

Finanzas Públicas

Cátedra Freille

Sebastián Freille

Bibliografía

- Due, J. & Friedlaender, A. (1977). Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público (4ta Edición). Buenos Aires: El Ateneo. Capítulos 10 a 13. Solicitar por: T 336 D 29576
- Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. C. (2007). La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. CEPAL. Capítulo II, págs. 45-92. Disponible:
- Musgrave y Musgrave (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada (5a. edición). Madrid: Mc. Graw Hill. Capítulo 21. Solicitar por: T 336 M 38730
- Albi, E., González-Páramo, J. M., & Zubiri, I. (2009). Economía Pública II (3ra. edición). Barcelona: Ariel. Capítulos 4 y 5. Solicitar por: T 336 A 53015 T.2
- Rosen, H. S. (2008). Hacienda Pública (7ma. edición). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana. Capítulo 15, págs 359 a 400. Disponible:

Unidad 5. Impuestos a los ingresos. Introducción: aspectos generales

Preguntas

- ¿Cuál es la principal herramienta para gravar la renta?
- ¿Cuáles son los problemas en la definición de la renta?
- ¿El impuesto a la renta es equitativo y eficiente?
- ¿Cómo afecta la inflación a la operación del gravamen?
- ¿Cuáles son los efectos sobre los incentivos del impuesto a la renta?
- ¿En qué consiste el impuesto a la renta de las sociedades?

Impuesto a la renta: Personas

- En muchos países, sobre todo los más desarrollados, el impuesto a la renta personal es de los más importantes en términos de relevancia y recaudación.
- Constituye uno de los más importantes instrumentos fiscales en relación a la función de distribución del sector público –i.e. redistribución.
- Dependiendo de las rentas que incluye y las deducciones que permite, habrá mayores distorsiones sobre la composición de trabajo-ocio, sobre la decisión consumo-ahorro y sobre la decisión de composición patrimonial (rentas de capital)

- Es un impuesto directo, personal y se aplica sobre todas las ganancias obtenidas por personas de existencia física. La ganancia es entendida en el sentido de un excedente de ganancias brutas sobre gastos necesarios para obtenerla.
- Es un impuesto que cumple con tres principios básicos de la hacienda pública:
 - suficiencia –i.e. adecuado en términos de necesidades de gasto
 - equidad –i.e. medida más apropiada de capacidad contributiva
 - eficiencia –i.e. distorsiona precio relativo trabajo/ocio pero no genera efectos cascada
- Es un impuesto progresivo → alícuota impositiva aumenta al aumentar los ingresos

La definición de renta

- Problema → qué se entiende por renta. En Arg: “Todas las ganancias obtenidas por persona de existencia visible o ideal quedan sujetas al gravamen de emergencia que establece esta ley”. ¿Qué es renta? → todo.
- Criterio de Haig y Simmons (H-S) → “renta es el valor monetario del incremento neto de la capacidad de consumo de una persona en un período de tiempo determinado” → equivale a lo que **efectivamente** ha consumido durante el período más el incremento neto de su riqueza.
- ¿Por qué debe incluirse el aumento neto de su riqueza (ahorro)? Representa un aumento *potencial* del consumo

- Notese que este criterio de H-S implica dos cosas: a) incluir *todos* los incrementos potenciales del consumo; b) excluir *todos* aquellos conceptos que disminuyan la capacidad de consumo individual –gastos necesarios para obtener la renta.
- Usando criterio de H-S entonces tendremos que:

Medición de la renta. Es la suma del consumo más la variación patrimonial en un período dado

- En la práctica, muchas razones por las que es difícil aplicar este criterio → autoconsumo (huerta); ingresos en especie (pasajes, departamento pago, vouchers comida); transferencias (jubilaciones, subsidios desempleo y AUH); herencias y donaciones; ganancias de capital no realizadas

- A pesar de estos problemas el criterio de H-S sigue siendo teórica y empíricamente relevante por cuanto apunta a los dos aspectos clave de *equidad* y *eficiencia*
- Justicia → dos personas que ganan lo mismo deberían pagar lo mismo (equidad horizontal) –si uno gana 1000 en dinero y el otro 500 en dinero y 500 en especie, entonces se lesiona el concepto
- Eficiencia → impuesto a la renta personal con criterio de H-S tiene virtud de neutralidad –trata igual a *todas* las formas de renta con independencia de la fuente y en consecuencia no distorsiona i.e no hay efecto sustitución. Ejemplo: no gravar la renta imputada de un inmueble conduce a inversión excesiva en inmuebles!

- En la práctica en casi todos los países que aplican el impuesto a la renta personal, se utiliza una definición restringida de renta. Se toman:
 - ingresos y rendimientos que puedan ser efectivamente controlados
 - gastos deducibles y deducciones específicas
- Se suele gravar un concepto de Y que incluye ingresos netos que cumplan los requisitos:
 - que la riqueza nueva sea material y valuada en dinero;
 - que exista una fuente generadora (trabajo o capital)
 - que fuente esté habilitada
 - que fuente subsista luego de generado el Y

Renta según criterio H-S. Impuesto sobre la renta abarca **todas** los ingresos –herencias, donaciones, transferencias, ganancias de capital. Todas las transacciones se gravan bajo un único y amplio impuesto

Renta según criterio restringido. Impuesto sobre la renta abarca **un amplio grupo** de ingresos y deja afuera los ingresos que si tiene en cuenta el criterio H-S. Estos ingresos se gravan, normalmente, a través de impuestos específicos y/o regímenes especiales. Lo que no se grava es parte de la renta según el criterio H-S que queda no cubierta por ningún impuesto.

Estructura del Y a la renta personal

- La **determinación de la base imponible** es:
 - Se suma la **renta bruta** del individuo
 - Rentas de 1ra cat. → Y del suelo
 - Rentas de 2da cat. → Y de capitales
 - Rentas de 3ra cat. → Y de empresas y auxiliares de comercio
 - Rentas de 4ta cat. → Y trabajo personal
 - Al total se le restan las **deducciones** –mínimo no imponible- y **otros gastos** –gastos para obtención de renta; gastos personales y otros
 - Esto da la **renta imponible**. Se le aplica una tabla de **tramos de ingreso** y **alícuotas**

Unidad contribuyente

- La incidencia legal y económica coincide en la persona física. Pero criterios diferentes:
 - Individuo como unidad contribuyente
 - Pareja como unidad contribuyente
 - Familia como unidad contribuyente
- Inequidades posibles –si la UC es individuo, un soltero tiene menos responsabilidades de gasto que un casado; y éste, menos que uno casado con hijos.
- Considerar incentivos → ¿conviene que ambos cónyuges trabajen o que sólo uno trabaje? ¿conviene casarse para pagar menos T ?

- Sea: de 0 a 5000 (10%), de 5000-10000 (20%), de 10000-15000 (30%) y de 15000-20000 (40%)

Table 1: Unidad contribuyente: Individuo

Tipo	Cant	Flia 1	Flia 2	Flia 3	T Flia1	T Flia2	T Flia3
Hombre	1	10000	15000	20000	2000	4500	8000
Mujer	1	10000	5000	0	2000	500	0
Hijos	0	0	0	0	0	0	0
	2	20000	20000	20000	4000	5000	8000

Table 2: Unidad contribuyente: Familia (sin (izq) y con (der) promediación)

Tipo	Cant	T Flia1	T Flia2	T Flia3	T Flia1	T Flia2	T Flia3
Familiar	2	20000	20000	20000	10000	10000	10000
T pp		—	—	—	2000	2000	2000
Total T	2	8000	8000	8000	4000	4000	4000

- El ingreso de los conyuges se puede tratar junto –matrimonio como UC- o por separado –individuo como UC.
- Si se tratan por separado, el problema es el de que dos grupos de personas que tienen un mismo monto total de ingresos conjuntos pueden pagar diferente T total si la composición del total es diferente
- Si se tratan conjuntamente, hay dos maneras:
 - Sumar ingresos y luego aplicar t
 - Promediar ingresos y luego aplicar t y multiplicar por dos.
- La primera modalidad discrimna contra los casados; la segunda contra los solteros

Progresividad del impuesto

- La progresividad de un impuesto está vinculada a la definición de la BI y el tipo y escala de tasas aplicables.
 - Si existe desigualdad de ingresos y se aplica una alícuota proporcional, entonces la desigualdad no se modifica; si se aplican alícuotas crecientes, la desigualdad disminuye.
- Un impuesto es **progresivo** si la alícuota media aumenta a medida que aumenta la base imponible.
- El T a las ganancias es considerado el que mejor puede operativizar la progresividad –por diseño
- Es importante su estructura –definición de MNI, deducciones personales.

Table 3: Escalas de ingresos y alicuotas

GNI Acumulada		Pagarán	Mas el %	S/ el exc. de \$
Más de \$	a \$			
0,00	33.039,81	0,00	5	0,00
33.039,81	66.079,61	1651,99	9	33039,81
66.079,61	99.119,42	4.625,57	12	66.079,61
99.119,42	132.159,23	8590,35	15	99.119,42
132.159,23	198.238,84	13.546,32	19	132.159,23
198.238,84	264.318,45	26.101,45	23	198.238,84
264.318,45	396.477,68	41.299,76	27	264.318,45
396.477,68	528.636,91	76.982,75	31	396.477,68
528.636,91	en adelante	117.952,11	35	528.636,91

Efectos de la inflación

La inflación y sus efectos

- La inflación afecta a los individuos de distintas maneras → como consumidores, como trabajadores asalariados, como tenedores de activos, como prestamistas/prestatarios y como contribuyentes
- Nos interesa analizar los efectos de la inflación sobre los individuos como contribuyentes y puntualmente como contribuyentes del impuesto a la renta personal.
- Desde una perspectiva histórica, la primera mitad del siglo XX se preocupó por los efectos de los impuestos sobre los precios; en la segunda mitad, el foco estuvo sobre los efectos de los precios en los impuestos.

- La inflación inevitablemente genera *distorsiones* en los sistemas tributarios y especialmente en la imposición a los ingresos
 - La carga tributaria como la distribución de la misma entre los contribuyentes se ven alteradas y no necesariamente en la dirección deseada
- Varios aspectos del impuesto a la renta personal pueden verse afectados en condiciones de alta inflación → distorsiones significativas. Esto se agrava más aún si existen exenciones discrecionales y regímenes especiales

Distorsiones sobre el impuesto a la renta personal

- La inflación produce efectos distorsivos sobre los siguientes aspectos del impuesto a la renta personal:
 - efectos sobre la base imponible del impuesto
 - efectos sobre la progresividad
 - efectos sobre el rezago de recaudación y su magnitud
 - efectos sobre la evasión impositiva
 - efectos sobre la ilusión fiscal
 - efectos sobre la desigualdad de ingresos post-impuesto

Efectos sobre la base imponible

- La inflación genera cambios en el valor real de los ingresos –tanto proveniente del trabajo como del capital.
- En el caso de rentas del capital, este efecto puede ser muy importante → ganancias de capital infladas ya que valor de venta a precios actuales y costos de adquisición a precios históricos
- El problema fundamental surge porque el valor de la moneda cambia entre el momento de la erogación y el momento del ingreso.

Efectos sobre la progresividad

- La inflación cambia la progresividad del impuesto a la renta personal de dos formas:
 - Reduce el *valor real* de las exenciones, deducciones y créditos que están fijos en términos nominales.
 - Distorsiona la progresividad del impuesto al reducir la amplitud real de los tramos de ingresos a los que se aplica el impuesto
 - Personas van subiendo de tramos sin variar sus ingresos en términos reales (“bracket creep”)

Efectos sobre el rezago de recaudación y su magnitud

- Cuando hay rezago entre el momento de generación de Y y de pago del T , hay pérdida en el valor real de la obligación tributaria
 - Para el contribuyente, es una ganancia.
 - Pero introduce una desigualdad entre quienes pueden posponer los pagos y quienes no (diferentes tipos de ingresos)
- Resulta conveniente retrasar el pago si los intereses o multas no se actualizan \rightarrow la magnitud del rezago es función del diseño de administración del impuesto y crece con la inflación.

Efectos sobre la evasión impositiva

- Los contribuyentes al verse empujados a tramos de ingresos y alícuotas más altas, tienden a tener menor cumplimiento de la obligación tributaria.
- Si a esto se suma que con inflación creciente mas contribuyentes tributan el impuesto, se hace más costoso para la administración tributaria el control y el castigo.
- Probablemente, esto se vea mitigado por el hecho de que la avance tecnológico en la administración tributaria ha reducido significativamente estos costos.

Efectos sobre la ilusión fiscal

- Si la inflación es un fenómeno temporal, es posible que los contribuyentes no perciban adecuadamente que la inflación incrementa la presión tributaria y reduce sus ingresos después de impuestos.
- Si la inflación se vuelve persistente, los contribuyentes no sufren de ilusión fiscal y perciben que la inflación aumenta su presión tributaria → trabajadores pedirán aumentos salariales para compensar la pérdida de ingreso real
- En Argentina, por ejemplo, esto puede generar un efecto inercial sobre las negociaciones paritarias.

Efectos sobre la desigualdad de ingresos post-impuestos

- Al existir una alícuota máxima, cuando aumentan los ingresos nominales por ajuste de inflación, las personas en el tramo de ingresos más altos seguirán pagando la misma alícuota mientras que las personas en tramos más bajos pasan a tramos más altos pagando una mayor alícuota.
- Esto genera un efecto regresivo en la distribución del ingreso por cuanto las personas de menores ingresos vean aumentada su presión tributaria en mayor medida que las personas de mayores ingresos.

Aplicación al caso argentino

Aplicación al caso argentino

- Proponemos una ilustración muy sencilla para el caso argentino utilizando datos reales de escalas, deducciones y actualizaciones y datos simulados de ingresos e inflación.
- El propósito de esta aplicación es ilustrar los efectos de la inflación sobre la operación del gravamen a nivel empírico-aplicado y contrastarlas con las argumentos teóricos provistos anteriormente.
- En primer lugar, miramos al efecto sobre la base de contribuyentes

Efectos sobre la base de contribuyentes

Table 4: Declaraciones juradas presentadas con impuesto determinado

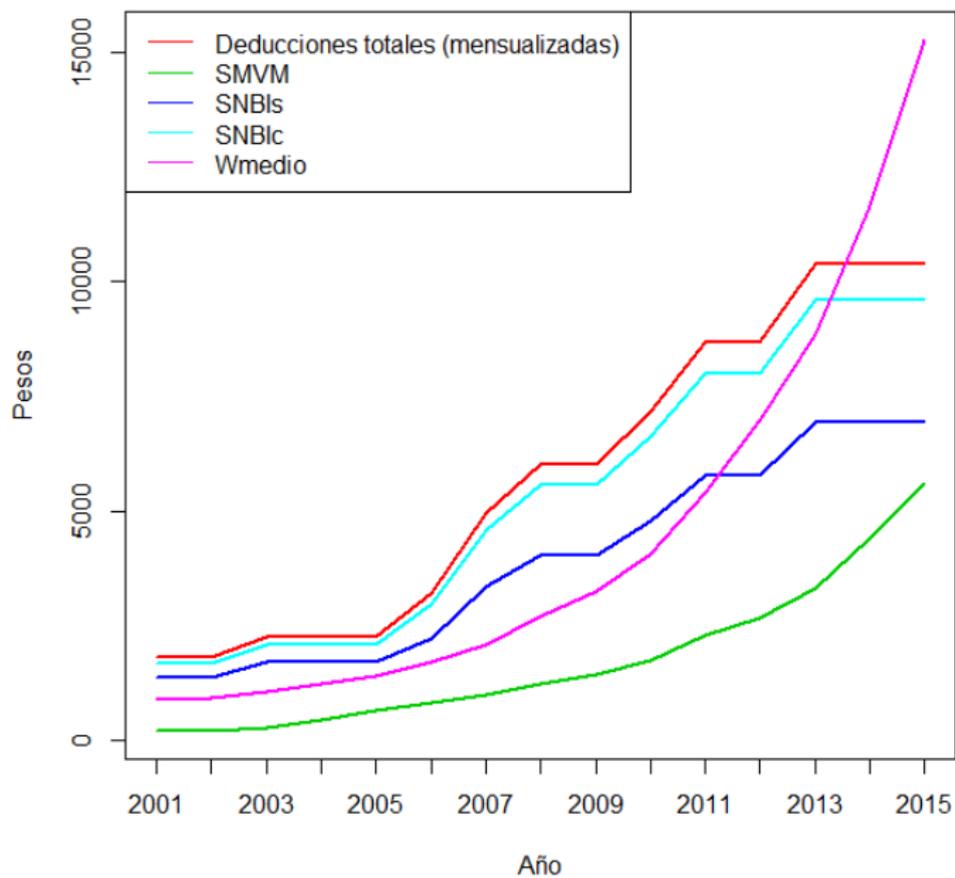
inf	sup	2008	2011	2014	var
0	10000	101300	80216	50063	-50,58
10000	20000	66697	69349	47926	-28,14
20000	30000	49851	64113	46839	-6,04
30000	60000	78955	149220	120898	53,12
60000	90000	38423	92863	107115	178,78
90000	120000	30844	59888	94746	207,18
120000	—	91307	199552	486967	433,33
Total		457377	715201	954554	108,70

- De la tabla anterior se observan dos cosas. En primer lugar, el aumento en la cantidad de contribuyentes entre el año 2008 y 2014 –más de un 100%.
- En segundo lugar, este aumento no se ha producido en los tramos más bajos de la escala sino todo lo contrario → en los tres primeros tramos disminuye la cantidad de contribuyentes mientras que en los tramos superiores aumenta fuertemente, especialmente en los dos más altos.
- Indica esto acaso mayor progresividad? Difícilmente sea el caso ya que lo que ocurre es que cada vez más se “agrupan” en el último tramo → en el extremo en que todos estén en el último tramo el impuesto pasa a ser proporcional!

Deducciones e ingresos

- Trabajamos con datos anuales para el período 2001-2015 y suponemos que existen tres individuos (grupos) con ingresos bajos, medios y altos.
- La primera tabla muestra la evolución de los montos de las deducciones admitidas y la evolución de ingresos salariales de referencia (Salario Mínimo Vital y Móvil, Salario Medio Privado, Salario Básico Neto Imponible)
- Por simplicidad, omitimos del cálculo del impuesto determinado la excepción introducida por el decreto 1242/13

año	gni	cony.	hijo	esp	SMVM	Sme	SBNIs	SBN
2003	4020	2400	2400	18000	260	1050	1694	206
2004	4020	2400	2400	18000	450	1209	1694	206
2005	4020	2400	2400	18000	630	1408	1694	206
2006	6000	4800	4800	22800	800	1712	2215	295
2007	7500	8000	8000	36000	980	2073	3346	457
2008	9000	10000	10000	43200	1240	2679	4015	555
2009	9000	10000	10000	43200	1440	3224	4015	555
2010	10800	12000	12000	51400	1740	4073	4785	663
2011	12960	14400	14400	62208	2300	5379	5782	799
2012	12960	14400	14400	62208	2670	6973	5782	799
2013	15552	17280	17280	74650	3300	8835	6939	959
2014	15552	17280	17280	74650	4400	11649	6939	959
2015	15552	17280	17280	74650	5588	15277	6939	959



Variaciones ingresos y deducciones

Table 6: Variaciones ingresos y deducciones

Per.	Var. Deduc (%)	Var. SMVM (%)	Var. Sme (%)	Inflacion
2001-15	477,60	2694,00	1630,12	1385,
2001-16	1404,63	2930,00	1980,07	NA

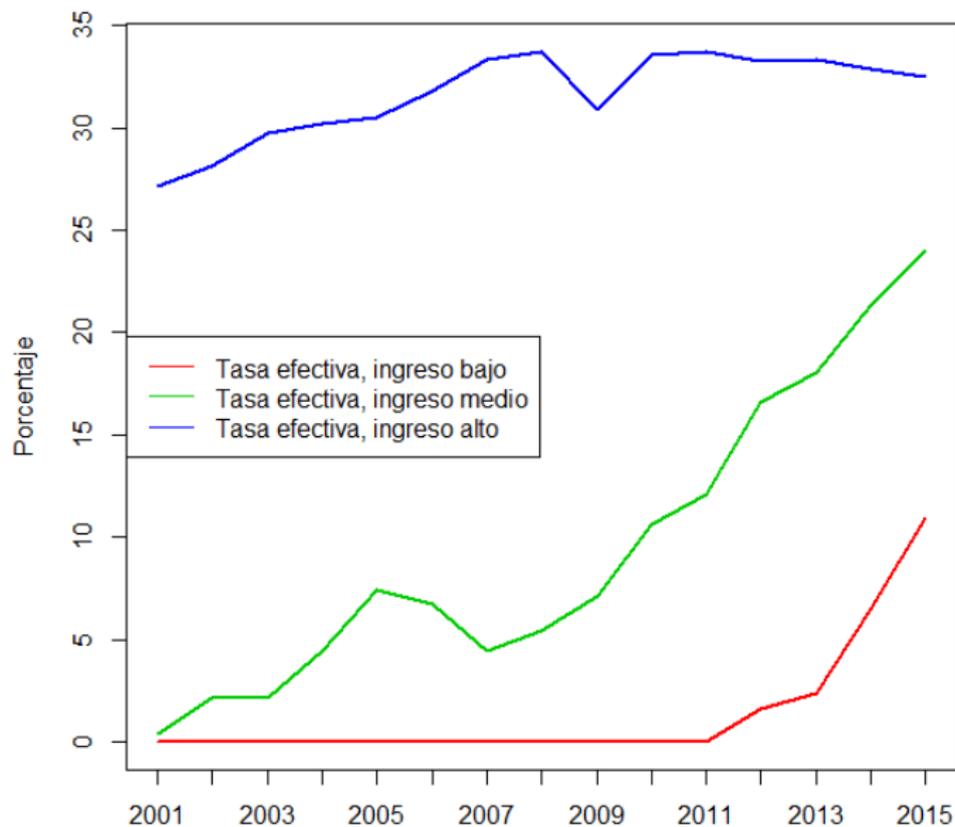
- En el 2001, un contribuyente casado y con 2 hijos pagaba el impuesto a partir de un salario que representaba más de 8 SMVM. En el 2015, lo hacía a partir de un salario que representaba menos de 2 SMVM. En países como Brasil, Uruguay y Chile el salario a partir del que se paga representa entre 3 y 5 SMVM.

Ingresos bajos, medios y altos

- Suponemos que tenemos 3 (tres) personas con diferentes niveles de ingreso por mes:
 - Ingresos bajos \rightarrow 800 pesos a en 2001
 - Ingresos medios \rightarrow 2000 pesos en 2001
 - Ingresos altos \rightarrow 10 mil pesos en 2001
- Suponemos que los ingresos nominales de las 3 personas crecen a la misma tasa de 25% cada año (compensar por inflación).
- Usando información de deducciones y escala de ingresos y alícuotas vigente, podemos calcular el T determinado para cada individuo.

año	y1	imp1	pt1	y2	imp2	pt2	y3	imp3
2001	800	0	0,0	2000	107	0,4	10000	35331
2002	1000	0	0,0	2500	692	2,1	12500	45710
2003	1250	0	0,0	3125	881	2,2	15625	60488
2004	1563	0	0,0	3906	2266	4,5	19531	76675
2005	1953	0	0,0	4883	4722	7,4	24414	96908
2006	2441	0	0,0	6104	5345	6,7	30518	126233
2007	3052	0	0,0	7629	4379	4,4	38147	165215
2008	3815	0	0,0	9537	6723	5,4	47684	209101
2009	4768	0	0,0	11921	11064	7,1	59605	239285
2010	5960	0	0,0	14901	20552	10,6	74506	325040
2011	7451	0	0,0	18626	29234	12,1	93132	408250
2012	9313	1895	1,6	23283	50292	16,6	116415	503840
2013	11642	3550	2,3	29104	68313	18,1	145519	630900
2014	14552	12292	6,5	36380	101034	21,4	181899	778123
2015	18190	25929	11,0	45475	142000	24,0	227374	961164

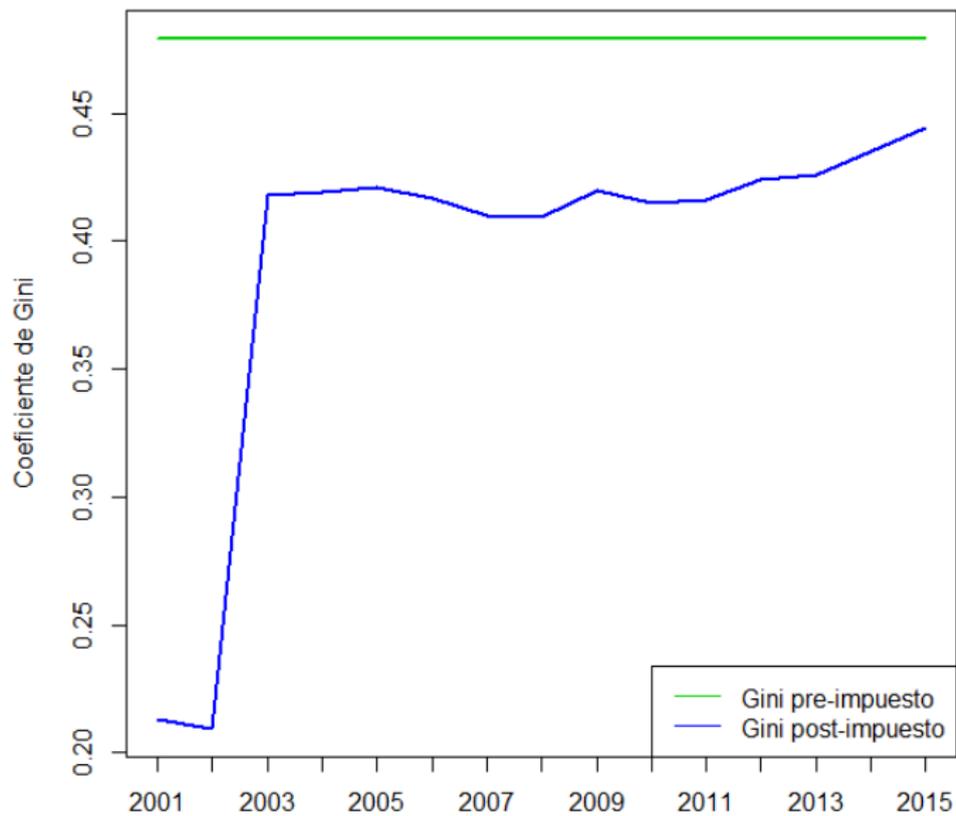
Evolución presión tributaria



Efectos sobre la desigualdad de ingresos

- Para evaluar el impacto distributivo de impuestos y sobre la desigualdad de ingresos suele compararse el coeficiente de Gini pre- y post-impuesto
- Coeficiente varía entre 0 –distribución perf. igualitaria- y 1 –distribución máxima desigualdad.
- Interesa comparar no sólo el Gini pre- y post-impuesto para todo el período sino también la evolución temporal del Gini post-impuesto. La inflación y la falta de actualización de deducciones y escala impacta negativamente sobre la desigualdad post-impuesto, especialmente a partir del año 2009.

Impacto sobre Gini



Propuestas y mecanismos de solución

Propuestas de solución

- Ante lo visto y las distorsiones que genera, el gobierno tiene tres alternativas:
 - no hacer nada
 - introducir ajustes periódicos y discrecionales
 - introducir ajustes permanentes y automáticos –i.e. mecanismos de indexación
- El grado de respuesta estará influenciado por la tasa de inflación, su persistencia, y la flexibilidad para cambiar el sistema tributario.
- Con inflación baja (5%), las distorsiones no serán grandes por lo que no hacer nada o a ajustes periódicos alcanza; con inflación alta (20%+), tal vez algún mecanismo de indexación.

Mecanismos y tipos de indexación

- Existen varios tipos y mecanismos de indexación
 - Indexación de exenciones/deducciones → buscan actualizar los montos a deducir de los ingresos monetarios anuales
 - Indexación de escalas/tramos → ajuste automático del rango del intervalo de ingresos a los cuales se aplica la tasa
 - Indexación por ajustes de ingresos de capital → para mitigar el problema de medición errónea de las ganancias de capital se suele indexar los valores históricos de inventario

El caso de Argentina

- En Argentina la ley del impuesto a las ganancias dispone de mecanismos de ajuste por inflación automáticos de las diferentes exenciones y deducciones.
- Este sistema operó hasta la ley de Convertibilidad que prohibió la indexación y desde entonces se dejaron de actualizar *permanentemente y automáticamente* las deducciones y exenciones.
- La tabla de tramos y alícuotas se fijó en el año 2000 y desde entonces no se actualiza.
- Se configura una situación actual que tiene *inflación alta y persistente, actualización periódica y discrecional de exenciones y deducciones y no indexación de escalas y tramos*.

Mirando hacia el futuro

- Actualmente dos proyectos de reforma del impuesto a las ganancias. Ambos proponen actualizaciones de las deducciones y actualización de los tramos de ingresos y alícuotas.
- Sin embargo, el proyecto del oficialismo prevee actualización periódica y discrecional; el proyecto opositor propone indexación automática y permanente.
- Si bien ambos proyectos devolverían progresividad al impuesto a la renta personal, el país tiene aún una inflación alta y las expectativas inflacionarias no están del todo ancladas. Desde el punto de vista de la progresividad del impuesto el proyecto opositor parece mejor diseñado para ello.