



ISSN: 1696-8352 - CUBA – DICIEMBRE 2016

PROGRESOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA CUBANA EN LA EQUIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS PERSONALES, EN EL SECTOR DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA

Lic. Maira Vázquez Díaz.

Profesora Auxiliar de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oriente.

Santiago de Cuba. Cuba.

Email: maira@uo.edu.cu

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Maira Vázquez Díaz (2016): "Progresos de la reforma tributaria cubana en la equidad del impuesto sobre los ingresos personales, en el sector de trabajadores por cuenta propia", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Cuba, (diciembre 2016). En línea:

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2016/impuestos.html>

RESUMEN

Este artículo está a tono con el proceso de mejoramiento y actualización del modelo de gestión económica en el país, específicamente en lo concerniente al Sistema Tributario. Tiene como objetivo analizar la contribución del Impuesto sobre los Ingresos Personales al cumplimiento del principio tributario de Equidad, a fin de identificar los avances en este sentido en el marco de la Reforma Tributaria. Este impuesto constituye un potente instrumento redistributivo por excelencia y también una de las figuras más representativas dentro del Sistema Tributario al aplicarse en el sector de trabajadores por cuenta propia.

La reforma fiscal que se inicia en agosto de 1994 con la aprobación de la Ley 73 "Del Sistema Tributario Cubano" y que en el 2013 se actualiza con la aprobación de la Ley 113, ha seguido considerando como uno de los requisitos básicos de un sistema tributario ideal el cumplimiento del principio de la justicia y la equidad social, de ahí la pertinencia de esta investigación en la que se hace un análisis de la estructura del impuesto sobre los ingresos

personales, tomando como referencia la literatura especializada y la experiencia internacional.

Palabras clave: Reforma tributaria, Equidad, Sistema tributario, Impuesto sobre los Ingresos Personales.

INTRODUCCIÓN

La reforma fiscal cubana se inicia con la aprobación de la Ley 73 “Del Sistema Tributario Cubano”, el 4 de agosto de 1994, la cual dio comienzo a un nuevo sistema tributario que debía cumplir con el principio de la justicia y la equidad social, puesto que uno de los requisitos básicos de un sistema tributario ideal, es la justa distribución de las cargas públicas.

A partir del año 2008 ante los embates de la crisis económica internacional y un complejo escenario económico nacional, se hizo necesario adoptar nuevas medidas para buscar transformaciones que lograran restablecer los equilibrios macro financieros y atacar los problemas estructurales de la economía. Este proceso se le ha denominado actualización del modelo económico cubano, donde también se ha modificado la legislación tributaria para ponerla en consonancia con los cambios que se van sucediendo. El 23 de julio del 2012 es aprobada la Ley 113 del Sistema Tributario, que deroga la Ley 73/1994 vigente hasta entonces. Se modifica fundamentalmente el Impuesto sobre los Ingresos Personales (ISIP), en los artículos 16 al 66 del capítulo I; véase Ley 113 (2012, p. 1696), siendo así una de las figuras más contextualizadas en correspondencia con la flexibilidad otorgada a los trabajadores por cuenta propia (TCP) en la sociedad cubana, estando en consonancia con el renovado enfoque del trabajo en el sector no estatal desde el punto de vista del emprendimiento.

El artículo 2 de la Ley plantea:

“Los tributos se establecen sobre la base de los principios de generalidad y equidad de la carga tributaria, en correspondencia con la capacidad económica de los sujetos obligados a su cumplimiento. El principio de generalidad exige que todas las personas jurídicas y naturales, con capacidad económica, deban quedar obligadas al pago de los tributos

establecidos por el Estado. El principio de equidad consiste en que las personas con similar capacidad económica, quedan sujetas a similar carga tributaria, y a las que demuestran una capacidad de pago diferente, se les determinen cargas tributarias diferenciadas, protegiendo a las de menores ingresos”.

Atendiendo que el ISIP constituye por excelencia un potente instrumento redistributivo y también una de las figuras más representativas del sistema tributario, la presente investigación tiene como objetivo analizar la estructura de dicho impuesto en términos de equidad, a fin de valorar sobre el cumplimiento de estos postulados a partir de la identificación de los avances y de la reforma tributaria.

DESARROLLO

La Equidad como principio tributario

El principio de equidad impositiva es el pilar dominante del diseño del sistema tributario por ser el que determina la justeza con la que se distribuye la carga tributaria entre los contribuyentes. De ello depende la aceptación y legitimización social del sistema.

El tratadista alemán Fritz Neumark (1994) establece en “Los Principios de la Imposición” un conjunto de postulados, *preceptos del deber ser*, que constituyen criterios para enjuiciarla racionalidad de una determinada política fiscal. Define como principios de justicia social los que se mencionan a continuación en la Tabla 1.

| Principios | Significado |
|--------------------------------------|--|
| Generalidad | Todas las personas jurídicas y naturales deben someterse al impuesto, ninguna persona puede excluirse de un impuesto general y personal sino por motivos basados en los fines del Estado. |
| Igualdad | Las personas en situación igual han de recibir el mismo trato impositivo, debiendo concederse un trato tributario desigual a las personas que se encuentren en situaciones diferentes. |
| Proporcionalidad (capacidad de pago) | Las cargas fiscales deben de fijarse en proporción a los índices de capacidad de pago, de forma que la imposición resulte igualmente onerosa, en términos relativos, a cada contribuyente. |
| Redistribución | La imposición debe alterar la distribución primaria de la renta provocada por el sistema económico, disminuyendo las diferencias de renta mediante la progresividad. |

Tabla 1: Principios políticos, sociales y éticos de la imposición

Fuente: Elaboración propia a partir de Neumark (1994)

Atendiendo al significado y relevancia de estos principios básicos de la justicia social, se puede definir que un sistema tributario será justo o equitativo si la distribución de la carga tributaria es equitativa, en función del cumplimiento de estos postulados. Será importante que en el diseño del sistema tributario se tenga en cuenta que los sectores de la población de mayores niveles de ingresos paguen una cuota de impuesto relativamente más elevada en relación con los sectores de menores ingresos.

En la práctica el principio de proporcionalidad o de capacidad de pago está ampliamente aceptado como norma y constituye el fundamento de los sistemas fiscales modernos. Sostiene que la distribución de la carga fiscal entre los individuos deberá establecerse de tal forma que cada uno pague de acuerdo con su capacidad de pago y, por tanto, su contribución dependerá del grado en que pueda soportar la carga, independientemente del uso que hagan de los bienes públicos.

La correcta aplicación del principio de la capacidad de pago se analiza en dos dimensiones.

- *Equidad horizontal.* Implica que los contribuyentes que tienen una capacidad contributiva similar deberán soportar la misma carga fiscal. Requiere un trato fiscal igual a personas iguales ante la ley.
- *Equidad vertical.* Implica que los contribuyentes que tengan distinta capacidad contributiva soporten una carga fiscal diferente. Requiere un trato fiscal diferente a personas diferentes.

Para aplicar cualquiera de estas dos reglas se requiere una medida cuantitativa de la capacidad de pago, que pone énfasis en la capacidad económica de los sujetos para repartir las cargas impositivas. La variable más utilizada internacionalmente como indicador de capacidad contributiva es la renta o nivel de ingresos, a la cual sigue el consumo, quedando la riqueza como un indicador complementario.

El principio de equidad, o de justicia en la aplicación de los impuestos es, sin duda, el principio que más interés suscita cuando se plantea un proceso de reforma fiscal o se quieren analizar las características de un sistema tributario. Trata, pues, de concretar una idea de justicia en el ámbito tributario, que se vincula con la función de redistribución de la renta y la riqueza que debe desarrollar el sector público.

El diseño y la estructura de los sistemas tributarios merecen especial atención como elementos de resguardo de la equidad, lo que es factible mediante el fortalecimiento de los

tributos cuya carga sea afrontada por los que más tienen, como los impuestos a la renta personal y al patrimonio.

Relación entre la estructura del Impuesto sobre la renta personal y la Equidad

Esta modalidad impositiva es muy importante por su capacidad recaudatoria, alrededor de un 10% del Producto Interno Bruto (PIB) se recauda, como promedio, con los impuestos sobre la renta de las personas físicas en los 30 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); véase Albis (2006, p.124). También es importante en la valoración de la renta como un buen índice de la capacidad de pago de los contribuyentes. En consecuencia, la obtención de renta se convierte en un hecho imponible apropiado para cumplir el principio de equidad.

La progresividad de este impuesto dependerá de la magnitud de los mínimos exentos, la introducción de deducciones específicas en la base de deducciones en la cuota, y la estructura de la tarifa o de la escala progresiva, factores que están implícitos en la configuración de la estructura de esta figura impositiva. A continuación se describen los elementos fundamentales de la estructura del impuesto sobre la renta de las personas naturales.

Base imponible

La base imponible es la suma de los ingresos procedentes de todas las fuentes de renta sometidas a gravamen: salarios, dividendos, intereses, beneficios empresariales y agrarios, alquileres, premios, derechos de autor, entre otras.

Un elemento esencial a tener en cuenta en la definición de la base imponible es que el concepto de renta neta debe estar presente atendiendo al principio de capacidad de pago, o sea, que a los ingresos brutos producidos se le deben disminuir los gastos incurridos para su obtención, independientemente del método directo o presuntivo utilizado para su estimación. No considerar los gastos implicaría gravar una capacidad económica no real.

No toda la base imponible está sujeta a gravamen sino que a ésta se le restan ciertas cantidades en concepto de mínimos exentos y deducciones, y se obtiene la base liquidable, que es la cantidad de renta a la que se le aplica el impuesto. Los mínimos exentos y las deducciones son las principales minoraciones de la base imponible y, como se ha mencionado anteriormente, condicionan la progresividad formal de este impuesto.

- *La cuantía del mínimo exento o renta no discrecional.* Es la parte de la renta que no se grava por considerarse la cuantía mínima de renta necesaria para subsistir. También se le denomina mínimo vital, porque expresa aquel consumo mínimo que permite a un individuo satisfacer sus necesidades básicas y, en consecuencia, la parte de renta destinada a tal fin no debe gravarse. Sólo se tributa por la renta discrecional, que es la renta que excede del mínimo exento, ya que éste beneficia a todos los contribuyentes. Este mínimo debe ser realista y construirse a partir de una canasta básica de productos y servicios con los precios reales. Después se debe determinar si se excluye de la base la cuota tributaria o si hay un tramo exento de la escala progresiva, que es la solución menos técnica. En la práctica la más frecuente es la deducción de la base imponible, aunque beneficia más a las personas de muchos ingresos, para las cuales no es tan relevante el mínimo.
- *La aplicación de las deducciones específicas se puede hacer bien en la base o bien en la cuota.* Igual renta puede no implicar igual capacidad de pago si los contribuyentes se encuentran en situaciones diferentes. Este impuesto es personal y subjetivo, por lo que debe tenerse en cuenta las circunstancias individuales y familiares del contribuyente que hagan que tenga una menor capacidad contributiva, como la existencia de gastos por enfermedad y accidente, limitaciones o enfermedades crónicas y la existencia de personas dependientes económicamente de él. La introducción de deducciones en la base y deducciones en la cuota afecta a la equidad del impuesto. No resulta neutral para el grado de progresividad, el establecimiento de un sistema u otro, pues las deducciones no afectan por igual a lo largo de la escala de rentas. La deducción en la base opera de acuerdo con el tipo marginal en el que se sitúe el contribuyente, supone una ayuda mayor a los escalones de renta superiores, mientras que la deducción en la cuota es independiente de la renta y supone el mismo beneficio para todos los contribuyentes.

Los tipos de gravamen, y la estructura de las tarifas

El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe tener un sesgo progresivo. Las fórmulas tradicionales de consecución de la progresividad son básicamente dos, junto con la combinación de ambas:

- La aplicación de una tarifa de tipos impositivos crecientes con el nivel de renta a las rentas obtenidas por una persona.

- La aplicación de una reducción o mínimo exento igual para todos los contribuyentes, independiente de su nivel de renta.

El principio de progresividad hay que correlacionarlo con el de igualdad, tanto horizontal que implica que los de igual renta sean tratados de forma equivalente, como vertical, que significa que el impuesto debe aumentar más que proporcionalmente con el nivel de renta, buscando con ello la igualdad de sacrificio así como la redistribución.

La tarifa de gravamen está confeccionada atendiendo a unos determinados parámetros y sólo en este contexto tiene sentido. Estos parámetros se reducen a los ingresos anuales que obtiene un individuo. Por ello su aplicación a liquidaciones parciales, o a tributación conjunta, técnicamente precisa de ajustes.

Los aspectos que deben ser analizados en relación con la escala de tipos son:

- a. cuantía de la renta incluida en el primer tramo con tipo impositivo positivo;
- b. el número de tramos;
- c. la progresión de los tipos impositivos intermedios; y
- d. el tipo marginal máximo.

No sólo los tipos marginales nominales inciden en la progresividad del impuesto: una definición poco amplia de renta y la existencia de numerosas deducciones o tratamientos particulares pueden provocar tipos medios efectivos muy distintos.

El tipo máximo, aunque es una decisión política, en la medida que se haga mayor, puede producir efectos que desestimen la declaración veraz y un esfuerzo productivo mayor. La tendencia internacional ha sido a su reducción; véase Albi (1999, p. 419).

En cuanto a la escala, la más adecuada es por tramos o escalones. La escala debería ser lo más amplia posible para garantizar una progresividad ascendente más suave en los escalones de menores ingresos y más pronunciada en los superiores, ya que se debe priorizar el objetivo de equidad vertical antes de motivaciones de recaudación o eficiencia. Se ha producido internacionalmente una reducción del número de tramos. Como media se ha pasado de 11 a 6 tramos; véase Albi (1999, p. 420). Actualmente la media está entre 4 y 5 tramos en los países miembros de la OCDE; véase López (2005, p. 98).

Como resultado de la aplicación de la escala progresiva en este impuesto hay un conjunto de factores que precisan de su ajuste constante. El primero se produce en países con índices de inflación acumulados importantes. Una elevada inflación puede aumentar los ingresos

nominales y hacer que se tribute por un tipo marginal superior y se paguen más impuestos cuando en realidad la capacidad económica real no ha crecido. Ello se conoce como ajuste de los tramos de la escala por el índice de inflación.

También es relevante el problema de los ingresos irregulares. Este problema hace que desde el punto de vista de la imposición temporal, dos personas que ganen lo mismo, por ejemplo en tres años, paguen diferentes impuestos si se reciben en un solo año todos los ingresos y a un tipo medio superior. Por ende, la legislación debe contener métodos de tratamiento de las rentas irregulares o de gestación superior al año fiscal, tales como sistema de anualización de rentas irregulares, sistema de promedios móviles o sistema de reducción de la renta irregular.

La existencia de evasión fiscal puede ocasionar que un impuesto formalmente muy progresivo se convierta en regresivo en la práctica. Estudios sugieren que tipos marginales muy elevados incentivan una mayor propensión a evadir un mayor porcentaje de la renta imponible.

La Unidad Contribuyente

La elección de la unidad contribuyente del impuesto sobre la renta de las personas físicas se centra en dos alternativas: la tributación familiar (o conjunta) y la tributación individual (o separada).

Según el modelo de tributación conjunta los miembros de la unidad familiar integran todas las rentas que perciben en una única base imponible, a la que se le aplica la escala progresiva y se calcula una única cuota.

En el modelo de tributación individual sólo puede el individuo ser el sujeto pasivo, y no el grupo o unidad familiar. Por tanto, cada miembro de la familia que obtenga rentas debe presentar una liquidación del impuesto declarando únicamente el importe de los ingresos que él obtenga.

La configuración del Impuesto sobre los Ingresos Personales (ISIP) como impuesto individual debe tener en cuenta las cargas familiares del contribuyente para concretar su capacidad económica real, mediante el sistema de deducción en la cuota o en la base imponible que contemple las cargas familiares de éste.

Para elegir la unidad contribuyente desde el punto de vista de la capacidad de pago, el principio de equidad exigiría cumplir las siguientes reglas.

1. *Neutralidad ante el matrimonio.* La decisión de casarse o no casarse no debe verse alterada por consideraciones fiscales. La carga tributaria de dos personas solteras no debería alterarse por contraer matrimonio. El sistema fiscal debe ser neutral con respecto al matrimonio.
2. *Equidad horizontal.* Dos familias con el mismo nivel de renta y el mismo número de miembros deberían soportar la misma carga tributaria.
3. *Equidad vertical.* La carga del impuesto debe graduarse en función de la renta y el tamaño de la familia.
4. *Economías de escala en el consumo.* La posibilidad de compartir ciertos gastos implica menores gastos per cápita para las personas que integran la familia, y, por tanto, genera una mayor capacidad de pago.

Desde el punto de vista de la equidad, sería más justo la alternativa de la unidad familiar. En la práctica la delimitación de la unidad familiar puede incluir cónyuges e hijos (con un límite de edad), y en algunos casos ascendientes. En este caso la base del impuesto será la suma de los ingresos correspondientes a todos los miembros de la familia.

La neutralidad ante el matrimonio y la equidad horizontal son los criterios fundamentales, pero con la existencia de tipos impositivos progresivos se genera un conflicto de objetivos, ya que la tributación individual permite respetar la neutralidad ante el matrimonio, pero no la equidad horizontal. Por otra parte, la tributación conjunta garantiza la equidad horizontal pero no la neutralidad ante el matrimonio porque se genera un exceso de gravamen, o sea, un mayor coste de eficiencia, lo que significa que no sería justo para los contribuyentes tributar sobre las rentas que se acumulan porque se verán afectadas por tipos impositivos más altos en la escala de gravamen.

El enfoque de la tributación independiente ha sido defendido por diversos motivos, siendo el más importante una razón de eficiencia. Por tanto existen sistemas tributarios que ofrecen la alternativa de optar por la declaración de renta conjunta o por la declaración por separado como por ejemplo en Estados Unidos, España, Alemania y Francia; véase Rosen (2008, p. 381), Albi (2006, p. 144) y López (2005, p. 98), respectivamente.

No puede decirse que exista un modelo o estructura relativamente homogénea para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, pues las circunstancias de su evolución

histórica en cada país son determinantes de su configuración, es importante analizar este impuesto en el contexto cubano, desde el punto de vista de la equidad tributaria.

Análisis de la Equidad en la estructura del ISIP en el proceso de Reforma tributaria

El 23 de julio del 2012 es aprobada la Ley No.113 “Del Sistema Tributario”, y el 31 de octubre se aprueba el Decreto No. 308 “De las Normas Generales y los Procedimientos Tributarios” como su actual Reglamento, ambos son puestos en vigor a partir de enero del 2013. Este Decreto es el Reglamento de la Ley No.113 y cumple con las características del Decreto precedente, con la distinción de que el mismo perfecciona las funciones y deberes de la Administración Tributaria en correspondencia con la ley y el escenario económico actual. Por lo tanto deberá garantizar la efectividad de los mecanismos y acciones de control fiscal, en donde se incluyen verificaciones, fiscalización tributaria y auditoría fiscal, entre otras.

El nuevo marco legal comprende todos los sectores de la sociedad, su estructura permite variar las bases imponibles, tipos impositivos, formas y plazos de pago, según las circunstancias de la economía o particularidades de un sector o territorio. También considera desgravaciones fiscales y la aplicación de un régimen tributario especial para el sector agropecuario, con sus correspondientes modificaciones. La adecuación oportuna de los tributos se incluirá en la Ley Anual del Presupuesto del Estado, la cual tiene primacía y un efecto inmediato sobre cualquier disposición vigente, pues se considera la carta magna en política económica y fiscal.

El ISIP es uno de los impuestos que más se ha modificado, ampliándose la tributación para las personas naturales.

Para profundizar en el análisis se procederá a realizar una comparación del ISIP en la legislación tributaria cubana durante la reforma tributaria. En particular, se considerarán los siguientes aspectos.

- a) Base imponible
- b) Los tipos de gravamen, junto con la estructura de las tarifas
- c) La unidad contribuyente

Este análisis pretende identificar qué le beneficia en mayor medida al postulado de justicia en la carga tributaria, partiendo del criterio de especialistas que han calificado a la Ley 73 como enunciativa, y que consideran que de manera general la nueva ley es más integral y flexible.

Análisis de la Base Imponible

La base imponible del ISIP para las personas naturales cubanas y extranjeras residentes permanentes en la República de Cuba, está constituida por el importe de los ingresos obtenidos en el año fiscal. Este importe se determina por la suma de todos los ingresos devengados, menos los gastos deducibles, en correspondencia con lo establecido por la ley. Sin embargo es apreciable que se mantengan el otorgamiento de desgravaciones legales que contemplaba la ley anterior, convirtiéndose el ISIP en un impuesto selectivo.

Hay diferencias sustanciales entre las dos leyes en cuanto a la deducción de gastos. En la Ley 73 se autorizaba la deducción del monto de ingresos brutos de determinados niveles de gastos en dependencia del tipo de actividad. El sistema tributario permitía una deducción máxima del 10% por compra de insumos en la determinación del ingreso imponible. La única excepción estaba en el transporte, donde la deducción máxima era del 20%. Se consideraba siempre que el ingreso neto para fines tributarios o base imponible era el 90% del ingreso bruto, cualquiera que fuera el valor real de las compras de insumos. Los gastos autorizados, al ser rígidos y no reflejar las características y condiciones reales en las que se desarrolla cada actividad, evidenciaban inequidad a la hora de determinar la carga fiscal. Los niveles de gastos eran similares por grandes grupos de actividades y no reflejaban la realidad de los mismos, ocultando desviaciones muy significativas en los costos de cada una.

En la Ley 113 se consideran 7 grupos de actividades del trabajo por cuenta propia que aportan en el Régimen General (listados en la Tabla 1) para las cuales se establecen límites máximos de gastos autorizados a deducir. Esto reconoce que dos actividades por similares que sean, exigen niveles de gastos diferentes. En el año 2016 la Ley del Presupuesto en el artículo 75.1 autoriza a que se incremente en un 10 % los límites de gastos deducibles para el cálculo anual del ISIP. Con respecto a la Ley 113 se opera con un 60% de gastos deducibles para el Grupo I, pero se supone que el contribuyente únicamente sólo puede deducir el 30 % de gastos, por no poder justificar el otro porcentaje, teniéndose en cuenta una debilidad que aún está presente para estimar el gasto real de cada actividad. Aún existen debilidades para conocer la capacidad contributiva real de un contribuyente.

Para ser deducibles estos porcentajes de gastos deben ser propios del ejercicio de la actividad y haberse incurrido realmente en ellos. A los efectos de la deducción no se exige justificación de aquéllos que no superen el 50% del límite regulado, pero para permitir la

deducción del otro 50% es necesario que éstos estén debidamente justificados. Así sólo es necesario tener factura de la mitad de los gastos a deducir.

| Grupos | Límites de gastos autorizados a deducir |
|---|--|
| I “Elaboración y venta de productos alimenticios” | 60% |
| II “Elaboración y comercialización de productos industriales y artesanales” | 40% |
| III “Actividades de servicios personales, técnicos y mantenimiento constructivo” | 35% |
| IV “Arrendamiento de viviendas, habitaciones y espacios que sean parte integrante de la vivienda” | 30% |
| V “Otras actividades” | 20% |
| VI “Actividades de servicios de construcción, mantenimiento y reparación de bienes muebles e inmuebles” | 40% |
| VII “Actividades de Transporte de Carga y Pasajeros” | 50% |

Tabla 1. Límites de gastos por grupos de actividad

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo 1 de la Resolución 21/2013 y Ley Anual Del Presupuesto 2016.

Debido a la ausencia de un mercado mayorista donde adquirir los insumos necesarios a precios adecuados, gran parte de los gastos realizados para el desarrollo de la actividad no pueden ser justificados. Dicha situación, en la práctica, es un condicionante de la sub-declaración de ingresos por parte de los contribuyentes. La edición extraordinaria de la Gaceta Oficial No.17 publicada el 5 de junio del 2013 contiene la Resolución No.242, la cual establece que la comercialización mayorista podrá realizarse tanto por personas jurídicas como naturales autorizadas.

En términos de equidad un hecho muy notable es el establecimiento del mínimo no imponible, ausente en la Ley 73. John Stuart Mill ya justificaba la existencia de un mínimo exento: “La manera que me parece más equitativa para hacer desaparecer en lo posible esas desigualdades consiste en dejar libre de impuesto un determinado ingreso mínimo suficiente para proveer a las cosas más necesarias para la vida” Álvarez y Prieto (1998, p. 2)).

Esta modificación se produce a partir de la Ley del Presupuesto del Estado 2012, donde, entre otros indicadores globales, se establece un mínimo exento sobre los ingresos brutos de 10.000 pesos anuales.

La consideración de un mínimo no imponible es un cambio favorable para aquellos trabajadores por cuenta propia de más bajos ingresos, y al tiempo, es un reconocimiento al costo de la vida en el país para satisfacer sus necesidades básicas en condiciones de vida socialmente aceptables.

Sin embargo aún no se introducen deducciones de la base imponible que tomen en cuenta las circunstancias familiares de los contribuyentes, como accidentes, gastos por enfermedad, minusvalía, mantenimiento de personas sin ingresos, o pérdidas por la ocurrencia de catástrofes naturales, entre otras.

La contribución a la seguridad social es una forma de utilización de la renta, siendo aparentemente más correcta su deducción de la cuota a pagar. Cada persona registrada como trabajador por cuenta propia (TCP), si no es ni trabajador estatal ni jubilado, debe contribuir a la seguridad social. El trabajador selecciona la base de contribución (entre 350 y 2.000 pesos), abona el 25% de esta base y recibe al jubilarse o al presentar alguna situación de invalidez el 60% de la base.

La determinación del impuesto a pagar sobre los ingresos de los TCP sujetos al Régimen General del Sistema Tributario se calcula aplicando sobre la base imponible resultante la escala progresiva. Los pagos son acumulativos y cada tramo de ingreso es gravado a la tasa respectiva de cada tramo. A continuación se deducen del impuesto devengado según la escala progresiva la suma de las cuotas fijas mensuales pagadas, pues este régimen también establece pagos a cuenta del ISIP en la forma de cuotas mensuales mínimas, que en esencia son pagos anticipados sobre el ISIP anual. Los Consejos de la Administración de los Gobiernos Municipales (CAM) están facultados para establecer tasas sobre estos niveles mínimos, ya que representan parte de la base financiera para ejecutar gastos, y además las cuotas mensuales pueden ser variadas en dependencia de los estudios económicos, para adaptarla a las características de la actividad en los territorios. En este caso se mantiene la posibilidad de vulneración de la equidad horizontal, porque el contribuyente debe pagar la cuota fija mensual completa, tanto en los meses de elevados ingresos como en los de bajos ingresos, y al existir diferentes criterios para incrementar las cuotas y tendencias al incremento de las cuotas, se puede desestimular la actividad por cuenta propia y a la vez estimular la evasión. No obstante, el TCP puede abandonar la actividad al comienzo de cualquier mes cesando inmediatamente los pagos mensuales.

Finalmente si el monto devengado según la escala excede del monto ya pagado en las cuotas fijas mensuales, el impuesto a pagar equivale a esta diferencia; si el monto devengado es inferior a lo ya pagado no reciben devolución del exceso de impuestos pagado.

Esta exigencia de la ley del pago de cuotas fijas mensuales hace que, por ejemplo, un individuo perceptor de un ingreso neto de 10.000 pesos, exento según la escala progresiva al pago del ISIP, pero sujeto a una cuota mensual como pago a cuenta del impuesto de 150 pesos, deba asumir una cuota diferencial negativa de 1.800 pesos (150 pesos por 12 meses), quedando con una renta anual disponible de 8.200 pesos, inferior a la renta mínima que debe garantizar la fijación de un mínimo exento o mínimo vital.

Los tipos de gravamen junto con la estructura de las tarifas

La escala de gravamen constituye el instrumento político por excelencia del impuesto, que entre otras pretensiones tiene la de asegurar que el esfuerzo que represente el pago del impuesto sea similar para individuos con rentas similares. La premisa de la escala es que a medida que aumenta el nivel de renta de la base imponible, aumente el tipo impositivo aplicable. La escala también se fundamenta en los principios de capacidad de pago y equidad vertical del sistema. De acuerdo con estos principios aquéllos sujetos que tengan mayores ingresos deberán contribuir proporcionalmente más a los gastos del Estado, verificándose una regulación de sus ingresos con criterios de atenuar desigualdades manifiestas en la distribución de los ingresos, ajenas al consenso social.

Actualmente, en todos los casos, el impuesto determinado se efectuará en pesos cubanos, aunque se opere en dos monedas, realizándose la conversión al peso cubano (CUP) del total de los ingresos obtenidos y los gastos incurridos en el peso cubano convertible (CUC), según corresponda, de conformidad con la tasa de cambio vigente para las operaciones de compra del CUC a la población, en el momento de generar el ingreso o incurrir en el gasto. Ello origina que se aplique solamente una única escala progresiva en la moneda nacional, eliminando en parte el carácter cédular de la imposición, haciendo más progresivo al impuesto y simplificando su cumplimiento.

Pesos

| INGRESOS IMPONIBLES ANUALES | | | | Tipo impositivo |
|-----------------------------|--------|-------|--------|-----------------|
| Hasta | | | 10.000 | 15% |
| el exceso de | 10.000 | hasta | 20.000 | 20% |
| el exceso de | 20.000 | hasta | 30.000 | 30% |
| el exceso de | 30.000 | hasta | 50.000 | 40% |
| el exceso de | 50.000 | | | 50% |

Tabla 2. Escala Progresiva de la Ley 113

Fuente: Artículo 26 de la Ley 113

En la escala progresiva de la Ley 113 se considera de forma implícita el mínimo vital, ya que se deduce directamente de los ingresos brutos. Cuando se establece que en el tramo 0 a 10.000 el tipo impositivo es del 15%, en la base imponible se ha deducido diez mil pesos como mínimo exento en los ingresos brutos, por lo que este tramo es equivalente a 10.000-20.000 de la escala anterior y su tramo exento sería de 0-10.000. El tipo marginal máximo sigue siendo del 50%, pero actualmente se aplica a los ingresos superiores a los 60.000 pesos.

El margen es de 10.000 pesos entre los tres primeros. Para los dos restantes, la amplitud superior a 10.000, existiendo una elevada progresividad formal de los tipos impositivos que van desde el 15% hasta el 50%. Los tipos impositivos por tramos disminuyen relativamente, en comparación con la escala progresiva anterior. Sin embargo al ser menor el número de tramos se producen mayores saltos en los tipos marginales, lo que le confiere menor continuidad a la función impositiva, al compactarse la imposición y aumenta de forma sustancial la presión a las capas de más bajos ingresos.

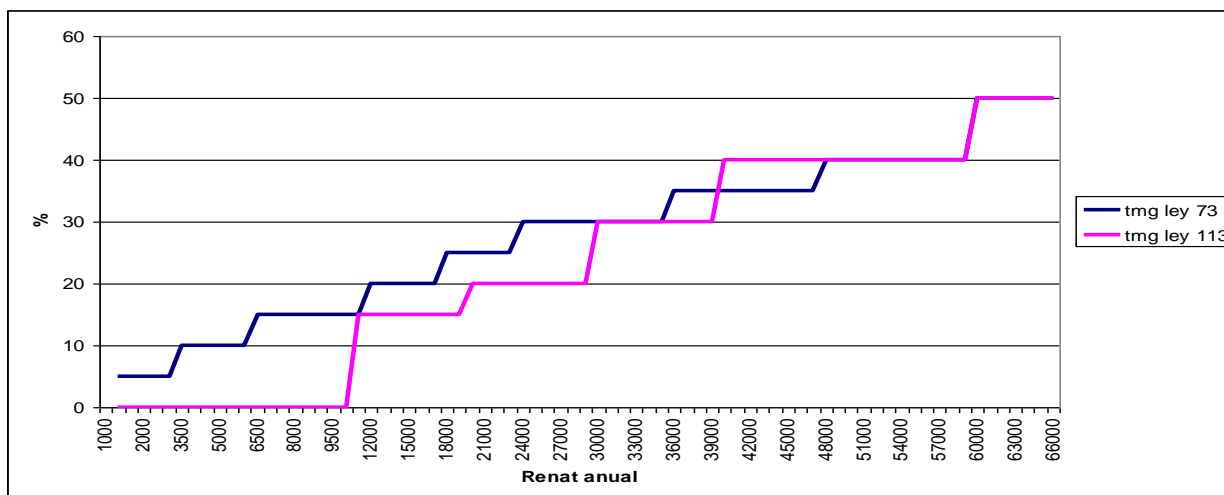


Figura 1. Progresividad por tramos o escalones

Fuente: Elaboración propia a partir de las escalas progresivas de la Ley 73 y la Ley 113.

Los resultados de la modulación o aplicación de esta escala por niveles medios de cada tramo arrojan los resultados presentados más adelante en la Tabla 3, poniendo de manifiesto que el incremento de los tipos medios es más que proporcional con el incremento del nivel de ingresos, lo que en principio garantiza una buena equidad vertical.

Pesos

| Tramos de ingresos | Impuesto a pagar | Tipo medio efectivo (%) | Incremento medio tipo |
|--------------------|------------------|-------------------------|-----------------------|
| 0 a 10.000 | 0 | - | - |
| 10.000 – 20.000 | 2.500 | 16,70 | - |
| 20.000 – 30.000 | 5.000 | 20,00 | 3,30 |
| 30.000 – 40.000 | 8.500 | 24,28 | 4,28 |
| 40.000 – 60.000 | 14.500 | 29,00 | 4,72 |
| A partir de 60.000 | 22.000 | 33,84 | 4,84 |

Tabla 3. Evolución de los tipos medios por los diferentes tramos

Fuente: Elaboración propia a partir de la escala progresiva de la Ley 113

Con la nueva legislación (al contener un mínimo no imponible y una mayor deducción de gastos) disminuye la carga fiscal, beneficiándose en mayor medida los contribuyentes de menores ingresos. Hay una mejora de la progresividad, como se evidencia en la Figura 2.

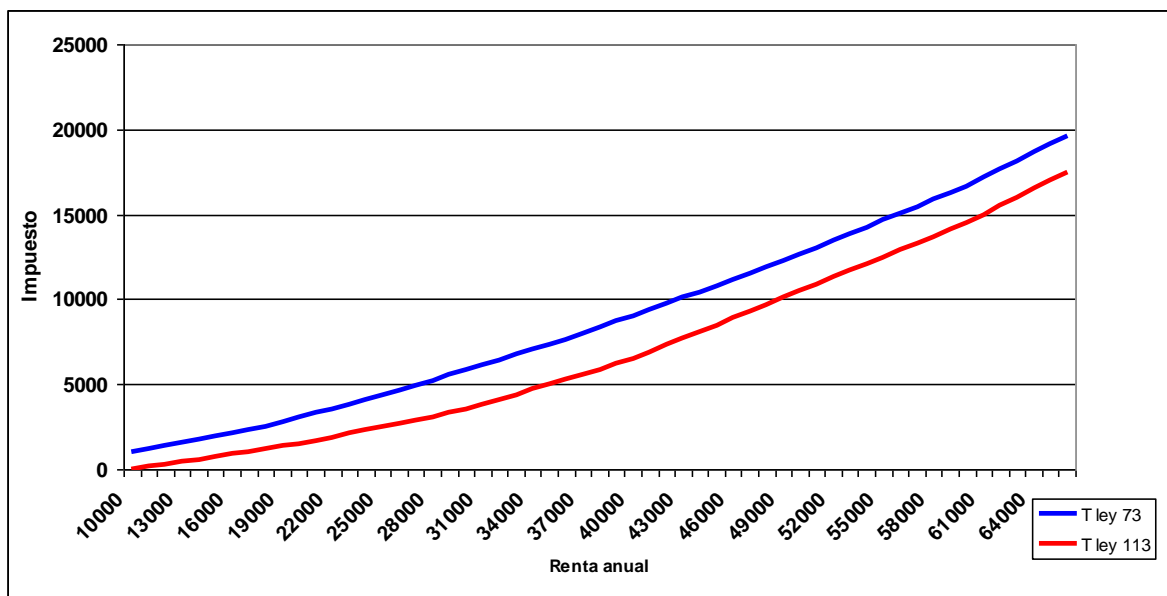


Figura 2. Progresividad del ISIP

Fuente: Elaboración propia a partir los tme de la Ley 73 y la Ley 113

La Figura 2 representa la progresividad del ISIP en ambas leyes: el pago del ISIP aumenta en mayor proporción que la renta. El tipo impositivo medio aumenta sostenidamente en cada caso. En la escala actual se muestra una mejora de la progresividad con respecto a la anterior, lo que se debe a las nuevas deducciones que se han introducido además de la deducción del mínimo vital que exonera a los dos primeros tramos de renta anteriores y 2/3 de la renta del tercer tramo.

Unidad contribuyente

La unidad contribuyente en la práctica fiscal internacional se identifica con la tributación familiar, ofreciendo la opción de la tributación individual o conjunta. Por el contrario en la legislación cubana sólo se considera la tributación individual, por lo que se puede decir que a pesar de que se han producido avances en la evolución y perfeccionamiento del sistema tributario en la figura del ISIP, aún enfrenta problemas en cuanto a la equidad de la carga tributaria. Este hecho limita su eficacia como elemento redistribuidor del ingreso.

La ley tributaria considera a dos individuos como similares por tener similar capacidad económica según el nivel de ingresos que declara, pero, realmente, dicha capacidad es el resultado de una serie de circunstancias que deberían tenerse en cuenta por la legislación impositiva. Los impuestos deberían diseñarse considerando que los gastos de mantenimiento y educación de los hijos disminuyen la capacidad contributiva.

La Constitución cubana plantea que: “El Estado reconoce en la familia la célula fundamental de la sociedad y le atribuye responsabilidades y funciones esenciales en la educación y formación de las nuevas generaciones” (Cap. IV, Art. 5). El ámbito familiar-individual representa la escala micro de expresión de las desigualdades y tiene, por ello, una relevancia especial. Generalmente este ámbito está insuficientemente tratado por las políticas y es de menor consideración en la toma de decisiones porque es el de más difícil manejo. A pesar de ello es en él donde se produce concretamente la intercepción de los procesos macro socioeconómicos con la vida cotidiana y con los destinos personales.

CONCLUSIONES

Con la aplicación de la Ley 113 se muestran avances favorables en cuanto a la equidad con respecto a la Ley 73 en relación con los siguientes aspectos:

1. Se consideran 7 grupos de gastos a deducir de los ingresos brutos que oscilan entre el 10 al 60% en dependencia del tipo de actividad, a diferencia de la anterior ley que sólo permitía la deducción de un 10% para todas las actividades a excepción de los transportistas privados (20%).
2. Se establece un mínimo no imponible de 10.000 pesos, anteriormente inexistente. Se trata de un cambio favorable para los contribuyentes de más bajos ingresos y es un reconocimiento al costo de la vida en el país para satisfacer las necesidades vitales.
3. Se aplica solamente una única escala progresiva en la moneda nacional (CUP), eliminando en parte el carácter cedular de la imposición, haciendo más progresivo al impuesto y simplificando su cumplimiento.
4. Disminuye a 5 el número de tramos de renta, con un tipo impositivo máximo del 50%, lo cual está en consonancia con la práctica internacional, y se aplica a los ingresos mayores de 60.000 pesos anuales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Albi, Emilio; Contreras, Carlos; González, Páramo, José M; Zubiri, Ignacio (1999). *Teoría de la Hacienda Pública*, editorial Ariel, 2ª edición actualizada. España.
- 2) Albi, Ibañez, Emilio; González Páramo, José Manuel; Zubiri, Ignacio (2006). *Economía Pública II*, editorial Ariel, 2ª edición, España.
- 3) Álvarez García, Santiago y Prieto Rodríguez, Juan (1998). “Tributación de la familia y la Equidad Horizontal en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas”, Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, España.
http://www.lef.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Economiapublica/2003_03abril.Pdf
- 4) Anuario Estadístico de Cuba 2011. Edición 2012. <http://www.one.cu>
- 5) Camarero, Raúl; Herrero, Octavio; y Zubiri, Ignacio (1993). “La medición de la inequidad horizontal: teoría y una aplicación al caso de Vizcaya”, España.
<http://www.fundacionsepi.es/revistas/paperArchive/May1993/v17i2a6.pdf>
- 6) Capítulo IV, artículo 35 de la Constitución de la República de Cuba, Cuba.
<http://www.cubadebate.cu/cuba/constitucion-republica-cuba/>
- 7) Costa, Mercé; Durán, María José; Espasa, Marta; Esteller, Alejandro; Mora, Antoni (2005). *Teoría Básica de los impuestos: un enfoque económico. Tratados y Manuales de economía*, editorial Aranzadi, 2ª edición, España.
- 8) Decreto- Ley No.278. Gaceta Oficial No. 028 Extraordinaria de 6 de septiembre de 2011. Capítulo III, Artículos 11 al 14. <http://www.gacetaoficial.cu/>
- 9) Díaz, Ileana; Pastori, Héctor y Piñeiro, Camila (2012). “El trabajo por cuenta propia en Cuba: actualidad y perspectivas”, Boletín cuatrimestral, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Cuba.
<http://www.ceec.uh.cu/sites/default/files/Bolet%C3%ADn%20Abril%202012.pdf>

- 10) Espina, Prieto, Mayra Paula (2003). "Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana", Cuba. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/06Prieto.pdf>
- 11) Pérez, Villanueva, Everleny; Omar, Vidal, Pavel Alejandro (2011). "Relanzamiento del cuentapropismo en medio del ajuste estructural", Cuba Siglo XXI, No.CVIII, Cuba. <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia.htm>
- 12) Gaggero, Jorge (2008). "La progresividad tributaria su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)". Documento de Trabajo No.23, Argentina. <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DTN23.pdf>
- 13) García, Fernández, Francisco; López, Arévalo, Jorge "La crisis estructural de la economía cubana desde la perspectiva regulacionista. Implicaciones de política económica", Cuba. Año 2011. <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/29.pdf>
- 14) Gómez, Sabaini, Juan C. (2009). "La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina", Argentina. http://www.cepal.cl/ilpes/noticias/paginas/4/35064/gomez_sabaini_Informe_Preliminar_ver_20_enero.pdf
- 15) Ley 113 del Sistema Tributario Cubano (2012), Cuba. <http://www.mfp.cu/legislaciones/2012/L-113-2012.pdf>
- 16) Ley Anual del Presupuesto de Estado del 2016. Gaceta Oficial No. 1 Extraordinaria de 12 de enero de 2016 ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR Ley No. 120/2016 (GOC-2016-18-EX1). <http://www.gacetaoficial.cu>
- 17) López Carbajo, Juan Manuel (2005). "Situación actual y tendencias de futuro del IRPF en los países de la OCDE y de la UE: ¿Está el IRPF en una encrucijada?", Principios No.3/2005, España. <https://n-1.cc/file/download/683706>
- 18) Monreal, Pedro (1999). "Las remesas familiares en la economía cubana", Cuba. arch1.cubaencuentro.com/pdfs/14/14pm49.pdf

- 19)Neumark, Fritz (1994). *Principios de la Imposición*, editorial Ministerio de Hacienda. Centro de Publicaciones, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- 20)Pita, Claudino (2008). “Equidad y tributación. El rol de la tributación directa en América Latina”,Panamá.http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4082.
- 21)Resolución No.32/2011. Gaceta Oficial No.029 Extraordinaria de 7 de septiembre de 2011. <http://www.gacetaoficial.cu>
- 22)Resolución No.21/2013. Gaceta Oficial No.003 Extraordinaria de 29 de enero de 2013. http://www.gacetaoficial.cu/pdf/GO_X_003_2013.rar
- 23)S. Rosen, Harvey (2008). *Hacienda Pública*, editorial McGraw- Hill, 7ª edición, España.
- 24)Sánchez , Egozcue, Jorge Mario; Triana, Cordoví, Juan (2008), “Un panorama actual de la Economía Cubana, las transformaciones en curso y sus retos perspectivas”, Real Instituto Elcano, No.31/2008, Cuba.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT31-2008
- 25)Suero, Luis Francisco (2003). “Administración Financiera del Estado Cubano”, Capítulo IV Sistema Tributario, Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros (CECOFIS), Cuba.
- 26)Suero, Luis Francisco (2004). “Análisis y Propuesta de Perfeccionamiento del Sistema Tributario Cubano”. Tesis de Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Tributaria, Cuba.
- 27)Tabloide_Debate_ Lineamientos. “Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”(2011),Cuba. http://www.ain.cu/2011/mayo/Tabloide_Debate_Lineamientos.pdf
- 28)Triana, Cordoví, Juan (2001). “La economía cubana en el año 2000”, Cuba Siglo XXI. Cuba. www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/29.pdf

29) Triana, Cordoví, Juan (2011). "Cuba 2010-2011: del crecimiento posible al desarrollo necesario", Cuba Siglo XXI, No. CVIII, Cuba.

<http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia.htm>

Escalante Lara, Zulema B. (2013). "Trabajo por cuenta propia en Cuba: Importancia, límites y consecuencias", Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano, ISSN: 2007–2309, Cuba.

<http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/674-trabajo-por-cuenta-propia-en-cuba-importancia-limites-y-consecuencia>