



ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL IMPUESTO A LAS GANANCIAS 4a CATEGORÍA

Equipo de Trabajo:

Claudio Lozano
Agustina Haimovich
Horacio Fernández

MARZO 2021

Coordinación

Horacio Fernández
Daniel Godoy

Síntesis y Conclusiones:

El material que presentamos analiza las modificaciones al Impuesto a las Ganancias para la Cuarta Categoría, que actualmente se discute en el Congreso. Tributo que alcanza a trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia y jubilados a partir de determinado nivel de ingresos. Resumidamente el proyecto propone elevar el mínimo no imponible (nivel de ingresos a partir del cual se tributa) a \$ 150.000 (en bruto) para trabajadores/as, ajustado por el índice RIPTE y elevar de 6 a 8 jubilaciones mínimas la deducción especial para jubilados y jubiladas.

En primer lugar corresponde expresar un fuerte apoyo a esta iniciativa. A fin de valorar adecuadamente el significado de este tributo y la modificación en discusión es importante recordar cuál fue el origen de este impuesto. La inclusión de los trabajadores registrados en la “cuarta categoría” tiene su origen en 1974 y tiene como objetivo evitar medidas de elusión de las obligaciones empresarias sobre este impuesto. En efecto haciendo figurar elevadas nóminas salariales correspondientes a cargos directivos, socios, o familiares, disminuían el monto de sus ganancias imponibles.

Resulta evidente que si actualmente, sin la modificación, deben tributar trabajadores/as solteros a partir de \$ 74.800 y casados/as a partir \$ 98.900 lejos se está de gravar esos altos ingresos ejecutivos que eran objeto de la norma original. Así se llega que al año 2020 sobre poco más de 9 millones de trabajadores registrados más de 2 millones trescientos mil están alcanzados por el tributo. Con la reforma en discusión 1.267.000 dejarán de tributar. De igual forma apoyamos las modificaciones que se introdujeron en el debate en comisiones (retroactividad el 1º de Enero, exclusión del aguinaldo, y distintas deducciones y exclusiones) que amplían el beneficio.

Corresponde también dejar en claro que al no ser una reforma integral, sino que solo eleva el mínimo no imponible, no actualiza los montos que vinculan la ganancia imponible con las correspondientes alícuotas. De forma tal que al ser alcanzado por el impuesto se “entra” por las escalas más altas (ver ejemplo pág. 6). A fin de morigerar este efecto el proyecto deja en manos del Poder Ejecutivo disponer medidas para que aquellos que perciban ingresos entre 150.000 y 173.000 pesos no se vean tan perjudicados. Pero evidentemente no actualizar los montos de ganancia imponible atentan contra el criterio de gradualidad.

No pocas veces la realidad ha mostrado que los salarios han perdido frente a la inflación. En tal sentido aparece como más adecuado tomar como medida de ajuste una canasta de consumos que se convenga. Por ejemplo hasta el año 1998, antes de la introducción de las famosas “tablas” que distorsionaron estos criterios el mínimo no imponible alcanzaba a 1,8 veces el valor de la Canasta de Consumo Familiar Promedio de los Hogares que se desprendía de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1997. Actualizada a la fecha esa canasta llega a \$101.502. Si comparamos la capacidad de consumo que sostiene el mínimo no imponible propuesto \$124.500 (neto) llega a solo 1,2 veces el valor de la canasta actualizada. Creemos que adoptar este criterio permite recomponer capacidad de consumo y un nivel de excedente a no ser alcanzado por el tributo.

Es evidente que la reforma propuesta va poder orientar hacia el consumo ingresos de una franja de sectores medios, pero debe también puntualizarse que dado que el promedio salarial al 3er. Trimestre 2020 según la EPH era de \$40.587 para los registrados y \$31.041 para los ocupados en general, el impacto virtuoso sobre el consumo será reducido. Por lo tanto resulta imprescindible que en el ámbito legislativo se abra la discusión sobre iniciativas de ampliación de ingresos para el conjunto de los trabajadores y trabajadoras.

El carácter progresivo de la reforma propuesta se ve limitado por el alcance parcial de la misma. Por lo cual junto a reiterar nuestro apoyo, creemos que se impone ineludiblemente la apertura de la discusión de una reforma integral del inequitativo sistema tributario argentino. Mientras tanto se deben tomar medidas que disminuyan la regresividad del mismo, en ese camino se debe mantener el Impuesto a las Grandes Fortunas con carácter permanente hasta que se efectivice una reforma tributaria integral y progresiva.

Acerca del Proyecto para modificar el Impuesto a las Ganancias

El proyecto presentado por el presidente de la Cámara de Diputados Sergio Massa para modificar la Ley del Impuesto a las Ganancias se presenta en sus fundamentos con el objetivo de “aliviar el peso fiscal de los trabajadores y trabajadoras, jubilados y jubiladas en el marco de una política permanente de este Gobierno de instrumentar medidas contracíclicas que resulten conducentes al fortalecimiento del poder adquisitivo de los y las contribuyentes del impuesto y de sus familias y, con ello, la consolidación de la demanda y del mercado interno nacional.”

Para ello, se establece el siguiente esquema:

- Para los **trabajadores/as en relación de dependencia**, se establece un nuevo “**piso**” a **partir del cual se pagará el impuesto** mediante la instrumentación de un **incremento de la deducción especial** prevista en el inciso c) del artículo 30 de la ley del Impuesto a las Ganancias. De esta manera, la ganancia neta sujeta a impuesto será igual a CERO para los sujetos cuya remuneración mensual –sin considerar el Sueldo Anual Complementario–, no supere la suma de \$150.000. Este nuevo “**piso**” **será actualizado anualmente con el mismo coeficiente vigente actualmente para las deducciones**, que contempla la variación del RIPTÉ.
- Para los **trabajadores/as en relación de dependencia** cuya remuneración mensual que se liquide **supere dicha suma, pero no exceda los \$173.000 por dicho período**, se faculta al Poder Ejecutivo nacional a incrementar la deducción especial a fin de “evitar que la carga tributaria neutralice los beneficios derivados de la política económica y salarial tendiente a dar sostenibilidad al poder adquisitivo y fortalecer la demanda y el mercado interno nacional”.
- Para los **jubilados/as** la deducción específica se eleva al equivalente a **8 veces la suma de los haberes mínimos garantizados** -actualmente en 6-. Esto implica que los jubilados y jubiladas comiencen a pagar **a partir de los \$152.000**, aproximadamente.
- El resto de los trabajadores/as y jubilados/as que superen los “pisos” indicados mantendrán los valores vigentes desde Enero 2021, a partir del incremento automático de las deducciones que ya estaba previsto anteriormente (para el 2021, superior al 35%).

Con la aprobación del proyecto, **dejarían de pagar el impuesto, 1.267.000 trabajadores/as y jubilados/as**, quedando el “total de retenidos” en un **10% del total de trabajadores SIPA + no SIPA**, porcentaje que **se mantendría actualizado año a año**, ya que le resultaría de aplicación el **ajuste anual según la variación del RIPTÉ**. De manera complementaria, **102.741 trabajadores y trabajadoras con remuneraciones de entre \$150.000 y \$173.000 gozarán de un incremento adicional de sus deducciones** para evitar “saltos” bruscos en la escala del impuesto.

¿Cuál es la situación vigente?

La situación vigente se basa en la “Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019”, que establece los valores de la ganancia no imponible, las deducciones correspondientes y su actualización por el coeficiente que surja de la variación anual del RIPTE. Esta actualización se implementó mediante la Ley 27.346 del 2016 y el ajuste empezó a aplicarse a partir del año fiscal 2018¹. Es por ello que, para el período 2021 los valores se ajustaron un 35,38%, en función de la variación anual del RIPTE. A partir de ese ajuste, los valores resultantes son los siguientes:

Cuadro 1. Deducciones del art. 30 de la ley del Impuesto a las Ganancias. Período 2021.

Concepto deducible	Importe de la deducción (anual)
Ganancias no imponibles [Artículo 30, inciso a)]:	167.678,40
Cargas de familia [Artículo 30, inciso b)]	
1. Cónyuge	156.320,63
2. Hijo	78.833,08
Deducción Especial [Artículo 30, inciso c), Apartado 1]	335.356,79
Deducción Especial [Artículo 30, inciso c), Apartado 1 “nuevos profesionales/emprendedores”]	419.196,02
Deducción Especial [Artículo 30, inciso c), Apartado 2]*	804.856,34

*Es la deducción que corresponde a las ganancias de la cuarta categoría, cuando sean trabajadores en relación de dependencia, jubilados y pensionados, y quienes se desempeñan en cargos públicos.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

Teniendo en cuenta que la deducción especial para los/as trabajadores en relación de dependencia equivale a 3,8 veces la ganancia no imponible, a partir del período 2021 les corresponde una deducción especial de \$804.856,4. De allí que, si se mensualiza el total de deducciones aquí establecidas, resulta que los/as trabajadores solteros/as pagan impuesto a las ganancias a partir de un salario neto de \$74.810, mientras los/as casados/as con dos hijos/as hacen lo propio desde los \$98.963. Ello corresponde a salarios brutos de \$90.132 y \$119.233, respectivamente.

Cuadro 2. Salario neto a partir del cual se paga impuesto a las ganancias. Período 2021.

	Solteros/as	Casados/as con dos hijos/as
Ganancias no imponibles	167.678	167.678
Cónyuge		156.321
Hijos		157.666
Deducción especial - apartado 2	804.856	804.856
Total anual	972.535	1.286.522
Salario neto promedio mensual (12 meses + SAC)	74.810	98.963

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

¹ Se considera la variación correspondiente al mes de octubre del año anterior al del ajuste respecto al mismo mes del año anterior.

Para quienes superen ese nivel de salarios, el impuesto que deberán pagar queda determinado por la siguiente tabla, que define los montos fijos a pagar según tramo de ingresos y la alícuota correspondiente sobre el excedente.

Cuadro 3. Tabla art. 94.

Ganancia neta imponible acumulada		Pagarán	Más el %	Sobre el excedente de \$
Más de \$	a \$			
0	64.533	0	5	0
64.533	129.065	3.227	9	64.533
129.065	193.598	9.035	12	129.065
193.598	258.131	16.778	15	193.598
258.131	387.196	26.458	19	258.131
387.196	516.261	50.981	23	387.196
516.261	774.392	80.666	27	516.261
774.392	1.032.522	150.361	31	774.392
1.032.522	en adelante	230.382	35	1.032.522

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

Con el régimen vigente, un trabajador soltero que tenga un salario bruto mensual de \$150.000, llega a una ganancia neta imponible acumulada en el año equivalente a \$645.965. Es decir que, según la tabla anterior, le corresponde pagar \$80.666 más el 27% sobre \$129.704 (el excedente entre \$516.261 y \$645.965), por lo que pagará un total de \$210.370 anuales. Para un trabajador casado con dos hijos que también gane un salario bruto mensual de \$150.000, la ganancia neta imponible acumulada en el año será de \$481.665. En ese caso, le corresponde pagar \$50.981 más el 23% sobre \$94.469, un total de \$72.708,87 anuales.

Cuadro 4. Ganancia neta imponible para trabajadores solteros o casados que ganen \$150.000 brutos.

	Soltero	Casado/a con hijos/as
Salario bruto	150.000	150.000
Salario neto	124.500	124.500
Salario neto anualizado	1.618.500	1.618.500
Deducciones totales	972.535	1.286.522
Ganancia neta imponible acumulada	645.965	331.978

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

¿Cuáles son las modificaciones propuestas en el Proyecto presentado?

Sobre el esquema vigente, uno de los aspectos que modifica el proyecto propuesto por Massa, en el caso de los/as trabajadores en relación de dependencia, es que, todos/as aquellos/as que ganen

hasta \$150.000 brutos (\$124.500 netos), sin contar el SAC, ya sean solteros o casados, dejarán de pagar el impuesto porque se aplica un **incremento extraordinario de la deducción especial**, de forma tal que la ganancia neta sujeta a impuesto para este conjunto de trabajadores sea igual a cero.

Sin embargo, el proyecto **no se encuentra acompañado de una actualización en las escalas que definen las alícuotas**. Es por ello que, para quienes ganen entre \$150.000 y \$173.000, se define que el Poder Ejecutivo queda facultado para incrementar la deducción especial, de forma tal de beneficiar a este segmento con una baja del impuesto a pagar. Ello es necesario porque, de otra manera, quienes ganen más de \$150.000 brutos, empezarán directamente a pagar una alícuota de al menos el 27% si son solteros y el 19% si son casados. Sin embargo, resulta preocupante que el proyecto no incluya mayores precisiones respecto a los procedimientos para generar dicha armonización, ya que es un aspecto para nada menor en el diseño de un impuesto cuyas sucesivas reformas han ido complejizando su liquidación. En ese sentido, una vez más se opta en este proyecto por hacer modificaciones parciales, en lugar de proponer una reforma integral de este gravamen.

Los **criterios para definir el nivel del piso** propuesto en el proyecto se basan en reducir el porcentaje de trabajadores/as alcanzados/as por el impuesto, que fue creciendo en los últimos años hasta llegar a un 25,6% en el año 2020. Si bien la actualización automática que se encuentra vigente y se realiza anualmente según la variación del RIPT, puede evitar en parte que este porcentaje siga creciendo, el proyecto presentado por Massa se propone retornar a un porcentaje cercano al 10% de las/os empleados/as en relación de dependencia, similar al que estuvo vigente hasta el año 2011. Vale decir que este porcentaje se define en relación a la población asalariada registrada, pero no contempla el importante porcentaje de población que está inserta en ocupaciones informales. De considerarse a este conjunto, el porcentaje alcanzado por el impuesto a las ganancias sobre el total de trabajadores/as es claramente inferior.

Cuadro 5. Empleados/as retenidos/as por el impuesto a las ganancias. 2003-2020.

Año	Empleados en relación de dependencia (sector privado + público)	Cantidad de retenidos	% de retenidos
2003	5.431.184	496.331	9,1%
2004	5.954.196	578.802	9,7%
2005	6.633.452	726.723	11,0%
2006	7.253.598	733.451	10,1%
2007	8.012.101	651.142	8,1%
2008	8.516.075	742.189	8,7%
2009	8.541.531	825.560	9,7%
2010	8.810.590	967.678	11,0%
2011	9.265.671	1.079.696	11,7%
2012	9.468.330	2.051.131	21,7%
2013	9.593.126	2.831.861	29,5%
2014	9.953.937	1.039.874	10,4%
2015	9.757.341	1.194.149	12,2%
2016	9.306.479	1.688.141	18,1%
2017	9.444.438	1.990.349	21,1%
2018	9.308.247	2.007.189	21,6%
2019	9.209.836	2.139.396	23,2%
2020 ****	9.009.092	2.303.600	25,6%

Fuente: Fundamentos Proyecto de modificación del Impuesto a las Ganancias.

Si comparamos el umbral definido en el proyecto con distintos parámetros de ingresos, surge que:

- El umbral propuesto de \$124.500 netos (\$150.000 brutos) es cerca del doble del ingreso total familiar promedio de los hogares (al 3er trimestre 2020). A su vez, se ubica en el rango de ingresos del 10% de hogares de mayores ingresos, del cual forman parte todos los hogares con ingresos superiores a los \$121 mil.
- Si se considera el ingreso del total de los ocupados (incluyendo trabajadores informales), el ingreso de \$124.500 equivale a cerca de 4 veces el ingreso medio de los/as trabajadores.
- Si en cambio se considera el ingreso medio de los asalariados registrados, que según la EPH alcanzaba los \$40.587 al 3er trimestre, el piso propuesto equivale a 3 veces ese valor.
- Si se toma la remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado que indica el SIPA para el mes de Septiembre, en este caso de \$64.735 brutos, el piso propuesto (\$150.000) es de 2,3 veces ese valor.

Cuadro 6. Ingresos medios según segmentos y fuentes alternativas.

	Promedio	Límite inferior decil 10
Ingreso total familiar (EPH 3º trim)	61.987	121.000
Ingreso total de ocupados (EPH 3º trim)	31.041	60.000
Ingreso asalariados registrados (EPH 3º trim)	40.587	s.d.
Remuneración bruta trab. registrados s. privado (SIPA Sep 2020)	64.735	s.d.

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA y EPH.

El elevado nivel de ingresos que, en términos relativos, se propone como umbral para el pago del impuesto a las ganancias, lleva a plantear ciertos matices en torno a la capacidad que tendrá el impuesto para dinamizar el mercado interno mediante un mayor consumo. Si bien ciertos hogares beneficiados con esta medida podrán destinar parte de los mayores recursos a la adquisición de bienes y servicios, es probable que parte de este alivio se dirija también al ahorro, limitando así la pretendida capacidad contracíclica que se esgrime en los fundamentos del proyecto.

En lo que respecta a las y los **jubilados y pensionados**, la Ley vigente en la actualidad define el piso a partir del cual corresponde efectuar el pago del impuesto mediante una deducción específica que equivale a seis meses la suma del haber mínimo garantizado. A Febrero de 2021, el haber mínimo es de \$19.035, por lo que el piso establecido por la normativa del impuesto es de \$114.210. A diferencia de la deducción especial definida para las/os trabajadoras en relación de dependencia, que se actualiza anualmente en función del RIPTE, la deducción específica de las/os jubiladas/as se ajusta trimestralmente siguiendo los aumentos aplicados por la movilidad previsional, que combinan la variación del RIPTE y de la recaudación de ANSES. Ello implica que, con el paso del tiempo, ambos “pisos” puedan ir alejándose en función de los ajustes aplicados.

Con el proyecto presentado por Massa, la deducción específica se eleva de seis a ocho haberes mínimos garantizados. A Febrero, esto implica que su valor pasa de \$114.210 a \$152.280. El proyecto mantiene la actualización trimestral de este monto. Según trascendidos periodísticos, si se aprueba el proyecto, se estima que en total 230.000 jubilados y pensionados se verán beneficiados: 130.000 jubilados y pensionados de la ANSES dejarán de pagar el impuesto y otros 30.000 pagarán menos, en conjunto con otros 70.000 beneficiarios de las Cajas Provinciales no transferidas a la Nación y otros regímenes especiales.

Respecto al **costo fiscal** de la medida, el proyecto estima que alcanzará los \$40.000 millones, si bien no se incluye en los fundamentos el ejercicio a partir del cual se llega a ese resultado. Este valor equivale al 2,14% de la recaudación presupuestada en concepto de impuesto a las ganancias para el año 2021 (\$1.871.591,5 millones).

El proyecto no contempla en su articulado ninguna compensación por vía de otros impuestos para cubrir este esfuerzo fiscal. Sin embargo, se ha sugerido que podría avanzarse paralelamente en una medida que elimine la reducción en la alícuota del impuesto sobre las sociedades, aunque por el momento no ha habido medidas concretas en ese sentido.

La relación entre el “Piso” para el pago del impuesto y la Canasta Familiar

Si tomamos de referencia al año 1998, el umbral a partir del cual comenzaba a pagarse el impuesto representaba aproximadamente 1,8 canastas de consumo familiares. En diciembre del 2020, dicha relación fue de entre 1 y 1,2, dependiendo de la canasta que se considere². De modo que la relación ha ido deteriorándose a tal punto que el piso para pagar el impuesto a las ganancias equivale actualmente al monto necesario para adquirir la canasta de bienes y servicios necesaria para la reproducción de la vida de un hogar.

	dic-20
Piso Vigente	\$ 98.963,2
Canasta Familiar Promedio	\$ 101.502,5
Canasta Familiar (Junta Interna ATE-INDEC)	\$ 82.085,9
Piso Vigente/Canasta Familiar Promedio	1,0
Piso Vigente/Canasta Junta Interna ATE-INDEC	1,2

El proyecto presentado por Sergio Massa, que eleva el umbral de salario neto de \$98.963 a \$124.500, incrementaría un 25,8% la proporción que ocupa en el valor de las canastas de consumo. De este modo, la relación entre el piso propuesto y las canastas pasaría a ubicarse entre 1,2 y 1,5. Como puede apreciarse, el cambio libera recursos de los hogares alcanzados por el impuesto pero no logra retornar a la relación que regía hacia el año 1998.

	dic-20
Piso Propuesto (neto)	\$ 124.500,0
Piso / Canasta Familiar Promedio	1,2
Piso / Canasta Junta Interna ATE-INDEC	1,5

² La primera corresponde a la canasta familiar promedio que estima nuestro Instituto desde el año 1997 por medio de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. La segunda corresponde a la “canasta de consumos mínimos” que calcula la Junta Interna de ATE-INDEC.