



UNA REFORMA "PLAGADA" DE GANANCIAS... PERO CON POCOS CAMBIOS SOBRE LOS INGRESOS

Grandes fueron las expectativas que se generaron a raíz de la conformación de un Congreso que, con una morfología sin mayorías automáticas partidarias, requería del consenso para discutir las cuestiones de Estado que, durante todo el 2015 y desde todas las vertientes políticas, se prometieron afrontar durante el esperanzador 2016.

No sólo resultaba apasionante la idea de discutir desde todos los puntos de vista e intereses, temas tanto fundamentales como adeudados desde la reforma de la Constitución Nacional, sino que todas las voces políticas señalaron la imperante necesidad de lograr una solución definitiva a nuestro federalismo fiscal con una nueva Ley de Coparticipación exigida por nuestra Carta Magna ya hace más de 20 años, y también atender una reforma tributaria integral que reflejara los valores de justicia y equidad que permitieran la cohesión social necesaria hacia un bien común... el desarrollo de nuestra república.

Los fundamentos valorativos del impuesto a las ganancias

Resultaba obvio también a priori, que la discusión de estos valores desembocarían en el impuesto a las ganancias, tanto desde sus consecuencias en el federalismo (por ejemplo, abriendo la discusión del Fondo del Conurbano), como desde las prescripciones de justicia y equidad que un impuesto global (desde la concepción teórica de renta a gravar); personal (desde la contemplación de las características de la unidad contribuyente) y progresivo (desde la decisión de gravar proporcionalmente más a quienes detentan mayor capacidad de pago) como éste, reflejan.

Mucho podría especularse en la discusión federal y diversas razones y argumentos podrán encontrarse para distribuir los recursos de recaudación nacional a favor de unas u otras provincias, y más indefinidos serán aún los argumentos si tampoco se llega al acuerdo básico inicial sobre qué grado de solidaridad habrá de tener nuestro federalismo fiscal. Semejante discusión merece un aporte analítico específico. Sin embargo, indagar en los aspectos particulares de las modificaciones introducidas en el impuesto a las ganancias en períodos recientes, con una evaluación desde las tres características señaladas en párrafos anteriores, puede servir para inferir la densidad de las reformas que estamos dispuestos a afrontar.

Artículos recientes¹ en publicación, y otros ya publicados^{2,3,4}, señalan que la falta de globalidad (Amplitud) en el impuesto a la renta, es una de las principales causas de la baja recaudación del tributo en América Latina. Las exenciones otorgadas con el objetivo de atraer capital en una región donde la desigualdad es elevada, reduce las posibilidades de obtención de recursos desde los deciles más concentrados, a la vez que impone la necesidad de establecer mínimos no imposables elevados sobre los ingresos del trabajo como una consecuencia indirecta. Este caso, pone en evidencia práctica que el concepto teórico de equidad no puede entenderse en sus dos dimensiones de forma independiente, pues la tolerancia de la progresividad vertical del

¹ Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2016)

<https://alquimiaseconomicas.com/2016/12/20/una-alergia-latinoamericana-la-tributacion-sobre-la-renta-personal/>

² Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", en Jiménez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y A. Podestá (compiladores), Evasión y Equidad en América Latina, Serie Documentos de Proyectos N° 309, CEPAL-GTZ, abril;

³ <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5428-la-tributacion-directa-america-latina-desafios-la-imposicion-la-renta>

⁴ http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-desarrollo-en-las-americas-publicacion-insignia-del-bid_3185.html?id=2013

tributo requiere honrar el principio de equidad horizontal (ante iguales ingresos igual tributación). Como consecuencia, el fortalecimiento de la recaudación del impuesto requerirá de la "generalización" de la base gravada además de la "Ampliación" de los contribuyentes alcanzados, para lograr su aceptación. De esta manera, es entendible en el margen, que la controversia respecto de "si el salario conforma o no ganancia" exceda la discusión semántica y realmente se transforme en una decisión de política tributaria y económica, acerca de si los mayores deciles de salarios deberían ser gravados en igualdad de condiciones respecto de otros sujetos con iguales o mayores ingresos que se encuentran exentos por ostentar un origen distinto (financiero) de los mismos.

Pero debe señalarse que las inequidades horizontales no sólo se encuentran en los tramos superiores de los ingresos, sino que la existencia del régimen simplificado del Monotributo también amplía las divergencias en el tratamiento respecto de los trabajadores en relación de dependencia y los autónomos simplificados. En este sentido, también existen trabajos especializados^{5,6} que señalan la necesidad de reducir estos tratamientos diferenciales, no sólo por sus efectos sobre la equidad corriente, sino también por la falta de relación entre las contribuciones que este régimen simplificado exige y las prestaciones previsionales otorgadas. La permanencia desde hace casi 20 años de este régimen no sólo permitió ingresar a la formalidad a un importante grupo de pequeños contribuyentes, sino que además constituye un precedente de la universalización de la seguridad social, en la medida que su existencia y persistencia rompe con la proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones inherente a los sistemas contributivos.

Por su parte, como segunda característica fundamental del tributo, la "Subjetividad" implica contemplar ciertas particularidades de la unidad contribuyente en el impuesto personal, y obedece tanto a justificaciones valorativas de nuestra organización social, como a otras puramente técnicas de la lógica propia del impuesto. En este último aspecto, se entiende una renta o una ganancia a la obtención de ciertos ingresos por encima de los gastos necesarios para mantener la actividad, permitiéndose entonces la deducción de estos gastos en el caso de los contribuyentes autónomos. Por su parte, a los asalariados en relación de dependencia se les permite disponer de una deducción especial equivalente a 4,8 veces la ganancia no imponible, como compensación de la imposibilidad de descontar los gastos de su actividad. No obstante, los gastos de salud (mantenimiento y amortización de la fuente) pueden descontarse hasta determinado monto en ambos casos.

Desde la perspectiva de la preservación de la unidad familiar como eje social, este impuesto permite la deducción de cargas de familia, en el entendimiento que existen papeles socialmente determinados respecto de la obtención de ingresos y del sostenimiento de esa unidad, que deben ser preservados. De esta manera, se permiten descontar determinados montos por integrante de la familia que debieran reflejar estos valores.

Finalmente, la "Progresividad" del impuesto estará determinada por la estructura alicuotaria que se aplicará sobre una base que contempla todos estos aspectos hasta aquí desarrollados, y que determinará el pago efectivo para cada tramo de ingreso gravado. A consecuencia que estas alícuotas se aplican sobre la base imponible diseñada en el propio impuesto, debe recordarse que se estará refiriendo a la progresividad teórica del tributo, puesto que no serán alcanzados por estas tasas crecientes todos aquellos ingresos que se excluyeran, se eximieran o se permitieran deducir.

⁵ Cetrángolo y otros (2014) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf

⁶ Gómez Sabaini, J.C y D. Morán (2016); "Monotributo: simplicidad o complicidad?", Alquimias Económicas.

De esta manera, si bien desde lo conceptual esto permitiría separar la progresividad teórica de la efectiva, como fuera ya señalado en párrafos anteriores, las exclusiones existentes reducen políticamente los grados de libertad para la progresividad teórica, particularmente cuando se eximen las ganancias financieras y de capital, las cuales están concentradas en los estratos superiores de ingreso.

5 años de discusión sobre los salarios

Interpretando de esta manera los fundamentos detrás del impuesto a las ganancias, se intentará describir la abundante variedad de formas en la que se evitó la discusión parlamentaria del impuesto durante el último lustro, como así también describir el resultado de la reforma del impuesto a las ganancias en 2016⁷.

Con el fin de intentar describir los efectos provocados por las distintas alternativas normativas que modificarían el impuesto efectivamente pagado por los asalariados, se elaboró una metodología de carga efectiva sobre salarios equivalentes para cada período de tiempo o situación particular, la que puede consultarse con mayor detalle en Lódola, Velasco, Puig, y Tobes (2016)⁸. Esta metodología permitirá evaluar, para salarios equivalentes a los vigentes en el promedio de 2016, tanto las medidas adoptadas desde 2012, como las propuestas, y las finalmente promulgadas para 2017.

Puede ubicarse el comienzo de la elusión explícita del tratamiento parlamentario del impuesto de las personas en el año 2011, cuando por el art. 4º de la Ley 26.731, se facultó 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), inaugurándose un período de sucesivos ajustes del mínimo no imponible a través de diversos decretos que permitieron evadir la discusión del diseño del impuesto en el parlamento hasta casi finalizado el año 2016.

Particularmente, la instrumentación del Decreto 1242/13 rompió la lógica del impuesto, estableciendo una condición disociada para el ingreso al pago del tributo, respecto de la que determina la base imponible del mismo⁹. Esta medida evitaba el pago del impuesto a quienes estuvieran en la condición más favorable entre el mínimo no imponible surgido 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. No obstante, la alícuota del impuesto continuaba determinándose sobre la diferencia entre el ingreso neto y las deducciones actualizadas, la que a su vez se vería reducida en un 20% para quienes cobraran sueldos brutos mayores a \$25.000 de aquel período¹⁰. Esta situación redundaba en una inequidad horizontal manifiesta, en la medida que personas con igual capacidad de pago se verían beneficiadas respecto de otras por el sólo hecho de encontrarse en una determinada situación en el pasado¹¹.

⁷ Para descripciones y/o análisis de otras modificaciones en las deducciones en períodos anteriores y la discusión de la tablita de Macchineia, ver Velasco (2007). <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/velasco.pdf>

⁸ Lódola, Puig, Tobes y Velasco (2016), "Explorando la imposición única a los ingresos en la Argentina". <https://drive.google.com/file/d/0B2z4GWTkMUrW50kzLVY0S1VXVVU/view>

⁹ Debe hacerse mención que la misma metodología se aplicó en el decreto 1253/2016 del 30 de diciembre último en el que se exime el segundo aguinaldo sólo para sueldos que no superen determinado umbral.

¹⁰ Este beneficio sólo regía para quien 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).

¹¹ Cabe también aquí mencionar que igual situación se planteará durante 2017 para los funcionarios del poder judicial.



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%¹²). 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 escalón¹³. El efecto pleno, debido a la vigencia otorgada al Dto. 1242/13, puede observarse para el período fiscal del año 2014.¹⁴

En el (GRAFICO 1) 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 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, 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.

¹² Para el soltero a partir de los \$19.800 y para el casado desde los \$23.100

¹³Un análisis pormenorizado de los efectos beneficiosos y nocivos de esta particular tabla de deducciones puede consultarse en Velasco (2007).

¹⁴Ver descripción de la metodología desarrollada para el cálculo en el Anexo correspondiente.

GRAFICO 1. 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 sobre la base de Lódola y otros (2016)¹⁵

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 intentó¹⁶ particionar (Resolución 3770/15) el efecto de los saltos en las deducciones y reducir algunas de las inequidades provocadas en el año 2013¹⁷.

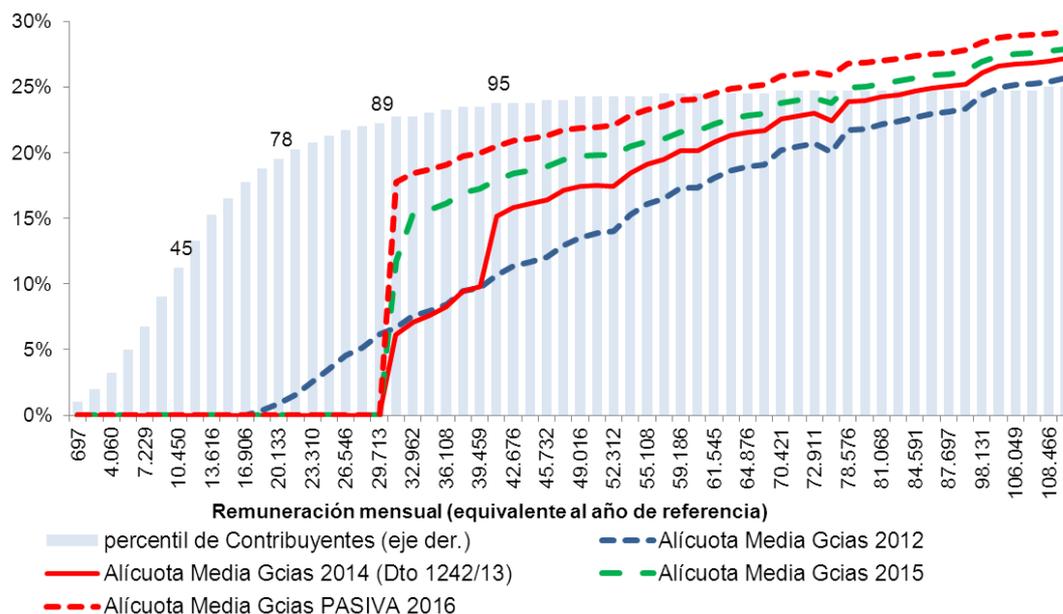
En resumen, esta "activa" política sobre el alcance y las deducciones de los asalariados y "pasiva" sobre los tramos y las escalas de alícuotas, fue comprimiendo la efectividad de la tabla (sólo sobre el último decil de la distribución de aportantes) hasta transformar el impuesto en uno de muy alta progresividad, pero de alícuota marginal prácticamente constante como puede observarse en el **GRAFICO 2**.

¹⁵ Para el año 2014 se contemplan las deducciones efectivas vigentes para el período sobre la distribución de aportantes determinada en el modelo descrito en el anexo, con los salarios ajustados por CVS.

¹⁶ Fue un "intento" de particionar, porque con los incrementos salariales de ese año, los cambios no tuvieron efectividad sobre el ingreso de los contribuyentes

¹⁷ 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 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 ley. 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.

GRAFICO 2. IMPUESTO A LAS GANANCIAS
ALICUOTA MEDIA Y CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES SEGÚN NIVEL DE INGRESOS.
(EN % Y PERCENTIL DE DISTRIBUCION CONTRIBUYENTES SEGÚN INGRESO)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Lódola y otros (2016)¹⁸

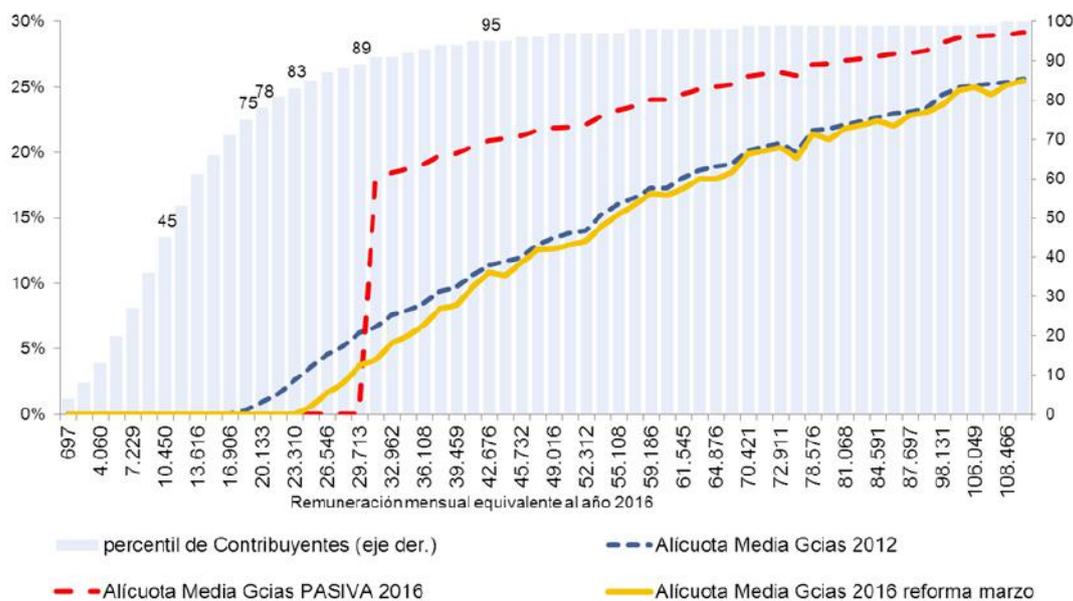
En dicho gráfico se comparan las alícuotas efectivas en las siguientes situaciones: a) alícuota efectiva situación 2012; b) alícuota efectiva en 2014 (por efecto pleno del Decreto 1242/13); c) alícuota efectiva 2015 y d) alícuota efectiva situación pasiva 2016 (la que hubiera regido si no hubiera existido el Dto. 394/2016). Es claro el efecto de incremento de presión efectiva del impuesto entre 2012 y 2015 sobre cada contribuyente debido al traspaso de tramo en la escala de alícuotas del impuesto, y la magnitud que dicha presión hubiera representado en el año 2016, en la que prácticamente hubieran desaparecido las escalas de alícuotas marginales.

A partir de marzo de 2016 (**GRAFICO 3**), al derogarse el Dto 1242/13 y la Res. 3770/15, e incrementarse las deducciones del tributo mediante Decreto 394/16, la forma del pago efectivo 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, y con una reducción de la presión efectiva para aquellos contribuyentes ubicados entre los percentiles 75 y 95.

¹⁸ Con el objeto de mostrar el efecto manifestado de mayor frecuencia estadística, se considera los aportantes del periodo 2012 (aquellos que se hubieran visto beneficiados o discriminados por estas medidas), 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%.

**GRAFICO 3. IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2016, REFORMA MARZO DTO. 394/2016
ALICUOTA MEDIA Y CANTIDAD DE APORTANTES SEGÚN NIVEL DE INGRESOS -APORTANTES
DEL DECRETO 1242/13 (EN % Y PERCENTIL DE APORTANTES)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Lódola y otros (2016)

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

Era así esperable el urgente debate acerca del “estiramiento” de la incidencia de la escala de alícuotas, el que representaría una reducción sobre los tramos intermedios del impuesto que haría peligrar su incidencia efectiva, en términos cuantitativos del presupuesto y también en lo distributivo.

Qué ocurrió desde la reforma de marzo de 2016

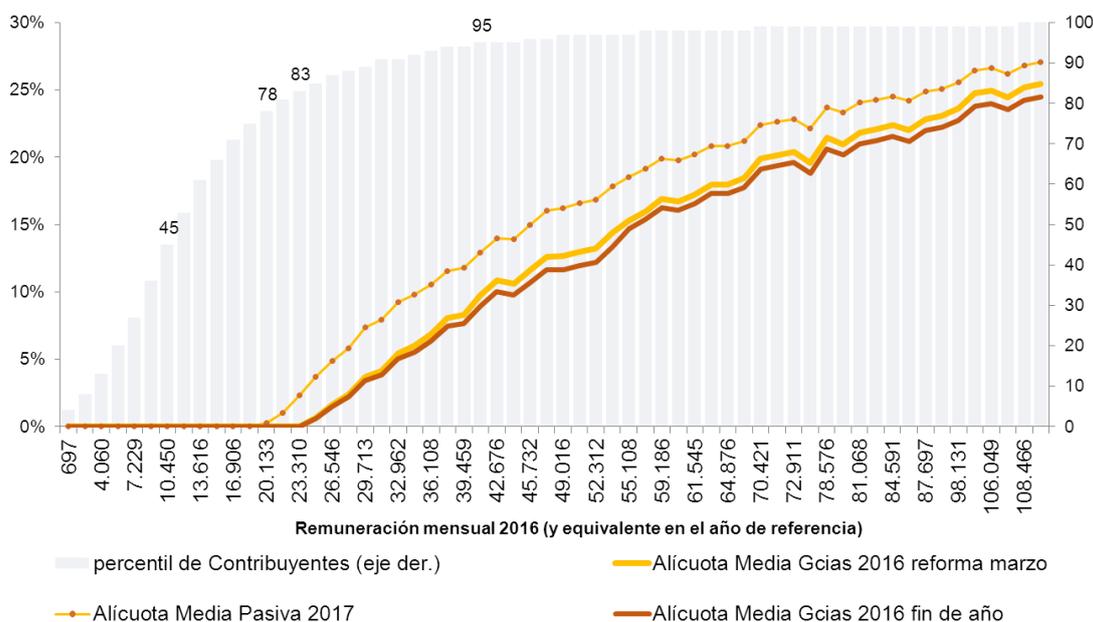
El cambio en los precios relativos internos, y la aceleración de la inflación que se provocó a consecuencia, hicieron urgente la discusión aplazada sobre las escalas de alícuotas, pues las proyecciones de una negociación salarial atrasada y unas estimaciones de inflación del 20%¹⁹ para 2017, harían incorporar más de medio millón de contribuyentes llevando el alcance del tributo hasta el percentil 78 (similar a lo ocurrido en el año 2012, ver **GRÁFICO 4**) incrementando la recaudación del impuesto sobre los asalariados en un 50% a causa de la compresión aún no corregida en las escalas. Sin embargo, la secuencia de ajustes realizados

¹⁹ La concentración de aportantes en los valores cercanos al mínimo no imponible genera una alta sensibilidad del alcance del tributo respecto de las proyecciones de ajustes de salarios.

por el Poder Ejecutivo en el impuesto durante 2016 ya había resignado recursos en la aplicación del Dto. 394/2016 (poco más del -30% del impuesto sobre los asalariados); como así también a través de la devolución de los aguinaldos para los contribuyentes cumplidores (para equiparar la situación respecto de los beneficiarios del blanqueo -Ley 27.260-) y de la deducción de \$15 mil en el aguinaldo de diciembre para los sueldos no superiores a \$55 mil. Si bien estos beneficios ad hoc sobre los aguinaldos no modificaron la cantidad de contribuyentes alcanzados por el impuesto, acumularon una reducción adicional del 5% del impuesto sobre los salarios.

GRAFICO 4. IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2016. CORRECCIONES DEL IMPUESTO HASTA DICIEMBRE (DEVOLUCIONES Y AJUSTES EN EL AGUINALDO) Y PROYECCIÓN ESCENARIO PASIVO 2017

ALICUOTA MEDIA Y CANTIDAD DE APORTANTES SEGÚN NIVEL DE INGRESOS (EN % Y PERCENTIL DE APORTANTES)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología desarrollada en Lódola y otros (2016) y proyecciones de consultoras privadas a diciembre de 2016.

A consecuencia, quedaba muy poco margen para la reducción de la carga efectiva del impuesto, sin hacer peligrar su existencia en términos cuantitativos.

En este contexto el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley de modificación del impuesto a las ganancias en el que se actualizaban parcialmente los tramos de la escala de alícuotas reduciendo la alícuota inicial al 5% y permitiendo su reducción al 2% durante el primer año para quienes se incorporaran al mercado laboral y se encontraran alcanzados en el primer tramo. También mantenía la alícuota marginal máxima en el 35%, aunque para ganancias netas imponibles de más de \$426.000 (3,55 veces el valor de 2016). Respecto de las deducciones, volvían a incrementarse los montos, en este caso en un 15%, conjuntamente con la eliminación de las "otras" cargas de familia y la deducción por cónyuge ("... en atención a las políticas sociales que ha venido adoptando el Gobierno... habida cuenta de la ampliación de la cobertura

previsional que pasó de niveles del 57% al 93,8% actualmente.”²⁰), reduciendo a la vez la edad máxima para contemplar hijos (“... para homogeneizar la misma con la edad contemplada por el régimen de Asignaciones familiares y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social...”²¹). Por último, se adelantaban las tablas para los años 2018 y 2019 con iguales alícuotas, para tramos expandidos en 130%. Sin embargo, no se planteaban proyecciones sobre las deducciones, por lo que implícitamente quedaba nuevamente abierta la posibilidad a los ajustes ad hoc por parte del Poder Ejecutivo para los años subsiguientes (**GRAFICO 5 A**)).

Aunque con diversas magnitudes según el escenario de evolución de los salarios nominales esperado para 2017, el ajuste de las deducciones por debajo de la inflación pronosticada generaba un incremento de los trabajadores alcanzados para el año entrante equivalente a 2 percentiles de aportantes (llevando el alcance al percentil 83). Este hecho fue uno de los motivadores de la unificación de todo el arco opositor para lograr modificaciones al proyecto presentado. Finalmente la discusión acerca del impuesto a las ganancias había requerido de modificaciones en ambas cámaras hasta lograr su promulgación antes del cierre de 2016.

¿El resultado está a la altura de las expectativas?

La Ley 27.346, publicada el 27 de diciembre de 2016, logró cerrar un ciclo de cinco años de discusiones estériles e insuficientes en el que muchas noticias y opiniones sobre el impuesto debieran haber dejado grandes enseñanzas, aunque como podrá observarse a continuación, eso no se refleje en grandes cambios en el impuesto²², como tampoco en conjunto del sistema tributario.

Comencemos por los cambios con incidencia sobre los salarios en relación de dependencia tratados hasta aquí.

Conviene comenzar señalando que se eliminó la posibilidad de modificar las deducciones por Decreto del Poder Ejecutivo mediante la derogación del art. 4 de la Ley 26.731, aunque también se eliminó la discusión obligada del nivel y pertinencia de las mismas a través de su actualización y la de las tablas de las alícuotas por la variación interanual del RIPE al mes de octubre de cada año, a partir del año 2018.

En cuanto a la reducción de la carga efectiva, operaron el aumento de la actualización propuesta de las deducciones del 15% al 22% y la restitución de la deducción por Cónyuge²³; lo que permitiría dejar prácticamente invariante la cantidad de sujetos alcanzados durante el año 2016 en las simulaciones realizadas. También se estableció la posibilidad de deducir el 40% de los alquileres hasta el límite de la ganancia no imponible (para quienes no posean propiedades en cualquier proporción); a la vez que viáticos y el adicional por material didáctico a los docentes, en ambos casos hasta el 40% de la Ganancia no Imponible²⁴. También, se estableció un mínimo específico de deducción para las jubilaciones originadas en actividades en relación de dependencia, de 6 haberes mínimos garantizados mensuales, equivalente en enero de 2017 a un incremento del 35% de la deducción general anual y que opera como un haber jubilatorio exento de \$33.967.

²⁰ Fundamentos del Proyecto PE0036 ingresado a la Cámara de Diputados el 22 de noviembre de 2016.

²¹ Ídem nota anterior.

²² La ley finalmente salida del Congreso y finalmente promulgada por el Poder Ejecutivo, no refleja la totalidad de variantes discutidas no sólo respecto de los aspectos que excedieron el impuesto propiamente dicho, sino también de opciones en el propio tributo. Sin embargo, estas diversas opciones no serán tratadas en este documento, a los fines de establecer un criterio de “propuesta y resultado” de cada Poder interviniente: “el Poder Ejecutivo propone y el Poder Legislativo dispone”.

²³ Aunque sin explicitar justificaciones para su inclusión o exclusión, perdiéndose así una oportunidad de discutir realmente el rol del ingreso de la mujer y su tratamiento o valoración en el seno familiar y en la sociedad.

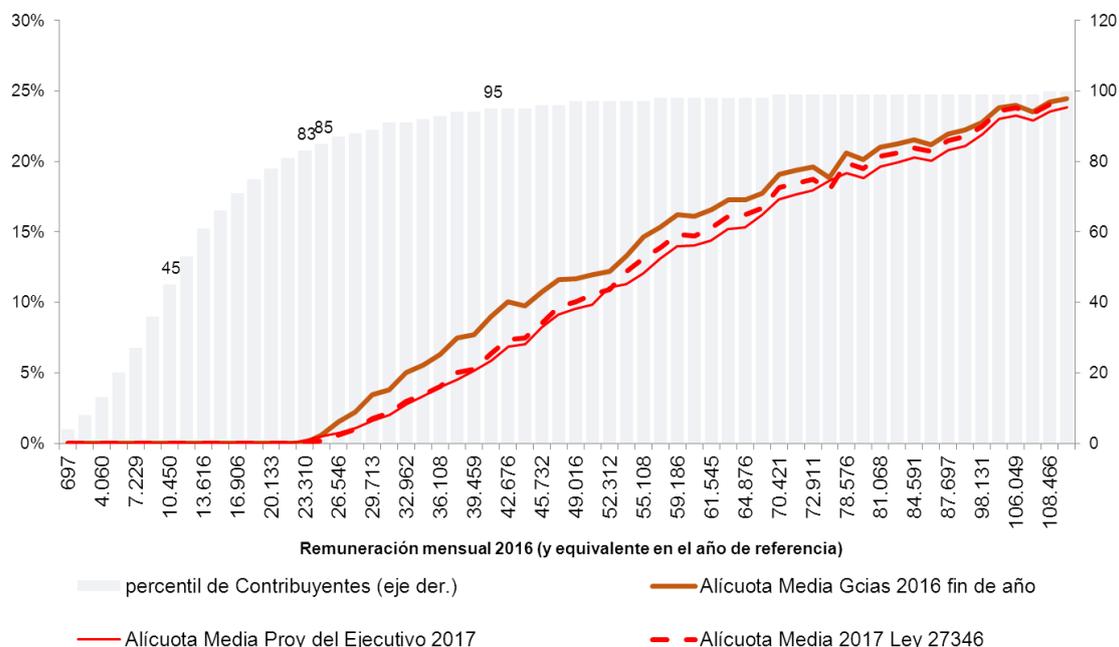
²⁴ Cabe reconocer que el efecto de estas deducciones no se encuentra contemplado en las estimaciones realizadas.



En el sentido opuesto, se convalidaron la eliminación de las "otras" deducciones y la reducción de 24 a 18 años del umbral para contemplar descuentos por hijo²⁵. A su vez, se recuperó recaudación, tanto a través del prorrateo de los aguinaldos (evitando, y eliminando, la necesidad de su exención o devolución ad-hoc), como mediante una menor expansión de los tramos de la escala para iguales porcentajes de alícuota (el tramo de la alícuota marginal máxima se expandió 2,66 veces el vigente durante 2016), lo que provocó un pago proporcionalmente mayor respecto del Proyecto del Poder Ejecutivo a partir del percentil 89 (Ver **GRAFICOS 5 A y 5 B**), y reduciendo a la mitad el beneficio de tasas efectivas que se planteaba desde el Proyecto 0036 del Ejecutivo.

GRAFICO 5 A). IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2017 EN PERSPECTIVA DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA CARGA EFECTIVA EN 2016.

ALICUOTA MEDIA Y CANTIDAD DE APORTANTES SEGÚN NIVEL DE INGRESOS (EN % Y PERCENTIL DE APORTANTES)

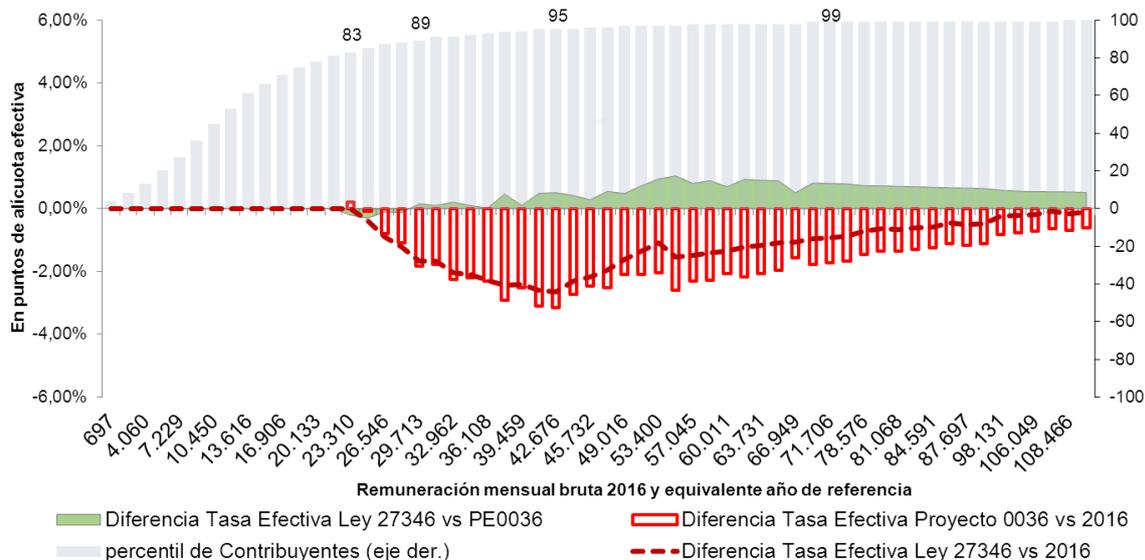


²⁵ Tampoco se contempló este efecto para las estimaciones.



GRAFICO 5 B). IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2017 EN PERSPECTIVA DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO Y DEL EFECTIVO 2016.

DIFERENCIAS EN LAS TASAS EFECTIVAS DE LAS ALTERNATIVAS EN FORMA SUCESIVA (EN PUNTOS DE TASA EFECTIVA Y PERCENTIL DE APORTANTES)

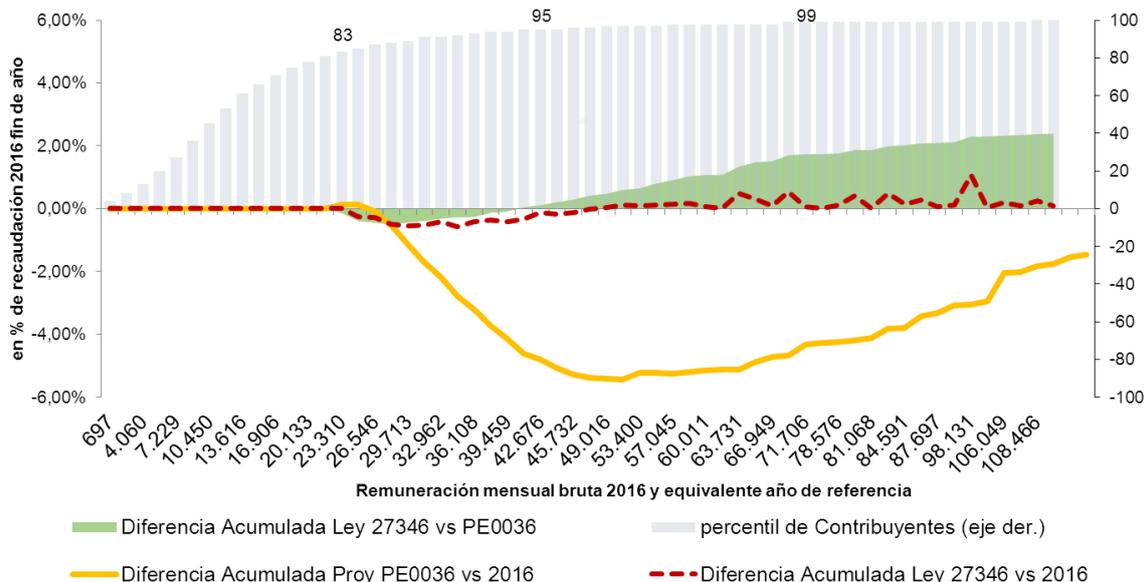


Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología desarrollada en Lódola y otros (2016) y proyecciones de consultoras privadas a diciembre de 2016.

Por último, conviene remarcar la fuerte incidencia en la recaudación de este “aplastamiento” en los tramos de las escalas de alícuotas surgidas desde el Poder Legislativo. Esta modificación permitió no sólo recuperar los ingresos de la exclusión de los contribuyentes ubicados entre los percentiles 83 y 85, estimándose una recaudación equivalente en términos nominales a la obtenida en el 2016 (luego de las concesiones en los aguinaldos) (GRAFICO 6), aunque este valor representaría una reducción de más del 35% respecto de la apuesta de mantenerse sin modificaciones normativas el impuesto para 2017 (Pasiva 2017 del GRAFICO 4).

GRAFICO 6. IMPUESTO A LAS GANANCIAS 2017 EN PERSPECTIVA DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO Y DEL EFECTIVO 2016.

DIFERENCIA DE RECAUDACIÓN ACUMULADA DE LAS ALTERNATIVAS (EN % DE LA RECAUDACIÓN 2016 EFECTIVA Y PERCENTIL DE APORTANTES)



En consecuencia, en lo que respecta al núcleo de cuestiones generales sobre el impuesto a las ganancias con incidencia sobre la mayor parte de los aportantes, no parecen reflejarse grandes modificaciones de fondo en la medida que se mantendrían los contribuyentes asalariados alcanzados, y las alícuotas efectivas sobre el salario se reducirían en alrededor de 2 puntos porcentuales para los más beneficiados (**GRAFICO 5 B**). De esta manera, la modificación de la denominación del Capítulo IV del Título II desde el concepto anterior de "Renta del trabajo personal" al actual "Ingresos del trabajo personal en relación de dependencia y otras rentas", no parecería obedecer a modificaciones de fondo sobre la gran mayoría de los asalariados.

No obstante, sí se otorgaron ciertas concesiones de concentrada incidencia tanto en términos regionales como sectoriales que, puestas en contexto de la discusión posteriormente planteada acerca de la "otra" imposición sobre las cargas salariales, aparecerían como salarios indirectos otorgados desde el gobierno a determinados grupos específicos, minando la generalización del tributo que tanto la literatura señala como causal de inequidades horizontales y consecuente pérdida de potencial político para incrementar su recaudación y progresividad.

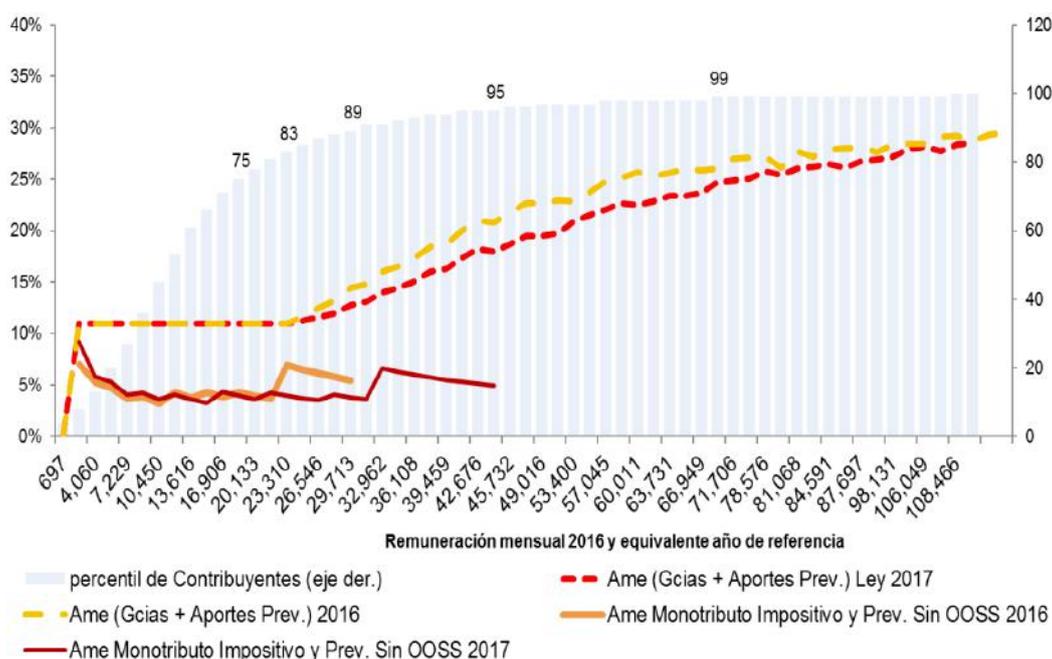
En este sentido, y aunque los tratamientos diferenciales nunca serán más valederos que cuando parten de una normativa con discusión parlamentaria, habrá de advertirse el incremento de un 22% adicional a los trabajadores en relación de dependencia que vivan en las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y los tratamientos preferenciales que se les da a los viáticos y horas extra²⁶. Sin embargo, particular referencia habrá de hacerse a la concesión otorgada a

²⁶ Tanto en su exención para los fines de semana y feriados, como también respecto del congelamiento de alícuota del impuesto para el resto de ellas. En ambos casos no sólo se provocan inequidades horizontales según las posibilidades de optar por estos

los ingresos de los Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial, que en lo que aparece como una inclusión en el impuesto de aquellos que se incorporasen a ese Poder a partir de 2017, saca de la discusión y consolida los beneficios de los agentes en funciones hasta 2016²⁷, agregando a la inequidad horizontal generada entre Poderes una dimensión adicional temporal de discriminación, generando un quiebre en la noción de independencia de poderes (fundamento 9 de la acordada 20 de 1996 de la CSJN) por períodos de tiempo sin haberse producido cambios en la Constitución Nacional que ameriten este distinto tratamiento.

Por su parte, muy por el contrario de las recomendaciones teóricas de largo plazo, al extenderse los límites del Monotributo en un 75% para las categorías de prestaciones de servicio, y al permitirse la reincorporación al régimen de los que hubieran excedido el límite vigente durante el año inmediato anterior, se perpetuó la brecha en el pago entre regímenes existentes. De esta manera, la posibilidad de arbitraje entre regímenes se llevó desde el percentil 89, vigente durante 2016, hasta bien entrado el pago del impuesto a las ganancias a mitad del último decil (**GRAFICO 7**).

GRAFICO 7. COMPONENTE PERSONAL SOBRE LA CARGA SALARIAL Y MONOTRIBUTO 2016 Y 2017. ALÍCUOTAS EFECTIVAS – (AMe) (EN % Y PERCENTIL DE APORTANTES)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Lódola y otros (2016)

El aumento del 100% de la carga en el componente impositivo homogéneo para todos los tramos, se contrapone con una corrección progresiva de entre el 90% y 270% en el

regímenes que se manifiestan en cada tipo de actividad, sino que se rompe con la progresividad sobre los ingresos globales. Puede verse un resumen de la discusión en el margen intensivo y extensivo de la oferta laboral en Lódola y otros (2016).

²⁷ Generalizando además, el beneficio a todas las jubilaciones cuyos ingresos hubieran estado fuera del pago en el período activo, al mencionar que estarán gravadas aquellas jubilaciones provenientes del trabajo personal "... y en la medida que hayan estado sujeto al pago del impuesto..." (inc. c) del art. 79 modificado).

componente de financiamiento previsional, pero que en conjunto no logra revertir la regresividad de este Régimen en los tramos superiores de su alcance.

Por último, debe mencionarse el incremento de la alícuota aplicada sobre las rentas derivadas de juegos de azar en casinos hasta el 41,5%, que se suma a otros gravámenes específicos sobre la realización de apuestas y de las efectuadas on line que, aplicados sobre el valor de la apuesta, intentarán aportar recursos y corregir comportamientos nocivos, en la medida que las empresas logren trasladarlo hacia el apostador.

Reflexiones: Sobre el consenso y las oportunidades

En síntesis, y para cerrar el análisis de la reforma de la ley 27.346, en lo que al impuesto a las ganancias y sus alternativas refiere, el documento intentó poner en situación comparable la multiplicidad de cifras que estuvieron en discusión recientemente en la tan ansiada (hoy, trillada, a la luz de los resultados) reforma necesaria del impuesto a las ganancias en Argentina, en el contexto de los valores fundamentales que sostienen la obtención de recursos desde este tributo.

De esta forma, con una metodología que permite evaluar la incidencia sobre los contribuyentes y sobre los ingresos para el fisco de manera comparable para cada una de las alternativas, se procuró describir los efectos de ellas sobre el núcleo principal de alcanzados por las reformas y propuestas evaluadas, los trabajadores. Sin embargo, aunque estos hayan sido los finalmente incididos, tanto el espíritu global del impuesto, como los requerimientos políticos para poder extraer recursos de la sociedad con consenso sostenible, obligaban a generalizar el tributo sobre las ganancias de capital y las financieras para poder sostener la elevada carga proporcional sobre los salarios, o alternatively, reducir la carga sobre estos últimos. Sin embargo, los resultados obtenidos no parecen haber modificado en forma significativa la ecuación sobre los trabajadores asalariados, aunque sí resultó un alivio significativo para quienes se encuentran en posición de arbitrar entre la categoría de Autónomo o Monotributo.

Finalmente, los argentinos logramos abrir la discusión en un contexto político plural de lo que se temía una "Caja de Pandora" por la multiplicidad de aristas que podrían salirse a la luz, en términos de federalismo fiscal; sustentabilidad de Estado Nacional; tratamiento de inversiones financieras; y distribución del ingreso.

Como se señaló hasta aquí, los efectos distributivos no parecen haber generado grandes cambios en la medida que todas las modificaciones fueron aplicadas sobre trabajadores o profesionales de alguna u otra índole, y con modificaciones de alícuota efectiva de poca incidencia; y al no modificarse el sistema tributario sobre las rentas financieras y de capital, tampoco parece haberse provocado algún efecto sobre estas inversiones.

Queda entonces evaluar las modificaciones que pudieran producirse en la distribución de recursos a nivel federal.

Desde el punto de vista político, era conveniente que este tema fuera tratado en el contexto de una gestión entrante y en un año no electoral para evitar el bastardeo de las cuestiones importantes con politiquerías baratas, y la oportunidad no sólo era propicia, sino que ciertos fallos de la Corte Suprema sobre la distribución de recursos en el régimen de coparticipación actual, las transformaba en imperantes. A su vez, en lo particular a la distribución del impuesto a las ganancias, el reclamo desde la Provincia de Buenos Aires hacia el tratamiento del Fondo del Conurbano también llevaba a definir la solidaridad del modelo de federalismo fiscal que finalmente iba a regir las relaciones entre la Nación y las Provincias y entre las Provincias entre



sí. Sin embargo, la tan controvertida distribución de este tributo fue modificada, sólo a través de la coparticipación automática del 33% de lo correspondiente al 2% de afectación a los Aportes del Tesoro Nacional en el inciso c) del artículo 104, a pesar que el Fondo del Conurbano estuviera normado en el inciso inmediatamente anterior.

Como conclusión, ¿estuvimos los argentinos a la altura de las circunstancias? Pues bien, logramos abrir la Caja, y así permitir que afloren todas las alternativas para poder decidir qué cambiar en la equidad del financiamiento del Estado y en su distribución... y los resultados hablan por sí solos. Tal vez, la Caja de Pandora era tan sólo un mito.

Mgr. Pedro Ignacio Velasco

Lic. en Economía y Mgr. en Finanzas Públicas de la U.N.L.P; Profesor en materias de Grado y Posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas de dicha Universidad y de la Universidad de Buenos Aires en materias de Economía, Finanzas Públicas, y Tributación