

Impuesto a la renta de personas naturales (IRPN): una aproximación a la capacidad contributiva a través de circunstancias personales y familiares

Karina Jara*

1. Introducción.....	1
2. La capacidad contributiva como principio fundamental del IRPN.....	1
3. la Capacidad Contributiva en la Legislación Ecuatoriana.....	6
4. Reflexiones finales.....	9
5. Referencias.....	10

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

1. INTRODUCCIÓN

La presente Nota de Reflexión tiene por propósito observar el principio de capacidad contributiva como determinante de la estructura de los gravámenes que conforman el sistema tributario, concretamente del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN). Además, se muestra brevemente la manera en que, en distintos momentos, la normativa tributaria ecuatoriana habría conside-

rado circunstancias personales y familiares para el cálculo de la base imponible del IRPN. Finalmente, a manera de conclusión se presentan algunas reflexiones en relación a la necesidad de incorporar elementos que permitirían una mejor aproximación a la capacidad contributiva.

2. LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL IRPN.

La capacidad contributiva, entendida como la posibilidad o aptitud económica de los individuos para

*Investigadora CEF

aportar a la satisfacción de las necesidades colectivas (gasto público), constituye el principio fundamental de las estructuras impositivas (Cencerrado, 1997). En relación a este principio, es importante destacar los siguientes aspectos:

- 1) La capacidad contributiva no existe en ausencia de riqueza.
- 2) Tienen capacidad contributiva solamente quienes, previamente, han satisfecho sus necesidades básicas individuales y aquellas de su núcleo familiar.
- 3) La capacidad contributiva estará determinada por la riqueza neta de los individuos; esto es, el excedente de la riqueza (que toma como indicadores la renta, el patrimonio o el consumo) obtenida sobre el gasto en el que deba incurrirse para cubrir las necesidades básicas.
- 4) El principio de capacidad contributiva, analizado tanto desde una perspectiva económica como jurídica, ha configurado el concepto de “mínimo exento”², como aquella

² El mínimo exento suele también denominarse, en la literatura, como mínimo de supervivencia, mínimo de subsistencia, mínimo vital, entre otros. La aplicación del mínimo exento, desde la perspectiva económica, se sustenta tanto en la Teoría Objetiva o de la reintegración del capital-hombre como en la Teoría Subjetiva o del sacrificio. Mientras que, desde la perspectiva

porción de la riqueza que se destina a la satisfacción de las necesidades básicas y que, por lo tanto, debe ser exonerada del pago de tributos. En este sentido, el mínimo exento constituye la consecuencia lógica de la tributación conforme el principio de capacidad contributiva.

- 5) El mínimo exento suele ser analizado, de manera preferente, en aplicación al IRPN³ debido a que la renta, en comparación al patrimonio y al consumo, es considerada como el indicador más certero de la capacidad contributiva de los individuos. Sin embargo, el mínimo exento no es un concepto exclusivo del IRPN sino que se halla también incorporado en otros impuestos directos; e inclusive, en los indirectos, a través de la exoneración del gravamen a ciertos bienes de consumo básico (Cencerrado, 1997)

- 6) El mínimo exento, entendido como la riqueza exonerada de tributa-

jurídica, la aplicación del mínimo exento se sustenta en el principio de justicia tributaria (Cencerrado, 1997).

³ La particular atención que, por parte de académicos y hacedores de política pública, se ha dado al análisis del IRPN obedece además al potencial que tiene este impuesto en términos recaudatorios y redistributivos (CEPAL, 2011). A nivel nacional, el interés en el IRPN, se ve también impulsado por el mandato constitucional de priorizar los impuestos directos y progresivos (Art. 300 de la Constitución de la República)

Política fiscal y tributaria

ción, puede adoptar diversas formas tales como exenciones, deducciones⁴, rebajas u otros conceptos, que persiguen el mismo fin, garantizar la satisfacción de necesidades básicas.

7) El contenido del mínimo exento va puede abarcar desde la cobertura a las meras necesidades físicas hasta de aquellas necesidades intelectuales y espirituales de un individuo.

8) La proporción de renta que se destine a la satisfacción de necesidades básicas dependerá del nivel de precios en la economía, así como de las realidades particulares de cada contribuyente.

A continuación, se revisan algunos elementos que permiten observar el principio de capacidad contributiva, como determinante de la estructura de cálculo del IRPN en Ecuador:

1) La denominada Franja Exenta o Fracción Básica, que constituye el límite al gravamen y corresponde a una cuantía de renta exonerada del tributo, excluye de la obligación de tributar a todos aquellos individuos que carecen de renta o perciben una renta insuficiente. La presencia de

⁴ Las deducciones pueden efectuarse a nivel de la Base Imponible, como en el caso ecuatoriano, o a nivel de la cuota del impuesto, como en el caso uruguayo, por ejemplo.

este elemento, además, limita el poder tributario del Estado, garantizando la no confiscatoriedad del impuesto.

2) Las exenciones en rentas específicas obtenidas por concepto de intereses al ahorro, prestaciones y pensiones jubilares, viáticos y dietas, décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones, etc., que si bien constituyen conceptos distintos, persiguen el mismo fin, garantizar la satisfacción de necesidades básicas

3) Ocho tramos de renta gravados con tarifas que incrementan entre 5% y 35%, que garantizarían la progresividad, es decir una mayor contribución por parte de quienes dispongan de mayor renta.

4) El ajuste a los límites de la franja exenta y a los tramos gravados se lleva a cabo anualmente en función del Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁵, de manera que la capacidad contributiva no se vea afectada por el cambio en los precios.

⁵ El IPC es el indicador económico que mide la evolución del nivel general de precios correspondiente al conjunto de 299 artículos (bienes y servicios) de consumo, adquirido por los hogares del área urbana del país. (INEC, 2011). El IPC tiene como año base el 2004.

5) Un esquema de deducciones a la base imponible por concepto de gastos personales en rubros específicos de vivienda, alimentación, salud, educación y vestimenta implementado desde el ejercicio fiscal 2008, a través del cual se pretendía una mejor aproximación a la verdadera capacidad contributiva⁶ y cuyas implicaciones⁷, sin embargo, no parecen haber sido dimensionadas.

En efecto, en el Acta Nro. 014 de la sesión del Pleno de la Asamblea Constituyente, llevada a cabo el 28 de diciembre de 2007 con el propósito de debatir y aprobar la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, no se registra ninguna intervención que cuestione la aplicación y resultados del esquema de gastos personales como deducciones a la base impositiva.

A pesar de que la estructura de cálculo del IRPN, tiene implícito el

propósito de garantizar la satisfacción de necesidades básicas no solo del individuo sino de su núcleo familiar; de lo expuesto, es evidente la ausencia de elementos relativos a las circunstancias personales y familiares específicas de los contribuyentes.

Esa ausencia resulta en beneficios idénticos otorgados para necesidades distintas, lo cual ensombrece la posibilidad de capturar la verdadera capacidad contributiva de los individuos.

Para ilustrar esta situación, piénsese en tres individuos: A, soltero y sin dependientes a su cargo; B, casado sin dependientes a cargo; y, C, viudo con dos dependientes a cargo. Los tres individuos perciben un mismo nivel de renta anual (R); a los tres se les otorga la misma cuantía de renta exonerada (FE); y los tres tienen la posibilidad de aplicar deducciones por gastos personales (GP) con un mismo límite máximo (1,3 veces la FE o 0,5 veces R).

Sin embargo, es de esperarse que el gasto en el que B incurrirá para satisfacer sus necesidades básicas, debido a la presencia de economías

⁶ De acuerdo con Jiménez et al. (2014), la implementación del esquema de gastos personales, persigue además tres propósitos extrafiscales: (i) generar incentivos a la facturación, (ii) compensar parcialmente a los individuos por la deuda del Estado en cuanto al acceso a servicios públicos; e, (iii) introducir circunstancias familiares en la declaración de renta.

⁷ El análisis elaborado por Jiménez et al. (2014) evidencia resultados adversos en términos de recaudación y progresividad como consecuencia de la implementación del esquema de deducciones por gastos personales.

Política fiscal y tributaria

de escala⁸ en el consumo generadas por la convivencia, sea inferior a aquel en el que incurre A; y, de manera similar, el gasto en el que incurre C, debido al número de dependientes a su cargo, sea superior a aquel en el que incurre A.

En efecto, en décadas recientes, la literatura acerca de la medición del bienestar ha insistido en la importancia de considerar elementos que inciden en el costo relativo de satisfacer las necesidades de los miembros de un hogar: (i) El concepto de economías de escala, es decir que a medida que incrementa el número de miembros del hogar, menor es el gasto necesario por persona para mantener constante el nivel de utilidad del hogar; y, (ii) El concepto de escalas de equivalencia en el consumo, que se refiere a las diferencias que existen en las necesidades de los individuos conforme a sus características individuales.

En el esquema de deducciones por gastos personales, además se habrían identificado en el esquema de

gastos personales (Jiménez et al., 2014), apuntan a la necesidad de incorporar en la estructura del IRPN elementos que logren exhibir y gravar la capacidad contributiva real de cada individuo.

En derecho tributario a nivel internacional⁹, también bajo el principio de capacidad contributiva, se han adoptado esquemas, de deducciones, asignaciones, rebajas u otros similares, que permiten realizar ajustes a la base imponible en función de las condiciones particulares del contribuyente y su familia.

Con un esquema de ese tipo, la cuantía de renta exonerada de tributo sería distinta para cada individuo A, B y C pues ésta dependería de factores como el estado civil y el número de dependientes a cargo. Esto permitiría otorgar beneficios distintos para necesidades distintas, logrando una aproximación efectiva a la verdadera capacidad contributiva de cada individuo.

⁸El concepto “Economía de Escala” suele estar asociado a la reducción de costos de las firmas debido a una mayor producción. La evidencia empírica también muestra la existencia de economías de escala (tamaño del hogar) y escalas de equivalencia (composición del hogar por edad) en el consumo en los hogares. (Lasso, 2003).

⁹ Los países de la OECD, en general, incorporan las circunstancias personales y familiares de los individuos, a través de elementos denominados asignaciones (ISER, 2014). A nivel regional, países como Argentina y Uruguay incorporan estos criterios a través de deducciones por cargas familiares (Arias y Cano, 2009).

La incorporación de circunstancias personales y familiares, como elementos que permiten una mejor aproximación a la capacidad contributiva de los individuos no ha sido un criterio ajeno a la normativa ecuatoriana, como se observa en lo que sigue.

3. LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

Las circunstancias individuales y familiares, como determinantes de la capacidad contributiva de los ecuatorianos, formaron parte del esquema de cálculo de la base imponible del IRPN desde su nacimiento en 1925. En efecto, su presencia se puede observar al revisar la legislación vigente en distintos momentos del tiempo.

Conforme consta en la Ley de Impuestos Internos, publicada en el R.O. 137 del 23 de diciembre de 1925, en su origen el IRPN mostraba una estructura de once tramos de renta gravados con tarifas diferenciadas desde 0,5% hasta 8%; y, una renta mínima exenta del pago

del tributo equivalente a 2.400 sucres.

En esta estructura se consideraba, además, la posibilidad de efectuarse deducciones en función del número de dependientes del contribuyente, fueran éstos ascendientes consanguíneos o políticos, cónyuge, hijos legítimos o naturales, nietos, hermanas solteras, hermanos menores de 21 años o otros parientes incapaces que no pudieran subsistir por su propio trabajo, como se detalla a continuación:

Número de dependientes	Deducción anual (sucres)
1	600
2	1.000
3	1.400
4	1.800
5	2.200
6 o más	2.600

Fuente: Ley de Impuestos Internos (R.O. 137 del 23 de diciembre de 1925)

En 1928, conforme consta en el R.O. 529 del 2 de enero de ese año y siguiendo las recomendaciones de la Misión Kemmerer, se decretó la Ley de Impuesto a la Renta en reemplazo de la normativa vigente hasta ese momento.

Política fiscal y tributaria

La nueva normativa mantuvo la exoneración al primer tramo de renta; efectuó modificaciones en las tarifas; y, ajustó el esquema de deducciones, que en adelante se denominarían rebajas, incluyendo tanto el número de dependientes a cargo del contribuyente como su estado civil.

Tipo de Contribuyente	Rebaja (sucres)
Soltero	2.000
Casado / Jefe de familia	3.000
Por cada dependiente (menor de 18 años o incapaz de soportarse por sí mismo)	500

Fuente: Ley de Impuesto a la Renta (R.O. 529 del 2 de enero de 1928)

En 1937 y 1944, conforme consta en el R.O. 2 del 12 de agosto de 1937 y R.O. 118 del 23 de octubre de 1944 respectivamente, se decretaron el Impuesto Complementario a la Renta y la Ley de Impuesto a las Ganancias Excesivas y a la Renta Global que también consideraban rebajas generales y por cargas familiares.

En 1964, conforme consta en el R.O. 329 del 26 de febrero de ese

año, se publica la Ley de Impuesto a la Renta, recogiendo todas las modificaciones y reformas efectuadas durante décadas anteriores.

Posteriormente, se hicieron pequeños ajustes para incluir categorías adicionales al estado civil y tipo de dependientes e incrementar los montos de las rebajas. Este esquema se mantuvo vigente hasta inicios de la década de 1980's.

A partir de 1982, conforme consta en el R.O. 137 del 9 de diciembre de 1981, con las reformas a la Ley de Impuesto a la Renta se actualizaron las rebajas general y por cargas familiares procurando que se ajustaran al incremento en el costo de vida.

El nuevo esquema, en consecuencia, fijaba tanto los límites a los tramos, como las rebajas, en función del Salario Mínimo Vital General (SMVG) y los ajustaba cada vez que el SMVG experimentara alguna variación.

Además de la rebaja general de 9 SMVG, se consideraba una serie de

rebajas por cargas familiares que se muestra a continuación:

Tipo de contribuyente	Rebaja (SMVG)
Casados / unión libre	9
Divorciado / separado que deba pasar pensión	máx. 9
Por cada hijo menor de 18 años (propio, del cónyuge, adoptivo) o mayor de 18 años que estudie y no tenga renta propia	2
Por cada descendiente adicional (propio o del cónyuge) a su cargo y que no tengan renta propia	2
Por cada ascendiente y hermano (propio o del cónyuge) a su cargo y que no tengan renta propia	2
Por cualquier dependiente, antes mencionado que sufra retardo o incapacidad física permanente y dependa económicamente del contribuyente, inhabilitado para trabajar y sin bienes que produzcan rentas.	25

Fuente: Reformas a la Ley de Impuesto a la Renta (R.O. 137 del 9 de diciembre de 1981)

En relación a las tarifas, hasta finales de la década de 1980's, se observa además que la estructura tarifaria incluía quince tramos gravados entre 8% y 40%.

La Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el R.O. 341 del 22 de diciembre de 1989, efectuó modificaciones en la estructura tarifaria, pasando de quince a cuatro tramos gravados tarifas que iban entre 10% y 25%; e, implementó el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU)¹⁰ como criterio de ajuste a los límites tanto de la franja exenta como de los tramos gravados.

Con la nueva normativa, además, se anuló la posibilidad de exenciones, deducciones y rebajas, pues de acuerdo con el criterio de ciertos legisladores¹¹, la proliferación de éstas habría generado distorsiones a la progresividad y trato discriminatorio.

A partir del 2007, con la entrada en vigencia de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, la tarifa para el cálculo del IRPN se ajustó pasando de cinco a ocho tramos gravados, con tasas progresivas que van de 5% a 35%.

¹⁰ Índice de Precios al Consumidor Urbano con año base septiembre 1994 - agosto 1995.

¹¹ Conforme consta en las actas de los debates en el pleno del Congreso Nacional.

Política fiscal y tributaria

El mencionado instrumento legal, además, incorporó las deducciones por gastos personales, como elementos que sumados a la FE permitirían a los individuos garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas en educación, salud, alimentación, vivienda y vestimenta¹².

Como se observa a continuación, a diferencia de las rebajas o mínimos exentos, estos elementos otorgan el mismo monto de renta exonerada a todos los individuos independientemente de sus circunstancias y por tanto de sus necesidades.

Gasto Deducible: Concepto	Monto máximo de la deducción
GD Educación	0.325 (FE)
GD Vivienda	0.325 (FE)
GD Alimentación	0.325 (FE)
GD Vestimenta	0.325 (FE)
GD Salud	1.3 (FE)
GD Total	1.3 (FE)
	o
	0.5 (ingreso total)

Fuente: Reformas a la Ley Reformatoria a la Equidad Tributaria (2007)

¹² De las actas correspondientes a los debates en el Pleno de la Asamblea Constituyente, se infiere que no se habría dimensionado las implicaciones de la implementación del esquema de deducciones por gastos personales.

4. REFLEXIONES FINALES

El presente documento hace una breve revisión del concepto “capacidad contributiva” como esencia de los sistemas tributarios, analizando concretamente los elementos que en estructura del IRPN, así como de la legislación ecuatoriana a este respecto.

Esto documento, pone particular interés en la presencia de elementos que permiten incorporar circunstancias personales y familiares, en la estructura de cálculo del IRPN, evidenciando que los criterios a los que se hace referencia no han sido ajenos al contexto ecuatoriano.

Además, ha sido posible observar que la implementación de dichos aspectos puede ser tan sencilla como otorgar un mismo monto adicional de renta exenta por cada dependiente, o devenir muy complicada mientras mayor sea el número de características del contribuyente o sus dependientes que se pretenda incorporar.

Al parecer habría sido complejo para la Administración Tributaria el control de un esquema de rebajas de esas dimensiones. Es de esperarse, sin embargo, que en el contexto actual la calidad de los registros administrativos, las relaciones inter-institucionales y las tecnologías de la información y comunicación faciliten considerablemente dicho control.

Para que la implementación, de mínimos exentos, rebajas u otros elementos, sea efectiva es fundamental, que previamente se defina una metodología que permita determinar la cuantía de renta requerida por un individuo para satisfacer sus necesidades básicas. Esto con el propósito de evitar el subestimar o sobreestimar la cuantía de renta que debe exonerarse del gravamen. A nivel internacional, por ejemplo, se han construido y utilizado escalas de equivalencia que permiten comparar el nivel de consumo entre los hogares y dentro de un mismo hogar.

5. REFERENCIAS

Almeida R., “Kemmerer en el Ecuador”, Flacso Ecuador, 1994.

Asamblea Constituyente, Acta Nro. 014 del 28 de diciembre de 2007.

Arias D., Buenaño E., Oliva N. y Ramírez J., “Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950 -1999”, Fiscalidad Ed. Nro. 2, Centro de Estudios Fiscales, 2009.

Arias D. y Cano L., “Benchmarking de Imposición Directa en Iberoamérica 2009”, Notas Tributarias, Centro de Estudios Fiscales, 2009.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID, “Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo”, 2013

Cámara Nacional de Representantes, Acta Nro. 3 del 11 de noviembre de 1981.

Cámara Nacional de Representantes, Acta Nro. 5 del 19 de noviembre de 1981.

Cámara Nacional de Representantes, Acta Nro. 6 del 25 de noviembre de 1981.

Cencerrado E., “El Mínimo Exento”, Universidad de Alicante, 1997.

Política fiscal y tributaria

Congreso Nacional del Ecuador, Acta Nro. 19 del 5 de diciembre de 1989.

INEC, “Metodología del Índice de Precios al Consumidor”, 2011

Institute for Social and Economic Research, ISER, “Country Reports 2009 – 2013”, 2014.

Jiménez J., Carvajal S., Villacreses N., “Elementos para un análisis de progresividad y redistribución de los gastos personales del Impuesto a la Renta Personas Naturales”, Notas de Reflexión Nro. 4, Centro de Estudios Fiscales, 2014.

Lasso, Francisco, “Economías de Escala en los hogares y pobreza”, Revista de Economía del Rosario, Universidad del Rosario, 2003

Paz y Miño J., “La Revolución Juliana en el Ecuador (1925 - 1931)”, Ministerio Coordinador de Política Económica, 2013.

“Ley de Impuestos Internos”, publicada en el R.O. 137 del 23 de diciembre de 1925.

“Ley de Impuesto a la Renta”, publicada en el R.O. 529 del 2 de enero de 1928.

“Reformas a la Ley de Impuesto a la Renta”, publicada en el R.O. 2 del 12 de agosto de 1937.

“Ley de Impuesto a las Ganancias Excesivas y a la Renta Global”, publicada en el R.O. 118 del 23 de octubre de 1944.

“Reformas a la Ley de Impuesto a la Renta”, publicada en el R.O. 137 del 9 de diciembre de 1981.

“Ley de Régimen Tributario Interno”, publicada en el R.O. 341 del 22 de diciembre de 1989.

“Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador” publicada en el R.O. 242 del 29 de diciembre de 2007.

