



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

Explorando la imposición única a los ingresos en Argentina

Agustín Lódola, Pedro Velasco, Jorge Puig y Luciana Tobes

Documento de Trabajo Nro. 20

Septiembre 2016

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

Staff Editorial
Mg. Marcelo Garriga
Dra. Natalia Porto
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411
La Plata (1900) Buenos Aires
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar
ISSN 2618-4400

EXPLORANDO LA IMPOSICIÓN ÚNICA A LOS INGRESOS EN ARGENTINA

Agustín Lódola, Pedro Velasco, Jorge Puig y Luciana Tobes (UNLP)¹

RESUMEN

En el presente trabajo se exploran ejercicios de unificación del impuesto a las ganancias que recae sobre el ingreso laboral (IV categoría) y los aportes personales a la previsión social, en un único tributo al ingreso. La motivación de esto se encuentra en la importante presión que ha logrado alcanzar la imposición sobre los ingresos del trabajo en la Argentina durante la última década y que, a pesar de haberse logrado de manera técnicamente discutible, permite ensayar alternativas superadoras desde una base de recaudación muy superior a la existente en décadas pasadas. En tal sentido, el presente trabajo desarrolla un modelo de estimación a través de la combinación de la ENGHO y la información de la Seguridad Social (AFIP). Se concluye que la propuesta presentada: 1) aminora los problemas de diseño, al hacer suave todas las transiciones (deslizamientos) dentro del impuesto, principalmente al ingreso al mismo, dado que casi (queda un muy pequeño umbral exento) se elimina el mínimo no imponible y otras deducciones que, en una economía inflacionaria como la Argentina, además siempre son un problema para actualizar; 2) se genera una importante disminución de la carga tributaria de los menores niveles de ingreso, incentivando su formalización; y 3) está en línea con reformas necesarias del mediano plazo, ya que ofrece un ensamble con propuestas de régimen simplificado como el Monotributo (en la parte de bajos ingresos) y un necesario impuesto a las rentas altas (en la parte superior de la escala de ingresos).

CLASIFICACION JEL: H24; H26

PALABRAS CLAVES: IMPUESTOS SOBRE EL SALARIO; INCIDENCIA TRIBUTARIA; REFORMA TRIBUTARIA,

¹ Entidad: Universidad Nacional de La Plata – Facultad de Ciencias Económicas

Dirección Postal: Calle 6 N° 777, 3 Piso, Oficina 311, La Plata

Fax: 0221-423-6769/71/72 | Celular: 0221 15 4285646 | Email: agustin@lodola.com.ar

1 INTRODUCCIÓN

En la Argentina contemporánea el financiamiento del sector público presenta importantes desafíos. Sin pretensión de abarcarlo a todos, interesa destacar dos de ellos. Según el Presupuesto 2016, el déficit del sector público consolidado alcanza \$98.410 millones. Más allá de su nivel, resulta interesante observar la desagregación institucional del mismo dado que la Administración Central presenta un resultado deficitario de \$184.795 millones, mientras que las Instituciones de la Seguridad Social tienen un superávit de \$82.872 millones. Esto último, tiene en cuenta que a dichas instituciones se les contabilizan como ingresos los recursos tributarios con asignación específica; de no ser así la situación se invierte: la Administración Central tendría un superávit de \$129.964 millones y las Instituciones de Seguridad Social un déficit de \$231.887 millones. Esta eliminación no es sólo una hipótesis dado el fallo de la Corte Suprema de Justicia declarando la inconstitucionalidad de la retención del 15% de la masa coparticipable con destino a esas instituciones para el caso de Córdoba, Santa Fe y San Luis y el acuerdo federal firmado entre el gobierno nacional y el resto de provincias para restituir en cinco años esa detracción. Todo ello reafirma que el déficit del sector público argentino es sobre todo, un déficit de la seguridad social.

Por otro lado, surge la necesidad de reformar el impuesto a las ganancias (que aportó durante 2015 el 37% de los recursos tributarios totales), debido a que los problemas de diseño han llevado a slogans como que “el salario no es ganancia”, poniendo en riesgo esta progresiva fuente de financiamiento público.

Al respecto la actualización de deducciones, en los últimos años, con criterios heterogéneos y parciales, generando cambios relativos en la imposición efectiva entre grupos (casados versus solteros; autónomos versus relación de dependencia, entre los que ganaban cierto ingreso en 2013 y el resto), conjuntamente con una pasividad absoluta respecto a los tramos de alícuotas, ha generado los mayores inconvenientes y la pérdida de consenso de este impuesto. Por esta razón mientras que en 2003 el 43,1% de los contribuyentes pagaba la alícuota mínima, en 2013 lo hacía sólo el 7,8%. Por su parte la proporción de contribuyentes que pagan la alícuota máxima pasó de 5,3% en 2003 a 37,8% en 2013.

Como expresan Gomez Sabaini y Centrangolo (2015), “Si existen incrementos en los niveles de ingreso per cápita y en los niveles de precios...., se generan deslizamientos tributarios; con mínimos no imponibles cuya evolución es menor que la del ingreso per cápita, los contribuyentes “escalan” en los tramos de ingreso sujetos a alícuotas marginales crecientes, lo que conlleva un incremento recaudatorio como el que se ha verificado en América Latina. Por otra parte, la caída en los valores de ingresos gravables máximos (aquellos a partir de los cuales se tributa la alícuota marginal más alta) dan cuenta de un fenómeno similar, de adaptación “pasiva” de la política fiscal; los “deslizamientos” o “fiscal drags” antes mencionados determinan incrementos en los recursos fiscales, pero éste no es tan elevado como debería: si la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor a la relevada por las encuestas de hogares (ver sección respectiva sobre ajustes a los índices de desigualdad), el impuesto no sólo pierde recaudación, sino también progresividad.”

El hecho que personas de clase media terminen pagando la misma alícuota que otros de ingresos muy superiores, termina erosionando la aceptación fiscal (en los términos definidos por Piketty 2014).

Al respecto, dentro de estos problemas no es menor señalar que la propia denominación del tributo como Impuesto “a las Ganancias” plantea inconvenientes al momento de facilitar su aceptación como una obligación tributaria justa y equitativa entre los trabajadores en relación de dependencia y los jubilados.

Estos deslizamientos pasivos, además de conductas de “enanismo fiscal”, también han generado gran problema en las negociaciones colectivas de trabajo. De hecho en muchos de los acuerdos se fueron incorporando cláusulas específicas² al respecto.

A su vez el esquema resultó incoherente con regímenes simplificados como el Monotributo. Por ejemplo un ingreso mensual de \$15.000 enfrentó en 2015 una alícuota efectiva de 2,7% si pertenece al régimen de Monotributo, 7,3% si es soltero y trabaja en relación de dependencia, 3% si es casado con dos hijos; 16,5% si es Autónomo Soltero y 10,8% si es autónomo casado. Sobre este régimen hay coincidencia en la literatura respecto a que prevalezca como puente transitorio entre el sector informal y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias; pero su sobredimensionamiento genera inequidades como las citadas.

“Como consecuencia, niveles elevados de informalidad, como los que se ha visto que caracterizan a la Argentina, representan una limitación a la expansión de la cobertura universal ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a la salud y reducen el número de ciudadanos con acceso a la seguridad social. Ante este panorama, se manifiesta como relevante la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a los pequeños contribuyentes. De hecho, parece existir consenso en que la principal motivación para aplicar estos regímenes especiales en países de América Latina radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario tanto de las obligaciones tributarias como de las contribuciones a la seguridad social por parte de los contribuyentes (Cetrángolo et al., 2013). De este modo, los países logran avanzar en la formalización de los trabajadores independientes a la vez que fomentan su protección social, obligándolos a tomar cobertura en materia de salud y a contribuir al sistema previsional.” (Gomez Sabaini y otros; 2015)

Tampoco son menores los problemas de distribución de ese tributo. Siendo ganancias el de mayor coparticipación a Provincias (48% vs 27% que perciben en promedio las provincias de la recaudación tributaria total), presenta una gran complejidad en su distribución secundaria llegando a extremos como la del ex Fondo del Conurbano. Este Fondo creado con el 10% del producido de dicho impuesto, para compensar la pérdida de participación de la Provincia de Buenos Aires en la renta federal, sólo distribuye a la mencionada provincia el 1% de la recaudación en 2016. En otras palabras, si bien el coeficiente legal de Buenos Aires es 21,79%, del impuesto a las ganancias solo participa del 14%. Esto ha reflatado la discusión de dicho Fondo, resurgiendo el debate de la necesidad de una reforma integral del impuesto tanto desde su diseño y estructura, como así también de su distribución.

² Como por ejemplo el Bono que acordó el Sindicato Petrolero en Abril de 2015 que está excluido del pago de ganancias.

Pero los ingresos de los trabajadores en relación de dependencia no sólo están alcanzados por el Impuesto a las Ganancias; sino también por los aportes personales a la seguridad social. Ambos afectan el mercado laboral y la creación de puestos de trabajo de calidad, otro de los grandes desafíos que tiene la economía argentina. Esta cuestión que en principio podría representar un escollo más para una reforma, se considera que puede representar una oportunidad para poder concretarla en la práctica.

La literatura identifica sobre la oferta laboral efectos marginales "intensivos" como consecuencia de las alícuotas superiores, y "extensivos" en cuanto a los incentivos a la incorporación al mercado de trabajo, o su formalización. Este último, podría presentar relación con la evasión contributiva existente en los países de América Latina, y que aún en contextos de fuerte crecimiento del producto y del empleo, podría aparecer como causante de la falta de institucionalización de un mercado formal de trabajo robusto. En consecuencia, tanto la presión fiscal sobre los salarios como la evidencia de altas tasas de evasión contributiva en presencia de fuerte crecimiento, generan el espacio para ensayar alternativas de unificación tributaria sobre la carga salarial que permitan recuperar la progresividad dentro de los aportantes y que eviten recortar aún más el producto de una fuente de ingresos pasible de ser implementada en forma justa y solidaria.

En este contexto el presente trabajo tiene como objetivo realizar ejercicios sobre una reforma tributaria que integre el tributo a las ganancias de la cuarta categoría y las contribuciones personales a la previsión social, en un impuesto único progresivo al ingreso. Con dichos ejercicios la idea es demostrar que la interrelación de los dos tributos puede compatibilizar las agendas de corto y largo plazo sobre reformas tributarias que provean una forma progresiva de financiar el presupuesto público, en una economía con las particularidades argentinas (inflación, informalidad, federalismo). También esta propuesta resulta coherente con el debate y experiencia internacional.

Para ello se elaboró un modelo en base a datos de la ENIGHO 2012 (características socio económicas de los diferentes niveles de ingresos) y AFIP (aportantes a la seguridad social) que se explica en el anexo.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. Luego de la introducción, en la siguiente sección y con el objetivo de conformar el contexto del trabajo, se realiza un breve resumen de algunos conceptos teóricos, del debate y de la experiencia internacional y sobre la evolución reciente de la tributación sobre el ingreso laboral en Argentina. En la sección 3 se presentan diversos ejercicios unificando el impuesto a las ganancias y el aporte personal previsional, para simular la estructura de recaudación actual y las distintas alternativas teóricas de unificación de estas cargas sobre la distribución de la recaudación por percentiles, cantidad de contribuyentes alcanzados, a los fines de inferir alternativas técnicas que cumplan con la suficiencia requerida por el sistema. Para finalizar se esbozan algunas conclusiones. En un anexo se detallan aspectos metodológicos sobre los datos utilizados en los diversos ejercicios.

2 CONTEXTO

Para dar un marco a los ejercicios presentados en la sección siguiente, se considera necesario realizar un breve resumen sobre: algunos aspectos

conceptuales; el debate y experiencia a nivel internacional; y la evolución reciente de la tributación al ingreso en Argentina.

2.1 Algunos conceptos sobre la teoría de la imposición a los ingresos

En esta sección se presenta un breve resumen sobre la imposición óptima a los ingresos, que comienza en 1971 con el trabajo seminal de James Mirrlees proponiendo un impuesto progresivo no lineal.³ Formalmente, en el modelo de Mirrlees (1971) las personas difieren únicamente en sus habilidades, reflejadas en su salario. El gobierno desea redistribuir desde aquellos de mayor habilidad hacia las personas de baja calificación, pero sólo puede observar sus ingresos (y no sus habilidades). Por lo tanto, los impuestos óptimos se basan en los ingresos y llevan a un trade off entre eficiencia y equidad ya que la clave consiste en conseguir que personas con alta habilidad trabajen cada vez más y obtengan mayores ingresos (y en consecuencia tributen más), en lugar de imitar a los de baja habilidad y evitar la imposición. De este modo, la compatibilidad de incentivos se ubica en el centro del análisis.⁴

A pesar de la enorme influencia teórica en el campo de la teoría de los contratos y de la información, sus lecciones generales sobre la imposición óptima son menores dada la gran cantidad de restrictivos supuestos y controversiales resultados. El más controversial y discutido de ellos consiste en la alícuota marginal nula sobre el último individuo de la distribución. Si éste enfrenta en todo momento una alícuota positiva, en determinado punto optaría por dejar de trabajar. Ahora si esa alícuota se vuelve cero para su próximo peso obtenido puede optar por trabajar un poco más y, aunque no aporte a la recaudación, su trabajo adicional aumenta el bienestar social. Dicho de otro modo, una alícuota marginal positiva distorsiona su decisión trabajo-ocho, pero no aumenta los ingresos.⁵

Este dilema entre una mayor alícuota del impuesto y los efectos negativos sobre el comportamiento pone al descubierto que cuanto mayores sean los efectos redistributivos del impuesto, mayor será la respuesta en términos de incentivos de los individuos de altos ingresos (Mirrlees et al., 2010). Una serie de desarrollos posteriores expresaron esta respuesta de comportamiento en términos de elasticidades, tanto para el modelo lineal (Sheshinski, 1972) como para el caso no lineal (Atkinson, 1995; Piketty, 1997 y Diamond, 1998).

Si bien la mayor parte de estos trabajos, dentro de la lógica de Mirrlees (1971), focaliza en lo que se conoce como margen intensivo por cuanto un individuo analiza si trabajar más o menos horas producto del cambio de su ingreso ante la variación impositiva, los individuos pueden responder a los impuestos a través de

³ En un caso más sencillo se encuentra el esquema de imposición lineal desarrollado por Stern (1976) donde la recaudación surge de aplicar una alícuota marginal constante. Stiglitz (1982) contribuyó con una variante discreta del modelo de Mirrlees (1971).

⁴ Akerlof (1978) sugiere que existen otros indicadores de la capacidad contributiva de un individuo más allá de su ingreso tales como el número de títulos, su dirección, la edad, etc. Así remarca que las características personales fáciles de monitorear y relacionadas con las capacidades o preferencias deberían ser incluidas como argumento en la función de impuesto óptimo.

⁵ Nótese que esto no quiere decir que el individuo de ingreso más alto no paga impuestos. Se enfrentará a la alícuota marginal positiva hasta el punto del segundo más individuo de ingreso más alto. La alícuota marginal es sólo cero a partir de entonces. Este resultado es muy controversial ya que supone que existe una sola persona en la parte más alta de la distribución del ingreso, con lo cual sería un resultado más bien teórico. Véase Sadka (1976) y Seade (1977) para dos referencias clásicas sobre este resultado.

otros márgenes tales como la elección de su profesión, la forma y los tiempos de las indemnizaciones o la evasión de impuestos (Saez, Slemrod y Giertz, 2012). Otros autores incorporan también reacciones de la oferta laboral pero desde la óptica del margen extensivo, entendido como la decisión de participar o no en el mercado laboral.⁶ De este modo, tanto la elasticidad de la oferta de trabajo como una serie de parámetros adicionales juegan un papel fundamental a la hora de cuantificar las respuestas de comportamiento ante cambios en la imposición.

Sin embargo, a pesar de los enormes progresos en las últimas décadas, sigue siendo muy difícil obtener estimaciones precisas de estos parámetros de interés para medir estas respuestas. Una contribución bien representativa sobre la multiplicidad de factores que afectan el comportamiento de los individuos de altas rentas ante cambios impositivos y su compleja estimación puede encontrarse en Piketty, Saenz y Stantcheva (2014) quienes argumentan que la imposición a los ingresos más altos se debe a la interacción de tres factores o canales.

En primer lugar los individuos pueden responder producto del tradicional argumento (antes mencionado) asociado a la oferta de trabajo, donde una disminución de alícuotas alienta la actividad económica en los sectores de más altos ingresos. En segundo lugar puede deberse a cuestiones asociadas a la evasión/elusión impositiva dado que los sectores de altos ingresos responden a cambios en las alícuotas ante la existencia de oportunidades de evitarlos. En tercer lugar a un argumento asociado al poder de negociación colectiva de los sectores de altos ingresos. Concretamente, dado que la remuneración no necesariamente se iguala a la productividad marginal (ej. por información imperfecta sobre productividad) las altas alícuotas impositivas limitaban la extracción de rentas por parte de aquellos que más ganan. Así cuando las alícuotas marginales son muy altas, la recompensa neta de un ejecutivo que negocia mayor salario es modesta. Por el contrario cuando las alícuotas impositivas caen, el mismo ejecutivo tiene incentivos a negociar con mayor agresividad para aumentar su compensación.

De manera sintética, sus resultados indican que el 60% de la elasticidad de los ingresos altos a los cambios impositivos se explica por el tercer canal de los descritos anteriormente y un 40% por el primero. El canal de la evasión/elusión impositiva puede eliminarse con un buen diseño del sistema tributario (como incorporar todas las fuentes de ingresos). Así, se pone de manifiesto que factores adicionales a la elasticidad de la oferta laboral deben tenerse en cuenta a la hora de analizar la imposición progresiva sobre los ingresos.

2.2 Debate y experiencia internacional

Los debates que se están dando en el contexto internacional brindan también un marco propicio para la reforma del impuesto sobre los ingresos en Argentina.

Por un lado, a partir del libro “El capital en el siglo XXI” del economista francés Thomas Piketty (2014) ha ganado protagonismo el debate sobre la desigualdad en la agenda académica y política; particularmente es de interés la endogeneización de la desigualdad y sus consecuencias políticas en tanto amenaza para una democracia sustantiva. Un fuerte debate se abrió acerca de que la desigualdad no es un accidente sino la consecuencia lógica de las leyes del sistema de mercado y del

⁶ La referencia clásica aquí se encuentra en Diamond (1980), que muestra que hasta puede haber alícuotas marginales negativas en la cola inferior de la distribución (ej. Un subsidio al trabajo).

relajamiento de su regulación, principalmente, mediante la atenuación de una imprescindible política tributaria progresiva.

Al respecto Piketty dedica un capítulo a repensar el impuesto al ingreso, donde deja de lado ciertas distinciones que considera arbitrarias (como distinguir entre impuesto al ingreso y cotizaciones para la seguridad social) y explicita las razones de por qué el impuesto progresivo al ingreso es un elemento esencial para el Estado social. Según el autor, desempeñó una función clave en su desarrollo y en la transformación de la estructura de desigualdades en el siglo XX y es una institución central para garantizar su viabilidad en el siglo XXI.

Luego advierte que esta institución hoy está amenazada, intelectual (las diferentes funciones de la progresividad nunca han sido discutidas a fondo) y políticamente (la competencia fiscal permite que categorías enteras de ingresos queden exentas del régimen legal). Como un problema central encuentra que la regresividad que se da la tributación de los ingresos más altos puede ser extremadamente perjudicial para la aceptación fiscal en su conjunto. El relativo consenso en torno al Estado fiscal y social, ya frágil en tiempos de escaso crecimiento, disminuye sobre todo en las clases medias, a las cuales, naturalmente les cuesta trabajo aceptar pagar más que las clases superiores.

La rebaja que han experimentado las tasas máximas principalmente en Estados Unidos y Reino Unido, Piketty las relaciona con el incremento en la desigualdad que han experimentado esos países.

Por otro lado, sobre la seguridad social, también hay ciertos debates, que atraviesan las fronteras, y son propicios para el objetivo de este trabajo. Como expresan Gomez Sabaini y otros (2015) *“Frente a las debilidades que evidenciaron los sistemas de protección, desde finales de los años noventa comenzaron a debatirse e imponerse otras ideas más vinculadas a un enfoque de derechos que ponen nuevamente en el centro de la escena al Estado y a su capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social. Asimismo, nociones como ciudadanía plena y garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales) comienzan a orientar las políticas de protección (CEPAL, 2007). En este marco, las personas dejan de ser consideradas como consumidores y beneficiarios para convertirse en ciudadanos titulares de derechos (Ceccini y Martínez, 2011). La necesidad de universalizar la cobertura de las diversas áreas de protección social, junto con un Estado con mayor capacidad de intervención, van a ser los ejes de estas nuevas concepciones”*

“Tradicionalmente, la Seguridad Social se diferenciaba de los restantes componentes del Gasto Social por su carácter contributivo. No obstante, hoy esa diferenciación entre lo contributivo y lo no contributivo ha perdido la vigencia que tenía hasta hace algunos años. Hoy es más importante considerar la complementariedad entre las dos formas de financiamiento y analizar en qué casos resulta conveniente cada financiamiento”

Respecto a la experiencia internacional hay que mencionar que si bien la mayoría de los países cobran por separado los aportes a la seguridad social y el impuesto al ingreso (rentas, ganancias), algunos lo han unificado.

Al analizar la experiencia internacional de este tipo de esquemas, surge el exitoso caso Australia como uno de los países que ha implementado la unificación de aportes e impuesto a los ingresos, dejando las contribuciones patronales por

separado. Aplicando un esquema de alícuotas progresivas, que van desde el 9% al 45 % y con un salario mínimo no imponible, el impuesto representa cerca del 57 % del total de la recaudación. Nueva Zelanda también presenta un impuesto sobre el ingreso personal unificado, donde se determina un ingreso imponible en base a los diferentes tipos de ingresos gravables (sueldos, inversiones, alquileres, etc.) y se le aplica una escala de alícuotas progresivas en 5 tramos (en función del nivel de ingreso) desde 10.5% a 45%.

La principal barrera identificada por la literatura para unir estos dos tipos de contribuciones, como expresa Mirrlees (2010; Cap. 5), se relaciona con el denominado “principio contributivo”, es decir la idea de que los aportes encarnan una forma de seguro social en el que las contribuciones crean derecho a percibir beneficios.

Ya se mencionó que hay en el debate internacional un nuevo paradigma al respecto; pero el mismo autor expresa que si hubiera una estrecha relación entre ellos de forma que contribuciones adicionales generan mayores beneficios, entonces convendría mantener separado estos tributos. Sin embargo, en la práctica, esta relación entre contribuciones y pagos es bastante débil. Para Mirrless integrar estos dos impuestos tiene dos beneficios: disminuye los costos administrativos y genera mayor transparencia.

2.3 Evolución reciente en Argentina

La doctrina tributaria reconoce la capacidad contributiva como el principio rector de determinación de las materias imponibles que, de una forma políticamente aceptable por los ciudadanos, logre financiar los gastos del Estado que no pueden relacionarse directamente con las prestaciones recibidas por los contribuyentes. Esta concordancia generalizada, surge en atención a los preceptos de equidad y solidaridad que sostienen una sociedad cohesionada, en la medida que los gravámenes se apliquen en forma global, personal y progresiva, sobre bases imponibles que aproximen de forma aceptable el bienestar del contribuyente a través de manifestaciones directas de capacidad contributiva.

Entre las diversas manifestaciones de instrumentos impositivos existentes en las estructuras tributarias comparadas, la presencia de la imposición sobre los ingresos corrientes así lo manifiestan, aunque a través de diversas formas particulares y en magnitudes relativas diferentes en gran medida relacionadas con las tasas de informalidad existentes en cada economía.

La tributación general sobre la renta representa estos valores sociales, encontrándose en Argentina las críticas usualmente centradas en el nivel de las alícuotas máximas o las exenciones sobre determinadas fuentes de renta, según el sector o partido político que las manifestara.

Sin embargo, el debate actual en nuestro país demuestra una evidente amenaza sobre toda esta institución tributaria, particularmente en relación a los ingresos del trabajo. Además de los argumentos que Piketty aborda⁷, se puede agregar otras específicas. Una de ellas tiene que ver con que el crecimiento del peso

⁷ Incluso puede ser útil ver la experiencia de la Provincia de Buenos Aires respecto a las reformas sobre la imposición progresiva al reintroducir el Impuesto A La Transmisión Gratuita De Bienes (Lodola y Velasco, 2011) y las modificaciones del Impuesto Inmobiliario Rural (Batakis y Lódola, 2015).

de este tributo en la recaudación fue más por una política tributaria pasiva y normas administrativas (de funciones legislativas delegadas por el Congreso), que por decisiones explícitas de una república democrática.

Un muy breve repaso de los últimos años puede ilustrar los efectos señalados.

2.3.1 Impuesto a las ganancias – cuarta categoría

El impuesto a las ganancias se articula en cuatro categorías de rentas:

- 1ra) Las provenientes del “suelo”: aquellas ganancias originadas por el usufructo de las propiedades inmuebles;
- las de 2da): conformadas con los beneficios obtenidos por las rentas del capital;
- las de 3ra) referida a los beneficios de las empresas y el comercio en actividades agropecuarias, industriales, comerciales, no incluidas en las demás categorías;
- y finalmente las de 4ta. categoría que incluye aquellos ingresos, que se generan del trabajo personal tanto en relación de dependencia o de forma independiente por encima de un determinado monto relacionado con la cantidad de integrantes de su familia y de otras posibles deducciones permitidas.

Este mínimo no imponible aplicado sobre los ingresos del trabajo determina el piso salarial que queda fuera del pago de ganancias, e históricamente surgía de la suma de las deducciones que tiene permitidas cada contribuyente relacionado con su carga de familia, gastos en salud, intereses hipotecarios, pagos por servicio doméstico, etc., que en el concepto de ganancias refieren al equivalente a los gastos necesarios para mantener la fuente de ingresos.

Desde la última modificación integral del impuesto a las ganancias en el año 2000 y hasta el año 2011, estos valores se actualizaron en discusiones parlamentarias de manera de conservar cierta relación entre la capacidad contributiva que se pretendía gravar y la evolución nominal de las variables económicas, pero con un sesgo a favor de la familia, ya que las deducciones por cónyuge e hijos se elevaron relativamente más del doble que el resto hasta 2013. En 2014 se ajustaron en forma homogénea y en 2016 se cambió la tendencia.

CUADRO . IMPUESTO A LAS GANANCIAS. VALORES DE LAS DEDUCCIONES (EN \$ POR AÑO Y VAR. %)

Año	Ganancia No Imponible	Deducción Especial Relación Dependencia	Deducción Especial Autónomo	Cónyuge	Hijo	Otras Cargas
2003	4.020,0	18.000,0	6.000,0	2.400,0	1.200,0	1.200,0
2011	12.960,0	62.208,0	12.960,0	14.400,0	7.200,0	5.400,0
var %	222%	246%	116%	500%	500%	350%
2014	15.552,0	74.649,6	15.552,0	17.280,0	8.640,0	6.480,0
var % 2011	20%	20%	20%	20%	20%	20%
2016	42.318,0	203.126,4	42.318,0	39.778,0	19.889,0	19.889,0
var % 2014	172%	172%	172%	130%	130%	207%

A partir de diciembre de 2011, por el art. 4° de la Ley 26731, se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a incrementar los montos previstos en el art. 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias T.O. 1997 (deducciones que se pueden realizar), ajustándose el mínimo no imponible del tributo a través de los Decretos N° 2191/12, 244/13, 1006/13, 1242/13, 2354/14, 152/2015 y 394/2016, eliminando la discusión del diseño del impuesto en el parlamento.

Sin embargo, algunas de las medidas implementadas por el Ejecutivo excedieron la mera actualización de las deducciones, cambiando (literalmente como se verá seguidamente) “la forma” del gravamen.

Hasta la instrumentación del Decreto 1242/13, las principales críticas al impuesto se resumían en la “compresión en términos reales” de los tramos de la escala de alícuotas marginales señaladas en la Ley. A partir de la vigencia del mismo, la lógica del impuesto se rompe, estableciendo una condición disociada para el ingreso al pago del tributo, respecto de la que determina la base imponible del mismo.

De esta manera, mientras el mínimo no imponible surgía de la condición más favorable entre la suma de las deducciones del art. 23 y la existencia de un sueldo bruto no mayor a \$15.000 en el período enero-agosto de 2013; la alícuota del impuesto continuaba determinándose sobre la diferencia entre el ingreso neto y las deducciones ajustadas, la que a su vez se vería reducida en un 20% para quienes cobraran sueldos brutos mayores a \$25.000 de aquel período.

El sueldo mínimo no gravado entre enero y agosto 2013, al resultar mayor a la suma de las deducciones del soltero (\$8.400) y del casado con dos hijos (\$11.500), resultó en un beneficio sólo para el que se encontraba en “esa” situación en “ese” período, pero excluía a quienes iniciaran actividades sin haber tenido remuneraciones en ese período de referencia, quienes determinarían el impuesto por la suma de las deducciones. En efecto, quien se incorporase al mercado laboral a partir de entonces, saltaría los primeros tramos de las escalas de alícuota, aún en el caso que su salario bruto fuera inferior al nuevo mínimo exento para situaciones anteriores a septiembre de 2013. En el caso de que se cobrase \$14.999, el soltero pasaría a pagar la alícuota marginal del 27% (pago anual de \$13.300) y el casado la del 23% (pago anual de \$4.700).

A su vez, en la misma norma, se creaba otro salto de pago efectivo (alícuota media) para aquellos que superaran un ingreso bruto mensual de \$25.000 (y en consecuencia dejaran de estar alcanzado por el aumento de 20% de las deducciones). Sin embargo, este incremento no surgía por traslación dentro de la escala de alícuotas marginales, como el caso reseñado en el párrafo anterior, sino tan sólo por el incremento de manera discreta en el 20% en la base imponible (dado que estos sueldos ya se encontraban alcanzados a la alícuota máxima del 35%⁸). De esta manera, se volvía al formato de la “Tablita de Machinea” implementada a partir del año 2000 por el artículo continuación del 23 del impuesto a las ganancias, pero de tan sólo un escalón⁹. El efecto pleno, debido a la vigencia otorgada al Dto. 1242/13, puede observarse para el período fiscal del año 2014.¹⁰

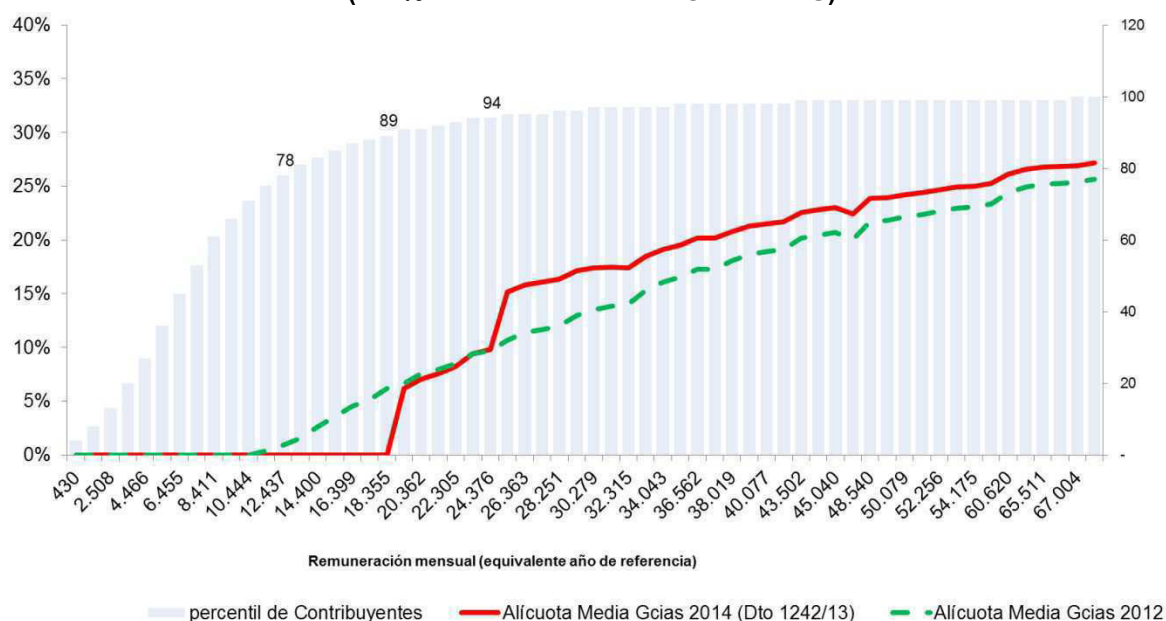
8 Para el soltero a partir de los \$19.800 y para el casado desde los \$23.100

9 Un análisis pormenorizado de los efectos beneficiosos y nocivos de esta particular tabla de deducciones puede consultarse en Velasco (2007).

10 Ver descripción de la metodología desarrollada para el cálculo en el Anexo correspondiente.

En el GRAFICO (que sólo representa el efecto sobre quienes se encontraban en el mercado formal entre enero y agosto de 2013) no pueden apreciarse las inequidades mencionadas en los párrafos anteriores, pero sí se representa muy claramente no sólo la magnitud relativa de aportantes que resultaron excluidos del pago de este impuesto, aquellos que se encontraban entre el percentil 78 y 89 de la distribución determinada en el modelo (se estiman en poco más del 64%, de 2.25 millones a 813 mil), sino también el fuerte incentivo hacia el “enanismo fiscal” que este Decreto provocó desde el lado del trabajador (aportante), con saltos excesivos de alícuotas en los percentiles 89 y 94 de la distribución de los aportantes.

GRAFICO . IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2014 (1). EFECTO PLENO REFORMAS 2013. ALICUOTA EFECTIVA SEGÚN NIVEL DE INGRESOS APORTANTES DEL DECRETO 1242/13 (EN % Y CANTIDAD DE APORTANTES)



Fuente: elaboración propia. Ver anexo

(1) Para el año 2014 se contemplan las deducciones efectivas vigentes para el período sobre las distribución de aportantes determinada en el modelo descrito en el anexo, con los salarios ajustados por CVS.

En todo este período, además de las actualizaciones de los montos de deducciones; en ocasiones; se redujo el impacto del tributo mediante la eliminación de los aguinaldos de la base del impuesto y hasta se intentó¹¹ particionar (Resolución 3770/15) el efecto de los saltos en las deducciones y reducir algunas de las inequidades provocadas en el año 2013.

En efecto, respecto de los sujetos alcanzados, el Decreto 1242/2013 se mantuvo vigente, por lo que quien ganara menos de \$15.000 en 2013 continuó fuera del impuesto independientemente de sus ingresos en el período corriente.

Sin embargo, se redujo la inequidad entre alcanzados y no alcanzados por tal Decreto para aquellas personas que no hubieran estado incluidas en el mismo y que cumplieran en el período corriente con aquellas premisas originales de acuerdo a los

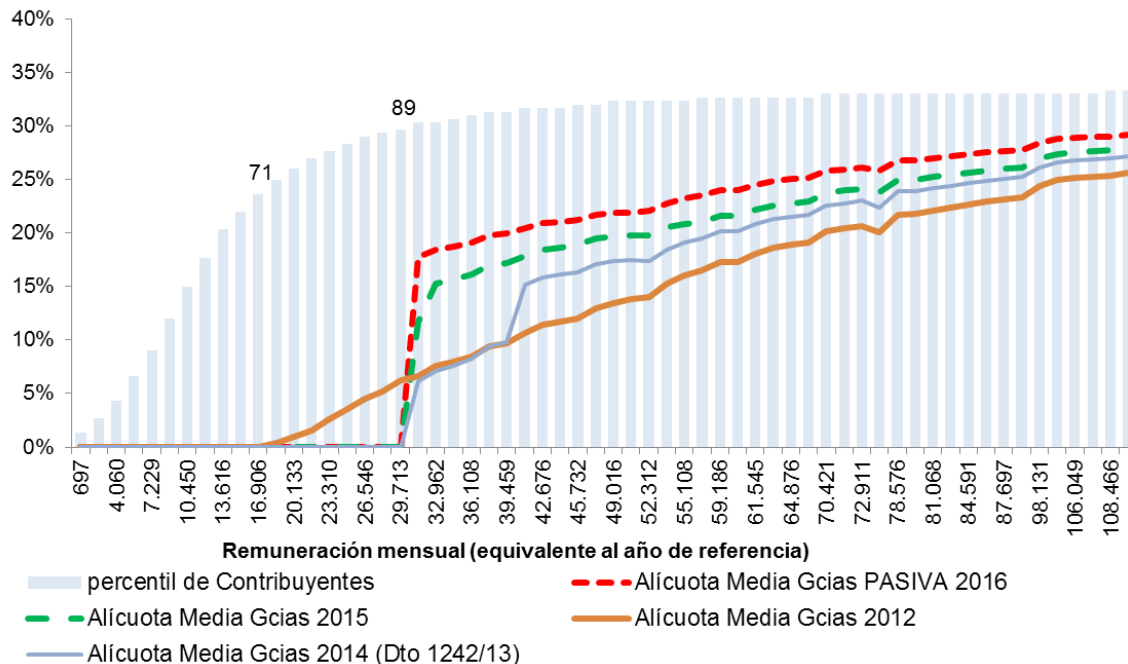
11 Fue un “intento” de particionar, porque con los incrementos salariales de ese año, los cambios no tuvieron efectividad sobre el ingreso de los contribuyentes

sueldos corrientes, que también quedarían bajo el paraguas del mínimo exento respecto del salario bruto. Por su parte, se realiza un incremento particionado de las deducciones de la ley¹².

No obstante, se mantuvo un tratamiento dispar entre los beneficiarios del mínimo exento originales y los incluidos por la Res. 3770/15, pues los nuevos sujetos incluidos en los beneficios calcularán sus deducciones en función al valor corriente de su salario, quedando sujetos a que cualquier variación en él, provoque el cambio en la tabla aplicable o incluso la exclusión del régimen.

En resumen, esta “activa” política sobre el alcance y las deducciones de los asalariados conjuntamente con la completa pasividad sobre los tramos y las escalas de alícuotas, determinó que la alícuota marginal de entrada al impuesto resultara superior al 25% en promedio, comprimiendo la efectividad de la tabla (efectiva solo a partir del percentil 89 de la distribución de aportantes) hasta transformar el impuesto en uno de muy alta progresividad pero de alícuota marginal prácticamente constante como puede observarse en el GRAFICO .

GRAFICO . IMPUESTO A LAS GANANCIAS
ALICUOTA MEDIA Y CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES SEGÚN NIVEL DE INGRESOS (1).
(EN % Y PERCENTIL DE DISTRIBUCION CONTRIBUYENTES SEGÚN INGRESO)



(1) Se considera los aportantes del periodo 2012, con sueldos equivalentes al año de referencia actualizados según CVS y deducciones correspondientes en cada período de manera de contemplar la situación del mismo contribuyente en cada período mencionado. Para el año 2016 se simuló un CVS del 30%.

En dicho gráfico se comparan las alícuotas efectivas en las siguientes situaciones: a) alícuota efectiva situación 2012; b) alícuota efectivas en 2014 (por efecto pleno del Decreto 1242/13); c) alícuota efectiva 2015 y d) alícuota efectiva situación pasiva 2016 (la que estaría rigiendo en la actualidad si no hubiera existido la modificación de febrero 2016). Así es claro el efecto de incremento de presión efectiva del impuesto entre 2012 y 2015 sobre cada contribuyente debido al traspaso

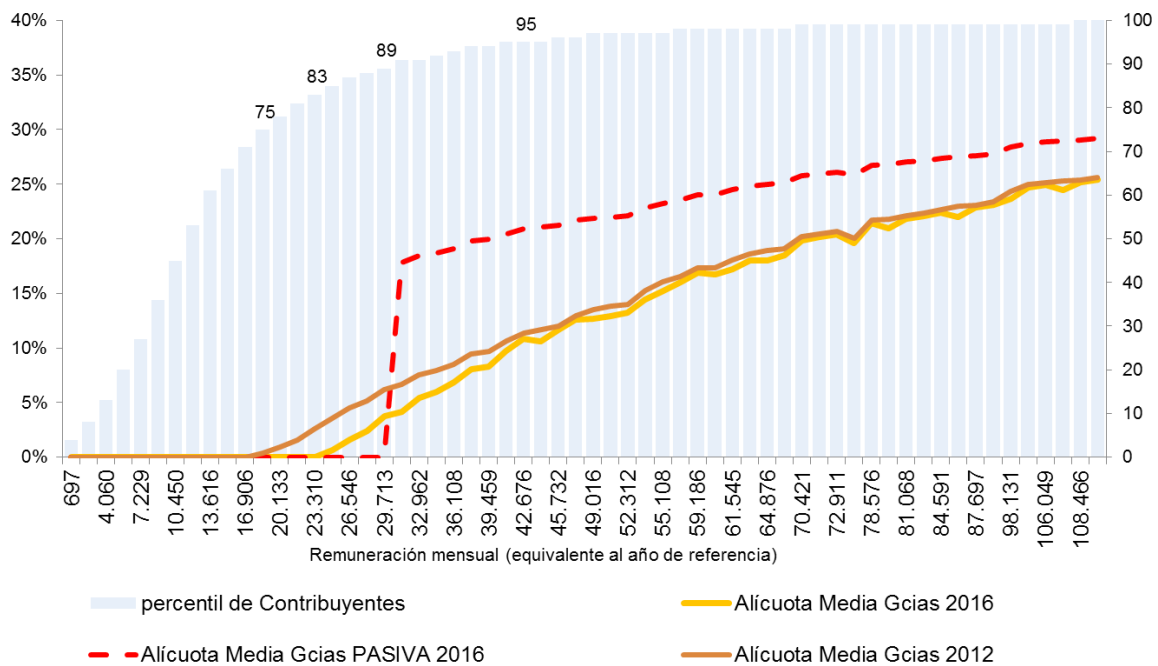
¹² +50% para sueldos brutos mensuales inferiores a \$18.000; +44% para sueldos brutos mensuales inferiores a \$21.000; +38% para sueldos brutos mensuales inferiores a \$22.000; +32% para sueldos brutos mensuales inferiores a \$23.000; +29% para sueldos brutos mensuales inferiores a \$24.000; +26% para sueldos brutos mensuales inferiores a \$25.000

de tramo en la escala de alícuotas del impuesto, y la magnitud que dicha presión hubiera representado en el año 2016, observándose también la virtual desaparición de la escala de alícuotas marginales.

A partir de marzo de 2016 (GRAFICO), al derogarse el Dto 1242/13 y la Res. 3770/15, e incrementarse las deducciones del tributo mediante Decreto 394/16, la forma de las alícuotas eliminó el salto del mínimo exento; el impuesto recuperó una alícuota media creciente en forma continua en la que la escala de alícuotas marginales volvió a tener cierta efectividad (aunque en un recorrido muy corto), reduciendo fuertemente las alícuotas efectivas, a través del incremento de las deducciones, para todos los contribuyentes, como puede verse al compararse las curvas “Alícuota media gcias. 2016” versus “Alícuota media gcias. pasiva 2016”.

Además se recuperó parte de los excluidos desde septiembre de 2013 (aquellos que se encuentran entre los percentiles 83 y 89 de la distribución del ingreso) ampliando el alcance de contribuyentes del tributo, que aún representan un 40% menos de los que pagaban en 2012. (1.3 millones 2016 vs 2.25 millones 2012). Respecto a ese año la presión del impuesto es sustancialmente menor en 2016 para aquellos contribuyentes ubicados entre los percentiles 75 y 95.

GRAFICO . IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2016
ALICUOTA MEDIA Y CANTIDAD DE APORTANTES SEGÚN NIVEL DE INGRESOS -APORTANTES DEL DECRETO 1242/13 (EN % Y PERCENTIL DE APORTANTES)



Sin embargo al no corregirse las escalas de alícuota, el efecto de “compresión” hacia una “progresividad de alícuota marginal constante” persiste. En términos de alícuota efectiva (Ame) ello puede observarse en la mayor pendiente que se evidencia en los primeros tramos de la corrección 2016 respecto del impuesto que regía en 2012 (cuya escala de alícuotas llevaba ya más de una década sin ajustar los tramos).

En consecuencia, resta aún esperar un debate acerca del “estiramiento” de la incidencia de la escala de alícuotas, el que representará una reducción sobre los tramos intermedios del impuesto, haciendo peligrar la incidencia efectiva de este

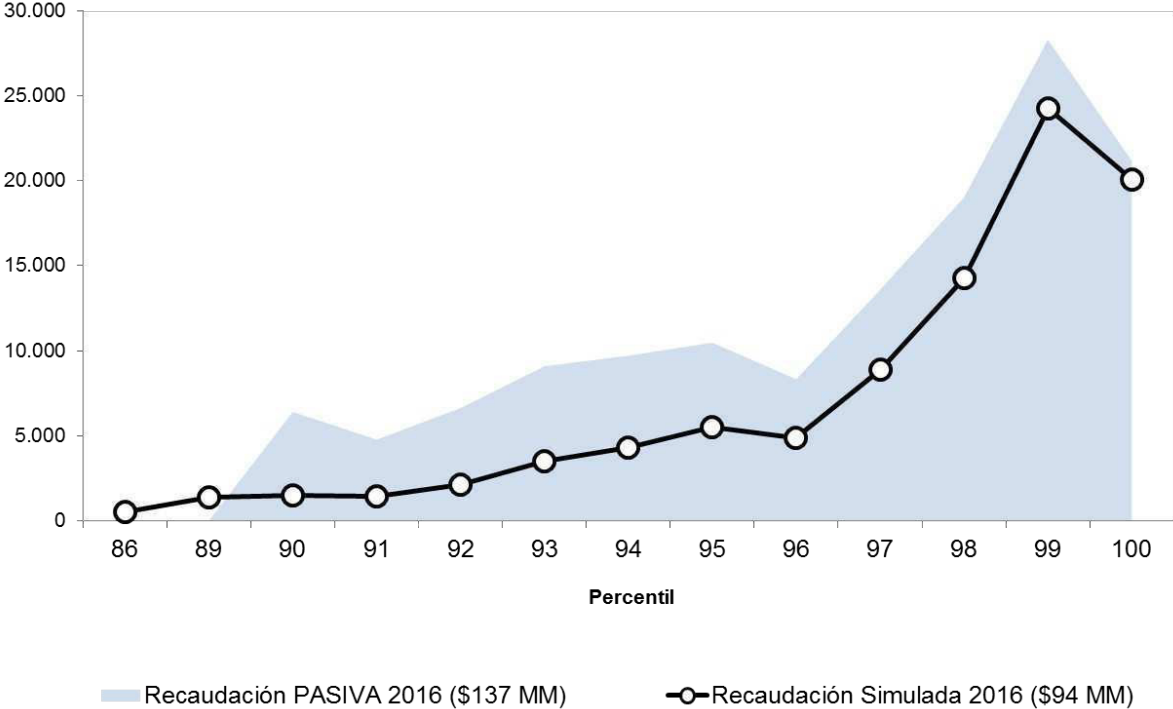
tributo en la distribución del ingreso tanto por la vía de la recaudación dentro del tributo, como desde la importancia respecto del total recaudado.

Si bien la nominalidad existente en la economía actual, impide hacer comparaciones razonables del costo fiscal de estos ajustes respecto de la situación vigente el año anterior, los microdatos simulados sí permiten estimar cuál hubiera sido la situación si las deducciones no se hubieran modificado y de esta manera obtener la recaudación "de oportunidad" (aunque políticamente difícil de sostener) que se hubiera dado con la variación de salarios 2016 y las deducciones de 2015. De esta manera, la modificación parcial en el impuesto a las ganancias implementada en el Dto. 394/16 representó una reducción del 31% de la recaudación hipotética (Aproximadamente \$43,4 mil millones).

En el

se observa como disminuye (respecto a la hipotética opción pasiva para 2016) la recaudación obtenida de cada nivel de ingreso para los percentiles mayores a 89 a pesar de incorporar una recaudación adicional entre los deciles 86 y 89.

GRAFICO . IMPUESTO A LAS GANANCIAS. RECAUDACION SEGÚN PERCENTIL DE INGRESO DE LOS CONTRIBUYENTES. TRAMO DE INGRESO ALCANZADO. (EN MILLONES DE \$).



2.3.2 Impuesto a las ganancias y aportes personales

Hasta aquí hemos visto la cuantificación del impacto de las diferentes modificaciones sobre la recaudación, contribuyentes y diseño del impuesto a las ganancias. Sin embargo, como se explicitó en la introducción, la idea de este trabajo es considerar conjuntamente la tributación que se relaciona con el ingreso del trabajador, y por lo tanto es necesario unir la carga del impuesto a las ganancias y los aportes personales previsionales.

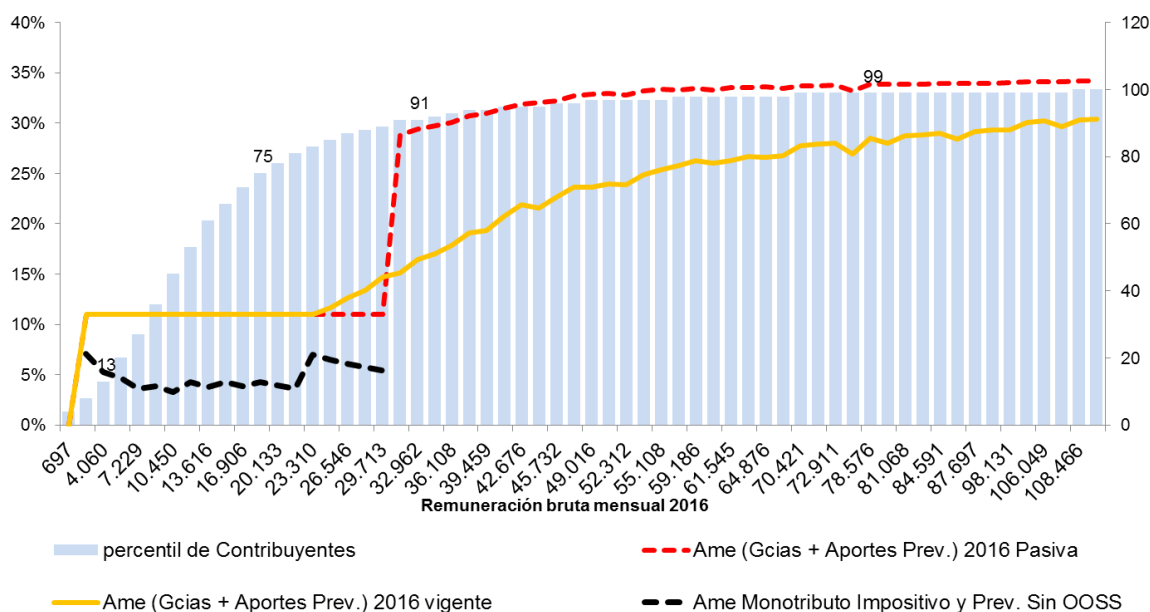
Las posibles críticas de esta unión basadas en el principio contributivo, ya fueron respondidas en la sección anterior. En esa línea desde 2003 Argentina ha incorporado a su sistema previsional cerca de 2.700.000 nuevos jubilados y 1.230.000 nuevos pensionados, que no contaban con contribuciones previas. Si bien estos nuevos beneficiarios erogan las deducciones de sus haberes jubilatorios, lo cierto es que gran parte del financiamiento de éstos proviene de las rentas generales del gobierno. Esta política sin dudas, quiebra la lógica de los sistemas contributivos, y despierta interrogantes sobre la conveniencia del esquema estrictamente contributivo para su financiación.

A su vez, los trabajadores independientes que se encuentran bajo determinados parámetros que lo relacionan la necesidad de utilizar un régimen tributario simplificado, pueden cumplir con todas sus obligaciones relacionadas a su actividad laboral a través del Monotributo. Este régimen contempla la posibilidad para los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) de cumplir con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago de una determinada suma fija de dinero.

En la fase previsional también hay muchas inequidades entre monotributo y relación de dependencia. *“Al estar determinado el haber jubilatorio a partir del aporte realizado durante los últimos diez años de una trayectoria laboral, podría presentarse el caso de un trabajador que aportara durante 20 años como monotributista, y que solo en sus últimos diez se desempeñara como trabajador en relación de dependencia, lo que le permitiría acceder a una jubilación máxima. Mientras, en el otro extremo de las posibilidades, podría ubicarse el ejemplo de un trabajador con aportes elevados durante los primeros 20 años de su trayectoria laboral, pero que se desempeñara como monotributista durante los últimos diez, razón por la cual solo alcanzaría una jubilación mínima. Estos posibles casos, sin duda representan inequidades y son fuente de incentivo para aportar lo menos posible durante los 20 primeros años de trabajo”* (Gomez Sabaini y otros, 2015).

De esta manera, se puede adicionar a la incidencia del impuesto a las ganancias el componente previsional pagado por el empleado respecto de su salario bruto, como así también contemplar su alternativa simplificada para ingresos brutos equivalentes excluyendo el componente de salud afectado al PAMI y el destinado a las obras sociales (GRAFICO).

GRAFICO . IMPUESTO A LAS GANANCIAS + APORTES PERSONALES 2016. ALICUOTA MEDIA EFECTIVA SEGÚN NIVEL DE INGRESO



El componente previsional a cargo del empleado (11%) arroja, en el modelo desarrollado, una recaudación de \$168.299 millones para el año 2016 (GRAFICO), de forma que la recaudación total a sustituir con los ejercicios alternativos, sumando a lo anterior lo que aporta ganancias, es de \$262.400 millones. Los datos de recaudación de esta alternativa junto con las anteriores se resumen en el gráfico siguiente.

3 EJERCICIOS

La errática evolución reciente que el componente de ganancias ha experimentado, con la consiguiente consecuencia en la falta de aceptación de este tributo es un indicador que las reformas al mismo deberán ser integrales, de forma de re instituir reglas estables en el tiempo. Por su parte el repaso conceptual y de la experiencia internacional señalan claros argumentos para fortalecer la tributación a los ingresos, especialmente en los niveles de rentas más altas; mostrando en algunos países que el camino hacia la simplificación y transparencia fue emprendido por la unión de ambos tributos que hoy recaen sobre el ingreso laboral: el impuesto a las ganancias y los aportes personales a la previsión social.

Por lo tanto en esta sección se presentarán, utilizando el modelo presentado en el anexo, algunos ejercicios de cuantificación de reformas en el sentido planteado.

3.1 Ejercicio 1: Integración con deducciones o pago a cuenta.

Como una primera alternativa, más conservadora de transición, puede plantearse una estructura de alícuotas marginales similar a la del Impuesto a las Ganancias actual en la que los tramos de alícuota se expanden a tasa decreciente desde 4 veces para el primer tramo hasta poco más de 3 veces para el último, con el fin de lograr una mayor progresividad sobre las alícuotas marginales.

CUADRO . EJERCICIO 1. TABLA DE ALICUOTAS PROPUESTA. IMPUESTO AL INGRESO

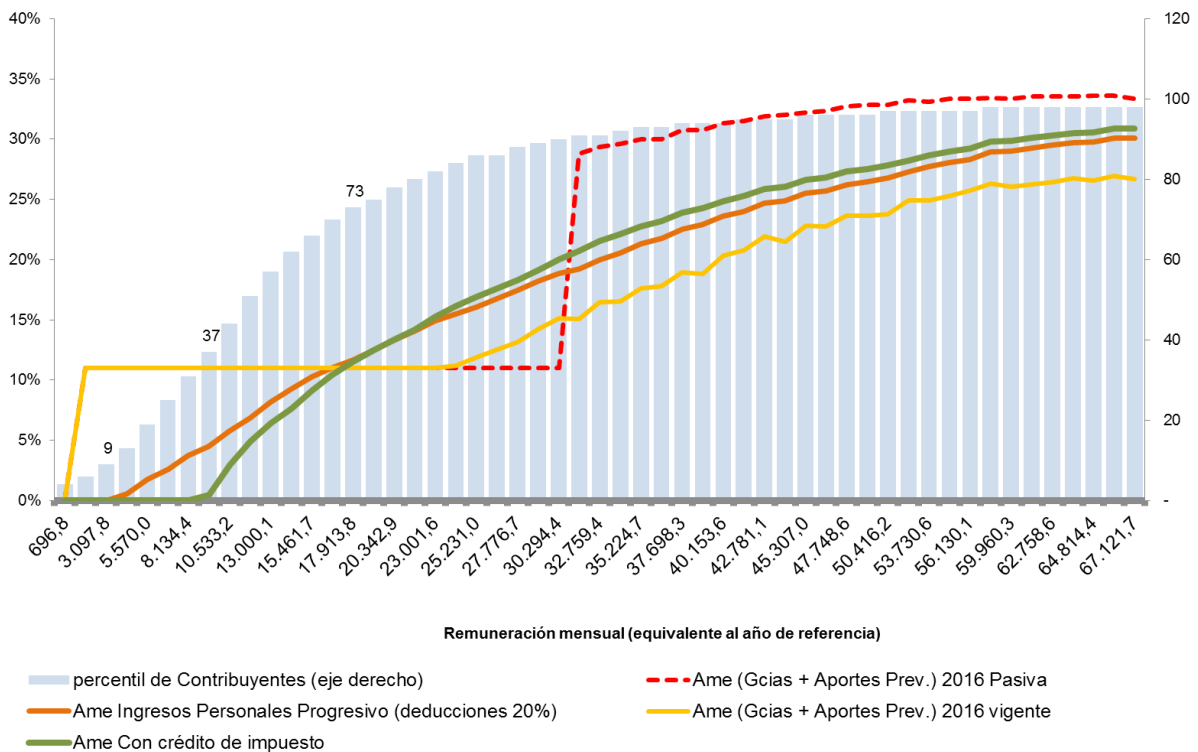
Ingreso Bruto Anual	\$	Más el % del excedente	
0	40.000	0	6,0%
40.000	70.000	2400	10,0%
70.000	100.000	5400	15,0%
100.000	190.000	9900	21,0%
190.000	280.000	28800	27,0%
280.000	370.000	53100	33,0%
370.000	en adelante	82800	40,0%

Por su parte, desde la determinación de la base imponible, se ensayan dos variantes. En la primera, la tabla de alícuota se aplica sobre los salarios brutos del empleado permitiendo deducciones equivalentes al 20% de las vigentes en el impuesto a las ganancias de 4ta categoría, la que para una recaudación equivalente, excluiría del pago del impuesto a los salarios más bajos (600.000 aportantes respecto de la situación simulada en la actualidad), comenzando el aporte al fisco con una alícuota marginal creciente de manera continua.

Sobre la misma tabla de alícuotas, puede también ensayarse una alternativa con mayor equidad que consiste en mutar las deducciones sobre el ingreso salarial bruto por un pago a cuenta también relacionado con la estructura de deducciones actuales (5,4% para lograr reemplazar la recaudación vigente) de manera tal de entender las deducciones (por carga de familia y demás actuales) como una necesidad independiente del nivel de ingreso en el que las mismas se generaran. En esta alternativa, el monto hasta el cual el impuesto ya se encontraría pagado también opera como un mínimo exento, razón por la cual se excluirían del pago 2,8 millones de personas respecto de los aportantes actuales (ver GRAFICO).

Puede observarse en el GRAFICO cómo la reducción en las alícuotas iniciales y la exclusión de trabajadores de salarios bajos se recuperan con la progresividad de la escala aplicada sobre el salario bruto, que en ambas alternativas implican una mayor carga para tramos inferiores a los resultantes del Decreto 394/16, pero una fuerte reducción decreciente respecto de la alternativa Pasiva 2016.

GRAFICO . APORTES + GANANCIAS. ALICUOTAS MEDIAS Y CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES SEGÚN PERCENTIL DE CONTRIBUYENTES



En la comparación entre los ejercicios propuestos pueden observarse los efectos en términos de progresividad efectiva del reemplazo de las deducciones antes de la entrada a la tabla de alícuotas, por el pago a cuenta luego de la determinación del nuevo “impuesto al ingreso” y que resulta coherente en la nueva concepción del tributo en relación a la vigente de “impuesto a las ganancias”. El efecto sobre la recaudación y los sujetos alcanzados se resumen en el GRAFICO

No obstante, la existencia de tramos excluidos del pago efectivo del impuesto (hasta el percentil 9 en la variante “con deducciones del 20%” y hasta el percentil 37 en la variante “con crédito de impuesto”), manifiesta un costo a la formalización, que si bien resultaría de alícuotas marginales inferiores a las existentes antes y después de la entrada en vigencia del Decreto 394/16, superaría rápidamente el costo de oportunidad que representa el Monotributo actual. Este problema será considerado en el siguiente ejercicio.

3.2 Ejercicio 2: Integración y adicional sobre altas rentas eliminando el enanismo fiscal

Finalmente, y en el acuerdo de una necesaria modificación en el impuesto a las ganancias vigente que también logre captar las ganancias provenientes de las remuneraciones del capital (como así también de las resultantes de la enajenación del mismo), podría combinarse con un impuesto adicional sobre las altas rentas¹³.

Este adicional está en línea con lo en la sección conceptual sobre el trabajo de Piketty, Saenz y Stantcheva (2014) en dos sentidos. Por un lado, al unificar fuentes de ingreso, se aminora el “canal de la evasión/elusión” que los autores mencionan. Por el otro, siguiendo ese trabajo, no es claro que en ese nivel de

13 Una exhaustiva revisión sobre la experiencia al respecto en América Latina puede verse en Jimenez ed (2015)

ingresos, prevalezca el canal tradicional de Mirlesss, donde la oferta de trabajo se reduce ante el incremento de alícuotas y la recaudación disminuye.

Por lo tanto aplicando un adicional a las altas rentas, en un equivalente del 20% del impuesto a las ganancias vigente¹⁴ para aquellas ganancias netas sujetas a impuesto superiores a \$600.000 (equivalente a 5 veces el último tramo de la escala de alícuotas actual), permitiría comenzar desde alícuotas marginales sustancialmente menores al 11% vigente, con una expansión de los tramos decreciente desde 5 veces para el primero de ellos hasta poco menos de 4 veces para el último, que mantendría también la exclusión sobre los salarios brutos actualmente contemplados por debajo del mínimo establecido para la retención de aportes previsionales (\$1.724,88 mensuales a partir de marzo 2016), eliminando todo tipo de deducciones relacionadas con el impuesto a las ganancias actual.

CUADRO . EJERCICIO 2. TABLA DE ALICUOTAS PROPUESTA. IMPUESTO AL INGRESO

Ingreso Bruto Anual	\$	Más el % del excedente	
0	50.000	-	5,0%
50.000	87.500	2.500	7,0%
87.500	125.000	5.125	9,0%
125.000	237.500	8.500	15,0%
237.500	350.000	25.375	22,0%
350.000	462.500	50.125	29,0%
462.500	en adelante	82.750	38,0%

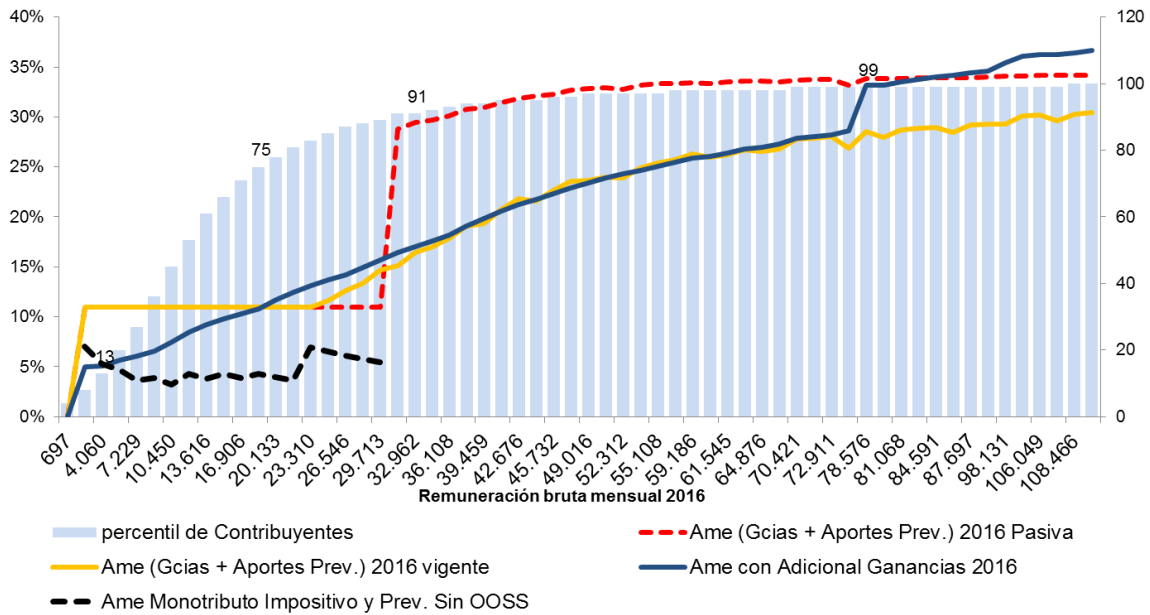
La escala de alícuotas presentada permite obtener recursos equivalentes sobre los ingresos de los aportantes (al incluir el impuesto adicional sobre las altas rentas de esta fuente¹⁵) manteniendo una mayor progresividad también dentro del impuesto sobre el ingreso del trabajo para los ingresos bajos, y de una forma continua.

También permite alcanzar con este nuevo tributo a todos los aportantes de la seguridad social actuales, generando una escala de alícuotas de crecimiento continuo que, al introducirse desde niveles similares a su alternativa de Monotributo actual (hasta el percentil 13 esta propuesta es similar al Monotributo), se conformaría un primer paso para la reducción de los parámetros de este régimen simplificado hacia una integración del total de los aportantes que reduzca los incentivos hacia la exclusión del sistema.

14 La historia reciente presenta este tipo de alternativa en el "Impuesto de Emergencia sobre las Altas Rentas" aplicado en el año 2000 mediante el título V de la ley 25.239, el que recargaba con una alícuota del 20% sobre el impuesto determinado como impuesto a las ganancias para aquellos sujetos que hubieren obtenidos ganancias netas sujetas a impuesto superiores a \$120.000 en el período 1998 o 1999.

15 En esta ocasión, no se presenta una reforma o estimaciones respecto de la tributación sobre las rentas de las demás categorías o las provenientes de la enajenación del capital, por lo que los resultados simulados sólo se refieren a la alícuota del hipotético impuesto a las ganancias vigente al que estarían sujetos los perceptores de ingresos del trabajo representados en "Ganancias Vigente 2016" en secciones precedentes del presente estudio.

GRAFICO . APORTES + GANANCIAS. ALICUOTAS MEDIAS Y CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES SEGÚN PERCENTIL DE CONTRIBUYENTES. PROPUESTA EJERCICIO 2



Comparando la recaudación por niveles de ingreso en este ejercicio y la situación actual (GRAFICO) se puede observar que, a igual recaudación total, los niveles de ingreso menores al percentil 75 estarían aportando menos a la recaudación del tributo a los ingresos, y por lo tanto soportarían menos presión tributaria, en proporciones importantes (promedio -33%); el estrato de ingresos entre ese percentil y el 98 estaría pagando un nivel similar (promedio +4%), y los últimos percentiles, sobre los que impacta el adicional “a las altas rentas”, la presión aumentaría 24%.

GRAFICO . APORTES + GANANCIAS. RECAUDACION SEGÚN PERCENTIL DE CONTRIBUYENTES SEGÚN INGRESO. (EN MILLONES DE \$ Y VARIACION %)

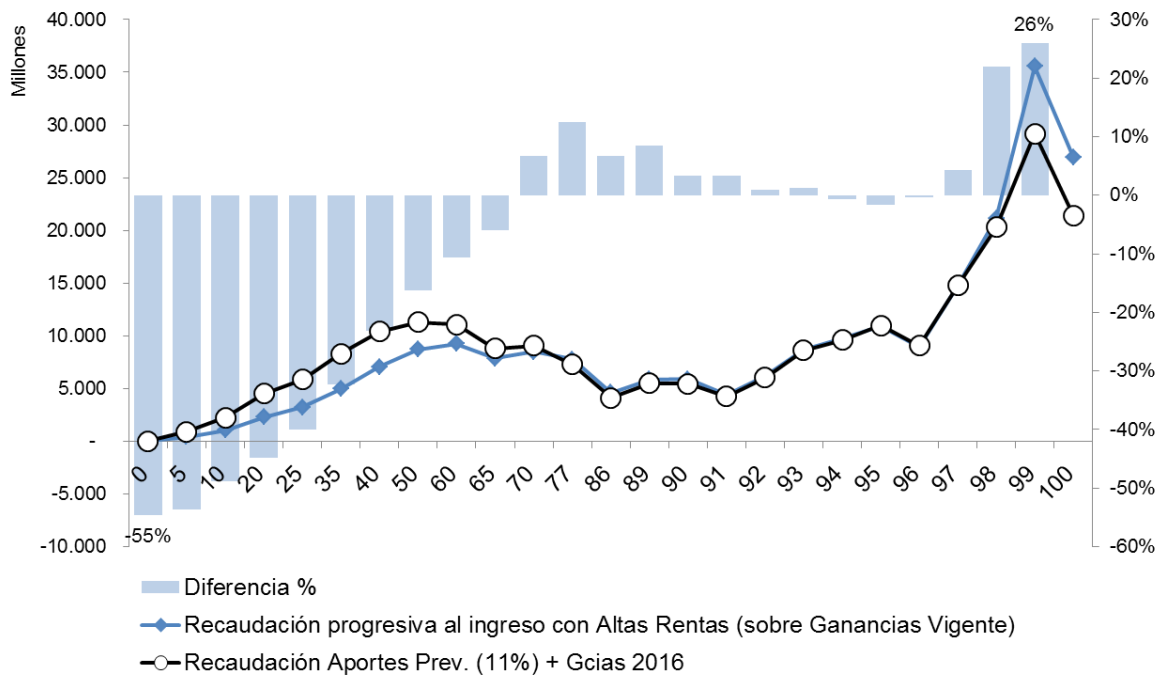
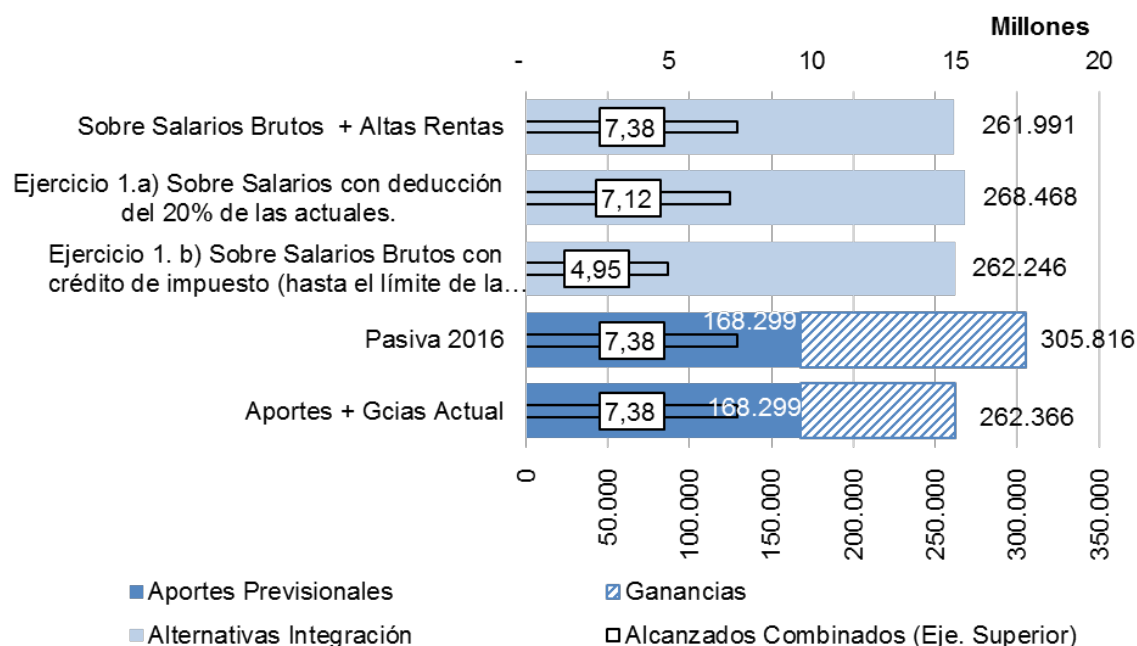


GRAFICO . GANANCIAS + APORTES PERSONALES. RECAUDACION Y SUJETOS ALCANZADOS SEGÚN ALTERNATIVAS (EN MILLONES DE \$ Y CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES)



4 REFLEXIONES FINALES

En resumen se cree que los ejercicios presentados en este trabajo; de unificar en un nuevo tributo al ingreso, el impuesto a las ganancias salarial (cuarta categoría) y los aportes personales previsionales; que se nutren del debate y experiencia internacional, además de inferir una respuesta a los problemas de diseño actual de gran parte de la carga sobre los ingresos del trabajador, jerarquiza esta imposición dentro de la estructura tributaria argentina, ofreciendo un financiamiento progresivo del presupuesto.

En el repaso de la evolución reciente de la legislación sobre el impuesto a las ganancias, quedó explícito que las diferentes medidas para enfrentar la variación de precios y salarios, como la actualización de las deducciones, además de no tener una dirección clara, generó saltos abruptos en las alícuotas marginales, que en definitiva erosionaron la aceptación de esta tributación.

Para atacar este problema, en el ejercicio 1 se evaluó una nueva escala de alícuotas aplicadas sobre dos variantes: a) el ingreso neto de deducciones y b) con crédito de impuesto. Si bien las dos opciones tienen mejoras en la progresividad y crecimiento suave de las alícuotas marginales; generan una exclusión de contribuyentes que mantendría parte de los problemas señalados sobre desincentivos al ingreso (margen “extensivo” de la literatura)

Por eso en el ejercicio 2, se incorporó un adicional “a las altas rentas” que impacta a partir del percentil 99 de la distribución de los aportantes, permitiendo (a igual recaudación) eliminar todas las deducciones (no existiría más mínimo no imponible) e incluso disminuir los niveles de alícuotas.

Haciendo un breve resumen puede resaltarse que este ejercicio presentaría varios efectos positivos.

En primer lugar se aminoran los problemas de diseño, al hacer suave todas las transiciones (deslizamientos) dentro del impuesto, principalmente al ingreso al mismo, dado que casi (queda un muy pequeño umbral exento) se elimina el mínimo no imponible y otras deducciones que, en una economía inflacionaria como la Argentina, además siempre son un problema para actualizar. De esta forma, cualquier modificación salarial genera un salto suave en las escalas de alícuotas, evitando trabas en las negociaciones paritarias.

En segundo lugar, sin pérdida de recaudación, se genera una importante disminución de la carga tributaria de los menores niveles de ingreso. Según el último ejercicio hasta el percentil 75 de la distribución experimentarían una menor carga de impuestos. Esto genera incentivos a la formalización, tal como lo observado para los regímenes simplificados.

En tercer lugar, esta propuesta también está en línea con reformas necesarias del mediano plazo, ya que ofrece un ensamble con propuestas de régimen simplificado como el Monotributo (en parte de bajos ingresos) y un necesario impuesto a las rentas altas (en la parte superior de la escala de ingresos).

Respecto al primero se presentaría una adecuada “salida” para que el régimen simplificado vuelva a resumirse a una vía de entrada a la formalidad y se reduzcan los riesgos de enanismo fiscal que presenta su exagerado ensanchamiento actual.

Sobre lo segundo, con el adicional “a las altas rentas” podrían sentarse las bases para lograr captar en la parte superior de la distribución del ingreso ciertas rentas que se encuentran exceptuadas o exentas del impuesto a las ganancias en la actualidad permitiendo que la tributación sobre los ingresos del trabajo se unifique con el tratamiento del capital en la parte superior de la distribución del ingreso.

En síntesis, el presente trabajo se enfocó en el modo de obtención de los recursos desde los ingresos laborales, y comprende parte de la carga sobre los ingresos del trabajo advirtiendo que la progresividad total del sistema tributario abarca el estudio de reformas sobre la totalidad de las posibles fuentes de recursos que, a pesar de constituir otro desafío interesante, no fue abarcado en esta ocasión. Tampoco fueron abordados los aspectos relacionados con las prestaciones de la seguridad social, o la distribución federal de dichas prestaciones por parte de las provincias sin desconocer, que forma parte central de la discusión adeudada del federalismo fiscal argentino, y que sin duda también podría haber aprovechado el espacio fiscal ocupado en la última década para poder establecer las reformas de largo plazo adeudadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akerlof, G., (1978). "The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning", *American Economic Review*, 68 (1).
- Atkinson, A. (1995). "Public Economics in Action". Oxford: Clarendon Press
- CEPAL (2006); "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad", LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., A. Goldschmit, Gómez Sabaíni, J.C. y Morán, D. (2013). "Desempeño del régimen de Monotributo como herramienta de formalización del empleo y aumento en la cobertura de la protección social", Documento de Trabajo N° 4, Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, Buenos Aires,.
- Cetrángolo, O., A. Goldschmit, J.C. Gómez Sabaíni y D. Morán (2014). "Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay", Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, Lima, diciembre.
- CIFRA (2014). "Impuesto a las Ganancias 4ta Categoría", Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, DT Nro. 16. Julio 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales (CEPAL/IEF). "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea", Estudios, N° 8, Madrid, septiembre, 2014.
- Diamond, P. (1980). "Income Taxation with Fixed Hours of Work", *Journal of Public Economics* 13, pp. 101-110.
- Diamond, P. (1998). "Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates", *American Economic Review* 88, pp. 83-95.
- Gómez Sabaini J.C., Cetrangolo O, Moran D. y Goldschmit A. (2015) "Estudio de la imposición sobre los ingresos personales y el financiamiento de la protección social", trabajo para el CFI
- Jiménez, J. P. (ed.) (2015); "Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina", Libros de la CEPAL N°134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
- Lodola, A. y Batakis, S. (2015). Historia y Reformas del Impuesto Inmobiliario Rural en Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial UNIPE.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles y J. Poterba (Eds), 2010. "Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review". Oxford University Press.
- Mirrlees, J., (1971). "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies* 38, pp. 175-208.
- Piketty, T. (2014). "El capital en el siglo XXI". México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T., Saez E. and Stantcheva, S. (2014). "Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities." *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 230-71.
- Piketty, T. (1997); "La redistribution fiscale face au chômage", *Revue française d'économie*, 12, pp. 157-201.
- Sadka, E. (1976); "On Income Distribution, Incentive Effects and Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 43(1), pp. 261-268.
- Saez, E., J. Slemrod y S. Giertz, 2012, "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature* 50(1), pp. 3-50.

Seade, J. (1977). "On the Shape of Optimal Tax Schedules", *Journal of Public Economics*, 7(1), pp. 203-236.

Sheshinski, E. (1972). "The Optimal Linear Income-tax". *The Review of Economic Studies*, 39(3), pp. 297-302.

Stern, N. (1976). "On the specification of models of optimum income taxation", *Journal of Public Economics* 6, pp.123-162.

Stiglitz, Joseph, 1982. "Self-selection and Pareto Efficient Taxation", *Journal of Public Economics* 17, pp. 213-240.

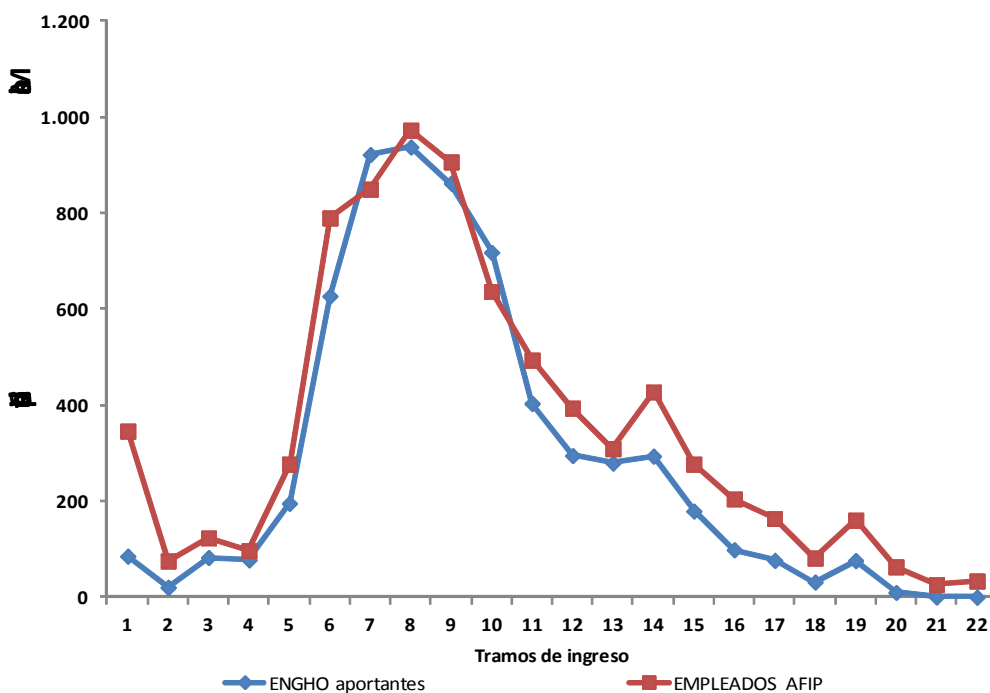
Velasco, P. (2007). "Recaudación, progresividad, y distorsiones en el impuesto a la renta personal. Un ejercicio para el caso argentino." AAEP XLII REUNION ANUAL - Universidad Nacional del Sur.

ANEXO: ASPECTOS METODOLÓGICOS

A fin de cuantificar los ejercicios esbozados a lo largo del presente estudio, se requirió brindarle estructura a los datos que surgen de la seguridad social. Para ello se tomó la Encuesta de Gastos de los Hogares 2012/2013 y se comparó con los tramos de la seguridad social expuestos en el anuario de AFIP 2012 (Cuadro 2.6.2.6.1).

Con el propósito de comparar ambas distribuciones se hicieron los ajustes pertinentes para llevar los datos que surgen de la encuesta de gastos a los dispuestos en el anuario. Al observar ambas distribuciones de aportantes (ENGHO y anuario AFIP) se observa un comportamiento similar en todos los tramos de la distribución excepto en los extremos donde se observa una clara subdeclaración. Dada la similitud de ambas curvas se decidió tomar la estructura de la ENGHO para el cálculo de las deducciones y la desagregación de los tramos y realizarle un ajuste en base a los aportantes e ingresos de cada rango de ingresos establecido por el cuadro de AFIP.

GRAFICO . CANTIDAD DE APORTANTES SEGÚN FUENTE DE INFORMACION POR NIVEL DE INGRESOS



En base a la estructura de la ENGHO 2012/2013 se determinaron las deducciones personales para el 2012, dependiendo de las características de cada persona y su entorno familiar (ganancia no imponible, deducciones especiales, deducciones por cónyuge y por hijo) y las deducciones generales que se pudieron calcular en función de la encuesta (gastos por servicios médicos y servicios domésticos).

Una vez determinadas las deducciones se procedió al cálculo del impuesto a las ganancias y la determinación de los aportes correspondientes a cada tramo de ingresos para el 2012, a fin de poder aplicar esta distribución en los distintos escenarios que se sucedieron desde entonces.

La primera advertencia que debe realizarse respecto del modelo desarrollado, proviene de que el mismo fue diseñado para las estimaciones y simulaciones de una integración del impuesto a las ganancias del trabajo con los aportes previsionales, y en consecuencia se eligió trabajar con la totalidad de los aportantes a la seguridad social desagregados por niveles de salario bruto, a pesar de que este universo encontraría tanto trabajadores en relación de dependencia, autónomos, y monotributistas, pero ante la ausencia de estratificación comparable y la manifiesta intención de explorar los resultados de distintas alternativas de integración, se aplicaron las simulaciones sobre el universo de aportantes.

Una segunda salvedad debe hacerse respecto de la restricción que impusieron las características ya mencionadas de la modalidad implementada por el Decreto 1242/13, respecto de que la existencia de distintas condiciones de entrada o salida del mínimo exento en relación a una situación particular en un período dado, obligó a considerar todas las simulaciones sobre el universo y una situación determinados desde 2012 a 2013, debiéndose obviar las situaciones marginales de entrada y salida del mercado de trabajo formal en los períodos subsiguientes.

De esta manera, al universo determinado a través de la metodología ya descrita, se le aplicaron las diversas estructuras tributarias simuladas para cada situación particular, y contemplando para cada año la legislación promedio ponderada de los ajustes, tanto en lo referente a los cambios dentro de cada año del impuesto a las ganancias, como a los mínimos no imponibles y máximos de la determinación de las cargas sociales en cada período.

No obstante, al inferirse las situaciones pasadas, presentes y simuladas sobre el mismo universo de aportantes y con la misma metodología, las estimaciones y simulaciones de política tributaria diferencial propuestas a lo largo de todo el trabajo resultan consistentes con los objetivos de igual recaudación, aunque para la descripción de los efectos en términos absolutos de recaudación y cantidad de aportantes incluidos y excluidos del impuesto a las ganancias, puedan arrastrarse algunos pequeños errores de inclusión en los tramos de menores ingresos ante la existencia del régimen simplificado, mientras que en los de altos ingresos la inexactitud provendría principalmente del régimen de autónomos. No obstante, las magnitudes arribadas resultan comparables con otras estimaciones realizadas por otros centros de Investigación¹⁶.

¹⁶ En CIFRA 2014, se estiman 2,4 millones de trabajadores alcanzados por el impuesto a las ganancias en 2012, estimando también una reducción del número de alcanzados a raíz del Decreto 1242/13 cercano al 60%.