

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

SISTEMA TRIBUTARIO Y FEDERALISMO FISCAL

“LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA DEL TRABAJO PERSONAL EN
LA REPÚBLICA ARGENTINA: UNA REVISIÓN DEL PERÍODO 2000 -
2008.”

SILVA JULIÁN
(Legajo: S - 4917/4)

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: JAVIER E. GANEM

2º Cuatrimestre de 2020

Resumen

El siguiente trabajo analiza el impuesto a la renta en Argentina (oficialmente llamado Impuesto a las Ganancias), focalizando el desempeño del mismo sobre los trabajadores de la cuarta categoría, durante el período 2000 - 2008. Para ello, se estudia el impacto de la inflación y los salarios sobre el esquema general del impuesto, como así también, el potencial efecto de la tabla de reducciones sobre las ganancias de los trabajadores alcanzados por la misma. Se concluye que tanto las causas que provocan el efecto llamado "deslizamientos tributarios", como el diseño del mencionado esquema de reducciones, provocaron consecuencias negativas sobre la equidad vertical y horizontal, respectivamente.

Índice

Resumen	1
Índice	2
1. Introducción	3
2. Marco teórico	4
2.1. La imposición sobre la renta: definición, historia y fundamento	4
2.2. Progresividad impositiva	5
3. El Impuesto a las Ganancias en Argentina durante el período 2000 – 2008	6
3.1. Características principales	6
3.2. Inflación, progresividad y la equidad vertical del impuesto para la cuarta categoría	8
3.3. La Tablita de Machinea y los efectos sobre equidad horizontal	13
4. Conclusión	16
Bibliografía	17
Anexo	19

1. Introducción

El impuesto a la renta en la Argentina reviste de una particular importancia, tanto desde el punto de vista económico, como político. Por un lado, representa el segundo tributo con mayor capacidad recaudatoria (solo por detrás del Impuesto al Valor Agregado), por otro lado, ocupa un lugar especial dentro de la agenda pública, siendo importante muestra de ello el recurrente debate que gira en torno acerca de si los salarios deben ser alcanzados por el gravamen o no. Detractores de este impuesto, como sindicalistas o políticos en época de elecciones, recurren a la frase “los salarios no son ganancias”, mientras que, enfrente, se encuentran académicos especializados en hacienda pública y en derecho tributario, como por ejemplo Alberto Tarsitano, quien apunta directamente contra esta afirmación y menciona “*es un lindo eslogan de campaña que no pasa un examen de la facultad.*”¹

Haciendo un poco de historia, el recorrido del gravamen en el país inicia el 19 de enero de 1932, cuando, bajo el mandato del presidente *de facto* José Félix Uriburu, se implementó por primera vez un impuesto a los réditos, el cual tenía como objetivo paliar el déficit fiscal producto de la caída del comercio exterior (post crisis internacional de 1929) y la consecuente merma en los ingresos aduaneros. Al mes siguiente, durante el gobierno del presidente Agustín Pedro Justo, se sancionó la Ley 11.586, que instrumentó el impuesto al rédito como un gravamen de emergencia hasta fin de año. El mismo se hace efectivo a partir del 30 de diciembre de 1932, con la aprobación de la Ley del Impuesto a las Rentas (Ley 11.682). Dicha ley se mantuvo hasta el año 1974, donde a partir de una profunda reforma entra en vigor la Ley 20.628 del “Impuesto a las Ganancias”, que se mantiene, aunque con modificaciones, en la actualidad.

Una modificación destacable se produjo hacia fines del año 1999. La gestión entrante de Fernando De la Rúa se encontró con una economía marcada por la recesión, el déficit en las cuentas públicas en torno al 4,7% del PBI, 14% de desempleados y un 30% de la población debajo de la línea de pobreza, sumado a las dificultades para acceder al financiamiento externo. Este contexto motivó al nuevo ministro de Economía y Hacienda, José Luis Machinea, a formular un proyecto de reforma tributaria, con el fin de contrarrestar la creciente brecha fiscal, vía aumento en la capacidad de recaudación.

La Ley 25.239 hacía oficial los cambios en el sistema tributario argentino, alcanzando al Impuesto a las Ganancias. A partir de la introducción de un novedoso esquema de deducciones graduales sobre las deducciones personales, al que se lo conoció popularmente como “Tablita de Machinea”, como así también, de los cambios en las escalas que determinan los montos a pagar por los contribuyentes, el Estado buscaba obtener mayores ingresos a medida que dotaba de mayor progresividad al sistema impositivo. Con el tiempo, los cuestionamientos a la reforma se hicieron presentes.

Por un lado, el diseño de la tablita podía provocar ciertos desequilibrios entre personas cuyos ingresos se ubicaban cerca de los límites de las escalas, provocando que tengan que desembolsar más dinero en concepto de impuesto, que otros con ingresos apenas menores. Por otro lado, el aumento de la inflación durante el período 2000 – 2008 y la no actualización de los tramos en los que se dividía la base imponible, provocaron que el impuesto vaya perdiendo la progresividad que lo caracteriza.

Por lo tanto, el objetivo del siguiente trabajo es estudiar los aspectos más sobresalientes del impuesto a las ganancias sobre los ingresos de la denominada “cuarta categoría”, durante el período comprendido por los años 2000 – 2008 inclusive. Específicamente, se pretende

¹ Stang, S. (2020). El debate por el impuesto a las ganancias: quiénes y cuánto deberían pagar. Diario La Nación. Recuperado el día 15 de febrero de 2021, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-debate-impuesto-ganancias-quienes-cuanto-deberian-nid2500357>

analizar la dinámica de la inflación y de los salarios, contrastando con datos de recaudación, alcance del impuesto, entre otros, para analizar el impacto sobre la equidad vertical y progresividad del impuesto. Además, se expondrán ejemplos teóricos para demostrar el posible efecto negativo sobre la equidad horizontal producto del diseño de la tablita.

Para ello, el documento se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se expone el marco teórico, en donde se definen las ideas generales sobre la imposición a las rentas y el concepto de progresividad. A continuación, se explican los puntos más importantes correspondientes a la Ley del Impuesto a las Ganancias en Argentina, y se aplican los conceptos examinados anteriormente para estudiar el desempeño del gravamen sobre las rentas del trabajo personal. Seguido a esto, se evalúa de forma práctica el efecto distorsivo que el esquema de Machinea provocaba en los salarios, y finalmente, en la sección cuatro se presentan las conclusiones.

2. Marco teórico

2.1. La imposición sobre la renta: definición, historia y fundamento

La definición de renta abarca diferentes alternativas. Desde el punto de vista económico se utiliza el enfoque de Harry Simons, denominado “criterio de acrecentamiento”, en donde la renta de una persona en un período de tiempo determinado está conformada por la suma del consumo, más el incremento del patrimonio en el mismo período. Esta definición es muy amplia, ya que dentro del consumo se deben tener en cuenta los bienes de propia producción (como los servicios de las viviendas ocupadas por los propios propietarios, servicios de amas de casa, entre otros), siendo que estas transacciones no pasan por el mercado, pero que su valor es equivalente al de las personas que si adquieren estos bienes y servicios en compras monetarias. Además, dentro del incremento del patrimonio, se deben incluir tanto las ganancias realizadas como las no realizadas.

Desde el punto de vista fiscal, la renta se define de manera más acotada, siguiendo el “criterio de la fuente”, en donde solo se considerarán aquellos *ingresos “fruto de una fuente permanente, distinto de ella y medido en forma tal de no afectar la permanencia de la fuente”* (Nuñez Miñana, 1998). Esto significa que los ingresos que serán alcanzados por el impuesto, deben provenir de una actividad habitual, no de aquellas actividades ocasionales como lo pueden ser las ganancias provenientes de juegos de azar, herencias o la venta de un inmueble (siempre y cuando no sea la actividad principal de la persona).

La imposición sobre la renta tiene sus orígenes en la Edad Media, con una serie de tributos sobre la propiedad en los territorios actuales de Alemania, Bélgica, Francia, Inglaterra y Escocia. Hacia fines del siglo XVIII, bajo la propuesta del ministro William Pitt, se sancionó en Inglaterra el impuesto conocido como “triple contribución”, en donde se dividía a los contribuyentes en tres clases, de acuerdo a su riqueza, y luego se establecían escalas del impuesto dentro de cada clase. Este es considerado el precursor del impuesto a renta moderno. En 1799, bajo el nombre de impuesto sobre la renta, se reemplazó la triple contribución y se estableció la tasa del gravamen sobre el conjunto de rentas.

Ya en el siglo XIX, el aumento de los gastos militares y las malas condiciones de vida en los centros urbanos, provocaron la necesidad de aumentar el gasto social y, como consecuencia de ello, los impuestos para financiarlo. Por consiguiente, nuevamente en Inglaterra, se dieron debates acerca de cómo estructurar el impuesto y si era conveniente discriminar a las rentas que presentaban distintas características. Al aceptarse este principio, se dio inicio al denominado impuesto “cedular”, establecido primero en Italia, y en 1907 en el país británico, al adoptarse la distinción entre rentas “ganadas” (trabajo personal) y “no ganadas” (ganancias de capital).

La evolución actual del gravamen se ha orientado hacia una imposición del tipo “global”, dándole un carácter más personal, más progresivo y ocupando un lugar importante en los sistemas impositivos de los estados modernos ². Mucho más cerca en el tiempo, han surgido variantes a los sistemas clásicos, como el *flat tax* y el impuesto dual.

El impuesto a la renta se fundamenta en el Principio de la Capacidad de Pago o "capacidad contributiva", el cual surge a partir de un planteo histórico que ha girado en torno a la organización de los sistemas tributarios, relacionado a la manera en la que el sector público distribuye la carga sobre el sector privado, para lograr el bienestar general.

Siguiendo a Tarsitano (2005), se entiende por capacidad de pago a *“la ‘aptitud’ afectiva del contribuyente para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, aptitud inherente a la presencia de hechos reveladores de riqueza (...) que, tamizados por la valoración política del legislador, son elevados al rango de categoría imponible.”*. En otras palabras, expresa que cada contribuyente tiene ciertas condiciones económicas particulares para contribuir al financiamiento de los gastos del Estado, condiciones que, para Jarach (1996) no representan una medida objetiva de la riqueza, sino una valoración política de la misma. Esta valoración, menciona el autor, *“implica instrumentar el impuesto sobre la base de los valores que conforman el acervo ideológico del gobierno (...) ya que este corresponde precisamente a los fines y propósitos de la política fiscal”*. Por lo tanto, se requiere de una medida cuantitativa que represente la capacidad de pago de las personas y que funcione como base imponible del impuesto. En este sentido, la renta se presenta como una de las manifestaciones más elocuentes de la aptitud para contribuir.

Ahora bien, el principio de la capacidad contributiva requiere que las personas en igualdad de condiciones reciban el mismo trato, como así también, que las personas en condiciones diferentes sean tratados de manera distinta. Estas definiciones se corresponden a los conceptos de Equidad Horizontal y Equidad Vertical, respectivamente. Llevados estos al ámbito del impuesto a la renta, se considera que el mismo debe gravar a aquellos contribuyentes que se encuentren en el mismo nivel de renta de forma similar (pagando la misma cantidad de dinero), mientras que quienes cuenten con una renta mayor, deberán pagar más que personas con una renta menor.

2.2. Progresividad impositiva

Una vez establecida la base y las categorías del impuesto (la equidad horizontal), se debe determinar cuál es la justa proporción con la que cada una de estas debe contribuir al mantenimiento del Estado (la equidad vertical). Para que el impuesto a la renta cumpla con este requisito y, por ende, grave de forma correcta la capacidad contributiva de los contribuyentes, el mismo debe ser de carácter progresivo.

Un impuesto se considera progresivo cuando la cantidad que se paga es función creciente de la base imponible. En el caso del impuesto a la renta, un aumento de la capacidad económica de un contribuyente (a mayor renta) se debe dar un aumento más que proporcional del tributo (se debe pagar más).

De acuerdo con Domínguez Martínez (2017), el fundamento que explique el porqué de la existencia de impuestos con carácter progresivo es, en cierto modo, controvertido. En palabras del autor, los economistas no han podido llegar a un acuerdo en lo que respecta a las raíces doctrinales. Sin embargo, destaca al Principio del Sacrificio Igual de John Stuart Mill, por ser el que más ha influenciado en el debate.

² La principal diferencia entre un impuesto cédular y uno global, es que en el primero las rentas generadas por distintas actividades están alcanzadas por impuestos diferentes. Por otro lado, un impuesto global adopta la forma personal, en donde la base imponible agrupa la totalidad de las rentas, sin importar la fuente de donde provengan.

El principio afirma que se dará un igual trato a los contribuyentes si sus pagos impositivos entrañan un sacrificio igual en términos de bienestar, medida en este caso como la pérdida de renta. Al mismo tiempo, esta pérdida se basa en la utilidad marginal decreciente de la renta: una unidad adicional de renta, reporta una menor utilidad de la misma y viceversa. Por ende, aquellos contribuyentes que disponen de mayores rentas (mayor capacidad para contribuir), deben de sacrificar una mayor parte al pagar el impuesto, para que la desutilidad de estos sea igual a la de los contribuyentes que disponen de menores ingresos³.

Siguiendo a Musgrave y Thin (1948), se puede definir a la progresividad impositiva a partir de los conceptos de alícuota media y alícuota marginal.

Se denomina alícuota media, a la relación entre el monto pagado en impuesto (T) y la renta de un individuo (Y):

$$tme = T/Y$$

Por otro lado, se define como alícuota marginal, a la variación experimentada en el monto pagado en impuesto (ΔT), ante una variación en la base imponible (ΔY):

$$tmg = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$$

Por lo tanto, un impuesto se considera progresivo cuando la alícuota media aumenta al pasar a mayores escalas de ingreso, como así también, cuando la alícuota marginal es mayor que la tasa media, en cada escala de ingreso.

3. El Impuesto a las Ganancias en Argentina durante el período 2000 – 2008

3.1. Características principales

La Ley del Impuesto a las Ganancias en Argentina distingue cuatro categorías de rentas⁴. Ellas son:

- Ganancias de primera categoría: conformadas por las rentas del suelo.
- Ganancias de segunda categoría: conformadas por las rentas de capital.
- Ganancias de tercera categoría: conformadas por los beneficios que ganan las empresas y algunos auxiliares de comercio.
- Ganancias de cuarta categoría: obtenidas por el trabajo personal.

El gravamen no recae sobre la totalidad del ingreso, sino que del mismo se descuentan las llamadas “deducciones generales” (intereses de deuda hipotecaria, seguros de vida, aportes jubilatorios, obras sociales, entre otros) y las “deducciones personales” (ganancia no imponible, cargas de familia y una deducción especial). Estos montos, que son necesarios para que el individuo cubra sus necesidades básicas y siga obteniendo y manteniendo su fuente de renta, representan el reverso jurídico del principio de la capacidad contributiva, permitiendo que los contribuyentes aporten al sostenimiento del estado en una medida

³ Para analizar una posible cantidad exacta a desembolsar por parte de los contribuyentes, se debe entrar a tallar cuestiones sobre la forma de las curvas de utilidad e interpretaciones sobre las mismas que no serán desarrolladas, ya que no revisten importancia para este documento.

⁴ Que legalmente se haga la distinción entre diferentes categorías de renta, no significa que el impuesto sea de carácter cédular, ya que el mismo no se liquida separadamente para cada una de las categorías (es decir, no hay un impuesto distinto por cada categoría).

equitativa⁵.

Como último paso para determinar el monto a desembolsar por cada contribuyente, se tiene en cuenta una tabla de alícuotas progresivas, que son definidas por Reig (2010) como *“tasas marginales crecientes, aplicables sucesivamente a los montos de materia imponible ubicados entre los límites inferior y superior (...) de cada uno de los escalones en los que es dividida la base del gravamen”*. Bajo este modelo, como bien menciona López Toussaint (2014), el impuesto logra gravar las ganancias de los contribuyentes como expresión de su capacidad de pago, mientras que la aplicación de alícuotas progresivas logra alcanzar condiciones de equidad vertical.

En relación al período 2000 - 2008, por una parte, se destaca el funcionamiento de un esquema innovador, al cual se lo conoce coloquialmente como la “Tablita de Machinea”. La misma limitaba las deducciones personales que los asalariados podían utilizar, a medida que el ingreso neto de deducciones generales iba en aumento, con el fin de incrementar aún más la progresividad del impuesto, como así también, la capacidad recaudatoria. Por ejemplo: una persona con ingreso neto de las deducciones generales superior a \$221.000; no podía hacer uso de las deducciones personales. Para otra con ingresos netos entre \$195.000 y \$221.000, solo podía deducir un 10% de lo que le correspondía originalmente, entre \$130.000 y \$195.000, un 30% y así sucesivamente (se puede apreciar que la tablita sufrió cambios en los años 2006 y 2007):

Tabla 1: Esquema de deducciones (“Tablita de Machinea”) período 2000 - 2008.

Ganancia neta de Deducciones Generales (Anual)		% de disminución sobre el importe total de deducciones artículo 23	
Más de \$	a \$	2000 - 2005 ⁶	2007 - 2008
0	39.000	0	0
39.000	65.000	10	0
65.000	91.000	30	0
91.000	130.000	50	50
130.000	195.000	70	70
195.000	221.000	90	90
221.000	en adelante	100	100

Fuente: Ley 25.239.

Por otra parte, las alícuotas progresivas (que se mantuvieron desde inalteradas entre los años 2000 – 2008) fueron las siguientes:

⁵ Cabe destacar que el principio de la capacidad contributiva no se encuentra expresamente en la Constitución Nacional, sino que, para expertos en la materia como Tarsitano, Jarach, Reig, García Belsunce, entre otros, surge implícitamente. Si se pueden encontrar menciones del mismo en la jurisprudencia de la Corte Suprema (el más importante: Navarro Viola c/ Estado Nacional).

⁶ Para el año 2006, el límite superior del primer tramo pasó de \$39.000 a \$45.500.

Tabla 2: Escalas del Impuesto a las Ganancias 2000 - 2016.

Escala	Ganancia neta imponible acumulada		Pagarán		
	Más de \$	a \$	\$	Más el %	Por sobre \$
1	0	10.000	0	9%	0
2	10.000	20.000	900	14%	10.000
3	20.000	30.000	2.300	19%	20.000
4	30.000	60.000	4.200	23%	30.000
5	60.000	90.000	11.100	27%	60.000
6	90.000	120.000	19.200	31%	90.000
7	120.000	En adelante	28.500	35%	120.000

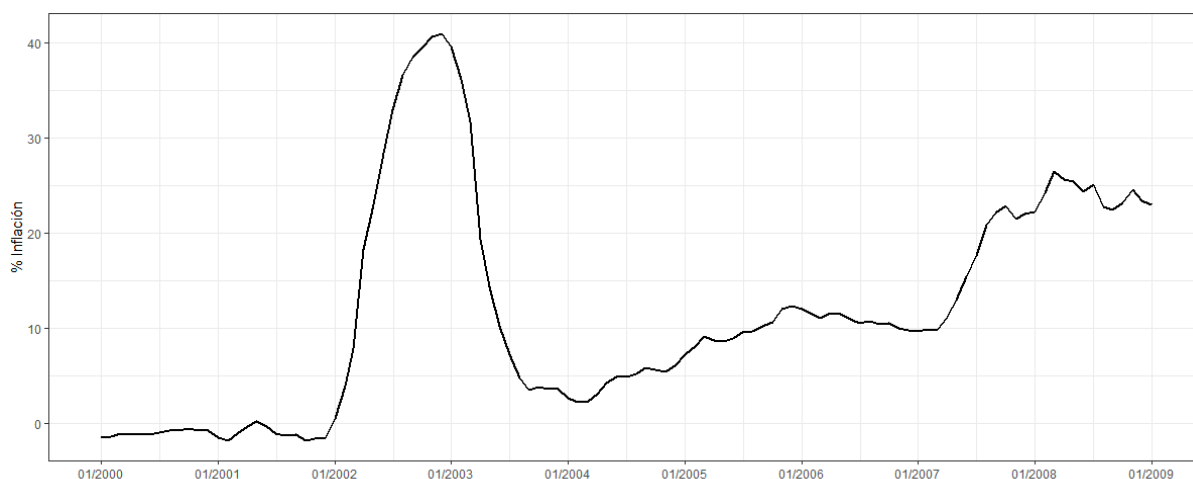
Fuente: Ley 25.239.

3.2. Inflación, progresividad y la equidad vertical del impuesto para la cuarta categoría

Se conoce como inflación a la tasa de crecimiento de los precios, de forma sistemática, en los distintos sectores de la economía, durante un período de tiempo determinado.

Argentina presenta una economía con una larga trayectoria en materia inflacionaria. Para el período 2000 - 2008, la dinámica de la inflación fue la siguiente:

Gráfico 1: Inflación Anual 2000 – 2008.



Fuente: elaboración propia en base a InflacionVerdadera.com⁷.

⁷ En 2007, el INDEC modificó la metodología para la construcción del Índice de Precios al Consumidor, arrojando datos poco convincentes. Por lo tanto, se optó por utilizar datos de estudios privados como los A. Cavallo y Bertolotto (2016), publicados en InflacionVerdadera.com, y que luego motivó a la creación de "The Billion Prices Project" en el MIT, EE.UU.

Como bien expone el gráfico, la variación de los precios para los dos primeros años arroja datos negativos, creciendo estrepitosamente en el año 2002. Este dato se explica, en gran parte, por la devaluación del tipo de cambio ocurrida tras la derogación de la Ley de Convertibilidad del Austral (N°23.928) el día 6 de enero del mencionado año. Luego, la inflación se mantuvo entre los niveles del 5% y el 15% anuales, para volver a acelerarse en el año 2007, posicionándose en torno a los 20% y 25%.

Este fenómeno provoca varios desajustes en el sistema económico en su conjunto, por lo tanto, los sistemas impositivos no escapan de ellos. Para analizar lo sucedido con el impuesto a las ganancias, primero, se calcularon las cantidades a desembolsar por los contribuyentes que se ubicaban en los límites superiores de las escalas de ganancias⁸, como así también, las alícuotas marginales y medias correspondientes. Para el año 2000, los resultados arrojaron el siguiente esquema:

Tabla 3: Alícuotas marginales y medias. Año 2000.

Ingreso Imponible	Paga	Alícuota Marginal	Alícuota Media
10.000	900	9%	9%
20.000	2.300	14%	12%
30.000	4.200	19%	14%
60.000	11.100	23%	19%
90.000	19.200	27%	21%
120.000	28.500	31%	24%
324.660	100.110	35%	31%

Fuente: elaboración propia.

El mismo procedimiento se puede replicar para el año 2008. Para ello, primero, se actualizaron los datos correspondientes a los ingresos imposables de los contribuyentes, de manera que los mismos mantengan la capacidad de compra⁹ :

⁸ Como la última escala no tiene un umbral máximo, se utilizó el valor \$324.660, que en base a estimaciones de Alvaredo (2010), representa el ingreso promedio para el 0,1% de la población con mayores ingresos.

⁹ Ver anexo.

Tabla 4: Alícuotas Medias y Marginales. Año 2008.

Ingreso Imponible	Paga	Alícuota Marginal	Alícuota Media
28.158,17	3.850,05	19%	13,67%
56.316,35	10.252,76	23%	18,21%
84.474,52	17.708,12	27%	20,96%
168.949,04	45.632,16	35%	27,01%
253.423,55	75.198,24	35%	29,67%
337.898,0702	104.764,32	35%	31,00%
914.183,2289	306.464,13	35%	33,52%

Fuente: elaboración propia.

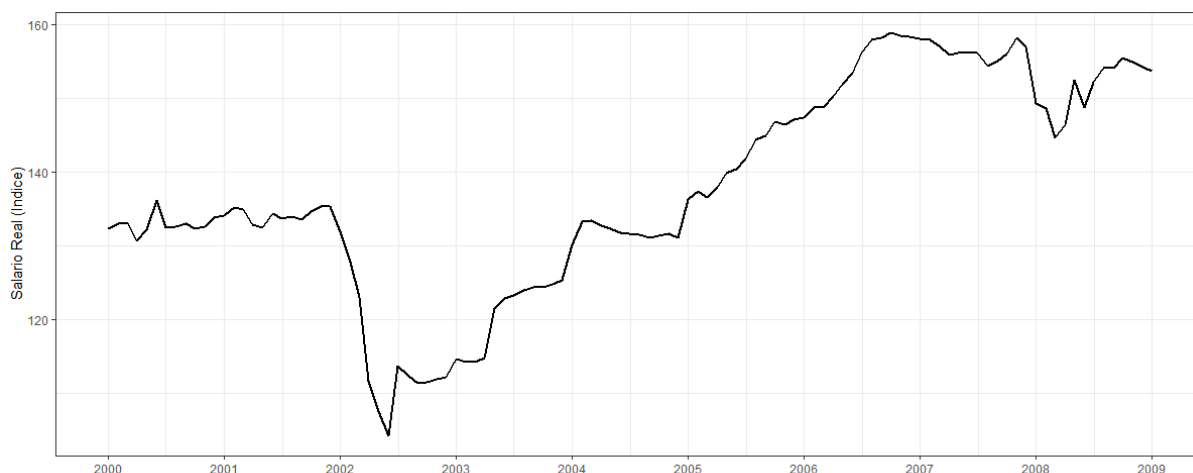
Comparando ambas situaciones (suponiendo que los ingresos de los trabajadores se vieron compensados en su totalidad) se observa una “contracción” de las escalas hacia el fin del período de estudio, provocando que, quienes al año 2000 estaban alcanzados por el primer tramo del impuesto, al año 2008 se vieron gravados por la alícuota marginal del 19%; quienes estaban alcanzados por la alícuota del 14%, pasaron a verse afectados por el 23%; los de la escala del 19%, “saltaron” al 27%; y los del 23% en adelante, pasaron a estar alcanzados por la alícuota la máxima establecida del 35%.

Ahora bien, si se analizan los datos correspondientes a las alícuotas medias y marginales, *a priori*, reflejan que la progresividad del impuesto y la equidad vertical del mismo se mantuvieron inalterados a lo largo del período. Esto es consecuencia de que, tanto los valores en los que se divide la base imponible, como las alícuotas aplicadas a cada una de ellas, no fueron modificadas en ningún momento pese al aumento del nivel general de los precios. Sin embargo, en la práctica, la dinámica de la inflación, su influencia sobre los salarios y la tardía reacción de los gobernantes en la actualización de las escalas y de las deducciones que la ley permite, demuestran totalmente lo contrario.

Con respecto a la evolución de los salarios, diversos estudios¹⁰ muestran que los salarios reales se mantuvieron en su nivel los primeros dos años del período, cayendo fuertemente en el intervalo que va entre los años 2002 y principios del 2004 (consistente con la alta inflación experimentada entre los años mencionados) para que, una vez recuperado el nivel, mantener una tendencia alcista hasta principios del 2008:

¹⁰ Graña y Kennedy (2008), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2014) y Sturzenegger y Mosquera (2020).

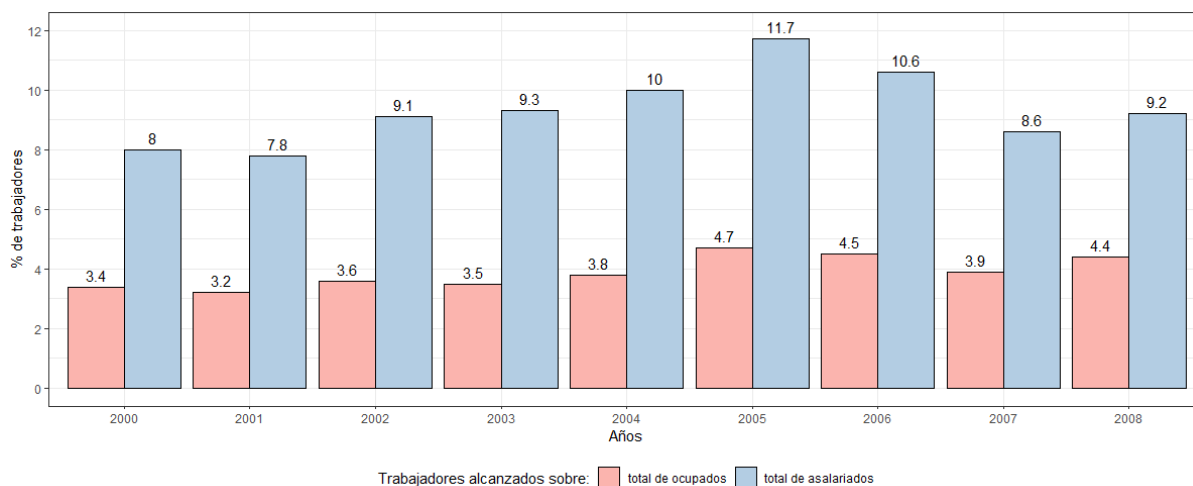
Gráfico 2: Índice de Salarios Reales 2000 – 2008. Base 100=1980.



Fuente: elaboración propia en base a Sturzenegger y Mosquera (2020).

Como consecuencia de la dinámica salarial y la tardía actualización de las deducciones, se produjo un incremento en la cantidad de trabajadores alcanzados por el impuesto a las ganancias entre los años 2000 y 2008. Esto se observa en trabajos como los de Tortarolo (2017) y el Centro CIFRA (2012), siendo los datos de este último utilizados para la elaboración del Gráfico 3.

Gráfico 3: Trabajadores alcanzados por el impuesto a las ganancias, sobre el total de ocupados (asalariados y cuentapropistas), y asalariados.



Fuente: elaboración propia en base a CIFRA (2012).

El mismo muestra la proporción de trabajadores alcanzados por el impuesto a las ganancias durante el período analizado sobre el total de la población ocupada y sobre el total de asalariados registrados. En relación a los primeros, se observa una tendencia alcista en la cantidad de personas que pagaban el impuesto entre los años 2000 y 2005 (a pesar de una pequeña disminución entre los dos primeros años), pasando del 3,4% de los trabajadores al 4,7%. En 2006, se llevaron a cabo importantes actualizaciones en las deducciones personales:

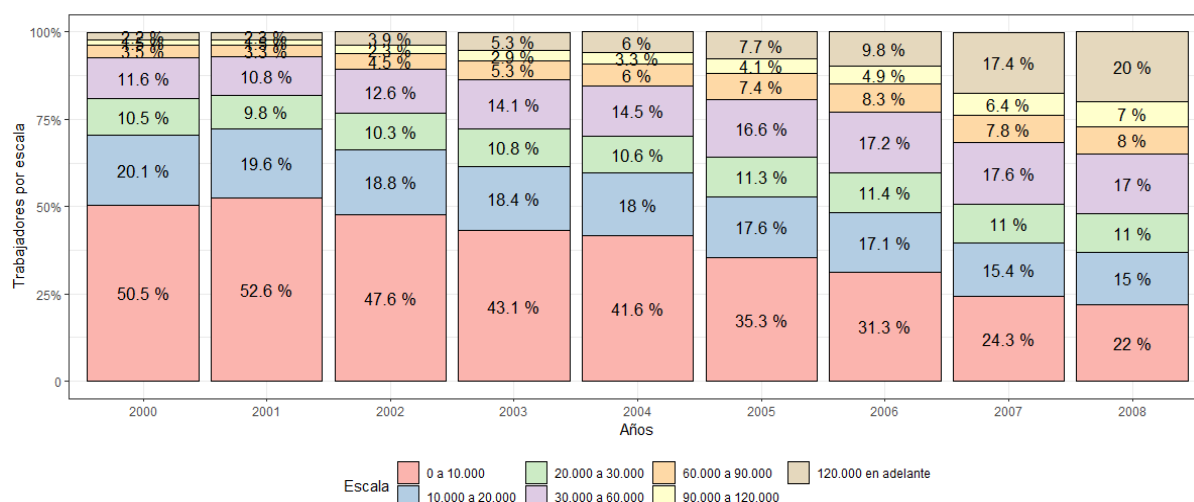
- El concepto de ingreso no imponible pasó de \$4.020 a \$6.000 (para finalizar en \$9.000 en 2008).
- La deducción especial se incrementó a \$22.800 en 2006 y finalizó el período en \$43.200
- Las deducciones por cónyuge pasaron de \$2.040 a \$4.800, y luego a \$10.000 para el 2008, y las correspondientes a hijos menores de 24 años, de \$1.020 a \$2.400, y luego a \$5.000.

Los ajustes mencionados provocaron que la cantidad de trabajadores alcanzados por el impuesto caiga hasta el 4,5% para el año 2006, y al 3,9% para el 2007. Sin embargo, hacia el año 2008, el porcentaje volvió a aumentar, afectando al 4,4% de los ocupados.

Si se observa el total de los asalariados, la tendencia es similar, pasando del 8% a un máximo del 11,7% para el año 2005, cayendo al 8,6% para el año 2007, para volver a incrementarse en el último año del período al 9,2%.

Por último, los gráficos N° 4 y 5 exponen el porcentaje de contribuyentes por escala y la proporción del salario gravado por cada una de estas, respectivamente. Los mismos permiten apreciar el efecto denominado “deslizamientos tributarios” o “*bracket creep*”, que surge como resultado del efecto en conjunto de la inflación, la variación de los salarios, y la no actualización de los umbrales de las escalas.

Gráfico 4: Porcentaje de trabajadores por escala del Impuesto a las Ganancias.

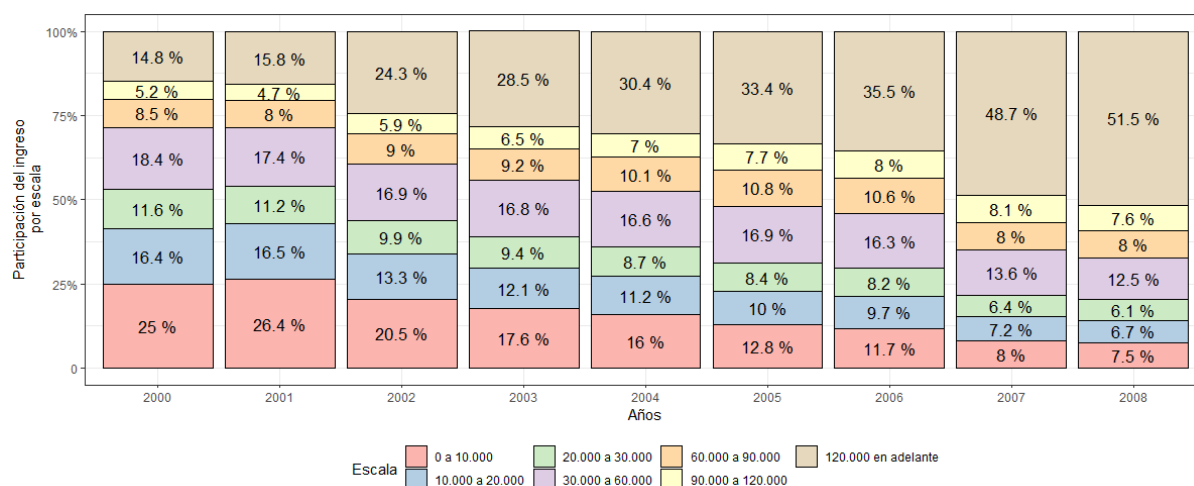


Fuente: elaboración propia en base a Gómez Sabaíni y Rossignolo (2014).

Del gráfico anterior se destaca que, a lo largo del período 2000 - 2008, las dos primeras escalas del impuesto fueron las que perdieron mayor significancia, pasando de gravar al 50.5% de los contribuyentes, al 22% de los mismos (escala 1) y del 20.1% al 15%, (escala 2). Por otro lado, el segmento más alto presentó un abrupto crecimiento entre los años mencionados, pasando de alcanzar tan solo al 2.2% de los contribuyentes, a un máximo del 20%.

Con respecto a los salarios, el gráfico 5 exhibe un incremento muy importante en la participación de estos en el tramo superior, ya que para el año 2000 representaban el 14.8% de los ingresos del total de los trabajadores, mientras que para el año 2008, abarcaban el 51.5% del total. En cuanto al resto de las escalas, a excepción de la que abarca desde los \$90.000 a los \$120.000 anuales, todas sufrieron una merma en el porcentaje de salarios gravados, siendo la más acentuada la del primer tramo, que inicio la etapa en un 25% para el primer año, para finalizar en un 7.5%.

Gráfico 5: Proporción de los ingresos por escala del Impuesto a las Ganancias.



Fuente: elaboración propia en base a Gómez Sabaíni y Rossignolo (2014).

En consecuencia, los datos exhibidos en esta sección, exponen que el cúmulo de causas condensadas en el efecto “deslizamientos tributarios” provocaron que los trabajadores hayan trepado exógenamente en el esquema de escalas marginales, y que cada vez más contribuyentes hayan pasado a pagar el impuesto a las ganancias, a lo largo del período 2000 – 2008. Por lo tanto, se observa que el impuesto perdió equidad vertical y progresividad durante la etapa señalada.

3.3. La Tablita de Machinea y los efectos sobre equidad horizontal

Como bien se adelantó en secciones anteriores, entre los años 2000 y 2008 funcionó un esquema que limitaba el uso de las deducciones personales, a medida que los ingresos netos de aportes jubilatorios y de salud se incrementaban (tabla N° 1). El ex ministro de economía José Luis Machinea, quien fuera el mentor del esquema conocido como “La Tablita”, declaró que su implementación pretendía aumentar la progresividad del sistema impositivo, al mismo tiempo que, permitía incrementar los ingresos del sector público¹¹.

Sin embargo, de forma similar a lo sucedido con el esquema general del impuesto descrito en el apartado anterior, la tablita también provocó efectos negativos sobre la equidad vertical y la progresividad del impuesto, ya que, a pesar de la inflación y de los aumentos salariales, desde el sector público no hubo propuestas convincentes para modificar el esquema, de manera que límites de las escalas se mantuvieron inalterados desde el año 2000 al 2006 inclusive, para luego eliminarse los primeros tres tramos para los últimos dos años de aplicación.

Por otro lado, el diseño de este esquema generó efectos contradictorios sobre la equidad horizontal del gravamen. A continuación, se plantean dos ejemplos, con el objetivo de visualizar cómo impactan las reducciones sobre las deducciones personales en contribuyentes con capacidades para contribuir semejantes, tanto para trabajadores solteros sin hijos, y para trabajadores casados y con dos hijos menores.

¹¹ Machinea, J. L. (2008). Esto no es progresismo. Diario La Nación. Recuperado el día 25 de septiembre del 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/politica/esto-no-es-progresismo-nid1080295/>

Tabla 5: desequilibrios a nivel horizontal, ejemplo 1.

	AÑO 2000		AÑO 2008	
	Trabajador 1	Trabajador 2	Trabajador 3	Trabajador 4
Ganancia Neta Anual	39.000	39.002	91.000	91.002
Ingreso No Imponible	4.020		7.500	
Deducción Especial	13.500		36.000	
Cargas de Familia	No corresponde		No corresponde	
Total Deducciones Personales	17.520		43.500	
% de Reducción sobre Deducciones	No corresponde	10%	No corresponde	50%
Total Deducciones Personales post Reducciones	17.520	15.768	43.500	21.750
Ganancia Neta Imponible	21.480	23.234	47.500	69.252
Impuesto Anual a Pagar	2.581,20	2.914,46	8.225,00	13.598,04
Alícuota Marginal	19%	19%	23%	27%
Alícuota Media	12%	13%	17%	20%

Fuente: elaboración propia.

La tabla número 6 expone el primero de los dos ejemplos. Se observa en primer lugar, para el año 2000, la ganancia neta de deducciones generales para dos trabajadores, uno de los cuales se encuentra en el límite inferior de la primera escala del esquema de reducciones, mientras que el segundo trabajador sobrepasa dicho límite. Se aprecia que el trabajador número 2 debe pagar \$333,26 más que el trabajador número 1, por el hecho de haber obtenido tan solo \$2 adicionales en concepto de ganancia neta. En lo que hace a las alícuotas, ambos individuos se encuentran gravados por la escala marginal del 19%, mientras que el segundo de ellos soporta una alícuota media apenas por encima que el primer trabajador (13% contra el 12%, respectivamente).

A partir de los cambios instalados por la Ley 26.287, el análisis para el año 2008, presenta al trabajador número 3 sobre el borde inferior del primer tramo del esquema, con una ganancia neta anual de \$91.000. Por otro lado, con un ingreso neto de \$91.002, el individuo 4 queda comprendido en esa primera escala, cuyo porcentaje de reducción sobre las deducciones personales es ahora del 50%. En efecto, producto de que sus deducciones personales fueron recortadas a la mitad y, por consiguiente, la base sobre la cual recae el impuesto es más elevada, el trabajador 4 debe pagar \$13.598,04 en concepto de impuesto a las ganancias; unos \$5.373,04 más que el trabajador 3.

Lo anterior también se refleja en las alícuotas: el individuo 3 se encuentra alcanzado por el tramo marginal del 23%, con una alícuota media del 17%, mientras que el trabajador 4 "saltó" una mayor alícuota marginal (27%) y media (20%).

Tabla 6: desequilibrios a nivel horizontal, ejemplo 2.

	AÑO 2000		AÑO 2008	
	Trabajador 1	Trabajador 2	Trabajador 3	Trabajador 4
Ganancia Neta Anual	39.000	39.002	91.000	91.002
Ingreso No Imponible	4.020		9.000	
Deducción Especial	13.500		43.200	
Cónyuge	2.040		10.000	
Hijos	2.040		10.000	
Total Deducciones Personales	21.600		72.200	
% de Reducción sobre Deducciones	No corresponde	10%	No corresponde	50%
Total Deducciones Personales post Reducciones	21.600	19.440	72.200	36.100
Ganancia Neta Imponible	17.400	19.562	18.800	54.902
Impuesto Anual a Pagar	1.936	2.239	2.132	9.927,46
Alícuota Marginal	14%	14%	14%	23%
Alícuota Media	11%	11%	11%	18%

Fuente: elaboración propia.

El escenario no difiere desde la óptica de los trabajadores casados con hijos. Dada la mínima diferencia entre los ingresos netos anuales, aquellos comprendidos por la tablita de reducciones terminaron pagando valores desproporcionados en relación con aquellos quienes no vieron sus deducciones personales descontadas, en especial si se tiene en cuenta la comparación para el año 2008. En relación con las alícuotas, para el año 2000 se replica lo sucedido en el ejemplo anterior: ambos trabajadores son alcanzados por el mismo tramo marginal, y en este caso, la misma alícuota media. Para el año 2008 y a diferencia de los trabajadores solteros, el individuo 3 se mantiene sobre la misma alícuota marginal y media del 14% y el 11%, mientras que el individuo 4 es gravado por la escala marginal del 23%, con una alícuota media del 18%, producto de las reducciones.

Por consiguiente, se puede observar con claridad, que el diseño de la tabla de reducciones podía generar que el gravamen impacte de manera diferente sobre dos (o más) contribuyentes, cuyas ganancias susceptibles a ser alcanzadas por la misma se encuentren cerca de los bordes de las escalas que ésta definía. Más aún, si tenemos en cuenta la modificación del esquema a partir del año 2007, estos desequilibrios se tornaban potencialmente más importantes, dado que la ley contemplaba como primer escalafón, una reducción del 50% en las deducciones personales de aquel o aquellos trabajadores gravados por la tablita.

Entonces, los trabajadores preferían optar por no tomar horas extras, ascensos y/o premios,

para no sobrepasarse en el nivel de la escala de ganancias y obtener un sueldo “de bolsillo” menor al que hubiesen ganado de haber aceptado dichos beneficios. Esto significa, que la “Tablita de Machinea” presentaba un potencial efecto negativo sobre la equidad del tipo horizontal.

Estos saltos abruptos en las cargas del impuesto sobre los asalariados, fue uno de los condicionantes que, hacia fines del año 2008 y bajo una fuerte insistencia de sectores sindicales (destacándose la Confederación General del Trabajo), provocaron que la titular del poder ejecutivo, Cristina Fernández de Kirchner, optara por la eliminación total tabla de deducciones graduales.

4. Conclusión

En el documento se realizó un análisis descriptivo del Impuesto a las Ganancias para las rentas de la “cuarta categoría” durante el período 2000 – 2008, para el cual se estudiaron las particularidades del mismo en dicha etapa, y los efectos que, la dinámica inflacionaria, la desactualización del marco regulatorio del gravamen y el diseño del mismo, provocaron sobre la equidad vertical y horizontal; características fundamentales en los sistemas impositivos. A continuación, se expondrán las conclusiones más importantes y posibles soluciones a los conflictos expresados.

Primero, se observa un gran efecto negativo de la inflación sobre el esquema del impuesto a las ganancias para los contribuyentes de la cuarta categoría. El fenómeno inflacionario produce una alteración en la medición, tanto del ingreso como base imponible, como así también el de las deducciones, las escalas y otras disposiciones fiscales que legalmente se encuentran fijadas en términos nominales. Particularmente, el impacto de la inflación sobre el impuesto a las rentas personales genera el efecto *bracket creep* que, como se pudo advertir, provoca que los contribuyentes “trepén” en el esquema del impuesto hacia mayores escalas marginales, o que pasen a pagar ganancias en caso de que no lo haber estado alcanzado anteriormente, en la medida que el gobierno no tome acciones para contrarrestar el efecto.

Ante esta problemática, una respuesta adecuada consiste en disponer de algún mecanismo que permita ajustar al esquema del impuesto. Para lograr este cometido, se pueden distinguir dos métodos distintos: uno de ellos, es introducir cambios discrecionales en la medida que sean necesarios para compensar los aumentos en las tasas efectivas. Por otro lado, dichos ajustes que se llevan a cabo circunstancialmente pueden instrumentarse en concordancia con algún método que permita hacerlos de manera automática, incorporando esta suerte de “algoritmo” dentro de la ley en la que se enmarca el impuesto.

A su vez, se pueden distinguir tres variantes dentro de esta última opción:

- Un tipo de ajuste automático surge de calcular el ingreso para un año base, para luego determinar la carga para cada año a partir de convertir dicho ingreso a valores actuales.
- Otro tipo se basa en ajustar para cada año las escalas y todas aquellas magnitudes expresadas en términos nominales por medio de algún índice.
- Por último, un tercer tipo consiste en alterar las tasas del impuesto en base a algún índice, sin modificar las escalas.

En este sentido, la sanción de la ley 27.346 en el año 2016, reglamentó un mecanismo de actualización automático del segundo tipo en el marco del Impuesto a las Ganancias. La ley establece que, a partir del año 2018, las deducciones y los valores de las escalas marginales se irían ajustando año a año, indexados a la variación anual de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (conocido como índice RIPTE).

Una segunda observación que se puede hacer al respecto del desempeño del impuesto, es

el potencial impacto distorsivo que la tabla de reducciones generaba sobre ingresos muy próximos entre sí. Si bien la premisa era dotar de mayor progresividad al gravamen, la realidad marca que este esquema podía gravar de forma diferente a dos ingresos similares, afectando entonces, a la equidad horizontal.

En este caso, una solución consistente con el objetivo perseguido hubiera sido aplicar un esquema con varias escalas marginales (similar al que rige actualmente en el país desde el año 2017¹²), con alícuotas más altas para mayores ingresos imponibles. De esta manera, se logra que los salarios que se ubican en los límites de los tramos en los que se divide el ingreso, no presenten saltos abruptos en las cantidades que deben desembolsar en concepto de impuesto; al mismo tiempo que quienes disponen de una mayor capacidad contributiva son gravados con alícuotas marginales más altas.

Para finalizar, se puede extraer como corolario que, si bien la búsqueda de incrementar la progresividad y la equidad del sistema impositivo es siempre deseable desde el punto de vista económico y social, los resultados deben ser monitoreados de manera permanente para no distorsionar los objetivos propuestos. En el caso analizado, al no haberse actualizado (conforme la inflación fue en aumento) los umbrales de las escalas marginales y los tramos del esquema de reducciones, se provocó un perjuicio que debieron soportar en su totalidad los trabajadores. Por lo tanto, el resultado de las reformas fue totalmente contrario al pretendido, generándose cierta regresividad en el sistema. Por esta razón, el que se haya implementado un mecanismo de ajuste automático con mayores tramos marginales, representa un paso en la dirección correcta para no volver a cometer errores del pasado.

Bibliografía

Aaron, H. (1976). Inflation and the Income Tax. *The American Economic Review*, 66(2), 193-199.

Alvaredo, F. (2010). The Rich in Argentina over the Twentieth Century, 1932 - 2004. En *Top Incomes: a Global Perspective* (pp. 253-298). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Bein, M., & Dal Pogetto, M. (2016). Opinión. Ganancias y la oportunidad de ir a un esquema eficiente. Recuperado el día 17 de noviembre de 2020, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/ganancias-y-la-oportunidadde-ir-a-un-esquema-eficiente-nid1959770/>

Cavallo, A. & Bertolotto, M. (2016). Filling the gap in Argentina's Inflation Data. Recuperado el día 31 de octubre del 2020, de <https://ssrn.com/abstract=2782104>

CIFRA (2012). Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Como afectan a los trabajadores. *Documento de trabajo N° 12*. Recuperado el día 1 de marzo de 2021, de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2012%20-%20Asignaciones%20fliares%20e%20imp%20gananc.pdf>

Domínguez Martínez, J. M. (2017). La justificación de la progresividad impositiva en perspectiva histórica a través de la obra de Scheve y Stasavage. *eXtoikos*. 19. 39-40

Figueroa Casas, G. (2010). *Teorías que fundamentan la distribución de la carga estatal. Enfoques del Beneficio y de la Capacidad de pago. Teorías del beneficio*. Cátedra Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Rosario – FCEyE.

¹² En lugar de las siete escalas que el esquema tenía en el período 2000 - 2008, desde el año 2017 el impuesto cuenta con nueve tramos cuyas alícuotas marginales son del 5%; 9%; 12%; 15%; 19%; 23%; 27%; 31% y 35%.

- Geli, M., & Giustiniani, P. (2016). El Impuesto a las Ganancias en la 4° Categoría: Análisis de las deducciones personales en un contexto inflacionario para trabajadores/as en relación de dependencia. *Actualidad Económica*, 16(88), 21-35.
- Gómez Sabaíni, J. C., & Rossignolo, D. (2014). *La tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.
- Graña, J. M., & Kennedy, D. *Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006: Análisis de la información y metodología de estimación*. Buenos Aires, Argentina. CEPED.
- Jarach, D. (1996). *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot.
- Ley 25.239. Reforma Tributaria (1999). Publicada en el *boletín oficial*, 31 de diciembre de 1999. Argentina.
- López Toussaint, G. A. (2014). La imposición a la renta, sus efectos sobre el desarrollo económico. Recuperado el día 19 de noviembre de 2020, de <https://www.facpce.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/LA-IMPOSICI%C3%93N-A-LA-RENTA-G.-L%C3%B3pez-Toussaint.pdf>
- Machinea, J. L. (2008). Esto no es progresismo. Diario La Nación. Recuperado el día 25 de septiembre del 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/politica/esto-no-es-progresismo-nid1080295/>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1991). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. (5° ed.). Madrid, España. McGraw-Hill Interamericana.
- Musgrave, R. A., & Thin, T. (1948). Income Tax Progression, 1929-48. *Journal of Political Economy*, 56(6), 498-514.
- Nuñez Miñana, H. (1998). *Finanzas públicas* (2° ed.). Buenos Aires, Argentina. Ediciones Macchi.
- Petrei, A. H. (1975). Inflation Adjustment Schemes under the Personal Income Tax. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, 22(2), 539-564.
- Piffano, H. (2012). *Análisis económico del derecho tributario*. La Plata, Argentina. UNLP PrEBi/ SeDiCI.
- Quaglia, D. (2013). El impuesto a los ingresos en argentina y su impacto sobre la distribución del ingreso. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63539>
- Rapoport, M. (2011). Una revisión histórica de la inflación argentina y sus causas. En J.M. Vázquez Blanco y S. Franchina (Ed.). *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario* (pp.135-165). Buenos Aires, Argentina. Ed. Prometeo.
- Reig, E. J. (2010). *Impuesto a las ganancias* (12° ed.). Buenos Aires, Argentina. Errepar.
- Stang, S. (2020). El debate por el impuesto a las ganancias: quiénes y cuánto deberían pagar. Diario La Nación. Recuperado el día 15 de febrero de 2021, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-debate-impuesto-ganancias-quienes-cuanto-deberian-nid2500357>
- Salomón. A. P., & Dominguez, E (2012). El impuesto a las ganancias personas físicas y las distorsiones causadas por la inflación. Caso argentino. *Oikonomos*, 2(1), 84-111.
- Sturzenegger, F. & Mosquera, S. (2020). Una nueva serie de salarios reales para Argentina. Foro Económico. Recuperado el día 11 de febrero de 2021, de <https://focoeconomico.org/2020/07/08/una-nueva-serie-de-salarios-reales-para-argentina/>
- Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales – Ministerio de Trabajo,

Empleo y Seguridad Social (2014). Seguimiento de la evolución de precios y salarios. Recuperado el día 3 de noviembre de 2020, de http://www.trabajo.gov.ar/downloads/destacados/140123_precios-y-salario.pdf

Tarsitano, A. (2005). El principio de capacidad contributiva. Un enfoque dogmático. En *Estudios de derecho tributario constitucional e internacional* (pp. 407-423). Avellaneda, Argentina: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L.

Tortarolo, D. (2017). Anatomía del impuesto a las ganancias sobre los asalariados. Recuperado el día 29 de septiembre de 2019, de <https://ssrn.com/abstract=3085272>

Anexo

Los valores del IPC para el primer día de cada año son los siguientes:

Tabla 7: valores del Índice de Precios.

Fecha	Índice	Fecha	Índice
2000m1	45,6003	2005m1	69,5249
2001m1	44,9242	2006m1	77,9350
2002m1	45,2071	2007m1	85,4673
2003m1	63,1116	2008m1	104,4390
2004m1	64,8417	2009m1	128,4020

Fuente: elaboración propia en base a InflacionVerdadera.com

Para la actualización de los valores del ingreso imponible, se elaboró un coeficiente a partir del cociente entre los valores extremos del IPC:

$$\text{Coeficiente de Actualización} = IPC \frac{2009m1}{2000m1} = \frac{128,4020}{45,6003} = 2,81582$$

Por último, dicho coeficiente se multiplica por cada valor de los ingresos al año 2000, para obtener los valores correspondientes para el año 2008, obteniendo los valores expuestos en la tabla número 4.