular de los que analizan los efectos de la política tributaria, lo que su diseño permite es construir la carga teórica que cada persona debe soportar para un determinado impuesto y, a partir

de esa simulación, calcular el efecto sobre la distribución del ingreso antes y después de aplicar el tributo, o bien realizar una estimación de la evasión del impuesto comparando la carga teórica con la que se observa a partir de la recaudación efectiva.

Por lo tanto, las dificultades inherentes a la estimación de *modelos con comportamiento*, producto de la disponibilidad de información y de diversos problemas econométricos asociados a la estimación del consumo y la oferta laboral en un contexto de sesgos por selección muestral⁵ llevan a la conveniencia de estimar un *modelo de microsimulación aritmético*.

Los diversos trabajos que han utilizado este tipo de modelos advierten como principal limitación el hecho de que se basan en ejercicios de equilibrio parcial, que implícitamente considera que el cambio de comportamiento en respuesta a la política fiscal no tiene efectos relevantes sobre el vector de resultados. A su vez, también se debe destacar que la determinación *a priori* de la incidencia de los impuestos mediante diferentes supuestos condiciona en buena medida los resultados de la simulación.

En cuanto a la información a utilizar, usualmente puede provenir de encuestas de ingresos y gastos de las familias, o del uso de información proveniente de cuentas nacionales. Al contar con información a través de encuestas, la microsimulación posee un gran potencial para el análisis de políticas públicas permitiendo estimar cambios en la recaudación, costos de implementación, impactos distributivos o características socioeconómicas de los principales sectores afectados por la medida –ganadores y perdedores- (Jenkins *et al.*, 2000).

⁵ Por ejemplo, la estimación de los parámetros de la curva de oferta pueden estar sesgada producto de la dificultad por captar el salario de reserva y el “salario” de las personas que no participan en el mercado laboral. Estas limitaciones se multiplican al considerar los efectos de impuestos sobre el ingreso con diferentes tramos de alícuotas que dan lugar a diferentes *breakpoints*.

En el presente trabajo se utilizará encuestas de ingresos y características socioeconómicas, producto de su mayor versatilidad, aunque teniendo en consideración los ajustes necesarios para reducir los problemas de medición antes mencionados.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en base a los microdatos del tercer y cuarto trimestre de cada año será la base para las diferentes simulaciones. Esta encuesta es elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) y se basa en un método de muestreo fundado en técnicas estadísticas por medio del cual se seleccionan un conjunto de viviendas a encuestar, representativas de una amplia proporción de la población urbana del país que se estima en el 67% de la población total.

El modelo de microsimulación que se estimará sigue la línea propuesta por Di Gresia en FIEL (2000) y replicada en Chiaro (2005), en un contexto de equilibrio parcial. Si bien no se incorporan ajustes de comportamiento como respuesta al cambio de normativa, se considera un comportamiento *a priori* respecto de la propensión media a evadir por deciles de ingreso, lo que constituye una novedad respecto a los trabajos previos.

En virtud de las limitaciones que esta fuente de información enfrenta, se le aplicará el ajuste por subdeclaración de ingresos por deciles y fuentes de ingresos de acuerdo con los coeficientes utilizados en Gaggero y Rossignolo (2011), así como también su expansión a la población urbana argentina total.⁶

⁶ El detalle de este ajuste, los parámetros utilizados y pasos realizados para la microsimulación se ofrecen en el Anexo I. Es importante considerar que esta corrección, así como la correspondiente al ajuste por evasión y la expansión poblacional, pueden modificar el sentido de los resultados obtenidos. Respecto del ajuste por evasión, en las corridas del modelo también se efectuaron estimaciones sin considerarlo, obteniendo resultados que modifican el grado de progresividad del impuesto de cada año pero no su tendencia de acuerdo a lo que se describe en la sección 4.d. –ver Anexo II–.

b. Indicadores de impacto distributivo

Para entender cómo un determinado impuesto afecta a la equidad es necesario definir una medida de bienestar. Esta decisión no se agota simplemente en determinar qué variable es la que mejor lo representa, sino que sobre ella suelen realizarse diferentes ajustes con el objetivo de lograr una mejor aproximación al *bienestar*. En líneas generales suele utilizarse al ingreso corriente como *proxy*, sobre el cual se realizan diferentes transformaciones.

En primer lugar, se considera que el ingreso individual suele ser utilizado para mantener a quien lo percibe y su grupo familiar, por lo tanto, resulta adecuado sumar los ingresos individuales de cada hogar para luego dividirlo por la cantidad de integrantes. De este modo se obtiene el “ingreso per cápita familiar”.

Sin embargo, este ajuste pierde de vista que no todos los integrantes del hogar deben ser ponderados de igual modo debido a que, de acuerdo con el sexo y la edad, cada uno de ellos puede requerir de mayores gastos para su manutención. Los estudios suelen aplicar una transformación que considera este planteo al llevar a cada uno de los componentes del hogar a una misma unidad de medida que se denomina “adulto equivalente”⁷, por lo que la medida de bienestar resulta ser el “ingreso por adulto equivalente”.

En el presente trabajo se utiliza como medida del bienestar al ingreso corriente por adulto equivalente corregido por subdeclaración de ingresos. Esta medida será de utilidad para la definición de los deciles de ingresos y los diferentes índices de desigualdad que se describen a continuación.

⁷ Por ejemplo, un hombre de entre 30 y 59 años representa al adulto equivalente, mientras que un joven de niño o niña de 9 años representa a 0,69 adultos equivalentes y un adolescente de 16 años a 1,03 adultos equivalentes.

Una vez definida la medida de bienestar es necesario considerar cuáles son las alternativas para medir el impacto distributivo de un determinado impuesto o del sistema tributario en general. Considerando a la desigualdad en términos monetarios como medida de equidad⁸ los indicadores que se suelen utilizar, en tanto medidas de dispersión, también tienden a ofrecer resultados diversos de acuerdo con cuál es el rasgo de la desigualdad al que le otorgan mayor relevancia. Por ejemplo, como señala Osberg (1995), algunas medidas son más sensibles a lo que ocurre en los extremos de la distribución –como el coeficiente de variación–, mientras otras le otorgan mayor relevancia a los cambios en los tramos intermedios –coeficiente de Gini⁹–.

En este estudio se utilizan seis indicadores diferentes para evaluar el impacto distributivo y la robustez de los resultados. Siguiendo la línea que se plantea en otros trabajos y, en particular la propuesta de Cubero y Vladkova Hollar (2010), se consideran las siguientes medidas de desigualdad:

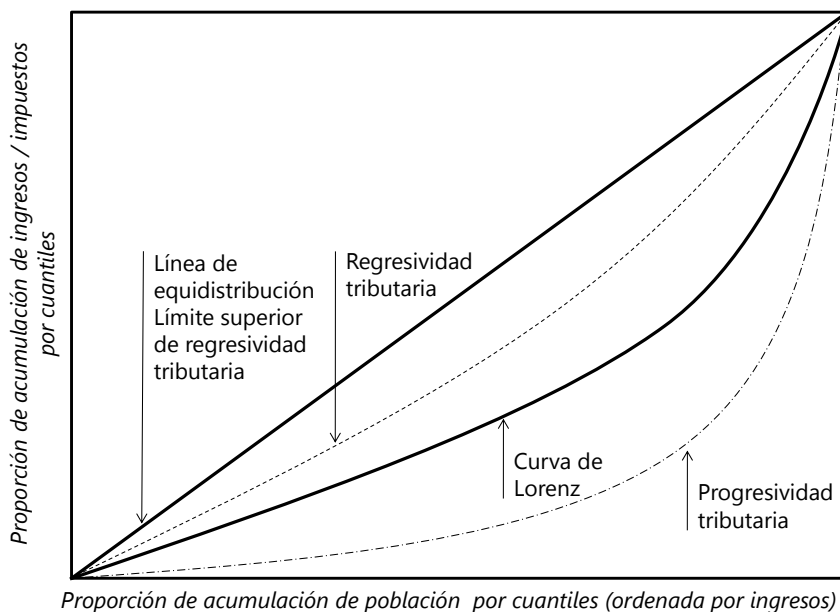
- *Progresividad tributaria*: se mide mediante la alícuota efectiva por deciles de ingreso, siendo el resultado del promedio ponderado de las alícuotas de cada uno de los contribuyentes para cada decil, por lo que resulta ser un indicador de *desigualdad local*. De esta manera, el impuesto será progresivo si la alícuota es creciente con el ingreso, regresivo en el caso contrario y proporcional en el caso en que sea invariante respecto de dicha variable.

⁸ Existe una amplia discusión acerca de cuál es la dimensión relevante para evaluar cuán equitativa es una sociedad. Para un detalle al respecto, véase Cowell (2009).

⁹ Una crítica usual a este índice es que por su diseño implícitamente le otorga la misma ponderación a iguales transferencias de ingresos entre cuantiles separados por la misma distancia, ponderando de igual modo los cambios que se producen en diferentes puntos de la distribución. De este modo, si se transfieren \$100 del cuantil más rico y otros \$100 del más pobre hacia el cuantil de ingresos medios, el coeficiente de Gini permanecerá invariante, aun entendiendo que el monto transferido desde el estrato de menores ingresos resulta muy relevante en proporción de su ingreso total.

- *Curva de Lorenz y curva de concentración*: es una representación gráfica para evaluar la progresividad de un impuesto (Figura 2). En el caso de la curva de Lorenz, se calcula *cómo el ingreso se va acumulando* para cada cuantil de la población. En cambio, la curva de concentración es el resultado de calcular el *porcentaje acumulado de la carga del gravamen* para cada cuantil de la población. Cuando esta curva se encuentra por debajo de la curva de Lorenz en todo el dominio de la distribución, el impuesto es progresivo ya que concentra su carga sobre los estratos de mayores ingresos. En estos casos se dice que existe *dominancia de Lorenz* y estos indicadores reflejan la *desigualdad global* en la distribución. Ahora bien, cuando la curva de concentración se cruza con la curva de Lorenz, no es posible arribar a una conclusión sobre la progresividad del impuesto. Es por esta razón que suele complementarse esta herramienta con índices de desigualdad con el objetivo de alcanzar un resultado concluyente.

Figura 2
Curva de Lorenz y curvas de concentración de impuestos



- *Índice de cuasi-Gini*: similar al coeficiente de Gini¹⁰ pero calculado sobre el impuesto determinado para cada contribuyente y no sobre el ingreso previo al impuesto. Así como el coeficiente de Gini se define a partir de la curva de Lorenz, el cuasi-Gini lo hace desde la curva de concentración. Se lo define como cuasi-Gini debido a que se calcula el impuesto determinado sobre la distribución de la población que corresponde al ingreso pre-impuesto y no sobre la correspondiente al impuesto determinado.
- *Índice de Kakwani*: resulta de la diferencia entre el índice de cuasi-Gini del impuesto y el índice de Gini de la distribución del ingreso pre-impuesto. Si este índice es mayor a cero el impuesto será progresivo ya que contribuye a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. En cambio, si el índice es menor a cero, el impacto del impuesto será regresivo.
- *Índice de Reynolds-Smolensky (Gini)*: esta medida, a diferencia de la anterior, considera la importancia en términos de recaudación del impuesto, ofreciendo una mejor aproximación al impacto distributivo. Este índice resulta de la diferencia entre el coeficiente de Gini pre-impuesto y el índice de cuasi-Gini sobre la distribución post-impuesto. Del mismo modo, se define a este último como cuasi-Gini debido a que no se calcula sobre el ordenamiento de la población que corresponde al impuesto determinado. Al igual que en el índice de Kakwani, en caso de que el índice de Reynolds-Smolensky sea positivo (negativo), el impuesto será progresivo (regresivo).
- *Índice de Eficacia Distributiva*: mide el efecto redistributivo del impuesto considerando su importancia en la economía. Se calcula a partir de la

¹⁰ El coeficiente de Gini es una medida que se ha popularizado en el ámbito de los estudios sobre distribución del ingreso. El índice define su dominio entre 0 y 1, en donde 0 refiere a la perfecta igualdad (todas las personas tienen el mismo nivel de ingresos) y 1 con la perfecta desigualdad (una sola persona concentra todo el ingreso).

diferencia entre el coeficiente de Gini pre y post-impuesto –índice de Reynolds-Smolensky- en términos del coeficiente pre-impuesto, relación que se normaliza por la recaudación del impuesto sobre el PIB.

$$IE_{IGPF} = \frac{\frac{Reynolds\ Smolensky_{IGPF}}{Gini_{pre-IGPF}}}{\frac{IGPF}{PIB}}$$

Respecto de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky es interesante destacar su complementariedad. No necesariamente sus resultados deben ser similares, ya que es posible encontrar impuestos con un elevado potencial de progresividad pero con baja incidencia en la recaudación, lo que generará un resultado positivo en ambos índices, pero cercano a cero en el segundo caso. En estos casos, el índice de Kakwani contribuye a explicar si un determinado valor del segundo índice se debe a su potencial distributivo o a su importancia en términos de recaudación.

4. El impuesto a las ganancias a personas físicas en la Argentina

a. Aspectos generales de su tributación

El IGPF tiene como precedente en la Argentina al impuesto a los réditos, creado en 1932 bajo una situación de emergencia económica para evitar la cesación de pagos y financiar el nuevo patrón de crecimiento de industrialización por sustitución de importaciones.¹¹ Previo a esta reforma diversos intentos resultaron fallidos durante las presidencias de Yrigoyen y Alvear, por no lograrse un acuerdo en el Congreso para implementar un impuesto de esta naturaleza (Gaggero y Grasso, 2005). Una vez

¹¹ En el plano internacional, el origen de este tributo debe encontrarse en Inglaterra a fines del siglo XVIII como consecuencia de la Revolución Industrial y la emergencia de un excedente suficiente para constituir una base imponible de relevancia (Barreix *et al.* 2010). En particular, en el caso argentino este impuesto guarda un precedente en la denominada “contribución personal” establecida en 1821 con el objetivo de financiar la finalización de la guerra de la independencia (Gaggero y Grasso, 2005).

instaurado el nuevo tributo, luego de la década de 1930 y a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI se sucedieron diversas reformas hasta llegar a la legislación actual.

El marco normativo del IGPF se encuentra en la Ley N° 20.628 de 1973 y el Decreto N° 649/1997 y sus normas modificatorias.¹² Allí se define como hecho imponible la obtención de ganancias por personas de existencia visible o ideal y sucesiones indivisas, alcanzando a residentes por la totalidad de sus ganancias obtenidas en el país o en el exterior, a no residentes por las ganancias de fuente argentina y a las sucesiones indivisas hasta la declaratoria de herederos. A su vez, se define como el concepto de renta a los rendimientos, enriquecimientos y rentas que tengan una periodicidad que implique la permanencia de la fuente, o bien originados por la enajenación de bienes amortizables.

En el esquema de liquidación del impuesto se determina la ganancia bruta real, excluidos los dividendos y utilidades provenientes de sociedades contribuyentes del tributo residentes en el país y permitiendo deducir algunos conceptos¹³.

El esquema de tributación define diferentes categorías de acuerdo a la fuente de la renta susceptible de ser gravada y para las cuales se especifican los ingresos a ser declarados como base imponible del impuesto. La primera categoría corresponde a la renta del suelo, la segunda a la renta de capitales, la tercera se aplica a los beneficios de las empresas y ciertos comercios auxiliares y la cuarta a la renta del trabajo personal. Se destaca el procedimiento de liquidación para la cuarta categoría,

¹² Cabe destacar que, por ser un impuesto de emergencia, la ley por la cual se rige no se prorroga sino que se sanciona una nueva cada diez años.

¹³ Entre ellos se señalan los aportes obligatorios a los sistemas de jubilaciones y a obras sociales y, con determinados límites, primas de seguro de vida, gastos de sepelio, cuotas o abonos a instituciones de cobertura médica, los gastos de asistencia sanitaria, médica y paramédica y los intereses de créditos hipotecarios por compra o construcción de inmuebles nuevos o usados. Recientemente se incorporó la posibilidad de deducir parcialmente el alquiler de vivienda.

en la cual la tributación se efectúa en la fuente generadora de la renta gravada, siendo el empleador quien actúa como agente de retención.

Del mismo modo, desde su origen el marco normativo contempla una serie de deducciones personales. Actualmente estas se producen en concepto de ganancia no imponible –que preserva un mínimo de renta libre de tributación, la cual se considera como la necesaria para garantizar la supervivencia de la base imponible-, cargas de familia –sobre hijos y cónyuges- y deducciones especiales –que suelen relacionarse con la fuente y naturaleza de la renta sujeta al impuesto- (Cuadro 1). Luego de ser considerada las deducciones por estos conceptos se calcula la ganancia neta sujeta a impuesto que será la base para el impuesto determinado.

Cuadro 1

Deducciones personales anuales del impuesto a las ganancias a personas físicas por rentas de la cuarta categoría, 2016-2017

En pesos corrientes

Concepto	2016	2017
Marco normativo	Decreto 394/2016	Ley N° 27.346
A) Ganancias no imponibles (art. 23, inc. a)	42.318	51.967
B) Deducción por carga de familia (art. 23 inc. b)		
Cónyuge	39.778	48.447
Hijo*	19.889	24.432
Otras cargas	19.889	24.432
C) Deducción especial empleados en relación de dependencia (art. 23, inc. c), art. 79 incs. a, b y c)		
Empresas	42.318	51.967
Planes de seguro de retiro privado y servicios personales	42.318	51.967
Cargos públicos, del trabajo personal en relación de dependencia y de las jubilaciones, pensiones, retiros y subsidios	203.126	249.442
D) Gastos de sepelio	996	996
E) Primas de seguro de vida	996	996
F) Aportes (personales) correspondientes a planes de seguro de retiro privado		
G) Honorarios médicos y paramédicos	Hasta el 40 % de lo facturado, siempre que no supere el 5 % de la ganancia neta del ejercicio	
H) Cuotas a instituciones médicas	Hasta el 5 % sobre la ganancia neta del ejercicio	
I) Deducción Servicio Doméstico	12.960	12.960

Notas: (*) A partir de 2017 es para hijos menores de 18 años, antes alcanzaba hasta los menores de 24 años.

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos

A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas tributarios donde el gravamen se rige por una alícuota uniforme *-flat tax-* (ver por ejemplo los casos de Estonia,

Hungría, Letonia y República Checa en el Anexo III) con el fin de no generar pérdidas de eficiencia, la alícuota que se aplica en el caso argentino se instrumenta con una escala progresiva. Esta escala se componía hasta 2016 por siete tramos que iban desde el 9% al 35% de la ganancia neta sujeta a impuesto. A partir de 2017 la tabla de alícuotas y tramos se modificó, de acuerdo con el detalle del siguiente cuadro.

Cuadro 2

Alícuotas por tramo para el impuesto a las ganancias a personas físicas

En pesos anuales

Esquema previo a 2017					Esquema vigente en 2017				
Ganancia Neta Imponible		Impuesto a pagar			Ganancia Neta Imponible		Impuesto a pagar		
Más de \$	a \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$	Más de \$	a \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$
0	10.000	0	9	0	0	20.000	0	5	0
10.000	20.000	900	14	10.000	20.000	40.000	1.000	9	20.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000	40.000	60.000	2.800	12	40.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000	60.000	80.000	5.200	15	60.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000	80.000	120.000	8.200	19	80.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000	120.000	160.000	15.800	23	120.000
120.000	...	28.500	35	120.000	160.000	240.000	25.000	27	160.000
					240.000	320.000	46.600	31	240.000
					320.000	...	71.400	35	320.000

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos

Por ejemplo, si una persona en 2017 tiene una ganancia neta imponible anual de \$25.000 deberá pagar un impuesto de \$1.000 más el 9% del excedente de \$20.000, que en este caso es \$5.000. Por lo tanto, el impuesto total alcanza a \$1.450 y, si lo comparamos con su ganancia neta imponible, esa persona soporta una alícuota efectiva de 5,8%.

Del mismo modo, una persona que tenga una ganancia neta anual de \$110.000, tributa \$8.200 más una alícuota de 19% aplicable a los \$30.000 que se exceden de \$80.000 –quinto tramo-. En este segundo caso el impuesto que se debe pagar es de \$13.900, que se traduce en una alícuota efectiva de 12,6%, superior a la observada en el primer caso. De este modo se verifica la progresividad de los tramos.

b. El impuesto a las ganancias en perspectiva histórica

En las últimas décadas 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 encuentran por debajo de los aumentos salariales y la evolución de la inflación, a la vez que los tramos que definen la escala de alícuotas no se había modificado desde la salida de la convertibilidad.

Considerando este punto de partida, es necesario ofrecer un análisis más detallado sobre los cambios en la tributación del impuesto en las últimas décadas, así como en el impacto distributivo que algunas de estas modificaciones han tenido.

i. Última etapa de la convertibilidad: reformas en el contexto de ajuste fiscal (1999-2001)

El primer cambio en la normativa del impuesto que es conveniente mencionar surge en el marco de la Ley N° 25.239 de Reforma Tributaria, promulgada a fines de 1999. En aquella oportunidad se redefinieron diferentes artículos y se incorporó un aspecto novedoso vinculado con las deducciones aplicables al impuesto. Este último cambio pretendía incrementar la recaudación y, en segunda medida, mejorar su potencial redistributivo sin modificar la alícuota marginal máxima de 35%, al reducir la posibilidad de efectuar deducciones por parte de los estratos de mayores ingresos.

De acuerdo con este esquema se permitía realizar sólo un porcentaje de las deducciones si se informaban ingresos por encima de \$39.000 anuales, las cuales iban desde el 90% para ingresos en el intervalo (\$39.000; \$65.000 anuales) hasta la eliminación plena de las deducciones para ingresos superiores a \$221.000 anuales.

En consecuencia, la tasa efectiva del impuesto resultaba superior para los estratos de mayores ingresos no solo por una mayor alícuota sino también por el menor porcentaje de deducciones que se les permitía efectuar, incrementando la base imponible del impuesto.

Es así que se buscaba aumentar la recaudación en un contexto de recesión económica, a la vez que se mantenía la tasa efectiva sobre los estratos de ingresos medios. Adicionalmente, en aquella oportunidad se incrementó la alícuota del primer tramo, que pasó del 6% al 9%.

Más adelante, en 2001 se avanzó sobre el resto de las deducciones habida cuenta del preocupante incremento del déficit fiscal (Decreto N° 860/2001). Sin embargo, esta política se terminó posponiendo para aplicarse a partir de 2002 de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 25.453 de Déficit Cero.

ii. Las primeras modificaciones durante el kirchnerismo: reformas progresivas implícitas ante la recuperación salarial (2003-2012)

Desde la salida de la convertibilidad el IGPF no sufrió cambios significativos hasta fines de 2016. No obstante, la ausencia de modificaciones sobre los parámetros que definen al gravamen, en un contexto de incrementos en la nominalidad de la economía, se constituye como una de las principales políticas tributarias del período 2003-2015.

Luego de la salida de la convertibilidad las diferentes deducciones se mantienen sin modificaciones hasta 2006, con la excepción de la incorporación de una nueva deducción relacionada con el servicio doméstico que se implementa en 2005 (Ley N° 26.063), orientada a mejorar la tasa de formalidad en el sector.

Como se observa en el siguiente gráfico, a fines de 2005 la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) resultaba ser un 56,6% superior a la

observada a comienzos de 2002, lo que en un contexto de falta de actualización de las deducciones terminó por incrementar la tasa efectiva del impuesto. En este mismo sentido comienza a operar la desactualización de los tramos a partir de los cuales se aplican las diferentes alícuotas, generando recategorizaciones implícitas aún en el caso en que el ingreso mantenga su poder adquisitivo (Capello *et al.*, 2012)¹⁴.

A diferencia del esquema de deducciones, en este último caso no se aplicó ninguna modificación, mientras la RIPTE se multiplicó en más de seis veces entre 2003 y 2012¹⁵, por lo que buena parte de los contribuyentes comenzaron a concentrarse en las escalas más elevadas, asemejando el diseño del IGPF al de un *flat-tax de hecho*.

A partir de 2006 comienzan a actualizarse las diversas deducciones y el mínimo no imponible. La evolución de estos componentes da cuenta de actualizaciones, en el mínimo no imponible con ajustes por debajo de la evolución de los salarios medidos en términos de la RIPTE, mientras que para las cargas de familia la actualización se colocó por encima hasta fines de 2011 para luego quedar rezagadas frente a la RIPTE.

De esta manera, tomando enero de 2003 como período base, el mínimo no imponible se multiplicó en poco menos de cuatro veces y las cargas familiares en la misma magnitud que la RIPTE. Esta dinámica condujo a un incremento de la cantidad de contribuyentes "solteros" que pagaban ganancias mientras que los contribuyentes "casados" se mantuvieron relativamente constantes.¹⁶

¹⁴ De acuerdo con la Ley N° 23.260, en su artículo 25 se establece que se debe incluir en el cálculo del mínimo no imponible y las cargas familiares la aplicación de coeficientes de actualización a partir de las variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC). Este artículo nunca fue reglamentado.

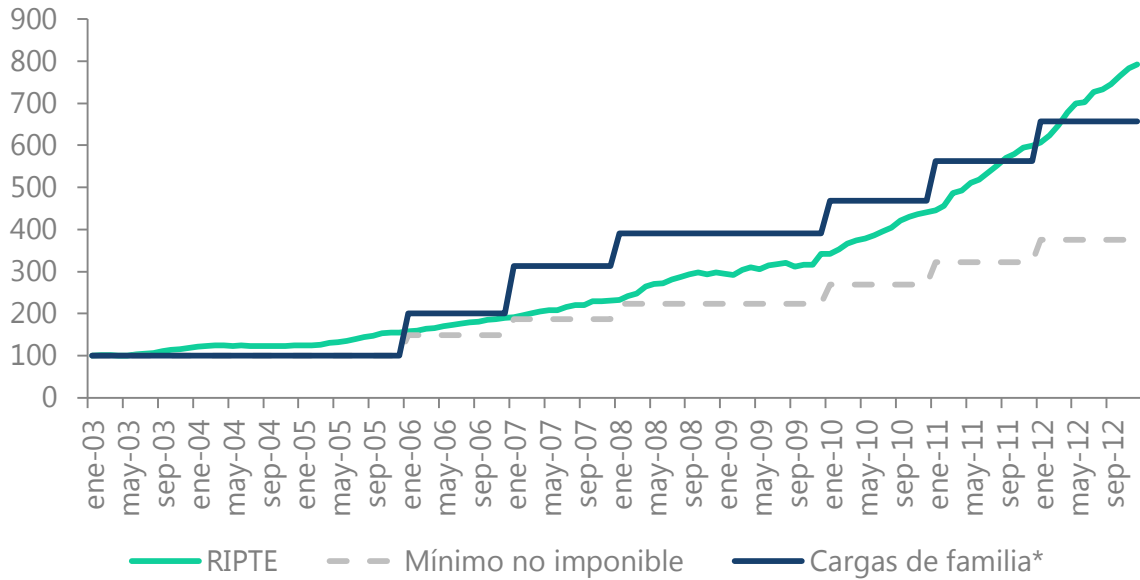
¹⁵ Se analiza hasta 2012, ya que entre 2013 y 2015 se aplican una serie de cambios en las deducciones que generan una multiplicidad de esquemas de deducciones de acuerdo al salario que se tenía entre enero y agosto de 2013, y con un régimen especial para Patagonia. De este modo, para esos años no es posible identificar un solo mínimo a partir del cual se comienza a tributar.

¹⁶ Esta tipología de "solteros" y "casados" no debe tomarse de forma literal debido a que refiere a si el contribuyente puede deducir a sus hijos o al conyugue, lo cual implica que tanto los hijos como el

Gráfico 1

Evolución de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), mínimo no imponible y cargas de familia*

Base Enero 2003 = 100



Nota: (*) comprende deducciones por cónyuge, hijos y otros familiares.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Seguridad Social y cambios normativos.

conyugue no deben tener un ingreso laboral formal (teniendo en cuenta que se les exige un salario inferior a la deducción, la cual es equivalente a menos del salario mínimo, vital y móvil). Esto implica que en los hechos, la mayoría de los contribuyentes tienen un tratamiento de "solteros" si bien pueden estar casados y tener hijos.

Cuadro 3

Evolución de deducciones y mínimo no imponible

En pesos anuales corrientes

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A) Ganancias no imponibles (art. 23, inc. a)	4.020	4.020	4.020	6.000	7.500	9.000	9.000	10.800	12.960	15.120
B) Deducción por carga de familia (art. 23 inc. b)										
Cónyuge	2.400	2.400	2.400	4.800	8.000	10.000	10.000	12.000	14.400	16.800
Hijo*	1.200	1.200	1.200	2.400	4.000	5.000	5.000	6.000	7.200	8.400
Otras cargas	1.200	1.200	1.200	2.400	3.000	3.750	3.750	4.500	5.400	6.300
C) Deducción especial empleados en relación de dependencia (art. 23, inc. c), art. 79 incs. a, b y c)										
Empresas	6.000	6.000	6.000	6.000	7.500	9.000	9.000	10.800	12.960	15.120
Planes de seguro de retiro privado y servicios personales	6.000	6.000	6.000	6.000	7.500	9.000	9.000	10.800	12.960	15.120
Cargos públicos, del trabajo personal en relación de dependencia y de las jubilaciones, pensiones, retiros y subsidios	18.000	18.000	18.000	22.800	36.000	43.200	43.200	51.840	62.208	72.576
D) Gastos de sepelio	996	996	996	996	996	996	996	996	996	996
E) Primas de seguro de vida	996	996	996	996	996	996	996	996	996	996
F) Aportes (personales) correspondientes a planes de seguro de retiro privado	1.261	1.261	1.261	1.261	1.261	1.261				
G) Honorarios médicos y paramédicos	Hasta el 40 % de lo facturado, siempre que no supere el 5 % de la ganancia neta del ejercicio									
H) Cuotas a instituciones médicas	Hasta el 5 % sobre la ganancia neta del ejercicio									
I) Deducción Servicio Doméstico			4.020	6.000	7.500	9.000	9.000	10.800	12.960	12.960

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos

Por otro lado, a partir de 2009 la Ley N° 26.477 deja sin efecto el esquema de deducciones progresivas de acuerdo con el nivel de ingresos que había sido aplicado hacia fines de 1999 (Ley N° 25.239). Esta modificación redundó en un aumento de las deducciones que compensa la falta de una actualización plena, aunque beneficiando en términos relativos a los contribuyentes de mayores ingresos con la consecuente pérdida de recaudación.

Previo a este cambio, la tabla que se aplicaba se mantuvo sin actualizar hasta 2006, cuando se incrementó el primer tramo de \$39.000 a \$45.000 anuales, beneficiando a los sectores de ingresos medios que tributaban el impuesto. Luego, en 2007 volvió

a modificarse incrementando el primer tramo a partir de los \$91.000 anuales, permaneciendo con estos parámetros hasta su eliminación en 2009.

Las principales críticas que este esquema de deducciones recibió en los últimos años de vigencia provenían principalmente de los grupos sindicales, producto de las limitaciones que le imponía a las mejoras salariales. A su vez, dado que los tramos de este esquema de deducciones no coincidían con los tramos de la tabla de alícuotas, se producían saltos en el sistema de tributación que podían generar que, ante un aumento salarial, el ingreso disponible terminara cayendo.

En consecuencia, el incremento de salarios que se obtenía en las paritarias no era plenamente apropiado por los trabajadores, sino que una parte se perdía en la reducción de las deducciones aplicables al impuesto, en la medida que los tramos del esquema no se actualizaban.

La falta de actualización en línea con el crecimiento de las remuneraciones y la propia variación de precios, tornaba más compleja aún la discusión salarial. Finalmente, en una circunstancia de relativa holgura fiscal y producto de las presiones señaladas, el gobierno nacional tomó la decisión de eliminar este sistema de deducciones creado bajo la gestión del ministro Machinea.

En resumen, durante esta etapa la política tributaria aplicada por medio del IGPF se orientó a incrementar la recaudación mediante la decisión de no efectuar una actualización de los tramos y aplicando solo un ajuste parcial de los diferentes esquemas de deducciones (Capello *et al.*, 2012).

Esta estrategia adquiere mayor visibilidad al considerar la primera de estas acciones, aunque también debe mencionarse el efecto compensador que sobre los estratos de mayores ingresos tuvo la eliminación del esquema de deducciones progresivas implementado hacia fines de 1999 y con vigencia hasta 2008. En principio, ante estos

cambios se produjo un incremento en la recaudación y un importante aumento en la cantidad de contribuyentes.

iii. Las segundas modificaciones durante el kirchnerismo: buscando la progresividad sin reformas estructurales (2013-2015)

Hacia comienzos de 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) crea la figura de un mínimo exento, a partir del cual se pasa a pagar el impuesto, pero no por el ingreso marginal, sino por la diferencia entre el mínimo exento y el mínimo no imponible. De esta manera, los trabajadores cuyo salario habitual entre enero y agosto de 2013 no había superado los \$15.000 mensuales se iban a encontrar exentos del impuesto, mientras que aquellos que habían tenido un salario superior a ese monto pasaban a tributar en función del mínimo no imponible (el cual se abrió en múltiples categorías otorgando una mayor progresividad al impuesto).

Este esquema, que rigió hasta fines de 2015, implicó diversos cuestionamientos desde diferentes sectores. 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* de hecho por lo que casi todos los contribuyentes pasaban a tributar con una alícuota marginal del 35%.

En resumidas cuentas, la incorporación del mínimo exento implicó nuevas distorsiones 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 será el eje de la discusión que dará paso a la reforma de fines de 2016.

iv. La primera reforma de la ley en el siglo XXI: hacia un sistema menos progresivo (2016 en adelante)

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.¹⁷

¹⁷ 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.

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 mensual¹⁸.
- **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).

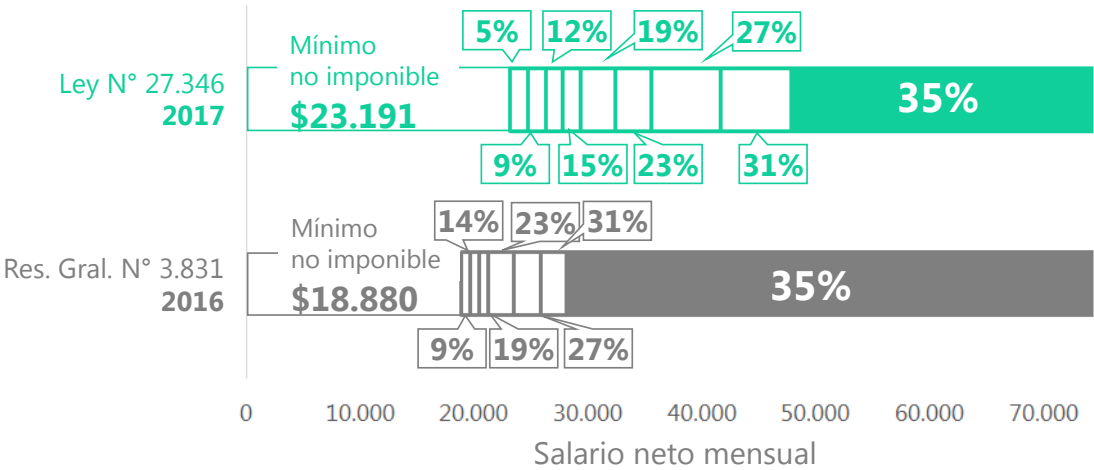
En particular, se destaca que la actualización de los tramos fue uno de los principales reclamos tanto de los sindicatos como del amplio espectro político. Sobre este punto se terminó por aprobar una escala que, si bien reduce el “achataamiento” del impuesto que lo tornaba bajo una forma tipo *flat-tax*, mantiene tramos muy

¹⁸ 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.

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 común), 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 2
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

c. *Incidencia en el sistema tributario*

La literatura sobre impacto distributivo coincide en afirmar que el efecto de un sistema tributario o de un impuesto en particular sobre la distribución del ingreso depende principalmente de dos factores: la magnitud de la recaudación en relación al PIB y la incidencia del impuesto sobre diferentes grupos de la población. A continuación, se analiza el primero de estos dos aspectos, para luego estudiar en detalle el segundo en la próxima sección.

A mediados de la década de 1990 la recaudación del IGPF representaba el 4% de la recaudación total (nacional más provincial), en un marco fiscal definido por una estructura tributaria concentrada sobre la tributación indirecta en impuestos generales sobre los bienes y servicios –impuesto al valor agregado fundamentalmente- y bajos aranceles al comercio exterior, producto del proceso de liberalización comercial iniciado a comienzos de la década.

Durante la segunda mitad de la década la participación de este impuesto se incrementa y alcanza al 6% del total recaudado en la Argentina en 2000. La principal causa que explica el incremento en este último año se encuentra en la implementación del cambio legislativo que planteó un esquema que reducía la cantidad de deducciones a aplicar sobre la renta anual conforme se incrementaba el ingreso. También contribuye a explicar esta evolución la reducción de los aportes y contribuciones a la seguridad social, en parte por la disminución del empleo formal y producto de la constante reducción de la alícuota aplicada a las contribuciones patronales que pasan de 23% a comienzos de la década de 1990 a 16% en 2000.

Luego de la crisis de 2001-2002 se inicia un período de crecimiento sostenido de la recaudación y la presión tributaria. En los primeros años de esta etapa se reincorporan tributos como el Impuesto a créditos y débitos en cuenta corriente y los Aranceles al comercio exterior.

De forma complementaria, la mejora en la administración tributaria, la reducción de los niveles de informalidad, el incremento en los márgenes de ganancias de las empresas y la negativa del gobierno nacional de aplicar el ajuste por inflación sobre los balances de sociedades, derivaron en incrementos en la recaudación de otros impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los aportes y contribuciones a la seguridad social y, en menor medida, el impuesto a las ganancias a sociedades.

También debe destacarse la eliminación en 2008, por medio de la Ley N° 26.425, del sistema previsional de capitalización individual para pasar de un sistema mixto a uno público basado en un sistema de reparto administrado por el Estado. De esta manera, los aportes y contribuciones a la seguridad social vuelven a adquirir la relevancia que tuvieron dentro de la recaudación a comienzos de la década de 1990. En este nuevo escenario, el IGPF reduce su participación y pasa a representar el 6% de la recaudación en 2005 y el 5% en 2010. Sin embargo, producto de las modificaciones que se producen entre 2010 y 2015 el impuesto cobra una mayor relevancia. Es así que alcanza a representar el 10% de la recaudación total (nacional más provincial) hacia el 2015.

Cuadro 4 **Recaudación tributaria en la Argentina**

Estructura porcentual

CONCEPTO	1995	2000	2005	2010	2015
Sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital	12%	19%	20%	16%	21%
Personas físicas	4%	6%	6%	5%	10%
A las Ganancias	4%	6%	6%	5%	10%
Otros	0%	0%	0%	0%	0%
Corporaciones y otras empresas	8%	11%	14%	10%	10%
A las Ganancias	8%	10%	13%	10%	10%
Otros	0%	1%	1%	0%	0%
A las Ganancias de Beneficiarios del exterior	1%	1%	1%	1%	1%
Sobre la propiedad	1%	2%	1%	1%	1%
Internos sobre bienes y servicios	42%	43%	40%	35%	34%
Impuestos generales sobre los bienes y servicios	34%	31%	32%	30%	28%
Impuestos selectivos	8%	10%	7%	5%	5%
Impuestos sobre servicios específicos	1%	2%	0%	0%	0%
Sobre el comercio y transacciones internacionales	4%	3%	11%	12%	6%
Derechos de importación	4%	3%	3%	2%	2%
Derechos de exportación	0%	0%	9%	9%	4%
Operaciones cambiarias y otros	0%	0%	0%	0%	0%
Otros	2%	1%	1%	0%	0%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	23%	16%	12%	21%	22%
RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES	82%	82%	85%	86%	83%
RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES	18%	18%	15%	14%	17%
RECAUDACION NETA TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

Una característica relevante de la tributación directa en la Argentina es la baja incidencia que tenía el IGPF en relación con el régimen de impuesto a las ganancias sobre sociedades.

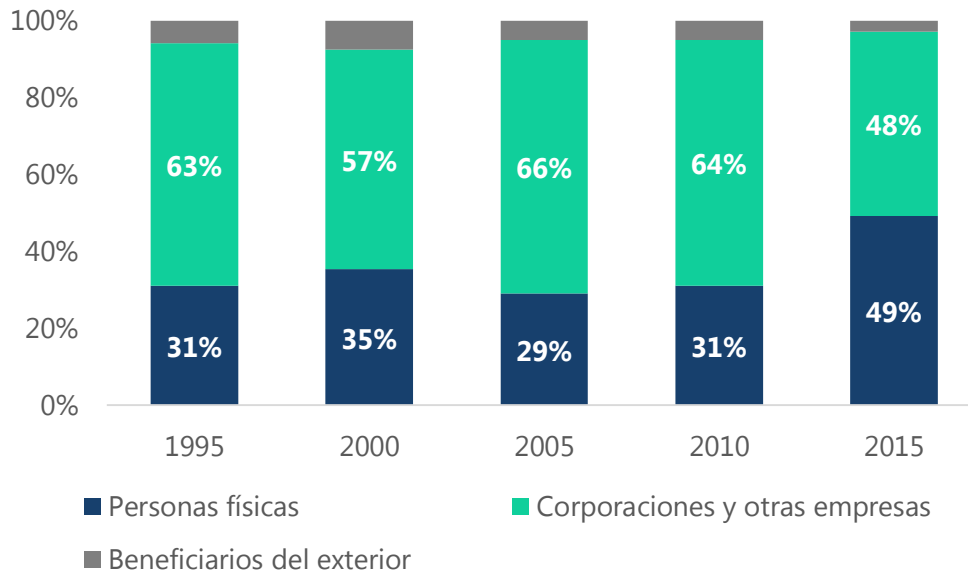
Ahora bien, este rasgo no es propio de la Argentina sino que se repite en la mayoría de los sistemas tributarios de la región, donde se recauda bajos montos en lo que refiere a IGPF en relación a la recaudación a partir de la renta de las sociedades. En cambio, la literatura coincide en señalar que en economías desarrolladas la relación es inversa, puesto que lo recaudado por el IGPF representa poco más de dos tercios del total del impuesto a las ganancias¹⁹, igual participación que la observada en América Latina pero para el caso de ganancias de sociedades (Bird y Zolt, 2005; CEPAL, 2010; Cubero y Vladkova Hollar, 2010; Iñiguez, 2012).

En el caso argentino se destaca que entre 1995 y 2010 la tributación sobre las sociedades duplicaba a la aplicada sobre personas físicas, con la excepción de 2000 por el cambio normativo antes señalado. Sin embargo, las reformas implícitas que se producen en la segunda etapa de los gobiernos kirchneristas generan un cambio significativo en estas participaciones. Es a partir de menores actualizaciones en el mínimo no imponible y las deducciones personales que el componente de personas físicas dentro del impuesto comienza a crecer en esta última etapa pasando del 31% en 2010 al 43% en 2013 y al 49% en 2015.

¹⁹ En particular, en el caso de Estados Unidos para 2006 –previo a la crisis de las hipotecas *subprime*– la participación de las ganancias de personas físicas se encontraba por encima del 75% (CEPAL, 2010). A su vez, es interesante destacar que tanto en términos de presión tributaria global como de la incidencia del IGPF en el sistema tributario, el desempeño de América Latina es incluso más modesto que el de África (Bird y Zolt, 2005).

Gráfico 3 Impuesto a las ganancias por componente

En % de participación



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

En una primera aproximación, es interesante comenzar a preguntarse cómo esta evolución ha afectado al efecto distributivo del impuesto, teniendo en cuenta que la población que tiene como principal fuente de ingresos a la renta del trabajo personal se encuentra concentrada en los estratos medios. Como advierte Capello *et al.* (2012), el efecto de la parcial actualización de las deducciones y la falta de actualización de los tramos si bien ha tenido probablemente un impacto positivo en términos de *equidad vertical*, no ha resuelto las inequidades que se observan desde el punto de vista *horizontal*.

La falta de una plena actualización acentuó aún más el diferencial tratamiento impositivo en detrimento de quienes obtienen su renta principalmente en el trabajo en relación de dependencia formal. De acuerdo a lo comentado en secciones previas, fue sobre esta población que la imposición del impuesto ha comenzado a avanzar luego de 2003 y en particular a partir de 2010. Para responder a estas preguntas es

necesario avanzar sobre un análisis más detallado acerca del impacto distributivo del IGPF. A este objetivo se dedica la próxima sección.

d. Impacto distributivo del IGPF entre 2003 y 2016

Diferentes estudios se han ocupado de cuantificar y analizar el impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Hasta fines de la década de 1990 no se habían realizado muchos trabajos bajo esta temática. El primero de relevancia fue el elaborado por Herschel *et al.* (1963), al cual le sigue el realizado a fines de la década de 1980 por Santiere (1989). Más adelante surgen otros estudios entre los que se destacan los de Gasparini (1998), Gómez Sabaini y Santiere (2000), Gómez Sabaini *et al.* (2002) y, más recientemente, Gómez Sabaini y Rossignolo (2008), Pessino (2010) –citado en Lustig (2011)- y Gaggero y Rossignolo (2011) y Rossignolo (2015). Todos ellos coinciden en señalar el efecto progresivo del IGPF sobre la distribución del ingreso, en varios casos destacando su preeminencia sobre otros impuestos como instrumento para mejorar la distribución del ingreso.²⁰

El trabajo de Gómez Sabaini y Rossignolo (2008) se orienta a caracterizar el efecto distributivo del sistema tributario en general con el fin de proponer un conjunto de reformas que mantengan el nivel de recaudación pero mejoren el potencial distributivo. Respecto del IGPF, se debe tener en cuenta que el documento no realiza una estimación particular ya que este gravamen se agrega junto al Monotributo Impositivo, un régimen para pequeños contribuyentes que reemplaza al IGPF y al IVA.²¹ Para 2006 los autores estiman que el 98,7% de la carga de este agregado se

²⁰ Por ejemplo, en Gómez Sabaini *et al.* (2002) se destaca que el *índice de Kakwani* del IGPF es de 0,2542, muy por encima del estimado para el caso de otros tributos considerados progresivos como el impuesto a las ganancias de sociedades (0,1274) y el impuesto inmobiliario (0,0765). No obstante, es importante tener en cuenta que este índice no considera la relevancia en términos recaudatorios de cada impuesto.

²¹ De acuerdo con información de la DNIAF, para 2006 el 92% de este agregado corresponde al IGPF.

concentra en el quintil de mayores ingresos y los coeficientes de cuasi-Gini y Reynolds-Smolensky asociados al agregado son de 0,8821 y de 0,0115, por lo que estos gravámenes resultan progresivos. Si bien el documento no lo menciona, es esperable que la incidencia del IGPF se encuentre más concentrada aún, debido a que el Monotributo Impositivo se aplica a estratos de ingresos medios y bajos, lo cual lleva a un menor valor para ambos indicadores.

El estudio de Pessino (2010) estima la concentración de los impuestos directos para 2010 en el marco de un análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal.²² Si bien no desagrega la incidencia particular del IGPF, dada su importancia dentro del total de impuestos directos, resulta adecuado considerar a este agregado como una aproximación de su incidencia. En este sentido se destaca que el decil de mayores ingresos concentra el 94,1% de la carga del gravamen, la cual asciende al 99,8% si se considera el quintil de mayores ingresos.

Por otro lado, el estudio de Gaggero y Rossignolo (2011) calcula la incidencia distributiva del IGPF en el marco de una estimación sobre la totalidad de los ingresos tributarios y el gasto de la Administración Pública Nacional para 2010. Este estudio se basa en un contexto de equilibrio parcial, sobre el que se diseña un modelo de microsimulación sobre la base de la EPH con ajuste por subdeclaración de ingresos. Del mismo modo que en el caso de Gómez Sabaini y Rossignolo (2008), el IGPF se estima junto con el Monotributo Impositivo. De acuerdo con sus estimaciones, el 76% de la carga del agregado entre estos impuestos se concentra en el último decil, mientras que el 96% se explica por el 30% de ingresos más elevados (Gaggero y Rossignolo (2011): 66-67).

²² En el documento que se cita el trabajo de Pessino, no se detalla la metodología utilizada ni los supuestos de incidencia o posibles ajustes a la base de datos.

Por último, en Rossignolo (2015) se estiman los impactos distributivos de la reforma aplicada en 2013 en base a un ejercicio de estática comparada y tomando la estructura de ingresos de 2010. Entre los principales resultados de la estimación se destaca que el incremento de los mínimos y deducciones condujo a una mayor concentración del impuesto en los tramos de ingresos superiores. De esta manera, el decil 10 pasó a concentra el 100% del impuesto para asalariados y jubilados, y más del 81% del impuesto total. A su vez, como consecuencia de los cambios en la recaudación, el índice de Gini, que en la situación inicial pasaba de 0,479 a 0,472, luego de la reforma el cambio va de 0,479 a 0,473.

Respecto de estas experiencias, la primera contribución de este trabajo radica en estimar de forma aislada la incidencia del IGPF para diferentes períodos posteriores a 2003 con el fin de revelar el impacto distributivo de las reformas realizadas, así como de la falta de actualización de sus principales parámetros.

Por esta razón, los períodos que se consideran para la estimación corresponden a 2003, 2008, 2012 y 2016. Esta elección permite evaluar el impacto distributivo de la falta de actualización de los tramos y deducciones -2003 a 2012-, la reforma de la Ley a fines de 2016 y el cambio total en el impacto distributivo entre el inicio del período y el último año con información disponible -2003 y 2016-²³.

A su vez, a diferencia del trabajo de Rossignolo (2015) y de otros precedentes, en esta oportunidad se proponen dos tratamientos novedosos. En primer lugar, se corrigen los ingresos de la EPH para transformarlos en ingresos previos a la aplicación del impuesto.

²³ No es posible con la información disponible estimar los impactos de la etapa 2013-2015. Esto se debe a que no se puede conocer el salario que cada trabajador tenía en el período de enero a agosto de 2013 para poder aplicarle el tratamiento específico que define la normativa.

En todos los trabajos aplicados sobre Argentina en los que se detalla la metodología, se aplica la tabla de tramos y alícuotas sobre los ingresos observados. El problema de proceder de este modo es que, como en la EPH se informa el salario de bolsillo o ingreso disponible, los valores observados ya tienen la detracción del impuesto. Por lo tanto, se termina aplicando el impuesto dos veces (dado que se aplica a ingresos que ya fueron afectados por el impuesto), pero se lo mide solo en la segunda aplicación, subestimando de este modo el efecto distributivo.

Para evitar este problema primero se debe sumar, al ingreso observado, el impuesto para poder construir el escenario previo o pre-fiscal. Una vez realizada esta corrección, se aplica el esquema de tramos y alícuotas a los ingresos pre-fiscales, para así obtener el ingreso disponible o post-fiscal (ver punto 6 del Anexo I).

En segundo lugar, se aplica una corrección adicional que pretende captar las diferentes propensiones medias a evadir por deciles y fuentes de ingreso²⁴. El sentido de esta modificación obedece a lograr una mejor aproximación al impacto distributivo efectivo de la tributación.

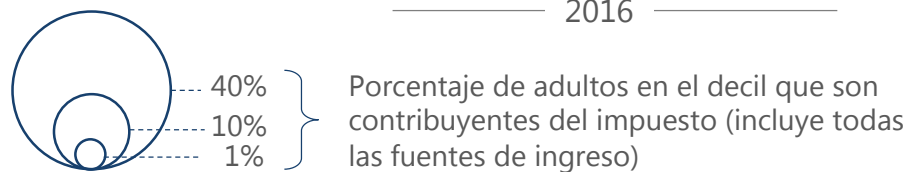
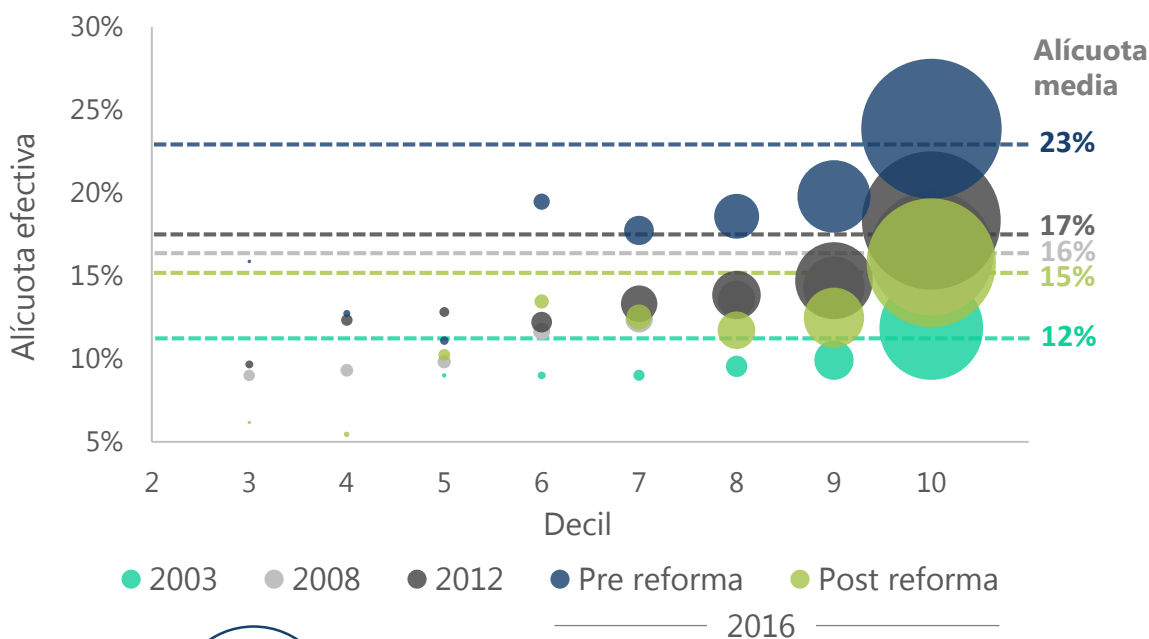
Luego de estas aclaraciones, comenzaremos por analizar la progresividad tributaria del impuesto a partir de las alícuotas medias efectivas y la carga tributaria por decil de ingreso. En el primer caso se advierte el incremento en las alícuotas medias por deciles y en la alícuota media total entre 2003 y 2016, para luego experimentar una reducción a partir de la reforma de la ley a fines de este último año pasando del 23% al 15%.

Del mismo modo, se observa cómo entre 2008 y 2012 el impuesto es pagado por los estratos medios (deciles 3 a 5), aunque la proporción de la población que

²⁴ El detalle de la metodología de estimación y de las propensiones medias a evadir se presenta en el Anexo I. A su vez, en el Anexo II se presenta la comparación de los principales resultados con y sin el ajuste por evasión.

contribuye en esos deciles es poco significativa y tributan a la alícuota marginal de los primeros tramos. Sin embargo, a comienzos de 2016 (previo a la reforma), estos estratos pagaban con alícuotas que se correspondían con los tramos intermedios.

Gráfico 4
Alícuotas efectivas y % de contribuyentes por decil de ingresos



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

Por otro lado, los estratos medios tienen una participación en la distribución de la carga tributaria inferior al 1%. Esta distribución se concentra históricamente en los tres deciles de mayores ingresos, con una pérdida de participación del decil 10 entre 2003 y 2016, el cual pierde casi 10 puntos porcentuales de incidencia, para experimentar una leve reversión luego de la reforma de la ley.

Cuadro 5

Carga tributaria por decil de ingresos

Estructura porcentual del impuesto determinado

Decil	2003	2008	2012	2016	
				Pre reforma	Post reforma
1					
2					
3		0%	0%	0%	0%
4		0%	0%	0%	0%
5	0%	0%	0%	0%	0%
6	0%	0%	0%	0%	0%
7	0%	1%	1%	1%	1%
8	1%	3%	3%	3%	2%
9	3%	9%	10%	9%	7%
10	96%	88%	86%	87%	89%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

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

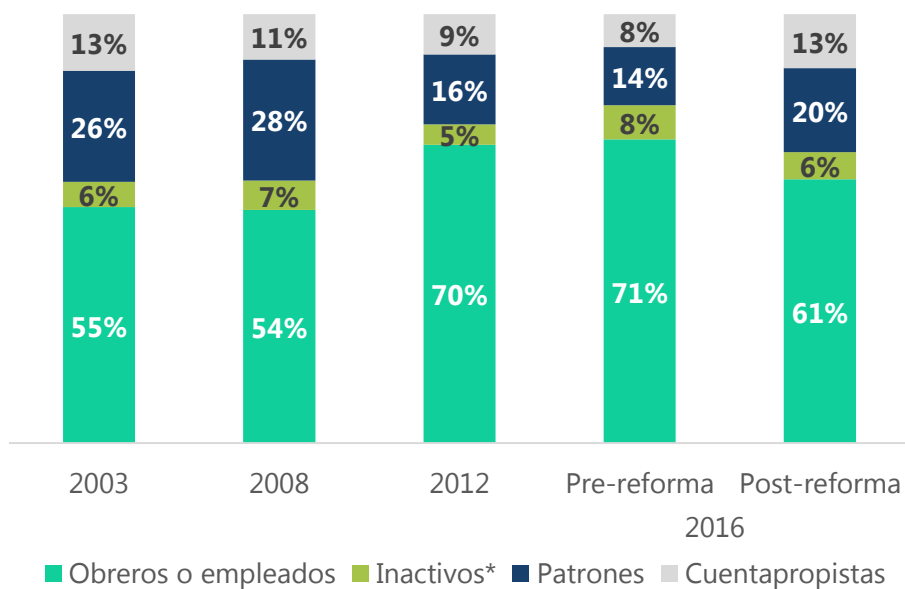
Del mismo modo, es posible obtener información adicional sobre el impacto de la carga tributaria al desagregar a los contribuyentes de acuerdo a su categoría de ocupación e incluyendo a inactivos -jubilados, pensionados y rentistas, entre otros-.

Se observa en esta clasificación el crecimiento de la participación de asalariados entre los contribuyentes al impuesto que ganan terreno principalmente en detrimento de los patrones y, en menor medida, de los trabajadores por cuenta propia. Por su parte, los inactivos tienen una muy baja participación y principalmente se debe a jubilados y pensionados con haberes elevados. Luego de la reforma de fines de 2016, la proporción de asalariados se reduce nuevamente, acercándose a la incidencia que tenía en 2003.

Gráfico 5

Carga tributaria clasificada por categoría de ocupación e inactivos

Estructura porcentual



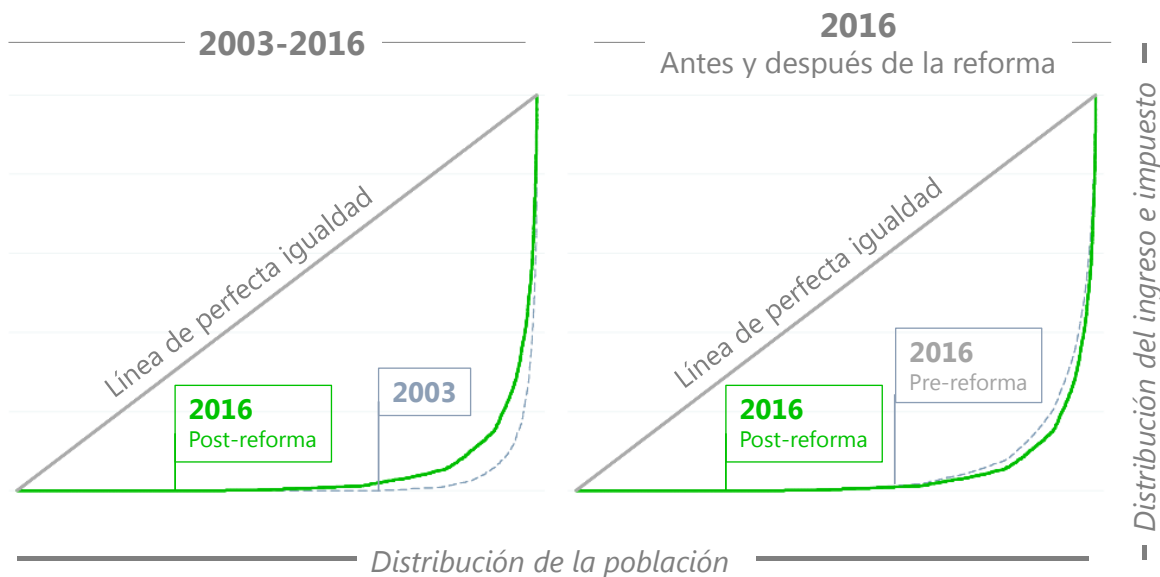
Nota: (*) incluye principalmente jubilados y pensionados

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

En el gráfico siguiente se comparan las curvas de concentración del impuesto para el primer y último año de la ventana analizada, con el objetivo de evaluar si el potencial distributivo del IGPF se modificó a lo largo del tiempo. Del mismo modo, se comparan las curvas de Lorenz de 2016 en las situaciones previa y posterior a la reforma de la ley.

Al observar las diferentes curvas de concentración del impuesto se advierte que a lo largo del período analizado existe dominancia de Lorenz de parte de la curva de concentración de 2003, respecto del efecto distributivo de la reforma de 2016. Por otro lado, al colocar la mirada en 2016 antes y después de la reforma de la ley se advierte una mayor concentración del impuesto en el nuevo esquema, aunque el cambio no parece significativo.

Gráfico 6
Curvas de concentración del IGPF



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

Sin embargo, el análisis de las curvas de Lorenz debe ser complementado con otros indicadores distributivos que ponderan diferentes aspectos como ser 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.

En primer lugar, se verifica que entre 2003 y 2016 (previo a la reforma) el impuesto fue desconcentrando su carga tributaria medida mediante el índice de cuasi-Gini. A partir de la reforma realizada a finales de 2016 se observa una nueva concentración del impuesto, aunque no logra alcanzar el grado de concentración que tenía a comienzos de la serie.

En segundo lugar, si bien la concentración del impuesto se fue reduciendo entre 2003 y 2016, esta dinámica fue más lenta que la reducción del índice de Gini pre-impuesto. Es así que en el índice Kakwani se observa que, entre 2003 y 2012 la progresividad del impuesto se fue incrementando, para pasar a reducirse a

comienzos de 2016 producto de la desconcentración del impuesto que generó la eliminación del mínimo exento aplicado a mediados de 2013. La reforma de fines de 2016 revierte, aunque levemente, esta tendencia.

Por último, si nos concentramos en el efecto redistributivo hacia el total de la población (y no sólo dentro de los contribuyentes) advertimos en una primera etapa una pérdida del potencial entre 2003 y 2012 (medido tanto por el índice de Reynolds-Smolensky como mediante el índice de eficacia distributiva²⁵).

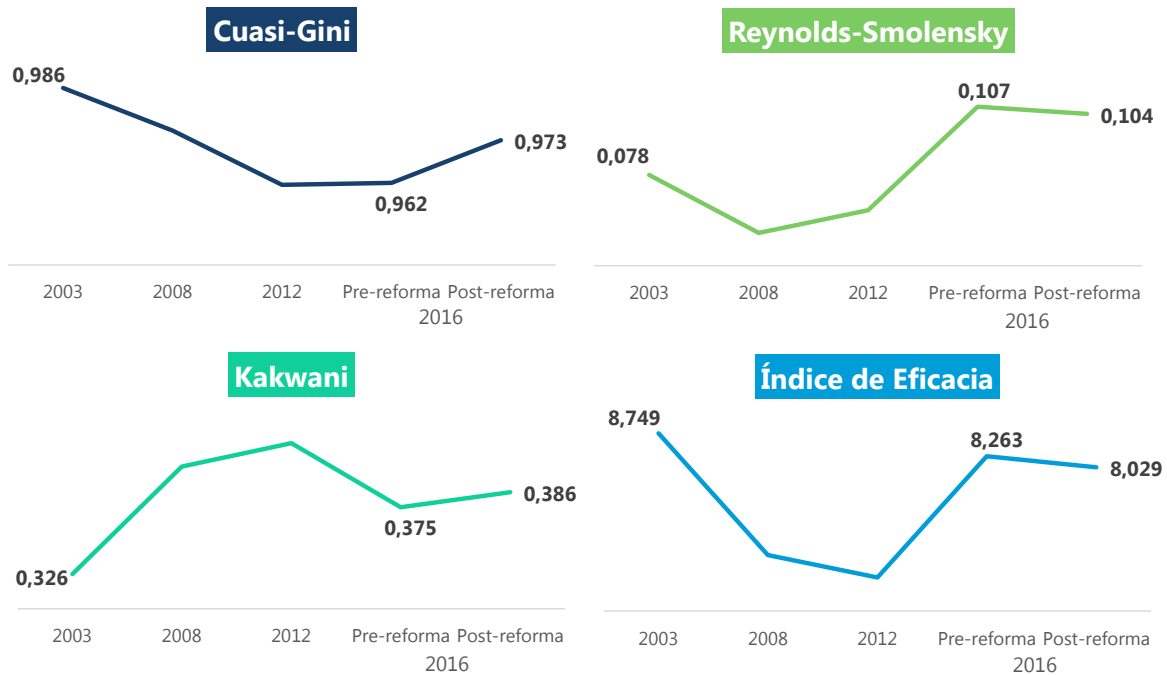
Luego, entre 2012 y 2016 se produce un notable incremento en el potencial redistributivo que parece estar vinculado principalmente a las políticas implementadas a partir de 2013 y, en menor medida, a la eliminación del mínimo exento a comienzos de 2016. Por su parte, el resultado de las reformas impulsadas a fines de 2016 redundó en una leve caída en el potencial distributivo del impuesto.

²⁵ En particular, el índice de eficacia distributiva es muy elevado en 2003 debido a que guarda una relación directa con el Gini pre-impuesto, el cual en ese momento se estimaba en 0,6609 cuando en 2012 llegó a 0,5389 y en 2016 en 0,5866. La sensibilidad del indicador a este componente lleva a tomar con precaución el valor de 2003.

Gráfico 7

Indicadores de progresividad del impuesto a las ganancias de personas físicas

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 diferentes etapas en términos del potencial distributivo del impuesto a las ganancias. Hasta 2012 el impuesto se fue desconcentrando a la vez que redujo ligeramente su potencial distributivo al avanzar sobre estratos de ingresos medios. Luego de esta etapa se producen una serie de cambios a mediados de 2013 que sin duda han marcado parte de los efectos que se observan a comienzos de 2016. La información disponible no hace posible realizar estimaciones de impacto distributivo para esa etapa. Los efectos distributivos de inicios de 2016 se deben tanto a la eliminación del mínimo exento como a la carga tributaria acumulada producto de la no actualización de tramos y alícuotas.

5. Conclusiones

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.

Se identificaron diferentes etapas sin observarse cambios profundos en el esquema de liquidación del impuesto, dado que los tramos y alícuotas han permanecido constantes hasta fines de 2016. A su vez, luego de la primera reforma aplicada en este sentido los cambios han sido poco perceptibles ya que no se modificó la alícuota marginal máxima mientras que la ampliación de tramos atenuó solo parcialmente el “achataamiento” del esquema de tributación.

Las iniciativas impulsadas en materia de tributación del IGPF a partir de 2003 redundaron en una pérdida de su potencial distributivo, al incorporar dentro del universo de contribuyentes a estratos de ingresos medios como consecuencia de una falta de actualización plena de los parámetros por los que se rige el gravamen, en un contexto de constantes incrementos salariales.

La agenda pública comenzó a demandar cambios, los cuales intentaron resolverse primero en 2013 con la creación del mínimo exento y el congelamiento de hecho de la cantidad de contribuyentes, y luego a fines de 2016 con una reforma más general del impuesto que lo concentró, pero redujo aún más su progresividad respecto a la distribución del ingreso de toda la población.

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 reforma de fines de 2016. 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.

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

La principal causa por la que no se logra avanzar aún más 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. En menor medida, la dificultad de reducir los elevados grados de informalidad laboral en determinados perfiles laborales de ingresos medios y altos también limita la posibilidad de mejorar el potencial distributivo. Por otro lado, las estrategias recientes de incrementar la base de contribuyentes al incorporar a estratos medios han sido muy limitadas y cuestionadas, 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.

Como se ha destacado a lo largo del trabajo, 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.

Anexo I

Estimación para el modelo de microsimulación

A continuación se describen los diferentes pasos que se realizaron para estimar la carga impositiva individual utilizando las bases de microdatos de la EPH. En primer lugar se realizaron las siguientes modificaciones a las bases de datos originales:

1. Base de microdatos semestral

Utilizando la información del tercer y cuarto trimestre de cada período, se conforma una sola base datos semestrales. Debido a que la técnica de muestreo por rotación de hogares lleva a que en trimestres consecutivos exista una proporción personas que responden en ambos períodos. En este caso se considera el promedio individual para cada una de las variables que refieren a ingresos. De este modo no se genera una duplicación artificial de observaciones. Respecto del resto de las características socioeconómicas –condición y categoría de actividad, entre otras-, se mantienen los valores informados en el tercer trimestre.²⁶

2. Corrección por población

Con el objetivo de expandir la representatividad de la muestra a la población total urbana del país se considera un coeficiente de expansión por franja etaria, sexo y región. Estos coeficientes se promedian hacia el interior del hogar para corregir al ponderador que contiene la base original, el cual se aplica a nivel del hogar.

²⁶ En las diferentes corridas del modelo se estimó la alternativa de considerar las características socioeconómicas al cuarto trimestre, sin observar cambios significativos en los resultados.

Para ello se proyecta el crecimiento de la población por edades, sexo y región bajo el supuesto de crecimiento acumulado a tasa constante entre 2001 y 2010, de acuerdo con las siguientes fórmulas:

$$Pob_{sexo,edad,region,t} = Pob_{sexo,edad,region,t-1} \times (1 + r),$$

$$\text{donde } r = \sqrt[9]{\frac{Pob_{sexo,edad,region,2010}}{Pob_{sexo,edad,region,2001}}} - 1$$

De esta manera se obtienen la población por grupos para los años 2003 y 2008, mientras que se utilizan las proyecciones de población del Censo 2010 para 2012 y 2016. Estas estimaciones son utilizadas luego para calcular los coeficientes de expansión de los microdatos ponderados de cada EPH:

$$coeficiente_{sexo,edad,region,t} = \frac{Pob_{sexo,edad,region,t}}{Pob(EPH)_{sexo,edad,region,t}}$$

3. Corrección por subdeclaración

Siguiendo la línea de Gómez Sabaini y Rossignolo (2008) y Gaggero y Rossignolo (2011) se aplica el ajuste por subdeclaración de ingresos por deciles y fuentes de ingresos de acuerdo con el siguiente cuadro.

Coefficientes de expansión por subdeclaración de ingresos

Quintiles	Fuente de Ingresos				
	Asalariado	Cuentapropistas	Empleadores	Jubilados	Rentistas
Promedio	1,180	2,077	3,064	1,311	5,635
Q1	1,101	1,870	2,760	1,240	4,969
Q2	1,135	1,935	2,855	1,264	5,135
Q3	1,157	1,948	2,874	1,299	5,149
Q4	1,168	2,051	3,026	1,311	5,429
Q5	1,236	2,180	3,216	1,395	5,768

Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2008)

4. Corrección por evasión

Este ajuste parte de considerar que el comportamiento evasor probablemente sea no constante entre deciles y fuentes de ingresos, por lo que es necesario estimar un coeficiente que capte este efecto.

Este coeficiente se estima considerando la relación entre el coeficiente de subdeclaración de la fuente de ingreso y quintil al que pertenece el individuo con el correspondiente al coeficiente del 1° quintil para la fuente de ingresos de asalariados.

De este modo, la propensión a evadir comienza a ser operativa solo para fuentes diferentes a la del salario en relación de dependencia y, para este caso, a partir del segundo quintil de ingresos.

Al incorporar esta información sobre los microdatos de cada encuesta se ponderan los diferentes coeficientes por la incidencia de esa fuente de ingresos en el total de ingresos de cada uno de los individuos. La propensión media a evadir será mayor conforme la base imponible individual se encuentra más sesgada a favor de las fuentes de ingresos con mayor subdeclaración.

En resumen, la propensión individual a evadir se puede representar del siguiente modo:

$$PE_{i,q} = 1 - \sum_f^F \frac{CSY_{q=1,f=salario}}{CSY_{q,f}} \times \frac{Y_{i,f}}{Y_i}$$

Donde PE corresponde a la propensión a evadir, i define al individuo, q al quintil de ingresos, f a la fuente de ingresos, CSY al coeficiente de subdeclaración de ingresos e Y al ingreso total anual corregido por subdeclaración.

La virtud de esta estimación de la propensión a evadir radica en que capta la heterogeneidad individual, no solo al suponer que el comportamiento evasor es más

importante en los estratos de mayores ingresos sino que también resulta variable de acuerdo con las fuentes de ingreso, planteando una correlación entre la tasa de subdeclaración de la fuente y la posibilidad de evadir el tributo.

Por otro lado, debido a la información utilizada para la estimación cabe destacar que no es posible aplicar diferentes propensiones medias por quintiles y fuentes para cada uno de los períodos analizados, aunque si existirá variabilidad conforme se modifique en el tiempo la estructura de fuentes por estratos de ingresos.

5. Ingresos anuales

Debido a que el impuesto se aplica sobre los ingresos anuales, la información sobre ingresos mensuales se anualiza considerando el sueldo anual complementario – multiplicando por 13- para el caso de los trabajadores en relación de dependencia una vez deducidos los tickets, comisiones por ventas, propinas, aguinaldo, bonificaciones no habituales y retroactivos.

Por su parte, el ingreso de otras fuentes diferentes al trabajo asalariado, se anualizan -multiplicando por 12- luego de deducir los ingresos por intereses o rentas por inversiones, por ser fuentes exentas para el impuesto.

6. Determinación del impuesto para asalariados formales

Puesto que el IGPF en el caso de los asalariados es retenido en la fuente, a los ingresos informados en la EPH ya se le ha deducido el impuesto pues se informa el salario de bolsillo. Por lo tanto es necesario calcular la carga tributaria a partir del ingreso neto del IGPF, las deducciones, mínimo no imponible y cargas de familia para cada contribuyente asalariado. Una vez calculada, la carga debe sumarse a los

ingresos netos para obtener los ingresos brutos pre-impuesto para asalariados y poder aplicar el modelo de microsimulación que se utiliza para el resto de las fuentes.

Con la información que provee la EPH es posible efectuar una *conversión* desde los límites que corresponden a cada tramo de ganancia neta imponible a otros que definen la diferencia entre el ingreso neto y las deducciones ($Y_N - D$), controlando que la ganancia neta imponible no sea mayor que el límite superior del tramo. Para la determinación de estos umbrales se utiliza la siguiente ecuación:

$$Y_N - D = (1 - \tau_i) \times LS_i + (\tau_i - \tau_{i-1}) \times LS_{i-1}$$

Donde Y_N refiere al ingreso neto del IGPF –observado en la encuesta–, D corresponde a las deducciones totales –deducciones personales, cargas de familia y mínimo no imponible–, τ_i a la alícuota del tramo para el que se realiza la conversión, LS_i al límite superior del tramo, τ_{i-1} a la alícuota del tramo anterior y LS_{i-1} al límite superior de ganancia neta imponible del tramo anterior.

De esta manera se establecen las diferencias entre estas variables que definen los umbrales para los cuales se aplican las alícuotas, y considerando que en caso de que las deducciones superen al ingreso neto, el individuo no pudo tener impuesto determinado positivo.

A su vez, si definimos al ingreso neto del IGPF como:

$$Y_N = Y_B - T$$

Donde Y_B corresponde al ingreso bruto previo a la aplicación del gravamen y T al impuesto determinado, es posible desarrollar el segundo miembro del siguiente modo:

$$Y_N = Y_B - [(Y_B - D - LS_{i-1}) \times \tau_i + SF_i]$$

Donde SF_i refiere a la suma fija del impuesto que se acumula en los tramos previos. Así, se desagrega el impuesto determinado en la carga que corresponde al tramo

marginal –segundo término- y a la referida a los tramos intramarginales que se resumen en la suma fija –tercer término-.

Por medio de operaciones algebraicas es posible calcular el ingreso bruto previo a la aplicación del IGPF a partir del ingreso neto, las deducciones y el tramo marginal –que se define a partir de los umbrales de “ingreso neto *menos* deducciones y mínimo no imponible”- de la siguiente manera:

$$Y_B = \frac{Y_N - D \times \tau_i + LS_{i-1} \times \tau_i + SF_i}{1 - \tau_i}$$

De este modo, si por ejemplo un contribuyente presenta un ingreso neto de la aplicación del IGPF de \$150.000 y deducciones totales por \$70.000 –ambos valores observables en la EPH-, la diferencia resulta en \$80.000 por lo que debió haber sufrido la aplicación del IGPF del sexto tramo que consiste en una detracción de \$19.200 por los primeros \$90.000 de su ganancia neta imponible y del 31% sobre el resto. En particular, de acuerdo al cálculo del Y_B es posible determinar que su ingreso bruto fue de \$173.333, con un ingreso gravado de \$103.333 y un impuesto determinado de \$23.333. En cambio, si se observa un contribuyente con un ingreso neto de \$105.000 y deducciones por \$80.000, le corresponde el tercer tramo, por lo que su ingreso bruto fue de \$109.012, su ganancia neta imponible de \$29.012 y el impuesto determinado de \$4.012.

Al considerar estos umbrales de $(Y_N - D)$ para cada contribuyente asalariado formal, se calcula el impuesto determinado y se lo suma al ingreso para obtener el ingreso bruto previo a la aplicación del impuesto tal como se lo tiene para el resto de los contribuyentes.

Por último, se define una última corrección que verifica si el ingreso gravado que se deriva del ingreso bruto es superior al límite del tramo previo. En caso de que esta

restricción no se verifique se recalcula la carga para ese contribuyente ubicándolo en el tramo anterior.

De esta manera se recupera el valor de los ingresos brutos para asalariados formales, haciéndolos comparables con los ingresos del resto de las fuentes.

7. Determinación del impuesto para todas las fuentes de ingreso

Se construye el impuesto determinado teórico de acuerdo con los ingresos individuales de la base corregida y bajo el supuesto de que no existe traslación en el impuesto. Esto último implica una correspondencia plena entre el responsable legal y quien soporta la carga efectiva del impuesto, en línea con lo que se plantea en trabajos previos (Herschel, 1963; Santiere, 1989; Gasparini, 1998; Gómez Sabaini *et al.*, 2002; Cubero y Vladkova Hollar, 2010; Gaggero y Rossignolo, 2011).

En segundo lugar, se destaca que solo se consideran determinadas fuentes de ingreso para constituir la base imponible del impuesto. Estas son: asalariados formales –identificados como aquellos a quienes se les efectúa descuento jubilatorio y de obra social-, cuentapropistas formales –aquellos que cuentan con calificación ocupacional profesional-, patronos, rentistas –excluyendo las rentas por intereses, plazos fijos u otras inversiones financieras-, jubilados y pensionados. A su vez, se incluyen dentro de los ingresos para los asalariados formales las bonificaciones no habituales y retroactivos, excluyendo otros ingresos como el de tickets, comisiones por ventas y propinas. También se excluyen las transferencias estatales (seguro de desempleo, subsidio o ayuda social, beca de estudio) y no estatales (cuotas de alimentos o ayudas de personas que no viven en el hogar, trabajo de menores de 10 años, aguinaldo de la jubilación, indemnización por despido, limosnas e ingresos por juegos de azar).

Para la estimación del impuesto determinado se consideran las exenciones y deducciones que establece la normativa en cada uno de los años definidos y de acuerdo a cada fuente de ingreso. Esto implica no considerar dentro de la base imponible los ingresos por rentas de capital ni los ingresos contemplados por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributistas).

8. *Identificación de monotributistas*

Respecto del tratamiento de los individuos incluidos en esta última categoría, se destaca que debieron ser previamente identificados para excluirlos de la microsimulación debido a que reciben un tratamiento impositivo por fuera del IGPF (Leyes N° 24.977 -1998-, N° 25.865 -2004-, N° 26.565 -2009- y N° 27.346 -2016-, y normativas complementarias). La principal dificultad sobre este punto radica en que no es posible captarlos de forma directa en las bases de microdatos utilizadas. No obstante, se realizó una aproximación utilizando la definición presente en la normativa.

En el período previo a 2004, para el cual rige la Ley N° 24.977 (Artículo N° 2 del Anexo), se considera como monotributistas a los individuos que cumplan alguna de las dos condiciones siguientes:

- Individuos que ejerzan profesiones para las cuales se requiere título universitario y/o habilitación profesional, con ingresos brutos anuales no superiores a \$36.000.
- Personas físicas con ingresos brutos anuales no superiores a \$144.000, considerando también a quienes sean titulares de empresas o explotaciones unipersonales.

Entre 2004 y 2009 se modifica el tope considerado para el caso de locaciones y prestaciones de servicios profesionales, incrementándolo a \$72.000 (Artículo N° 8 del Anexo de la Ley N° 25.865), mientras se mantiene el máximo de \$144.000 para el resto de las actividades.

Por otro lado, en 2012 la definición de monotributistas se rige por la Ley N° 26.565, modificatoria de la normativa anterior (Artículo N° 2 del Anexo). El régimen simplificado luego de este cambio se define para los siguientes individuos:

- Personas físicas con ingresos brutos anuales no superiores a \$200.000 para el caso de servicios y/o locaciones (profesionales).
- Contribuyentes con ingresos brutos anuales no superiores a \$300.000 para el resto de las actividades, siempre que dichos ingresos provengan exclusivamente de venta de bienes muebles. Este límite también se encuentra afectado por la cantidad mínima de empleados, siendo el máximo de \$235.000 para empleadores con 1 empleado, \$270.000 en el caso de 2 empleados y de \$300.000 en el caso de 3 empleados.

Por último, en 2016 se realiza una nueva actualización, la cual vuelve a modificarse para el ejercicio 2017 (Ley N° 27.346):

- Personas físicas con ingresos brutos anuales no superiores a \$400.000 (\$700.000 para 2017) para el caso de servicios y/o locaciones (profesionales) y para el resto de las actividades, siempre que dichos ingresos provengan exclusivamente de venta de bienes muebles.
- Este límite también se encuentra afectado por la cantidad mínima de empleados, siendo el máximo de \$470.000 (\$822.500 para 2017) para empleadores con 1 empleado, \$540.000 (\$945.000 para 2017) en el caso de 2 empleados y de \$600.000 (\$1.050.000 para 2017) en el caso de 3 empleados.

La EPH permite identificar a los individuos que cumplen con estas características. En primer lugar se define como primera condición para ser monotributistas encontrarse ocupado por fuera de un régimen de relación de dependencia formal (obrero o empleado a quien se le efectúa el descuento jubilatorio y de obra social). Luego de esto, para el caso de servicios y/o locaciones se considera a aquellas personas con nivel educativo superior completo y para el resto de las actividades sólo se toma como restricción el monto anual de ingresos que la normativa define.

9. Cálculo de deducciones personales por cargas de familia

Respecto de las deducciones personales por cargas de familia se considera que solo pueden efectuarse en el caso que el miembro familiar al que se deduce cuente con ingresos gravados inferiores a la deducción correspondiente, lo que implica que puedan tener ingresos por fuentes exentas o informales por encima del monto a deducir.

A su vez, se establece de acuerdo con la normativa que para el caso del cónyuge debe existir unión matrimonial y para los hijos el límite de edad es de 24 años (modificado a 18 años en la última reforma en 2016) y sin límite de edad para el caso de hijos discapacitados.

Por último, para 2003 y 2008 se considera el esquema de deducciones progresivas de acuerdo con el siguiente cuadro:

Esquema de deducciones progresivas

En pesos corrientes

Tramos	2003		2008	
	Intervalo	% de deducciones permitidas	Intervalo	% de deducciones permitidas
1	\$0 - \$39.000	100%	\$0 - \$91.000	100%
2	\$39.000 - \$65.000	90%	\$91.000 - \$130.000	50%
3	\$65.000 - \$91.000	70%	\$130.000 - \$195.000	30%
4	\$91.000 - \$130.000	50%	\$195.000 - \$221.000	10%
5	\$130.000 - \$195.000	30%	\$221.000 - ...	0%
6	\$195.000 - \$221.000	10%		
7	\$221.000 - ...	0%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa vigente

Anexo II

Impacto distributivo del IGPF sin aplicar ajustes por evasión

Alícuotas efectivas por decil de ingresos

Impuesto determinado en porcentaje de la base imponible

Decil	2003	2008	2012	2016	
				Pre reforma	Post reforma
1		12%			
2		9%			
3		11%	13%	17%	7%
4		11%	17%	18%	16%
5	12%	14%	23%	20%	25%
6	11%	18%	17%	23%	23%
7	12%	17%	17%	22%	21%
8	14%	18%	17%	22%	18%
9	14%	17%	19%	24%	18%
10	15%	18%	22%	27%	20%
Total	15%	18%	21%	26%	20%

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

Carga tributaria por decil de ingresos

Estructura porcentual del impuesto determinado

Decil	2003	2008	2012	2016	
				Pre reforma	Post reforma
1		0%			
2		0%			
3		0%	0%	0%	0%
4		0%	0%	0%	0%
5	0%	0%	0%	0%	0%
6	0%	1%	1%	1%	1%
7	0%	2%	2%	1%	2%
8	1%	4%	4%	3%	4%
9	6%	11%	13%	11%	11%
10	93%	83%	80%	84%	82%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

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

Impacto distributivo

Valores positivos y alejados a cero indican mayor progresividad

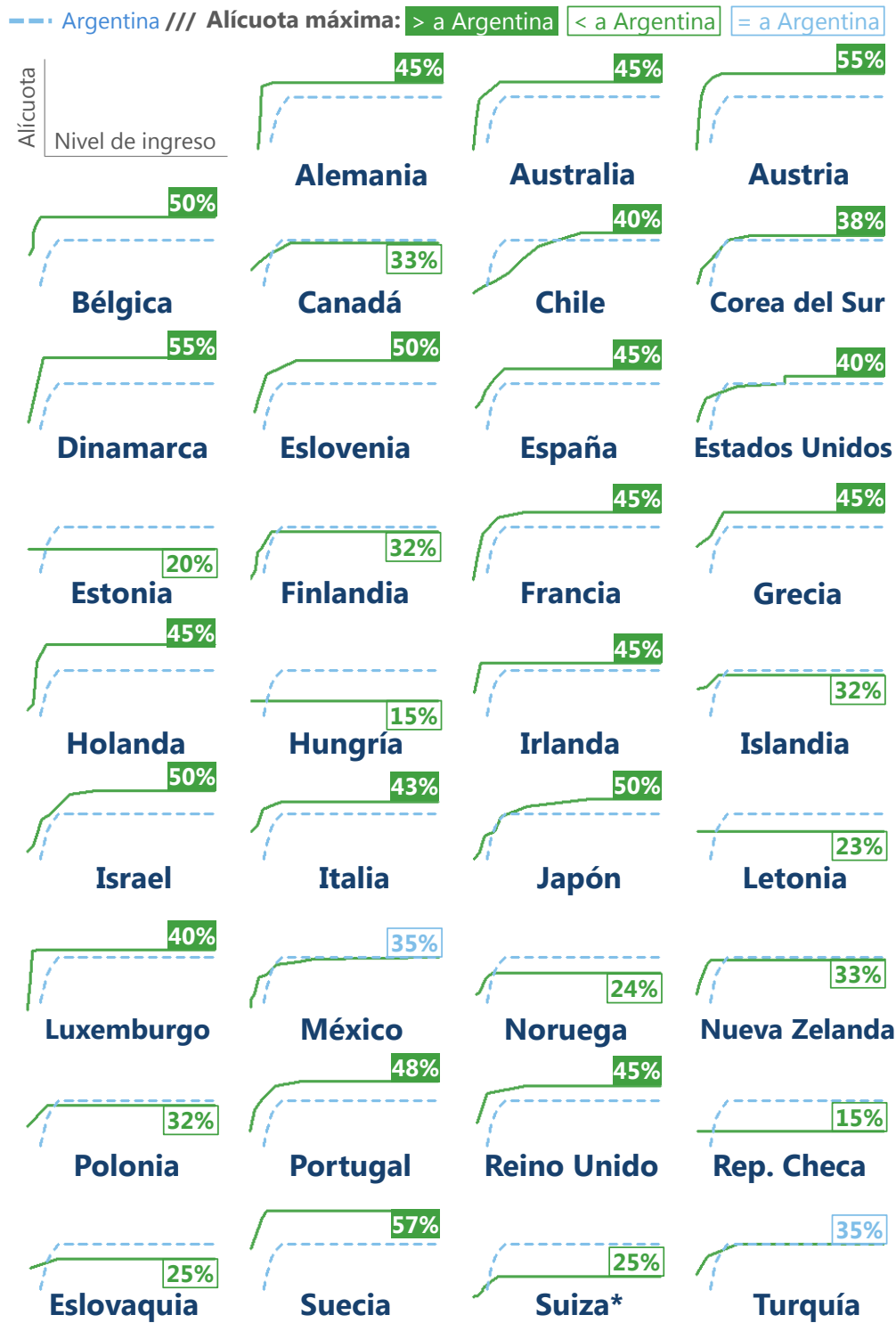
Índice	2003	2008	2012	2016	
				Pre reforma	Post reforma
Cuasi-Gini	0,9951	0,9892	0,9813	0,9804	0,9851
Kakwani	0,3342	0,4190	0,4424	0,3938	0,3984
Reynolds-Smolensky	0,1447	0,1105	0,1034	0,1420	0,1369
Indicador de Eficacia	16,2070	12,7037	9,3321	11,0007	10,6021

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

Anexo III

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



Nota: (*) No incluye el impuesto definido en cada cantón

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

Bibliografía

- **Barreix, A.; Roca, J. (2006)** "El tren de la reforma fiscal no puede parar". Cuadernos de Economía. Universidad Católica de Uruguay.
- **Barreix, A.; Bes, M.; Roca, J. (2010)** "Breve historia del impuesto sobre la renta". Documentos N° 9/10. Instituto de Estudios Fiscales.
- **Berg, A.; Ostry, J. (2011)** "Equality and efficiency. Is there a trade-off between the two or do they go hand in hand?". Finance and Development. Vol. 48, No. 3. IMF. Washington.
- **Bird, R.; Zolt, E. (2005)** "Personal income taxation and redistribution in developing countries". University of Toronto – University of California. Los Ángeles.
- **Bourguignon, F.; Spadaro, A. (2011)** "Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies". Paris-Jourdan Sciences Economiques. Paris.
- **Capello, M.; Grión, N.; Diarte, G. (2012)** "Impuesto a las ganancias de asalariados: lo que la inflación se llevó". Foco Fiscal: Año N° 6 – Edición N° 10. IERAL.
- **CEPAL (2010)** "Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2009-2010". Capítulo II: El impacto distributivo de las políticas públicas y su financiamiento. CEPAL. Santiago de Chile.
- _____ (2011) "Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo". CEPAL. Santiago de Chile.
- **Cetrángolo, O.; Gómez Sabaini, J. C. (2009)** "La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos

considerados directos". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 84. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile.

- **Chiaro, S. (2005)** "Estimación de la evasión en el impuesto a las ganancias personas físicas. Período fiscal 2002". Tesis de Maestría en Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- **Cowell, F. (2009)** "Measuring Inequality". London School of Economics. Oxford University Press. Oxford.
- **Cubero, R.; Vladkova Hollar, I. (2010)** "Equity and fiscal policy: the income distribution effect of taxation and social spending in Central America". IMF Working Paper 10/112.
- **FIEL (2000)** "La economía oculta en la Argentina". Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires.
- **Gaggero, J.; Grasso, F. (2005)** "La cuestión tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma". Documento de Trabajo N° 5. CEFID-AR. Buenos Aires.
- **Gaggero, J.; Rossignolo, D. (2011)** "Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación (Argentina, 2010)". Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. Buenos Aires.
- **Gasparini, L. (1998)** "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino". En "La reforma tributaria en la Argentina". Tomo II. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires.
- **Gómez Sabaini, J. J.; Rossignolo, D. (2008)** "ARGENTINA. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso", OIT oficina Buenos Aires.

- **Gómez Sabaini, J. J.; Santiere, J. J. (2000)** "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina" en Vaitzos, C. (2001) "Cohesión social y gobernabilidad política en la Argentina". Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- **Gómez Sabaini, J. C.; Santiere, J. J.; Rossignolo, D. (2002)** "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino". Serie Gestión Pública N° 20. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile.
- **Herschel, F. J. et al. (1963)** "Política fiscal en la Argentina". Programa Conjunto de Tributación, OEA/BID. Editado por el Consejo Nacional de Desarrollo (Vol. VI), Buenos Aires.
- **Iñiguez, A. (2012)** "Tributos al modelo. Records del presente y desafíos del futuro". Revista Entrelíneas de la Política Económica. N° 32. Año 6.
- **Jenkins, G.; Kuo, C.; Shukla, G. (2000)** "Tax analysis and revenue forecasting. Issues and techniques". Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- **Jorratt, M. (2009)** "La tributación directa en Chile: equidad y desafíos". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 92. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile
- **Lustig, N. (2011)** "Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom". Working Paper Series N° 227. Society for the Study of Economic Inequality. ECINEQ.
- **Musgrave, R. (1959)** "The theory of public finance". Mc Graw Hill. New York.
- **Musgrave, R.; Musgrave, P. (1994)** "Hacienda pública teórica y aplicada". Mc Graw Hill.
- **Núñez Miñana, H. (1994)** "Finanzas Públicas". Ediciones Machi. Buenos Aires.

- **Osberg, L. (1995)** "The equity / efficiency trade-off in retrospect". Dalhousie University. Nova Scotia.
- **Rawls, J. (1971)** "A theory of justice". Harvard University Press. Cambridge.
- **Rossignolo, D. (2015)** "Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria. Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina", Papeles de Trabajo, 9 (15), pp. 224-261.
- **Santiere, J. J. (1989)** "Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso". Documento de investigación del Programa de Estudios sobre Política Tributaria elaborado de forma conjunta entre el Gobierno Argentino y el Banco Mundial. Buenos Aires.
- **Stiglitz, J. (2003)** "La economía del sector público". Antoni Bosch. Barcelona.