

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Impuestos a las Ganancias y Bienes Personales: Mecanismos de actualización automática de la base imponible

Resumen ejecutivo

En el informe se propone mecanismo para implementar un sistema automático de ajuste en la base imponible sobre la que se calculan los pagos de los impuestos a las rentas y patrimonios de las personas físicas.

I) Introducción

Como consecuencia de dicho proceso inflacionario la base imponible de muchos impuestos nacionales ha quedado rezagada. Es decir, como el incremento nominal en el valor de las propiedades, en los ingresos de las personas y en las utilidades de las empresas ha sido mayor que el ajuste en los valores sobre los que se tributan los impuestos¹ se ha producido un incremento de la carga tributaria, tanto sobre los individuos como sobre las empresas.

II) La carga tributaria en la Argentina

La carga o presión tributaria efectiva, entendida como la relación entre la recaudación realizada por el gobierno y el Producto Bruto Interno del país, es una medida que nos permite conocer con alguna proximidad el peso que tienen los impuestos sobre la economía. Según el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) durante el año 2011 los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) habrían recaudado un total de \$540.000 millones, lo cual representaría un 34% del PIB argentino². Si comparamos esa recaudación con la del año 2000, la

¹ Impuesto a las Ganancias e Impuesto a los Bienes personales.

² IARAF, Presión tributaria en Argentina: evolución reciente, estructura actual y perspectivas futuras. Informe económico N° 149, 28 de febrero de 2012, p. 2.

carga tributaria consolidada (los tres niveles de gobierno), habría aumentado en casi un 50%, pasando del 22% del PIB al mencionado 34% para el último año³.

El problema para los sectores que pagan impuestos cuando se les incrementa la presión tributaria, es que sus márgenes de rentabilidad, se reducen o bien se convierten en negativos. Esto ocurre especialmente en un contexto de desaceleración o estancamiento de la actividad económica, como el que los argentinos estaríamos enfrentando a partir del segundo semestre de 2012.

Este aumento en la carga tributaria se manifiesta en muchos sectores empresariales pero también es padecido por las familias y los individuos. Dos de los tributos que han incrementado significativamente su carga son los impuestos a las ganancias y a los bienes personales.

III) El impuesto a las Ganancias

El Impuesto a las ganancias actualmente se aplica a las personas físicas⁴ y jurídicas⁵, por las rentas netas obtenidas en un período fiscal de doce meses. Como consecuencia de la caída en los ingresos tributarios provenientes de la Aduana, se creó por decreto-ley en enero de 1932 el Impuesto a los réditos de las personas físicas, instituido como gravamen de “emergencia nacional”. Luego, el impuesto a los réditos fue confirmado por el Congreso, en junio de 1932, al sancionarse la ley N° 11.586⁶ y entrado en vigencia el 31 de diciembre de 1934. Luego de varias modificaciones, a finales de 1973, se sancionó la ley N° 20.628 por la cual comenzó a denominarse “Impuesto a las ganancias”⁷. En la actualidad el impuesto se rige por el texto ordenado del Decreto 649/97.

Para el caso de las personas físicas, la renta neta se determina en función de la ganancia bruta real con las deducciones respectivas por la ejecución de determinadas inversiones y gastos por parte del individuo⁸. El impuesto se determina aplicándole a la ganancia neta sujeta a impuesto una tasa progresiva que va del 9% al 35%.

³ IARAF, Presión tributaria en Argentina: evolución reciente, estructura actual y perspectivas futuras. Informe económico N° 149, 28 de febrero de 2012, p. 3.

⁴ Personas de existencia visible y sucesiones indivisas.

⁵ Sociedades y empresas.

⁶ Reemplazado rápidamente por la Ley N° 11.682 en diciembre de 1932.

⁷ Benegas Lynch, Alberto y Dania, Roberto, Sistemas tributarios: Un análisis en torno al caso argentino, Revista Libertas, N° 33, Octubre de 2000, Año XVII, ESEADE, p. 250.

⁸ Aportes jubilatorios, aportes a obras sociales, primas de seguro de vida, gastos de sepelio, cuotas a instituciones de cobertura médica, gastos de asistencia sanitaria, intereses de créditos hipotecarios, cargas de familia, etc.

En el caso de las sociedades comerciales y las empresas, la renta neta se determina en función de la ganancia bruta real, a la cual se le restan los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones productivas. La alícuota que se aplica sobre la renta neta resultante es del 35%.

El impuesto a las ganancias tiene cuatro categorías de ingresos: las tres primeras corresponden a las rentas provenientes del suelo, del capital y del beneficio de las empresas; la cuarta categoría es la correspondiente a la renta que grava los ingresos provenientes del trabajo personal para empleados en relación de dependencia y trabajadores autónomos (independientes). Las rentas al trabajo de esta última categoría comienzan a tributar a partir del denominado “mínimo no imponible”, que es el piso salarial que queda exento del pago del impuesto. Dicho “piso” difiere de acuerdo al status marital que pueda tener el empleado gravado por el impuesto, beneficiándose a aquellas personas casadas y con mayor cantidad de hijos a cargo.

El siguiente cuadro corresponde a las diferentes escalas sobre las cuales las rentas del trabajo deben tributar las alícuotas correspondientes:

Cuadro N° 1

Ganancia neta		Pagarán		
Imponible acumulada				
Más de \$	A \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de peso
0	10.000	-	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2300	19	20.000
30.000	60.000	4200	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

Fuente: Decreto 649/97, artículo 90.

En la actualidad, el mínimo no imponible para los diferentes status de contribuyentes es el siguiente:

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
 Tel: (54) (11) 4822-7721
 contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
 www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
 Tel: (54) (11) 4813-8383
 argentina@hss.de
 www.hss.de/americalatina

- Soltero sin hijos: \$5.782
- Soltero con un hijo: \$6.336
- Casado sin hijos: \$6.890
- Casado con un hijo: \$7.444
- Casado con dos hijos: \$7.998

Una vez realizadas las respectivas deducciones, se establece la ganancia neta sujeta a impuesto y, sobre la misma, la alícuota a aplicar (cuadro n° 1).

IV) El impuesto a los Bienes Personales

El impuesto a los bienes personales fue implementado en 1991 por la ley N° 23.966, también justificado en aquel entonces como un tributo de emergencia y de carácter transitorio⁹. Se aplica sobre todos los bienes existentes al 31 de diciembre de cada año en poder de los residentes en el país, situados tanto dentro como fuera del territorio.

La base imponible está conformada por el valor total de los bienes poseídos, sin admitirse la deducción de deudas, excepto los importes adeudados por créditos otorgados para la construcción y mejoras de viviendas.

Este impuesto tiene un valor mínimo que está exento, cuyo límite actualmente es de menos de \$305.000. A partir de dicho valor se paga el tributo, con tasas diferenciales que dependen del rango valorativo que tengan los bienes, como se muestra a continuación:

Cuadro N° 2

Valor total de los bienes gravados	Alícuota aplicable
Más de \$ 305.000 a 750.000	0.50%
Más de \$ 750.000 a 2.000.000	0.75%

⁹ La ley establecía un plazo de 9 años, luego fue prorrogado sucesivas veces hasta la actualidad, manteniendo la vigencia.

Más de \$ 2.000.000 a 5.000.000	1.00%
Más de \$ 5.000.000	1.25%

Fuente: Ley 23.966 y modificatorias, Título VI, Capítulo II, Artículo 25.

V) El problema del desajuste en la base imponible

1. El impuesto a las ganancias

Las escalas sobre las que se aplican las diferentes alícuotas del impuesto a las ganancias no se modifican desde 2001, lo cual hace que frente al incremento nominal (medido a diciembre de 2011) del 562% en los salarios formales¹⁰, sea cada vez mayor la cantidad de trabajadores que tienen que tributar este gravamen. Por lo tanto, la distorsión provocada en la última década, por la falta de actualización en las escalas, es de una magnitud muy significativa. Dichas escalas, deberían incrementarse en 5 o 6 veces si seguimos la evolución salarial o el índice de precios al consumidor de consultoras privadas, o del IPC-7 provincias¹¹. Si tomamos que desde 2001 el tope de la primer escala tributaria es de \$10.000¹², y consideramos que desde dicho año el costo de vida ha aumentado casi cinco veces, dicho tope, debería rondar en la actualidad los \$48.000¹³.

El valor del mínimo no imponible, entre 2001 y 2011, fue actualizado en seis oportunidades por el Congreso de la Nación. Algunos ejemplos de la actualización son los siguientes: 1) Soltero sin hijos: de \$1.348 a \$5.782 (328%) y 2) Casado con dos hijos: de \$1.662 a \$7.998 (381%)¹⁴. Según el estudio del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, si tomamos el período 2008-2011, el mínimo no imponible registra un retraso que va del 22,2% al 36,5%.

¹⁰ INDEC, Índice de Salarios y Coeficiente de Variación Salarial, 1º de junio de 2012.

¹¹ Índice elaborado de la combinación de los índices de precios al consumidor de los siguientes aglomerados: Jujuy, Paraná, Neuquén, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma.

¹² La primera escala para el impuesto a las Ganancias va de \$0 a \$10.000.

¹³ Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de trabajo N° 12, Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores, Mayo de 2012, p. 28

¹⁴ Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de trabajo N° 12, Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores, Mayo de 2012, p. 27.

Estos retrasos, (la falta de actualización en las escalas y en el mínimo no imponible), aumentan la cantidad de empleados que tributan el impuesto a las ganancias de la 4ª categoría, como podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3

Año	% que tributan	
	Sobre el total de ocupados	Sobre el total de asalariados registrados
2000	3,4	8
2005	4,7	11,7
2011	8,6	17

Fuente: elaborado en base a CIFRA.

Según datos del Instituto Tributario de la Federación de Graduados en Ciencias Económicas, si se ajustaran las escalas del impuesto según la evolución del índice de precios del INDEC de los últimos 12 años, “los empleados en relación de dependencia pagarían, en promedio, un 50% menos por Ganancias”¹⁵.

2. El impuesto a los bienes personales

La ley 26.317 modificó el mínimo no imponible o monto exento del impuesto a los bienes personales, de \$102.300 a \$305.000. Otro cambio relevante con la sanción de la nueva ley radicó en que cuando el valor total de los bienes superara aquel límite (\$305.000) quedara sujeta a este impuesto la totalidad de los bienes gravados del contribuyente, y no como ocurría hasta ese momento, que se pagara solo sobre el excedente al mínimo no imponible¹⁶.

¹⁵ Martín Kanenguiser: Ganancias: advierten una fuerte distorsión por la falta de ajuste. La Nación, 8 de mayo de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1471340-ganancias-advierten-una-fuerte-distorsion-por-la-falta-de-ajuste>

¹⁶ Ley 26.317, artículo 1º. 21 de Noviembre de 2007.

Respecto a las alícuotas también hubo cambios, haciéndose más progresivo el impuesto. Antes del cambio, la alícuota a aplicar era del 0,5% sobre dicho excedente, hasta los \$200.000; por un valor mayor a \$200.000 se debía tributar una alícuota de 0,75%. Con la nueva norma la escala fue la siguiente: entre \$305.000 y \$750.000 se gravaba con una tasa del 0,5%; entre \$750.000 y \$2 millones con 0,75%; entre \$2 millones y \$5 millones, 1%; y superando los \$5 millones con el 1,25%.

El ajuste, entonces, del mínimo exento a partir del cual se comienza a tributar el impuesto, fue aproximadamente del 198%. Este incremento ha sido similar al aumento anual registrado desde 2001 por el INDEC (+184%). Sin embargo, si tomamos como válidas las variaciones de precios relevadas por consultoras privadas, que registran incrementos superiores al 400% en los últimos diez años¹⁷, observamos un importante desajuste respecto del monto mínimo exento. Si dicho mínimo exento se hubiera ajustado de acuerdo con los relevamientos privados, el monto debería superar los \$500.000. Esta falta de ajuste en la base imponible del impuesto a los bienes personales provoca dos efectos: 1) que las personas tributen un monto mayor que antes, a pesar de que no han visto incrementado su patrimonio en términos reales y 2) que más personas estén alcanzadas por el gravamen.

El primer efecto fue analizado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) en un trabajo publicado en abril de 2012. Según este estudio, son los automotores e inmuebles los bienes que más influyen en la determinación del pago del impuesto de las personas y familias. Menciona la investigación del IARAF que el “proceso de recuperación económica que siguió a la devaluación del año 2002 permitió que paulatinamente comenzara a modificarse el valor de los bienes, para adecuarse al nuevo valor de la cotización del dólar y al incremento general de precios que sufrió la economía”¹⁸. Si se comparan los valores de un automotor mediano y un departamento de tres ambientes en una capital de provincia se puede observar el desajuste que se ha ido generando en la base imponible del impuesto.

Cuadro N° 4 (En pesos)

¹⁷ M&S Consultores.

¹⁸ IARAF. Bienes personales: la falta de ajuste del mínimo aumentaría el caudal de contribuyentes del impuesto. Informe económico N° 155. Córdoba, 10 de abril de 2012, p. 4.

	Año 2001	Año 2012
Depto. 2 dormitorios	55.000	260.000
Auto mediano sedán	20.000	10.000
Total de bienes	75.000	360.000
5% bienes del hogar	3.750	18.000
Total de base imponible	78.750	378.000
Mínimo no imponible	102.300	305.000
Impuesto determinado	-	1.890

Fuente: elaboración propia en base a IARAF.

Lo que observamos en el ejemplo es que, aunque los contribuyentes “en términos reales no hayan experimentado un crecimiento de su riqueza, porque poseen el mismo inmueble para vivienda y un vehículo de similar categoría”¹⁹ el pago del impuesto se ha incrementado sustancialmente, ya que hace diez años no debían tributarlo y ahora sí lo hacen por superar el mínimo no imponible. Esto se debe a que los valores de los inmuebles y los automóviles se han visto incrementados en mayor medida que el ajuste realizado en 2007 en la base imponible del impuesto. Según el mismo estudio del IARAF desde diciembre de 2007 al mismo mes de 2011 la valuación de los automóviles chicos y medianos se ha incrementado un 47% y 66% respectivamente. Por otra parte, en el mismo período de cuatro años analizado, la evolución de la base imponible de los inmuebles sobre los que se tributan los impuestos inmobiliarios provinciales, ha aumentado un 391%²⁰. Esto explica entonces el desajuste acumulado entre 2007 y 2011 en la base imponible del impuesto a los bienes personales durante dicho período.

¹⁹ IARAF. Bienes personales: la falta de ajuste del mínimo aumentaría el caudal de contribuyentes del impuesto. Informe económico N° 155. Córdoba, 10 de abril de 2012, p. 8.

²⁰ IARAF. Bienes personales: la falta de ajuste del mínimo aumentaría el caudal de contribuyentes del impuesto. Informe económico N° 155. Córdoba, 10 de abril de 2012, pp. 6 y 7.

El segundo efecto, es decir la existencia de mayor cantidad de personas alcanzadas por el impuesto, se observa en el incremento de las Declaraciones Juradas presentadas por el año 2011 respecto al año 2010: una variación anual del 12% (613.738 versus 547.986)²¹.

VI) Propuesta legislativa

Para no provocar retrasos en la actualización de la base imponible de los tributos a las ganancias y a los bienes personales, se propone sancionar una ley que permita realizar dichos ajustes, anualmente y de manera automática, tomando uno o varios índices combinados que reflejen la evolución de los salarios y precios en el país.

En los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, existe el Cost-Of-Living Adjustment (COLA), el cual utiliza el índice de precios al consumidor para ajustar los haberes del Sistema de Seguridad Social²².

En nuestro país, una vez normalizada la situación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, se podrían utilizar uno o más índices elaborados por dicha institución, para el ajuste automático anual a aplicarse sobre la base imponible de los dos tributos en cuestión (Ganancias y Bienes Personales). Dichos índices podrían ser:

- Índice de Precios al Consumidor
- Índice de Precios Mayoristas
- Índice de Salarios

Asimismo podrían tomarse en cuenta los índices de precios y salarios relevados por los institutos de estadísticas provinciales, que podrían ser combinados con los relevados por el INDEC.

El objetivo es establecer un sistema automático de actualización de las bases imponibles de los impuestos sobre las rentas y patrimonios, cuyos ajustes no dependan de una decisión política unilateral del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo sino de un cálculo automático basado en el aumento del costo de vida por parte de los contribuyentes.

²¹ AFIP. Boletín mensual Mayo 2012.

²² Social Security Administration.<http://www.ssa.gov/oact/cola/colasummary.html>