

IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA REFORMA IMPOSITIVA

INFORME FINAL

Informe preparado para el
Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) - Uruguay Development Policy
Loan (DPL) II

Verónica Amarante

Rodrigo Arim

Gonzalo Salas

Junio 2007

<p>El presente trabajo fue presentado en las I Jornadas Tributarias de la DGI en Diciembre de 2008</p>

<p>Se deja expresa constancia que la edición de este trabajo para adecuarlo a los requerimientos de las Jornadas fue responsabilidad de la organización.</p>

I. El sistema tributario uruguayo.....	5
I.2 Descripción del sistema tributario uruguayo	5
I.2 Impacto distributivo de la actual estructura tributaria.....	9
II. La reforma impositiva propuesta y sus potenciales impactos.....	13
II.1 Contenidos de la reforma impositiva.....	13
II.2 Antecedentes sobre impactos distributivos de reformas impositivas	20
III. Aspectos metodológicos.....	29
III.1 Estimación del IRP y del IRPF	31
III.2 Estimación de impuestos indirectos.....	41
III.3 Captación de los ingresos a través de encuesta de hogares.....	44
III.4 Escenarios para el análisis	49
IV. Impactos de la reforma tributaria en el bienestar de los hogares.....	50
IV.1 Impacto en la situación de trabajadores y jubilados	50
IV.1.1 La situación de los trabajadores	50
IV.1.2 La situación de los jubilados	61
IV.2 Impacto de la reforma sobre el ingreso de los hogares.....	65
IV.2.1 Evolución de la carga fiscal	65
IV.2.2 Curvas de concentración e índices de progresividad.....	73
IV.2.3 Desigualdad horizontal, reordenamientos y desigualdad vertical ...	82
IV.2.4 Impacto de la reforma sobre la indigencia y la pobreza.....	85
IV.3 Variaciones en la recaudación	88
V. Resumen y comentarios finales.....	90
Referencias bibliográficas	94

Introducción

El objetivo de este documento es analizar los impactos sobre la distribución del ingreso y la pobreza de la reforma tributaria que será implementada en Uruguay en julio de 2007. Se analiza específicamente el impacto de la eliminación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y la implantación del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF), así como los efectos de la reducción de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de la eliminación del Impuesto para la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS). El análisis combina información de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006 y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (1994-1995), y se basa en la metodología de micro-simulación estática, que no incorpora efectos de segundo orden ni de equilibrio general.

El documento se organiza de la siguiente manera: en el capítulo I se describe el sistema tributario uruguayo vigente y sus características en términos de equidad, en base a estudios previos realizados sobre la temática. El capítulo II presenta los lineamientos de la reforma impositiva propuesta y sistematiza los estudios existentes que analizan su impacto distributivo. En el capítulo III se presenta de manera detallada la metodología del presente análisis. El capítulo IV discute los principales resultados de la investigación, considerando tanto la situación de los trabajadores y jubilados como la de los hogares. Finalmente, en el capítulo V se presentan los comentarios finales.¹

¹ Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias puntuales recibidos de Lourdes Erro y Carlos Grau que fueron de utilidad para la elaboración de distintas partes del informe.

I. El sistema tributario uruguayo

En este capítulo se presenta una descripción del sistema impositivo uruguayo, elaborado en base a trabajos anteriores sobre el sistema tributario de nuestro país.

I.2 Descripción del sistema tributario uruguayo

La principal fuente de ingresos del Estado uruguayo son los impuestos, que representan alrededor de 70% de los ingresos totales. Su participación relativa se ha incrementado durante la última década, lo que ha implicado un aumento de la presión fiscal, que se evidencia especialmente a partir de 1998 (Grau *et al*, 2004).

Cuadro 1: Ingresos del sector público y presión fiscal.

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Impuestos	62,5	62,9	63,7	65,4	65,4	66,0	71,3
Contrib. a la Seg. Social	25,3	23,2	23,7	21,5	18,7	19,9	15,8
Empresas Públicas	8,8	10,3	8,0	8,7	7,6	6,4	6,5
Otros	3,5	3,5	5,0	4,4	8,3	7,7	6,5
Total de ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuestos/PBI	17,8	19,5	19,1	19,5	21,4	20,6	22,1

Fuente: en base a Grau *et al* (2004)

Los indicadores de presión tributaria indican que la de Uruguay es inferior a la de los países desarrollados y superior a la del promedio de los países de América Latina (Cuadro 2). Si se compra con la región, la presión tributaria de Uruguay se sitúa entre la de Brasil y Argentina (30,3 y 18,2 % respectivamente). Sin embargo, para evaluar si la presión tributaria en un país es excesiva, resulta útil considerar el cociente entre la recaudación efectiva de un país y su “capacidad potencial normal” de recaudación.² Si el valor de este

² La capacidad potencial normal de recaudación de un país se obtiene a partir de la estimación del impacto que tienen un conjunto de variables sobre la recaudación, considerando un conjunto de países. Se asume entonces como normal lo que se observa en promedio en ese conjunto de países. Los coeficientes correspondientes a cada variable (provenientes de la estimación conjunta) se aplican a cada país, y se obtiene así su recaudación potencial.

coeficiente es inferior a uno quiere decir que se podría incrementar la recaudación sin costos económicos excesivos, y si es mayor a uno, el país está recaudando por encima de su capacidad potencial. Grau *et al* (2004) señalan que se ha estimado el coeficiente de esfuerzo fiscal de Uruguay en 1,05, el de Argentina en 0,65, el de Brasil en 1,18 y el de Paraguay en 0,58, lo que indicaría que los márgenes para elevar la presión tributaria son muy escasos, ya que ya se está realizando un esfuerzo de recaudación superior a lo “normal”.

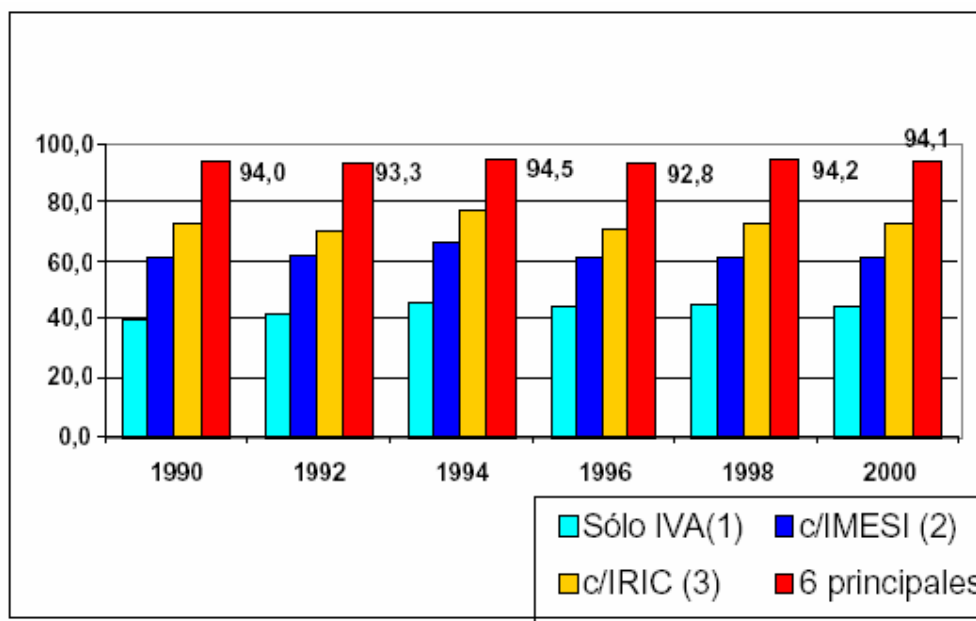
Cuadro 2: Presión tributaria comparada (1999)

	Presión tributaria	Valor máximo del grupo	Valor mínimo del grupo
Uruguay	28,8		
Países desarrollados	32,3	50	20,4
América Latina	21,3	29,3	8,8
Asia	16,2	21,3	8,5
Europa del Este	30,2	36,6	19,1
Africa	25,5	30,7	9,4
Medio Oriente	26,1	36,3	16,4
Fuente: en base a Grau <i>et al</i> (2004)			

También se ha señalado que, si bien la presión fiscal se ubica en niveles relativamente elevados, no es posible pensar reducir el nivel de recaudación sin poner en peligro el cumplimiento de las metas básicas del Estado, en particular en el área social. La salida de la crisis de 2002 configuró un contexto de fragilidad macroeconómica, con una relación deuda/PIB cercana al 80% y con un nivel de *ingreso fiscal disponible* – recursos con que cuenta el Estado luego de abonar el servicio de la deuda y atender las obligaciones comprometidas del sistema de seguridad social – menor a 40% de los ingresos tributarios totales (Barreix y Rocca, 2003).

El sistema impositivo está basado en una gran cantidad de impuestos, sin embargo la recaudación está concentrada en unos pocos. La base de la recaudación son los impuestos al consumo (IVA, IMESI y COFIS), a las rentas a la industria y comercio (IRIC) y al trabajo (IRP) (Gráfico 1). Es pertinente señalar que el consumo de bienes exonerados de IVA representa cerca de 40% del consumo total.

Gráfica 1: Principales impuestos como porcentaje de la recaudación total



Fuente: Grau *et al* (2004)

La morfología básica del sistema tributario actual es resultado de la reforma introducida en 1974 durante el gobierno de facto. Sin embargo, la precariedad financiera del Estado uruguayo ha generado que, ante coyunturas adversas que obligaban a realizar ajustes fiscales para equiparar las cuentas públicas, se introdujeran modificaciones menores pero que en su conjunto han provocado a lo largo del tiempo un importante deterioro de la calidad del diseño tributario. La creación de nuevos impuestos afectó negativamente la eficiencia económica (ej: introducción del COFIS y del ITEL) y la modificación de los vigentes elevando su tasa (IVA, aportes a la seguridad social, impuesto al patrimonio, Impuesto a las Retribuciones Personales) se convirtió en una práctica habitual para lograr mantener o aumentar la recaudación (Barreix y Rocca, 2003).

Desde el punto de vista de los incentivos generados por la estructura tributaria, los análisis existentes señalan que el actual sistema no constituye un mecanismo adecuado para incentivar la inversión. El impuesto a la renta empresarial es relativamente elevado (aunque menor al observado en las economías regionales) y presenta un esquema discriminatorio, donde algunas actividades aportan una proporción sustancialmente menor de sus rentas a la observada para el promedio de la economía. Diversos estudios enfatizan en la necesidad de construir un sistema de imposición a la renta empresarial lo más neutral posible, que reduzca la tasa de imposición y la generalice a todos los sectores. A su vez, el sistema actual se encuentra integrado por algunos tributos, como el IMABA, que encarecen el acceso al crédito y por lo tanto desestimulan las decisiones de inversión (Barreix y Rocca, 2003).

El grado de imposición al consumo del sistema vigente es sumamente elevado. De hecho, los antecedentes revisados señalan que el país presenta la mayor tasa de imposición del continente (26.1%), si se considera el efecto conjunto del IVA y del COFIS (23 y 3 % respectivamente). Esta situación es el resultado de “ajustes” al alza de la imposición al consumo en los períodos en que operaron ajustes fiscales. No obstante, la imposición efectiva al consumo difiere según los bienes, existen tres tasas IVA: la tasa básica (23%), la tasa mínima (14%) y un conjunto de bienes exonerados. Barreix y Rocca (2003) consideran que la situación ideal sería aquella donde opere una tasa única y prácticamente no se registren exoneraciones, lo cual redundaría en menores costos de administración, reducción de los incentivos a evadir y fomento de la competitividad. No obstante, reconocen que el impacto de una generalización del IVA en términos de equidad no es evidente.

Las comparaciones internacionales permiten establecer que en Uruguay los impuestos sobre las ganancias y utilidades tienen un menor peso relativo, mientras que los tributos a la propiedad y a los bienes y servicios tienen un mayor peso relativo. El impuesto sobre la renta de las personas físicas tiene un peso mucho menor que en el resto de los países, y grava exclusivamente rentas salariales y jubilaciones. También se señala una menor participación del

impuesto sobre las ganancias de las empresas, aunque las diferencias son de menor orden, y un peso mayor del impuesto a la propiedad, cuya recaudación proviene en un 87% de las empresas (Grau *et al* 2004).

1.2 Impacto distributivo de la actual estructura tributaria

Los trabajos que estudian el impacto distributivo de la actual estructura tributaria coinciden en señalar su característica regresiva (Grau y Lagomarsino, 2002; Perazzo *et al.* 2002). Grau y Lagomarsino (2002) toman como referencia la estructura tributaria vigente en diciembre de 2001, y consideran el impacto sobre la distribución del ingreso del IVA, el IMESI y el IRP (que representan 70% del total de impuestos del Gobierno Central). En base a la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1994-1995, calculan la tasa efectiva de imposición de cada impuesto e índices de desigualdad antes y después de impuestos.

La base imponible del IRP es aproximadamente 70% de los ingresos de los hogares, es decir que existe un margen de 30% para su ampliación potencial. Los autores muestran que a pesar de que el IRP se define como un impuesto progresivo ya que la tasa promedio aumenta con la base imponible, esta progresividad desaparece si consideramos el total de ingresos del hogar, ya que la tasa impositiva promedio es creciente con el ingreso hasta llegar al séptimo decil, y luego disminuye. Es decir que el aumento de las tasas no alcanza para compensar la reducción en la base imponible del impuesto en los estratos altos de ingreso, donde salarios y jubilaciones tienen una menor participación. El cálculo de los indicadores de desigualdad con y sin IRP muestra que este impuesto es neutro desde el punto de vista de la distribución del ingreso, ya que la variación de los indicadores es nula o muy pequeña. Los resultados están relacionados con la menor participación de los salarios y jubilaciones en los deciles más altos y en el más bajo en relación a los intermedios, y también con la mayor participación del trabajo por cuenta propia y del trabajo “informal” (Cuadro 3 y Cuadro 4).

El trabajo también analiza el impacto del IVA e IMESI. Los autores suponen que los impuestos son pagados en un 100% por los hogares, supuesto es habitual en este tipo de estimaciones. La tasa efectiva del IVA por decil muestra que el impuesto es regresivo, ya que su peso es mayor en los cinco deciles de ingreso más bajos. Los indicadores de desigualdad también señalan la regresividad del impuesto, ya que los índices antes del impuesto son menores que luego del impuesto, aunque es necesario señalar que la variación es pequeña.³ Con respecto al IMESI, la tasa efectiva de imposición no muestra un patrón claro de evolución por decil de ingreso, mientras que la variación positiva de los indicadores de desigualdad es casi nula, lo que indicaría neutralidad. Cuando se consideran los tres impuestos conjuntamente (IRP, IVA e IMESI), la tasa efectiva de imposición muestra claramente la regresividad del conjunto. Los indicadores de desigualdad también apuntan en el mismo sentido, al aumentar cuando se los calcula después de impuestos. Es decir que tanto los indicadores estructurales como los de concentración señalan la regresividad de la estructura impositiva vigente (Cuadro 3 y Cuadro 4).

Cuadro 3: Porcentaje de pago de impuestos en relación al ingreso, por decil

	IVA	IMESI	IRP	TOTAL
Decil 1	9,1	1,6	0,6	11,3
Decil 2	8,2	1,3	1,3	10,7
Decil 3	7,7	1,5	1,4	10,6
Decil 4	7,3	1,6	1,6	10,5
Decil 5	7,1	1,5	1,8	10,4
Decil 6	6,5	1,4	1,8	9,7
Decil 7	6,9	1,6	2,1	10,5
Decil 8	6,7	1,4	1,9	10
Decil 9	6,5	1,4	1,7	9,6
Decil 10	5,7	1,3	1,3	8,3

³ El estudio también evalúa la pertinencia de las exoneraciones de IVA vigentes, en particular la de los servicios de cuidados médicos y transporte colectivo, y concluye que solamente estaría justificada la exoneración del transporte colectivo.

Fuente: Grau y Lagomarsino (2002)

Cuadro 4: Indicadores de concentración del total de impuestos

Indicador	Entropía 0	Entropía 1	Gini
Ingresos	0,353	0,345	0,441
Ingresos – IVA	0,361	0,352	0,446
Ingresos- IMESI	0,353	0,346	0,442
Ingresos-IRP	0,352	0,345	0,441
Ingresos- Impuestos	0,361	0,355	0,446
Diferencias porcentuales respecto al indicador de ingresos			
Ingresos – IVA	2,40%	2,20%	1,00%
Ingresos- IMESI	0,10%	0,20%	0,10%
Ingresos-IRP	-0,40%	0,10%	0,00%
Ingresos- Impuestos	2,40%	2,90%	1,10%
Fuente: Grau y Lagomarsino (2002)			

También Barreix y Rocca (2003) señalan que el sistema vigente no respeta los criterios básicos de equidad horizontal y vertical.⁴ En materia de impuestos directos al ingreso de las personas, se grava casi exclusivamente los ingresos provenientes del factor productivo trabajo y de la fuente jubilaciones, mientras que ciertas rentas provenientes del capital - en particular financiero e inmobiliario- se encuentran exoneradas. A su vez, el sistema muestra una baja equidad vertical, ya que se caracteriza por un escaso grado de progresividad. En este marco global, las cargas impuestas por el sistema de seguridad social – como uno de los componentes del sistema tributario – resultan

⁴ Se entiende por equidad horizontal que dos sujetos con el mismo nivel de renta de distinto origen tributen lo mismo independientemente del origen, mientras que la equidad vertical refiere a que individuos con distinto nivel de renta tributen distinto en función de esas diferencias.

particularmente altas en el contexto internacional y desincentivan la creación de puestos de trabajo.

En síntesis, la estructura tributaria vigente se caracteriza por una diversidad de impuestos, aunque la recaudación se concentra fuertemente en el IVA, IMESI e IRP (70% de la recaudación del Gobierno Central). La estructura impositiva resulta regresiva, tanto si se analizan a través de indicadores estructurales como a través de indicadores de desigualdad del ingreso. Por otro lado, las estimaciones del coeficiente de esfuerzo fiscal de Uruguay indican que las posibilidades de incrementar la actual presión tributaria son limitadas. Tampoco es posible pensar en reducir el nivel de recaudación sin poner en peligro el cumplimiento de las metas básicas del Estado, en particular en el área social. Este es el diagnóstico de partida sobre el cual se diseñó la actual reforma impositiva.

II. La reforma impositiva propuesta y sus potenciales impactos

II.1 Contenidos de la reforma impositiva

En la exposición de motivos del proyecto de ley que establece la *modificación íntegra del sistema tributario uruguayo* se señala que los objetivos que se persiguen son tres: promover una mayor equidad horizontal y vertical, incrementar la eficiencia del sistema, y estimular la inversión productiva y el empleo. Se indica que el actual sistema es inequitativo y complejo, ya sea por la excesiva participación de la imposición al consumo, por la imposición parcial a la renta o por la proliferación de impuestos pequeños.

El proyecto de ley deroga catorce tributos y faculta al Poder Ejecutivo a derogar tres más, alguno de ellos claramente quedan comprendidos en los nuevos impuestos, otros se eliminan con el objetivo de bajar el peso específico de los impuestos indirectos, y otros simplemente por sencillez administrativa.⁵ También se modifica la tasa de aportes patronales a la seguridad social, con el objetivo de eliminar las discriminaciones sectoriales existentes sobre el factor trabajo.⁶ Por otro lado, se establece la incorporación preceptiva de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión al régimen general de tributación, estableciendo como fecha límite para tal adecuación el 31 de diciembre de 2010, y se prohíbe la constitución de este tipo de sociedades a partir de la entrada en vigencia de la ley. En lo que refiere al impuesto a la renta propuesto, el mismo está estructurado en tres impuestos que gravan las rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en el territorio uruguayo. A continuación se presenta, de manera sintética, los principales contenidos del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE), el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y el Impuesto a la Renta de No Residentes (IRNR) (

⁵ Los impuestos que se derogan son: a las Retribuciones Personales, de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social, a los Activos de las Empresas Bancarias, de Control del Sistema Financiero, a los Servicios de Salud, a las Pequeñas Empresas, a las Comisiones, a las Telecomunicaciones, a las Tarjetas de Crédito, a las Ventas Forzadas, a las Rentas Agropecuarias, a las Cesiones de Derechos sobre Deportistas, a la Compraventa de Bienes Muebles en Remate Público, y a los Concursos, Sorteos y Competencias. Al mismo tiempo, se faculta a al Poder Ejecutivo para establecer la fecha a partir de la cual se derogarán los impuestos a la Compra de Moneda Extranjera, a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras y para el Fondo de Inspección Sanitaria. Ver cuadro A-1.

⁶ Se plantea una tasa única de 7,5% para los sectores industrial, comercial y de servicios de la órbita privada. Se propone la misma tasa para las empresas públicas no financieras. En el caso del sector agropecuario se establecerá un sistema de aportes patronales basado en los criterios de equidad horizontal, y su instrumentación contemplará las peculiaridades del sector.

Cuadro 5).⁷

⁷ El cuadro A-1 resume el sistema tributario vigente y el propuesto a partir de la reforma.

Cuadro 5: Resumen de las principales características del IRAE, el IRPF, y el IRNR (nuevo sistema tributario)

Impuesto	Sujeto pasivo	Impuestos que sustituye	Nuevo objeto de gravamen	Hecho generador	Otras características
IRAE	Empresas y sociedades comerciales	IRIC IRA IMPEQUE	-Rentas puras de capital -Rentas puras de trabajo que obtengan las soc. comerciales personales	Rentas empresariales	-Reducción del 30% al 25% de la renta neta fiscal -Estimulo a la inversión productiva vía perfeccionamiento del sistema de beneficios de reinversiones -Extensión del periodo para deducción de pérdidas de ejercicios anteriores
IRPF	Personas físicas residentes en el territorio nacional.	IRP Impuesto a las comisiones	-Rentas puras de capital -Rentas de trabajo fuera de la relación de dependencia	Sistema dual que abarca todas las rentas de fuente uruguaya cualquiera sea el factor que las origina <i>Rentas del capital</i> - Personas físicas residentes en el país no comprendidas en el IRAE, ni en el IRNR (se aplica a rendimientos e incrementos patrimoniales y no comprende utilidades ni dividendos)	-Tasas proporcionales

				<p><i>Rentas del trabajo</i>- Obtenidas dentro o fuera de la relación de dependencia, incluye los subsidios de inactividad compensada, las jubilaciones, pensiones, y prestaciones de pasividad de similar naturaleza.</p>	<p>-La contribución de las Rentas de trabajo se realiza en forma individual</p> <p>-Tasas progresivas</p>
IRNR	Sujetos del exterior no residentes en el país que no actúen por establecimiento permanente			<p>a) Rentas de actividades empresariales y rentas asimiladas por la enajenación habitual de inmuebles.</p> <p>b) Rendimientos del trabajo.</p> <p>c) Rendimientos del capital.</p> <p>d) Incrementos patrimoniales.</p>	<p>En los aspectos dispuestos expresamente en la ley, se aplicarán con carácter general, para las rentas del literal a) las disposiciones que regulan el IRAE, y para las incluidas en los restantes literales, las normas del IRPF.</p>

Fuente: elaborado en base a MEF (2006)

El IRPF establece un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas de trabajo. Mientras las rentas de capital tributan a una tasa única del 10%, las rentas del trabajo tributan con un mínimo no imponible y alícuotas progresionales que varían entre 10 y 25%. La introducción de este sistema dual ha sido justificada por las autoridades en función de la necesidad de equilibrar el objetivo fundamental de equidad con la necesidad de disponer de condiciones que favorezcan el ahorro y de compatibilizar la estructura del tributo con las actuales posibilidades de gestión.⁸

La ley establece modificaciones a otros impuestos. Resultan de particular importancia aquellas que están dirigidas a los contribuyentes de reducida capacidad económica, y que se presentan como alternativa al impuesto a la renta: el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) y el Monotributo. En el caso del IMEBA se amplía el ámbito de aplicación, alcanzando ingresos que si bien actualmente no tributan, se originan en el sector. Se establece que quienes pueden optar por este tributo o el IRAE son aquellas actividades agropecuarias destinadas a obtener productos primarios, vegetales o animales, salvo los contribuyentes cuyos ingresos en el ejercicio superen el límite que fije el Poder Ejecutivo, o quienes obtengan ingresos derivados de la enajenación de bienes agropecuarios no comprendidos en el IMEBA. Por otro lado se amplía el alcance del Monotributo, más allá de las actividades que se desarrollan en la vía pública, a lo que se denomina microempresas amparadas, asociadas a la capacidad económica de los contribuyentes. El objetivo explicitado por las autoridades es ampliar la formalización del trabajo, generando importantes exoneraciones y un sistema de aporte a la seguridad social más flexible.

El proyecto de ley señala que la acumulación de los impuestos al valor agregado (IVA y COFIS) sitúa la alícuota efectiva entre 26% con la tasa máxima y 17% con la mínima. La reforma plantea la eliminación del COFIS y la caída a 22% en la tasa máxima y a 10% en la mínima del IVA. Se señala que

⁸ Cabe señalar que en la consulta pública realizada por el Ministerio de Economía sobre los lineamientos de la reforma, entre los múltiples aspectos señalados por la población se incluye la potencial inequidad derivada de la coexistencia de dos regímenes de tributación con tasas diferenciales para las rentas del trabajo y del capital.

esto implica que la presión efectiva de los bienes gravados a la tasa básica disminuye cuatro puntos porcentuales (de 26 a 22%), mientras que los para los bienes gravados a tasa mínima la presión disminuye siete puntos porcentuales (pasando de 17 a 10%). Por otro lado, el proyecto de ley plantea gravar a la tasa mínima a bienes y servicios hoy exonerados. Es el caso de la primera venta de inmuebles, los servicios de salud y el transporte de pasajeros. Al mismo tiempo, se grava a tasa básica la venta de frutas y verduras, el suministro de agua, la leche saborizada y larga vida, y la prestación de servicios financieros a quienes no desarrollan actividades comprendidas en el IRAE (con excepción de los préstamos otorgados por el Banco Hipotecario, e intereses de préstamos con destino a la vivienda exonerados y que ya hubiesen sido entregados). También se amplía el hecho generador del IVA incluyendo el valor derivado de la actividad de construcción bajo la modalidad de administración.

El debate sobre el proyecto de ley desarrollado por la bancada de gobierno introdujo una serie de modificaciones antes del ingreso del mismo a la Cámara de Representantes. Los principales cambios estuvieron vinculados a la actividad agropecuaria, a la generación de incentivos para las actividades de investigación e innovación, y a las deducciones por atención médica de hijos de contribuyentes menores de edad, jubilados y pensionistas.

A modo de ejemplo, se señala en el caso de las actividades agropecuarias que se establecerán exoneraciones a las rentas derivadas de enajenación de bienes de activo fijo afectados a la explotación agropecuaria, de pastoreos, aparcerías y actividades análogas, y de servicios agropecuarios, cuando no excedan el límite que establezca el Poder Ejecutivo y hayan optado por tributar IMEBA por las restantes rentas; y deducciones por gastos correspondientes a compras de semillas etiquetadas por los productores agropecuarios, dentro de los límites que establezca la reglamentación.

En el caso de las actividades de investigación e innovación se indica que se posibilitarán deducciones por donaciones efectuadas al Laboratorio

Tecnológico del Uruguay y al Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, en áreas categorizadas como prioritarias. Igual tratamiento recibirán las donaciones brindadas a la fundación creada por el “Institut Pasteur” de París. También se permitirán deducciones por los gastos en que se incurra para financiar proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico, y se exonera a las rentas derivadas de investigación y desarrollo en las áreas de biotecnología y bioinformática, y por la producción de actividades de soportes lógicos, siempre que los bienes y servicios originados en estas actividades sean aprovechados íntegramente en el exterior.

En lo referente a las deducciones de las rentas de trabajo por atención médica, se señala que los hijos menores de edad a cargo del contribuyente podrán deducir 6,5 Base de Prestaciones Contributivas (BPC) anuales por hijo.⁹ Este monto se duplicará en caso de hijos, mayores o menores, legalmente declarados incapaces o con discapacidades graves. También se permiten deducciones por atención médica de los jubilados y pensionistas por 12 BPC anuales.

II.2 Antecedentes sobre impactos distributivos de reformas impositivas

En este apartado se sistematizan los estudios realizados hasta el momento sobre los potenciales impactos de la reforma propuesta al sistema tributario uruguayo. Se ha identificado un conjunto de estudios elaborados previamente a la presentación de la propuesta de reforma (Grau y Lagomarsino 2002; Perazzo *et al* 2002, Barreix y Roca 2003, 2005) que, en base a los diagnósticos del sistema impositivo vigente, elaboran propuestas de modificación tributaria que buscan mejoras en términos de eficiencia y de equidad. Algunos de estos trabajos constituyeron un insumo central en el proceso de elaboración de la propuesta de reforma. También se sistematizan los trabajos elaborados sobre la base de la propuesta presentada a fines de 2005 por el Poder Ejecutivo, que estudian los posibles impactos de la reforma tributaria desde diversas perspectivas (MEF, 2006; Instituto de Economía, 2006; CINVE, 2006).

⁹ El valor de la Base de Prestaciones Contributivas en noviembre de 2006 es \$ 1.482.

Grau y Lagomarsino (2002) presentan una simulación de modificación tributaria, y analizan sus impactos distributivos, en base a la EGIH (1994-1995). Asumen que se reduce la tasa de IVA para los bienes gravados por IVA de 23% a 14%, lo que conduce a una unificación de la tasa de IVA en 14%, y se mantienen las exoneraciones vigentes. El IRP se sustituye por un impuesto a la renta de las personas físicas, estableciendo como unidad contribuyente a las familias. Se definen cinco franjas con tasas a aplicar sobre cada tramo de ingreso creciente, no hay exoneraciones por tipo de renta excepto una exoneración para la primera franja de ingresos. El ejercicio se realiza de manera tal de mantener la recaudación y mejorar la distribución del ingreso actual, es decir que lo que se pierde con la rebaja de IVA y eliminación de IRP se compensa con el impuesto a la renta de las personas físicas. Se trata de un ejercicio de micro-simulación estática donde no se tienen en cuenta efectos de equilibrio general. Los autores elaboran tres escenarios con distintas tasas marginales de IRP (Cuadro 6).

Cuadro 6: Supuestos para la simulación en Grau-Lagomarsino (2002)

	Menos de \$5000	De \$5001 a \$10000	De \$10001 a \$20000	De \$20001 a \$30000	Más de \$30000
Simulación 1					
Tasas					
marginales	0,00%	4,00%	12,50%	20,00%	23,00%
Tasa efectiva *	0,00%	2,00%	7,30%	11,50%	
Simulación 2					
Tasas					
marginales	0,00%	8,00%	10,00%	12,00%	15,00%
Tasa efectiva *	0,00%	4,00%	7,00%	8,70%	
Simulación 3					
Tasas					
marginales	0,00%	8,00%	11,00%	11,00%	11,50%
Tasa efectiva *	0,00%	4,00%	7,50%	8,70%	

*Los valores monetarios que limitan las franjas corresponden a noviembre de 1994.
Fuente: Grau y Lagomarsino (2002)

Las simulaciones realizadas permiten obtener una estructura tributaria más equitativa en comparación con la situación de partida. Sin embargo, el primer decil sigue pagando una mayor proporción de impuestos que otros deciles con niveles de ingresos más altos. Los autores señalan que para revertir esta situación habría que revisar la estructura de exoneraciones.

Cuadro 7: Porcentaje de IVA, IMESI e IRP sobre ingresos. Simulación Grau-Lagomarsino (2002)

Decil	Tasa promedio actual	Tasa simulación 1	Tasa simulación 2	Tasa simulación 3
1	11,3	8,2	8,3	8,3
2	10,7	7,3	7,6	7,6
3	10,6	7,5	8	8,1
4	10,5	7,4	8,1	8,1
5	10,4	7,8	8,7	8,7
6	9,7	7,6	8,5	8,5
7	10,5	9,1	9,8	9,9
8	10	9,1	9,7	9,9
9	9,6	10,5	10,4	10,5
10	8,3	13,3	11,7	11,4

Fuente: Grau y Lagomarsino (2002)

En las tres simulaciones se obtienen indicadores de desigualdad menores que los que resultan de la estructura vigente, que a su vez es regresiva, como se señaló en la sección anterior. El mayor impacto redistributivo se obtiene en la primera simulación. La segunda alternativa en términos redistributivos es la representada por la simulación dos (Cuadro 8).

Cuadro 8: Efectos redistributivos de las simulaciones

	Ingresos brutos (1)	Situación actual (2)	Situación simulada (3)	(2)/(1)	(3)/(1)	(3)/(2)
Simulación 1						
Entropía 0	0,353	0,361	0,340	0,024	-3,800	-6,000
Entropía 1	0,345	0,355	0,326	0,029	-5,400	-8,100
Gini	0,441	0,446	0,432	0,011	-2,100	-3,200
Simulación 2						
Entropía 0	0,353	0,361	0,344	0,024	-2,600	-4,900
Entropía 1	0,345	0,355	0,333	0,029	-3,300	-6,000
Gini	0,441	0,446	0,435	0,011	-1,400	-2,500
Simulación 2						
Entropía 0	0,353	0,361	0,344	0,024	-2,500	-4,800
Entropía 1	0,345	0,355	0,335	0,029	2,900	-5,700
Gini	0,441	0,446	0,436	0,011	-1,300	-2,400
Fuente: Grau y Lagomarsino (2002)						

También Perazzo *et al* (2002) realizan dos ejercicios de simulación en base a la EGIH (1994-1995), y con la estructura tributaria vigente en 2001. El primero consiste en suponer cambios en la clasificación de los bienes que pagan las distintas tasas de IVA, manteniendo el nivel de las mismas. El segundo consiste en la introducción de un impuesto a la renta de las personas físicas reformando el IVA y eliminando el IRP y el IMESI. Se trabaja con el supuesto de recaudación total constante.

En el caso del primer ejercicio, se proponen modificaciones en la estructura del IVA que logran invertir la tendencia regresiva, y los indicadores estructurales señalan que el impuesto pasa a ser progresivo. Los principales cambios tienen que ver con gravar a tasa básica el gasto en educación, que antes estaba exonerado, y los servicios de salud no mutual. Cuando se analiza el impacto distributivo de esta modificación a través de índices de concentración, se detecta que estos indicadores se reducen con la modificación propuesta,

apuntando a una distribución más equitativa. Sin embargo, los intervalos de confianza permiten detectar que los cambios no son estadísticamente significativos.

Para la simulación del IRPF, suponen tres escenarios, que combinan distintas tasas marginales del impuesto con distintas tasas de IVA. La introducción del IRPF mejora la distribución del ingreso en los tres escenarios, ya que quienes tienen mayor capacidad de pago pagan más impuestos en relación con su ingreso. Los autores señalan que, en términos de equidad, una vez que se introduce el impuesto a la renta es poco lo que puede aportar la tributación indirecta. También en este caso los indicadores de desigualdad del ingreso muestran una situación más equitativa luego de impuestos, y en este caso las variaciones son estadísticamente significativas.

En varios trabajos realizados en los últimos años, Barreix y Rocca (2003, 2005, 2006) presentan un análisis pormenorizado de las características del sistema tributario vigente en el país así como un conjunto de propuestas de modificación que han constituido una de las bases conceptuales de la reforma del sistema tributario propuesta por el Poder Ejecutivo.

En esos trabajos se presentan cálculos del grado de progresividad de las modificaciones propuestas en lo referente al impuesto a la renta de las personas físicas y la generalización y unificación del IVA. En cuanto al impuesto al valor agregado, encuentran que tanto la propuesta presentada por el gobierno a fines de 2005 como la idea de generalizar este impuesto a una tasa única de 17% conservan el carácter regresivo del tributo. En cuanto a los cambios propuestos en los impuestos directos, la incorporación del IRPF conjuntamente con la eliminación del IRP presenta un patrón nítidamente progresivo. Así, si se analizan conjuntamente los cambios propuestos predomina el efecto progresivo. Los deciles 1 a 7 serían ganadores “netos”, ya que la presión tributaria sobre sus ingresos se reduciría. No obstante, los autores señalan que el efecto sobre la distribución del ingreso del impuesto a la renta es modesto.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2006) también analizó el impacto de la reforma, incluyendo sus estimaciones en el proyecto de Ley presentado al Parlamento. Se señala que no aumenta la presión tributaria de la economía, sino que se espera una pequeña caída en la recaudación (Cuadro 9).

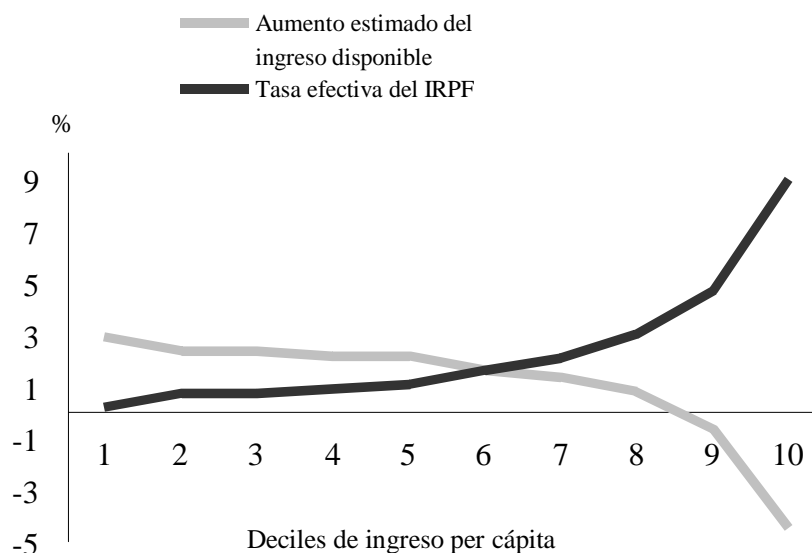
Cuadro 9: Impacto sobre la recaudación de los cambios propuestos (valores en millones de dólares)

Concepto	Pérdidas	Pérdidas	Ganancias	Ganancias
		como % del PIB 2005		como % del PIB 2005
Impuestos eliminados	824.7	4.89		
Impuestos	154.8	0.92	163.3	0.97
Impuestos			743.3	4.4
Total	979.5	5.8	906.7	5.37
Déficit	72.9	0.43		

Fuente: MEF (2006)

Con respecto a los impactos distributivos, se analizan los cambios que se generarían en los ingresos de los hogares, considerando de manera separada los impuestos directos e indirectos. Por un lado se considera la tasa efectiva de IRPF, que expresa la relación entre la carga tributaria soportada y el ingreso del contribuyente, por decil de ingreso. Por otro lado, se toman en cuenta las implicancias de la caída de los impuestos al consumo sobre el ingreso disponible de los hogares. El análisis presentado en el proyecto de ley señala que la tasa promedio efectiva del IRPF aumenta a medida que aumenta el nivel de ingreso de los hogares. Con respecto a los efectos de los impuestos indirectos sobre el ingreso disponible, se estima que se producirá un incremento del mismo que recaerá en mayor medida sobre los hogares de menores ingresos (Gráfica 2).

Gráfica 2: Tasa efectiva del IRPF y aumento estimado del ingreso disponible como consecuencia de la implementación del IRPF y la modificación del IVA



Fuente: Elaborado en base al proyecto de ley de modificación del sistema tributario

El informe de coyuntura del Instituto de Economía (2006) incorpora un anexo que analiza el impacto distributivo de la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo. La metodología de evaluación elegida consiste en simular el impacto distributivo de los cambios en el sistema tributario a partir de los microdatos de la Encuesta de Gastos e Ingreso de los Hogares 1994 (EGIH-1994) y la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2004. Se calcula el gasto asociado al IVA y la tasas subyacentes de impuestos directos sobre el ingreso según deciles de ingreso per cápita. Así, el estudio analiza la forma en que se redistribuye la carga fiscal proveniente de la imposición al consumo y al ingreso de los hogares a lo largo de la distribución del ingreso.

En la medida en que la estructura de la canasta de consumo varía a lo largo de la distribución del ingreso, los cambios propuestos en la tributación al consumo (eliminación del COFIS, reducción de las tasas básicas y mínimas del IVA, generalización de este impuesto a bienes actualmente no gravados) deberían tener un impacto diferencial sobre los hogares. El trabajo encuentra que la

reducción del aporte de IVA en relación al ingreso de los hogares es mayor en las colas de la distribución que en los tramos intermedios. En otros términos, los deciles más favorecidos por esta modificación son los dos primeros y los dos últimos.

Un patrón sustancialmente diferente emerge al analizar el impacto a lo largo de la distribución del ingreso de la eliminación IRP y la incorporación del IRPF. El trabajo concluye que los siete primeros deciles obtendrían “ganancias netas” por esta modificación, en el sentido de que la tasa de imposición sobre sus ingresos resultará menor a la actualmente vigente.

En su boletín periódico “Claves y Tendencias” correspondiente a noviembre de 2005, el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) publica un informe sobre un aspecto particular de la reforma tributaria: el impacto sobre el empleo de la unificación de la tasa de aportes patronales a la seguridad social. El análisis se basa en estimaciones de la elasticidad precio de la demanda según actividad. Algunos sectores verían reducir los costos laborales no salariales, mientras que para otros se produciría un aumento importante de estas variables. El efecto global de la reforma sobre el empleo surge del peso relativo de cada rama de actividad y de la respuesta sectorial de la demanda de trabajo a cambios en los costos laborales. Las estimaciones indican que la elasticidad precio de la industria manufacturera es la menor entre los distintos sectores de actividad, mientras que en el sector servicios es donde se registra el mayor valor de este parámetro. En este marco, la reducción de los aportes patronales a la seguridad social generaría un aumento del nivel de empleo de largo plazo en el sector servicios (del orden de 2.6%), Comercio, restaurantes y hoteles (1.6%) y construcción (1.2%), mientras que en la industria manufacturera se registraría una contracción en la demanda de trabajo del orden de 2%. El efecto agregado sería positivo, aunque el valor absoluto de la variación total del empleo sería relativamente moderado (algo mayor a 6000 puestos de trabajo adicionales).

En síntesis, a partir del diagnóstico de que el sistema tributario vigente era inequitativo y extremadamente complejo, la reforma tributaria tiene entre sus

objetivos explícitos promover una mayor equidad, tanto vertical como horizontal, incrementar la eficiencia y estimular la inversión. Entre las medidas más importantes del conjunto de amplias modificaciones propuestas, se incluye la eliminación del IRP y la implementación del IRPF por el lado de los impuestos directos, y la disminución de la tasa de IVA, modificación de su base imponible y eliminación del COFIS por el lado de los impuestos indirectos. Los antecedentes existentes en el país que analizan impactos distributivos de modificaciones de este tipo señalan que cambios en la tributación directa en el sentido de las incluidas en la reforma contribuyen a un sistema más progresivo, aunque el impacto es pequeño, mientras que los aportes de las modificaciones en los impuestos indirectos en términos de equidad son incluso más modestos. Es decir que los trabajos reseñados tienden a señalar que en términos globales los logros en relación a la equidad son reducidos.

III. Aspectos metodológicos

El análisis de los impactos distributivos y sobre la pobreza de las distintas políticas económicas ha cobrado relevancia en los últimos años, impulsado por demandas provenientes de diversos ámbitos: la organización civil, los gobiernos nacionales, las agencia de desarrollo internacional, las instituciones financieras internacionales, entre otros. Desde el punto de vista metodológico, esto ha implicado un desafío importante, en la medida en que deben encontrarse los instrumentos adecuados para analizar el impacto de políticas que se formulan en general a nivel macroeconómico, y cuyos efectos sobre la pobreza y distribución son esencialmente micro-económicos y dependen de la situación particular de cada hogar. Para identificar a los ganadores y perdedores frente a una determinada política económica se hace necesario trabajar con información individual, que surge de las encuestas de hogares. Abundan en la literatura estudios de este tipo sobre diferentes políticas sociales, ya sea transferencias en especie, transferencias monetarias, reformas impositivas. El análisis presentado en este documento se inscribe dentro de esa línea metodológica, y consiste en un ejercicio contable estático, donde se calcula para cada hogar, el monto total de impuestos directos e indirectos pagado antes de la reforma y el monto total pagado después de la reforma. Esto permite evaluar como se ve afectado cada hogar, y calcular así indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso antes y después de la reforma. Estos modelos suelen denominarse modelos aritméticos, por contraposición a los modelos comportamentales (*behavioral models*) que incorporan los cambios en el comportamiento de los individuos frente a cambios en el sistema impositivo (o en los beneficios sociales).¹⁰

A pesar de la utilidad del abordaje metodológico escogido para el estudio del impacto de la reforma tributaria, es necesario clarificar sus limitaciones.¹¹ Por

¹⁰ Detalles sobre la metodología de microsimulación, así como una justificación teórica para el uso de modelos aritméticos, pueden consultarse en Bourguignon y Spadaro (2006). Una revisión de los análisis de incidencia impositiva a través de encuestas de hogares también puede encontrarse en Sahn y Younger (2003). Los antecedentes de este tipo de estudio para nuestro país fueron detallados en los capítulos anteriores.

¹¹ Un primer aspecto que resulta conveniente recordar es que el análisis del impacto de las acciones del gobierno sobre el bienestar de los individuos debería incorporar tanto la incidencia impositiva, como la incidencia del gasto. Los objetivos de este estudio no son tan amplios, sin que se limita a la consideración del componente tributario.

un lado, solamente se realiza una evaluación parcial de los impactos de la reforma, en la medida en que se consideran algunos cambios tributarios seleccionados, y además no se consideran los impactos en términos de eficiencia económica o administrativa.¹² Por otro lado, se trata de un ejercicio estático que no incorpora los cambios en los comportamientos de los individuos. En nuestro caso, las personas en edad de trabajar podrían cambiar sus decisiones de participación laboral, o las personas ocupadas sus decisiones con respecto a las horas de trabajo o la cantidad de trabajos, en función de cómo se ven afectados por los cambios en los impuestos directos. Algo similar ocurre con los gastos de consumo: resulta razonable suponer que los hogares cambien sus decisiones a partir de los cambios en los precios relativos derivados de la reforma. Sin embargo, este tipo de modificación en el comportamiento de los individuos no está incorporado en este ejercicio, ya que para hacerlo se requiere tener información sobre las funciones de demanda de los distintos bienes, las elasticidades precio y sustitución, etc. La modelización completa de estos aspectos debería realizarse por medio de un modelo de equilibrio general computable, o estudios específicos para sub-conjuntos de bienes que lo ameriten por su importancia. En definitiva, la simulación que se presenta en este documento se trata de una aproximación a los cambios de primer orden en la incidencia impositiva, ya que no introduce cambios comportamentales.

Otra fuerte limitación refiere a los supuestos relativos al traslado de la incidencia impositiva. Se asume que los mercados son competitivos y que la carga del impuesto recae totalmente sobre los compradores. En el caso del consumo, se supone también que no hay evasión. En el caso de los impuestos directos no se realiza este supuesto, ya que la encuesta de hogares de nuestro país permite identificar a los trabajadores que aportan a la seguridad social y los que no (información que se incorpora en el análisis).

El ejercicio que se presenta es sencillo conceptualmente, sin embargo para hacerlo operativo es necesario realizar un conjunto importante de supuestos

¹² A modo de ejemplo, en el caso que nos ocupa la reforma impositiva modifica la tributación a las empresas (a través del IRAE y los aportes a la seguridad social), y esto afecta a los individuos y a los hogares, pero este aspecto no está contemplado en este análisis.

específicos, más allá de los supuestos generales de este tipo de metodologías. Dada la relevancia del tema resulta importante que los mismos queden claros. Para ello, en este capítulo se detalla el tratamiento de los impuestos directos (sección III.1), indirectos (sección III.2) y los problemas de captación de ingresos de la principal fuente estadística utilizada, la encuesta de hogares (sección III.3). En base a consideraciones que surgen de las secciones anteriores, se construyen diferentes escenarios para el análisis del impacto del cambio impositivo (sección III.4).

III.1 Estimación del IRP y del IRPF

El análisis del impacto de la eliminación del IRP e implantación del IRPF se realiza en base a la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006. Esta encuesta releva información sobre ingresos líquidos percibidos el mes anterior. Para poder calcular el pago de IRP y de IRPF que corresponde a cada individuo, es necesario conocer su ingreso nominal. Ese ingreso nominal fue estimado agregando a los ingresos líquidos los aportes. Se consideraron las condiciones específicas de aportación de cada grupo de trabajadores, tanto en la ocupación principal como en la secundaria. A continuación se detalla el procedimiento utilizado.

En el caso de los trabajadores dependientes públicos y privados, se parte de la identificación de la caja a la cual realizan los aportes de la seguridad social, tanto por la ocupación principal como por la secundaria.¹³ Para los trabajadores privados, se distingue entre los que aportan a la Caja Bancaria y al Banco de Previsión Social. Dentro de estos últimos es posible identificar a quienes aportan a la Caja Rural y a la Caja de Industria y Comercio a través de la rama de actividad en la que desarrollan las tareas. Se distingue también a los trabajadores de la construcción, ya que esta actividad realiza aportes a la Caja de Industria y Comercio pero tiene un régimen diferente. Se parte del salario líquido sobre el que realizan aportes, es decir la base imponible para los aportes a la seguridad social, que incluye sueldos y pagos por comisiones y

¹³ La ENHA incluye la pregunta sobre la caja a la que realiza los aportes jubilatorios, pregunta que no se incluía en las encuestas anteriores.

horas extras. A esta base imponible se agrega la alícuota correspondiente al aguinaldo. En el caso de los trabajadores que aportan a Industria y Comercio se incluyen además las propinas, ya que de acuerdo a la normativa vigente se consideran para el cálculo de los aportes.

Para cada grupo de trabajadores dependientes antes detallado (tanto en la ocupación principal como en la secundaria), se calculan los aportes correspondientes por Montepío, DISSE y Fondo de Reconversión Laboral (FRL), de acuerdo con el detalle presentado en el Cuadro 10. Se obtiene así el salario nominal que incluye salario líquido, aportes y el aguinaldo, en el caso de que corresponda.

Para los asalariados públicos, el procedimiento para el cálculo de los ingresos nominales es similar al anterior, pero se distingue el caso de los militares y policías (aportantes a la Caja Militar y Policial) que tienen tasas de aportes diferentes debido al seguro de enfermedad y a pequeños diferenciales en el pago de montepío (Cuadro 10).¹⁴ Los contratos de arrendamiento de obra, que no son funcionarios públicos propiamente dichos aunque se declaren como tales en la encuesta, se consideraron trabajadores por cuenta propia. Esta distinción solamente puede realizarse para la ocupación principal.

En el caso de los cooperativistas, las partidas salariales imponibles son los sueldos y comisiones y horas extras, los retiros para gastos y la distribución de utilidades (anualizada). Se calcula el ingreso nominal a partir de su tasa específica de aportes de 15%.

Para los trabajadores por cuenta propia, patrones y profesionales es necesario realizar mayores supuestos, ya que sus aportes se realizan en base a un sueldo ficto. Para los trabajadores por cuenta propia y patrones se supuso que empiezan a aportar a los veinte años, mientras que para los profesionales se calculó la edad de finalización de la carrera.¹⁵ En ambos casos se supuso que

¹⁴ Para los militares se consideró la tasa de imposición promedio, ya que sus aportes por seguro de enfermedad son variables con el rango.

¹⁵ La edad de finalización de la carrera se calcula como la edad menos los años de estudio menos seis.

cambian de categoría cada tres años, según lo estipulado en la normativa. Este supuesto puede resultar poco real, ya que existe la posibilidad de permanecer por más de un período en la misma categoría.

A partir de los ingresos nominales laborales se calcula el pago de IRP según las franjas correspondientes. Aquellos trabajadores con ingresos nominales de hasta tres Base de Prestaciones Contributivas (BPC) están exonerados. Entre 3 BPC y 6 BPC el IRP correspondiente es 2%, mientras que para los ingresos nominales superiores a 6 BPC, el IRP es 6%. En el caso de las pensiones y jubilaciones, se calcula el pago de IRP que corresponde a 2% para aquellas que superan las 6 BPC (Cuadro 10).¹⁶

¹⁶ Cabe recordar que el valor de la Base de Prestaciones Contributivas en noviembre de 2006 es \$ 1.482

Cuadro 10: Metodología para el cálculo del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)

Identificación		Líquido (1)	Montepío (2)	Disse (3)	FRL (4)	Nominal	IRP
Dependientes							
Privado	Construcción	Rama 45	Salario y comisiones (propina en el caso de industria y comercio)	17.8%	9,1%	0,0125% (1)+(2)+(3)+(4)+Aguinaldo	2% entre 3 BPC y 6 BPC; 6% con más de 6BPC (construcción: salario líquido)
	Rural	Rama menor a 14		15%	3%		
	Bancaria	Declaran aportar a caja bancaria		17,5%	No corresponde		
	Industria y comercio	El resto de las ramas		15%	3%		

Público	Administración central, 220, gobiernos municipales y entes autónomos (excluye arrendamientos de obra)	Categoría de ocupación y tipo de contrato	Salario y comisiones (propina en el caso de gobierno municipal)	15%		0,0125%	(1)+(2)+(4)+Aguinaldo	2% entre 3 BPC y 6 BPC 6% con más de 6BPC
	Militar y policial	Declaran aportar a caja bancaria o policial		13%	4% policías Para militares se hace el promedio simple de las categorías (6.5%)			
No dependientes								

Cooperativas		Categoría de ocupación	Salario, comisiones, retiro de dinero para gastos, distribución de utilidades/12 y retiro de productos para consumo	15%	3%	0,0125%	(1)+(2)+(4)	2% entre 3 BPC y 6BPC 6% con más de 6BPC
Cuenta	Profesional	Declaran	El aporte es	16.5%	No corresponde	0,0125%	Se utiliza el ficto	2% hasta ficto de

propia	Notarial	aportar a caja notarial o profesional y tienen terciaria terminada	por un ficto con 10 categorías. El cambio de categoría se realiza cada tres años iniciándose en aquel que se identifica terciaria terminada	15,5%	3% al Fondo Sistema Notarial de Salud		4648 6% desde 8880
	Quienes declaran trabajar para el Estado	Categoría de ocupación y tipo de contrato	15 bfc o máximo salario que pagan , cambiando	15%		0,0125%	2% entre 3 BPC y 6BPC 6% con más de 6BPC (Siempre
	Resto de CP	Categoría de					

Patrón		ocupación	cuando se modifica categoría (cambia cada tres años, se supone a partir de los 20 años)					considerando las categorías del ficto)
Jubilados y pensionistas			Ingreso por jubilaciones y pensiones					2% para más de 6 BPC

1/ En columna Disse se incorpora el seguro de enfermedad por el que aportan policías y militares 2/ Cálculos independientes para ocupación principal y secundaria. Los ingresos de no dependientes se computan todos a la ocupación principal si declaran en ambas ocupaciones que son formales y no dependientes. 3/ Las franjas del IRP se calculan sobre un nominal ficticio ya que deberían incluir el propio IRP.

Fuente: elaboración propia

Como se detalló en el capítulo anterior, los pagos de IRPF por rentas del trabajo se estructuran en un sistema de imposición con tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingresos, con un mínimo no imponible. Los pagos de IRPF por jubilaciones y pensiones tienen también un mínimo no imponible y tasas progresionales. Se aplicaron esas tasas a los ingresos nominales para calcular el pago de IRPF de los distintos individuos, y se incorporaron las deducciones previstas en la ley. En los activos se incorporaron las deducciones sobre los aportes a la seguridad social. En efecto, los aportes por montepío para el caso de todos los trabajadores dependientes son deducibles, y lo mismo ocurre con los aportes correspondientes a DISSE y el FRL en el caso de los asalariados privados. Para los pasivos se deducen los gastos en salud por un monto de 12 BPC en el año. Las deducciones correspondientes a los gastos de salud de los menores de 18 años (hasta 6.5 BPC en el año) se imputan al hogar y no a un individuo determinado. Así, de la agregación de pagos de IRPF e IRPF de los individuos por ingresos del trabajo e ingresos mixtos surge el vector de pagos del hogar por rentas del trabajo. A ese vector de pagos por hogar se le realizan las deducciones correspondientes a gastos de salud de los menores de 18, y se evita así imputar esta deducción a uno de los miembros del hogar.

A nivel del hogar se dispone también de los ingresos por alquileres, arrendamientos, intereses y otros ingresos del capital, que están gravados por el IRPF. Sin embargo, estas rentas del capital no se acumulan con las rentas del trabajo, sino que tienen sus propias tasas y se gravan de manera separada (sistema dual). En el caso de los ingresos por alquileres y arrendamientos, se gravan los ingresos superiores a 5000\$ mensuales a una tasa de 12%. En el caso de los intereses, rigen diferentes tasas para los distintos tipos de depósitos. Los intereses correspondientes a depósitos en moneda nacional y en Unidades Indexadas, a más de un año, así como los intereses de obligaciones y otros títulos de deuda a más de tres años, están gravados al 3%. Los intereses correspondientes a depósitos a menos de un año, en moneda nacional, están gravados a 5%, y el resto de los intereses (incluyendo los de depósitos en moneda extranjera), están gravados a 12%. Teniendo en cuenta que aproximadamente 86% de los depósitos del sistema financiero

uruguayo corresponden a depósitos en moneda extranjera, se optó por suponer que la totalidad de los intereses corresponden a depósitos en moneda extranjera (la encuesta no releva a que tipo de depósitos corresponden los intereses). Es decir que todos los intereses por depósitos fueron gravados al 12%. Las deducciones de las rentas del capital, como ser la contribución inmobiliaria y el impuesto a primaria para los arrendamientos, no fueron tenidas en cuenta. Como se explica en el apartado siguiente, estas rentas están subestimadas en las encuestas de hogares, por lo que resulta dudosa la conveniencia de realizar este tipo de ajustes. El Cuadro 11 resume el tratamiento de los diferentes ingresos.

Cuadro 11: Tratamiento realizado a los diferentes ingresos para estimar el IRPF

Concepto		Deducciones consideradas	Tasa de imposición anual	
Tasas progresionales				
Rentas del trabajo	Salarios, comisiones, retiros, distribución de utilidades	<i>Cobertura de salud</i> a hijos menores de 18 años: 6,5 BPC en el año <i>Aportes a la seguridad social</i>	Hasta 60 BPC:	no
			Entre 60 y 120 BPC:	paga
			Entre 120 y 180 BPC:	10%
			Entre 180 y 600 BPC:	15%
			Entre 600 y 1200 BPC:	20%
Jubilaciones y pensiones	Jubilaciones y pensiones	<i>Cobertura de salud:</i> 12 BPC en el año	Entre 600 y 1200 BPC:	22%
			Más de 1200 BPC:	25%
Tasas progresivas				
Rentas del capital	Alquileres, arrendamientos, medianería	No se realizaron	12%	
	Utilidades		10%	
	Intereses		12%	
Fuente: elaboración propia				

III.2 Estimación de impuestos indirectos

Para el cálculo de los efectos de los impuestos indirectos, se combinó información proveniente de la EGIH 94-95 con información de la ENHA 2006.

Para explicar la metodología de cálculo de la incidencia de los impuestos indirectos es conveniente partir del análisis del COFIS, cuyo tratamiento resulta relativamente complejo. Este impuesto grava legalmente a los contribuyentes de la Dirección General Impositiva, y no es posible saber con certeza en que medida los precios al consumo tienen incorporado el COFIS. Una alternativa es suponer que los precios al consumo no incluyen el COFIS, y que este impuesto se agrega cuando el consumidor final es un contribuyente (en la mayoría de los casos se tratará de empresas), lo que sería acorde con la normativa legal. La otra alternativa es suponer que el COFIS se traslada totalmente al consumidor final. En los trabajos revisados (Barreix y Rocca, 2003) y en el decreto del PE se realiza este supuesto, ya que se afirma que la presión efectiva sobre los bienes baja de 26 a 22 %, por ejemplo, para los que tienen IVA tasa básica. La reducción consiste en el efecto conjunto de la disminución de un punto porcentual de IVA y la eliminación del COFIS, que por tener una tasa de 3% puede tener un efecto considerable. En este trabajo se optó por construir dos escenarios: en el primero se supone que el COFIS no se traslada al consumidor final, mientras que en el segundo se supone que se traslada totalmente. Probablemente la traslación real del COFIS se encuentre en un intermedio entre estos dos escenarios.¹⁷

En el primer escenario, se calcula a partir de la EGIH 94-95 la proporción de IVA pagado por los diferentes ventiles de ingreso bajo los dos sistemas impositivos, es decir antes y después de la reforma. Para ello, se parte del gasto final de la EGIH y se le deducen los pagos de IVA correspondientes, de acuerdo con la estructura impositiva vigente en 1994. A partir de ese vector de

¹⁷ Cabe destacar que si se analiza la evolución de los precios al consumo, y en particular de los bienes gravados con IVA, no se detecta un incremento importante en el momento de la introducción del COFIS.

precios sin IVA se calculan dos vectores de IVA, el correspondiente a las tasas de IVA vigentes en 2006 antes de la reforma y el correspondiente a las tasas de IVA propuestas por la reforma.¹⁸ Para el cálculo de los pagos de IVA antes de la reforma es necesario realizar un paso intermedio, ya que el IVA se calcula sobre el precio del bien más el COFIS. Es necesario estimar el COFIS correspondiente a cada bien, el mismo se calcula sobre el precio del bien sin impuestos ni margen de comercialización (ya que este último no está gravado) y sumar este monto al precio del bien para calcular los pagos de IVA antes de la reforma. Para el cálculo de los márgenes de comercialización y distribución correspondientes a cada bien se utilizaron las estimaciones que surgen del Cuadro de Oferta y Utilización (COU) elaborado para 1997 por el Banco Central del Uruguay (BCU). Se dispone entonces, para cada hogar, de la proporción de IVA en relación con los ingresos pagada antes y después de la reforma.

En el segundo escenario, cuando se supone que el COFIS se traslada al precio final, se realiza el mismo procedimiento que en el caso anterior. La diferencia está en que ahora se dispondrá para cada hogar, de la proporción de IVA y COFIS pagada antes de la reforma. y la proporción de IVA pagada después de la reforma. Es decir se supone que el COFIS recae totalmente sobre los hogares.

Con respecto al IMESI, se planea introducir modificaciones graduales para adecuar su estructura, pero no se han especificado cambios puntuales, por lo que no se considera en este análisis. Por otro lado, no se considera gasto de consumo de los hogares el pago de impuestos directos, multas, timbres, sanciones; el pago de primas por seguros de vida, los gastos por ampliación de la vivienda, los pagos de cuotas para vivienda propia, las ayudas, regalos, indemnizaciones, donaciones, etc. Todos estos rubros se excluyen por lo tanto del análisis.

Un tratamiento especial corresponde a los servicios de salud. Los mismos estaban exentos de pago de IVA antes de la reforma, pero pasan a estar

¹⁸ Las tasas de IVA correspondientes a los distintos bienes y servicios en los tres momentos del tiempo (1994, 2006 antes de la reforma y 2006 luego de la reforma) pueden ser solicitadas a los autores.

gravados al 10%. Sin embargo, se deroga un impuesto que afecta directamente al sector, el Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA). Resulta difícil prever cómo se verá afectado el precio final de estos servicios, y en la medida en que la cuota mutual constituye un gasto importante dentro de los hogares, este aspecto puede ser relevante. Al tratarse de un precio regulado, el grado en que se trasladen al consumidor estos cambios dependerá finalmente de una decisión política. De la consulta con especialistas en el tema surgió como un supuesto razonable el asumir que el precio de los gastos en salud se vería incrementado en un 3%.¹⁹

Se obtienen entonces dos vectores de pagos de impuestos indirectos de los hogares antes y después de la reforma, correspondientes a los dos escenarios. En el caso del primer escenario, antes y después de la reforma se paga IVA, mientras que en el escenario dos antes de la reforma los hogares pagan IVA y COFIS y luego de la reforma solamente IVA. Se calcula para cada veintil de ingresos, el pago promedio de impuestos indirectos antes y después de la reforma (bajo los dos escenarios). Los veintiles representan agrupamientos de personas, y se construyen en base al ingreso per cápita del hogar con valor locativo. Esas proporciones de impuestos indirectos antes y después de la reforma fueron aplicadas al vector de ingresos de 2006, que surge de la ENHA. Para ello, se definieron veinte grupos de personas, ordenadas de acuerdo al ingreso per cápita de su hogar. Los límites de ingresos de cada uno de estos grupos se corresponden con los valores reales de los límites de los veintiles contruidos en la EGIH 94-95. De esta manera, se obtiene, para cada uno de los veinte grupos de hogares de 2006, el monto de impuestos indirectos pagados antes y después de la reforma, bajo los dos escenarios.

Al trabajar con la EGIH de esta manera se está suponiendo que los hogares no modifican sus decisiones de consumo en función de los precios relativos, es decir que la demanda es totalmente inelástica. Este es un supuesto fuerte, pero que resulta muy difícil de levantar y que por lo tanto se mantiene en la gran mayoría de estudios de incidencia de impuestos, tanto en países desarrollados

¹⁹ Las estimaciones del MEF señalan que los cambios en la tributación a los servicios de salud a los humanos no traerán aparejadas modificaciones en la recaudación.

como en desarrollo. Pero en este ejercicio se está introduciendo un supuesto adicional, en la medida en que la relación consumo/ingreso de los hogares se mantiene constante cuando se imputan las proporciones de pagos indirectos que surgen de la EGIH 94-95 a la ENHA 2006. Esto implica suponer que la tasa de ahorro de los hogares es la misma en estos dos años. La relación entre el gasto de consumo final privado y el ingreso nacional disponible bruto que surge de las cuentas nacionales estimadas por el BCU asciende a 74.1 en 1994 y 76.8 en 2004 (último año disponible). Esta relación muestra una leve tendencia creciente en el período analizado (con excepción de 2002). Esto estaría indicando que los pagos de impuestos indirectos podrían estar subestimados en este estudio debido a la metodología adoptada. Pero es difícil inferir el potencial efecto sobre los resultados distributivos, ya que no se cuenta con información sobre la evolución de la tasa de ahorro en los diferentes estratos de ingresos.

III.3 Captación de los ingresos a través de encuesta de hogares

Las encuestas de hogares, en todos los países, suelen presentar subestimaciones del ingreso de los hogares, fundamentalmente debido a las dificultades de las personas para la declaración de los ingresos variables y también a la sub-declaración intencional de ingresos. Esto constituye una importante limitación para este trabajo, que se basa totalmente en los ingresos captados por esta fuente de información. En este apartado se reúne la información existente sobre los problemas de captación de ingreso de la encuesta de hogares en nuestro país, y se presentan algunos nuevos cálculos. Se ilustra así sobre las fortalezas y debilidades de las encuestas de hogares para estudios de este tipo, distinguiendo según la fuente de ingresos considerada.

Los intentos de estimar la sub-captación de las encuestas de hogares suelen basarse en comparaciones con los ingresos relevados por las encuestas de gastos e ingresos o con las estimaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Con respecto a la comparación entre encuestas de hogares y encuestas de gastos e ingresos, un trabajo existente para Uruguay encuentra

un considerable nivel de sub-captación de ingresos en la ECH (Mendive y Fuentes 1996). La EGIH capta mejor el ingreso ya que en el proceso de recolección de la información se realiza un balance financiero a nivel de cada hogar y se profundiza en el control de consistencia de los microdatos. La metodología de recolección de los datos de la EGIH también implica el contacto más prolongado del encuestador con los hogares, lo que facilita una mejor captación del ingreso.

El mencionado estudio indica que el ingreso promedio por hogar estimado a partir de la EGIH supera en 11.2% al correspondiente de la ECH en Montevideo, y en un 11.9 % en el Interior. Las mayores diferencias se observan en las transferencias y subsidios, el ingreso de los patrones y los ingresos por alquileres e intereses (Cuadro 12). Las diferencias en sueldos y salarios son menores, aunque por su importante participación en el ingreso total su impacto en el resultado final no es despreciable. Estas diferencias en la masa total de los ingresos por fuente son el resultado del efecto combinado que tienen la cantidad de perceptores y el ingreso promedio de cada perceptor. El trabajo señala que la sub-captación se concentra en los quintiles superiores de ingresos.

Cuadro 12: Comparación del promedio de ingresos de los hogares, EGIH respecto a ECH, por área geográfica (en porcentajes)

	Ingresos del hogar	Sueldos y Salarios	Cuenta propia	Patrón	Jubilaciones y pensiones	Alquileres e intereses	Transferencias y subsidios	Valor locativo
Montevideo	111.2	103.3	114.4	147.0	99.3	146.0	164.3	110.7
Interior	111.9	105.1	112.1	129.4	95.2	181.0	131.3	125.6

Fuente: Mendive y Fuentes (1996)

No hay otros estudios que analicen la captación de ingresos de la ECH de manera global y desagreguen por fuentes.²⁰ Sin embargo, pueden realizarse algunas comparaciones puntuales por fuente, que se detallan a continuación.

²⁰ En otros trabajos se ha intentado comparar el ingreso de los hogares que surge de la ECH con el ingreso consistente con el estimado por el SCN. Esto implica realizar una serie importante de supuestos, ya que las cuentas nacionales del país no se calculan por agente institucional. Los mencionados estudios no encuentran un patrón de diferenciación

Un trabajo reciente de Arim y Vigorito (2006) señala que la encuesta de hogares 2006 capta alrededor de 95% de los jubilados que surgen de los registros administrativos. Este resultado es consistente con los de Mendive y Fuentes (1996) para las jubilaciones, y reafirma la idea de que para esta fuente de ingresos la encuesta de hogares resulta una muy buena aproximación.

Con respecto a los salarios, una manera indirecta de considerar la calidad de su captación a través de encuestas de hogares es comparar la recaudación de IRP que surge de la expansión de la encuesta de hogares con la recaudación efectiva. Se realizó esta comparación para 2006. Los resultados sugieren que la encuesta capta un 9% más que la recaudación efectiva, lo que sugiere que es una fuente adecuada para el análisis de los sueldos y salarios (Cuadro 13).

Cuadro 13: Consistencia de estimaciones de IRP (miles de \$).

2006

	Recaudación IRP
Encuesta de hogares (expansión)	5.566.420
Contaduría General de la Nación	5.092.120
Captación IRP 2006 (ENHA/CGN)	9%
Fuente: elaboración propia	

Se intentó avanzar en la cuantificación de los problemas de sub-estimación de la ECH, a través de la comparación de los datos de alquileres que surgen de esta encuesta con los del SCN. Se partió de la estimación del total de alquileres brutos que surge del Cuadro de Oferta y Utilización del Sistema de Cuentas Nacionales, que está disponible para 1997.²¹ Si se compara esa cifra con el ingreso total por alquileres captado por la ECH de 1997, se comprueba que esta fuente estaría captando tan sólo 31.7% del total de alquileres (Cuadro

estable en el tiempo. Estos estudios no desagregan por fuente de ingresos, por lo que no es posible utilizarlos para el tipo de ajuste que se propone en este informe.

²¹ Ese total incluye alquileres percibidos por los hogares y también por las empresas, por lo que sobre –estima el componente correspondiente a los hogares.

14). Dado que esa cifra refiere al valor bruto de producción de la actividad servicios inmuebles, no corresponde en teoría con el ingreso de los hogares: éste debería calcularse deduciendo el consumo intermedio y eventuales gastos de mano de obra, para aproximarse al concepto de excedente de esta actividad. Resulta razonable suponer que el excedente es aproximadamente 80% del alquiler bruto, en ese caso se obtiene una nueva estimación de alquileres (2). En este caso, la ECH estaría captando alrededor de 40% de los ingresos por alquileres.

Cuadro 14: Captación de los ingresos por alquileres en la ECH

Estimación alquileres brutos COU (miles de \$)	8.055.000
Estimación alquileres netos COU (miles de \$) (2)	6.444.000
Expansión alquileres ECH (miles de \$)	2.555.104
Captación alquileres brutos 1997 (1)	31,7%
Captación alquileres netos 1997 (2)	39.7%
Fuente: elaboración propia	

Por otro lado, se intentó avanzar en la evaluación del desempeño de la encuesta de hogares en la captación de los ingresos por intereses de depósitos y alquileres. Para el cálculo correspondiente a los intereses, se utilizó una estimación del stock de depósitos de los hogares en el sistema bancario en 2005 (Miraballes, 2006) y se calcularon los intereses correspondientes a partir de las tasas de interés promedio anuales para depósitos a 30 días. El total de intereses que surge de este cálculo fue comparado con el que surge de la expansión de los intereses por depósitos registrados en la ECH en 2005. Esta estimación primaria señala que la ECH capta tan sólo 23% del total de intereses recibidos por los hogares por colocaciones bancarias (Cuadro 15). Interesa resaltar también que los intereses captados por la ECH se concentran

fuertemente en los quintiles superiores (8 % corresponde al cuarto quintil y 86% al quinto en 2006).²²

Cuadro 15: Captación de los intereses por depósitos de los hogares en la ECH.

	Estimación del stock (miles de \$)	Tasa de interés	Intereses anuales
Moneda nacional (2005)	16.171.473	0,012	194.058
Moneda extranjera (2005)	101.667.834	0,007	711.675
Total			905.733
Intereses anuales por depósitos de los hogares según ECH 2005			205.000
Captación intereses (2005)			22,6%
Fuente: elaboración propia, en base a Miraballes (2006)			

La información presentada muestra que la encuesta de hogares es una buena fuente para el análisis de los sueldos y salarios y de las jubilaciones, pero presenta fuertes limitaciones en lo que refiere a la captación de intereses y alquileres. En base a esas consideraciones se decidió trabajar también con dos escenarios en lo referente a los ingresos de los hogares. En el primero se considera el ingreso de la ENHA sin realizar correcciones. En el segundo, se corrige el ingreso de cada fuente por la sub-captación promedio estimada por Mendive y Fuentes (1996) en Montevideo y en el Interior (Cuadro 12), ya que es el único trabajo que analiza la captación global de la ECH y desagrega por fuentes.²³

²² Una parte de la subestimación de los depósitos bancarios puede deberse a que los hogares pueden tener cuentas bancarias por razones de su actividad productiva como cuenta propistas, y en ese caso no lo perciben como un ingreso "del hogar" sino de la "empresa".

²³ El mencionado trabajo realiza estimaciones de sub-captación por quintiles de ingreso y fuentes para Montevideo y el Interior, pero los coeficientes por quintiles resultan un tanto erráticos. Teniendo en cuenta que el tamaño de muestra de la EGIH 94-95 es relativamente reducido, se optó por no utilizar esas desagregaciones.

III.4 Escenarios para el análisis

Las consideraciones detalladas en las secciones anteriores nos llevaron a la construcción de distintos escenarios, según los ajustes que se realicen al ingreso captado por la ENHA y según el supuesto que se adopte con respecto al traslado del COFIS. A continuación se sintetizan los escenarios planteados.

Con respecto al ingreso se definieron dos escenarios:

- ingreso de la ENHA sin ajustar (escenario I.1)
- ingreso de la ENHA ajustado por los coeficientes de sub-captación de Mendive y Fuentes (1996) (escenario I.2)

Con respecto al COFIS, se definieron dos escenarios:

- COFIS no se traslada al consumidor final (escenario II.1)
- COFIS se traslada totalmente al consumidor final (escenario II.2)

En síntesis, el análisis presentado consiste en una simulación estática de los cambios inducidos por la reforma impositiva en la situación de los trabajadores y jubilados y de los hogares, con el objetivo de analizar impactos en la equidad y la pobreza. El análisis presenta limitaciones que abarcan a la metodología de micro-simulaciones estáticas en sí, y a las fuentes de información utilizadas. Con respecto al primer aspecto, se trata de un análisis de equilibrio parcial que no incorpora los posibles cambios en los comportamientos individuales, ni tampoco los efectos de largo plazo. Sobre las fuentes de información utilizadas, resulta relevante destacar que las mismas presentan serias limitaciones para la captación de los ingresos provenientes del capital. Se intentó solucionar este problema realizando una corrección de ingresos, aunque esta corrección resulta todavía insuficiente de acuerdo con la información provista por el SCN. Esto implica que se está sub-valorando el impacto en los deciles superiores de la distribución. Finalmente, resulta importante aclarar que el contrafactual es el sistema impositivo vigente con anterioridad a la reforma, y en relación con esta situación es que se comparan los efectos sobre la pobreza y la distribución.

IV. Impactos de la reforma tributaria en el bienestar de los hogares

En este capítulo se analizan impactos de la reforma impositiva propuesta sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Los resultados se presentan en tres secciones. En primer lugar se considera el impacto de la eliminación del IRP y la implantación del IRPF sobre los trabajadores y jubilados (sección IV.1). Luego se considera el impacto global (cambios en impuestos directos e indirectos) sobre los hogares (sección IV.2). Finalmente, se estiman los potenciales cambios en la recaudación a partir de las modificaciones en impuestos directos e indirectos analizados en este documento (sección IV.3). Como regla general, los resultados que se presentan refieren al escenario I.1, es decir sin realizar correcciones en el ingreso de los hogares, y en el caso de los impuestos indirectos, al escenario II.2, es decir suponiendo que el COFIS se traslada totalmente al consumidor. Sin embargo, en algunos casos donde las diferencias lo ameritan, se presentan resultados correspondientes a los otros escenarios.

IV.1 Impacto en la situación de trabajadores y jubilados

El análisis del impacto de la reforma sobre la situación de los trabajadores y jubilados se realiza en base a la consideración de la situación por deciles de ingreso, analizando los impuestos directos. En el caso de los trabajadores se utiliza el ingreso nominal total del trabajo, que incluye el ingreso por todas las actividades laborales, y los deciles se construyen para el total de los trabajadores, inclusive los que no aportan a la seguridad social. En el caso de los jubilados, se construyen deciles del ingreso por jubilaciones y pensiones. Los resultados presentados en esta sección refieren al escenario base, los correspondientes al ingreso modificado se presentan en el anexo.

IV.1.1 La situación de los trabajadores

Una primera constatación refiere a que recién para los trabajadores del noveno y décimo decil el nuevo sistema tributario implica una tasa impositiva promedio

mayor que la vigente.²⁴ Resulta pertinente recordar que se está considerando el pago promedio de IRP e IRPF por todas las ocupaciones de los trabajadores, por eso las tasas medias presentan variaciones por deciles. El Cuadro 16 presenta por tanto la situación del total de los trabajadores, en caso de mantener su inserción laboral, incluso sus segundas ocupaciones. Los trabajadores del décimo decil pasan a tributar en promedio siete puntos porcentuales más de su ingreso laboral, lo que implica que su carga tributaria aumenta un 150%. En el noveno decil la diferencia promedio de carga tributaria es poco significativa, inclusive si se consideran las deducciones solamente los trabajadores del decil superior pagan más. Si se considera el promedio para el total de trabajadores, la carga tributaria aumenta en más de dos puntos porcentuales, lo que implica que el monto pagado es, en promedio, 60% superior.²⁵

Cuadro 16: Tasa media de imposición del IRP e IRPF por deciles (%)

Decil	IRP (a)	IRPF (b)	Diferencia (b-a)	Diferencia ((b-a)/a)*100
1	0.66	0.00	-0.66	-100.0
2	0.04	0.00	-0.04	-100.0
3	0.26	0.00	-0.26	-100.0
4	0.33	0.00	-0.33	-100.0
5	1.16	0.00	-1.16	-100.0
6	1.93	0.01	-1.93	-99.7
7	2.34	1.01	-1.33	-56.8
8	4.21	2.82	-1.39	-33.1
9	4.88	5.15	0.27	5.4
10	4.62	11.59	6.97	150.8
Total	3.58	5.80	2.22	61.8

Fuente: elaborado en base a la ENHA

²⁴ El ingreso mínimo, promedio y máximo por decil se presenta en el cuadro A-2. Cabe destacar que el ingreso laboral promedio del noveno decil es de \$15.834 (nominales).

²⁵ En todos los promedios están incluidos los trabajadores que no aportan a la seguridad social, cuyo pago de IRP e IRPF es nulo.

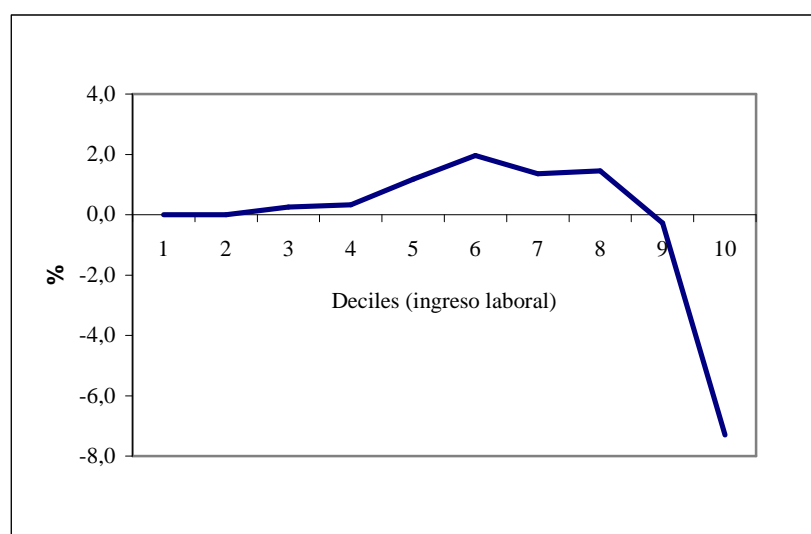
Los incrementos en el ingreso promedio en los deciles uno a ocho son de menor cuantía, mientras que la caída en el ingreso promedio del décimo decil es de magnitud considerable (más de un 7%) (Cuadro 17 y Gráfica 3).

Cuadro 17: Variación del ingreso laboral (líquido) promedio por deciles (\$)

	Antes de la reforma	Después de la reforma	Variación del ingreso promedio
1	352	352	0
2	1,636	1,637	0
3	2,879	2,887	7
4	4,048	4,061	14
5	5,263	5,325	62
6	6,590	6,720	130
7	8,231	8,343	112
8	10,608	10,762	154
9	15,061	15,019	-42
10	33,819	31,349	-2,470
Total	8,848	8,645	-203

Fuente: elaborado en base a la ENHA

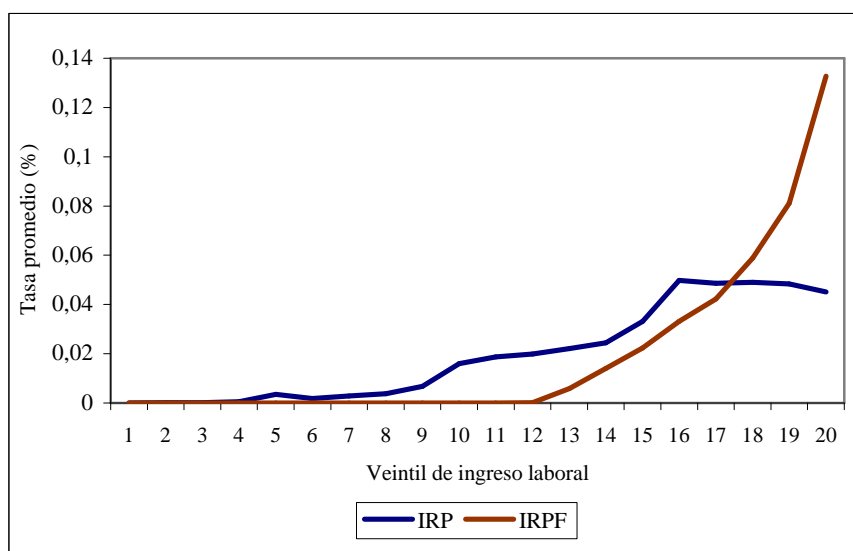
Gráfica 3: Variación en el ingreso promedio por decil (%)



Fuente: elaborado en base a la ENHA

La Gráfica 4 ilustra sobre las diferencias en la tasa media de imposición sobre los ingresos del trabajo por veintil, destacándose el importante aumento en la carga en la parte superior de la distribución.

Gráfica 4: Tasa media de imposición sobre ingresos del trabajo IRP e IRPF



Fuente: elaborado en base a la ENHA

A pesar de que, en promedio, la mayor imposición se detecta a partir del noveno decil, los trabajadores que pagarán más con el nuevo sistema impositivo pertenecen al decil seis en adelante, con una fuerte concentración en los dos últimos. Del total de trabajadores, 82.5% pagará igual o menos al caer el IRP e implementarse el IRPF, y 17.5% pagará más (Cuadro 18). Si consideramos solamente a los trabajadores formales, es decir que aportan a la seguridad social, 73% de ellos pagarán igual o menos, es decir que 27% pasará a pagar más con el nuevo sistema.

Cuadro 18: Trabajadores que pagan más con el nuevo sistema

Decil	Distribución de los que pagan más	Porcentaje que paga más
6	0.1	0.2
7	5.2	9.0
8	16.5	28.8
9	24.6	43.1
10	53.6	93.8
	100.0	17.5
Fuente: elaborado en base a la ENHA		

El Cuadro 19 muestra como afecta la reforma tributaria a los distintos grupos de trabajadores. Si se considera la categoría de la ocupación principal de los trabajadores, los más afectados son los patrones y los asalariados públicos, ya que en el primer caso 34% de los patrones pagarán más con el nuevo sistema, mientras que para los públicos este porcentaje asciende a 35%. Sin embargo, dado el peso de cada categoría ocupacional en el total del empleo, casi la mitad de los trabajadores que se verán perjudicados con la reforma son asalariados privados, mientras que 28% son públicos. Las mayores diferencias entre los aportes tributarios anteriores y los del actual sistema tienen lugar entre los patrones y los trabajadores por cuenta propia con local, aunque es necesario recordar los importantes supuestos realizados para el cálculo de la incidencia de la reforma en esta categoría ocupacional.²⁶ Para el conjunto de trabajadores que se ven perjudicados por la reforma, la tasa media de imposición aumenta casi seis puntos porcentuales, lo que implica que pasan a pagar 132% más. Para los que se ven favorecidos, la tasa media de imposición disminuye algo más de un porcentual, y esto implica que pasan a pagar 46% menos.

Dentro de los profesionales, 60% se ven perjudicados por la reforma, y este grupo representa 18% del total de trabajadores que pagarán más por la

²⁶ Se denomina trabajadores por cuenta propia sin local a los trabajadores independientes sin local ni inversión.

reforma. La tasa promedio de imposición aumenta en seis puntos porcentuales para este grupo, que en promedio pagará un 130% más. Si consideramos solamente a los profesionales que se verán perjudicados, su tasa promedio de imposición aumenta 7.8 puntos porcentuales, y pagarán un 170% más.²⁷

Debido a las diferencias salariales entre Montevideo y el Interior urbano, el nuevo sistema impositivo perjudica en mayor medida a los trabajadores de la capital, cuya tasa de imposición promedio aumenta 3.2 puntos porcentuales, frente a 1.07 para los trabajadores del Interior del país. Así, casi 60% de los trabajadores que se verán perjudicados pertenecen a la capital del país.

Con respecto al multiempleo, 41% de los trabajadores con más de un empleo pagarán más con la reforma, frente a 14.7% de los que tienen un solo empleo. A pesar de esta mayor carga para los trabajadores con más de un empleo, es necesario destacar que 75% de los trabajadores que pagarán más con el nuevo sistema impositivo poseen solamente un empleo.

Las diferencias salariales y de inserción de hombres y mujeres en el mercado de trabajo implican que 65% de los trabajadores cuya carga tributaria será mayor sean hombres. En promedio, la imposición para los hombres aumenta 2.6 puntos porcentuales, mientras que para las mujeres la variación de las tasas de imposición es 1.4 puntos porcentuales.

Finalmente, los trabajadores que se verán perjudicados por el cambio en el sistema impositivo se concentran en las localidades urbanas mayores de 5000 habitantes. No hay diferencias significativas entre las zonas urbanas menores y las rurales, aunque la tasa media impositiva aumenta un punto porcentual en promedio en éstas últimas.

²⁷ Se clasifica como profesionales a todos los ocupados que declaran contar con educación universitaria finalizada.

Cuadro 19: Situación de los trabajadores con el nuevo sistema impositivo, según características de los trabajadores.

	% perjudicados por categoría	Distribución de los perjudicados	Distrib. ocupados	Todos				Perjudicados				No perjudicados			
				IRP (a)	IRPF (b)	Diferencia (b-a)	Diferencia ((b-a)/a)*100	IRP (a)	IRPF (b)	Diferencia (b-a)	Diferencia ((b-a)/a)*100	IRP (a)	IRPF (b)	Diferencia (b-a)	Diferencia ((b-a)/a)*100
Todos	17.5	-.	-.	3.58	5.80	2.22	61.8	4.48	10.43	5.94	132.5	2.50	1.34	-1.15	-46.1
Privados	15.8	48.9	54.2	3.7	5.8	2.05	55.4	5.1	10.8	5.70	112.3	2.5	1.3	-1.15	-46.1
Públicos	31.9	28.5	15.6	4.5	6.6	2.03	44.8	5.1	9.8	4.68	92.1	3.8	2.4	-1.40	-36.4
Patrones	35.3	9.6	4.7	4.3	8.4	4.01	92.4	2.9	12.2	9.26	317.6	6.7	2.1	-4.60	-68.9
Cta propia s/l	1.9	0.7	6.5	0.2	0.6	0.49	306.9	0.7	6.0	5.31	743.2	0.1	0.0	-0.05	-54.5
Cta propia c/l	12.6	11.9	16.5	1.0	3.2	2.19	222.7	1.3	8.2	6.88	526.3	0.8	0.3	-0.52	-65.5
Otros	0.0	0.0	2.2	0.4	0.0	-0.34	-93.1	-.	-.	-.	-.	0.4	0.0	-0.34	-93.1
No profesionales	15.1	81.9	94.7	3.4	5.0	1.58	46.4	4.5	9.8	5.34	119.7	2.6	1.4	-1.25	-47.7
Profesionales	59.3	18.1	5.3	4.6	10.6	6.01	129.7	4.5	12.3	7.80	171.7	5.1	2.5	-2.55	-50.4
Interior	12.6	41.0	57.1	3.3	4.3	1.07	32.7	4.3	9.4	5.06	117.5	2.6	1.3	-1.35	-51.1
Montevideo	24.1	59.0	42.9	3.9	7.1	3.20	83.2	4.6	11.0	6.44	140.5	2.8	1.6	-1.26	-44.2
Un empleo	14.7	75.4	89.6	3.6	5.3	1.68	46.5	4.7	10.4	5.74	122.5	2.8	1.4	-1.35	-48.2
Más de un empleo	41.3	24.6	10.4	3.5	8.0	4.50	128.3	4.0	10.4	6.44	161.2	2.1	1.2	-0.97	-45.5
Mujeres	14.1	35.1	43.5	3.4	4.9	1.45	42.6	4.5	9.4	4.94	109.8	2.6	1.3	-1.24	-48.5
Hombres	20.1	64.9	56.5	3.7	6.3	2.63	71.6	4.5	10.9	6.40	143.2	2.8	1.5	-1.36	-47.7
Urbanas mayores	18.7	92.9	86.7	3.7	6.0	2.38	65.0	4.5	10.5	5.96	131.2	2.8	1.5	-1.28	-46.4
Urbanas menores	9.1	3.0	5.9	2.8	2.9	0.09	3.3	3.9	7.8	3.90	100.1	2.5	1.2	-1.30	-52.9
Rurales	9.5	4.0	7.4	2.8	3.8	0.98	35.2	3.1	9.7	6.61	212.2	2.6	0.9	-1.70	-64.8
Fuente: elaborado en base a la ENHA															

Si consideramos las ramas de actividad, el mayor porcentaje de trabajadores con mayor carga impositiva en el nuevo sistema se presenta en la actividad de intermediación financiera, donde 63% de los trabajadores pagarán más que con el anterior sistema, seguido por electricidad, gas y agua (40% de los trabajadores pagarán más). En la industria manufacturera, el comercio, la Administración Pública y Defensa, los servicios de salud y sociales y la enseñanza se concentra casi 60% de los trabajadores perjudicados por la reforma. La tasa impositiva promedio de los trabajadores de los servicios financieros aumenta siete puntos porcentuales en promedio. Las ramas donde la tasa de imposición promedio desciende son la construcción y los hogares privados con servicio doméstico, es decir las ramas donde se concentran los trabajadores con menores niveles salariales (Cuadro 20).

Cuadro 20: Situación de los trabajadores con el nuevo sistema impositivo, según rama de actividad

				Todos				Perjudicados				No perjudicados			
	% perju d. por rama	Distri b. Perju d.	Distri b. Ocup .	IRP (a)	IRP F (b)	Dif. (b- a)	Dif. ((b- a)/a)*100	IRP (a)	IRP F (b)	Dif. (b- a)	Dif. ((b- a)/a)*100	IRP (a)	IRP F (b)	Dif. (b- a)	Dif. ((b- a)/a)*100
Todos	17.5	-.-	-.-	3.58	5.80	2.22	61.8	4.48	3	5.94	132.5	2.5	-	1.34	-46.1
A Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	9.9	6.0	10.7	2.7	4.2	1.5	54.0	3.1	10.2	7.2	231.4	2.5	0.8	-1.7	-67.5
B Pesca	18.4	0.3	0.2	3.7	7.7	4.0	106.8	5.3	12.4	7.1	134.9	1.4	0.8	-0.6	-41.3
C Explotación de minas y canteras	24.9	0.2	0.1	4.0	5.7	1.7	41.8	5.0	8.9	3.9	78.3	2.7	1.5	-1.2	-45.3
D Industrias manufactureras	17.1	13.4	13.7	3.7	6.0	2.3	62.0	4.8	10.8	5.9	122.3	2.6	1.5	-1.1	-43.4
E Suministro de electricidad, gas y agua	39.6	2.4	1.0	5.3	8.5	3.2	60.3	5.6	11.4	5.8	102.6	4.8	3.6	-1.2	-25.5
F Construcción	3.4	1.2	6.2	3.8	2.3	-1.5	-40.4	4.6	9.5	4.9	106.9	3.7	1.2	-2.5	-67.5
G Comercio por mayor y menor, rep. de vehículos	11.9	13.1	19.2	2.7	4.4	1.8	66.3	3.9	10.2	6.3	163.7	1.9	0.9	-1.0	-53.1
H Hoteles y restaurantes	10.2	1.5	2.6	2.8	3.3	0.5	16.7	4.0	8.7	4.6	115.2	2.3	1.2	-1.2	-49.5
I Transporte, almacenamiento y comunicaciones	30.3	9.1	5.3	4.3	6.6	2.4	56.0	4.8	9.9	5.1	104.9	3.5	2.2	-1.3	-36.2
J Intermediación financiera	63.4	5.5	1.5	5.2	12.2	7.0	135.9	5.4	13.3	7.9	147.8	3.3	2.3	-1.0	-31.0
K Act. inmobiliarias, empresariales y de alquiler	27.1	8.8	5.7	3.6	7.6	4.0	112.1	3.6	11.1	7.5	211.3	3.6	1.6	-2.0	-55.2
L Administración Pública y defensa	27.8	11.7	7.3	4.5	6.3	1.8	40.3	5.2	10.0	4.8	91.9	3.8	2.3	-1.4	-37.8
M Enseñanza	27.6	9.0	5.7	3.8	5.1	1.4	36.3	4.3	8.1	3.8	88.7	3.2	1.9	-1.3	-40.4
N Servicios sociales y de salud	32.9	12.8	6.8	4.1	7.6	3.5	87.2	4.5	10.5	6.1	136.9	3.3	1.9	-1.4	-42.9
O Otras act. de serv. comun., sociales y personales	14.4	4.0	4.9	3.1	4.8	1.7	56.0	4.5	9.8	5.3	116.5	2.1	1.2	-0.9	-41.9
P Hogares privados con servicio doméstico	2.1	1.1	9.0	1.0	0.8	-0.2	-24.1	3.3	5.0	1.8	54.1	0.8	0.4	-0.4	-52.6
Q Organizaciones y órganos extraterritoriales	2.2	0.0	0.1	0.3	0.3	-0.0	-20.3	6.0	7.4	1.4	23.1	0.2	0.1	-0.1	-56.2
Fuente: elaborado en base a la ENHA															

El análisis por tipo de ocupación a un dígito muestra que la imposición promedio solo desciende para oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios y para trabajadores no calificados, y en ambos casos el descenso es menor a un punto porcentual (cuadro A-3). Un análisis más detallado permite identificar el efecto para cada tipo de ocupación. La información indica que las ocupaciones con mayor diferencia entre el pago anterior y el actual agrupan a trabajadores calificados, mientras que las ocupaciones donde la tasa promedio de imposición desciende al menos un punto porcentual concentran trabajadores de baja calificación (Cuadro 21).

Cuadro 21: Situación de los trabajadores según tipo de ocupación (algunas ocupaciones)

	IRPF (a)	IRP (b)	Diferencia (a-b)	% perdedores por ocup.
<i>Trabajadores perjudicados</i>				
Directores y gerentes generales de empresa	14,6	3,9	10,7	79,7
Otros gerentes de departamento	15,2	5,5	9,7	88,0
Gerentes de departamentos de producción y operaciones	14,0	5,3	8,7	83,3
Especialistas en organización y administración de empresas y afines	12,6	4,2	8,5	78,7
Personal directivo de la administración pública	13,6	5,3	8,3	81,4
Miembros del PE y de cuerpos legislativos	13,0	5,0	8,0	46,3
Médicos y profesionales afines	11,5	4,7	6,8	73,7
Arquitectos, ingenieros y afines	10,9	4,7	6,1	70,9
Técnicos en navegación	10,9	4,8	6,1	62,7

marítima y aeronáutica				
Profesionales en ciencias biológicas y otras disciplinas	10,4	4,4	5,9	66,7
Profesionales de la informática	10,1	4,6	5,5	68,3
Físicos, químicos y afines	9,9	4,8	5,1	50,7
Profesionales del derecho	10,7	5,6	5,0	46,7
<i>Trabajadores favorecidos</i>				
Operadores de instalaciones de vidriería, cerámica y afines	1,4	2,7	-1,3	52,5
Operadores de máquinas para fabricar productos de madera	1,4	2,8	-1,4	50,9
Conductores de vehículos y equipos pesados móviles	0,5	2,0	-1,5	25,9
Oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa) y afines	2,0	3,5	-1,5	57,3
Peones de la minería y la construcción	1,7	3,6	-1,9	47,9

Fuente: elaborado en base a la ENHA

Los resultados para el escenario con ingresos modificados no difieren significativamente de los presentados en la sección en cuanto a la identificación de los grupos favorecidos y perjudicados por la reforma (Cuadros A-4 a A-8).

IV.1.2 La situación de los jubilados

Con respecto a las jubilaciones, a partir del octavo decil se detecta un mayor pago con el actual sistema impositivo, y en ningún caso los jubilados pasan a pagar menos que antes.²⁸ En el décimo decil la diferencia entre las tasas promedio supera los diez puntos porcentuales. Esto implica que, en promedio, los jubilados aumentarán su carga tributaria más de 500% (Cuadro 22).

Cuadro 22: Tasa media de imposición del IRP e IRPF por deciles (%). Jubilados y pensionistas

Decil	IRP (a)	IRPF (b)	Diferencia	
			(b-a)	((b-a)/a)*100
1	0.0	0.0	0.0	
2	0.0	0.0	0.0	
3	0.0	0.0	0.0	
4	0.0	0.0	0.0	
5	0.0	0.0	0.0	
6	0.0	0.0	0.0	
7	0.0	0.0	0.0	
8	0.4	8.7	8.2	1994
9	2.0	10.0	8.0	390
10	2.0	12.5	10.4	510
Total	1.1	6.9	5.8	535

Fuente: elaborado en base a la ENHA

Las jubilaciones promedio descienden alrededor de 670 pesos en el octavo decil, mientras que la pérdida de ingreso líquido alcanza los 2300 pesos en el décimo decil. Esto equivale a una caída de casi 11% en las jubilaciones líquidas del décimo decil (Cuadro 23 y Gráfica 5)

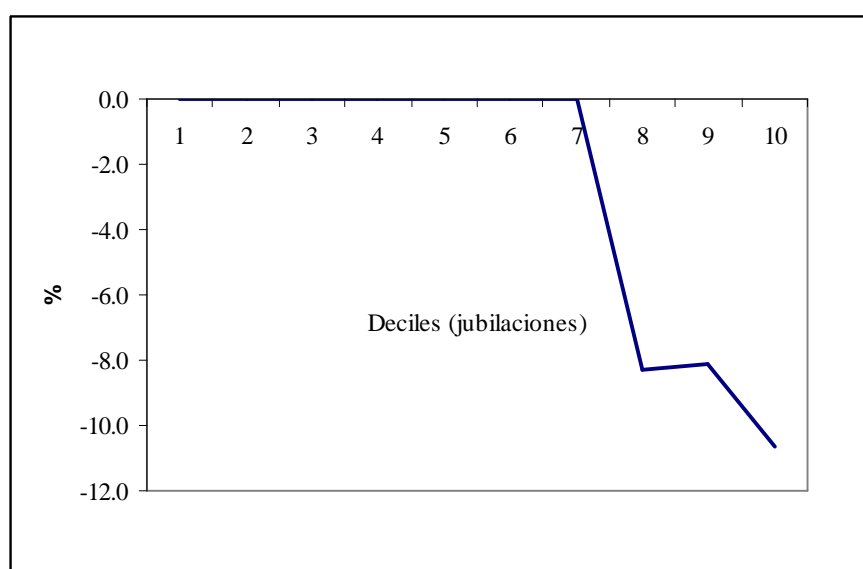
²⁸ Los valores mínimo, promedio y máximo por decil del ingreso jubilatorio se presentan en el cuadro A-9. Las jubilaciones promedio del séptimo, octavo, noveno y décimo decil corresponden a \$ 6189, \$ 8115, \$10842 y \$ 22131 respectivamente.

Cuadro 23: Variación de las jubilaciones promedio por deciles (\$)

	Antes de la reforma	Después de la reforma	Variación del ingreso promedio
1	1,141	1,141	0
2	2,257	2,257	0
3	2,667	2,667	0
4	3,103	3,103	0
5	3,799	3,799	0
6	4,798	4,798	0
7	6,189	6,189	0
8	8,081	7,413	-669
9	10,621	9,758	-863
10	21,680	19,375	-2,305
Total	6,368	5,996	-372

Fuente: elaborado en base a la ENHA

Gráfica 5: Variación de las jubilaciones promedio por decil (%)



Fuente: elaborado en base a la ENHA

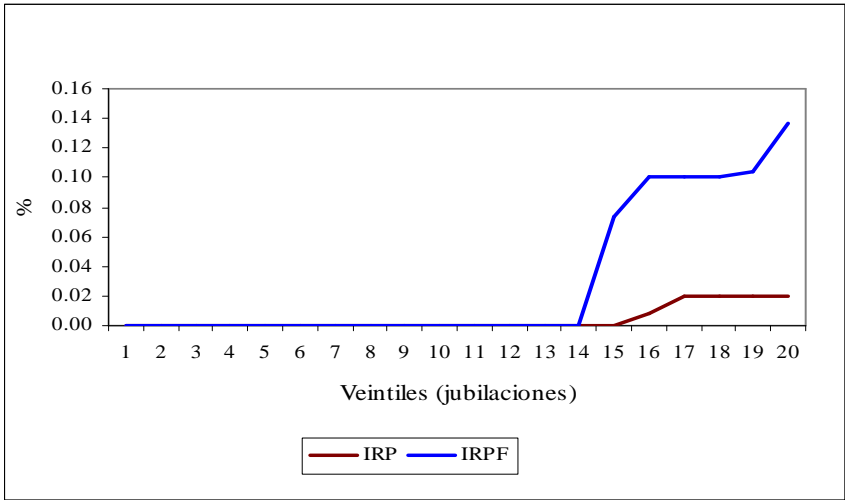
Los jubilados que se ven negativamente afectados por la reforma impositiva representan 27% del total de jubilados, y se distribuyen por deciles del ingreso jubilatorio como se muestra en el Cuadro 24.

Cuadro 24: Jubilados que pagan más con el nuevo sistema

Decil	Distribución de los que pagan más	Porcentaje que paga más
8	27.2	84.9
9	35.8	100.0
10	36.9	100.0
	100.0	27.1

Fuente: elaborado en base a la ENHA

Gráfica 6: Tasa media de imposición sobre jubilaciones y pensiones. IRP e IRPF



Fuente: elaborado en base a la ENHA

Los resultados para el escenario modificado son similares, ya que el coeficiente de corrección de ingresos jubilatorios no es de gran magnitud. Además, contrariamente al resto de las fuentes de ingresos, la corrección implica una reducción de esta fuente de ingreso. Los resultados correspondientes al escenario con ingreso modificado se presentan en los cuadros A-10 a A-13.

En síntesis, entre 17.5 y 19.5 % del total de trabajadores (según el escenario considerado) se ven negativamente afectados por la reforma. Su tasa impositiva aumenta más de dos puntos porcentuales en promedio. La reducción de ingreso disponible es significativa solamente en el décimo decil, donde cae en promedio casi 2500 pesos. En promedio, el ingreso disponible de los trabajadores se reduce entre 1500 y 1700 pesos (según el escenario), mientras que el incremento del ingreso promedio para quienes pagarán menos es de alrededor de 70 pesos. En el caso de los jubilados, más de un cuarto pagará más con el nuevo sistema impositivo, y en este caso las tasas impositivas aumentan casi seis puntos porcentuales. Esto también implica considerables reducciones en el ingreso disponible en los tres últimos deciles del ingreso jubilatorio. En promedio, el ingreso disponible para los jubilados afectados por la reforma se reducirá en casi 1400 pesos.

IV.2 Impacto de la reforma sobre el ingreso de los hogares

A continuación se presenta un análisis integrado del impacto sobre la distribución del ingreso de la reforma tributaria, en base a los criterios metodológicos establecidos en las secciones anteriores. Como se ha destacado en el capítulo III, los resultados del presente análisis no constituyen una visión completa del impacto de la reforma, puesto que se toman en cuenta únicamente los tributos que afectan directamente a los hogares es decir impuestos sobre los ingresos y sobre el consumo.²⁹

IV.2.1 Evolución de la carga fiscal

Tal como se discutió antes, se diseñaron dos escenarios con distintas hipótesis sobre los ingresos de los hogares y dos escenarios con distintas hipótesis sobre la traslación del COFIS al consumidor. Los escenarios de ingreso implican considerar el ingreso tal como es declarado en la Encuesta Continua de Hogares (escenario I.1) o alternatively considerar el ingreso corregido por subdeclaración de fuentes y número de preceptores (escenario I.2). A su vez, dadas las particularidades del Cofis – que grava al último agente en la cadena de comercialización que tributa IVA, típicamente el comerciante minorista – se procedió a realizar el análisis bajo dos hipótesis alternativas y extremas. En un caso, se asume que este tributo no se traslada a precios (escenario II.1), mientras que bajo la segunda hipótesis se supone que el Cofis se traslada totalmente a los precios minoristas (escenario II.2).

El

²⁹ El análisis que se presenta en este apartado fue realizado con el software DAD desarrollado por Jean-Yves Duclos, Abdelkrim Araar y Carl Fortin (MIMAP programme, International Development Research Centre, Government of Canada, and CIRPÉE, Université Laval).

Cuadro **25** presenta el impacto de la reforma sobre el ingreso medio en función de los distintos escenarios delineados. El ajuste por subdeclaración de ingresos arroja un ingreso per cápita promedio aproximadamente 11% superior al que surge de la declaración sin corregir captada por la ECH (pasa de 6648 a 7388 \$). La presión tributaria actual se ubica entre 10% y 12% según la hipótesis que se realice sobre el traslado del COFIS (la hipótesis de corrección de ingresos casi no incide en este aspecto). Esta hipótesis resulta también relevante para la consideración del impacto de la reforma en términos de la carga tributaria promedio de los hogares. En el caso de los impuestos directos, la reforma incrementa la carga promedio en un 68 o 95% según la hipótesis que se realice sobre los ingresos. En el caso de los impuestos indirectos, la reforma reduce la carga tributaria promedio a los hogares en un 5 o en un 21%, según la hipótesis que se realice sobre el traslado del COFIS. Como consecuencia, el efecto total de la reforma sobre la carga tributaria depende del escenario considerado. Si se asume que el COFIS no se traslada actualmente al consumo final, la reforma produce un aumento en la carga tributaria a los hogares que resulta de pequeña magnitud, oscila entre 10.8 y 15.6% según la hipótesis de ingresos que se realice, y obedece fundamentalmente al incremento en la imposición directa. Si se supone que el COFIS está actualmente incluido en los precios al consumo, la reforma produce una pequeña disminución de la carga tributaria, que oscila entre 4.8 y 0.8% según el escenario de ingresos considerado. Esta leve disminución obedece al efecto conjunto de aumento a través de la imposición directa y disminución a través de la imposición indirecta.

Cuadro 25: Ingreso disponible y carga tributaria promedio antes y después de la reforma (precios de diciembre 2006)

Ingreso disponible	Ingresos sin corregir		Ingresos corregidos	
	COFIS no se traslada (I.1 - II.1)	COFIS se traslada (I.1 - II.2)	COFIS no se traslada (II.1 - II.1)	COFIS se traslada (II.1 - II.2)
Ingreso medio antes de impuestos	6646	6646	7388	7388
Régimen Vigente				
a) Total de impuestos a los hogares	702	816	771	898
b) Impuestos indirectos	550	664	611	739
c) Impuestos directos	152	152	159	159
Carga tributaria (% del ingreso antes de impuestos)				

a) Total de impuestos	10.6%	12.3%	10.4%	12.2%
b) Impuestos indirectos	8.3%	10.0%	8.3%	10.0%
c) Impuestos directos	2.3%	2.3%	2.2%	2.2%
Reforma tributaria				
a) Total de impuestos a los hogares	777	777	891	891
b) Impuestos indirectos	522	522	581	581
c) Impuestos directos	255	255	310	310
Carga tributaria (% del ingreso antes de impuestos)				
a) Total de impuestos	11.7%	11.7%	12.1%	12.1%
b) Impuestos indirectos	7.9%	7.9%	7.9%	7.9%
c) Impuestos directos	3.8%	3.8%	4.2%	4.2%
Variación de la carga tributaria				
a) Total de impuestos	10.8%	-4.8%	15.6%	-0.8%
b) Impuestos indirectos	-5%	-21%	-5%	-21%
c) Impuestos directos	68%	68%	95%	95%
Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA				

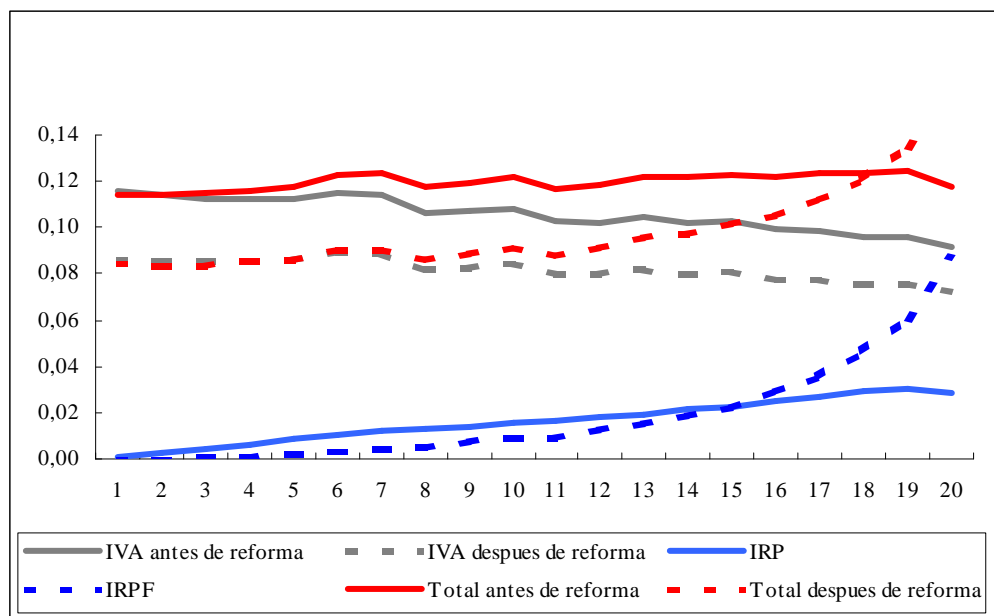
Se producen cambios en el peso relativo que en promedio tienen los impuestos directos y los impuestos al consumo. Bajo el régimen vigente, el IVA y el COFIS representan cerca de 80% de los tributos abonados directamente por los hogares. La reforma induce a una caída de este indicador, haciendo que el IVA represente entre 65% y 67% de la carga y el IRPF alcance algo más de una tercera parte del total de impuestos que enfrentarán los hogares (Cuadro 26) .

Si bien es cierto que la carga tributaria como porcentaje del ingreso per cápita antes de impuestos sufre variaciones de pequeña magnitud en promedio, se detectan cambios relevantes a lo largo de la distribución. La Gráfica 7 muestra la proporción de los impuestos sobre el total de ingreso per cápita antes de impuestos según veintil de la distribución.³⁰ Las curvas negras y rojas representan la situación pre y post reforma respectivamente. Los resultados que se presentan corresponden a los escenarios I.1 y II.2, es decir sin corrección de los ingresos y suponiendo que el COFIS se traslada totalmente a precios.

Si se analiza globalmente el efecto de la reforma (líneas continuas) , se concluye que la misma presenta un patrón claramente redistributivo. En la situación actual la carga tributaria como proporción del ingreso antes de impuestos se mantiene relativamente constante (cercana al 10%) a lo largo de toda la distribución, por lo que se puede concluir que el sistema es prácticamente neutro del punto de vista de la desigualdad. Esa neutralidad surge de la combinación de un componente regresivo de impuestos al consumo y un componente progresivo de impuestos a los ingresos personales.

³⁰ Los valores mínimo, promedio y máximo de los veintiles de ingreso per cápita del hogar (ponderados por personas) se presentan en los cuadros A-14 (ingreso sin corregir) y A-15 (ingreso corregido).

Gráfica 7: Carga tributaria como proporción del ingreso per cápita antes de impuestos. Comparación régimen actual y situación luego de la reforma (escenarios I.1 y II.2).



Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

La reforma altera esta neutralidad relativa del sistema impositivo vigente (considerando impuestos directos e indirectos conjuntamente). Hasta aproximadamente la mediana de la distribución (veintil 10) la carga tributaria total no muestra variaciones sistemáticas en términos distributivos, sin embargo, a partir de la mediana se observa un crecimiento monótono de la carga tributaria. Como resultado, la imposición global de los hogares que se ubican por debajo del percentil 16 se reducirá, mientras que será marcadamente superior en los tres últimos veintiles de la distribución.. Estos resultados también se detectan bajo los otros escenarios analizados (ver Gráficas A-1, A-2 y A-3).³¹

La Gráfica 7 ilustra sobre el origen de este cambio de perfil, ya que se presenta de manera separada el pago de impuestos directos e indirectos como proporción de ingreso antes de impuestos. Los hogares pagan entre un ocho y un diez por ciento de su ingreso bruto de impuestos indirectos (IVA más Cofis).

³¹ Cabe recordar que el ingreso per cápita promedio del veintil 16 corresponde a alrededor de \$8500.

Este grado de imposición se reduce aproximadamente un punto puntual con la reforma, lo que refleja el hecho de que la reducción de las tasas es compensada por el incremento del espectro de bienes sujetos a tributar IVA. No obstante, la reforma parece tener un leve impacto redistributivo que favorece a los estratos más bajos, puesto que la reducción es algo menor en los veintiles superiores de la distribución. La conclusión básica con respecto a los impuestos indirectos es entonces que las modificaciones introducidas en el IVA y COFIS no tienen un impacto relevante desde el punto de vista distributivo, aunque generan un aumento de aproximadamente un uno por ciento en el ingreso de todos los hogares.

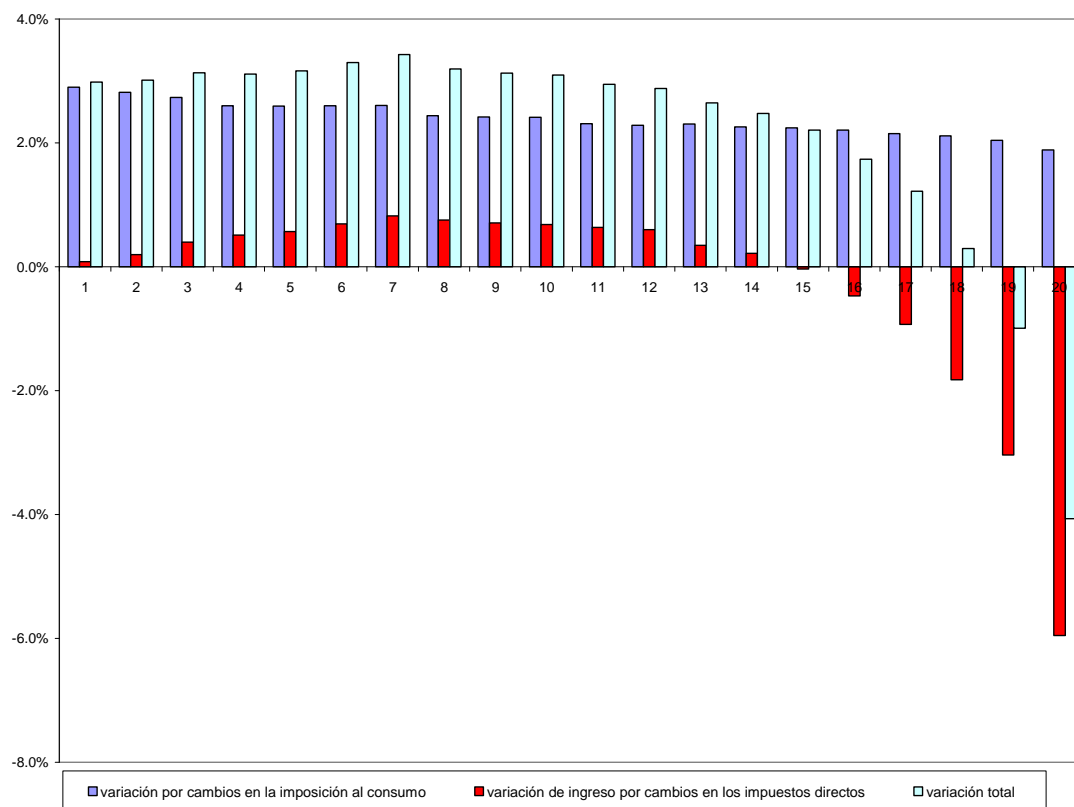
La conclusión es sustancialmente distinta en el caso de los impuestos directos. Si bien tanto el IRP como el IRPF son progresivos – la tasa de imposición sobre el ingreso de los hogares aumenta con el nivel de ingreso –, el IRPF muestra un patrón de progresividad más acentuado, en tanto la carga fiscal es menor a la impuesta por el IRP hasta aproximadamente el veintil 16, para crecer luego en forma exponencial. Sin embargo, debe destacarse que la tasa de imposición promedio se mantiene en niveles relativamente moderados, no alcanzando a 9% en el veintil 20. Por lo tanto, se concluye que el impacto redistributivo de la reforma proviene fundamentalmente del proceso de sustitución del IRP por el IRPF.

Otra forma de registrar la progresividad de la reforma con respecto al régimen vigente es identificar los estratos “ganadores” y “perdedores”. La Gráfica 8 muestra que, trabajando con los ingresos sin corregir y asumiendo que la eliminación del Cofis se traslada completamente a los precios de los bienes de consumo final (escenarios I.1 y II.2), únicamente los últimos dos veintiles de la distribución se verían perjudicados por la reforma y la carga tributaria resultaría menor para el resto de la población. Las conclusiones se mantienen en los distintos escenarios considerados (Gráficas A-4, A-5 y A-6).

A su vez, el efecto neto de la sustitución del IRP por el IRPF se vuelve negativo a partir del veintil quince, pero la reducción de los impuestos al consumo más que compensa este efecto hasta el veintil dieciocho. Como resultado,

únicamente el 10% más rico de la población se vería perjudicada por la reforma. El resto de los hogares vería aumentar su ingreso disponible en un monto que oscila entre 2 y 3 por ciento.

Gráfica 8: Variación del ingreso disponible luego de la reforma según veintil de ingreso antes de impuestos (escenarios I.1 y II.2)



Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

El patrón moderadamente progresivo de la reforma se confirma al analizar índices sintéticos de desigualdad (Cuadro 26). La segunda y tercera columna muestra el impacto del actual sistema tributario sobre la distribución del ingreso. Los resultados reafirman que el sistema vigente puede caracterizarse como *neutral en términos de desigualdad*. Los índices sintéticos de desigualdad prácticamente no cambian antes y después de impuestos o aumentan muy levemente. La equidad no parece ser un criterio de diseño que se haya priorizado en el actual sistema.

Sin embargo, la reforma tendría un moderado impacto redistributivo. Las últimas dos columnas muestran que todos los índices sintéticos de desigualdad se reducen, independientemente del escenario de ingresos y de traslación del COFIS considerado. Como era de esperar la reducción es algo mayor cuando se asume que la eliminación del COFIS se traslada completamente a precios (escenario II.2). La variación de estos indicadores se ubica en general entre 2 y 6%.³²

Cuadro 26: Medidas sintéticas de desigualdad antes y después de impuestos

	Régimen vigente		Reforma tributaria			
	Después de		Después de		Después de	
	de		de		de	
	Antes de impuestos		impuestos		impuestos	
	(II.1)	(1)	(II.2)	(2)	(3)	variación
						variación
						(3)-(1)
						(3)-(2)
A- Ingresos sin Corregir (I.1)						
Coeficiente de Gini	0.454	0.453	0.453	0.442	-2.4%	-2.5%
Entropía 0	0.376	0.375	0.376	0.353	-6.0%	-6.3%
Entropía 1	0.351	0.349	0.350	0.333	-4.7%	-5.0%
B-Ingresos corregidos (I.2)						
Gini coefficient	0.456	0.459	0.459	0.447	-2.6%	-2.7%
Entropía 0	0.380	0.395	0.396	0.370	-6.3%	-6.6%
Entropía 1	0.356	0.356	0.357	0.337	-5.1%	-5.4%
Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA						

IV.2.2 Curvas de concentración e índices de progresividad

El análisis del impacto distributivo de la reforma puede realizarse a partir de las curvas de concentración de impuestos. Una primera aproximación al análisis de la progresividad relativa de los impuestos es la comparación de sus curvas de concentración con la curva de Lorenz. La curva de concentración muestra la participación relativa en el monto total recaudado por el impuesto que corresponde a los distintos individuos, ordenados en función de su ingreso

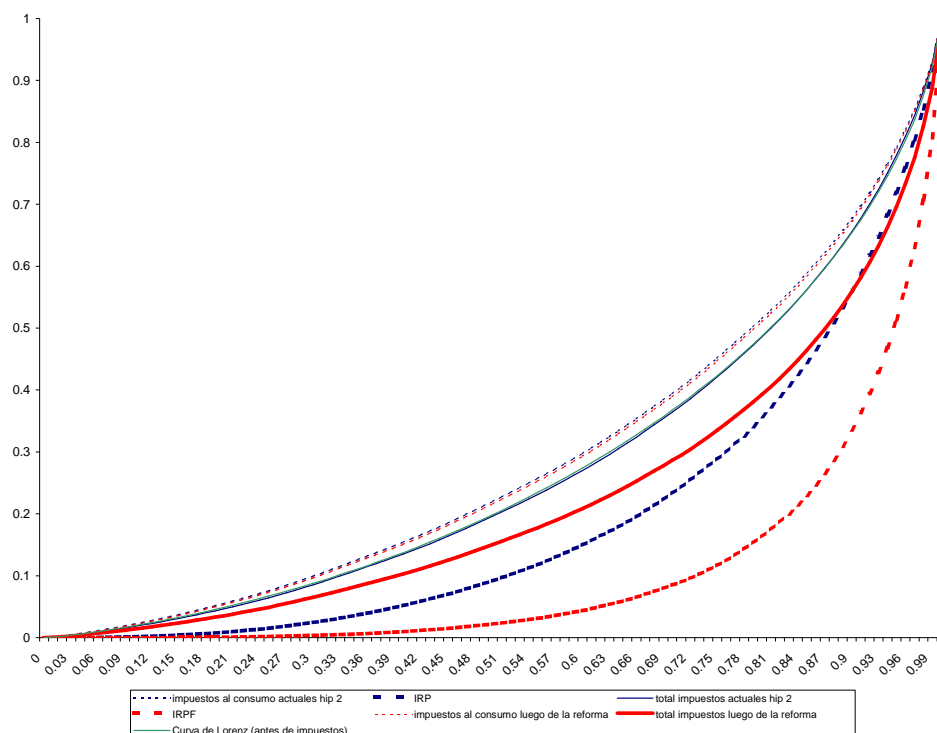
³² Los índices sintéticos ponderan de manera diferente las transferencias de ingreso en diversas partes de la distribución, por lo que podrían arrojar resultados diversos. No obstante, las conclusiones en este caso son robustas al índice utilizado.

bruto. La Gráfica 9 compara las curvas de concentración de ingresos antes y después de la reforma considerando el total de impuestos que pagan los hogares, y distingue entre los impuestos directos e indirectos. Las líneas azules identifican los impuestos actualmente vigentes y las líneas rojas la situación luego de la reforma. A su vez, las líneas continuas captan el efecto total, las punteadas gruesas representan la concentración de los impuestos directos y las líneas punteadas más finas representan a los impuestos indirectos.³³

La curva de Lorenz del ingreso bruto (antes de impuestos) y la curva de concentración del sistema tributario actual se encuentran prácticamente superpuestas. Es decir que el sistema vigente tiende a generar una carga tributaria proporcional a la participación en el ingreso per cápita, lo cual no altera significativamente la distribución del ingreso antes y después de impuestos. Esta situación se ve modificada con la reforma. La curva de concentración de los impuestos pagados directamente por los hogares luego de implementada la reforma (curva roja sólida) se ubica sistemáticamente por debajo de la curva de Lorenz antes de impuestos, lo cual señala que hay un proceso de reasignación de la carga fiscal, arribándose a un patrón más redistributivo. Estos resultados son coherentes con los índices sintéticos de desigualdad presentados antes, donde se observaba que el sistema vigente no generaba cambios relevantes en los indicadores referidos a la distribución del ingreso bruto, mientras que la reforma estaría provocando una disminución moderada de la desigualdad.

³³ En la sección anterior se señaló que los resultados cualitativos no varían sistemáticamente en función del supuesto realizado sobre los efectos de la eliminación del Cofis. La importancia de estos supuestos radica más bien en la estimación de la magnitud del efecto redistributivo. Lo mismo sucede con el ajuste de los ingresos. En la medida en que los resultados que se presentan a continuación son cualitativos se opta por presentar en el documento únicamente los resultados bajo el escenario I.1 y II.2 (ingresos sin corregir y traslación completa del Cofis a los precios minoristas).

Gráfica 9: Curvas de concentración actuales y luego de la reforma. Impuestos al consumo e impuestos directos a los ingresos. Escenarios I.1 y II.2



Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

En cuanto a las dos tipologías de impuestos, se observa que en el caso de los impuestos directos ambas curvas de concentración (del IRP y del IRPF) se ubican por debajo de la curva de Lorenz, aunque el IRPF es nítidamente más redistributivo. Por ejemplo, en la mediana de la distribución ($p=0.5$) se acumula casi el 5% del IRP mientras que en el caso del IRPF, esta cifra asciende a 2% del total recaudado por este concepto.

Las curvas de concentración de los impuestos indirectos reflejan la regresividad que caracteriza este esquema de tributación. Ambas curvas (antes y después de la reforma) se ubican por encima de la curva de Lorenz, lo que indica que los percentiles bajos dan cuenta de una mayor parte de la recaudación total si se los compara con su participación en el ingreso antes de impuestos. Ese patrón regresivo no es alterado por la reforma, pero los impuestos indirectos resultan ser levemente más progresivos si los comparamos con el sistema tributario anterior, aunque la participación relativa de los diversos percentiles en

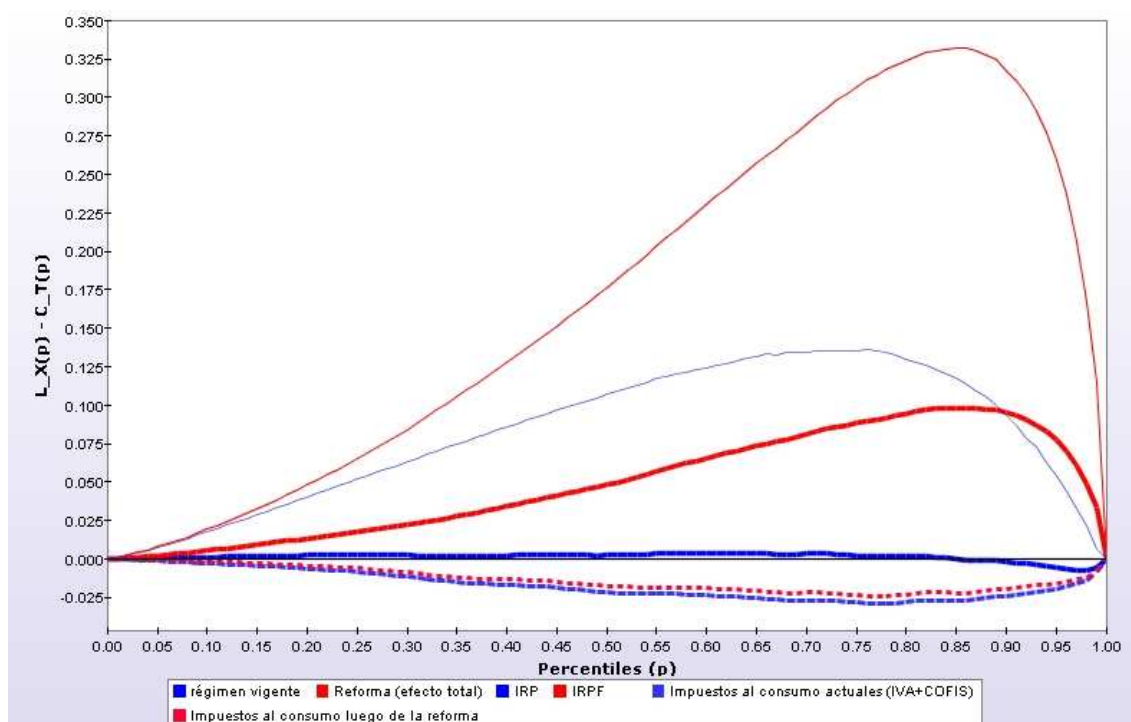
la recaudación total no muestra diferencias marcadas, como sí se detectan en el caso de los impuestos directos.

Se han sugerido otros dos enfoques para clasificar a un impuesto como redistributivo. El enfoque de redistribución de la carga fiscal postula que un impuesto es redistributivo si su curva de concentración se ubica sistemáticamente por debajo de la curva de Lorenz del ingreso bruto. El enfoque de la redistribución de ingresos requiere que la curva de Lorenz del ingreso bruto se ubique sistemáticamente por debajo de la curva de concentración del ingreso neto.

Los resultados son aún más claros cuando se utilizan estos criterios para analizar si los sistemas tributarios cumplen o no con las condiciones básicas que permiten caracterizarlos como globalmente redistributivos. Las Gráficas 10 y 11 muestran que la reforma puede ser caracterizada como globalmente redistributiva tanto a partir del enfoque de redistribución de la carga fiscal como del enfoque de redistribución del ingreso, mientras que no sucede lo mismo con el régimen tributario vigente.

En la Gráfica 10 las curvas azul y roja sólidas y gruesas representan la diferencia entre las curvas de concentración y de Lorenz para el sistema tributario ex ante y ex post reforma respectivamente. Bajo este enfoque de la redistribución de la carga fiscal, se evidencia que el sistema que surgirá a partir de la implantación de la reforma aprobada es globalmente redistributivo. Sin embargo, el sistema actual no cumple esta propiedad global, ya que en los estratos superiores (en particular a partir del último decil) la proporción de la carga fiscal que soportan es menor que la proporción del ingreso total del cual se apropian. En otras palabras, la curva correspondiente al régimen vigente cuenta con un tramo por debajo de cero, hacia el final de la distribución por lo que no es posible caracterizarla como globalmente redistributiva.

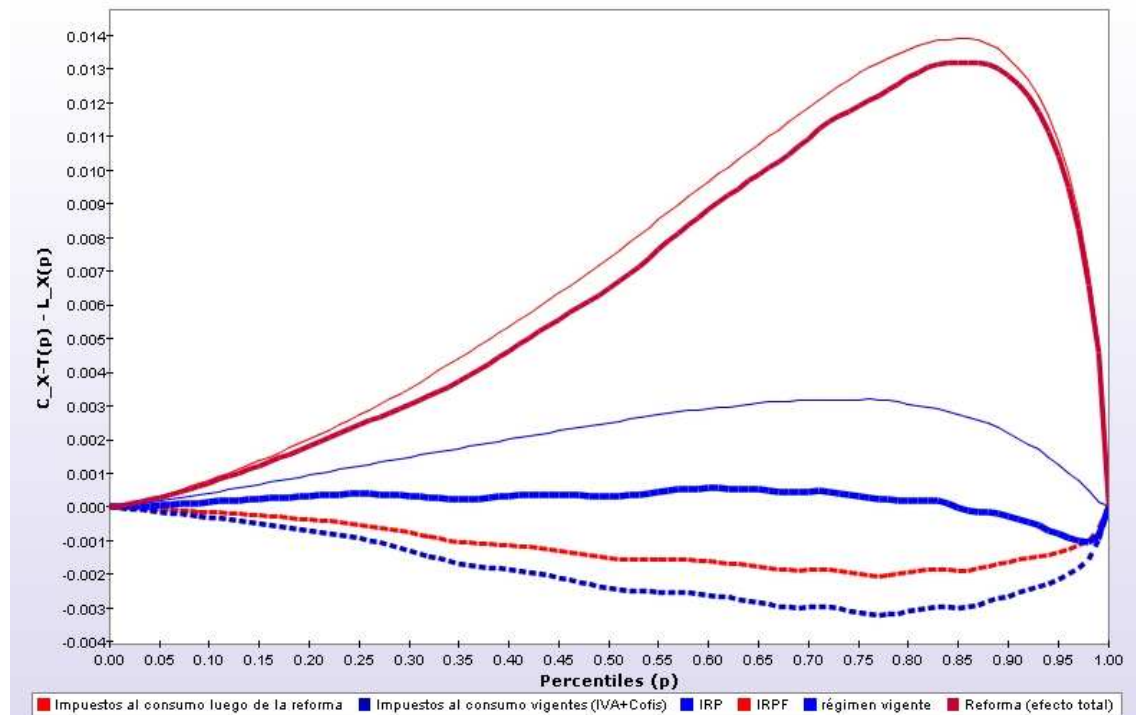
Gráfica 10: Diferencias entre la curva de Lorenz del ingreso bruto con las curvas de concentración. Enfoque de redistribución de la carga fiscal. Escenario I.1 y II.2



Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

El enfoque de la redistribución del ingreso arroja resultados análogos. Mientras la curva de concentración del ingreso después de impuestos se ubica sistemáticamente por encima de la curva de Lorenz antes de impuestos en el caso del nuevo sistema impositivo, esta característica no se cumple en los últimos centiles de la distribución para el régimen vigente. En otros términos, mientras que luego de que se aplica la presión tributaria la participación acumulada en el ingreso neto es mayor que en el ingreso bruto para todos los percentiles en el caso de la reforma, bajo el régimen actual la participación en el ingreso neto es mayor que en el ingreso bruto al llegar a los últimos centiles, por lo que no se puede afirmar que el sistema tributario actual redistribuya los recursos desde los estatos superiores hacia los inferiores de manera global, como si lo hace el propuesto a partir de la reforma.

Gráfica 11: Diferencias entre la curva de Lorenz del ingreso bruto con las curvas de concentración Enfoque de redistribución de ingresos. Escenario I.1 y II.2



Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

Por su parte, ambos enfoques dan como resultado que tanto el IRP como el IRPF son globalmente redistributivos, puesto que las diferencias graficadas siempre son positivas. No obstante, el IRPF se ubica sistemáticamente por encima del IRP, lo cual es reflejo de su mayor concentración en los estratos altos.

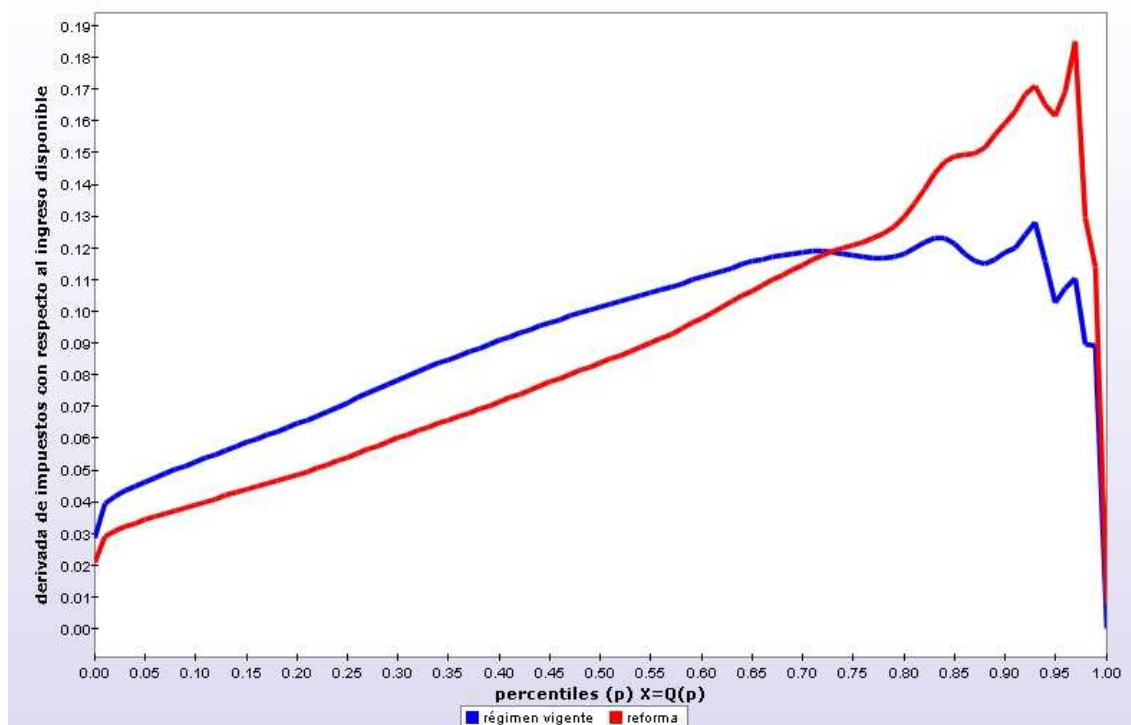
Las curvas de los impuestos al consumo toman valores negativos a lo largo de todo su recorrido, lo cual pone de manifiesto nuevamente su carácter regresivo. Sin embargo, la curva correspondiente a la situación post-reforma se ubica ligeramente por encima de la curva pre reforma, reafirmando que los cambios en el régimen tributario al consumo son levemente redistributivos.

A su vez, la posición de las curvas de concentración permite afirmar que el nuevo sistema tributario *domina globalmente* al régimen vigente en términos de su impacto distributivo. Debe recordarse que dado dos regímenes tributarios, A y B, el régimen A domina globalmente al régimen B si se cumple que la curva de concentración del ingreso luego de impuestos de régimen A se ubica sistemáticamente por encima de la curva del régimen B (enfoque redistribución de ingresos) o, alternativamente, si la curva de concentración de los impuestos es más alta en el caso del régimen B. Las gráficas 9 a 11 permiten visualizar claramente que ambas condiciones se cumplen.

El hecho de que el sistema impositivo no resulte globalmente progresivo, como sucede con el régimen vigente, está indicando que el grado de imposición no crece sistemáticamente con el nivel de ingresos. No obstante, es posible que aún sin ser globalmente progresivo el sistema resulte progresivo localmente en algunos tramos de la distribución. Esto puede constatarse en la Gráfica 12, que muestra la estimación de una regresión no paramétrica de la derivada de los impuestos con respecto al ingreso per cápita.

Se puede observar que el aumento en la recaudación en función del ingreso per cápita se observa tanto bajo el régimen actual como bajo la reforma, hasta aproximadamente el percentil 70. No obstante, mientras que el cambio marginal en el nivel impositivo por unidad adicional de ingreso se mantiene en niveles positivos pero constantes bajo el sistema actual, continua creciendo marcadamente en el caso del nuevo sistema tributario. Es decir que el régimen vigente cumple la condición de progresividad local en los tramos de la distribución que se ubican solamente por debajo del percentil 70 – la derivada de los impuestos con respecto al nivel de ingreso es creciente con respecto a esta última variable –, mientras que esa condición se cumple en el caso del nuevo sistema impositivo para toda la distribución. Estas diferencias en el patrón de progresividad local explican porqué el régimen vigente no puede ser caracterizado como globalmente progresivo.

Gráfica 12. Estimación no paramétrica de la derivada de los impuestos con respecto al nivel de ingreso. Escenario I.1 y II.2



Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

El sistema tributario que regirá a partir de la reforma puede ser caracterizado como globalmente progresivo, pero esto no implica que resulte posible afirmar únicamente a partir de dicha característica que el nuevo régimen “domine” al régimen actual en términos de su efecto sobre la desigualdad. Este juicio descansa sobre la valoración que se realice sobre las transferencias a lo largo de la distribución. Como se observa en la Gráfica 12, existen tramos de la distribución donde la carga tributaria marginal aumenta más bajo el régimen vigente. Por lo tanto, el juicio sobre el efecto sobre la equidad en la distribución del ingreso depende del peso relativo que se le otorgue a las variaciones de ingreso en distintas partes de la distribución. En el Cuadro 27 se muestran índices sintéticos de progresividad (índices generalizados de Kakwani y Reynolds-Smolensky). Recuérdese que el parámetro α controla la ponderación que se le otorga a movimientos a lo largo de la distribución, al aumentar este

parámetro se incrementa la prioridad otorgada a los percentiles inferiores de la distribución.

Cuadro 27: Índices de progresividad (escenario I.1 y II.2)

Impuesto	Efecto global		Impuestos indirectos		Impuestos directos	
	Redistribución de ingreso	Redistribución de la carga tributaria	Redistribución de ingreso	Redistribución de la carga tributaria	Redistribución de ingreso	Redistribución de la carga tributaria
Régimen vigente						
$\rho=1.5$	0.000	0.002	-0.031	-0.034	0.130	0.004
$\rho=2$	0.001	0.006	-0.040	-0.043	0.179	0.004
$\rho=3$	0.001	0.010	-0.045	-0.046	0.209	0.004
Reforma tributaria						
$\rho=1.5$	0.010	0.080	-0.028	-0.024	0.335	0.009
$\rho=2$	0.011	0.095	-0.033	-0.028	0.382	0.010
$\rho=3$	0.011	0.093	-0.032	-0.027	0.359	0.010

Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

La reforma resulta más progresiva que el régimen actual, independientemente del parámetro de sensibilidad a la desigualdad que se utilice y del enfoque. Los valores de los índices son apenas levemente positivos en el régimen actual, y aumentan sistemática y sensiblemente bajo la reforma. Sin embargo, los índices correspondientes a los impuestos indirectos son negativos, evidenciando su carácter regresivo. Luego de la reforma dicho patrón se atenúa ligeramente (el valor absoluto de los indicadores es menor). Estos resultados se mantienen en los distintos escenarios considerados, aunque varía levemente el nivel relativo de los indicadores.

Por su parte, el IRPF es más progresivo que el IRP puesto que los índices de progresividad presentan un valor absoluto mayor, lo cual confirma los resultados anteriores en el sentido que, dados los supuestos realizados en este trabajo, es de esperar que la reforma impositiva incida positivamente en la equidad asociada a la distribución del ingreso per cápita. Estos resultados no son sensibles al valor del parámetro ρ .

IV.2.3 Desigualdad horizontal, reordenamientos y desigualdad vertical

En esta sección se analiza un aspecto que suele recibir menor atención en la literatura empírica sobre el impacto distributivo de las políticas públicas, como es el problema de la desigualdad horizontal. En el marco de las teorías sobre la justicia redistributiva la formulación más clásica del principio de equidad horizontal postula la necesidad que los individuos que disfrutan de un nivel similar de bienestar *ex ante* la intervención gubernamental deberían recibir el mismo tratamiento por parte de la política bajo análisis. Una aproximación alternativa conceptualiza la equidad horizontal a partir de la ausencia de reordenamientos en la distribución del bienestar inducidos por las políticas públicas. Para que un impuesto resulte horizontalmente equitativo, el ordenamiento de los individuos según su nivel de bienestar no debería ser alterado a través del sistema impositivo (Duclos y Araar, 2006).

Sin embargo, el problema de la presencia de reordenamientos importantes generados a partir de la instrumentación de un sistema impositivo se relaciona con el principio de equidad vertical, entendida como la búsqueda a partir del sistema tributario de la reducción de las brechas de bienestar entre los integrantes de una sociedad. En un extremo, si el sistema impositivo genera una permutación perfecta entre individuos sin alterar el ingreso medio, la desigualdad vertical - medida a través de la curva de Lorenz - no sufriría alteraciones. En ese sentido, es posible descomponer el efecto redistributivo neto de los impuestos en un factor que mide la equidad vertical (EV) y otro que capta el reordenamiento inducido por el sistema tributario (ER). El primer componente mide la proclividad de los impuestos a reducir la dispersión de los ingresos netos con respecto a la distribución del ingreso *ex ante* impuestos, lo cual se asocia al grado de progresividad del sistema impositivo. Por su parte, si el impuesto induce reordenamientos el efecto ER será siempre negativo, reduciendo la efectividad del sistema tributario como mecanismo para alcanzar una distribución más igualitaria de los ingresos. Las diferencias entre los índices de desigualdad *ex ante* y *ex post* impuestos miden el efecto redistributivo neto, mientras que el primer término del lado derecho de la ecuación capta el efecto redistributivo y el segundo término el efecto de reordenamiento. El

Cuadro 28 resume los resultados obtenidos en el cálculo de índices netos de redistribución y su descomposición en efecto equidad vertical y efecto reordenamiento según el grado de aversión a la desigualdad, captado por el parámetro ρ .

Cuadro 28: Descomposición del efecto redistributivo

	Componentes				
	Cambio en la	Efecto de	Efecto de	(2)/(1)	(3)/(1)
	desigualdad	progresividad	reordenamiento		
	$G_N(\square) - G_X(\square)$	vertical			
		(redistribución			
		de ingresos)			
	(1)	(2)	(3)		
Régimen Vigente					
$\rho=1.5$	0.003	0.003	0.000	1.040	0.040
$\rho=2$	0.004	0.004	0.000	1.030	0.030
$\rho=3$	0.004	0.004	0.000	1.030	0.030
Reforma					
$\rho=1.5$	0.009	0.009	0.000	1.020	0.020
$\rho=2$	0.010	0.011	0.000	1.010	0.010
$\rho=3$	0.010	0.010	0.000	1.010	0.010

Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA

Reforzando los resultados anteriores, se encuentra que el efecto redistributivo neto – captado a partir de la diferencia entre los índices de Gini indexados por ρ – es positivo en ambos casos, pero su magnitud es bastante mayor en el caso de la reforma tributaria. Esta diferencia se asocia sistemáticamente a la mayor progresividad del IRPF (captado a través de la familia de índices Reynolds-Smolensky), puesto que ambos sistemas presentan un bajo efecto de inequidad horizontal que compense esa mayor progresividad. En otros términos, la reforma tributaria no provoca problemas de reordenamiento importantes de los hogares en la distribución, por lo que su diseño asociado a una mayor progresividad en la imposición sobre los ingresos que el régimen vigente hace que su efecto neto resulte redistributivo.

IV.2.4 Impacto de la reforma sobre la indigencia y la pobreza

A continuación se analiza el impacto de la reforma sobre la indigencia y la pobreza. Nuevamente es necesario recordar que los ejercicios de este tipo están sujetos a muchas limitaciones, fundamentalmente porque no tienen en cuenta los posibles cambios comportamentales de los hogares ante modificaciones en el esquema tributario ni otros efectos de equilibrio general.

La línea de pobreza utilizada en este informe es la determinada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2002. La misma surge de la información proveniente de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994, a partir de la cual se determinó una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el consumo no alimentario, que son los componentes de la línea de pobreza (LP). Se considera que un hogar es indigente si su ingreso per cápita no supera el valor de la CBA, mientras que es caracterizado como pobre si dicha variable no alcanza el valor de la LP.

Se utilizan los índices FGT0, FGT1 y FGT2 para medir efectos sobre la incidencia, intensidad y severidad de pobreza e indigencia. En primer lugar, se calculan los índices FGT para el año 2006 a partir del ingreso corriente reportado por los hogares. En segundo lugar, se incorpora el impacto de la reforma sobre los precios de los bienes que integran la CBA. El cambio observado se asocia al impacto sobre la pobreza e indigencia de las modificaciones en la estructura impositiva sobre el consumo. Es decir que el canal de transmisión que va de la reforma hacia la reducción de la pobreza es el valor de la LP, y no el ingreso de los hogares. Posteriormente, se analiza el impacto en términos de pobreza provocado por la variación del ingreso disponible que se origina en la sustitución del IRP por el IRPF.

Los resultados anteriores señalan que el impacto de la reforma tributaria sobre el ingreso disponible de los hogares a lo largo de la distribución del ingreso es de una magnitud relativamente menor en los deciles bajos, por lo que no es de esperar que provoque modificaciones de importancia en la

incidencia de la pobreza y la indigencia. El Cuadro 29 confirma esta apreciación.³⁴

Cuadro 29. Efecto de la reforma tributaria sobre la indigencia y la pobreza.

Escenarios I.1 y II.2

	Indicadores de Pobreza		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
Indigencia			
Antes de la reforma	1.9	0.4	0.1
Indicador post reforma (impuestos indirectos)	1.7	0.4	0.1
<i>Efecto de los impuestos indirectos</i>	-0.2	0.0	0.0
Indicador post reforma (impuestos indirectos + directos)	1.7	0.4	0.1
<i>Efecto de los impuestos directos</i>	0.0	0.0	0.0
Efecto agregado de la reforma	-0.2	0.0	0.0
Pobreza			
Indicador antes de la reforma	27.5	8.9	4.0
Indicador post reforma (impuestos indirectos)	26.5	8.5	3.8
<i>Efecto de los impuestos indirectos</i>	-1.0	-0.4	-0.2
Indicador post reforma (impuestos indirectos + directos)	26.3	8.4	3.7
<i>Efecto de los impuestos directos</i>	-0.2	-0.1	0.0
Efecto agregado de la reforma	-1.2	-0.5	-0.2
Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA			

El impacto sobre la indigencia es prácticamente nulo. Este resultado era de esperar si se tiene en cuenta que la proporción de personas que se ubican por debajo de la línea de indigencia (FGT(0) en el Cuadro 29) no alcanza a 2% del total de la población. Estos sectores ubicados en el extremo izquierdo de la distribución prácticamente no se encuentran gravados por el IRP, por lo que la eliminación de este tributo y su sustitución por el IRPF no genera cambios en su ingreso disponible luego de impuestos. La pequeña variación que se observa proviene de la reducción de los impuestos al consumo.

³⁴ Los cálculos de pobreza se realizaron únicamente para el país urbano (localidades de 5000 habitantes y más) en razón de que no se encuentra disponible una línea de pobreza oficial para el medio rural.

La variación simulada de la pobreza es algo mayor, representando una reducción de algo más de un punto porcentual de su incidencia. Lo que resulta de interés resaltar es que esta caída se debe fundamentalmente a los cambios en el IVA y la eliminación del COFIS más que a las variaciones en los impuestos directos. Este resultado contrasta con el obtenido en el análisis del impacto redistributivo, donde la principal fuerza que permite caracterizar a la reforma como moderadamente progresiva se asocia a los impuestos directos. Sin embargo, debe recordarse que en el entorno del tercer decil - ubicación relativa de la línea de pobreza – el monto abonado de IRP no alcanza al 1% del ingreso antes de impuesto, por lo que una reducción de este monto no altera sustancialmente la disponibilidad de recursos de estos hogares (ver Gráfica 7). La reducción de precios asociada al IVA y al COFIS tienen un impacto algo mayor.

Por otra parte, una de las características de la evolución de la pobreza en Uruguay desde comienzos de la década de los noventa es la marcada diferencia en su dinámica según tramos de edad. Mientras que la pobreza entre los adultos mayores (65 años y más) cayó durante casi todo el período – con excepción del período comprendido entre los años 2001 y 2004, donde como consecuencia de la profunda crisis económica la incidencia de la pobreza aumenta para todos los tramos de edad – la pobreza entre los niños y los adultos jóvenes aumentó marcadamente (Amarante *et al*, 2005; PNUD, 2005). Es por lo tanto importante analizar si la reforma tributaria muestra un impacto diferencial sobre la pobreza según tramos de edad. Los resultados de este análisis reflejan que los impactos por tramos de edad son análogos a los obtenidos para el total de la población. Los indicadores de pobreza se reducen levemente ante la implementación de la reforma, y si bien la caída es algo mayor entre los menores de edad, el valor absoluto del cambio sigue ubicándose en torno a 1%. No resulta sorprendente el escaso impacto sobre los adultos mayores, ya que los jubilados que tienden a ubicarse cercanos a la línea de pobreza pagan actualmente IRP y no pagarán IRPF (Cuadro 30).

Cuadro 30. Efecto de la reforma tributaria sobre la pobreza. Menores de 18 y mayores de 64 años. Escenario I.1 y II.2.

	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
Menores de 18 años			
Antes de la reforma	46.1	16.0	7.4
Indicador post reforma (impuestos indirectos)	44.7	15.3	7.1
<i>Efecto de los impuestos indirectos</i>	-1.4	-0.6	-0.4
Indicador post reforma (impuestos indirectos+directos)	44.4	15.2	7.0
<i>Efecto de los impuestos directos</i>	-0.3	-0.1	-0.1
Efecto agregado de la reforma	-1.7	-0.8	-0.4
Mayores de 64 años			
Antes de la reforma	8.5	2.1	0.8
Indicador post reforma (impuestos indirectos)	7.9	1.9	0.7
<i>Efecto de los impuestos indirectos</i>	-0.5	-0.1	-0.1
Indicador post reforma (impuestos indirectos+directos)	8.0	1.9	0.7
<i>Efecto de los impuestos directos</i>	0.0	0.0	0.0
Efecto agregado de la reforma	-0.5	-0.1	-0.1
Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA			

IV.3 Variaciones en la recaudación

Se realizaron simulaciones para analizar la posible variación en la recaudación como consecuencia de las modificaciones previstas en los impuestos directos e indirectos que afectan a los hogares. Es importante resaltar que las estimaciones que se presentan a continuación no consideran el efecto de la totalidad de la reforma impositiva, sino que solamente comparan la recaudación antes y después de la reforma en términos de IVA y COFIS y de IRP e IRPF. Las estimaciones se realizan comprando la estimación de la recaudación actual de IVA, COFIS e IRP que surge de las encuestas de hogares utilizadas en el trabajo, con la recaudación de IVA bajo el nuevo sistema tributario y la de IRPF.

Las estimaciones de variación de recaudación oscilan entre una reducción del 4% y una reducción del 0.3%, según los distintos escenarios considerados. La caída debida a las modificaciones de los impuestos indirectos es casi totalmente compensada por el aumento en la recaudación a través de las modificaciones en los impuestos directos. Más allá de las limitaciones que puede presentar la presente estimación, los resultados indican una tendencia a la compensación en términos de los impuestos considerados en este informe.

Cuadro 31. Estimación de las variaciones en la recaudación

	Variación porcentual
Escenario I.1 y II.1	
IVA	-5,0%
COFIS	-100%
IRP/IRPF	75,3%
Total	-4,1%
Escenario I.2 y II.1	
IVA	-5,1%
COFIS	-100%
IRP/IRPF	94,2%
Total	-1,6%
Escenario I.1 y II.2	
IVA	-3,4%
COFIS	-100%
IRP/IRPF	75,3%
Total	-2,8%
Escenario I.2 y II.2	
IVA	-3,4%
COFIS	-100%
IRP/IRPF	94,2%
Total	-0,3%
Fuente: elaborado en base a la EGIH y la ENHA	

V. Resumen y comentarios finales

La reforma impositiva propuesta parte de un diagnóstico sobre los problemas de la estructura tributaria vigente, que surge de diversos trabajos que analizaron el sistema tributario. Ese diagnóstico indica que existe una diversidad de impuestos, pero la recaudación se concentra fuertemente en el IVA, el IMESI y el IRP. El sistema es globalmente regresivo. Por otro lado, se considera que no es factible reducir el nivel de recaudación sin poner en peligro el cumplimiento de las metas básicas del Estado.

La reforma busca lograr una reducción del peso específico de los impuestos indirectos y dotar de mayor sencillez al sistema, a través de la derogación de múltiples tributos y la modificación del IVA. En particular, se elimina el COFIS y se reduce la tasa máxima de IVA (de 23 a 22%) y la tasa mínima de IVA (de 14 a 10%). Se producen también modificaciones en la base imponible de IVA. En lo que refiere a impuestos directos, se elimina el IRP y se implementa el IRPF, basado en un sistema dual que abarca todas las rentas de fuente uruguaya, cualquiera sea el factor que las origina.

En este documento se analizó el impacto distributivo y sobre la pobreza de las modificaciones que afectan directamente a los hogares, específicamente los cambios relativos al IVA y el COFIS y los relacionados con el IRP y el IRPF. Con respecto a la situación de los trabajadores, los resultados indican que entre 80.5 y 82.5 % del total de trabajadores (según el escenario considerado) pagarán igual o menos que antes, es decir que no se ven negativamente afectados por la reforma. Para aquellos que pasarán a pagar más, la tasa impositiva aumenta más de dos puntos porcentuales en promedio. La reducción de ingreso disponible es significativa solamente en el décimo decil, donde cae en promedio casi 2500 pesos. En promedio, el ingreso disponible de los trabajadores que se ven perjudicados se reduce entre 1500 y 1700 pesos (según el escenario), mientras que el incremento del ingreso promedio para quienes pagarán menos es de alrededor de 70 pesos. En el caso de los jubilados, 75% no se verá afectado por la reforma, mientras que un cuarto pagará más con el nuevo sistema impositivo. Para este grupo, las tasas

impositivas aumentan casi seis puntos porcentuales. Esto implica considerables reducciones en el ingreso disponible en los tres últimos deciles del ingreso jubilatorio. En promedio, el ingreso disponible para los jubilados afectados por la reforma se reducirá en casi 1400 pesos (Cuadro 32).

Cuadro 32. Resumen de los impactos para trabajadores y jubilados

	% de perjudicados	IRP (a)	IRPF (b)	Diferencia (b-a)	Reducción del ingreso disponible para los perjudicados	Incremento del ingreso disponible para los favorecidos
					(\$)	(\$)
Trabajadores						
Ingreso sin modificar	17.5	3.58	5.80	2.22	1516	75
Ingreso modificado	19.5	3.25	5.80	2.55	1699	72
Jubilados						
Jubilaciones sin modificar	27.1	1.08	6.86	5.78	1375	0
Jubilaciones modificadas	26.5	1.06	6.81	5.76	1362	0

Fuente: elaborado en base a la ENHA

Si consideramos el impacto sobre los hogares, se observa que la reforma presenta un patrón redistributivo. De hecho, el sistema vigente es prácticamente neutral desde el punto de vista de la desigualdad, mientras que la estructura de imposición que recae sobre los hogares emergente de la reforma resulta nítidamente progresiva, aunque el impacto sobre la desigualdad es relativamente menor. De esta manera, puede afirmarse que se está logrando el objetivo de dotar al sistema de mayor equidad.³⁵

Esta mayor progresividad de la reforma proviene de dos fuentes. Por un lado, el sistema de imposición al consumo se torna menos regresivo. Si bien, como suele suceder con este tipo de impuestos, continúa registrando un patrón regresivo, dicho patrón se atenúa. Por otro lado, el IRPF resulta ser

³⁵ El resultado de que la magnitud de la redistribución a través de la reforma tributaria es pequeña ha sido encontrado en análisis similares, y señala las limitaciones de este instrumento como herramienta para la redistribución de ingresos (ver Engel *et al*, 1998).

sustancialmente más progresivo que el IRP. Ambos factores determinan que el nuevo sistema tributario resulte más progresivo que el actual. Estos resultados son robustos a los escenarios utilizados en el trabajo en cuanto a la definición de ingresos (corregido y sin corregir) y a los supuestos sobre la transferencia a precios del COFIS.

El trabajo presenta una variedad de herramientas analíticas para analizar la progresividad de la reforma, y todas ellas son consistentes en cuanto a los mencionados resultados. En efecto, cuando se considera la variación del ingreso de los hogares, se encuentra que únicamente los últimos dos veintiles de la distribución se verían perjudicados por la reforma, y la carga tributaria resultaría menor para el resto de la población. Los indicadores sintéticos de desigualdad también muestran una leve reducción luego de la reforma, indicando un moderado impacto redistributivo. En el mismo sentido, los distintos índices de progresividad confirman que la reforma es más progresiva que el sistema impositivo actual, y el análisis de la equidad horizontal y vertical muestra que la reforma tributaria no provoca problemas de reordenamiento importantes de los hogares en la distribución: su diseño asociado a una mayor progresividad en la imposición sobre los ingresos que el régimen vigente hace que su efecto neto resulte redistributivo.

La reforma tiene también un leve impacto sobre la incidencia de la pobreza. Dicho impacto proviene fundamentalmente del efecto de la reducción en los precios generado por el cambio en el régimen tributario al consumo. La sustitución del IRP por el IRPF tiene un impacto muy menor sobre los indicadores de pobreza, ya que los hogares que se ubican en el entorno de la línea de pobreza tributan poco por el IRP, por lo que su situación no varía en forma relevante como consecuencia de los cambios en los tributos directos al ingreso.

De esta manera, las conclusiones sobre los impactos distributivos y sobre la pobreza son claras. Sin embargo, no se deben perder de vista las limitaciones metodológicas de este tipo de análisis, que refieren fundamentalmente a dos aspectos. Por un lado, se basa en datos de encuesta de hogares, que

presentan problemas de sub-captación de ingresos, especialmente en los estratos altos. Esto se intentó resolver, al menos parcialmente, a través de la corrección de los ingresos. Por otro lado, se trata de un análisis estático que no incorpora los efectos comportamentales. En ese sentido, sería de utilidad la modelización de los impactos de la reforma incorporando las respuestas de los individuos, ya sea a través de microsimulaciones dinámicas o de un modelo de equilibrio general.

Finalmente, interesa destacar que son muchas las interrogantes que persisten y podrían abordarse en futuras investigaciones. Este trabajo se limita a considerar los impactos de los cambios impositivos propuestos, pero no considera otras alternativas de diseño impositivo. En particular, podría analizarse el efecto de gravar a las familias en lugar de a los individuos, los impactos de distintos diseños del sistema, con diferentes alternativas de imposición, así como los impactos de distintas propuestas de deducción de gastos. En esa línea, la información más reciente sobre gastos e ingresos de los hogares que estará disponible en breve en nuestro país será un insumo importante para continuar avanzando en estas líneas de investigación.

Referencias bibliográficas

- Amarante V., Arim R. y Vigorito A. (2005). *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. División de Programas Sociales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arim R. y Vigorito A. (2006). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*. Informe preparado para el Banco Mundial.
- Barreix, A. y Roca, J. (2003) *Sistema Tributario: condiciones actuales y propuesta*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Barreix, A. y Roca, J. (2005) *Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay*. Documento elaborado para el Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.
- Barreix, A. y Roca, J. (2006) *Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Bourguignon F. y Spadaro A. (2006). Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. *Journal of Economic Inequality*, vol. 4, nº1: 77-106.
- Cinve (2005) *Implicancia de la reforma de los aportes patronales sobre la demanda laboral*. Montevideo.
- Duclos J. Y. y Araar A. (2006). *Poverty and Equity. Measurement, Policy, and Estimation with DAD*. Springer/IDRC. Ottawa.
- Engel E., Galetovic A. y Raddatz C. (1998). *Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile*. Serie Economía Nº 40, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Foster J., Geer J. and Thorbecke E. (1984) A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, Vol. 52, Nº 3.
- Grau C. y Lagomarsino G. (2002) *La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso de los hogares*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Grau C., Lorenzo F. y Oddone G. (2004) *Ideas y lineamientos para la reforma tributaria*. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- Instituto de Economía (2006). *Impactos de la reforma tributaria sobre los ingresos de los hogares*. Anexo del Informe de Coyuntura del Instituto de Economía, Montevideo.

- Lambert P. (1993). *The distribution and redistribution of income*. Manchester University Press.
- Mendive C. y Fuentes A.(1996) Evaluación de la captación del ingreso de los hogares. En *Aspectos metodológicos sobre la medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo*. CEPAL, Oficina de Montevideo, Instituto Nacional de Estadística.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2006) *Proyecto de Ley de modificación del sistema tributario*.
- Miraballes G. (2006) *Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente. Una propuesta alternativa para Uruguay*. Tesis para la obtención del título de Magister en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Perazzo I., Robino C. y Vigna A. (2002) Sistema impositivo y distribución del ingreso en Uruguay. Trabajo monográfico presentado en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- PNUD (2005). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*. PNUD. Montevideo, Uruguay.
- Sahn D. y Younger S. (2003) Estimating the incidence of indirect taxes in developing countries. Capítulo 1 de *The impact of economic policies on poverty and income distribution*, Bourguignon F. y Pereira da Silva L. (editores), World Bank y Oxford University Press.