

Ecuador

Programa de Análisis de las Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (RA-GAP) – Brecha de IVA

Mick Thackray, Patricio Barra y Ryan Yost

Informe Técnico | Julio 2021



EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

Ecuador

Programa de Análisis de las Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (RA-GAP) – Brecha de IVA

Mick Thackray, Patricio Barra y Ryan Yost



Informe de Asistencia Técnica

Julio 2021

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional a las autoridades de Ecuador, en respuesta a su solicitud de asistencia técnica (AT). El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la AT, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la AT objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica—

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de AT y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la AT y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y SIGLAS	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
I. ANTECEDENTES	12
A. Desempeño Recaudatorio del IVA	13
B. Ratio de Eficiencia-C	15
II. ESTIMACIONES DE LA BRECHA DEL IVA	17
A. Brecha de Cumplimiento	17
B. Brecha de Política Tributaria	19
C. Brecha Tributaria Global del IVA	23
III. MAYOR ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE CUMPLIMIENTO	29
A. IVA Potencial e IVA Efectivo	29
B. IVA Potencial e IVA Efectivo por Sector	30
C. Brecha de Cumplimiento por Sector	33
D. Estimaciones de Cumplimiento del SRI	34
FIGURAS	
1. Recaudación Oficial de IVA Neto (2015–2020)	7
2. Brecha de Cumplimiento del IVA (2015-2020)	7
3. Brecha Global de IVA, Brecha de Cumplimiento y Brecha de Política Tributaria (2015-2020)	8
4. Brecha de Cumplimiento por Sector (2015-2020)	9
5. Estimaciones de Brecha de Cumplimiento SRI (2009-2019) y RA-GAP (2015-2020)	10
6. Recaudación Oficial de IVA Neto (2015–2020)	14
7. Desglose de la Recaudación Oficial de IVA Neto (2015–2020)	15
8. Eficiencia-C para Ecuador Comparada con el Promedio de Países Seleccionados de Latinoamérica (2015–2018)	16
9. Eficiencia-C para Países Seleccionados de Latinoamérica (2015–2018)	16
10. Brecha de Cumplimiento del IVA (2015-2020)	17
11. Estimaciones de la Brecha de Cumplimiento de RA-GAP por Nivel de Ingresos	18
12. Brecha de Determinación y Brecha de Recaudación-Cobranza (2015-2020)	19
13. Brecha de Política Tributaria y Brecha de Cumplimiento (2015-2020)	20
14. Estimaciones de la Brecha de Política Tributaria de RA-GAP por Nivel de Ingresos	21
15. Brecha de Gasto Tributario y Brecha de Componentes no Tributables (2015-2020)	22
16. Brecha Global de IVA, Brecha de Cumplimiento y Brecha de Política Tributaria (2015-2020)	24
17. IVA Efectivo y Componentes de la Brecha Tributaria (2015-2020)	24
18. (1- Brecha Global de IVA) versus Ratio de Eficiencia-C (2015-2020)	25
19. Impacto de Componentes de la Brecha de IVA sobre la Eficiencia-C (2015-2020)	26
20. Medidas de la Recaudación de IVA (2015-2020)	27
21. Medición Devengada RA-GAP y Medición en Base Caja para la Recaudación de IVA	28
22. IVA Potencial e IVA Efectivo (2015-20)	29

23A. Tendencias en el IVA Potencial por Sector (2015-2020)	31
23B. Tendencias en el IVA Efectivo por Sector (2015-2020)	32
24. Brecha de Cumplimiento por Sector (2015-2020)	34
25. Estimaciones de Brecha de Cumplimiento SRI (2009-2019) y RA-GAP (2015-2020)	35

ANEXOS

1. Definiciones Usadas para la Brecha Tributaria	37
--	----

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AT	Administración Tributaria
BCE	Banco Central de Ecuador
IMF	Fondo Monetario Internacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
PIB	Producto Interno Bruto
RA-GAP	Programa de Análisis de Brechas para la Administración de Ingresos Públicos
RISE	Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador
SRI	Servicio de Rentas Internas de Ecuador
USD	Dólares de Estados Unidos de Norte-América
VGAPx	Curso en línea del IMF para aplicar el modelo RA-GAP

RESUMEN EJECUTIVO

Este reporte presenta los resultados de aplicar la metodología de estimación de la brecha de IVA¹ del Programa de Análisis de las Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (RA-GAP, por sus siglas en inglés) para Ecuador en el período 2015-20. La metodología RA-GAP emplea un enfoque de “arriba hacia abajo” para estimar la base potencial del IVA, usando datos estadísticos de cuentas nacionales sobre valor agregado por sector. Existen dos pasos centrales en esta metodología para estimar la brecha del IVA: 1) estimación de la recaudación del IVA potencial para un período dado; y 2) determinación de la recaudación devengada del IVA para dicho período. La diferencia entre los dos valores es la brecha de IVA.

RA-GAP provee estimaciones para los dos componentes de la brecha tributaria: la brecha de cumplimiento y la brecha de política tributaria (Recuadro 1). Para dar contexto al nivel y tendencia de la brecha de cumplimiento es necesario analizar el nivel y tendencia de la brecha tributaria global y de la brecha de política tributaria.

Recuadro 1. Componentes de la Brecha Tributaria

La brecha global de IVA es la suma de las brechas de cumplimiento y de política tributaria, que miden la pérdida de recaudación debido al incumplimiento de los contribuyentes y las medidas de alivio de política tributaria, respectivamente.

Brecha global de IVA	Diferencia entre el IVA potencial, considerando como si todo el consumo final estuviese gravado con la tasa estándar vigente, y la recaudación efectiva de IVA. La brecha global de IVA es la suma de la brecha de <i>cumplimiento</i> y la brecha de <i>política tributaria</i> .
Brecha de cumplimiento	Diferencia entre el IVA potencial, considerando el marco de la política tributaria vigente, y la recaudación efectiva.
Brecha de política tributaria	Diferencia entre el IVA potencial, considerando que todo el consumo final estuviera gravado a la tasa estándar vigente y el IVA potencial dado el marco de la política tributaria vigente.

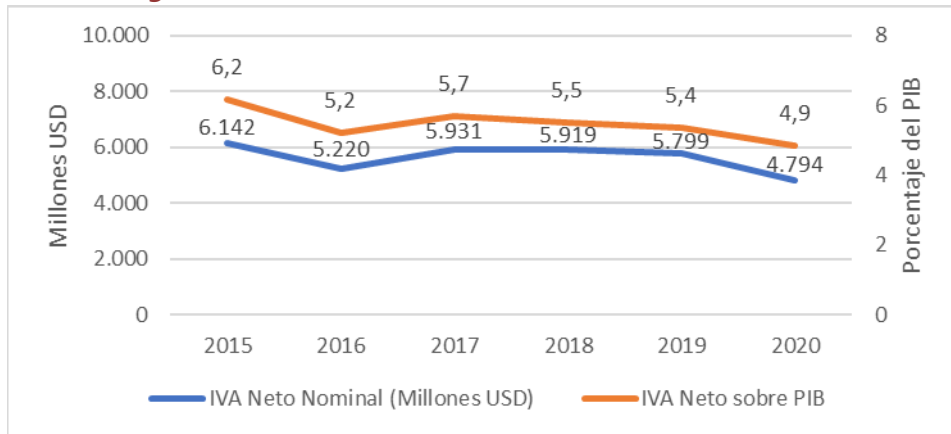
Principales Resultados

Los ingresos de IVA durante el período 2015 a 2020 disminuyeron en Ecuador, expresados tanto en términos nominales como reales (Figura 1). Los ingresos de IVA cayeron en 2016, se recuperaron levemente en los siguientes años y volvieron a caer en 2020. Ambos descensos

¹ La metodología RA-GAP está publicada en una nota técnica del IMF, ver “The Revenue Administration–Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation”. Además, se puede acceder al curso IMF en línea, VGAPx, en el que se ofrece una completa capacitación en esta metodología.

coinciden, respectivamente, con la crisis del terremoto que afectó a una importante zona del país en 2016 y con la crisis producida por el Coronavirus en 2020.²

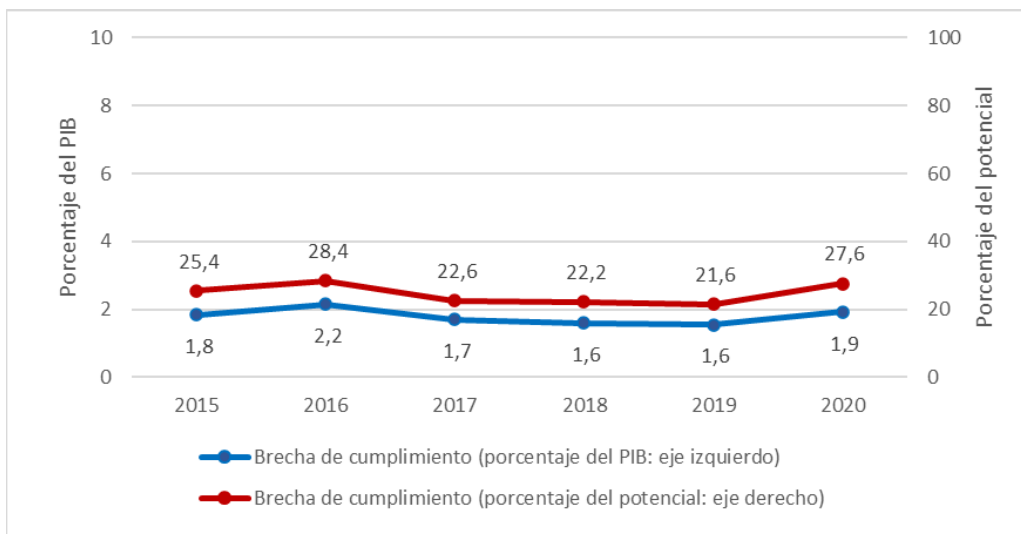
Figura 1. Recaudación Oficial de IVA Neto (2015–2020)



Fuente: SRI

La brecha de cumplimiento osciló en torno a 25 por ciento del IVA potencial durante el período 2015 a 2020 (Figura 2). La serie de la brecha de cumplimiento alcanza dos picos máximos en el período. El primero en 2016, cuando subió al 28 por ciento y el segundo en 2020, cuando llegó a casi 28 por ciento.

Figura 2. Brecha de Cumplimiento del IVA (2015-2020)

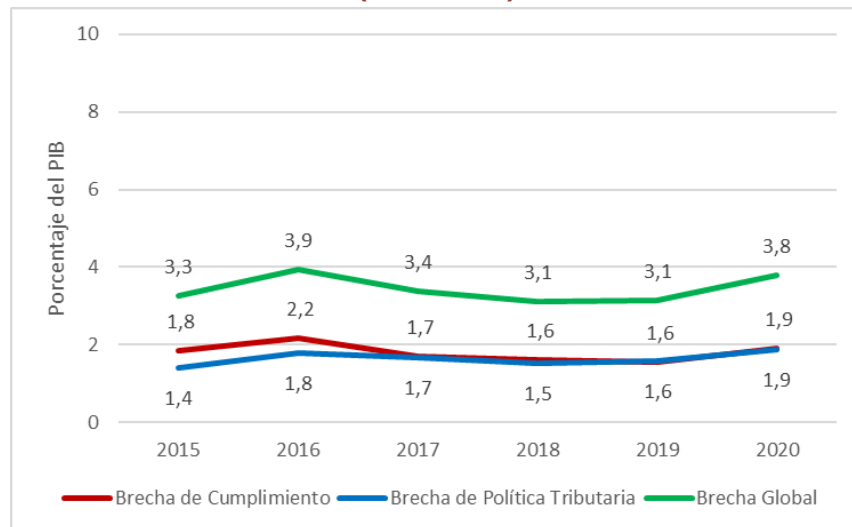


Fuente: Esta misión.

² El SRI ha hecho hincapié en que la naturaleza de ambas crisis fue diferente. En 2016 no se suspendieron operaciones, sino que se produjo una baja parcial de las mismas con ocasión del terremoto. En 2020, en cambio, hubo sectores que cerraron totalmente sus operaciones a raíz de los confinamientos determinados por la pandemia.

La brecha global de IVA pasó de 3,3 a 3,8 por ciento del PIB entre 2015 y 2020 (Figura 3). En 2016, la brecha alcanzó un primer pico de 4 por ciento del PIB. Luego, durante 2017 hasta 2019, experimentó una leve declinación y en el año 2020 volvió a elevarse llegando a 3,8 por ciento. La brecha de cumplimiento y la brecha de política tributaria explican montos relativamente similares de la brecha global.

Figura 3. Brecha Global de IVA, Brecha de Cumplimiento y Brecha de Política Tributaria (2015-2020)



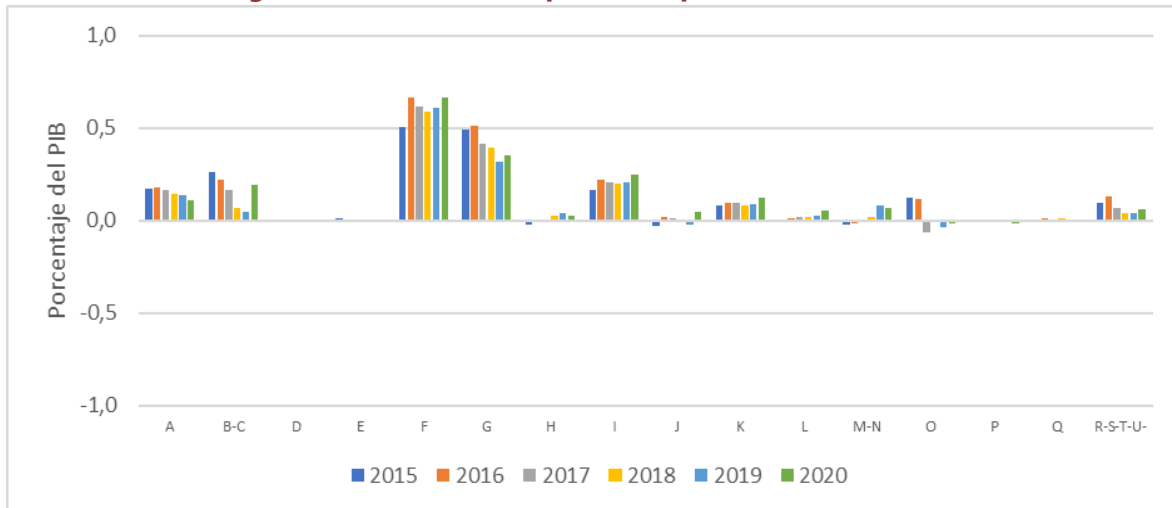
Fuente: Esta misión.

Las mayores brechas de cumplimiento se encontraron en los sectores construcción y comercio, aunque hay brechas potencialmente importantes en otros sectores.³ En el sector construcción se observó una tendencia anual similar a la observada en la brecha de cumplimiento agregada para todos los sectores, con dos picos de aumento en 2016 y 2020. En el sector comercio se aprecia una tendencia declinante de la brecha a lo largo del período. En otros dos sectores como minería-manufactura y hoteles y restaurantes, también se observa una brecha de cumplimiento potencialmente de interés. En ambos sectores, la tendencia parece apuntar a una relativa alza de la brecha en el año 2020.⁴

³ El desglose sectorial de la brecha de cumplimiento debe ser tomado como un indicador aproximado de riesgo, tal como se describe en el párrafo 32.

⁴ En opinión del SRI, estos últimos sectores económicos habrían sido los más afectados por la pandemia y ello se asociaría con el alza en sus brechas sectoriales. Si bien, un análisis de causalidad de este tipo excede al alcance de la presente misión, parece razonable sugerir que esta hipótesis pueda ser abordada a través de un futuro análisis basado en un enfoque de riesgo sectorial de cumplimiento.

Figura 4. Brecha de Cumplimiento por Sector (2015-2020)

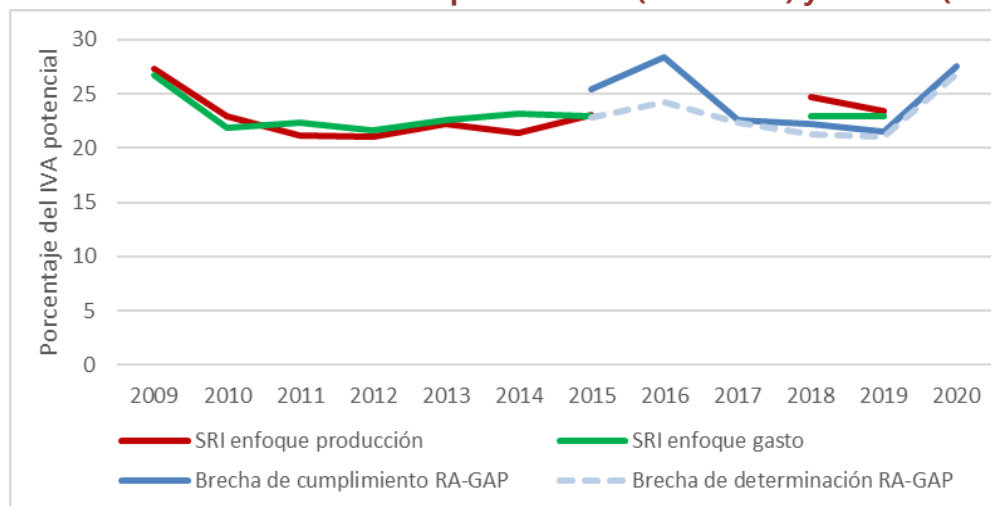


Sector de Reporte	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A Agropecuario, silvicultura y pesca	0,17	0,18	0,17	0,15	0,14	0,11
B-C Minería y Manufactura	0,26	0,22	0,17	0,07	0,05	0,19
D Electricidad y gas	-0,00	-0,01	-0,01	0,00	0,00	-0,00
E Agua y saneamiento	0,01	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,01
F Construcción	0,51	0,66	0,62	0,59	0,61	0,67
G Comercio	0,49	0,52	0,41	0,39	0,32	0,35
H Transporte	-0,02	-0,01	0,01	0,03	0,04	0,03
I Hoteles y restaurantes	0,16	0,22	0,21	0,20	0,20	0,25
J Información y comunicaciones	-0,03	0,02	0,01	-0,01	-0,02	0,05
K Servicios financieros	0,08	0,10	0,10	0,09	0,09	0,12
L Actividades inmobiliarias	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,06
M-N Servicios profesionales y administrativos	-0,02	-0,02	-0,01	0,02	0,08	0,07
O Administración pública, defensa y seguridad	0,12	0,12	-0,06	-0,00	-0,04	-0,02
P Educación	-0,00	-0,00	-0,01	-0,00	-0,00	-0,01
Q Salud humana y trabajo social	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00
R-S-T-U- Servicios recreacionales y otros	0,10	0,13	0,07	0,04	0,04	0,06

Fuente: Esta misión.

El SRI ha producido sus propias estimaciones de brecha de cumplimiento del IVA, las que pueden compararse con las obtenidas a través de RA-GAP en tres años: 2015, 2018, y 2019 (Figura 5). En 2015, la brecha de cumplimiento como porcentaje del IVA potencial estimada por el SRI está 2,4 puntos porcentuales por debajo de la estimada por el modelo RA-GAP. En 2018 y 2019, en cambio, la brecha estimada por el SRI está 2,6 y 1,8 puntos por encima de la obtenida por el modelo RA-GAP. Con todo, considerando los márgenes de error de las estimaciones, estas diferencias no pueden ser consideradas significativas.

Figura 5. Estimaciones de Brecha de Cumplimiento SRI (2009-2019) y RA-GAP (2015-2020)



Año	SRI enfoque producción	SRI enfoque gasto	Brecha de determinación RA-GAP	Brecha de cumplimiento RA-GAP
2009	27,3	26,7		
2010	22,9	21,9		
2011	21,1	22,4		
2012	21,1	21,7		
2013	22,2	22,6		
2014	21,4	23,2		
2015	23,0	23,0	22,9	25,4
2016	n.d.	n.d.	24,2	28,4
2017	n.d.	n.d.	22,4	22,6
2018	24,8	23,0	21,2	22,2
2019	23,4	22,9	21,0	21,6
2020			26,9	27,6

Fuente: Esta misión y autoridades del SRI. Nota: n.d = no disponible.

Recomendaciones para Trabajo Futuro

- Mantener las actuales estimaciones SRI sobre la brecha de cumplimiento del IVA como parte del monitoreo permanente de los ingresos fiscales y actualizar el estudio RA-GAP cada dos o tres años para contraste, o actualizarlo con ocasión de un cambio en las estimaciones de cuentas nacionales por parte del BCE.
- Seguir usando el análisis de brecha tributaria en la gestión estratégica global del riesgo de cumplimiento del IVA.
- Emplear las estimaciones de brecha de IVA para apoyar las acciones que el SRI está diseñando con la intención de retomar los niveles de cumplimiento previos a la crisis provocada por el Coronavirus.
- Aprovechar la medición de la brecha de recaudación-cobranza que entrega el modelo RA-GAP para monitorear la acumulación de remanentes de crédito y el desempeño en la función de cobranza.

- Impulsar acciones para obtener información estadística y normativa aún más profunda del sector construcción, abriendo los subsectores que se estime conveniente, y así robustecer el análisis de las brechas de cumplimiento y de política tributaria en este sector.
- Sistematizar la instancia de coordinación interna entre las unidades de estudio, jurídica y de auditoría del SRI para profundizar el actual análisis normativo del IVA y emplearlo en el análisis estadístico del IVA potencial.
- Sistematizar la instancia de coordinación con el Banco Central de Ecuador, para profundizar el intercambio actual de información estadística y normativa, considerando especialmente la revisión metodológica de cuentas nacionales que el Banco Central de Ecuador espera publicar durante 2021-2022.

I. ANTECEDENTES

1. El programa RA-GAP⁵ del FMI provee un análisis cuantitativo comprehensivo de la brecha entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva, que se conoce como la brecha de cumplimiento. El programa está liderado por las Divisiones de Administración de Ingresos Públicos del Departamento de Finanzas Públicas, focalizándose primariamente en el análisis de la brecha del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El modelo RA-GAP utiliza un enfoque que permite una descomposición de la brecha de cumplimiento por sectores de actividad económica, ayudando así a las administraciones tributarias para monitorear e identificar los componentes que contribuyen en esta brecha.

2. Este informe presenta una estimación del nivel y las tendencias recientes de la brecha tributaria para el IVA en Ecuador usando el enfoque RA-GAP. Con este propósito, se han utilizado los datos de cuentas nacionales disponibles⁶ para cuantificar los ingresos potenciales bajo la legislación vigente del IVA. Los ingresos potenciales de IVA se compararon con los datos de recaudación de IVA, reasignando éstos al período en que tuvieron lugar las actividades económicas subyacentes. La diferencia entre ingresos potenciales y recaudaciones efectivas representa las brechas que muestran el grado de incumplimiento de los contribuyentes.

3. La estimación de la brecha de IVA se ejecutó mediante un trabajo conjunto entre el equipo del FMI y las unidades especializadas del SRI. El personal del SRI tuvo acceso al curso en línea VGAPx⁷ y conforme a sus contenidos se realizó un importante número de sesiones de trabajo a fin de coordinar la preparación de los datos estadísticos y administrativos provenientes del propio SRI y también de Aduanas y el BCE. Las sesiones de trabajo fueron organizadas por un comité de directivos del SRI, encabezados por Yolanda Lara, Jefe Nacional de Departamento de Planificación Institucional; María Eugenia Andrade, Jefe Nacional de Departamento de Planes, Programas Y Proyectos; Sebastián Carvajal, Coordinador Nacional De Investigaciones Y Estudios; y Cristian Chicaiza, Experto Nacional de Investigaciones y Estudios. A las sesiones de trabajo regulares, se añadieron sesiones especiales con expertos de las unidades normativas y de auditoría del SRI, de las unidades de estadística de recaudación del SRI, y de las unidades de cuentas nacionales del BCE. La misión reconoce la fuerte dedicación y compromiso de este comité y los demás profesionales del SRI con la consecución de resultados.

⁵ Programa de Análisis de las Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (PAB-AIP, por sus siglas en español; y RA-GAP, por sus siglas en inglés). Por razones de mejor comprensión y atendiendo a que la sigla en inglés ha llegado a ser generalmente aceptada, se ha optado por usar dicha sigla en este reporte.

⁶ La fuente más relevante de información corresponde a las Tablas de Oferta-Utilización de los años 2015 a 2019 actualmente publicadas por el BCE. A partir de información agregada de Cuentas Nacionales se han extrapolado las variables principales requeridas por el modelo para el año 2020. Cabe señalar que, de acuerdo con lo que ha indicado el BCE, durante los años 2021-2022 se darán a conocer nuevas estimaciones de Cuentas Nacionales.

⁷ Ver links para la versión en español: <https://www.edx.org/course/spanish-vgapx> y en inglés: <https://www.imf.org/en/Capacity-Development/Training/ICDTC/Courses/vgapx>

4. Debido a las restricciones impuestas por la pandemia del coronavirus, la estimación se desarrolló en modalidad de trabajo remoto. La ejecución del trabajo estuvo apoyada por una calendarización acordada para las distintas actividades; por acuerdos y compromisos de parte del equipo del FMI y el SRI para generar los datos y análisis requeridos; y por la realización sistemática de sesiones de discusión a lo largo de todo el período hasta completar la misión.

A. Desempeño Recaudatorio del IVA

5. El IVA en Ecuador opera con una tasa estándar y una serie de exenciones a ciertos bienes y servicios. Durante el período bajo análisis, 2015-20, la tasa estándar ha sido de 12 por ciento. Sin embargo, entre el 1 de junio de 2016 y el 31 de mayo de 2017 se aplicó una tasa adicional de IVA de 2 por ciento a todas las provincias del país excluidas las provincias de Manabí y Esmeraldas, elevando a 14 por ciento la tasa de IVA consolidada (mientras que las dos provincias indicadas mantuvieron la tasa de 12 por ciento). El incremento de la tasa estándar tuvo por propósito financiar la reconstrucción y reactivación económica de las provincias de Manabí y Esmeraldas, que fueron las más afectadas por un terremoto ocurrido en abril de 2016. No existen tasas especiales, reducidas ni aumentadas, en la legislación del IVA de Ecuador.

6. La lista de bienes y servicios exentos⁸ comprende principalmente alimentos básicos, productos agropecuarios, de la pesca, servicios básicos de electricidad y agua, servicios de transporte de pasajeros, y viviendas. A esos bienes y servicios se suman las exenciones habitualmente presentes en muchos sistemas de IVA, tales como las exenciones a la educación, salud, administración pública, seguros e intereses financieros, y una serie de otras exenciones de menor cuantía asociadas a algunos segmentos de contribuyentes y a determinados bienes. Otros aspectos que caracterizan el diseño del IVA de Ecuador son el sistema generalizado de retenciones existente hasta 2020 (prácticamente todos los contribuyentes debían practicar retenciones y recibirlas de otros en el sistema⁹) y un tributo único sustitutivo del IVA y de otros impuestos, denominado RISE que opera para micro contribuyentes.

7. La recaudación oficial del IVA¹⁰ muestra un declive relativo durante el período bajo análisis, tanto en valores nominales como en porcentaje del PIB (Figura 6). En 2015, el IVA neto ascendió a USD 6.142 millones, mientras que en 2020 el mismo concepto llegó a USD

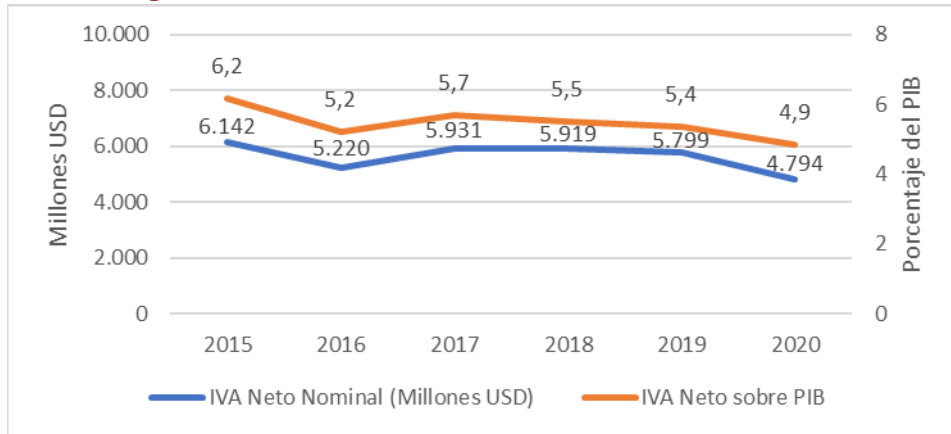
⁸ En la metodología RA-GAP, se denomina 'exención de IVA' a la liberación del IVA aplicable en la venta de un bien o prestación de un servicio por parte de un contribuyente, sin otorgar a dicho contribuyente un derecho a una devolución por el IVA soportado en la adquisición de sus insumos. El concepto RA-GAP de 'exento de IVA' en la normativa de Ecuador se asocia a las denominaciones de 'tarifa cero' y 'no objeto'. Por otra parte, RA-GAP denomina 'tasa cero' a las ventas en las que, además de liberarse del IVA, se faculta a los contribuyentes a solicitar la devolución del IVA soportado en insumos. Típicamente, ése es el caso de las exportaciones, pero también puede darse para ventas internas de bienes y servicios. En la legislación del IVA de Ecuador, los exportadores y un reducido número de bienes y servicios reciben este último tratamiento.

⁹ En la denominada Ley de Simplificación de 2020, Ecuador ha introducido una importante reducción de los agentes obligados al sistema de retenciones.

¹⁰ En este análisis, se emplea la cifra de recaudación oficial con algunos ajustes (ver párrafo 29).

4.794 millones. Al emplear la recaudación como porcentaje del PIB, la comparación indica un valor de 6,2 por ciento del PIB en 2015, el que se reduce a 4,9 por ciento en 2020. En la serie se observan caídas recaudatorias significativas, en 2016 y en 2020. Estos probablemente sean consecuencias, entre otros factores, de la crisis derivada del terremoto que afectó a una importante zona del país en 2016 y a la crisis producida por el coronavirus en 2020.¹¹

Figura 6. Recaudación Oficial de IVA Neto (2015–2020)

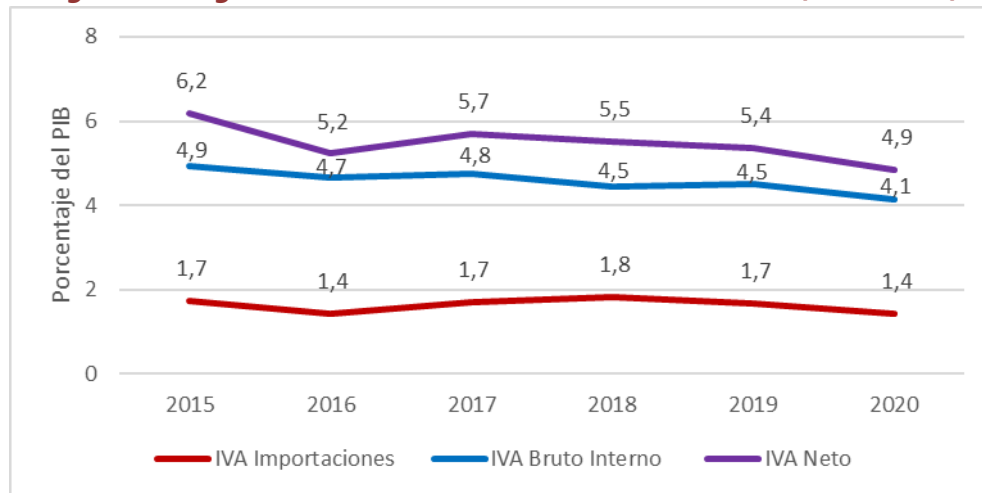


Fuente: SRI

8. La recaudación interna del IVA ha aumentado como fracción de la recaudación total neta, pasando de un 80 por ciento en 2015 a un 85 por ciento en 2020 (Figura 7). Expresadas como fracción del PIB, tanto la recaudación interna de IVA como la recaudación de IVA importaciones descendieron a lo largo del período. El IVA bruto interno pasó de un 4,9 por ciento del PIB a un 4,1 por ciento. El IVA importaciones cayó de un 1,7 por ciento del PIB a un 1,4 por ciento. En ambos componentes del IVA, las crisis de 2016 y 2020, parecen haberse reflejado en disminuciones de la recaudación.

¹¹ El SRI ha hecho hincapié en que la naturaleza de ambas crisis fue diferente. En 2016 no se suspendieron operaciones, sino que se produjo una baja parcial de las mismas con ocasión del terremoto. En 2020, en cambio, hubo sectores que cerraron totalmente sus operaciones a raíz de los confinamientos determinados por la pandemia.

Figura 7. Desglose de la Recaudación Oficial de IVA Neto (2015–2020)



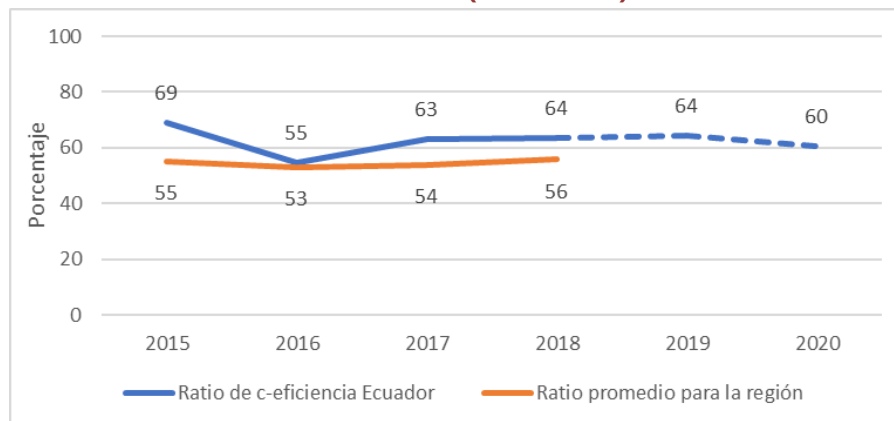
Fuente: SRI

B. Ratio de Eficiencia-C

9. El ratio de eficiencia-C puede ser usado para analizar la eficiencia global de los ingresos de IVA, teniendo en cuenta eventuales cambios experimentados por la tasa estándar. La eficiencia-C se calcula desde los ingresos de IVA, la tasa estándar del gravamen y los agregados de consumo final para indicar la eficiencia global de la recaudación de IVA. Este indicador se construye como un ratio entre la recaudación efectiva de IVA y la recaudación teórica que se obtendría en caso de gravarse la totalidad del consumo final con la tasa estándar, sin ninguna excepción, y bajo pleno cumplimiento. Los cambios anuales en la eficiencia-C pueden ser descompuestos en varios factores: cambios en la brecha de cumplimiento, cambios en los efectos de las exenciones del IVA, cambios en la fracción representada por el consumo no tributable sobre el consumo final total, y los efectos de temporalidad de los pagos en caja y las devoluciones.

10. La eficiencia-C observada para el IVA de Ecuador aparece por encima del promedio observado para un grupo seleccionado de países de la región (Figura 8). La eficiencia-C de Ecuador disminuyó del 69 por ciento en 2015 al 55 por ciento en 2016. En 2017, subió a 63 por ciento y luego descendió hasta un 60 por ciento en 2020.

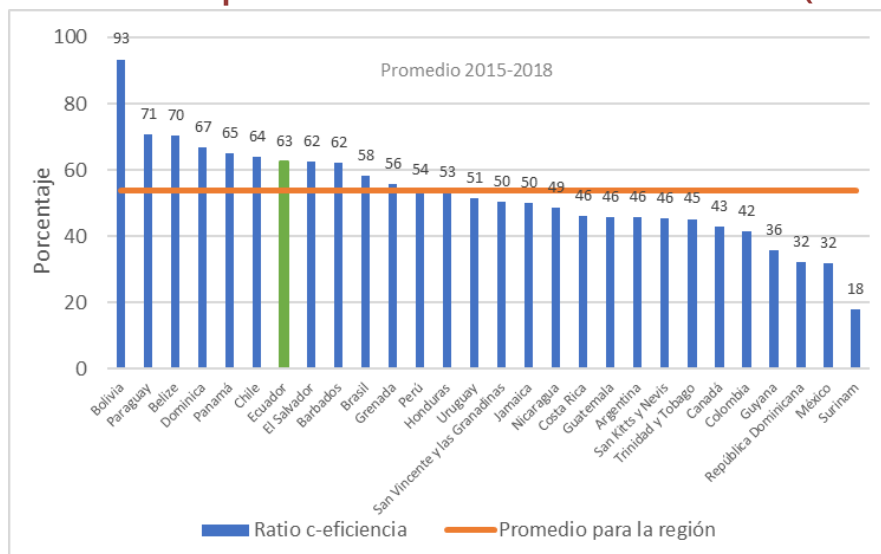
Figura 8. Eficiencia-C para Ecuador Comparada con el Promedio de Países Seleccionados de Latinoamérica (2015–2018)



Fuente: Esta misión.

11. La eficiencia-C observada para Ecuador está entre las siete más altas en la región (Figura 9). La eficiencia-C promedio del IVA de Ecuador para 2015-2018 fue de 63 por ciento, resultando significativamente más alta que el promedio regional que llegó a 54 por ciento.

Figura 9. Eficiencia-C para Países Seleccionados de Latinoamérica (2015–2018)



Fuente: Esta misión.

12. La eficiencia-C es útil para el análisis de desempeño comparado, sin embargo, tiene limitaciones como indicador de diagnóstico. Los cambios en la eficiencia-C se pueden explicar por múltiples factores, tales como cambios en el cumplimiento, cambios en la política tributaria, o cambios en la composición de la base tributaria. En consecuencia, como el análisis del ratio de eficiencia-C no puede determinar de manera inequívoca lo que está causando las variaciones observadas, se debe realizar un análisis de la brecha tributaria. El propósito de un análisis integral de la brecha tributaria es cuantificar todos los factores antes indicados, y proporcionar indicios acerca de lo que puede estar causando los cambios en el desempeño recaudatorio.

II. ESTIMACIONES DE LA BRECHA DEL IVA

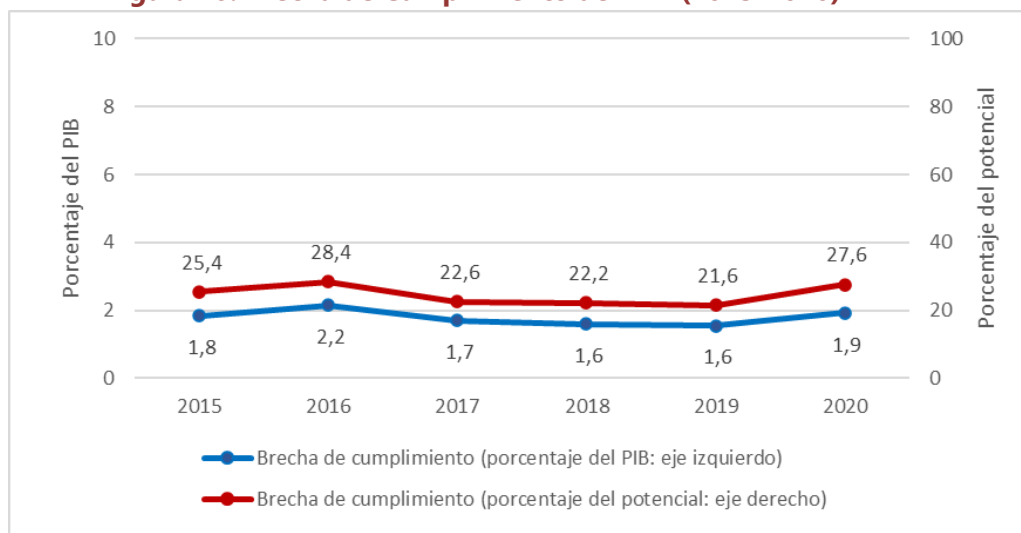
13. La brecha de IVA para un año en particular es la diferencia entre los ingresos recaudados para un año dado y los ingresos potenciales que podrían haber sido recaudados en virtud de la actividad económica que tuvo lugar durante ese año. En el presente informe, se utilizó el enfoque RA-GAP para estimar la brecha de IVA 2015-20. Los ingresos de IVA potencial se estimaron usando datos detallados de cuentas nacionales publicados por el Banco Central de Ecuador.

A. Brecha de Cumplimiento

14. La brecha de cumplimiento es la diferencia entre el IVA potencial dentro del marco de política tributaria vigente y el IVA efectivamente recaudado. De esta forma, la brecha de cumplimiento mide directamente el desempeño de la administración tributaria en la tarea de gestionar los impuestos debidos desde los contribuyentes. Las estimaciones de la brecha de cumplimiento descansan en los datos estadísticos para determinar el IVA potencial, por lo que las estimaciones arrastrarán un margen de error similar al que contienen dichas estadísticas subyacentes. Por lo tanto, resulta más útil considerar las estimaciones de la brecha de cumplimiento como evaluaciones de *tendencias* de cumplimiento más que de *niveles* absolutos.

15. La brecha de cumplimiento osciló en torno a 25 por ciento del IVA potencial durante el período 2015 a 2020 (Figura 10). La serie de la brecha de cumplimiento alcanza dos picos de alza en el período. El primero en 2016, cuando se alcanzó el 28 por ciento y el segundo en 2020, cuando llegó a casi un 28 por ciento. Estos valores máximos son equivalentes a 2,2 y 1,9 por ciento del PIB, respectivamente. Como contrapartida, el valor más bajo se registró en 2018 y 2019, con un 1,6 por ciento del PIB.

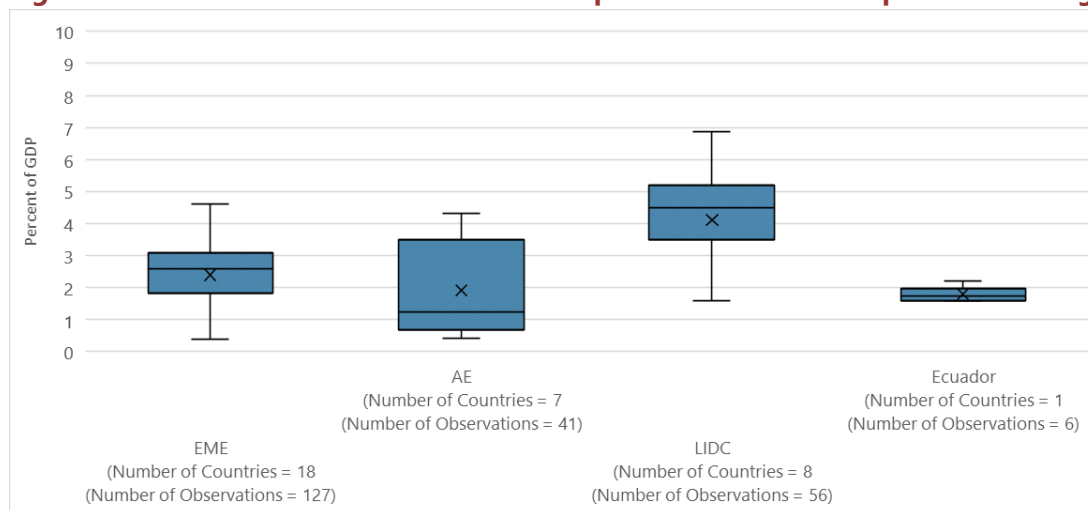
Figura 10. Brecha de Cumplimiento del IVA (2015-2020)



Fuente: Esta misión.

16. La brecha de cumplimiento promedio es baja, en comparación con las brechas estimadas anteriormente para economías de mercados emergentes (Figura 11). Ecuador está clasificado por el FMI como una economía de mercado emergente. La Figura 11 muestra comparaciones contra el abanico de resultados obtenidos previamente en misiones de desarrollo de capacidad RA-GAP. Esto muestra que las estimaciones de la brecha de cumplimiento para Ecuador son más bajas que los hallazgos promedio de RA GAP para economías de mercados emergentes. (Nota: no hay muchos estudios disponibles públicamente sobre la brecha del IVA para países similares, aunque la demanda y el número de estudios completados por RA-GAP ha aumentado en los últimos años).

Figura 11. Estimaciones de la Brecha de Cumplimiento de RA-GAP por Nivel de Ingresos



Fuente: cálculos de la misión. (Nota: cifras detalladas no se muestran por motivos de confidencialidad)

Brechas de Determinación y de Recaudación-Cobranza

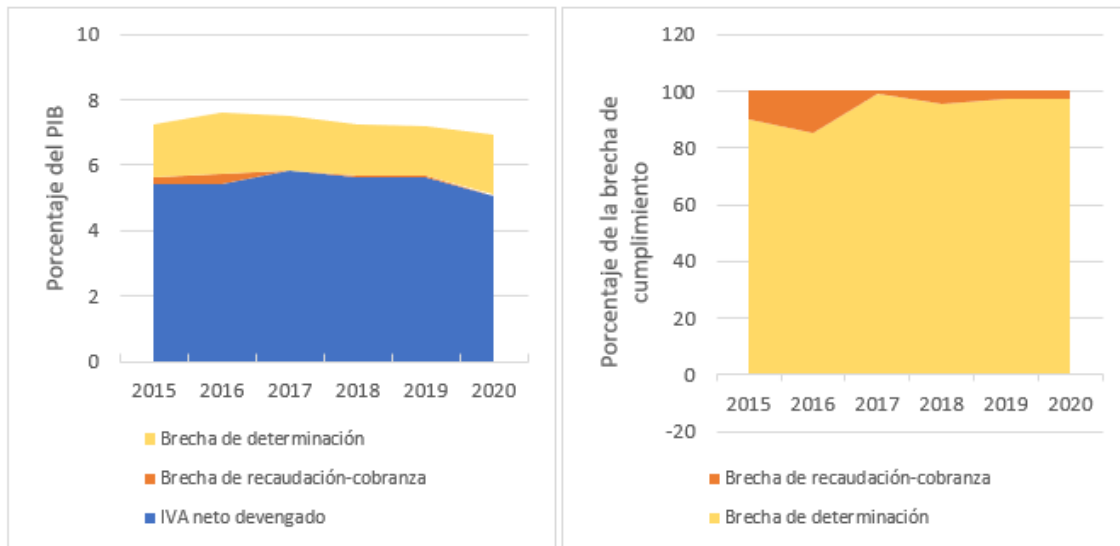
17. La brecha de cumplimiento se puede descomponer en la brecha de determinación y la brecha de recaudación-cobranza. La brecha de recaudación-cobranza es la diferencia entre la recaudación efectiva del IVA y el monto total declarado o determinado como obligación por parte del contribuyente. Por su parte, la brecha de determinación es la diferencia entre el monto de IVA declarado o determinado y el IVA potencial. Esas dos brechas son algunas veces definidas como la porción conocida de la brecha de cumplimiento (brecha de recaudación-cobranza) y la porción desconocida de la brecha de cumplimiento (brecha de determinación).¹²

18. La mayor parte de la brecha de cumplimiento en el IVA de Ecuador corresponde a la brecha de determinación (Figura 12). Usualmente esto ocurre así en la mayoría de los países. La

¹² En general, las medidas básicas con brechas de cumplimiento no consideran la morosidad incobrable. En esta última, por ejemplo, se encuentra el monto de deudas por quiebras comerciales. Por ello, la brecha de recaudación-cobranza tenderá a sobreestimar el monto de ganancia potencial que se puede lograr al cerrar aún más la porción identificada de la brecha. En otras palabras, puede haber un monto distinto de cero que sea normal o incluso óptimo, para la brecha de recaudación-cobranza.

brecha de determinación representa las obligaciones no identificadas mientras que la brecha de recaudación-cobranza representa las obligaciones identificadas que pueden ser objeto de acciones de control y fiscalización. La brecha de determinación aumentó de 1,7 por ciento del PIB en 2015 a 1,9 por ciento en 2020. Por su parte, la brecha de recaudación-cobranza disminuyó de 0,2 por ciento del PIB en 2015 a 0,05 por ciento en 2020.¹³ La cifra más elevada de brecha de recaudación-cobranza se observó en el año 2016, en el cual dicho componente explicó el 15 por ciento del total de la brecha de cumplimiento.

Figura 12. Brecha de Determinación y Brecha de Recaudación-Cobranza (2015-2020)



Año	IVA neto devengado (porcentaje del PIB)	Brecha de recaudación-cobranza (porcentaje del PIB)	Brecha de determinación (porcentaje del PIB)	Brecha de recaudación-cobranza (porcentaje del total)	Brecha de determinación (porcentaje del total)
2015	5,42	0,19	1,66	10,1	89,9
2016	5,45	0,32	1,84	14,6	85,4
2017	5,83	0,01	1,68	0,8	99,2
2018	5,63	0,07	1,54	4,3	95,7
2019	5,64	0,04	1,51	2,4	97,6
2020	5,04	0,05	1,87	2,5	97,5

Fuente: Esta misión.

B. Brecha de Política Tributaria

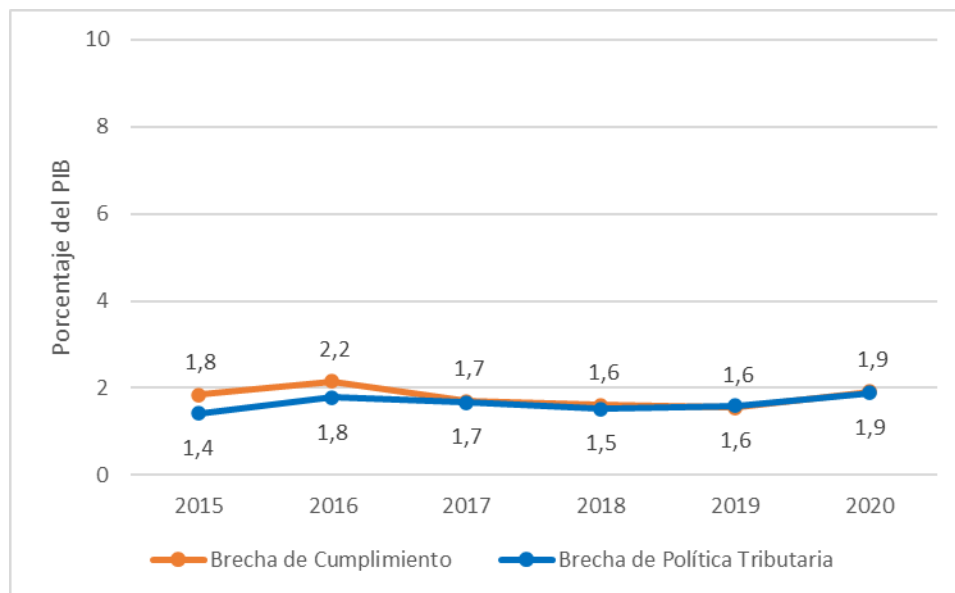
19. La brecha de política tributaria es la diferencia entre el IVA potencial considerando todo el consumo final gravado a la tasa estándar vigente y el IVA potencial en el marco de la política tributaria vigente. El tamaño de la brecha de política tributaria depende de dos

¹³ Cabe consignar que en 2020, las autoridades en Ecuador con motivo de la crisis del Coronavirus determinaron suspender los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios y los plazos de las acciones de cobro.

factores: cambios en la estructura de la política tributaria y cambios en la composición de la base tributaria. Es decir, la brecha de política tributaria puede aumentar o disminuir sin cambios explícitos en la política tributaria. Si hay un desplazamiento dentro del consumo final desde artículos sujetos a la tasa estándar de IVA hacia artículos exentos o sujetos a tasa reducida entonces la brecha de política tributaria aumentará.

20. La brecha de política tributaria fluctuó entre 1,4 y 1,9 por ciento del PIB durante el período analizado (Figura 13). Considerando el marco de la política tributaria vigente en cada año, se debe consignar como uno de los cambios más significativos el incremento de la tasa estándar del 12 al 14 por ciento durante el lapso transcurrido de junio de 2016 a mayo de 2017. De este incremento se liberó a dos provincias del país, Manabí y Esmeraldas, que mantuvieron la tasa de 12 por ciento. Las dos provincias indicadas representan una participación en el PIB del país que oscila en torno a un 10 por ciento. Asimismo, una serie de medidas tributarias menores de alivio, introducidas principalmente en 2020, que incluyeron el tratamiento a la compra de maquinarias para segmentos específicos del sector agropecuario, pesca y acuicultura y la exención a algunos bienes como tabaco y algodón en ramas, madera sin elaborar, ciertos insumos médicos, entre otros, podrían haber contribuido a elevar levemente la brecha de política tributaria en el último año de la serie.

Figura 13. Brecha de Política Tributaria y Brecha de Cumplimiento (2015-2020)

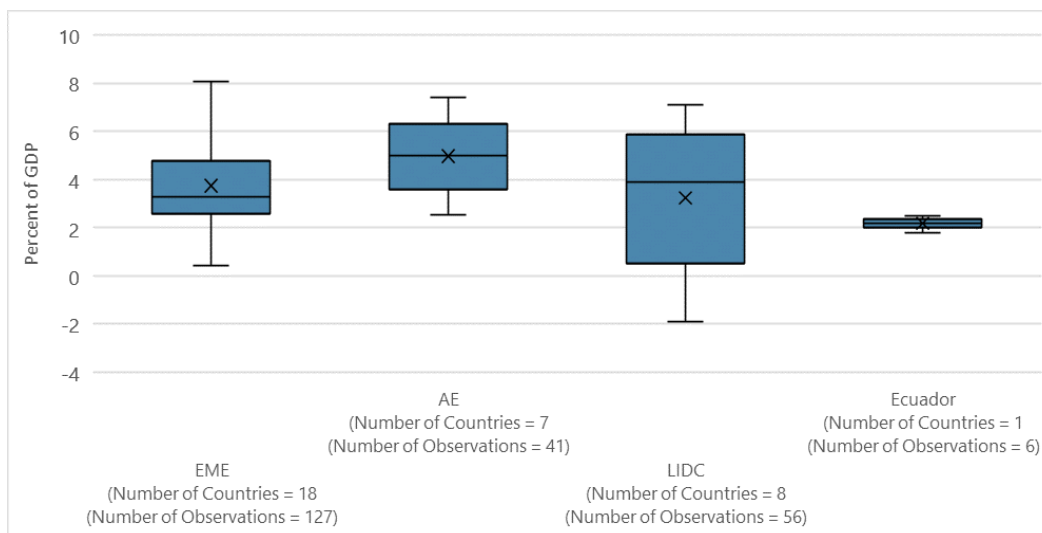


Fuente: Esta misión.

21. La brecha de políticas es menor que el promedio obtenido para otras economías de mercados emergentes por el enfoque RA-GAP (Figura 14). La brecha de política tributaria promedio, medida para las economías de mercados emergentes en misiones de desarrollo de

capacidad RA-GAP anteriores, es de alrededor del 3,5 por ciento del PIB, mientras que la brecha de política tributaria promedio en Ecuador es del 2,2 por ciento del PIB.

Figura 14. Estimaciones de la Brecha de Política Tributaria de RA-GAP por Nivel de Ingresos



Fuente: cálculos del personal. (Nota: cifras detalladas no se muestran por motivos de confidencialidad)

Brechas de Gasto Tributario y de Componentes no Tributables

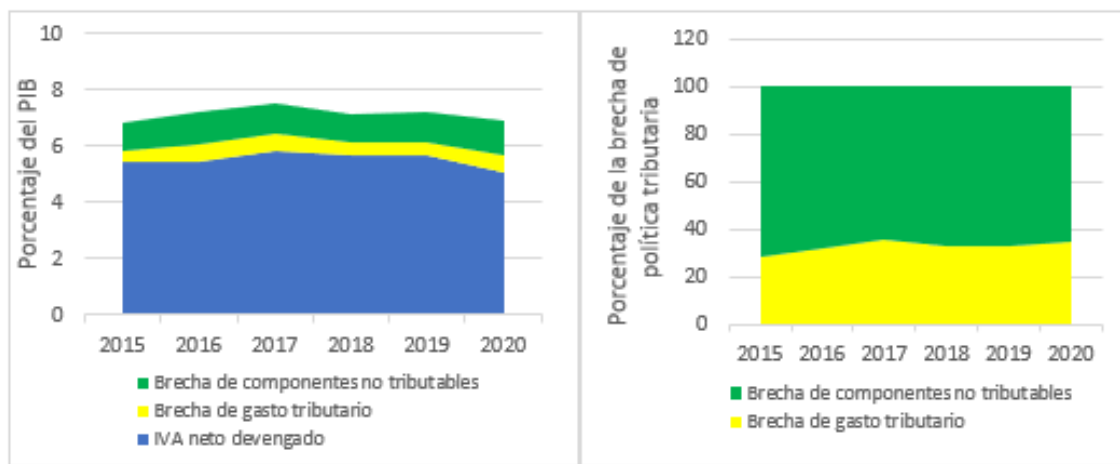
22. La brecha de política tributaria puede descomponerse en una brecha de gasto tributario y una brecha de componentes no tributables. La brecha de gasto tributario es la diferencia entre el IVA potencial considerando la mayor parte del consumo final gravado a la tasa estándar, pero con un conjunto estandarizado de exenciones básicas, y el IVA potencial considerando el marco de la política tributaria vigente. Esto es, la brecha de gasto tributario es el componente de la brecha de política tributaria explicada por decisiones de diseño de dicha política. La brecha de componentes no tributables es la diferencia entre el IVA potencial considerando todo el consumo final gravado a la tasa estándar en vigencia y el IVA potencial considerando la mayor parte del consumo final gravado a la tasa estándar introduciendo un conjunto estandarizado de exenciones básicas.¹⁴ Así, la brecha de componentes no tributables es la parte de la brecha de política tributaria que resulta de las restricciones que en la práctica enfrenta típicamente el diseño de la política tributaria del IVA. En síntesis, la brecha de gasto tributario representa la parte de la brecha de política tributaria que ofrece oportunidades para movilizar

¹⁴ El conjunto estandarizado de exenciones básicas incluye: mantener una exención a los servicios financieros, tal como se contempla en muchos sistemas de IVA; mantener el tratamiento vigente del sector público, ya que sus cambios podrían inducir cambios de recaudación que se compensarían por variaciones equivalentes en los gastos públicos; mantener educación y salud públicas como servicios exentos; mantener la exención al uso de viviendas, atributo común en los sistemas de IVA del mundo, considerando que en cuentas nacionales se realiza una imputación de renta por la vivienda propia que no es una transacción de mercado por lo que nunca podría ser gravada con IVA.

nueva recaudación y la brecha de componentes no tributables, la parte en la que esa oportunidad es baja o nula.

23. Tanto la brecha de gasto tributario como la de componentes no tributables aumentaron levemente durante el período 2015-2020 (Figura 15). La brecha de gasto tributario pasó del 0,4 al 0,7 por ciento del PIB entre 2015 y 2020, mientras que la brecha de componentes no tributables pasó del 1,0 al 1,2 por ciento. La brecha de gasto tributario aumentó su participación desde un 28 a un 35 por ciento de la brecha de política tributaria durante el período objeto de análisis.

Figura 15. Brecha de Gasto Tributario y Brecha de Componentes no Tributables (2015-2020)



Año	IVA neto Devengado (porcentaje del PIB)	Brecha de gasto tributario (porcentaje del PIB)	Brecha de componentes no tributables (porcentaje del PIB)	Brecha de gasto tributario (porcentaje del total)	Brecha de componentes no tributables (porcentaje del total)
2015	5,42	0,40	1,01	28,3	71,7
2016	5,45	0,57	1,21	32,0	68,0
2017	5,83	0,60	1,08	35,6	64,4
2018	5,63	0,50	1,01	33,2	66,8
2019	5,64	0,53	1,07	33,0	67,0
2020	5,04	0,66	1,23	34,8	65,2

Fuente: Esta misión.

24. En la brecha de gasto tributario están reflejados, entre otros aspectos, la amplia exención sobre bienes de sectores primarios y el suministro de servicios básicos. En efecto, la legislación de IVA de Ecuador contempla una exención para los alimentos básicos, productos agropecuarios, de la pesca, servicios básicos de electricidad y agua, y servicios de transporte de pasajeros, entre otros. Exenciones aún más particulares se aplican a compras de maquinarias por parte de los sectores agrícola, pesquero y acuícola, y otras de muy limitado impacto recaudatorio como compras de adultos mayores y discapacitados, ventas de artesanías, actividades culturales, y ciertas compras con medios electrónicos. A todo lo anterior, se añade un sistema de tributo único, denominado RISE, que sustituye la aplicación del IVA y del impuesto a la renta para micro contribuyentes, en función de ciertos umbrales de acceso.

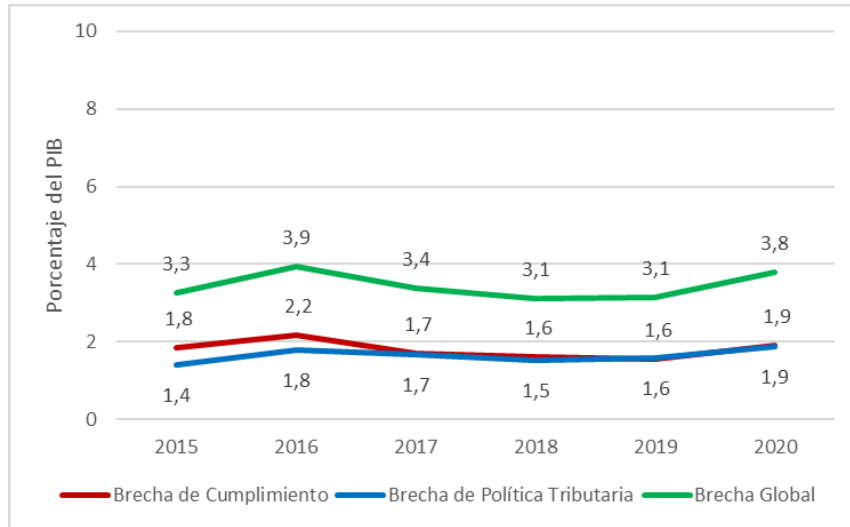
25. En la brecha de componentes no tributables, destaca muy significativamente la participación de la producción asociada a administración pública, educación y salud pública. Tratándose de producción no de mercado, el valor agregado de estos sectores no puede ser gravado con el IVA en la práctica. Se estima que más de la mitad de la brecha de componentes no tributables corresponde a la producción de los servicios públicos antes indicados.

C. Brecha Tributaria Global del IVA

26. Desde las brechas de cumplimiento y de política tributaria se puede obtener la brecha tributaria global del IVA, la que representa un indicador general de desempeño recaudatorio. La brecha global de IVA puede medirse directamente a través de la diferencia entre el IVA potencial considerando todo el consumo final gravado con la tasa estándar y el IVA efectivamente recaudado, o bien, obtenerse por la combinación de las brechas de cumplimiento y de política tributaria.

27. La brecha global de IVA pasó de 3,3 a 3,8 por ciento del PIB entre 2015 y 2020 (Figura 16). En 2016, la brecha alcanzó un primer pico de 4,0 por ciento del PIB. Luego, a contar de 2017 experimentó una leve declinación, aumentando de nuevo en el año 2020 hasta un valor de 3,8 por ciento.

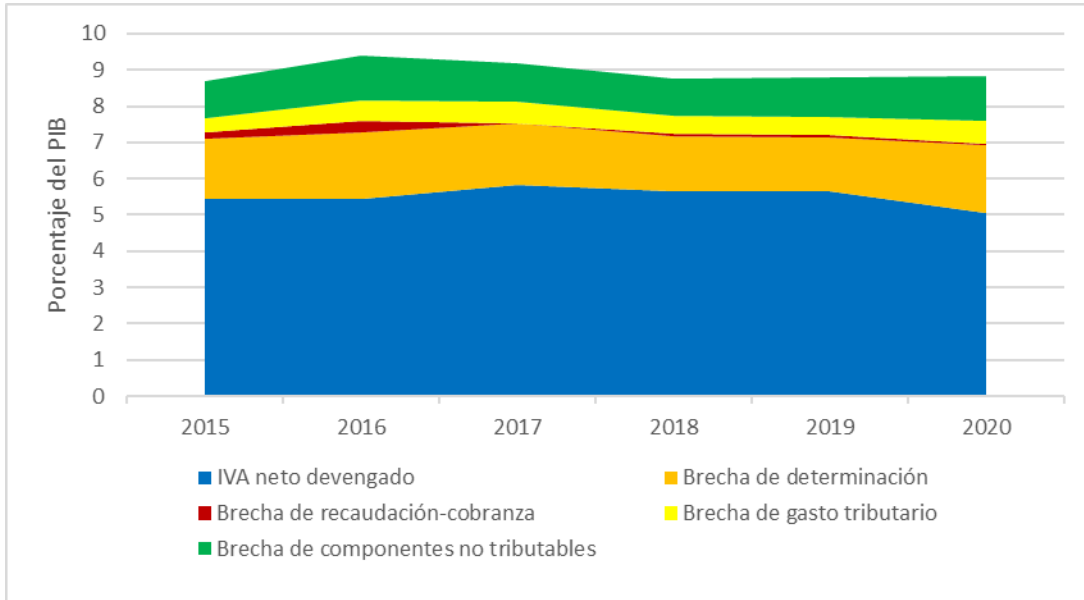
Figura 16. Brecha Global de IVA, Brecha de Cumplimiento y Brecha de Política Tributaria (2015-2020)



Fuente: Esta misión.

28. Las principales componentes de la brecha global del IVA de Ecuador son la brecha de determinación y la brecha de componentes no tributables (Figura17). Los componentes de la brecha global del IVA también pueden ser agrupados entre aquéllos que ofrecen potencial de movilización de recursos (la brecha de recaudación-cobranza, la brecha de determinación, y la brecha de gasto tributario) y los que no (la brecha de componentes no tributables). En el IVA de Ecuador, el componente de determinación representa en términos relativos el de mayor potencial de movilización de recursos, seguido de la brecha de gasto tributario.

Figura 17. IVA Efectivo y Componentes de la Brecha Tributaria (2015-2020)

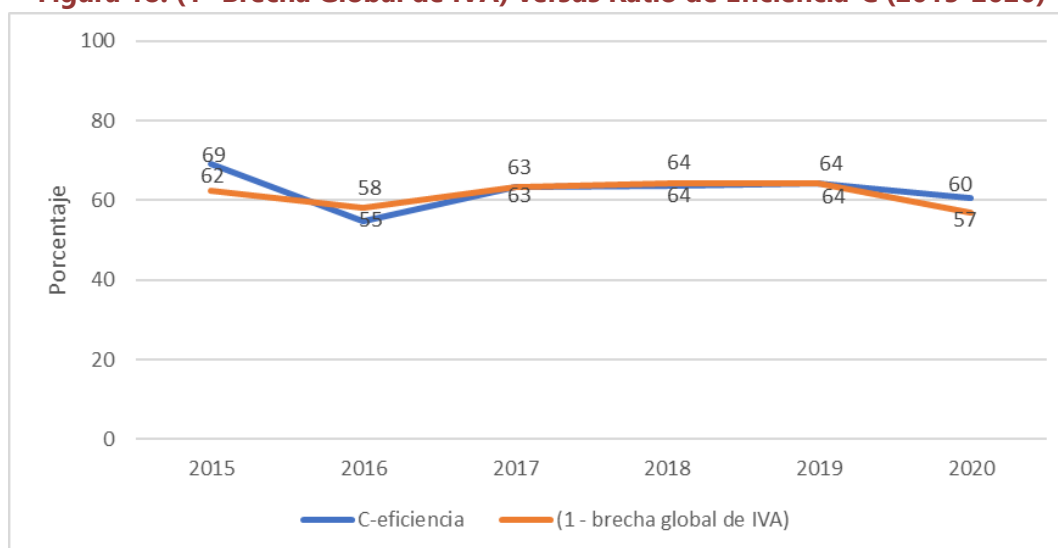


Año	IVA neto devengado (porcentaje del PIB)	Brecha de determinación (porcentaje del PIB)	Brecha de recaudación-cobranza (porcentaje del PIB)	Brecha de gasto tributario (porcentaje del PIB)	Brecha de componentes no tributables (porcentaje del PIB)
2015	5,42	1,66	0,19	0,40	1,01
2016	5,45	1,84	0,32	0,57	1,21
2017	5,83	1,68	0,01	0,60	1,08
2018	5,63	1,54	0,07	0,50	1,01
2019	5,64	1,51	0,04	0,53	1,07
2020	5,04	1,87	0,05	0,66	1,23

Fuente: Esta misión.

29. El nivel y cambios en la brecha global de IVA son consistentes con la eficiencia-C observada (Figura 18). La eficiencia-C observada debería ser igual a $(1 - \text{brecha global de IVA})$, o bien, $(1 - \text{brecha de política tributaria}) \times (1 - \text{brecha de cumplimiento})$ ¹⁵. Usando los resultados del análisis de RA-GAP se puede apreciar que $(1 - \text{brecha global de IVA})$ es muy cercana a la eficiencia-C registrada durante el período 2015-2020. Las diferencias residuales pueden ser atribuidas a pequeñas diferencias en la medición de la recaudación de IVA efectivo, como asimismo a diferencias menores en las definiciones y supuestos empleados.

Figura 18. (1 - Brecha Global de IVA) versus Ratio de Eficiencia-C (2015-2020)

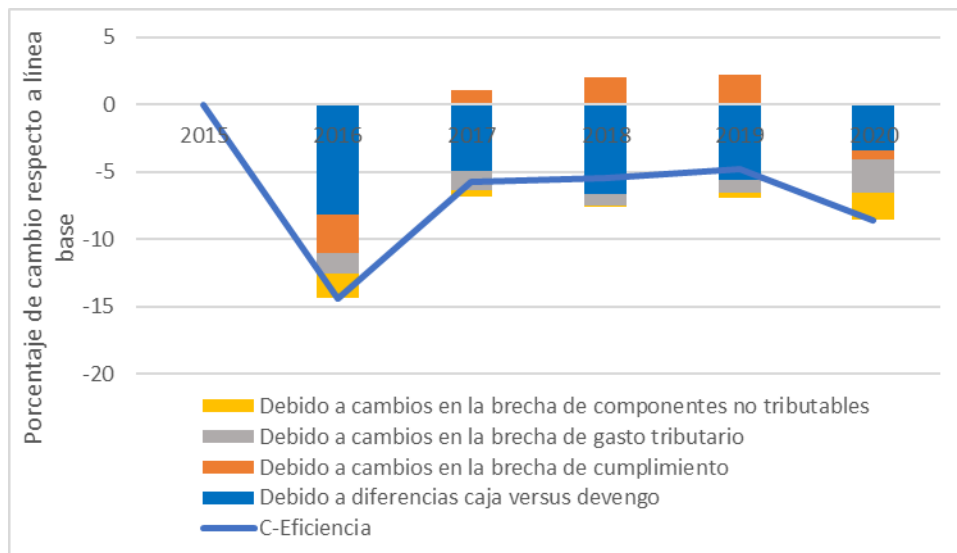


Fuente: Esta misión.

¹⁵ Ver The Anatomy of the VAT, Michael Keen, IMF, 2013. Link: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13111.pdf>

30. Casi todos los componentes de la brecha de IVA contribuyeron a la disminución de la eficiencia-C (Figura 19). Los cambios en la eficiencia-C observada pueden ser desglosados en cambios de los componentes de la brecha de IVA y diferencias temporales entre la recaudación en base caja. Esta descomposición se muestra en el Figura 17. Como se puede observar, todos los factores han contribuido a la disminución de la eficiencia-C comparada con la línea base, con la excepción del mejoramiento del cumplimiento observado en el subperíodo 2017-2019, en el que dicho factor atenuó la caída. El efecto de las diferencias entre la recaudación en base caja y la medición realizada en base devengo es uno de los factores con mayor incidencia relativa en la evolución de la eficiencia-C.

Figura 19. Impacto de Componentes de la Brecha de IVA sobre la Eficiencia-C (2015-2020)

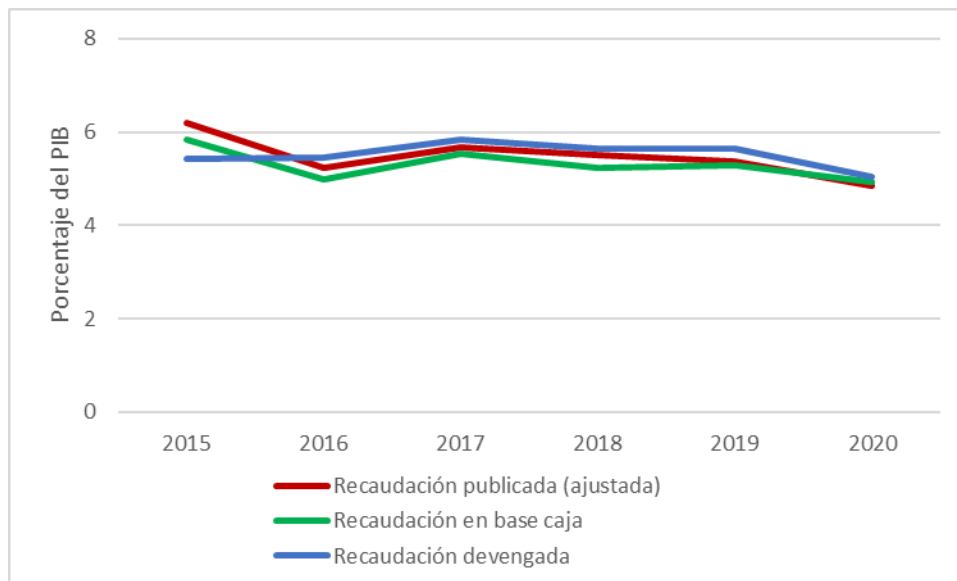


Año	Var. C-Eficiencia respecto a 2015	Por Caja vs. Devengado	Por Cambios Brecha de Cumplimiento	Por Cambios en Brecha de Gasto Tributario	Por Cambios en Brecha No Tributables
2015					
2016	-14,4	-8,1	-2,9	-1,6	-1,8
2017	-5,7	-5,0	1,1	-1,4	-0,5
2018	-5,5	-6,6	2,0	-0,9	0,0
2019	-4,8	-5,6	2,2	-0,9	-0,4
2020	-8,6	-3,5	-0,7	-2,4	-2,0

Fuente: Esta misión.

31. Existen algunas diferencias en las metodologías con las que las administraciones tributarias presentan cifras de recaudación y las que se requieren para aplicar el modelo RA-GAP (Figura 20). Por diversas circunstancias, las autoridades tributarias emplean medidas de recaudación efectiva que a veces no coinciden exactamente con las que deben ser ingresadas en el modelo RA-GAP, por lo que se hace necesario un análisis (Recuadro 1). En el caso de Ecuador, la recaudación publicada de IVA combina información de declaraciones y recaudación en base caja. En la Figura 18 se muestra la recaudación publicada *ajustada*¹⁶, la recaudación estrictamente en base caja, y la recaudación devengada que emplea el modelo. En 2015, la recaudación devengada aparece por debajo de la recaudación en base caja, pero en los años siguientes esa relación se invierte. Esto podría explicar el peso relativo que tiene ese factor en los cambios de la eficiencia-C contra el año base 2015.

Figura 20. Medidas de la Recaudación de IVA (2015-2020)



Año	Recaudación publicada (ajustada)	Recaudación en base caja	Recaudación devengada
2015	6,2	5,8	5,4
2016	5,2	5,0	5,4
2017	5,7	5,5	5,8
2018	5,5	5,2	5,6
2019	5,4	5,3	5,6
2020	4,9	4,9	5,0

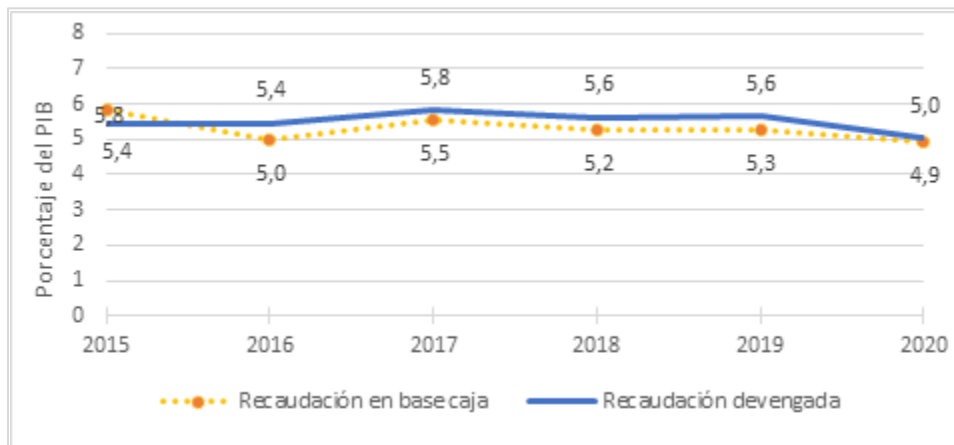
Fuente: Esta misión.

¹⁶ Los ajustes realizados por esta misión a la cifra oficial incluyeron: (i) devoluciones informadas (aquellas que no se realizan en efectivo), (ii) notas de crédito estimadas como más probables de ser atribuidas a IVA, y (iii) recaudación adicional por la tasa de 2 puntos extra de IVA aplicados al subperíodo de junio 2016 a mayo 2017, la que en algunos formatos de publicación oficial se muestran de manera separada. Cabe señalar que las cifras de recaudación publicada (con o sin ajustes) no son empleadas por el modelo RA-GAP para producir la estimación de brechas tributarias.

Recuadro 2. Medición del IVA Efectivo

El enfoque RA-GAP para estimar la brecha de cumplimiento utiliza una medición devengada del IVA efectivo, usando microdatos a nivel de contribuyente para asociar el impuesto al período tributario correspondiente, en lugar de asociarlo al período de pago. Esto se realiza para parear de mejor forma la actividad económica declarada por el contribuyente (a través de sus declaraciones) y los correspondientes pagos con la actividad económica tal y como se registra en las estadísticas nacionales. En el largo plazo, los valores de caja para la recaudación deberían aproximarse a los valores devengados (sin contar multas e intereses) (Ilustración 19). En el corto plazo el desempeño recaudatorio de caja tiende a ser más volátil que el devengado.

Figura 21. Medición Devengada RA-GAP y Medición en Base Caja para la Recaudación de IVA



Fuente: Esta misión.

Las diferencias entre los valores devengados y de caja están fuertemente determinadas por aspectos de la gestión de caja: la temporalidad de la recaudación de la deuda y los pagos de devoluciones, y los mecanismos de traspaso hacia adelante de los excedentes de créditos (cuando los excedentes de crédito de IVA no se devuelven inmediatamente, pero pueden usarse como créditos contra obligaciones futuras de IVA o de otros impuestos). Existe una tendencia a que la medición en base caja sea procíclica. La recaudación mejora y el excedente de crédito traspasado se acumula durante los períodos de crecimiento económico, mientras que la recaudación de caja empeora y los excedentes de créditos empiezan a invocarse en los períodos de declinación de la actividad. La inflación también puede jugar un rol en las diferencias de medidas de base devengo y base caja. La inflación alta produce ratios más bajos de recaudación de caja sobre actividad económica, comparada con ratios de recaudación devengada sobre actividad económica. Lo anterior debido a los rezagos entre los períodos tributarios y la fechas de vencimiento de los pagos. Nota: El uso de los términos de caja y devengo acá se refiere sólo a la medición del IVA pagado por los contribuyentes y no a las metodologías de "contabilidad de caja" que permite a los contribuyentes reportar sus actividades al momento del pago en lugar de cuando la producción es vendida o facturada. Ese aspecto no afecta las mediciones de IVA efectivo.

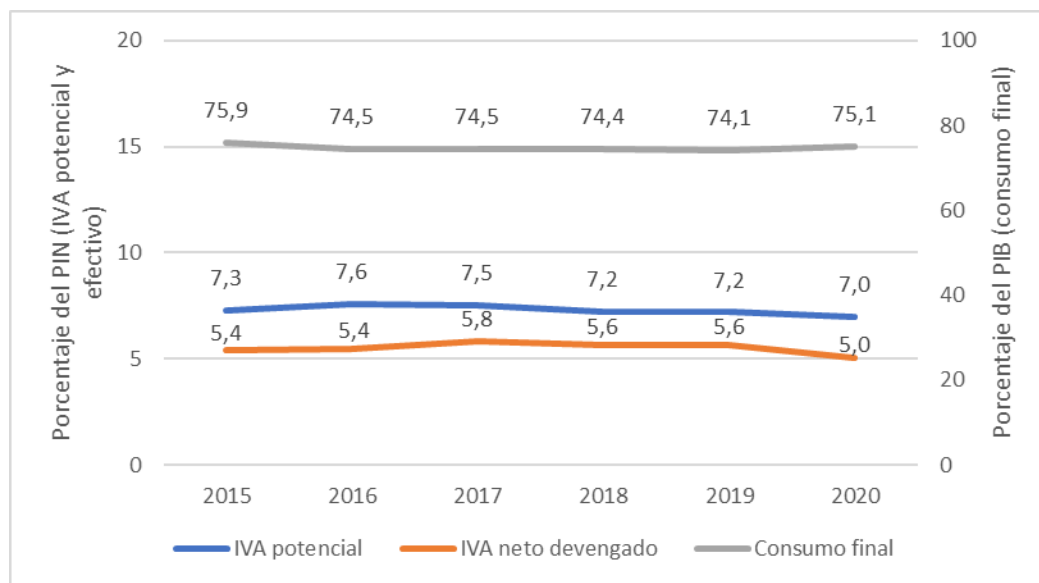
III. MAYOR ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE CUMPLIMIENTO

A. IVA Potencial e IVA Efectivo

32. Además de estimar cómo está cambiando el cumplimiento es necesario comprender por qué podría estar cambiando. Entender cómo está cambiando la brecha de cumplimiento es útil para evaluar el desempeño global de la administración tributaria, pero no necesariamente le ayuda a ésta a tomar acciones para gestionar el cumplimiento. Esta sección del informe incluye algunos desgloses adicionales de los factores que pueden afectar el cumplimiento para entender de mejor forma las acciones que podrían contribuir a generar cambios en la brecha de cumplimiento.

33. El IVA potencial y el consumo final como porcentaje del PIB muestran ambos cierta estabilidad aunque con una muy leve declinación en el período 2015 a 2020 (Figura 22). El consumo final disminuyó desde 76 por ciento del PIB en 2015 a 75 por ciento en 2020. Por su parte, el IVA potencial cayó desde un 7,3 por ciento del PIB en 2015 a un 7,0 por ciento en 2020. No obstante ello, en el año 2016, se observa una contraposición entre el IVA potencial y el consumo final, ya que mientras el primero aumenta a 7,6 por ciento del PIB, el segundo baja a 75 por ciento en ese año. Esto podría asociarse con el alza transitoria de la tasa estándar de IVA en el subperíodo junio 2016 y mayo 2017.

Figura 22. IVA Potencial e IVA Efectivo (2015-20)



Fuente: Esta misión.

B. IVA Potencial e IVA Efectivo por Sector

34. El modelo de brecha tributaria RA-GAP provee un desglose de la brecha de cumplimiento por sector, el cual debe ser tratado sólo a modo de indicador. El uso de las tablas de oferta-utilización de cuentas nacionales y los datos detallados de registro de los contribuyentes en el enfoque RA-GAP permiten comparar el IVA potencial y el IVA efectivo a nivel de sectores económicos individuales. La estimación de esos valores a diferentes sectores no afecta la medición global, no obstante, deben ser interpretados sólo como una aproximación general de los riesgos de cumplimiento atribuibles a cada sector. Los dos principales factores que deben ser tomados en cuenta son:

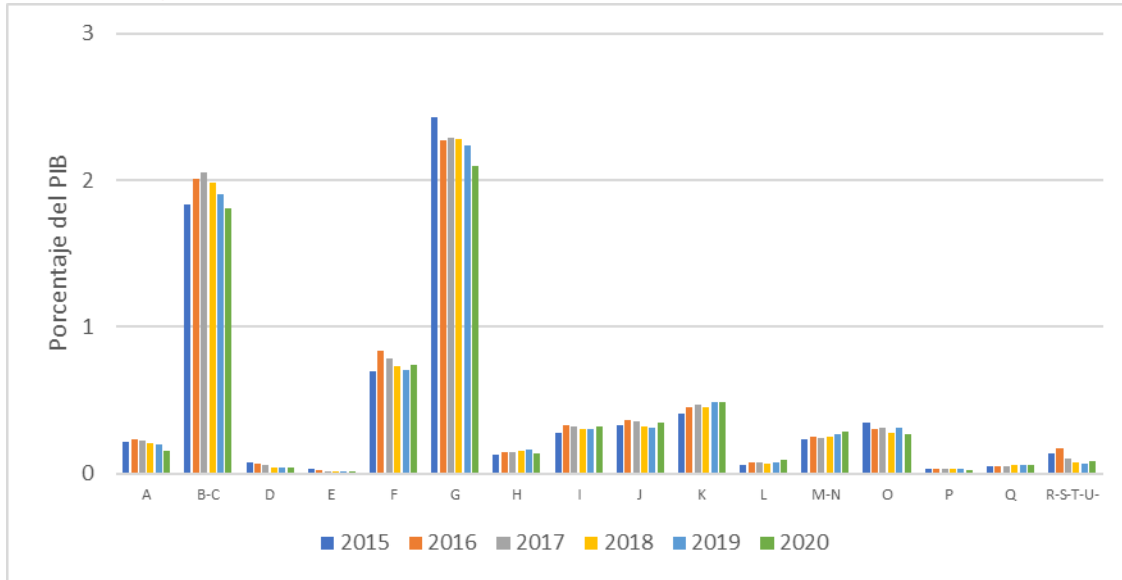
- El IVA efectivo es usualmente declarado bajo la actividad principal de cada contribuyente, mientras que el IVA potencial deriva de todas las actividades económicas reportadas para un sector de cuentas nacionales. Un contribuyente operando en más de un sector reportará todas sus actividades bajo un solo código de actividad, mientras que en cuentas nacionales sus actividades serán separadas y asignadas a los sectores económicos correspondientes.
- Esta diferencia también implica que, por ejemplo, el valor de las ventas declaradas para el IVA por los comerciantes al por menor incluyen márgenes de transporte, que son separados en las cuentas nacionales y asignados al sector transporte, mediante ajustes específicos.

Por estas razones, la descomposición sectorial del cumplimiento debería ser contrastada con la información de inteligencia de negocios existente en la administración tributaria al determinar la naturaleza y distribución de los riesgos de cumplimiento.

35. No obstante lo anterior, la experiencia de países sugiere que la desagregación de la brecha de cumplimiento puede ser un indicador útil de riesgo de cumplimiento sectorial. En anteriores programas RA-GAP, la descomposición sectorial de la brecha de cumplimiento ha resultado generalmente consistente con la intuición y el conocimiento previo existente.

36. Las principales componentes del IVA potencial y efectivo corresponden a los sectores comercio y minería-manufactura (Ilustraciones 23A y 23B). En la normativa del IVA de Ecuador estos sectores no reciben tratamientos específicos a los mismos, lo que sumado al hecho de que son sectores de alta participación en la producción, los hace destacar por su nivel de IVA potencial y efectivo.

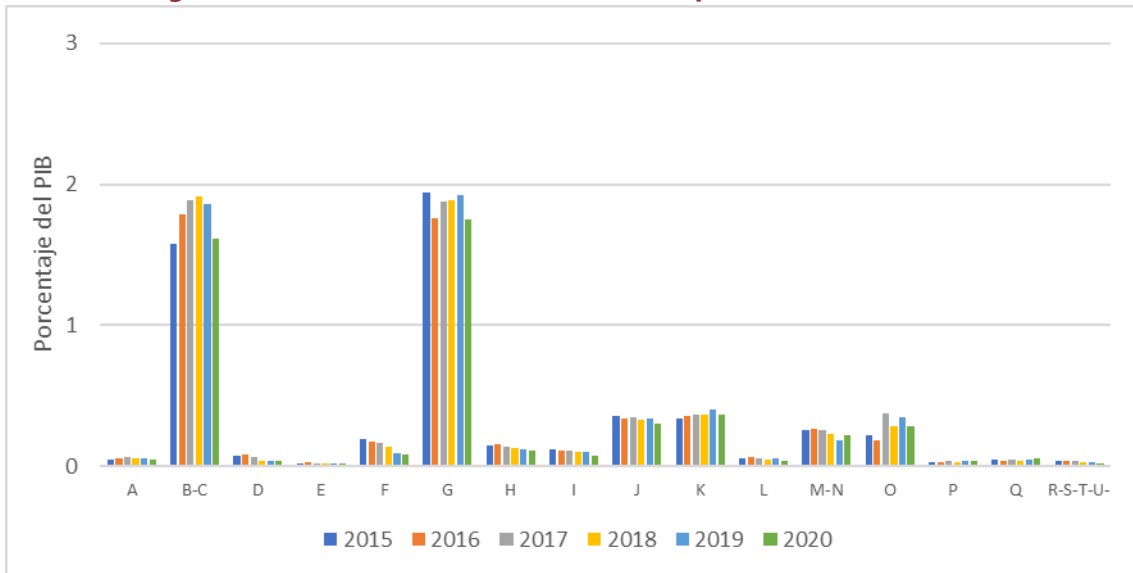
Figura 23A. Tendencias en el IVA Potencial por Sector (2015-2020)



Sector de Reporte	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A Agropecuario, silvicultura y pesca	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
B-C Minería y Manufactura	1,8	2,0	2,1	2,0	1,9	1,8
D Electricidad y gas	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
E Agua y saneamiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F Construcción	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
G Comercio	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1
H Transporte	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
I Hoteles y restaurantes	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
J Información y comunicaciones	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
K Servicios financieros	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
L Actividades inmobiliarias	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
M-N Servicios profesionales y administrativos	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
O Administración pública, defensa y seguridad	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
P Educación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Q Salud humana y trabajo social	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
R-S-T-U- Servicios recreacionales y otros	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Esta misión.

Figura 23B. Tendencias en el IVA Efectivo por Sector (2015-2020)



Sector de Reporte		2015	2016	2017	2018	2019	2020
A	Agropecuario, silvicultura y pesca	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
B-C	Minería y Manufactura	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,6
D	Electricidad y gas	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
E	Agua y saneamiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Construcción	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
G	Comercio	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7
H	Transporte	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
I	Hoteles y restaurantes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
J	Información y comunicaciones	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
K	Servicios financieros	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
L	Actividades inmobiliarias	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
M-N	Servicios profesionales y administrativos	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
O	Administración pública, defensa y seguridad	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3
P	Educación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Q	Salud humana y trabajo social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
R-S-T-U-	Servicios recreacionales y otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Esta misión.

C. Brecha de Cumplimiento por Sector

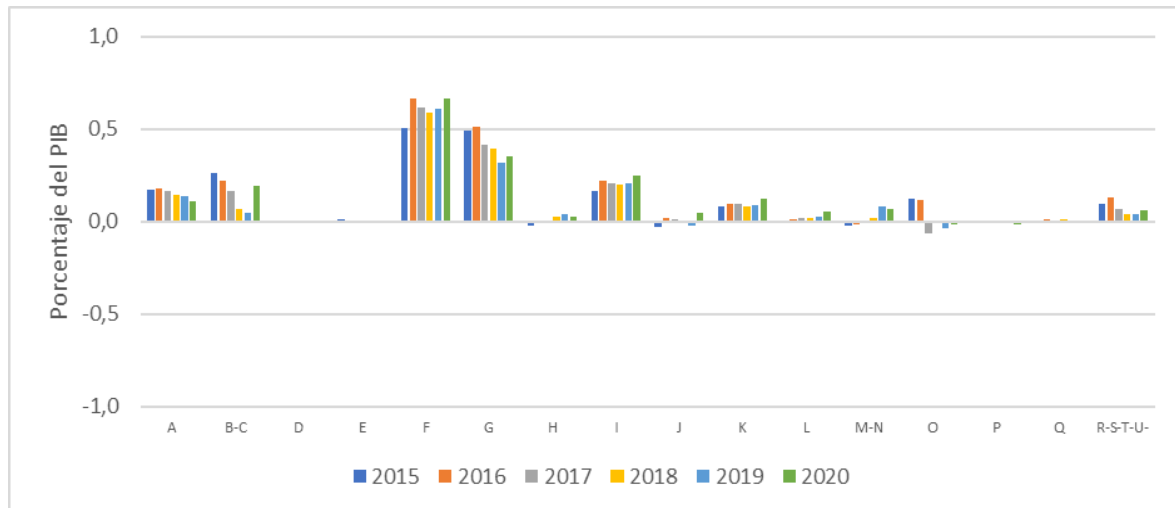
37. Las mayores brechas de cumplimiento se encontraron en los sectores construcción y comercio, aunque hay brechas potencialmente importantes en otros sectores (Figura 24). En el sector construcción se observó una tendencia anual similar a la observada en la brecha de cumplimiento agregada para todos los sectores, con dos picos de aumento en 2016 y 2020. Existen algunos elementos que permiten asociar un mayor riesgo al sector construcción debido a las complejidades del tratamiento normativo estipulado para algunos de sus subsectores¹⁷ y a algún grado de informalidad en la producción.¹⁸ La situación es diferente en el sector comercio, en el que lo que se aprecia más bien es una tendencia declinante de la brecha a lo largo del período 2015-2020. En otros dos sectores como minería-manufactura y hoteles y restaurantes, también se observa una brecha de cumplimiento de interés. En ambos sectores, la tendencia parece apuntar a una relativa alza de la brecha en el año 2020. El sector minería-manufactura no suele asociarse típicamente con alto riesgo, sin embargo, el sector de hoteles y restaurantes habitualmente supone una mayor exposición de cumplimiento por la naturaleza de sus operaciones.¹⁹

¹⁷ Uno de los tratamientos complejos, dentro del sector construcción, corresponde al subsector construcción de edificios no residenciales. Este subsector representa aproximadamente el 13 por ciento del sector construcción. La normativa del IVA distinguiría los casos de construcción de edificios no residenciales cuya producción total está a cargo del contribuyente (producción no afectable con IVA) y los casos de construcción en los que el productor actúa como un prestador del servicio de construcción por encargo de un tercero (producción afectable con IVA). En el modelo se asignó, por simplicidad, una fracción 1 al tratamiento afectable del subsector. Sin embargo, se ejecutaron tres análisis de sensibilidad respecto a la brecha de cumplimiento. El primero consideró los datos informativos de las propias declaraciones de IVA, arrojando una fracción de 0,83 para la edificación no residencial afecta. El segundo análisis consideró ejemplos de actividades típicas del subsector, y su resultado fue una fracción de 0,75 para el mismo componente. Un tercer análisis consideró información del SRI sobre fideicomisos en viviendas sobre la que no se pudo extraer una cifra comparable. Con todo, si se extremara la proporción anterior hasta un valor de 0,50, se observaría que la variación promedio en la brecha de cumplimiento no excedería de 0,07 puntos de PIB, así que el impacto potencial de este supuesto no parece significativo.

¹⁸ Aunque no es el único sector en el que el BCE ha empleado algunas estimaciones de producción informal, en el sector construcción podría indicarse que existen mayores desafíos interpretativos para abordar su análisis normativo tributario. La revisión de cuentas nacionales que actualmente está en marcha puede abrir una importante instancia para confirmar o revisar tales estimaciones a partir de un trabajo coordinado.

¹⁹ En opinión del SRI, estos últimos sectores económicos habrían sido los más afectados por la pandemia y ello se asociaría con el alza en sus brechas sectoriales. Si bien, un análisis de causalidad de este tipo excede al alcance de la presente misión, parece razonable sugerir que esta hipótesis pueda ser abordada a través de un futuro análisis basado en un enfoque de riesgo sectorial de cumplimiento.

Figura 24. Brecha de Cumplimiento por Sector (2015-2020)



Sector de Reporte ²⁰	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A Agropecuario, silvicultura y pesca	0,17	0,18	0,17	0,15	0,14	0,11
B-C Minería y Manufactura	0,26	0,22	0,17	0,07	0,05	0,19
D Electricidad y gas	-0,00	-0,01	-0,01	0,00	0,00	-0,00
E Agua y saneamiento	0,01	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,01
F Construcción	0,51	0,66	0,62	0,59	0,61	0,67
G Comercio	0,49	0,52	0,41	0,39	0,32	0,35
H Transporte	-0,02	-0,01	0,01	0,03	0,04	0,03
I Hoteles y restaurantes	0,16	0,22	0,21	0,20	0,20	0,25
J Información y comunicaciones	-0,03	0,02	0,01	-0,01	-0,02	0,05
K Servicios financieros	0,08	0,10	0,10	0,09	0,09	0,12
L Actividades inmobiliarias	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,06
M-N Servicios profesionales y administrativos	-0,02	-0,02	-0,01	0,02	0,08	0,07
O Administración pública, defensa y seguridad	0,12	0,12	-0,06	-0,00	-0,04	-0,02
P Educación	-0,00	-0,00	-0,01	-0,00	-0,00	-0,01
Q Salud humana y trabajo social	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00
R-S-T-U- Servicios recreacionales y otros	0,10	0,13	0,07	0,04	0,04	0,06

Fuente: Esta misión.

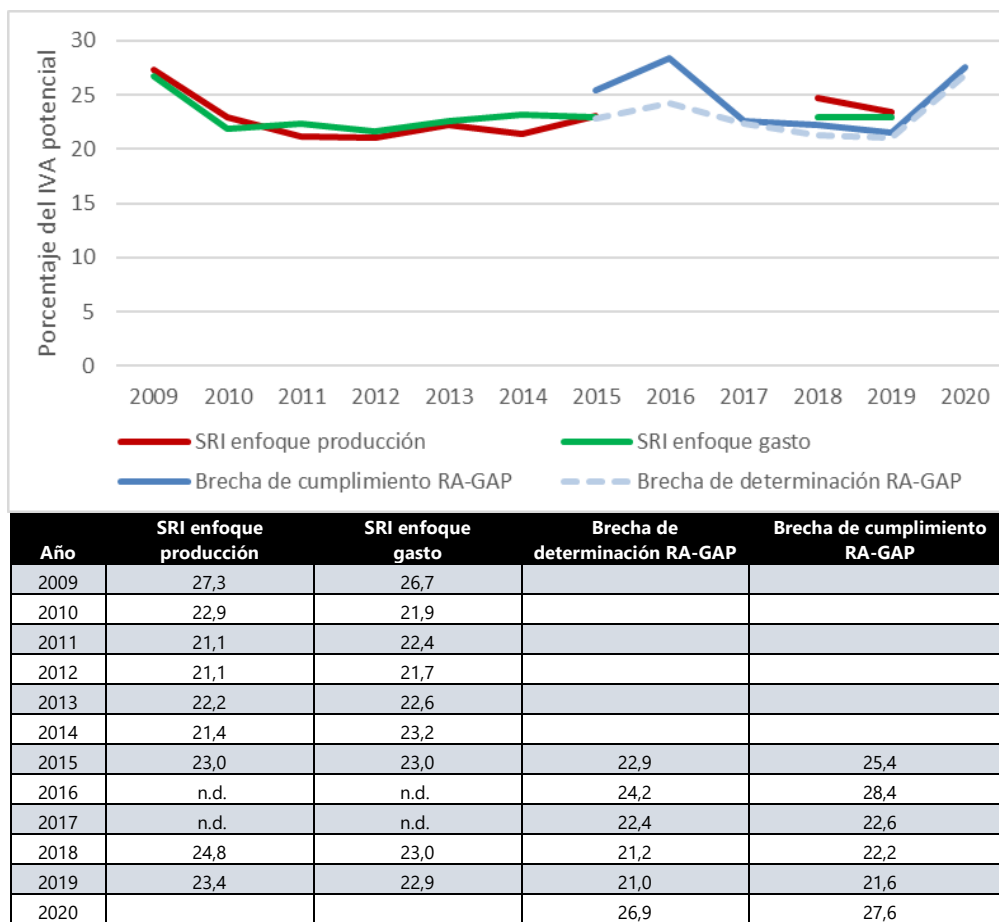
D. Estimaciones de Cumplimiento del SRI

38. El SRI ha producido sus propias estimaciones de brecha de cumplimiento del IVA (Figura 25). Las estimaciones del SRI emplean cifras de cuentas nacionales para estimar el IVA potencial. El principio de estimación del SRI es básicamente el mismo que utiliza RA-GAP al intentar construir el IVA potencial para cada año a partir de la información de cuentas nacionales y luego compararlo con la recaudación efectivamente aportada por los contribuyentes. Las principales diferencias entre el método SRI y el modelo RA-GAP son: 1) el nivel de agregación del IVA potencial

²⁰ Se presentan los valores con una aproximación de dos decimales sólo para efectos de una mejor exposición. Sin embargo, no debe interpretarse el número de decimales, tanto en esta como en otras tablas, como un indicador del grado de precisión de las estimaciones. Aunque RA-GAP no permite estimar un nivel de error estadístico en las estimaciones de brecha, es altamente probable que ese nivel pueda ser más alto que una décima de punto de PIB. Por la misma razón los valores negativos que puedan consignarse en la cifra de un sector para un año dado deben ser considerados parte del error de estimación.

y efectivo y 2) la medida usada para la recaudación del IVA efectivo. Mientras que el SRI realiza las estimaciones para los agregados de producción y consumo final, en el enfoque RA-GAP se realiza una estimación de producción a nivel de cada sector económico individual. A su vez, la estimación del SRI utiliza una medida del IVA efectivo basado en débitos y créditos de las declaraciones, mientras que en el enfoque RA-GAP se emplea la medida del IVA neto devengado. Con todo, y aunque el enfoque RA-GAP permite un desglose más detallado de los resultados, ambos modelos deberían producir estimaciones agregadas consistentes de la brecha de cumplimiento.

Figura 25. Estimaciones de Brecha de Cumplimiento SRI (2009-2019) y RA-GAP (2015-2020)



Fuente: Esta misión y autoridades del SRI. Nota: n.d = no disponible.

39. La comparación entre las estimaciones SRI y RA-GAP se puede realizar para 2015, 2018 y 2019, años en los que se dispone de valores para ambas estimaciones. En 2015, la brecha de cumplimiento como porcentaje del IVA potencial estimada por el SRI está 2,4 puntos porcentuales por debajo de la estimada por el modelo RA-GAP en 2015. En 2018 y 2019, en cambio, la brecha SRI está hasta 2,6 y 1,8 puntos por encima de la obtenida por el modelo RA-GAP. En el contexto de los inevitables márgenes de error en las estimaciones de brecha de cumplimiento, estas diferencias no son significativas. Una particularidad que se observa sólo en 2015 es que la brecha SRI resulta prácticamente igual a la brecha de determinación RA-GAP, cuestión que podría asociarse con el uso del débitos y créditos declarados para expresar el IVA efectivo en el caso de la estimación SRI. Sin embargo, la proximidad entre brecha SRI y brecha de determinación no logra confirmarse al comparar los datos de 2018 y 2019, años en los que se registran diferencias en torno a 2 puntos porcentuales entre ambos conceptos.

Anexo 1. Definiciones Usadas para la Brecha Tributaria

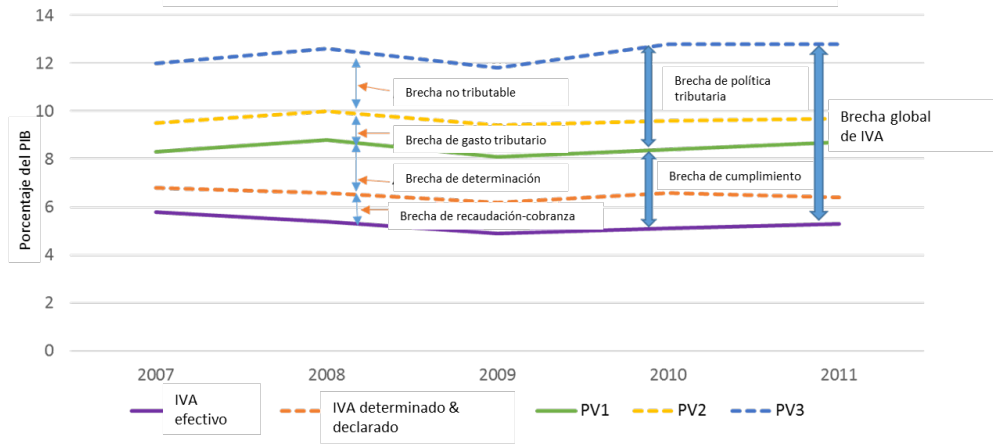
Componentes de la Brecha de IVA

La brecha global de IVA es la suma de las brechas de cumplimiento y de política tributaria, que miden la pérdida de recaudación debido al incumplimiento de los contribuyentes y los alivios de política tributaria, respectivamente. El enfoque RA-GAP usa los mismos modelos analíticos para estimar ambos componentes, los que se desglosan como se indica más abajo. Los componentes de la brecha de IVA se exponen en la Ilustración subsiguiente.

Brecha global de IVA	Diferencia entre el IVA potencial, considerando como si todo el consumo final estuviese gravado con la tasa estándar vigente, y la recaudación efectiva de IVA. La brecha global de IVA es la suma de la brecha de <i>cumplimiento</i> y la brecha de <i>política tributaria</i> .
Brecha de cumplimiento	Diferencia entre el IVA potencial, considerando el marco de la política tributaria vigente, y la recaudación efectiva. La brecha de cumplimiento es la suma de la brecha de <i>determinación</i> y la brecha de <i>recaudación-cobranza</i> .
Brecha de determinación	Diferencia entre la recaudación potencial, considerando el marco de la política tributaria vigente, y el IVA declarado o determinado.
Brecha de recaudación-cobranza	Diferencia entre el IVA declarado o determinado y el IVA efectivamente recaudado.
Brecha de política tributaria	Diferencia entre el IVA potencial, considerando que todo el consumo final estuviera gravado a la tasa estándar vigente y el IVA potencial dado el marco de la política tributaria vigente. La brecha de política tributaria es la suma de la brecha de gasto tributario y la brecha de componentes no tributables.
Brecha de gasto tributario	Diferencia entre el IVA potencial, considerando que la mayoría del consumo final está afecto a la tasa estándar vigente, pero dónde un conjunto mínimo estándar de exenciones se mantiene, y el IVA potencial, considerando la política tributaria vigente.
Componentes no tributables	Diferencia entre el IVA potencial, considerando como si todo el consumo final estuviera gravado con la tasa estándar vigente, y el IVA potencial, considerando que la mayoría del consumo final está afecto a la tasa estándar vigente, pero donde un conjunto mínimo estándar de exenciones se mantiene. También es conocida como la brecha de eficiencia.
C-eficiencia	Ratio del IVA efectivo sobre el IVA potencial, considerando como si todo el consumo final estuviera gravado con la tasa estándar vigente. La C-eficiencia puede ser expresada como:

$$c - \text{eficiencia} = (1 - \text{brecha de cumplimiento}) \times (1 - \text{brecha de política tributaria})$$

Componentes de la brecha de IVA – Gráfico ilustrativo



Dónde:
 PV1: IVA potencial con marco de política tributaria vigente y brecha de cumplimiento cero
 PV2: IVA potencial sin ningún gasto tributario
 PV3: IVA potencial sin ninguna brecha de política tributaria

Departamento de Finanzas Públicas

Fondo Monetario Internacional
700 19th Street NW
Washington, DC 20431
USA
<http://www.imf.org/capacitydevelopment>