

Impacto de reformas en el impuesto a la renta de las personas en Argentina sobre la distribución de ingresos después de impuestos.

Impact of income tax reforms in Argentina on after-tax income distribution.

Santiago Afonso¹

Resumen

Estudiamos la dinámica de la desigualdad de los ingresos antes y después de impuestos a los ingresos del trabajo personal durante el período que va de 1996 a 2015 en Argentina. Luego de la crisis de 2001-2002, el país observó cambios en la estructura de su economía, en las instituciones del mercado laboral y en las políticas fiscales, con un incremento del peso del sector público en la economía. El impuesto a la renta de las personas contribuyó creciendo en número de contribuyentes y en tasas efectivas. La trayectoria del impuesto no fue monótona sino dependiente del ciclo político. Reformas distorsivas que redujeron la carga a un gran número de contribuyentes a bajo costo fiscal fueron introducidas cerca de las elecciones. El documento describe la evolución histórica de los parámetros del tributo y sus principales reformas. Luego empleamos datos administrativos de los empleos en relación de dependencia privados para simular su determinación para cada año y calcular así indicadores de desigualdad. Encontramos una tendencia decreciente de la desigualdad de los ingresos después de impuestos, especialmente sobre el final del período. Las distorsivas reformas al impuesto motivadas por las elecciones generan regresiones limitadas pero perceptibles en los indicadores de desigualdad.

Palabras clave: desigualdad del ingreso, impuesto a la renta, inflación.

Clasificación JEL: D31, E24, E31, H24, J38.

Abstract

We study income inequality dynamics in Argentina over the 1996-2015 period, before and after taxes on labor and social security contributions. After the 2001-2002 crisis, the country experienced changes in its economic structure, labor market institutions and fiscal policies, with an increase in the size of the public sector. The personal income tax contributed to that expansion by growing in the number of

¹ Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires. santiago.afonso@gmail.com. El autor agradece los valiosos comentarios de Jorge Puig, Bernardo Díaz de Astarloa y especialmente Guillermo Cruces.

taxpayers and effective rates. The rise was not monotonic, but rather affected by the political cycle. Distortive reforms that exempted many taxpayers at a low revenue cost were introduced close to the elections. The document describes the historic evolution of the tax's parameters and its main reforms. We then use administrative payroll data of registered employees to simulate tax liabilities and therefore calculate inequality indicators. We find that after-tax income inequality has a decreasing tendency, particularly towards the end of the period. The distortive tax reforms motivated by the elections create limited but perceptible regressions on the inequality indicators.

Keywords: income inequality, income tax, inflation.

JEL Classification: D31, E24, E31, H24, J38.

Contenidos

1	Introducción	5
2	Revisión de la literatura	8
3	Origen de los datos y metodología de la simulación	10
4	Forma de cálculo del impuesto	12
4.1	El impuesto en comparación internacional	15
4.2	Nivel actual del mínimo no imponible	17
4.3	Exenciones	19
5	Historia del impuesto y sus reformas	19
5.1	Evolución de las deducciones	20
5.2	Tres reformas distorsivas	23
5.3	Inflación y mecanismos de ajuste real posteriores a la indexación. Momento de los cambios a las deducciones.	26
5.4	Historia de la tabla de aceleración y las reformas de 2000 y 2006	27
5.5	El tratamiento del aguinaldo	29
5.6	Historia de la escala	29
5.7	La reforma de 2013	31
5.8	La reforma de 2021	32
6	Impacto distributivo de las reformas	33
7	Determinantes institucionales de los cambios al impuesto	39
8	Conclusiones	43
9	Referencias	46
10	Anexo	48

Gráficos

Gráfico 1.	Recaudación de ganancias de personas físicas (sin ganancias de capital) en % del PIB.	16
Gráfico 2.	Mínimos no imposables como % del ingreso laboral promedio.	18
Gráfico 3.	Recaudación del impuesto a las ganancias de personas físicas como % del PIB.	20
Gráfico 4.	Mínimo no imponible según el salario bruto mensual, en pesos constantes de 2021, para un individuo en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge.	21
Gráfico 5.	Alícuota efectiva de ganancias sobre el salario bruto para un individuo en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge.	25
Gráfico 8.	Alícuota marginal sobre el ingreso neto para un empleado en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge, para distintos niveles de salarios expresados a pesos constantes de 2021.	31
Gráfico 9.	Coefficientes de Gini antes y después de impuestos.	33
Gráfico 10.	Desigualdad en ingresos en distintos puntos de la distribución de salarios. Diferencia en log de los ingresos reales.	35
Gráfico 11.	Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 98 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.	37
Gráfico 12.	Ubicación (percentil) en la distribución general de salarios brutos del contribuyente que se ubique en el percentil 10 de quienes pagan el impuesto.	38
Gráfico A 1.	Inflación – Variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).	48
Gráfico A 2.	Mínimos no imposables como % del salario mínimo.	48
Gráfico A 3.	Mínimos no imposables en USD PPP / mes.	49
Gráfico A 4.	Versión anotada del Gráfico 4.	49
Gráfico A 5.	Evolución de la distribución de salarios del sector privado.	51
Gráfico A 6.	Alícuota marginal del impuesto a las ganancias sobre el ingreso neto para distintos niveles de salarios brutos expresados en pesos constantes de 2021, para un empleado en relación de dependencia sin deducciones por hijos o cónyuge.	52

Gráfico A 7. Alícuotas marginales efectivas sobre el salario bruto antes y después de la reforma de 2021 para un soltero sin hijos, en pesos corrientes.	53
Gráfico A 8. Salarios brutos reales acumulados anuales por persona para distintos percentiles de la distribución.	53
Gráfico A 9. Ejercicios contrafactuales.	54
Gráfico A 10. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 95 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.	56
Gráfico A 11. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 90 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.	57

1 Introducción

¿Cómo ha evolucionado el impuesto a la renta de las personas físicas en las últimas décadas en Argentina? ¿Qué factores influyeron en el proceso? ¿Cuáles son las dificultades que impiden un mayor rol del impuesto en el financiamiento de los gastos del estado? ¿Y cuáles son las consecuencias sobre las capacidades del tributo para redistribuir recursos y mitigar la desigualdad de los ingresos?

Luego de la crisis de 2001-2002, el país experimentó cambios en la estructura de su economía, en las instituciones del mercado laboral y en las políticas fiscales, con un incremento del peso del sector público en la economía. El impuesto a la renta de las personas contribuyó a financiar esa enorme expansión del gasto público, creciendo en número de contribuyentes y en tasas efectivas. La trayectoria del impuesto no fue monótona ni exenta de conflictos políticos, sino plagada por ellos y dependiente del ciclo electoral. Esto afectó el diseño de las distintas reformas, con consecuencias tanto en los incentivos creados por el impuesto como en su capacidad de movilizar recursos y la de redistribuir los ingresos. Reformas distorsivas que redujeron la carga a un gran número de contribuyentes a bajo costo fiscal fueron introducidas cerca de las elecciones.

El estudio de las reformas en el impuesto a las ganancias de las personas físicas de Argentina es de máxima importancia práctica. El país tiene un problema crónico de déficit fiscal que la lleva a experimentar recurrentes y explosivas crisis macroeconómicas. Asimismo, cuenta con una estructura tributaria excesivamente distorsiva de la actividad económica y contraria a la inversión (Afonso, Galiani, y Tappatá (2018); Afonso y Galiani (2018)). Aunque los diagnósticos apuntan en la actualidad a problemas de exceso de gasto público, el país exhibe un atraso considerable en el desarrollo del impuesto a las ganancias de personas físicas como fuente de financiamiento del fisco, en comparación con países desarrollados e incluso con sus pares latinoamericanos.

Comprender mejor la economía política de las reformas al impuesto permite precisar las capacidades del sector público de ordenar sus cuentas y estabilizar su macroeconomía. Distintos autores atribuyen las recurrentes crisis macroeconómicas del país a los coletazos de la puja distributiva (p.ej., Gerchunoff y Rapetti, 2016). Al respecto, el trabajo arrojará luz sobre las posibles contribuciones del impuesto a la mejora en la distribución de los ingresos del país, que es uno de los objetivos perseguidos con este tipo de impuestos. Entender la posible contribución del impuesto —de relevancia recientemente adquirida— a la resolución de esos conflictos será de utilidad para el diseño de reformas fiscales que contribuyan a poner al país en un sendero de crecimiento sostenido.

El objetivo general del trabajo es caracterizar la evolución del impuesto a las ganancias de las personas físicas en Argentina por medio de sus parámetros principales, por qué y cómo se produjo su evolución, y consecuencias de sus cambios sobre la capacidad redistributiva del impuesto.

Para ello, se buscará documentar la evolución de los parámetros del impuesto para calcular tasas marginales y efectivas comparables en el tiempo para distintos contribuyentes tipo y diversos niveles de ingreso. El proceso incorporará un grado de detalle que refleje fielmente la determinación del impuesto en la práctica, incluyendo no sólo las deducciones y la escala de alícuotas en el análisis sino también el tratamiento del aguinaldo, la *tabla de aceleración de alícuotas marginales* y algunas de las otras reformas ocurridas en el período. Puesto que es necesario para obtener la base imponible para el cálculo del impuesto a las ganancias, también se realizó ese trabajo sobre los aportes personales a la seguridad social.

A continuación, aplicaremos ese modelo detallado a la estimación del impacto del impuesto sobre la distribución de los ingresos y su reflejo en indicadores de desigualdad durante el período que va de 1996 a 2015 en Argentina. Se empleará una base de datos administrativos con ingresos laborales privados registrados derivados de declaraciones juradas de seguridad social, una fuente hasta ahora no utilizada para calcular el impacto distributivo de impuestos a los ingresos².

Creemos que las crecientes necesidades fiscales de la expansión del gasto público argentino han llevado a una políticamente traumática expansión del alcance del impuesto. La volatilidad del período no sólo afectó a las variables fundamentales de la macroeconomía, sino que se extendió también a las instituciones fiscales. Los avances y retrocesos en la proporción de la población cubierta y en la carga tributaria efectiva habrían obedecido al resultado en cada momento del balance de la tensión entre las necesidades fiscales y políticas de corto plazo. Motivadas por las recurrentes crisis macroeconómicas o necesidades electorales, los sucesivos gobiernos han implementado diversas reformas subóptimas desde el punto de vista del diseño de los tributos, con impactos sobre la eficiencia económica y calidad de los incentivos al trabajo. Estas reformas motivadas electoralmente tuvieron además impactos sobre la capacidad del impuesto para mitigar la desigualdad de los ingresos resultantes del mercado laboral, reduciendo en esas oportunidades los avances trabajosamente alcanzados con anterioridad. Sólo en los últimos años, una vez desaparecido el superávit fiscal logrado a la salida de la convertibilidad, el impuesto habría empezado a tener un impacto redistributivo relevante entre los asalariados. Hasta entonces, las deducciones generales eran tan altas que casi la totalidad de los asalariados privados registrados quedaban excluidos.

El trabajo busca expandir los alcances de la literatura contribuyendo con una descripción detallada del impacto distributivo del impuesto a partir de datos administrativos. Los estudios existentes parten de datos de encuestas, en el mejor de los casos siendo corregidas a partir de tablas de frecuencias agregadas con datos administrativos (Rossignolo y Jiménez, 2019; Alvaredo, Cruces, y Gasparini, 2018). Estos están afectados por una importante subdeclaración. Adicionalmente, dadas las

² Otros trabajos sí han utilizado este tipo de datos para analizar impactos de cambios en el impuesto a las ganancias, como Tortarolo, Cruces, y Castillo (2019).

características del impuesto, que en ocasiones requirió de datos de panel para su cálculo, los datos de encuestas no son apropiados para evaluar la importante reforma del año 2013. El uso de los datos de registros permite además captar empleados en relación de dependencia, un universo distinto del compendiado por las tablas de frecuencias agregadas publicadas por la administración tributaria, típicamente compuesto por cuentapropistas registrados. Estos últimos están lejos de los márgenes que se han movido con los cambios institucionales en el período analizado.

Al analizar las distintas reformas, nos apoyaremos en el marco analítico de Tommasi y Spiller (2007) que intenta explicar los determinantes institucionales del proceso de formulación de políticas públicas y sus efectos sobre las características externas de las mismas como la estabilidad, adaptabilidad y nivel de coordinación con otras políticas.

Por su parte, Blanco et al. (2021) estudian, a partir de los mismos datos administrativos que empleamos en este trabajo, cómo evolucionó la distribución de los salarios privados registrados en función de los profundos cambios económicos producidos en el período. El trabajo pone el foco en los ingresos antes de impuestos, y registra que la desigualdad en la parte más alta de la distribución está estable desde el año 2008. En el presente buscamos extender y complementar al primero estudiando la evolución de la distribución de los ingresos salariales después de impuestos. En contraste, encontramos que entre los años 2008 y 2011 comienza a percibirse una caída de la desigualdad de los ingresos después de impuestos causada por la creciente influencia del tributo, reflejando el alcance de una mayor proporción de los contribuyentes y mayores alícuotas efectivas. Las distorsivas reformas al impuesto motivadas por las elecciones tienen una repercusión limitada pero perceptible en los indicadores de desigualdad. Estas causaron pequeñas regresiones transitorias, sin alterar fundamentalmente la tendencia a una creciente mitigación de la desigualdad de los ingresos por vía del impuesto.

Este documento está estructurado como se describe a continuación. En la segunda sección realizamos una revisión de la literatura sobre los temas abordados. En la sección siguiente describimos los datos y la metodología seguida para los cálculos.

En la cuarta sección explicamos cómo funciona el impuesto y ofrecemos una comparación internacional de sus principales parámetros, delimitando preliminarmente el objeto de estudio. En la quinta sección hacemos un detallado recorrido por los cambios normativos a los parámetros y sus efectos. Abordamos asimismo un análisis en profundidad de las principales reformas del período, sus motivaciones e implicancias.

En la sexta sección presentamos los resultados obtenidos, con la evolución indicadores de desigualdad antes y después de impuestos para distintos puntos de la distribución de los ingresos.

En la sección siguiente aplicamos el modelo teórico de Tommasi y Spiller a las reformas del impuesto. Por último, la octava sección ofrece nuestras conclusiones.

2 Revisión de la literatura

Existe una larga tradición de estudios del impacto distributivo de la política fiscal en general, y del impuesto a las ganancias de personas físicas en particular, empleando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares y la Encuesta Permanente de Hogares. Gasparini (1998) (ENGHo 1996/97), Gómez Sabaini, Santieri, y Rossignolo (2002) (ENGHo 1996/97), y Fernández Felices, Guardarucci, y Puig (2021) (ENGHo 2004/05 y 2012/13) calculan la progresividad o regresividad de los distintos impuestos a partir de distintos supuestos sobre la incidencia de cada uno, haciendo correcciones por subdeclaración de ingresos. Gasparini (1998), Díaz Bazán (2011) y Rossignolo y Jiménez (2019) utilizan además datos administrativos agregados de AFIP para hacer distintas correcciones por subdeclaración a los datos de las encuestas.

En algunos aspectos, el presente trabajo es complementario a los de Díaz Bazán (2011) y Rossignolo y Jiménez (2019), al abordar con la mayor precisión que permiten los recientemente disponibles datos que usamos el impacto del impuesto entre los asalariados privados registrados. También presentamos series de tasas marginales y efectivas determinadas por los parámetros del impuesto para un diverso número de niveles de ingresos.

El primer trabajo en analizar la dinámica de la desigualdad usando estos microdatos de los asalariados privados registrados es el de Blanco et al. (2021). Los autores estudian la dinámica de los ingresos (salarios brutos) en distintos puntos de la distribución en función del ciclo y las crisis macroeconómicas, generando indicadores de desigualdad en series de tiempo. Ese trabajo toma como objetivo de su análisis los resultados del mercado laboral, por lo que se concentra —en cuanto a los ingresos— en los salarios brutos. Encuentran que hacia el año 2008 los ingresos reales crecían fuertemente respecto de aquellos observados durante la crisis, de forma monótonamente decreciente en los percentiles de la distribución de ingresos. La única excepción fueron los asalariados de la cola superior (desde el percentil 99), con pequeñas ganancias o incluso pérdidas. La Muestra Longitudinal también fue usada recientemente para analizar la movilidad de los ingresos (Cerimelo, 2021).

El impacto distributivo del impuesto no ha sido estudiado todavía empleando datos administrativos. El presente trabajo extiende, de cierta forma, al de Blanco et al. (2021) al incorporar indicadores de desigualdad después de impuestos, y comparar el impacto de la normativa tributaria a lo largo del tiempo y en distintos puntos de la distribución de los ingresos. Nos propusimos incorporar indicadores de desigualdad en los resultados del mercado laboral que fueran comparables con los de este trabajo. El impacto en la desigualdad del impuesto ha tenido un perfil temporal distinto del de las turbulencias macroeconómicas, pues su incidencia se registrará principalmente sobre el final del período bajo

análisis (2009-2015), cuando la distribución de los ingresos resultantes del funcionamiento del mercado laboral permanece relativamente estable.

El análisis de la forma en que se toman decisiones de política económica en Argentina fue informado por el libro de Tommasi y Spiller (2007), que estudia los determinantes institucionales del proceso. Los autores presentan un modelo indicativo de por qué el ambiente de toma de decisiones no cooperativo lleva a volatilidad en las políticas públicas, reglas rígidas, impedimentos para lograr mejoras de eficiencia y déficit de inversión en capacidades estatales para su diseño, todo lo cual deriva en políticas de pobre calidad.

Dos trabajos principales guían el análisis sobre el carácter distorsivo de las reformas al impuesto sobre las que se enfoca este trabajo. *The Mirrlees Review* (Mirrlees y Adam, 2011) presenta la teoría de la imposición óptima con una fuerte orientación hacia su aplicación práctica. Independientemente del nivel de gasto público o redistribución socialmente deseado, un sistema tributario debe procurar satisfacer esas demandas al mínimo costo de eficiencia posible. El consenso prevaleciente sobre la forma más eficaz que tienen los gobiernos para cumplir con sus objetivos de equidad es, por el lado de sus recursos, un impuesto progresivo a los ingresos que financie gastos redistributivos en función de la necesidad y características de la población. El argumento se origina en el teorema de Atkinson y Stiglitz (1976) por el que usar impuestos sobre el consumo como un mecanismo para seleccionar contribuyentes pudientes para la redistribución no ofrece beneficios sobre impuestos progresivos sobre los ingresos laborales, siendo por lo contrario una forma subóptima de redistribución. El argumento pierde fuerza ante la presencia de preferencias heterogéneas (lo que abordamos a continuación) o ante impuestos no salientes y/o consumidores desatentos (Allcott, Lockwood, y Taubinsky, 2018). El marco conceptual que ofrecen Mirrlees y Adam (2011) es particularmente detallado en el diseño de impuestos directos eficientes sobre los ingresos laborales.

El segundo es el análisis de la reforma al tributo del año 2013 de Tortarolo, Cruces, y Castillo (2019). En el trabajo explotan la discontinuidad creada por el cambio normativo, por el que contribuyentes muy similares en ingresos pasaban a tener tratamientos muy disímiles — exento o gravado al 35% según superaran o no el umbral. Encuentran elasticidades casi nulas para los trabajadores inframarginales pero, en línea con otros estudios de la literatura y lo apuntado por *The Mirrlees Review*, también documentan mayores respuestas para los grupos con mayor elasticidad y evidencia de comportamiento estratégico para evadir el impuesto. Si bien la rigidez de las instituciones del mercado laboral argentino lleva a una baja respuesta a las tasas efectivas en algunos grupos, las distorsiones persisten para los trabajadores al borde del mercado laboral.

3 Origen de los datos y metodología de la simulación

Origen de los datos. Los parámetros del impuesto a las ganancias, así como de las bases imponibles máximas y mínimas, y alícuotas de los aportes a la seguridad social, se obtuvieron de un relevamiento de la normativa en el Boletín Oficial, SAIJ e Infoleg (sistemas de información legal oficiales).

Los datos de los salarios provienen de la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado (la Muestra) publicada por el Ministerio de Trabajo³. Se trata de una muestra de las declaraciones juradas mensuales ante la seguridad social de más de 500.000 asalariados privados registrados distintos⁴ entre 1996 y 2015, o 3% del total, discriminando por relación laboral (1,4M de pares en total). La base refleja el campo de *remuneración bruta total*⁵ del Formulario 931 que presentan los empleadores ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (2018); AFIP (2020)).

Siguiendo a Blanco et al. (2021), descartamos las observaciones con salarios brutos menores a un cuarto del salario mínimo para evitar que trabajadores marginalmente vinculados al mercado laboral introduzcan ruido en las estadísticas.

La Muestra anonimiza los salarios superiores al percentil 98 de las ramas de actividad a 2 dígitos del clasificador reemplazándolos por un promedio móvil de 3 meses de esos salarios. Por la doble no linealidad introducida por el mínimo no imponible y la escala⁶, esta forma de *top-coding* afectará las estimaciones subestimando el impuesto determinado.

Agregamos los ingresos anuales de cada contribuyente a los fines de calcular el impuesto, que es de base anual. Sobre ello aplicamos las deducciones, escalas y otros parámetros para calcular la obligación tributaria. La reforma de agosto de 2013 transformó el impuesto, en la práctica, de anual en mensual. A fines de simplificar la exposición, aplicamos el régimen de la segunda parte de 2013 a los ingresos de todo el año, sin consecuencias relevantes sobre los resultados.

Para la deflación de precios se utiliza un empalme de los Índices de Precios al Consumidor GBA y nacional del INDEC hasta 2006, y un promedio ponderado de IPC provinciales no intervenidos desde 2007, cuando comienza la falsificación de las estadísticas públicas, expresado como base 2021 = 1.

La muestra cuenta con un total de 35,4 millones de observaciones de remuneraciones mensuales no nulas (Tabla 1, columna 1). Luego de agregar los ingresos anuales por trabajador, y descartar las

³ <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/mler.asp>

⁴ Como referencia, la muestra tiene 130.000 trabajadores en el año 1996 y 230.000 en el año 2015.

⁵ El campo incluye conceptos remunerativos y *no remunerativos*, no sujetos a aportes y contribuciones a la seguridad social. No es posible separar estos conceptos en la Muestra.

⁶ Por ejemplo, bajo un mínimo no imponible de \$10, el impuesto determinado total sobre dos asalariados ganando exactamente \$10 cada uno será cero, pero positivo en caso de que promedien \$10 con variabilidad (\$9 y \$11).

observaciones con salarios brutos menores a un cuarto del salario mínimo, obtenemos 220.567 casos para el año 2015 (columna 2) representativos de 7,3 millones de trabajadores.

Tabla 1. Tamaño de la Muestra Longitudinal y estadísticas descriptivas.

Año	Observaciones			Ingresos brutos anuales por percentil en pesos constantes				
	Originales (mensual)	Finales (anual)	Ponderadas (anual)	P50	P90	P95	P98	P99
1996	1.241.834	134.319	4.432.758	500.035	1.665.574	2.415.248	3.807.999	5.225.665
2000	1.409.078	147.653	4.872.879	507.757	1.735.333	2.587.373	4.260.966	6.021.438
2005	1.659.119	169.142	5.581.950	610.762	1.656.677	2.333.484	3.660.480	5.117.041
2010	2.118.508	207.326	6.842.220	819.264	2.150.590	2.936.617	4.319.962	5.681.514
2015	2.336.444	220.567	7.278.810	929.179	2.361.541	3.217.298	4.772.020	6.307.644

Limitaciones de los datos. La Muestra no cuenta con información del grupo familiar y por ello no permite calcular el valor de las deducciones personales por cargas de familia (hijos y cónyuge), ni las deducciones generales. Esto afectaría los indicadores de desigualdad en tanto estas características correlacionan con los ingresos brutos directa o indirectamente por la edad. Por ello, imputamos las cargas de familia de acuerdo con las características demográficas reflejadas en la Muestra. A partir de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del INDEC, calculamos la proporción de personas en condiciones de usar la deducción por cónyuge por sexo, edades simples y decil de ingresos por trabajo asalariado formal. También estimamos con esta base los parámetros de un modelo binomial negativo para definir la cantidad de hijos y de otros familiares a cargo deducibles, según la elegibilidad legal, que aplicamos a la Muestra para la imputación.

La Muestra no incluye las relaciones laborales de asalariados del sector público, con dos efectos. El primero es que se subestiman los ingresos de quienes tengan pluriempleo mixto público y privado, y así las bases imponibles del impuesto. El segundo es que buena parte de los mayores ingresos asalariados registrados provienen del sector público⁷, que a su vez ha ganado peso año a año en el empleo total desde la crisis de 2001. Del mismo modo operará la falta de información sobre otros ingresos laborales no asalariados y otros ingresos no laborales. En sentido contrario, la falta de desagregación del bruto en los conceptos que lo determinan impide discriminar aquellos exentos.

No es obvio el signo del efecto agregado de estas limitaciones del trabajo, pues se subestiman simultáneamente ingresos y deducciones. Futuras contribuciones deberían recurrir a datos administrativos de las declaraciones juradas del impuesto y del sistema de retenciones, así como de otras fuentes (como microdatos con la facturación de los autónomos) para mejorar la precisión de los cálculos.

La metodología difiere en varios puntos de la de Rossignolo y Jiménez (2019), que partieron de los datos de ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares corregida por subdeclaración mediante datos

⁷ Esto es algo mitigado por las exenciones del impuesto de que gozan muchos empleados públicos.

de cuentas nacionales y las tablas con datos de registros agregados de la AFIP sobre las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias de personas físicas. Los autores señalan en su trabajo dos limitaciones del análisis. En primer lugar, las estadísticas de AFIP incluyen sólo a los contribuyentes que hacen presentaciones de las declaraciones juradas del impuesto, y dejan de lado al mucho más numeroso universo de asalariados cuyas obligaciones tributarias son satisfechas mediante las retenciones que les practican sus empleadores. Esto es aproximadamente el complemento del universo de contribuyentes que se refleja en la Muestra, aunque habrá superposición entre los empleados al tope de la distribución de los ingresos y algunos de los contribuyentes que presenten sus declaraciones juradas del impuesto. En segundo lugar, durante la reforma que tuvo vigencia entre 2013 y 2015, para el cálculo del impuesto se requiere de la trayectoria de remuneraciones de los individuos, algo imposible de lograr con la metodología de los citados. Debe mencionarse además que las tablas con estadísticas agregadas por tramos de ingresos mantuvieron esos tramos con las definiciones inalteradas en términos nominales a pesar del ~920% de inflación acumulada entre los extremos del período que analizan. Así, la cantidad de contribuyentes en el último tramo de ingresos, superiores a los 5 millones de pesos, se incrementó el 2330%. Esto puede tener consecuencias en la interpolación e introducir sesgos al construir las series de tiempo.

Si bien este trabajo se limitará únicamente a los asalariados privados registrados por la disponibilidad de datos, contaremos con algunas ventajas. En primer lugar, tendremos microdatos (en panel) de los salarios brutos, lo cual permitirá una mayor precisión en las estimaciones. Esta no sería la obtenible de contar con los microdatos de las declaraciones juradas y de las retenciones, pero será superior a las tablas agregadas interpoladas. Esto también habilitará, al contar con algunas características de los trabajadores, mejorar la estimación del impuesto — incorporando, por ejemplo, las deducciones incrementadas a los trabajadores patagónicos sobre el final del período. Finalmente, en el presente trabajo relevaremos las deducciones, escalas y otros parámetros a lo largo de un período más extenso que el citado (con el dato puntual de 1973 y con frecuencia anual desde 1988).

La metodología de este trabajo puede ser extendida al análisis de la carga tributaria mensual. Esto permitiría estudiar la mayor volatilidad registrada en la práctica por el ingreso disponible de los trabajadores alcanzados por el impuesto respecto de aquella estimada al calcular la carga de forma anual, por los efectos descritos en [Forma de cálculo del impuesto](#).

4 Forma de cálculo del impuesto

El impuesto es, normalmente, de base anual. En el caso de los ingresos laborales, se calcula sobre la suma de los salarios brutos descontados los aportes personales a la seguridad social⁸. Formalmente,

⁸ Liquidados por el empleador, junto con las cargas patronales que legalmente recaen sobre él.

$$aportes^m = \left((bruto^m, bi. max^m), bi. min^m \right) \cdot alic. ap \#(1)$$

$$neto^m = bruto^m - aportes^m \#(2)$$

$$neto^a = \Sigma neto^m = gn \#(3)$$

El salario neto anual (superíndice *a*) usado para el cálculo surge de restar de los salarios brutos los aportes personales a la seguridad social, determinados por la aplicación de la alícuota⁹ sobre el salario bruto limitado por las bases imponibles mínimas y máximas de cada mes (superíndice *m*).

De esos ingresos netos (o ganancia neta, *gn*) se detraen las deducciones personales (coloquialmente conocidas como *mínimo no imponible*¹⁰ y cargas de familia), generales (primas de seguro, prepagas, ahorro, alquileres, sepelio, etc.) y otras, determinando la *ganancia neta sujeta a impuesto*. Entre los años 2000 y 2008 las deducciones se redujeron según el factor que arrojará la tabla de aceleración (*factor.tad*), que era a su vez un factor del salario bruto (ver [Historia de la tabla de aceleración](#) y las reformas de 2000 y 2006). Así,

$$gnsi^a = (0, gn - ded. tot \cdot (1 - factor.tad)) \#(4)$$

$$ded. cf = q. hij \cdot ded. hij + q. cony \cdot ded. cony + q. otras. cf \cdot ded. otras. cf \#(5)$$

$$ded. tot = (ded. gni + ded. esp + ded. cf) \cdot factor.patag \cdot factor.dto1242 ++ ded. gen + ded. petr + de$$

Donde *ded.gni* y *ded.esp* son las deducciones personales para empleados en relación de dependencia, *ded.hij*, *ded.cony* y *ded.otras.cf* son las deducciones personales por tener hijos, cónyuge inactivo u otros familiares inactivos a cargo, respectivamente, *q.hij*, *q.cony* y *q.otras.cf* son las cantidades de dependientes deducidos. Las deducciones personales regulares previas son incrementadas desde 2017 en *factor.patag* (22%) para los trabajadores de la Patagonia, y entre 2013 y 2015 en *factor.dto1242* (ver [La reforma de 2013](#)). *ded.petr* es la deducción equivalente por el beneficio con que cuentan los empleados del sector petrolero¹¹, *ded.exentos* es la deducción equivalente por otros conceptos del salario bruto exentos del impuesto ([Exenciones](#)), *ded.sac* es la deducción por el aguinaldo que se gozó en ciertos años ([El tratamiento del aguinaldo](#)), *ded.gen* son las otras deducciones generales que puede reclamar el contribuyente, y *dei* es la deducción especial incrementada vigente desde 2021. De estos conceptos, *ded.petr*, *ded.exentos*, *ded.sac* y *dei* son funciones del salario bruto, al igual que *factor.tad*, *factor.dto1242* y parte de las deducciones generales *ded.gen*. Las deducciones personales regulares están dadas por el artículo 30 de la ley, que en su inciso *a*) establece la deducción por *ganancia no*

⁹ Esta fue de 17% entre 1995 y 2000, y desde 2008 en adelante. Entre 2001 y 2007 osciló entre 11% y 16%.

¹⁰ La deducción estándar y general para empleados en relación de dependencia, mayor que la de los independientes.

¹¹ Algunos conceptos del salario son considerados exentos del impuesto en algunos sectores como el de los petroleros. Es indistinto expresar esa exención como una deducción equivalente, como hacemos aquí.

imponible (ded.gni), de aplicación para todos los contribuyentes. En el inciso *c)* establece una deducción especial para autónomos, que se incrementa en cuantía para los empleados en relación de dependencia (*ded.esp*).

El impuesto determinado (*id*) surge de la aplicación de la escala de alícuotas marginales y montos fijos ([Historia de la escala](#)) sobre la *gnsi*. Finalmente, el ingreso efectivamente percibido por el empleado¹² es (siguiendo la denominación coloquial de uso difundido) el salario de *bolsillo*, luego del descuento de su salario bruto de los aportes y el impuesto determinado de ganancias.

$$id = escala(gnsi) \#(7)$$

$$bolsillo^m = \frac{(bruto^a - aportes^a - id)}{13} \#(8)$$

Utilizaremos el salario de bolsillo para el análisis del impacto distributivo del impuesto, por ser la métrica relevante para estos fines. Otros trabajos enfocados en los resultados del mercado laboral estudian la dinámica de la desigualdad en los salarios brutos, como Blanco et al. (2021).

La suma de las deducciones personales por ganancia no imponible y la deducción especial determinan un nivel de salario bruto mensual a partir del cual el impuesto determinado pasa a ser positivo. Ese nivel de salario bruto se conoce coloquialmente como *mínimo no imponible*. Este es un concepto de uso difundido, pero no definido en la ley ni usado consistentemente en las discusiones públicas. El mínimo no imponible es mayor para quienes deducen cargas de familia, por lo que es conveniente usar como referencia el caso de un soltero sin hijos. El mínimo no imponible efectivo será mayor en la medida que los contribuyentes usen las deducciones generales por servicio doméstico, intereses hipotecarios, alquileres, y otras. También puede diferir según las características de la persona: es mayor para los patagónicos, jubilados y otros grupos con tratamientos preferenciales en la ley, menor para los autónomos. En distintos momentos de la historia la deducción especial o los factores que la afectan variaron según el salario bruto, por lo que en la práctica pasó a haber tantos mínimos no imponibles como empleados en relación de dependencia. Eso ocurrió durante la vigencia de las *reformas distorsivas* que se describen en este documento ([Tres reformas distorsivas](#)).

A los fines del trabajo, definimos como indicador del mínimo no imponible *efectivo* al salario bruto de quien se ubique en el percentil 10 de impuesto determinado. Tomamos ese punto en la distribución para evitar resultados poco representativos causados por los ingresantes al mercado formal luego de la implementación de la reforma de 2013.

Retención del empleador. Para la gran mayoría de los empleados en relación de dependencia el impuesto es retenido de sus salarios por el empleador. La base imponible es el salario acumulado del

¹² En muchos casos los empleados sufren retenciones adicionales por cuotas sindicales y conceptos similares.

año, prorrateando el aguinaldo. Las deducciones y las escalas aplicables surgen de multiplicar los valores vigentes para el año por la proporción transcurrida (p.ej. 8/12 a agosto).

Si las deducciones fueran de \$120.000 al año, entonces al mes de agosto las deducciones aplicables serían de \$80.000. Similarmente, los tramos y montos fijos de la escala de alícuotas también se dividen por doce y se multiplican por el mes correspondiente a los fines de calcular las retenciones. Si una reforma incrementa las deducciones del ejercicio corriente, al mes en que ocurra se habrá retenido una proporción mayor de los salarios que la correspondiente según los nuevos parámetros. Si las deducciones anuales del ejemplo pasaran a ser \$180.000 en el mes de agosto (un incremento de 50%), las deducciones prorrateadas que hubiera correspondido aplicar pasarían a ser de \$120.000. Al empleado se le habrá retenido entonces impuestos sobre una base \$40.000 superior a la ahora legalmente vigente (diferencia acumulada del prorrateo hasta agosto), a los que hay que aplicar luego la escala para determinar el importe. Esto dará origen a una de dos soluciones. O el empleado deja de tener retenciones durante los meses siguientes o el resto del año (quizás teniendo que pedir una devolución a la AFIP con la presentación de la liquidación anual en el mayo siguiente), o se le devuelve inmediatamente lo retenido en exceso durante el mes de entrada en vigor de las nuevas deducciones.

Distintos factores, además de la reforma distorsiva de 2013, hacen que la carga efectiva no sea constante durante el transcurso de cada año. La interacción entre la concentración de las paritarias salariales en momentos específicos del año con el prorrateo proporcional durante el período fiscal de las deducciones anuales generaba un crecimiento de la carga efectiva conforme transcurrían los meses. El efecto de los aguinaldos, pagaderos en los meses de junio y diciembre, también tenía el efecto de hacer saltar al contribuyente súbitamente de tramo en la escala de alícuotas marginales¹³.

En el mismo sentido influían los cambios a la normativa, de aplicación anual, que en muchos casos (como sucedió con todas las reformas electorales) fueron sancionados durante el año y con efecto retroactivo. Este hecho fue utilizado por las administraciones gobernantes en el período que va de 2003 a 2015 en varias oportunidades, siendo las más notables las de agosto de 2007 y 2013. Ello generaba saldos a favor del contribuyente a ser devueltos de inmediato, y una distribución de la carga efectiva muy despareja a lo largo del año, además del alivio simbólico de escapar del impuesto.

4.1 El impuesto en comparación internacional

El régimen de caja de conversión argentino que estabilizó a la economía en la década de 1990 culminó con la crisis de 2001 y una fuerte devaluación de la moneda a comienzos del año 2002. El país inició entonces un período con cambios estructurales en distintos planos. A nivel macroeconómico, el

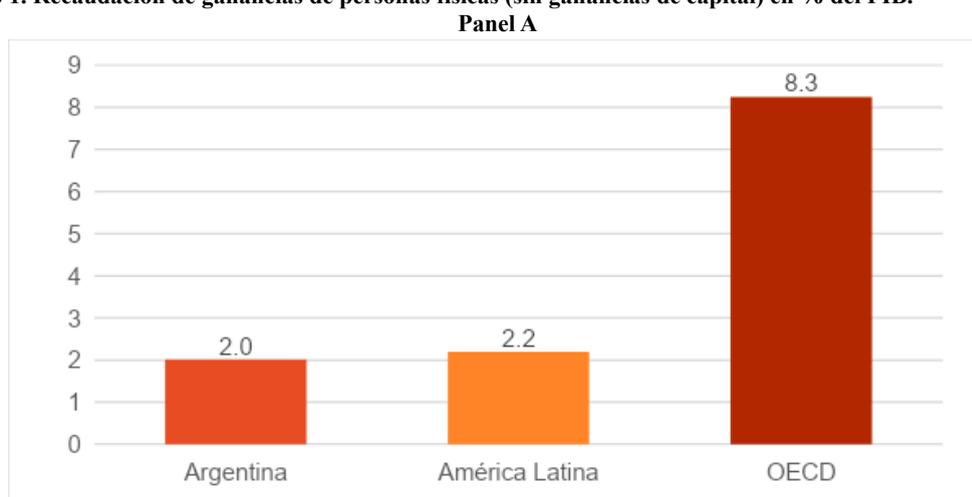
¹³ Desde el año 2017 se prorratean los aguinaldos a los efectos del cálculo de las retenciones mensuales, morigerando la contribución de este factor.

abandono del tipo de cambio fijo implicó el paso de un régimen de total estabilidad de los precios a uno de creciente inflación, acumulando 1.210% entre 2001 y 2015 (Gráfico A 1). El tipo de cambio real pasó de estar relativamente apreciado a un nivel considerablemente elevado. El cambio de precios relativos indujo un rebalanceo del gasto agregado hacia sectores transables, intensivos en mano de obra (Blanco et al. (2021)). Simultáneamente, se produjeron cambios en las instituciones del mercado de trabajo como la reintroducción de la negociación colectiva y subas en el valor real del salario mínimo, con impacto en los salarios.

En el plano fiscal, decisiones de política económica llevaron al gasto público consolidado a expandirse en 17 puntos del PIB (Galiani y Afonso, 2017), en tanto que la recaudación lo hizo en 13,8 puntos (Afonso, Galiani, y Tappatá, 2018; Afonso y Galiani, 2018) entre 2001 y 2015. El impuesto a las ganancias (impuesto a la renta) de personas físicas contribuyó a ese aumento de la recaudación en 1,3% del PIB¹⁴. Tal como sucedió con otras políticas fiscales, el gobierno aprovechó la creciente inflación entre 2002 y 2015 para realizar ajustes al valor real de los parámetros del impuesto, actualizándolos por debajo de la variación de los precios. Reducciones en el valor real de las deducciones estándar hicieron crecer el número de contribuyentes (margen extensivo), afectados a su vez por cada vez mayores alícuotas efectivas (margen intensivo). Los cambios fueron relevantes y plantean un primer interrogante sobre cómo afectaron la distribución de los ingresos después de impuestos.

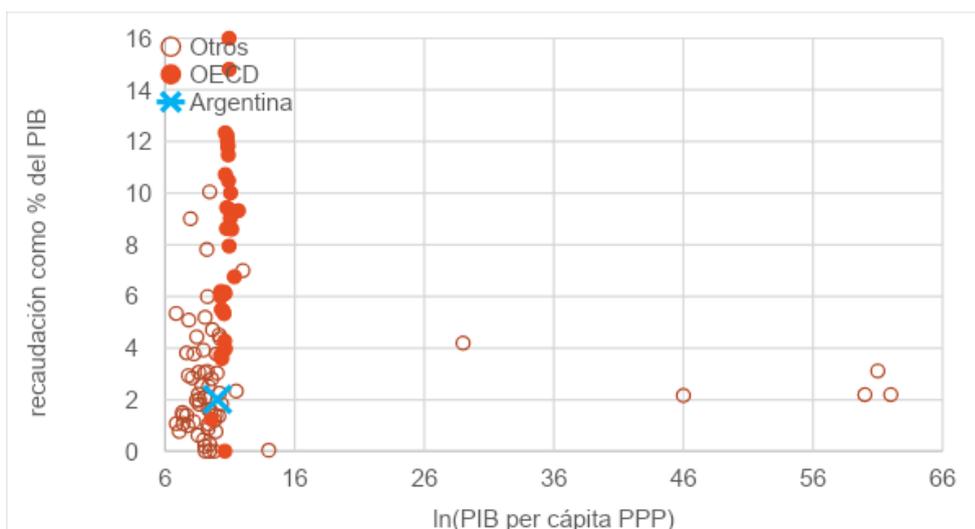
La pieza central de un sistema tributario moderno es el impuesto a las ganancias de las personas físicas. Los países desarrollados, con niveles de gasto similares a los actuales, recaudan 8% del PIB por este concepto. El país, en cambio, luce algo atrasado en su desarrollo, recaudando 2% del PIB o menos (Gráfico 1), estando hoy incluso por debajo del promedio para la región.

Gráfico 1. Recaudación de ganancias de personas físicas (sin ganancias de capital) en % del PIB.



Panel B

¹⁴ Excluyendo la recaudación por retenciones sobre las compras de dólares para atesoramiento y turismo.



Fuentes: OECD Stats, IMF WEO Oct. 2020. Datos de 2018. **Notas:** corresponde únicamente al código 1110 - *[taxes] on income and profits of individuals*. Las ganancias de capital se consignan por separado bajo el código 1120 - *[taxes] on capital gains of individuals* y no están incluidas en el gráfico.

Los países crecen en capacidades tributarias con el aumento de su PIB. Puede apreciarse el creciente número que logra implementar un impuesto a las ganancias de las personas físicas con el paso del tiempo. Besley y Persson (2013) documentan algunas regularidades sobre la relación entre el nivel de desarrollo y las capacidades fiscales, todas en el sentido de que los países más ricos recaudan más en materia de impuestos a los ingresos en términos absolutos (% de los ingresos fiscales) y relativos (% del PIB). En el caso argentino, el impuesto a los réditos (precursor del actual impuesto a las ganancias) data de 1932, creado como respuesta a las necesidades fiscales originadas en la crisis del 30. Hacia comienzos de los 90s, como se verá, la recaudación por personas físicas era casi nula, y el impuesto era básicamente uno indirecto sobre las firmas. Argentina parece estar en niveles de PIB per cápita a partir de los cuales los montos recaudados por el impuesto crecen rápidamente.

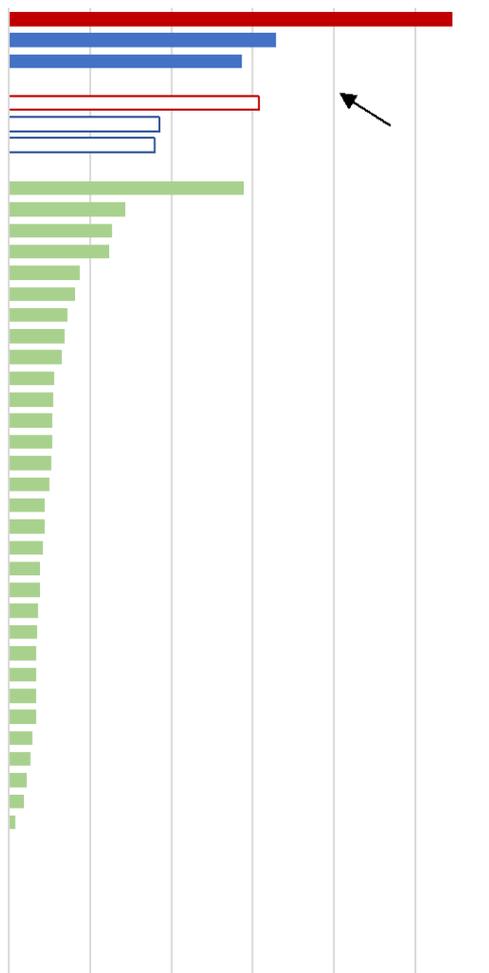
De forma similar, con el crecimiento de los ingresos progresivamente los países van incorporando población al impuesto, expandiendo su cobertura. Jensen (2019) evidencia cómo, a mayor nivel de ingresos per cápita, mayor es la proporción de los perceptores de ingresos alcanzados por el impuesto. Argentina está por debajo de lo esperado y yendo en la dirección contraria, pues para sus niveles de desarrollo debería esperarse al menos un 40% del empleo total alcanzando. Desde el año 2011, esa razón oscila entre aproximadamente el 5 y el 10%, con fases de crecimiento gradual seguidas de súbitas reformas que reducen el número a la mitad.

4.2 Nivel actual del mínimo no imponible

Actualmente Argentina tiene un mínimo no imponible elevado en la comparación internacional, uno de los principales factores explicativos de la baja recaudación y del bajo alcance del impuesto.

Eso se ve en la comparación contra los ingresos laborales promedio (Gráfico 2), contra los salarios mínimos (Gráfico A 2) o en términos absolutos (el Gráfico A 3 hace la comparación en valores absolutos expresados en dólares internacionales — PPP).

Gráfico 2. Mínimos no imponibles como % del ingreso laboral promedio.



Fuentes: OECD Stats, IMF WEO Oct. 2020, INDEC. Notas: los mínimos no imponibles son las deducciones, tramos a tasa cero y créditos fiscales transformados en el equivalente a deducciones para IRPF nacional y subnacional. EPH: Encuesta Permanente de Hogares. RIPTE: Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, calculada a partir de los datos administrativos de las declaraciones de las contribuciones a la seguridad social. Fuentes: OECD Taxing Wages 2020, IMF WEO oct-2020, ministerios de finanzas y organismos de estadísticas de LAC.

El elevado mínimo no imponible se refleja en un reducido número de contribuyentes del impuesto. A modo de ejemplo, en España hubo, en 2019, unos 21 millones de contribuyentes del impuesto, con una población total de 47 millones de habitantes, según los datos oficiales (AEAT, 2020). Con 45 millones de habitantes, Argentina nunca pasó de 2,0—2,5 millones de contribuyentes¹⁵, y los cambios en

¹⁵ Las capacidades de administración tributaria del país son limitadas al punto de que no hay un número único y certero de contribuyentes. La información públicamente provista indica por un lado el número de retenidos por mes (independientemente de que estos sean o no contribuyentes en el acumulado del año y en la rotación mes a mes de las personas retenidas) y por otro las declaraciones juradas anuales presentadas, habiendo algún grado desconocido de superposición entre ambos conjuntos.

discusión durante 2021 llevarán el número por debajo de 1,5 millones — una proporción muy baja de los 27 millones potenciales perceptores de ingresos¹⁶, la población mayor de edad. Aún en el contexto de América Latina, países con niveles de ingresos similares a los de Argentina como Uruguay, Brasil y Chile la superan ampliamente en cuanto a la población alcanzada por el impuesto (Corbacho, Fretes Cibils, y Lora, 2013, 181).

La evidencia apunta a que el conjunto de deducciones, de derecho o, de hecho, es muy elevada.

4.3 Exenciones

En lo relativo a los ingresos laborales personales, el bajo número de contribuyentes del impuesto obedece no sólo al elevado mínimo no imponible sino también a la extensa lista de tratamientos diferenciales a ingresos personales que son excluidos del impuesto. Depende generalmente de la capacidad de lobby de distintos grupos en el Congreso. Esto horada las bases imponibles y perjudica la recaudación del impuesto. Entre otros, empleados judiciales, empleados del Congreso, otros empleados públicos nacionales y provinciales, empleados de la Patagonia, petroleros y jubilados tienen sus ingresos total o parcialmente exentos. En ocasiones, los grupos de interés no logran un beneficio a su nombre (como los petroleros) pero sí beneficios que aplican sobre conceptos que determinan sus salarios en una proporción particularmente alta en comparación con otros sectores (p.ej. viáticos), generando en el proceso beneficios para otros sectores. A estos factores se le suma una pobre o inexistente fiscalización, particularmente cuando los liquidadores son entes públicos – varios de ellos excluyen conceptos de la liquidación sin norma con rango de ley que lo respalde.

Lo señalado es relativo a los ingresos laborales personales. Un enorme déficit adicional es la imposición de las rentas del capital (la comparación del Gráfico 1, arriba, excluye ganancias de capital).

También hay una proliferación de deducciones personales con fines de promoción sectorial de ciertas industrias (seguro, ahorro, inversión inmobiliaria, etc.) que reducen las bases imponibles. En el mismo sentido operan las deducciones por servicio doméstico, gastos médicos, y otras. Casi todas ellas se expandieron fuertemente desde 2016 en adelante, luego de estar congeladas en términos nominales desde la convertibilidad.

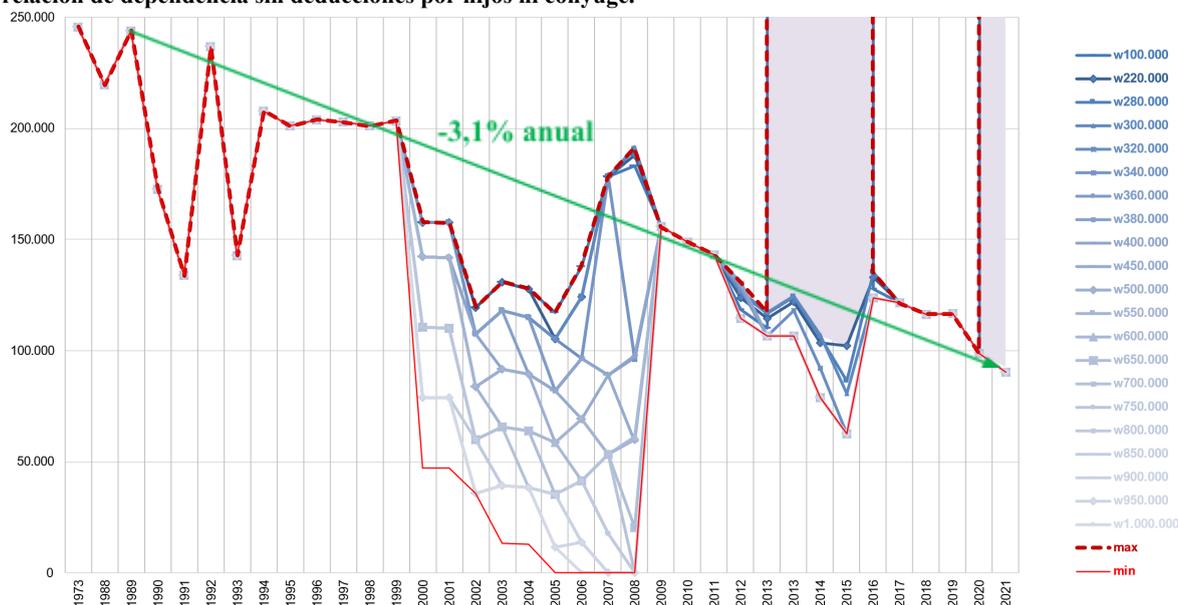
5 Historia del impuesto y sus reformas

Hace unos treinta años, el impuesto era, en cuanto a personas físicas, básicamente inexistente. Lo que en el país se rotuló como *impuesto a los réditos/ganancias* fue hasta hace relativamente poco (Gráfico 3) un impuesto indirecto más (ganancias de sociedades).

¹⁶ No tiene sentido para esta cuenta quitar a todos los inactivos, sean perceptores de rentas pasivas o de ayudas sociales. En EEUU, por citar un ejemplo, esas últimas pagan el impuesto.

El mínimo no imponible para un empleado en relación de dependencia fue históricamente¹⁷ aún más alto que el actual. El Gráfico 4 presenta el valor del mínimo no imponible a pesos constantes de 2021 para distintos niveles de salarios brutos, cada uno de ellos representado como una serie de tiempo distinta.

Gráfico 4. Mínimo no imponible según el salario bruto mensual, en pesos constantes de 2021, para un individuo en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge.



Notas: el impuesto es anual, pero las distorsiones normativas introducidas en 2013-2015 lo transforman de facto en mensual. Por ello 2013 figura, en este y los próximos gráficos, dos veces: antes y después de los cambios. [Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 4.](#)

El mínimo no imponible ha ido lentamente reduciéndose. En los 32 años transcurridos desde 1989 cayó a un ritmo anual de 3,1%, siendo hoy poco más de un tercio del valor de entonces. A este ritmo harán falta otras tres décadas más de caída para llegar a los niveles de la OECD comparables (en PPP) desde los niveles del mínimo exento que registrará en 2021. El trayecto no fue directo, con distintas reformas y contrarreformas en el camino.

Entre 1973 y 1989¹⁸ el mínimo no imponible parece no haber tenido cambios significativos, oscilando entre 220.000 y 250.000 \$ de 2021. A comienzos de los 90s, entre distintos intentos de estabilización macroeconómica y un contexto altamente volátil, se hacen dos intentos de reducirlo. La alta inflación podía facilitar el ajuste real de las deducciones en 1990 y 1991, aunque lo mismo no se observa en el hiperinflacionario año 1989. En 1992, ya cerca de la estabilidad nominal lograda con el régimen de Convertibilidad, las deducciones vuelven a crecer significativamente.

Al año siguiente, 1993, se vuelve a intentar reducir las deducciones. Esta reducción es nominal, la última que se produciría por esa vía y no mediante una licuación inflacionaria. El elevado nivel de

¹⁷ Al menos en el período cubierto por este trabajo.

¹⁸ Los sistemas de información normativa son muy incompletos para los años previos a mediados de los 90s, por lo que no se cuenta por el momento con datos confiables para los años desde 1974 a 1987.

1992 se mantiene sólo para los jubilados, que en aquel entonces tenían (como volverían a lograr a partir de 2017) un tratamiento preferencial. La normativa de 1993 separa a los empleados en relación de dependencia y les asigna una deducción menor que la del año previo. Este capítulo es breve, pues en 1994 las deducciones para los empleados en relación de dependencia vuelven a subir hasta los niveles de las que gozan los jubilados, fijas entre 1992 y 1994. Este nivel de las deducciones será estable hasta la implementación de la *tabla de aceleración de alícuotas marginales* desde el año 2000, un mecanismo distorsivo para reducir las deducciones de forma creciente con los salarios brutos.

El mecanismo, vigente entre el 2000 y el 2008, fue el primero y más notable de varios episodios en que se registraron mínimos no imposables distintos según el nivel de ingresos brutos. Luego se observan los dos últimos de los tres procesos o ciclos de distorsiones que se produjeron comenzando en el impuesto, respectivamente en 2013 y 2021. También influyen medidas como la exención del aguinaldo en años como 2012 y 2016, por lo demás carentes de otras distorsiones mayores como la *tabla de aceleración de deducciones*. Las exenciones estaban adicionalmente topeadas en un nivel salarial dado, por lo que generaban un *salto discontinuo* («*notch*» — cfr. Kleven y Waseem, 2012) en las alícuotas promedio efectivas del impuesto, aunque probablemente sin consecuencias desde el punto de vista del comportamiento¹⁹.

La *tabla de aceleración* representó una baja considerable en los mínimos no imposables de los alcanzados por el impuesto. Para aquellos de mayores ingresos, determinaría entre 2005 y 2008 que su mínimo no imponible fuera cero. Entre 1999 y 2000 (año de la implementación) la recaudación por personas en relación dependencia sube de 0,33% del PIB a 0,47% (Gráfico 3). Las deducciones en sí son mucho mayores en 2000 que en 1999, pero la aplicación de la *tabla de aceleración* termina determinando un menor mínimo efectivo desde entonces, que en los años siguientes irá cayendo en términos reales a pesar de algunos ajustes nominales a las deducciones y a la *tabla de aceleración*. A pesar de esas reducciones adicionales del mínimo, la recaudación hacia el año 2007 era casi la misma (0,46% del PIB) que en el primer año de la *tabla de aceleración* (0,47%). Ese orden de magnitud se mantiene aproximadamente estable hasta el año 2009 (0,51% del PIB), momento desde el que comienza a crecer rápidamente. Dentro de todo, durante la vigencia del mecanismo hay una relativa estabilidad en la proporción de los asalariados alcanzados, y en la recaudación.

El mínimo no imponible pasó a ser efectivamente infinito (una exención) para los contribuyentes de menores ingresos brutos en los procesos de 2013 y de 2021, y figura como el área sombreada en el Gráfico 4. Este tratamiento diferencial se implementó mediante el incremento de la deducción especial hasta alcanzar a todo el ingreso neto sujeto a impuesto.

¹⁹ Fueron anunciados en el mes de vigencia o a fines del mes previo, y el *salto discontinuo* tenía muy poca saliencia.

5.2 Tres reformas distorsivas

El impuesto es extremadamente saliente en la sociedad. Una encuesta de febrero de 2021 (Aresco, 2021) arrojó que el 82% de la población estaba entonces a favor de una propuesta legislativa para bajar la carga del impuesto, aunque la misma beneficiaría sólo a algunos de los trabajadores de mayores ingresos. El impuesto estaba siendo pagado por aproximadamente el 10% de la población mayor de edad, y la propuesta beneficiaría a la mitad inferior de ese conjunto — una vigésima parte de la proporción de la población que expresa su apoyo a la medida.

Los reclamos públicos por reducciones en este impuesto son permanentes y ocupan un importante lugar en los medios, como documentan Tortarolo, Cruces, y Castillo (2019), dando impulso a reformas con alguna frecuencia. En 2006-2008 se registran los efectos de la primera de tres reformas distorsivas con características similares, las dos restantes ocurriendo en 2013-2015 y 2021.

El impuesto a las ganancias tiene una muy alta concentración de la recaudación entre quienes lo pagan, aquellos de mayores ingresos. Las deducciones y la escala de alícuotas marginales crecientes son dos mecanismos no lineales que afectan el impuesto determinado. Así, un gran número de contribuyentes con ingresos algo superiores al mínimo no imponible explican una pequeña parte de la recaudación. Pequeños cambios en el mínimo no imponible pueden generar que una gran masa de contribuyentes pase a tributar el impuesto, según sea la distribución de los ingresos²⁰.

Estos contribuyentes marginales son percibidos como de alto costo político, por la alta saliencia del impuesto, para el rendimiento fiscal que generan. A la vez, estos contribuyentes de clase media probablemente pertenezcan al segmento electoral más competitivo.

Se genera así un incentivo a eximir a estos contribuyentes del impuesto, una iniciativa política de alto valor simbólico y reducido costo fiscal ante alguna necesidad política coyuntural. Decimos que esa saliencia le da el alto valor simbólico al tributo pues por los motivos expuestos las alícuotas efectivas del grupo en cuestión son muy bajas.

Los cambios en las tasas marginales efectivas inducirán efectos sustitución, con una mayor carga tributaria reduciendo la oferta de trabajo. Algunos grupos responderán con mayor sensibilidad a los cambios, como aquellos en condiciones de eludir o evadir el impuesto (documentado por Tortarolo, Cruces, y Castillo, 2019) o aquellos marginalmente vinculados al mercado laboral, como mujeres con recién nacidos o hijos en edad escolar, personas recién ingresando al mercado laboral, las próximas al retiro o (sin relevancia para el caso en estudio) los de bajos ingresos (Mirrlees y Adam, 2011). Los márgenes para el cambio en el comportamiento son muchos: la participación en el mercado laboral, la cantidad de esfuerzo, la cantidad de horas, el tipo de empleo (formal o informal, cuenta propia o

²⁰ De la misma forma, en algunos puntos de la distribución de los ingresos un pequeño cambio en la línea de pobreza puede mover bastante los índices de recuento de pobreza.

relación de dependencia), las acciones para el incumplimiento tributario (elusión o evasión), forma y momento del pago de las compensaciones, elección de carrera, emprendimiento de actividades de capacitación, y otros. Los efectos también pueden demorar en manifestarse, conforme los trabajadores aprenden intuitivamente el diseño de los tributos. Si bien las elasticidades encontradas *en el contexto de la reforma de 2013 y respecto de los márgenes estudiados* son bajas (y no extrapolables a otros episodios), para los trabajadores marginales la magnitud de la distorsión es tal que las pérdidas de bienestar pueden volverse relevantes.

De acuerdo con Mirrlees y Adam (2011), para que un impuesto sea óptimo debería no existir un cambio en las tasas efectivas que mejore el bienestar social, para niveles constantes de recaudación. El tipo de reformas distorsivas que se implementaron en las cercanías de las elecciones, al concentrar los beneficios en los segmentos de la oferta laboral menos sensible a la carga tributaria, y concentrar el esfuerzo recaudatorio en los más sensibles, es bajo esta definición subóptimo.

En 2006-2008, los factores fueron inicialmente la campaña por la elección de la presidente Fernández de Kirchner²¹ y posteriormente, en 2008, la desfavorable situación política del gobierno generada por el conflicto con los productores agropecuarios y la crisis financiera internacional. En 2013, el rápido crecimiento en la cantidad de contribuyentes se sumó a la pobre perspectiva electoral para el oficialismo en aquellas legislativas, de origen político y económico. Esas malas perspectivas contribuyeron al desprendimiento de la coalición de una facción peronista que pasó a usar el logro de una disminución de la carga de este impuesto sobre los trabajadores como principal propuesta de campaña. En 2021, nuevamente un desfavorable contexto económico y social derivado de la pandemia y de la gestión del gobierno llevaron a la reproducción del ciclo. De los tres episodios, resalta el primero por ocurrir en un contexto fiscalmente mucho más holgado (comparativamente) que los posteriores, iniciándose en una etapa de (todavía) superávit fiscal.

Los tres procesos²² pueden esquematizarse de esta forma:

1. Se incrementan las deducciones para los contribuyentes de menores ingresos alcanzados por el impuesto (2006). En los procesos de 2013 y 2021, las deducciones se llevan al infinito, efectivamente eximiendo a esos contribuyentes del impuesto.
2. Se mantiene el lento proceso de baja del valor real del mínimo no imponible para los trabajadores de mayores ingresos que no son beneficiados por la medida. El efecto se compone con la continuada compresión real de la escala de alícuotas marginales.

Así, se particiona la distribución de asalariados entre exentos y no exentos.

²¹ El impulso fiscal en ese año fue de alrededor de 1% del PIB a pesar del acelerado crecimiento que venía registrando la economía.

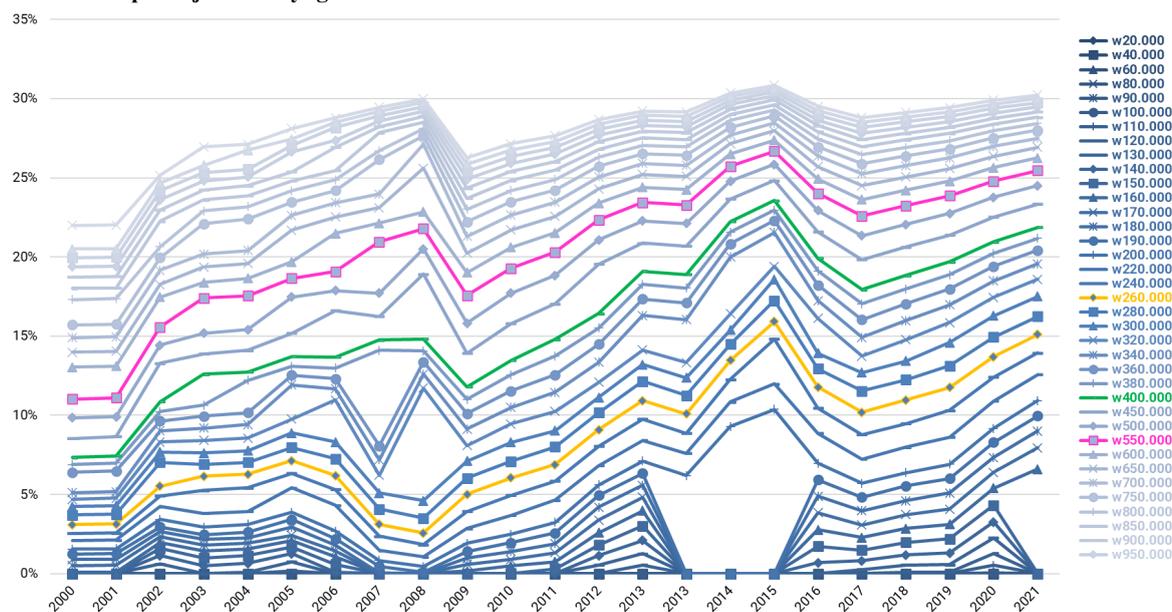
²² Entre 2002 y 2004 hay otro ejemplo muy similar, aunque de menor magnitud.

3. Esta variación de las deducciones en función decreciente del ingreso bruto, sea continua (2021), partida en ingreso corriente (2006) o partida en ingresos pasados (2013) genera distintas distorsiones en el mercado laboral que con el tiempo se vuelven insostenibles.
4. Tanto en 2006 como en 2013, poco menos que tres años después (2009 y 2016) se resuelven las distorsiones introducidas por esos esquemas mediante una eliminación del tratamiento diferencial en nivel de ingresos. Como esto llevaría a saltos en la presión tributaria efectiva de quienes hasta el momento estaban exentos, para evitar un costo político indigerible se incrementan las deducciones de forma generalizada. Esto hace caer las alícuotas efectivas para los contribuyentes de mayores ingresos brutos. El costo fiscal de resolver las distorsiones es elevado²³, pues los contribuyentes no exentos generalmente estarán alcanzados por las mayores alícuotas marginales.

El esquema se ve reflejado en el Gráfico 5, que se presenta anotado en el Anexo ([Gráfico A 4](#)). El caso de 2006 es ligeramente distinto de los dos posteriores en cuanto a que los últimos parten de una situación libre de distorsiones. El primer proceso (de 2006) se inicia en cambio con un severo agravamiento de un esquema distorsivo previamente vigente. Ese esquema tenía hasta entonces claramente fines recaudatorios, y desde 2006 cambia su carácter para transformarse en un instrumento político para eximir a muchos del impuesto sin afectar las alícuotas efectivas sobre los de mayores ingresos.

²³ No se observa ese costo fiscal en 2009, aunque debería calcularse respecto de un contrafactual inobservable.

Gráfico 5. Alicuota efectiva de ganancias sobre el salario bruto para un individuo en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge.



Nota: en la práctica, las alicuotas efectivas serán en promedio menores a las reflejadas en el gráfico. Los empleados deducirán cargas de familias y otras deducciones generales (alquileres, gastos médicos, etc.). Algunos serán patagónicos, o tendrán conceptos del salario exentos de ganancias. Los gráficos reflejan las alicuotas promedio máximas posibles para los trabajadores con las características que se consignan en ellos. SAC: sueldo anual complementario. [Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 4.](#)

Notablemente, en los procesos de 2013 y 2021 las distorsiones se introducen prácticamente en el mismo nivel, de aproximadamente 1,9 veces el salario promedio. El esquema de la *tabla de aceleración* hace difícil encontrar un corte igual claro en el proceso de 2006, aunque el mejor candidato es un nivel de ~3,8 veces el salario promedio contemporáneo.

Los puntos en la distribución de los salarios en que se realizaron las particiones en 2006 y 2013 se reflejan en los paneles del [Gráfico A 5](#). En 2013 la reforma se produce con una proporción no menor (~30%) de los asalariados alcanzados.

Estas intervenciones tienen un bajo costo fiscal por persona beneficiada, pero potencialmente un alto costo de eficiencia.

5.3 Inflación y mecanismos de ajuste real posteriores a la indexación.

Momento de los cambios a las deducciones.

Hasta la Convertibilidad (1992), las deducciones y la tabla se actualizaban ambas por el índice de precios internos al por mayor, que era el indizador generalmente utilizado por la ley de ganancias (focalizada por entonces en las firmas). Los parámetros actualizados finales se publicaban en febrero del año siguiente.

Aquel plan de estabilización prohibió toda forma de indexación, quedando tanto las deducciones como la escala congeladas nominalmente. Luego de su colapso en 2001, en los años siguientes se aprovechó

la inflación para realizar un ajuste en términos reales, igual que sobre otras variables fiscales. Ello operó principalmente sobre la escala de alícuotas marginales, no actualizada desde el año 2000 hasta el año 2017 — luego de ~2140% de inflación acumulada.

Las deducciones y la *tabla de aceleración* fueron sufriendo ajustes nominales, aunque como se vio en el Gráfico 4 se mantuvo la tendencia de caída en términos reales. El primer ajuste de las deducciones se produjo en 2003 y el siguiente en 2006.

En algunas oportunidades, el Ejecutivo consiguió una amplia delegación de facultades del Congreso²⁴ para establecer los valores de las deducciones como ocurriera a comienzos de los 90s, en 2006, 2007, 2008, 2012, 2013-2015, 2021. Esto es, casi todos los años en que hubo cambios en las deducciones. En otras ocasiones, se afectó el régimen de anticipos (una facultad de administración tributaria) para obtener convalidación legal más tarde — en 2010 ello se dio un año y medio después, en diciembre de 2011. En el año 2019, un intento similar del gobierno por incrementar las deducciones mediante la modificación del régimen de retenciones²⁵ entre las PASO y las elecciones generales recibió un fallo contrario de la CSJN en menos de 15 días, por considerar que el Poder Ejecutivo había afectado las finanzas provinciales sin seguir los mecanismos preestablecidos. De acuerdo con Tommasi y Spiller (2007), 125, el ambiente político ayuda a entender ese diferente tratamiento jurídico a normas similares. «La probabilidad de que un juez de la Corte Suprema vote en contra del gobierno depende de su alineamiento político [y de los poderes limitados del presidente para designar jueces] ... El proceso de toma de decisiones de la justicia es estratégico. La probabilidad de votar en contra del gobierno (sube) en tanto el control del presidente sobre el Congreso se (debilita), y particularmente con la capacidad del presidente de incrementar el tamaño de la Corte o iniciar el procedimiento de juicio político.»

5.4 Historia de la tabla de aceleración y las reformas de 2000 y 2006

En una amplia reforma tributaria de fines de 1999, con el objeto de cerrar las cuentas fiscales, se incluyó una disposición impopular que se conocería vulgarmente desde entonces como *la tablita*. Determinaba reducciones en el nivel de las deducciones personales computables, crecientes en el nivel de ingreso neto (bruto menos aportes a la seguridad social). El efecto en la práctica es que se acortaban (de forma discontinua) los tramos de la escala de alícuotas, por lo que en este documento la denominamos *tabla de aceleración de las alícuotas marginales*²⁶.

²⁴ Delegaciones legalmente cuestionables, pues la Constitución establece que esas cesiones deben ser con plazos y límites determinados en la ley que delega la facultad de emitir normas con rango de ley al Poder Ejecutivo, lo que no se cumplió en ninguno de los casos. También eran contrarias al espíritu de la Constitución reflejado en la prohibición expresa al Poder Ejecutivo de emitir decretos de necesidad y urgencia en materia impositiva.

²⁵ Por esta vía las deducciones usadas para calcular las retenciones, acumuladas a fin de año, serán inferiores a las legalmente establecidas.

²⁶ Es más sencillo entenderlo con un ejemplo continuo: un esquema en que por cada peso adicional de ingreso neto las deducciones caigan 0,50 pesos es equivalente a otro sin esa aceleración de las deducciones, pero con

Tabla 2. Primera versión de la *tabla de aceleración*, ley 25.239 (año 1999, vigente desde el año 2000).

Ganancia neta (pesos corrientes)		Disminución de las deducciones personales
Más de	Hasta	
0	39.000	0%
39.000	65.000	10%
65.000	91.000	30%
91.000	130.000	50%
130.000	195.000	70%
195.000	221.000	90%
221.000	en adelante	100%

Fuente: Infoleg.

Toda vez que se hace decrecer el monto de las deducciones en ingreso bruto o neto es posible, según la magnitud y forma de implementación continua o discreta, que se cree un *quiebre* («*kink*») o un *salto discontinuo* en la restricción de presupuesto del trabajador, creando incentivos a trabajar menos o a no declarar (coludiendo con el empleador) una parte de la remuneración.

La *tabla de aceleración* se mantuvo fija en términos nominales por bastante tiempo luego de la salida de la convertibilidad, al igual que otros parámetros del impuesto. Recibió una actualización en el año 2006, dos actualizaciones durante el año 2007 (con elecciones presidenciales), y su eliminación a fines de 2008. Las actualizaciones estuvieron concentradas en los primeros escalones, y el efecto buscado habría sido similar al de las normas de 2013 y 2021: aliviar fuertemente la carga sobre los que recién comienzan a pagar el impuesto.

Las mayores distorsiones visibles son introducidas con la segunda modificación de la *tabla de aceleración* del año 2007, publicada en el boletín oficial menos de dos meses antes de las elecciones al igual que en la reforma de 2013. Esto implicaba que lo deducido en exceso durante los primeros 8 meses del año debería ser reintegrado en efectivo a comienzos de octubre (primera liquidación posterior a la publicación), el mes de las elecciones. La *tabla de aceleración* pasó a ser la siguiente:

Tabla 3. Última versión de la *tabla de aceleración*, ley 26.287 (año 2007, vigente hasta 2008 inclusive).

Ganancia neta (pesos corrientes)		Disminución de las deducciones personales
Más de	Hasta	
0	39.000	0%
39.000	65.000	10%
65.000	91.000	30% 0%
91.000	130.000	50%
130.000	195.000	70%
195.000	221.000	90%
221.000	en adelante	100%

Fuente: Infoleg.

Nota: en gris, las modificaciones respecto de la versión previamente vigente.

Esta versión fue cualitativamente distinta de las previas: muy distorsiva y a niveles inferiores de salarios. Como se observa en el Gráfico 5, pasar de un salario bruto que fuera 3,3 a 3,5 veces el RIPTE

tramos iguales a la mitad de los del primero. La reforma de 2021 implementa algo en estas líneas para un tramo de salarios.

implicaba un aumento en la alícuota efectiva sobre el salario de 15 puntos²⁷ Un pequeño esfuerzo laboral adicional generaba una gran pérdida en el salario de bolsillo para el trabajador. Las considerables y arbitrarias distorsiones de la *tabla de aceleración* de estos años probablemente hayan contribuido de manera muy importante al rechazo de la población general (mediada por la opinión de los sindicatos) al impuesto. A pesar de haber sido derogada desde 2009 en adelante, la *tabla de aceleración* sigue siendo aludida con frecuencia en discusiones actuales sobre el impuesto.

El hecho de que esta fuera la segunda versión de la tabla para el mismo ejercicio, publicada el último día posible para tener impacto antes de las elecciones, con cambios tan sencillos como nocivos fueron sus implicancias, sugiere que la norma no fue extensamente evaluada antes de su implementación.

La eventual resolución del problema tiene que haber acarreado un costo fiscal indeseado^{28 29}, pues hacia 2009 los mínimos no imponibles son considerablemente más altos que los de 2002-2006, deshaciendo el políticamente costoso y económicamente necesario progreso en su reducción a estándares internacionales (Gráfico 4).

5.5 El tratamiento del aguinaldo

Lograr la exención del aguinaldo en ganancias es de gran valor simbólico para los sindicatos y para la administración concedente. Ellas se implementan como una deducción igual a su monto. Es decir: una deducción creciente en salario bruto³⁰. Como generalmente han estado topeadas en un monto de salario bruto, generan *saltos discontinuos*, pero con los anuncios en el mes de vigencia o a fines del mes previo, es improbable que hayan generado distorsiones relevantes.

Las mayores objeciones a las mismas vienen por los aspectos distributivos. La deducción es creciente en nivel de ingresos, y por ello doblemente regresiva. Eximir al aguinaldo es similar a *estirar* la escala de alícuotas marginales — lo opuesto del esquema continuo de reducción de alícuotas marginales propuesto para el año 2021.

En la Tabla 4 se documenta el tratamiento que han tenido los aguinaldos en el período 1988-2020. Destaca lo ocurrido en 2013, un año políticamente desafiante para el gobierno, en que la exención se realizó sobre el medio aguinaldo de mediados de año (a menos de dos meses de las primarias de ese año).

Tabla 4. Instancias de tratamiento excepcional de los aguinaldos en el impuesto a las ganancias durante el período 1988-2020.

Año	Valor exento	Tope (salario bruto)
2008	Medio aguinaldo 2do semestre	Sin tope
2012	Medio aguinaldo 2do semestre	25.000

²⁷ El impuesto determinado expresado en relación con el salario de bolsillo pasaba de 19% a 48%.

²⁸ Que sin embargo no se registra en los números agregados de recaudación.

²⁹ O quizás sí deseado, dada la gran expansividad fiscal del año 2009.

³⁰ Todas las exenciones de distintas fuentes de ingresos de ganancias pueden interpretarse así.

2013	Medio aguinaldo 1er semestre	25.000
2014	Medio aguinaldo 2do semestre	35.000
2015	Medio aguinaldo 2do semestre	30.000
2016	Medio aguinaldo 2do semestre	55.000

Fuente: elaboración propia sobre el relevamiento de Infoleg.

El año 2013 vio tres medidas distintas sobre ganancias: la suba de las deducciones de comienzos de año, la exención del primer medio aguinaldo y la distorsiva reforma de Kicillof de 2013.

5.6 Historia de la escala

La escala reflejó las líneas generales de la política económica de cada período. Entre 1973 y 1988 la escala tuvo un gran número de tramos³¹ y altas alícuotas marginales máximas, de hasta 46%. Desde 1989 comienza a registrar una serie de cambios progresivamente reduciendo el número de escalones hasta 4, las alícuotas mínimas hasta 6% y las máximas hasta 30%, a la vez que se estiraban los tramos. Estas son bajas considerables y simultáneas a los intentos de bajar el valor de las deducciones a comienzos de los 90s. Conjuntamente, pueden leerse las modificaciones como esfuerzos para ampliar el alcance del impuesto y disminuir las distorsiones. La década progresó con cambios menores a la tabla.

Entre el año 2000 y 2016 inclusive regiró la tabla con 7 tramos y alícuotas de entre 9% y 35%, aplicando la máxima a partir de los \$120.000 de ganancia anual, sin actualización nominal alguna. La reforma que aplicaría desde 2017 no sólo estiró los tramos e introdujo una nueva alícuota mínima (5%), sino que dispuso la actualización automática de la escala. Por las restricciones fiscales de entonces, la alícuota máxima (35%) regiró a partir de los \$320.000 de ganancia imponible del año 2017. Por este motivo, la escala quedó congelada³² en términos reales con tramos bastante cortos tanto en comparación internacional como histórica.

Tabla 5. Escala de alícuotas marginales vigente entre los años 2000 y 2016.

Ganancia neta sujeta a impuestos desde	hasta	Pagarán	Más el	Sobre el excedente de
-	10.000	-	9%	-
10.000	20.000	900	14%	10.000
20.000	30.000	2.300	19%	20.000
30.000	60.000	4.200	23%	30.000
60.000	90.000	11.100	27%	60.000
90.000	120.000	19.200	31%	90.000
120.000	En adelante	28.500	35%	120.000

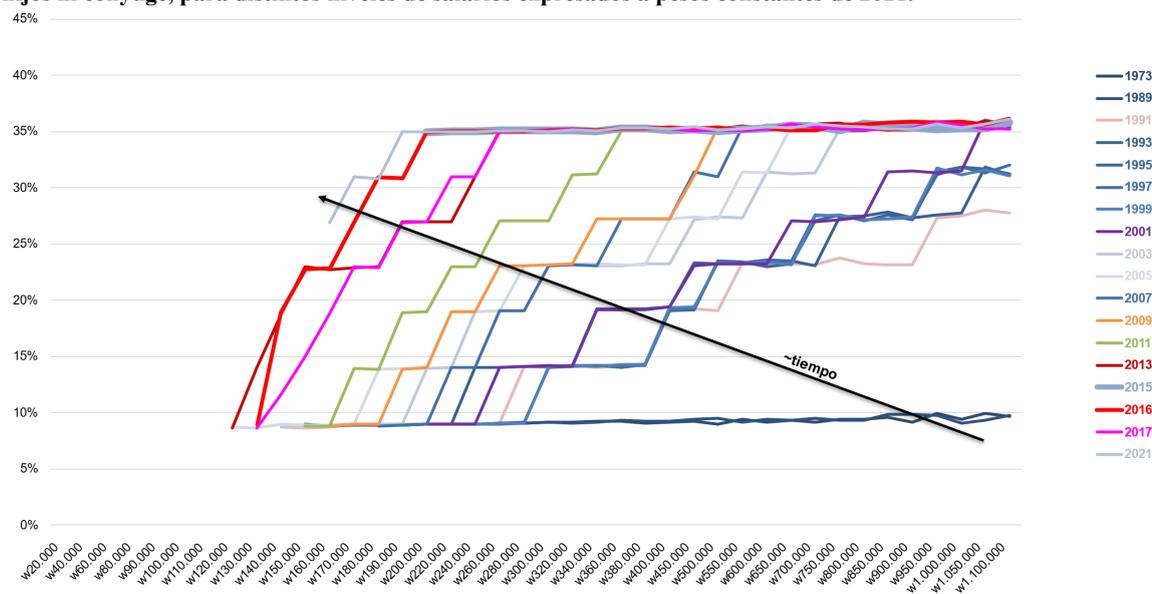
³¹ El número de tramos de la escala es de poca significación, pues es relativamente sencillo lograr curvas de alícuotas efectivas similares con pocos escalones. A mayor número de escalones, menor la magnitud de los *kinks* generados, pero estas parecen ser en todo caso distorsiones menores.

³² Más allá de los impactos por los rezagos de la actualización y los cambios en el salario real que impactan en el indizador.

Fuente: Infoleg.

El resultado de todos estos cambios, y en conjunto con los de las deducciones, es que recién a partir de ~1991 el impuesto empieza a tener alguna significatividad para la mayoría de los niveles de ingresos (Gráfico 8). Esto se refleja en la recaudación, que hacia 1993 era todavía prácticamente inexistente (0,10% del PIB) para los empleados en relación de dependencia. Las alícuotas marginales son relativamente similares entre 1991 y 2001 inclusive, aún a pesar de la vigencia, sobre el final del período, de la primera versión de la *tabla de aceleración*.

Gráfico 8. Alícuota marginal sobre el ingreso neto para un empleado en relación de dependencia sin deducciones por hijos ni cónyuge, para distintos niveles de salarios expresados a pesos constantes de 2021.



Notas: se agregó un mínimo ruido aleatorio (*jitter*) a las series para permitir distinguirlas.

Desde entonces comienza una acelerada compresión real del esquema de alícuotas marginales, por la caída real de los mínimos no imponibles y por su no actualización hasta 2017. Un salario de \$200.000 constantes pagaba en 2008 una marginal de 9%, pero desde 2015 es alcanzado por una tasa de 35%.

Una de las reformas distorsivas con exenciones a los trabajadores de menores ingresos es que en la práctica se terminan anulando los primeros tramos de la escala, al ser el mínimo no imponible muy inferior al mínimo exento. El caso extremo fue que en 2015 todos aquellos que pagaran ganancias lo hacían bajo la alícuota marginal única de 35%.

5.7 La reforma de 2013

La reforma de 2013³³ buscó eximir a quienes estaban alcanzados por el impuesto a bajas alícuotas efectivas. Se diferencia de las de 2006 y 2021 en que buscó un mecanismo para atenuar las distorsiones. El criterio por el que una persona recibiría o no el beneficio sería el último salario normal

³³ [Decreto 1.242/13](#).

y habitual percibido antes de los cambios. Aquellos que no superaran \$15.000 entre enero y agosto de 2013 de la época resultarían exentos. Para quienes no hubieran comenzado a trabajar entonces, el parámetro de \$15.000 aplicaría a la primera remuneración.

El esquema fue emparchado en 2015, permitiendo a los originalmente no exentos adquirir esa condición de tener remuneraciones inferiores a \$15.000 a partir de 2015, o bien gozar de un incremento en las deducciones de tener remuneraciones inferiores a los \$25.000.

Si bien una persona no podía reducir su impuesto afectando su nivel de esfuerzo, ni era particularmente fácil coordinar con los empleadores para explotar la distorsión (Tortarolo, Cruces, y Castillo, 2019), la reforma haría que personas idénticas y con el mismo salario bruto terminarían percibiendo (por ejemplo) hacia 2014 salarios de bolsillo radicalmente diferentes según sus salarios de agosto de 2013. O bien, que una persona terminara con un salario de bolsillo superior a otra a pesar de tener un salario bruto inferior, por efecto de la exención. Quizás ella había tenido un ingreso transitoriamente alto en el período de referencia, terminando no exenta. Otra podía haber percibido un salario bajo, crecer posteriormente en la jerarquía de la firma y permanecer exenta a pesar de ganar más.

Estas desigualdades y distorsiones eran sostenibles por un período corto de tiempo, pues crecerían con el transcurso de los meses, los cambios en las relaciones laborales, la entrada y salida de trabajadores y la evolución de los historiales laborales.

Dada la decisión de particionar a los contribuyentes del impuesto de esta forma por necesidades políticas, el esquema elegido en 2013 es mucho menos distorsivo que el de 2006 y el de 2021.

De forma similar a la reforma de 2007, la norma se publicó el 30 de agosto³⁴, poco menos de dos meses antes de las elecciones, de forma tal que las devoluciones en efectivo por lo retenido en exceso a las nuevas deducciones se pagaran en octubre.

5.8 La reforma de 2021

Al igual que en 2006 y 2013, la reforma busca eximir a quienes estarían alcanzados por el impuesto a bajas alícuotas efectivas. Es similar a la reforma de 2006 en cuanto a que la partición que determina si la persona es beneficiaria se hace en función del ingreso bruto corriente, generando una fuerte distorsión. A diferencia de aquella, la función es continua y no partida, por lo que el proyecto no genera *saltos discontinuos* sino alícuotas marginales efectivas altísimas, en algunos casos superiores al 100% ([Gráfico A 7. Alícuotas marginales efectivas sobre el salario bruto antes y después de la reforma de 2021](#) para un soltero sin hijos, en pesos corrientes.). Es similar a la reforma de 2013 en cuanto a que

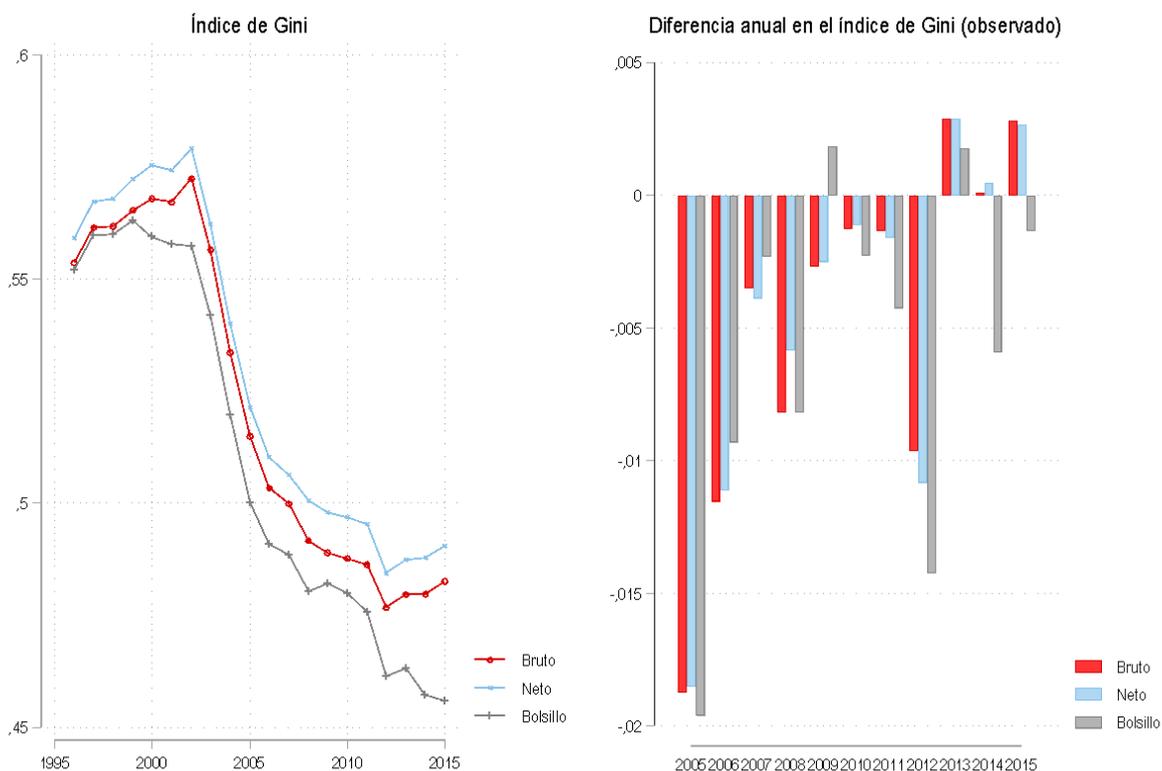
³⁴ Las elecciones primarias generales y obligatorias fueron el 11 de agosto, la medida se anunció por TV el día 27, el decreto se publicó el día 28 y la resolución general de AFIP permitiendo la implementación el día 30.

la partición que determina la exención se hace en niveles casi idénticos de ingresos brutos, 1,9 veces el RIPTE. En contraste con la actual reforma, la de 2013 usaba como referencia para determinar la exención el salario en un momento fijo del pasado, por lo que mitigaba las distorsiones sobre las decisiones de los trabajadores y empleadores, a costa de generar crecientes situaciones de desigualdad manifiesta con el paso del tiempo. La reforma se comenzó a implementar en julio de 2021. Lo retenido en exceso en la primera mitad del año se devolvió en cinco cuotas, coincidiendo la tercera de ellas con las primarias obligatorias y la quinta con las elecciones generales, repitiendo el patrón observado en las elecciones de 2007 y 2013.

6 Impacto distributivo de las reformas

La crisis económica del año 2001 introdujo importantes cambios estructurales a la economía argentina. Durante el período previo (segunda mitad del régimen de convertibilidad) se registró una casi total estabilidad nominal, un tipo de cambio relativamente apreciado y alto desempleo. Luego de la crisis y el abandono de la caja de conversión, se pasó a un régimen de tipo de cambio real depreciado con inflación creciente, rápido crecimiento entre 2002 y 2008, y crecientes niveles de empleo. El período también vio fuertes subas del salario mínimo real, la reintroducción de la negociación colectiva de salarios, prácticamente inutilizada durante los 90s, e incrementos en las contribuciones sociales del empleador para los salarios más altos, entre otros cambios. Todo esto influyó sobre los niveles generales de desigualdad, dados por los salarios brutos (Gráfico 9).

Gráfico 9. Coeficientes de Gini antes y después de impuestos.



La base imponible de los aportes personales a la seguridad social tiene un máximo, como es habitual en muchos sistemas previsionales. Más allá de ese punto, las alícuotas marginales sobre el bruto son cero. Eso hace que la desigualdad en ingresos netos sea mayor que en los salarios brutos. Durante la recuperación posterior a la crisis (2002-2007) se redujo la alícuota de aportes personales, comprimiendo transitoriamente la distancia del índice de Gini de los ingresos netos al de los brutos.

El impuesto a las ganancias, como es esperable, disminuye la desigualdad respecto del neto. Durante fines de los 90s contuvo, respecto de los ingresos después de impuestos, la creciente desigualdad en los salarios de mercado, en particular en los años 2000 y 2001 con la reducción de las deducciones y la implementación adicional de la tabla de aceleración. Luego de la crisis, el impacto del impuesto sobre la desigualdad creció con la extensión de su alcance y de sus alícuotas efectivas, bajando hacia 2015 el Gini desde 0,490 sobre los ingresos netos a 0,456 sobre los ingresos de bolsillo. Esta es una diferencia importante, mayor a la distancia del Gini promedio entre Bolivia, República Dominicana y Perú respecto del de Uruguay, país con un PIB per cápita PPP 65% superior al promedio del conjunto referido, según los datos de los *World Development Indicators* del Banco Mundial.

En el período 2011-2015 el coeficiente de Gini después de impuestos sigue mostrando mejoras (reducciones) en la desigualdad, en contraste con Rossignolo y Jiménez (2019), probablemente atribuible a las diferencias metodológicas y de alcance de ambos trabajos.

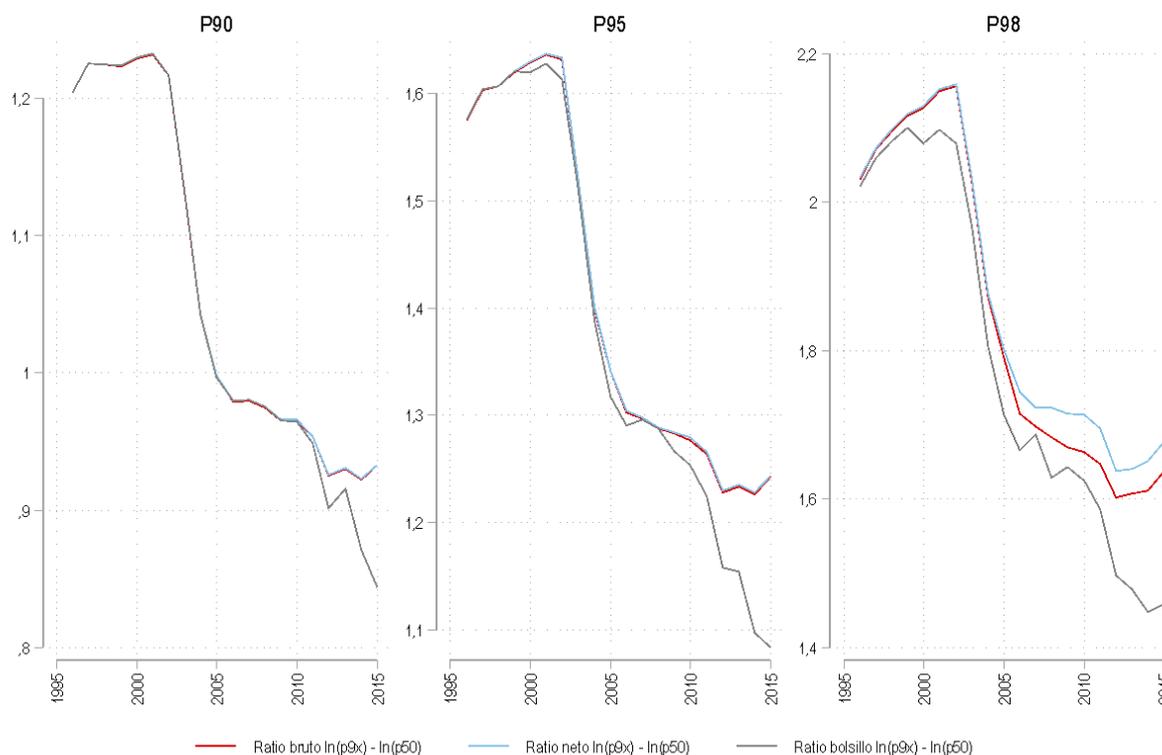
Excepto en años de caída de salarios reales, de mantenerse constantes los parámetros del impuesto en términos reales la desigualdad de los ingresos de bolsillo debería mantenerse estable o reducirse año a año, pues el crecimiento de los ingresos tendría los efectos simultáneos de incorporar a más contribuyentes y a mayores alícuotas efectivas. El único año desde 2003 en adelante con caída de los salarios reales en los puntos relevantes de la distribución (Gráfico A 8) fue 2014.

Esto da una primera referencia para evaluar las distintas reformas. En primer lugar, son apreciables los efectos de la implementación de la tabla de aceleración y reducción de deducciones en el año 2000. Luego se observa la volatilidad introducida por la reforma de 2007, con una caída en el Gini menor para los ingresos de bolsillo que para los brutos (panel derecho del gráfico 9). Más notable es que la eliminación de la tabla de aceleración en 2009 llevó a un aumento del índice de Gini. Deshacer la reforma distorsiva de 2007 requirió una baja en el nivel real de las deducciones para compensar las menores alícuotas efectivas en lo más alto de la distribución de ingresos con un mayor número de contribuyentes. A continuación, puede observarse el importante efecto de la caída en el valor real de las deducciones de 2012, que aporta la mayor caída en la desigualdad del período. Finalmente, se advierte el efecto de la reforma de 2013, que revirtió parcialmente la caída de la desigualdad del año previo. En esta oportunidad se excluyó a un gran número de contribuyentes del impuesto sin afectar de manera significativa las alícuotas efectivas sobre quienes permanecieron contribuyendo.

Blanco et al. (2021) documentan la compresión de ingresos reales determinados por el mercado que refleja también el índice de Gini. Ella se origina en un crecimiento relativo a los niveles previos a la crisis de 2001 que fue decreciente en magnitud a mayores percentiles de la distribución de los ingresos. Los ingresos de aquellos en el percentil 99 y superiores fueron los únicos que se mantuvieron constantes o menores que los previos.

Dadas las características no lineales del impuesto, es conveniente estudiar su impacto sobre la desigualdad en distintos puntos de la distribución. La compresión de ingresos en lo más alto de la distribución de salarios de mercado fue aún mayor luego del accionar del impuesto a las ganancias (Gráfico 10).

Gráfico 10. Desigualdad en ingresos en distintos puntos de la distribución de salarios. Diferencia en log de los ingresos reales.



La brecha entre los percentiles 50 y 90 de salarios brutos es marginalmente afectada por el impuesto, lo que se refleja en la brecha para esos percentiles de los ingresos de bolsillo. Es alrededor de estos niveles de la distribución que se comienza a observar un impuesto determinado mayor a cero en los últimos años del período analizado, a partir de 2011, consistente con la caída real del mínimo no imponible efectivo. Luego de su contundente victoria electoral en las presidenciales de ese año, el oficialismo no tuvo necesidad de actualizar las deducciones en 2012 pese a la inflación, lo que llevó al impuesto a nuevos máximos hasta entonces en los márgenes intensivo y extensivo, registrándose así, al nivel del percentil 90, el primer desvío significativo en la desigualdad de los ingresos de bolsillo respecto de los brutos. En 2013 se implementa la ya descrita reforma distorsiva que ocasiona en este punto de la distribución un mayor incremento en la desigualdad de los ingresos de bolsillo que de los de mercado.

En el nivel del percentil 95 de los asalariados privados registrados, el impuesto empezó a tener un impacto mínimo sobre la desigualdad recién con la introducción, en el año 2000, de la *tabla de aceleración*. Este efecto moderado prácticamente se elimina con la suba de las deducciones de 2003-2004. En 2005-2006 se observa un incipiente impacto, pero la reforma de 2007 prácticamente anula el impuesto en este punto de la distribución. Desde el retiro de las distorsiones de esa reforma, en 2009, la presión tributaria al percentil 95 ha sido creciente por la caída real de las deducciones y

desactualización nominal de la escala, con una caída en la diferencia P95-P50 de los salarios reales de bolsillo 14 puntos log superiores a las de los brutos hacia 2015.

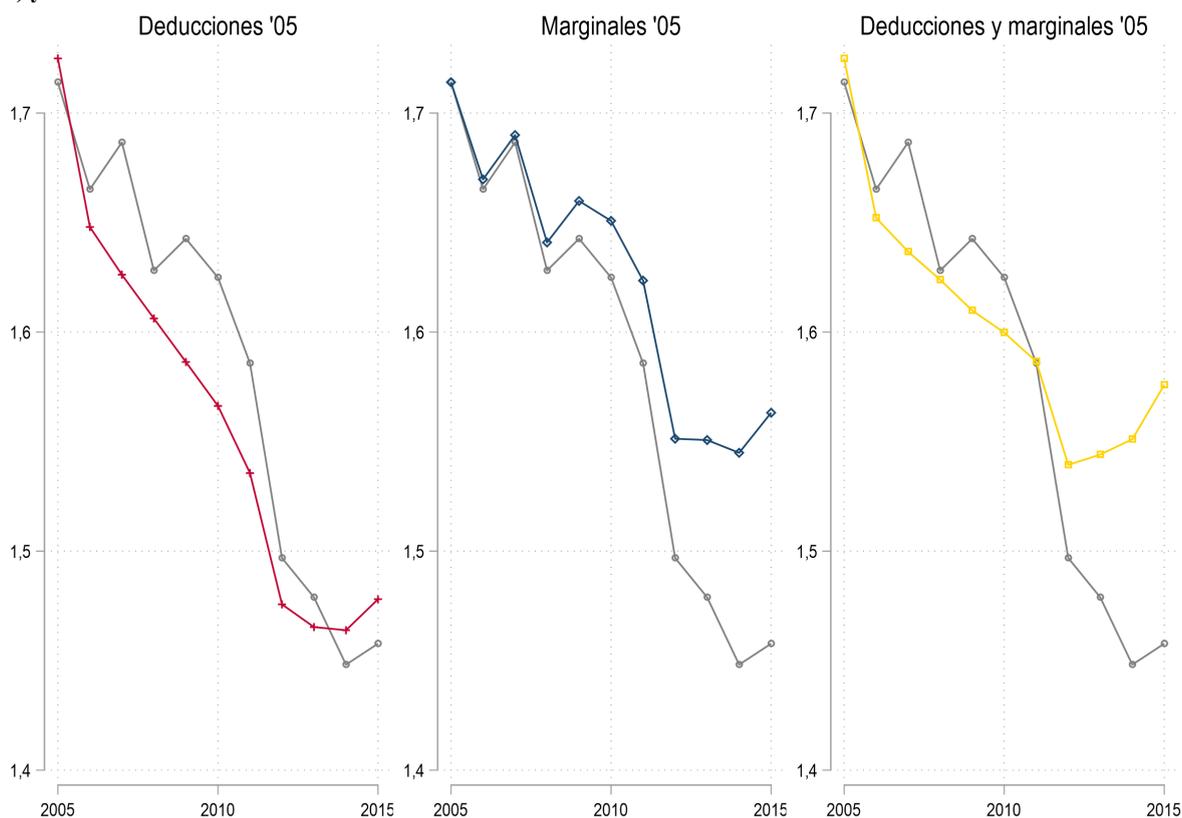
El impuesto siempre alcanzó a los trabajadores del percentil 98 durante este período. En la cola superior de la distribución se observan regresiones en los niveles de salarios reales respecto de los previos a la crisis de 2001, lo que puede estar contribuyendo al estrechamiento de las brechas entre 2001 y 2009. Hacia 2015 el efecto era de 18 puntos log respecto de los brutos o 22 respecto de los netos. En este punto de la distribución se evidencia el efecto del tope a la base imponible de aportes personales a la seguridad social. En el percentil 98 se vuelve más evidente la volatilidad de la política pública en torno de la elección presidencial de 2007.

La escasa diferencia en el impacto del impuesto entre los percentiles 95 y 98 entre los ingresos neto y de bolsillo, hacia el final del período, refleja la compresión de la escala de alícuotas en el período posterior a la crisis de 2001, a pesar de la inflación acumulada de 1.210%. Más aún, para el año 2015 la escala había sido anulada de hecho, quedando en la práctica casi todos los contribuyentes alcanzados al 35% sobre toda la base imponible, como se indicó previamente.

Contrafactuales. A los fines de mejorar la comprensión del impacto de las reformas sobre la distribución de los ingresos de bolsillo, realizamos simulaciones adicionales bajo tres contrafactuales en los que mantenemos fijos los parámetros del impuesto en términos reales para el percentil 98 (Gráfico 11). Tomamos como referencia (de forma algo arbitraria) el año 2005, cuando la distribución de los ingresos de mercado adquiere cierta estabilidad. El año 2005 es además el último del período analizado con una inflación anual por debajo de los dos dígitos, y uno en que las distorsiones introducidas por la tabla de aceleración eran relativamente bajas.

El primer contrafactual, «Deducciones '05», supone la aplicación de las deducciones y parámetros relativos a las cargas sociales de dicho año. Adicionalmente, para simplificar la exposición, tanto este como los siguientes contrafactuales suponen que no se aplica la tabla de aceleración de deducciones. Esto permite contrastar el efecto de los cambios en los niveles de las deducciones y las reformas distorsivas observadas. El segundo, «Marginales '05», supone la aplicación de la tabla de alícuotas marginales en valores constantes de dicho año, aislando así el efecto de la «compresión» real de la escala por la falta de actualización nominal. Finalmente, «deducciones y marginales '05» mantiene constantes en términos reales tanto las deducciones como la escala de marginales del año 2005. El Gráfico A 9 compara en detalle los parámetros de los distintos contrafactuales con los observados.

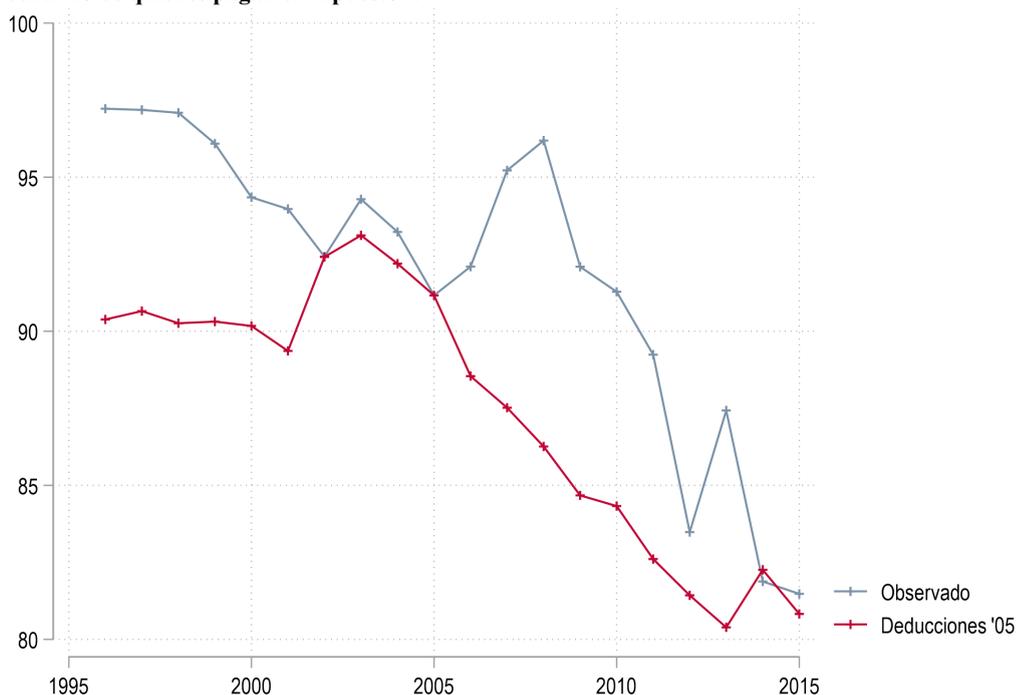
Gráfico 11. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 98 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.



De haberse mantenido constantes las deducciones de 2005, la caída en la desigualdad de los ingresos después de impuestos hubiera alcanzado una magnitud similar a la observada hacia el final del período, pero con menor volatilidad, y hubiera sido mayor entre 2007 y 2011. En el primer panel del Gráfico 11 se observan los saltos en el indicador de desigualdad explicados por la reforma distorsiva del año 2007 y su eliminación en 2009. La caída de la desigualdad observada fue menor que en el contrafactual alrededor de 2009-2010, como producto de las relativamente altas deducciones vigentes en esos años (Gráfico A 9, Panel C). En el contrafactual no se observa una caída en la desigualdad de la misma magnitud en 2012, pues ese año se mantuvieron sin actualización nominal los parámetros del impuesto³⁵. La proporción de contribuyentes del impuesto observada hubiera sido algo mayor que la observada bajo este contrafactual (Gráfico 12), particularmente durante la vigencia de las reformas distorsivas de 2007 y 2013 que excluyeron a alrededor de 10% y 7% de los trabajadores del impuesto respecto del contrafactual. La reforma de 2007 tuvo un impacto negativo sobre el indicador de desigualdad de 6 puntos log respecto del contrafactual.

³⁵ Salvo por una exención parcial del aguinaldo.

Gráfico 12. Ubicación (percentil) en la distribución general de salarios brutos del contribuyente que se ubique en el percentil 10 de quienes pagan el impuesto³⁶.



Dado el elevado nivel de las deducciones en la comparación internacional y el creciente déficit fiscal registrado en la segunda mitad del período, podría haberse planteado algo más agresivo que nuestro contrafactual que mantiene para todo el período las deducciones de 2005 en valores reales, como reducir gradualmente el mínimo no imponible efectivo real desde el valor de ese año. Aún con el contrafactual poco exigente de 2005, no introducir cambios en las deducciones y eliminar la tabla de aceleración hubiera sido superior a la volatilidad de políticas que se observó en la práctica respecto del impacto distributivo y de la recaudación, y hubiera eliminado las distorsiones y malos incentivos de las tres reformas principales descriptas.

La compresión real de la escala tuvo un impacto importante (10 puntos log) en la mitigación de la desigualdad (Gráfico 11, panel central), desde el año 2008. El efecto crece en relevancia desde 2012, período en que el estancamiento de los ingresos de mercado hubiera llevado a nulos cambios en el impacto distributivo de un impuesto con una escala constante en términos reales. Ella empujó al alza las alícuotas efectivas del impuesto (Gráfico A 9, Panel E).

El último contrafactual, que mantiene constante las deducciones y la escala de 2005 en términos reales, también exhibe una mayor desigualdad que la observada (Gráfico 11, panel de la derecha). La comparación con el panel central indica que hacia 2015 la casi totalidad de la reducción de la desigualdad *por encima de la que se hubiera registrado bajo el contrafactual de las deducciones y*

³⁶ Tomamos el percentil 10 de los pagadores (en lugar del primer pagador del impuesto) como referencia para evitar la influencia de valores poco representativos producto de cómo se calculaban las deducciones efectivas durante la vigencia de la reforma de 2013.

marginales de 2005 es aportada por la compresión real de la escala³⁷. Esto es así pues a pesar de todos los cambios normativos que hubo entre 2005 y 2015, el contrafactual exhibe similares avances a los observados en el margen intensivo (Gráfico 12).

Los resultados son similares al nivel del percentil 95 (Gráfico A 10). Se registra un mayor aporte del margen intensivo al nivel del percentil 90, aunque aún en ese caso inferior al de la compresión de la escala³⁸ (Gráfico A 11).

7 Determinantes institucionales de los cambios al impuesto

Tommasi y Spiller (2007) estudian los determinantes institucionales de la formulación de políticas microeconómicas en Argentina, desarrollando un marco conceptual para explicar los procesos.

En primer lugar, establecen en la *Introducción* un número de proposiciones sobre el comportamiento de los principales actores institucionales. Evaluaremos su aplicación al caso del impuesto a las ganancias de algunas de ellas a continuación.

Para los autores, [1] el Congreso no es una arena importante para la formulación de políticas públicas y el Ejecutivo tiende a tener un espacio sustancial para acciones unilaterales de políticas. Esto se verifica en la historia de las tres reformas distorsivas presentadas, donde en cada oportunidad hubo un uso preponderante de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo³⁹ para el establecimiento de las deducciones y las tablas de aceleración. En 2006 se produce el primer salto en las distorsiones por la tabla de aceleración, aunque el problema se agrava fuertemente con la sanción de la ley 26.287 del 30 de agosto de 2007. En las reformas de 2013 y 2021 las facultades delegadas cumplieron un rol mucho mayor, al carecer prácticamente de límites el Ejecutivo para la definición del impuesto. Particularmente, en 2013 una delegación legislativa vaga y amplia le permitió definir casi por completo el impuesto.

Los autores también indican que [2] las decisiones de políticas son negociadas en arenas informales que no están adecuadamente estructuradas para el *enforcement* de los acuerdos. En los tres casos, el debate de los cambios impositivos no tuvo sus instancias definitivas en el Congreso, sino que incluyó debates previos, internos en la coalición gobernante, con referentes parlamentarios y con sindicatos, entre otros.

³⁷ La diferencia en el log de los salarios de bolsillos reales en el percentil 98 observado respecto del percentil 50 es 12 puntos log menor al del contrafactual con las deducciones y marginales de 2005, 11 puntos log menor que el del contrafactual que únicamente mantiene constante la escala y 2 puntos log en el caso de las deducciones constantes.

³⁸ En este caso las diferencias son de 6, 5 y 3, respectivamente. La no linealidad del impuesto hace que estas magnitudes no sean aditivas.

³⁹ Ver nota al pie §16.

Dados los incentivos, [3] ni el Ejecutivo ni los legisladores se ven impulsados a invertir en capacidades de formulación de políticas públicas detalladas. En los debates parlamentarios de las normas que dieron origen a las reformas de 2007 y particularmente 2011⁴⁰ se observa una falta de reconocimiento sobre los problemas de diseño de las modificaciones por las distorsiones y otros efectos que introducirían.

Luego, [4] la justicia no provee mucho «anclaje» intertemporal a los acuerdos políticos o de políticas públicas. Parte de la volatilidad en las políticas se originó en las facultades otorgadas al Ejecutivo de definir a su gusto el impuesto. Estas delegaciones, como argumentamos, probablemente fueran inconstitucionales. Pero no hubo intentos de bloqueo de estas decisiones en el ámbito de la justicia⁴¹.

Tommasi y Spiller también observan que [5] actores no gubernamentales en el proceso de formulación de políticas (como los sindicatos), careciendo de un ambiente bien institucionalizado para las negociaciones políticas, suelen seguir estrategias que intentan maximizar beneficios en el corto plazo e introducir rigideces que condicionen políticas futuras. Esto se manifestó de dos formas en la historia del impuesto. En primer lugar, las reformas distorsivas tenían inherentemente un alto costo (político) de salida, que fomentaban su perdurabilidad en el tiempo y fortalecían la posición negociadora de los actores no gubernamentales. Las reformas distorsivas de 2006-2007 fueron abandonadas después de ganar las elecciones presidenciales y enfrentar mayores necesidades fiscales por la crisis financiera internacional; la reforma distorsiva de 2013 nunca fue abandonada por la administración que la promovió. Similarmente, las negociaciones del gobierno con los sindicatos de comienzos de 2016 estuvieron dominadas por el asunto del impuesto a las ganancias y los efectos de la eliminación de las distorsiones, que llevaron a la reincorporación de trabajadores que habían sido excluidos en los años previos. En segundo lugar, los actores no gubernamentales han logrado un creciente número de concesiones particulares, descritas en la sección [Inflación y mecanismos de ajuste real posteriores a la indexación. Momento de los cambios a las deducciones](#). Estas exenciones también conllevan un alto costo político para quienes intenten eliminarlas — varias iniciativas en ese sentido fracasaron entre 2016 y 2019.

Hay además [6] un gran número de actores políticos con la habilidad de bloquear decisiones de política y horizontes temporales cortos. Esto se refleja tanto en el poder de los sindicatos para obtener concesiones generales (las reformas distorsivas) y particulares (como las obtenidas p. ej. por los petroleros), la capacidad de los judiciales para bloquear los múltiples intentos de eliminación de los

⁴⁰ La facultad delegada que permitió la reforma de 2013 era tan amplia que era imposible prever las formas específicas que adoptarían las reformas que introduciría luego el Ejecutivo. Constituyeron verdaderamente un «cheque en blanco».

⁴¹ Otra forma en que la justicia no provee de anclaje es al no hacer el *enforcement* de otras partes en posibles acuerdos políticos, que incluyan un fin del financiamiento monetario del Tesoro y un aumento en la presión fiscal de ganancias. La imposibilidad de controlar el potencial oportunismo del Ejecutivo en volver al financiamiento monetario luego de aumentar la cobertura del impuesto a las ganancias limita la disposición de los otros actores a aceptar un potencial acuerdo en esas líneas.

privilegios que obtuvieron en esa ley, o el cortísimo horizonte temporal con que se han tomado las decisiones (muchas de ellas meros días antes de las próximas elecciones). Es por estos motivos que no se ha producido un avance significativo en la cobertura y recaudación del impuesto, dejando al país con una estructura tributaria atrasada en estos aspectos para su nivel de desarrollo. Los autores documentan cómo los horizontes temporales son negativamente afectados por la forma en que se desarrollan las breves carreras políticas de los legisladores y funcionarios en el país.

En segundo lugar, Tommasi y Spiller identifican «características exteriores» de las políticas públicas que pueden discutirse independientemente de su contenido (Capítulo I, p. 36). Estas son las características que explican, dentro de su marco conceptual, como el resultado de un juego de formulación de políticas públicas. Como hemos visto, las políticas en relación con el impuesto a las ganancias han carecido de [1] estabilidad que permita preservarlas más allá de la duración de funcionarios o personas electas en sus cargos (como la reforma de 2013), o la duración de coaliciones particulares (como las reformas de 2006-2007). También han sido [2] poco adaptables a los cambios en las circunstancias dadas por shocks económicos, como las mayores necesidades fiscales desde la pérdida del equilibrio fiscal primario en 2009 y la baja generalizada en los precios de los *commodities* en 2014, no avanzándose en la cobertura del impuesto. En este sentido, las políticas sobre el impuesto han tenido numerosas rigideces. Algunas fueron originadas en las salvaguardas para prevenir una posterior manipulación política oportunística por parte de los grupos con poder de negociación, como asegurar la perdurabilidad en el tiempo de una baja carga tributaria mediante la codificación de concesiones a grupos particulares (como los petroleros o judiciales, entre otros). Hemos también indicado que los costos de salida de las reformas distorsivas son en sí mismo rigideces tendientes a impedir reformas correctivas. Estas son indicativas de fallas transaccionales, por las que los actores no logran los acuerdos y compensaciones necesarias para mover las políticas en direcciones que mejoren el bienestar de todos los actores. Asimismo, las políticas tributarias han carecido de [3] coordinación y coherencia, pues en paralelo a los esfuerzos por no aumentar o reducir la carga fiscal en ganancias de personas físicas se incrementaron en el período 2003-2015 numerosos impuestos indirectos con mayores efectos (negativos) sobre el bienestar. Las discusiones sobre las reformas, por su parte, fueron en un contexto de pobreza técnica [4] en los aportes del gobierno, los partidos políticos, *think tanks* y centros de investigación públicos, con frecuentes reducciones a slogans reductivistas como «el salario no es ganancia» por parte de los principales actores políticos y una gravosa falta de producción y circulación de contenido técnico. El impuesto a las ganancias también tiene dificultades de [5] implementación y *enforcement*, entre otros por las decisiones de numerosos entes públicos nacionales y provinciales de excluir parte o la totalidad de las remuneraciones de la base imponible, con escaso o nulo sustento legal.

En tercer lugar, el marco conceptual del trabajo describe cómo intercambios políticos intertemporales en un contexto de altos costos de transacción y cambios exógenos en las condiciones económicas o en el poder de negociación de los actores pueden dar origen a políticas públicas volátiles y que no contribuyan a mejorar el bienestar general. Algunas de esas reformas no son viables por problemas de inconsistencia temporal: jugadores con poder de veto que se benefician de algunos aspectos de la reforma (p. ej. una consolidación fiscal que baje la inflación) y son perjudicados por otros (ser alcanzados por el impuesto) pueden bloquear paquetes de políticas cuando los cambios que queden pendientes de implementación no les sean beneficiosos, llevando (por inducción hacia atrás) al fracaso de las propuestas. Como resultado del modelo propuesto, los autores encuentran que en «malos ambientes para las transacciones políticas» las políticas públicas pueden depender de la realización de shocks políticos, como podría sospecharse que ocurrió ante cada modificación del impuesto inmediatamente previa a elecciones; y que los hacedores de políticas pueden introducir rigideces para prevenir el oportunismo de otras partes⁴². Las políticas adoptadas en estos contextos serán rígidas (incapaces de adaptarse a los cambios de contexto económico), volátiles (cambiarán demasiado frecuentemente según los vientos políticos, como las elecciones) y pobremente coordinadas o incoherentes.

Estos «malos ambientes para las transacciones políticas» están dados, entre otros, por altas tasas de descuento de los actores (reflejadas en la implementación de cambios al impuesto meros días antes de las elecciones); por existir la posibilidad de acciones individuales que lleven a un ambiente menos cooperativo y a políticas menos coordinadas⁴³; por ambientes con altos beneficios de actuar de forma no cooperativa en el corto plazo (dar una buena noticia justo antes de las elecciones); cuando intervienen actores con baja perdurabilidad intertemporal (como los legisladores del Congreso argentino); cuando no hay buenas tecnologías para delegar las decisiones en organismos tecnocráticos o cuando las decisiones unilaterales son difíciles de observar o verificar (en este caso, por la falta de inversión en capacidades técnicas de los partidos políticos, *think tanks* u otros organismos públicos no afiliados al Ejecutivo nacional).

La historia del impuesto a las ganancias de los últimos 22 años exhibe un caso de estudio que conforma muy de cerca con el desarrollo teórico de Tommasi y Spiller (2007) que permite entender las causas de la enorme volatilidad en las decisiones adoptadas y sus características subóptimas.

⁴² Como las ya mencionadas exenciones obtenidas por grupos de interés o, incluso, para (dentro de la misma coalición de gobierno) bloquear intentos de las autoridades fiscales para usar el impuesto como un instrumento para mejorar las cuentas públicas.

⁴³ Dimos el ejemplo previamente de la imposibilidad de que el Tesoro renuncie creíblemente al financiamiento monetario, lo que aplica más en general a toda clase de reglas fiscales. Las acciones individuales son también habilitadas por las facultades delegadas al Ejecutivo que luego repercuten en mayores necesidades financieras de las provincias y llevan a políticas tributarias descoordinadas con las nacionales

8 Conclusiones

En este trabajo explotamos un conjunto de datos administrativos, la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado, para estudiar el impacto del impuesto a las ganancias (impuesto a la renta) de las personas físicas en Argentina sobre la distribución de los ingresos de bolsillo de los asalariados. Hallamos que el tributo contribuye a igualarlos por sobre los resultados del mercado (salarios brutos) de manera importante, particularmente desde 2009 en adelante, sobre el final del período analizado (1996-2015). El impacto del impuesto creció en el margen intensivo, por la caída en el mínimo no imponible efectivo, y extensivo, por la compresión en términos reales de la escala de alícuotas.

Si bien el número de contribuyentes exhibe una tendencia creciente de largo plazo, en el corto plazo (año a año) exhibe una variabilidad explicada por la cambiante ponderación entre los objetivos fiscales y políticos a la hora de definir la política tributaria, con efectos perceptibles en años electorales competitivos como 2007 y 2013, o en años de correcciones fiscales como 2009 y 2012. Bajo un contrafactual que mantiene las deducciones del año 2005 constantes en términos reales, la incorporación de trabajadores al impuesto hubiera crecido de forma menos volátil y alcanzado una proporción similar sobre el total de trabajadores hacia el año 2015.

La no linealidad propia del impuesto hace que la contribución de los distintos parámetros (deducciones, tabla de aceleración y escala) al aumento de la carga dependa del punto en la distribución de ingresos antes de impuestos que se analice. La compresión real de la escala explica casi toda la reducción de la desigualdad en el percentil 98. Más cerca de los niveles de salarios que se van incorporando al impuesto en los últimos años del período analizado, el percentil 90, adquiere relevancia la reducción del mínimo no imponible efectivo, aunque la compresión de escalas continúa explicando la mayoría de la suba de la carga fiscal.

La recopilación de la normativa nos permitió documentar la evolución histórica de los parámetros que definen el impuesto. Encontramos una tendencia iniciada hace más de tres décadas de una gradual reducción del valor real de las deducciones a un ritmo de 3,1% anual entre 1989 y 2021. La dirección de la tendencia es coincidente con los hechos estilizados respecto a un mayor alcance del tributo a mayores niveles del PIB per cápita previamente documentado (Besley y Persson, 2013; Jensen, 2019), aunque se registra un cierto atraso en cuanto a la expansión de la cobertura del impuesto.

Adicionalmente, el aumento en el peso del impuesto fue coincidente con el fin del período de rápido crecimiento de los ingresos (2002-2011, cfr. Blanco et al., 2021) y el inicio de su estancamiento, que continúa hasta hoy. Más aún, la baja en el valor real de las deducciones se logró exclusivamente mediante la licuación inflacionaria en el período posterior a la crisis de 2001. Esto ha contribuido al elevado rechazo de la población al impuesto.

Otro factor que contribuyó al rechazo fueron las reformas que introdujeron arbitrarias e importantes distorsiones, como la reforma de 2007 a la *tabla de aceleración*, o la reforma de 2013. Encontramos que las necesidades políticas coyunturales generadas por los próximos comicios motivaron que las reformas tuvieran esos costos de eficiencia, pues permitieron incrementar la cantidad de beneficios otorgados a un bajo costo fiscal. La premura con que fueron formuladas probablemente haya influido también en su diseño subóptimo, habiendo sido ambas lanzadas menos de dos meses antes de las elecciones.

Como efecto secundario, las distorsivas reformas motivadas por las elecciones generaron regresiones transitorias en la tendencia a una mayor capacidad del impuesto para mitigar la desigualdad de los ingresos. Se aprecia una tensión entre las necesidades de financiar el importante crecimiento del gasto público de 17 puntos del PIB entre 2001 y 2015, que lleva a la expansión en la cobertura y alícuotas efectivas del impuesto, y los intentos de utilizar el impuesto como herramienta electoral en 2007, 2013 y 2021. Ese mayor peso del gasto público y las crecientes restricciones para financiarlo han determinado que en Argentina dominara la tendencia de crecimiento del número de contribuyentes, siguiendo el camino de la regularidad empírica verificada en otros países de la expansión del alcance del impuesto.

El impuesto a las ganancias requiere de datos administrativos para poder ser analizado en detalle. El acceso a nuevas fuentes de datos administrativos podría habilitar el análisis con alta frecuencia y bajos rezagos de los impactos de los cambios normativos sobre los incentivos, ingresos fiscales e impacto distributivo que de otra forma no serían identificables. Nuevas fuentes podrían arrojar luz sobre el grado de desigualdad horizontal del impuesto causada por los distintos sectores que gozan de privilegios, como el sector público o los petroleros; ilustrar la volatilidad de la carga efectiva dentro de cada ejercicio como producto de los aumentos salariales durante el año en un contexto inflacionarios; documentar el grado de la desigualdad de género que se produce en la práctica por el diseño de las deducciones por carga de familia; informar sobre el nivel de utilización e impactos en el comportamiento de las deducciones generales (primas de seguro, prepagas, ahorro, alquileres, sepelio); analizar si existen diferencias sistemáticas entre los contribuyentes que aprovechan por completo las deducciones y quienes no utilizan los beneficios; analizar las diferencias de carga por edad, sexo, composición del grupo familiar, actividad o zona geográfica, entre otras posibilidades.

Por último, del trabajo se desprenden algunas recomendaciones básicas respecto del diseño del impuesto y los valores de sus parámetros básicos. Para adaptarse a los requerimientos fiscales, y en línea con las tendencias exhibidas por otros países, las deducciones deberían ir reduciéndose gradualmente en términos reales para incorporar de forma políticamente viable un mayor número de trabajadores al impuesto. Una regla de largo plazo que permita el ajuste de las deducciones de cada período fiscal a un valor cercano pero inferior a la inflación promedio anual contemporánea

colaboraría en ese sentido. La experiencia recomienda evitar reformas cortoplacistas y motivadas políticamente que busquen excluir a un gran número de contribuyentes de bajas alícuotas efectivas. Esos cambios son costosos de desarmar, como en 2009, generan un alto rechazo en la población hacia el impuesto e introducen distorsiones. Al involucrar magnitudes relevantes en términos macroeconómicos, estas distorsiones excedieron a los tramos directamente afectados del mercado laboral. Las necesidades de financiamiento creadas no fueron cubiertas con una mayor eficiencia del gasto público sino con emisión y desahorro o endeudamiento. Argentina debe simultáneamente cerrar el déficit fiscal y reemplazar sus impuestos altamente distorsivos (sobre las transacciones) por una estructura moderna que minimice los costos de eficiencia de la redistribución – y para ello se requiere de avances decisivos en el alcance del impuesto a las ganancias.

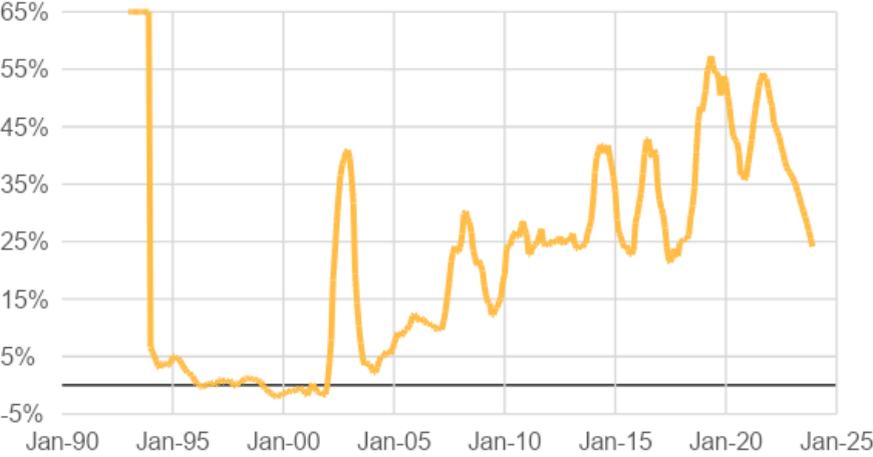
9 Referencias

- AEAT. (2020): “Estadística de Los Declarantes Del IRPF: 2019: Conceptos Generales,” https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2019/jrubik3651bb4223201d4c25dc23f40cafb46564083686.html, Accessed 08/24/2021.
- AFIP. (2020): “Declaración En Línea (Formulario 931).,”
- AFONSO, S., AND S. GALIANI. (2017): “Gasto Público en Argentina: 1993-2017,” *Foco Económico*, <http://focoeconomico.org/2017/12/23/gasto-publico-en-argentina-1993-2017/>, Accessed 06/20/2021.
- . (2018): “Impuestos en Argentina,” *Foco Económico*, <http://focoeconomico.org/2018/01/17/impuestos-en-argentina/>, Accessed 06/20/2021.
- AFONSO, S., S. GALIANI, AND M. TAPPATÁ. (2018): La Reforma Tributaria Argentina de 2017, Ministerio de Hacienda, 94.
- ALLCOTT, H., B. LOCKWOOD, AND D. TAUBINSKY. (2018): Ramsey Strikes Back: Optimal Commodity Taxes and Redistribution in the Presence of Salience Effects, *NBER Working Papers*, . NBER Working Papers National Bureau of Economic Research, Inc, <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/24233.html>.
- ALVAREDO, F., G. CRUCES, AND L. GASPARINI. (2018): “A short episodic history of income distribution in Argentina,” *Latin American Economic Review*, 27, 7, DOI:10.1007/s40503-017-0048-3.
- ARESCO, J. A. (2021): “Estudio de Contexto Sociopolítico AMBA Sobre El Impuesto a Las Ganancias.”
- ATKINSON, A. B., AND J. E. STIGLITZ. (1976): “The design of tax structure: Direct versus indirect taxation,” *Journal of Public Economics*, 6, 55–75, DOI:10.1016/0047-2727(76)90041-4.
- BESLEY, T., AND T. PERSSON. (2013): “Chapter 2 - Taxation and Development,” in *Handbook of Public Economics*, ed. by Auerbach, A. J., R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez. . handbook of public economics, vol. 5 Elsevier, 51–110, DOI:10.1016/B978-0-444-53759-1.00002-9.
- BLANCO, J., B. DIAZ DE ASTARLOA, A. DRENIK, C. MOSER, AND D. TRUPKIN. (2021): “The Evolution of the Earnings Distribution in a Volatile Economy: Evidence from Argentina,” *CEDLAS Working Papers*, , DOI:10.2139/ssrn.3779632.
- BOZIO, A., T. BREDI, AND J. GRENET. (2019): “Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions?,” 89.
- CERIMELO, M. (2021): “Dinámica de ingresos asalariados en Argentina: un estudio sobre la base de registros administrativos,” *CEDLAS Working Papers*, , 28.
- CORBACHO, A., V. FRETES CIBILS, AND E. LORA, EDS. (2013): *Recaudar No Basta: Los Impuestos Como Instrumento de Desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- DÍAZ BAZÁN, T. (2011): “Medidas de desigualdad a partir de datos impositivos,” Universidad Nacional de La Plata, DOI:10.35537/10915/31895.

- FERNÁNDEZ FELICES, D., I. GUARDARUCCI, AND J. PUIG. (2021): “Incidencia distributiva del sistema tributario argentino,” *Estudios económicos*, 33, 23–46, DOI:10.52292/j.estudecon.2016.716.
- GASPARINI, L. C. (1998): “La Incidencia Distributiva Del Sistema Tributario Argentino,” in *La Reforma Tributaria en la Argentina*, 2 Vol.FIEL.
- GERCHUNOFF, P., AND M. RAPETTI. (2016): “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015),” *El Trimestre Económico*, 83, 225–72, DOI:10.20430/ete.v83i330.199.
- GÓMEZ SABAINI, J. C., J. J. SANTIERI, AND D. A. ROSSIGNOLO. (2002): *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, . Serie Gestión pública 20Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Dirección de Gestión Pública y Regulación.
- JENSEN, A. (2019): Employment Structure and the Rise of the Modern Tax System,National Bureau of Economic Research, DOI:10.3386/w25502.
- KLEVEN, H. J., AND M. WASEEM. (2012): “Behavioural Responses to Notches. Evidence from Pakistani Tax Records.,” 58.
- MIRRLIES, J. A., AND S. ADAM, EDS. (2011): *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies.
- OBSERVATORIO DE EMPLEO Y DINÁMICA EMPRESARIAL. (2018): “Manual de La Muestra Longitudinal de Empleo Registrado,”Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/basesusuarias/mler/Manual_muestra_longitudinal.pdf.
- ROSSIGNOLO, D., AND J. P. JIMÉNEZ. (2019): “Concentración del ingreso y desigualdad según registros tributarios en América Latina: el caso de la Argentina,” 39.
- TOMMASI, M., AND P. T. SPILLER. (2007): “The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina,” 255.
- TORTAROLO, D., G. CRUCES, AND V. CASTILLO. (2019): It Takes Two to Tango: Labor Responses to an Income Tax Holiday in Argentina, <http://economics.dtortarolo.com.ar/jmp-tortarolo.pdf>.

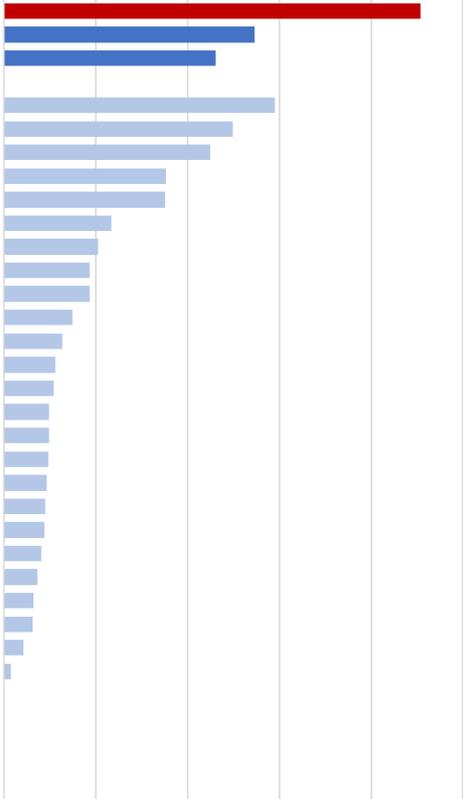
10 Anexo

Gráfico A 1. Inflación – Variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).



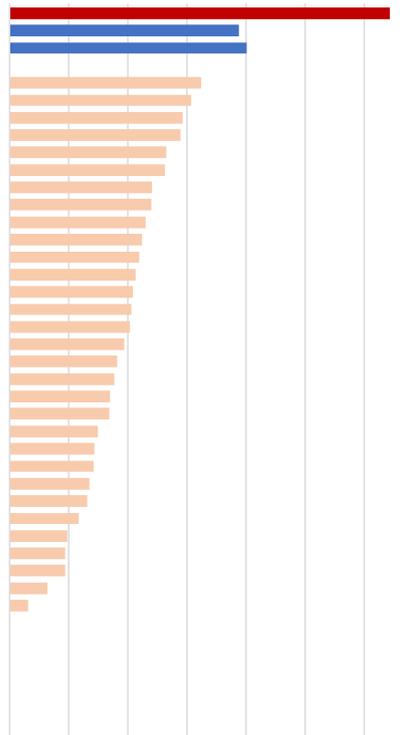
Fuentes: IPC-INDEC, IPC DPE, IPC GB.

Gráfico A 2. Mínimos no imponibles como % del salario mínimo.



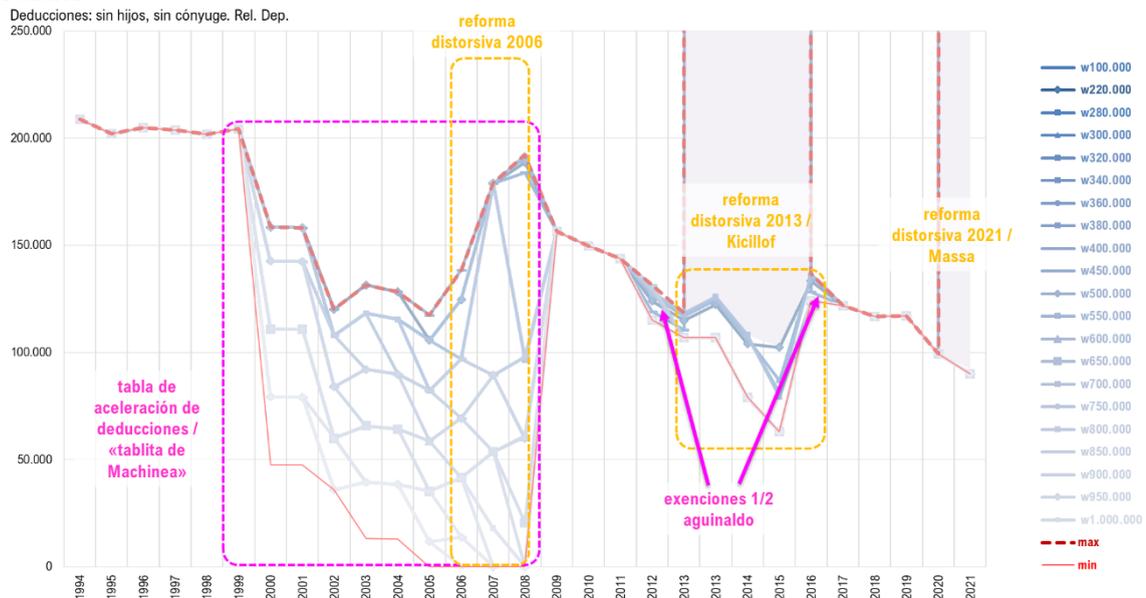
Notas: los mínimos no imponibles son las deducciones, tramos a tasa cero y *tax credits* transformados en el equivalente a deducciones para IRPF nacional y subnacional. Fuentes: OECD Taxing Wages 2020, IMF WEO oct-2020, ministerios de finanzas y organismos de estadísticas de LAC.

Gráfico A 3. Mínimos no imponibles en USD PPP / mes.

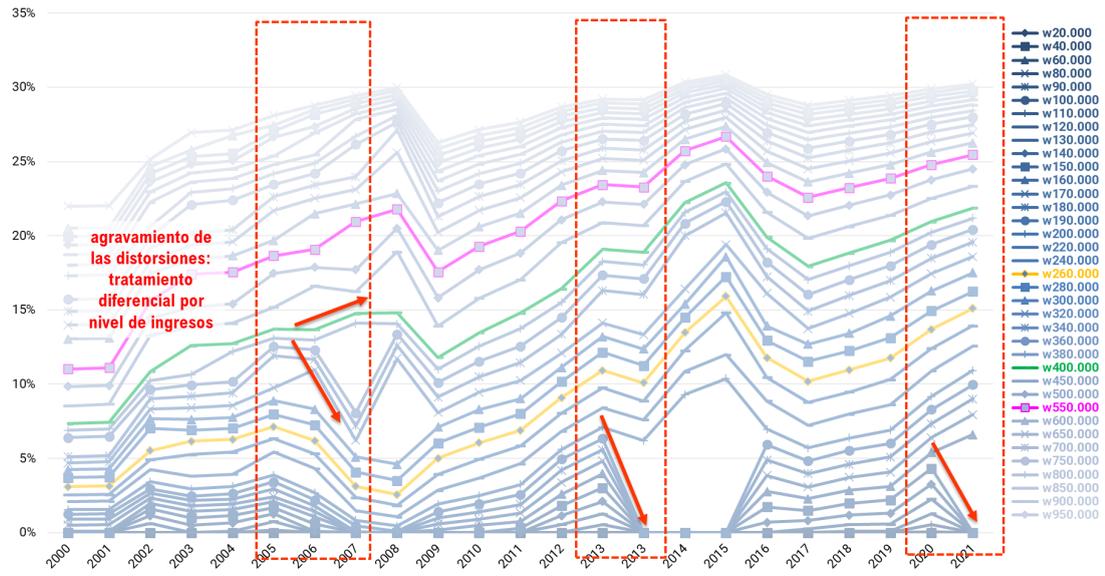


Notas: los mínimos no imponibles son las deducciones, tramos a tasa cero y *tax credits* transformados en el equivalente a deducciones para IRPF nacional y subnacional. Fuentes: OECD Taxing Wages 2020, IMF WEO oct-2020, ministerios de finanzas y organismos de estadísticas de LAC.

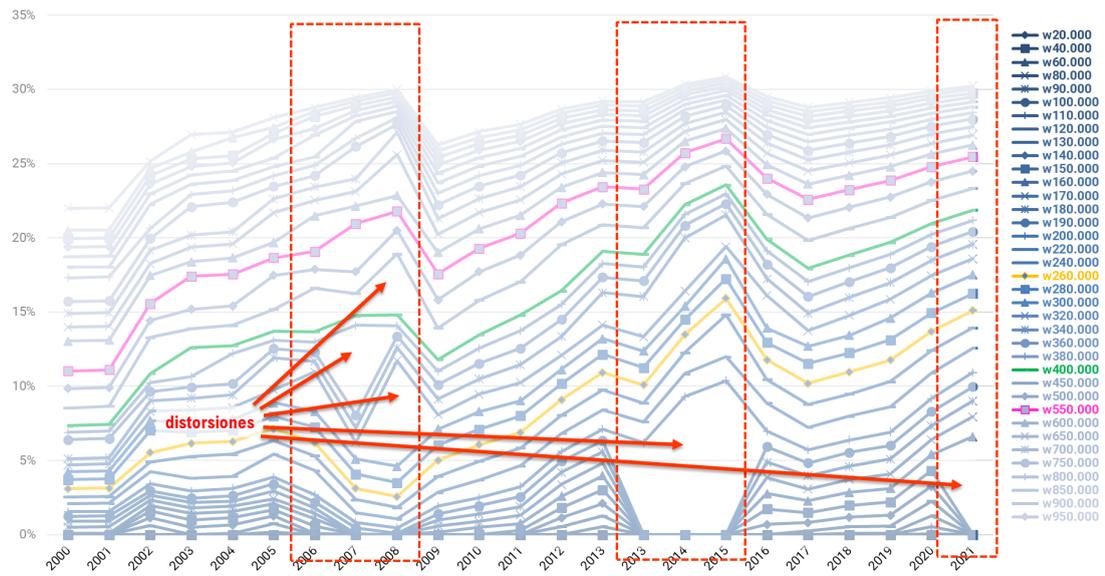
Gráfico A 4. Versión anotada del Gráfico 4. Panel A



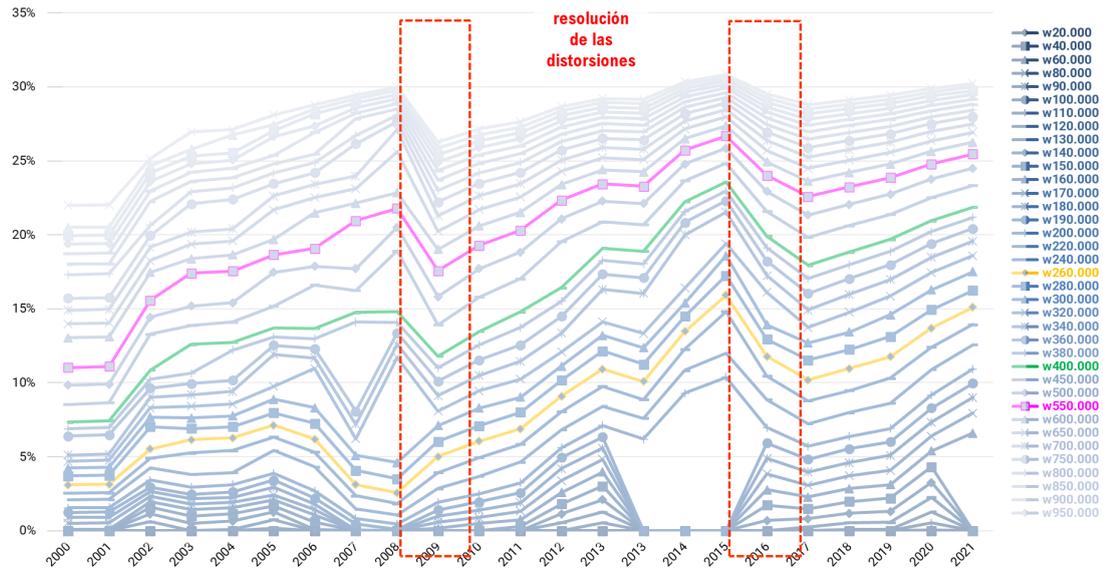
Panel B



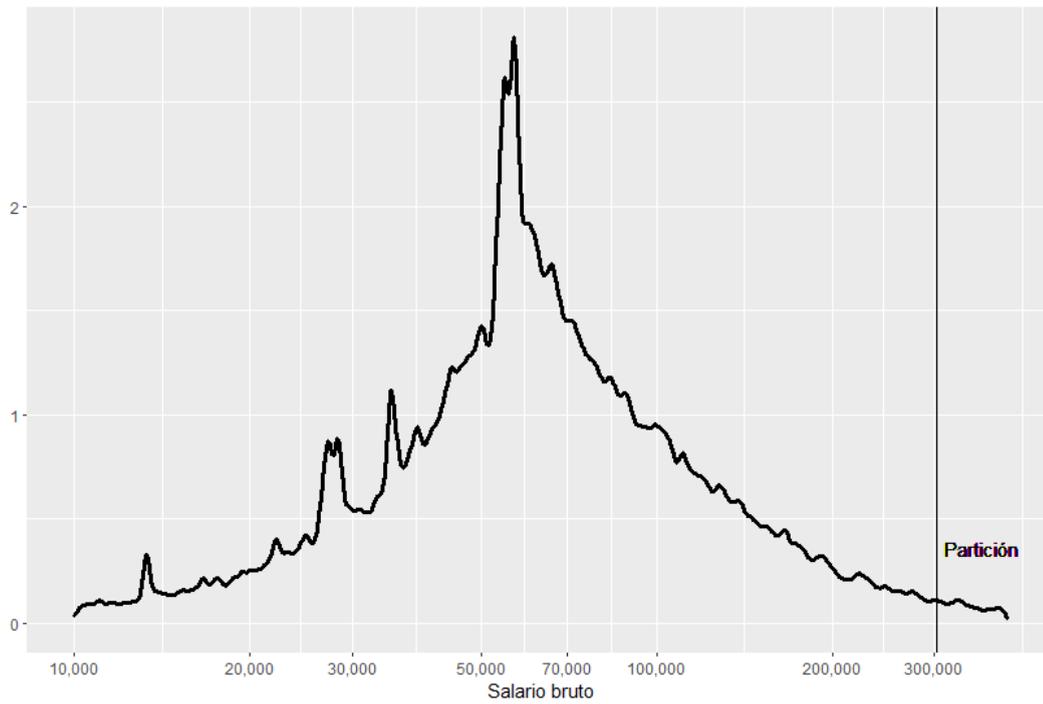
Panel C



Panel D

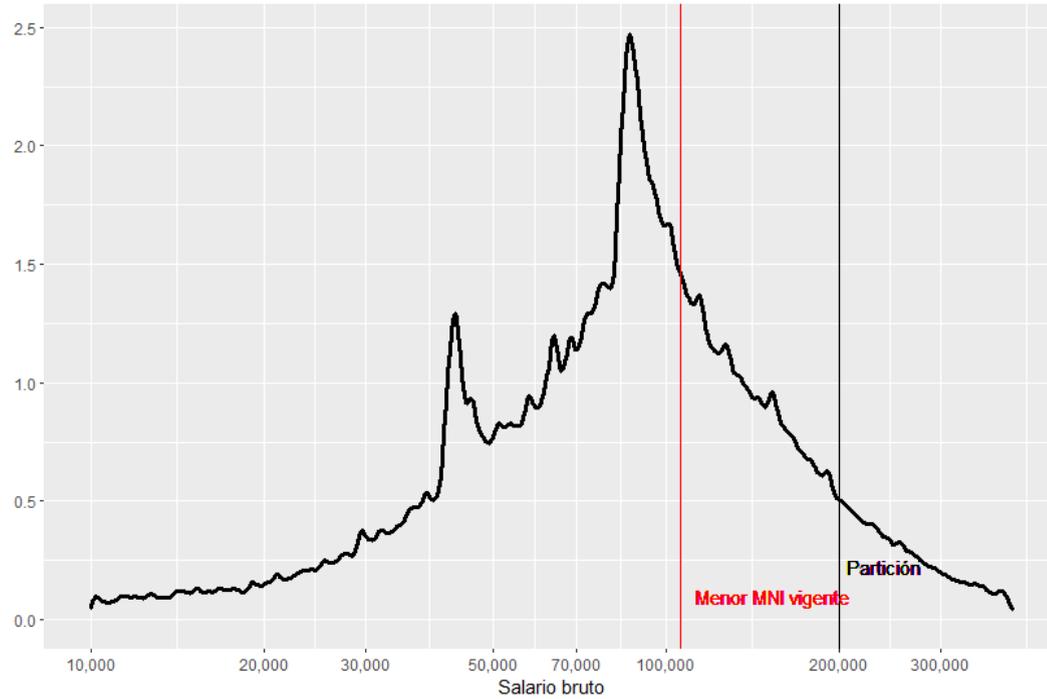


**Gráfico A 5. Evolución de la distribución de salarios del sector privado.
Panel A. Distribución de salarios del sector privado de marzo de 2006.**



Fuente: elab. prop. s/b/d/MLER.

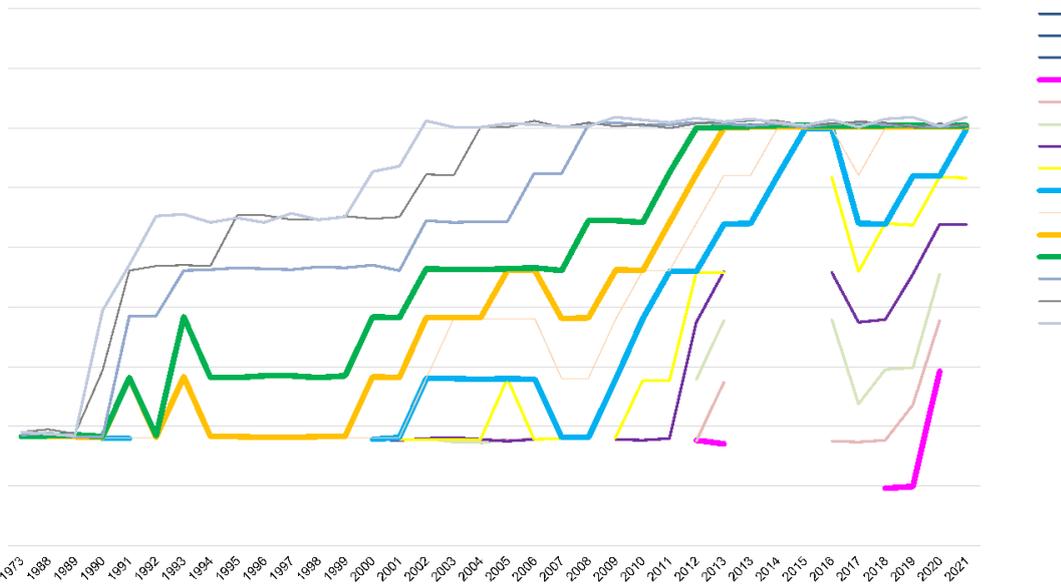
Panel B. Distribución de salarios del sector privado de agosto de 2013.



Fuente: elab. prop. s/b/d/ MLER.

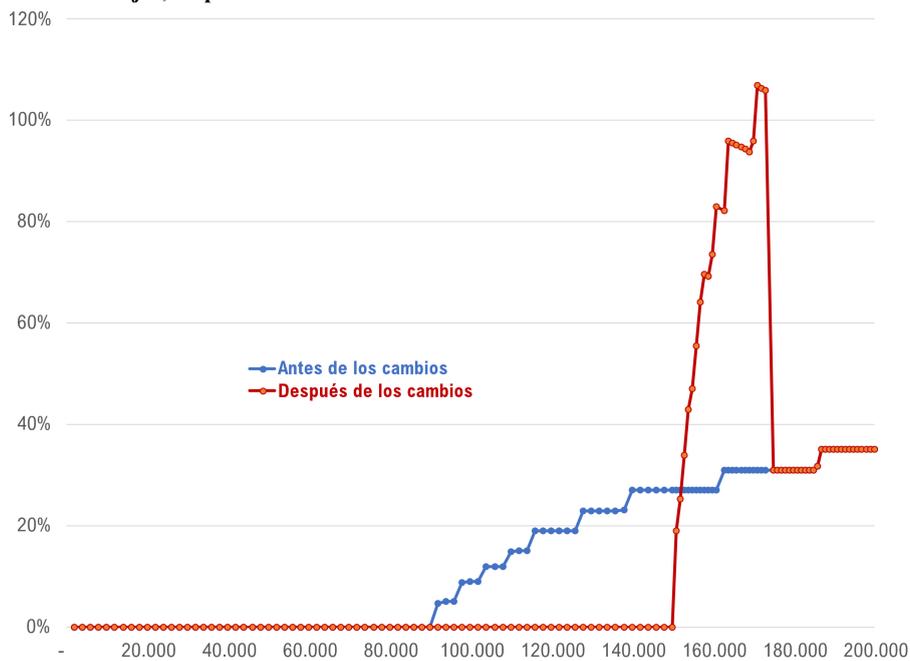
Notas: la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado tiene sólo empleados del sector privado, y la distribución de los empleados públicos está a su derecha. Del mismo modo, el mínimo no imponible consignado en el gráfico de 2013 supone que nadie deduce cargas de familia ni ninguna de las otras deducciones posibles, por lo que el valor efectivo se ubicará a su derecha. Esto no afecta a los valores de partición pues se definen sobre el salario bruto sin otras deducciones.

Gráfico A 6. Alicuota marginal del impuesto a las ganancias sobre el ingreso neto para distintos niveles de salarios brutos expresados en pesos constantes de 2021, para un empleado en relación de dependencia sin deducciones por hijos o cónyuge.



Notas: se agregó un mínimo ruido aleatorio (*jitter*) a las series para permitir distinguirlas.

Gráfico A 7. Alícuotas marginales efectivas sobre el salario bruto antes y después de la reforma de 2021 para un soltero sin hijos, en pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico A 8. Salarios brutos reales acumulados anuales por persona para distintos percentiles de la distribución.

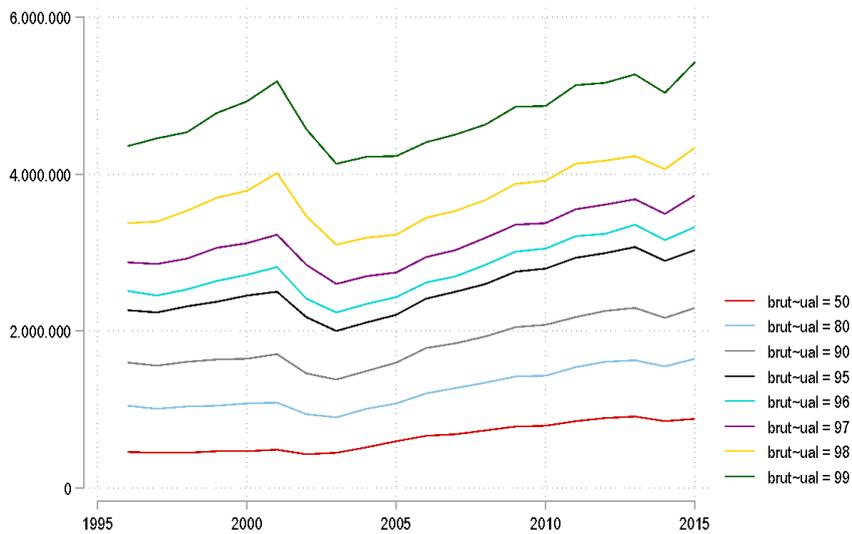
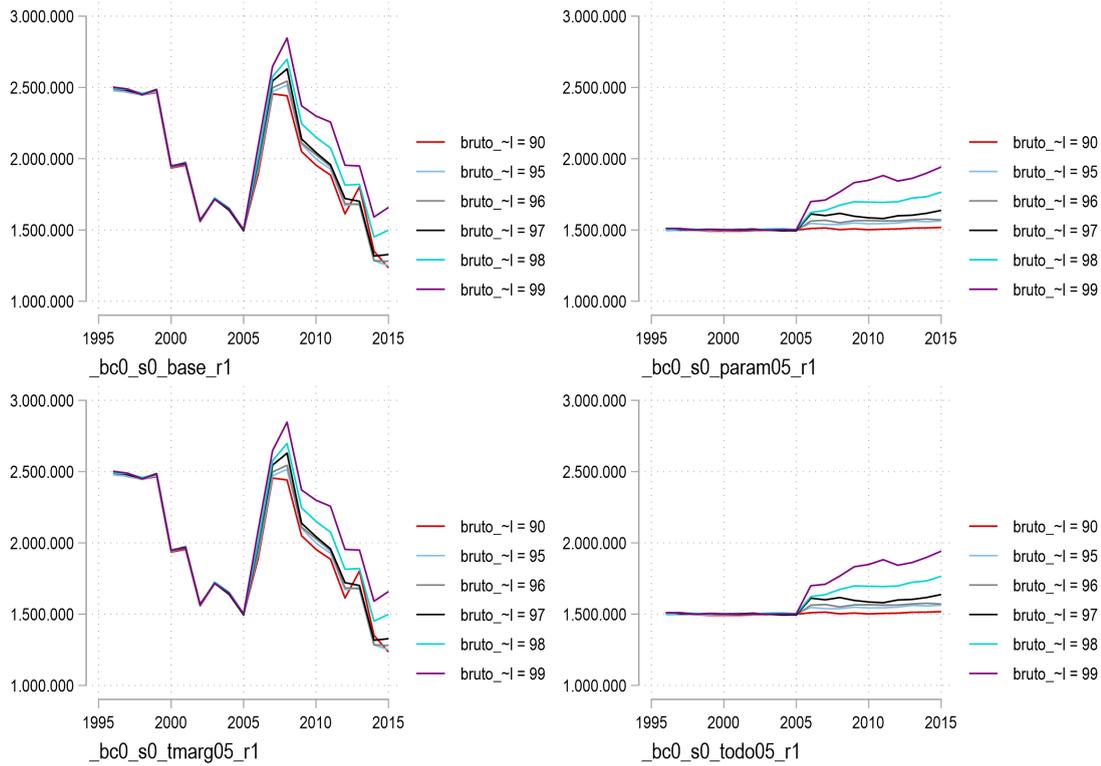


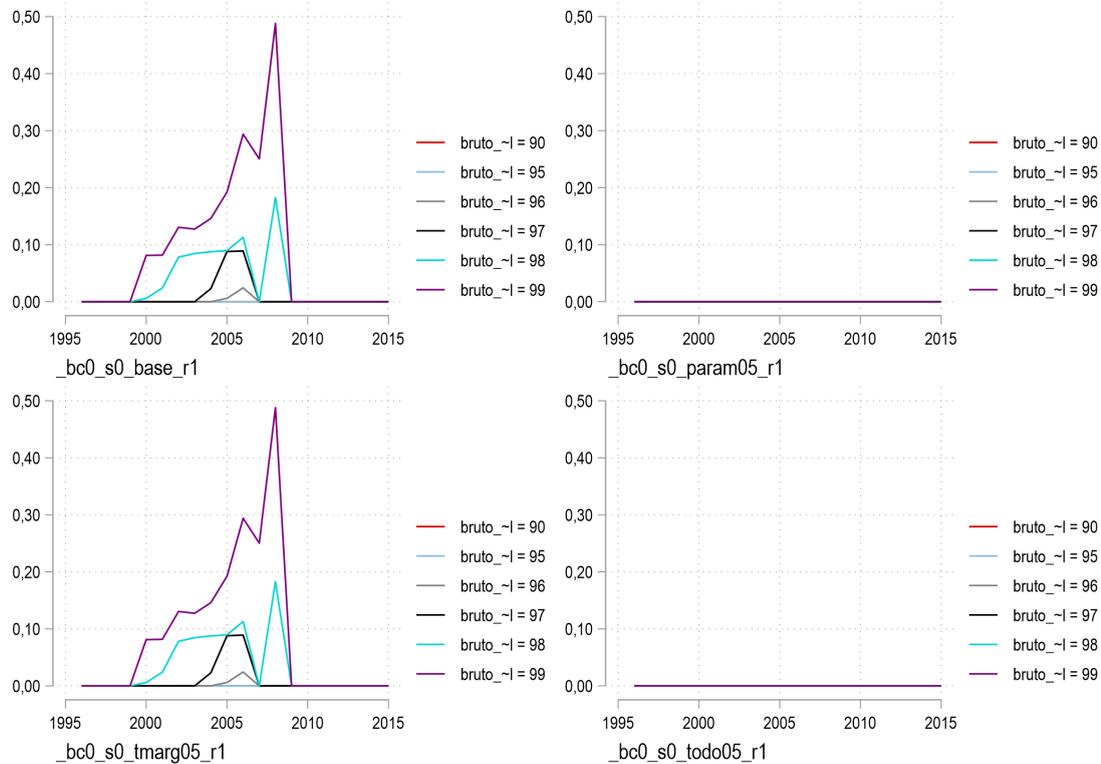
Gráfico A 9. Ejercicios contrafactuales.

Panel A. Monto de las deducciones totales para distintos percentiles del salario bruto.

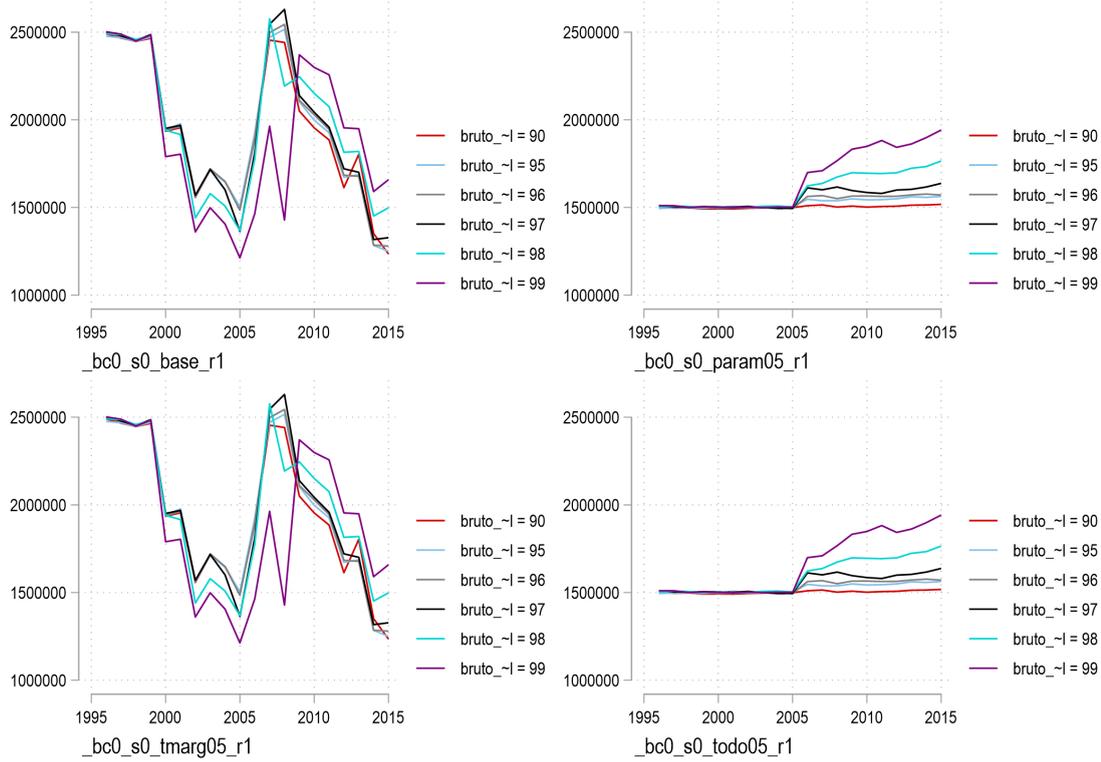


Nota: todos los escenarios suponen la aplicación desde 2006 de la exención parcial de los salarios de los petroleros. «Base» es lo observado, «param05» es el contrafactual «deducciones '05», «tmarg05» es el contrafactual «Marinales '05» y «todo05» es el contrafactual «deducciones y marginales '05».

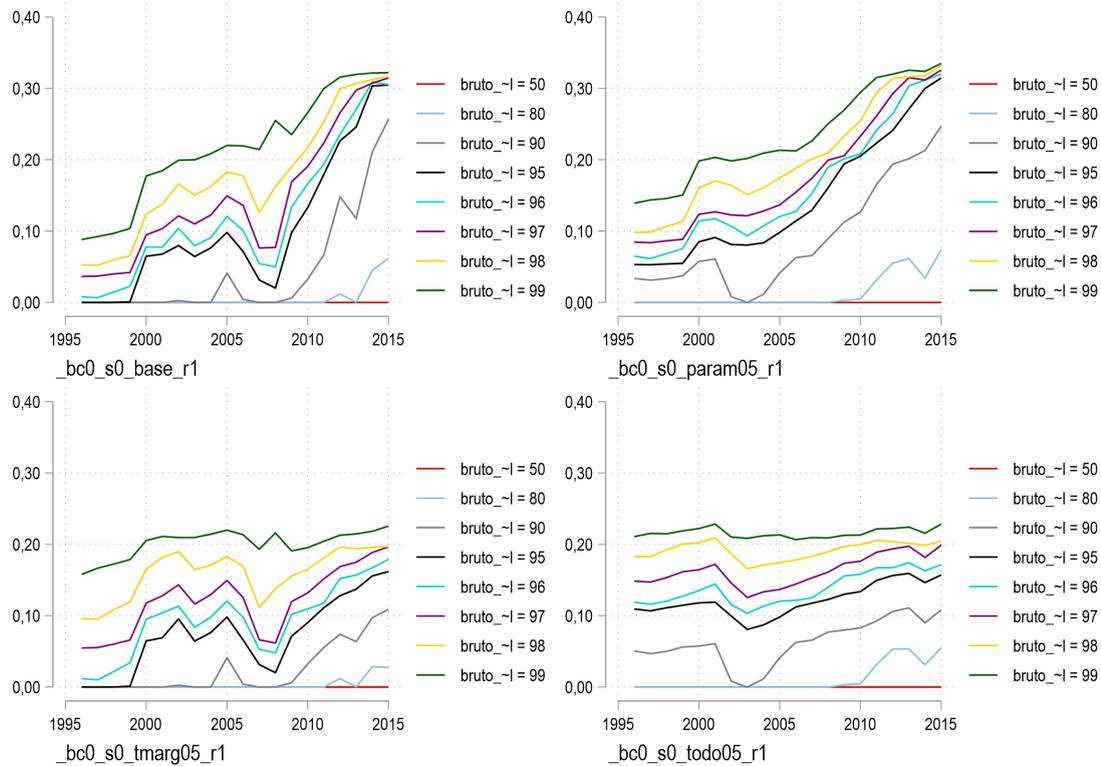
Panel B. Alicuota marginal de la tabla de aceleración para distintos percentiles del salario bruto.



Panel C. Monto de las deducciones luego de aplicar el factor de la tabla de aceleración para distintos percentiles del salario bruto.



Panel D. Alícuota marginal de la escala para distintos percentiles del salario bruto.



Panel E. Alícuota promedio efectiva sobre el salario neto de aportes a la seguridad social para distintos percentiles del salario bruto.

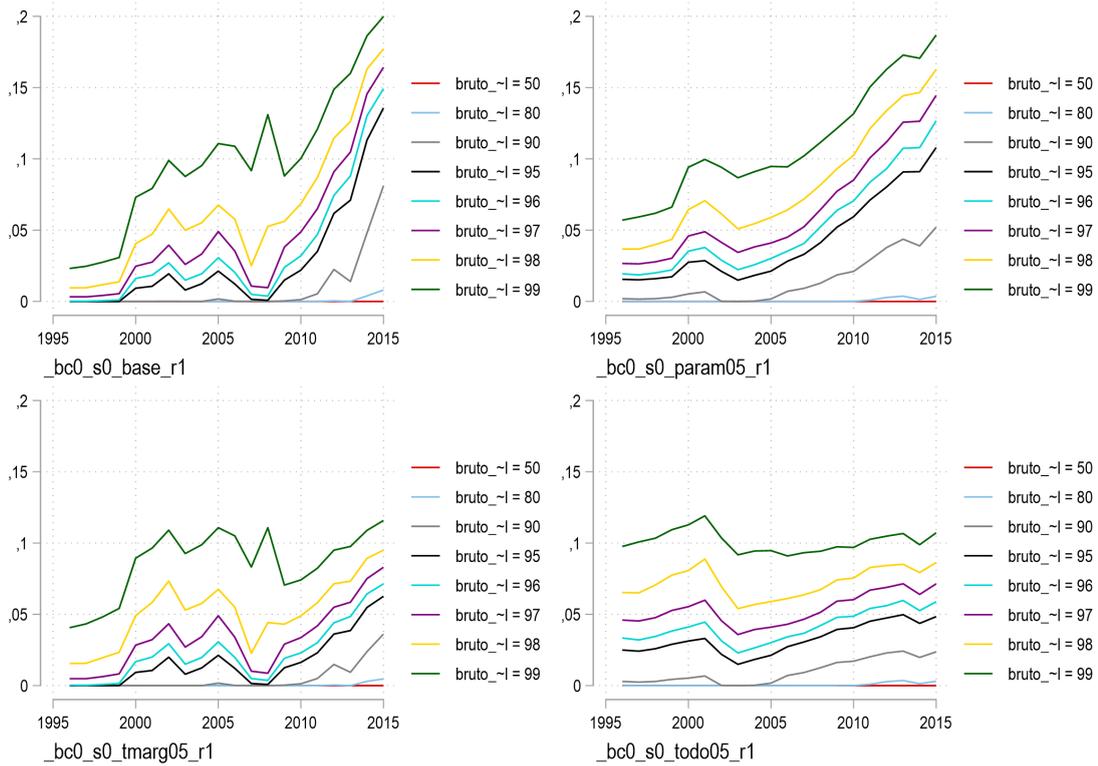


Gráfico A 10. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 95 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.

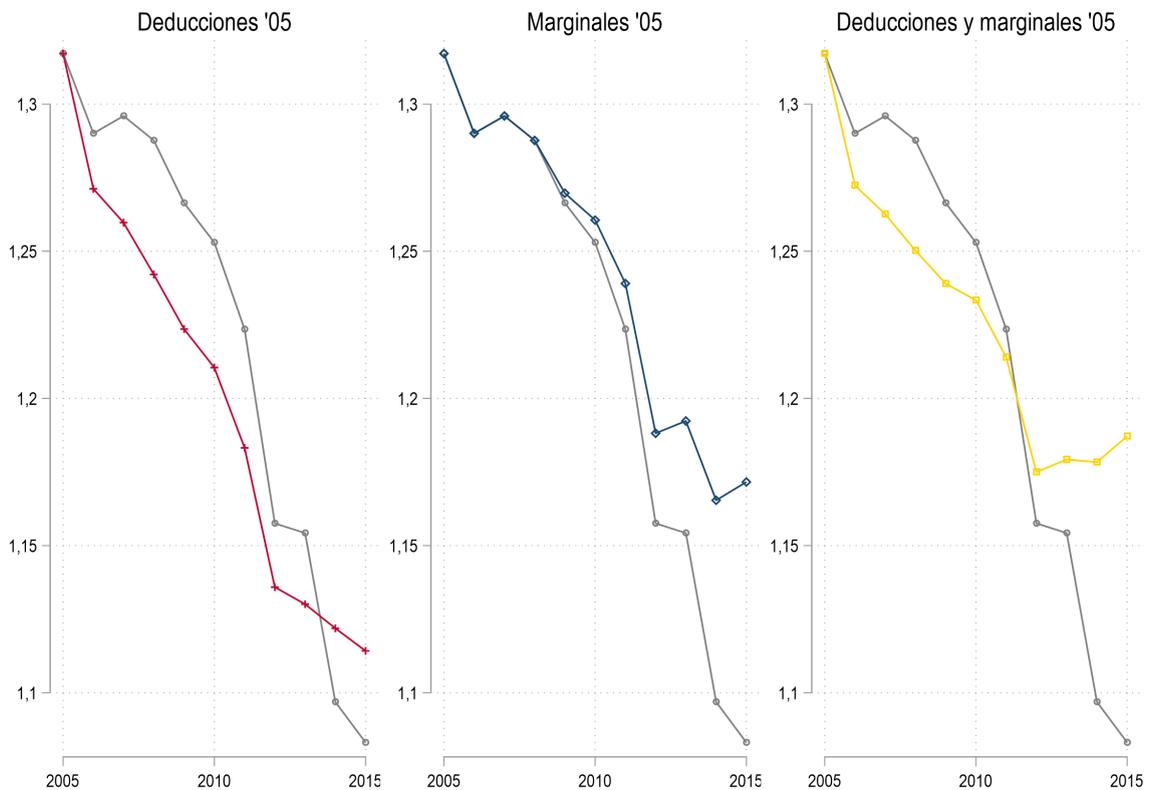


Gráfico A 11. Diferencia en el log de los salarios de bolsillo reales entre los percentiles 50 y 90 según lo observado (en gris) y tres contrafactuales.

