

Elementos para un análisis de progresividad y redistribución de los gastos personales del Impuesto a la Renta Personas Naturales

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

Javier Jiménez
Sebastián Carvajal
Nestor Villacreses*

NOTA PRELIMINAR

Para la realización de la presente nota se ha calculado el gasto tributario asociado a los gastos personales de los contribuyentes por el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) del ejercicio fiscal 2012 (declaración de 2013). Este universo comprende aquellos contribuyentes que presentaron declaración por tener actividad económica (formulario 102) y aquellos que no lo hicieron por estar en relación de dependencia (formulario 107). Cuando un mismo contribuyente aparece en ambos, se excluye del segundo, pues su declaración debe comprender todas sus fuentes de rentas.

* Investigadores del Centro de Estudios Fiscales.

Es pertinente esta aclaración por cuanto la estimación de gasto tributario por gastos personales que contiene el Manual de Gasto Tributario (MGT) del Centro de Estudios Fiscales (CEF) únicamente contempla a las personas en relación en dependencia, de ahí las significativas diferencias cuantitativas que pudiera detectar el lector perspicaz.

Agradecemos a Néstor Villacreses, investigador del CEF, su inestimable apoyo en la explotación de los datos cuantitativos, sin los cuales esta nota se habría basado en meras conjeturas. Asimismo, agradecemos los valiosos comentarios vertidos por Nicolás Oliva, José Ramírez, Ana Rivadeneira y Ana Oña, del CEF, en la revisión de esta nota.

1. INTRODUCCIÓN

La misión primordial de la política tributaria, especialmente en países sin soberanía monetaria como el Ecuador, es asegurar la obtención de ingresos para sufragar los gastos del Estado. En los Estados avanzados, los ingresos tributarios financian la mayor parte del Presupuesto General y constituyen el sustento de los regímenes de bienestar: los impuestos son los pilares de las políticas sociales. Sin embargo, además de su función recaudatoria, los impuestos cumplen una misión extrafiscal que aparece siempre con una u otra intensidad, reflejada de manera nítida en el texto de la Constitución ecuatoriana cuando expresa que la política tributaria “promoverá la redistribución, estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables” (párrafo segundo del artículo 300).

También en el mismo mandato constitucional de priorizar “los impuestos directos y progresivos” subyace una finalidad extrafiscal de redistribución no sólo desde el gasto, sino desde el momento, y en el modo en que se obtienen los recursos, que no es otro que gravar en función de las mayores capacidades económicas, recaudar con un criterio de justicia.

Este documento pretende ser el punto de arranque de una reflexión mucho más amplia sobre el esquema de gastos personales que aplica el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN en adelante) en Ecuador, un esquema introducido por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, de 28 de diciembre de 2007, que justamente pretendía ahondar en la equidad del sistema tributario poniendo énfasis en la imposición directa y progresiva. Lo cierto es que el esquema de gastos personales produce una sensible pérdida de recaudación en el IRPN y tiene rasgos de regresividad por lo que resulta ineludible debatir si dicho sacrificio está respondiendo a los principios que justificaron su implementación: equidad, progresividad, redistribución; y, dado el caso, indagar si existen mecanismos correctivos que pudieran mejorar el cumplimiento de dichos principios.

2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL IRPN EN ECUADOR

Vamos a iniciar el análisis exponiendo algunas de las características del IRPN que nos servirán para fundar el presente análisis, en el entendido de que son muchas las aristas del tema —demasiadas— sobre las que no podemos ahondar dadas las exigencias de brevedad de este documento. Para esto, hemos confrontado el esquema ecuatoriano de determinación del im-

puesto a pagar, con un modelo genérico como el que, con más o menos matices, rige en países OCDE (Tabla 1). Se lo presenta de manera muy elemental puesto que el interés radica

en hacer notar tres características específicas del IRPN en Ecuador.

De un breve análisis comparativo encontramos diferencias significativas:

Tabla 1. Elementos cuantitativos del tributo (esquema básico)

Esquema Ecuatoriano	Esquema OECD
Base gravada (renta, consumo, patrimonio)	Base gravada (renta, consumo, patrimonio)
(-) Exenciones	(-) Exenciones
(-) Deducciones	
(+/-) Otros	
(=) Base imponible	(=) Base Imponible
(x) Tarifa	- Reducciones
	(-) Mínimos personales y/o familiares
	(+/-) Otros
	(=) Base liquidable
	(x) Tarifa
	(=) Cuota Íntegra
	(-) Mínimos personales y/o familiares
	(-) Deducciones
(=) Impuesto causado	(=) Cuota líquida
(+/-) Otros	(+/-) Otros
(=) Impuesto a pagar	(=) Cuota a pagar

1. En el sistema tributario ecuatoriano los beneficios fiscales de cualquier impuesto, como las deducciones, se aplican sobre la base gravable ("renta gravable", en el caso del impuesto a la Renta), para así obtener la base imponible. En impuestos progresivos como el IRPN, este esquema se traduce en que las bases imponibles mayores obtienen un ahorro fiscal mayor que las bases imponibles más pequeñas, y que representa aproximadamente un porcentaje de la deducción igual al tipo marginal de la

tarifa progresiva que aplica cada contribuyente. Es decir, el ahorro fiscal será mayor cuanto mayor sea la base imponible, lo que sugiere regresividad. Esta relación adversa no se produce (o al menos no en la misma medida) cuando las deducciones se aplican sobre la cuota o impuesto causado como en el sistema tributario OCDE. La legislación ecuatoriana "desconoce" esta tipología de beneficio fiscal aplicado a la cuota, por lo tanto cualquier deducción reduce la base imponible y no el impuesto resultante

después de aplicar la tarifa. Esto es neutral en impuestos con gravamen proporcional, pero presenta importantes efectos en impuestos con tarifa progresiva, como ya se ha indicado.

2. Las exenciones son rentas no gravadas por decisión del legislador pese a cumplir con la definición del hecho gravable. La diferencia fundamental deriva de la generosidad con que en Ecuador se concede esta derogación singular de la obligación de contribuir sin que no siempre queden claras las razones que las justifican: más que la diversidad, lo que llama la atención es que, por lo general, no están sujetas a restricciones cuantitativas. Así, encontramos en este catálogo de exenciones "ilimitadas" pensiones y becas, pero también sueldos extraordinarios, intereses de depósitos, ganancias patrimoniales ocasionales, etc. Como consecuencia de esto, y si partimos de la definición doctrinal de la base imponible como cuantificación dineraria del hecho gravable, podemos afirmar que la base imponible en el sistema tributario ecuatoriano no es un buen "cuantificador" (de la renta, en el caso del IR), en la medida que a la misma se le aplican numerosas bonificaciones

(exenciones y deducciones). El resultado es una significativa erosión de la base imponible, que —al margen de otras consideraciones extrafiscales— debilita la medida real de la capacidad económica del contribuyente.

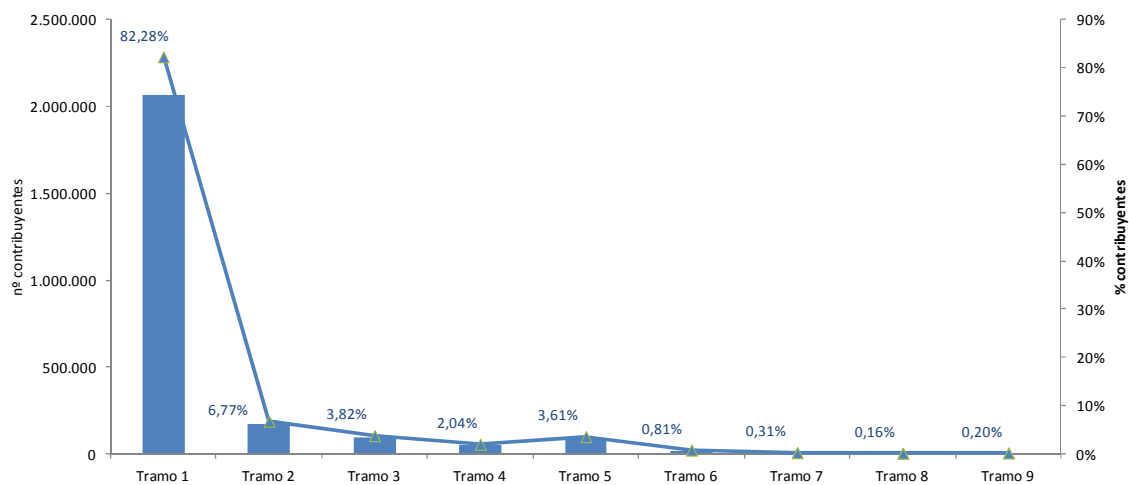
3. En el esquema OCDE son dos las bases tributarias con relevancia jurídica y económica: la "base imponible" y la "base liquidable", siendo esta última la capacidad gravada después de descontar los gastos necesarios para obtener las rentas (sin ánimo exhaustivo, y si pensamos en las rentas salariales sometidas a IR, podemos mencionar aquí los aportes al sistema de seguridad social, cuotas sindicales, gastos de defensa jurídica del puesto de trabajo, etc.), y los mínimos personales y familiares que, de algún modo, tratan de cuantificar la "renta no disponible" del contribuyente por estar dedicada a costear los gastos vitales. Baste señalar que esta diferenciación entre base imponible y liquidable tiene una importancia trascendental en la medición de la capacidad contributiva y el tipo efectivo de gravamen.

Otra característica sumamente importante del IRPN en Ecuador es que

la gran mayoría de contribuyentes no lo pagan. En el gráfico 1 se observa una fortísima concentración de los contribuyentes en los tramos inferiores de la escala gravable (los tramos 1 a 3 concentran el 92,9% de los 2.512.546 contribuyentes de 2012), mientras que los que se sitúan en los tramos altos son muy pocos (los tramos centrales —4 a 6— concentran al

6,5% de los contribuyentes, y en los tramos 7 a 9 se sitúan el 0,7% de los contribuyentes por el IRPN 2012). No está de más mencionar que el tramo 1 constituye una franja exenta de imposición (aplica un tipo del 0%), por lo tanto los contribuyentes que allí se ubican (82% del total) no pagan IRPN.

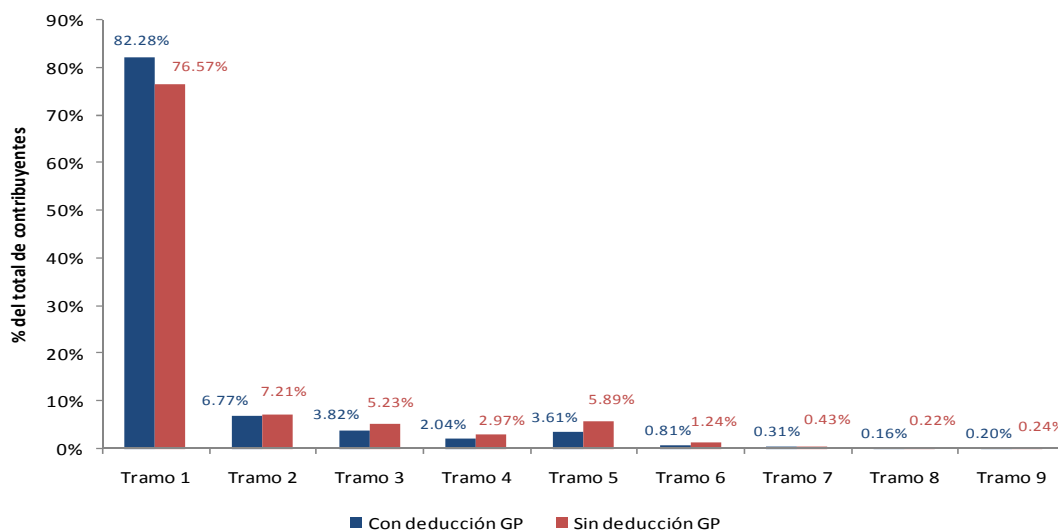
Gráfico 1. Agrupación de contribuyentes por tramos de la tarifa IRPN 2012



A nuestro entender, esta distribución tan irregular se debe principalmente a la fuerte desigualdad económica que persiste en la sociedad ecuatoriana, cuyo análisis excede de las pretensiones de esta nota. Sin embargo, creemos que la fuerte erosión de las bases imponibles ocasiona un desplazamiento de las rentas hacia los tramos infe-

riores lo cual coadyuva a la concentración de contribuyentes en el tramo 1. El gráfico 2 muestra que esta idea no es del todo descabellada. Se observa cómo se reordena la composición de los tramos en un ejercicio teórico en el que suprimamos la deducibilidad de gastos personales.

Gráfico 2. Agrupación de contribuyentes por tramos de la tarifa IRPN 2012 con y sin gastos personales (GP)



Por último, es preciso anotar que las deducciones por gastos personales tienen finalidades extrafiscales de suma importancia:

1. El esquema del IRPN ecuatoriano no aplica reglas que tengan en cuenta las circunstancias familiares del contribuyente para modular la carga tributaria. Así, y a priori, un contribuyente sin cargas familiares tributa igual —a igualdad de rentas— que una unidad familiar en la que las necesidades vitales son mayores. En este sentido, la deducibilidad de los gastos personales podría venir a compensar algo esta situación, dado que es presumible que las familias incurran también en mayores gastos.
2. La deducibilidad de los gastos personales sirve también como un

incentivo a la facturación de las operaciones de consumo y, por tanto, del control que puede ejercer la Administración Tributaria. En cambio, incrementa la complejidad de la declaración (aunque una mayor implicación del contribuyente en la confección de la misma podría redundar en un fortalecimiento de la cultura tributaria), los costos indirectos y la misma gestión tributaria.

3. La deducibilidad de gastos personales permite retribuir a los contribuyentes una deuda que aún tiene el Estado ecuatoriano con sus ciudadanos. Nos referimos al todavía insuficiente acceso a servicios de educación y salud de calidad, que son derechos universales.

3. TIPOLOGÍA, CUANTÍA DE GASTOS PERSONALES Y SU TRADUCCIÓN EN GASTO TRIBUTARIO EFECTIVO.

El artículo 10.16 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) establece la deducibilidad de los gastos personales por concepto de arriendo o pago de intereses para adquisición de vivienda, educación y salud, mientras que el Reglamento de la mencionada Ley (RLRTI) lo extiende a los de alimentación y vestimenta. Asimismo se establecen los siguientes límites a los montos deducibles:

Con carácter general, el monto de gastos personales no podrá exceder el 50% de los ingresos gravados. A su vez, existe un límite máximo de deducción de 1,3 veces la franja exenta de la tarifa del IRPN, equivalente a USD 12.636 en 2012. Por su parte, cada uno de los conceptos de gasto no podrá exceder 0,3 veces la franja exenta de IRPN (equivalente a USD 2.916 en 2012) salvo los de salud cuyo umbral es de 1,3 veces (equivalente a USD 12.636). Si tenemos en cuenta el monto de la franja exenta y el monto máximo aplicable por gastos personales, se concluye que la renta mínima para comenzar a pagar por el IRPN (a un tipo del 5%) en muchos casos —todos aquellos que agoten los gastos personales— será superior a los USD 22.000 . Y ello sin contar

otras partidas como los aportes al IESS (que son deducibles) y las remuneraciones extraordinarias que están exentas (décimo tercer y décimo cuarto sueldo).

Distinto al monto del gasto personal que se aplica a la base gravable (sujeto al límite general de USD 12.636) es su traducción en ahorro económico para el contribuyente; esto es ¿cuántos dólares contantes y sonantes supone para un contribuyente la deducción de los gastos personales? Como hemos avanzado el ahorro se incrementa con la base imponible, y son varios los factores que explican estos rasgos regresividad:

a) La estructura progresiva del impuesto: la deducción de gastos personales erosiona un tramo de ingresos que de otro modo hubiera tributado al tipo marginal aplicado por el contribuyente (o incluso a uno mayor, caso de que se haya descendido de tramo como consecuencia de la deducción). En trazos muy gruesos, un contribuyente que se sitúa en el tramo 4 de la tarifa (12%), percibirá un ahorro final del 12% de sus gastos personales, mientras que uno que se sitúe en el último tramo (35%), ahorrará el mismo 35% de los gastos declarados.

b) Mayor propensión al consumo de las bases altas. Como regla gene-

ral, los contribuyentes que declaren rentas elevadas tenderán a realizar consumos mayores en todos los rubros que dan derecho a deducción (p.ej.: podrá gastar en salud y educación privada, así como realizar más consumos de alimentos y vestimenta), por lo que agotarán los límites legales, frente a aquellos otros cuya capacidad de consumo no se lo permite.

c) El límite legal de que el gasto no supere el 50% de la base gravable: las bases imponibles superiores a USD 25.272 podrán agotar el límite general de USD 12.636, mientras que las bases inferiores únicamente podrán aplicar un gasto máximo igual al 50% de dicha base.

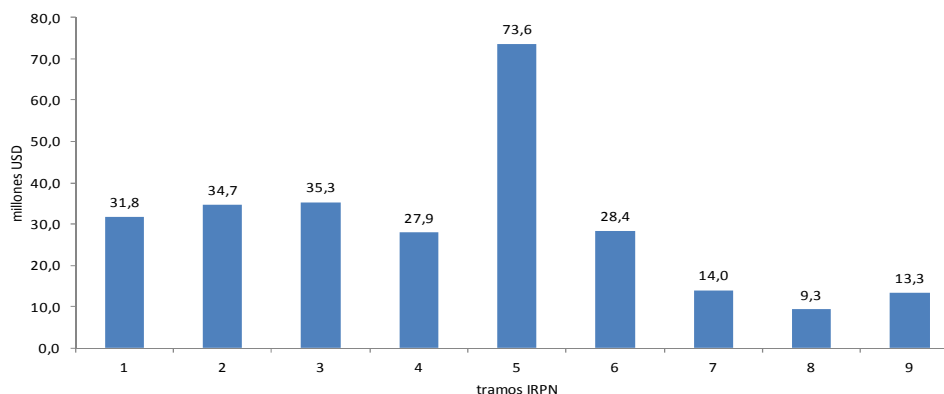
En conclusión, y simplificando mucho: i) las rentas altas aplican un porcentaje de ahorro fiscal mayor, ii) a una base de deducción que por lo general es mayor y, además, iii) cuen-

tan con límites de deducción mayores al no verse afectados por la limitación del 50% de ingresos gravables

4. ¿QUIÉN APLICA GASTOS PERSONALES Y CÓMO SE TRADUCE EN GASTO TRIBUTARIO EFECTIVO?

De forma agregada, el gasto tributario por concepto de gastos personales se concentra en los contribuyentes de tramos medios y bajos, que son inmensa mayoría. Esto se observa en el gráfico 3. Destaca la importancia del gasto tributario en el tramo central (USD 73,6 millones, 90.619 contribuyentes), caracterizado por una significativa amplitud de la banda económica (rentas comprendidas entre USD 18.580 y USD 37.160) y que concentra al 3,6% de los contribuyentes del IRPN (gráfico 1), con un gasto tributario promedio por gastos personales de USD 812 (ver gráfico 4)

Gráfico 3. Concentración del gasto tributario por gastos personales, por tramos de la tarifa IRPN

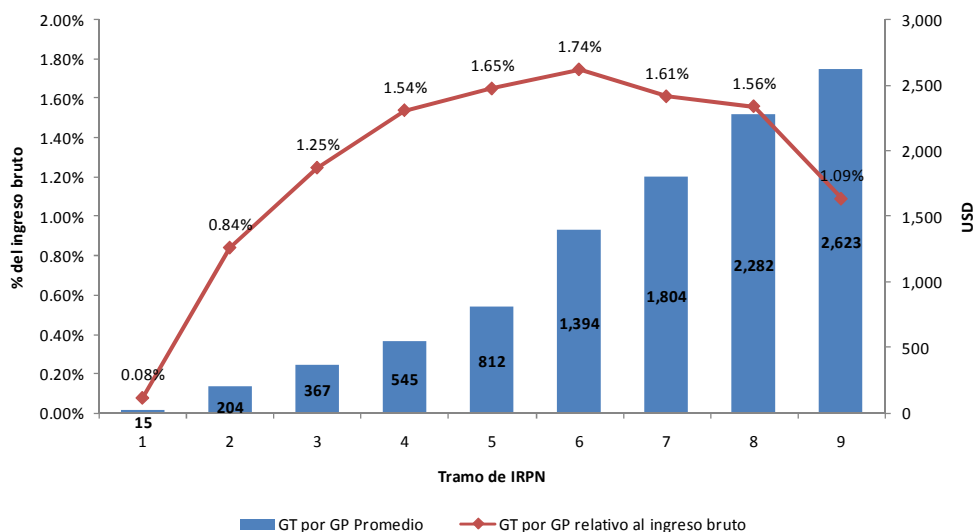


Si bien el gráfico 3 permite observar el ahorro fiscal por gastos personales de cada tramo dice muy poco sobre el ahorro fiscal de cada contribuyente, que es lo determinante al momento de analizar rasgos de regresividad del esquema. En el gráfico 4 se observa el gasto tributario por gastos personales promedio y en relación al ingreso bruto. Se puede observar que, en efecto, el ahorro que obtienen las rentas altas es más importante que el que consiguen las rentas bajas. Por ejemplo, un contribuyente ubicado en el tramo 1 tiene un ahorro fiscal por gastos personales de 15 dólares en promedio, mientras que un contribuyente del tramo 9 se ahorra 2,623 dólares en promedio. A pesar de que este dato llama la atención porque

sugiere beneficios diferenciados entre contribuyentes no es suficiente para observar rasgos de regresividad.

Por esta razón se ha incluido en el mismo gráfico el peso del mencionado ahorro fiscal sobre los ingresos brutos de cada contribuyente. Este sí es un indicador que permite observar regresividad en el esquema de deducciones por gastos personales. Como se observa en el gráfico 4, el ahorro fiscal de un contribuyente de renta baja, ubicado en el tramo 1, representa el 0,08% de sus ingresos brutos mientras que para un contribuyente ubicado en el tramo 6 dicho ahorro fiscal representa el 1,74%. Es decir, a mayor ingreso mayor ahorro tributario en relación a dicho ingreso.

Gráfico 4. Gasto tributario por gastos personales promedio y relativo al ingreso bruto, por tramo de IRPN



Estos signos de regresividad que se observan hasta el tramo 6 se corrigen en los tramos posteriores debido a que el monto de gastos deducible tiene un límite (1,3 veces la franja exenta), por lo tanto existe un punto donde los ingresos siguen aumentando pero no así el monto deducible haciendo que el ratio disminuya.

Esta información permite matizar lo observado en el gráfico 3. El gasto tributario total se concentra en los tramos inferiores debido a la cantidad de contribuyentes en dichos tramos y no por el beneficio real de cada contribuyente. En los tramos inferiores el ahorro fiscal es pequeño, pero son muchos los contribuyentes que obtienen esos pequeños ahorros.

5. CONCLUSIONES

En 2012, los gastos personales supusieron un sacrificio de USD 268,3 millones para las arcas públicas, siendo esta una cifra que crece año tras año y que representa cerca de 1,5 veces la recaudación total de IRPN. En el presente documento hemos argumentado que dichos gastos y otras bonificaciones coadyuvan en parte a la fortísima concentración de contribuyentes en el tramo primero (franja exenta) del IRPN, a pesar de que las razones determinantes estén en la desigualdad estructural de la economía ecuatoriana. Podemos afirmar que

los gastos personales suponen una erosión de la verdadera capacidad contributiva y sólo se justificarían en la medida en que cumplan una finalidad extrafiscal. Entre dichas finalidades hemos apuntado a que constituyen un estímulo a la facturación de las operaciones comerciales, retribuyen en parte una deuda que aún mantiene el Estado ecuatoriano con sus ciudadanos, como el garantizar acceso universal a servicios de educación y salud de calidad, y sirven de mecanismo para introducir las circunstancias familiares en la declaración de renta, si bien no nos parece la mejor solución dado que el consumo familiar (y por tanto el nivel de gasto personal) está condicionado por el mismo nivel de renta familiar. Por otra parte, la franja exenta viene a cuantificar esa "renta no disponible" dedicada a la satisfacción de necesidades personales y familiares, por lo que los gastos personales vendrían a redundar en el mismo propósito.

La erosión de la verdadera capacidad contributiva es contraproducente para el principio de progresividad porque su misión "extrafiscal" determinante es gravar en función de dicha capacidad contributiva del contribuyente, de ahí la importancia de que aparezca de forma íntegra, sin interferencias que la falseen. Entonces, podría estar ocurriendo que la razón

extrafiscal del beneficio fiscal esté pugnando con la razón extrafiscal de la progresividad que, en cualquier caso, nos parece de mayor peso, y así lo consagra la Constitución al priorizar la imposición progresiva.

Hemos argumentado también que el esquema de deducción por gastos personales muestra serios rasgos de regresividad, en cuyo caso se estaría contraviniendo de forma expresa el principio de progresividad establecido en la Constitución. Corregir este problema sin eliminar los beneficios extrafiscales antes citados implica una necesaria reflexión más profunda sobre los objetivos y mecanismos de implementación del esquema de gastos personales que actualmente rige en el IRPN.

