

## El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad\*

Actualmente se debate en el país una nueva reforma tributaria. Uno de los puntos más controversiales se refiere al aumento de la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) a 15%. La discusión se ha centrado en este impuesto debido a que se ha convertido en el mayor ingreso no petrolero para el gobierno. La importancia macroeconómica del IVA aumentó de 3% del PIB en 1990 a 4% en 1999 y a 6% en 2000. En los últimos 20 años se incrementó la tarifa del IVA en tres ocasiones: de 5% a 6% en 1983, de 6% a 10% en 1986 y de 10% a 12% en 2000. La propuesta de incremento ha generado reacciones contrarias desde la perspectiva de su impacto social: algunos consideran que afecta desproporcionadamente a los que menos consumen (es decir, que es “regresivo”) y, otros, a quienes más consumen (es decir que es “progresivo”). Conviene, por lo tanto, preguntarse: ¿cómo se distribuye la carga impositiva del IVA entre los hogares del país?

Primero, definamos los términos. Para caracterizar a un impuesto es necesario establecer su impacto real en la economía de los hogares contribuyentes; esto es, la llamada “tarifa impositiva efectiva media”, o la proporción del consumo total del hogar que se paga en impuestos\*\*. Un impuesto es “progresivo” si la tarifa impositiva efectiva media aumenta a medida que aumenta el consumo de los hogares y es “regresivo” si ocurre lo contrario. Si la tarifa impositiva media se mantiene constante en todos los niveles de consumo, el impuesto es “proporcional”. Por ejemplo, si todo el consumo final de los hogares estuviera gravado por igual con una tarifa única del 10%, la tarifa impositiva media sería idéntica para todos los hogares independientemente de su nivel de consumo; es decir, tendríamos un impuesto proporcional. Sin embargo, las exenciones —por ejemplo, a los alimentos en estado natural o a las medicinas, como en el caso del IVA actual— pueden alterar la proporcionalidad del impuesto volviéndolo progresivo. El grado de progresividad dependerá de la composición de las canastas de consumo de los hogares pobres y ricos. Sabemos que, en general, la proporción del consumo de alimentos en el consumo total de los hogares es mayor en los hogares pobres que en los hogares ricos. Este peso diferencial del consumo de alimentos en los distintos estratos socioeconómicos afecta la forma en que la carga impositiva se distribuye entre la población.

Para analizar la distribución del IVA actual entre los hogares utilizamos las estimaciones del consumo de los hogares, de la base imponible del IVA (con y sin exenciones) y del impuesto pagado elaboradas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) a partir de la última Encuesta de condiciones de vida (ECV) levantada por el INEC entre octubre de 1998 y septiembre de 1999. Las ECV, si bien no registran los impuestos efectivamente pagados, recaban información detallada sobre los bienes y servicios que consumen los hogares en un determinado período. Es importante anotar que las estimaciones realizadas por el SIISE son indirectas: no toman en cuenta el alto nivel de evasión tributaria que existe en las prácticas comerciales del país y se refieren únicamente al IVA doméstico contribuido por los hogares. El valor total del IVA estimado a partir de la ECV asciende a 232 millones de dólares, que representa cerca del 60% del IVA doméstico de 1999 según los datos provisionales del Servicio de Rentas Internas (389 millones de dólares).

En el caso del IVA con las exenciones actualmente contempladas, la tarifa efectiva media —esto es, el peso del impuesto sobre el consumo de los hogares— aumenta a medida que el consumo de los hogares es mayor (Tabla 1). Para el quinto de hogares más ricos, el IVA en 1999 representaba el 3,5% de su consumo, algo más del doble que para el quinto de hogares más pobres (1,4%). En otras palabras, el IVA actual tiene un carácter progresivo. En el caso hipotético del IVA sin exenciones, en cambio, la tarifa efectiva sería prácticamente proporcional. Como podemos ver, la tarifa efectiva disminuye significativamente cuando se introducen las exenciones. La tarifa legal de 10% se reduce a una tarifa efectiva de 8,5% en el caso del IVA sin exenciones —esta disminución se debe a la exclusión del autoconsumo de alimentos de la base imponible— y de 2,2% en el caso del IVA con exenciones. Es claro que las exenciones contempladas en la base legal del IVA vuelven a este impuesto progresivo, aunque reducen su rendimiento impositivo.

**Tabla 1. Tarifa impositiva efectiva media según quintiles de pobreza**

Quintiles de pobreza	Tarifa efectiva IVA con exenciones	Tarifa efectiva IVA sin exenciones
20% más pobre	1,4%	8,1%
2 quintil	1,7%	8,4%
3 quintil	1,9%	8,5%
4 quintil	2,4%	8,6%
20% más rico	3,5%	8,9%
Todos los hogares	2,2%	8,5%

Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1999.

Otra manera de evaluar la progresividad del IVA es utilizando las curvas de Lorenz, una herramienta analítica que permite observar gráficamente cómo se distribuye un determinado recurso o impuesto entre la población\*\*\*. El eje horizontal del gráfico representa la distribución acumulada de los hogares ordenados desde el más pobre hasta el más rico, y el eje vertical la distribución acumulada del impuesto y del consumo de los hogares. Si la curva del impuesto está bajo la curva de consumo para todos los puntos de la curva, se puede señalar sin ambigüedad que el impuesto es progresivo. En contraste, si la curva del impuesto se ubica sobre la curva de consumo, se puede señalar sin ambigüedad que el impuesto es regresivo.

El gráfico muestra las curvas de Lorenz para el IVA y el consumo total del hogar en 1999. Se puede observar que la curva del IVA con exenciones se encuentra por debajo de aquella del consumo en todo su trayecto. Esto nos sugiere que los hogares que más consumen pagan el impuesto en mayor proporción que su participación en la distribución del consumo; lo contrario ocurre con los hogares pobres. Podemos también observar que la eliminación de las exenciones determinaría que la curva del impuesto se traslade hacia la izquierda, volviéndose, por tanto, menos progresiva. En este caso, la distribución resultante sería prácticamente igual a la distribución del consumo total de los hogares, por lo que el IVA se convertiría en un impuesto neutral en términos distributivos.

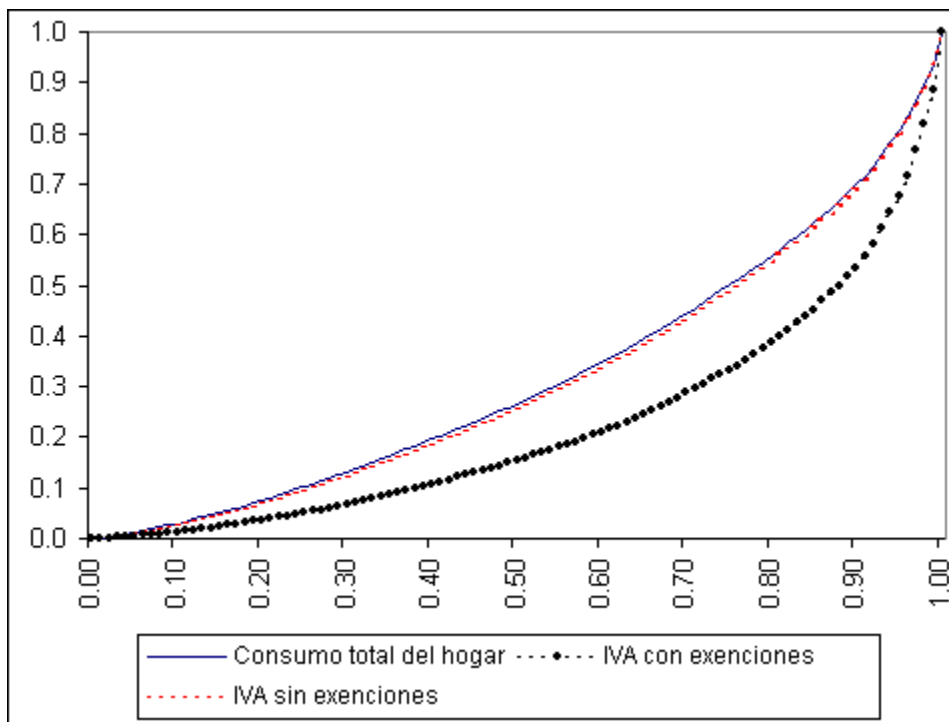
Si analizamos la proporción del impuesto pagado por cada uno de los quintiles de hogares agrupados según su situación de pobreza (Tabla 2), encontramos que al 20% más pobre le correspondería pagar el 3,6% del total del impuesto, mientras que su participación en el consumo total es del 7,5%. En cambio, al 20% menos pobre le correspondería pagar el 61,3% del impuesto y su participación en el total del consumo es del 44,2%. Es decir, dada la distribución del consumo entre los hogares del país en 1999, el estrato más rico de los hogares aportaba el IVA en una proporción 17 veces mayor que el estrato más pobre, en tanto que su participación en el consumo era 6 veces mayor que la del estrato más pobre. Este resultado se debe, en gran medida, a que el impuesto no grava a los alimentos en estado natural, rubro cuyo peso en el consumo total de los hogares es mayor en los hogares más pobres. De hecho, para el quinto más pobre de hogares el consumo de alimentos representa el 50,6% de su consumo total, mientras que para el quinto más rico representa el 28,7%.

**Tabla 2. Distribución del IVA y el consumo de los hogares según quintiles de pobreza**

Quintiles de pobreza	Distribución de				Alimentos como % del total
	Hogares	IVA con exenciones	IVA sin exenciones	Consumo total del hogar	
<b>20% más pobre</b>	20,0%	3,6%	7,0%	7,5%	50,6%
<b>2 quintil</b>	20,0%	7,1%	11,8%	12,1%	51,1%
<b>3 quintil</b>	20,0%	10,4%	15,0%	15,3%	47,2%
<b>4 quintil</b>	20,0%	17,6%	20,8%	20,9%	41,7%
<b>20% más rico</b>	20,0%	61,3%	45,4%	44,2%	28,7%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	43,9%

Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1999.

**Curvas de Lorenz para el IVA y el consumo total del hogar, 1999.**



Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1999.

En suma, bajo la definición de progresividad adoptada en esta nota, el IVA con las actuales exenciones es un impuesto progresivo, mientras que el IVA sin exenciones sería prácticamente neutral respecto de la distribución del consumo. Estos resultados nos sugieren dos conclusiones relevantes para el debate acerca de la reforma tributaria. La primera es que manteniendo las actuales exoneraciones, el aumento de la tarifa del IVA lo pagaría en mayor proporción la población más rica; esto es, sería una imposición progresiva. La segunda es que la eliminación de las exoneraciones sería una medida regresiva que afectaría en mayor proporción a los más pobres. Adicionalmente, los resultados muestran que un impuesto proporcional puede ser convertido en un impuesto progresivo mediante la introducción de exenciones al consumo de bienes o servicios cuya participación en la canasta de consumo de los hogares es mayor en los hogares más pobres. Sin embargo, esta no es la única forma en que se puede obtener este resultado. Otra manera sería predestinar los ingresos del impuesto al gasto social, bajo el supuesto de que este está efectivamente dirigido mayoritariamente a la población pobre —como se hizo en Chile hacia 1990—.

Finalmente, es importante resaltar que la elevación de la tarifa de un impuesto afecta a todos los que lo pagan, sean estos pobres o ricos. La intención de esta nota fue mostrar quienes serían mayormente afectados por esta política fiscal, para lo cual se realizó un análisis únicamente desde la perspectiva de la equidad vertical. Un análisis completo del impacto de un impuesto requeriría tratar sus efectos sobre la asignación de recursos y sobre la administración tributaria, así como aspectos de equidad horizontal y su papel en el conjunto del sistema tributario.

\* Artículo escrito por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (Convenio BID - Ministerios del Frente Social), para la revista Gestión, abril 2001.

\*\* Utilizamos al consumo como medida de bienestar debido a sus mayores ventajas conceptuales y operativas respecto al ingreso cuando se utilizan las encuestas de hogares.

\*\*\* Se trata, sin embargo, de un método con limitaciones. Un análisis mucho más robusto del impacto de los impuestos sobre el bienestar de la población requeriría de matrices de contabilidad social y modelos de equilibrio general que tomen en cuenta el cambio de comportamiento de los agentes económicos frente a una medida impositiva y la estratificación socioeconómica de los hogares —una herramienta que no existe en el país, pero en cuyo diseño trabajan actualmente el INEC y el SIISE—.

