

**Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República**

**IRPF dual (Ley 18.083):
Efectos sobre la equidad horizontal en el año 2007**

**Trabajo de investigación monográfico correspondiente a la
Licenciatura en Economía plan 90**

Analía Albistur 3.068.387-0

Noelia Boutes 2.982.677-2

Tutor: Mter. Ec. Antonio Elías

Febrero, 2009

*Agradecemos a todas aquellas personas que
con sus aportes han contribuido al desarrollo
de la presente monografía.*

*En especial a Antonio Elías, Marisa Bucheli,
Gustavo González, Ivone Perazzo, Maximo
Rossi, Alessandra Spremolla, Tabaré Vera y
Andrea Vigorito.*

RESUMEN

El presente trabajo consiste en el estudio del modelo dual del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) que forma parte de la Ley 18.083. Centrándose en el impacto del IRPF en la distribución del ingreso, con el fin de probar si cumple con el principio de equidad horizontal propuesto por dicha Reforma.

La investigación utilizará la información proporcionada por la Encuesta Continua de Hogares 2007. Para el análisis se recurrirá a índices de progresividad, y a índices de concentración del ingreso.

Los resultados indican que a pesar de la progresividad del IRPF y que la recaudación se concentra en los deciles más ricos, no lograría cumplir con el principio de equidad horizontal. Al analizar los hogares por fuentes de ingresos, se observa que no existiría una relación directa entre el ingreso del hogar y la tasa efectiva de IRPF. Por lo que a igual nivel de ingresos, la contribución realizada por los hogares perceptores de rentas de capital sería menor a la realizada por los perceptores de rentas del trabajo.

Al simular una estructura tributaria alternativa que grava las rentas del capital a tasas progresivas se podrían obtener mejoras respecto a la equidad horizontal.

ÍNDICE

I.-INTRODUCCIÓN.....	6
II.- ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	8
II.1. - Aproximación al problema	8
II.1.1.- La evolución del impuesto a la renta a nivel internacional	8
II.1.2.- Las particularidades del sistema tributario uruguayo vigente hasta la Reforma	10
II.1.3.- La aplicación de impuestos a la renta duales en otros sistemas tributarios	12
II.1.4.- Lineamientos fundamentales de la Reforma Tributaria Uruguay.....	14
II.2.- Tema elegido y problema identificado	15
II.3.- Pregunta de investigación	16
II.4.- Antecedentes.....	16
III.- MARCO TEÓRICO.....	19
III.1.-El impuesto sobre la renta de las personas físicas	19
III.1.1.-Principios en que se basa el impuesto sobre la renta	20
III.1.1.1.-Principales problemas en la aplicación de un sistema impositivo sobre la renta	23
III.1.2.- Distintos modelos de imposición sobre la renta	25
III.1.2.1.-El modelo dual de IRPF.....	28
III.1.3.-Ventajas y desventajas de gravar a las rentas del capital.....	34
III.2.- La distribución funcional y personal del ingreso	38
IV.- DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	41
IV.1. Ley 18.083.....	41
IV.1.1. Antecedentes normativos	41
IV.1.2. Fundamentos teóricos.....	42
IV.1.3. Objetivos de la Ley.....	43
IV.1.4. Análisis de la Ley.....	44
IV.2. Cambios y reglamentaciones realizados	49
IV.3 Resultados oficiales.....	49
V.- MODELO DE ANÁLISIS	52
V.1.- Especificaciones del objeto de estudio.....	52
V.2.- Conceptos y variables	52
V.2.1.- Fuente de datos.....	55
V.3.- Hipótesis	56
V.4.- Contrastación de las hipótesis	57
V.4.1.- Métodos de medición de la desigualdad del ingreso	57
V.4.2.-Métodos de medición de la progresividad	64
VI.- ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	71
VI.1.- Metodología para el cálculo del IRPF	71
VI.1.1.- Cálculo de la Base imponible	71
VI.1.2.- Cálculo del IRPF anual	75
VI.1.3.-Cálculo del ingreso de los hogares per cápita	77

VI.2.- Ejercicios de simulación.....	78
VI.2.1.-Estructura tributaria 1(ET1).....	78
VI.2.2.-Estructura tributaria 2 (ET2).....	79
VI.3 Clasificación por fuente de ingresos.....	82
VI.4.- Supuestos y limitaciones	83
VII.- EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE HIPÓTESIS.....	84
VII.1.-Sección 1	84
VII.2.- Sección 2	93
VII.3.- Sección 3	100
VIII.- CONSIDERACIONES FINALES	109
IX.- BIBLIOGRAFÍA	112
X.- ANEXOS	116
X.1.ANEXO 1: Modelos duales nórdicos	116
X.2.- ANEXO 2: El impuesto a la renta en Chile	122
X.3.-ANEXO 3: Criterio para la creación de los vectores de ingresos.....	126
X.4.- ANEXO 4: Resultados	127
X.4.1.-Resultados: Modelo Vigente - decil 10	127
X.4.2.-Resultados: Estructura Tributaria1	131
X.5.- ANEXO 5: Análisis de robustez.....	133

I.-INTRODUCCIÓN

El presente trabajo monográfico consiste en el estudio del modelo dual del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) que forma parte de la Ley 18.083 de reforma tributaria, puesta en marcha en julio de 2007 por el primer gobierno de izquierda del Uruguay. El análisis se centrará en el impacto del IRPF en la distribución del ingreso.

La introducción del IRPF en el Uruguay trajo consigo varios debates entre los diferentes grupos económicos, y al interior de la propia izquierda.

Una de las controversias generadas plantea que los propietarios del capital pagarían menos IRPF que trabajadores y pasivos, para un mismo nivel de ingresos, por lo que no se estaría cumpliendo con el principio de equidad horizontal propuesto en los objetivos de dicha Reforma. Por lo tanto, este trabajo puede contribuir a visualizar en que medida lo anterior constituye un problema relevante.

La investigación se basará en la información proporcionada por la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la cual es realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Se utiliza la ECH 2007 ya que es la última versión publicada.

Para el análisis se recurrirá a índices de progresividad, así como a índices de concentración del ingreso.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En el capítulo II se presentan los aspectos introductorios donde se realiza una breve aproximación al problema, se plantea el problema identificado, se expone la pregunta que guiará la investigación y finalmente se sintetizan los antecedentes de estudios realizados con relación al IRPF y su impacto en la distribución del ingreso.

En el tercer capítulo se presenta el marco teórico donde se realiza una sistematización de la literatura económica sobre el impuesto a la renta y la distribución del ingreso.

El objeto de estudio será presentado en el capítulo cuarto, donde se describirá la Ley 18.083, los cambios y reglamentaciones realizadas y los resultados oficiales 2007 con relación al IRPF.

En el capítulo V, se expondrá el modelo de análisis, especificándose el objeto de estudio de la investigación, los principales conceptos y variables, las hipótesis orientadoras y los indicadores utilizados para su contrastación.

Los aspectos metodológicos serán desarrollados en el capítulo VI, en el cual se describen los procedimientos seguidos para el cálculo del IRPF, los ejercicios de simulación realizados, así como los supuestos y las limitaciones de la investigación.

En el capítulo VII se presentan los resultados del trabajo empírico, evaluándose de esta manera el cumplimiento de las hipótesis en base a los indicadores propuestos. Este capítulo será dividido en tres secciones, en la primera se exponen los resultados del modelo vigente de IRPF, en la segunda se realiza un estudio acerca del quintil más rico y finalmente, en la tercera se presentan los resultados de los ejercicios de simulación realizados.

Las conclusiones principales del presente trabajo son expuestas en el octavo capítulo.

Se incorporan también cinco anexos, en los cuales se describen los modelos duales aplicados en los países nórdicos, el modelo de imposición a la renta utilizado en Chile, el criterio utilizado para la creación de los vectores de ingreso, un anexo de resultados y un último anexo con el análisis de robustez realizado.

II.- ASPECTOS INTRODUCTORIOS

En el presente capítulo, se realiza una aproximación al problema identificado, con el objetivo de plantear el tema elegido y así determinar la pregunta que guiará esta investigación. Por último se expondrán algunos estudios realizados sobre el tema que sirvieron de antecedentes para este trabajo.

II.1. - Aproximación al problema

Esta sección se estructura en cuatro partes, en primer lugar se realiza una breve descripción de la evolución del impuesto a la renta a nivel internacional.

Posteriormente se exponen las características del sistema tributario uruguayo existente antes de la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria 2007. En tercer lugar, se presentan algunos aspectos de los modelos duales aplicados en otros sistemas impositivos. Finalmente, se plantearan los lineamientos básicos de la Reforma Uruguay.

II.1.1.- La evolución del impuesto a la renta a nivel internacional

A lo largo de la historia el impuesto a la renta ha logrado evolucionar en su estructura, adaptándose a los cambios del comercio internacional, el desarrollo económico, las condiciones políticas – culturales y los avances tecnológicos de la administración, así como a los diferentes diseños fiscales.

La aplicación de este tipo de impuestos se dio por primera vez en Inglaterra en 1799, siendo abolido y reimpuesto muchas veces en distintas formas y en diferentes países durante los siglos XIX y XX.

Fue considerado como la superior contribución de las finanzas públicas británicas, brindando al Estado de una importante fuente de recursos, así como de acceso a información sobre los ingresos, el patrimonio y el estilo de vida de los ciudadanos.

Dadas las incesantes guerras a causa de la consolidación de los Estados nacionales y del espíritu expansionista de los imperios, los movimientos políticos opuestos al capitalismo industrial, así como los cambios sociales y tecnológicos llevaron a la

necesidad de incrementar el gasto social , para lo cual era imprescindible una mayor recaudación tributaria.

Por lo cual, en menos de veinte años, a partir del impulso del gasto social (1880), más de quince países introdujeron el impuesto a la renta; este se caracterizaba por ser cedular, gravando diferentes categorías de rentas a distintas tasas (la tasa máxima nunca superó el 10%). El incentivo principal fue la necesidad de caja para la sostenibilidad fiscal y no el principio de capacidad de pago.

El surgimiento del Estado de Bienestar a principios del siglo XX, así como el crecimiento del tamaño y de la actividad estatal, en un contexto de participación democrática que hacía hincapié en el incremento de la seguridad de la población contra la adversidad y en la redistribución del ingreso.

En el siglo pasado la renta ha prevalecido como opción tributaria, y se le han llevado a cabo cuatro grandes reformulaciones.¹

La primera surgió con la introducción “técnica” del impuesto², siendo progresivo y su forma administrativa similar a la aplicada hoy en día.

La segunda se alcanzó con la masificación del impuesto llevada a cabo durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt durante los años 30, conjuntamente con la ampliación de la participación democrática y del Estado mediante los programas sociales.

La fase tres fue la “contrarreforma” de Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos durante los años 80, volviendo la composición del tributo a sus orígenes mediante una fuerte reducción de tasas y ampliación de bases, sin consecuencias sobre el rendimiento fiscal, como tampoco sobre la carga a los factores.

Finalmente, en la década del 90 las innovaciones se dieron en los países de Europa nórdica y Europa del este. Los nórdicos formalizaron la imposición dual a la renta. Por otra parte, el impuesto uniforme fue introducido por Estonia en 1994, pero tomó relevancia cuando la Federación Rusa lo adoptó en 2001.

¹ Cf. Barreix A. y Roca J.: *Arquitectura de una propuesta de Reforma Tributaria*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 2006, pp. 55-70

² En Inglaterra surge en la Ley de Presupuesto británico de 1909 y en Estados Unidos en la Ley de Impuesto a la Renta Federal de EEUU aprobada poco después de la ratificación de la 16ª Enmienda Constitucional por 44 estados en junio de 1913.

Por primera vez el liderazgo de los cambios no es ni anglo ni sajón, sino que pertenece a economías pequeñas cuyo objetivo primordial es la competitividad internacional. A su vez se intenta mantener la progresividad y la capacidad de proveer fondos para políticas sociales, así como favorecer la simplicidad en el cumplimiento y su control administrativo.

II.1.2.- Las particularidades del sistema tributario uruguayo vigente hasta la Reforma

La última Reforma Tributaria en Uruguay había sido realizada en 1974, siguiendo los patrones del modelo clásico liberal, dominante en ese momento.

Los objetivos principales perseguidos por esta reforma fueron los siguientes:

- Simplificación del sistema
- Mayor neutralidad
- Promoción de las exportaciones
- Libertad con acento en la privacidad o reserva del entorno individual

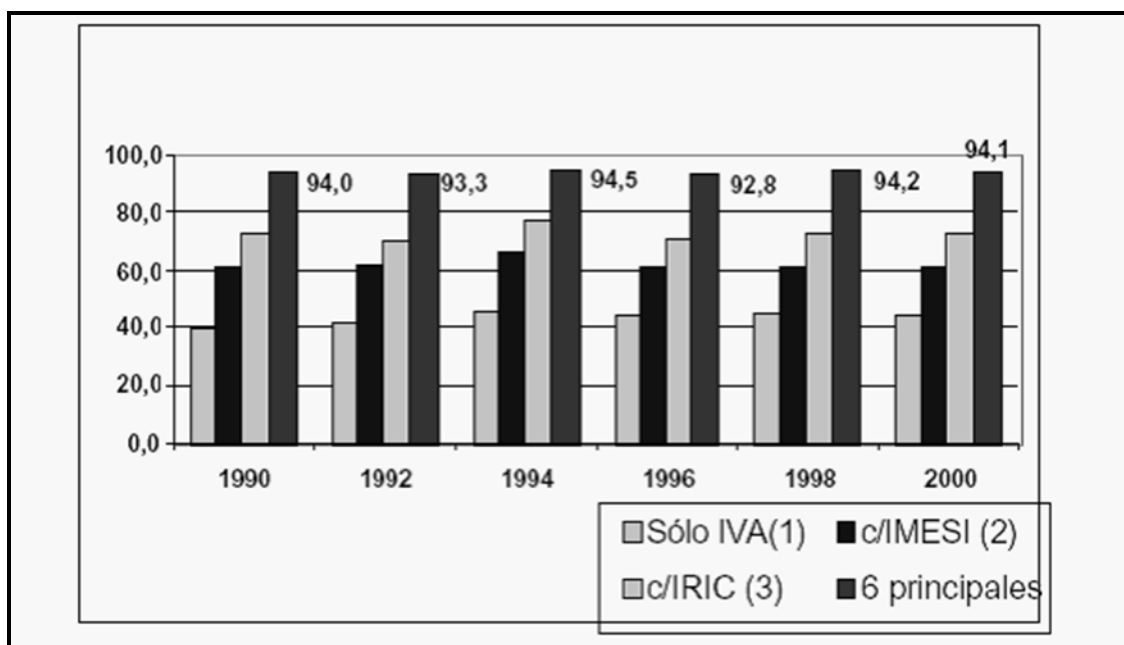
La imposición al consumo fue su principal característica, teniendo el IVA (Impuesto al valor agregado) un papel protagónico. El sistema tributario se basaba implícitamente en una tributación de forma proporcional y no progresiva. Por lo tanto la tributación no era considerada una opción para la redistribución de la riqueza, siendo ese cometido el de la política de gastos.

El sistema impositivo uruguayo carecía de una visión estratégica en materia tributaria, los cambios realizados luego del 74 se orientaban principalmente a solucionar desequilibrios en las finanzas públicas, presiones de distintos sectores que implicaron exoneraciones e incentivos cuyo sentido no siempre estuvo asociado a los objetivos de interés común que guían el accionar del gobierno.

Por lo tanto el sistema se volvía cada vez más ineficiente, inequitativo y complejo, a causa de una excesiva imposición al consumo (tasas nominales muy elevadas), la existencia de una imposición a la renta parcial y la proliferación de tributos menores de escasa recaudación.

La base de la recaudación en la década anterior eran principalmente los impuestos al consumo (IVA, IMESI y COFIS), aquellos impuestos a las rentas de industria y comercio (IRIC) y a las rentas al trabajo (IRP).

Gráfico II.1: Principales impuestos como porcentaje de la recaudación total



Fuente: Amarante *et al* (2007)

Las comparaciones internacionales establecen que en Uruguay los impuestos sobre las ganancias y utilidades tenían un escaso peso relativo, mientras que los tributos a la propiedad y a los bienes y servicios tenían un mayor peso. El impuesto a las retribuciones personales (IRP) tenía una contribución mucho menor en comparación con el resto de los países, gravando exclusivamente rentas salariales y jubilaciones (Grau *et al*, 2004)³.

Barreix y Roca (2006), plantean que la situación de Uruguay en el contexto internacional, (factor que condiciona la estructura tributaria), era compleja dado que nuestro país produce bienes discriminados desde hace más de medio siglo en sus mejores mercados y por otro lado, la imperfecta institucionalidad (unión aduanera incompleta) de su integración con los países de la región lo perjudica, quedando limitado por las políticas sectoriales de los socios mayoritarios , que someten al

³ Cf. Amarante, Verónica *et al*: *Impacto distributivo de la Reforma Impositiva, Informe final*. Montevideo, Banco Mundial , 2007, p.6.

Uruguay a regímenes tarifarios altos sin asegurarle acceso a mercados, ni a una política comercial común.

Respecto a el nivel y la calidad del gasto público y su sostenibilidad, los autores argumentan que al contar con un ingreso fiscal disponible⁴ muy bajo para financiar la prestación de servicios públicos, y por otra parte la existencia de una tributación alta, incentiva la informalidad y el no cumplimiento voluntario con los tributos, arriesgando así la sostenibilidad fiscal y limitando el nivel de servicios de infraestructura social y física necesaria para el desarrollo económico.

Por último en lo que concierne al desempeño de la administración tributaria, destacan que si no existe una administración ética y eficiente para recaudar los impuestos, la estructura tributaria no es sostenible.

II.1.3.- La aplicación de impuestos a la renta duales en otros sistemas tributarios

Las primeras reformas duales fueron llevadas acabo a partir de 1987 en varios países nórdicos: Dinamarca (1987, años más tarde renuncio a este modelo), Suecia (1991), Noruega (1992) y Finlandia (1993). Las mismas se pusieron en marcha en un particular contexto internacional en el que el factor capital se había transformado paulatinamente en un factor muy móvil, debido a la progresiva desregulación de los mercados de capitales y a la globalización económica.

A finales de la década del ochenta los países nórdicos presentaban sistemas fiscales poco adaptados al modelo extensivo marcado por las reformas fiscales estadounidense y británica.

De hecho, las características comunes de los sistemas fiscales nórdicos eran la existencia de tarifas progresivas con tasas marginales muy elevadas, la importante erosión de las bases imponibles (que se concretaba en tratamientos específicos y exoneraciones para numerosas rentas del capital, especialmente ganancias patrimoniales), y la ilimitada deducibilidad de intereses a las elevadas tasas marginales, que provocaba en muchos casos recaudaciones negativas por rentas de

⁴ Barreix y Roca: *op. cit.* , lo definen como: el gasto residual que queda al Estado luego de pagar el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda, o sea, antes de pagar cualquier erogación pública. Esta será la restricción presupuestaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público.

capital. Por tanto, pese a la existencia de tasas nominales muy altas, la progresividad del sistema quedaba disminuida, provocándose también pérdidas de eficiencia y neutralidad. Adicionalmente, estas características generaban incentivos para eludir el impuesto.

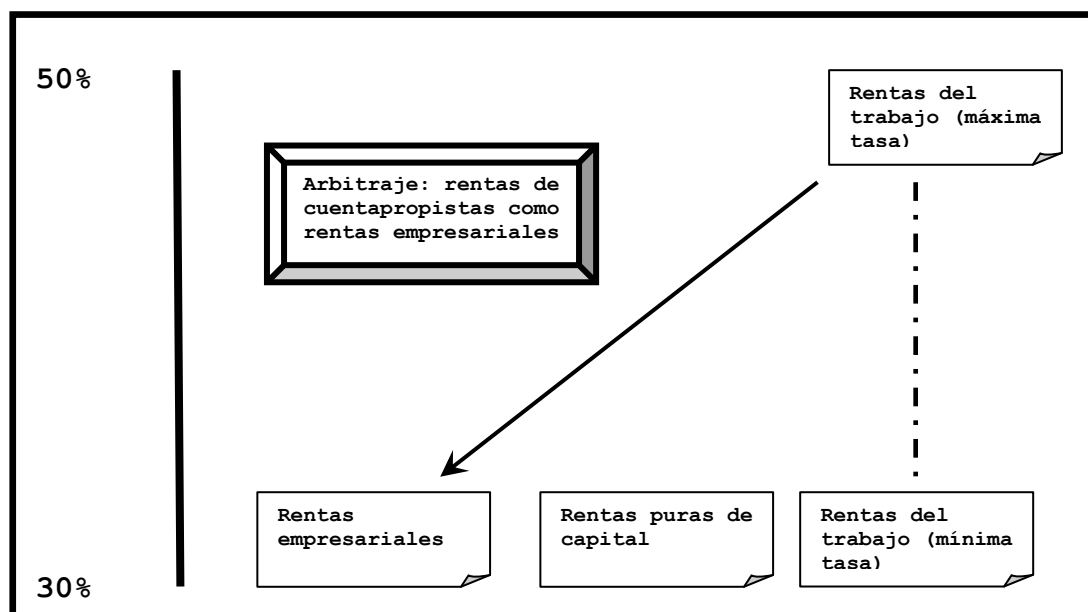
El impuesto dual nórdico en general grava separadamente las rentas del trabajo (a tasas progresivas) y las rentas del capital (a una tasa proporcional), sean ellas empresariales o pasivas.

Las rentas del capital se encuentran gravadas a la tasa mínima de aporte de las rentas del trabajo, con este diseño no hay posibilidades de arbitraje.

Sin embargo, las personas que obtienen ingresos mixtos (trabajadores por cuenta propia) tienen un fuerte incentivo para disimular sus rentas de trabajo como rentas empresariales.

Muchos autores consideran que este es el “talón de Aquiles” del sistema dual nórdico.

Cuadro II.1: Modelo dual nórdico



Fuente: Barreix y Roca (2006)

Se puede encontrar una situación similar en el modelo chileno de impuesto a la renta, donde se aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación basado en los retiros, gravándose las utilidades retenidas, mientras que las distribuidas, se integran

con el IRPF sintético, quedando afectadas a una tasa marginal mayor. Esto genera un fuerte incentivo para retener utilidades.

Según Picos Sánchez, (2003)⁵, ninguno de los países nórdicos ha conseguido acabar con todos los problemas que se pretendían eliminar con las reformas impulsadas, en primer lugar, porque si bien se logró neutralidad en las rentas del capital, siguieron existiendo problemas provocados por la deducibilidad de intereses y el tratamiento particular de la vivienda; en segundo lugar, como se dijo anteriormente, la imposibilidad de controlar el origen de las rentas de la cuenta propia; en tercer lugar, en algunos países los impuestos duales fueron menos redistributivos que los anteriores debido a que por un lado, existieron mayores posibilidades de evasión y por otro, la drástica reducción de las tasas marginales; finalmente, se han propuesto nuevas reformas fiscales, sin embargo, en todos los casos se defendió la continuidad del modelo dual y mantenimiento del tipo impositivo del capital.

II.1.4.- Lineamientos fundamentales de la Reforma Tributaria Uruguay

La Reforma Tributaria que entró en vigencia en Uruguay en julio de 2007, plantea un conjunto de medidas que apuntan al logro de los objetivos de mejoras de la equidad, aumento de la eficiencia, simplificación y estímulo a la inversión productiva, entre las que se destacan:

- Eliminación de quince tributos; donde algunos se derogan por interferir con el nuevo sistema de imposición a la renta y otros porque tienen un alto costo de administración y cumplimiento y/o bajo rendimiento.
- Modificación de la tributación a la renta, se incorpora el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de carácter dual, y se lleva a cabo la adecuación de la tributación a la renta empresarial, para la cual se amplía su ámbito de aplicación y se disminuye su tasa del 30% al 25%.
- Reducción de la tributación al Valor Agregado, eliminando el COFIS y bajando la alícuota del IVA al 22% para la tasa básica y al 10% para la tasa mínima.

⁵ Cf. Picos Sánchez, F: *Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos*. Universidad de Vigo, Instituto de estudios fiscales, doc.12/2003. pp.17-21.

Se plantea el compromiso de profundizar la baja de la tasa básica al 20% en una etapa posterior. Por otra parte, se amplía la base imponible de este tributo, se introducen bienes y servicios que estaban exonerados.

- Modificación de la tasa de los aportes patronales a la seguridad social, con el fin de terminar con las discriminaciones existentes entre los sectores sobre el factor trabajo.
- Incorporación sistemática de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión al régimen general de tributación, se estableció como fecha límite para tal adecuación el 31 de diciembre de 2010, quedando prohibida la constitución de sociedades de este tipo a partir de la entrada en vigencia de la Ley de reforma.

II.2.- Tema elegido y problema identificado

La presente investigación se centrará en el estudio del modelo de IRPF dual aplicado por la Reforma Tributaria 2007 (Ley 18.083), la cual fue impulsada por el primer gobierno de izquierda del Uruguay, y como el mismo impactó en la distribución del ingreso.

El IRPF generó muchas controversias entre los diferentes grupos económicos, así como también al interior del propio partido de gobierno.

Entre las críticas más importantes se encuentra aquella que afirman que en el modelo dual de IRPF vigente los perceptores de rentas del capital pagarían menos IRPF que los trabajadores y jubilados, lo que determina que no se estaría cumpliendo con el objetivo de equidad horizontal planteado por la Reforma Tributaria⁶.

Lo expuesto en el párrafo anterior, identifica una contradicción con el objetivo de equidad perseguido por la Reforma, ya que no alcanza con ampliar la base imponible de las rentas, sino que para lograr la equidad horizontal, aquellos que perciben el mismo nivel de renta deberían contribuir de igual forma al impuesto. Resulta relevante el análisis de lo planteado anteriormente, dado que no se encontrarían en la literatura reciente trabajos que realicen estudios acerca de cuanto

⁶ Cf. REDIU: “Sistema y reforma fiscal: el desencanto uruguayo”, en El mundo al revés, edición Web del 03-07-2007.

es la contribución al IRPF realizada por las distintas fuentes desde su entrada en vigencia .

II.3.- Pregunta de investigación

De lo planteado en el apartado anterior, surge la pregunta que guiará esta investigación, con la cual se buscará darle una respuesta al problema identificado.

¿El modelo actual de IRPF en el Uruguay, cumple con el objetivo de equidad horizontal propuesto por el Nuevo Sistema Tributario?

II.4.- Antecedentes

En los últimos años se llevaron a cabo varios trabajos donde se estudiaron potenciales impactos de la Reforma propuesta al sistema tributario uruguayo. Un grupo de estos estudios fueron realizados previos a la presentación de la Reforma, en los cuales en base a los diagnósticos del sistema impositivo vigente en ese momento se realizan propuestas para modificarlo y así encontrar mejoras en relación con la eficiencia y la equidad. Algunos de estos trabajos fueron un insumo central en el proceso de elaboración de la actual Reforma.

El trabajo de Grau y Lagomarsino (2002)⁷, muestra una simulación de modificación tributaria, para luego analizar sus impactos distributivos, basándose en la EGIH (94-95). Los autores sustituyen el IRP por un impuesto a la renta, estableciéndose como unidad contribuyente a las familias. Se especifican cinco franjas con tasas progresionales, no hay exoneraciones por tipo de renta, solo se plantea una exoneración para la primera franja de ingresos. Se crean tres escenarios con distintas tasas marginales de IRP.

Con las simulaciones se obtiene una estructura tributaria más equitativa en relación con la situación inicial.

Perazzo *et al* (2002)⁸ realizaron dos ejercicios de simulación con relación al sistema tributario vigente en ese momento, basados en la EGIH (94-95). En el segundo

⁷ *La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso de los hogares*. FCU

⁸ *Sistema impositivo y distribución del ingreso en Uruguay*. Trabajo de investigación monográfica FCEA.

ejercicio se introducía un impuesto a la renta de las personas físicas, reformando el IVA y eliminando el IRP y el IMESI. Se supone la recaudación total constante. Se elaboran tres escenarios, los cuales combinan distintas tasas marginales de IRPF con distintas tasas de IVA. Al introducir este impuesto mejora la distribución del ingreso en todos los escenarios, los indicadores de desigualdad del ingreso muestran una mayor equidad luego de los cambios introducidos.

Por otro parte, Barreix y Rocca (2003, 2005, 2006)⁹, realizan una serie de trabajos con un análisis detallado de las características del sistema tributario anterior a la Reforma, así como un conjunto de medidas para la modificación de la misma. Estas propuestas planteadas constituyeron una de las bases conceptuales de la Reforma 2007.

Se presentan cálculos del grado de progresividad de los cambios propuestos en relación al IRPF.

Respecto a la introducción del IRPF con la simultánea eliminación del IRP, se alcanza una mayor progresividad, no obstante los autores marcan que el efecto sobre la distribución del ingreso del impuesto a la renta es pequeño.

El Ministerio de Economía y Finanzas (2006)¹⁰, realizó un análisis del impacto de la Reforma, las estimaciones fueron incluidas en el proyecto de Ley presentado en el Parlamento. Se planteó que no se aumenta la presión tributaria de la economía, por el contrario se espera una pequeña baja en la recaudación. El estudio realizado señala que la tasa promedio efectiva del IRPF¹¹ aumenta a medida que aumenta el nivel de ingreso de los hogares, por lo tanto el IRPF aparece con un sentido claramente redistributivo, siendo su aplicación favorable a la equidad.

En el 2007, Amarante *et al*¹², analizan los impactos sobre la distribución del ingreso y la pobreza de la Reforma Tributaria a implantarse en julio de ese mismo año en el Uruguay. Se plantea el impacto de la eliminación del IRP e incorporación del IRPF.

⁹ *Sistema Tributario: Condiciones actuales y propuesta; Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay; Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria.* UCU

¹⁰ *Reforma del sistema tributario. Impacto en la recaudación y análisis parcial de sus efectos distributivos.* Asesoría económica de la DGI.

¹¹ Se considera tasa efectiva de IRPF a la que expresa la relación entre la carga tributaria soportada y el ingreso del contribuyente, por decil de ingreso.

¹² *Impacto distributivo de la reforma impositiva.* Informe final.BM

Para el estudio se combina información de la EHNA 2006 y de la EGIH (94-95), basándose en la metodología de micro-simulación estática, sin incorporar efectos de segundo orden ni de equilibrio general.

Nuevamente el IRPF resulta ser sustancialmente más progresivo que el IRP. Aunque la magnitud de la redistribución del ingreso obtenida con el IRPF es reducida.

III.- MARCO TEÓRICO

En este capítulo, se busca brindar un marco de análisis para la presente investigación. Con ese objetivo se divide el mismo en dos secciones, en la primera se realiza una reseña del impuesto a la renta de las personas físicas, destacándose los principios en que se basa el impuesto a la renta, los distintos tipos de imposición a la renta y las ventajas y desventajas de gravar a las rentas de capital. En la segunda sección se plantean las principales características de la distribución funcional y personal del ingreso.

III.1.-El impuesto sobre la renta de las personas físicas

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es la fuente de ingresos más importante de los gobiernos occidentales y el que mayor incidencia tiene en las decisiones económicas de los contribuyentes.

El argumento más importante para la aplicación de un impuesto a la renta personal hace referencia a su capacidad recaudatoria. En las economías de los países desarrollados la recaudación por IRPF constituye aproximadamente un tercio de los ingresos públicos totales. La importancia del IRPF se apoya también en la valoración de la renta como un buen índice de la capacidad de pago de los contribuyentes.¹³

Es considerado un impuesto distorsionador por el hecho de que un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos, lo cual genera consecuencias negativas sobre la eficiencia económica.

Es necesario brindar especial atención a los efectos del impuesto sobre la equidad y la eficiencia a la hora de seleccionar la definición de renta a utilizar, la unidad contribuyente, las deducciones a establecer, las bonificaciones e incentivos fiscales adecuados, así como el grado óptimo de progresividad.

¹³ El principio de capacidad de pago establece que los individuos deben pagar impuestos de acuerdo a su capacidad para soportarla.

III.1.1.-Principios en que se basa el impuesto sobre la renta

Principio de la renta como base imponible y la definición de Haig-Simons

La base correcta para valorar las obligaciones fiscales del individuo (según la legislación fiscal existente en los países occidentales) es su renta una vez descontados los gastos necesarios para obtenerla.

La mayoría de los economistas opinan que la definición de renta a utilizar debe incluir además de la renta en efectivo, las ganancias de capital (independientemente de que éstas se realicen o no), esta se conoce como la definición *amplia* de renta.

El concepto de Haig-Simons sobre la renta es el que mejor refleja la “capacidad de pago” del contribuyente. Los autores definen la renta como “*el valor monetario del incremento neto de la capacidad de consumo de un individuo durante un periodo de tiempo*”¹⁴.

Esta definición es lo que hoy se conoce como renta extensiva o amplia: la renta personal puede definirse como la suma algebraica del valor de mercado de los derechos adquiridos al consumir y el cambio en el valor de los derechos de propiedad entre el comienzo y el final del período.

Los principales problemas de la aplicación práctica de la definición de renta amplia son los siguientes:

- *Consideración exclusiva de las transacciones monetarias.* Generalmente solo se gravan las transacciones monetarias que se realizan a través del mercado. Por lo tanto el impuesto se aplica sobre un concepto de renta algo más estricto que el que preferirían los economistas.
- *Ajustes basados en la equidad.* Otra diferencia entre la medida de la renta gravada por el impuesto y la verdadera renta en un sentido “amplio” se encuentra en que el sistema impositivo concede a las personas con elevados gastos médicos o pérdidas por siniestros, la posibilidad de deducir de su renta una parte de esos gastos. En este caso, la razón es la equidad.
- *Ajustes basados en los incentivos.* Finalmente, es común que la legislación fiscal se utilice para fomentar ciertas actividades, estableciendo deducciones de la cuota o gastos deducibles.

¹⁴ Rodrigo Saucó, F.: *La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos*. Universidad de Zaragoza, Instituto de estudios fiscales, doc 02/2002, p 6.

El principio de la progresividad

Se denomina **T** a la carga fiscal que soporta una persona e **I** a su renta total. Se define tasa impositiva efectiva al cociente **T/I**; el cual mide el porcentaje de renta que paga en impuestos un individuo cuya renta (ante de impuestos) es **I**. Según el resultado obtenido se pueden encontrar tres tipos de impuestos, cuando el cociente es mayor en el caso de los ricos que de los pobres, el impuesto se denomina progresivo; un impuesto en el que el cociente sea menor en el caso los ricos que de los pobres se denomina regresivo. Si el cociente es igual para todas las personas cualquiera sea su nivel de renta, el impuesto es proporcional.

Lambert (1996)¹⁵ afirma que la progresión en las tasas del impuesto implica:

- La no proporcionalidad de la carga tributaria.
- Efectos redistributivos sobre las rentas.
- Obtener un mayor nivel de bienestar social que con una tributación proporcional, pero que ofrezca la misma recaudación.
- Una fuente de ingresos elástica para la administración en fases de crecimiento de la renta antes de impuestos.

Tradicionalmente se justifica la progresión del impuesto sobre la renta a partir de los principios de equidad horizontal y equidad vertical.

Principio de equidad

El tema de la equidad en la imposición a la renta se examina generalmente bajo dos conceptos complementarios:

- Se dice que un impuesto a la renta es equitativo horizontalmente si los individuos que perciben igual renta, reciben el mismo trato.
- El principio de equidad vertical indica que los individuos que perciben mayores rentas deben pagar más impuestos

¹⁵ Cf. Pascual, M. y Sarabia, J.: *La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos*, Universidad de Cantabria, Instituto de estudios fiscales, doc.21/2003, pp.18-19.

El principio del hogar como unidad contribuyente básica

Los principales criterios que deben ser tenidos en cuenta para definir de manera correcta la unidad contribuyente, son según el Informe de la Comisión para el estudio y reforma de la imposición directa en Gran Bretaña los siguientes:

- Las decisiones de casarse no deben ser afectadas por razones fiscales.
- Aquellas familias que disfruten de los mismos ingresos conjuntos deben pagar la misma cantidad de impuesto.
- El incentivo de un miembro de la familia para obtener ingresos no debe ser afectado por razones fiscales que dependen de la situación económica de otros miembros de la familia.
- La organización económica de la familia no debe realizarse por razones fiscales.
- Neutralidad del sistema fiscal ante familias cuyos recursos provengan de rentas del trabajo y aquellas que los obtengan de rentas del capital
- Dos personas que vivan juntas y compartan gastos tienen más capacidad económica, y por lo tanto imponible, que dos que vivan separadas.
- La elección de la unidad fiscal no debe de ser excesivamente costosa en cuanto a pérdidas de recaudación.
- El sistema elegido debe ser de fácil administración y comprensión.

El enfoque basado en la capacidad de pago sugiere que dos familias (con el mismo número de hijos y en los que trabajan ambos cónyuges) que obtengan la misma renta deben pagar los mismos impuestos. Dados que los costos de dos personas que viven juntas son menores que los costos de dos personas que viven separadas. La capacidad de pago se encuentra condicionada por la existencia de cargas familiares que van a suponer una merma de la capacidad económica de los sujetos pasivos. En este sentido es necesario aclarar que el verdadero indicador de la capacidad de pago no es la renta monetaria sino la renta equivalente, aquella que permite que unidades de distinto tamaño y composición alcancen un mismo nivel de bienestar.

Lamentablemente es muy difícil para las autoridades fiscales averiguar fácilmente quién vive con quién. Así pues, siempre que los efectos distorsionadores del impuesto sobre el matrimonio no sean demasiado grandes la unidad contribuyente basada en el hogar es viable.

El principio de la medición de la renta

Un impuesto sobre la renta grava aquellas variables observables, que sean medibles fácilmente, como salarios y gastos. Una de las fallas que tienen los impuestos sobre la renta es que no siempre se grava al individuo que realmente debe pagar el impuesto, esto sucede debido a que este tipo impositivo solamente tiene en cuenta el nivel de renta de las personas y no otras características importantes. Por esta razón, dos personas que perciban a lo largo de su vida el mismo ingreso pueden pagar proporciones de impuesto a la renta muy diferentes.

Comúnmente las personas creen que los que tienen ingresos más altos deben pagar un impuesto más alto y la sociedad valora menos la pérdida de renta de un rico que la de las personas que perciben rentas más bajas.

III.1.1.1.-Principales problemas en la aplicación de un sistema impositivo sobre la renta

Al aplicar los principios básicos del impuesto a la renta vistos anteriormente a un sistema impositivo viable, la legislación fiscal debe enfrentarse a cuatro problemas difíciles de resolver.

En primer lugar es necesario determinar qué es “renta”, la determinación de esta para la mayoría de los asalariados es algo muy fácil de calcular, basta con sumar sus salarios. Pero en el caso de las personas que trabajan por cuenta propia, existen dos problemas fundamentales. Por un lado, se hace referencia en el caso de las pequeñas empresas, a la determinación de la depreciación (de máquinas, edificios, etc.) y al ajuste del costo de las existencias para tener en cuenta la inflación. Por otro, el inconveniente consiste en diferenciar los gastos reales de consumo, necesarios para la obtención de ingresos.

También se deben determinar las deducciones de los gastos a cargo del trabajador, en principio, los “costos necesarios” del trabajo deben ser deducibles, el problema surge a la hora de definir que son gastos necesarios. En general se suelen establecer reglas básicas, como pueden ser algunos gastos educativos, gastos de salud, etc. Se debe determinar si los pagos en especie deben ser incluidos dentro de la definición de renta o no. Muchas personas reciben una parte significativa de su

remuneración que no tiene la forma de pago directo en efectivo. En general, se considera que los pagos en especie deben estar incluidos en la renta imponible del individuo, lo cual plantea algunos problemas administrativos, debido a que estas prestaciones para algunas personas tienen un mayor valor que para otras.

En segundo lugar, al aplicar un impuesto sobre la renta, se debe determinar cuándo ha recibido la renta esa persona. En el caso de individuos perceptores de renta salarial, no genera problemas, pero en el caso de los trabajadores por cuenta propia es muy difícil nuevamente determinar cuando han percibido su renta. Es importante determinar cuando se ha recibido la renta debido a que un peso hoy no tiene el mismo valor que un peso en el futuro.

En tercer lugar, es necesario decidir que deducciones han de permitirse. Por lo tanto al pasar de la renta bruta ajustada a la renta imponible, la ley permite realizar deducciones cuyo objetivo es aumentar la equidad del sistema impositivo y fomentar algunas actividades deseables para la sociedad. Existen cinco gastos importantes que la legislación de la mayoría de los países con impuesto a la renta permiten deducir: los gastos médicos, los intereses de préstamos hipotecarios, los impuestos locales.

Por último, se debe determinar la unidad tributaria adecuada, que depende tanto de la renta como de la situación del declarante (dependiendo de su estado civil, cantidad de hijos, etc.). Como se señaló antes, la unidad contribuyente del sistema impositivo de algunos países es el hogar. En el caso de la normativa vigente en Estados Unidos esta decisión introdujo algunas injusticias, en ese país se penaliza a los matrimonios entre personas con los mismos ingresos y fomenta los matrimonios entre personas que tienen ingresos distintos. En España, el contribuyente puede elegir como tributar. *“En esta elección se encuentran enfrentados diversos argumentos, tanto de equidad como de eficiencia y la mayor parte del debate ha venido originado por la sobretributación que la progresividad del impuesto introduce en el caso de la*

*acumulación de los rendimientos obtenidos por varias personas, generando el denominado impuesto matrimonial*¹⁶.

El problema que plantea el diseño de un sistema impositivo que sea justo para familias que se encuentran en diferentes situaciones se agrava cuando hay hijos. Una deducción basada en la cantidad de hijos a cargo contribuye a reducir la injusticia y la ineficiencia que surge cuando trabajan ambos adultos y debe contratarse a una persona para que cuide de los hijos.

*“Las decisiones referentes al tratamiento fiscal de los gastos dedicados al cuidado de los hijos no solo tienen consecuencias económicas; estas decisiones reflejan los valores sociales y la estructura de las familias y tienen consecuencias para ellos”*¹⁷. Las familias en las que ambos padres trabajan se diferencian de las familias en las que la mujer permanece en el hogar. Cabe pensar que un sistema impositivo que penalice a las mujeres que entran al mercado laboral refleja y perpetúa ciertas actitudes sobre el rol que debe cumplir la mujer en esta sociedad.

III.1.2- Distintos modelos de imposición sobre la renta

Existen dos filosofías básicas de Impuesto a la Renta:

Impuesto Cedular:

Se plantea que la renta neta procedente de distintas fuentes, puede estar sujeta a tipos diferentes de gravamen. Como resultado, la proporción de impuesto total a renta total es una función de la composición de la renta.

Desventajas de este sistema:

- Este sistema al no gravar algunas rentas va en contra del principio de equidad horizontal.
- Respecto a la equidad vertical, es regresivo ya que la mayoría de las rentas del trabajo, incluido el empresarial, tributan a tasas altas en tanto la mayoría de las rentas del capital, percibidas por los estratos de mayores ingresos, están exentas. La estructura del Impuesto Cedular al no gravar las rentas brutas de

¹⁶ Álvarez, S. y Prieto, J.: *Tributación de la familia y la equidad horizontal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*. Universidad de Oviedo, Instituto de Estudios Fiscales, 2003, p.1.

¹⁷ Stiglitz J.: *La Economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch, 1985, pp.593.

capital lo vuelve fuertemente regresivo en términos de ingreso y mucho más regresivo en términos de patrimonio.

- Se privilegia las rentas pasivas sobre las rentas empresariales, de riesgo y creación de riqueza y cambio tecnológico, castigando a estas últimas que soportan las tasas más altas del sistema tributario.
- La gran variedad de impuestos que conforman el modelo cedular dificulta la administración y el costo de cumplimiento de los contribuyentes.
- El impuesto a la renta cedular al ser un grupo de impuestos gravados sobre distintas bases y a diferentes tasas, genera posibilidades de múltiples arbitrajes.
- Al no gravar las rentas de capital y no dar información sobre no residentes, puede llegar a considerarse un paraíso fiscal.
- Pese a que todo impuesto a la renta es considerado procíclico, el impuesto cedular no puede utilizarse como instrumento de política fiscal anticíclica, dado que la diversidad de rentas no gravadas y las tasas diferenciales hacen que cada movimiento de las tasas agrave el arbitraje tributario y vuelva nulo el efecto discrecional buscado.

Impuesto Global:

Dentro del Impuesto Global se distinguen tres sub-tipos:

Impuesto Sintético (Haig, 1921- Simons, 1933): las rentas procedentes de distintas fuentes, una vez determinadas, se combinan en una suma global, y se gravan según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingresos. Además, existen reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota del impuesto a pagar por conceptos tales como el número de hijos, gastos de salud, educación o vivienda.

Ventajas: al considerar todas las rentas, le da un tratamiento similar a las rentas de capital y trabajo. Otorgando deducciones en la base imponible y reducciones en la cuota impositiva por buen pagador, facilita la personalización del impuesto y respeta la equidad horizontal. También le otorga progresividad al impuesto mediante tasas marginales progresivas, generando así equidad vertical.

Pero estas ventajas no siempre se cumplen en la realidad, ya que muchas veces su aplicación ha estado asociada a deducciones incentivadoras (pick and choose), que inducen a determinados comportamientos. Por lo cual, al permitirse un mayor número de deducciones, conlleva a una menor base imponible y por lo tanto si se quiere elevar el nivel recaudatorio es preciso elevar las tasas marginales.

Se debe tener en cuenta las oportunidades que la liberalización financiera otorga al capital, el factor más móvil, generándose un escenario propicio para la fuga de ahorro.

Desventajas: la complejidad administrativa del IRPF sintético.

Impuesto Uniforme (*Flat Tax*), Hall y Rabushka (1983 - 1995), con el fin de brindarle una solución a los problemas de desincentivo al ahorro y la inversión a causa de las altas tasas marginales del impuesto a la renta personal y empresarial, y a su vez corregir las posibilidades de arbitraje provocadas por la diferencia de tasas entre dichos impuestos, propusieron un impuesto proporcional al gasto realizado como una combinación de un impuesto a los salarios y un impuestos a la renta empresarial tipo *cash flow*, ambos a la misma tasa.

Los países¹⁸ que implementaron un impuesto tipo *flat* incluyeron todas las rentas del individuo, por lo tanto también se gravó el ahorro y no solo el consumo. La renta empresarial fue gravada por el impuesto tradicional, no se utilizó el tipo *cash flow*.

Como principales ventajas se encuentran:

- Evitar el arbitraje tributario, dado que se gravan todas las rentas a tasa uniforme.
- Hacer más simple la administración del impuesto, reduciendo los costos de cumplimiento.
- Obtener un cierto nivel de progresividad, al ser el mínimo no imponible del IRPF bastante alto.

Desventajas del impuesto:

- Las tasas que gravan al capital son elevadas con el fin de recaudar un nivel aceptable, lo que genera un problema de desplazamiento del ahorro.

¹⁸ Ente estos países se encuentran: Estonia, Lituania, Latvia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia y Rumania.

- La progresividad del IRPF es decreciente a medida que se avanza en la escala de renta.
- No distingue entre las rentas brutas y netas de capital.

Impuesto dual, entre 1987 y 1993 los países nórdicos llevaron a cabo importantes reformas fiscales, las cuales implicaron la sustitución de los tradicionales impuestos sintéticos sobre la renta de las personas físicas por nuevas fórmulas duales de imposición personal, tal como se detalla en el siguiente apartado.

III.1.2.1.-El modelo dual de IRPF

A principio de los años noventa la mayoría de los países de la OCDE se vieron en la necesidad de realizar cambios en sus estructuras fiscales, estos cambios consistieron principalmente en la introducción de tratamientos diferenciados y diversos para las rentas del capital, lo que ha llevado en la práctica a distanciar a los sistemas fiscales del tradicional esquema sintético. Estos cambios se debieron principalmente a la globalización económica y al libre movimiento de capitales, que han provocado que ante la ausencia de políticas de coordinación fiscal o intercambio de información, los países hayan optado por la competencia fiscal en este terreno. Sin embargo, esta ruptura generalizada con la imposición sintética no ha tenido en la mayoría de los países un reflejo legal. Formalmente la mayoría de los IRPF siguen siendo sintéticos, habiéndose introducido tratamientos diferenciados a las rentas del capital de manera poco explícita, como excepciones en una legislación que formalmente agrupa todas las rentas del individuo en una sola base imponible gravadas a tasas progresivas.

En los países donde se optó por un esquema impositivo donde se grava a las rentas del capital y a las del trabajo separando legalmente las bases imponibles en dos, y aplicándoles tratamientos diferenciados, se dio origen a la fórmula fiscal que se conoce como Modelo Dual de IRPF.

Las características principales del Modelo Dual en términos de Sorensen¹⁹ (1998b) son:

- Separa las rentas en dos grupos o bases: renta salarial (salarios y pensiones) y renta del capital (intereses, utilidades, ganancias patrimoniales, etc.)
- Aplica a estas bases tratamientos diferenciados, con tasas progresivas para las rentas salariales y una tasa fija sin mínimo exento para las rentas del capital, siendo la tasa marginal máxima de la primera mayor que la tasa única de las rentas del capital.
- La tasa marginal mínima del impuesto progresivo coincide con la tasa fija del impuesto proporcional, y ambos a su vez con la tasa fija del impuesto sobre sociedades.

El principio de eficiencia y las rentas de capital

Las reducciones impositivas van asociadas generalmente a la idea de eficiencia. El impuesto dual no es una excepción, y son varios los trabajos que mencionan este principio impositivo como justificación del gravamen reducido de las rentas del capital. Según este criterio generalmente admitido, la globalización económica implicó un incremento asimétrico de la movilidad de los factores productivos, dado que el factor capital es mucho más móvil que el factor trabajo²⁰. Lo anterior unido a las dificultades para aplicar el principio de residencia fiscal, provoca que el factor capital presente una mayor elasticidad-precio que el factor trabajo (esto no pasaría si los países llegaran a acuerdos de coordinación y/o armonización del gravamen de las rentas del capital). De esta manera se hace recomendable, siguiendo las reglas de tributación óptima, aplicar tipos impositivos menores en la tributación de las rentas del capital que en las del trabajo. Un elevado nivel de gravamen en un país reducirá el ahorro interno agregado, pero no reducirá la utilidad de sus residentes, que podrán mantener sus ahorros en países con menor nivel de gravamen. El impuesto dual se adapta a grandes rasgos a este esquema, por lo que puede considerarse más eficiente que un impuesto sintético.

¹⁹ Cf. Picos Sánchez, F.: *Modelo dual de IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español*. Universidad de Vigo, Instituto de estudios fiscales, P.T. N° 8/2004, pp. 9-10.

²⁰ Cf. Picos Sánchez, F y Gago, A.(2004): “La escasa movilidad del factor trabajo se debe a restricciones externas como también a los costes no monetarios que conlleva el cambio de residencia, no asumibles por la mayoría de los individuos”(Zubiri.2001).p.125

Sin embargo, lo anterior no implica que dicho gravamen deba ser único y proporcional. El mismo argumento utilizado para defender el gravamen diferencial de las rentas del trabajo y capital, puede ser aplicado para los diferentes tipos de activos. Así, estos deberían ser gravados en proporción inversa a su elasticidad-precio, siendo menos gravados los activos más móviles (principalmente financieros) y más gravados los menos móviles (principalmente los activos físicos). En este sentido la tasa única que propone el modelo dual no sería una solución óptima.

No obstante, dadas las dificultades de gravar de manera diferenciada a todos los tipos de renta (principalmente por la imposibilidad de conocer las elasticidades de todos los activos) y la existencia de una elevada sustituibilidad entre la mayoría de los activos, es más razonable la opción de uniformidad. Sería factible la utilización de una solución intermedia con dos o tres tipos de tratamientos diferenciados que respondan aproximadamente a elasticidades comprobadas para activos que sean pocos sustitutivos, solución que incrementaría la eficiencia tanto al modelo dual como a un impuesto sintético progresivo.

La proporcionalidad podría implicar ventajas adicionales de eficiencia, debido a que permite la adaptación automática a los diferentes grados de elasticidad de las bases imponibles. Esto sucede, dado que frente a un impuesto progresivo, el modelo dual reduce el gravamen de los individuos situados en la cola superior de la distribución, que son los que presentan elasticidades mayores, al tener más posibilidades de deslocalizar activos para reducir sus cuotas impositivas. A la inversa, el gravamen de los individuos situados en la cola inferior no se reduce, pero este hecho no provoca efectos importantes en términos de eficiencia, ya que estos individuos presentan elasticidades más bajas debido a su escasa posibilidad de evasión²¹.

La equidad real en el impuesto dual

Aun siendo la eficiencia el argumento más utilizado a favor del impuesto dual, en el terreno de la equidad se han presentado diversos razonamientos a su favor, fundamentalmente entorno a la equidad horizontal. No se encuentran en la literatura prácticamente argumentos de equidad vertical, dado que los efectos en esta área son ambiguos, ya que dependerán tanto de la definición impositiva aplicada (la relación

²¹ *Op. cit.*; Este hecho no implica necesariamente un efecto negativo sobre la equidad vertical, dado que esta dependerá de los efectos que el impuesto tenga sobre los individuos situados entre ambos extremos de la distribución. p.126.

entre tasas y mínimos de una y otra base) como de la estructura de rentas de la población (su composición entre trabajo y capital).

El argumento encontrado acerca de la equidad vertical se relaciona con la distribución de los diferentes tipos de capital antes de impuestos. Según Crossen (1997 y 1999)²², el capital humano se encuentra por definición peor distribuido que el capital físico y financiero, debido a que tiene un componente innato que no puede ser corregido totalmente con educación pública gratuita. A su vez, el capital humano esta adquiriendo una importancia creciente en la actividad económica, mientras que la importancia de la riqueza monetaria decrece. De esta manera es necesario compensar a aquellas personas que tienen un reducido nivel de capital humano a costa de otras que tienen un mayor nivel, por lo que es lógico utilizar las rentas producidas por dicho capital (los salarios) como base para la redistribución, gravándolas de manera progresiva y más fuertemente que las producidas por el capital financiero y físico.

Si bien no se puede negar la naturaleza parcialmente innata del capital humano, el planteamiento de Crossen, tal y como se presenta, no tiene fuerza suficiente, ya que su reflexión no se comprueba con datos de ningún tipo. A su vez, el razonamiento contrario no se muestra menos intuitivo: *“mientras que el sistema educativo logra producir cierta igualdad en el capital humano, las diferencias en el capital físico y financiero se pueden perpetuar mediante la transmisión de padres a hijos, por lo que parece lógico redistribuir esta riqueza con impuestos”* (Tikka, 1993).

Con relación a la equidad horizontal se plantea que al gravar uniformemente las rentas de capital, se alcanza la equidad horizontal nominal entre los poseedores de diferentes activos. Sin embargo, en un modelo sintético progresivo, esto no se cumple, ya que ni la proporcionalidad ni el menor nivel de gravamen del modelo dual, aportan mejoras en este sentido.

Además esta equidad horizontal se limita en el impuesto dual a las rentas del capital, mientras que en un impuesto sintético abarca todas las rentas del individuo.

La mayoría de las argumentaciones a cerca de la equidad horizontal global, demuestran que la equidad horizontal es puramente nominal, y para que exista

²² Cf. *Op. cit.*, p. 107.

equidad horizontal real las rentas del capital deben gravarse a tipos menores que permitan que su gravamen efectivo se iguale con el de los salarios.²³

La sencillez del impuesto dual

En una primera aproximación el impuesto dual se muestra como una forma sencilla de gravar las rentas de los individuos. De hecho, las cuestiones de sencillez son mencionadas a menudo como uno de los principales argumentos de esta fórmula. Los aspectos positivos del impuesto dual en términos de sencillez pueden agruparse en dos campos: la reducción de costos de administración y cumplimiento, y la eliminación de formas de arbitraje. En cuanto a lo primero, las principales ventajas vienen dadas por el tratamiento proporcional estricto de la base del capital. Por un lado, este método permite gravar las rentas del capital mediante retenciones liberatorias (Lindecrona, 1993)²⁴, ya que en el momento de aplicarlas el legislador conoce la tasa impositiva final que soportará el contribuyente, por ser aquella igual para todos e independiente del nivel de renta. Esto reduce costos tanto para el contribuyente, que no tiene que declarar dichas rentas, como para la administración, que recauda automáticamente las rentas de capital y no tiene que recurrir a ajustes posteriores. En caso de que se aplique un mínimo exento específico para las rentas del capital, la tasa media será diferente para cada individuo y distinto al marginal, no pudiendo utilizar entonces este mecanismo.

Por otro lado, el tratamiento proporcional hace innecesarios los ajustes por periodificación para los rendimientos generados en más de un año (intereses de cuentas a plazo, ganancias patrimoniales, etc.), que bajo un tratamiento progresivo necesitan algún tipo de ajuste que elimine la sobre-progresión (Zimmer, 1993). La relación del IRPF con el impuesto sobre sociedades, también es defendida como una fuente de reducción de costos, ya que el impuesto dual, en su versión inicial, grava al mismo nivel impositivo las rentas del capital de las personas físicas y jurídicas. Una ventaja de esta igualación de tasas para todo el capital es que permite eliminar de manera sencilla la doble imposición de dividendos, exonerando su

²³ Cf. Picos Sánchez, F. y Gago, A.: “El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal”, en: Revista de Economía pública. Instituto de estudios fiscales, 171-(4/2004), pp. 107-111.

²⁴ Cf. *Op cit.*, p112

gravamen en el IRPF o haciéndolos totalmente deducibles en el impuesto sobre sociedades.

El argumento del capital humano:

La argumentación brindada por Nielsen y Sorensen (1997) en relación con el gravamen del capital humano es, de todas las existentes, la que presenta un desarrollo más elaborado.

Estos autores consideran que un impuesto sintético provoca una discriminación de la inversión en capital físico y financiero frente a la inversión en capital humano, ya que esta última solo tiene el costo de oportunidad de trabajar (el salario perdido), de manera que no es gravada con un criterio renta, sino según un criterio consumo. De esta manera el salario perdido deja de gravarse, deduciéndose totalmente en el momento en que se realiza la inversión y gravándose luego el salario incrementado como derivado de la formación. Por el contrario, la inversión en capital físico y financiero no puede ser deducida en el momento de la adquisición, y sólo se podrá amortizar gradualmente en los casos pertinentes. Por lo tanto, la tasa de rendimiento del capital humano no será distorsionada por el impuesto, mientras que la del capital físico y financiero se reducirá.

Según estos autores, la aplicación de un impuesto dual, permite diferenciar el trato dado a los distintos tipos de inversión, ya que las rentas producidas por la inversión en capital humano se manifiestan, a diferencia del resto, en forma de salario. En este sentido, la mayor tasa marginal aplicada para la tarifa progresiva al salario ganado (mayor) que al salario perdido (menor) hará que la tasa de rendimiento del capital humano se reduzca, lográndose la igualación de dicha reducción con la soportada por el capital financiero y físico (gravado proporcionalmente), y eliminándose de esta manera la discriminación provocada en el impuesto sintético.

La argumentación anterior admite dos críticas, las cuales están relacionadas con los supuestos utilizados. En primer lugar, no están teniendo en cuenta la naturaleza del capital humano, principalmente en lo que concierne a sus efectos externos y a la consideración de la educación en los niveles inferiores como un derecho ciudadano. Por tanto, el enfoque de la formación como una inversión limita el alcance del análisis, aunque no lo invalida, ya que los efectos externos pueden ser considerados por la vía del gasto público.

En segundo lugar, el modelo no es lo suficientemente realista, ya que considera que la inversión en capital humano se realiza solo en forma de salario perdido. Esta simplificación puede ser utilizada para países como los nórdicos en los que la educación es prácticamente gratuita para todos los niveles, pero no para otros en los que la inversión en capital humano implica costos monetarios privados significativos.

Impuesto dual vs. Impuesto sintético

En primer lugar el impuesto dual no representa un modelo dual óptimo. Es decir, no sólo no representa una solución óptima global, sino que en cada uno de los principios analizados se encuentran ventajas e inconvenientes en comparación con un IRPF sintético. Teóricamente solamente el argumento del capital humano presentaría cierta solidez, sin embargo su carácter no muy concreto y la falta de desarrollo teórico limitan su alcance de manera significativa.

En comparación con el IRPF sintético, el modelo dual en algunos casos puede representar una fórmula mejor. Por un lado, si la prioridad es la eficiencia, el diferente tratamiento que se le otorga a las rentas del capital frente a las rentas del trabajo implica que el impuesto dual presenta ventajas en este sentido con respecto al sintético. Por otro lado, los argumentos de equidad y sencillez parecen elaborados posteriormente, y si bien tienen cierta solidez, no tienen una estrecha relación con la estructura específica del modelo. Por tanto el Impuesto dual no representa una opción recomendable si alguno de estos dos principios está entre los objetivos del sistema tributario.

La decisión de sustitución de un IRPF sintético por un impuesto dual estará dada por la comparación entre los beneficios en términos de neutralidad y eficiencia y los costos en lo que respecta a la equidad y sencillez.

En general el principal aporte del modelo dual ha sido su carácter transparente y explícito.

III.1.3.-Ventajas y desventajas de gravar a las rentas del capital

Existe una serie de razones para justificar la aplicación de un gravamen sobre las ganancias de capital. En caso de que este no exista, las decisiones de ahorro e inversión de los agentes se distorsionarían, la base del impuesto sobre la renta se

estrecharía, el impuesto se volvería menos progresivo, sin variar los tipos impositivos, y finalmente, el fraude se vería potenciado, principalmente entre los individuos perceptores de rentas más altas, por lo que los efectos redistributivos perversos serían inmediatos.

Las desventajas de la tributación de estas rentas son, en primer lugar, que se podría conducir a un doble gravamen de los beneficios retenidos, al nivel de la sociedad y del accionista y, en segundo lugar, añade complejidad al sistema fiscal, finalmente se podría perjudicar al nivel de ahorro del sistema y a la toma de riesgos.

En el caso en que las rentas del capital no sean gravadas, los responsables de las políticas tributarias se enfrentan a un conjunto de problemas de diversa índole, los cuales se exponen a continuación.

En primer lugar, tal como indica Carbajo (1991), en la imposición personal sobre la renta, el gravamen de las ganancias de capital depende del concepto de renta que se esté utilizando por parte del legislador. El autor entiende que las ganancias tienen un carácter irregular y no corresponde una manifestación de una mayor capacidad contributiva, por tanto, deben estar sujetas a un tributo independiente. En caso de que se de la mayor capacidad contributiva es necesario que sean gravadas conjuntamente con las demás rentas. Esta decisión depende de: la ideología fiscal del gobierno, razones económicas, históricas o sociales, y de otras circunstancias administrativas y fiscales.²⁵

Las razones que la literatura económica sostiene para defender un sistema de integración o separación de las ganancias de capital se podrían resumir en el siguiente cuadro.

²⁵ Cf. Rodrigo Saucó, F.: op. cit., p.5

Cuadro III.1. Sistema integrado o separado de las rentas del capital

Integración	Separación
<p><u>Equidad tributaria:</u> rentas ordinarias y ganancias de capital son manifestaciones idénticas de la capacidad contributiva.</p> <p><u>Redistribución:</u> las ganancias del capital corresponden a los contribuyentes de rentas más elevadas. Se favorecen rentas del trabajo vs rentas del capital.</p> <p><u>Neutralidad:</u> Impedir decisiones económicas basadas en la distinta carga fiscal de la operación.</p> <p><u>Impedir la evasión fiscal:</u> economías de opción para convertir rentas ordinarias en ganancias de capital y viceversa y uso de la “ingeniería financiera”.</p> <p><u>Simplicidad:</u> evitar discusiones sobre la extensión del concepto “ganancias de capital”.</p> <p><u>Eficacia:</u> la integración total y su asimilación a renta ordinaria impiden una distorsión de las inversiones.</p>	<p><u>Bunching effect:</u> impedir los efectos acumulativos de una tarifa progresiva en el período de realización de la ganancia de capital.</p> <p><u>Razones económicas:</u> fomento de la inversión y del ahorro; evitar incidencias negativas en los mercados de capitales (lock in effect).</p> <p><u>Equidad tributaria:</u> evitar el gravamen de las ganancias nominales de capital.</p> <p><u>Simplicidad:</u> impedir complejidades técnicas insalvables, vgr. , delimitar el criterio de realización; costes de gestión elevados para una recaudación escasa.</p>

Fuente: Rodrigo Saucó, F. (2002)

En la legislación internacional la posición mayoritaria ha sido la de gravar las ganancias dentro de los impuestos personales sobre los ingresos anuales. Si se utiliza la definición de renta amplia de Haig-Simon analizada anteriormente, las ganancias netas de patrimonio deben incorporarse ya que representan aumentos del consumo.

En segundo lugar, si por algún motivo económico se decide establecer una tasa impositiva menor sobre las ganancias del capital respecto a la vigente para el resto de las rentas, aparecerán incentivos para que las rentas de los activos personales se obtengan en forma de ganancia, distorsionándose de esta forma las decisiones inversoras de los agentes. La solución inmediata a este hecho sería la nivelación del gravamen de ganancias, intereses y dividendos.

En tercer lugar, Stiglitz (1995), considera que el tratamiento de las ganancias de capital plantea problemas conceptuales y prácticos, ya que las ganancias asociadas

a muchos activos no se pueden cuantificar hasta el momento de su venta²⁶.

Nuevamente, según la definición de renta anterior, no es relevante el hecho de que la ganancia se realice o no, ya que, de una u otra forma, implica un mayor consumo potencial, y por ende es renta que se debe gravar.

²⁶ Cf. Op. cit., p.6

III.2.- La distribución funcional y personal del ingreso

Al hablar de distribución del ingreso se puede distinguir entre la distribución funcional del ingreso, la cual considera como unidad de análisis los factores productivos, mostrando como se distribuye el ingreso entre los factores que participan en el proceso productivo; y por otra parte se encuentra la distribución personal del ingreso, donde la unidad de análisis son los individuos, ellos pueden obtener sus ingresos a partir de las dotaciones de los factores productivos, como de otras fuentes²⁷.

Tradicionalmente, la teoría económica centró su estudio en la distribución funcional del ingreso. Los economistas clásicos distinguían tres factores productivos: capital, tierra y trabajo, cada uno de ellos participaba del producto en la forma de intereses, rentas y salario respectivamente.

La Teoría de Ricardo fue quizás la más representativa del llamado enfoque clásico de la distribución.

Ricardo identificó cada uno de los factores productivos con una de las clases sociales, las cuales estaban definidas en relación a la propiedad de los factores: capitalistas, terratenientes, y trabajadores.

Allí, la tasa de beneficios, se define como la razón entre el retorno del capital y el capital invertido, y la misma determina la inversión en nuevo capital de trabajo. Las utilidades son establecidas como residuo entre la producción, sujeta a retornos decrecientes por la restricción de tierras, y la masa salarial que es una función del número (creciente) de trabajadores y de un salario que se fija en un nivel de subsistencia. La menor productividad de las tierras utilizadas en el margen, haría eventualmente caer la tasa de retorno a un nivel donde cesa la acumulación de capital y las economías convergen a un estado estacionario.

Desde inicios del siglo XX el paradigma neoclásico que domino la teoría económica, restó importancia a la distribución de los ingresos. Pasando a formar parte de la teoría de los precios, en la medida que la interacción entre la oferta y la demanda por factores productivos determinaba los precios de los factores y originaba las participaciones relativas.

²⁷ Cf. Larrañaga, O y Vega Fernández, H.: *Estudio sobre la distribución del ingreso: estructura funcional en 1987-96 y proyecciones*. Chile, MIDEPLAN, 2000.p 5.

A mediados del siglo XX las teorías de crecimiento neo-keynesianas (Kaldor, Kalecki, Passinetti), le dieron un papel de importancia a la distribución funcional del ingreso. Estas teorías postulaban un vínculo entre utilidades y ahorro de la clase capitalista. Así, la participación funcional (utilidades) determinaba los flujos de ahorro-inversión y el crecimiento de las economías.

En la actualidad, el tema de la distribución del ingreso es abordado desde la perspectiva de las personas o de los hogares. Estos son los depositarios de los ingresos y son ellos las unidades de análisis para los diferentes estudios de bienestar o equidad.

Según Atkinson (1996)²⁸, hay seis aspectos que justifican el análisis de la distribución personal en vez del análisis de la distribución funcional del ingreso:

- 1- Heterogeneidad: cada vez se incrementa más la brecha salarial al interior de los distintos grupos, lo que lleva a un aumento de la desigualdad.
- 2- Capital humano: este aspecto no es tenido en cuenta en la distribución funcional del ingreso. La inversión en capacitación y formación permite a las personas aumentar su productividad y al igual que el capital físico debería tomarse en cuenta en la función de producción. El capital humano tiene gran relevancia a la hora de explicar la heterogeneidad de los ingresos.
- 3- Diversidad de fuentes: Muchas personas no se identifican con una única fuente de ingresos, sino que reciben ingresos de fuentes diversas. Podría asociarse esto con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas.
- 4- Intervención de las instituciones: A través de la distribución funcional del ingreso no se contempla la existencia de instituciones (corporaciones, intermediarios financieros o fondos de pensiones) que median entre la producción de la economía y los ingresos que reciben las personas.
- 5- Transferencias del exterior: los individuos reciben ingresos desde el extranjero.
- 6- Papel del Estado: a través de la recaudación de impuestos para financiar el gasto público, el Estado modifica los ingresos generados por la producción, incluyendo las transferencias.

²⁸ Atkinson, A.: "Seeking to explain the distribution of income" en: *New inequalities*. Cambridge, John Hills, Cambridge University press, 1996, pp 25-35.

Las políticas macroeconómicas llevadas a cabo por el gobierno pueden afectar la distribución del ingreso, tanto en los períodos de auge como de recesión.

El planteo de Atkinson marca que al considerar solamente el ingreso de las personas se llegaría a un ordenamiento de los niveles de ingresos según el cual en los niveles más bajos estarían las personas que no poseen ingresos laborales, luego los trabajadores no calificados y en el nivel superior los trabajadores calificados. Ahora al pasar de la distribución de los ingresos de las personas a la distribución del ingreso de los hogares hay otros factores que lo afectan.

Estos ingresos por hogar están formados por la suma de los ingresos individuales. El ingreso disponible debe calcularse como el ingreso total de ese hogar, neto de impuestos y transferencias y por último considerar las diferencias en la composición de los hogares. Probablemente se dará una modificación en el ordenamiento según el ingreso personal.

Lo propuesto por Atkinson, nos indica que para el análisis de la distribución de ingresos personal debe tomarse un marco diferente que el propuesto por la Teoría Clásica. Por su parte, la distribución funcional del ingreso sigue manteniendo su interés no solo desde lo macroeconómico, sino por su potencialidad para realizar chequeos de consistencia con los análisis personales, lo cual resulta importante para evaluar la calidad de las fuentes de información.

La distribución funcional puede ser entendida como un determinante de la distribución personal del ingreso. Se debe conocer entre otros temas, cómo se determinan las remuneraciones y participaciones de los factores en el ingreso nacional, para poder explicar la distribución del ingreso personal.

Por último, la distribución funcional va a permitir conocer los ingresos de la propiedad que no se distribuyen a los hogares y que representan las utilidades retenidas en las empresas²⁹.

²⁹ Cf. Larrañaga, O. y Vega Fernández, H.: *op. cit.*, p 7.

IV.- DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

En el presente apartado se describirá la Ley 18.083 la cual es el objeto de estudio de esta investigación. En primer lugar, se plantean los principales antecedentes normativos en los que se basó la Reforma Tributaria Uruguaya, luego se exponen los fundamentos teóricos de la misma, en tercer lugar se describen los objetivos de la Ley, realizándose por último un análisis del Impuesto a la Renta comprendido en la Ley.

Por otro lado, se realiza una breve exposición de las modificaciones a las reglamentaciones vigentes (Ley 18.083), pertinentes a la investigación.

Finalmente, se exponen los principales resultados que se obtuvieron en materia de recaudación por la D.G.I en el año 2007, los cuales contemplan los cambios introducidos por la Reforma.

IV.1. Ley 18.083

El objeto de estudio de la presente investigación es la Ley 18.083 del 27 de diciembre de 2006, a través de la cual se creó el Nuevo Sistema Tributario que entró en vigencia el 1º de julio de 2007.

IV.1.1. Antecedentes normativos

El Impuesto a las Personas Físicas que se crea con el Nuevo Sistema Tributario toma la idea central del sistema dual nórdico, gravando separadamente las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital, con una tasa proporcional. A diferencia del sistema nórdico, el impuesto dual uruguayo limita la posibilidad de arbitraje, al punto de dejar libre la opción de aportar al impuesto a la renta empresarial o al impuesto a las personas físicas.

A su vez, el impuesto dual uruguayo toma del impuesto de tasa uniforme la particularidad de fijar un mínimo no imponible que deje por fuera del impuesto a un alto porcentaje de los individuos y la de permitir un acotado número de deducciones, lo que facilita su administración y evita la erosión de la base imponible.

La Reforma Tributaria Española³⁰ que entró en vigencia en enero del 2007, implementó un impuesto dual más cercano al uruguayo que al impuesto dual aplicado en los países nórdicos. En España la tasa mínima a la que se comienza a gravar las rentas de capital es cercana a la tasa mínima que grava las rentas del trabajo. Siendo la tasa marginal superior sobre las rentas de trabajo (dadas las deducciones admitidas) cercana a la tasa que recae sobre las rentas empresariales, desalentando que las personas físicas tributen como empresas.

Cabe destacar, que las condiciones previas a la reforma en ambos países difieren sustancialmente, en España existía una diversidad de tratamientos a los ingresos de capital que debían ser armonizados para evitar continuos arbitrajes, mientras que en el Uruguay, los mismos se encontraban fuera del ámbito de imposición a la renta.

IV.1.2. Fundamentos teóricos

La estructura tributaria anterior al 2007 se caracterizaba por una diversidad de impuestos, sin embargo la recaudación se concentraba fuertemente en el IVA, IMESI e IRP. Tanto los análisis realizados a través de indicadores estructurales como a través de indicadores de desigualdad del ingreso plantean que la estructura era regresiva.

Las estimaciones del coeficiente del esfuerzo fiscal³¹ de Uruguay señalan que las posibilidades de incrementar la presión tributaria eran limitadas. Tampoco existían posibilidades de reducir el nivel recaudatorio sin hacer peligrar el cumplimiento de las metas básicas del Estado, principalmente las del área social³².

La reforma impulsada persigue ciertos objetivos que mejoren las condiciones antes expuestas, cabe recordar que la última Reforma Tributaria en nuestro país había sido realizada en el año 1974.

³⁰ Ley 35/2006, Real decreto 439/2007, Real decreto 3/2004.

³¹ Grau *et al* (2004): estiman el coeficiente de esfuerzo fiscal de Uruguay como el cociente entre la recaudación efectiva de un país y su capacidad potencial normal de recaudación.

³² Cf. Amarante, V. *et al: op. cit.*, p.8.

La aplicación de un modelo dual en el Uruguay puede fundamentarse por razones de carácter administrativo y de eficiencia.

Desde el punto de vista administrativo se plantea por un lado, que dado el contexto regional, Uruguay debe seguir una estrategia de país chico que apunte a captar el ahorro externo, lo cual no permitiría la aplicación de tasas marginales altas para las rentas del capital. Por otro lado, la baja calidad de la administración tributaria en el país exige simplicidad en el nuevo sistema de tributación sobre la renta, lo cual es posible dado: la tasa uniforme con la que se grava las rentas del capital, un número importante de la población que no sería gravado por el impuesto, la simplicidad en las deducciones permitidas, la no posibilidad de arbitraje tributario, la captación de más ingresos y la eliminación de tributos ineficientes. Finalmente el diseño propuesto permite a Uruguay mantener el secreto bancario y a la vez no ser considerado un paraíso fiscal.

En cuanto a la eficiencia, Barreix y Roca,(2007)³³ retoman los argumentos utilizados por Feldstein, (2006) donde plantea que al gravar las rentas de capital con tasas altas se originan dos tipos de problemas:

En primer lugar, la reducción en la eficiencia que provoca un impuesto sobre el ahorro no debe ser medida por la disminución de su nivel actual sino por la reducción de consumo futuro que el ahorro actual podrá comprar, siendo por lo tanto, mayor que la pérdida normalmente estimada.

En segundo lugar, una alta tributación sobre las rentas del capital implica ineficiencias en su localización.

I.V.1.3. Objetivos de la Ley

Los objetivos planteados para la Reforma Tributaria 2007 fueron los siguientes³⁴:

- En primer lugar promover una mayor equidad tanto vertical como horizontal, relacionando la carga tributaria con la capacidad contributiva de los diferentes grupos sociales y económicos.

³³ Cf. Barreix A. y Roca J.: “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta” en: Revista de la CEPAL, n°92, 2007, p.134.

³⁴ Cf. MEF: *Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria. Documento de consulta pública*, Montevideo, MEF, 2006, pp.2-10.

- En segundo lugar, alcanzar una mayor eficiencia del esquema impositivo, dado que este aspecto está ligado a la equidad y la capacidad de administración tributaria.
- Como tercer punto, actuar de manera tal de no perder el estímulo de la inversión productiva y el empleo, de manera que la Reforma no se vuelva un obstáculo al crecimiento de la producción y de la economía del país.

Cabe destacar que estos objetivos se proponen en un marco de consistencia con las necesidades financieras que surgen de las responsabilidades del Estado en las diferentes áreas, logrando así cumplir con el criterio de suficiencia, el cual es deseable en todo sistema tributario.

Los pilares básicos planteados para la Reforma Tributaria se agrupan según los siguientes criterios:

- Simplificación de la estructura tributaria.
- Racionalización, buscar una mayor consistencia entre las características de los diferentes tributos. Revisar tanto las bases imponibles de estos, como las exoneraciones que los afectan.
- Introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.
- Establecer un enfoque dinámico de responsabilidad fiscal.

I.V.1.4. Análisis de la Ley³⁵

Con respecto a la imposición a la renta se propone que la misma se estructure sobre tres pilares: por un lado, la tributación a las rentas empresariales y societarias, estarán cubiertas por el Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE), por otro lado, las rentas de las personas físicas, tributarán el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y por último se establece una legislación moderna de tributación internacional que complementa ambos impuestos.

³⁵ Cf. *Op cit.* pp.15-19.

Se preserva el principio de fuente territorial, por el cual se gravan solamente las rentas derivadas de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en el país.

Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales

El mismo gravará las rentas de fuente uruguaya tanto de las empresas, como de las sociedades comerciales. Con el IRAE se sustituye: el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio(IRIC), Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA), Impuesto a las Comisiones e Impuesto a las Pequeñas Empresas(IMPEQUE).

El Impuesto alcanza un mayor número de rentas no gravadas por el sistema anterior, como las rentas puras de capital y las rentas puras de trabajo que obtengan las sociedades comerciales personales.

Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

Su introducción plantea un fuerte cambio en la estructura tributaria, ya que abarca a todas las rentas de fuente uruguaya, cualquiera sea su origen, alcanzando rentas que no estaban gravadas hasta el momento como lo eran las rentas puras de capital y las rentas de trabajo fuera de la relación de dependencia. El impuesto es anual, de carácter personal y directo.

Desde un punto de vista estructural, el IRPF establecerá un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas del trabajo³⁶. A nivel internacional este modelo de imposición a la renta, tal como se planteó anteriormente, se conoce como Modelo Dual.

En relación a las Rentas de Capital, como hecho generador del IRPF se incluye a todas las rentas que se originen en ese factor, tales como intereses, arrendamientos, regalías, ganancias de capital y similares. Serán contribuyentes de dicho tributo las personas físicas residentes en el país que no estén comprendidas en el IRAE. La base imponible estará constituida por el monto bruto de los ingresos. Los títulos de deuda pública y los resultados de los fondos de ahorro previsional estarán exonerados.

³⁶ Ley 18.083, en su Título 7, Cap.1,art 9°

Las tasas a aplicar para las rentas del capital serán las siguientes:

Cuadro IV.1. Escala de tasas para las rentas del capital

Rentas del capital	Tasas
Intereses correspondientes a depósitos en M/N y en UI, a más de un año, en instituciones de intermediación financiera	3%
Intereses de obligaciones y otros títulos de deuda, emitidos a plazos mayores a tres años, mediante suscripción pública y cotización bursátil	3%
Intereses correspondientes a los depósitos a un año o menos, constituidos en moneda nacional sin cláusula de reajuste	5%
Dividendos y utilidades pagados a acreditados por contribuyentes de IRAE	7%
Restantes rentas	12%
Arrendamientos de inmuebles	10.5 %
Restantes casos de rendimientos del capital inmobiliario	12%

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 148/07

Las mismas se aplicarán en forma proporcional sobre toda la base imponible.

Respecto a las Rentas del Trabajo, a diferencia del tratamiento proporcionado a las rentas del capital, se implantará un sistema de imposición con tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingreso. Se va a establecer un mínimo no imponible para gravar este tipo de rentas. Quedan comprendidas en esta categoría las rentas del trabajo en relación de dependencia, las rentas de trabajo fuera de la misma y las rentas por jubilaciones y pensiones.

Las tasas aplicables a cada tramo son las siguientes:

Cuadro IV.2 Escala de tasas para las rentas del trabajo

Rentas del trabajo	Tasas
Hasta el Mínimo no Imponible General de 60 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)	Exento
Más de 60 BPC y hasta 120 BPC	10%
Más de 120 BPC y hasta 180 BPC	15%
Más de 180 BPC y hasta 600 BPC	20%
Más de 600 BPC y hasta 1.200 BPC	22%
Más de 1.200 BPC	25%

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 148/07

El monto imponible se fija como la suma de todas las rentas personales.

Cabe señalar que al monto imponible correspondiente a las rentas por servicios personales fuera de la relación de dependencia se le podrá descontar hasta un 30% en concepto de gastos.

Se establecen ciertas deducciones a la base imponible:

- los aportes jubilatorios a los distintos Institutos de Seguridad Social.
- los aportes a la ex DISSE, al Fondo de Reconversión Laboral, Fondo del Sistema Notarial de Salud, Cajas de Auxilio o Seguros Convencionales.
- las prestaciones al Fondo de Solidaridad y su adicional.
- Por atención médica a los hijos menores de edad a cargo del contribuyente 6,5 BPC anuales. La deducción se duplicará en caso de hijos mayores o menores legalmente declarados incapaces.
- Los jubilados y pensionistas podrán deducir por atención médica propia 12 BPC anuales

De la misma forma que se determina el impuesto, la suma de todas las deducciones será ingresada en una escala de rentas y alícuotas:

Cuadro IV.3. Escala de tasas para deducciones

TABLA DE DEDUCCIONES ANUAL	TASA
Desde 0 BPC y hasta 60 BPC	10%
Más de 60 BPC y hasta 120 BPC	15%
Más de 120 BPC y hasta 540 BPC	20%
Más de 540 BPC y hasta 1.140 BPC	22%
Más de 1.140 BPC	25%

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 148/07

Mensualmente los contribuyentes realizarán anticipos al IRPF. Al ingreso percibido mensualmente se lo ingresará en la escala y se le aplicará a la proporción de renta comprendida en cada tramo de la escala la tasa correspondiente a dicho tramo. A su vez, la suma total de deducciones será ingresada en la escala correspondiente a las deducciones. El monto a pagar del impuesto corresponderá a la resta del impuesto calculado menos el monto calculado de las deducciones.

Tributación de No Residentes³⁷:

Son contribuyentes del impuesto:

- Las personas físicas y entidades no residentes en el país, que obtengan rentas en territorio nacional y que no sean contribuyentes de IRPF, ni de IRAE.
- Las personas físicas de nacionalidad extranjera que tengan residencia habitual en el país, cuando se configure la situación expuesta en el inciso cuarto del artículo 7º del Título 8 del Texto Ordenado 1996 que se reglamenta.

³⁷ Decreto 149/007. PE.

- Las personas físicas que no posean nacionalidad uruguaya y presten servicios personales en zona franca en el régimen establecido por el artículo 20º de la Ley 15.921, de 17 de diciembre de 1987, que opten por este impuesto con relación a las rentas del trabajo.

IV.2. Cambios y reglamentaciones realizados

En abril de 2007 se dictó el decreto 148/007, el cual contenía las normas reglamentarias para la aplicación del impuesto a la renta. En los meses subsiguientes se fueron estableciendo algunas modificaciones para el mejor funcionamiento del impuesto.³⁸

Cabe destacar que en el citado decreto, en su artículo 37º se estableció como retención de los arrendamientos de inmuebles una tasa del 10.5 %.

Por otra parte, en el decreto 306/007 se faculta a la DGI para establecer los montos fictos para el cálculo de las rentas otorgadas en especie cuando la naturaleza de las mismas lo requieran. Así como establecer los procedimientos simplificados con el fin de contemplar el universo de situaciones que puedan necesitar un tratamiento específico.³⁹

Por último, en julio de 2008 fue creado el impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), el cual modifica la forma de tributación de las jubilaciones y pensiones.

A través del mismo quedarán gravados los ingresos correspondientes a las jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares, servidos por instituciones públicas y privadas, residentes en el país.⁴⁰

IV.3 Resultados oficiales

La entrada en vigencia del Nuevo Sistema Tributario en julio de 2007, generó modificaciones en la recaudación de ese año.

³⁸ En este apartado solo fueron expuestos aquellos cambios realizados hasta julio de 2008, ya que las restantes modificaciones escapan al período de análisis.

³⁹ Los montos fictos quedan establecidos a través de la resolución de la DGI 662/007.

⁴⁰ Ley 18.314 del 4 de julio de 2008.

La DGI en su boletín estadístico presentó un análisis sobre estos cambios, los cuales se detallan en el siguiente cuadro, donde se puede apreciar la recaudación por impuesto correspondiente al año 2007 (las cifras están expresadas en millones de pesos a precios promedio de ese año). De las tres columnas con valores, la primera es la recaudación efectiva del año 2007 y las otras dos representan respectivamente, las pérdidas y las ganancias en relación al año 2006. Se considera una ganancia de recaudación en 2007, al monto que comenzó a recaudarse ese año en comparación con el anterior, y se considera una pérdida de recaudación en 2007, al monto que se dejó de recaudar en ese año en comparación con el 2006, por efecto de un cambio normativo⁴¹.

Según la información presentada en el cuadro, el total de pérdidas brutas de recaudación en 2007 respecto al año 2006 fue de 9.076 millones de pesos (8.6% de la recaudación efectiva de ese año). Las ganancias brutas completaron 6.438 millones de pesos (6.1% de la recaudación efectiva de 2007). El resultado neto es una pérdida de recaudación valuada en 2.638 millones de pesos (equivale al 2.5% de la recaudación percibida en el 2007).

Según lo expuesto en la Ley 18.083, la nueva estructura tributaria no implicaría una mayor recaudación, por el contrario produciría una pérdida, la cual sería compensada con la mayor recaudación asociada a la eficiencia de la administración tributaria.

⁴¹ Cf. Equipo de la asesoría económica de la DGI: Boletín estadístico 2007. DGI, 2007, pp.14-17

Cuadro IV.4. Resultados DGI -2007

Detalle de la recaudación por impuesto en 2007			
Pérdidas y ganancias de recaudación respecto a 2006 debido a cambios en la normativa tributaria			
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS A PRECIOS PROMEDIO DE 2007			
Impuestos principales			
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Recaudación	57.088		
<i>Extensión de la base imponible</i>			
Servicios de Salud			214
Tabacos y cigarrillos			216
Agua Corriente			127
<i>Reducción de la base imponible</i>			
Eliminación del COFIS (base imponible del IVA)		804	
<i>Cambios en las alícuotas</i>			
Reducción de la tasa básica		1.053	
Reducción de la tasa mínima		449	
Gasoil: aplicación de la tasa básica en sustitución de la tasa mínima			509
Carne: adelantamiento de reducción de la tasa mínima		119	
Impuesto Específico Interno (IMESI)	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Recaudación	12.040		
Cambio en la tributación del IMESI cigarrillos		85	
Eliminación del IMESI al gasoil		731	
"IMESI de frontera"		1	
Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC)	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE)			
Recaudación IRIC	11.115		
Recaudación IRAE	693		
<i>Eliminación del IRIC y creación del IRAE</i>			
Extensión de la base imponible (otras rentas comprendidas)			173
Eliminación del "IRIC instantáneo"		146	
Tasa reducida del IRAE respecto al IRIC		124	
Impuesto al Patrimonio (IP)	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
IP Personas Jurídicas	4.802		
IP Personas Físicas	334		
Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Categoría I	568		568
Categoría II	4.167		4.167
Impuesto a la Renta de No Residentes (IRNR)	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Recaudación	341		341
Impuestos derogados por la ley 18.083	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)	4.383	2.512	
Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS)	1.894	1.549	
Adelantamiento en la eliminación del COFIS a la carne		33	
Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA)	697	407	
Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI)	101	58	
Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA)	469	286	
Impuesto a las Pequeñas Empresas (IPEQUE) Imputado al IVA	562		
Impuesto a las Comisiones (ICOM)	328	203	
Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL)	303	184	
Impuesto a las Tarjetas de Crédito (ITC)	64	44	
Impuesto a las Ventas Forzadas (IVF)	15	13	
Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA)	64		
Impuesto a las Cesiones de derechos sobre Deportistas	50		
Impuesto a la Compraventa de Bienes Muebles en Remate Público	6	4	
Impuesto a los Concursos, Sorteos y Competencias (ICSC)	1	1	
Impuestos a ser derogados ulteriormente según la ley 18083	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME) derogado en set-07	524	101	
Impuesto a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras	337		
Impuesto para el Fondo de Inspección Sanitaria (FIS)	275		
Impuestos de baja recaudación mantenidos o modificados	Recaudación	Pérdidas	Ganancias
Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) y adicionales	1.399		
Reducción de tasas en el IMEBA		166	
Impuesto a las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (ISAFI)	248		
Impuesto de Contralor y Constitución de Sociedades Anónimas (ICOSA)	236		
Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP)	1.269		
Adicional del ITP	138		123
Detracción a la Exportación	37		
Ingresos no tributarios	498		
TOTAL	105.045	9.076	6.438

Fuente: Boletín estadístico – DGI (2007)

V.- MODELO DE ANÁLISIS

En el capítulo cinco se especificará el objeto de estudio, los conceptos y variables que serán aplicados, las hipótesis de la investigación y por último, una descripción de los indicadores utilizados para llevar a cabo la contrastación de las mismas.

V.1.- Especificaciones del objeto de estudio

Tomando en consideración la pregunta que guía la presente investigación en relación a si el modelo actual de IRPF cumple con el objetivo de equidad propuesto en la Reforma Tributaria llevada a cabo en el Uruguay, se analizará como impactó el IRPF en la distribución del ingreso en los hogares contribuyentes por rentas de capital y de trabajo, en el año 2007.

Para lo cual, se utilizó la información proporcionada por la Encuesta Continua de Hogares 2007 (ECH).

Para el estudio, se hizo especial énfasis en los distintos tipos de hogares según la fuente principal de ingresos, con el objetivo de poder apreciar de mejor manera quienes son los sectores que contribuyen en mayor y menor medida al impuesto. Se realiza el estudio de los deciles más ricos, dado que es donde se obtiene la mayor recaudación de IRPF.

La escala de tasas utilizada es la vigente en ese año y no se toman en cuenta las deducciones por hijo, dada la complejidad de su cálculo.

V.2.- Conceptos y variables

Variable monetaria

En lo que respecta a la definición de la variable lo más común es la utilización del ingreso corriente con el fin de medir la desigualdad. Sin embargo, la variable a utilizar debería ser el bienestar de las personas, el cual depende de muchas otras consideraciones a parte del bienestar económico, pero las dificultades a la hora de obtener la información acerca de la misma llevan a que se restrinja el análisis únicamente al plano económico.

Se puede también considerar la riqueza de las personas como una medida del bienestar, abarcando además de la definición de ingreso el total de activos de las personas. Pese a esto, su utilización presenta dificultad al evaluar los activos, además de que existen activos intangibles los cuales se tornan difíciles al momento de incluirlos en la medición.

Otra opción sería utilizar el ingreso obtenido a lo largo de la vida de las personas, variable que contiene varios problemas conceptuales y se vuelve difícil disponer de la información.

Es importante considerar el período de análisis a la hora de realizar mediciones de desigualdad, el tomar información actual de los ingresos de las personas reduce el margen de error de la información dada.

Algunos autores dan preferencia al consumo como variable para la medición de la desigualdad, esta variable presenta algunas dificultades, principalmente en lo relacionado con el tratamiento de los bienes durables y en la necesidad de imputar un valor por sus servicios.

Por lo tanto, se utilizará en la investigación el ingreso corriente, el cual está compuesto por las retribuciones en dinero o especie que recibe el hogar en el periodo de referencia de la encuesta.

Unidad de análisis

Por otro lado es necesario definir la unidad de análisis con el fin de estudiar la distribución del ingreso, generalmente las opciones planteadas son los preceptores, familias, hogares o personas.

La distribución entre preceptores ignora la posibilidad de compartir ingresos entre distintos individuos. El concepto de familia necesita una definición precisa de los vínculos familiares existentes entre sus miembros.

Por tanto las unidades más adecuadas al momento de realizar estos análisis son los hogares o las personas.

En este trabajo se utilizará los hogares como unidad de análisis.

Ajuste por tamaño y composición del hogar

Al utilizar el ingreso percibido por los hogares, es necesario tener en cuenta que estos difieren en tamaño y composición, como también en necesidades.

Por lo cual, se vuelve más apropiado realizar el análisis de la distribución del ingreso de forma per cápita. Cuando se trabaja con personas debe asignarse a cada una la cuota parte del ingreso del hogar de la cual se apropia. Se debe tener en cuenta como esta distribuido el ingreso del hogar entre sus miembros.

Se supone que el ingreso del hogar se reparte de forma equitativa entre sus miembros, dividiendo ingreso total del hogar por el número de miembros del mismo. Existen algunas limitaciones a la utilización del ingreso de forma per cápita, ya que este no tiene en cuenta la composición del hogar (diferencias de edades, género, activos, inactivos, etc.), como tampoco las economías de escalas de los hogares de mayor tamaño en algunos rubros de consumo (bienes durables).

Estas limitaciones planteadas han llevado a considerar la estimación de escalas de ingreso equivalente las cuales apuntan a determinar el nivel de ingreso que brinda un nivel de vida similar a hogares con diferente composición y tamaño.⁴² Las escalas de equivalencia son índices que muestran el costo de vida relativo entre familias de diferente tamaño y composición. A través de ellas se puede ajustar el ingreso de forma que tome en cuenta el tamaño del hogar, además de las economías de escala en el consumo y las diferentes necesidades de los miembros del hogar.

“Formalmente las escalas de equivalencia se definen como un índice que muestra, a precios de referencia, el diferencial de costos en que debe incurrir un hogar, debido a su tamaño y composición, para alcanzar la curva de indiferencia del hogar de referencia” (Grootaert, 1982⁴³).

En nuestro país, Vigorito (1997) ha realizado estimaciones de escala de equivalencia, pero aún no existe un consenso entre los investigadores sobre las mismas.

Para el análisis se tomará en cuenta el ingreso per cápita que recibiría cada individuo según el hogar al que pertenece, de esta manera se considera el ajuste por tamaño del hogar.

En síntesis, se incluyen en la investigación, todos los ingresos percibidos por las personas y hogares. Tanto los provenientes del trabajo dependiente, jubilaciones y pensiones, trabajo independiente, rentas obtenidas por los hogares (intereses,

⁴² Cf. Bucheli M. y Furtado M.: “La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: Alternativas para su medición” en: Revista de la CEPAL, oficina de Montevideo .LC/MVD/R.182.Rev.3.2001.pp 25-26.

⁴³ Cf. Centurión, I., y Hernández, E.: *Distribución del ingreso y pobreza en el Uruguay: estudio de las diferencias regionales*. Montevideo, Trabajo de investigación monográfica, FCEA, 2006, p.34.

alquileres, arrendamientos, utilidades), y un rubro otros compuesto por el resto de los ingresos percibido por los miembros del hogar.

Queda excluido el ingreso imputado por propiedad de la vivienda (valor locativo), dado que ese dato es brindado por los individuos y su veracidad dependerá del conocimiento que se tenga del mercado inmobiliario y la valoración subjetiva que se tenga sobre la vivienda.

Cabe destacar que existen posibles errores en lo que respecta a la declaración de los ingresos por parte del hogar. Principalmente los ingresos que corresponden a rentas percibidas por el hogar. Estos problemas no solo afectan el valor medio del ingreso de la sociedad, sino que también distorsionan su varianza y los resultados de las mediciones del grado de desigualdad. En general la no respuesta sobre ingresos suele estar más concentrada entre los más pobres y los más ricos. Mendive y Fuentes (1996), estiman que la subdeclaración de la Encuesta Continua de Hogares es del orden de un 11% en el ingreso total sin valor locativo⁴⁴.

V.2.1.- Fuente de datos

Los datos a utilizar son los brindados por la Encuesta Continua de Hogares, la cual es realizada por el Instituto Nacional de Estadística y releva el departamento de Montevideo (aproximadamente 21.240 hogares), las localidades de 5.000 y más habitantes del interior del país (22.300 hogares) y las localidades de menos de 5.000 habitantes y área rural (3.200 y 3.400 respectivamente). La encuesta es de carácter continuo, y recoge datos durante los 365 días del año, la información es mensual con la modalidad de trimestre móvil. En su formulario se encuentran preguntas sobre las características tanto de los hogares como de las personas, brindándole especial importancia a la situación ocupacional de los encuestados.

La forma de selección de los entrevistados por parte del INE tiene el nombre de muestra estratificada polietápica con asignación óptima, con el objetivo de lograr una mejor representatividad de la información recolectada con la menor cantidad de observaciones, se procede a subdividir a la población en subconjuntos con

⁴⁴ Cf. Bucheli M. y Furtado M.: *op.cit*, p. 29.

características comunes. La encuesta es dirigida a la población que habita en viviendas particulares y que integra hogares particulares.

La misma recoge el ingreso percibido por el individuo correspondiente al mes anterior a la misma.⁴⁵

La base de datos utilizada es la correspondiente al año 2007.

La muestra cuenta con un total de 49.136 hogares y 143.185 personas.

V.3.- Hipótesis

Como hipótesis principal se plantea que el objetivo de equidad horizontal establecido en la Reforma Tributaria no se estaría cumpliendo en el modelo actual de IRPF, dado que para un mismo nivel de ingresos, los perceptores de rentas del capital pagarían menos que los perceptores de rentas del trabajo.

Teniendo en cuenta que en los deciles más altos se concentra la mayor parte de la recaudación del impuesto, resulta conveniente probar la hipótesis principal para estos deciles, dado que la mayor recaudación recae sobre estos hogares y brinda mayores posibilidades de probar que el objetivo de equidad horizontal no se estaría cumpliendo en el modelo vigente.

Se plantea como hipótesis secundaria, que existen otras estructuras tributarias con las cuales se podría alcanzar una mejora en la equidad horizontal, dado que mejoraría la relación entre lo pagado por el IRPF y los ingresos percibidos por los hogares perceptores de rentas del capital y los hogares perceptores de rentas del trabajo. Manteniéndose como restricción la meta recaudatoria planteada por el modelo vigente.

Con este fin, se plantean dos estructuras impositivas alternativas, las cuales simulan modelos sintéticos de IRPF, donde se gravan de forma progresiva a las rentas del capital, lo que podría proporcionar una mayor equidad entre los perceptores de estas rentas y los perceptores de rentas del trabajo. Cabe destacar, que más allá de las posibles fugas de ahorro que se podrían generar al gravar

⁴⁵ Cf. <http://www.ine.gub.uy/microdatos/diccionariosech2008.asp>

progresivamente las rentas del capital, las mismas no serán consideradas, dado que lo que se pretende probar es el impacto sobre la equidad horizontal entre los hogares perceptores de distintas rentas.

La primera estructura planteada (ET1), corresponde a un modelo de IRPF sintético, el cual grava todas las rentas percibidas por los hogares de manera progresiva. Esta es recreada en base a lo propuesto en el programa de gobierno del Frente Amplio del año 1999 y en varias críticas a la Reforma actual, que hacen referencia a la no progresividad de las tasas que gravan las rentas del capital, y sus consecuencias sobre la desigualdad entre los hogares.

La estructura planteada en segundo lugar (ET2), es también un modelo de IRPF sintético, pero con la particularidad de que grava de manera mensual las rentas del trabajo generadas por los individuos y por otro lado, las rentas del capital percibidas por las personas son gravadas anualmente. Siendo todas las rentas gravadas a la misma escala progresional.

La idea de esta estructura surge a partir del modelo de tributación de las rentas a las personas físicas aplicado en Chile.

V.4.- Contrastación de las hipótesis

Con el fin de contrastar las hipótesis de la presente investigación, se utilizarán los indicadores que se detallan a continuación:

V.4.1.- Métodos de medición de la desigualdad del ingreso

Siguiendo la reseña realizada por Bucheli y Furtado (2001)⁴⁶, se presentan las opciones metodológicas utilizadas para la medición de la desigualdad.

Un índice de desigualdad es una función que asocia a cada distribución de la renta un número real, el cual refleja sintéticamente su nivel de desigualdad. Como principal característica el índice resume en un escalar la información contenida en la distribución. De esta manera, y por estar definido sobre la totalidad del espacio de

⁴⁶ Cf. Bucheli M. y Furtado M.: *op. cit.*, pp.9-24.

distribuciones de renta posibles, nos brinda una ordenación completa de todas las rentas y nos permite cuantificar la dimensión de las diferencias que observamos. Se puede decir, que cada índice agrega la información contenida en la distribución de forma diferente y por lo tanto medidas distintas pueden dar lugar a ordenaciones diferentes.

Se distinguen tres grupos de indicadores diferentes:

- Un primer grupo centra la atención en cuantificar la dispersión de la distribución de la renta, para estos índices la medición de la desigualdad se centra en ver el grado de concentración de las distribuciones de ingresos objeto de estudio. Entre ellos se encuentran: el rango, la varianza, el coeficiente de variación, la desviación relativa respecto a la media, la varianza de los logaritmos y el índice de Gini.
- En segundo lugar está la llamada familia de índices de Theil; estos surgen de conceptos propios de la teoría de la información y cumplen ciertas propiedades normativas que los hacen más atractivos que los anteriores.
- En tercer lugar, existen los llamados índices éticos o normativos, los cuales van a medir la desigualdad en términos de la pérdida de bienestar social debida a la dispersión de los ingresos. En este grupo se encuentra la familia de índices de Atkinson.⁴⁷

En general los índices utilizados para analizar la desigualdad cumplen un conjunto de axiomas considerados deseables para una medida de desigualdad. Entre ellos se encuentran :

Principio de continuidad: si una distribución solo se diferencia de otra por una pequeña perturbación, las estimaciones de la desigualdad y el bienestar de las dos distribuciones deben ser también muy parecidas.

⁴⁷ Cf. Gradín, C. y Del Río, Coral: *La medición de la desigualdad*. España, Universidad de Vigo, 2001, pp 13-18.

Principio de simetría o anonimidad: una modificación en la distribución de ingresos que solo ocasione cambios en la posición de los individuos no debe afectar a las mediciones realizadas de desigualdad y bienestar.

Principio de la población de Dalton: si replicamos exactamente una población, o sea que por cada hogar original haya otro hogar adicional con la misma renta e idénticas características, la desigualdad y el bienestar de la nueva población deben coincidir con los de la población original.

Principio de transferencias de Pigou-Dalton: si se produce una redistribución del ingreso desde una persona rica hacia otra más pobre, sin que varíe ni la media de la distribución original ni la ordenación relativa de las dos personas implicadas, la desigualdad deberá disminuir y el bienestar aumentar. Este principio es considerado débil, ya que si bien indica que la desigualdad cae ante la ocurrencia de la transferencia mencionada, no aclara en cuánto lo hace.

Por último, se debe comentar los dos conceptos alternativos de desigualdad:

- Desigualdad relativa: aquí la desigualdad permanece constante siempre que una variación de la renta media se distribuya de forma proporcional entre todos los individuos.
- Desigualdad absoluta: *“la desigualdad permanece constante solo si la variación en la renta media se reparte a partes iguales entre todos los hogares”*.⁴⁸

Índice de Gini

Es uno de los índices de desigualdad con mayor difusión. El mismo es un indicador sintético de la distribución del ingreso, el cual es definido a partir de la Curva de Lorenz (el valor del índice equivale al cociente del área entre la Curva de Lorenz y la recta de 45°).

⁴⁸ Op. cit., p. 9.

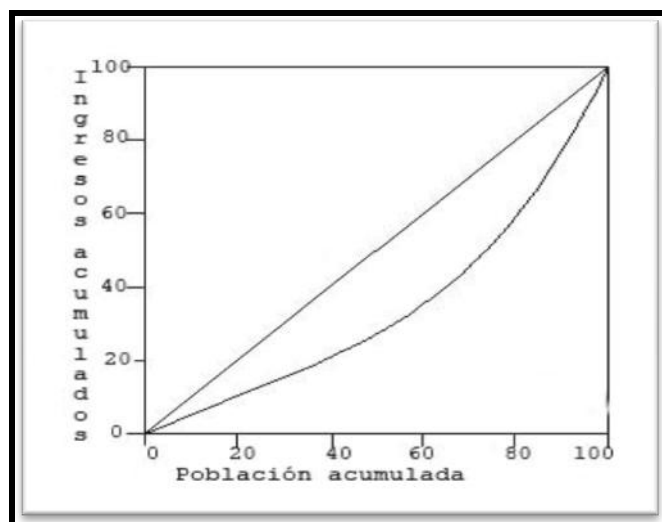
La Curva de Lorenz es un instrumento que permite ordenar distribuciones según su grado de equidad. La misma ilustra la participación acumulada de la población y de los ingresos, y para su cálculo debe ordenarse a los individuos o a los hogares desde el más pobre al más rico. De esta forma cuando la igualdad es completa, el 1% más pobre percibe el 1% del ingreso; el 15% más pobre percibe el 15% y así sucesivamente.

La recta de 45° representa la situación de equidistribución y cuanto más abajo se sitúe la curva, la distribución del ingreso será más desigual. El caso extremo de desigualdad total es cuando una sola persona u hogar percibe todo el ingreso de la sociedad, y la representación gráfica se superpone con el eje de las abscisas y el lado derecho de la caja dibujada.

Cuando se comparan dos representaciones gráficas, las curvas pueden o no cruzarse. Cuando no hay cruce, se dice que la curva que se sitúa por encima es dominante en el sentido de Lorenz. La dominancia responde al principio de Pigou-Dalton, donde el grado de desigualdad disminuye, cuando, manteniéndose la ubicación relativa de dos personas, hay una transferencia de la más rica a la más pobre.

En muchos casos el criterio de dominancia en el sentido de Lorenz no puede utilizarse ya que las curvas se cruzan.

Cuadro V.1. Curva de Lorenz



Fuente: elaboración propia.

El índice de Gini es creciente con el grado de desigualdad, varía entre cero y uno. Según su fórmula de cálculo, se puede definir como la diferencia promedio (expresada como proporción del ingreso total) entre todos los pares posibles de ingresos en la población.

$$G = \left(\frac{1}{2n^2\mu} \right) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

$$i, j = 1, \dots, n$$

Donde n es el número de individuos, y_i el ingreso del individuo i y μ la media de los ingresos.

El índice de Gini es sensible a las transferencias que dependen de la posición de los individuos en la distribución y no a las que dependen del nivel de ingresos de estos. Este índice puede verse como un miembro de la familia de medidas de desigualdad $G(k)$ cuando el parámetro $k = 1$ (Kakwani, 1986)⁴⁹.

Encontrar una familia para un índice permite tener medidas con propiedades idénticas entre sí, aunque con distinto grado de sensibilidad con relación al tramo de la distribución en que se realizan las transferencias.

En el caso de este índice, la sensibilidad depende del valor del parámetro k , y a medida que el parámetro crece, se otorga más peso al estrato más bajo, al tiempo que disminuye el peso del más alto. Cuando el índice toma el valor cero, la actitud frente al lugar de la distribución en que se realiza la transferencia es neutral.

Este indicador, a pesar de no cumplir las propiedades de descomposición y principio de transferencia fuerte, es utilizado, tal como se dijo anteriormente por su popularidad. De forma implícita, este índice otorga un peso mayor a los hogares de ingresos medios, es decir, el índice es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución del ingreso.

⁴⁹ Cf. Bucheli, M. y Furtado, M. : *op. cit.* p.19

Índices de Entropía

La medida de desigualdad propuesta por Theil proviene de la noción de entropía tomada de la Teoría de la Información. Esta teoría pondera la ocurrencia de un evento a través de una función que refleje que cuanto menos probable es ese evento, más interesante es saber si ciertamente ocurrió. Con el fin de calcular la entropía de la distribución del ingreso, se va a considerar en lugar de la probabilidad de ocurrencia de un evento, la participación de cada persona en la distribución del ingreso.

El índice de Theil se define como la diferencia entre la igualdad total y la entropía de la distribución: $\ln(n) - H(x)$

$$T = \sum_i (x_i) \ln(nx_i) = (1/n) \sum_i (y_i/\mu) \ln(y_i/\mu)$$

$$i=1, \dots, n$$

Donde x_i es la participación en el ingreso de cada persona.

El valor T es cero cuando hay igualdad completa y crece con la concentración del ingreso, alcanzando su máximo valor en $\ln(n)$.

Por otra parte, Theil propuso un índice que toma valores entre 0 y $(1 - n \ln(n)) / n$:

$$L = (1/n) \sum_i \ln(\mu/y_i)$$

$$i=1, \dots, n$$

Se puede identificar una familia de medidas E_θ de índices generales de entropía en que T y L son casos particulares:

$$E_\theta = [1/(\theta^2 - \theta)] [(1/n) \sum_i (y_i/\mu)^\theta - 1] \quad \theta > 0; \theta \neq 1$$

$$E_0 = L \quad \theta = 0$$

$$E_1 = T \quad \theta = 1$$

De esta manera L y T son conocidos como de entropía grado cero y uno respectivamente.

En general, a medida que θ decrece, la medida es más sensible a las transferencias en los estratos más bajos de la distribución y otorga menos peso a las transferencias en los estratos más altos.

Cuando $\theta = 2$ el peso de las transferencias en todos los estratos es el mismo.

La familia de los índices de entropía a diferencia del Gini cumple con la propiedad de descomposición, o sea que el valor total de la desigualdad puede descomponerse en la suma de la desigualdad entre grupos de la población y la desigualdad al interior de los grupos. Para calcular el componente de la desigualdad entre grupos se supone que todas las personas dentro de ese grupo reciben el ingreso medio del mismo.

Para el cálculo de la desigualdad al interior de los grupos, el componente de la desigualdad es un promedio ponderado de la desigualdad en cada grupo.

La desigualdad entre grupos refleja qué parte de la desigualdad total es explicada por la variable que se uso para construir los grupos, por esto cuanto mayor es la proporción de la desigualdad entre grupos en relación a la desigualdad total, mayor será el poder explicativo de la variable elegida para definir los grupos.⁵⁰

La descomposición en grupos se puede escribir como:

$$E_{\theta} = \left\{ \sum_g \left[\left(\frac{n_g}{n} \right) \left(\frac{u_g}{u} \right)^{\theta} \right] E_{\theta g} \right\} + \left\{ \left[\frac{1}{\theta^2 - \theta} \right] \left[\left(\frac{1}{n} \right) \sum_g n_g \left(\frac{\mu_g}{\mu} \right)^{\theta} - 1 \right] \right\}$$

Donde g son los grupos, y n_g representa el número de individuos en cada grupo.

⁵⁰ Cf. Amarante, V.: *Desigualdad del ingreso. Conceptos y medidas*. Apuntes elaborados para la Cátedra de Economía Descriptiva. FCEA, 2006, p.13

Se pueden escribir los casos particulares de los índices L y T, como:

$$L = \left\{ \sum_g [(n_g/n)] L_g \right\} + \left\{ (1/n) \sum_g n_g \ln(\mu/\mu_g) \right\}$$

$$T = \left\{ \sum_g [(n_g/n)(\mu_g/\mu)] T_g \right\} + \left\{ (1/n) \sum_g n_g (\mu_g/\mu) \ln(\mu_g/\mu) \right\}$$

En los dos casos, el primer sumando mide la contribución a la desigualdad dentro de los grupos y equivale a la suma ponderada de los índices de cada grupo. El segundo sumando representa el valor del índice si cada individuo recibiera el ingreso promedio del grupo al cual pertenece, concentra su atención en la diferencia entre los grupos.

La ponderación para el caso de L esta dada por la participación de cada grupo en la población y en el caso de T por la participación en el ingreso total.

En el análisis a realizar se utilizarán los índices de entropía cero y uno, dado que, el primero otorga un peso mayor a la cola inferior a la distribución, mientras que el segundo hace lo propio con la cola superior. Con el fin de estudiar la desigualdad entre y dentro de los grupos, se empleará la descomposición del índice de entropía (L y T). A través del mismo, se puede analizar cuales de los grupos tienen una mayor participación en el ingreso, así como mayor participación en la población, también se podrá ver cual es la relación entre el ingreso percibido por el grupo y el ingreso total, analizando sus ingresos promedios.

V.4.2.-Métodos de medición de la progresividad

Las medidas de progresividad se agrupan en dos categorías: medidas de progresión local (conocidas como medidas de progresión estructural) y medidas de progresión efectiva (denominadas índices de progresividad)

Las llamadas medidas de progresión local se basan en la función de impuestos en cada punto. De esta forma se obtienen muchas veces ordenaciones parciales. Es decir, algunas tarifas podrían mostrar un mayor grado de progresión que otras en un tramo determinado de rentas y menor en otras. Por lo que, se dice que una función de impuestos es más progresiva que otra si es más progresiva en todos los puntos.

Medidas de progresión local (propuestas por Musgrave y Thin, 1948)⁵¹:

Como se vio anteriormente, un impuesto es progresivo en sentido estricto si:

$$m(x) > a(x) \text{ para todo } x^{52}$$

Al incluir la posibilidad de que el impuesto sea proporcional a la renta en algún tramo, la condición de progresividad se podría describir como:

$$m(x) \geq a(x) \text{ para todo } x$$

Las medidas de progresión local comparan de distintas maneras la tasa marginal y la tasa media para cada nivel de renta. Las más utilizadas son:

❖ Progresión de la tasa media (Pa)

Mide la tasa a la que la tasa media aumenta con la renta, evaluando la progresividad de una función impositiva en un punto como la diferencia entre la tasa marginal y la tasa media.

$$Pa(x) = \frac{d \left[\frac{t(x)}{x} \right]}{dx} = \frac{m(x) - a(x)}{x}$$

Si $Pa(x)$ es mayor que cero, la estructura tributaria será progresiva, si es igual a cero será proporcional y si es menor que cero, será regresiva.

⁵¹ Cf. Pascual, M. y Sarabia, J.: *La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos*, Universidad de Cantabria, Instituto de Estudios Fiscales, doc.nº21/2003, pp.22-23.

⁵² Siendo $a(x)$ la tasa media y $m(x)$ la tasa marginal, respectivamente, que soporta un nivel de renta x .

Este índice expresa la pendiente de la curva obtenida representando la tasa efectiva sobre la renta. La curva de tasas efectivas se hará más plana y la progresividad tenderá a reducirse a medida que se mueve hacia arriba en la escala de rentas.

❖ Progresión de la tasa marginal (Pm)

Mide la tasa de crecimiento de la tasa marginal en cada punto de la función impositiva.

$$Pm(x) = \frac{d^2t(x)}{dx^2} = \frac{dm(x)}{dx} = t''(x)$$

Si $Pm(x)$ es mayor que cero la estructura tributaria es progresiva, si es igual a cero es proporcional y si es menor que cero es regresiva. Esta medida es criticada, ya que impuestos con tipos marginales constantes no son proporcionales, aunque este índice los representaría de esa forma.

❖ Progresión de la carga o de la cuota (PC)

Se define como la elasticidad de la cuota tributaria con respecto a la renta antes de impuestos

$$PC(x) = \frac{dt(x)}{dx} \frac{x}{t(x)} = \frac{xt'(x)}{t(x)} = \frac{m(x)}{a(x)}$$

Si $PC(x)$ es mayor que uno la estructura tributaria es progresiva, si es igual a uno es proporcional y si es menor que uno es regresiva. En este caso, es aplicable la misma crítica expuesta en el caso anterior.

❖ Progresión residual (PR)

Esta definida como la elasticidad de la renta después de impuestos con respecto a la renta antes de impuestos.

Si la elasticidad renta después de impuestos menos la renta antes de impuestos es mayor que uno, la estructura tributaria es progresiva.

$$PR(x) = \frac{d(x - t(x))}{dx} \frac{x}{x - t(x)} = \frac{1 - m(x)}{1 - a(x)}$$

El grado de progresividad, medido por los diferentes coeficientes, cambia de forma considerable y también lo hace el grado de progresividad entre los distintos tramos de renta.

Resulta necesario entonces, especificar que medida de progresividad se va a adoptar con el fin de evitar confusiones a la hora de comparar la progresividad para diferentes niveles de renta o para estructuras tributarias distintas.

En este trabajo, se utilizará la progresividad con respecto a la tasa media al hacer referencia a la progresividad de un impuesto.

Índices de progresividad

Existe una amplia gama de índices de progresividad, muchas veces en determinadas circunstancias, es posible que den lugar a resultados contradictorios. Por ello, se recomienda utilizar varias de estas medidas para contrastar la robustez de los resultados. Los índices de progresividad más utilizados son⁵³:

Índice de Kakwani (1977)

Basado en la desviación respecto de la proporcionalidad que conlleva el reparto de las cargas impositivas. Sea L_x la curva de Lorenz de la renta antes de impuestos y L_t la curva de concentración de las cuotas del impuesto. El índice está dado por:

$$\Pi^K = 2 \int_0^1 [L_x(p) - L_t(p)] dp$$

⁵³ Cf. Pascual, M. y Sarabia, J.: *op. cit.* pp.23-27

A partir del índice de Gini de la renta antes de impuestos G_x , y el coeficiente de concentración de las cuotas del impuesto, C_t , se escribe el índice de Kakwani como:

$$\Pi^K = C_t - G_x$$

Donde:

$$G_x = 1 - 2 \int_0^1 L_x(p) dp$$

Y

$$C_t = 1 - 2 \int_0^1 L_t(p) dp$$

Si el índice es mayor que cero el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución, siendo, por tanto progresivo. Si por el contrario el índice es menor que cero el impuesto será regresivo.

Utilizando la generalización del índice de Gini propuesta por Yitzhaki (1983) se puede obtener la correspondiente generalización del índice de Kakwani:

$$\Pi^K = v(v-1) \int_0^1 (1-p)^{v-2} [L_x(p) - L_t(p)] dp = C_t(v) - G_x(v)$$

Donde $C_t(v)$ y $G_x(v)$ son, respectivamente, el índice de concentración generalizado de las cuotas del impuesto y el índice de Gini generalizado.

Índice de Reynolds – Smolensky (1977)

Este índice identifica la progresividad de un impuesto con la reducción en términos absolutos de la desigualdad medida a través del índice de Gini y el índice de concentración de la renta después de impuestos⁵⁴:

$$\Pi^{RS} = 2 \int_0^1 [L_{x-t}(p) - L_x(p)] dp = G_x - C_{x-t}$$

⁵⁴ El índice de Reynolds – Smolensky, en ausencia de reordenación, coincide con la variación del índice de Gini debida al impuesto.

Donde:

$$C_{x-t} = 1 - 2 \int_0^1 L_{x-t}(p) dp$$

De esta manera, el impuesto será redistributivo si $\Pi^{RS} > 0$.

Relación entre los índices de progresividad y los índices de efectos redistributivos

Cuando se consideran características distintas a la renta para determinar las cuotas impositivas, es probable que se produzcan cambios en la ordenación de los individuos al pasar de la renta antes de impuestos a la renta después de impuestos. Es decir, la curva de Lorenz y la curva de concentración después de impuestos no coinciden.

Por tanto, la variación del índice de Gini producida por los impuestos, $G_x - G_{x-t}$ puede expresarse como:

$$G_x - G_{x-t} = (G_x - C_{x-t}) - (G_{x-t} - C_{x-t})$$

Donde C_{x-t} es el coeficiente de concentración después de impuestos. Es decir, se estaría teniendo en cuenta la contribución de la reordenación de los impuestos. De esta forma, se puede hablar de índices de progresividad de desviación de la proporcionalidad (Π^K) e índices de efectos redistributivos (Π^{RS}).

De esta manera, cuando se produce una reordenación de las unidades de renta se verifica:

$$\Pi^{RS} = \frac{t}{1-t} \Pi^K + (C_{x-t} - G_{x-t}) = \frac{t}{1-t} \Pi^K - D$$

Donde D recoge el efecto redistributivo de la reordenación de las unidades contribuyentes luego de la aplicación del impuesto. Esta descomposición del índice de Reynolds – Smolensky permite establecer en que medida un cambio redistributivo generado por la reforma del impuesto a la renta es consecuencia de la modificación de la estructura del impuesto y en que medida es consecuencia de la variación en el nivel de recaudación.

Dado lo visto anteriormente, se puede decir que tanto la progresión de la tasa media como el índice de Kakwani solamente informan acerca de la progresividad de un impuesto, pero dicen poco sobre su capacidad redistributiva. Un impuesto puede ser altamente progresivo pero si su recaudación es escasa, también lo será su capacidad redistributiva. Por esta razón, se utilizará el índice de Reynolds – Smolensky, como indicador global de la capacidad redistributiva.

La comparación de las tasas efectivas de los diferentes grupos perceptores de ingresos, así como la comparación de sus ingresos promedios, serán un insumo primordial a la hora de probar la existencia de equidad horizontal entre los hogares perceptores de los distintos tipos de rentas

VI.- ASPECTOS METODOLÓGICOS

A continuación, se describirán los procedimientos realizados para la obtención de los datos necesarios con el fin de contrastar las hipótesis de la investigación.

VI.1.- Metodología para el cálculo del IRPF

VI.1.1.- Cálculo de la Base imponible

Para el cálculo del monto pagado por IRPF, es necesario obtener el ingreso nominal correspondiente a cada hogar e individuo. La ECH 2007 tiene la particularidad de que los ingresos correspondientes a los meses de enero a julio están gravados con IRP y los ingresos del mes de agosto a diciembre están gravados con IRPF, dado que la Reforma Tributaria entró en vigencia en Julio de 2007.⁵⁵

Cálculo de los ingresos nominales de enero a julio

A partir de los ingresos declarados de enero a julio, se calculan los aportes correspondientes a cada grupo, con el fin de generar un ingreso *nominal ficticio*⁵⁶ que sirva de base para los cálculos del IRP y obtener el ingreso nominal, (ver cuadro VI.1.).

⁵⁵ La ECH toma el ingreso percibido por lo individuos en el mes anterior a la realización de la misma.

⁵⁶ Amarante *et al*, op. cit , p.21, se denomina *nominal ficticio* al ingreso utilizado para calcular las franjas de IRP , dado que deberían incluir el propio IRP.

Cuadro VI.1 Nominalización enero a julio

			clasificación	Líquido(a) ⁵⁷	Montepío(b)	Disse(c)	FRL(d)	Nominal Ficticio(NF)	NF+IRP
Dependientes	Privado	Construcción	Rama 45 Cat ocup:1 Caja aportación <=2	Salario+pagos atrasados+comisiones+horas extras+propinas	17.8%	9.1%	0.0125%	a/(1- (b+c+d))	NF*(13/12)/(1-IRP) NF<3BPC= 0% 3BPC<NF<6BPC=2% NF> 6BPC=6%
		Bancario	Aporta a caja bancaria Cat ocup:1		17.5%	3%			
		Rural- I y C	Resto de las ramas Cat ocup:1 Caja aportación <=2		15%	3%			
	Público	Adm. central, Municipales y Entes Autónomos(excluye arrendamientos de obra	Cat ocup:2 Tipo de contrato<5 Caja aportación <=2	15%		0.0125%	a/1- (b+c+d)		
		Militar	Aporta caja militar	13%	6.5%				
		Policial	Aporta caja policial	13%	4%				
	No dependientes	Cooperativas		Cat ocup:3	Salario+comisiones+retiro gastos del hogar+distribución de utilidades/12+ retiro de productos para el consumo(no agropecuario)+retiro de prod. para el consumo (agropecuario)	15%	3%	0.0125%	
Jubilados y Pensionistas			Cond de act: Jubilado o pensionista	Ingreso por jubilaciones y pensiones				a	NF/1-IRP NF>6BPC=2%

Fuente: Elaboración propia en base a Amarante *et al* (2007)

⁵⁷ Para los meses gravados con IRPF el líquido utilizado es conformado por todas las partidas gravadas por dicho impuesto.

Cálculo de los ingresos nominales de agosto a diciembre

Para los meses de agosto a diciembre, se calcula el ingreso nominal ficticio de manera similar al calculado para el IRP y luego se realizan los cálculos de IRPF con el fin de obtener un ingreso nominalizado para estos meses.⁵⁸

Con relación a los trabajadores independientes, los patrones, profesionales y unipersonales, aportaban al IRP en base a un sueldo ficto, por lo que no fue necesario calcular el ingreso nominal ficticio. Pero a partir de la implantación de la Reforma comenzaron a contribuir según sus ingresos al IRPF, por lo cual para los meses posteriores a julio se calcula de la siguiente forma (cuadro VI.2.)

Cuadro VI.2. Nominal trabajadores independientes

T. independientes	Clasificación	Líquido (a)	Aportes (b)	NF
Profesionales	Caja:5 o 6	YTINDE	Aporte a caja profesional(TCU 7/2007)*	a+ b
Unipersonales	Cat ocupación: 5 y 6	YTINDE	Aporte sobre ficto**	a+ b
Patrón	Cat ocupación: 4	YTINDE	Aporte sobre ficto***	a+ b

Fuente: elaboración propia

(*)Se consideran los profesionales que tienen la carrera universitaria terminada, y se supone que cada 3 años van aumentando la categoría.

(**)Se calcula para todos los casos los aportes sobre 11bfc

(***)A partir de 15 bfc, van aumentando de categoría cada 3 años, desde los 25 años de edad. No tomamos en cuenta el aporte por mayor sueldo.

En cuanto a las rentas del capital, al ingreso declarado en la encuesta se lo mensualizó y se le calculo el aporte por IRPF correspondiente con el fin de obtener el monto imponible. Cabe recordar que para el período de enero a julio se toma el monto declarado por lo hogares como monto imponible ya que las rentas de capital no eran gravadas con IRP.

Base imponible

La nominalización se realizó para la actividad principal y para la actividad secundaria de los individuos.

⁵⁸ La metodología para el cálculo de IRPF se describe en la sección VI.1.2

Los ingresos nominales obtenidos para la ocupación secundaria, se adicionaron al nominal de la actividad principal, para la posterior realización de los cálculos de aportes de IRPF.

Teniendo en cuenta la categoría de ocupación de los individuos dividimos a los mismos en: trabajadores dependientes, cooperativas, patrones, profesionales, trabajadores por cuenta propia con o sin local y jubilados y pensionistas.

Antes de realizar el cálculo de aportes por IRPF anual, a los meses gravados con IRP, se agregan al ingreso nominal calculado, aquellas partidas no gravadas con el IRP, pero que si lo están con el IRPF.

Finalmente, se obtiene la base imponible para el cálculo anual de IRPF, tal como se expone en el siguiente cuadro, detallándose en el mismo las deducciones pertinentes para cada categoría.

Cuadro VI.3.Calculo base imponible

RENTAS	BASE IMPONIBLE		DEDUCCIONES
RENTAS DE TRABAJO	Meses gravados con IRP	Meses gravados con IRPF	
Dependientes	NF+IRP+ingresos gravados por IRPF	NF+IRPF	Montepío, FRL, Disse
Jubilados y pensionistas	NF + IRP	NF+IRPF	cobertura salud: 1BPC mensual
Cooperativas	NF+IRP	NF+IRPF	Montepío, FRL, Disse
Patrón	(YTINDE+Aporte sobre el ficto)*(1-0,3)	NF*(1-0,3)+ IRPF	Aportes sobre ficto(a)
Unipersonal	(YTINDE +Aporte sobre el ficto)*(1-0,3)	NF*(1-0,3)+IRPF	Aportes sobre ficto(b)
Profesionales	(YTINDE+ Aportes a la caja profesional(TCU enero 2007))*(1-0,3)	NF*(1-0,3)+IRPF	Aportes a la caja(TCU a julio 2007) (c)
RENTAS DE CAPITAL			
Alquileres	Monto declarado/12	Monto declarado/12 + IRPF	no
Arrendamientos	Monto declarado/12	Monto declarado/12+ IRPF	no
Intereses	Monto declarado/12	Monto declarado/12 + IRPF	no
Utilidades	Monto declarado/12	Monto declarado/12 + IRPF	no
otras rentas	Monto declarado/12	Monto declarado/12 + IRPF	no

Fuente: Elaboración propia

- (a) A partir de 15 bfc, van aumentando de categoría cada 3 años, desde los 25 años de edad. No tomamos en cuenta el aporte por mayor sueldo.
- (b) Se calcula para todos los casos los aportes sobre 11bfc.
- (c) Se consideran los profesionales que tienen la carrera universitaria terminada, y se supone que cada 3 años van aumentando la categoría.

VI.1.2.- Cálculo del IRPF anual

Rentas del trabajo

Los aportes de IRPF por rentas del trabajo se estructuran en un sistema de imposición con tasas progresionales que se aplican a cada tramo de ingresos, existiendo un mínimo no imponible.

En primer lugar se aplican las tasas a los ingresos nominales mensuales:

Cuadro VI.4. Escala de tasas rentas del trabajo

RENTA MENSUAL COMPUTABLE	TASA
Hasta el Mínimo no Imponible General de 5 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)	Exento
Más de 5 BPC y hasta 10 BPC	10%
Más de 10 BPC y hasta 15 BPC	15%
Más de 15 BPC y hasta 50 BPC	20%
Más de 50 BPC y hasta 100 BPC	22%
Más de 100 BPC	25%

Fuente: Elaboración propia

Luego se realizan los cálculos de las deducciones:

Cuadro VI.5. Escala de tasas para deducciones

TABLA DE DEDUCCIONES MENSUAL	TASA
Desde 0 BPC y hasta 5 BPC	10%
Más de 5 BPC y hasta 10 BPC	15%
Más de 10 BPC y hasta 45 BPC	20%
Más de 45 BPC y hasta 95 BPC	22%
Más de 95 BPC	25%

Fuente: Elaboración propia

Por último se realiza la detracción, obteniendo el aporte por IRPF:

$$\text{Aporte de IRPF} = \text{IRPF s/deducciones} = \text{monto a pagar de IRPF}$$

Para todos los cálculos se utilizó el valor de la BPC vigente al 2007(\$1.636).

Rentas de capital

Los ingresos declarados por parte de los hogares, como son las rentas por alquileres, arrendamientos, intereses, dividendos, medianerías, pastoreo y ganado capitalización están comprendidas en las Rentas de Capital y por lo tanto no se acumulan con las Rentas del Trabajo, sino que tienen sus propias tasas proporcionales.

Cuadro VI.6. Tasas para las rentas del capital

Rentas de capital	Tasas
Alquileres y Arrendamientos	10.5%
Intereses	12%*
Utilidades	10%
Otras rentas	12%

Fuente: Elaboración propia

*en el caso de los intereses, existen diferentes tasas según el tipo de depósito, (sin embargo la ECH no releva el tipo de depósito correspondiente), teniendo en cuenta que aproximadamente el 80% de los depósitos del sistema financiero uruguayo corresponden a depósitos en moneda extranjera⁵⁹, se optó por suponer que la totalidad de los intereses son de esta clase. Por lo cual todos los intereses fueron gravados al 12%.

En cuanto a los alquileres y arrendamientos, tienen un mínimo no imponible de \$5.500, el cual fue considerado al realizar el cálculo de los aportes.

⁵⁹ Cf. BCU: *Informe política monetaria*, segundo trimestre 2007, Montevideo, p.39.

Para las rentas de capital no se consideran las deducciones, dado que la ECH no proporciona la información necesaria para su cálculo.

VI.1.3.-Cálculo del ingreso de los hogares per cápita

Luego del cálculo del aporte por IRPF de los individuos, se obtiene el ingreso líquido de cada persona después de pagar dicho impuesto. A este ingreso se le suman otras partidas no gravadas con IRPF pero que forman parte de los ingresos de los individuos.

El mismo procedimiento se realiza para los hogares, y de esta forma se obtiene el aporte de las rentas de capital por IRPF y el ingreso luego de deducido lo pagado por el impuesto. También se adicionan aquellos otros ingresos percibidos por el hogar y no gravados por el IRPF.

Una vez que se obtienen los ingresos de cada individuo y de cada hogar, se fusionan, con el fin de conseguir los aportes totales al IRPF (rentas de capital y rentas de trabajo) y el ingreso de cada núcleo familiar.

Finalmente, al ingreso del hogar se lo divide por el número de integrantes del mismo, con el objetivo de obtener el ingreso per cápita de cada hogar.

Otros ingresos

Las partidas personales que no se encuentran gravadas por el IRPF, fueron computadas como otros ingresos. Quedan comprendidos en esta categoría los ingresos por: hogar constituido no comprendido en el sueldo, apoyo de políticas sociales, pensión alimenticia, seguro de desempleo, prima por accidente, maternidad o enfermedad, becas, asignaciones familiares, otros ingresos corrientes.

Existen otros ingresos del hogar, los cuales no se consideran gravados por el impuesto, como lo son: transferencias recibidas desde el exterior, ayuda desde otros hogares en el país, indemnización por despido, ingreso ciudadano,

apoyo alimentario del PANES, cuotas de emergencia móvil, apoyo por alimentos de los menores de 14 años, cuota mutual militar y cuota mutual.

VI.2.- Ejercicios de simulación

A continuación se detalla la metodología seguida para cada una de las estructuras tributarias alternativas planteadas en el punto V.3

VI.2.1.-Estructura tributaria 1(ET1)

Como se planteó anteriormente, en esta simulación se diseña un IRPF sintético donde se gravan todas las rentas percibidas por el hogar de manera progresiva, cualquiera sea su origen.

En primer lugar se tomará el ingreso bruto obtenido por cada núcleo familiar (ingresos del trabajo más rentas de capital), el cual será gravado con el IRPF a través de una escala de tasas progresionales. El mínimo imponible será de 13 BPC, monto correspondiente al valor promedio de ingresos del hogar, calculado de acuerdo a los datos proporcionados por la ECH 2007⁶⁰.

Además de las deducciones utilizadas hasta el momento, se incluye la deducción por hijo menor a cargo en el hogar. El monto a deducir será el estipulado en la Reforma 2007 por hijo a cargo (\$961), en todos los hogares donde se plantee esta situación.

⁶⁰ Valor promedio de ingresos del hogar : \$ 21.110

Primero, se calcula el aporte de IRPF para cada hogar:

Cuadro VI.7. Escala de tasas ET1

RENTA MENSUAL COMPUTABLE	TASA
Hasta el Mínimo no Imponible General de 13 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)	Exento
Más de 13 BPC y hasta 20 BPC	10%
Más de 20 BPC y hasta 25 BPC	15%
Más de 25 BPC y hasta 60 BPC	20%
Más de 60 BPC y hasta 110 BPC	22%
Más de 110 BPC	25%

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, se calculan las deducciones.

Cuadro VI.8. Escala de deducciones ET1

TABLA DE DEDUCCIONES MENSUAL	TASA
Desde 0 BPC y hasta 13 BPC	10%
Más de 13 BPC y hasta 20 BPC	15%
Más de 20 BPC y hasta 55 BPC	20%
Más de 55 BPC y hasta 110 BPC	22%
Más de 110 BPC	25%

Fuente: Elaboración propia

Por último se realiza la detracción, con el fin de obtener el aporte del hogar por IRPF.

VI.2.2.-Estructura tributaria 2 (ET2)

Tomando como punto de partida el modelo de tributación de IRPF chileno, se simula un modelo de IRPF sintético por persona, donde se gravan las rentas del trabajo a tasas progresivas mensuales (Impuesto de Segunda Categoría), y las rentas del capital percibidas a tasas progresivas pero anualmente (Impuesto Global Complementario).

En primer lugar, se realiza el cálculo del Impuesto a la Renta de Segunda Categoría (ISC), se parte del ingreso mensual nominal de los individuos (rentas generadas en el trabajo). La base imponible de dicho impuesto es conformada por el ingreso nominal menos los aportes realizados (Montepío, FRL, Disse).

El mínimo imponible utilizado es de 7.15 UTM⁶¹.

Al monto imponible se le debe aplicar la escala de tasas progresionales, con el fin de ver cual es el aporte por dicho impuesto.

A diferencia del IRPF aplicado en Uruguay, en el Impuesto de Segunda Categoría la liquidación no se realiza en términos marginales, dado el ingreso percibido, se ubica en la franja correspondiente y luego se resta la cantidad a rebajar planteada en la tabla. No se aplican deducciones.

Cuadro VI.9. Escala de tasas ISC

Renta imponible mensual	Tasa	Cantidad a rebajar
Hasta 7.15 UTM	0%	-
7.15 UTM A 30UTM	10%	0.715UTM
30UTM A 70UTM	20%	3.49UTM
70UTM A 90UTM	25%	6.81UTM
90UTM A 120UTM	32%	13.11UTM
120UTM A 150UTM	37%	19.11UTM
150UTM y más	40%	23.61UTM

Fuente: Elaboración propia

Luego de calculado el aporte por el impuesto arriba descrito, se calculará el aporte a realizar por el Impuesto Global Complementario (IGC). La base imponible del mismo se calculará como la suma de las rentas del capital y del

⁶¹ Una UTM equivale a \$ 1.143, valor a enero 2007.

trabajo percibidas anualmente. Cabe destacar que este impuesto deberá pagarse únicamente si se perciben rentas del capital.

Dado que la ECH 2007 proporciona los datos de las rentas de capital por hogar, sin distinguir que integrante es el receptor de las mismas, se aplicó el criterio de adicionar las mismas a la persona uno de cada hogar.

Este impuesto afectará a aquellas personas que perciban una renta neta anual superior a las 7.15 UTA⁶².

Se aplica la escala de tasas progresivas:

Cuadro VI.10. Escala de tasas IGC

Renta imponible anual	Tasa	Cantidad a Rebajar
Hasta 7.15UTA	0%	-
7.15UTA a 30UTA	10%	0.715UTA
30UTA A 70UTA	20%	3.71UTA
70UTA A 90UTA	25%	7.21UTA
90UTA A 120UTA	32%	13.518UTA
120UTA A 150UTA	37%	19.53UTA
150UTA y más	40%	24.01UTA

Fuente: Elaboración propia

A este monto se le descontará lo pagado anualmente por el Impuesto de Segunda Categoría (rentas del trabajo), obteniéndose así el monto total a pagar por el Impuesto Global Complementario (Aporte Global).

$$A G = IGC - \text{Imp. 2da Cat.} \times 12$$

Finalmente se calcula el monto total a pagar mensual por impuesto a la renta en el hogar, como la suma de lo pagado por el Impuesto de Segunda Categoría de cada integrante del mismo y por el Aporte Global.

⁶² Una UTA equivale a \$ 13.716, valor a enero 2007.

VI.3 Clasificación por fuente de ingresos

Para el análisis se toma en cuenta como se distribuye el ingreso de los hogares según la fuente generadora del mismo.

Con este fin se clasificó a los hogares según el origen principal de los ingresos percibidos. Los hogares fueron clasificados en trece grupos, seis de ellos están constituidos por hogares en que más del 65% del ingreso provenía de una fuente claramente identificada, y para los demás casos se realizaron combinaciones de las distintas fuentes.⁶³

Cuadro VI.11. Clasificación fuentes de ingresos

Identificación de la fuente	Fuente
1-(PC)	Propietarios del capital
2-(TD)	Trabajadores dependientes
3-(I.O)	Independientes- otros
4-(I.P)	Independientes- patrones
5-(I.U)	Independientes- unipersonales
6(JP)	Jubilados y pensionistas
7-(TD e I)	Combinación de trabajadores dependientes e independientes
8-(TD y PC)	Combinación de trabajadores dependientes y propietarios del capital
9-(I y PC)	Combinación de trabajadores independientes y propietarios del capital
10-(TD y JP)	Combinación de trabajadores dependientes y Jubilados y pensionistas
11-(PC y JP)	Combinación de propietarios de capital y jubilaciones y pensiones
12-(I y JP)	Combinación de trabajadores independientes y jubilados y pensionistas
13-(R)	Resto

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la Fuente 1, propietarios del capital, cabe destacar, que en la ECH hay un alto grado de subdeclaración por parte de este grupo, por otra parte la cantidad de hogares propietarios de capital es sensiblemente menor que los hogares que se encuentran en las demás categorías.

⁶³ La metodología utilizada para la construcción de las fuentes esta basada en: Bucheli, M. y Furtado, M.: “La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997” en Revista de la CEPAL, LC/MVD/R. 183. Rev.2, 2000.

VI.4.- Supuestos y limitaciones

Resulta necesario recurrir a ciertos supuestos simplificadores, dada la complejidad de la realidad objeto de estudio. Deben tenerse en cuenta los supuestos para poder comprender que tan aplicables pueden ser las conclusiones de la investigación, así como poder conocer sus limitaciones.

Los mismos se exponen a continuación:

Los resultados obtenidos a cerca de la recaudación no serán comparables con los datos oficiales, debido, por un lado, al supuesto de no evasión, lo cual sobreestima los resultados⁶⁴, y por otro, la ECH presenta serias limitaciones para la captación de los ingresos provenientes del capital, lo cual limita fuertemente el análisis, generándose una subestimación de los ingresos.

No serán considerados los impactos en términos de eficiencia económica o administrativa. Por lo tanto, la potencial fuga de capitales ocasionada al gravar al capital a tasas progresivas escapa a las posibilidades de análisis de la presente investigación.

No se tendrán en cuenta los cambios en los comportamientos de los individuos., ya que se trata de un ejercicio estático.

⁶⁴ Puede existir una subdeclaración en los sistemas formales en comparación a lo registrado en la ECH. Cabe destacar, que para el análisis, tal como se adelantó en el punto VI.1.1 no se tendrá en cuenta el empleo informal, ya que la clasificación de las personas se realizó según la categoría de aportación.

VII.- EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE HIPÓTESIS

Los resultados serán expuestos en tres secciones:

- Sección 1: se realizará un análisis de la distribución de la carga tributaria en el modelo vigente de IRPF por deciles y por fuentes de ingreso.
- Sección 2: se analiza específicamente el quintil 5, dado que la mayor carga impositiva es soportada por los deciles más ricos..
- Sección 3: se realizan dos ejercicios de simulación los cuales plantean dos modelos alternativos de IRPF, a través de los mismos se busca analizar si hay mejoras en la equidad.

VII.1.-Sección 1

En esta sección se realizará un análisis de la progresividad del modelo actual de IRPF, se calculan los índices de concentración y por último se analiza la distribución del ingreso entre y dentro de los diferentes grupos perceptores de ingreso; con el objetivo de describir como se distribuye la carga tributaria y el ingreso de los hogares con el modelo vigente de IRPF.

Análisis de la progresividad del IRPF

En primer lugar se utiliza la progresión de la tasa media, siendo este el indicador de progresividad local más utilizado.

De acuerdo a este indicador, un impuesto es progresivo si el pago de dicho impuesto como porcentaje del ingreso del individuo que lo paga (tasa efectiva = $\text{Impuesto} / \text{Ingreso}$)⁶⁵ crece a medida que crece el ingreso de los individuos.

⁶⁵ Los cálculos se realizan utilizando el ingreso de los hogares per cápita.

Cuadro VII.1.

Tasas efectivas por decil	
decil	IRPF
1	0,04
2	0,15
3	0,32
4	0,62
5	0,90
6	1,35
7	1,94
8	2,76
9	4,30
10	8,64

Kakwani	0,1709
Reynolds-Smolensky	0,01593

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Puede observarse que a medida que se avanza en la escala de ingresos desde los deciles más pobres a los más ricos la tasa media del IRPF crece, por lo cual se podría considerar al modelo de IRPF vigente como progresivo.

El índice de Kakwani⁶⁶ es un indicador global de progresividad, para el caso del IRPF se puede definir como:

$$K = \text{cuasi gini}(\text{IRPF}) - \text{Gini}(\text{Ingresos antes del IRPF})$$

Si el Kakwani es > 0, como se observa en el Cuadro VII.1, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, lo cual confirma la evidencia anterior.

Un impuesto puede ser fuertemente progresivo pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Los indicadores

⁶⁶ En la literatura el índice de Kakwani es utilizado habitualmente como indicador global de progresividad.

utilizados anteriormente informan sobre la progresividad de un impuesto pero dicen poco acerca de la capacidad redistributiva.

Desde un punto de vista más formal, se utiliza el índice de Reynolds – Smolensky, el cual es un indicador global de la capacidad redistributiva del IRPF.

Se define para este caso como:

$$RS = \text{Gini (ingreso antes del IRPF)} - \text{Gini (ingresos después del IRPF)}$$

Si $RS > 0$, el impuesto será más progresivo. En el cuadro VII.1 se observa que el R-S es igual a 0,01593, contribuyendo a una leve disminución de la desigualdad, dado que su valor es muy cercano a cero.

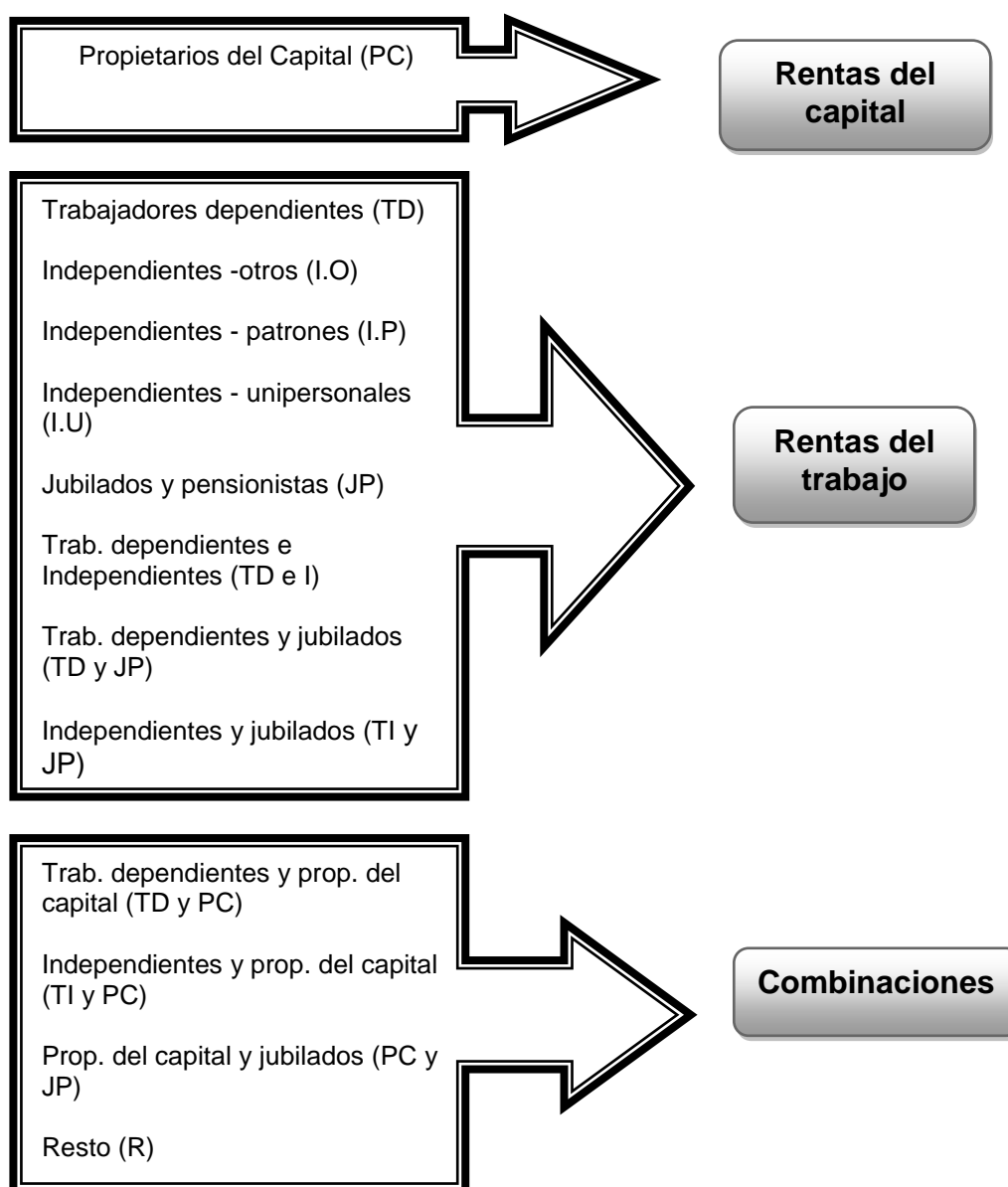
Al observar el porcentaje de la recaudación del IRPF que paga cada decil, como surge del cuadro siguiente, el 40% de los hogares más pobre paga un 1.08 % del IRPF recaudado, mientras que el 10% más rico paga casi un 68% del impuesto.

Cuadro VII.2.

Porcentaje pagado por cada decil	
decil	IRPF
1	0,02
2	0,09
3	0,28
4	0,69
5	1,24
6	2,31
7	4,08
8	7,45
9	15,97
10	67,87

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Para realizar los siguientes cálculos, se procedió a agrupar algunas de las fuentes descritas en el punto **VI.3**, tomando en cuenta el criterio establecido para el pago de IRPF, y se creó una categoría para aquellos grupos que combinan rentas de capital con alguna renta del trabajo.



Como surge del cuadro VII.3. la mayor tasa efectiva pagada por los propietarios del capital en relación a la tasa pagada por las rentas del trabajo, puede deberse a la progresividad de estas últimas, y a la existencia de un mínimo no imponible, lo que implicaría que muchos hogares no sean alcanzados por dicho impuesto.

Cuadro VII.3.

Fuentes	IRPF(\$)	Ingresos(\$)	Tasa efectiva (%)
Rentas capital	1.146.614	13.000.000	9
Rentas Trabajo	44.226.419	954.400.000	5
Combinaciones	2.496.794	108.896.493	2
Total	47.869.827	1.076.296.493	

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

En el siguiente gráfico, se muestra cuanto contribuye cada fuente a la recaudación total del IRPF. Como se aprecia las rentas del trabajo contribuyen en un 92% al mismo, siendo una cifra mucho mayor que lo que se recauda por IRPF por las rentas de capital.

Gráfico. VII.1.



Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Tal como se establece en los resultados oficiales (IV.3), la recaudación por IRPF 2007 asciende a los 4.700 millones de pesos de los cuales un 88% correspondería a la recaudación por rentas del trabajo y un 12% sería aportado por las rentas del capital. Observándose una marcada diferencia en la contribución de las rentas del trabajo en relación a las del capital.

Sin pretender una comparación con las cifras oficiales, cabe destacar que la menor recaudación obtenida en las estimaciones por las rentas del capital, podría deberse, tal como se planteó en el apartado VI.3, a la subdeclaración

en la ECH de estas rentas. A su vez, los hogares comprendidos en la categoría de combinaciones podrían resultar en una cifra menor a la real.

En el cuadro VII.4, se exponen los ingresos medios, el ingreso máximo y mínimo de cada categoría. Donde se puede observar que el ingreso promedio de los perceptores de renta del capital es prácticamente el doble que el ingreso percibido por las rentas del trabajo y las combinaciones. En los ingresos máximos se marca una diferencia entre los ingresos percibidos por las rentas del trabajo (menores) en relación a las demás.

Por lo que se podría decir que pese al reducido nivel de ingreso promedio de las rentas del trabajo en relación a las demás, su contribución a la recaudación es la más elevada, lo cual se puede explicar por la mayor participación de las rentas del trabajo en el ingreso total.

Cuadro VII.4.

	Media	Máximo	Mínimo
Rentas capital	19.461	274.112	41
Rentas trabajo	8.557	138.406	580
Combinaciones	9.478	247.969	895

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Índices de concentración:

Se estudiará como se distribuye la carga del IRPF a partir de la utilización de índices de concentración. En primer lugar se expondrán los índices de concentración generales para los ingresos sin gravar, y luego de ser gravados por el IRPF.⁶⁷

Como se aprecia en el Cuadro VII.5, los índices presentarían mejoras respecto a la equidad luego de la introducción del impuesto.

⁶⁷ Las estimaciones de los índices fueron realizadas en STATA , con el programa INEQDECO

Cuadro VII.5.

	Ingresos antes de impuestos	Ingresos después de impuestos
Índice de Gini	46,286	44,693
Entropía 0	37,592	35,050
Entropía 1	39,796	36,554

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al realizar un análisis de la distribución por fuentes de ingresos, a través de la descomposición del índice de Entropía, se puede obtener el cuadro VII.6.

Del análisis del mismo, se puede decir que los propietarios de capital pertenecen al grupo de hogares de mayores ingresos en relación al total, a pesar de su pequeña participación en el total de los hogares (0.4%). El segundo grupo con mayores ingresos es el formado por los independientes – otros (profesionales y cooperativas) los cuales al igual que los propietarios del capital tienen una escasa participación en el total de personas.

Cabe destacar que los grupos que contribuyen de mayor manera al ingreso y tienen una mayor participación en el total, no son los que perciben los ingresos más altos. Los mismos son los hogares de trabajadores dependientes, la combinación de trabajadores dependientes e independientes y los jubilados y pensionistas.

Los hogares donde se combina capital y rentas del trabajo tienen un promedio de ingresos considerable en relación al ingreso promedio total, pese a su remota participación en el total de hogares.

A pesar de que el ingreso de los patrones está comprendido dentro de las rentas del trabajo, es importante tener en cuenta la relación que puede existir respecto a las rentas del capital, dado que los patrones no deberían considerarse como trabajadores.

Al igual que los propietarios del capital, tienen un ingreso elevado en relación al promedio total, aunque su participación en el ingreso y en el total de hogares a pesar de ser baja no lo es tanto como la de los perceptores de rentas del capital.

Cuadro VII.6.

FUENTES	Participación en las personas (%)	Promedio de ingresos(\$)	Relación entre el ingreso medio del grupo y el promedio total	Participación en el ingreso (%)
Rentas del capital				
1-PC	0,4	19.461	2,7	1,1
Rentas del trabajo				
3-I.O	0,4	15.656	2,2	0,9
4-I.P	3,1	14.080	1,9	6,1
2-TD	40,0	8.342	1,1	45,9
6-JP	10,6	7.650	1,1	11,2
7-TD e I	13,3	6.929	1	12,7
10-TD y JP	6,5	5.871	0,8	5,2
5-I.U	7,0	5.093	0,7	4,9
12-I y JP	2,6	4.835	0,7	1,7
Combinaciones				
9- I y PC	0,7	12.823	1,8	1,2
11-PC y JP	0,6	11.237	1,5	0,9
8-TD y PC	1,0	10.320	1,4	1,4
13- R	13,8	3.569	0,5	6,8

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

En el cuadro VII.7, se establece el índice de entropía cero y uno para cada fuente.

Como se expuso en el punto V.4., el índice de entropía cero es más sensible a las transferencias en las capas más bajas de la distribución, mientras que el índice de entropía uno otorga más peso a las transferencias en las capas más altas de la distribución.

Se aprecia en el cuadro que, tanto la fuente de hogares propietarios del capital, como aquellas que surgen de la combinación de hogares rentistas con otras fuentes, marcan una importante heterogeneidad al interior de cada grupo, lo cual se podría apreciar por sus índices de Entropía superiores al promedio. Por el contrario la mayor equidad se observaría en los hogares conformados por independientes- otros, así como también aquellos donde se combina trabajo dependiente y pasividades.

Cuadro VII.7.

Fuentes	Índice de Entropía 0	Índice de Entropía 1
Rentas del capital		
1-PC	65,6	67,65
Rentas del trabajo		
4-I.P	33,8	38,7
7-TD e I	32,3	34,4
5-I.U	31,5	34,6
2-TD	26,4	27,7
6-JP	26,4	26,8
12-I y JP	26,3	30,0
10-TD y JP	22,1	22,8
3-I.O	21,7	20,1
Combinaciones		
13- R	39,2	44,8
9- I y PC	38,8	48,1
11-PC y JP	38,2	58,8
8-TD y PC	25,6	25,6

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al analizar la desigualdad entre y dentro de los grupos, en el cuadro VII.8 se observa que la desigualdad de ingresos dentro de los grupos explica alrededor del 86% del nivel de concentración total de ingresos, mientras que el restante 14% es explicado por las diferencias entre las fuentes consideradas.⁶⁸

Cuadro VII.8.

	Entropía 0	Entropía 1	% desigualdad explicada E(0)	% desigualdad explicada E(1)
Dentro de los grupos	29,5	31,3	84	86
Entre grupos	5,5	5,3	16	14

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

En resumen, el IRPF mostraría ser un impuesto progresivo, aunque con una baja capacidad redistributiva. El impuesto concentra su recaudación en los deciles más ricos, siendo las rentas del trabajo las que contribuyen en mayor medida a la misma. Sin embargo, al analizar sus ingresos promedios se puede

⁶⁸Cabe aclarar que se utiliza el análisis de la desigualdad explicada por el índice de entropía 1 dado que este indicador pondera la participación en el ingreso total.

apreciar que no son el grupo de mayores ingresos en relación al total, serían las rentas de capital las que se sitúan en primer lugar.

En lo que respecta a los índices de concentración analizados, la introducción del impuesto generaría una mejora en la distribución del ingreso, siendo los hogares propietarios de capital o aquellos formados por combinaciones de rentas de capital con otras fuentes los que presentarían una mayor desigualdad, y alcanzarían una mayor equidad aquellos formados por independientes – otros y la combinación de trabajo dependiente y jubilaciones.

VII.2.- Sección 2

A partir de lo realizado en la Sección 1, se efectuará un análisis más profundo del último quintil, dado que en él recae el 84% de la carga impositiva del IRPF.⁶⁹

Con el objetivo de contrastar la hipótesis principal de la investigación, en primer lugar se analizará la progresividad del impuesto al interior del mismo, así como también que grupos son los que realmente soportan esa carga tributaria.

Análisis de la progresividad del IRPF en el quintil cinco

Las tasas efectivas continuarían marcando una tendencia progresiva del impuesto, aunque como se aprecia en el cuadro VII.9, la escala de progresión es mucho más pareja. Donde los individuos de menores ingresos dentro del quintil pagan una tasa efectiva cercana al 4% y la tasa mayor es del 10%.

El índice de Kakwani reafirma lo dicho anteriormente, sigue siendo mayor que cero pero es menor que el obtenido para el total de los hogares.

Analizando el R-S, se observa que la variación percibida en el índice es casi nula por lo que si bien el IRPF es progresivo, mostraría un débil efecto en relación a la capacidad de distribución del ingreso también al interior del último quintil.

⁶⁹ Se procedió a realizar el análisis del último quintil en lugar del decil 10, ya que el tamaño muestral del mismo es reducido lo que podría generar resultados poco significativos (ver *ut infra*, pp. 130-133, Anexo).

Cuadro VII.9.

Tasas efectivas del quintil 5	
quintil	IRPF
1	3,7
2	4,3
3	5,4
4	7,0
5	10,2

Kakwani	0,06388
Reynolds-Smolensky	0,01696

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Tal como se observa en el siguiente cuadro, dentro del quintil cinco se pueden apreciar diferencias en relación a la carga impositiva soportada, el 40% más pobre dentro del quintil contribuye con un 14%, mientras que el 20% más rico contribuiría con casi un 54% de la carga del IRPF. A pesar de que la brecha al interior del quintil es menor, se podría observar que más de la mitad de la recaudación es aportada por el 20% más rico dentro del quintil, lo cual correspondería al 4% más rico de la población total.

Cuadro VII.10.

Porcentaje pagado por cada quintil	
Quintil	IRPF
1	6
2	8
3	12
4	20
5	54
total	100

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al analizar las fuentes de ingresos, por un lado, se estudiará la participación de las fuentes de ingreso de los hogares al interior del último quintil.

En el cuadro VII.11, se puede apreciar que la participación de los trabajadores dependientes continúa siendo elevada, dado el peso de este grupo en el total de personas de la muestra, si bien se podría observar una caída de la participación de casi un 10% en el último quintil.

Con respecto a las jubilaciones y pensiones tienen una participación que ronda el 11% a lo largo del quintil, algo similar ocurre con los hogares conformados por trabajadores dependientes e independientes los cuales participan en promedio del 12% del ingreso en todo el quintil.

Sin embargo, ocurre lo contrario con los rentistas y con los patrones que aumentan en este último quintil su participación de manera considerable.

La fuente con menor peso sería la número doce que surge de la combinación de hogares de jubilados y trabajadores independientes con una participación en promedio del 1%.

Finalmente, se puede decir que mientras los hogares de propietarios del capital y de fuentes combinadas van aumentando su participación a lo largo del quintil cinco, los hogares perceptores de rentas del trabajo presentarían un comportamiento contrario.

Cuadro VII.11.

quintil					
Fuentes	1	2	3	4	5
Rentas del capital					
1-PC	0,4	0,6	0,8	1,2	3,9
Rentas del trabajo					
2-TD	53,8	52,0	49,8	49,9	43,0
3-I.O	0,7	1,3	1,1	1,5	2,2
4-I.P	5,6	5,6	6,6	8,1	14,2
5-I.U	3,2	3,9	4,2	3,2	2,7
6-JP	11,4	11,3	11,2	11,6	9,8
7-TD e I	11,4	11,3	13,4	12,1	11,9
10-TD y JP	4,7	5,0	4,4	2,6	1,9
12-I y JP	0,9	0,9	0,9	1,4	0,8
Total-RT	91,8	91,3	91,5	90,5	86,5
Combinaciones					
8-TD y PC	1,3	1,8	1,8	2,1	1,9
9- I y PC	0,9	1,1	1,2	1,4	2,8
11-PC y JP	1,0	1,0	0,7	0,8	1,6
13-R	4,6	4,2	3,9	4,0	3,3
Total-C	7,8	8,1	7,7	8,3	9,6

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Se puede apreciar que los rentistas tienen el ingreso más elevado dentro del decil 10 (cuadro X.-A.10) sin embargo su participación como se analizó anteriormente es relativamente pequeña.

Por otro lado, se analiza la tasa efectiva por fuente de ingresos de los hogares, en primer lugar se plantea el cuadro VII.12, donde se podría observar que a pesar de la gran diferencia existente respecto al promedio de ingresos percibidos por los hogares propietarios del capital y los hogares perceptores de rentas del trabajo, existe una pequeña diferencia entre las tasas efectivas de ambas fuentes.

Cuadro VII.12.

Fuentes	Tasa efectiva (%)	Promedio ingresos(\$)
Rentas de k	8.9	33.419
rentas del trabajo	7.5	18.103
combinaciones	4.4	20.432

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

En segundo lugar, dada la paridad de la tasa efectiva se realiza una subdivisión en las trece fuentes originales, con el fin de analizar con más detalle las tasas efectivas pagadas por cada una.

En el cuadro VII.13, los trabajadores dependientes están un punto porcentual por encima de la tasa efectiva de las rentas del trabajo, lo que significaría que la diferencia entre los hogares perceptores de rentas del trabajo y los hogares perceptores de rentas del capital es menor, siendo la brecha entre los ingresos promedios de los trabajadores dependientes y los ingresos promedios de las rentas del capital mayor.

Tal como se estableció en la primera sección, se puede apreciar que los hogares patronales pese a tener ingresos en promedio más altos que el resto de las rentas del trabajo, pagarían una tasa efectiva menor a la de los trabajadores dependientes.

Lo mismo sucede con los hogares donde se combina capital con otra fuente, donde a pesar de percibir ingresos en promedio mayores que los percibidos por las rentas del trabajo presentan tasas efectivas menores.

Cuadro VII.13.

Fuentes	IRPF(\$)	Promedio ingresos(\$)	Tasa efectiva (%)
Rentas del capital			
1-PC	1.004.212	33.419	8,9
Rentas del trabajo			
2-TD	22.900.000	17.234	8,5
4-I.P	4.189.603	22.704	7,9
6-JP	4.235.947	17.026	7,1
3-I.O	558.532	20.301	6,4
7-TD e I	3.397.781	17.802	5,2
5-I.U	931.185	17.250	5,2
10-TD y JP	739.373	15.180	4,3
12-I y JP	145.210	17.323	2,8
Combinaciones			
11-PC y JP	402.334	22.733	6,4
9-I y PC	616.602	23.477	6,3
8-TD y PC	630.368	18.392	6,2
13-R	403.375	17.127	2,0

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Respecto a la recaudación dentro del último quintil, se mantienen las proporciones en relación a lo recaudado para el total de la población.

Índices de concentración quintil cinco:

Al analizar los índices de concentración dentro del quintil cinco, se podría observar una baja concentración del ingreso para el mismo, tanto antes como después del IRPF.

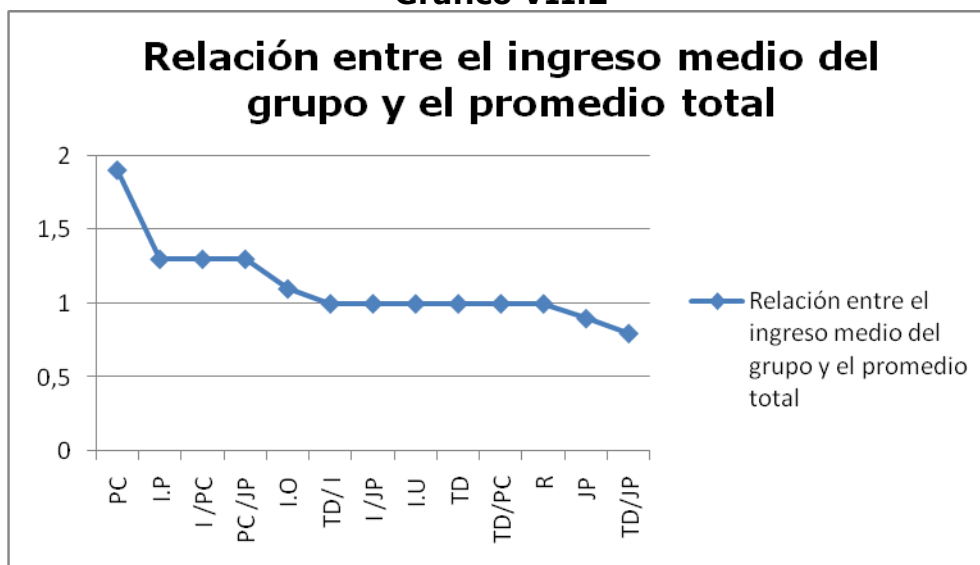
Cuadro VII.15.

	Ingresos ante impuestos	Ingresos después de impuestos
Índice de Gini	27,167	25,471
Entropía 0	12,185	10,819
Entropía 1	15,731	14,008

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al estudiar la distribución del ingreso al interior de las diferentes fuentes (gráfico VII.2) nuevamente se puede apreciar que los hogares de fuente rentista son los que perciben los mayores ingresos, pese a su reducido peso en el total. Mientras que la combinación de rentas de trabajadores dependientes y jubilados son los que perciben los menores ingresos.

Gráfico VII.2



Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al analizar sus índices de Entropía (cuadro VII.16) se aprecia que los grupos donde existiría una mayor concentración del ingreso son los hogares de rentistas, y aquellos donde existen combinaciones de rentistas tanto con jubilados como con trabajadores independientes. A su vez, la heterogeneidad sería superior entre los hogares de mayores ingresos dentro del quintil. Sin embargo, los grupos donde existe una distribución del ingreso más igualitaria dentro del último quintil son los conformados por hogares de jubilados y pensionistas y el conformado por jubilados y trabajadores dependientes.

Cuadro VII.16.

Fuentes	Índice de Entropía 0	Índice de Entropía 1
Rentas del capital		
1-PC	32,3	41,4
Rentas del trabajo		
4-I.P	18,5	24,1
3-I.O	9,9	10,8
5-I.U	9,6	12,0
7-TD e I	9,6	11,8
2-TD	9,1	10,9
12-I y JP	8,1	9,3
6-JP	7,4	8,2
10-TD y JP	5,7	6,7
Combinaciones		
11-PC y JP	28,9	50,0
9- I y PC	20,8	31,2
13-R	9,2	11,2
8-TD y PC	8,8	9,8

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Del análisis de esta sección, se puede apreciar que dentro del quintil las tasas efectivas pagadas serían progresivas, aunque con una variación más acotada que la que se puede apreciar en la sección uno. A su vez, los hogares más ricos dentro del quintil soportarían más del 50% de la carga tributaria. Nuevamente, las rentas que perciben mayores ingresos en promedio, pagarían una tasa efectiva apenas superior al resto de las rentas. Esto se podría

observar al analizar la tasa efectiva y promedio de ingresos de las rentas de capital y de las rentas de los trabajadores dependientes.

El presente apartado permitiría reafirmar lo visto en la sección anterior, ya que del análisis del último quintil en donde se encuentran el mayor número de contribuyentes de IRPF, se podría establecer que no hay una relación directa entre los ingresos percibidos por los hogares y las tasas efectivas pagadas por estos, como se dijo anteriormente, las rentas del capital con ingresos muy superiores al promedio y escasa participación, pagan tasas efectivas similares a las demás rentas.

VII.3.- Sección 3

Tal como se adelantó en la metodología se realizaron dos ejercicios de simulación con el fin de contrastar la hipótesis secundaria.

En la primera estructura tributaria (ET1) se representa un modelo sintético de IRPF en el cual se gravan todas las rentas percibidas por los hogares a tasas progresivas

La segunda estructura tributaria (ET2) se basa en un IRPF progresivo que grava de manera mensual las rentas de trabajo personales y de manera anual las rentas del capital percibidas por los hogares.

Cuadro VII.17

Est. Tributaria	Modelo Vigente (MV)	ET1	ET2
	IRPF dual	IRPF sintético	IRPF sintético
Un. Contribuyente	Personal	Hogar	Personal
Mínimo no imponible			
R. del trabajo	\$8.180(6 BPC)	\$21.268(13BPC)	\$8.180(7,15 UTM)
R del capital	\$5.500 para alq. y arrend.		\$98.069 (7,15 UTA)
Escala de tasas			
R. del trabajo	Progresionales de 0 a 25%	Progresionales de 0 a 25%	Progresionales de 0 a 40%
R del capital	Proporcional 7% - 12%*		Progresionales de 0 a 40%**
Deducciones			
R. del trabajo	Aportes a la Seguridad Social. Cuota mutual JP	Ídem MV + ded. por hijo a cargo	No existen***
R del capital	No existen		No existen***

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

*Dependiendo del tipo de capital a gravar.

**Las rentas del capital en la ET2 se gravan anualmente.

*** Existe una cantidad a rebajar dependiendo de la escala progresional.

En el cuadro VII.18 se podrá apreciar si existen mejoras en la equidad y el impacto de las nuevas estructuras en la recaudación.

Los tres modelos planteados presentarían un ingreso líquido por hogar similar, pero ET2 alcanzaría una mayor recaudación en relación a las otras dos estructuras.

Las dos simulaciones muestran tener un IRPF progresivo con una leve capacidad de redistribución, al igual que la política tributaria vigente, con muy pequeñas diferencias entre ellos, esto se podría apreciar al analizar tanto el índice de Kakwani y el Índice de Reynolds – Smolensky.

Al analizar el índice de Gini se observa que ambas simulaciones presentarían una pequeña mejora en lo que respecta a la distribución del ingreso.

A través del análisis de los índices de Entropía, se puede ver en las estructuras propuestas, una leve mejora en la equidad con relación al modelo vigente.

Esto podría surgir por los cambios introducidos en la ET1 y ET2, donde se genera un proceso desconcentrador que afecta a la cola inferior de la distribución (E(0)) y por la reducción en la participación del ingreso de los

deciles más ricos (E(1)) dado la mayor aportación al IRPF que realizan estos sectores.

Cuadro VII.18.

	Modelo Vigente IRPF	Estructura tributaria 1 (ET1)	Estructura tributaria 2(ET2)
Ingreso medio PC	7.260	7.301	7.238
Recaudación IRPF (\$)	47.900.000	42.300.000	51.300.000
Índice Entropía(0)	35,05	34,90	34,76
Índice Entropía(1)	36,55	35,94	35,73
Índice de Gini	44,69	44,56	44,53
R-S	0,01593	0,01728	0,01753
Kakwani	0,1709	0,16989	0,16968

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Dado los resultados obtenidos en el cuadro anterior, se realizará el análisis de la ET2, ya que la ET1 pese a presentar una mejora respecto a la equidad no estaría cumpliendo con la meta recaudatoria⁷⁰.

En primer lugar se observan las tasas efectivas de la ET2 por decil (cuadro VII.19) y se comparan con las obtenidas en la primera sección, los deciles más pobres muestran tasas efectivas más pequeñas al igual que los deciles octavo y noveno, aunque el último decil presenta la variación más significativa con relación al modelo vigente. Por lo tanto, respecto a la progresividad del impuesto, se podría apreciar que ambas estructuras no presentan grandes diferencias.

⁷⁰ Ver ut infra, pp. 134-135, Anexo, se pueden encontrar algunos de los resultados obtenidos para la ET1.

Cuadro VII.19.

tasa efectiva			
decil	Modelo vigente	ET2	ET2- MV
1	0,04	0,02	-0,02
2	0,15	0,13	-0,01
3	0,32	0,39	0,06
4	0,62	0,69	0,07
5	0,90	1,00	0,10
6	1,36	1,43	0,08
7	1,94	1,99	0,05
8	2,76	2,72	-0,04
9	4,30	4,11	-0,19
10	8,64	9,60	0,96

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al analizar la recaudación (cuadro VII.20)se puede ver que el 40% más pobre paga el 1,11% del impuesto mientras que el 10% más rico aporta el 70 % de lo recaudado, lo cual remarcaría la progresividad de este modelo.

Cuadro VII. 20.

Decil	IRPF ET2 (%)
1	0,01
2	0,08
3	0,32
4	0,72
5	1,29
6	2,27
7	3,92
8	6,85
9	14,25
10	70,31
Total	100

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

El análisis por fuentes de ingresos del hogar realizado en el cuadro VII.21, mostraría una mayor tasa efectiva del impuesto pagada por las rentas de capital, casi el doble de lo pagado en el modelo vigente. Sin embargo, las dos restantes categorías muestran una muy leve variación.

Cuadro VII. 21.

tasa efectiva			
Fuentes	MV(%)	ET2(%)	ET2-MV
Rentas K	8,82	16,11	7,29
Rentas Trabajo	4,63	4,82	0,19
Combinaciones	2,29	2,96	0,67

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al interior de los grupos prácticamente se refleja lo mismo, como se puede apreciar en el cuadro VII.22, existe un aumento considerable de la tasa efectiva pagada por los rentistas y variaciones más pequeñas en los demás grupos. Donde los patrones son el grupo que tiene la segunda variación mayor y las combinaciones donde hay trabajadores independientes mostrarían una mayor tasa efectiva en la presente estructura.

Tanto los hogares conformados por dependientes como por jubilados, y sus respectivas combinaciones con las rentas del capital presentarían un leve descenso de sus tasas efectivas.

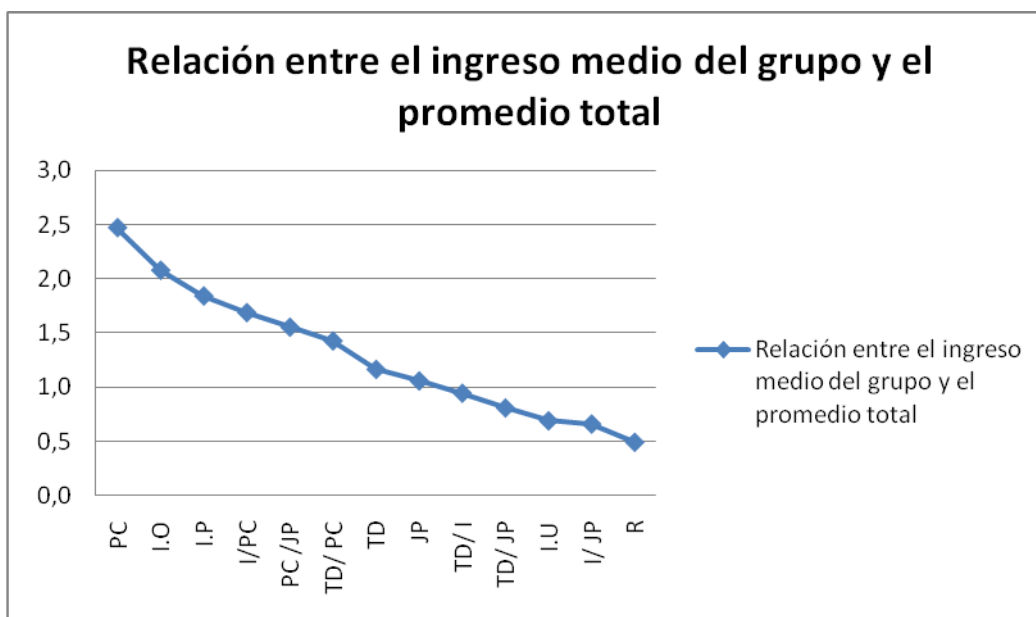
Cuadro VII.22.

tasa efectiva			
fuelle	MV	ET2	ET2 - MV
Rentas del capital			
1-PC	8,82	16,11	7,29
Rentas del trabajo			
2-TD	5,69	4,71	-0,98
6-JP	3,98	3,87	-0,11
10-TD y JP	1,67	1,97	0,30
12-I y JP	0,85	2,02	1,17
7-TD e I	2,84	4,08	1,24
5-I.U	2,32	4,26	1,94
3-I.O	5,82	9,42	3,60
4-I.P	6,63	11,58	4,95
Combinaciones			
11-PC y JP	5,52	5,33	-0,19
8-TD y PC	5,00	4,88	-0,12
13-R	0,68	0,99	0,31
9- I y PC	5,33	9,46	4,13

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Del gráfico VII.3. se puede apreciar que aquellos grupos donde hubo un aumento de su tasa efectiva como lo son los perceptores de rentas del capital, tuvieron una disminución de su ingreso promedio en relación al total, siendo la misma de 2.7 en el MV y de 2.5 en la ET2.

Gráfico VII.3.



Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

En referencia a los índices de Entropía nuevamente los rentistas así como los hogares constituidos por rentistas y jubilados y los conformados por rentistas y trabajadores independientes son los que presentarían un mayor grado de concentración, aunque con relación al modelo vigente hay una disminución de la misma. Las fuentes más equitativas continúan siendo las mismas que en el modelo vigente.

Estructura tributaria 2: análisis del último quintil.

En el cuadro VII.23 se puede apreciar que la ET2 tiene en general tasas efectivas un poco más pequeñas que el MV para el último quintil. Dentro de este, será recién en el quintil más rico, donde se aprecia una variación positiva en cuanto a las tasas efectivas.

Cuadro VII.23.

tasa efectiva por quintil			
quintil	MV	ET2	ET2 - MV
1	3,7	3,5	-0,2
2	4,3	4,2	-0,1
3	5,4	5,1	-0,2
4	7,0	6,7	-0,3
5	10,2	12,0	1,9

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

En el cuadro siguiente se compara la recaudación de IRPF del último quintil. Mientras que en el modelo vigente el 40% más pobre aportaba el 14% , en la ET2 su contribución baja a 12%, sin embargo el 20% más rico aumenta la misma, en el modelo vigente contribuyen en un 54% y en la ET2 el aporte es casi del 60%.

Cuadro VII.24.

Recaudación IRPF			
quintil	MV	ET2	ET2 - MV
1	5,8	5,1	-0,7
2	7,9	7,1	-0,8
3	11,7	10,3	-1,4
4	19,8	17,6	-2,2
5	54,0	59,9	5,9

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Nuevamente, se observa al analizar las tasas efectivas (cuadro VII.25) que la mayor variación es la alcanzada por los hogares de rentistas quienes pagarían una tasa efectiva un 9% mayor de la pagada en el modelo vigente , dándose una pequeña reducción en la tasa efectiva de los hogares de trabajadores dependientes y jubilados. Los hogares de trabajadores independientes o combinaciones de ellos con otras fuentes presentarían también variaciones positivas en sus tasas efectivas, en la ET2.

Cuadro VII. 25

tasa efectiva por fuentes			
fuentes	MV	ET2	ET2 - MV
Rentas del capital			
1-PC	8,9	17,9	9,0
Rentas del trabajo			
4-I.P	7,9	13,7	5,9
3-I.O	6,4	10,4	4,0
5-I.U	5,2	8,8	3,6
12-I y JP	2,8	5,9	3,1
7-TD e I	5,2	7,3	2,1
10-TD y JP	4,3	4,6	0,3
6-JP	7,1	6,6	-0,5
2-TD	8,5	7,0	-1,5
Combinaciones			
9- I y PC	6,3	12,0	5,8
11-PC y JP	6,4	7,5	1,1
13-R	2,0	3,1	1,0
8-TD y PC	6,2	6,5	0,3

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Al analizar el cuadro VII.26, se puede observar que existiría una relación más acertada respecto a la tasa efectiva pagada y la media de ingresos por tipo de renta. En la ET2 la tasa efectiva que pagan los hogares perceptores de rentas del capital sería el doble de la pagada en el último quintil del modelo vigente. Con respecto a los hogares que combinan capital con otras fuentes de ingresos también se observa un aumento de la tasa efectiva en relación al modelo actual de IRPF. Sin embargo, en los hogares perceptores de rentas del trabajo su tasa efectiva permanece prácticamente incambiada.

Cuadro VII.26.

Fuentes	Tasa efectiva(%)	Promedio ingresos(\$)
Rentas de k	17,9	29.526
rentas del trabajo	7,7	17.833
combinaciones	6,3	19.887

Fuente: Elaborado en base a ECH del INE

Finalmente, del análisis de la sección tres surge que las dos estructuras propuestas podrían generar leves mejoras en la equidad, aunque la ET1 no cumple con la restricción recaudatoria.

La segunda estructura (ET2) al compararla con el modelo vigente, se podría observar que pese a alcanzar un grado similar de progresividad en relación a sus tasas efectivas, al gravar las rentas de capital a tasas progresivas, lograría que estos hogares que son los perceptores de mayores ingresos paguen tasas efectivas mayores. Lo cual generaría una mejora en la relación entre el nivel de ingresos y la contribución al IRPF de los distintos hogares. Lo anterior permite observar que con la ET2 mejoraría la equidad horizontal, debido a que hogares con niveles similares de ingresos contribuyen al impuesto de manera más equitativa.

VIII.- CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se exponen las principales conclusiones alcanzadas una vez contrastadas las hipótesis de la investigación.

Del análisis realizado del sistema vigente de IRPF se observa que el mismo sería progresivo aunque con una baja capacidad redistributiva; cuando se observa la recaudación pagada por cada decil se puede apreciar que la mayor carga tributaria recae sobre los sectores más ricos, lo que confirmaría la progresividad del impuesto. Siendo las rentas del trabajo las que contribuyen en mayor medida a la recaudación total, dado su elevado peso en el ingreso total.

Se puede apreciar que los ingresos promedios de hogares perceptores de rentas del trabajo están por debajo de los ingresos promedios de los hogares propietarios del capital.

El estudio realizado del último quintil, permitiría reafirmar lo expuesto anteriormente, dado que en este quintil es donde se perciben los mayores ingresos, y por tanto se encontrarían la mayor parte de los contribuyentes del IRPF.

Al clasificar a los hogares por fuente de ingresos en el último quintil, se observó por un lado, que las tasas efectivas pagadas por los hogares perceptores de rentas del capital y rentas del trabajo plantean comportamientos bastante similares, además, cabe destacar que la tasa efectiva pagada por los trabajadores dependientes sería mayor que la tasa efectiva promedio de los hogares perceptores de rentas del trabajo. Por otro lado, se puede apreciar que a medida que aumentan los ingresos, la participación de las rentas del capital es mayor, mientras que sucede lo contrario con las rentas del trabajo. A su vez, los ingresos en promedio de los hogares propietarios del capital serían mayores que los ingresos percibidos por los hogares perceptores de rentas del trabajo.

Por lo tanto se podría afirmar que no existe una relación directa entre el ingreso percibido por los hogares y la tasa efectiva pagada de IRPF. Lo que

implicaría que a igual nivel de ingresos, la contribución al IRPF realizada por los hogares perceptores de rentas de capital sea menor a la realizada por aquellos hogares perceptores de rentas del trabajo. No cumpliéndose el principio de equidad horizontal propuesto en la Reforma Tributaria, por el cual se establece que debe existir una correspondencia entre la carga tributaria y la capacidad contributiva de los distintos hogares.

Una vez demostrado que el modelo vigente de IRPF no estaría cumpliendo con el principio de equidad horizontal planteado, se crearon las dos estructuras tributarias alternativas, las cuales generaron una pequeña mejora en la equidad en relación a la estructura vigente, realizándose un posterior análisis de la ET2 dado que a diferencia de la ET1, esta cumplía con la restricción planteada acerca de la meta recaudatoria.

De su análisis, se puede concluir que si bien se mantuvieron los niveles de progresividad del impuesto, al comparar los hogares según su fuente de ingresos se pudo observar que las tasas efectivas pagadas por los perceptores de rentas del capital, quienes perciben en promedio el nivel de ingresos más altos en relación al total, se duplicaron, mientras que, se produjo una pequeña reducción en las tasas efectivas pagadas por los trabajadores dependientes y jubilados.

Por lo tanto en la presente simulación se alcanzaría una relación más acertada entre los ingresos promedios y las tasas efectivas pagadas. De este modo se podría confirmar la segunda hipótesis orientadora.

De esta manera queda demostrado que pese a que el IRPF es un impuesto progresivo, y la recaudación se concentra en los deciles más ricos, no lograría cumplir con el principio de equidad planteado en los objetivos de la Reforma Tributaria, lo cual se aprecia de manera más específica al analizar los resultados para los hogares más ricos. Por otra parte, al gravar con tasas progresionales las rentas del capital se podrían obtener mejoras respecto a la equidad horizontal.

Finalmente, se plantea el interés de poder contar con más información en relación a los perceptores de rentas de capital, lo que permitiría realizar un análisis más ajustado para las mismas en futuras investigaciones.

IX.- BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Santiago y Prieto Juan (2003): *Tributación de la familia y la equidad horizontal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Universidad de Oviedo, Instituto de Estudios Fiscales.

Amarante, Verónica (2006): *Desigualdad del ingreso. Conceptos y medidas*. Apuntes elaborados para la Cátedra de Economía Descriptiva. FCEA

Amarante, Veronica *et al.* (2007): *Impacto distributivo de la reforma impositiva. Informe final*, Montevideo, Banco Mundial

Atkinson, A (1996): "Seeking to explain the distribution of income", en: *New inequalities. The changing distribution of income*. John Hills, Cambridge University Press, Cambridge.

Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo (2003). "Sistema tributario: Condiciones actuales y propuesta", en Revista *FCE*, UCU.

Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo (2005) : 7 pilares para sostener la reforma tributaria de Uruguay , facultad de ciencias empresariales, UCU

Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo (2006): *Arquitectura de una propuesta de Reforma Tributaria*. Facultad de Ciencias Empresariales, UCU.

Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo (2007): "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya", en: Revista de la CEPAL, n°92.

BCU (2007): Informe política monetaria – segundo trimestre 2007.

Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena (2000): "La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997", en: Revista de la CEPAL, Oficina de Montevideo, LC/MVD/R. 183.Rev.2.

Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena (2001): "La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: Alternativas para su medición", en : Revista de la CEPAL, Oficina de Montevideo ,LC/MVD/R.182.Rev.3.

Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena (2005): "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis", en: Revista de la CEPAL., n°86.

Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena (2005): "La evolución de la participación de las fuentes de ingreso en Uruguay (1986-97)", en: Revista de la CEPAL, n°86.

Centurión Irene y Hernández Elisa (2006): *Distribución del ingreso y pobreza en Uruguay: Estudio de las diferencias regionales*. Trabajo de investigación monográfico. FCEA

Cetrángolo Oscar y Gómez – Sabaini Juan. (2007) : *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Santiago de Chile, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, nº 60.

Comisión de trabajo del MEF (2006): *Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria. Documento de consulta pública*. MEF.

Del Río, Coral y Gradín, Carlos (2001): *La medición de la desigualdad*. Universidad de Vigo.

Encuentro Progresista – Frente Amplio (1999): *El otro Programa*.

Equipo de la asesoría económica de la DGI: Boletín estadístico 2007, DGI.

Fuentes Alvaro y Mendive Carlos. (1996): *Evaluación de la captación del ingreso de los hogares*, Programa para el mejoramiento de los sistemas de información socioeconómica en el Uruguay, INE- CEPAL

Gómez -Sabaini, Juan Carlos (2005): *La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas*. Santiago de Chile, Serie Macroeconomía del Desarrollo / NU. CEPAL. nº. 37.

González Gustavo y Vallarino Hugo (2006): *Reforma del sistema tributario. Impacto en la recaudación y análisis parcial de sus efectos distributivos*, Asesoría económica DGI.

González Gustavo (2007): *La reforma del sistema tributario uruguayo desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad*. Notas para los cursos de Economía y Finanzas públicas. Cátedra de economía y finanzas publicas. FCEA

González Gustavo y Gustavo Rak (2007): “Una reflexión básica y no muy familiar sobre la canasta básica familiar”, en: *La Diaria*, ejemplar 8 de noviembre de 2007.

INE, *Manual guía para la codificación de actividades económicas*. CIIU.Rev 3

Jorratt Michael (2000): *Diagnóstico del sistema tributario chileno*, MIMEO, Servicio de Impuestos Internos de Chile.

Lagomarsino Gabriel y Grau Carlos (2002): *Estructura tributaria. Su impacto en la distribución del ingreso de los hogares uruguayos*, Montevideo, FCU

Larrañaga Osvaldo y Vega Fernández, Humberto (2000): *Estudio sobre la distribución del ingreso: estructura funcional en 1987-1996 y proyecciones*. Chile, MIDEPLAN.

Musgrave, Richard (1973): *Sistemas Fiscales*. Madrid, Aguilar.

Pagano, Juan Pablo *et al*: *Introducción a STATA*. Nota docente nº17, DECON, FCS.

Pascual Marta. y Sarabia José (2003): *La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos*, Universidad de Cantabria, Instituto de Estudios Fiscales, doc. nº 21/03.

Perazzo, Ivone *et al* (2002): *El sistema impositivo y la distribución del ingreso en Uruguay*. Trabajo de investigación monográfico. FCEA.

Perazzo, Ivone y Rodríguez, Sandra (2006): *Impacto de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares*. Instituto de Economía, FCEA, Documento de trabajo nº 12/06

Pérez Pérez, Juan (2002): "Análisis crítico del sistema tributario uruguayo", en: *Selección de lecturas 2*, Cátedra de Legislación y Técnica tributaria. Servicio de documentación del CECEA, Oficina de apuntes. FCEA.

Picos Sánchez, Fidel (2003): *Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos*, Universidad de Vigo, Instituto de Estudios Fiscales, Doc. Nº12/03

Picos Sánchez, Fidel (2004): *Modelo Dual de IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español*. Universidad de Vigo. Instituto de Estudios Fiscales,P.T.Nº8/04.

Picos Sánchez, Fidel y Gago Rodríguez Alberto (2004): "El Impuesto Dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal", en: *Revista de Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales ,171-(4/2004).

Primeras Jornadas Tributarias DGI, 2008, Aula Magna, FCEA

REDIU (2007): "Sistema y reforma fiscal: el desencanto uruguayo" en: *Revista El mundo al revés*, Edición web .

Rodrigo Sauco, Fernando (2002): "La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia donde vamos". Universidad de Zaragoza. Instituto de Estudios Fiscales, doc Nº 2/02.

Stigiltz, Joseph .E.(1985): *La Economía del sector público*. Barcelona, Antoni Bosch.

ACDE, www.acde.org.uy/eventos/reformatributaria06html

BPS, www.bps.gub.uy

DGI, www.dgi.gub.uy

INE, www.ine.gub.uy

Ley sobre Impuesto a la Renta Chileno, Artº1 del Decreto Ley nº824.
www.latinlaws.com/chile

Ley 18.083, Reforma del Sistema Tributario. www.mef.gub.uy

REDIU, www.rediu.org

Sistema de impuesto a la renta chileno. www.sii.cl/

SII (2008): *Operación renta 2008*. Suplemento tributario chileno.
www.sii.cl/renta/suplemento/2008

Uruguay Avanza, www.uruguayavanza.gub.uy

X.- ANEXOS

X.1.ANEXO 1: Modelos duales nórdicos

Dinamarca

El primer país que transformó de forma explícita su IRPF sintético en un modelo dual fue Dinamarca. El modelo que adoptó se desviaba un poco del estándar, dado que mantenía una cierta progresividad para las rentas del capital. Por otra parte, fue el único país nórdico que con posterioridad abandonó el modelo dual en su totalidad.

El sistema fiscal danés de la década del ochenta presentaba tipos marginales muy elevados y bases imponibles teóricamente extensas pero muy erosionadas por deducciones y exenciones (a las ganancias patrimoniales tanto de bonos y otros instrumentos de deuda).

También existía la posibilidad de deducir totalmente los intereses de las deudas. En el mercado de la vivienda los compradores solicitaban préstamos por los que deducían intereses a altos tipos marginales. Estos préstamos eran financiados por sociedades que emitían instrumentos de deuda cuyos rendimientos estaban exentos, tal como se explicó en el párrafo anterior.

En este contexto, seis de los principales partidos políticos daneses llegaron a un acuerdo en 1985, para efectuar una reforma al sistema fiscal. Los objetivos principales se centraban en: luchar contra el fraude fiscal, promover el ahorro privado, reducir los tipos marginales, mejorar las condiciones de las familias con hijos y proporcionar una distribución más justa de la carga fiscal.

El resultado del acuerdo fue la implantación de un impuesto dual puro, en el que la renta gravable fuese separada en dos bases imponibles diferentes: por un lado las rentas del capital, y por otro el resto de las rentas bajo el nombre de renta personal. En un principio, la tarifa aplicada resultaba ser proporcional en el primer caso y progresiva en el segundo. Pero la presión de la oposición llevó a que la tarifa de las rentas del capital tuviera cierta progresividad.

El nuevo impuesto, si bien redujo los tipos marginales, estos siguieron siendo elevados, con un tipo marginal mínimo del 50%. La progresividad sobre las

rentas del capital se consiguió con una base conjunta con un mínimo exento gravada al 6%, siendo esta la única característica que separa al modelo dual danés del dual puro.

Cuadro X.-A.1.

EL IRPF EN DINAMARCA (1987)					
Base imponible		Tarifa (en euros)			
		Tramos	Total	Estatal	Local
Renta personal	— Salarios, pensiones y rentas en especie	0-3.366	0%	0%	0%
	— Renta de los autónomos	3.366-26.928	50%	22%	28% ⁽¹⁾
		26.928-	62%	34%	
Renta de capital	— Intereses	—	50%	22%	28%
	— Dividendos				
	— Alquileres				
	— Renta imputada a la vivienda				
	— Ganancias patrimoniales				
Base conjunta	— Suma de las dos bases anteriores	0-17.503	0%	0%	—
		17.503-	6%	6%	—
Renta de sociedades		—	50%	50%	—

* 1 EUR = 7,2741 DKK (26/11/2002).
(1) Media de los tipos municipales.

Fuente: Picos Sánchez, F. (2003)

El modelo dual estuvo vigente hasta 1994, año en que se optó por reformar nuevamente dicho modelo. Las causas principales del abandono del sistema dual fueron:

- Las tendencias predominantes en la OCDE de reducción de tipos marginales.
- Se pretendía completar el proceso de exención de bases.
- Falta de aceptación del impuesto debido principalmente a que las rentas del capital estaban gravadas a tasas menores que las rentas personales.

La novedad introducida por el nuevo impuesto es que no está definido por tramos con tipos crecientes, sino por compartimentos o “boxes” con diferentes niveles de exención y tipos, así como con diferentes reglas para las deducciones de las rentas del capital. Como resultado final, se volvió a un esquema sintético progresivo que presenta un importante grado de complejidad. El carácter dual queda restringido al tratamiento de los dividendos y de ciertas ganancias patrimoniales, que son gravadas a una tarifa progresiva más suave. El resultado final queda resumido en el cuadro siguiente

Cuadro X.-A.2.

EL IRPF EN DINAMARCA (1994)					
Base imponible		Tarifa (en euros)			
		Tramos	Total	Estatal	Local
Renta personal y renta de capital ⁽¹⁾	— Salarios, pensiones y rentas en especie				
	— Renta de los autónomos	0-4.160	0%	0%	0%
	— Intereses	4.160-17.503	44%	14,5%	
	— Alquileres	17.503-34.320	48,5%	19%	29,5% ⁽²⁾
	— Renta imputada a la vivienda	34.320-	61%	31,5%	
Renta de acciones	— Dividendos	0-4.268	30%	30%	—
	— Ganancias patrimoniales de más de tres años	4.268-	40%	40%	—
Renta de sociedades		—	34%	34%	—

* 1 EUR = 7,2741 DKK (26/11/2002).
 (1) Los gastos y las rentas negativas se deducen a tipos menores. Entre otros mecanismos, en el impuesto local no se permite la deducción de rentas de capital negativas.
 (2) Media de los tipos municipales.

Fuente: Picos Sánchez, F. (2003)

Noruega

Al igual que lo que ocurría en Dinamarca, los tipos marginales eran muy altos y las bases imponibles muy estrechas. También los intereses pagados eran totalmente deducibles a los altos tipos marginales, por lo cual la tarifa progresiva acababa siendo poco efectiva en términos redistributivos, y la recaudación por rentas del capital llegaba a ser negativa.

Dado el tratamiento favorable a los intereses invertidos, el mercado de vivienda se vio colapsado en 1987. Si bien la reforma dual se realizó en 1995, en 1987 se debieron tomar medidas, como la extensión de la base imponible y la limitación de la posibilidad de deducir intereses.

Los lazos económicos mantenidos por Noruega con Dinamarca y Suecia llevaron a que se hiciera necesaria una reforma del sistema fiscal similar a la de estos países, para evitar la fuga de capitales, e incluso atraerlos.

La reforma fiscal fue aprobada en 1991, pero se implementó en 1992. El sistema impositivo aprobado, en la práctica era un impuesto dual. Las características fueron, dos bases imponibles, en una de ellas (renta ordinaria) se gravan todas las rentas a un tipo proporcional (28%), existiendo un mínimo exento sólo para la parte salarial; en la otra base imponible (renta personal) se gravan solo las rentas salariales a otro tipo único, en este caso con un mínimo exento más elevado. La combinación de ambas provoca que el resultado final

sea una tarifa progresiva sobre la renta salarial y una proporcional sobre las rentas del capital. Sin embargo la elección de este esquema tiene una consecuencia importante, y es que permite deducir gastos y pérdidas de capital de la base ordinaria, es decir, de todas las rentas del individuo, y no solo de las del capital.

Cuadro X.- A.3.

EL IRPF EN NORUEGA (1992)					
Base imponible		Tarifa (en euros)			
		Tramos	Total	Estatad	Local
Renta ordinaria ⁽¹⁾	— Todas las rentas (en términos netos)	Mínimo exento para la parte de salarios y pensiones ⁽²⁾			
			28%	7%	21%
Renta personal	— Salarios, pensiones y rentas en especie — Renta salarial imputada a los autónomos y propietarios activos (en términos brutos)	0-26.040	0%	0%	—
		26.040-30.837	9,5%	9,5%	
		30.837-	13%	13%	
Renta de sociedades ⁽³⁾	—	—	28%	17%	11%

* 1 EUR = 7,2964 NOK (26/11/2002).
 (1) Todos los intereses pagados y pérdidas patrimoniales son deducibles sin límite.
 (2) Se aplica además una deducción del 21% sobre dichos ingresos.
 (3) La renta de sociedades está considerada como renta ordinaria, aplicándose las mismas reglas que en el caso de las personas físicas.

Fuente: Picos Sánchez, F. (2003)

Suecia

La Reforma Sueca fue puesta en marcha en 1991. Durante los años ochenta Suecia no siguió las pautas reformistas que mantuvieron los demás países de la OCDE, si bien en estos años la carga fiscal se redujo, los tipos marginales siguieron siendo elevados, relacionados con la larga tradición socialdemócrata del país.

El sistema fiscal sueco presentaba importantes contradicciones, ya que existían múltiples tratamientos específicos para las rentas del capital que minaban la progresividad del impuesto.

La reforma fiscal estadounidense en 1986 y los problemas antes mencionados implicaron que se generara un debate a cerca de la necesidad de reformar el sistema fiscal, apuntando principalmente hacia los tipos marginales altos y a la

tributación de las rentas del capital. Por lo que se formó una comisión para el estudio de la reforma del sistema fiscal sueco.

En 1989 la comisión presentó su propuesta de reforma, la cual introducía importantes recortes de los tipos marginales en lo referente a la imposición personal, también proponía una extensión de las bases y la tributación separada de las rentas del capital.

La reforma fue puesta en práctica en dos etapas en 1990 y 1991, con el fin de amortiguar los efectos de la transición de un sistema a otro. El nuevo impuesto pretendía mantener la recaudación con mayores niveles de neutralidad, equidad y uniformidad, sin perder de vista los aspectos internacionales. Estos objetivos se intentaron cumplir con una importante extensión a las bases, reducción drástica de los tramos y de los tipos marginales para las rentas salariales, con la particularidad de gravar a las rentas del capital de manera proporcional.

En lo que respecta a las rentas del capital la novedad introducida por el modelo sueco fue el método de deducción de rentas de capital negativas (pérdidas patrimoniales e intereses pagados). Desde la entrada en vigencia de la Reforma, estas rentas solo son deducibles al tipo de las rentas del capital y además con limitaciones cuantitativas.

Cuadro X.- A.4.

EL IRPF EN SUECIA (1991)					
Base imponible		Tarifa (en euros)			
		Tramos	Total	Estatal	Local
Renta personal	— Salarios, pensiones y rentas en especie — Renta de los autónomos	Mínimo exento decreciente según la renta. Mínimo de 1.141 ⁽¹⁾			
		0-18.834 18.834-	32% 52%	0% 20%	32% ⁽²⁾
Renta de capital ⁽³⁾	— Intereses — Dividendos — Alquileres — Ganancias patrimoniales	—	30%	30%	—
Renta de sociedades		—	30%	30%	—

* 1 EUR = 9,0262 SEK (26/11/2002).

(1) Los contribuyentes cuya renta personal supere en más de 11 EUR el mínimo exento pagan un impuesto de suma fija de 11 EUR al gobierno central.

(2) Media de los tipos municipales.

(3) Sólo es deducible el 70% las pérdidas patrimoniales. Los intereses pagados pueden deducirse de los intereses cobrados con un límite para la pérdida neta. A partir de ahí sólo son deducibles al 70%. Si globalmente la base capital es negativa puede ser deducida al 30% en la bases personal, con límites.

Fuente: Picos Sánchez, F. (2003)

En 1991 llegó al gobierno una coalición de centro-derecha, que posteriormente introdujo algunos cambios en la tributación de las rentas del capital. Uno de esos fue la exención total de los dividendos en el IRPF, que hasta entonces soportaban doble imposición, si bien esta se veía mitigada por las deducciones permitidas. También se rebajó a la mitad el gravamen de las ganancias patrimoniales.

El gobierno intentó reducir la tasa impositiva de las rentas del capital al 25%, tanto en el IRPF como en el impuesto a las sociedades, pero no contó con respaldo parlamentario para dicho cambio.

X.2.- ANEXO 2: El impuesto a la renta en Chile

El sistema tributario chileno es resultado de una serie de profundas reformas, tanto de la estructura como de la administración tributaria de los impuestos directos e indirectos.

En general, el impuesto a la renta en Chile logra evitar la doble tributación a través de la integración de impuestos; cuenta con una base amplia; aplica un criterio de renta global y tiene suficientes estímulos al ahorro y la inversión.

Según Jorratt ⁷¹(2000), se pueden realizar algunas críticas al sistema:

Excesiva complejidad: diversidad de tasas, mecanismos varios para determinar las bases imponibles, exoneraciones diversas, entre otros puntos.

Problemas de inequidad horizontal: Por un lado en la situación comparada del empresario en relación con los trabajadores dependientes, donde los primeros tributan solo sobre la parte de sus rentas que son retiradas para consumir. Por otro, existen ciertos sectores beneficiados por exoneraciones, lo que genera desigualdad con los contribuyentes de otros sectores con similares niveles de rentas.

Tasa marginal máxima excesivamente alta: incentivando la evasión o elusión de impuestos. Además las altas tasas son compensadas por exoneraciones, las cuales son utilizadas principalmente por los contribuyentes del tramo superior.

Contribuyentes del impuesto a la renta chileno:

Son contribuyentes del mismo, las personas residentes o domiciliadas en Chile o los extranjeros que constituyen domicilio o residencia en Chile.

El impuesto grava las rentas de cualquier origen, sea que su fuente de origen esté situada dentro o fuera del país para los chilenos, y para los extranjeros grava solo la renta obtenida de fuente chilena.

⁷¹ Cf. Jorratt, Michael: *Diagnóstico del sistema tributario chileno*, MIMEO, Servicio de Impuestos Internos de Chile, 2000, pp. 9-14.

El Impuesto a la Renta chileno grava:

- Rentas de capital (Impuesto de Primera Categoría)
- Renta de trabajo: remuneraciones (Impuesto Único de Segunda Categoría)
- Otras Rentas personales(Impuesto Global Complementario)
- Renta obtenida por no residentes (Impuesto Adicional)

Impuesto de primera categoría

Este impuesto grava las rentas derivadas del capital que se obtienen, por las empresas comerciales, industriales, mineras, servicio, etc. A partir del 2004 la tasa vigente es un 17%. Este impuesto se aplica sobre la base de las utilidades percibidas o devengadas para las empresas que declaren su renta efectiva determinada mediante contabilidad, planillas o contratos.

En definitiva, la tributación esta radicada en los propietarios, socios o accionistas de las empresas, constituyendo el impuesto de Primera Categoría que pagan éstas últimas un crédito en contra de los Impuestos Global Complementario o Adicional que afectan a las personas antes señaladas.

Impuesto de segunda categoría (ISC)

Grava las rentas del trabajo dependiente, como ser sueldos, pensiones y rentas accesorias o complementarias a las anteriores. Es un impuesto que se aplica con una escala de tasas progresivas y se paga de forma mensual.

Si el trabajador tiene más de un empleo, debe sumar todas las rentas obtenidas e incluirlas en el tramo de tasas de impuesto que corresponda y proceder a reliquidar anualmente dicho tributo al año siguiente.

Cuadro X.-A.5.

Renta imponible mensual	Tasa	Cantidad a rebajar
0 UTM a 13.5 UTM	0%	0
13.5 UTM a 30 UTM	5%	0.675 UTM
30 UTM a 50 UTM	10%	2.175 UTM
50 UTM a 70 UTM	15%	4.675 UTM
70 UTM a 90 UTM	25%	11.675 UTM
90 UTM a 120 UTM	32%	17.975 UTM
120 UTM a 150 UTM	37%	23.975 UTM
150 UTM y más	40%	28.475 UTM

Fuente: www.sii.cl

Impuesto global complementario (IGC)

El IGC es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que se determina y paga una vez al año por aquellos residentes que hayan obtenido rentas de cualquier actividad, cuyo monto supere las 13.5 UTA. No están obligados a tributar aquellas personas que solo hayan percibido rentas como trabajadores dependientes, pensionados o jubilados y están afectados por el Impuesto Único de Segunda Categoría.

Las tasas del IGC y el ISC son equivalentes para iguales niveles de ingresos y se aplican sobre una escala progresiva que tiene 8 tramos.

Cuadro X.-A.6.

Renta imponible anual	Tasa	Cantidad a rebajar
0 UTA a 13.5 UTA	0%	0
13.5 UTA a 30 UTA	5%	0.675 UTA
30 UTA a 50 UTA	10%	2.175 UTA
50 UTA a 70 UTA	15%	4.675 UTA
70 UTA a 90 UTA	25%	11.675 UTA
90 UTA a 120 UTA	32%	17.975 UTA
120 UTA a 150 UTA	37%	23.975 UTA
150 UTA y más	40%	28.475 UTA

Fuente: www.sii.cl

Impuesto adicional

Se aplica sobre las rentas de fuente chilena obtenidas por las personas naturales o jurídicas residentes en el extranjero, cuando el dinero se pone a disposición desde Chile a la persona residente en el extranjero. El impuesto tiene dos modalidades según el tipo de renta de que se trate, puede ser un impuesto de retención, o bien, un impuesto de declaración anual. Utiliza una tasa general de 35%.

X.3.-ANEXO 3: Criterio para la creación de los vectores de ingresos

Los mismos fueron formulados en base a la metodología seguida por el INE.

El vector de ingresos totales para la ocupación principal es:

**YTDOP = Salario + comisiones + viáticos + propinas
+ aguinaldo + salario vacacional + pagos atrasados
+ boletos + alimentos recibidos + ticket alimentación
+ vivienda + cuota mutuales no declaradas en el sueldo +
retribuciones en especie + complementos + retribuciones por
pastoreo (vacas, ovejas y caballos) + autoconsumo
(consumo propio) + autoconsumo/12(venta)**

Para la ocupación secundaria se calcula YTDOS de igual manera que YTDOP.

El vector de ingresos total independiente se calcula como:

**YTINDE = retiro de gastos del hogar + distribución de
utilidades/12 + autoconsumo no agropecuario +
autoconsumo agropecuario + recibió por
medianería/12 + recibió por pastoreo/12 + recibió por
ganado a capitalización/12**

X.4.- ANEXO 4: Resultados

X.4.1.-Resultados: Modelo Vigente - decil 10

Cuadro X.- A.7.

Tasas efectivas por decil	
Decil 10	IRPF (%)
1	5,2
2	6,0
3	6,5
4	6,6
5	7,1
6	7,5
7	8,1
8	9,2
9	9,8
10	11,7

Kakwani 0,0544

Reynolds-Smolensky 0,01428

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.- A.8.

Porcentaje pagado por cada decil	
decil 10	IRPF
1	3,60
2	4,34
3	5,06
4	5,52
5	6,45
6	7,40
7	8,84
8	11,71
9	15,16
10	31,94

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.-A.9.

Participación en el ingreso (%)										
decil										
Fuentes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1-PC	0,9	1	1	0,8	1	1,8	1,3	1,3	1,5	7,7
2-TD	46	50	49,2	49,8	51,6	49,1	44,9	46,3	47	38,4
3-I.O	0,3	0,9	1,3	1,6	2,5	0,8	2,2	2,7	1,9	2,1
4-I.P	6	7,4	9,2	5,8	5,9	11,1	7,8	8,3	12	21
5-I.U	5,1	4,7	2,6	3,4	3,5	3,4	2,4	2,2	3	3
6-JP	12	11,7	12,8	12,6	10,2	11,1	15	11,8	11,6	5,5
7-TD e I	14,9	12,2	12,6	13	13,6	9,7	12,9	16,3	12,1	9,3
8-TD y PC	2,1	1,3	1,1	2,5	2,4	2,1	1,8	2	1,7	2
9- I y PC	1,4	1,4	1,1	2,4	0,9	1,4	2,7	1,7	1,6	4
10-TD y JP	5,3	3,6	3	1,5	3,4	2,6	3	2,6	2,2	0,8
11-PC y JP	0,8	0,8	0,8	1,1	0,4	0,8	1,1	1,1	0,8	2,6
12-I y JP	0,7	0,4	1	1,4	1,4	1,8	1,1	1	0,6	0,7
13-R	4,6	4,5	4,5	4,1	3,2	4,3	3,9	2,9	3,8	2,9
total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.- A.10.

Promedio de ingresos(\$)										
Decil										
Fuentes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1-PC	14.866	15.465	16.477	17.715	19.394	20.826	22.979	25.922	32.453	77.380
2-TD	14.807	15.658	16.580	17.685	18.986	20.618	22.893	26.230	31.529	50.705
3-I.O	14.855	15.662	16.575	17.598	19.000	20.805	22.929	25.723	30.967	44.663
4-I.P	14.756	15.672	16.587	17.626	18.968	20.665	22.845	26.361	31.337	61.468
5-I.U	14.799	15.628	16.708	17.664	18.881	20.791	22.796	26.172	31.806	52.529
6-JP	14.822	15.688	16.574	17.738	19.031	20.552	22.802	26.290	31.534	44.620
7-TD e I	14.873	15.623	16.612	17.618	19.002	20.666	22.791	26.380	32.301	56.623
8-TD y PC	14.823	15.609	16.877	17.678	18.891	20.841	23.061	26.431	30.936	43.816
9- I y PC	14.689	15.725	16.459	17.666	19.092	20.565	22.852	25.954	31.103	67.907
10-TD y JP	14.810	15.684	16.635	17.688	19.023	20.501	22.537	26.219	32.691	47.074
11-PC y JP	14.844	15.602	16.299	17.803	19.256	20.574	23.070	26.639	31.459	91.377
12-I y JP	14.896	15.546	16.667	17.674	18.896	20.749	22.292	27.043	30.351	48.463
13-R	14.838	15.610	16.589	17.679	18.938	20.490	22.769	26.584	31.425	51.376
Prom. Decil	14.821	15.629	16.588	17.679	19.028	20.665	22.817	26.304	31.530	56.769

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.-A.11.

Fuente	Tasa efectiva (%)	Promedio ingresos(\$)
Rentas de k	8,92	40.570
Rentas del trabajo	8,96	23.647
Combinaciones	5,30	27.525

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.- A.12.

Fuentes	IRPF(\$)	Promedio ingresos(\$)	Tasa efectiva (%)
Rentas del capital			
1-PC	918.448	40.570	8,9
Rentas del trabajo			
2-TD	17.800.000	23.067	10,2
3-I.O	480.721	25.340	7,2
4-I.P	3.784.100	29.445	8,8
5-I.U	741.185	22.878	6,4
6-JP	3.547.188	21.948	8,9
7-TD e I	2.821.086	23.141	6,3
10-TD y JP	530.394	20.715	6,0
12-I y JP	128.293	22.642	3,8
Combinaciones			
8-TD y PC	514.229	23.474	7,2
9- I y PC	560.684	29.846	7,0
11-PC y JP	331.634	34.062	7,1
13-R	334.848	22.718	2,6
total	32.492.810		

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.-A.13.

Fuentes	Participación en las personas (%)	Promedio de ingreso(\$)	Relación entre el ingreso medio del grupo y el promedio total	Participación en el ingreso (%)	Índice de Entropía 0	Índice de Entropía 1
1-PC	1,6	40.570	1,7	2,63	28,68	36,44
2-TD	48,2	23.067	1	46,39	7,19	8,58
3-I.O	1,7	25.340	1,1	1,78	6,37	7,04
4-I.P	9,0	29.445	1,2	11,07	15,46	20,45
5-I.U	3,1	22.878	1	3	8,65	10,52
6-JP	11,7	21.948	0,9	10,67	4,95	5,49
7-TD e I	12,5	23.141	1	12,09	7,89	9,78
8-TD y PC	2,0	23.474	1	1,91	6,3	6,9
9- I y PC	1,7	29.846	1,2	2,15	18,92	29,11
10-TD y JP	2,8	20.715	0,9	2,43	4,57	5,13
11-PC y JP	0,9	34.062	1,4	1,3	30,69	50,83
12-I y JP	1,0	22.642	0,9	0,92	5,53	6,41
13-R	3,9	22.718	0,9	3,67	7,42	8,93

Fuente: elaborado en base ECH del INE

X.4.2.-Resultados: Estructura Tributaria1

Cuadro X.-A.14

Tasa Efectiva por decil comparada			
decil	MV	ET1	ET1-MV
1	0,04	0,00	-0,04
2	0,15	0,00	-0,15
3	0,32	0,00	-0,32
4	0,62	0,02	-0,60
5	0,90	0,06	-0,84
6	1,35	0,24	-1,12
7	1,94	0,59	-1,34
8	2,76	1,42	-1,34
9	4,30	3,31	-0,98
10	8,64	8,96	0,32

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.-A.15

Tasa efectiva por fuente			
fuelle	MV	ET2	ET2 - MV
Rentas del capital			
1-PC	8,82	11,21	2,39
Rentas del trabajo			
2-TD	5,69	4,08	-1,61
3-I.O	5,82	8,63	2,81
4-I.P	6,63	9,24	2,61
5-I.U	2,32	2,46	0,14
6-JP	3,98	2,10	-1,88
7-TD e I	2,84	4,34	1,50
10-TD y JP	1,67	1,71	0,04
12-I y JP	0,85	1,43	0,58
Combinaciones			
8-TD y PC	5,00	4,70	-0,30
9- I y PC	5,33	7,72	2,39
11-PC y JP	5,52	3,43	-2,09
13-R	0,68	0,71	0,03

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.-A.16

Tasa efectiva			
Fuentes	MV(%)	ET1(%)	ET1-MV
Rentas K	8,82	11,21	2,39
Rentas Trabajo	4,63	4,67	0,04
Combinaciones	2,29	2,38	0,09

Fuente: elaborado en base ECH del INE

Cuadro X.-A.17

Fuentes	Participación personas(%)	Ingreso Promedio(\$)	Relación entre el ingreso medio del grupo y el promedio total	Participación en el ingreso(%)
Rentas del Capital				
1-PC	0,42	18.954	2,6	1,10
Rentas del trabajo				
2-TD	39,99	8.486	1,2	46,41
3-I.O	0,43	15.187	2,1	0,89
4-I.P	3,12	13.689	1,9	5,85
5-I.U	7,03	5.087	0,7	4,89
6-JP	10,61	7.802	1,1	11,32
7-TD e I	13,31	6.821	0,9	12,41
10-TD y JP	6,46	5.869	0,8	5,18
12-I y JP	2,61	4.808	0,7	1,71
Combinaciones				
8-TD y PC	1,01	10.354	1,4	1,43
9- I y PC	0,69	12.482	1,7	1,18
11-PC y JP	0,59	11.474	1,6	0,92
13-R	13,75	3.569	0,5	6,71

Fuente: elaborado en base ECH del INE

X.5.- ANEXO 5: Análisis de robustez.

El presente análisis de robustez se realizó con el fin de corroborar si la metodología utilizada para el cálculo del nominal con IRPF a partir del ingreso declarado por los individuos en la ECH entre los meses de agosto a diciembre, presentaba alguna inconsistencia en relación a los cálculos del nominal realizados para los meses gravados con IRP (enero a julio).

Dado la complejidad del cálculo para el IRPF por tener tasas progresivas marginales.

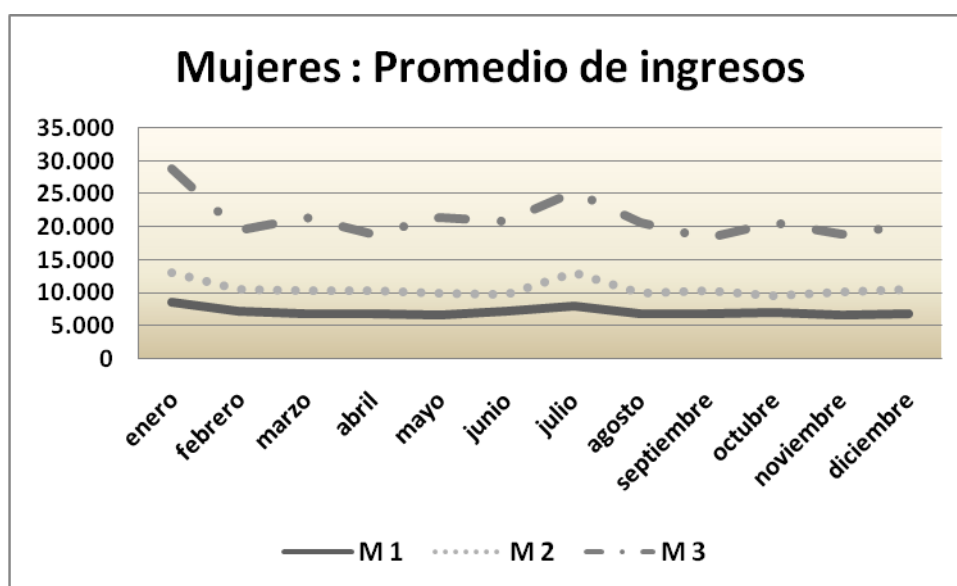
Con este propósito se procedió a realizar una clasificación de los trabajadores dependientes por sexo y nivel educativo.

Distinguiéndose seis categorías:

Sexo	Años de estudio		
	Menos de 9	Entre 9 a 14	A partir de 15
Mujer	M 1	M 2	M 3
Hombre	H 1	H 2	H 3

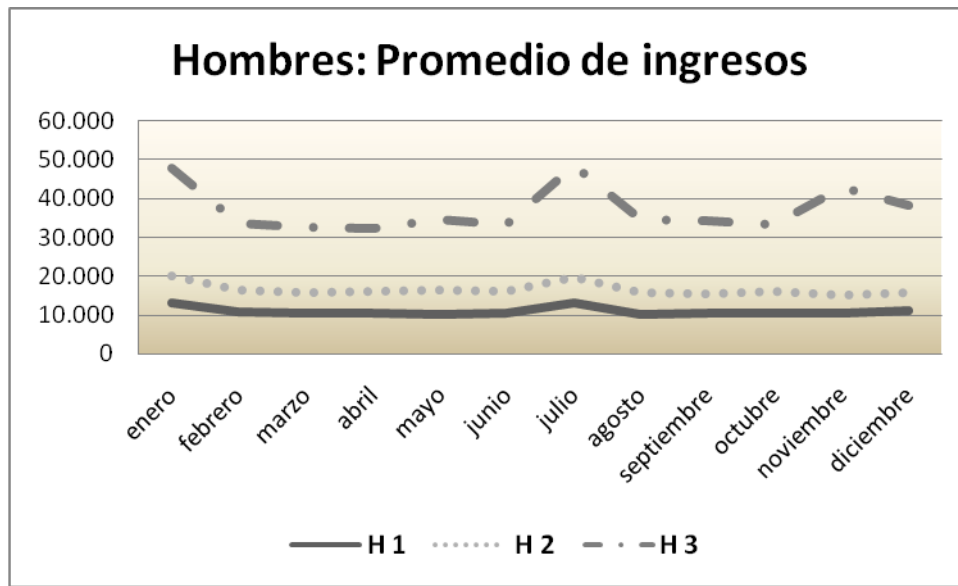
Para cada una de ellas se calculó el ingreso promedio mensual. Los resultados obtenidos se muestran en los siguientes gráficos.

Gráfico X.- A.1.



Fuente: elaborado en base ECH del INE

Grafico X.- A.1.



Fuente: elaborado en base ECH del INE

Según los resultados expuestos, se puede apreciar que los ingresos promedios mensuales no presentan cambios abruptos entre los meses calculados con IRP en comparación a los calculados con IRPF. Principalmente al comparar los valores obtenidos para junio y agosto, ya que el salto que se da en el mes de julio podría deberse al aguinaldo (ya que el ingreso declarado en julio corresponde al mes anterior).