



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

Con el objeto de financiar los gastos corrientes, de capital y financieros, el Estado o, mejor dicho, la Administración Pública cuenta con cuatro fuentes básicas de ingresos: impuestos, endeudamiento interno, endeudamiento externo y emisión monetaria. Es decir que, el Gasto Público, que es la intervención social del Estado en sus diversos frentes, tiene varios orígenes en cuanto a las formas de financiamiento.

No discutiremos aquí la calidad de ese gasto y si cumplen o no los objetivos a los cuales fue dirigido, pero sí es necesario resaltar que según el Presupuesto 2012 (ley n° 26728) el gasto público corriente y de capital será de \$505,129 millones, mientras las aplicaciones financieras serán de \$245,404 millones, totalizando una necesidad de recursos estimada en \$750,530 millones.

Las fuentes previstas, para financiar ese gasto, serán entonces: ingresos corrientes por \$504.562 millones (de los cuales \$ 321,021 millones son de origen tributario); ingresos de capital por \$2,013; y fuentes financieras por \$ 243,957 millones.

Esquema AIF simplificado -Ley de Presupuesto Nacional 2012-

**Millones de Pesos**

Ingresos Corrientes	\$ 504,562
Gastos Corrientes	\$ 441,342
<b>Resultado Económico</b>	<b>\$ 63,220</b>
Recursos de Capital	\$ 2,013
Gastos de Capital	\$ 63,787
<b>Resultado Financiero</b>	<b>\$ 1,446</b>
Fuentes Financieras	\$ 243,957
Aplicaciones Financieras	\$ 245,404

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ley n° 26728 (Presupuesto Nacional 2012).

Nos interesa en el presente proyecto, tratar el tema de los ingresos con independencia de su destino posterior (es decir el gasto) y dentro de aquellos, los correspondientes al Impuesto sobre las Ganancias. Comenzaremos con una breve descripción de la evolución de los recursos tributarios en general, lo que nos servirá de base para el análisis posterior.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Los recursos tributarios incluyen todos los impuestos, los ingresos provenientes de la seguridad social y los recursos aduaneros. Al observar su evolución en años anteriores (esto puede verse en diferentes trabajos específicos y en los sitios oficiales de AFIP, Presupuesto, Comisión Federal de Impuestos, etc.) y teniendo en cuenta el desempeño económico de Argentina en lo que va del año, está claro que la pauta de recaudación de impuestos, planteada en el Presupuesto 2012, será superada holgadamente.

Haciendo hincapié sólo en los recursos originados en impuestos, se observa que en 2011 se recaudaron \$ 336,520 millones, mientras que la pauta presupuestaria 2012 fue fijada en \$ 321,021 millones. Esto significa que el año pasado se recaudó más que lo previsto para 2012, demostrando la subestimación a la que hacemos referencia en el párrafo anterior.

Demostraremos, más adelante, que, al agregar más variantes al análisis, una modificación progresiva del impuesto a las ganancias no significaría impactos sustanciales que modifiquen la situación fiscal del Estado Nacional.

### Recursos Tributarios Millones de Pesos

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Enero-2012</b>
Recaudación total	442,419	585,598	58,269
Impuestos	252,679	336,520	30,538
IVA	120,051	158,066	15,483
Ganancias	76,652	108,598	9,502
Seguridad Social	130,215	176,395	21,476
Recursos Aduaneros	59,234	71,974	6,128

Fuente: Elaboración propia sobre la base Recaudación-Serie anual de la AFIP

Como hemos observado, los impuestos representan proporcionalmente la principal fuente de financiamiento. Dentro de éstos, en orden de importancia, los más significativos son el Impuesto al Valor Agregado; a las Ganancias; y a los débitos y créditos bancarios, vulgarmente conocido como Impuesto al Cheque. El resto son los ingresos de la Seguridad Social y los ingresos por Retenciones a las exportaciones y a las importaciones.

Si bien no es el tema específico de este proyecto, es dable aclarar que, el Sistema Tributario Argentino es por demás regresivo y distorsivo, ya que la mayoría de los tributos (y el monto recaudado por ellos) lo



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

son al consumo y/o a la producción. Esta estructuración, como veremos más adelante, impacta de manera especial sobre los sectores sociales de menores ingresos y sobre las economías regionales más vulnerables.

En términos generales, una clasificación sencilla distingue entre Impuestos directos (gravan directamente las fuentes de riqueza, la propiedad, el ingreso o la renta) e Impuestos indirectos (gravan el consumo).

La progresividad de cada uno de ellos, es medida de acuerdo al impacto que genera en los diferentes estratos sociales. En general, los indirectos, al gravar, fundamentalmente, bienes de consumo con una alícuota fija, influyen más en los sectores de menores ingresos, ya que éstos dedican un alto porcentaje de sus recursos al consumo en general y a la alimentación, en particular. Los directos, por otra parte, son considerados impuestos progresivos (en general), dado que gravan con alícuotas crecientes de acuerdo al valor de la riqueza, la propiedad o renta.

En el mismo sentido, cada impuesto puede ser evaluado de acuerdo a dos criterios complementarios, en lo que respecta a la "justicia" de su impacto: equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal indica que, a igual renta, consumo o patrimonio, los contribuyentes deben aportar al fisco en igual medida. Por otro lado, la equidad vertical indica que, a mayor renta, consumo o patrimonio, debe aportarse, en mayor medida (quién más tiene o más gana, más aporta).

En lo que se refiere al Impuesto a las Ganancias (ley nacional n° 20628 y modificatorias), se puede asegurar que es indirecto y progresivo (en el sentido estrictamente técnico), distinguiendo cuatro categorías:

<b>Categoría</b>	<b>Origen de la Renta</b>
Primera	Locación de Inmuebles.
Segunda	Rentas originada de la colocación de capitales.
Tercera	Beneficios de las empresas y auxiliares del comercio. Se incluye sociedades y empresas o explotaciones unipersonales.
Cuarta	Rentas del trabajo personal.

La definición formal de renta reconoce varias acepciones, aunque la más utilizada es aquella que la asimila con la ganancia. De esa forma, renta es la diferencia entre los ingresos y los gastos para generar esos ingresos. Renta, aquí es igual a beneficio.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Dejando de lado la cuestión semántica, existe consenso en que las "rentas" del trabajo deben estar gravadas (si bien es cierto que existe una discusión filosófica en este tópico sobre si el trabajo y el salario pagado por el mismo, pueden asimilarse a una "ganancia" en el sentido marxista del término y/o, a partir de qué nivel de ingreso debería tributarse, entre otras cuestiones), ya que representan una forma clara de medir la capacidad de aportar y contribuir al financiamiento del necesario funcionamiento del Estado. De hecho, es un impuesto aplicado en casi todo el mundo, incluso con alícuotas muy superiores a la de nuestro país. Estamos refiriéndonos, claro, a las "ganancias" de la personas físicas. Sobre el alcance a las personas de existencia jurídica, no caben dudas.

Ese consenso no implica negar la necesidad de discutir y mejorar la estructura del Impuesto, sobre todo disminuyendo las exenciones subjetivas (que favorecen a determinadas personas) y objetivas (que alcanzan a determinadas operaciones).

En síntesis, el Impuesto a las Ganancias en Argentina, si bien es progresivo, reconoce fallas que obstaculizan tanto la equidad horizontal (exención a la renta y determinadas transacciones financieras, jueces, Minería, utilidades por ventas de activos, etc.), como la equidad vertical (desactualización de la escala de alícuotas, deducciones, mínimo no imponible, etc.).

Para que un sistema tributario sea progresivo, equitativo y eficaz, hay que, por lo menos, comenzar con modificar las distorsiones que provienen de la no actualización por inflación de las deducciones para la cuarta categoría del impuesto a las ganancias así como de la tabla de ganancias imponibles. Tal es así que, en la actualidad y para muchísimos trabajadores, se puede observar que, de los 13 sueldos anuales a percibir, por lo menos uno (equivalente al aguinaldo) queda en manos del Estado, pues se lo "come" el impuesto al existir un piso muy bajo a partir del cual tributar.

Llegados a este punto, nos interesa retornar a la categoría más polémica del Impuesto: la cuarta categoría que grava las rentas del trabajo personal.

Para calcular el total del monto del impuesto, se suman las remuneraciones habituales y no habituales y se le descuentan aportes de Jubilación, de Obra Social, seguro, gastos de sepelio, cuota médico asistencial, aportes de planes de retiro, aportes para fondos de jubilaciones y retiros, gastos médicos con comprobantes y tope



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

deducible de donaciones, entre otras deducciones. Existen además otras deducciones especiales establecidas en la legislación y las normas referidas al impuesto (mínimo no imponible, deducción especial y deducciones por cargas de familia) a computarse, que son variables según el porcentaje de reducción que le corresponda a la persona. Obtenido el monto final o ganancia neta se aplica la alícuota correspondiente según la escala y se determina la retención mensual y la tasa efectiva. Esto mostrado de manera más o menos esquemática, ya que existe una declaración jurada anual en la que se establecen todas las variables a considerar y los ajustes finales si es que hubo anticipos o deducciones a lo largo del año (vgr. Las retenciones en la fuente en el momento de abonar los salarios).

Con el objetivo de mejorar la progresividad del impuesto, la alternativa más operativa es la modificación de las deducciones especiales establecidas en el artículo 23 de la ley n° 20628. A pesar de que corresponde al Congreso Nacional (artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional) imponer contribuciones directas, estas modificaciones han sido determinadas, en los últimos años, por la AFIP.

De esa forma, las Resoluciones generales AFIP n° 2866 y n° 2867 de 2010, incrementaron en un veinte por ciento (20%) esas deducciones, por lo que pagan ganancias en esta categoría en este momento, los solteros con salarios netos mensuales superiores a \$5,782 y los casados con dos hijos con salarios mayores \$7,998.

En la actualidad, el Gobierno Nacional estudia una nueva readecuación del veinte por ciento (20%), que entraría en vigencia a partir del 1 de abril del corriente año, lo que llevaría esos valores a \$6,939 y \$9,597 respectivamente. Existen demandas y presiones desde otros ámbitos (gremiales, políticos, etc.) para que dicha adecuación se produzca con anterioridad y en mayor porcentaje de aumento.

Si bien esa medida es relativamente adecuada (algunos sectores sindicales y políticos abogan por un incremento mayor que oscila entre 30% y 35%) y, por sobre todo, oportuna, los especialistas en materia tributaria recomiendan también la modificación de la escala de alícuotas<sup>1</sup> y la reducción de las rentas exceptuadas.

Respecto a la escala, es necesario considerar el efecto corrosivo de la inflación real sobre los salarios, porque es el salario real, es decir aquel que transparenta el verdadero poder adquisitivo, el que interesa defender.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Esto significa que, si bien el aumento del mínimo no imponible recupera parte de la progresividad del impuesto, es necesaria la actualización de la escala, ligándola a la verdadera evolución de los precios. Esto es así porque, a los incrementos de salarios nominales (que todos defendemos para mejorar la justicia distributiva), se los termina "comiendo" la inflación por un lado y el pago del impuesto por el otro.

De lo contrario, insistimos, el sistema es incoherente con la mejor distribución de los ingresos toda vez que la escala se basa solamente en los salarios nominales.

Esto lleva a la paradoja de que lo que se gana en equidad por el aumento de las deducciones, se pierde al ingresar nuevos contribuyentes que se incorporan porque aumentan sus ingresos nominales o al subir en la escala ante dichos incrementos.

Escala de alícuotas

**Artículo 90 de la ley n° 20628 (T.O. 1997) y modificatorias**

Ganancia neta imponible acumulada			Pagarán	
Más de \$	A \$	\$	Más el \$	Sobre el excedente de \$
0	10,000	-	9	0
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

Proyecciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía estiman que el Estado "perdió" de recaudar \$4,867 millones en 2011 por las exenciones fiscales mencionadas (en general previstas en el artículo 20 de la ley n° 20628), mientras que el aumento en las deducciones genera una reducción recaudatoria estimada en \$3,245 millones.

Aún así, en 2011 la recaudación del impuesto a las ganancias se incrementó en un cuarenta y uno coma sesenta y siete por ciento (41,67%) (\$31,946 millones), mientras que en enero de 2012 el incremento fue del treinta y tres coma seis por ciento (33,6%) en comparación a igual mes del año anterior, en consonancia con el incremento promedio de los ingresos.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Como hemos visto más arriba al explicitar el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento y la evolución de los ingresos tributarios, resulta más que claro que, desde el punto de vista meramente fiscal, cualquier modificación en el mínimo no imponible, las deducciones o la escala para la cuarta categoría del Impuesto a las Ganancias no generaría un impacto en el desempeño que pueda desestabilizar las cuentas públicas. A ello hay que agregar que la liberación de esos ingresos familiares impactará en la recaudación del IVA, porque un gran porcentaje es derivado a bienes de consumo. Es decir, lo que se "pierde" por un lado, se "gana" por el otro.

En conjunto, esas variaciones demuestran que las necesidades fiscales, no son un impedimento para lograr una mayor equidad en la aplicación del Impuesto a las Ganancias, fundamentalmente en la cuarta categoría.

Por último, estamos convencidos que nuestro país vive una oportunidad histórica para que el crecimiento se transforme cabalmente en desarrollo y distribución equitativa de la riqueza. Tras ese objetivo cumple una función de vital importancia la estructuración del sistema tributario.

Por ello:

<sup>1</sup> Modificada por el Ministerio de Economía José Luis Machinea a fines de 1999 y que generó fuertes críticas porque frenó una incipiente recuperación de la confianza pública en la salida de la recesión. Hoy, dicha tablita, ha sido prácticamente derogada en sus aspectos más regresivos.

**Autor:** Bloque Alianza Concertación para el Desarrollo.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

## **LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO COMUNICA**

**Artículo 1°.-** Al Poder Ejecutivo Nacional y, por su intermedio, a la Administración Federal de Ingresos Públicos, que vería con grado, establezca, por donde corresponda, el incremento en un 25%-35% del importe de las deducciones (ganancias no imponibles, deducciones especiales y cargas de familia) establecidas en el artículo 23 de la ley n° 20628 (Impuesto a las Ganancias, T.O. 1997) y sus modificatorias.

**Artículo 2°.-** Solicitar al Poder Ejecutivo Nacional y, por su intermedio, a la Administración Federal de Ingresos Públicos, la remisión al Poder Legislativo de un proyecto de ley que establezca la modificación del artículo 90 de la ley n° 20628 (escala de tasas del impuesto para las personas de existencia visible y sucesiones indivisas, T.O. 1997) y modificatorias, teniendo en cuenta la evolución de los salarios reales.

**Artículo 3°.-** A los representantes rionegrinos en el Congreso de la Nación, que vería con agrado se pronuncien en idéntico sentido según los artículos 1° y 2° del presente.

**Artículo 4°.-** De forma.