

SUPLEMENTO

138

RePro
REALIDAD PROFESIONAL

INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

El Impuesto a las Ganancias y los trabajadores



Ciencias Económicas

CONSEJO | BUENOS AIRES



El Impuesto a las Ganancias y los trabajadores

El origen de las tensiones Gobierno-trabajadores

La situación de los trabajadores en el Impuesto a las Ganancias se presenta como un callejón sin salida. La Presidenta anunció el 28-01-13, entre otros, un aumento de los montos no imposables (mínimos y cargas de familia) del orden del 20%. Y todas las centrales gremiales lo han calificado de insuficiente. Además han expresado que afectará negativamente el proceso de paritarias ya que solicitarán aumentos adicionales para cubrir, además de la inflación, la brecha de retenciones.

Debe tenerse en cuenta que históricamente los cambios tributarios podían llegar a generar tensiones entre gobierno y empresarios. Hoy esa tensión, por primera vez, se traslada a la relación entre gobiernos y trabajadores. ¿Cómo es que se llega a esto?

Para dar una respuesta debemos revisar las tendencias históricas de las variables en juego. En ese sentido, comparamos la evolución del índice del concepto "monto no imponible", con el índice salarial.

Cuadro N°1

| Evolución histórica en el largo plazo SALARIOS Y MONTO NO IMPONIBLE | | | | | |
|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Año | Monto No Imp (1) En pesos | Indice MNI Base 2001 =100 | Salarios (2) Indice Indec | Indice Salarios Base 2001 =100 | Variación Salarios respecto a MNI |
| 2001 | 1.662,00 | 100,00 | 14,23 | 100,00 | 100,00 |
| 2002 | 1.662,00 | 100,00 | 15,30 | 107,52 | 107,52 |
| 2003 | 2.063,00 | 124,13 | 18,34 | 128,88 | 103,83 |
| 2004 | 2.053,00 | 123,53 | 20,92 | 147,01 | 119,01 |
| 2005 | 2.063,00 | 124,13 | 24,66 | 173,30 | 139,61 |
| 2006 | 2.954,00 | 177,74 | 29,78 | 209,28 | 117,74 |
| 2007 | 4.577,00 | 275,39 | 35,36 | 248,49 | 90,23 |
| 2008 | 5.554,00 | 334,18 | 41,77 | 293,53 | 87,84 |
| 2009 | 5.554,00 | 334,18 | 49,57 | 348,35 | 104,24 |
| 2010 | 6.637,00 | 399,34 | 61,87 | 434,79 | 108,88 |
| 2011 | 7.998,00 | 481,23 | 81,76 | 574,56 | 119,39 |
| 2012 | 7.998,00 | 481,23 | 106,50 | 748,42 | 155,52 |
| Proyecciones alternativas | | | | | |
| 2013 (3-1) | 9.597,60 | 577,47 | 133,13 | 935,52 | 162,00 |
| 2013 (3-2) | 15.200,00 | 914,56 | 133,13 | 935,52 | 102,29 |
| 2013 (3-3) | 13.000,00 | 782,19 | 133,13 | 935,52 | 119,60 |
| 2013 (3-4) | 7.998,00 | 481,23 | 133,13 | 935,52 | 194,40 |

Fuente: Indec y Cifra

Referencias:

- 1) Monto no Imponible para trabajador casado con 2 hijos sobre salario neto (Las cifras oficiales son sobre salario bruto)
- 2) Índice Indec salarios registrados-Promedio anual
- 3-1) Estimación 2013 sobre la base del 20% anunciado del MNI y estimación aumento salarial del 25%
- 3-2) Estimación 2013 con un MNI que alcance la relación Salario/MNI promedio 2007-2011 y 25% de aumento en salarios
- 3-3) Estimación 2013 con un MNI que alcance la relación Salario/MNI del año 2011 y aumento del 25% en salarios
- 3-4) Estimación del desnivel Salario/MNI sin actualización del MNI y con aumento del 25% en salarios



El Cuadro N° 1 expresa, de manera numérica, el origen de las tensiones sociales, provocado por la actualización irregular de los ítems que integran los conceptos no imposables de Ganancias. Dicho cuadro nos muestra las variaciones que históricamente existieron entre salarios y montos no imposables. Los altibajos que se producen, casi nunca se alejan del nivel histórico, excepto en el año 2005. Sin embargo, desde el año 2008 esta relación viene aumentando, y de manera sistemática, para alcanzar en el año 2012, desniveles no registrados hasta ese momento. No es casualidad que en ese año se planteara, a nivel social, un debate, hasta ese momento desconocido.

En el Cuadro N° 1 también se alude a la hipótesis de no haber anunciado un aumento del 20% en el mínimo no imposable a partir de marzo de este año. En ese caso, el desfasaje hubiese llegado casi a duplicar (Referencia 3-4) el promedio del quinquenio 2007-11, con el serio riesgo de llevar la situación social a un punto de ruptura.

Pero esto es una porción del problema. No es sólo el congelamiento en algunos periodos de los montos no imposables, frente a un aumento salarial anual que refleja el proceso inflacionario. Interviene además, el congelamiento de las cotas que fijan las alícuotas marginales progresivas (Art. 90 de la Ley de Impuesto a las Ganancias). Los valores que rigen en la actualidad fueron fijados en 1999, y desde entonces no han sido actualizados, mientras que los salarios se han multiplicado 7,5 veces.

No sólo el monto imposable es mayor al no actualizar los no imposables, sino que por dichos montos, la mayoría de los trabajadores bajo retención, deben pagar alícuotas de entre el 19 y el 27%, cuando se supone que el excedente en esta categoría social debería estar sometido al mínimo de la escala (9%), tal como, en los hechos, vino sucediendo históricamente.

En un contexto inflacionario de nivel intermedio en el mediano plazo (2007-12), la combinación de una actualización irregular de los montos no imposables y el congelamiento liso y llano de las cotas de la escala de progresividad del impuesto, activa un juego de pinzas, que incrementa las retenciones por Ganancias y el número de trabajadores que abarca.

La manipulación de las variables

El interrogante que surge, es por qué en este tema, el gobierno arriesga hasta el límite y no intenta una solución de fondo. La única explicación posible es el altísimo impacto de las retenciones de la 4ª Categoría en la recaudación total de Ganancias.

Esto se produce en un contexto de deterioro de la ejecución presupuestaria que pasó de altos superávit en el periodo 2004-08, a un relativo equilibrio en 2009-10 y fuertes déficit en 2011-12. El país ha ingresado en una zona de déficit estructural que exige, de manera permanente, mayores recursos. No para volver al superávit fiscal sino para evitar que el déficit resulte cada vez mayor.

Sólo se conocen datos globales de la recaudación en Ganancias. Tendremos que basarnos en ellos y en otros datos indirectos ya que la AFIP no publica la base de datos de la recaudación por categorías y me-

nos su distribución por niveles de renta imposable.

En ausencia de esa información, revisamos la evolución global de la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Ya hemos visto en el cuadro N° 1, como creció el desfasaje entre montos no imposables y salarios en el año 2012 que, no por casualidad, coincide con una fuerte embestida sindical alrededor de este tema. Es por eso que examinamos, de manera comparada la evolución semestral de ese año, respecto al año anterior en la recaudación del IVA (el principal recurso) y de Ganancias.

Cuadro N°2

Recaudación comparada Ganancias e IVA (2012-2011) (En % de variación)

| Impuestos | Variación 1er Semestre | Variación 2do Semestre | Variación en puntos porcentuales |
|-----------|------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Ganancias | 19,36 | 35,52 | 16,16 |
| IVA | 23,25 | 23,73 | 0,48 |

Fuente: Mecon

Del Cuadro N° 2 surge que mientras la variación entre los años 2011-12, se mantiene entre el 1º y 2do semestre para el IVA, en Ganancias casi duplica la variación. No existe otro motivo para este notable repunte que una mayor recaudación por vía de las retenciones al personal en relación de dependencia. Por una parte, no puede ser adjudicado a una mejora en las condiciones económicas dado el semi-estancamiento en ese año, y por el otro, el 2º semestre coincide con el impacto pleno de los aumentos obtenidos en las paritarias del primer semestre del año 2012, con valores congelados de renta no imposable y escalas de progresividad.

Las condiciones fiscales también explican otros "ajustes", ya sea por topes, congelamiento, o bien actualizaciones insuficientes:

- En el tope para el cobro de las asignaciones familiares. En el año 2010 se pagaba salario familiar a cerca de 4 millones de niños. Actualmente a 2,6 millones.
- En el mínimo no imposable del impuesto sobre los Bienes Personales. Poseer una vivienda y un automóvil, aún cuando ambos resulten de carácter humilde, sobrepasan ese mínimo.
- En las escalas del monotributo, que obligan a abandonar el régimen simplificado y entrar en el régimen general con un costo tributario muy superior.
- Rubros específicos de las asignaciones familiares congeladas y afectadas por los topes, tales como la ayuda escolar anual y asignaciones no periódicas: por nacimiento, matrimonio y adopción.

Todos estos elementos deterioran el salario e ingresos de los tramos medios y bajos de la distribución del ingreso, llevando las condiciones a un punto que puede disparar el conflicto social.

Los efectos económicos globales

A nivel microeconómico existen trabajos de consultoras privadas (IERAL y IA-RAF-Ver direcciones web en notas 1 y 2) cuyo objetivo



resulta de evaluar el impacto conjunto de un mayor saldo imponible y aplicación de alícuotas cada vez más altas, reflejando así la incidencia creciente de Ganancias para distintos niveles salariales.

Por nuestra parte, trataremos de realizar una aproximación a los efectos macroeconómicos. Hemos visto en el Cuadro Nº 1 el notable impacto de la relación "Salarios / MNI" en el año 2012. La relación había crecido más del 50% por sobre el nivel promedio 2007-11 y es justamente cuando el tema aparece en la agenda sindical como prioritaria.

Pero el impacto no proviene sólo del congelamiento de montos no imponibles. También influye y de manera notable, la aplicación de la tabla de cotas de las alícuotas progresivas (Art. 90 Ley de Impuesto a las Ganancias), congelada desde el año 2000. Esta tabla, para aplicar a los montos imponibles, corre entre el 9% (hasta \$10.000), y el 35%, (para más de \$120.000). Los trabajadores con saldo imponible, a los que históricamente se les retuvo la alícuota mínima del 9%, hoy, sólo el 4,54% de ellos la paga. Dos tercios del total han aportado en niveles de entre, más del 9% y hasta el 27%. Incluso una pequeña parte, el 2,68% de los trabajadores llega a pagar la alícuota más alta del 35%. (Ver Informe AFIP en nota 3).

A nivel micro, los salarios para un trabajador soltero de entre \$7.000 y \$10.000 han pagado en concepto de retención entre $\frac{1}{4}$ y un salario entero. En niveles de \$20.000 ya se trata de 2,5 salarios. (Ver notas 1 y 2).

Esto produce condiciones inéditas. Un impuesto de naturaleza progresiva que genera regresividad. El contribuyente que históricamente se ubicaba en el escalón más alto, no tiene incremento en su alícuota. En cambio, para un trabajador, con niveles medios de salario, que se ubicaba en la escala mínima, ahora, la alícuota aplicable se ha duplicado y triplicado.

No sólo una cuestión de presión fiscal adicional sobre los trabajadores sino también un aumento en el número de esos trabajadores. Hasta febrero de 2013 inclusive esos trabajadores han sido, de acuerdo a cifras oficiales 2,4 millones de trabajadores (AFIP, citado) cuando se estima que en el año 2007 eran alrededor de 650.000. No sólo se ha cuadruplicado sino que estimaciones privadas nos dicen que si en el año 2013 no se hubiese realizado actualizaciones, el número de trabajadores alcanzados por las retenciones de Ganancias se hubiese incrementado en aproximadamente medio millón de personas.

El impacto combinado de mínimos y escalas es muy notable. Para evaluarlo, lo medimos por el lado de la recaudación. Partimos de la información de la AFIP ya citada. Cuando se otorga a partir de marzo de 2013 un incremento del 20% sólo en mínimos, las autoridades aluden a un sacrificio fiscal de \$8.171 millones (AFIP, citado).

En el cuadro Nro. 1 hemos visto que en 2013, para alcanzar los niveles del año 2011, se necesitaba un incremento de montos no imponibles y cargas de familia del orden del 62,5% (\$8.000 a \$13.000). Y fue otorgado sólo un tercio de ello y sin actualizar las escalas de alícuotas.

Aunque no disponemos de la base de datos de la AFIP, una actualización completa (mínimos y escalas) implicaría una reducción fiscal, al menos del orden del cuádruplo de la cifra anunciada, lo que confirma,

en un contexto de déficit fiscal estructural, que la recaudación ha sido la causa principal del congelamiento de montos no imponibles y escalas y por ende un incremento notable sobre la carga fiscal a los trabajadores. Este es el verdadero nivel de la exacción que se ha estado realizando.

Los debates en el año 2012

En ese periodo el debate fue muy oscuro. Hoy, al menos, se ha transparentado. La exigencia sindical se ha centrado en la problemática inmediata: rubros que hacen a los montos no imponibles (mínimos y cargas de familia) y las cotas de las escalas para fijar las tasas marginales. Y el gobierno, al menos, ha dado respuestas específicas sobre estos rubros: otorgó un 20% sobre los mínimos y en el caso de modificación de las escalas, ha dicho que es en el Congreso donde radica la facultad de cambiarlas.

Es importante que el debate se transparente, porque a lo largo del año 2012, se había tornado muy confuso. Y gran parte de la responsabilidad fue del propio sindicalismo que dada la gravedad que adquiría un problema sindical inédito, fue arrastrado a realizar planteos extremos.

En ese sentido, se mezcló la problemática del congelamiento (montos no imponibles y escalas), con cuestiones de teoría tributaria. En este último sentido, la temática giraba alrededor de una supuesta contradicción entre un impuesto cuya denominación alude a "ganancias" empresariales, y que recae sobre "salarios" de trabajadores.

Es real que existe una contradicción, pero es sólo una cuestión semántica. Desde el punto de vista de su contenido económico es un impuesto sobre la renta neta. Nació en 1932 bajo la denominación de "Impuesto a los Réditos", tan confusa como la actual, adoptada en 1973.

En su origen fue una copia del "Income Tax" de Inglaterra (literalmente: Impuesto a los Ingresos), al que luego se le incorporó, de manera adicional, las ganancias de empresas. En casi todos los países del mundo y bajo distintas denominaciones, existe un impuesto similar que, desde el punto de vista de las categorías tributarias, corresponde incluir entre los que recaen sobre la renta neta.

Y para evitar que afecte a los niveles salariales que sólo alcanzan a cubrir la canasta familiar, se estima un nivel de monto no imponible. Es por eso que, en condiciones inflacionarias, sólo puede manejarse en base a criterios cuantitativos y con automaticidad de correcciones.

La Ley de Impuesto a las Ganancias, en su Artículo 25 establece la actualización de los montos no imponibles (Art. 23) y de las escalas de progresividad (Art. 90). Sin embargo, éstas se han realizado, o bien de manera irregular, o bien no se han tocado desde la última modificación legal. Tal es el caso de las escalas de alícuotas progresivas fijadas por última vez en el año 1999 a fin de regir desde el año siguiente.

Esto ha sido posible pues el gobierno nacional interpreta que la ley de convertibilidad de 1991 que prohibía la indexación, aún sigue vigente en ese aspecto y alcanza los conceptos del Art. 25 de la Ley de Impuesto a las Ganancias. Por lo tanto se pierde la automaticidad y cada actualización exige una ley ratificatoria.





Que esto es posible lo demuestran las distintas oportunidades en que ese Artículo 23 ha sido modificado. El PE adelantaba por decreto el aumento y luego era ratificado por ley.

Pero esto se venía realizando de manera irregular y en algunos años no se producía actualización alguna. Para evitar estos problemas se sancionó la Ley 26.731 el 27/12/2011 donde se ratificaban las actualizaciones otorgadas por el PE a inicios de los años 2010 y 2011 para compensar la inflación de los respectivos años anteriores, y se agregaba un artículo para evitar problemas en el futuro. Ese articulado expresa:

ARTICULO 4º - *Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a incrementar los montos previstos en el artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, en orden a **evitar que la carga tributaria del citado gravamen neutralice los beneficios** derivados de la política económica y salarial asumidas.*

Nótese que la facultad que delega es para “incrementar” y “evitar la carga tributaria” adicional que eso significa. El Congreso delegó su facultad y ésta fue utilizada a la inversa del objetivo fijado, ya que el PE no actualizó los valores correspondientes a la inflación de los años 2011 y 2012. Y la posibilidad que lo haga el Congreso quedaba bloqueada ya que la facultad había sido delegada.

Para eludir este verdadero “nudo gordiano”, algunos sindicalistas pretendieron aplicar, para fijar el límite entre monto imponible y no imponible, categorías conceptuales, en lugar de niveles cuantitativos. Así surge la propuesta de exención para la categoría de “trabajadores en relación de dependencia”.

Pero, de aplicarse, tendría efectos netamente regresivos. Tanto el C.E.O. de una multinacional como la persona que limpia su oficina son “personal en relación de dependencia”. Establecer un corte conceptual de esta naturaleza significaría liberar del impuesto a los altos niveles salariales, e introducir un fuerte sesgo regresivo incompatible con los objetivos del impuesto. Tan regresivo como el que se produce al no

actualizar los niveles no imponibles y escalas, frente a condiciones de inflación y con salarios que se van adecuando a dicha inflación.

Este planteo confuso le ofreció a las autoridades la posibilidad de eludir el debate sobre la problemática inmediata (actualización de mínimos y escalas) y pusieron el acento en la defensa de un impuesto de raíz progresiva frente a quienes querían eliminarlo de manera parcial.

La posición del gobierno fue expresada por funcionarios y economistas que habitualmente avalan las medidas oficiales. Y vale la pena repasarlas ya que el problema se recreará en el segundo semestre de este año (ver más abajo) y reaparecerán los argumentos de uno y otro lado.

Un grupo de argumentos del gobierno está relacionado con un relativo bajo porcentaje de trabajadores afectados. La propia Presidente dio a conocer una estadística muy interesante al respecto. La reputamos provisionalmente como correcta ya que no ha podido ser verificada pues la base de datos de la distribución de las retenciones en Ganancias por niveles de imposición nunca ha sido publicada.

Dicha información nos dice que las retenciones sólo afectan al 19% del total de asalariados que detentan el 41% de la masa salarial. Nos está diciendo que 81% de los trabajadores en relación de dependencia detentan el 59% restante.

Aunque haya estado afectando a sólo el 19% de los asalariados, representa millones de personas con más sus familias. Sin embargo, el problema no resulta del número de trabajadores que aporta a Ganancias en un momento determinado, sino su evolución. Y ésta ha venido creciendo de manera acelerada tal como hemos visto más arriba.

Por otra parte, la estadística desnuda la precariedad salarial en Argentina donde, a pesar, de muy bajos niveles de montos no imponibles en Ganancias, amplios sectores no son alcanzados debido a su reducido nivel relativo.

También se utilizan argumentos que derivan de la comparación con mecanismos similares de países desarrollados y países latinoamericanos. Sin embargo, el cotejo de niveles no tiene en cuenta las relaciones de poder adquisitivo ni el nivel de tipo de cambio utilizado.

Otro grupo de argumentos está vinculado a la exigencia, a quienes reclaman, de proponer alternativas de recursos para reemplazar la recaudación. La propia Presidente la realizó ante los sindicalistas.

De inmediato surgieron propuestas que giran alrededor de las falencias más evidentes del sistema tributario argentino vinculadas a exenciones injustificadas: imposición a las rentas financieras, a las ganancias de capital, a los funcionarios judiciales, etc.

La contrarréplica oficial es inmediata: no cubren el eventual bache que produciría. Pero el “bache” no lo estiman sobre la base de una actualización racional de los montos no imponibles sino bajo una eventual exención de todo salario en relación de dependencia, que toman como posición oficial de los gremios.

También existen planteos oficiales vinculados a que las propuestas de alternativas de recaudación no están coordinadas en un proyecto integral de reforma tributaria. Y la necesidad de debatir, de manera previa,



una reforma tributaria global antes de realizar un ajuste de no imponibles y escalas, debido a que existen otros impuestos de efecto aún más regresivo que estos congelamientos.

Entendemos que no corresponde exigir alternativas de recaudación, pues toda propuesta en ese sentido lleva inexorablemente a un terreno pantanoso. Este tipo de propuesta siempre será parcial respecto de una eventual reforma tributaria integral y por ende surgirán contradicciones inevitables.

Y tampoco corresponde pedir alternativa alguna porque se trata de una exacción adicional realizada de manera subrepticia y en base al no cumplimiento de leyes y/o en base a manipulaciones estadísticas. Es probable que del debate de una reforma tributaria integral pueda surgir la necesidad de que los salarios de nivel medio también realicen un aporte al financiamiento presupuestario por vía de retenciones en Ganancias. Pero hasta que no se realice, por un debate de la sociedad y la vía legislativa que corresponde, se impone la aplicación de los “usos y costumbres”, aplicando los niveles que corresponden a la media histórica. No lo puede decidir el Poder Ejecutivo “per se”.

El reclamo sindical está ampliamente justificado y se ha planteado por primera vez en la problemática social de Argentina. Frente a eso no debería utilizarse argumentos que en esencia significan: “lo ya apropiado no se devuelve”.

Resulta incorrecto aumentar la carga tributaria a un grupo social bajo criterios ilegítimos, más aún cuando esto implica modificar la distribución del ingreso de manera regresiva sin ninguna participación de la sociedad al respecto. Y más incorrecto aún cuando se le exige a los trabajadores proponer una alternativa de recaudación. Los trabajadores no están reclamando mejora alguna sino la devolución de algo que, previamente, se les ha quitado y de manera indebida. Y si corregir esa situación genera problemas de recaudación, el gobierno debe realizar una compensación de emergencia en base a sus propios criterios impositivos hasta que resulte posible realizar una reforma tributaria.

La responsabilidad de haber realizado una exacción incorrecta es del gobierno y por ende de buscar una alternativa para superar el bache recaudatorio. El gobierno debe hacer ahora lo que obvió realizar antes, cuando resolvió sus necesidades de recaudación por vía de métodos teñidos de arbitrariedad.

Hacia fines del año 2012, el impacto social de este fenómeno era innegable y provocaba reordenamientos de la organización sindical, cambios en sus prioridades y acciones directas. Por otra parte generaba dificultades para el funcionamiento de las paritarias en el inicio del 2013. Los gremios planteaban la estrategia de no discutir salarios hasta no conocer las actualizaciones en Ganancias. Y en esto coincidían todos los segmentos del movimiento sindical. El gobierno, por su parte, quería “canjear” actualizaciones por topes en las paritarias. Las estrategias estaban enfrentadas y preanunciaba graves inconvenientes en la discusión salarial.

También pesaban los fallos judiciales de primera instancia que comenzaban a salir. Un juez de Mar del Plata declaró la inaplicabilidad del tributo hasta que se actualicen los montos no imponibles. Y las condiciones amenazaban con una “catarata” de fallos similares en todo el país.

Las condiciones actuales y sus debates

La presión del contexto llevó a las autoridades a introducir para el año 2012 un alivio en la carga tributaria. A mediados de noviembre del 2012 anunció una exención en Ganancias para el segundo aguinaldo del año para salarios de hasta \$25.000 y prometieron actualizar los montos no imponibles en los primeros meses del año 2013.

Frente a la dimensión del problema acumulado resultó un alivio muy pequeño ya que se exime medio salario sobre 13 salarios anuales (3,85%). Es irrefutable que disminuye la carga que hubiese tenido en el año 2012 de no haberse tomado la medida, pero el impacto social de la medida fue intrascendente, ya que la carga de 2012, aún con esta exención, resultaba muy superior a la del año 2011.

Esto hizo posible que todo el arco gremial no modificara un ápice sus posiciones respecto a la estrategia de paritarias, en particular aquella de “conocer los mínimos de 2013 antes de debatir salarios”. Además la intransigencia del gobierno respecto a las actualizaciones en el año 2012 ponía en duda el nivel que se otorgaría. Las estimaciones sindicales arrojaban la necesidad de incrementar niveles en la escala del 50-60%. Todo el contexto social tendía a agravarse.

En esas condiciones se conocen en el mes de febrero, las actualizaciones. Se otorga un aumento de 20% sobre los montos no imponibles (mínimos y cargas de familia) y se menciona expresamente el caso de la tabla de alícuotas. El PE dice no tocarla ya que interpreta, es una atribución del Congreso.

Desde el punto de vista económico debemos realizar el análisis de sus efectos: sobre la presión tributaria en los trabajadores, el número alcanzado y el impacto sobre el consumo.

En la interpretación oficial este aumento hace posible reducir la cantidad de trabajadores con retenciones sobre ganancias de 2,4 a 1,6 millones (AFIP, citado) de trabajadores, incluyendo ambas un apreciable número de jubilados. Sin duda que el impacto es importante pero con una limitación muy seria. Reputamos como correcta la estimación oficial, pero se trata de una situación instantánea al momento del anuncio, y como tal, no incluye los aumentos que se debaten actualmente en



paritarias y que impactarán a lo largo del resto del año.

Una estimación correcta debería haberse realizado para los 10 meses que restan del año 2013 donde habrá aumentos salariales en la escala del 20 - 25%. Allí volverán a reproducirse, como "piso", la ya dura situación vigente en el año 2012, tanto en términos de presión tributaria individual como en el número de trabajadores alcanzados. Y aún agravarla.

En el Cuadro Nº 1 podemos observar cómo, la proyección conjunta de un aumento del 20% en los mínimos ya otorgado y un probable 25% de aumento en las paritarias (Referencia 3.1.) genera un incremento en la ya alta desviación de los salarios respecto a los montos no imponibles. Y con salarios nominales más altos y las cotas de la alícuota progresiva congeladas se profundizarán los niveles de retención. Los salarios tributarán un porcentaje mayor, ya que ese aumento nominal sólo tiende a recuperar (y parcialmente) el salario real y por ende no se ha incrementado su capacidad adquisitiva.

Y en el análisis de los efectos, también debe tenerse en cuenta el "clima" con que fue recibido el anuncio. Por una parte, los sindicatos habían planteado actualizar las cifras a sus valores históricos. En el Cuadro Nº 1 la proyección estimada para alcanzar una relación similar al promedio del periodo 2007-11 implica incrementar los mínimos en un 90%, es decir, de \$7.998 a \$15.200 para un trabajador casado con dos hijos (Referencia 3.2.); y si se pretende permanecer en el nivel relativo del año 2011 ese mínimo debía ser incrementado en un 62,5%, (de \$7.998 a \$13.000-Referencia 3.3.). En ese sentido, las organizaciones de trabajadores han estado medidas y plantean elevarlos en una escala del 50-60%.

Frente a la necesidad de actualizar las cifras a sus valores históricos, aun considerando mantenerse en el nivel del año 2011, se concede sólo 1/3 de ella, y sin tener en cuenta los aumentos del 2013. Es por eso que todas las organizaciones sindicales consideran esta actualización como insuficiente, ya que los aumentos durante el 2013 volverán a recrear el cuadro de situación conflictiva del año 2012 en cuanto a presión fiscal y número de trabajadores alcanzados.

Y este clima por una actualización insuficiente se vincula a los efectos macroeconómicos que se pretenden. Aunque la Presidente en su exposición del 28-01-2013 anunciando el aumento de un 20% en los mínimos, sólo hizo referencia al sacrificio fiscal que representa la medida, al día siguiente los titulares de la AFIP y Anses presentaron los detalles de aquel anuncio en conferencia de prensa.

En esa ocasión se habló de los efectos macroeconómicos de la medida. El informe de prensa del sitio web de la Presidencia de la Nación expresa:

*"Echegaray afirmó que el incremento del 20% del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias significará "un sacrificio fiscal" del cual **"gran parte se va a volcar al consumo"** [...]*

*El funcionario resaltó los "resultados exitosos en la política de recaudación", y añadió que gran parte de los recursos de aquellos que dejan de tributar Ganancias **"se va a volcar al consumo y retroalimentar las políticas expansivas de la economía"**. (www.presidencia.gob.ar).*

Entendemos que la interpretación del efecto es correcta siempre

que se evalúe de manera instantánea y aislada. Sin embargo, debemos realizar un análisis económico del último periodo. De allí surgirá, por el contrario, en lugar de un aporte, una quita a la capacidad de consumo. El congelamiento de los montos no imponibles venía eliminando capacidad de consumo en el periodo 2011-12.

Si a esa quita le damos un valor 100, la actual medida implica "devolver" sólo un tercio de ella. Y en pocos meses, en base a las retenciones de los nuevos niveles salariales la quita volverá al nivel del año 2012.

Interpretar la política llevada a cabo con los mínimos de Ganancias como una medida expansiva del consumo constituye, al menos, una deformación de la realidad.

A la búsqueda de una salida viable

Debemos tener en cuenta los horizontes de tiempo ante los cuales actuamos: corto, mediano y largo plazo. Intentar ya mismo una solución integral al caso de Ganancias resulta una utopía. Esos cambios deben ser compatibilizados con el sistema tributario global a partir de fijar objetivos en términos de capacidad de recaudación, niveles de progresividad, traslación a precios, etc.

Es por eso que en el corto plazo deberían corregirse las cargas adicionales sobre los trabajadores mediante la actualización por etapas del Artículo 23 (mínimos no imponibles y cargas de familia) y el Artículo 90 (escalas de progresividad). En el primer caso debería recuperarse de manera progresiva (p.ej., hasta el año 2015), al menos, los niveles de la relación con los salarios del año 2011. De acuerdo al Cuadro Nº 1, implica elevar los niveles vigentes en el año 2012 en un 62,5%. (Referencia 3.3.) Hacerlo sobre la base de recuperar el promedio 2007-2011 se necesitaría elevar aquellos niveles en un 90% lo que ya afectaría seriamente la recaudación y no tendría alternativa inmediata de reemplazo de la recaudación.

Y el reemplazo debe hacerse en calidad de emergencia hasta disponer de una reforma tributaria integral. Existen muchos ítems exentos que pueden ser utilizados para reemplazar recaudación, invocando condiciones de emergencia: rentas financieras, ganancias de capital, rentas del poder judicial, etc.

En el caso de las escalas de progresividad las cotas, de actualizarse en base a niveles salariales requiere multiplicar los valores vigentes por 7,5 veces. Esta dimensión de actualización puede llegar a entrar en contradicción con otros objetivos del sistema tributario que sólo pueden ser compatibilizados en el contexto de una reforma tributaria integral. Es por eso que en este caso adherimos al criterio que ha desarrollado el reconocido tributarista Dr. Litvin respecto a multiplicar por cinco veces las cotas actuales, y de manera progresiva, hasta poder realizar una evaluación integral y evitar las contradicciones con otros aspectos del sistema tributario.

Y estos valores, a su vez, deberán detentar, de allí en adelante, una actualización automática. Dado que los índices de precios están sometidos a duras críticas, entendemos que deben utilizarse los indicadores salariales del Indec. Tanto por su relación directa con la materia a aplicar,



como por la ausencia de objeciones acerca de su validez.

Existen otras alternativas para mejorar la progresividad fiscal de los salarios, como la de eximir el monto de alquileres y similares. Sin embargo, introducir nuevos instrumentos perturbaría el debate que, en el corto plazo debe centrarse en la recuperación de las condiciones anteriores, hasta disponer de una reforma tributaria integral, que sólo será posible en el mediano y largo plazo.

No adoptar medidas en esta dirección, no sólo tiene un efecto regresivo. También se amplificará el efecto distorsivo que ya está ejerciendo sobre el mecanismo de las paritarias. Los gremios tratarán de compensar la falta de actualización de estos valores con mayores salarios y formas salariales elusivas.

Y la perturbación en las paritarias llega hasta el interior de las empresas. Éstas ahora enfrentan el debate con una nueva variable cuyo valor real se desconoce. Al problema de la inflación, ahora se agregan los valores de Ganancias. En las paritarias, que hasta ahora intervenían sólo empresarios y trabajadores, aparece un nuevo actor que altera la negociación.

El objetivo es evitar que un impuesto, naturalmente progresivo, se transforme en una herramienta de regresividad y por ende requiere de una solución estable al margen de una eventual reforma tributaria que en el corto y mediano plazo no resulta posible realizar.

Y esta reforma sí deberá tener un horizonte de largo plazo. Allí deberá evaluarse la presión tributaria global sobre los distintos niveles de ingreso y adoptar decisiones de tipo ética respecto a cuales son los niveles desde los cuales debería aportarse al gasto público.

Probablemente surja del debate que los salarios de nivel medio (una escala en torno a los 10-15 mil pesos) que son la actual “piedra del escándalo” deben también contribuir a soportar el gasto público. Pero sólo a partir de conocer el aporte global a la recaudación impositiva por cada grupo de ingresos.

Debe tenerse en cuenta que en los niveles salariales medios, el IVA constituye su aporte fundamental. Antes de responder como se diseñarán los mínimos y escalas de Ganancias, deberíamos preguntarnos qué porcentaje de sus ingresos está pagando un trabajador en esa escala de salarios por el IVA y cuál debería ser su alícuota, sobre todo en el caso de alimentos, en un nuevo esquema tributario.

De cualquier manera toda esta perturbación alrededor de salarios e impuestos produce un elemento positivo hacia el futuro: la concientización de los trabajadores de la necesidad de su participación plena en el debate de una eventual reforma tributaria. Un segmento de la sociedad que sumará aportes a un tema que hasta ahora habían considerado ajeno a sus reivindicaciones.

Notas

- 1.-http://www.ambito.com/economia/informes_economicos/archivos/IERAL%20-%202014-Foco%20Fiscal.pdf
- 2.-http://www.ambito.com/economia/informes_economicos/archivos/IARAF%20-%2006-01-2013.pdf
- 3.-<http://www.afip.gov.ar/novedades/docsComunicados/documentos/ConferenciaPrensaMinimoNolmponible.pdf>

Consulte Informes de Coyuntura anteriores
en la sección Biblioteca Virtual

WWW.CPBA.COM.AR

