

6 años de IRPF, evaluación de
la imposición a la renta
personal

Jornadas Tributarias
30 Octubre del 2013

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- **El Mundo:** En la OCDE, es el impuesto más extendido y en general es una de las principales fuentes de financiación. Con el ánimo de asegurar su recaudación nacen las listas negras y grises, con lo que tenemos una guerra de las patentes global. Esta es una nueva realidad que hay que tener en cuenta.
- **Uruguay:**
 1. Tributación previsional: desde el inicio del Siglo XX
 2. IRGPF – Azzini : 1960 - 1973
 3. IRP: 1982 - 2007
 4. IRPF – Astori: 2007 en adelante.

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- **El Mundo**

- A nivel mundial este tipo de tributación es quizás la más extendida en los países occidentales y de la OECD.
- Ese nivel de generalidad no es suficiente para evaluar la bondad del IRPF.
- Los regímenes tributarios a la renta evolucionan en el sentido de volverse más complejos e irse llenando de excepciones y deducciones que son el campo de lucha fértil de los lobbies en su búsqueda de privilegios.
- En general evolucionan en el sentido de acentuar el poder discriminatorio de la tributación formal (no necesariamente la verdadera carga tributaria) sobre los sectores de altos ingresos y en un alza de los mínimos no imponibles.

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- **El Uruguay: Tributación Previsional**

- A nivel nacional la tributación a la renta existe desde que se fue generalizando el sistema de seguridad social en nuestro país. El modelo de financiamiento tripartito: aporte personal, aporte patronal y aporte estatal, esconde la realidad de que los dos primeros tipos de aportación gravan las rentas del trabajo, si bien políticamente los aportes patronales le dan mayor margen de maniobra al legislador para subirlo y bajarlo, porque en apariencia no grava al trabajo.
- La aportación a la seguridad social cubierta por el BPS, al ser difícilmente percibida por los contribuyentes como la devolución de sus ahorros forzosos, debe ser considerada lisa y llanamente impuestos al trabajo. De este modo tenemos impuestos al trabajo desde los primeros años del siglo XX.

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- El Uruguay: el IRGPF de Azzini

- A esa primera tributación a la renta se le sumó el IRGPF votado en 1960 a partir de un proyecto de ley del Ministro Eduardo Azzini y con el respaldo del Partido Nacional.
- La ley finalmente votada preveía 6 fuentes clasificadas en tres grupos: a.1) industria y comercio; a.2) agropecuarias; b.1) inmobiliarias; b.2) mobiliarias; c.1) del trabajo dependiente y c.2) del trabajo independiente o profesionales.
- Las rentas de industria y comercio tenían deducciones por reinversión, las agropecuarias gravaban la renta potencial de la tierra, las mobiliarias admitían exoneraciones por depósitos bancarios e intereses de deuda pública y los ingresos salariales estaban parcialmente exonerados. La liquidación se hacía a nivel de cada fuente y luego se sumaban los resultados y se producían las compensaciones de resultados positivos y negativos. Luego se aplicaban las deducciones por alquileres y gastos médicos, etc. Allí quedaba determinada la renta fiscal global de la cual se resta el mínimo no imponible cuyo monto era función del número de personas dependientes
- Allí queda determinada la renta global gravada sobre la cual se aplicaba la escala progresiva.
- Este impuesto era acompañado de otros impuestos “auxiliares”

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- El Uruguay: Derogación del IRGPF y luego el IRP
- Luego en 1973 se deroga el IRGPF
- El 23 de junio de 1982 con la Ley 15294, nace el IRP. Luego con altibajos va subiendo paulatinamente. El 28 de febrero del 2002 crece fuertemente con la ley 17.453 de ajuste fiscal. Luego el 4 de noviembre del 2003 se reduce fuertemente, hasta ser derogado con la ley 18083 del 18/01/2007 con el nuevo IRPF.
- El nuevo IRPF, nace como un impuesto a la renta dual, que grava rentas del capital por un lado y del trabajo por otro, al tiempo que es acompañado por el IRAE y otros impuestos “auxiliares”.

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- **El Uruguay: El Nuevo IRPF**
- Según palabras de Astori “Veamos, entonces, primero los objetivos y pilares de la Reforma: son tres, los hemos anunciado intensa y extensamente durante la campaña electoral y desde que comenzó sus funciones el actual gobierno, el 1° de marzo.
- **En primer lugar, mayor equidad**, mayor justicia tributaria, entendiendo por tal la adaptación entre los gravámenes tributarios y la capacidad contributiva de la población.
- **En segundo lugar, una mayor eficiencia** dada la ineficiencia indiscutible que tiene el actual Sistema Tributario, ineficiencia que medimos en la gran cantidad de impuestos que integran el sistema con escasa capacidad recaudatoria, en primer lugar; y con amplia capacidad de complicación a los agentes de la sociedad uruguaya, en segundo lugar; sin hablar de la injusticia que muchos de ellos también suponen.
- **Y en tercer lugar, el estímulo a la inversión productiva y al empleo**, objetivo fundamental de este gobierno, como también lo hemos repetido intensamente; en materia económica no hay objetivo más importante que aumentar la inversión productiva como camino genuino a la generación de más y mejor empleo; primera necesidad fundamental de la sociedad uruguaya en las actuales condiciones.”

Antecedentes y el Nuevo IRPF: BPS, Azzini y Astori

- El Uruguay: El Nuevo IRPF, mi punto de vista del IRPF y la LRT:

Consideración Preliminar: según la AEAT la “...capacidad económica de cada ciudadano se manifiesta de distintas formas, a través de la riqueza que posee, los ingresos que obtiene o a través de los distintos consumos que hace.”

Entiendo adecuado exponer el ángulo desde el cual voy a argumentar.

- De las 3 bases a mi entender la base renta es la menos adecuada para financiar el Estado, Asimismo, entiendo que el mejor modo de redistribuir es a través del gasto público adecuadamente focalizado.
- Asimismo, si la introducción del impuesto a la renta personal es necesaria para asegurar la inserción del país en el ámbito internacional, el mismo debe ser incorporado.
- En general, y dejando de lado el IRPF, creo que el resto de la Ley 18.083, ha sido ampliamente positiva en todo lo que tiene que ver a simplificación del sistema tributario, eliminación de tributos, generalización y rebaja del IVA y reducción del IRAE.

Plan de la Presentación

El Uruguay: El Nuevo IRPF

Considerando al IRPF como una de las piedras angulares de la Reforma Tributaria, se analizará el IRPF y al resto de la Reforma, desde la óptica de las tres prioridades marcadas en su lanzamiento:

“En primer lugar, mayor equidad”,

“En segundo lugar, una mayor eficiencia”

“Y en tercer lugar, el estímulo a la inversión productiva y al empleo”.

Equidad, el IRPF y la Reforma

1. En materia tributaria, muchas veces las normas son redactadas como si los agentes económicos permanecieran insensibles a los cambios. A veces eso es ineludible.
2. Si, antes y después de la LRT, se mantienen las mismas cantidades de trabajo, bienes y capitales generaran las mismas remuneraciones, entonces el IRPF tendría los resultados esperados por el Legislador.
3. Pero en cada uno de esos mercados, las ofertas y demandas tienen sus propias elasticidades y por ende la carga tributaria se distribuye entre el que ofrece (presta el servicio, alquila, cobra intereses, etc) y quien se lo demanda de acuerdo a las respectivas elasticidades.

Equidad, el IRPF y la Reforma

4. Estos efectos diluyen la progresividad diseñada del IRPF, y se pierde el control de quien termina siendo gravado y en que medida.
5. A estas dificultades para medir el impacto redistributivo del IRPF, se suma que su introducción se concreta en un escenario donde el único concepto perfectamente ausente fue el de ceteris paribus.
6. Al mismo tiempo que nacía el IRPF, había un fuerte crecimiento de la economía que genero muchísimo empleo, se reinstalaron los Consejos de Salarios en una economía que permitía fuertes aumentos en muchos sectores, se implementaban políticas asistenciales que apuntaban a generar un ingreso ciudadano, se implemento el resto de la LRT con la rebaja de tributos al gasto y una mayor generalización y se introdujeron fuertes regulaciones que alteraron grandemente las elasticidades en varios mercados.
7. Con esto NO se dice que la LRT no haya contribuido a una mayor equidad, simplemente se dice que difícilmente se pueda asegurar que ella se deba al IRPF.

Equidad, el IRPF y la Reforma

Elasticidades y efectos redistributivos

Es sabido que la distribución de un impuesto afecta tanto a la oferta como a la demanda dependiendo de las respectivas elasticidades, más allá de cual haya sido la intención del legislador. Algunos ejemplos:

IRPF al trabajo

Respecto del IRPF que grava salarios y honorarios, este lo van a pagar los trabajadores, empleados y profesionales gravados y también van a pagar quienes los contraten, sean empresas o personas.

En principio no debería haber razones para que la introducción del IRPF haya afectado las elasticidades. Por ende pagaran una mayor parte del impuesto aquellos trabajadores con oferta más inelástica y demandas más elásticas. Pero si el caso fuera el opuesto, el impuesto lo pagaran las empresas y si pueden se lo trasladaran a los consumidores.

Equidad, el IRPF y la Reforma

Elasticidades y efectos redistributivos

IRPF a los alquileres

Respecto del IRPF que grava a los alquileres, este lo van a pagar inquilinos y los propietarios. Nuevamente, tampoco hay razones para que la introducción del IRPF haya afectado las elasticidades.

Por ende, si el inquilino tuviera a su disposición una gran oferta de casas para arrendar podría elegir y negociar de modo tal que el impuesto efectivamente grave al propietario, tal cual el legislador lo quiso.

Pero si el inquilino típico no tuviera alternativa para alojar su familia que arrendar y hay poca oferta de casas al precio que el puede pagar, entonces el terminara pagando la mayor parte del impuesto.

Equidad, el IRPF y la Reforma

Elasticidades y efectos redistributivos

IRPF a los dividendos En el caso del IRPF a los dividendos, el problema se genera en la inequidad (desde el punto de vista de quienes defienden el tributo a la renta) que representa que aquel empresarios que necesita de sus utilidades para sostener su consumo pague este tributo, y aquel otro que tiene capacidad para reinvertir lo que gana en su empresa, queda exonerado.

Un segundo problema, hasta donde se, es relativo a la asignación de recursos. Si quien retira utilidades, las retira para reinvertir en otro emprendimiento paga por la distribución de dividendos, y si reinvierte en la misma persona jurídica no.

Equidad, el IRPF y la Reforma

Otras políticas y efectos redistributivos

Efectos de la evolución del empleo: La caída del desempleo, sobre todo en los sectores de menores ingresos tuvo un impacto muy fuerte en la redistribución del ingreso. El IRPF en si mismo no tiene efectos porque esos sectores probablemente se encuentren por debajo del mínimo no imponible, y segundo no genera ingreso (No es un impuesto negativo a la renta).

Política de regulación de salarios aplicada en una etapa del ciclo económico ascendente sin lugar a dudas permitió elevar rápidamente los ingresos de los sectores más sumergidos, y con ello se mejoró muy rápido la distribución del ingreso.

Políticas de asistencia colaboró fuertemente a poner ingresos en el bolsillo de los sectores de menores ingresos y ayudó a que estos sectores mejoraran su situación relativa.

Equidad, el IRPF y la Reforma

Otras políticas y efectos redistributivos

Otras reformas tributarias. La reforma que sufrieron algunos de los tributos al gasto como la reducción del IVA y la eliminación del COFIS, colaboraron con una mejor redistribución del ingreso.

La política regulatoria en algunos sectores de la economía (x ejemplo la salud) volvió más inelástica la necesidad de recursos humanos, y ello acompañado de fuertes restricciones a la oferta de ciertas especialidades y una mayor disponibilidad de recursos de las instituciones originada en el FONASA, acabo con salarios más elevados que en buena parte deben haber neutralizado el efecto de las tasas progresivas del IRPF.

Eficiencia, entendida como ???

- El concepto de Eficiencia que se siguió en la Reforma Tributaria, al menos el que resulto explícito en su presentación y el que surge del marco legal, abarca tres áreas:
 - A. Baja de la carga tributaria asociada al liquidar tributos.
 - B. Baja de los costos de administrar los tributos.
 - C. Reducción de la probabilidad de evasión y de las pérdidas de bienestar social a través de una mejor asignación de recursos.
- Los tres objetivos fueron parcialmente alcanzados por la LRT.

Eficiencia, entendida como ???

	MEJORA	EMPEORA
BAJA DE COSTOS A CONTRIBUYENTES	DEROGACION DE 16 TRIBUTOS	IRPF PARA DECENAS DE MILES DE NUEVOS CONTRIBUYENTES: + COSTOS + TIEMPO
BAJA DE COSTOS A LA ADMINISTRACION	ELIMINACION DE 16 TRIBUTOS GENERALIZACION DEL IVA	IRPF PARA DECENAS DE MILES DE NUEVOS CONTRIBUYENTES:
REDUCCION DE LAS OPORTUNIDADES DE EVASION y DE LAS PERDIDAS DE BIENESTAR SOCIAL	GENERALIZACION Y REBAJA DEL IVA, JUNTO A LA ELIMINACION DEL COFIS Y LA SIMPLIFICACION Y REDUCCION DE TASAS DEL IRAE	IRPF GENERA más PRESION TRIBUTARIA, POR ENDE más INCENTIVOS A LA EVASION EN ALGUNOS SECTORES

Eficiencia, entendida como ???

- En resumen el IRPF no aparece en el cuadro anterior como un gran motor en la búsqueda del objetivo de mayor eficiencia.
- Al contrario en general aparece como encareciendo la actividad de los contribuyentes, de la administración, generando incentivos a la evasión y finalmente creando nuevas pérdidas de bienestar social.
- Este último aspecto deja de lado las ganancias de bienestar social que puedan alcanzarse con el uso prudente e eficiente de los recursos que genera.
- Un último aspecto es que el contribuyente tipo de un país desarrollado es un cliente cautivo de su respectiva administración tributaria, porque no piensa emigrar. El contribuyente de ingresos medios y altos en Uruguay ha dado pruebas fehacientes de su capacidad de emigrar, lo cual quizás aun no lo hemos visto porque gracias a un entorno favorable y meritos propios el país esta viviendo una década larga de bonanza.

Y en tercer lugar, el estímulo a la inversión productiva y al empleo

- En la misma ocasión que la cita anterior el entonces Ministro Astori continuaba diciendo “Nosotros, junto con esta propuesta, estamos proponiendo un perfeccionamiento de los estímulos a la reinversión y a la inversión de largo plazo, porque uno de los lineamientos fundamentales de esta Reforma, uno de los pilares, de los objetivos, es el de ser coherente precisamente con la inversión productiva.

.....

- En materia de estímulo a la inversión; en primer lugar, la consistencia con los regímenes de promoción.
- Va a haber coherencia total entre el Impuesto a la Renta Empresarial y su tratamiento y el régimen de promoción que contiene la Ley de Inversiones de 1998; que es una muy buena Ley y que pretendemos funcione en la práctica cada vez mejor.
- Los principales problemas de la Ley de Inversiones no refieren al contenido de la Ley, sino a su aplicación en la práctica.
- Entonces, queremos que nuestro Impuesto a la Renta Empresarial sea consistente con este régimen y con otros que haya en vigencia en el país. “

Pero... como se vinculan la inversión productiva con el IRPF?

Esta vinculación se da por dos lugares.

Primero, la tributación a la renta tiende a reducir el ahorro, y con ello reduce la capacidad de inversión. Para combatir dicho fenómeno, los impuestos a la renta incorporan regímenes de promoción de inversiones o de estímulos a la reinversión.

Segundo: El análisis de incidencias de la LRT se puede hacer teniendo en cuenta la incidencia diferencial y la de presupuesto equilibrado

- El concepto de incidencia en materia tributaria hace referencia a quien realmente paga los impuestos.
- La incidencia se puede analizar desde un enfoque de presupuesto equilibrado cuando nace un impuesto para financiar un gasto, o desde el punto de vista diferencial cuando un impuesto nace para sustituir a otro

Pero... como se vinculan la inversión productiva con el IRPF?

•La Ley de Reforma Tributaria eliminó, modificó y creó tributos.

a)elimino 16 tributos,

MEF perdida estimada -4,89% pbi

b)modifico la tributación al gasto y

MEF estimado +1,05% -1,08% pbi

c)nueva tributación a la renta: IRPF, IRAE e IRNR

MEF ganancia estim. +4,40% pbi

d)fortalecer y coordinar aplicación de Ley de Promoción de Inversiones decreto 455/2007 del 26/11/2007.

Como se ve a) + b) + c) tiende a ser equilibrado.

Pero... como se vinculan la inversión productiva con el IRPF?

- Si analizamos lo sucedido con la reforma tributaria desde la óptica del análisis de incidencia diferencial y de presupuesto equilibrado, y
- si suponemos que los recursos ganados y perdidos por el IVA se comportaron de acuerdo a las previsiones del MEF.
- entonces parte de los recursos de que se ganan con el IRAE, IRNR e IRPF y x la mejor gestión de la DGI sirve para financiar la derogación de 16 tributos, al tiempo que para financiar el nuevo régimen de promoción de inversiones.

En lo que sigue se compara la aplicación de la ley 16906 respecto de la recaudación de IRAE, IRPF e IVA, dado que alguna combinación de ellos es la que financia el gasto tributario correspondiente.

Pero... como se vincula la inversión productiva con el IRPF?

Millones de pesos corrientes. Fuente DGI	2008	2009	2010	2011
LEY PROM. INVERS. (*)	1869	3288	3772	4012
Exonerac. X Inversiones	521	690	1141	1096
(*) % IRAE	17037 __ 11%	18867 __ 17%	21770 __ 17%	22187 __ 18%
(*) % IRPF	14162 __ 13%	14362 __ 22%	17001 __ 23%	21368 __ 19%
(*) % IVA	67598 __ 3%	71964 __ 5%	80936 __ 5%	92088 __ 4%

Pero... como se vinculan la inversión productiva con el IRPF?

Parte del incremento de recaudación originado en los nuevos tributos y en la ganancia de eficiencia han permitido financiar la renuncia financiera asociada al éxito del nuevo enfoque de la política de promoción de inversiones.

Esto tiene un efecto redistributivo de ingreso desde los sectores de ingresos medios y medios altos hacia los sectores empresariales más fuertes y asentados.

Y que vinculación existe entre el empleo y el IRPF?

Efectos sobre la cantidad de trabajo

En principio, los impuestos que gravan el trabajo generan un efecto de desestimulo al trabajo, lo cual, en principio, lleva a la persona a trabajar menos.

Ahora el nivel de caída de ingresos generado por el impuesto puede llevar a que la persona compense lo que tiene que pagar de impuestos trabajando más . En definitiva el resultado neto no es fácil de evaluar.

En todo caso, el efecto final del impuesto deberá tener en cuenta por ejemplo los efectos generados por algunas regulaciones que le quitan elasticidad a la demanda de trabajo, lo cual permite trasladar el impuesto a las empresas. Ejemplo la Salud

Otros efectos probables del IRPF

Efectos sobre el ahorro

La tributación a la Renta genera desincentivos al ahorro lo cual habitualmente lleva a que estos impuestos sean acompañados de regímenes que beneficien la inversión o permitan deducciones por reinversión.

Efecto sobre incentivos a incorporar exoneraciones: Al igual que muchos otros tributos este presenta un campo de acción interesante para los lobbies en la búsqueda de beneficios que les amparen.

Otros efectos probables del IRPF

- **Efecto de votar con los pies**: Otro aspecto a considerar, y respecto al cual por suerte no nos hemos visto enfrentados, es a una situación donde un enfriamiento de la economía local y una situación mejor en los destinos de emigración nos haga perder más población calificada.
- Cabe destacar que los contribuyentes de países del primer mundo son cautivos de sus fiscos....no quieren emigrar y por eso soportan cargas tributarias mayores que nosotros.
- **Efecto sobre incentivos a crecimiento del gasto público**: Al existir la posibilidad de concentrar la carga tributaria en un determinado sector, el resto de los sectores pueden verse tentados a incrementar el gasto público en la medida que estimen no les alcanza el respectivo tributo y si los beneficios de dicho incremento de gasto.

CONCLUSIONES

1. La tributación a la renta, y en particular a la renta del trabajo no es nueva en Uruguay
2. La re-introducción del IRPF no debe sustentarse en el hecho de que la mayor parte de los países OCDE lo hayan adoptado como impuesto Ancla del sus finanzas. Una razón distinta es que sea una condición a cumplir para evitar listas negras y quedar en situación de paria internacional.
3. Los efectos anti ahorro de los IRPF y los IRAE son compensados con mecanismos que progresivamente los acercan a la tributación al gasto que es justamente lo que sus defensores rechazan.
4. Es probable que el IRPF este financiando parte de la aplicación de la ley de promoción de inversiones, lo cual tendría un efecto redistributivo de los sectores de ingresos medios y medios altos hacia los sectores empresariales más fuertes.

CONCLUSIONES

5. El IRPF no lo “paga” necesariamente quien ha sido designado por la Ley. Muchas veces puede ser trasladado afectando a la otra parte que lo termina pagando aun si sus ingresos se encuentran por debajo del MNI.
6. En la mejora de la redistribución seguramente tuvo mucho más impacto, la caída del desempleo, la política salarial, las políticas asistenciales, las rebajas del IVA y la política regulatoria.
7. Esta ultima también es probable que haya diluido en parte el efecto redistributivo porque permitió que algunos sectores de ingresos elevados vieran incrementados aún más los mismos. En este caso es probable que el IRPF neutralice parte de las consecuencias de las políticas regulatorias.
8. El efecto sobre la cantidad de trabajo es en principio incierto, si bien ha de reforzar los estímulos a la actividad en negro.

CONCLUSIONES

9. Tiene un costo elevado de liquidación para los contribuyentes.
10. De los distintos formatos de IRPF, a mi entender, el adoptado en nuestro país es el más adecuado por la naturaleza DUAL del mismo que reduce la tributación al capital el cual es sin lugar a dudas el factor de producción con mayores elasticidades en la oferta.

Los problemas hemos planteado provienen más de la naturaleza de los impuestos a la renta que de la versión adoptada en nuestro país.