NOTAS DE REFLEXIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES | SRI

Política fiscal y tributaria

No.40 | Marzo 2017

Análisis de regresividad del IVA en el Ecuador

Diego Rojas Báez*

1. Introducción 1
2. ¿Cómo se mide la progresividad? 2
3. Simulación: el IVA sin exenciones 3
4. Simulación: si nuestras exenciones fueran las de los vecinos 5
5. El tipo impositivo del IVA 7
6. Reflexiones finales 8

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. Introducción

El impuesto al valor agregado es un tributo que grava al consumo de bienes y servicios. Generalmente este tipo de tributos, indirectos, tiene la característica de ser regresivo; es decir, que la población que acumula menor porcentaje del ingreso de la sociedad financia una mayor parte de este. En el caso ecuatoriano la tasa con la que se calcula este tributo es del 12%[1], además se incorpora un esquema de exenciones y reducciones de tarifa que tratan de aminorar la carga de este tributo sobre los consumos indispensables. Los grupos de bienes y servicios, que pagan tarifa 0% sobre su consumo, son aquellos que garantizan estándares mínimos de condiciones de vida: la mayor parte de los alimentos, servicios básicos, energía, agua potable, transporte, medicinas y servicios de salud, educación, vivienda, servicios de cuidado, insumos para la producción agropecuaria entre otros[2]. La razón de estas exenciones es tratar de aminorar la carga del impuesto sobre

[1] Actualmente es del 14%, pero como medida temporal debido al terremoto del 16 de abril de 2016

[2] Para un detalle de estos, consultar los artículos 55 y 56 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

los sectores menos ricos de la población.

Para entender la importancia de las exenciones mencionadas, es necesario observar la progresividad del impuesto en el caso hipotético de que estas no se encontraran implementadas. El ejercicio que plantea este trabajo es analizar la progresividad del IVA en el Ecuador, transparentando el esquema de exenciones implementado. Al mismo tiempo, intenta ilustrar la situación de este esquema en un ámbito regional al comparar la estructura de exenciones de IVA en Ecuador con respecto a la aplicada en otros países; específicamente dos vecinos cercanos, Perú y Colombia, y Argentina. Finalmente, este documento intenta ilustrar qué estructura de IVA, en términos comparados, es la que menor impacto tiene sobre el bienestar de los ecuatorianos.

2. ¿Cómo se mide la progresividad?

La progresividad puede describirse brevemente como el vínculo entre la desigualdad de la distribución del ingreso y la desigualdad en la distribución de la carga de un impuesto. En otras palabras, es una manera de comparar la cantidad de impuesto que recae sobre un grupo de población en función del nivel de ingreso que acumula. Esta relación permite hacer juicios sobre la carga adecuada que debe recaer sobre un tramo de población; según el marco que se toma en cuenta en esta *Nota*, la población debe pagar una proporción acumulada de impuesto igual o menor a la proporción de ingreso que acumula para ser considerado "justo". De esta manera si los miembros de un grupo de hogares acumulan una menor proporción del ingreso total, con respecto a la proporción de carga fiscal que acumulan, el impuesto es regresivo ("injusto"); de lo contrario, es progresivo o, en su defecto, proporcional. Para ilustrar esto, imaginemos tres hogares con una distribución del ingreso como se describe en la tabla 1.

Tabla 1

		Hogar 1	Hogar 2	Hogar 3	Total
Ingreso	Monto	$ 50	$ 150	$ 400	$ 600
	Proporción	8%	25%	67%	100%
	Acumulada	**8%**	**33%**	**100%**	

Elaboración: Propia

Supongamos que ante la existencia de un problema de basura, los hogares deciden imponer un impuesto para pagar la recolección de basura que asciende a un monto de 180 dólares.

Como se mencionó anteriormente, para observar si el impuesto es progresivo, regresivo o proporcional hay que comparar el ingreso acumulado con la carga acumulada del impuesto.

La Tabla 2 ilustra los posibles esquemas de distribución del impuesto y la distribución del ingreso para observar sus relaciones.

Tabla 2

		Hogar 1	Hogar 2	Hogar 3	Total
Dustribución del Ingreso					
Ingreso	Monto	$ 50	$ 150	$ 400	$ 600
	Proporción	8%	25%	67%	100%
	Acumulada	**8%**	**33%**	**100%**	
Dustribución del Impuesto					
Impuesto Escenario 1	Impuesto	$ 60	$ 60	$ 60	$ 180
	Carga	33%	33%	33%	100%
	Acumulada	**33%**	**67%**	**100%**	
Impuesto Escenario 2	Impuesto	$ 9	$ 27	$ 144	$ 180
	Carga	5%	15%	80%	100%
	Acumulada	**5%**	**20%**	**100%**	
Impuesto Escenario 3	Impuesto	$ 14.4	$ 45	$ 120.6	$ 180
	Carga	8%	25%	67%	100%
	Acumulada	**8%**	**33%**	**100%**	

Elaboración: Propia

El escenario 1, ilustra un impuesto cuya carga acumulada para los hogares 1 y 2, los menos ricos, es de 67%; y por ende supera la proporción de ingreso que ellos acumulan, 33%. El escenario 1 se cataloga entonces como regresivo. En el escenario 2, la carga acumulada por los hogares 1 y 2 es de 20%, menor a la porción de ingreso que acumulan; por ende este escenario es progresivo. Finalmente, el escenario 3 muestra un esquema en el que la carga acumulada de los hogares menos ricos iguala a la porción de ingreso que acumulan; es decir, es un escenario proporcional.

3. Simulación: el IVA sin exenciones

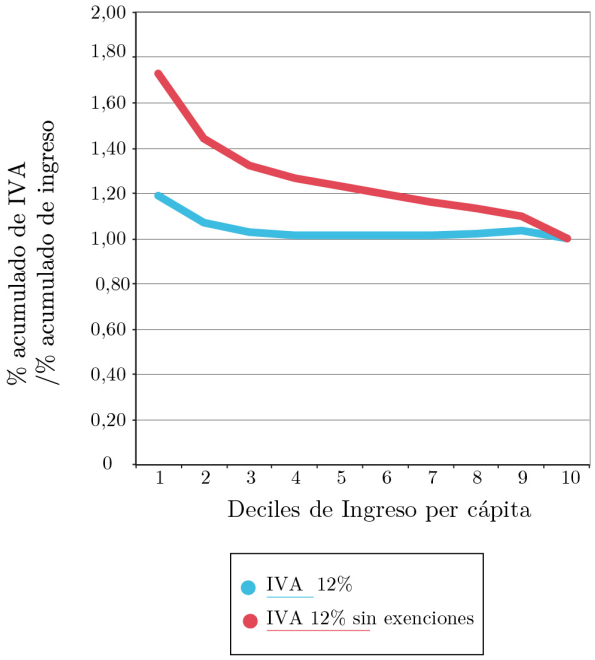
Para evaluar la importancia de la estructura de exenciones del IVA en Ecuador, en primer lugar, se clasifica a los ítems disponibles dentro de la encuesta[3], en base a la legislación vigente, según la tarifa de IVA que paga. Esto permite estimar el total de IVA que pagarían los hogares en el Ecuador si se aplicase la legislación de los países mencionados. El segundo paso es construir una distribución del gasto en IVA contrafactual[4]; es decir, una que no se puede observar realmente sino a través de estimaciones (micro simulaciones). Esta distribución se construye a partir del supuesto de que todos los bienes pagarían IVA sin ninguna excepción. Finalmente se ordena a los hogares según el decil de ingreso per cápita al que pertenecen y se calcula el porcentaje de ingreso y de impuesto que se

[3] Se usan los rubros de gasto corriente monetario e ingreso corriente monetario de los hogares registrado en ENIGHUR 2011-2012.

[4] Esta construcción depende de varios supuestos: i) los consumidores no cambian su consumo ante el cambio de la estructura del impuesto; ii) el cambio en recaudación del impuesto, y por ende del gasto del gobierno, no afecta el consumo de los hogares; iii) el valor del impuesto a consumos especiales se puede ignorar para los fines analíticos de este documento

acumula hasta cada uno de los deciles.

Gráfico 1



Fuente: ENIGHUR 2011-2012
Elaboración: Propia

Para sintetizar los resultados, en el Grafico 1 se muestra el cálculo del ratio entre el "*porcentaje acumulado de IVA pagado*" y el *"porcentaje acumulado de ingresos"* que registra cada uno de los deciles. Este cálculo se realiza para el monto real y para el monto simulado sin exenciones. Rigiéndonos al criterio de progresividad (justicia), que se enuncio en la sección anterior, un decil que paga más de lo que le corresponde tendrá un ratio con valor mayor a 1 en el Gráfico1; en contraparte, un decil que acumule un monto justo de impuesto con respecto a su ingreso registrara un valor menor o igual a 1 en el Gráfico1.

El primer aspecto que cabe mencionar es que, según los datos, el IVA en el Ecuador no muestra un comportamiento regresivo, más bien está muy cerca de ser un impuesto proporcional; es decir, que cada parte de la población acumula una porción de carga tributaria igual a la porción de ingreso que acumula. Se observa que la mayor parte de los deciles muestran un ratio cercano a 1, a excepción de los primeros 3, lo que haría suponer que el impuesto tiene un comportamiento regresivo en estos. Sin embargo, es importante traer a la atención del lector que el consumo que realizan los primeros deciles debe pagar un IVA menor al estimado por la encuesta, por lo que seguramente el impuesto en esta parte de la población debe acercarse mucho más a ser proporcional. La razón, para afirmar esto, es que el consumo de los primeros deciles se realiza, en buena parte, en establecimientos comerciales que no realizan declaración de este impuesto. Esto sucede por tres razones: i) en este segmento de mercado es donde operan los 610 mil establecimientos que se acogen al Regimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano(RISE); ii) En este segmento

también operan las 54 mil personas registradas como artesanos; y, iii) en este segmento operan la mayor parte de negocios precarios e informales que no declaran impuestos.

El segundo aspecto es que el escenario que excluye las exenciones muestra ratios sustancialmente mayores a los que se observan en el IVA registrado en la encuesta. De esto se puede afirmar, que de no existir el esquema de exenciones en el país, la estructura del IVA sería completamente regresiva; en otras palabras, el país perdería en términos de justicia tributaria. Específicamente, la clase media y baja asumirían una carga mayor a la actual.

4. Simulación: si nuestras exenciones fueran las de los vecinos

Una vez que se ha observado que a través del esquema de exenciones implementado, es posible corregir sustancialmente la estructura de un impuesto eminentemente regresivo, es pertinente comparar esta estructura con otras referencias en la región.

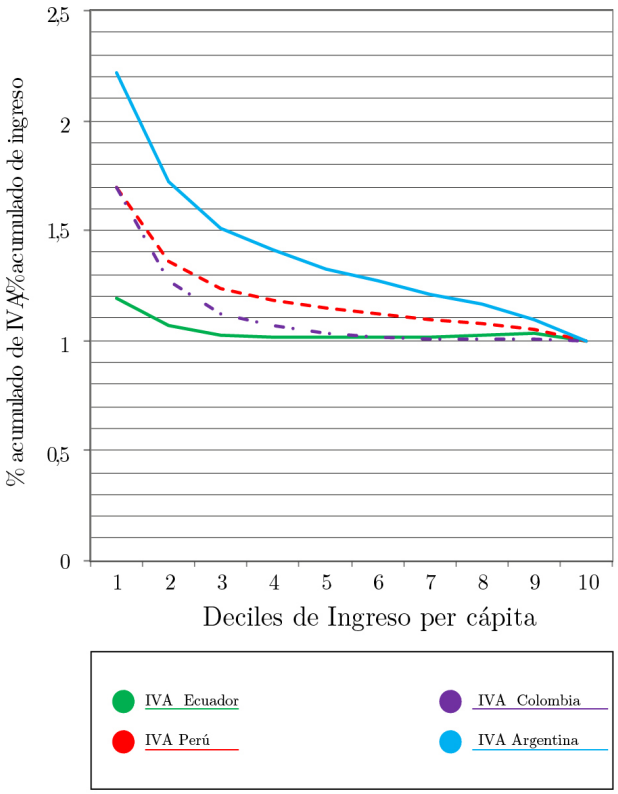
Para este análisis comparativo se ha realizado un estudio detallado de la estructura de exenciones de tres países: Perú, Colombia y Argentina. Se aplicó la estructura de IVA de Colombia, Perú y Argentina al consumo de los hogares ecuatorianos. El ejercicio, estima el valor de consumo en los bienes según la estructura de exenciones de cada país siguiendo la legislación vigente en cada uno hasta el mes de octubre de 2016. De esta manera se puede calcular un IVA simulado según cada escenario para juzgar la progresividad de cada estructura de exenciones.

En el caso de la estructura de exenciones peruana, esta registra una menor cantidad de bienes con tarifa diferenciada; sobre todo en términos de bienes básicos como alimentos que en su gran mayoría gravan una tarifa del 18%. Colombia muestra una estructura de exenciones similar a la ecuatoriana. Esto es cierto en términos del tipo de bienes que contempla para las exenciones; es diferente, sin embargo, en términos de las tarifas diferenciadas que contempla para grupos de productos como los servicios de alimentación, a los que grava con la mitad de su tarifa; otro ejemplo es la tarifa del 5% que aplica sobre bienes y servicios específicos como planes de medicina prepagada o algunos cereales. La tasa general que aplica a las ventas es del 19%[5]. En

[5] Desde febrero de este año, la tarifa del IVA en Colombia es del 19%. Sin embargo, este ejercicio fue realizado previa aprobación de dicha reforma.

Argentina, al igual que en Colombia, la tarifa que se utiliza para gravar a los bienes se encuentra diferenciada; la tarifa general es de 21%. Sin embargo, al contrario de Colombia y Ecuador, los bienes y servicios de primera necesidad, no se encuentran exentos, sino que se gravan a la mitad de la tasa normal, es decir 10,5%. Las exenciones, en todo el sentido de la palabra, son muy pocas e incluyen, por ejemplo, la leche de vaca, el agua, entre otros.

Gráfico 2



Fuente: ENIGHUR 2011-2012
Elaboración: Propia

Los resultados de este análisis se encuentran plasmados en el Grafico2. La lectura del ratio, de porcentaje acumulado de impuestos sobre el porcentaje acumulado de ingresos, se realiza usando la lógica expuesta en la sección anterior. En resumen, se observa que la estructura que es menos regresiva, la curva que se acerca más a 1, es la vigente en Ecuador. La curva de la simulación del gasto en IVA, con la estructura de exenciones y tarifas de Colombia, es muy similar a la curva del Ecuador. La estructura de exenciones de Colombia, es más regresiva para la mitad más pobre de la población, sin embargo al mismo tiempo es más progresiva para las personas que se encuentran en la clase media. Justamente esta paradójica situación, no permite asumir que una de las dos estructuras sea más o menos regresiva.

La curva de la simulación de Perú muestra ratios mayores, en todos los deciles, a la curva del IVA con la estructura vigente. Esto quiere decir que adoptar una estructura similar a la de Perú haría que el impuesto al valor agregado en Ecuador se vuelva más regresivo.

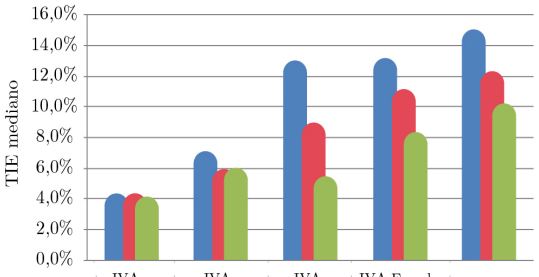
La estructura argentina muestra la curva con los ratios más altos, superando a Perú y Colombia. Lo que

significa, una vez más, que si se tomaría la estructura argentina, el impuesto al valor agregado sería más regresivo de lo que actualmente es en el Ecuador; además, que la estructura argentina es más regresiva que la de los otros dos países en comparación.

5. El tipo impositivo del IVA

Para poder comparar el nivel de impacto del gasto en IVA sobre el bolsillo de los ecuatorianos, es necesario usar una herramienta ampliamente utilizada en el análisis de incidencia de impuestos: el tipo impositivo efectivo (TIE). La sección previa permite concluir que, en todos los escenarios simulados, la estructura de exenciones vigente en Ecuador, permite corregir de mejor manera la estructura regresiva del impuesto al valor agregado. La única estructura que podría ser comparable en este sentido, sería la estructura de Colombia que se mostraba ligeramente similar a la estructura real de exenciones ecuatoriana. Para cerrar el análisis, el siguiente paso es comparar cual sería el TIE que pagarían los ecuatorianos si se adoptaran las estructuras de tarifas que se simularon.

Gráfico 3



	IVA Ecuador	IVA Colombia	IVA Argentina	IVA Ecuador sin exenciones	IVA Perú
TIE decil 1	4,4%	7,1%	13,0%	13,2%	15,1%
TIE decil 5	4,3%	5,9%	9,0%	11,1%	12,3%
TIE decil 10	4,2%	6,0%	5,5%	8,3%	10,2%

Fuente: ENIGHUR 2011-2012
Elaboración: Propia

Para realizar este análisis se ha dividido a la población en 10 partes iguales, en base a su ingreso per cápita familiar; posteriormente se ha procedido a calcular el TIE que cada uno de los individuos paga. Finalmente, se toma el TIE mediano[6] de cada decil como medida de tendencia central representativa del decil. Los resultados para los deciles 1, 5 y 10 se encuentran en Grafico3

El ejercicio muestra una conclusión clara: el TIE pagado en Ecuador, es inferior a cualquiera de las otras estructuras que se simularon, sin importar el decil de ingreso per cápita. Además, debido a que las distribuciones simuladas eran más regresivas, al menos en los tramos más bajos de la distribución, se puede observar que la brecha entre el TIE real y las simulaciones es más grande

[6] La mediana se calcula dentro de la distribución del TIE de cada decil.

en los deciles más bajos. En consecuencia, las simulaciones muestran que el esquema de tarifa y exenciones vigente en Ecuador, es la estructura del IVA que menores efectos tiene sobre el bolsillo de los ecuatorianos.

6. Reflexiones finales

El análisis realizó un contraste de estructuras de exención sobre el gasto del IVA de los hogares ecuatorianos. Para esto se construyeron simulaciones que permitieron observar en qué medida la estructura cambiaría, en términos de su progresividad, en caso de que la presente estructura de exenciones se cambiara o abandonara.

Se observa que la estructura del IVA en Ecuador es muy cercana a ser proporcional, un resultado que puede llamar la atención pues lo usual es que este tipo de impuestos sean claramente regresivos. Esta corrección de la regresividad viene dada por la cantidad y tipo de bienes y servicios que no pagan IVA en nuestro país. Al simular el escenario en el que todos los bienes y servicios pagasen IVA, se observa que el IVA sería claramente regresivo. Notando de manera importante, cómo el esquema de exenciones juega un rol fundamental para aliviar la carga que asumen los hogares.

Adicionalmente se realizaron simulaciones para observar cuál sería la incidencia de adoptar la estructura del IVA de Perú, Colombia y Argentina en el Ecuador. Los resultados mostraron a la estructura de Ecuador como la que mayor corrección hace sobre la estructura regresiva del impuesto.

También se pudo observar que en términos de impacto sobre el bolsillo de los ecuatorianos, la estructura vigente en nuestro país es la que menos afecta a la población. En otras palabras, además de que la estructura vigente de exenciones es la menos regresiva, el tipo impositivo efectivo pagado por los ecuatorianos es menor que si se adoptaran alguno de los esquemas analizados, en gran medida porque tenemos una de las tarifas de IVA más bajas de toda la región.

SRi
...le hace bien al país!
CEFiI
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES