

macroeconomía del desarrollo

Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay

Michel Jorratt



NACIONES UNIDAS

CEPAL



macroeconomía del desarrollo

Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay

Michel Jorratt

División de Desarrollo Económico
Santiago, junio de 2011



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Michel Jorratt, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL/Comisión Europea: "Macroeconomía y Equidad: Política Macroeconómica, Pacto Fiscal y Cohesión Social (CEC/08/002)" y del proyecto CEPAL/Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (AECID): "Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el combate a la pobreza: el rol de los instrumentos contracíclicos" (AEC/08/001).

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez y de Andrea Podestá, ambos funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Del mismo modo, el autor también agradece los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes a los talleres "Impacto distributivo en las políticas públicas", organizado por la CEPAL en Santiago en el mes de abril de 2010, y "Políticas públicas e impacto distributivo", organizado por la CEPAL en Santiago en el mes de agosto de 2010.

Finalmente, el autor desea agradecer a Luis Beccaria, director de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL, por facilitar el acceso a las encuestas de hogares de los países y, especialmente, a Juan Carlos Feres, jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la CEPAL, por la información y conocimientos entregados respecto de tales encuestas, insumo fundamental para el presente estudio.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8843

LC/L.3347

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
II. Aspectos metodológicos	11
A. Definiciones y convenciones básicas	11
B. Estimación del ingreso antes de la política fiscal	13
C. Estimación de los impuestos pagados	13
1. Cálculo del impuesto personal a la renta	14
2. Cálculo del IVA.....	14
D. Índice de equidad.....	15
1. Índices de equidad vertical	15
2. Índices de equidad horizontal	16
E. Simulaciones de reformas tributarias	17
1. Simulaciones de reformas tributarias al impuesto a la renta	17
2. Simulaciones de reformas tributarias al IVA	18
III. El caso de Ecuador	21
A. Descripción del IVA y el impuesto a la renta.....	21
1. Características principales del IVA	21
2. Características principales del impuesto a la renta	22
B. Estudios anteriores	25
C. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del IVA.....	26
D. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del impuesto a la renta.....	29
IV. El caso de Guatemala	33
A. Descripción del IVA y el impuesto a la renta.....	33
1. Características principales del IVA	33
2. Características principales del impuesto a la renta	35
B. Estudios anteriores	38

C.	Evaluación de la equidad vertical y horizontal del IVA	39
D.	Evaluación de la equidad vertical y horizontal del impuesto a la renta	42
V.	El caso de Paraguay	47
A.	Descripción del IVA y el impuesto a la renta	47
1.	Características principales del IVA.....	47
2.	Características principales del impuesto a la renta.....	48
B.	Estudios anteriores	50
C.	Evaluación de la equidad vertical y horizontal del IVA	51
D.	Evaluación de la equidad vertical y horizontal del impuesto a la renta	54
VI.	Resumen y conclusiones	57
	Bibliografía	61
	Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	63

Índice de cuadros

CUADRO 1	ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO PERSONAL A LA RENTA	23
CUADRO 2	TASAS EFECTIVAS PARA PRODUCTOS AFECTOS Y PRINCIPALES PRODUCTOS EXENTOS	26
CUADRO 3	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN	27
CUADRO 4	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS.....	28
CUADRO 5	INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IVA	28
CUADRO 6	INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IVA	29
CUADRO 7	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN	30
CUADRO 8	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS.....	31
CUADRO 9	INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IMPUESTO A LA RENTA	31
CUADRO 10	INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA.....	32
CUADRO 11	ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO AL TRABAJO EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA.....	35
CUADRO 12	TASAS EFECTIVAS PRODUCTOS AFECTOS Y PRINCIPALES PRODUCTOS EXENTOS	40
CUADRO 13	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN	40
CUADRO 14	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS.....	41
CUADRO 15	INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IVA	42
CUADRO 16	INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IVA	42
CUADRO 17	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN	44
CUADRO 18	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS.....	44
CUADRO 19	INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IMPUESTO A LA RENTA	45
CUADRO 20	INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA	45
CUADRO 21	TASAS EFECTIVAS PRODUCTOS AFECTOS Y PRINCIPALES PRODUCTOS EXENTOS	51
CUADRO 22	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN	52
CUADRO 23	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS.....	52
CUADRO 24	INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IVA	53
CUADRO 25	INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IVA	53
CUADRO 26	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN	54
CUADRO 27	PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS.....	55
CUADRO 28	INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IMPUESTO A LA RENTA	55
CUADRO 29	INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA	56
CUADRO 30	EQUIDAD VERTICAL EN EL IVA CON BASE INGRESO	58
CUADRO 31	EQUIDAD VERTICAL EN EL IVA CON BASE CONSUMO	58
CUADRO 32	EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IVA CON BASE INGRESO	58

CUADRO 33	EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IVA CON BASE CONSUMO	59
CUADRO 34	EQUIDAD VERTICAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA.....	59
CUADRO 35	EQUIDAD VERTICAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA CON EXENCIONES Y TRANSFERENCIAS	60
CUADRO 36	EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA.....	60

Resumen

El objetivo general de este trabajo es evaluar la equidad horizontal y vertical del IVA y el Impuesto a la Renta en Ecuador, Guatemala y Paraguay. Un objetivo específico, en el caso del IVA, es proponer una metodología que incorpore la traslación del impuesto de los insumos en el caso de bienes exentos, y el efecto cascada de las exenciones intermedias. En tanto, en el impuesto a la renta, se busca evaluar la equidad de distintas reformas tributarias, tales como: impuesto plano, impuesto dual e impuesto familiar.

El análisis de equidad vertical del IVA muestra que, si se usa el ingreso como medida de bienestar, el impuesto es regresivo en los tres países, tanto en el IVA actual como en el escenario hipotético de un IVA sin exenciones. Cuando se toma como base el consumo, el IVA actual es progresivo en Ecuador y Guatemala, pero regresivo en Paraguay, mientras que el IVA sin exenciones es regresivo también para Guatemala. Si se transfiere la mayor recaudación de la eventual derogación de exenciones hacia los tres deciles más pobres mejora la redistribución del ingreso. Por su parte, se encuentra un nivel similar de inequidad horizontal en el IVA en Ecuador y Guatemala, y una mayor equidad en Paraguay.

En relación con el Impuesto a la Renta, se concluye que éste es progresivo en los tres países, aunque la contribución absoluta a la equidad es escasa. Las alternativas de reforma, con excepción del impuesto dual, tienen similar potencial redistributivo, pero una base imponible más amplia contribuye más a la equidad y permite duplicar o triplicar la recaudación. La redistribución de esta mayor recaudación reduce significativamente el Gini, siendo el impuesto familiar el que presenta mayor poder redistributivo. Por último, se observa una alta inequidad horizontal en la tributación actual a la renta, característica que mejoraría significativamente con la aplicación de un impuesto familiar; y, en menor medida, con la estructura actual sin gasto tributario y con un impuesto plano.

I. Introducción

La política tributaria puede influir la distribución de ingresos de un país de dos formas distintas. En primer lugar, mediante el financiamiento de gastos públicos que persiguen ese objeto, tales como salud, educación y transferencias asistenciales. En segundo lugar, mediante el diseño de impuestos que conforman la estructura tributaria, los cuales podrán ser individualmente progresivos, proporcionales o regresivos, determinando su combinación un efecto agregado redistributivo.

La característica redistributiva de los impuestos se asocia principalmente con el concepto de equidad vertical, que significa que las personas con mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos. Pero también la equidad se entiende en un sentido horizontal: los impuestos deben afectar de igual manera a personas que tienen igual capacidad contributiva. La equidad horizontal juega también un rol importante, e indirecto, en la redistribución del ingreso. En efecto, la equidad horizontal contribuye a la aceptación del sistema tributario, que es un factor clave para el cumplimiento tributario.

Al respecto cabe preguntarse sobre cuál es el conocimiento que se tiene en la región sobre el fenómeno de equidad en relación con la imposición, y si es factible llegar a plantear metodologías que permitan analizar y cuantificar este fenómeno. Esta interrogante requiere ser resuelta, ya que los análisis de equidad no han tenido un desarrollo adecuado en los países de la región, al contrario de lo que se observa en los países desarrollados, en donde el énfasis está puesto en lograr políticas públicas que garanticen la igualdad.

De este modo, la presente investigación se centrará en ahondar en las características propias de la estructura impositiva de cada país y en los posibles cambios impositivos que permitan obtener un sistema tributario más equitativo.

El objetivo principal de este estudio es evaluar la equidad horizontal y vertical de los impuestos al consumo y a la renta. El objetivo descrito puede ser desglosado en los siguientes objetivos específicos:

- Diseñar una metodología básica que permita evaluar la equidad vertical y horizontal de los principales impuestos al consumo de los distintos países. La metodología considerará aspectos de diseños que generalmente son obviados en los estudios similares, pero que pueden provocar diferencias significativas en los resultados. Por ejemplo, la traslación de IVA de los insumos en el caso de bienes exentos, que determina un impacto menor al esperado en las exenciones progresivas, o el efecto cascada de las exenciones intermedias que eleva la tasa efectiva de IVA de los productos afectos.
- Diseñar una metodología básica que permita estimar el impacto distributivo del impuesto a la renta y evaluar la equidad vertical y horizontal de distintas reformas legales, tales como la aplicación de un impuesto plano, un impuesto dual y un impuesto familiar.
- Aplicar cada una de las metodologías propuestas a tres países de la región: Ecuador, Guatemala y Paraguay.

De esta manera, se busca apoyar a los gobiernos de la región en la introducción de un sistema impositivo más equitativo y sostenible sobre la base de un mejoramiento en la imposición al consumo y a la renta.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en el capítulo II se presentan las metodologías para evaluar la equidad horizontal y vertical del IVA y el Impuesto a la Renta; en los capítulos III, IV y V se muestra la aplicación de las metodologías a los casos de Ecuador, Guatemala y Paraguay, respectivamente; y, finalmente, en el capítulo VI se presentan las conclusiones.

II. Aspectos metodológicos

En términos generales, la metodología a utilizar consiste en comparar la distribución del ingreso de los hogares antes y después de impuestos. La estimación de los ingresos y los impuestos pagados por hogar se realizará a partir de la información recogida en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, que se aplican periódicamente en cada país y que están disponibles en la División de Estadísticas de la CEPAL.

A continuación se describe con mayor detalle las definiciones y convenciones básicas adoptadas, las metodologías para la estimación de ingresos e impuestos, las metodologías para la medición de la equidad vertical y horizontal y las reformas tributarias que serán simuladas en los estudios de casos de países.

A. Definiciones y convenciones básicas

Indicador de bienestar:

Una primera consideración metodológica se refiere a la elección de un indicador de bienestar que sirva como referencia para la medición del efecto distributivo tanto del IVA como del Impuesto a la Renta. Las opciones tradicionales son dos: ingreso y consumo. Los estudios de equidad fiscal mayoritariamente han optado por el ingreso. Sin embargo, se debe tener en consideración que en un estudio de corte anual como el presente, la utilización del ingreso presenta algunos problemas que tienen que ver con la componente transitoria del mismo. En efecto, es posible que, por ejemplo, una persona momentáneamente desocupada, pero con un patrimonio y nivel de consumo considerable, sea clasificada en el decil más pobre. Para evitar esos errores de clasificación, sería necesario medir el ingreso permanente, variable que no es fácil estimar a partir de las encuestas de hogares.

En ese sentido, el consumo tiene la ventaja de ser un buen estimador del ingreso permanente. No obstante lo anterior, en atención a la información disponible para los países analizados, se ha optado por utilizar el ingreso familiar como medida de bienestar.

Unidad de análisis:

La unidad de análisis escogida es el hogar, entendido como el conjunto de personas que ocupan en común una vivienda o parte de ella, y consumen con cargo a un mismo presupuesto. Es así que las variables de ingresos e impuestos se estiman primero a nivel de individuos, para luego consolidar la información a nivel de hogares, valiéndose de los enlaces individuos-hogares disponibles en las encuestas.

Escala de equivalencia:

Una vez escogido al hogar como unidad de análisis surge el problema de cómo comparar a hogares con distinto número de integrantes. Evidentemente, dos hogares con igual renta total, pero con distinto número de integrantes, tendrán distintos niveles de bienestar. En particular, el hogar con menos integrantes gozará de un mayor bienestar. La forma más frecuente de abordar este problema es calculando el ingreso per cápita del hogar, que consiste en dividir el ingreso total por el número de integrantes del hogar. Sin embargo, esta fórmula no toma en cuenta las economías de escala de los hogares. En efecto, muchos gastos asociados a la vivienda tienen características de costos semifijos. La forma de abordar esta característica es mediante las denominadas escalas de equivalencia, que permiten convertir el ingreso del hogar en una medida de bienestar equivalente, que hace comparable a los hogares de distintos tamaños.

Para este trabajo se ha escogido la escala de equivalencia propuesta por Buhmann et al (1988) y Coulter et al (1992), según la cual la renta Y se transforma en la renta equivalente Y^e mediante la siguiente fórmula:

$$Y^e = \frac{Y}{n^\alpha}$$

Donde n es el número de integrantes del hogar, con o sin renta, y α un factor que refleja las economías de escala que se producen en el hogar a medida que aumenta el número de integrantes. Para los cálculos se utilizará un valor de α igual a 0,8.

Impuestos considerados y supuestos de incidencia:

Se considerarán los dos principales impuestos que afectan a los hogares: el impuesto personal a la renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Se aplicarán los mismos supuestos de incidencia que reconocen la mayoría de trabajos de este tipo, es decir, se atribuirá el pago del Impuesto a la Renta a los factores gravados y el pago del IVA a los consumidores.

Período de estimación:

Se considerará el último año calendario disponible en las encuestas de ingresos y gastos. Un marco de análisis más general supondría una evaluación bajo una perspectiva plurianual o de ciclo de vida de los individuos. Sin embargo, por las dificultades de modelación y requerimientos de información asociados a ese tipo de estimaciones, se optó por aplicar una estimación anual.

Ajustes por no declaración y subdeclaración de ingresos:

La evidencia empírica muestra que en las encuestas de hogares algunas personas no entregan datos respecto de algunas rentas y otras omiten una parte significativa de algunas corrientes de ingreso. Como el porcentaje de no declaración y subdeclaración es potencialmente distinto para las distintas fuentes de ingresos y estratos de renta, los resultados de un estudio de incidencia pueden ser erróneos si es que previamente no se realiza un ajuste por ambos conceptos.

Felizmente, las variables de ingreso de la encuesta que serán utilizadas han sido previamente ajustadas por la División de Estadísticas de la CEPAL. En términos simples, el ajuste por no respuesta consiste en imputar a cada persona la renta promedio declarada por individuos similares. En tanto, en el ajuste por subdeclaración, los valores originales son amplificadas por un factor de corrección para hacerlos coincidir con los ingresos reportados en las Cuentas Nacionales.

Imputación por uso de la vivienda propia:

El beneficio que produce el uso de la vivienda propia debe ser contabilizado como un ingreso del grupo familiar. Este ingreso es generalmente capturado en las encuestas cuando se pregunta a los encuestados respecto del monto que pagarían por arriendo si tuviesen que arrendar la vivienda propia en la cual habitan. A diferencia de lo que ocurre con las demás variables de ingreso, el valor locativo presenta un ostensible grado de sobreestimación (Feres (2007)), por lo que es ajustado a la baja para hacerlo coincidir con las cifras de Cuentas Nacionales.

Autoconsumo y autosuministro:

Ambos conceptos forman parte de los ingresos familiares y, por lo tanto, deben ser considerados para los fines de este estudio¹. Las encuestas suelen incorporar en su cuestionario preguntas respecto de ambos ítems, por lo que quedan correctamente reflejados en las variables de ingresos.

B. Estimación del ingreso antes de la política fiscal

La variable de las encuestas de ingreso que más se aproxima al ingreso antes de la política fiscal es el ingreso autónomo, que incorpora los ingresos líquidos del trabajo dependiente (después de impuestos y cotizaciones sociales); los ingresos del trabajo independiente; las rentas de capitales mobiliarios; las ganancias de capital realizadas; los ingresos por arriendos de bienes raíces; los retiros de utilidades; los dividendos de acciones; las pensiones y jubilaciones; otras transferencias del Estado; el autoconsumo; el autosuministro; el valor locativo; y las donaciones.

Sin embargo, esta variable debe ser sometida a algunos ajustes. En primer lugar, se deben estimar y sumar las cotizaciones para la seguridad social, puesto que las encuestas recogen información sobre los ingresos líquidos. En segundo lugar, y por la misma razón, se debe sumar el impuesto a la renta. Por último, se deben restar las transferencias del Estado que no tengan una componente de contraprestación, puesto que forman parte de la política fiscal.

C. Estimación de los impuestos pagados

La principal dificultad para estimar la carga tributaria a partir de los datos contenidos en las encuestas de ingresos y gastos es que el dato de los impuestos pagados no es consignado en ellas. Tampoco es posible conocer la identidad de cada encuestado para así poder ligarlo directamente con el impuesto a la renta que declaró ante la autoridad tributaria. Más aún, en el caso de los impuestos indirectos ni siquiera existe una declaración individual asociable al consumidor. Para resolver este problema existen dos caminos alternativos. El primero, es asignar la recaudación efectiva a los individuos, en función de alguna variable que guarde relación con la base tributaria. Por ejemplo, el Impuesto a la Renta se puede distribuir en proporción a las variables de ingreso tributable contenidas en la encuesta, en tanto que el IVA se puede distribuir en proporción al consumo afecto de los hogares. La principal limitación de este método es que dificulta la realización posterior de simulaciones de cambios legales, toda vez que no es posible reproducir en las bases de datos el cálculo del impuesto como una multiplicación de tasa y base tributaria.

El segundo camino, consiste en estimar los impuestos teóricos, aplicando las tasas impositivas sobre las bases tributarias estimadas a partir de las variables recogidas en las encuestas. El problema de

¹ Véase Barreix et al. (2009), Anexo Metodológico, Bloque II, página 137.

esta alternativa es que el impuesto resultante es efectivamente uno de carácter teórico, que no necesariamente guarda relación con el impuesto que cada individuo pagó en la realidad, ya sea porque hay evasión, elusión o exoneraciones legales no recogidas en la encuesta.

En este trabajo se optó por el segundo enfoque, con algunas excepciones que serán comentadas más adelante.

1. Cálculo del Impuesto Personal a la Renta

El primer paso para el cálculo del Impuesto Personal a la Renta consiste en calcular la base tributaria a partir de las variables de ingreso de la encuesta. Para ello, al ingreso antes de la política fiscal, se le deben restar los ingresos no afectos, los ingresos exentos y las deducciones, magnitudes que varían de país en país, dependiendo de las características de la normativa tributaria. No obstante, la mayor parte de las legislaciones no consideran dentro de la base imponible las cotizaciones para la seguridad social; el autoconsumo; el autosuministro; y el valor locativo. En tanto, puede ser necesario sumar algunos subsidios monetarios en la medida en que la ley los considere tributables.

En casi todas las legislaciones del Impuesto a la Renta existen algunos gastos tributarios, en la forma de deducciones o créditos contra el impuesto, cuyo monto no guarda relación con ninguna de las variables disponibles en las encuestas, pero que deben ser consideradas, por cuanto pueden afectar significativamente el monto de los impuestos pagados. En estos casos, se deberá hacer una imputación aleatoria, a nivel de deciles, de los montos efectivos.

Sobre la base tributaria neta de las deducciones por gastos tributarios, se debe aplicar la escala de tasas. Luego, del impuesto así determinado, se deben restar los créditos contra el impuesto, obteniendo de esta manera el Impuesto a la Renta de cada individuo.

2. Cálculo del IVA

Para el cálculo del IVA pagado por los hogares es necesario contar con una encuesta de presupuestos familiares, que incluya información del gasto de los hogares a nivel de productos. Con base en los consumos por productos de esta encuesta y a una Tabla de Oferta-Utilización de las Cuentas Nacionales, es posible estimar las tasas efectivas de IVA por producto. La tasa efectiva debe considerar el IVA trasladado de los insumos al precio final, en el caso de los productos de consumo final exentos, y también el efecto cascada que eleva la tasa efectiva de los productos afectos, por causa de las exenciones que afectan a transacciones intermedias.

La primera componente de la tasa efectiva corresponde a la tasa legal que soportan los bienes gravados, expresada como porcentaje del precio de venta a público ($t/(1-t)$). En segundo lugar, se debe calcular la tasa implícita por traslación de los bienes exentos, considerando el impuesto que pagaron los bienes afectos que sirvieron de insumos a la producción de esos bienes exentos. Luego, se debe calcular la tasa implícita por traslación a los bienes gravados que usaron bienes exentos intermedios en su producción, toda vez que al usarse como insumos, agregan una carga extra de IVA denominada de “cascada” o “piramidación”. Estos dos últimos cálculos se realizan a partir de la información de transacciones intermedias de la Tabla de Oferta-utilización.

Al adicionar las tres componentes descritas se determina una tasa implícita de IVA total por producto (el efecto estándar del gravamen en el producto, si es gravado; la carga contenida en los insumos, si el bien es exento; y la carga “cascada” contenida en el producto, si es gravado y usa insumos exentos). Esta tasa implícita de IVA total por producto se aplica luego al gasto de cada hogar en el respectivo producto. Finalmente, se agrega la información para obtener el IVA efectivo pagado por cada hogar.

D. Índice de equidad

1. Índices de equidad vertical²

Una vez que se ha estimado el ingreso de los hogares antes y después de impuestos será necesario evaluar cómo éstos han afectado la distribución del ingreso. Es decir, se busca conocer si el impuesto analizado es progresivo y en qué grado lo es. Para ello se recurrirá a tres indicadores ampliamente utilizados en estudios recientes sobre redistribución de la política fiscal. Estos son la Progresión de Tasas Medias, el Índice de Kakwani y el Índice de Reynolds-Smolensky.

La *Progresión de Tasas Medias* muestra la tasa efectiva del impuesto, definida como el cociente entre el impuesto y el ingreso, para los distintos percentiles de ingreso equivalente. El impuesto será progresivo si la tasa efectiva crece junto con el ingreso equivalente de los hogares. Queda implícito que si la progresión de tasas medias es creciente, el ingreso después del impuesto habrá caído proporcionalmente más para los percentiles de mayores ingresos, lo que conduce a una mejora en la distribución del ingreso. Cuando la curva de progresión de tasas medias no es monótona se dificulta establecer conclusiones respecto de la progresividad del impuesto (con este indicador).

El *Índice de Kakwani* compara la curva de Lorenz del ingreso equivalente de los hogares antes de impuestos con la curva de concentración del impuesto³. Como se recordará, la curva de Lorenz muestra en el eje horizontal el porcentaje acumulado de los hogares y en el eje vertical el porcentaje acumulado de los ingresos, habiendo sido los hogares previamente ordenados de menor a mayor ingreso. Es así que el punto (x,y) de la curva indicará que el x% de los hogares recibe el y% de los ingresos. Por su parte, la curva de concentración del impuesto muestra, para el mismo ordenamiento de los hogares según nivel de ingresos, el porcentaje acumulado del impuesto que es pagado por un determinado porcentaje acumulado de los hogares. Es decir, un punto (x,z) sobre la curva de concentración del impuesto indicará que el x% de los hogares paga el z% del impuesto.

Si la curva de concentración del impuesto está siempre por debajo de la curva de Lorenz ($z < y$ para todo x), no caben dudas de que el impuesto es progresivo, pues significa que la tasa media de tributación crece con el ingreso. Pero si la curva de concentración está a veces por debajo y otras veces por encima de la curva de Lorenz, no es fácil concluir respecto de la progresividad del impuesto, a menos que se recurra a un índice como el de Gini, que resume en un número, entre 0 y 1, la desigualdad de la distribución de una variable, como es el ingreso o la concentración del impuesto.

En términos del gráfico de la curva de Lorenz, el índice de Gini se define como el área encerrada entre la recta de 45° y la curva de Lorenz, dividida por el área total bajo la recta de 45°. Bajo perfecta igualdad, la curva de Lorenz coincide con la recta de 45°, por lo tanto el índice de Gini será igual a cero. En el otro extremo, bajo máxima desigualdad, la curva de Lorenz coincide con el eje horizontal, por lo tanto el índice de Gini será igual a uno.

En definitiva, el índice de Kakwani (K) se define como la diferencia entre el Gini de la curva de concentración del impuesto (lo que se conoce como Cuasi-Gini del impuesto) y el Gini del ingreso antes de impuestos, es decir:

$$K = \text{Cuasi Gini (impuesto)} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$$

Si K es mayor que cero, significa que el impuesto es progresivo; y si K es menor que cero, el impuesto es regresivo.

Es decir, el índice de Kakwani permite concluir, sin ambigüedad, si un impuesto es o no progresivo, y qué tan progresivo es, en términos de su distribución porcentual. Pero no dice nada respecto de su contribución absoluta a la redistribución del ingreso. Una forma de responder a esta

² Para una descripción detallada de los índices de equidad vertical que aquí se mencionan, ver Barreix et al (2009), Anexo Metodológico, Bloque V.

³ Ver Kakwani (1977).

pregunta es comparando el índice de Gini del ingreso antes de impuestos con el índice de Gini del ingreso después del impuesto. Eso es lo que hace el Índice de Reynolds-Smolensky (RS), que se define como la diferencia entre ambos índices, es decir:

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes impuestos)} - \text{Gini (Ingreso después del impuesto)}$$

Si RS es mayor que cero, indica evidentemente que el impuesto es progresivo, pero además, el valor de la diferencia indica la contribución del impuesto a reducir o incrementar la desigualdad.

2. Índices de equidad horizontal

El atributo de equidad horizontal indica que contribuyentes con igual capacidad contributiva deben ser tratados de igual manera por el sistema tributario. Si la capacidad contributiva se mide a través del ingreso equivalente de los hogares, el sistema tributario será horizontalmente equitativo cuando dos hogares con el mismo ingreso equivalente paguen el mismo impuesto y, por lo tanto, sus ingresos después de impuestos sigan siendo iguales.

La principal dificultad para medir este atributo radica en que en la realidad es muy difícil encontrar a dos individuos iguales. En la literatura hay al menos dos enfoques para hacer frente a este problema.

El primer enfoque, atribuible a Feldstein (1976), considera que un impuesto es horizontalmente equitativo cuando después de su aplicación se preserva la ordenación inicial. Es decir, si se organizan los hogares en orden creciente de ingreso equivalente, habrá equidad horizontal si la posición relativa de cada hogar es la misma, ya sea que el ordenamiento se realice con el ingreso antes de impuesto o después de impuesto. Esta idea ha dado origen a una serie de índices que miden el reordenamiento después de aplicar el impuesto.

Como señala Perrote (2003), este enfoque ha sido criticado porque el reordenamiento es una condición suficiente, pero no necesaria, para que exista inequidad horizontal. Es así que surge un segundo enfoque, que considera la equidad horizontal como tratamiento similar de contribuyentes similares (Berliant y Strauss (1983) y Aronson et al. (1994)). Este enfoque se aproxima más a la definición teórica de equidad horizontal, reemplazando el concepto de contribuyentes iguales, inexistentes en la práctica, por el de similares. Los índices que se construyen bajo este concepto suelen agrupar a los contribuyentes en pequeños tramos de renta y consideran iguales a todos los contribuyentes pertenecientes a un tramo. Álvarez y Prieto (2003) señalan que este tipo de índices presentan dos problemas o limitaciones. En primer lugar, la arbitrariedad que puede existir al definir los tramos de renta y, por lo tanto, la discrecionalidad al agrupar a los individuos similares. En segundo lugar, los individuos situados en los extremos de los tramos se parecen más a los individuos ubicados en los tramos próximos que a los del propio tramo.

En este estudio se usarán dos índices de equidad horizontal, uno de cada enfoque. En primer lugar, el índice de Atkinson-Plotnick, el cual mide la inequidad horizontal como el área entre la curva de Lorenz de la distribución del ingreso después de impuestos y la curva preordenada de Lorenz. Esta curva representa la concentración del ingreso después de impuestos, pero ordenando a los contribuyentes de acuerdo a su ingreso antes de impuestos. Una característica de esta curva es que siempre estará por encima de la curva de Lorenz del ingreso después de impuestos. En el extremo, cuando el ordenamiento de los individuos se invierte completamente, será un espejo de esta última, por encima de la recta de 45°.

Plotnick (1981) propone cuantificar el reordenamiento aplicando el índice de Gini sobre ambas curvas, según la siguiente fórmula:

$$A - P = \frac{G(Y) - G(Y_{pre})}{2G(Y)} \times 100$$

Donde $G(Y)$ representa el índice de Gini de la distribución del ingreso después de impuestos y $G(Y_{pre})$ el índice de Gini de la curva preordenada de Lorenz. Si el índice es igual a cero significa que no hubo reordenamiento, por lo tanto ambas curvas son iguales. Si el índice es igual a 1, quiere decir que se ha invertido completamente el orden.

El segundo indicador, propuesto por Rodríguez et al. (2005), se basa en un enfoque no paramétrico, que mide la inequidad horizontal como la distancia entre la curva de Lorenz de la distribución del ingreso después de impuestos y la curva de Lorenz de la distribución del ingreso estimado no paramétricamente después de impuestos.

Sean X e Y la distribución del ingreso antes y después de impuestos, respectivamente. Si se representan ambas variables en un mismo gráfico (x, y), se observará una nube de puntos, lo que da cuenta de que personas con similar nivel de ingresos reciben un tratamiento tributario distinto. El método intenta ajustar una curva a esta nube de puntos. Mientras más dispersa sea la nube de puntos en torno a la curva ajustada, mayor será la inequidad horizontal.

La estimación no paramétrica consiste en ajustar localmente una función a los datos existentes, es decir, se calcula un promedio local de la variable dependiente “y” en las cercanías de “x”.

Si llamamos Z a la distribución del ingreso estimado no paramétricamente después de impuestos, el indicador de inequidad horizontal, IH, propuesto por los autores antes citados se define de la siguiente manera:

$$IH = G(Y) - G(Z)$$

Donde G es el índice de Gini.

Basado en el enfoque anterior, en este trabajo se usará un indicador alternativo, cuyo resultado es más fácilmente interpretable. Sea T^y el impuesto efectivo y T^z el impuesto estimado no paramétricamente. El índice IH se definirá como:

$$IH = \frac{\sum |T^y - T^z|}{\sum T^z} \times 100$$

El índice así definido representa la fluctuación promedio del impuesto en torno a un punto medio, para un nivel de renta dado. Dicho de otra manera, para un determinado monto de renta, el impuesto pagado por un contribuyente puede ser, en promedio, un IH por ciento mayor o menor que el impuesto no paramétrico T^z .

E. Simulaciones de Reformas Tributarias

Uno de los propósitos de esta investigación es evaluar la factibilidad de mejorar la progresividad y equidad horizontal de los sistemas tributarios, cuestión que se llevará a cabo mediante la simulación de reformas tributarias potenciales, tanto en el IVA como en el Impuesto a la Renta. Dichas reformas se describen a continuación.

1. Simulaciones de reformas tributarias al impuesto a la renta

Se evaluarán cuatro reformas potenciales: i) derogación de gastos tributarios; ii) impuesto plano; iii) impuesto dual; iv) impuesto familiar.

i. Simulación de impuesto actual sin gastos tributarios

Se evaluará, desde el punto de vista de la equidad horizontal y vertical, un paquete de reforma que considere la derogación de los principales gastos tributarios que benefician a las personas naturales, sin modificar ni los tramos de la escala ni las tasas marginales.

ii. Simulación de un Impuesto Plano:

Se evaluará, desde el punto de vista de la equidad horizontal y vertical, un paquete de reforma que considere los siguientes elementos:

a) La misma base imponible de (i)

- b) Reemplazar la escala de tasas de impuesto personal por otra de dos tramos, uno exento (X) y otro afecto a una tasa marginal t.
- c) Regular X y t para que la recaudación sea igual a la obtenida en (i).

iii. Simulación de un Impuesto Dual:

Se evaluará, desde el punto de vista de la equidad horizontal y vertical, un paquete de reforma que considere los siguientes elementos:

- a) La misma base imponible de (i)
- b) Mantener la escala de tasas del impuesto personal, pero aplicarla sólo a las rentas del trabajo, dependiente e independiente (cuenta propia)
- c) Aplicar una tasa t a las rentas del capital, que incluye personas jurídicas y rentas del capital obtenida por personas naturales (empresariales, dividendos, intereses, etc.)
- d) Ajustar t de tal forma que la recaudación sea igual a la obtenida en (i)

iv. Simulación de un Impuesto Familiar:

Se evaluará, desde el punto de vista de la equidad horizontal y vertical, una modificación al impuesto personal a la renta que considere los siguientes elementos:

- a) La unidad de tributación serán los hogares en vez de los individuos
- b) La base imponible será la renta equivalente, definida como:

$$Y^e = \frac{Y}{n^{0,8}}$$

Donde Y es igual a la base imponible calculada en (i) y n es el número de integrantes del hogar.

- c) Sobre la renta equivalente se aplicará la escala de tasas, obteniendo el Impuesto Según Tabla (IST). El impuesto total a pagar, T, será igual a:

$$T = IST \times n^{0,8}$$

- d) Se ajustarán todos los tramos de la escala de tasas con un mismo factor, de forma tal que la recaudación sea igual a la obtenida en (i).

Adicionalmente, para cada caso se evaluará el efecto en la equidad de redistribuir, a través del gasto público, la mayor recaudación obtenida respecto de la situación actual. A falta de mayores antecedentes sobre cómo se podrían asignar estos mayores ingresos, se supondrá una distribución en partes iguales entre los individuos pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos.

2. Simulaciones de reformas tributarias al IVA

Se evaluará, desde el punto de vista de la equidad horizontal y vertical, una reforma que considere los siguientes elementos:

- a) Derogar todas las exenciones al IVA, con excepción de las exenciones a los intereses financieros, los servicios domésticos y las tasas pagadas al sector público.
- b) En el caso de los bienes inmuebles de uso habitacional, se supone la aplicación de un IVA sin doble tributación. Existen dos mecanismos para lograr este objetivo: el primero, de fácil aplicación en la realidad, grava la venta de las viviendas y exime los arriendos; el segundo, de difícil aplicación práctica, exime la venta y grava los arriendos y el uso de la vivienda propia. Ambos procedimientos conducen a los mismos resultados en términos del valor presente del IVA pagado a lo largo de la vida útil del bien inmueble. No obstante, para efectos de medir el impacto en equidad, se escogió el segundo, por dos razones. La primera, es que el supuesto de incidencia adoptado señala que el IVA lo paga el consumidor final, que para el caso de una

vivienda no es el comprador, sino el usuario o arrendatario. Siendo así, el IVA se debe trasladar al canon de arriendo o a la imputación por uso de la vivienda propia. La segunda, es la factibilidad de cálculo, pues las encuestas de gastos de los hogares en general no aportan suficiente información sobre las compras de bienes raíces, en cambio sí lo hacen respecto de los arriendos y el valor locativo.

- c) Se supondrá también que la mayor recaudación lograda con la derogación de exenciones es redistribuida a la población por la vía del gasto público. A falta de mayores antecedentes sobre cómo se podrían asignar estos mayores ingresos, se supondrá una distribución en partes iguales entre los individuos pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos.

Sobre este último punto, en Barreix et al (2009) se recalca el hecho de que el IVA es el tributo que presenta menor erosión en su base. Prueba de esto es que la razón IVA/PIB es similar tanto en la OECD como en América Latina. Por eso, Barreix, Bes y Roca (2010) proponen un financiamiento alternativo, al que denominan “IVA personalizado”, que consiste en la generalización de la base tributaria del IVA, compensada con la “devolución” del impuesto a los tres deciles inferiores⁴. A una mayor tasa y una base imponible más perforada, mayor rendimiento de esta “personalización”. La simulación planteada en c) es aritméticamente parecida a esta propuesta de “personalización” del IVA⁵.

⁴ El autor de este documento fue contratado en 2009 por el Banco Interamericano del Desarrollo para evaluar un IVA “personalizado” para el caso de Chile.

⁵ Aunque conceptualmente no lo es, pues no se evalúa la “devolución” del IVA pagado por los tres deciles más pobres, sino simplemente el impacto de gastar de manera focalizada la mayor recaudación tributaria que produce la reforma. Evidentemente, una mayor recaudación permanente debiera transformarse en un mayor gasto público.

III. El caso de Ecuador

A. Descripción del IVA y el Impuesto a la Renta

1. Características principales del IVA

El IVA en el Ecuador está regulado por el título segundo de la Ley de Régimen Tributario Interno 2004-026 (LORTI), publicada en el Registro Oficial N° 463 de 17/11/2004. Este texto legal corresponde a una codificación de la Ley N° 56, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 22/12/1989, y sus modificaciones posteriores.

El impuesto grava las transferencias e importaciones de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, y las prestaciones de servicios. El concepto de transferencia incluye aquellas que se efectúen a título gratuito; la venta de bienes en consignación y el arrendamiento de bienes muebles; y el uso o consumo personal de bienes por parte de un sujeto pasivo del impuesto.

Se excluyen expresamente de la aplicación del impuesto los aportes en especie a sociedades; las adjudicaciones por herencia o por liquidación de sociedades; las ventas de negocios en las que se transfiera el activo y el pasivo; las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades; las donaciones a entidades del sector público y a instituciones y asociaciones de carácter privado de beneficencia, cultura, educación, investigación, salud o deportivas, legalmente constituidas; y la cesión de acciones, participaciones sociales y demás títulos valores.

En la actualidad, la tasa del IVA es de 12% y no existen tasas diferenciadas.

Los gastos tributarios en el IVA tienen la forma de exenciones simples y exenciones totales. No se identifican tasas reducidas, deducciones, créditos ni diferimientos.

a) Exenciones simples

Las exenciones al IVA están contenidas principalmente en los artículos 55 (bienes) y 56 (servicios) de la LORTI. La mayoría de ellas son exenciones simples, es decir, eximen sólo el valor agregado en la etapa exenta. Adicionalmente, existen dos hechos no gravados que deben ser considerados gastos tributarios (GT). Se trata de la venta de bienes inmuebles y las donaciones a entidades del sector público y a instituciones y asociaciones de carácter privado de beneficencia, cultura, educación, investigación, salud o deportivas, legalmente constituidas.

Exenciones redistributivas:

Se denomina así a aquellas exenciones que se establecen con el fin de favorecer a los sectores de menores ingresos. Se trata de exenciones que recaen sobre bienes que son consumidos mayormente, en términos relativos, por la población de menores ingresos.

Califican en esta categoría las exenciones sobre productos alimenticios de origen agrícola, pecuario y piscícola; productos lácteos; aceites comestibles; pan, harinas y pastas; azúcar, sal y margarina, entre otros. También se podrían clasificar en esta categoría la exención sobre insumos agrícolas, que contribuye a reducir la carga indirecta de IVA de buena parte de los alimentos antes mencionados.

También califican en esta categoría las exenciones sobre la energía eléctrica, los servicios de transporte y los servicios de alquiler.

Exenciones meritorias:

Se conoce con este nombre a las exenciones que recaen sobre bienes y servicios que, sin ser necesariamente consumidos en demasía por la población de bajos ingresos, la sociedad valora su consumo y, por lo tanto, su promoción.

En esta categoría es posible clasificar a las exenciones sobre medicamentos; periódicos, libros y revistas; servicios de salud; educación; y seguros de vida.

Exenciones a operaciones complejas de gravar:

Hay operaciones que en la mayor parte de los países que aplican IVA se encuentran exentas, producto de la complejidad que reviste su afectación con el impuesto. Este es el caso de los servicios financieros, exentos en la mayor parte de los países, incluyendo Ecuador.

También podría caer en esta categoría la no afectación de los bienes inmuebles, pues en rigor su incorporación al IVA debiera hacerse sobre la base de gravar anualmente los arriendos más las imputaciones por uso de la vivienda propia, permitiendo a su vez que los propietarios descontaran como crédito el IVA pagado al momento de la compra. Es decir, sería necesaria la incorporación al catastro de IVA de todas las personas naturales propietarias de bienes raíces. Sin embargo, una fórmula más sencilla de incorporar al IVA a los bienes inmuebles consiste en gravar su venta y eximir el arriendo y la imputación por uso. Esta fórmula es financieramente equivalente a la antes descrita.

b) Exenciones totales o tasa cero

La exención total o tasa cero, entendida como aquella exención que da derecho a crédito por el impuesto que grava las compras y servicios utilizados, y a la devolución de los eventuales remanentes, se aplica en Ecuador a las exportaciones de bienes, el sector público y las universidades y escuelas politécnicas. La exención total a las exportaciones se considera parte de la norma, por lo tanto hay sólo dos gastos tributarios en esta categoría.

2. Características principales del impuesto a la renta

El Impuesto a la Renta ecuatoriano grava la renta global obtenida por las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras. El tratamiento tributario es distinto

dependiendo de la calidad jurídica de las personas. En efecto, las personas jurídicas están afectas a un impuesto definitivo de 25%, en tanto que las personas naturales son gravadas con una escala de tasas, cuya marginal máxima es de 35% y con un tramo exento de US\$7.850.

CUADRO 1
ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO PERSONAL A LA RENTA

Tramo de renta (dólares)		Tasa marginal
Desde	Hasta	(En porcentajes)
0	7 850	0
7 850	10 000	5
10 000	12 500	10
12 500	15 000	12
15 000	30 000	15
30 000	45 000	20
45 000	60 000	25
60 000	80 000	30
80 000	En adelante	35

Fuente: Ley de Régimen Tributario Interno.

A continuación se describen los gastos tributarios contemplados en la legislación para las personas jurídicas y naturales.

a) Personas jurídicas

Exenciones:

Las exenciones que califican como GT de las personas jurídicas están contenidas principalmente en el artículo 9 de la LORTI. Entre ellas, cabe destacar, en primer lugar, algunas de carácter personal, como las que benefician a las organizaciones privadas sin fines de lucro, las instituciones de educación superior estatales y las instituciones del Estado, que no sean empresas. En las dos primeras, se puede presumir la intención de favorecer a estas entidades en tanto que realizan actividades meritorias. Mientras que tratándose de las entidades fiscales hay simplemente un criterio de simplicidad.

En segundo lugar, la ley exime del impuesto a una serie de rentas relacionadas con activos financieros e inmobiliarios. Es así que el número 14 del artículo 9 exime a las ganancias de capital producto de la enajenación ocasional de inmuebles, acciones o participaciones. En tanto, el numeral 15 del mismo artículo exime a las ganancias de capital, utilidades, beneficios o rendimientos distribuidos por los fondos de inversión, fondos de cesantía y fideicomisos mercantiles. Por su parte, la Ley para la Equidad Tributaria, de 2007, introdujo una nueva exención para los rendimientos de depósitos a plazo fijo de un año o más.

En tercer lugar, el artículo 13 de la LORTI establece una serie de exenciones al impuesto de retención sobre remesas al exterior. En particular, se exime del impuesto de retención en la fuente el 60% de los intereses por créditos externos y líneas de crédito abiertas por instituciones financieras del exterior a favor de instituciones financieras nacionales, registrados en el Banco Central del Ecuador; las comisiones por exportaciones pagadas al exterior que consten en el respectivo contrato, siempre que no excedan del 2% del valor de las exportaciones; los gastos pagados al exterior por concepto de campañas de publicidad y mercadeo, y otras actividades relacionadas con la promoción del turismo receptivo; los gastos que deban ser realizados en el exterior por las empresas de transporte marítimo o aéreo; el 90% de los pagos al exterior efectuados por las agencias internacionales de prensa; el 90% del valor de los contratos de fletamento de naves para empresas de transporte aéreo o marítimo internacional; y los pagos al exterior por concepto de arrendamiento mercantil internacional de bienes de capital.

Finalmente, se debe mencionar la exoneración por 20 años, prorrogables, para las empresas usuarias y administradoras de zonas francas; la exoneración para las empresas agrícolas, establecida recientemente por decreto presidencial; y las exoneraciones para empresas de sectores estratégicos, otorgadas por la Ley de Beneficios Tributarios para Nuevas Inversiones Productivas, Generación de Empleo y Prestación de Servicios. Cabe señalar que esta ley fue derogada a fines de 2007, sin embargo se mantienen vigentes los beneficios para las empresas acogidas con anterioridad.

Deducciones:

La base imponible de las personas jurídicas se determina como la diferencia entre los ingresos brutos y los gastos imputables a tales ingresos. Respecto de las deducciones que califican como gastos tributarios, se encuentran dos que fueron introducidas a fines de 2007 por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en Ecuador. En primer lugar, el incentivo de doble deducción, durante el primer ejercicio, de las remuneraciones que signifiquen un incremento neto del empleo; y en segundo lugar, la deducción de 2,5 veces las remuneraciones de discapacitados o de trabajadores que tengan cónyuge o hijos con discapacidad.

Tasas Reducidas:

La única tasa reducida del impuesto sobre personas jurídicas es la que beneficia a la reinversión de utilidades. En efecto, la norma general es que sobre la base imponible se aplique la tasa del 25%. Sin embargo, las utilidades reinvertidas se benefician de una reducción de tasa de 10 puntos porcentuales, siempre y cuando éstas se destinen a la adquisición de maquinarias nuevas o equipos nuevos que se utilicen para la actividad productiva y siempre que se efectúe el correspondiente aumento de capital.

Diferimientos:

El principal diferimiento de impuestos es el causado por el método tributario de depreciación. En efecto, el reglamento de la ley establece un mecanismo de depreciación acelerada aplicable para los activos fijos nuevos con vida útil superior a cinco años y que consiste en la aplicación de una tasa de depreciación que no puede exceder del doble de la normal. En todo caso, se debe señalar que las tasas de depreciación normal son ya superiores a lo que podría ser una tasa de depreciación económica, por lo que también se debe considerar un gasto tributario por este concepto.

b) Personas naturales

Exenciones:

Al igual que en el caso de las personas jurídicas, las exenciones para las personas naturales se concentran en el artículo 9 de la LORTI. El numeral 1 exime a los dividendos y distribuciones de utilidades, sean estos recibidos por personas naturales o jurídicas. Como el impuesto a las sociedades tiene el carácter de impuesto definitivo, la tributación de estas rentas con el impuesto personal, sin un mecanismo de integración de impuestos, se traduciría en una doble tributación, por lo que en principio la exención se justifica. Sin embargo, como la tasa de 25% a las sociedades es inferior a la marginal máxima de las personas naturales (35%), es posible que las rentas del capital obtenidas por personas jurídicas estén beneficiadas respecto de las rentas obtenidas por las personas naturales, por lo que corresponde identificar esta brecha como un gasto tributario. En este caso, el gasto tributario se puede definir como la mayor recaudación derivada de gravar las utilidades devengadas de las sociedades con los impuestos personales de los socios o accionistas, en reemplazo del actual impuesto de 25%.

Hay también para las personas naturales varias exenciones vinculadas a rentas de activos financieros e inmobiliarios. A las disponibles para las personas jurídicas (ganancias de capital de inmuebles, acciones o participaciones; rentas de fondos de inversión, fondos de cesantía y fideicomisos mercantiles; y rendimientos de depósitos a plazo fijo de un año o más) se agrega la exención sobre los intereses percibidos por depósitos de ahorro a la vista.

Luego, existen una serie de exenciones que benefician principalmente a los trabajadores dependientes. Entre ellas, las exenciones que recaen sobre las prestaciones otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), incluyendo las pensiones jubilares; las decimotercera y decimocuarta remuneraciones; las asignaciones o estipendios por concepto de becas de estudio; y los

ingresos obtenidos por los trabajadores por bonificación de desahucio e indemnización por despido intempestivo.

Por otra parte, la ley contempla exenciones en beneficio de personas discapacitadas y de mayores de 65 años de edad. Los primeros se benefician por una exención por un monto de hasta el triple de la fracción básica gravada con tasa 0%, en tanto que los segundos gozan de una exención por un monto de hasta el doble de esta cantidad.

Finalmente, se debe reconocer como gasto tributario la menor tributación de los ingresos por juegos de azar y por herencias, legados y donaciones. Ambos tipos de rentas están afectas a impuestos especiales, pero inferiores a los impuestos personales a la renta.

Deducciones:

Las personas naturales que desarrollan actividades empresariales gozan, al igual de las personas jurídicas, de los beneficios que permiten deducir doblemente las remuneraciones que signifiquen un incremento neto del empleo y en un 250% las remuneraciones pagadas a discapacitados.

Por otro lado, todas las personas naturales tienen derecho a deducir de su base imponible los gastos personales, así como los de su cónyuge e hijos menores de edad o con discapacidad, por concepto de educación, salud, alimentación, vivienda y vestimenta. Esta deducción no puede ser superior al 50% de los ingresos ni a 1,3 veces el tramo exento de US\$7.750 anuales. Cabe señalar que, en todo caso, estas deducciones se superponen con el tramo exento. Por lo tanto, para una persona de ingresos suficientemente altos como para no caer en el límite del 50% de los ingresos, la deducción de gastos personales es equivalente a un tramo exento de US\$17.825 anuales ($7.750+7.750*1,3$).

Finalmente, los trabajadores en relación de dependencia tienen derecho a deducir de sus ingresos los aportes personales al IESS.

Diferimientos:

Las personas naturales que desarrollan actividades empresariales gozan de los mismos beneficios de depreciación acelerada de los activos fijos que las personas jurídicas.

B. Estudios anteriores

En abril de 2001, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)⁶ realiza un análisis de equidad para el IVA, tomando como indicador de bienestar el consumo, ante la posibilidad que había entonces de que la tasa aumentara a 15%. Utilizan la Encuesta de Condiciones de Vida 1998-1999, encontrando que el IVA, con las exenciones vigentes a esa fecha, era un impuesto progresivo. Se muestra también que, de no existir exenciones, el impuesto se volvería proporcional, es decir, sin efectos redistributivos.

Contrario a lo anterior, Molina et al. (2000), tomando como indicador de bienestar el ingreso y utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos (ENIGHU) 1994-1995, concluye que el IVA al año 2000 en Ecuador es regresivo.

Roca y Vallarino (2003) presentan dos conclusiones importantes sobre el Impuesto a la Renta de las personas naturales en 2003: el impuesto presenta una alta progresividad, siendo pagado en un 90% por el último decil, pero con poco impacto redistributivo; y el 70% de la población con menores ingresos no paga el impuesto por el efecto del mínimo no imponible.

La nota sobre Ecuador de Gustavo Arteta en el trabajo “La Equidad Fiscal en los países Andinos”⁷, utiliza los indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky para un análisis de distribución de las cargas tributarias, con datos de la ENIGHU 2003-2004. Para el IVA, encuentra que éste es progresivo al tomar

⁶ Actualmente Unidad del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social.

⁷ Barreix et al. (2006)

como base el consumo, pero proporcional con respecto al ingreso. En el caso del impuesto a la renta, revela que es fuertemente progresivo, concentrando la recaudación en el decil más rico; sin embargo, el aporte de este impuesto a los ingresos fiscales es poco significativo, por lo que su efecto distributivo es pequeño. También encuentra que el impuesto a los productos específicos, las cotizaciones de seguridad social y los otros impuestos son progresivos. Por último, al analizar el sistema tributario en conjunto, se concluye que es un sistema progresivo, tanto con base en el consumo como en el ingreso per cápita.

En Roca (2009), se analiza el efecto sobre la equidad que tiene la evasión de los impuestos de tributación directa: el impuesto a la renta y al patrimonio. Allí se concluye que es necesario aumentar la tributación directa. Por un lado, Ecuador tiene una de las presiones tributarias más baja de América Latina, ubicándose lejos de su potencial. Por el otro, aumentar las cargas por este tipo de impuestos tiene mayores efectos redistributivos, ya que la mayor carga recae en el sector más rico de la población. Sin embargo, los altos niveles de evasión deben ser atendidos, ya que estos pudieran atentar contra los efectos en recaudación y redistribución que este tipo de tributos buscan.

C. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del IVA

La principal fuente de información usada para evaluar la equidad del IVA en Ecuador fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (ENIGHU), del año 2003, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). El objetivo principal de esta encuesta es estimar el nivel y estructura de los gastos de los hogares que permiten actualizar los coeficientes de ponderación del Índice de Precios al Consumidor. También entrega información respecto del nivel y estructura de los ingresos de los hogares. La encuesta distingue más de 2000 productos, clasificados de acuerdo a la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (CCIF) del año 2000. El universo considerado son los hogares urbanos en centros poblados de 20.000 o más habitantes. La muestra fue de 11.240 hogares.

Adicionalmente, y con el objeto de calcular la tasa efectiva de IVA para cada producto, se usó la Tabla de Utilización del año 2006, preparada por el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador. Este cuadro muestra el consumo intermedio para 48 actividades económicas y 60 productos y el consumo final desagregado en hogares, Gobierno, formación bruta de capital fijo, variación de existencias y exportaciones. Con ella se construyó un modelo de IVA no deducible, que permitió estimar la tasa efectiva de IVA por producto, desagregada en sus tres componentes: IVA por afectación del consumo final, IVA cascada e IVA de traslación en productos exentos. Los resultados se muestran en el cuadro 2.

CUADRO 2
TASAS EFECTIVAS PARA PRODUCTOS AFECTOS Y PRINCIPALES PRODUCTOS EXENTOS
(En porcentajes)

Productos	IVA consumo final	IVA cascada	IVA traslación	Carga total
Bienes y servicios afectos	10,71	1,95	-	12,67
Productos alimenticios exentos (promedio)	-	-	3,08	3,08
Energía eléctrica y agua	-	-	3,06	3,06
Libros, diarios y revistas	-	-	1,03	1,03
Medicamentos	-	-	0,95	0,95
Transporte terrestre, fluvial y marítimo	-	-	3,89	3,89
Servicios de intermediación financiera	-	-	4,02	4,02
Seguros de vida y salud	-	-	1,66	1,66
Servicios de alquiler de vivienda	-	-	1,46	1,46
Servicios de enseñanza	-	-	0,38	0,38
Servicios sociales y de salud	-	-	3,20	3,20

Fuente: Elaboración propia.

Las tasas efectivas anteriores se aplicaron sobre el consumo de cada hogar y cada producto informado en la encuesta, determinándose de esa manera el IVA pagado por cada hogar con la estructura tributaria vigente (IVA actual). Adicionalmente, y con el mismo método, se calculó el IVA que pagaría cada hogar suponiendo la derogación de todas las exenciones, con excepción de aquellas que recaen sobre los intereses financieros, los servicios domésticos y las tasas o impuestos cobrados por el Gobierno (IVA sin exenciones). Los resultados se muestran en los cuadros 3 al 6.

El cuadro 3 muestra la concentración de la recaudación del IVA actual y del IVA sin exenciones, según decil de ingreso equivalente del hogar. Se aprecia que, con la legislación actual, el 20% de los hogares de menores ingresos aporta el 8,1% de la recaudación, mientras que el 20% de mayores ingresos aporta un 47,1% de la recaudación. Si se derogaran las exenciones, el aporte del 20% más pobre se elevaría a un 10,1%, mientras que la contribución del 20% más rico se reduciría a un 41,1% del total. Este primer análisis da cuenta de una estructura de exenciones que en conjunto parecieran ser progresivas, ayudando a reducir la natural regresividad de este impuesto.

CUADRO 3
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN

(En porcentajes)

Decil de ingreso equivalente del hogar	IVA actual	IVA sin exenciones
1	4,05	5,11
2	4,09	5,00
3	4,87	5,80
4	5,60	6,46
5	6,40	7,26
6	7,58	8,33
7	9,01	9,53
8	11,34	11,42
9	15,59	14,85
10	31,47	26,23
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 4 se presentan las tasas medias que paga cada decil, con el IVA actual y el IVA sin exenciones. En las columnas segunda y tercera se muestra el cociente entre IVA e ingreso. En ambos casos la tasa media desciende a medida que la renta crece, corroborándose la regresividad del impuesto al usar el ingreso como medida de bienestar. Es interesante notar que la tasa media total crece desde un 5,95% con el IVA actual a un 9,24% con el IVA sin exenciones. Este aumento de casi 55% representa el incremento en recaudación que se podría lograr con una ampliación total de la base del IVA.

Puede llamar la atención el excesivo valor que toma la tasa media en el primer decil. Esto suele ocurrir como consecuencia de hogares que informan no percibir ingresos, pero que sí reportan consumo. A su vez, esta aparente contradicción puede deberse a que el consumo es financiado con ahorro o endeudamiento, o bien, en no pocos casos, con fuentes de ingreso omitidas.

En las columnas cuarta y quinta se presenta el cociente entre IVA y consumo. Con el IVA actual la tasa media crece desde 5,47% para el primer decil a 8,28% para el último decil, dando cuenta nuevamente de la progresividad de las exenciones. Con un IVA sin exenciones, la tasa media respecto del consumo es prácticamente la misma para todos los deciles, descendiendo levemente desde 10,71% a 10,68% entre los deciles extremos.

CUADRO 4
PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS

(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IVA / Ingreso		IVA / Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
1	82,54	161,69	5,47	10,71
2	10,03	19,03	5,65	10,71
3	7,28	13,47	5,79	10,71
4	6,43	11,52	5,98	10,71
5	6,07	10,69	6,09	10,71
6	5,80	9,90	6,28	10,71
7	5,76	9,46	6,52	10,70
8	5,72	8,94	6,85	10,69
9	5,64	8,33	7,24	10,69
10	5,13	6,64	8,28	10,68
Total	5,95	9,24	6,90	10,70

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 5 se muestran los indicadores de equidad vertical del IVA, considerando en primer lugar el ingreso como medida de bienestar (columnas dos y tres) y luego el consumo (columnas 4 y 5). El Gini del ingreso medido después del IVA actual es de 0,5478, mayor que el Gini antes de impuestos, igual a 0,5421. La diferencia entre ambos, conocida como el índice Reynolds-Smolensky, es negativa e igual a -0,0056, lo que da cuenta de un impuesto regresivo, aunque con un impacto absoluto moderado. La regresividad del impuesto se confirma con un índice Kakwani negativo, e igual a -0,1356.

La alternativa de un IVA sin exenciones resulta ser más regresiva aún. Se obtiene un índice Reynolds-Smolensky de -0,0154 y un índice Kakwani de -0,2215. Esta mayor regresividad no se explica sólo por la mayor recaudación del IVA sin exenciones. En efecto, un Kakwani más negativo que con el IVA actual da cuenta de un impuesto con mayor poder regresivo. Ello confirma que las exenciones que contempla actualmente la legislación son, en conjunto, progresivas. No obstante lo anterior, la última fila del cuadro 5 muestra el efecto neto de derogar las exenciones y, simultáneamente, redistribuir la mayor recaudación entre los hogares de los tres deciles más pobres. El resultado es progresivo, con un Gini de 0,5169, bastante inferior al Gini antes de impuestos.

CUADRO 5
INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IVA

	Base Ingreso		Base Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
Gini del ingreso antes de impuestos	0,5421	0,5421	0,4297	0,4297
Gini del ingreso después del IVA	0,5478	0,5575	0,4248	0,4297
Índice Reynolds-Smolensky	-0,0056	-0,0154	0,0049	0,0000
Índice Kakwani	-0,1356	-0,2215	0,0674	0,0000
Gini del ingreso después del IVA y transferencia	-	0,5169	-	0,3825

Fuente: Elaboración propia.

Al usar al consumo como medida de bienestar tanto el Reynolds-Smolensky como el Kakwani resultan positivos con el IVA actual, dando cuenta de un impuesto progresivo bajo esta base. En tanto, con un IVA sin exenciones se aprecia que el impuesto resulta ser proporcional. Al igual que con la base ingreso, la redistribución de la mayor recaudación derivada de la derogación de exenciones mejoraría significativamente el Gini, pasando de 0,4297, antes de impuestos, a 0,3825, después de IVA y redistribución.

El cuadro 6 muestra el índice de equidad horizontal de Atkinson-Plotnick. Como se recordará, este índice mide el cambio en el ordenamiento relativo de los hogares, respecto de la situación antes de impuestos. Las columnas segunda y tercera muestran el índice después del IVA actual y sin exenciones, usando el ingreso como base. Desde esta perspectiva, se observa un empeoramiento de la equidad horizontal al derogar las exenciones, pues el valor del índice aumenta. Por su parte, en las columnas cuarta y quinta se repite el ejercicio, pero usando ahora el consumo como base. En este caso, la equidad horizontal mejora con la derogación de exenciones, quedando el valor del índice prácticamente en cero.

Este resultado, aparentemente contradictorio, se explica de la siguiente manera: al derogar la casi totalidad de las exenciones, se obtiene un IVA que es proporcional al consumo, con independencia de cuál sea la canasta de consumo de cada hogar. Siendo así, el orden de los hogares según consumo no cambia en relación al ordenamiento antes de impuestos, lo que explica un índice cercano a cero al usar esa base. Por otra parte, la relación entre consumo e ingreso no es la misma para todos los hogares; de hecho, algunos consumen más que su ingreso y otros menos. Al usar la base ingreso y suponer la derogación de casi todas las exenciones, prima el efecto del aumento del impuesto, que determina que algunos hogares que antes mantenían su posición relativa ahora la cambien, aumentando el desorden en relación a la situación antes de impuestos.

CUADRO 6
INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IVA

	Base Ingreso		Base Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
Gini del ingreso después del IVA	0,5478	0,5575	0,4248	0,4297
Pre-Gini del ingreso después del IVA	0,5470	0,5565	0,4247	0,4297
Índice Atkinson-Plotnick del IVA	0,0741	0,0940	0,0122	0,0000

Fuente: Elaboración propia.

D. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del impuesto a la renta

La principal fuente de información usada para evaluar la equidad del Impuesto a la Renta en Ecuador fue la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana y Rural, del diciembre de 2007, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). La información de esta encuesta tiene cobertura nacional y abarcó a 18.933 hogares, compuestos por un total de 76.922 individuos. Se utilizaron principalmente las variables de ingresos a nivel de individuos construidas por CEPAL, incorporando las correcciones por subdeclaración de ingresos que realiza esta misma entidad.

Para el cálculo de la base imponible actual se consideró las remuneraciones del trabajo dependiente, excluidas las remuneraciones decimotercera y decimocuarta y las cotizaciones previsionales, y los ingresos de los independientes. De esta cantidad se restó una estimación de la deducción por gastos personales.

De acuerdo a lo señalado en la sección E.1, se evaluaron cuatro reformas potenciales: derogación de gastos tributarios; impuesto plano; impuesto dual; e impuesto familiar.

En el escenario de derogación de gastos tributarios, se simuló la eliminación de las exenciones a las remuneraciones decimotercera y decimocuarta y de la deducción por gastos personales. Además, se incorporó a la base imponible las rentas por transferencias, que incluye jubilaciones, donaciones, remesas del exterior y bono de desarrollo humano, y las rentas del capital, que consideran intereses, arriendos y dividendos. Sobre la base imponible así estimada se aplicó la escala de tasas actualmente vigente.

En el caso del impuesto plano, la misma base imponible anterior fue sometida a una tasa plana de 18,8%, con un tramo exento de US\$10.000, combinación con la que se logra la misma recaudación del escenario de derogación de gastos tributarios.

En la simulación del impuesto dual, la misma base imponible anterior fue separada en rentas del trabajo y rentas del capital. Sobre las primeras se aplicó la escala de tasas actual y sobre las segundas una tasa plana de 5,7%, con la que se logra igualar la recaudación de los dos escenarios anteriores.

Finalmente, para el impuesto familiar se cumplió el objetivo de igualar la recaudación aplicando una escala con las mismas tasas marginales actuales, pero ajustando cada tramo por el factor 0,5513.

El cuadro 7 muestra la concentración de la recaudación del Impuesto a la Renta actual y de las cuatro alternativas simuladas. Con el impuesto actual la recaudación proviene exclusivamente de los dos deciles de mayores ingresos, y se concentra fuertemente en el último. Una concentración similar se obtiene con la derogación de los gastos tributarios, el impuesto plano y el impuesto familiar, aunque en los dos primeros el pago del impuesto comenzaría a partir del sexto decil y el quinto decil, respectivamente. Con el impuesto dual, en cambio, la distribución de la recaudación por deciles cambia de manera importante, concentrándose sólo el 57% en el decil de mayores ingresos.

CUADRO 7
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN

(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano (t=18,85%)	Impuesto dual (t=5,7%)	Impuesto familiar (f=0,55)
1	0,00	0,00	0,00	1,63	0,00
2	0,00	0,00	0,00	2,50	0,00
3	0,00	0,00	0,00	2,88	0,00
4	0,00	0,00	0,00	3,16	0,00
5	0,00	0,00	0,00	3,68	0,00
6	0,00	0,01	0,00	4,53	0,00
7	0,00	0,11	0,07	5,14	0,00
8	0,00	0,62	0,41	7,51	0,00
9	0,19	3,86	4,42	11,90	1,23
10	99,81	95,40	95,09	57,08	98,77
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 8 se presentan las tasas medias que paga cada decil, bajo los distintos escenarios. Un primer resultado interesante es que la tasa media total aumenta desde 1,49% en la situación actual a un 3,46% en cada una de las propuestas de reforma. Es decir, todas ellas lograrían un incremento de la recaudación de un 132%.

Bajo el impuesto actual se aprecia una marcada progresividad, con una tasa media de 0% para los ocho primeros deciles, apenas sobre 0% para el noveno y en torno al 4% para el décimo. El impuesto sin gastos tributarios y el impuesto plano muestran un desempeño similar, elevando la tasa media del decil más rico a un 8,8% e imponiendo tasas medias menores que 1% para los deciles anteriores. El impuesto familiar

muestra una progresividad algo mayor, con una tasa media de 9,1% para el decil de mayores ingresos y levemente sobre 0% para el anterior. Por su parte, con el impuesto dual se logra una tasa media similar para los primeros nueve deciles, entre 2% y 3,9%, y algo mayor, 5,3%, para el decil más rico.

CUADRO 8
PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS
(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano (t=18,85%)	Impuesto dual (t=5,7%)	Impuesto familiar (f=0,55)
1	0,00	0,00	0,00	3,86	0,00
2	0,00	0,00	0,00	2,94	0,00
3	0,00	0,00	0,00	2,42	0,00
4	0,00	0,00	0,00	2,16	0,00
5	0,00	0,00	0,00	2,04	0,00
6	0,00	0,01	0,00	2,12	0,00
7	0,00	0,04	0,03	2,00	0,00
8	0,00	0,19	0,13	2,32	0,00
9	0,02	0,87	0,99	2,68	0,28
10	3,98	8,82	8,79	5,28	9,13
Total	1,49	3,46	3,46	3,46	3,46

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 9 se muestran los indicadores de equidad vertical para el Impuesto a la Renta. Se observa que tanto el impuesto actual como las cuatro alternativas simuladas son, en mayor o menor medida, progresivos. El índice Kakwani muestra que el potencial redistributivo es similar para todas las alternativas, excepto para el Dual, que resulta ostensiblemente menor. Por su parte, el Reynolds-Smolensky muestra que el Impuesto Familiar es el más progresivo, en términos de contribución absoluta, mientras que en el extremo opuesto aparecen el Dual y el Impuesto Actual. Al considerar la transferencia de la mayor recaudación de los impuestos alternativos, se concluye que el Gini después de impuestos podría reducirse desde 0,5239, bajo el esquema actual, a 0,4934 con un Impuesto Familiar.

CUADRO 9
INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano	Impuesto dual	Impuesto familiar
Gini del ingreso antes de impuestos	0,5311	0,5311	0,5311	0,5311	0,5311
Gini del ingreso después de impuesto a la renta	0,5239	0,5150	0,5151	0,5264	0,5124
Índice Reynolds-Smolensky	0,0072	0,0161	0,0160	0,0047	0,0187
Índice Kakwani	0,4555	0,4314	0,4264	0,1272	0,4368
Gini del ingreso después de impuesto a la renta y transferencia	-	0,4960	0,4961	0,5073	0,4934

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la equidad horizontal, los índices mostrados en la cuadro 10 permiten concluir que el Impuesto Familiar es el que asegura un tratamiento más igualitario entre contribuyentes con similares niveles de renta. En efecto, el índice Atkinson-Plotnick igual a cero revela que el orden de los hogares antes de impuestos no se altera después de aplicar el Impuesto Familiar. A su vez, el índice IH señala

que, en promedio, el impuesto oscila en un 2,3% en torno al punto medio, para un determinado nivel de renta. En el extremo opuesto se encuentra el impuesto dual, con un Atkinson-Plotnick de 0,011 y un IH de 41,9%.

CUADRO 10
INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano	Impuesto dual	Impuesto familiar
Gini del ingreso después del impuesto a la renta	0,5239	0,5150	0,5151	0,5264	0,5124
Pre-Gini del ingreso después del impuesto a la renta	0,5239	0,5149	0,5150	0,5263	0,5124
Índice Atkinson-Plotnick	0,0008	0,0029	0,0046	0,0110	0,0000
Índice IH (en porcentajes)	20,3	21,4	24,5	41,9	2,3

Fuente: Elaboración propia.

IV. El caso de Guatemala

A. Descripción del IVA y el impuesto a la renta

1. Características principales del IVA

El IVA en Guatemala está regulado mediante el Decreto 27, de mayo de 1992. La tarifa actual y única es del 12%. El impuesto grava las ventas de bienes muebles e inmuebles, las prestaciones de servicios y las importaciones.

La base del IVA en Guatemala es amplia, al menos en comparación con los países de la región. De acuerdo con estimaciones para el año 2005, el gasto tributario en IVA se estima en 0,98% del PIB. Los gastos tributarios en el IVA de Guatemala son básicamente exenciones. Sin embargo, se distinguen exenciones simples y exenciones totales, las que se detallan a continuación.

a) Exenciones simples

Importaciones exentas:

Están exentas las importaciones de bienes de capital efectuadas por cooperativas; las importaciones efectuadas por las misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante el Gobierno de la República; y las importaciones efectuadas por los organismos internacionales.

Intereses y servicios financieros:

El numeral 4 del artículo 7 exime de IVA a los servicios que presten las instituciones fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos y las bolsas de valores, en tanto que el numeral 7 del mismo artículo exime a los intereses que devenguen los títulos de crédito y otras obligaciones emitidas por las sociedades mercantiles y que se negocien a través de una bolsa de valores.

Cooperativas:

El numeral 5 del artículo 7 exime a las cooperativas, pero sólo en las operaciones de venta y prestación de servicios con sus asociados, cooperativas, federaciones, centrales de servicio y confederaciones de cooperativas.

Exenciones meritorias:

Califican en esta categoría la exención a los aportes y donaciones a asociaciones, fundaciones e instituciones sin fines de lucro; y la exención a los servicios prestados por asociaciones, fundaciones e instituciones sin fines de lucro, establecidas en los numerales 9, 10 y 13 del artículo 7, respectivamente.

También califica dentro de la categoría de exenciones meritorias aquella establecida en el numeral 15 del artículo 7, que recae sobre la compra y venta de medicamentos denominados genéricos y alternativos de origen natural; y la compra y venta de medicamentos antirretrovirales que adquieran personas que padezcan la enfermedad VIH/SIDA.

Exenciones redistributivas:

Una primera exención de este tipo es aquella que libera del impuesto a las ventas al menudeo de carnes, pescado, mariscos, frutas y verduras frescas, cereales, legumbres y granos básicos a consumidores finales en mercados cantonales y municipales. Para tener derecho a la exención, las ventas no deben exceder de cien quetzales por cada transacción. Es decir, es una exención que va en beneficio de pequeños vendedores y pequeños consumidores.

Otra exención distributiva es la que libera del impuesto a la venta de viviendas con un máximo de 60 metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados, que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de 120 metros cuadrados. En ambos casos, se establece como requisitos adicionales que el valor de los inmuebles no exceda del equivalente, en quetzales, a 17.500 dólares y que el adquirente acredite que él y su núcleo familiar, carecen de vivienda propia o de otros bienes inmuebles. Es decir, se trata de beneficiar a familias de pocos recursos que adquieren su primera vivienda propia.

Mecanismo de proporcionalidad para el reconocimiento de créditos:

La ley de IVA guatemalteca no contempla un mecanismo de proporcionalidad para estimar los créditos de IVA en el caso de existir simultáneamente ventas exentas y afectas. Esto significa que en la práctica, cuando un contribuyente con ventas exentas realiza también ventas afectas, puede rebajar el IVA pagado por los insumos destinados a producir bienes exentos de los débitos generados por los bienes afectos. Es decir, aún cuando las exenciones analizadas en esta sección son de las denominadas simples, pueden terminar siendo exenciones totales si es que el contribuyente tiene suficientes débitos contra los cuales imputar estos créditos asociados a sus ventas exentas.

b) Exenciones totales*Educación:*

La principal exención de este tipo es la que beneficia a los servicios educacionales, establecida en los numerales 1 y 2 del artículo 8. El primero exime de IVA a los centros educativos públicos y privados, en lo que respecta a matrícula de inscripción, colegiaturas, derechos de examen y transporte terrestre proporcionado por los propios establecimientos a los escolares. El segundo, exime a las universidades autorizadas para funcionar en el país.

Cabe señalar, que esta exención tiene además rango constitucional. En efecto, el artículo 73 de la Constitución Política de la República establece que los centros educativos “gozarán de la exención de toda

clase de impuestos y arbitrios”. A su vez, en el artículo 88 se señala que “las universidades están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, sin excepción alguna”. Este carácter constitucional de ambas exenciones dificulta cualquier intención de derogarlas, aunque sea parcialmente.

Otras:

Son también exenciones totales con rango constitucional aquellas a favor de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Comité Olímpico Guatemalteco y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Por otro lado, en el numeral 5 del artículo 8 se exime de IVA, sujeto a reciprocidad, a las misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante el Gobierno de la República, así como los agentes diplomáticos, los funcionarios y empleados diplomáticos y consulares, incluidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares; mientras que en el número 6 se exime a los organismos internacionales a los que de acuerdo con los respectivos convenios suscritos entre el Gobierno de la República de Guatemala y dichos organismos se les haya otorgado la exención de impuestos. Ambas exenciones operan también en la práctica principalmente sobre las compras.

c) Exenciones a maquilas y zonas francas

La Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila establece exenciones de IVA y aranceles a las importaciones efectuadas por las empresas acogidas, que tengan como destino la utilización en la producción de bienes exportables. A su vez, la Ley de Zonas Francas establece exenciones de IVA y aranceles a las importaciones de activos fijos, insumos y bienes ingresados a tales recintos, los que serán usados en la producción de bienes exportables, reexportados o vendidos dentro o entre zonas francas.

Al respecto, cabe señalar que estos beneficios constituyen sólo un anticipo, puesto que de no contar con la exención de todas formas accederían a la devolución del IVA, a la que tendrían derecho por tratarse de importaciones que serán destinadas a bienes de exportación.

2. Características principales del impuesto a la renta

El Impuesto Sobre la Renta está contenido en el Decreto 26 de 1992. La Ley distingue entre trabajadores en relación de dependencia y personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades mercantiles y no mercantiles.

Los trabajadores dependientes están sujetos a una escala de tasas marginales, que va del 15% al 31%. Además se considera una deducción general de Q36.000, la que hace las veces de un tramo exento, según se aprecia en el cuadro siguiente.

CUADRO 11
ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO AL TRABAJO EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA

Escala legal de tasas			Escala de tasas considerando deducción general de Q.36 000		
Tramo de renta (Quetzales al año)		Tasa (%)	Tramo de renta		Tasa (%)
0	65 000	15	0	36 000	0
65 000	180 000	20	36 000	101 000	15
180 000	295 000	25	101 000	216 000	20
295 000	En adelante	31	216 000	331 000	25
			331 000	En adelante	31

Fuente: Decreto 26 de 1992.

Por su parte, las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades mercantiles y no mercantiles, pueden optar entre dos regímenes de tributación. El primero, es un régimen de contabilidad completa, en el que la renta tributable se determina como los ingresos brutos menos los gastos necesarios para producir la renta. Sobre la utilidad así determinada, se aplica la alícuota del 31%. El segundo, consiste en la aplicación de una tasa del 5% sobre los ingresos afectos, sin deducción alguna de gastos.

La evolución de la normativa ha llevado a que este segundo régimen sea definido en la ley como el de aplicación general, mientras que el primero se ha transformado en un régimen optativo.

A continuación se describen los principales gastos tributarios establecidos en la ley.

a) Exenciones

Las exenciones, que para estos efectos incluye también las denominadas exoneraciones y no sujeciones, se encuentran contenidas principalmente en el artículo 6 del Decreto 26-92, que establece el Impuesto Sobre la Renta. Sin embargo, existen también otros cuerpos legales que establecen exenciones, como es el caso del régimen de zonas francas y la Ley de Maquila.

Tributación en base al principio de fuente territorial:

Guatemala aplica el principio jurisdiccional de fuente territorial, de acuerdo al cual sólo se gravan con el ISR las rentas de fuente guatemalteca. En consecuencia, las rentas de fuente extranjera quedan al margen de la tributación, constituyendo una primera exención relevante en términos de pérdida de recaudación.

Universidades y centros educativos:

La Constitución de la República establece que las universidades y los centros educativos gozarán de la exención de toda clase de tributos, entre ellos, el ISR.

Intereses pagados al exterior por organismos del Estado y Municipalidades:

Se libera del impuesto a los intereses y comisiones por préstamos contratados en el exterior que paguen los organismos del Estado y las municipalidades.

Indemnizaciones, aguinaldos y bonificaciones:

Se encuentran exentas del ISR las indemnizaciones o pensiones percibidas por causa de muerte o por incapacidad producida por accidente o enfermedad y los pagos en concepto de indemnización por tiempo servido, percibidos por los trabajadores del sector público y privado.

Otros beneficios a favor de los trabajadores en relación de dependencia son las exenciones a los aguinaldos de hasta el 100% del sueldo mensual y la bonificación anual establecida por el Decreto Número 42-92 del Congreso de la República, equivalente a un salario mensual (bono 14).

Pensiones y jubilaciones:

Están exentas las jubilaciones, pensiones y montepíos originados en Guatemala y aquella a favor de las rentas y prestaciones en dinero que paguen, en concepto de seguridad social, todas las instituciones autorizadas a sus asegurados, afiliados y beneficiarios.

Incentivos a la Inversión Directa:

Finalmente, dentro de las exenciones sobresalen los incentivos a la inversión directa, que comprenden la exoneración de impuesto a las utilidades obtenidas por las empresas acogidas a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto 29-89, y la exoneración a las utilidades de entidades administradoras y usuarias de zonas francas.

La normativa en cuestión establece, entre otras franquicias, una exoneración del ISR por 10 años para las empresas exportadoras que califiquen en alguno de los siguientes cuatro regímenes: i) Maquiladora bajo el régimen de admisión temporal; ii) Exportadora bajo el régimen de admisión temporal; iii) Exportadora bajo el régimen de devolución de derechos; y iv) Exportadora bajo el régimen de componente agregado nacional total. La exoneración aplica sólo para las rentas derivadas de la actividad exportadora. Por otro lado, la amplitud con la que se han definido estos cuatro regímenes, permite que la mayor parte de los exportadores puedan acogerse a lo menos a alguno de ellos. En efecto, no se fomenta exclusivamente las nuevas inversiones, puesto que se pueden acoger tanto empresas nuevas como aquellas que se encuentren en operaciones. Tampoco se trata de un estímulo preferente para capitales extranjeros, pues la norma no hace diferencia entre éstos y los capitales nacionales. Por último, tampoco hay restricción en términos de productos o actividades, salvo por algunos productos

específicos mencionados en el artículo 2, que quedan al margen del beneficio (café, caña de azúcar, algodón, ganado bovino y petróleo, entre otros).

Otros:

Cabe señalar que no se ha considerado como GT la exención a los dividendos y distribuciones de utilidades, por cuanto se entiende que esta exención busca evitar una doble tributación, puesto que las utilidades que generan tales dividendos o distribuciones de utilidades ya han pagado el respectivo impuesto a nivel de la empresa. Esto es consistente con la norma de Impuesto a la Renta que se ha escogido para identificar los GT, pero también lo es con la lógica del ISR, por cuanto esta exención se aplica sólo cuando las utilidades respectivas hayan pagado el impuesto en la empresa.

b) Deducciones

Deducciones a favor de los trabajadores en relación de dependencia:

Para fines de análisis, conviene separar las deducciones en las que benefician a los trabajadores en relación de dependencia y aquellas que favorecen a las personas que desarrollan actividades mercantiles y no mercantiles. Las primeras, están contenidas en el artículo 37 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Entre ellas, se encuentra la ya mencionada deducción general de Q.36.000, que hace las veces de un tramo exento en la escala de tasas del impuesto.

Adicionalmente, se permite deducir las contribuciones a la seguridad social para pensiones y jubilaciones, tanto del sistema público, que corresponden a un 4,73% de la recaudación bruta, como de planes privados.

También se permite deducir los gastos médicos familiares; las cuotas pagadas a colegios profesionales; las primas de fianzas; las primas de seguros de vida no dotales; las primas de seguros contra accidentes personales y de gastos médicos hospitalarios; las donaciones al estado e instituciones sin fines de lucro; y el monto de las pensiones alimenticias fijadas por tribunal de familia.

Deducciones a favor de las empresas y trabajadores independientes:

En relación con las deducciones a favor de las personas que obtienen rentas de actividades mercantiles y no mercantiles, éstas tienen que ver fundamentalmente con el régimen optativo del artículo 72, el que admite ciertas rebajas en la determinación de la base imponible, que pueden ser catalogadas como gastos no necesarios para producir la renta. Dentro de ellos, aparecen las donaciones al estado e instituciones sin fines de lucro, por un monto de hasta un 5% de las rentas anuales o Q.500.000 anuales. Las demás deducciones se relacionan con beneficios otorgados a los trabajadores y sus grupos familiares, tales como las inversiones en viviendas, escuelas y hospitales.

c) Créditos

Crédito por IVA:

El artículo 37A del Decreto 26-92 permite a los trabajadores en relación de dependencia rebajar como crédito contra el impuesto, el IVA que hayan pagado durante el año por todas las compras de bienes y servicios efectuadas por el grupo familiar, hasta por un monto igual al que resulte de aplicar la tasa de IVA, actualmente de 12%, sobre la renta imponible. Este crédito puede también ser usado por las personas naturales que desarrollen actividades no mercantiles y que se acojan al régimen de tributación del artículo 72, esto es, que determinen su base imponible deduciendo los gastos de los ingresos brutos.

Crédito por IETAAP:

Un segundo crédito de importancia es el establecido en el Decreto 19-04, y que permite rebajar del ISR el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). Este crédito aplica a todos los contribuyentes gravados con el IETAAP, esto es, las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades mercantiles.

d) Tasas reducidas

El Impuesto sobre la Renta establece una tasa reducida de 10%, aplicable sobre tres corrientes de ingresos: las ganancias de capital; los intereses (establecida en el Impuesto Sobre Activos Financieros); y la revaluación de activos fijos.

e) Diferimientos

Se han identificado dos diferimientos en el ISR. El primero, se refiere a la depreciación de algunos activos, para los cuales se establece una tasa de depreciación anual que es claramente superior a la tasa de depreciación económica, lo que se traduce en un estímulo a la inversión en ese tipo de activos. El segundo, es el diferimiento del impuesto en el caso de la amortización de los gastos de explotación minera, para los que se admite una deducción instantánea o hasta en cinco cuotas anuales.

f) Regímenes especiales

Tal como se mencionó al comienzo de esta sección, el ISR establece dos regímenes de determinación del impuesto para las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades mercantiles y no mercantiles. El primero, es un régimen de contabilidad completa, en el que se aplica la alícuota del 31% sobre la utilidad; y el segundo, es un régimen simplificado, que consiste en la aplicación de una tasa del 5% sobre los ingresos afectos, sin deducción alguna de gastos.

Esta definición legal de régimen general y régimen optativo no debe confundirse con la definición conceptual, según la cual un impuesto sobre la renta debe gravar precisamente la renta obtenida por las empresas. En ese sentido, si la aplicación del régimen del 5% sobre los ingresos determina un impuesto inferior al que resultaría de la aplicación de un impuesto sobre la renta, entonces se está en presencia de un gasto tributario. Esto es precisamente lo que ocurre en el esquema guatemalteco, en donde al existir la opción entre ambos regímenes, los contribuyentes lógicamente escogerán aquel de menor tributación.

El régimen de 5% opera como un régimen simplificado de impuesto a la renta, el cual presume implícitamente que la utilidad es igual al 16,1% del ingreso (5/31). Aquellas empresas con un margen superior a este porcentaje, elegirán el régimen simplificado, mientras que las que operen con márgenes inferiores, preferirán el régimen denominado opcional.

Otro aspecto importante de destacar, es que el impuesto del 5% es en realidad una suerte de impuesto sobre las ventas de tipo plurifásico y acumulativo, también conocido como impuesto en cascada. Este tipo de impuestos incentivan la integración vertical, pues es una forma de reducir la carga tributaria. Por ejemplo, supóngase una empresa productora que tiene una empresa filial que actúa como mayorista en la distribución de sus productos. Cada uno debe pagar un impuesto del 5% sobre sus respectivas ventas. Sin embargo, si se decide integrar ambas empresas, la nueva empresa fusionada pagará un impuesto igual al que anteriormente pagaba la filial mayorista, mientras que el impuesto que pagaba la empresa productora se elimina, puesto que ahora sus ventas pasaron a ser una transferencia interna.

El régimen del 5% sobre ingresos también acarrea otros problemas de eficiencia y equidad. Dado que los distintos sectores económicos operan con distintos márgenes, la tasa efectiva de tributación será también distinta para cada uno, produciendo un sesgo en la asignación de recursos hacia aquellos sectores con mayores márgenes de utilidad.

B. Estudios anteriores

Cabrera y Fuentes (2007), estudian la incidencia de los impuestos sobre la equidad en Guatemala. Al usar el ingreso como medida de bienestar, concluyen que el sistema tributario guatemalteco a finales del año 2005 era ligeramente regresivo con una tendencia hacia la neutralidad. Su capacidad redistributiva era muy limitada, debido a un deficiente diseño de los impuestos y una baja carga tributaria. Los resultados cambian de signo al utilizar al consumo como medida de bienestar, mostrando ahora un sistema tributario levemente progresivo.

Respecto del IVA, el impuesto de mayor peso en la recaudación, las conclusiones también son dispares: al usar el ingreso fue ligeramente regresivo mientras que al usar el consumo resultó ser ligeramente progresivo.

Por su parte, se concluye que el Impuesto sobre la Renta es progresivo, aunque con un potencial de redistribución por debajo del IVA. Se argumenta que en este resultado influyen las escasas oportunidades de empleos formales que se generan en la economía guatemalteca, que limitan el potencial de recaudación y distribución. En la evaluación de este impuesto no se consideraron todas las deducciones y acreditamientos que permite la ley, y se deja ver la importancia de su incorporación para una estimación más precisa.

En el mismo trabajo se realiza una revisión de los estudios anteriores sobre el tema, mencionando los siguientes:

Galper y Ramos (1992) realizan una estimación de largo y mediano plazo en base a supuestos teóricos de traslación impositiva y dos modelos de microsimulación, uno para el impuesto sobre la renta y el otro a los impuestos indirectos. El estudio se realizó utilizando una base desarrollada específicamente para un proyecto de modernización tributaria el año 1992. Sus conclusiones son que tanto antes como después del programa de modernización tributaria, el sistema impositivo guatemalteco era progresivo, aunque después del programa redujo levemente su progresividad. Eso sí, el nuevo sistema impositivo reducía la distorsión en las decisiones económicas de los privados.

Larios (2000), de Barents Group, también concluye que el sistema impositivo era progresivo, sobre todo del primer al noveno decil. Los resultados para el impuesto sobre la renta son similares a los encontrados en el estudio citado en el párrafo anterior.

Mann (2002), por otro lado, concluye que el sistema impositivo de Guatemala es proporcional en su conjunto a través de todos los deciles de ingreso; sin embargo, hay impuestos que tienen un comportamiento individual fuertemente progresivo, como el impuesto sobre la renta personal. Para calcularlo, define la incidencia tributaria como el cambio del ingreso corriente en el hogar que generan los impuestos. Además, indica que en el estudio de Larios la distribución de ingresos, transformada a deciles de acuerdo a los intervalos originales de ingresos de la encuesta que se ocupó como base, es distinta a como aparece en la base original, lo que implicó que en sus resultados el sistema tributario era más progresivo que si se hubiese ocupado la distribución de ingreso de la base original.

Aguste y Artana (2005), tal como Mann, ocupan modelos de traslación y ejercicios de microsimulación, aunque ocupan como base el consumo y se enfocan principalmente en la reforma tributaria del 2004. También ocupan los indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky y controlan por aspectos demográficos (por ejemplo, tamaño de hogar y edad de los integrantes). Encuentran que el sistema impositivo es neutral, pero que al tomar el consumo como proxy de ingreso permanente se vuelve levemente progresivo.

C. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del IVA

La principal fuente de información usada para evaluar la equidad del IVA en Guatemala fue la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala entre Marzo y Septiembre de 2006. Esta encuesta tiene cobertura nacional y está referida a la población de los hogares particulares del país. Considera una muestra de 13.686 hogares, compuestos por 68.739 personas. El módulo de gastos distingue 250 productos.

Adicionalmente, y con el objeto de calcular la tasa efectiva de IVA para cada producto, se usó el Cuadro de Oferta y Utilización del año 2006, preparado por el Banco Central de Guatemala. El Cuadrante de Utilización muestra el consumo intermedio para 30 actividades económicas y 65 productos, y el consumo final desagregado en hogares, Gobierno, formación bruta de capital fijo, variación de existencias y exportaciones. Con ella se construyó un modelo de IVA no deducible, que permitió estimar la tasa efectiva de IVA por producto, desagregada en sus tres componentes: IVA por

afectación del consumo final, IVA cascada e IVA de traslación en productos exentos. Los resultados se muestran en el cuadro 12.

CUADRO 12
TASAS EFECTIVAS PRODUCTOS AFECTOS Y PRINCIPALES PRODUCTOS EXENTOS
(En porcentajes)

Productos	IVA consumo final	IVA cascada	IVA traslación	Carga total
Bienes y servicios afectos	10,71	0,14	-	10,85
Productos alimenticios exentos	-	-	3,23	3,23
Medicamentos	-	-	2,43	2,43
Servicios de intermediación financiera	-	-	3,33	3,33
Servicios de propiedad de vivienda	-	-	2,09	2,09
Servicios de enseñanza	-	-	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia.

Las tasas efectivas anteriores se aplicaron sobre el consumo de cada hogar y cada producto informado en la encuesta, determinándose de esa manera el IVA pagado por cada hogar con la estructura tributaria vigente (IVA actual). Adicionalmente, y con el mismo método, se calculó el IVA que pagaría cada hogar suponiendo la derogación de todas las exenciones, con excepción de aquellas que recaen sobre los intereses financieros, los servicios domésticos y las tasas o impuestos cobrados por el Gobierno (IVA sin exenciones). Los resultados se muestran en los cuadros 13 al 16.

El cuadro 13 muestra la concentración de la recaudación del IVA actual y del IVA sin exenciones, según decil de ingreso equivalente del hogar. Se aprecia que, con la legislación actual, el 20% de los hogares de menores ingresos aporta el 10,0% de la recaudación, mientras que el 20% de mayores ingresos aporta un 40,9% de la recaudación. Si se derogaran las exenciones, el aporte del 20% más pobre se elevaría a un 10,6%, mientras que la contribución del 20% más rico se reduciría a un 39,3% del total. Es decir, la estructura de exenciones pareciera ser progresiva, como se corroborará más adelante.

CUADRO 13
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN
(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IVA actual	IVA sin exenciones
1	4,79	5,06
2	5,20	5,54
3	5,99	6,29
4	6,65	6,86
5	7,50	7,68
6	8,28	8,39
7	9,83	10,03
8	10,84	10,83
9	14,45	14,17
10	26,46	25,15
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 14 se presentan las tasas medias que paga cada decil, con el IVA actual y el IVA sin exenciones. En las columnas segunda y tercera se muestra el cociente entre IVA e ingreso. En ambos casos la tasa media desciende a medida que la renta crece, corroborándose la regresividad del impuesto al usar el ingreso como medida de bienestar. Por otro lado, la tasa media total crece desde un 8,03% con el IVA actual a un 9,67% con el IVA sin exenciones, lo que representa un aumento de 20%, que es el incremento en recaudación que se podría lograr con una ampliación total de la base del IVA.

CUADRO 14
PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS
(En porcentajes)

Decil de ingreso equivalente del hogar	IVA / Ingreso		IVA / Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
1	34,03	43,26	7,66	9,74
2	17,77	22,77	7,61	9,74
3	13,53	17,08	7,75	9,78
4	11,71	14,53	7,85	9,74
5	10,35	12,76	7,92	9,77
6	9,23	11,24	8,05	9,81
7	8,44	10,36	8,01	9,83
8	7,64	9,18	8,15	9,79
9	7,58	8,94	8,31	9,81
10	5,41	6,19	8,30	9,49
Total	8,03	9,67	8,07	9,71

Fuente: Elaboración propia.

En las columnas cuarta y quinta del cuadro 14 se presenta el cociente entre IVA y consumo. Con el IVA actual la tasa media crece desde 7,66% para el primer decil a 8,30% para el último decil, dando cuenta nuevamente de la progresividad de las exenciones. Con un IVA sin exenciones, la tasa media respecto del consumo es prácticamente la misma para todos los deciles, descendiendo levemente desde 9,74% a 9,49% entre los deciles extremos.

En el cuadro 15 se muestran los indicadores de equidad vertical del IVA, considerando en primer lugar el ingreso como medida de bienestar (columnas dos y tres) y luego el consumo (columnas 4 y 5). El Gini del ingreso medido después del IVA actual es de 0,5802, mayor que el Gini antes de impuestos, igual a 0,5632. La diferencia entre ambos, conocida como el índice Reynolds-Smolensky, es negativa e igual a -0,0170, lo que da cuenta de un impuesto regresivo, aunque con un impacto absoluto moderado. La regresividad del impuesto se confirma con un índice Kakwani negativo, e igual a -0,1883.

La alternativa de un IVA sin exenciones resulta ser más regresiva aún. Se obtiene un índice Reynolds-Smolensky de -0,0227 y un índice Kakwani de -0,2096. Esta mayor regresividad no se explica sólo por la mayor recaudación del IVA sin exenciones. En efecto, un Kakwani más negativo que con el IVA actual da cuenta de un impuesto con mayor poder regresivo. Ello confirma que las exenciones que contempla actualmente la legislación son, en conjunto, progresivas. No obstante lo anterior, la última fila del cuadro 15 muestra el efecto neto de derogar las exenciones y, simultáneamente, redistribuir la mayor recaudación entre los hogares de los tres deciles más pobres. El resultado es considerablemente mejor, con un Gini de 0,5695, bastante inferior al Gini después del IVA actual y levemente superior al Gini antes de impuestos.

CUADRO 15
INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IVA

	Base Ingreso		Base Consumo	
	IVA Actual	IVA Sin Exenciones	IVA Actual	IVA Sin Exenciones
Gini del ingreso antes de impuestos	0,5632	0,5632	0,4473	0,4473
Gini del ingreso después del IVA	0,5802	0,5860	0,4459	0,4477
Índice Reynolds-Smolensky	-0,0170	-0,0227	0,0014	-0,0004
Índice Kakwani	-0,1883	-0,2096	0,0162	-0,0033
Gini del ingreso después del IVA y transferencia	-	0,5695	-	0,4332

Fuente: Elaboración propia.

Al usar al consumo como medida de bienestar tanto el Reynolds-Smolensky como el Kakwani resultan positivos con el IVA actual, dando cuenta de un impuesto progresivo bajo esta base. En tanto, con un IVA sin exenciones se aprecia que el impuesto resulta ser prácticamente proporcional. Al igual que con la base ingreso, la redistribución de la mayor recaudación derivada de la derogación de exenciones mejoraría significativamente el Gini, pasando desde 0,4473, antes de impuestos, a 0,4332, después de IVA y redistribución.

El cuadro 16 muestra el índice de equidad horizontal de Atkinson-Plotnick, que mide el cambio en el ordenamiento relativo de los hogares, respecto de la situación antes de impuestos. Las columnas segunda y tercera muestran el índice después del IVA actual y sin exenciones, usando base ingreso. Desde esta perspectiva, se observa un empeoramiento de la equidad horizontal al derogar las exenciones, pues el valor del índice aumenta. Por su parte, en las columnas cuarta y quinta se repite el ejercicio, pero usando ahora la base consumo. En este caso, la equidad horizontal mejora con la derogación de exenciones, bajando el valor del índice desde 0,0046 a 0,0033.

CUADRO 16
INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IVA

	Base Ingreso		Base Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
Gini del ingreso después de IVA	0,5802	0,5860	0,4459	0,4477
Pre-Gini del ingreso después de IVA	0,5793	0,5847	0,4458	0,4476
Índice Atkinson-Plotnick del IVA	0,0798	0,1037	0,0046	0,0033

Fuente: Elaboración propia.

D. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del impuesto a la renta

Al igual que en IVA, la principal fuente de información usada para evaluar la equidad del Impuesto a la Renta en Guatemala fue la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala entre Marzo y Septiembre de 2006. En esta ocasión, se utilizaron principalmente las variables de ingresos a nivel de individuos construidas por CEPAL, incorporando las correcciones por subdeclaración de ingresos que realiza esta misma entidad.

Para el cálculo de la base imponible actual del impuesto al trabajo dependiente se consideró las remuneraciones del trabajo dependiente, ya sea como actividad principal o secundaria, excluidos los ingresos por Bono 14 y aguinaldos, y las cotizaciones previsionales. Estos tres montos se recogen en la encuesta. También se dedujo una estimación de los gastos personales en salud, efectuada a partir de los datos del módulo de gastos de la misma encuesta. Sobre esta base imponible se aplicó la escala de

tasas actual, incluyendo la deducción general, y luego se restó el crédito por IVA, estimado como el valor mínimo entre el IVA pagado y el 12% de las rentas del trabajo dependiente, que es lo que establece la legislación.

En cuanto a las rentas por cuenta propia, se distinguió dos casos. En primer lugar, a las personas que declaran obtener rentas del trabajo independiente (códigos de ocupación 5 y 7) se les supuso un margen de utilidad del 90%, con el objeto de calcular sus ingresos brutos. Luego, se calcularon las dos alternativas de impuesto que ofrece la ley —31% sobre la renta neta, incluyendo deducciones de Q.36.000, cotizaciones previsionales y gastos de salud, y el crédito por IVA; y 5% sobre ingresos brutos— escogiendo el mínimo entre ambos. En segundo lugar, a las personas que declaran obtener rentas como empresarios individuales o patrones (códigos de ocupación 6 y 8) se les estimó un ingreso bruto, como el cociente entre el ingreso neto y el margen de utilidad sobre ventas promedio del sector económico al que pertenecen. Este margen se estimó a partir de las estadísticas de cuentas nacionales. Posteriormente, se calcularon las dos alternativas de impuesto que ofrece la ley —31% sobre la renta neta y 5% sobre ingresos brutos—escogiendo el mínimo entre ambos.

De acuerdo a lo señalado en la sección E.1 de la sección II, se evaluaron cuatro reformas potenciales: derogación de gastos tributarios; impuesto plano; impuesto dual; e impuesto familiar.

En el escenario de derogación de gastos tributarios, se simuló la eliminación de las exenciones a los aguinaldos y Bono 14, la deducción por gastos personales y el crédito de IVA. Además, se incorporó a la base imponible las rentas por transferencias, que incluye jubilaciones, donaciones y remesas del exterior, entre otros, y las rentas del capital, que consideran intereses, arriendos y dividendos. Sobre la base imponible así estimada se aplicó la escala de tasas actualmente vigente para los trabajadores dependientes, incluyendo la deducción de Q36.000, que hace las veces de un tramo exento.

En el caso del impuesto plano, la misma base imponible anterior fue sometida a una tasa plana de 19,4%, con un tramo exento de Q.36.000, combinación con la que se logra la misma recaudación del escenario de derogación de gastos tributarios.

En la simulación del impuesto dual, la misma base imponible anterior fue separada en rentas del trabajo, dependiente e independiente, y rentas del capital. Sobre las primeras se aplicó la escala de tasas actual y sobre las segundas una tasa plana de 9%, con la que se logra igualar la recaudación de los dos escenarios anteriores.

Finalmente, para el impuesto familiar se cumplió el objetivo de igualar la recaudación aplicando una escala con las mismas tasas marginales actuales, pero ajustando cada tramo por el factor 0,5604.

El cuadro 17 muestra la concentración de la recaudación del Impuesto a la Renta actual y de las cuatro alternativas simuladas. Con el impuesto actual el quintil de menores ingresos aporta el 0,2% de la recaudación, mientras que el quintil más rico contribuye con el 85,7%. Cabe señalar que la recaudación proveniente de los deciles de menores ingresos se explica fundamentalmente por los trabajadores independientes y empresarios individuales, quienes están sujetos a un impuesto plano, ya sea sobre la renta bruta o sobre la renta neta. La alternativa de derogación de los gastos tributarios, al aplicarse conjuntamente con un esquema de impuesto global, en vez de los actuales impuestos cedulares, determina una mayor concentración de la recaudación en el quintil de mayores ingresos (93,0%), comenzando el pago en el cuarto decil. Una situación similar ocurre con el impuesto plano, en donde la concentración en el quintil superior es del 90,9%, y con el impuesto familiar, con una concentración de la recaudación del 99,3% en el mismo grupo. Con el impuesto dual, en cambio, la distribución de la recaudación es menos concentrada aún que con el impuesto actual. En efecto, el quintil de menores ingresos aportaría un 3,0% del impuesto, en tanto que el quintil superior contribuiría con un 67,5%.

CUADRO 17
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN

(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano (t=19,4%)	Impuesto dual (t=8,9%)	Impuesto familiar (f=0,56)
1	0,01	0,00	0,00	1,15	0,00
2	0,18	0,00	0,00	1,88	0,00
3	0,44	0,00	0,00	2,46	0,00
4	0,83	0,02	0,03	3,14	0,00
5	1,31	0,29	0,37	3,95	0,00
6	2,37	0,71	0,92	4,83	0,00
7	3,04	1,95	2,52	6,45	0,00
8	6,14	4,05	5,22	8,62	0,72
9	11,19	10,04	12,70	14,08	10,57
10	74,50	82,94	78,24	53,44	88,72
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 18 se presentan las tasas medias que paga cada decil, bajo los distintos escenarios. Se observa que la tasa media total aumenta desde 2,08% en la situación actual a un 6,40% en cada una de las propuestas de reforma. Es decir, todas ellas lograrían triplicar la recaudación actual.

Bajo el impuesto actual, la tasa media crece desde 0,02% para el primer decil hasta 3,95% para el décimo. Las alternativas de impuesto sin gastos tributarios, impuesto plano e impuesto familiar logran una estructura de tasas medias considerablemente más progresivas. Para las dos primeras, la tasa media es 0% para los tres primeros deciles y para el último decil, se eleva hasta un 13,50%, en el caso del impuesto sin GT, y hasta un 12,73% con el impuesto plano. El impuesto familiar es más progresivo aún, con una tasa media de 0% para los siete primeros deciles y de 14,44% para el decil superior. Por su parte, el impuesto dual muestra una estructura de tasas medias decreciente hasta el sexto decil, que luego se torna creciente, hasta llegar a un 8,70% en el decil superior.

CUADRO 18
PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS

(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano (t=19,4%)	Impuesto dual (t=8,9%)	Impuesto familiar (f=0,56)
1	0,02	0,00	0,00	6,51	0,00
2	0,16	0,00	0,00	5,12	0,00
3	0,26	0,00	0,00	4,42	0,00
4	0,38	0,03	0,04	4,40	0,00
5	0,47	0,32	0,41	4,34	0,00
6	0,68	0,63	0,82	4,28	0,00
7	0,68	1,33	1,72	4,41	0,00
8	1,12	2,27	2,93	4,84	0,40
9	1,52	4,19	5,30	5,88	4,41
10	3,95	13,50	12,73	8,70	14,44
Total	2,08	6,40	6,40	6,40	6,40

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 19 se muestran los indicadores de equidad vertical para el Impuesto a la Renta. Se observa que tanto el impuesto actual como las cuatro alternativas simuladas son, en mayor o menor medida, progresivos. El índice Kakwani muestra que el potencial redistributivo de las alternativas analizadas, con excepción del impuesto dual, es mayor que el del impuesto actual. Por su parte, el Reynolds-Smolensky muestra que el Impuesto Familiar es el más progresivo, en términos de contribución absoluta, mientras que en el extremo opuesto aparecen el Dual y el Impuesto Actual. Al considerar la transferencia de la mayor recaudación de los impuestos alternativos, se concluye que el Gini después de impuestos podría reducirse de 0,5569, bajo el esquema actual a 0,4945, con un Impuesto Familiar.

CUADRO 19
INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano	Impuesto dual	Impuesto familiar
Gini del ingreso antes de impuestos	0,5632	0,5632	0,5632	0,5632	0,5632
Gini del ingreso después del impuesto a la renta	0,5569	0,5386	0,5399	0,5559	0,5351
Índice Reynolds-Smolensky	0,0064	0,0246	0,0233	0,0073	0,0281
Índice Kakwani	0,2954	0,3485	0,3277	0,1068	0,3678
Gini del ingreso después del impuesto a la renta y transferencia	-	0,4980	0,4993	0,5148	0,4945

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la equidad horizontal, los índices mostrados en el cuadro 20 permiten concluir que el Impuesto Familiar es el que asegura un tratamiento más igualitario entre contribuyentes con similares niveles de renta. En efecto, el índice Atkinson-Plotnick igual a cero revela que el orden de los hogares antes de impuestos no se altera después de aplicar el Impuesto Familiar. A su vez, el índice IH señala que, en promedio, el impuesto oscila en un 0,9% en torno al punto medio, para un determinado nivel de renta. En el extremo opuesto se encuentran el impuesto actual y el impuesto dual. Llama la atención que en la situación actual el índice IH toma un valor de 43,7%, dando cuenta de una gran variabilidad en el impuesto pagado por contribuyentes con similares rentas.

CUADRO 20
INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano	Impuesto dual	Impuesto familiar
Gini del ingreso después del impuesto a la renta	0,5569	0,5386	0,5399	0,5559	0,5351
Pre-Gini del ingreso después del impuesto a la renta	0,5567	0,5385	0,5397	0,5557	0,5351
Índice Atkinson-Plotnick	0,0162	0,0108	0,0162	0,0202	0,0000
Índice I-H (%)	43,7	13,3	16,3	21,0	0,9

Fuente: Elaboración propia.

V. El caso de Paraguay

A. Descripción del IVA y el impuesto a la renta

1. Características principales del IVA

En Paraguay el IVA está regulado por Ley 125/91 de enero de 1992 y recae sobre la enajenación de bienes, la prestación de servicios, excluidos los de carácter personal que se presten en relación de dependencia, y la importación de bienes. La alícuota general es del 10%.

El IVA de Paraguay contempla como gastos tributarios algunas exenciones y tasas reducidas.

a) Exenciones

Exenciones simples sobre determinados bienes:

Se exoneran del impuesto las enajenaciones e importaciones de:

- Productos agropecuarios en estado natural
- Animales de la caza y de la pesca, vivos o no, en estado natural o que no hayan sufrido procesos de industrialización
- Revistas de interés educativo, cultural y científico, libros y periódicos
- Bienes de capital, producidos por fabricantes nacionales de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario, realizados por los inversionistas que se encuentren amparados por la Ley N° 60/90, del 26 de mayo de 1991.

Exenciones simples sobre determinados servicios:

Se exoneran del impuesto las siguientes prestaciones de servicios:

- Intereses de valores públicos y privados
- Los prestados por funcionarios permanentes o contratados por Embajadas, Consulados, y organismos internacionales, acreditados ante el gobierno nacional, conforme con las leyes vigentes
- Los servicios gratuitos prestados por entidades como partidos políticos y entidades de beneficencia.

Exenciones personales:

Quedan exoneradas del impuesto las siguientes entidades:

- Los partidos políticos reconocidos legalmente, las entidades de asistencia social, caridad, beneficencia, e instrucción científica, literaria, artística, gremial, de cultura física y deportiva, así como las asociaciones, mutuales, federaciones, fundaciones, corporaciones y demás entidades con personería jurídica, siempre que no persigan fines de lucro.
- Las entidades religiosas reconocidas por las autoridades competentes, por los actos provenientes exclusivamente del ejercicio del culto y servicio religioso,
- Las entidades educativas, con o sin fines de lucro, reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura o por Ley de la Nación, para la educación escolar básica, media, técnica, terciaria y universitaria.

b) Tasas reducidas

La ley considera una tarifa reducida de 5% en los siguientes casos:

- Contratos de cesión de uso de bienes y enajenación de bienes inmuebles
- Enajenación de los siguientes bienes de la canasta familiar: arroz, fideos, yerba mate, aceites comestibles, leche, huevos, carnes no cocinadas, harina y sal yodada.
- Intereses, comisiones y recargos de los préstamos y financiaciones
- Enajenación de productos farmacéuticos.

2. Características principales del impuesto a la renta

El Impuesto a la Renta está regulado por la Ley No. 125/91 de enero de 1992, modificado por la Ley 2.421/04 de junio de 2004. En la Ley coexisten tres impuestos: (i) el Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios (IRACIS); (ii) el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO); y (iii) el Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRP).

i) IRACIS

Este impuesto grava las actividades comerciales, industriales y de servicios desarrolladas por empresas individuales y personas jurídicas. Su tasa es del 10% y se aplica sobre las utilidades de las empresas. Hasta el año 2004 la tasa era de 30%, reduciéndose a 20% durante 2005 y a 10% a partir de 2006. Además, existe una tasa adicional del 5% sobre las utilidades distribuidas a socios o accionistas y del 15% (además del 5%) sobre las utilidades distribuidas al exterior.

Exenciones:

Se encuentran exentas las siguientes rentas:

- Los dividendos y utilidades menores al 30%, de los ingresos gravados del inversor en otras empresas.

- Los aportes y contribuciones percibidos por las entidades públicas de Seguridad Social (IPS y Cajas de Jubilaciones).
- Los intereses ganados sobre bonos bursátiles y sobre títulos de deuda pública (Bonos del Tesoro y Municipalidades).
- Los fletes internacionales destinados a la exportación de bienes.
- Los intereses sobre depósitos de ahorro y sobre colocaciones en letras y pagarés en entidades financieras.

También se encuentran exentas las siguientes entidades:

- Entidades sin fines de lucro, excepto por las actividades realizadas en forma habitual y empresarial.
- Entidades religiosas (celebraciones, diezmos, donaciones).
- Entidades educativas sin fines de lucro, por la enseñanza escolar básica, media, técnica, terciaria y universitaria.
- Entidades de Asistencia Médica sin fines de lucro.
- Cooperativas, por los actos cooperativos. La Cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades, aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

Deducciones:

Se permite deducir, con límite del 1% del ingreso bruto, las donaciones al Estado, a las Municipalidades y a la Iglesia.

ii) IMAGRO

Este impuesto grava las rentas provenientes de la actividad agropecuaria realizada en el territorio nacional. Se entiende por actividad agropecuaria la que se realiza con el objeto de obtener productos primarios, vegetales o animales, mediante la utilización del factor tierra, capital y trabajo, tales como: cría o engorde de ganado vacuno, ovino, caprino y equino; producción de lanas, cuero, cerdas y embriones; producción agrícola, frutícola y hortícola; y producción de leche.

El impuesto se aplica tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas. En el caso de las personas físicas, el impuesto se aplica sólo cuando poseen más de 20 Ha en la región oriental o 100 Ha en la región occidental.

El impuesto admite tres regímenes para su pago. En primer lugar, un régimen presunto, que consiste en una tasa de 2,5% sobre una renta presunta, determinada en función de la productividad y precios del suelo, estimados por la autoridad. En segundo lugar, un régimen simplificado, que consiste en una tasa del 10% aplicada sobre la diferencia de ingresos y egresos. Finalmente, un régimen contable, en el cual el impuesto es el 10% sobre la utilidad.

El IVA pagado en las compras de bienes y servicios se reconoce como crédito contra el impuesto.

Además, las personas físicas pueden deducir de la renta los gastos personales y de familiares a su cargo.

iii) IRP

Este impuesto grava los ingresos de las personas que realicen actividades o servicios de carácter personal, sea en relación de dependencia o de manera liberal. También forman parte de los ingresos afectos el 50% de los dividendos o utilidades, los intereses y los ingresos por la venta ocasional de inmuebles y otros títulos.

Este impuesto fue introducido mediante la Ley 2.421/04, pero hasta la fecha no ha entrado en vigencia, cuestión que debía ocurrir el 1 de enero de 2010, según lo establece la Ley 3.712/09 de junio de 2009. Sin embargo, su aplicación fue nuevamente aplazada, ahora para el 1 de enero 2013.

La norma establece un tramo exento de 10 salarios mínimos mensuales (equivalente a unos 146 millones de guaraníes anuales), el que deberá reducirse anualmente hasta alcanzar a 3 salarios mínimos mensuales. La tasa es de 8% para las rentas inferiores a 10 salarios mínimos mensuales y 10% para las rentas superiores a ese límite.

Para determinar la renta neta, se permite deducir los siguientes conceptos:

- Los descuentos legales por aportes al Instituto de Previsión Social o a Cajas de Jubilaciones y Pensiones creadas o admitidas por Ley o Decreto-Ley.
- Las donaciones al Estado, a las municipalidades, a las entidades religiosas reconocidas por las autoridades competentes, así como las entidades con personería jurídica de asistencia social, educativa, cultural, caridad o beneficencia, que previamente fueran reconocidas como entidad de beneficio público por la administración.
- Los gastos y erogaciones en el exterior, en cuanto estén relacionados directamente con la generación de rentas gravadas.
- Todos los gastos e inversiones directamente relacionados con la actividad gravada.
- Todos los gastos e inversiones personales y de familiares a su cargo en que haya incurrido el contribuyente y destinadas a la manutención, educación, salud, vestimenta, vivienda y esparcimiento propio y de los familiares a su cargo, siempre que la erogación esté respaldada con documentación emitida legalmente de conformidad con las disposiciones tributarias vigentes.
- Las personas que no son aportantes de un seguro social obligatorio, hasta un 15% de los ingresos brutos de cada ejercicio fiscal que sean ahorrados en determinados instrumentos.

Por otro lado, quedan exentas del impuesto las siguientes rentas o personas:

- Las pensiones que reciban del Estado los veteranos, lisiados y mutilados de la Guerra del Chaco, así como los herederos de los mismos.
- Las remuneraciones que perciban los diplomáticos, agentes consulares y representantes de gobiernos extranjeros, por el desempeño de sus funciones, a condición de que exista en el país de aquellos, un tratamiento de reciprocidad para los funcionarios paraguayos de igual clase.
- Los beneficiarios por las indemnizaciones percibidas por causa de muerte o incapacidad total o parcial, enfermedad, maternidad, accidente o despido.
- Las rentas provenientes de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, siempre que se hayan efectuado los aportes obligatorios a un seguro social creado o admitido por Ley.
- Los intereses, comisiones o rendimientos por las inversiones, depósitos o colocaciones de capitales en entidades bancarias y financieras en el país y Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Las diferencias de cambio provenientes de colocaciones en entidades nacionales o extranjeras, así como de la valuación del patrimonio.

B. Estudios anteriores

Manuel Alarcón, en la nota preparada sobre Paraguay en BID (2010), hace un estudio de equidad tanto para el sistema impositivo como para el gasto social, basándose en los datos de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000-2001. Por lo tanto, los resultados son para la política fiscal del año 2001. Ocupa como unidad de análisis el hogar y como indicador de bienestar el ingreso. Para medir la progresividad y

la capacidad distributiva de los impuestos, observa la progresión de la tasa media, el índice de Kakwani y el índice Reynolds-Smolensky (RS).

Con respecto al IVA, encuentra que este es regresivo al ordenar los hogares en deciles por nivel de ingreso per cápita, pero es progresivo al considerar el consumo. En ambos casos, la capacidad redistributiva es limitada. Para el impuesto único a los combustibles, encuentra que este es progresivo pero con una baja capacidad redistributiva. En el caso del resto de impuestos selectivos, estos serían regresivos, pero también con un índice RS pequeño. Por último, concluye que la modificación a la ley tributaria que hubo en el Paraguay el año 2004 no significó un avance en la redistribución de los ingresos vía impuestos.

C. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del IVA

La fuente de información usada para evaluar la equidad del IVA en Paraguay fue la Encuesta de Presupuestos Familiares 2005-2006, ejecutada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), entre julio de 2005 y junio de 2006, y cuyo objetivo principal es estimar el nivel y estructura de los gastos de los hogares que permiten actualizar los coeficientes de ponderación del Índice de Precios al Consumidor. La encuesta distingue más de 7000 productos. La muestra consideró 1.243 hogares, compuestos por 5.517 individuos.

No fue posible contar con las tablas de oferta y utilización, necesarias para calcular la carga de IVA por efecto cascada y traslación en productos exentos. Por ello, el IVA cascada se omitió, en tanto que para el IVA de traslación se usó el promedio de los coeficientes insumo-producto de las tablas de utilización de Ecuador y Guatemala, para cada sector exento de IVA en Paraguay. Los resultados de las tasas efectivas de IVA se muestran en el cuadro 21.

CUADRO 21
TASAS EFECTIVAS PRODUCTOS AFECTOS Y PRINCIPALES PRODUCTOS EXENTOS
(En porcentajes)

Productos	IVA consumo final	IVA cascada	IVA traslación	Carga total
Bienes y servicios afectos	9,09	ND	-	9,09
Alimentos exentos			2,63	2,63
Intereses financieros			3,06	3,06
Medicamentos			1,41	1,41
Revistas, libros y periódicos			0,85	0,85
Entidades educativas			0,32	0,32
Servicios de propiedad de vivienda			1,48	1,48

Fuente: Elaboración propia.

Las tasas efectivas anteriores se aplicaron sobre el consumo de cada hogar y cada producto informado en la encuesta, determinándose de esa manera el IVA pagado por cada hogar con la estructura tributaria vigente (IVA actual). Adicionalmente, y con el mismo método, se calculó el IVA que pagaría cada hogar suponiendo la derogación de todas las exenciones, con excepción de aquellas que recaen sobre los intereses financieros, los servicios domésticos y las tasas o impuestos cobrados por el Gobierno (IVA sin exenciones). Los resultados se muestran en los cuadros 22 al 25.

El cuadro 22 muestra la concentración de la recaudación del IVA actual y del IVA sin exenciones, según decil de ingreso equivalente del hogar. Se aprecia que, con la legislación actual, el 20% de los hogares de menores ingresos aporta el 8,0% de la recaudación, mientras que el 20% de mayores ingresos aporta un 44,7% de la recaudación. Si se derogaran las exenciones, el aporte del 20% más pobre se elevaría a un 8,5%, mientras que la contribución del 20% más rico se reduciría a un 43,5% del total. Es decir, la estructura de exenciones pareciera ser progresiva, como se corroborará más adelante.

En el cuadro 23 se presentan las tasas medias que paga cada decil, con el IVA actual y el IVA sin exenciones. En las columnas segunda y tercera se muestra el cociente entre IVA e ingreso. En ambos casos la tasa media tiende a descender a medida que la renta crece, corroborándose la regresividad del impuesto al usar el ingreso como medida de bienestar. Por otro lado, la tasa media total crece desde un 7,53% con el IVA actual a un 9,05% con el IVA sin exenciones, lo que representa un aumento de 20%, que es el incremento en recaudación que se podría lograr con una ampliación total de la base del IVA.

CUADRO 22
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN
(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IVA actual	IVA sin exenciones
1	3,89	4,02
2	4,15	4,44
3	5,14	5,35
4	6,18	6,37
5	7,06	7,22
6	7,76	8,03
7	9,35	9,35
8	11,74	11,71
9	16,24	16,12
10	28,49	27,38
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 23
PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS
(En porcentajes)

Decil de ingreso equivalente del hogar	IVA / Ingreso		IVA / Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
1	10,46	12,85	7,27	8,93
2	7,94	10,06	7,09	8,99
3	8,07	9,80	7,38	8,95
4	7,95	9,72	7,25	8,86
5	7,52	9,22	7,20	8,83
6	7,67	9,38	7,24	8,86
7	7,44	8,94	7,23	8,68
8	7,57	8,98	7,28	8,64
9	7,48	8,82	7,21	8,50
10	7,04	8,38	6,99	8,32
Total	7,53	9,05	7,16	8,61

Fuente: Elaboración propia.

En las columnas cuarta y quinta se presenta el cociente entre IVA y consumo. Con el IVA actual la tasa media oscila en torno a un 7,2%, siendo levemente inferior para el último decil. Con un IVA sin exenciones, la tasa media respecto del consumo desciende levemente, desde un 8,9% para el primer decil hasta en 8,3 para el último.

En el cuadro 24 se muestran los indicadores de equidad vertical del IVA, considerando en primer lugar el ingreso como medida de bienestar (columnas dos y tres) y luego el consumo (columnas 4 y 5). El Gini del ingreso medido después del IVA actual es de 0,4527, mayor que el Gini antes de impuestos, igual a 0,4501. La diferencia entre ambos (índice Reynolds-Smolensky) es negativa e igual a -0,0026, lo que da cuenta de un impuesto regresivo, aunque con un impacto absoluto moderado. La regresividad del impuesto se confirma con un índice Kakwani negativo, e igual a -0,0386.

La alternativa de un IVA sin exenciones resulta ser más regresiva aún. Se obtiene un índice Reynolds-Smolensky de -0,0042 y un índice Kakwani de -0,0470. Esta mayor regresividad no se explica sólo por la mayor recaudación del IVA sin exenciones. En efecto, un Kakwani más negativo que con el IVA actual da cuenta de un impuesto con mayor poder regresivo. Ello confirma que las exenciones que contempla actualmente la legislación son, en conjunto, progresivas. No obstante lo anterior, la última fila del cuadro 24 muestra el efecto neto de derogar las exenciones y, simultáneamente, redistribuir la mayor recaudación entre los hogares de los tres deciles más pobres. El resultado es un Gini de 0,4421, inferior al Gini después del IVA actual y al Gini antes de impuestos.

CUADRO 24
INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IVA

	Base Ingreso		Base Consumo	
	IVA actual	IVA sin exenciones	IVA actual	IVA sin exenciones
Gini del ingreso antes de Impuestos	0,4501	0,4501	0,4484	0,4484
Gini del ingreso después de IVA	0,4527	0,4543	0,4488	0,4497
Índice Reynolds-Smolensky	-0,0026	-0,0042	-0,0004	-0,0013
Índice Kakwani	-0,0386	-0,0470	-0,0046	-0,0143
Gini del ingreso después de IVA y transferencia	-	0,4421	-	0,4386

Fuente: Elaboración propia.

Al usar al consumo como medida de bienestar se concluye de todas formas que el impuesto es regresivo, como lo indican los valores negativos del Reynolds-Smolensky y el Kakwani, aunque en menor grado que al usar base ingreso. La regresividad aumenta al derogar las exenciones. Sin embargo, al igual que con la base ingreso, la redistribución de la mayor recaudación derivada de la derogación de exenciones mejoraría el Gini, pasando desde 0,4484, antes de impuestos, a 0,4386, después de IVA y redistribución.

CUADRO 25
INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IVA

	Base Ingreso		Base Consumo	
	IVA Actual	IVA Sin Exenciones	IVA Actual	IVA Sin Exenciones
Gini del ingreso después de IVA	0,4527	0,4543	0,4488	0,4497
Pre-Gini del ingreso después de IVA	0,4525	0,4540	0,4487	0,4497
Índice Atkinson-Plotnick del IVA	0,0262	0,0365	0,0026	0,0011

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 25 muestra el índice de equidad horizontal de Atkinson-Plotnick, que mide el cambio en el ordenamiento relativo de los hogares, respecto de la situación antes de impuestos. Las columnas segunda y tercera muestran el índice después del IVA actual y sin exenciones, usando base ingreso. Desde esta perspectiva, se observa un empeoramiento de la equidad horizontal al derogar las exenciones,

pues el valor del índice aumenta. Por su parte, en las columnas cuarta y quinta se repite el ejercicio, pero usando ahora la base consumo. En este caso, la equidad horizontal mejora con la derogación de exenciones, bajando el valor del índice desde 0,0026 a 0,0011.

D. Evaluación de la equidad vertical y horizontal del impuesto a la renta

La fuente de información usada para evaluar la equidad del impuesto a la renta para Paraguay es la Encuesta Permanente de Hogares Octubre-Diciembre 2007, llevada a cabo por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay en los meses de octubre a diciembre del año ya señalado.

En este caso la evaluación de la situación actual responde a un escenario hipotético, que supone la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal, cuya aplicación fue postergada para el año 2013.

El cuadro 26 muestra la concentración de la recaudación del impuesto a la renta y de las cuatro alternativas simuladas. Se observa que en el impuesto actual, el 20% de los hogares con menos ingresos aporta casi el 0,4% de la recaudación, mientras que el 20% de los hogares más ricos contribuye con el 85%. Por otra parte, el impuesto actual sin gastos tributarios cambia su distribución, concentrándose en los últimos tres deciles, pero principalmente, en casi un 99%, en el último decil. La situación es similar en el caso de un impuesto plano, aunque el caso más extremo es el impuesto familiar, donde éste se concentra únicamente en el décimo decil. Por el contrario, el impuesto dual es el menos concentrado, incluso comparado con la situación actual.

CUADRO 26
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN
(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano (t=21,3%)	Impuesto dual (t=8,0%)	Impuesto familiar (f=0,49)
1	0,19	0,00	0,00	0,62	0,00
2	0,17	0,00	0,00	1,25	0,00
3	0,74	0,00	0,00	1,50	0,00
4	1,10	0,00	0,00	2,10	0,00
5	1,69	0,00	0,00	2,46	0,00
6	3,18	0,00	0,00	3,03	0,00
7	2,83	0,00	0,00	3,32	0,00
8	5,32	0,14	0,29	5,18	0,00
9	9,34	1,12	2,38	9,46	0,00
10	75,44	98,74	97,32	71,07	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 27 muestra las tasas medias pagadas por cada decil en los distintos escenarios. Como primer aspecto a resaltar está el hecho de que la tasa media total aumenta de 1,31% en la situación actual a 3,8% en cada una de las propuestas, lo que significaría triplicar la recaudación actual.

Para el impuesto actual, la tasa media es creciente, llegando a 2,55% en el último decil. Se debe notar, en todo caso, que la tasa media cae de 0,19% a 0,08% al pasar del primer al segundo decil. Lo mismo ocurre entre el sexto y séptimo decil, donde cae de 0,56% a 0,39%.

CUADRO 27
PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS

(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita del hogar	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano (t=21,3%)	Impuesto dual (t=8,0%)	Impuesto familiar (f=0,49)
1	0,19	0,00	0,00	1,79	0,00
2	0,08	0,00	0,00	1,72	0,00
3	0,24	0,00	0,00	1,40	0,00
4	0,28	0,00	0,00	1,55	0,00
5	0,37	0,00	0,00	1,57	0,00
6	0,56	0,00	0,00	1,56	0,00
7	0,39	0,00	0,00	1,33	0,00
8	0,63	0,05	0,10	1,78	0,00
9	0,86	0,30	0,64	2,53	0,00
10	2,55	9,70	9,56	6,98	9,83
Total	1,31	3,80	3,80	3,80	3,80

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 28 muestra los indicadores de equidad vertical para el impuesto a la renta. Tanto el impuesto actual como las alternativas muestran ser progresivas. El índice de Kakwani es positivo y similar en todos los casos, excepto para el impuesto actual y el dual donde es levemente menor. Por otro lado, el índice RS también es positivo, pero con un valor bastante cercano a cero para el impuesto actual, y levemente superior para las alternativas. El Gini del ingreso después del impuesto a la renta y transferencias puede llegar a 0,4923 en el caso de impuesto familiar de un Gini antes de impuestos igual a 0,5375.

CUADRO 28
INDICADORES DE EQUIDAD VERTICAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano	Impuesto dual	Impuesto familiar
Gini del ingreso antes de impuestos	0,5375	0,5375	0,5375	0,5375	0,5375
Gini del ingreso después del impuesto a la renta	0,5334	0,5178	0,5188	0,5272	0,5160
Índice Reynolds-Smolensky	0,0041	0,0196	0,0187	0,0103	0,0215
Índice Kakwani	0,3123	0,4487	0,4391	0,2437	0,4498
Gini del ingreso después del impuesto a la renta y transferencia	-	0,4942	0,4951	0,5034	0,4923

Fuente: Elaboración propia.

Por último, los índices de equidad horizontal del cuadro 29 muestran que el impuesto familiar asegura un tratamiento más equitativo de los hogares, al ser su índice Atkinson-Plotnick igual a cero. Vale recordar que si dicho índice es igual a cero revela que el orden de los hogares antes de impuestos no se altera después de aplicar el Impuesto Familiar. Las opciones de impuesto a la renta sin gastos tributarios y el impuesto plano arrojan índices Atkinson-Plotnick menores que la opción actual. El índice IH señala que, en promedio, el impuesto familiar oscila en un 1,0% en torno al punto medio para un determinado nivel de renta. Por otro lado, el impuesto actual y el impuesto dual toman valores bastante altos. En particular, el índice IH para el impuesto actual es igual a 55,7%, valor que muestra la gran variabilidad en el impuesto pagado por contribuyentes con similares rentas.

CUADRO 29
INDICADORES DE EQUIDAD HORIZONTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

	IR actual	IR sin gastos tributarios	Impuesto plano	Impuesto dual	Impuesto familiar
Gini del ingreso después de Impuesto a la Renta	0,5334	0,5178	0,5188	0,5272	0,5160
Pre-Gini del ingreso después de Impuesto a la Renta	0,5333	0,5178	0,5187	0,5270	0,5160
Índice Atkinson-Plotnick	0,0075	0,0019	0,0036	0,0164	0,0000
Índice IH (%)	55,7	7,2	11,3	35,4	1,0

Fuente: Elaboración propia.

VI. Resumen y conclusiones

El objetivo general de este trabajo fue evaluar la equidad horizontal y vertical del IVA y el Impuesto a la Renta en tres países: Ecuador, Guatemala y Paraguay.

Un objetivo específico en el caso del IVA, fue proponer una metodología que incorpore la traslación del impuesto de los insumos en el caso de bienes exentos, y el efecto cascada de las exenciones intermedias. En tanto, en el impuesto a la renta, se definió como objetivo específico evaluar la equidad de distintas reformas: impuesto plano, impuesto dual e impuesto familiar.

El análisis de equidad vertical del IVA muestra que, si se usa el ingreso como medida de bienestar, el impuesto es regresivo en los tres países. Tal como se resume en el cuadro 30, los índices RS y de Kakwani resultan negativos para todos los países, independientemente de si se evalúa el IVA actual o el IVA sin exenciones.

Por su parte, si se toma como base el consumo, el IVA resulta ser progresivo en Ecuador y Guatemala, pero regresivo en Paraguay. Tal como lo muestra el cuadro 31, los índices de RS y Kakwani son positivos para los primeros dos países en el caso del IVA actual, y levemente negativos para Paraguay. Sin embargo, al tomar el IVA sin exenciones, éste resulta ser regresivo también para Guatemala.

Se concluye también que la ampliación de base imponible del IVA aumenta la regresividad del impuesto. Sin embargo, al transferir la mayor recaudación, mejora la redistribución del ingreso respecto de la situación actual.

CUADRO 30
EQUIDAD VERTICAL EN EL IVA CON BASE INGRESO

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Gini del ingreso antes de Impuestos	0,5421	0,5632	0,4501
Gini del ingreso después de IVA	0,5478	0,5802	0,4527
RS	-0,0056	-0,0170	-0,0026
Kakwani	-0,1356	-0,1883	-0,0386
Gini del ingreso después de IVA sin exenciones	0,5575	0,5860	0,4543
RS	-0,0154	-0,0227	-0,0042
Kakwani	-0,2215	-0,2096	-0,0470
Gini del ingreso después de IVA sin exenciones y con transferencia a 3 deciles más pobres	0,5169	0,5695	0,4421

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 5, 15 y 24.

CUADRO 31
EQUIDAD VERTICAL EN EL IVA CON BASE CONSUMO

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Gini del ingreso antes de Impuestos	0,4297	0,4473	0,4484
Gini del ingreso después del IVA	0,4248	0,4459	0,4488
RS	0,0049	0,0014	-0,0004
Kakwani	0,0674	0,0162	-0,0046
Gini del ingreso después del IVA sin exenciones	0,4297	0,4477	0,4497
RS	0,0000	-0,0004	-0,0013
Kakwani	0,0000	-0,0033	-0,0143
Gini del ingreso después del IVA sin exenciones y con transferencia a 3 deciles más pobres	0,3825	0,4332	0,4386

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 5, 15 y 24.

Con respecto a la equidad horizontal en el IVA, el índice de Atkinson-Plotnick muestra un nivel similar de inequidad en Ecuador y Guatemala, y una mayor equidad en Paraguay. Por un lado, al usar como base el ingreso, la ampliación de la base, tal como se muestra en el cuadro 32, eleva el nivel de inequidad horizontal, lo que está asociado al aumento de recaudación más que a una estructura de mayor inequidad. En cambio, si se ocupa como base el consumo, tal como se muestra en el cuadro 33, la ampliación de la base mejora la equidad horizontal.

CUADRO 32
EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IVA CON BASE INGRESO

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Índice Atkinson-Plotnick del IVA	0,0741	0,0798	0,0262
Gini del ingreso después del IVA	0,5478	0,5802	0,4527
Pre-Gini del ingreso después del IVA	0,5470	0,5793	0,4525
Índice Atkinson-Plotnick del IVA sin exenciones	0,0940	0,1037	0,0365
Gini del ingreso después del IVA sin exenciones	0,5575	0,5860	0,4543
Pre-Gini del ingreso después del IVA sin exenciones	0,5565	0,5847	0,4540

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 6, 16 y 25.

CUADRO 33
EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IVA CON BASE CONSUMO

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Índice Atkinson-Plotnick del IVA	0,0122	0,0046	0,0026
Gini del ingreso después del IVA	0,4248	0,4459	0,4488
Pre-Gini del ingreso después del IVA	0,4247	0,4458	0,4487
Índice Atkinson-Plotnick del IVA sin exenciones	0,0000	0,0033	0,0011
Gini del ingreso después del IVA sin exenciones	0,4297	0,4477	0,4497
Pre-Gini del ingreso después del IVA sin exenciones	0,4297	0,4476	0,4497

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 6, 16 y 25.

En relación con la equidad vertical del Impuesto a la Renta, los resultados muestran que es progresivo para los tres países bajo estudio (ver cuadro 34). El índice Kakwani muestra que el Impuesto a la Renta en Ecuador es el que tiene el mayor potencial redistributivo, seguido de Paraguay y luego Guatemala. No obstante, la contribución absoluta a la equidad, medida por el índice RS, resulta ser escasa, como consecuencia de la baja recaudación del impuesto en los tres países, lo que a su vez se deriva de un uso generalizado de exenciones, deducciones, créditos y otros tratamientos preferenciales.

CUADRO 34
EQUIDAD VERTICAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Gini del ingreso antes de impuestos	0,5311	0,5632	0,5375
Gini del ingreso después de impuesto a la renta	0,5239	0,5569	0,5334
RS	0,0072	0,0064	0,0041
Kakwani	0,4555	0,2954	0,3123
Gini del ingreso después de impuesto a la renta sin gasto tributario	0,5150	0,5386	0,5178
RS	0,0161	0,0246	0,0196
Kakwani	0,4314	0,3485	0,4487
Gini del ingreso después de un flat tax	0,5151	0,5399	0,5188
RS	0,0160	0,0233	0,0187
Kakwani	0,4264	0,3277	0,4391
Gini del ingreso después de un impuesto dual	0,5264	0,5559	0,5272
RS	0,0047	0,0073	0,0103
Kakwani	0,1272	0,1068	0,2437
Gini del ingreso después de un impuesto familiar	0,5124	0,5351	0,5160
RS	0,0187	0,0281	0,0215
Kakwani	0,4368	0,3678	0,4498

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 9, 19 y 28.

Las alternativas de reforma, con excepción del impuesto dual, conducen a impuestos con similar potencial redistributivo (Kakwani), que en los casos de Guatemala y Paraguay, es significativamente mayor que el del impuesto actual. No obstante, el supuesto de una base imponible más amplia lleva a que todas las alternativas, salvo el impuesto dual, tengan una contribución absoluta a la equidad (RS) significativamente superior al impuesto actual.

En efecto, la ampliación de base, o eliminación de gastos tributarios, permitiría triplicar la recaudación en Guatemala y Paraguay y aumentarla en 2,3 veces en Ecuador. Además, la ampliación de la base y posterior redistribución de la mayor recaudación que esto derivaría, permitiría reducir el Gini

de los tres países en un rango que va desde 0,03 puntos, en el caso de Ecuador, hasta los 0,06 puntos, en el caso guatemalteco (ver cuadro 35).

El impuesto familiar es el que presenta mayor poder redistributivo para los tres países. Para las otras alternativas, el impuesto actual sin gasto tributario resulta ser más progresivo que tener una tasa plana o dual, aunque las diferencias con respecto a la tasa plana no son significativas. Por otro lado, la pérdida de progresividad asociada a los impuestos plano y dual no es tanta como frecuentemente se supone, lo que lleva a pensar que sus ventajas en simplicidad y eficiencia podrían hacer recomendable su implementación.

CUADRO 35
EQUIDAD VERTICAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA CON EXENCIONES Y TRANSFERENCIAS

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Gini del ingreso después de impuesto a la renta sin gasto tributario y transferencia a 3 deciles más pobres	0,4960	0,4980	0,4942
Gini del ingreso después de un flat tax y transferencia a 3 deciles más pobres	0,4961	0,4993	0,4951
Gini del ingreso después de un impuesto dual y transferencia a 3 deciles más pobres	0,5073	0,5148	0,5034
Gini del ingreso después de un impuesto familiar y transferencia a 3 deciles más pobres	0,4934	0,4945	0,4923

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 9, 19 y 28.

Por último, el análisis de equidad horizontal del impuesto a la renta, resumido en el cuadro 36, arroja como resultado una alta inequidad en la tributación actual para los tres países, pero especialmente para Paraguay y Guatemala. Es así que el índice IH oscila entre 20% (Ecuador) y 56% (Paraguay), reflejando una variabilidad de esas magnitudes en el pago de impuesto a la renta de personas con similar nivel de renta.

El impuesto familiar muestra el mejor desempeño en cuanto a equidad horizontal, con ambos índices tomando valores cercanos a cero. Le siguen el impuesto actual sin gasto tributario, el impuesto plano y el impuesto dual. Es probable que las alternativas no evaluadas de impuesto plano-familiar o un impuesto dual-familiar, presenten también un buen desempeño en este atributo.

CUADRO 36
EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA

	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Índice Atkinson-Plotnick del impuesto a la renta	0,0008	0,0162	0,0075
Índice Atkinson-Plotnick del impuesto a la renta sin gasto tributario	0,0029	0,0108	0,0019
Índice Atkinson-Plotnick de un flat tax	0,0046	0,0162	0,0036
Índice Atkinson-Plotnick de un impuesto dual	0,0110	0,0202	0,0164
Índice Atkinson-Plotnick de un impuesto familiar	0,0000	0,0000	0,0000
Índice IH del impuesto a la renta	20%	44%	56%
Índice IH del impuesto a la renta sin gasto tributario	21%	13%	7%
Índice IH de un flat tax	25%	16%	11%
Índice IH de un impuesto dual	42%	21%	35%
Índice IH de un impuesto familiar	2%	1%	1%

Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 10, 20 y 29.

Bibliografía

- Aguste y Artana (2005): “Impacto de la reforma tributaria en 2004”. Guatemala. Mimeo.
- Álvarez, S. y J. Prieto (2003): “Tributación de la Familia y la Equidad Horizontal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas”. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Aronson, S., P. Johnson y P. J. Lambert (1994): “Redistributive Effect and Unequal Income Tax Treatment in the U. K.”. *Economic Journal*, 104: 262-270.
- Barreix, A. Roca, J. y Vilella, L. (2006): “La equidad fiscal en los países andinos”. BID.
- Barreix, A., M. Bes y J. Roca (2009): “Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. BID – EUROsociAL Fiscalidad.
- Barreix, A.; Bes, M. y Roca, J. (2010): “El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres”. BID, EUROsociAL, Fiscalidad y Estudios Fiscales.
- Berliant, M. C. y P. Strauss (1983): “Measuring the Distribution of Personal Income Taxes”, en *What Role for the Government? Lessons from Policy Research*, R. Zeckhauser, D. Leebeart (eds.), Duke University Press, Durham N. C.
- BID (2010): “Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. Serie de equidad fiscal en América Latina. Versión preliminar.
- Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmauss, y T. Smeeding (1988): “Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study Database”. *The Review of Income and Wealth*, 34.
- Cabrera, M. y J. A. Fuentes (2007): “Incidencia de los impuestos sobre la equidad en Guatemala 2005”. ICEFI, Abril.
- Coulter, F., F. Cowell, y S. Jenkins (1992): “Difference in Needs and Assessment of Income Distributions”. *Bulletin of Economic Research*, 44.
- Feldstein, M. (1976): “On the Theory of Tax Reform”. *Journal of Public Economics*, 6: 77-104.

- Feres, J. (2007): “La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2006”. CEPAL, Naciones Unidas.
- Galper, H. y F. Ramos (1992): “The incidence of the Guatemalan Tax System”. Diciembre. Technical Memorandum N° 32. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.
- Kakwani, Nanak (1977): Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica*, 45(3): 719-727.
- Larios, J. (2000): “Cómo se distribuye la carga tributaria por clase de ingreso en Guatemala”. En La Política Fiscal en Guatemala, Volumen I.
- Mann, A. (2002) Guatemala: “La incidencia del sistema tributario en el año 2001”. Estudio elaborado para USAID.
- Molina, D., F. Núñez y M. Ricaurte (2000): “El IVA: regresivo para casi todos”. Tendencias, Segundo Semestre. CORDES–UNEDE.
- Perrote, I. (2003): “Medición de la inequidad horizontal: una aplicación al IRPF” en “Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal”, Jorge Onrubia Fernández y José Félix Sanz Sanz (eds), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Pags. 177-192.
- Plotnick, R. (1981): “A Measure of Horizontal Inequity”. *The Review of Economics and Statistics*, 63: 283-288.
- Roca, J. Y H. Vallarino (2003): “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID.
- Roca, J. (2009): “Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”. Serie macroeconomía del desarrollo, n° 85, CEPAL.
- Rodríguez, J. G., R. Salas e I. Perrote (2005): “Partial Horizontal Inequity Orderings: A Non-Parametric Approach”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 18: 529-39.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (2001): “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”. Revista Gestión, abril.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

113. Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos de Ecuador, Guatemala y Paraguay, Michel Jorratt (LC/L.3347), 2011.
112. Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis, Teresa Ter-Minassian y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3337), 2011.
111. El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos, Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3336), 2011.
110. La calidad del empleo en América Latina, Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger (LC/L.3320 -P), N° de venta: S.11.II.G.39 (US\$10.00), 2011.
109. Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?, Roxana Maurizio (LC/L.3302 -P), N° de venta: S.11.II.G.24 (US\$10.00), 2011.
108. Latin-STINGS: indicadores de crecimiento a corto plazo de los países de América Latina, Máximo Camacho y Gabriel Perez Quirós (LC/L.3292-P), N° de venta: S.11.II.G.14 (US\$10.00), 2011.
107. Los mercados financieros en América Latina y el financiamiento de la inversión: hechos estilizados y propuestas para una estrategia de desarrollo, Sandra Manuelito y Luis Felipe Jiménez (LC/L.3270-P), N° de venta: S.10.II.G.76 (US\$10.00), 2010.
106. Estimación del crecimiento potencial de América Latina, Claudio Aravena (LC/L.3269-P), N° de venta: S.10.II.G.75 (US\$10.00), 2010.
105. La variabilidad y la persistencia de los precios reales de los principales productos básicos de exportación de los países latinoamericanos, Omar D. Bello, Fernando Cantú, Rodrigo Heresi (LC/L.3258-P), N° de venta: S.10.II.G.63, (US\$10.00), 2010.
104. Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina, Roxana Maurizio (LC/L.3230-P), N° de venta: S.10.II.G.34 (US\$10.00), 2010.
103. Papel de los sindicatos y la negociación colectiva y su impacto en la eficiencia y la equidad del mercado de trabajo, Patricio Frías Fernández (LC/L.3210-P), N° de venta: S.10.II.G.24 (US\$10.00), 2010.
102. Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3208-P), N° de venta: S.10.II.G.22 (US\$10.00), 2010.
101. Indicadores adelantados para América Latina, Fernando Cantú, Alejandra Acevedo y Omar Bello (LC/L.3195-P), N° de venta: S.10.II.G.70, (US\$10.00), 2010.
100. El empleo en la crisis: efectos y políticas, Víctor E. Tokman (LC/L.3153-P), N° de venta: S.09.II.G.126, (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....