



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS / **MÓDULO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS**

Coordinador: **Mg. Santiago Fraschina**

INFOGRAFÍA

IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Si se aprueba el Proyecto de Ley sobre Ganancias, la proporción de trabajadores retenidos será menos de la mitad que el promedio 2016/19.



www.undav.edu.ar

MARZO 2021



Autoridades
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE AVELLANEDA

RECTOR
Ing. Jorge Calzoni

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y
VINCULACIÓN TECNOLÓGICA E
INSTITUCIONAL
A cargo de la Coordinación del
Observatorio de Políticas Públicas
Dra. Patricia Domench

COORDINADOR
Módulo Política Económica
Mg. Santiago Fraschina

SÍNTESIS DEL INFORME

- El impuesto a las ganancias se creó en 1932 bajo el nombre de “Impuesto a los réditos”. En un principio este tributo solo alcanzaba a algunas empresas, pero luego, en 1973 se estableció el alcance del Impuesto a las Ganancias a las personas físicas. Desde entonces, atravesando múltiples modificaciones, el Impuesto a las Ganancias se transformó en el segundo tributo principal en términos de recaudación y un tema central en la agenda política y en los medios de comunicación.
- El Impuesto a las Ganancias en Argentina se rige bajo un modelo sintético con alícuotas progresivas que se incrementan a medida que aumentan los ingresos y son definidas en función del total de ingresos anuales de las personas. Junto con el impuesto a los Bienes Personales, de baja recaudación, aportan progresividad al sistema tributario nacional, gravando con mayor intensidad a quienes más tienen.
- En enero 2021 se registró un incremento interanual en términos reales de la recaudación tributaria total por quinto mes consecutivo. El impuesto a las ganancias también tuvo esta dinámica siendo de los tributos que impulsaron el crecimiento de la recaudación dado que representa cerca del 20% del total.
- A enero 2021, 2,3 millones de trabajadores, trabajadoras, jubilados y jubiladas son alcanzados/as por el Impuesto a las Ganancias, derivando en una recaudación de más de \$149 mil millones en el mes de enero 2021.
- En base a la Ley vigente la actualización del Mínimo No Imponible, que define la remuneración a partir de la cual se paga el impuesto, se establece en función de la evolución del RIPTTE. En enero 2021 ese monto se elevaría a \$90.100 (remuneración bruta) para una persona soltera y \$104.700 (remuneración bruta) para personas casadas con dos hijxs, logrando que cerca de 300.000 jubiladxs y trabajadorxs dejen de pagar el impuesto en 2021.
- Entre 2003 y 2015 se registró un promedio del 12,5% de alcanzados y alcanzadas por el impuesto a las ganancias sobre el total del trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado.
- Entre 2016 y 2019 el promedio de ese indicador se elevó a 21%, finalizando en 2019 con 23,2% del total de trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado pagando ganancias, pasando de 1,2 millones de personas alcanzadas por el impuesto hacia fines de 2015 a 2,3 millones a finales de 2019.
- En cuanto a la evolución mensual de la recaudación de impuesto a las ganancias, 22 de los últimos 37 meses registraron variaciones interanuales reales negativas. Sin embargo, la recaudación tributaria total registra una peor dinámica en este sentido acumulando 25 meses de caída

sobre los últimos 37. La crisis que se desarrolló entre 2018 y 2019 fue acompañada con el regreso al Fondo Monetario Internacional (FMI) y en consonancia con ello la caída de la actividad afectó la recaudación tributaria del país.

- En el 2020 tanto la recaudación del impuesto a las ganancias como la recaudación total sufrieron los efectos de la pandemia y la caída de la actividad. Así se acumularon 3 años de caída de la recaudación de este tributo. Sin embargo, ante la abrupta caída de la actividad, el impuesto a las ganancias llegó a su máximo nivel histórico en relación a la recaudación total, 22,1%.
- En la comparativa internacional, la recaudación por Impuesto a las Ganancias representa cerca de un 5% del PBI argentino por debajo del indicador de otros países como España (7,9% del PBI), Francia (9,6% del PBI), Estados Unidos (10,1% del PBI) y Australia (11,8% del PBI).
- Además, continuando en el análisis de impuestos progresivos, en cuanto al impuesto a la propiedad (conocido en Argentina como Impuesto a los Bienes Personales) Argentina se ubica último en el ranking de recaudación en porcentaje del PBI con un 0,2% mientras que el resto de los países analizados se encuentran por encima del 1%.
- Utilizando el proxy de progresividad/regresividad del sistema definido por la relación entre la recaudación de IVA e Impuesto a las Ganancias, se observa que en el período 2003-2015 la progresividad del sistema mejoró y que entre 2016-2019 se incrementó la regresividad.

- Luego del análisis de estos impuestos se presenta la propuesta del incremento del piso de MNI de Ganancias hasta los salarios de \$150.000 brutos. Con esto 1,2 millones de trabajadores, trabajadoras, jubilados y jubiladas dejarían de pagar ganancias.
- Esta decisión política mejoraría las capacidades de consumo de un sector de la población que no se encuentra entre el 10% que más ingresos recibe. Por lo cual el esfuerzo fiscal que se realizaría podría traducirse en consumo, que contribuya a la reactivación económica y retorne a las arcas del estado vía otros tributos.
- Sin embargo, la medida implicaría un esfuerzo fiscal de cerca de \$40.000 millones que se dejarían de recaudar con un impuesto progresivo.
- Por ese motivo podría pensarse un incremento futuro del impuesto a los bienes personales, siendo un tributo progresivo que recauda significativamente por debajo de la media mundial de impuestos al patrimonio.

INTRODUCCIÓN

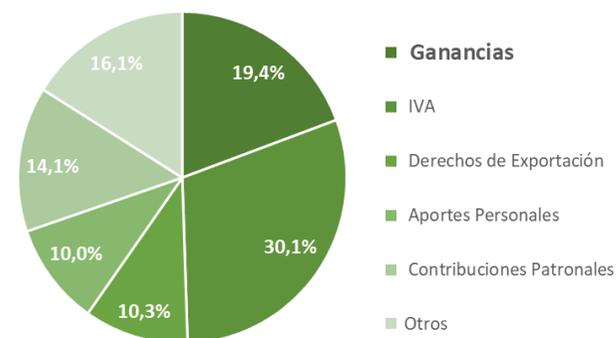
A raíz de la presentación del proyecto de Ley para modificar el piso (Mínimo No Imponible) del Impuesto a las Ganancias resulta menester analizar el estado de los tributos en Argentina, la recaudación y la progresividad o regresividad del sistema. Además, se presenta una comparativa internacional respecto a la recaudación de este tributo.

El impuesto a las ganancias tiene su creación en 1932 bajo el nombre de “Impuesto a los réditos” con la sanción de la Ley 11.682, decretada por el presidente de facto José Félix Uriburu. En un principio este tributo solo alcanzaba a algunas empresas, pero luego, en 1973 bajo la tercera presidencia de Juan Domingo Perón se sancionó la Ley 20.628 que estableció el alcance del Impuesto a las Ganancias a las personas físicas. Desde entonces, atravesando múltiples modificaciones, el Impuesto a las Ganancias se transformó en el segundo tributo principal en términos de recaudación y un tema central en la agenda política y en los medios de comunicación. El Impuesto a las Ganancias en Argentina se rige bajo un modelo sintético con alícuotas progresivas que se incrementan a medida que aumentan los ingresos y son definidas en función del total de ingresos anuales de las personas. En conjunto con el impuesto a los Bienes Personales, de baja recaudación, aportan progresividad al sistema tributario nacional,

gravando con mayor intensidad a quienes más tienen. Sin embargo, dado el esquema de tributar con una mayor alícuota a quienes mayores ingresos perciben, se podrían generar efectos en los incentivos laborales lo cual debe tenerse en cuenta al momento de plantear modificaciones en el modelo.

En cuanto a datos de recaudación, en enero 2021 se registró un incremento interanual en términos reales la recaudación tributaria total por quinto mes consecutivo. El impuesto a las ganancias también tuvo esta dinámica siendo de los tributos que impulsaron el crecimiento de la recaudación dado que representa cerca del 20% del total.

COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA – ENERO 2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Hasta el momento, 2,3 millones de personas son alcanzadas por el Impuesto a las Ganancias, derivando en una recaudación de más de \$149 mil millones en el mes de enero 2021. Sin embargo, según la Ley vigente, el Mínimo No Imponible actualizado según el RIPTTE se elevaría a \$90.100 (remuneración bruta) para una persona soltera y \$104.700 (remuneración bruta) para personas casadas con dos hijos, logrando que cerca de 300.000 jubilados y trabajadores dejen de pagar el impuesto en 2021.

A partir del nuevo proyecto presentado, el piso de ingresos para el pago del Impuesto se elevaría a \$150.000 (remuneración bruta) incrementando un 65% el valor y logrando que 1,2 millones de trabajadores y jubilados más dejen de ser alcanzados por el impuesto. Esta medida implicaría un esfuerzo fiscal de \$40.000 millones que generarán un ahorro en las familias y podrían volcarse hacia un incremento del consumo en el corto plazo fomentando el círculo virtuoso de la economía y retornando a las arcas del estado a través de la recaudación por consumo (IVA) y de forma multiplicada, dados los efectos del multiplicador keynesiano.

En este sentido, la política propuesta es un alivio para muchas personas que registran ingresos medios y restituye el alcance del impuesto a las ganancias a niveles similares a los que se registraban en 2015. Previo a asumir su Gobierno hacia fines de 2015, Mauricio Macri había prometido disminuir la

cantidad de personas que pagaban este tributo y los datos demuestran que, al igual que la mayoría de sus promesas de campaña, fue una gran mentira.

El Gobierno de Alberto Fernández lograría de esta manera disminuir la presión sobre los ingresos de la ciudadanía. Sin embargo, no se debe perder el foco de lograr un sistema impositivo con mayor progresividad. Para esto es menester prestar suma atención a incrementar la recaudación de impuestos de naturaleza progresiva, como el tributo a los Bienes Personales, para compensar una eventual disminución de la presión en impuestos más regresivos. A lo largo del presente trabajo se realizará un análisis de la propuesta sobre impuesto a las ganancias y la estructura del sistema tributario argentino.

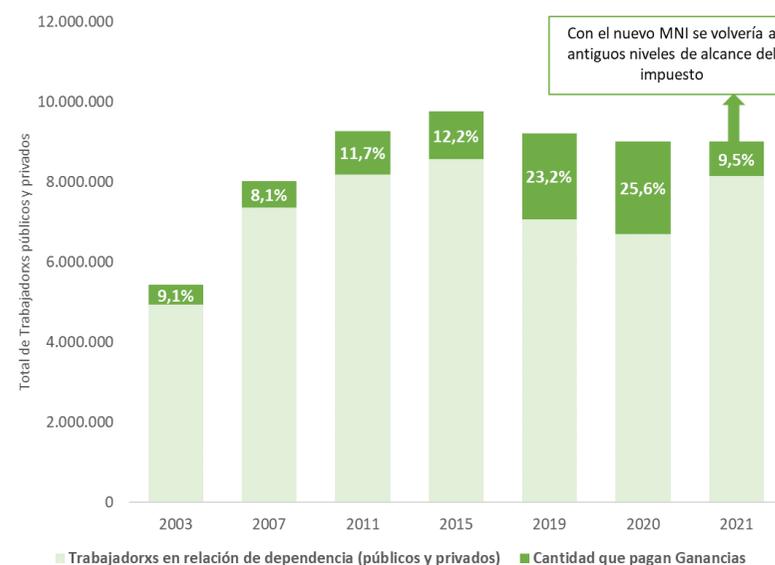
EVOLUCIÓN RECIENTE DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

En los años previos a las elecciones presidenciales de 2015, y desde la contundente victoria electoral de 2011, se desarrollaron múltiples acciones desde los grupos opositores y los medios de comunicación hegemónicos en pos de debilitar el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Uno de los principales mensajes que se esgrimían en aquellas muestras de disconformidad se materializaba bajo el lema “el salario no es ganancia”, en referencia a una supuesta “presión tributaria” del Impuesto a las Ganancias que llegaba a un tope de alícuota del 35% de los ingresos. Sin embargo, desde la creación del impuesto en 1973 que se gravan los ingresos, incluido los salarios. Además, la utilización de este mensaje político derivó en uno de los principales lemas de campaña de la Alianza Cambiemos que prometía reducir significativamente la cantidad de personas que eran alcanzadas por el gravamen. En los hechos, se registraban 1,2 millones de personas que eran alcanzadas por el impuesto en 2015 y esa cantidad se elevó a 2,3 millones en 2019.

Entre 2003 y 2015 se registró un promedio del 12,5% de alcanzados y alcanzadas por el impuesto a las ganancias sobre el total del trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado. Cabe destacar que en 2013 se había registrado un pico de 29% de personas gravadas por el

impuesto pero que, a través del Decreto 1242/2013 que establecía que lxs trabajadorxs cuya remuneración mensual “entre los meses de enero a agosto del año 2013 no supere la suma de \$15 mil” quedarían exentos de pagar el impuesto, se disminuyó a el alcance a 10,4% en 2014.

EVOLUCIÓN DEL ALCANCE DEL IMPUESTO SOBRE EL TOTAL DE TRABAJADORXS

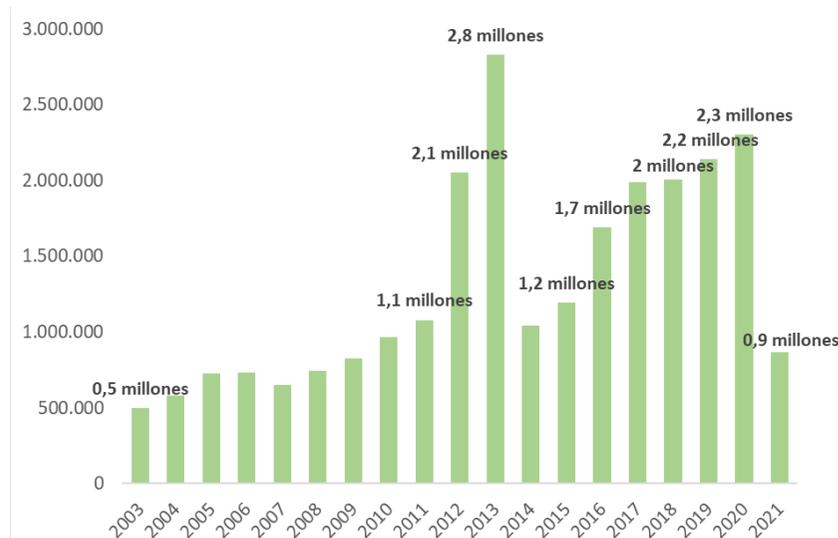


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

De esta forma se arribó a 2015 con un alcance del 12,2% del impuesto a las ganancias sobre el universo de trabajadores y trabajadoras. Luego de la asunción de un nuevo gobierno de tinte neoliberal con promesas que quedaron en simples spots de campaña, la cantidad de personas que pagan el impuesto a las ganancias se incrementó a casi el doble, llegando a 2019 con el 23,2% del total de trabajadores y trabajadoras pagando este tributo. Cabe destacar que en 2016 se estableció la actualización de las escalas que definen las alícuotas y sirvió para disminuir el monto que se paga por el impuesto pero que de no realizarse la modificación presentada por el Frente de Todos continuará aumentando la cantidad de ciudadanos y ciudadanas alcanzados por el impuesto.

De considerarse la propuesta de incremento del piso de ganancias a \$150.000 cerca de 1,5 millones de personas dejarán de ser alcanzadas por el tributo, siendo aproximadamente 1,4 millones de trabajadores y trabajadoras y 100.000 jubilados y jubiladas. De esta forma se arribaría al 9,5% del total que pagarían el impuesto a las ganancias alcanzando a cerca de 900 mil trabajadores, trabajadoras, jubilados y jubiladas y volviendo a niveles de alcance de 2010. En un contexto hostil para las familias argentinas, una política que alivia el bolsillo de la clase media es importante para que ese dinero se destine a consumo y se reactive la economía.

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE PERSONAS QUE PAGAN IMPUESTO A LAS GANANCIAS



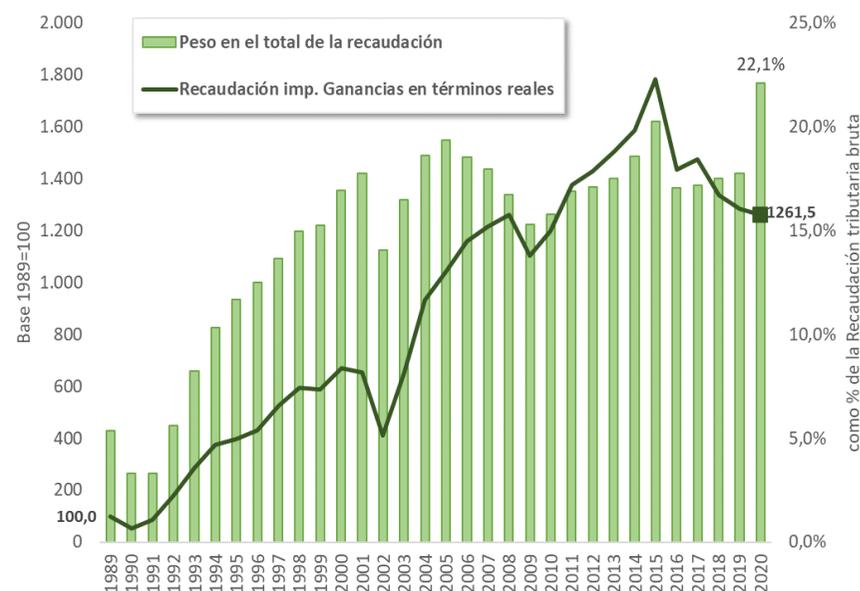
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

RECAUDACIÓN POR EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Desde su creación, el impuesto a las ganancias tuvo gran preponderancia dentro de la recaudación tributaria total. Sin embargo, dadas las modificaciones realizadas desde 2016 y la crisis laboral, social y económica en que derivó un nuevo ciclo de endeudamiento y políticas de ajuste neoliberal, la recaudación del impuesto a las ganancias cayó un 28% en términos reales entre 2015 y 2019. Esta caída se dio por la modificación en las escalas, haciendo que quienes más tienen paguen menos y aumentando la cantidad de personas alcanzadas por el tributo. A su vez, como el impuesto más importante (IVA) se derrumbaba dada la caída de la actividad, el peso de ganancias sobre el total de la recaudación tributaria fue en aumento.

En el 2020 tanto la recaudación del impuesto a las ganancias como la recaudación total sufrieron los efectos de la pandemia y la caída de la actividad. Así se acumularon 3 años de caída de la recaudación de este tributo, dos por la macridemia y uno por la pandemia de covid-19. Sin embargo, ante la abrupta caída de la actividad, el impuesto a las ganancias llegó a su máximo nivel histórico en relación a la recaudación total, 22,1%.

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS EN TÉRMINOS REALES (Base 1989=100)

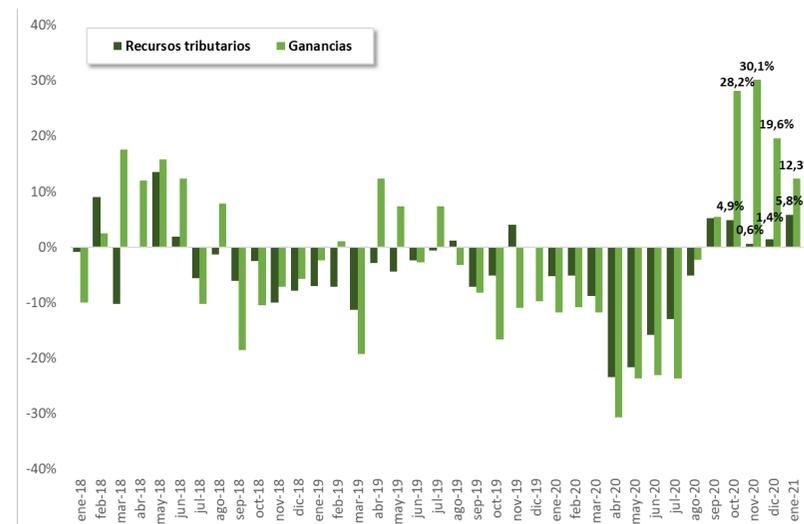


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

En cuanto a la evolución mensual de la recaudación de impuesto a las ganancias, 22 de los últimos 37 meses registraron variaciones interanuales reales negativas. Sin embargo, la recaudación tributaria total registra una peor dinámica en este sentido acumulando 25 meses de caída sobre los últimos 37. La crisis que se desarrolló entre 2018 y 2019 fue acompañada con el regreso al Fondo Monetario Internacional (FMI) y en consonancia con ello la caída de la actividad afectó la recaudación tributaria del país. En este contexto haber incrementado desde 2016 la cantidad de personas que eran alcanzadas por el impuesto, pero reduciendo el monto que se abonaba por el tributo, resultó en un esquema más regresivo, ya que quienes menos tenían se veían obligados a pagar y quienes más tenían aportaban menos al sistema que requería el dinero para afrontar la crisis.

Luego de los dos años de agotamiento derivado de las políticas neoliberales, la irrupción de la pandemia por covid 19 en 2020 arrasó con los planes de recuperación del nuevo Gobierno. La actividad se retrajo y con ella el empleo y el salario. La recaudación continuó su sendero de caída real interanual tanto en terminos generales como en el tributo a las ganancias. Con caída pico en abril 2020, la recaudación comenzó a recuperarse entre septiembre 2020 y enero 2021 acumulando 5 meses de variaciones interanuales positivas en términos reales con incrementos de hasta 30% en la recaudación de impuesto a las ganancias.

VARIACIÓN INTERANUAL EN TÉRMINOS REALES DE LA RECAUDACIÓN

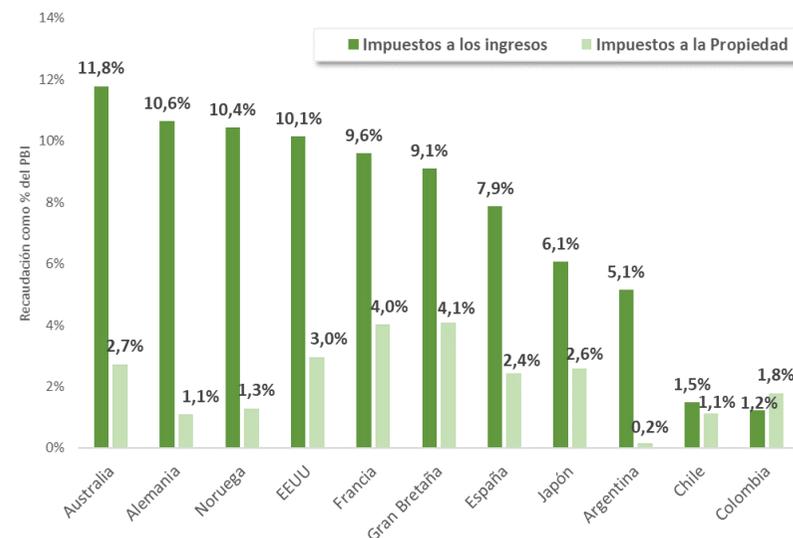


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

COMPARATIVA INTERNACIONAL Y ANÁLISIS DE PROGRESIVIDAD

Continuando con el análisis del sistema impositivo argentino, en diversas ocasiones se acusa al Estado de generar una presión excesiva sobre su población limitando sus capacidades de desarrollo. Una primera acotación respecto a esto es que la existencia de impuestos es básica en cualquier economía del sistema capitalista que rige en el mundo y que es necesaria para la existencia de servicios públicos básicos que deben ser garantizados para el total de la población. En segundo lugar, focalizando mayormente en los impuestos a los ingresos y a la propiedad, que tienen naturaleza progresiva ya que retienen una alícuota mayor a quienes más perciben o poseen, Argentina no encabeza el ranking de recaudación en ninguno de los dos tributos. Por el lado del impuesto a las ganancias, en 2019 se recaudó un 5,1% del PBI por este tributo, por debajo de países como España (7,9% del PBI), Francia (9,6% del PBI), Estados Unidos (10,1% del PBI) y Australia (11,8% del PBI). Sin embargo, Argentina se encuentra por encima de la recaudación de impuesto a las ganancias de países de la región como Chile (1,5% del PBI) y Colombia (1,2% del PBI). Por otro lado, en cuanto al impuesto a la propiedad (conocido en Argentina como Impuesto a los Bienes Personales) Argentina se ubica último en el ranking de recaudación en porcentaje del PBI con un 0,2% mientras que el resto de los países se encuentran por encima del 1%.

RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS A LOS INGRESOS Y A LA PROPIEDAD (COMO % DEL PBI, POR PAÍS)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y la OECD.

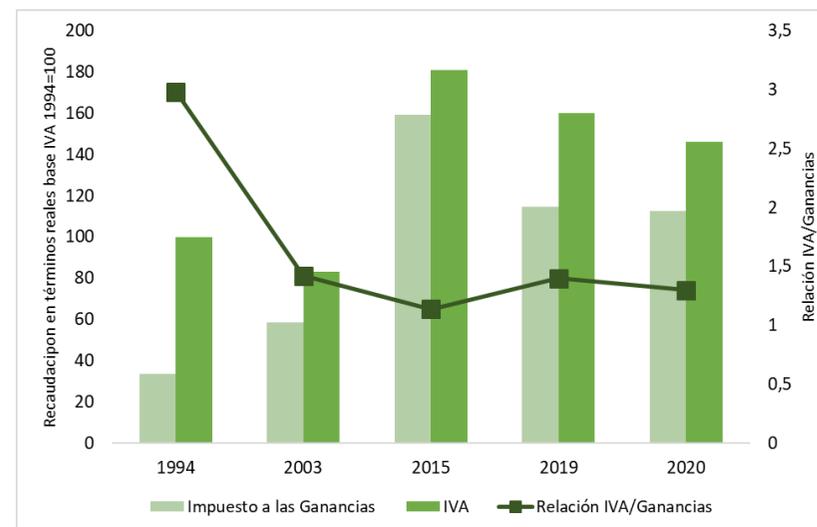
Dada la naturaleza del impuesto es uno de los puntos a fortalecer en el esquema tributario nacional. En el sendero hacia un sistema más progresivo se deberá aumentar la recaudación en este impuesto para reemplazar parte de lo que se dejaría de recaudar en ganancias con un nuevo piso

(propuesta que se analizará en el siguiente apartado). También, incrementando la recaudación en el impuesto a los bienes personales se podría comenzar una transición mediante la cual se baje la presión en impuestos de naturaleza regresiva, como por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que alcanzan por igual a toda la población sin importar si se reciben muchos o pocos ingresos.

En este sentido se puede realizar un breve estudio sobre la progresividad o regresividad del sistema tributario argentino. La relación entre la recaudación de IVA y del Impuesto a las ganancias es un proxy de progresividad del esquema de impuestos del país. Por ende observar su evolución podría aportar a entender la dinámica que viene registrando en las últimas décadas la recaudación. En la década del 90' el sistema tributario era sumamente regresivo, con un peso significativamente superior del impuesto sobre el consumo (IVA) en comparación con el impuesto a las ganancias. Sin embargo hacia 2003 y luego de la crisis de la convertibilidad, la situación del sistema tributario era de menor recaudación por IVA (caída del 17% en términos reales respecto a 1994, afectado por la caída de la actividad) y de un crecimiento en la recaudación del impuesto a las ganancias (crecimiento del 74%, afectado por la modificación realizada en 1996/1997. Entre 2003 y 2015, con la recuperación de la actividad y el crecimiento del empleo y los salarios tanto Ganancias (+173%) como IVA (+118%) aumentaron su recaudación y lograron mejorar aún más la progresividad del sistema tributario.

Finalmente, el devenir de un gobierno neoliberal, las modificaciones en Ganancias en 2016 y la caída de la actividad producto de una nueva crisis de deuda derivaron en caídas en la recaudación en términos reales de ambos impuestos (-28% Ganancias y -11% IVA) y en un aumento de la regresividad del esquema tributario nacional.

RECAUDACIÓN EN TÉRMINOS REALES DE GANANCIAS E IVA Y PROGRESIVIDAD



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía e INDEC.

AUMENTO DEL PISO A \$150.000 Y PROPUESTA

Ante el incremento del alcance del Impuesto a las Ganancias que derivó en el segundo mayor nivel histórico de trabajadores, trabajadoras, jubilados y jubiladas que pagan el tributo se propuso el incremento del piso mínimo a \$150.000.

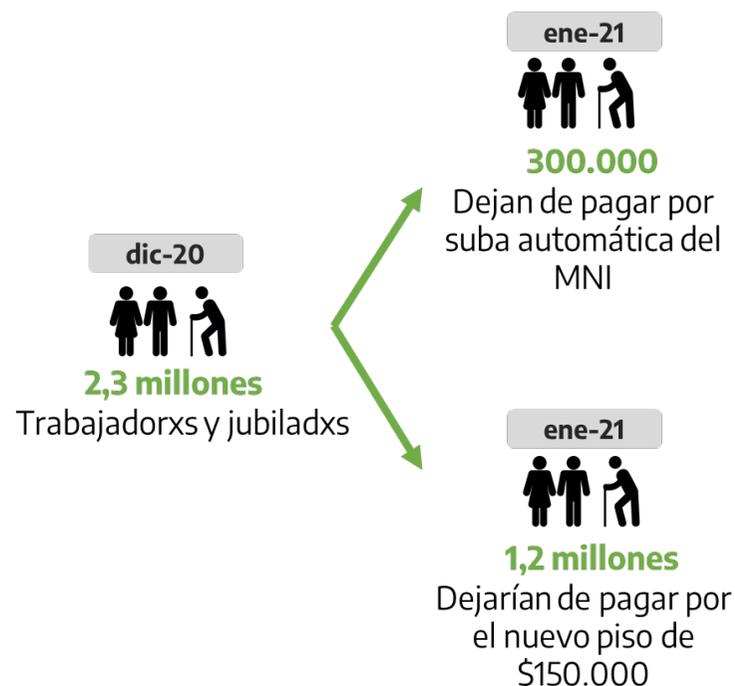
Desde 2016, la actualización del mínimo no imponible y las escalas del impuesto se actualizan en función del RIPE publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Siguiendo la Ley vigente, en 2021 los trabajadores solteros y las trabajadoras solteras pagarían ganancias en caso de superar ingresos por \$90.100, incrementándose en un 35,38% respecto al año anterior, según indica el RIPE. Por su parte, los trabajadores y trabajadoras que se encuentren casados/as y con dos hijos/as y superen el mínimo no imponible de \$104.700 también tendrían que pagar el impuesto.

Por su parte, los jubilados y jubiladas tienen otra métrica para definir si son alcanzados o no por el impuesto. Hasta 2020 el mínimo no imponible se definía por el equivalente a 6 haberes mínimos y el monto se actualizaba en función de la movilidad jubilatoria.

Por este aumento automático cerca de 300.000 trabajadorxs y jubiladxs dejarían de pagar el impuesto a las ganancias en el 2021.

De realizarse el incremento del piso hasta los \$150.000 se estaría estableciendo más del 100% de aumento del piso para trabajadores y trabajadoras solteros/as y se realizaría con una modificación en el monto a pagar para quienes perciban remuneraciones brutas entre \$150.000 y \$173.000 para adecuar las deducciones y evitar saltos discretos.

Cantidad de Trabajadorxs y Jubiladxs que abonan ganancias



De esta forma se volvería a un alcance cercano al 10% del total de trabajadores y trabajadoras del sector público y privado representando una decisión política similar a la tomada en 2013. En estas semanas comenzará el debate respecto a esta importante propuesta que desde la teoría debería contar con

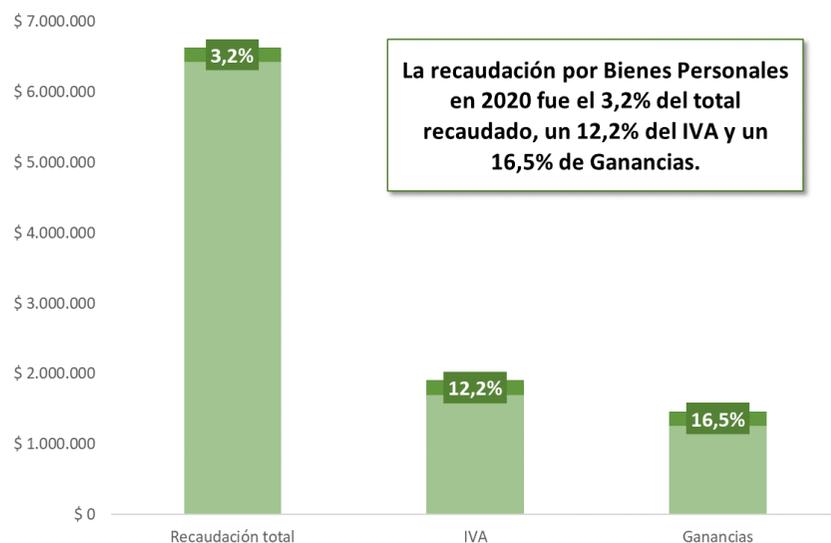
cierto consenso ya que tanto la oposición como el oficialismo actual incluyeron en sus promesas de campaña la reducción del alcance en cantidad de personas que pagan Ganancias. Será importante incluir en la Ley modificaciones para las escalas de monotributistas y autónomos para evitar grandes desigualdades.

Por otro lado, es menester destacar la importancia de avanzar hacia un esquema tributario con mayor progresividad, que tenga más preponderancia en impuestos que se gravan más a quienes más tienen y menos a quienes menos tienen. En este sentido, si bien la modificación propuesta en impuesto a las ganancias es necesaria para llevar alivio a un gran sector de la población, también deben considerarse reformas adicionales en otros impuestos progresivos que incrementen la recaudación. El ejemplo que se desarrolló a lo largo del presente trabajo es el del Impuesto a los Bienes Personales, que recauda tan solo un 0,2% del PBI del país y que se encuentra en niveles muy alejados en comparación a otros países.

El impuesto a los bienes personales grava los bienes situados en el país, y en algunos casos en el exterior, al 31 de diciembre de cada año siempre y cuando superen los mínimos según el año. Desde 2019 el mínimo de patrimonio para ser inscripto*/a en este impuesto es de 2 millones de pesos y pagan alícuotas según escalas de entre 0,5% y 1,25%.

En 2020, la recaudación por este tributo fue del 3,2% del total de la recaudación tributaria, representando un 12,2% de lo recaudado por IVA y un 16,5% de lo recaudado por Ganancias.

RECAUDACIÓN IMPUESTO A LOS BIENES PERSONALES



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Considerando que con el aumento del piso de Ganancias implica un esfuerzo fiscal de cerca de \$40.000 millones que retornarán a las arcas del estado a través de otros tributos, podría considerarse la posibilidad de realizar un incremento

en las alícuotas que se retienen del Impuesto sobre los Bienes Personales que logre un aumento en los ingresos de impuestos progresivos y de lugar a considerar la baja de impuestos regresivos. Tomando como base el Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas se puede estimar que de incrementar las alícuotas del impuesto a los Bienes Personales se puede recaudar más del doble de lo que se dejaría de recaudar de Ganancias. Por eso se propone un incremento del 0,5% de alícuota en todas las escalas y una mayor atención en la evasión de los impuestos progresivos que, de generar mayor recaudación, lograrán disminuir el peso de otros tributos de naturaleza regresiva.