

Impactos de la Reforma Tributaria sobre el ingreso de los hogares

• SANDRA RODRÍGUEZ E IVONNE PERAZZO

Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

RESUMEN

El presente documento, realiza una breve descripción de las modificaciones tributarias establecidas en la Ley de Reforma Tributaria, poniendo énfasis en los impactos que la misma tendría sobre los hogares que reciben ingresos provenientes del trabajo y de las jubilaciones. Asimismo, se estudian los impactos que la modificación de las tasas de IVA y la eliminación del COFIS tendrían sobre los distintos deciles de ingreso. Se concluye que la introducción del IRPF implicará un mayor aporte para los hogares que pertenecen al último quintil de ingresos salariales al tiempo que, de pasarse de un aporte individual a un aporte por hogar, gran parte de los hogares quedarían exentos del impuesto. Con respecto a los impactos de la modificación en las tasas de IVA, se concluye que éstos no se distribuyen uniformemente entre los distintos deciles de ingreso, favoreciendo en mayor medida a los hogares pertenecientes al primer decil y al último quintil.

Palabras clave: reforma tributaria, ingreso de los hogares, recaudación, deciles de ingreso, cálculo del gasto.

ABSTRACT

The paper makes a concise description of the tributary changes introduced in Tributary Reformation Law, highlighting the impacts on households with labour and retirement income. Additionally analyzes how modification VAT rates and elimination of COFIS impact on de income deciles. The paper proves that Personal Income Tax (PIT) start will produce a greater contribution of the last quintile of wage income household. If PIT changes from an individual income tax to a household tax, most households would be exempt from the tax. On the other hand, we conclude impacts of changes in Value-Added-Tax (VAT) rates are not uniformly distributed over income deciles, favoring households in first and last income quintiles.

Keywords: tributary reform, household incoming, tax-raising, income deciles, expenses calculation.

1. INTRODUCCIÓN

Bajo la premisa de que la reforma del sistema tributario es una de las transformaciones estructurales más importante que pretende llevar adelante el actual gobierno, se instaló en 2005 una comisión de trabajo conformada por especialistas nacionales en la materia, que contó con el apoyo del BID y el seguimiento del FMI, y cuyo principal cometido fue la elaboración de una propuesta que se sometería a consulta pública. De esta forma, en noviembre de 2005 fue-

ron divulgados los *Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria*. Finalmente, con dicho documento como base y luego del estudio de las opiniones y sugerencias de la ciudadanía y sus principales organizaciones, el 16 de marzo de 2006 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento su *Proyecto de Ley de Reforma Tributaria*¹.

Según el equipo económico del gobierno, la reforma impositiva tendría *dos principios rectores*:

1) “No es propósito de la reforma incrementar la presión tributaria global sobre la economía, pero tam-

CUADRO 1

Reforma Tributaria: sistema actual y proyectado

Estructura Impositiva Actual (millones de dólares de 2005)				
Impuesto	Tasa	Recaud.	% Recaud. Total	% del PIB 2005
IRIC	30,0%	410,6	12,9%	2,4%
Imp. Patr. Per. Jurídica	1,5% - 2,8%	182,6	5,8%	1,1%
IRP	2,0% - 6, %	147,6	4,6%	0,9%
IMABA	Min.0,01% - Máx.2,0%	47,7	1,5%	0,3%
IMEBA	Múltiples	34,9	1,1%	0,2%
IRIC Peq. Emp.	Base Ficta	17,3	0,5%	0,1%
Imp. Patr. Per. Física	Progres. 0,7% - 3,0%	14,9	0,5%	0,1%
ISAFI	0,3%	7,7	0,2%	0,1%
ICOSIFI	Min.0,01% - Máx.0,36%	6,7	0,2%	0,0%
ICOSA	Base Ficta	5,1	0,2%	0,0%
IRP (Art. 587 Ley 17296)	2,0% - 6, %	2,3	0,1%	0,0%
IRA	30,0%	0,8	0,0%	0,0%
IMPUESTOS DIRECTOS		878,2	27,7%	5,2%
IVA Tasa Básica	23,0%	1377,7	43,4%	8,2%
IMESI	Múltiples	408,9	12,9%	2,4%
IVA Tasa Mínima	14,0%	245,7	7,7%	1,5%
COFIS	3,0%	122,6	3,9%	0,7%
Imp. Transm. Patr.	Onerosas 4%, Grat. 3%	36,9	1,2%	0,2%
IMESSA	5,0%	24,2	0,8%	0,1%
ICOME	2,0%	17,9	0,6%	0,1%
Imp. Comisiones	9,0%	16,9	0,5%	0,1%
Imp. Cías. Seguros	Múltiples	11,5	0,4%	0,1%
IMEBA Adicionales	0,2% - 0,4%	10	0,3%	0,1%
Fondo Insp. San. (FIS)	1,0%	8,9	0,3%	0,1%
ITEL	Múltiples	8,8	0,3%	0,1%
Tarjetas de Crédito	Suma Fija	1,9	0,1%	0,0%
Detracciones Exp.	Múltiples	1,8	0,1%	0,0%
Vtas. Forzadas	2,0%	1,2	0,0%	0,0%
Pases Deportistas	5,0%	0,7	0,0%	0,0%
Cpra.-Vta. Rem. Púb.	0,2%	0,3	0,0%	0,0%
Imp. Sorteos	20%	0,2	0,0%	0,0%
Imp. Indirectos		2296,1	72,3%	13,6%
TOTAL		3174,3	100,0%	18,8%

Fuente: Instituto de Economía, en base a datos del Poder Ejecutivo

poco existe la posibilidad de resignar recaudación, ni siquiera en forma temporal”. El primer principio, por lo tanto, no es recaudar más, sino hacerlo mejor.

2) “Que pague más el que tiene más”. O sea que el segundo principio sería lograr una mejor justicia contributiva.

No obstante, se puede establecer un tercer principio: simplificar las medidas que se proponen, afirmándose que “es esencial que las mismas puedan aplicarse efectivamente”.



Al mismo tiempo persigue *cuatro objetivos clave*: 1) mayor equidad del sistema, 2) mayor eficiencia, 3) estímulo a la actividad productiva y al empleo y 4) cumplir con el principio de satisfacer las necesidades financieras del Estado.

Por último, la propuesta se asienta en *cuatro pilares básicos*: 1) la simplificación, 2) la racionalización (en ambos casos se busca aumentar la coherencia del sistema como un todo integrado y armónico), 3) la introducción del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) (buscando dotar de mayor equidad al sistema, asociando el aporte a la capacidad contributiva del ciudadano y gravando rentas que actualmente no tributan), y 4) un enfoque dinámico de responsabilidad fiscal, es decir, un sistema que asegure los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado y al mismo tiempo “reducir la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita”.

2. PRINCIPALES INNOVACIONES DEL NUEVO SISTEMA¹

a) **Eliminación de impuestos:** el proyecto propone la eliminación de 15 impuestos², principalmente impuestos de baja recaudación, sin embargo, debe remarcarse que muchos de ellos son sustituidos o



“absorbidos” por los nuevos tributos a la renta creados por la reforma. Asimismo, se faculta al Ejecutivo para disminuir las alícuotas y establecer cuándo quedarán derogados otros tributos³.

b) Impuesto a la Renta: tributo que se compone de tres impuestos: a las Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE), a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) y a las Rentas de los No Residentes. En todos los casos bajo el principio de fuente territorial, según el cual se gravará únicamente a las rentas generadas en el país.

El IRAE, que gravará las rentas de empresas y sociedades comerciales, sustituye a los actuales Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC), a las Rentas Agropecuarias (IRA), a las Comisiones (ICOM) y a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE). Su tasa general será de 25% (cinco puntos porcentuales menos que el actual IRIC). La base imponible será la renta neta, ampliándose el ámbito de su aplicación alcanzando a rentas que actualmente no están gravadas⁴. Por otra parte, el IRAE presentará ciertos estímulos a la inversión, dado que se aumentan los beneficios fiscales a la reinversión y se extiende de 3 a 5 años la posibilidad de computar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores. Finalmente, las pequeñas empresas se verán favorecidas por regímenes especiales simplificados, al igual

CUADRO 2 Resultado de la Reforma proyectada

(millones de dólares de 2005)

Impuestos Eliminados	Pérdidas	% del PBI 2005
IRIC	410,6	2,4%
IRP	147,6	0,9%
COFIS	122,6	0,7%
IMABA	47,7	0,3%
IMESSA	24,2	0,1%
IRIC Peq. Emp.	17,3	0,1%
Imp. Cofimisiones	16,9	0,1%
Imp. Patr. Pers. Fis.	14,9	0,1%
ITEL	8,8	0,1%
ICOSIFI	6,7	0,0%
IRP (Art. 587 Ley 17296)	2,3	0,0%
Tarjetas de Créditos	1,9	0,0%
Vtas. Forzadas	1,2	0,0%
IRA	0,8	0,0%
Pases Deportistas	0,7	0,0%
Cpra.-Vta. Rem. Púb.	0,3	0,0%
Imp. Sorteos	0,2	0,0%
Subtotal	824,7	4,9%

Imp. Modificados		
Baja Tasa IVA Lb.	59,9	0,4%
Baja Tasa IVA Lm.	70,2	0,4%
Cofis como base del IVA	24,7	0,2%
Subtotal	154,8	0,9%
Pérdida Total	979,5	

Impuestos Eliminados	Ganancias	% del PBI 2005
Imp. Modificados		
Extensión IVA Lb.	111,8	0,7%
Extensión IVA Lm.	51,6	0,3%
Subtotal	163,4	1,0%

Imp Incorporados		
IRAE	393,9	2,3%
IRPF	349,4	2,1%
Categoría I	25,3	0,2%
Categoría II	324,1	1,9%
Subtotal	743,3	4,4%

Ganancia Total	906,7	5,4%
Déficit	72,8	0,4%

Fuente: Instituto de Economía, en base a datos del Poder Ejecutivo

que los pequeños contribuyentes agropecuarios⁵.

En lo que se refiere al IRPF, considerado por el equipo económico como “el cambio más sustancial” del nuevo sistema, consiste en un “sistema dual”, ya que gravará con tasas diferentes a los salarios y pasividades (entre

10% y 25%) y al capital (con una tasa fija de 10%). Además de reemplazar al IRP, y en algunos casos al Impuesto a las Comisiones, se propone ampliar la base imponible y gravar importantes ingresos que hoy no tributan, como las rentas del capital y el trabajo que no se realizan en relación de dependencia.

Las autoridades entienden que la implementación de este impuesto será un proceso gradual, dada su alta complejidad administrativa. En este sentido, su diseño contemplaría las restricciones que la realidad impone, equilibrando el objetivo de equidad con condiciones propicias para la inversión y con las actuales capacidades de gestión tributaria.

Las rentas del capital, generalmente exoneradas, se gravarán sobre regalías, arrendamientos, intereses, ganancias de capital y similares⁶. La base imponible será el monto bruto de los ingresos, al tiempo que en el caso de los arrendamientos se podrá deducir de los mismos la Contribución Inmobiliaria y el Impuesto de Primaria. Se prevén numerosas exoneraciones, entre otras, a los intereses de los títulos de deuda pública y los resultados de los fondos de ahorro previsional. Asimismo y en coherencia con el objetivo gubernamental de reducir el nivel de dolarización financiera, existirán tasas menores para los intereses de depósitos en moneda nacional o unidades indexadas (UI) a más de un año (3%), de los títulos y obligaciones similares a más de tres años que coticen en Bolsa (3%), y de los depósitos a un año o menos en moneda nacional sin cláusula de reajuste (5%).

En el caso de las rentas del trabajo, el sistema consiste en tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingreso, con un monto mínimo no imponible⁷. Dicho mínimo se sitúa en cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC), aproximadamente 7.000 pesos⁸. A partir de ese mínimo, las tasas aplicables a cada tramo serían las siguientes: 10% para ingresos comprendidos entre 5 y 10 BPC, 15% entre 10 y 15 BPC, 20% entre 15 y 50, 22% entre 50 y 100 BPC y 25% para aquellos ingresos que superen las 100 BPC.

Para establecer el monto imponible, se suman todas las rentas personales, dado que “en esta instancia la liquidación deberá formularse preceptivamente en forma individual”⁹. Aquí existen dos aspectos de interés. Por un lado, las rentas por servicios personales fuera de la relación de dependencia se reducirán hasta 30% en concepto de gastos. Por otro, se estipulan deducciones a la base imponible: a) los aportes jubilatorios a los distintos institutos de seguridad social, b) los aportes a DISSE y al Fondo de Reversión Laboral¹⁰, c) las prestaciones al Fondo de Solidaridad, y d) los importes por la afiliación



a Instituciones de Asistencia Médica correspondientes a cada hijo menor de edad hasta un máximo de 8.000 UI anuales por hijo, duplicándose dichas deducciones en caso de incapacidad o minusvalidez de los mismos.

Por último, en el caso de los sujetos del exterior que no sean residentes ni actúen en el país por “establecimiento permanente”, sus rentas se gravarán con una tasa de 10% sobre sus ingresos brutos cualquiera sea su origen y podrán realizar iguales deducciones que en el IRPF.

c) Imposición General al Consumo: la reforma propone reducir las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA, de 23% a 22% en el caso de la tasa básica¹¹ y de 14% a 10% en el de la mínima) y eliminar la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS, cuya tasa es de 3%). Dada la acumulación de estos dos impuestos, lo que se está planteando es disminuir en por lo menos cuatro puntos porcentuales la presión efectiva sobre los productos que están gravados con la tasa básica y de por lo menos siete puntos porcentuales en el caso de los que están gravados con la tasa mínima. Se considera que estos tres aspectos (disminución de la presión tributaria al consumo, eliminación del COFIS y menor gravamen a los productos de consumo popular, que son los que pagan la tasa mínima de IVA) son coherentes con los objetivos de simplificar, reducir el informalismo y la



CUADRO 3 Franjas de ingreso aporte al IRPF a Octubre de 2005

Franjas	Tasa %	Límite superior (\$)	Límite s/ Montepío (\$)	Límite s/ Montepío DISSE y FRL (\$)
De 0 a 5 BPC	0	6.985	5.937	5.719
Entre 5 y 10 BPC	10	13.970	11.875	11.438
Entre 10 y 15 BPC	15	20.955	17.812	17.157
Entre 15 y 50 BPC	20	69.850	59.373	57.190
Entre 50 y 100 BPC	22	139.700	118.745	114.379
Más de 100 BPC	25	+ de 139.700	+ de 118.745	+ de 114.379

tributación indirecta y dotar de mayor equidad al sistema. El otro gran cambio, que no necesariamente va en la misma dirección, es la ampliación de los productos gravados con el IVA¹².

d) Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIs) y secreto bancario: bajo la premisa de que estas sociedades especiales “constituyen un instrumento anacrónico” y que hay que “promover el uso de instrumentos societarios compatibles con los estándares internacionales”, se propone prohibir en el futuro su constitución y la adecuación de las existentes al régimen tributario de las sociedades en general antes de que termine 2010.

En lo que se refiere al secreto bancario, no se plantea modificar el sistema actual, sino promover el levantamiento voluntario del mismo por parte de los contribuyentes, “a cambio de una disminución sustancial del período de prescripción de los tributos”.

e) Aportes patronales a la seguridad social: se propone eliminar las asimetrías en el sector privado, extendiendo el aporte a todos los sectores y unificando la tasa en todos ellos, la que ascenderá a 7,5%. Idéntica tasa se aplicará a las empresas públicas no financieras, lo que determinará una disminución significativa de esos aportes¹³. Asimismo, se eliminan las exoneraciones ge-

néricas, salvo aquéllas establecidas en la Constitución.

f) Otras modificaciones relevantes: se destacan, por un lado, la propuesta de mejorar el monotributo, un régimen con importantes beneficios en materia de exoneraciones y aportes a la seguridad social, ampliando las actividades comprendidas, buscando convertirlo en un verdadero instrumento de inclusión social y formalización laboral. Por otro lado, se crearía una Tasa de Control Regulatorio del Sistema Financiero, vinculada a la supervisión realizada por el Banco Central y cuyos contribuyentes son todos los sujetos regulados.

3. PROYECCIONES OFICIALES SOBRE EL IMPACTO DE LA REFORMA EN LA RECAUDACIÓN

Con la actual estructura impositiva se estima que en 2005 se habrían recaudado 3.174,3 millones de dólares, equivalentes a 18,8% del PIB (Cuadro 1), mientras que, según el gobierno, con el nuevo sistema tributario los ingresos en el mismo año se reducirían en 72,8 millones de dólares, lo que equivale a 0,4% del PIB (Cuadro 2). Las pérdidas surgen de la diferencia entre los ingresos que se espera dejar de percibir por la eliminación o reducción de impuestos (979,5 millones de dólares, 5,8% del PIB) y los ingresos proyectados por los nuevos tributos o bien por la extensión de la aplicación del IVA (906,7 millones de dólares, 5,4% del PIB).

Se entiende que estos potenciales ingresos levemente inferiores a los del actual sistema, serán compensados por los efectos resultantes del crecimiento económico previsto y por el aumento de la recaudación resultante de la mayor eficiencia de la administración tributaria.

4. IMPACTOS DEL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LA RENTA Y EL GASTO DE LAS PERSONAS FÍSICAS

La presente sección pretende realizar un breve análisis de los posibles impactos de la Reforma Tributaria so-

bre el ingreso de los hogares según el decil¹⁴ de ingresos al cual pertenecen, centrándose en los efectos sobre los individuos que perciben ingresos fijos. Si bien se realizaron algunos avances preliminares respecto a los impactos de la Reforma Tributaria sobre los ingresos de capital, éstos no arrojaron resultados concluyentes. Ello se debería a la falta de información confiable acerca de los ingresos provenientes del capital (intereses, alquileres, etc.) y su relación con los deciles de ingreso, dado que se sabe que los mismos suelen subdeclararse en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

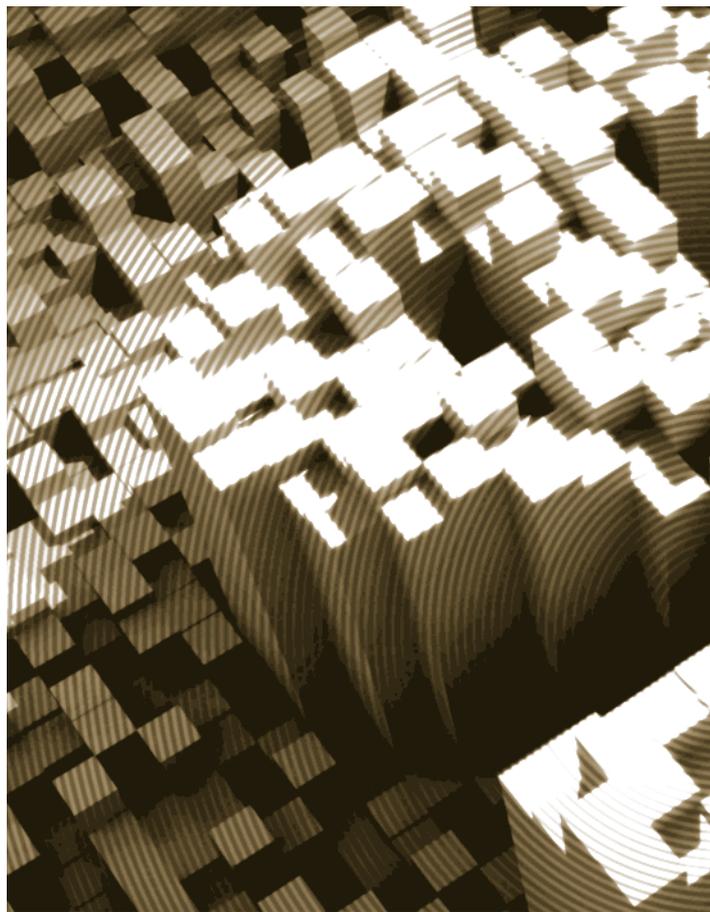
De todos modos, podría presumirse que en la medida en que las rentas del capital no se encuentran actualmente gravadas y que las mismas son percibidas mayoritariamente por personas pertenecientes a los deciles de ingresos medios y altos, el Impuesto a la Renta contribuirá a una mayor progresividad. Tampoco se consideró el efecto sobre los ingresos de los profesionales independientes, dado que no se cuenta con la información necesaria. Sin embargo, es de esperar que la reforma tenga un fuerte impacto sobre estos sectores, los que seguramente también se encuentran en los deciles de ingresos medios y altos.

Por otra parte, la reforma pretende disminuir el peso de los impuestos indirectos en la estructura tributaria, particularmente del IVA. En tal sentido, resulta pertinente analizar cómo esa reducción afectaría a los distintos deciles de ingreso en función de su estructura de consumo.

En la segunda sección de este anexo se detalla la metodología utilizada para estimar el gasto en IVA, COFIS e IRPF según los diferentes deciles de ingreso. Asimismo, se establecen los supuestos y limitaciones del análisis. En la tercera sección se analizan los diferentes impactos de la aplicación del IRPF y del IRP sobre los distintos deciles de ingreso. En la cuarta sección se estudian los posibles efectos de la disminución de las tasas de IVA y la eliminación del COFIS y cómo éstas impactarán sobre el gasto según los distintos deciles de ingreso, bajo el supuesto de una estructura de consumo acorde a la recogida por la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) de 1994-1995. Finalmente, se plantean las conclusiones.

4.1 Metodología

En esta sección se presentan los procedimientos seguidos para obtener los datos que sirven de insumo para el análisis de cómo afectaría la Reforma Tributaria proyectada a los hogares de la población según la dis-



tribución de la carga impositiva entre los mismos, particularmente en lo que refiere a IVA, COFIS, IRP e IRPF. El insumo básico para determinar cuánto gastan los hogares en IVA y COFIS lo constituye la base de Gastos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EGIH, 1994-1995), mientras que para determinar la cuantía de la reducción de los ingresos de los hogares en concepto de IRP y el posible IRPF, se utilizan datos de la ECH.

La EGIH fue realizada por el INE durante el período junio de 1994-mayo de 1995, con una cobertura geográfica que abarca al país urbano (ciudades de más de 10.000 habitantes). Ésta es la última encuesta disponible que informa acerca de la estructura de gastos de los hogares. La ECH utilizada en este análisis, también realizada por el INE, es la correspondiente al año 2004, con una cobertura geográfica que abarca al país urbano (ciudades de más de 5.000 habitantes). En ambas encuestas se dan medidas del ingreso de los hogares según las distintas fuentes. En general se plantea que se suele subestimar sensiblemente el ingreso de los hogares medido a través de estas encuestas a causa de los errores no muestrales originados en la no respuesta, en la cobertura incompleta del concepto investigado o en la subdeclaración

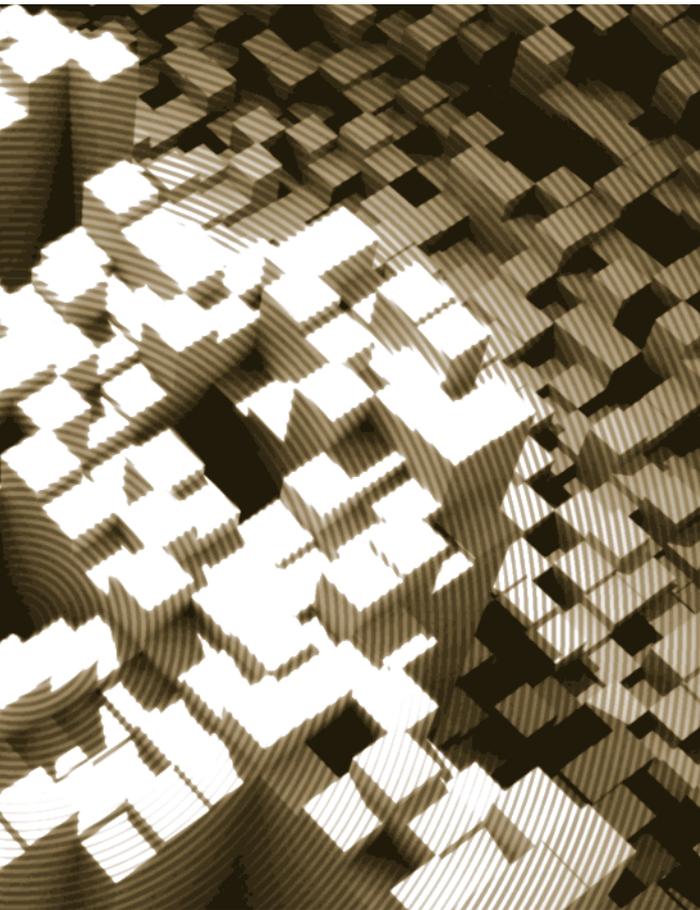
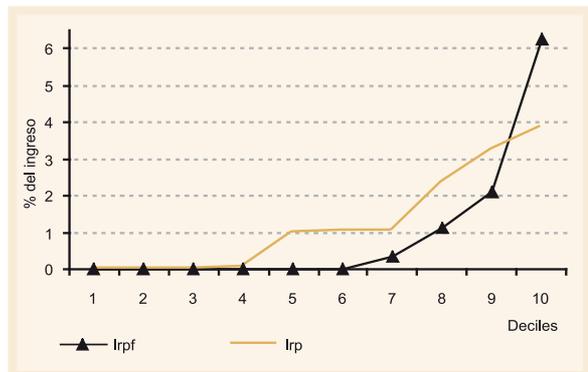


GRÁFICO 1

Aportes por decil salarial como % del ingreso



Los grandes grupos del clasificador son:

- 1 - Alimentos, bebidas y tabaco.
- 2 - Vestimenta y calzado.
- 3 - Vivienda.
- 4 - Muebles, accesorios y enseres.
- 5 - Gastos médicos.
- 6 - Transporte y comunicaciones.
- 7 - Esparcimiento, diversión y enseñanza.
- 8 - Otros bienes y servicios.

Para obtener el gasto mensual por hogar correspondiente a cada uno de los bienes relevados por la EGIH se procesaron los microdatos. De esta forma se obtuvo la base para liquidar los impuestos¹⁶. Los datos de gasto de consumo de los hogares se expresan en precios de noviembre de 1994, lo que implicó actualizarlos a octubre de 2005. Los gastos de consumo considerados son aquéllos realizados en bienes duraderos y no duraderos y en servicios. No se consideraron aquéllos destinados a incrementar el patrimonio del hogar, que constituyen una inversión, ni los que tienen por objeto el desarrollo de una actividad productiva.

CÁLCULO DEL GASTO EN IVA Y COFIS

Para calcular el gasto en IVA del hogar se siguieron los siguientes pasos¹⁷:

En primer lugar, se obtuvo a partir de los microdatos de la EGIH la información referida al gasto en consumo de los hogares discriminada a seis dígitos y se agrupó de acuerdo con la tasa de IVA que corresponda a ese bien. Así, se obtuvieron tres categorías de bienes por hogar: bienes exonerados, gravados con la tasa mínima y la tasa básica.

En segundo lugar, se calculó el gasto mensual en IVA por hogar como $t_i \cdot G_{ij} / (1 + t_i)$, donde t es la tasa correspondiente (con j mínima, básica o cero) y G_{ij} es el gasto mensual del hogar i en compras del bien o servicio gravado

de los ingresos por parte de las familias. En este sentido existen estudios¹⁵ que demuestran la subdeclaración del ingreso en la ECH cuando se los compara con los datos relevados sobre el mismo período por la EGIH, que son concluyentes en el sentido de que la subdeclaración es mayor en la ECH. Sin embargo, se utiliza la ECH para calcular el gasto en IRP y en el IRPF, dado que brinda información actualizada sobre los ingresos de los hogares. Esto es especialmente importante luego de la profunda crisis vivida por el país en los últimos años.

Tanto los ingresos como los gastos de los hogares fueron actualizados a octubre de 2005 de forma de que fueran comparables.

4.1.1 Cálculo del IVA y COFIS

La fuente para calcular el gasto de los hogares en IVA y COFIS fue la EGIH. Ésta releva, entre otras variables, el gasto mensual de los hogares en dos bases, Montevideo e Interior Urbano. El clasificador utilizado para agrupar los bienes y servicios adquiridos según el destino del gasto es el propuesto en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN, revisado 1970). Se adoptaron las ocho agrupaciones propuestas por Naciones Unidas.

GRÁFICO 2

Aportes por personas pertenecientes a un mismo hogar por decil de ingreso como % del ingreso

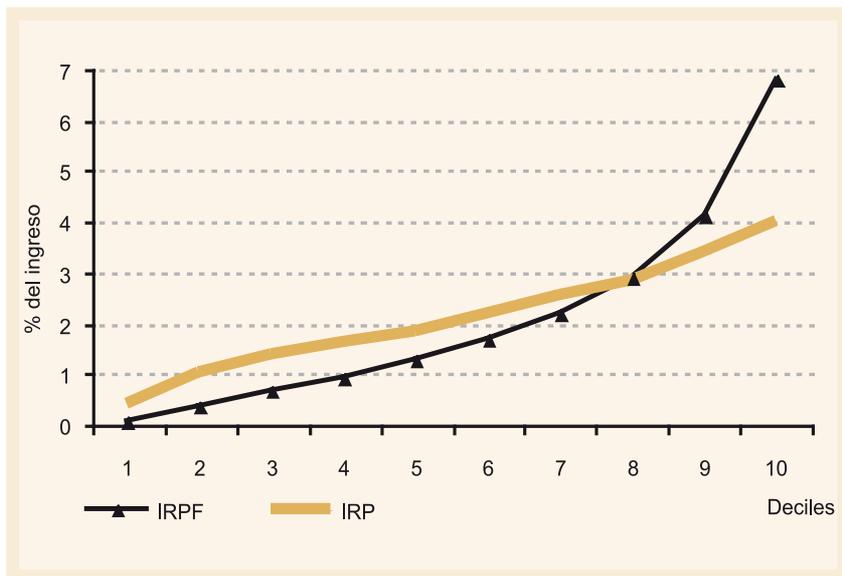
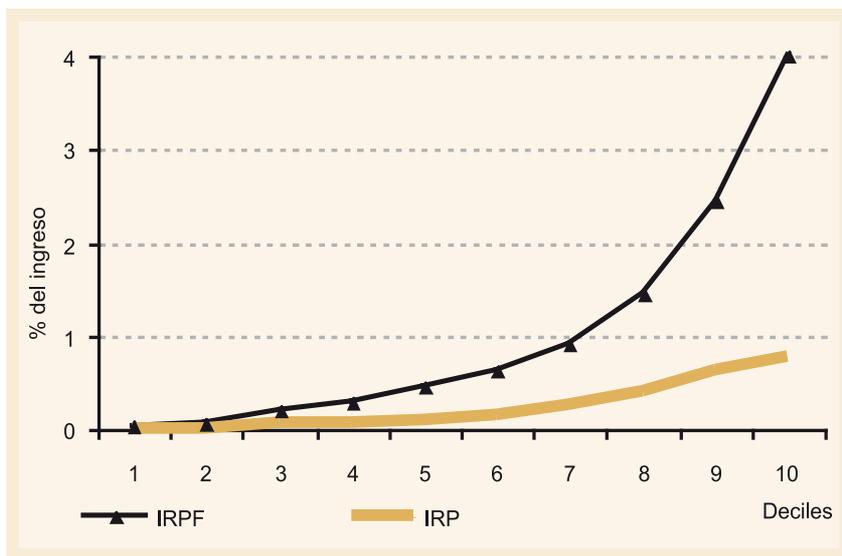


GRÁFICO 3

Aporte jubilatorio por decil de ingreso como % del ingreso



a la tasa *j*. Para obtener el gasto en IVA total por hogar simplemente se suma el gasto en IVA obtenido para los bienes gravados con la tasa mínima y la tasa básica.

En tercer lugar, para aplicar las tasas se procedió a identificar los bienes que debían pagar las distintas tasas existentes (básica, mínima y exentos) de acuerdo con el Texto Ordenado de la DGI (Título 10). Para hacer la comparación se estimó primero el gasto con las tasas vigentes (23% y 14% respectivamente) y luego se estimó con las ta-

sas propuestas en la reforma (22% y 10% respectivamente). Esto presenta dificultades, ya que los criterios de clasificación utilizados difieren de los de la EGIH y muchas veces los rubros no coinciden, debiendo realizarse algún supuesto para hacerlos compatibles.

Para calcular el gasto en COFIS se utilizó la misma metodología que para calcular el gasto en IVA. En este caso para identificar los bienes gravados con este impuesto se utilizó la Ley N° 17.345 y el Decreto N° 199/001, ambos del 31 de mayo de 2001. La tasa vigente de COFIS es 3%, mientras que la propuesta de la reforma es eliminarla. Para analizar los efectos de la reforma en el gasto en impuestos indirectos de los hogares se sumaron la reducción del IVA y la eliminación del COFIS.

4.1.2 Cálculo del IRP e IRPF

CÁLCULO DEL GASTO EN IRP

Para el cálculo del monto pagado por IRP por hogar se trabajó con la base Personas de la ECH correspondiente al año 2004. Es necesario definir sobre qué ingresos se calcula este impuesto. Dado que en la ECH se presentan los ingresos líquidos, es decir, una vez deducidos todos los apor-

tes, se requiere conocer los ingresos nominales. Con esa finalidad se agregan al ingreso los aportes y el IRP que correspondan. Esto presenta algunas dificultades, ya que los aportes difieren según la categoría ocupacional.

Obviamente, al ser la base imponible del tributo las retribuciones y prestaciones nominales en efectivo o en especie, derivadas de servicios personales prestados en la actividad pública o privada, exista o no relación de dependencia, de los jubilados y pensionistas, así como de

GRÁFICO 4

Aporte jubilados y asalariados por decil de ingreso como % del ingreso

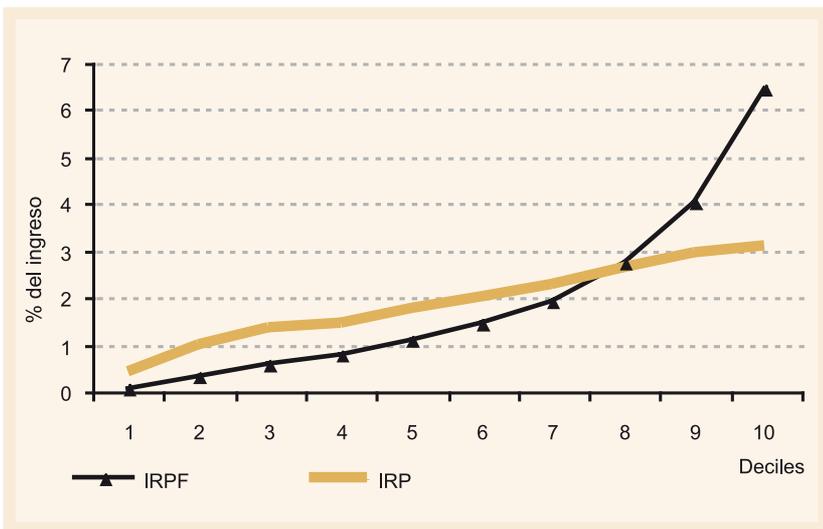
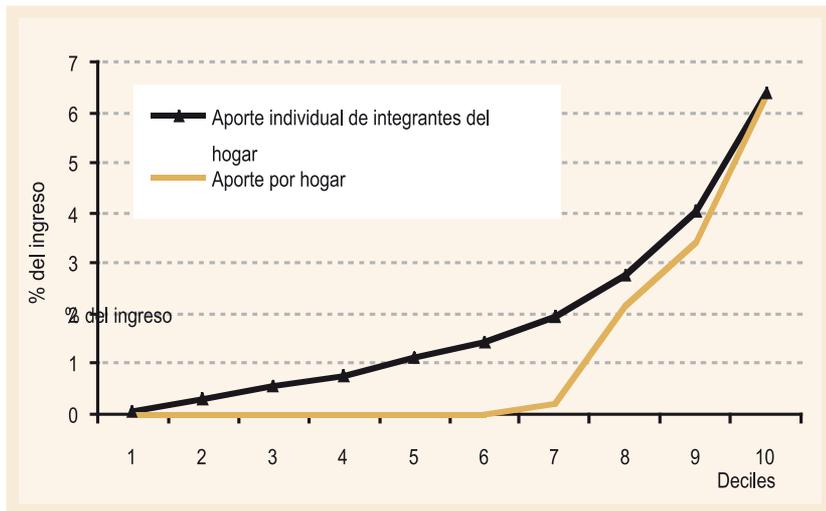


GRÁFICO 5

Aporte jubilados y asalariados por decil de ingreso como % del ingreso



los empleadores de la actividad privada y los entes descentralizados, industriales y comerciales del Estado, el universo de los contribuyentes se reduce a aquéllos que pertenecen al mercado de trabajo formal. Sin embargo, trabajamos con los potenciales contribuyentes (formales e informales). Evidentemente, este supuesto puede resultar fuerte dado los elevados niveles de informalidad del mercado de trabajo uruguayo, pero refleja un problema del mercado de trabajo y no de la propuesta de Reforma Tributaria, que es la que se analiza.

Para el caso de los asalariados¹⁸ se computan las va-

riables que integran la base del impuesto: sueldos, compensaciones y comisiones, descuentos por cuotas, por adelantos y compras, beneficios sociales y otorgados por las empresas. Sobre esa base se calculan los ingresos brutos, lo que implica tener en cuenta los aportes y tasas vigentes en la actualidad. Las tasas vigentes del IRP en 2005 fueron iguales para empleados públicos y privados: 0% para salarios de entre 0 y 3 bases de prestaciones y contribuciones (BPC), 2% para salarios de entre 3 y 6 BPC y de 6% para salarios superiores a 6 BPC. A su vez, los aportes de los trabajadores públicos corresponden a un 15% de Montepío, mientras que en los de los privados se suma el aporte de 3% a DISSE y de 0,125% del Fondo de Reversión Laboral (FRL).

Para calcular el aporte personal por IRP se multiplica la base obtenida por la tasa correspondiente a las franjas, dado que la liquidación de este impuesto en Uruguay no se realiza en forma marginal. Así se obtiene el aporte por IRP de los asalariados públicos y privados.

Los ingresos de los jubilados y pensionistas pasibles de ser gravados corresponden a jubilaciones y pensiones. El único aporte que realizan correspon-

de al IRP, lo que se considera para obtener los ingresos brutos de acuerdo con las dos franjas. Las tasas vigentes del IRP en 2005 fueron 0% para jubilaciones y pensiones de entre 3 y 6 BPC y 2% para jubilaciones y pensiones superiores a 6 BPC. El resultado final es el aporte en concepto de IRP de los jubilados y pensionistas.

CÁLCULO DEL GASTO EN IRPF

De acuerdo con la propuesta realizada por el gobierno, las rentas de capital y las rentas del trabajo reciben un tratamiento tributario diferente. Las rentas del trabajo,

GRÁFICO 6

Gasto en IVA en relación al ingreso del hogar

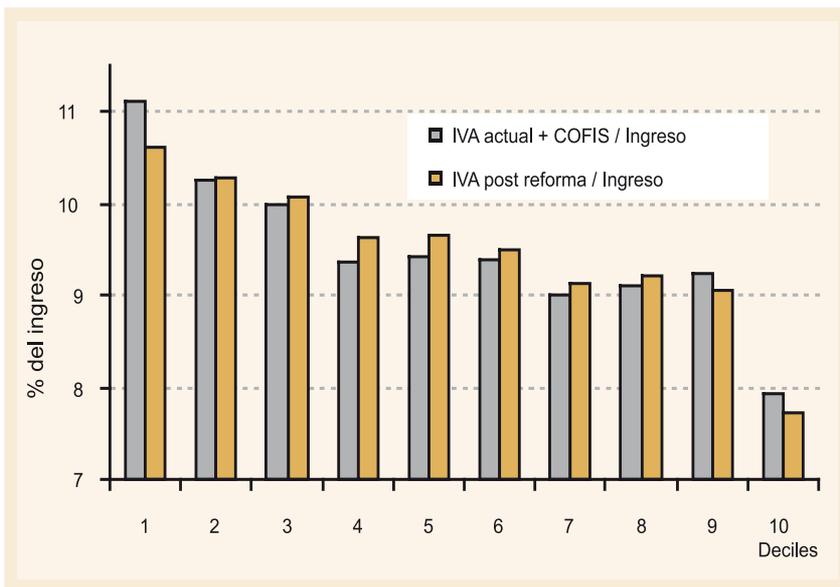
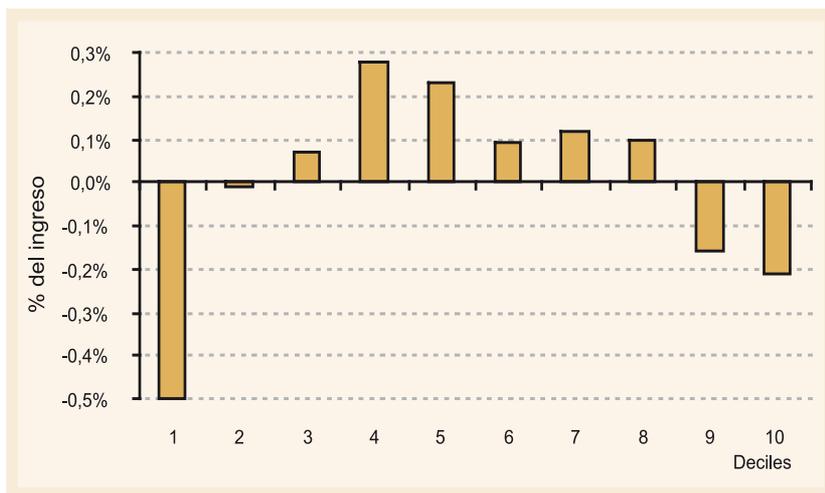


GRÁFICO 7.A

Reducción del aporte en IVA en relación al ingreso (Tasa básica 22%)



a diferencia del IRPF que grava las rentas del capital, se estructuraron en un sistema de imposición con tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingresos con un mínimo no imponible. El cálculo del gasto en IRPF propuesto es similar al del IRP en lo que respecta a la necesidad de reconstituir los ingresos por trabajo que se presentan en forma líquida. En el caso de los salarios públicos, las tasas del IRPF se aplican sobre el salario nominal descontado el montepío. En el caso de los salarios privados se descuenta también el pago de DISSE y el FRL¹⁹.

hogar ajustado por el número de integrantes del mismo. La renta total gravada se divide por el número de integrantes y de esta forma se determina en qué franja cae el hogar y cuál es el aporte del mismo. En definitiva, se considera el ingreso total del hogar pero se le da un tratamiento per cápita para determinar la franja y aplicar las tasas, de forma de tener en cuenta un criterio de equidad horizontal²².

4.2 Supuestos y limitaciones del análisis

Dada la complejidad de la realidad objeto de estudio,

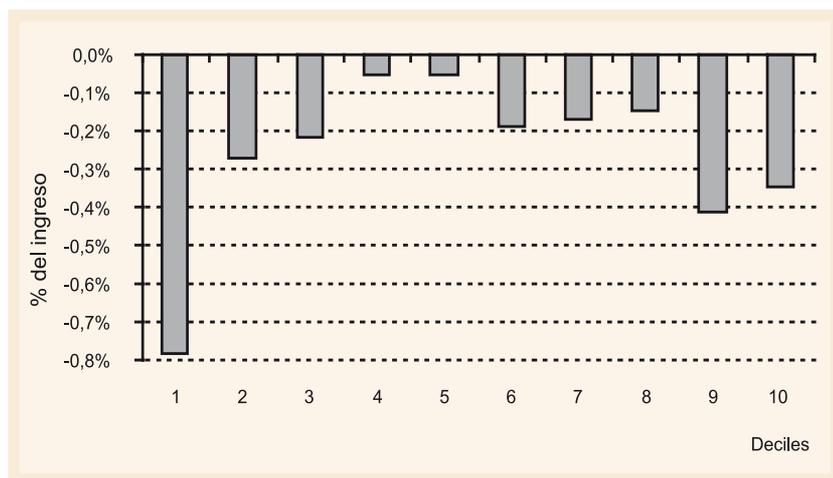
El impuesto contempla seis franjas de ingresos por trabajo²⁰ (Cuadro 3) y, como se adelantó, la unidad contribuyente es la persona. Cabe precisar que la liquidación del impuesto se realiza en términos marginales. Supongamos que el salario de un individuo asciende a 20.500 pesos, por lo que estaría incluido en la tercera franja. Por sus primeros 5.937 pesos no pagará IRPF (franja exonerada), por los siguientes 5.937 pagará 10% y por los restantes 5.551 pagará 15%.

Una vez que se cuenta con el vector de ingresos por hogar²¹, se calculan los ingresos per cápita dividiendo por el número de miembros. Así se obtiene un vector que sirve de base para redefinir los deciles. Sobre la base de estos nuevos deciles se realiza gran parte del análisis.

Los resultados obtenidos para una tributación individual, tal como está planteada, son comparados con los que se obtendrían de una tributación conjunta de los miembros del hogar teniendo en cuenta el número de sus integrantes. La unidad contributiva considerada en este último análisis es el

GRÁFICO 7.B

**Reducción del aporte en IVA en relación al ingreso
(Tasa básica 21%)**



es necesario recurrir a supuestos simplificadores para poder manejarla. También deben tenerse presentes los supuestos para comprender cuán aplicables pueden resultar las conclusiones del análisis y conocer sus limitaciones. Los supuestos en los que se basó la investigación son los que se presentan a continuación.

Para calcular el gasto por hogar en IVA y COFIS la propia fuente de información limita el análisis. La última información disponible sobre la estructura de gastos de los hogares es de los años 94-95, por lo que los resultados obtenidos deben tomarse con cuidado, ya que la significativa caída de los ingresos (se contrajeron en promedio 34% en términos reales entre noviembre de 1994 y setiembre de 2005) y el tiempo transcurrido desde esa encuesta, seguramente modificaron la canasta de consumo de los hogares.

Cabe destacar que el análisis realizado no tuvo en cuenta efectos de equilibrio general ni cambios en las decisiones y en la asignación de los recursos dentro de los hogares que podrían producirse como consecuencia de la implementación de la reforma.

En este estudio se establecieron varios supuestos:

- 1- Se supone que no existe evasión, tanto a la hora de pagar impuestos indirectos como directos, lo que sobrestima los resultados de la recaudación y altera el análisis de la distribución de la carga impositiva entre los hogares, dado que no es de esperar que la informalidad se distribuya en forma homogénea entre los diferentes deciles.
- 2- Asimismo, se supone una traslación de 100% hacia adelante de la carga impositiva, es decir que son los

consumidores quienes cargan con el total de los impuestos indirectos.

3- Se considera constante la elasticidad precio e ingreso de la demanda. Esto supone que ni el cambio del precio que puede producirse por la modificación de las tasas ni las modificaciones de los ingresos que producen las reformas tributarias alteran la demanda. Para realizar las actualizaciones de las tasas también se supone que las pautas de consumo no se modifican en el tiempo.

4- No se tiene en cuenta la incidencia que puede tener

en la recaudación de IVA y en el precio final del bien o servicio considerado el hecho de gravar actividades que no lo estaban y que entonces pasen a descontar el impuesto vía costos. A la inversa, puede suceder que actividades que antes lo descontaban al pasar a estar exoneradas tengan que dejar de hacerlo. En este caso particular no existe ningún ítem que se encuentre en esta última situación.

4.3 Impuesto a la renta de las personas físicas

El IRPF es objeto de un importante debate, entre otras razones porque se trata de un impuesto complejo. Las decisiones sobre el tipo más apropiado de renta, la elección de la unidad contribuyente adecuada, la selección de las deducciones, bonificaciones e incentivos fiscales eficaces o la determinación de un grado óptimo de progresividad implican un análisis cuidadoso de sus efectos sobre la equidad y la eficiencia.

En teoría el primer argumento para introducir un impuesto de este tipo atiende a su capacidad recaudatoria. El IRPF constituye la fuente de recursos más importante del sector público en las economías desarrolladas. Pero la importancia de este impuesto no se apoya únicamente en consideraciones fiscalistas, sino también en la valoración de la renta como un buen índice de la capacidad de pago de los contribuyentes. Así, la obtención de renta se convierte en un hecho imponible apropiado para llevar a la práctica el principio impositivo de justicia fiscal.

Los impuestos directos, como el IRPF, son considerados progresivos²³. La progresividad teórica del impuesto

CUADRO 4
Estructura de gasto por decil según las tasas

Decil	Post reforma			Actualmente		
	Tasa mínima	Tasa básica	Exentos	Tasa mínima	Tasa básica	Exentos
1	34%	41%	25%	29%	32%	38%
2	33%	42%	25%	24%	34%	41%
3	30%	45%	25%	21%	38%	41%
4	31%	42%	28%	18%	35%	46%
5	27%	45%	28%	17%	39%	44%
6	25%	44%	30%	16%	39%	45%
7	24%	43%	32%	15%	38%	46%
8	23%	43%	33%	13%	39%	47%
9	19%	49%	31%	11%	45%	43%
10	16%	48%	34%	10%	45%	44%
TOTAL	24%	45%	30%	15%	40%	44%

sobre la renta depende principalmente de cuatro factores: la magnitud de los mínimos exentos, la introducción de deducciones en la base, la estructura de las tasas y la elección de la unidad contribuyente. La progresividad efectiva del impuesto puede verse modificada por otros factores: la existencia de fraude fiscal (existe una relación positiva entre los niveles de evasión fiscal y los tipos impositivos marginales) y los efectos incidencia o traslación del impuesto.

En lo que respecta a la magnitud de los mínimos exentos, hay que señalar que existen diversas filosofías. En un extremo se argumenta que, de acuerdo con el principio de capacidad de pago, aquéllos que se encuentran cerca del nivel de subsistencia no deberían pagar impuestos. El enfoque opuesto sugiere que todos los ciudadanos deberían pagar impuestos en alguna medida. En la reforma planteada se ha optado por establecer un mínimo exento correspondiente a 5 BPC en el caso de los ingresos por trabajo.

La existencia de deducciones de diferente naturaleza en la base y en la cuota es otro elemento clave de este tipo de impuestos, dado que afecta a la equidad del impuesto. El principal objetivo de definir la renta de una forma suficientemente amplia es conseguir la medida más exacta posible de la capacidad de pago de impuestos y que los mismos distorsionen lo menos posible las decisiones económicas. Sin embargo, existen algunas deducciones consideradas relevantes: gastos necesarios para obtener los ingresos (por ejemplo, un almuerzo de trabajo), gastos personales que reducen la capacidad de pago de los individuos (por ejemplo, gastos de asistencia médica), ajustes con la finalidad de generar incentivos (por ejemplo, donaciones realizadas e inversión en vivienda), y ajustes que permiten graduar el impuesto en función de las circunstancias personales o familiares del con-

tribuyente (por ejemplo, número de hijos, minusvalías, incapacidad). Hasta el momento la propuesta del gobierno plantea la posibilidad de realizar deducciones de los gastos médicos de los hijos menores de 18 años, además del montepío para los asalariados en general y DISSE y el FRL para los asalariados del sector privado. En este informe se avanza sobre los impactos de una tributación familiar ajustada por el número de hijos por razones de equidad horizontal.

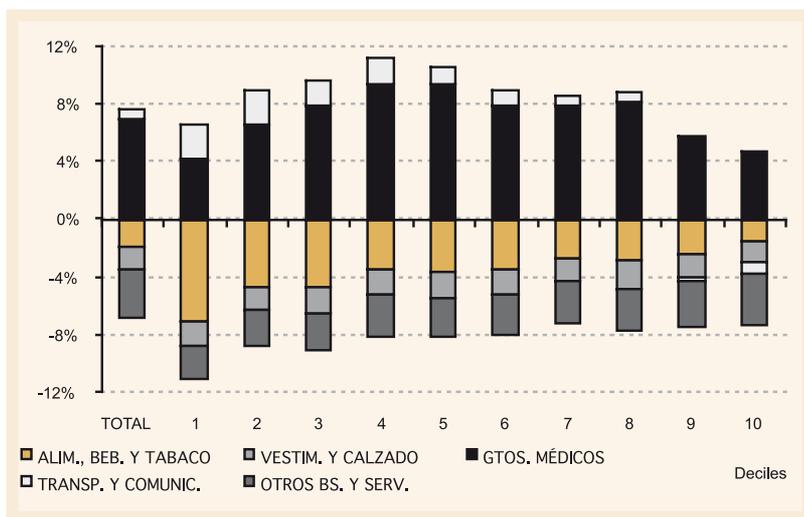
Los aspectos de la escala de los tipos impositivos y de la estructura de tasas del impuesto que deben analizarse son: la cuantía de la renta incluida en el primer tramo con tipo positivo, el número de tramos, la progresión de los tipos intermedios y el tipo marginal máximo. Cada una de estas decisiones implica un largo debate teórico.

De acuerdo con la propuesta realizada por el gobierno, se dio un tratamiento diferenciado a las rentas de capital y a las rentas del trabajo. La tasa aplicable a las rentas de capital es de 10% y se aplicó en forma proporcional sobre toda la base imponible. En el caso de las rentas del trabajo se estructuró un sistema de imposición con tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingresos con un mínimo no imponible (Cuadro 1).

El tratamiento adecuado de la unidad contribuyente en un impuesto sobre la renta es una cuestión polémica sobre la que aún no se ha alcanzado una solución totalmente satisfactoria. Existen al menos dos enfoques a la hora de determinar la unidad contribuyente: el de la tributación familiar y el de la tributación independiente. El argumento económico fundamental para la elección de una tributación familiar es que los cónyuges suelen administrar en común sus rentas y adoptan decisiones comunes sobre el trabajo, el consumo y la forma de instrumentar el ahorro. En consecuencia, deben tributar conjuntamente. Adicionalmente, la tributación familiar es menos costosa de administrar porque supone un menor número de declaraciones. El problema más importante que plantea la elección de la familia como unidad contribuyente es que, en presencia de impuestos progresivos, la acumulación de rentas origina una deuda tributaria superior a la que se obtendría por la suma de las deudas tributarias resultantes de aplicar de forma independiente la misma tarifa progresiva a la renta de los miembros de esa unidad familiar. El enfoque de la tributación independiente ha sido también defendido por diversos motivos. El más importante tiene que ver con la eficiencia. La aplicación de una escala progresiva de tasas plantea problemas de desincentivos sobre la oferta de trabajo en la tributación familiar, ya que los segundos perceptores de renta dentro del hogar se ven sometidos

GRÁFICO 8

Incidencia de la variación de la recaudación por rubro



a los tipos marginales correspondientes a la renta global de la familia.

En nuestro país está vigente el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), que recae solamente sobre las personas que perciben retribuciones y prestaciones nominales en efectivo o en especie, derivadas de servicios personales prestados en la actividad pública o privada, exista o no relación de dependencia, sobre los jubilados y pensionistas, así como sobre los empleados de la actividad privada y los entes descentralizados, industriales y comerciales del Estado.

4.3.1 Impacto del IRPF sobre los ingresos por trabajo

SALARIOS

DECILES SALARIALES – APORTE INDIVIDUAL EN CONCEPTO

DE SALARIOS

El objetivo de este apartado es conocer cómo afectaría la reforma a los trabajadores dependientes según los distintos niveles de ingreso, para lo cual se comparó el monto de IRP e IRPF según los distintos deciles de salario. A partir de los ingresos salariales se obtuvieron los aportes al IRP actualmente vigente, los que se compararon con los aportes que se realizarían si estuviera vigente la Reforma Tributaria que se analiza. Finalmente, se compara el gasto de los asalariados en IRP e IRPF con el ingreso total²⁴ medio del decil al cual pertenecen según su salario.

El gasto en IRP respecto al promedio de ingresos por decil aumenta a una tasa decreciente de aporte a partir del séptimo decil salarial (Gráfico 1). Esto se

explica porque los ingresos salariales representan una proporción menor del ingreso total de los hogares más ricos. La tasa del aporte de IRPF sobre el total de ingresos es siempre creciente a partir del sexto decil, lo que obedece a la progresividad de las tasas de este impuesto por franjas de ingresos.

El aporte del IRPF sería menor que el actual aporte por IRP para los trabajadores de todos los deciles salariales, salvo para los incluidos en el décimo. La diferencia más destacable con respecto al IRP (situación actual) es

que si se introduce este impuesto tal cual está propuesto, 60% de los asalariados no aportaría IRPF, ya que sus ingresos salariales están comprendidos en la franja gravada a tasa 0%. Por el contrario, tan solo 30% de los asalariados están exonerados de pago en la situación actual y para el 10% siguiente el gravamen es mínimo.

Dado que el aporte medio por decil salarial en relación al total de ingresos pasa de 0% en el primer decil a 6,27% en el último en el régimen propuesto, mientras que en el caso del IRP pasa de 0% a 3,85%, es posible afirmar que el IRPF es más progresivo que el IRP²⁵. A su vez, la carga es menor para todos los asalariados, salvo los que pertenecen al decil salarial de mayores ingresos.

DECILES DE INGRESOS PER CÁPITA – APORTE DE PERSONAS

PERTENECIENTES A UN MISMO HOGAR POR CONCEPTO DE SALARIOS

En una segunda etapa se distribuyó a los trabajadores en deciles de acuerdo con el total del ingreso del hogar y no sólo por los ingresos salariales como en el apartado anterior. A su vez, los deciles fueron corregidos por el número de integrantes del hogar de modo de contemplar las distintas estructuras de los mismos. Un individuo que tiene un ingreso salarial de 20.000 pesos, y vive solo estaría incluido en el decil nueve, pero si es el único percceptor de ingresos del hogar y tiene 3 hijos quedaría en el sexto decil. De lo que se deduce que para tener una visión cabal de la capacidad de pago de un individuo debería considerarse la composición del hogar. Para analizar el impacto de ambos impuestos sobre el ingreso de los

hogares se sumaron los aportes por IRP realizados por todos los miembros del hogar y se compararon con los que deberían realizar si se aplicara el IRPF.

Un primer resultado de interés es que ambos impuestos son crecientes en todos los deciles, es decir no hay franjas de la población exoneradas del pago de impuestos sobre sus salarios y el aporte aumenta siempre con el ingreso. Esto se explica por la corrección de los ingresos en función del número de miembros del hogar. A su vez, las tasas de crecimiento son diferentes: el IRPF aumenta a una tasa creciente, mientras que el IRP tiene una tasa de crecimiento relativamente constante entre deciles de ingreso.

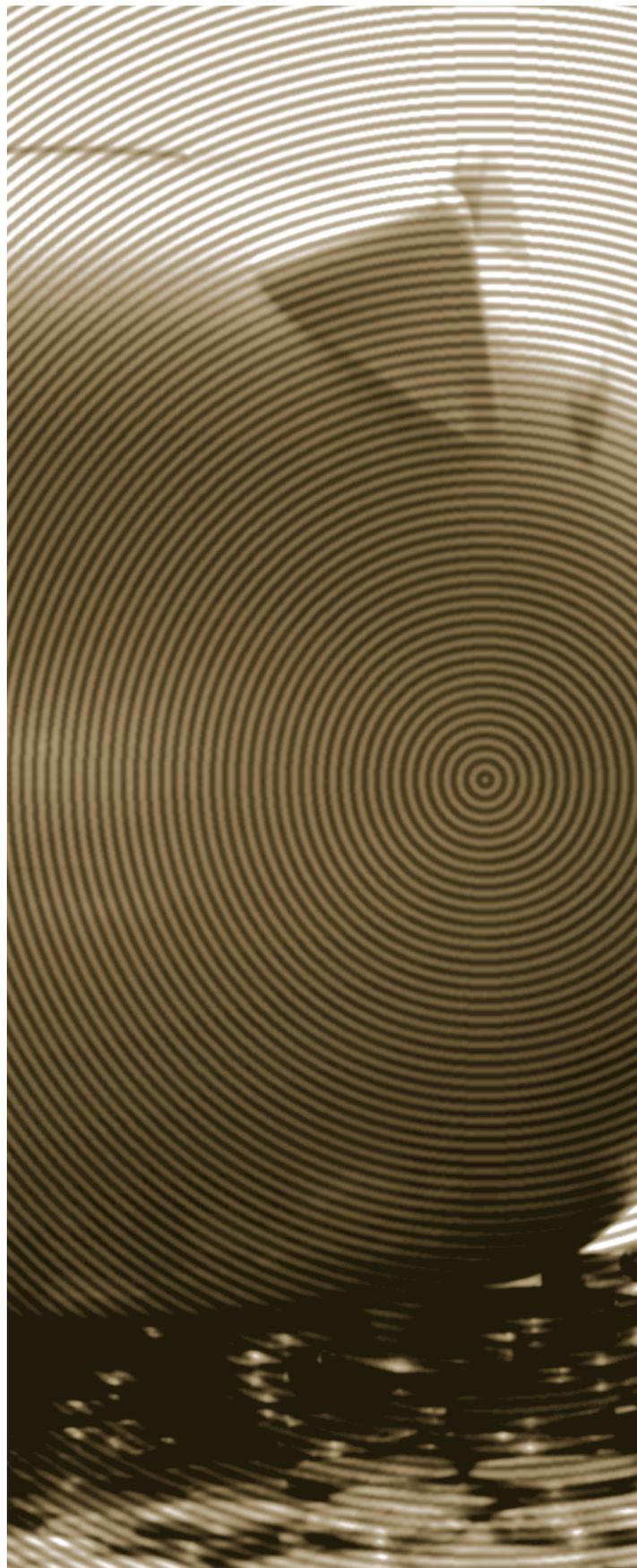
En segundo lugar, una diferencia notoria con el análisis anterior es que el punto de corte entre ambos impuestos ocurre en el octavo decil y no en el décimo (el punto de corte es el decil a partir del cual la tributación con IRPF es mayor que con IRP). Es decir que con la implantación del IRPF pagarían más impuestos sobre sus salarios todos los asalariados que pertenecen a hogares que se encuentren entre el octavo y el décimo decil de ingresos. Este resultado deriva del hecho de que la principal fuente de ingresos de los diferentes perceptores de ingresos de los hogares pertenecientes a deciles bajos y medios es la salarial, mientras que para los deciles más altos los ingresos no salariales tienen mayor peso.

No obstante, el punto de corte en un decil más bajo no cambia los resultados en lo que atañe a la progresividad de ambos impuestos. En el caso del IRPF el aporte medio por decil de ingresos en relación al ingreso total pasa de 0,03% en el primer decil a 6,79% en el último decil y en el caso del IRP de 0,39% a 3,99%.

JUBILACIONES

Aquí se realiza una comparación entre la tributación actual de los jubilados y pensionistas y la que surgiría post reforma. Se considera el aporte individual de personas pertenecientes al mismo hogar distribuidas por deciles ajustados por el número de integrantes. Los ingresos de los jubilados y pensionistas pasibles de ser gravados corresponden a jubilaciones y pensiones salvo los montos pagados en aplicación del artículo 188 de la Ley 16.713. Actualmente las jubilaciones y pensiones se encuentran gravadas con IRP con un mínimo no imponible correspondiente a 6 BPC y una tasa de 2% para todas las jubilaciones y pensiones superiores a dicho monto.

Dado que en la propuesta de reforma se le da a las jubilaciones y pensiones el mismo tratamiento que a los salarios, todos aquellos jubilados y pensionistas con una





jubilación o pensión superior a las 5 BPC tendrán un gasto mayor en impuestos directos en relación a su ingreso. A su vez, cuando se realiza la distribución de los jubilados por deciles ajustados por el número de integrantes, todos los jubilados tienen un gasto mayor en IRPF que en IRP como proporción del ingreso medio del decil al cual pertenecen. Sin embargo, la diferencia entre uno y otro impuesto se aprecia a partir del octavo decil, dado que la diferencia de tributación como porcentaje del ingreso supera 1%. Como era de esperar, el IRPF es mucho más progresivo, dado que el aporte medio por decil de ingresos en relación al ingreso total pasa de 0,02% en el primer decil a 4,00% en el último decil y en el caso del IRP de 0% a 0,77%. Por lo tanto, los jubilados serían afectados negativamente por la reforma propuesta a lo largo de toda la distribución de ingresos. Este aspecto de la reforma es uno de los más controvertidos, dado que instala el debate acerca de la justicia de los impuestos a las jubilaciones y pensiones.

SALARIOS Y JUBILACIONES

*DECILES DE INGRESOS PER CÁPITA-
APORTES DE PERSONAS PERTENE-
CIENTES A UN MISMO HOGAR EN
CONCEPTO DE SALARIOS, JUBILA-
CIONES Y PENSIONES*

Al igual que cuando se consideró sólo la tributación sobre las fuentes de ingreso salarial, ambos impuestos son crecientes para todos los deciles y el aporte aumenta siempre con el ingreso. Sin embargo, cuando se incorporan las ju-

bilaciones y pensiones al análisis, la progresividad del IRP se reduce, resultado que era de esperar debido a que el IRP tiene una tasa fija de aporte sobre las jubilaciones y pensiones superiores a 6 BPC. A su vez, las tasas de crecimiento son diferentes: el IRPF crece a una tasa creciente mientras que el IRP tiene una tasa de crecimiento relativamente constante entre deciles de ingreso.

En segundo lugar, el punto de corte entre ambos impuestos se da en el octavo decil. Es decir con la implantación del IRPF todos los individuos que se encuentren entre el octavo y el décimo decil de ingresos pagarían más impuestos sobre sus salarios, jubilaciones y pensiones. El resultado más relevante es que al incorporar las jubilaciones y pensiones al análisis no cambian las conclusiones sobre la progresividad de los impuestos: el IRPF es más progresivo, dado que el aporte medio por decil de ingresos en relación al ingreso total pasa de 0,03% en el primer decil a 6,41% en el último decil y en el caso del IRP de 0,4% a 3,07%.

IRPF - COMPARACIÓN DEL APORTE EN CONCEPTO DE SALARIOS Y JUBILACIONES A PARTIR DE UNA TRIBUTACIÓN INDIVIDUAL DE PERSONAS PERTENECIENTES A UN MISMO HOGAR Y A PARTIR DE UNA TRIBUTACIÓN DEL NÚCLEO FAMILIAR

Por último, se analiza el eventual impacto del IRPF si se recaudara sobre la base de los ingresos del hogar y no de las personas individualmente consideradas²⁶. En este caso, la unidad contribuyente es el hogar ajustado por el número de integrantes.

La renta total gravada se divide por el número de integrantes y de esta forma se determina en qué franja de aporte cae el hogar; el aporte del mismo se calcula sobre el ingreso total del hogar. En definitiva, se considera el ingreso total del hogar pero se le da un tratamiento per cápita para determinar la franja y aplicar las tasas.

Este análisis no considera los efectos en la recaudación. Sólo trata de establecer las diferencias entre una y otra forma de implementar el impuesto, tributación familiar versus individual. Para defender una tributación individual se establecen las dificultades de fiscalización de una tributación por hogar que considere el número de integrantes del mismo. Vale la pena entonces analizar si realmente existen diferencias sustanciales entre ambas unidades contribuyentes que puedan justificar un mayor costo administrativo. Para este análisis se consideraron los impactos sobre los ingresos en concepto de salarios, jubilaciones y pensiones.

Los resultados obtenidos son concluyentes sobre las diferencias entre una tributación individual y una familiar ajustada por el número de miembros. Dado los

reducidos niveles salariales de los hogares de menores ingresos y que esos hogares perciben principalmente ingresos de este tipo, 60% de los hogares estaría exonerado de tributar sobre sus ingresos provenientes de fuentes salariales, jubilaciones y pensiones. Podemos concluir que debería realizarse una mirada más profunda sobre la elección de la unidad contribuyente y las deducciones sobre los ingresos (por ejemplo por número de hijos), dados los efectos que produce.

4.4 Impacto de las modificaciones del IVA y de la eliminación del COFIS

La propuesta de la Reforma Tributaria incluye, además de la implementación del IRPF, la reducción de 1 punto porcentual de la tasa básica del IVA y de 4 puntos porcentuales de la tasa mínima, así como el gravamen a tasa mínima de algunos bienes y servicios actualmente exentos. Asimismo, establece la eliminación del COFIS.

El IVA es una forma de imposición general a las ventas de tipo multifásica, que determina una cuota fiscal en cada una de las etapas del proceso de producción y distribución de bienes. Esta cuota es proporcional al valor agregado en cada etapa. Se trata de un impuesto indirecto sobre el consumo y, por tanto, se caracteriza por no considerar la situación global de una persona física o jurídica, sino que sólo tiene en cuenta las compras de un individuo en un mercado particular. Desde un punto de vista macroeconómico, los impuestos al consumo incentivan el ahorro y, por tanto, la tributación sobre el consumo puede resultar un instrumento útil para manejar la demanda agregada, por la rapidez con que afecta al gasto.

El IVA constituye la principal fuente de ingresos de las arcas públicas. De hecho, en la actual estructura representa más del 50% de la recaudación de la DGI.

Con relación a sus efectos sobre los ingresos de los hogares, dado que el consumo tiene un peso menor en el uso de la renta cuanto mayor es ésta, se puede esperar que este tipo de impuestos resulte regresivo, frente a la progresividad, al menos formal, de los impuestos sobre la renta.

No obstante, este efecto puede mitigarse si se aplican tasas menores a los bienes y servicios cuyo consumo absorbe una proporción mayor de las rentas bajas. Pero ello implicaría conocer la estructura de consumo de los individuos o al menos de los distintos deciles de ingreso. De hecho, la ley establece tres categorías de bienes: los gravados con una tasa básica, con una mínima y los exonerados. A partir de la implementación

de la reforma, la tasa básica pasaría de 23% a 22%, y la mínima de 14% a 10%. A su vez, se comenzaría a aplicar dicho impuesto a bienes que actualmente están exonerados.

Como ya se dijo, la reforma elimina el COFIS, impuesto indirecto que se aplica a la importación, producción y enajenación de bienes que cumplen con la doble condición de ser industrializados y estar gravados con el IVA en la circulación interna. La tasa es de 3% y sobre ella se aplica el IVA. De este modo, la carga tributaria sobre un producto puede llegar a 26,7%. En 2005 este impuesto representó el 4% de la recaudación de la DGI.

Dadas las características del IVA y del COFIS, el impacto de su reducción afectará de manera desigual a los distintos deciles de ingreso, de modo que podrá tener efectos redistributivos dependiendo de la composición de la canasta de consumo.

Para analizar este impacto se utilizó la Encuesta de Gastos e Ingresos de 1994, como ya se comentó, última encuesta disponible que informa acerca de la estructura de gastos de los hogares. En este caso también los resultados obtenidos deben tomarse con cuidado, ya que la significativa caída de los ingresos en el período, seguramente modificó la canasta de consumo de los hogares de los diversos deciles de ingresos. Por tanto, para analizar cómo la reducción de las tasas de IVA y la eliminación del COFIS impactarán sobre los distintos deciles de ingresos se estableció el supuesto de que tanto la elasticidad precio como la elasticidad ingreso de la demanda son constantes, lo que, como se dijo anteriormente, implica una importante restricción para el análisis. Por eso se supuso que las pautas de consumo permanecen incambiadas en el tiempo más allá de las posibles modificaciones de los precios de los bienes y servicios y de los ingresos de los hogares.

De acuerdo con los resultados encontrados por Perazzo, Robino y Vigna (2002), y como se observa en el Gráfico 5, el IVA presenta una estructura regresiva en la medida en que los hogares del primer decil aportan más en relación con su ingreso que lo que aportan los del último decil. Por lo tanto, la modificación de las tasas propuesta también afectará de manera diferente a los distintos deciles.

En primer lugar, hay que señalar que la reforma no implicará un cambio sustancial del aporte en impuestos indirectos que realizarán los hogares. La tasa media de IVA que pagarían los hogares seguiría en cerca de 10%, en la medida en que la reducción de la tasa mínima y básica sería compensada por la recauda-

ción del impuesto sobre bienes que actualmente están exentos²⁷. Pero lo que resulta importante no es la tasa media en sí misma, sino cómo ésta se distribuye entre los deciles de ingreso en función de su canasta de consumo. Con ese propósito se analizaron los cambios de los aportes por IVA en relación con el nivel de ingreso y la estructura de consumo de los hogares por tipo de gravamen.

Cuando se analiza la estructura del consumo de los hogares de acuerdo con las tasas con que se gravan los distintos grupos de bienes, se observa que el peso de los bienes gravados a la tasa mínima disminuye con el decil de ingreso, tanto en la situación actual como en la hipótesis de la reforma, lo que es compatible con un criterio de equidad.

Sin embargo, los rubros exentos de este gravamen no siguen el mismo patrón. En efecto, mientras que si se aplica la reforma el decil 1 gastaría 25% en bienes exentos, el decil 10 gastaría 35% de sus ingresos en bienes exentos. En la situación actual sería de 38% y 44% respectivamente. Ello se debería a las características de los bienes exentos vinculados principalmente a vivienda y educación.

En términos generales, el decil más beneficiado sería el primero, lo que resulta consistente con una mejora de la equidad. Ello se debería al peso que en este decil tienen los alimentos y los bienes gravados con la tasa mínima, que son los que más se reducen. Sin embargo, los criterios de equidad no se mantienen a lo largo de toda la escala de ingresos, puesto que los deciles de mayores ingresos (el noveno y el último) resultan más beneficiados que los deciles medios. En efecto, mientras los deciles más altos tendrán una menor presión tributaria en concepto de IVA, los deciles 3 a 8 terminarán aportando más por este impuesto. Ello se explica principalmente por la composición del gasto de estos deciles, en los que el peso de la salud y el transporte (bienes que antes estaban exentos y ahora dejarían de estarlo) es relativamente alto. En cambio, si la tasa básica de IVA se redujera a 21%, como estaba previsto inicialmente, todos los deciles de ingresos reducirían su aporte, y no sólo el 1, el 9 y el 10, como se observa en el siguiente gráfico.

Con relación a la tributación sobre servicios actualmente exentos de IVA, cabe precisar que al gravar la prestación de servicios de salud con IVA éste no necesariamente se trasladaría enteramente al precio de dichos servicios, ya que paralelamente se eliminaría el IMESSA, impuesto que actualmente grava a la salud con una tasa de 5%. Por otra parte, tanto en el caso de

la salud como en el del transporte, podrían descontarse gastos en insumos gravados con IVA, lo que repercutiría en una reducción de costos y eventualmente en menores precios. Por ese motivo el resultado neto no necesariamente daría como resultado un mayor aporte tributario de los deciles medios.

En suma, de los resultados anteriores se concluye que la modificación de la estructura de IVA (y la eliminación del COFIS) no es suficiente para eliminar la regresividad de este impuesto.

4.5 Síntesis

En síntesis, cuando se analiza el efecto conjunto de la modificación de la estructura del IVA y la implementación del IRPF sobre salarios, jubilaciones y pensiones en relación con la estructura impositiva actual, se concluye lo siguiente:

- i. El primer decil sería el que resultaría más beneficiado porque no aportaría IRPF y aumentaría su ingreso disponible, debido a la reducción del peso del IVA y del COFIS en sus ingresos;
- ii. los deciles medios se beneficiarían en la medida en que aportarían un monto menor por IRPF sobre los salarios que lo que aportan actualmente por IRP, pero ello sería parcialmente contrarrestado por un mayor gasto en IVA; y
- iii. los últimos deciles contraerían su aporte en IVA pero ello sería compensado por un mayor aporte en concepto de IRPF. Asimismo, cabe agregar que estos deciles también serían los que se verían más afectados por el gravamen sobre las otras fuentes de ingresos, que actualmente se encuentran exonerados, como los alquileres e intereses. Por lo que puede suponerse que la carga tributaria sobre los mismos será aún mayor de lo que se desprende de este análisis, lo que es coherente con una mayor equidad. Sobre ello habrá de profundizarse la investigación en futuros informes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Albi et al (1994). *Teoría de la Hacienda Pública*. Editorial Ariel. Segunda edición. España.
- Atkinson (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*; 244-263.
- Atkinson y Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economic*. McGraw-Hill.
- Cowell (2000). *Measuring Inequality*. Tercera edición. LSD. Oxford University Press.
- Cowell et al. (1996). The changing shape of the UK income distribution: Kernel density estimates. *New Inequalities. The changing distribution of income and wealth in the UK*. Cambridge University Press.
- MEF (2005). Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Tributario. http://www.mef.gub.uy/reforma_tributaria.php
- Mendive C., Fuentes A. (1996). Evaluación de la Captación del Ingreso de los Hogares. *Aspectos Metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo*. INE-CEPAL. Montevideo, 1996.
- Perazzo I., Robino C. y Vigna A. (2002). *Impuesto a la renta de las personas físicas y distribución del ingreso*. Trabajo monográfico.

NOTAS

- 1** Puede adelantarse aquí que las principales modificaciones que se establecen en el Proyecto de Ley respecto a los lineamientos generales de 2005, consistieron en la habilitación de algunas deducciones para calcular el monto imponible en concepto del nuevo Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF), tanto para asalariados y jubilados como para los profesionales; la menor reducción de la alícuota de la tasa básica del IVA -se proyectaba reducirla de 23% a 21%, y en el Proyecto de Ley, en cambio, sólo se la reducirá a 22% en una primera etapa- para compensar la pérdida de recaudación por dichas deducciones; y el establecimiento de una nueva franja intermedia entre la penúltima y la última en los niveles más altos de ingreso respecto a los montos estipulados para el pago del IRPF, cuya tasa impositiva sería de 22%. Sin embargo, cuando se lo trate en el Parlamento este proyecto seguramente va a sufrir nuevos cambios.
- 2** Según lo expresado en la exposición de motivos que acompañó al Proyecto de Ley.
- 3** Se eliminarían los siguientes impuestos: a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC), a las Retribuciones Personales (IRP), el de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA), el Específico a los Servicios de Salud (IMESSA), a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE), a las Comisiones (ICOM), a las Telecomunicaciones (ITEL), el de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI), a las tarjetas de Crédito, a las Ventas Forzadas, a las Rentas Agropecuarias (IRA), a las Cesiones de Derechos sobre Deportistas, a la Compraventa de Bienes Muebles en Remate Público y a los sorteos.
- 4** Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME), a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras y para el Fondo de Inspección Sanitaria.
- 5** Básicamente, las rentas puras de capital y de trabajo obtenidas por sociedades comerciales personales.
- 6** Las primeras quedan exoneradas del IRAE y el monto mínimo exigible se les imputará a la liquidación del IVA. Las segundas podrán optar por pagar el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) en lugar del IRAE.
- 7** No se gravan aquí las utilidades y dividendos para no generar doble imposición económica, dado que a las mismas se les aplicaría el IRAE.
- 8** Según una estimación de la comisión de trabajo a cargo de diseñar esta propuesta de reforma, ello implicaría que casi 60% de los asalariados y jubilados estará exonerado de este tributo.
- 9** En diciembre de 2004 se creó por ley la "Base de Prestaciones y Contribuciones" que sustituye al Salario Mínimo Nacional como unidad de referencia para fijar diversas prestaciones y contribuciones. Al momento de realizar este trabajo la BPC tenía un valor de 1.397 pesos.
- 10** En el caso de los jubilados, también el aporte para la financiación de la cobertura de salud que brinda el BPS.
- 11** Asimismo, se proyecta que en un breve lapso de tiempo la misma se reduzca a 21%, mientras que en un horizonte temporal más amplio se prevé que alcance el 20%.
- 12** Se gravará con tasa mínima a la primera enajenación de inmuebles, los servicios de salud y al transporte colectivo y con tasa básica al tabaco, cigarrillos, frutas y verduras, agua (más allá de cierto consumo para uso familiar), leche saborizada y larga vida y la prestación de servicios financieros a quienes no estén comprendidos en el IRAE, con excepción de los intereses de los préstamos otorgados por el BHU y aquellos préstamos con destino a la vivienda ya efectuados.
- 13** El sector agropecuario y la industria manufacturera están actualmente exonerados de este tributo, mientras que el sector la industria y comercio y el servicio doméstico pagan una tasa de 12,5%, la construcción una de entre 0% y 12,5% y las empresas públicas no financieras pagan una tasa de hasta 26%. Es de destacar que las autoridades entienden que esta medida aumentará los niveles de empleo en el país, dado que los sectores beneficiados son los que demandan más trabajo.
- 14** Es de destacar que si bien se reconoce que sería razonable que los contribuyentes pudieran elegir entre el aporte individual o por hogar, se afirma que ello sólo podrá ocurrir una vez que el sistema esté consolidado.
- 15** Los deciles son divisiones de a 10%, en este caso aplicados a los ingresos de los diferentes tipos que se analizan (salariales, etc.). dos
- 16** Para un desarrollo mayor del tema, consultar "Evaluación de la Captación del Ingreso de los Hogares", artículo realizado por Carlos Mendive y Álvaro Fuentes, incluido en "Aspectos Metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo". INE-CEPAL. Montevideo, 1996. En este estudio también aparece información desagregada sobre los ingresos por fuentes y las diferencias en la estimación de los ingresos en ambas encuestas según las distintas fuentes (sueldos y salarios, cuenta propia, patrón, jubilaciones y pensiones, alquileres e intereses, transferencias y subsidios).
- 17** Estrictamente, la información que surge de los microdatos ya incluye el pago de impuestos indirectos, por lo que para obtener el gasto en los mismos se multiplica por $t/(1+t)$.
- 18** Para calcular el gasto en IVA y COFIS de lo hogares se utilizaron como punto de partida las bases de datos realizadas por Perazzo, Robino y Vigna en "Sistema impositivo y distribución del ingreso en el Uruguay", conteniendo el gasto en consumo de los hogares desagregado a seis dígitos a precios de noviembre de 1994 y los correspondientes gastos en IVA.
- 19** Para identificar este grupo filtramos por categoría ocupacional principal y dejamos de lado en la ocupación secundaria.
- 20** Si bien la propuesta de reforma prevé deducir los importes por la afiliación a Instituciones de Asistencia Médica correspondientes a cada hijo menor de edad hasta un máximo de 8.000 UI anuales por hijo, duplicándose las mismas en caso de incapacidad o minusvalidez, la misma no fue incorporada al análisis.
- 21** Se trabajó con la BPC de octubre de 2005, ya que todos los ingresos se actualizaron a dicha fecha.
- 22** En función del objetivo del análisis se utilizan los ingresos del hogar sin valor locativo o los ingresos exclusivamente salariales. Cabe señalar que los resultados obtenidos a partir de la consideración de los ingresos incluyendo el valor locativo son similares a los obtenidos cuando no se incluye el mismo.
- 23** Un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato. La concepción de la justicia económica entendida como equidad vertical está orientada a establecer cómo debe diferenciarse óptimamente entre individuos que disfrutan de niveles de bienestar o rentas distintas
- 24** Un impuesto puede ser definido como progresivo si el tipo medio de gravamen aumenta con la renta. La mayoría de los economistas apoyan la progresividad de los impuestos sobre la base de que éstos deberían gravar a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad de pago, que aumenta con la renta
- 25** Se toman todas las fuentes de ingresos pero no se incluye el valor locativo.
- 26** Este indicador nos permite observar qué proporción del ingreso de los hogares se destina al pago de los impuestos considerados a medida que nos movemos hacia arriba en la escala de rentas.
- 27** Vale aclarar que la propuesta actual grabaría los ingresos de las personas.
- 28** Dentro de los artículos actualmente exonerados, pasan a gravarse con tasa mínima la primera enajenación de inmuebles, los servicios de salud a los seres humanos y el transporte de pasajeros. A su vez, pasan a gravarse con tasa básica, la enajenación de tabacos, cigarrillos y cigarrillos, de frutas y verduras, el suministro de agua (en este caso se mantiene la exoneración hasta un determinado nivel de consumo familiar, por lo que en el análisis se lo mantuvo con tasa de 0%), la leche saborizada y larga vida y la prestación de servicios financieros a quienes desarrollen actividades comprendidas en el Impuesto a la Renta de Actividades Empresariales (IRAE), con excepción de los préstamos del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Cabe precisar que no se tiene en cuenta la incidencia en el precio final del bien o servicio considerado, que pueda tener el hecho de gravar actividades que no lo estaban y que entonces pasen a descontar el impuesto vía costos, lo que podría trasladarse a una reducción de precios.