

# IVA no regresivo de Ecuador. Alternativa para países en desarrollo

Diego Rojas Báez<sup>I</sup> y Mariana Dondo Bühler<sup>II</sup>

## Resumen

Este trabajo analiza la estructura de exenciones del IVA de Ecuador, demostrando que consigue transformar la estructura clásica regresiva de este impuesto por una proporcional. El ejercicio muestra que Ecuador consigue una estructura tributaria mucho más justa, para beneficio de la población, que la que tendría si aplicase la estructura de exenciones de otros países (Perú, Colombia y Argentina) o una tarifa *flat* como es habitual. El trabajo contribuye a desmitificar la idea de que solo recostándose en impuestos directos puede lograrse una estructura tributaria justa. En este sentido, un IVA bien diseñado puede ser el instrumento tributario que le permita a los países en desarrollo romper el círculo vicioso por el que los ciudadanos no están dispuestos a pagar impuestos porque no perciben que haya correspondencia entre sus contribuciones fiscales y la calidad de los servicios públicos que reciben, mientras que el Estado no puede ofrecer calidad en los servicios públicos debido a que no consiguen recaudar suficientes impuestos.

**Palabras clave:** política fiscal – IVA progresivo – estructura tributaria – Perú – Argentina – Colombia – Ecuador.

## Abstract

This paper analyzes the structure of VAT exemptions in Ecuador, demonstrating that it manages to transform the classical regressive structure of this tax into a proportional one. The exercise shows that Ecuador gets a much fairer tax structure, for the benefit of the population, than it would have if it applied the exemption structure of other countries (Peru, Colombia and Argentina) or a flat rate as usual. The work contributes to demystify the idea that only by leaning on direct taxes can a fair tax structure be achieved. In this sense, a well-designed VAT can be the tax instrument that allows developing countries to break the vicious circle by which citizens are not willing to pay taxes because they do not perceive that there is correspondence between their tax contributions and the quality of the public services they receive, while the State can not offer quality in public services because they can not collect enough taxes.

**Keywords:** fiscal policy – progressive VAT – fiscal structure – Perú – Argentina – Colombia – Ecuador.

---

<sup>I</sup> Univesidad de Georgia, Centro de Estudios Fiscales y Emory University.  
Correo: dirojasb@gmail.com

<sup>II</sup> CIETES, Universidad Nacional de Río Negro, Bariloche.  
Correo: mdbuhler@unm.edu.ar

## Introducción

Los países en desarrollo necesitan sistemas fiscales robustos que permitan financiar tanto los servicios básicos que requieren los ciudadanos, como realizar las inversiones en infraestructura y las políticas activas necesarias para impulsar el desarrollo. El esfuerzo fiscal necesario es importante e involucra modernizar la estructura tributaria haciéndola progresiva para que permita recaudar la masa de recursos necesaria.

Sin embargo, entre los muchos aspectos que impiden, retrasan o dificultan la implementación de una estructura tributaria progresiva, entre ellos las termitas fiscales (Tanzi, 2001) y la competencia fiscal desleal que implica el diseño actual de la globalización (Oglietti, 2017), destaca también la resistencia fiscal que desencadena la presión tributaria progresiva en los países en desarrollo.

En efecto, cuando la presión fiscal sobre las familias de mayores ingresos aumenta, también crece el repudio a estas políticas por parte de estos segmentos de la población, a los que se suman muchos otros que resultan influenciados por la vocería de los medios de comunicación conservadores. Este rechazo político es una amenaza que muchas veces termina incluso desalentando a quienes ideológicamente estarían predispuestos a implementar una reforma fiscal progresiva, lastrando así las posibilidades de desarrollo y bienestar de nuestros países; y, en caso de que estas fuerzas progresistas sean lo suficientemente fuertes como para poder implementar una reforma tributaria de este tono, corren el riesgo de fortalecer a los adversarios políticos que alzan las banderas a favor de la reducción de impuestos y el Estado Mínimo (tal como lo demuestran las numerosas estrategias electorales en todo el planeta basa-

das en el lema de la reducción de impuestos). En efecto, las campañas a favor del Estado Mínimo y la reducción de impuestos tienen la capacidad de colonizar fácilmente las preferencias de los ciudadanos desprevenidos, para quienes es mucho más fácil e intuitivo percibir los efectos directos de un impuesto sobre el ingreso disponible, que los efectos indirectos del gasto e inversión públicos sobre su nivel de vida y el de los conciudadanos. Cobrar impuestos y convencer a los ciudadanos de que es por su propio bienestar y el del país, es una tarea titánica que difícilmente un político sensato estará dispuesto a enfrentar, sobre todo cuando debe resistir la corriente dominante de opinión que impone la escuela neoclásica de la economía y la que tejen los medios de comunicación masivos en representación de los intereses más conservadores de sus propietarios o de sus anunciantes.

En general, en un país en desarrollo donde la calidad de los servicios públicos como salud, educación y justicia puede considerarse entre mediana o baja, los segmentos de la población de mayores ingresos no solo repudian la presión fiscal sino que son permeables a evadir sus obligaciones tributarias. En gran medida esto se debe a que perciben que no existe una correspondencia entre sus contribuciones fiscales y la calidad de los servicios que reciben del Estado. Recurriendo a un ejemplo figurativo, personificado en un ciudadano latinoamericano de alto ingreso típico, que contrata un seguro médico privado, escolariza a sus hijos en instituciones privadas, cuenta con servicios privados de seguridad y hasta vive en una urbanización privada, sin dudarle, es natural que perciba que su conducta fiscal elusiva o evasiva es más legítima que la del Estado cobrándole impuestos. En contraste, un europeo

del mismo estatus social, que envía sus hijos a colegios y universidades estatales de alto nivel, utiliza los servicios de sanidad pública y no necesita contratar su seguridad privada ni aislarse en barrios privados para sentirse seguro, tiene mayor predisposición a contribuir y menos legitimidad su resistencia fiscal. Esta afirmación solo pretende arriesgar que existe más predisposición o menos reticencia a contribuir en estos países que en los latinoamericanos, sin desmerecer que la capacidad de fiscalización de las agencias tributarias europeas y su capacidad para reprimir las conductas ilegales sin duda son elementos que estimulan las conductas responsables de parte de los contribuyentes.

Se presenta así un círculo vicioso difícil de romper. Por un lado, es necesario mejorar la calidad de los servicios públicos para que exista una mayor correspondencia entre el esfuerzo fiscal y la calidad de los servicios recibidos y, por el otro, no puede brindarse mayor calidad de los servicios sin antes aumentar significativamente la recaudación tributaria que permita financiarla.

En los países desarrollados, la correspondencia entre impuestos pagados y servicios recibidos es uno de los determinantes de la mayor predisposición a pagar impuestos y la tolerancia a la presión fiscal (Batrancea et al. (2013), Bird et al. (2008), Barone y Mocetti (2011)). La legitimidad que en EE.UU. tienen los reclamos a favor de la reducción de impuestos son un resultado que se explica más por la presión de los grupos de interés corporativos, que por el curso natural de la interacción democrática.

Esto no quiere que el único determinante de la predisposición a pagar impuestos sea la percepción de correspondencia fiscal. Existen muchos otros factores involucrados, que incluyen a la propia capacidad de las administraciones tributarias para controlar la evasión, al tratamiento judicial que reciben los evasores, la cultura o moral tributaria (Torgler y Schneider (2007) y Martínez-Vázquez (2007)) y hasta la reprobación ciudadana hacia quienes evaden sus contribuciones fiscales, que disuaden las conductas más deshonestas o picarescas de los contribuyentes.

No es casual que un ligero examen de la historia tributaria de los países desarrollados nos permita concluir muy rápidamente que consiguieron aumentar la presión fiscal a fuerza de choques externos, como las guerras mundiales, terremotos, la guerra fría y otros semejantes, que legitimaron la mayor presión fiscal del Estado y aumentaron la predisposición a pagar impuestos gracias al sentido de patriotismo o la amenaza a la población civil que significaban tales eventos disruptivos. Ante la falta de tales eventos disruptivos (afortunadamente) que estimulan conductas más desprendidas y patriotas de parte de nuestras clases altas, deben buscarse estrategias que permitan romper el círculo vicioso. Con el mismo sentido histórico, otro elemento que concurre en la explicación del aumento de la presión fiscal, especialmente en Europa, sin duda fue el apoyo social y popular de las clases trabajadoras a un modelo social alternativo, especialmente después de producida la revolución soviética en 1917, que forzó al capitalismo europeo a tener un rostro más humano.

\* \* \*

## IVA versus impuesto a la Renta

El impuesto a la renta de las personas es el impuesto más relevante para lograr una estructura tributaria progresiva, y es, también, el que genera más rechazo entre los contri-

buyentes y ha demostrado una muy baja capacidad para redistribuir la renta en los países en desarrollo (Bird y Zolt (2005)). Este es uno de los principales tributos para

permitir la construcción de una estructura tributaria progresiva y aunque no es el único que permite conseguirlo ni el único que genera rechazo, es uno de los más importantes. En efecto, muchos países consiguen avanzar en progresividad, por ejemplo, aplicando impuestos a las exportaciones de sectores concentrados y rentistas, como es el caso de las retenciones agrícolas, o aplicando impuestos al patrimonio, a los activos financieros o impuestos a la propiedad.

De todos modos, es posible afirmar que el gran impuesto que le aporta progresividad a la estructura tributaria de los países desarrollados es el impuesto a la renta de las personas. Esto es así debido a que este impuesto es más difícil de desmontar o desvestir que otros tributos que pueden aportar progresividad como los señalados. En efecto, bastó una decisión ejecutiva del gobierno de Macri en Argentina reduciendo las retenciones a las exportaciones, para desmontar de un solo golpe gran parte de la estructura progresiva que se había logrado durante el gobierno anterior. Si la misma progresividad tributaria se hubiese logrado a través del impuesto a la renta en lugar de un impuesto a la exportación que puede modificar el poder ejecutivo sin intervención del poder judicial, para lograr el mismo retroceso en términos de progresividad, la reforma fiscal tendría que haber superado el escrutinio del congreso. Los impuestos al patrimonio, especialmente inmobiliarios, son difíciles de cobrar en los países en desarrollo, debido, entre otros motivos, a la subdeclaración y a que requieren un gran esfuerzo de gestión administrativa y tecnológica que no todos los estados están en condiciones de ejercer.

El IVA, por el contrario, es un impuesto indirecto que si bien es considerado regresivo, es decir, que la población

de menores ingresos termina financiando una parte más que proporcional de la recaudación del mismo, tiene dos valiosas propiedades que lo hacen muy atractivo a la luz de las administraciones fiscales: en primer lugar, tiene una amplia base tributaria que le permite generar una gran masa de ingresos y, en segundo lugar, es fácil de cobrar, lo que implica que el esfuerzo y gasto administrativo de la administración tributaria es bajo. La diferencia en la tasa de evasión estimada del IVA en Latinoamérica, que oscila entre 13,4% y 39,7% para el IVA y entre el 28.1% y 66.2% para el impuesto a la renta, comprueba las afirmaciones anteriores y justifica la opción elegida por las administraciones tributarias (CEPAL (2017)).

Es por estos atributos del IVA que las administraciones suelen decantarse por aumentar la recaudación tributaria recurriendo a este impuesto indirecto aplicado sobre el consumo y asumir los costos sociales en términos de regresividad y bienestar que esto implica. El IVA en la actualidad representa aproximadamente un 35% de la recaudación total en América Latina frente a un 20.5% en los países de la OCDE (OCDE (2012)).

No obstante, una estructura de exenciones o alícuotas marginales diferenciadas adecuada (Serrano Mancilla (2003)), como aparenta ser el caso de Ecuador, nos muestra que puede lograrse una estructura tributaria no regresiva recostada en la recaudación del IVA. Ecuador nos muestra que un IVA de carácter no regresivo puede ser una gran herramienta para que los países en desarrollo puedan conseguir niveles de recaudación suficientes para romper el círculo vicioso que hemos mencionado.

Existen otras alternativas complementarias a la que se presenta aquí, que también podrían contribuir a lograr un

IVA progresivo, que involucran la implementación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Silva Legarda (2008), Ainsworth, (2006<sup>a</sup>) y (2006<sup>b</sup>)) y la utilización de la facturación electrónica por parte de las agen-

cias fiscales y los contribuyentes, que podrían permitir la aplicación de un IVA diseñado a medida de la situación socioeconómica de cada contribuyente.

\* \* \*

## Estructura no regresiva del IVA en Ecuador

En Ecuador la tasa de IVA es del 12% y se caracteriza por incorporar un amplio esquema de exenciones y reducciones de tarifas que tratan de atenuar la carga que este tributo genera sobre consumos indispensables o priorizados. 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 e insumos para la producción agropecuaria entre otros.<sup>1</sup> Este diseño de exenciones responde

a razones distributivas, es decir, tienen el objetivo de disminuir la regresividad característica de este tributo.

El propósito de este trabajo es analizar el caso del IVA en el Ecuador, que tiene una estructura menos regresiva derivada de su estructura de exenciones. En este sentido, el artículo apunta a mostrar que un IVA progresivo o proporcional es viable como en el caso de Ecuador y que, por lo tanto, el diseño de un IVA con estas características puede ser un componente que permita romper el círculo vicioso que hemos señalado.

\* \* \*

## ¿Cómo se mide la progresividad?

La progresividad puede describirse brevemente como el vínculo entre la desigualdad de la distribución del ingreso nacional y la desigualdad en la distribución de la carga de un impuesto, es decir, contrasta la cantidad de recaudación del impuesto que recae sobre un grupo de población en función de la cantidad de ingreso que acumula.

Esta relación permite hacer juicios sobre la carga adecuada que debe recaer sobre un tramo de población. Según el marco normativo que se toma en cuenta en este artículo (Serrano Mancilla (2003), Sen (1995)), la población debe pagar una proporción acumulada de impuesto igual o menor a la proporción de ingreso que acumula para ser

---

<sup>1</sup> Para un detalle de estos, consultar los artículos 55 y 56 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

considerado “justo”. Ordenando los grupos de población de menor a mayor ingreso, si los miembros de un grupo de hogares acumulan una menor proporción acumulada del ingreso total, con respecto a la proporción de carga fiscal acumulada que soportan, el impuesto es regresivo (“injusto”), mientras que en el caso contrario será progresivo

(“justo”) o, en su defecto, proporcional. Para ilustrar esto, imaginemos tres hogares con una distribución del ingreso como se describe en la Tabla 1, donde se ordenan los hogares por tipo de ingreso, siendo el tipo 1 el de ingreso más bajo, el tipo 2 de ingreso medio y el tipo 3 el de ingreso alto.

**Tabla 1. Distribución acumulada del ingreso y del impuesto por tipo de hogar**

*Simulaciones de la distribución acumulada del ingreso y de la carga fiscal expresadas en porcentajes y pesos. Hogares ordenados de acuerdo al nivel de ingreso, siendo el hogar 1 el de menores ingresos*

		<b>Hogar 1</b>	<b>Hogar 2</b>	<b>Hogar 3</b>	<b>Total</b>
Ingreso	Monto	\$ 50	\$ 150	\$ 400	\$ 600
	Proporción	8%	25%	67%	100%
	<b>Acumulada</b>	<b>8%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>	

*Fuente: elaboración propia.*

Supongamos que, ante la existencia de un problema de basura, los hogares deciden imponer un impuesto para pagar su recolección 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. Distribución del ingreso y del impuesto por tipo de hogar**

*Simulaciones de la distribución acumulada del ingreso y de la carga fiscal expresadas en porcentajes y pesos. Hogares ordenados de acuerdo al nivel de ingreso, siendo el hogar 1 el de menores ingresos*

		<b>Distribución del Ingreso</b>			
		<b>Hogar 1</b>	<b>Hogar 2</b>	<b>Hogar 3</b>	<b>Total</b>
Ingreso	Monto	\$ 50	\$ 150	\$ 400	\$ 600
	Proporción	8%	25%	67%	100%
	<b>Acumulada</b>	<b>8%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>	
		<b>Distribución del Impuesto</b>			
Impuesto Escenario 1	Impuesto	\$ 60	\$ 60	\$ 60	\$ 180
	Carga	33%	33%	33%	100%
	<b>Acumulada</b>	<b>33%</b>	<b>67%</b>	<b>100%</b>	
Impuesto Escenario 2	Impuesto	\$ 9	\$ 27	\$ 144	\$ 180
	Carga	5%	15%	80%	100%
	<b>Acumulada</b>	<b>5%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>	
Impuesto Escenario 3	Impuesto	\$ 14,4	\$ 45	\$ 120,6	\$ 180
	Carga	8%	25%	67%	100%
	<b>Acumulada</b>	<b>8%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>	

*Fuente: elaboración propia.*

El escenario 1 ilustra un impuesto cuya carga acumulada para los hogares tipo 1 y 2, los menos ricos, es de 67%, y por ende supera la proporción de ingreso que ellos acumulan, 33%. Este escenario corresponde a una estructura regresiva del impuesto. En el escenario 2, la carga acumulada por los hogares 1 y 2 es de 20%, menor a la porción

de ingreso que acumulan (25%), por ende, este escenario responde a una estructura justa o progresiva del impuesto. 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, se trata de una estructura proporcional.

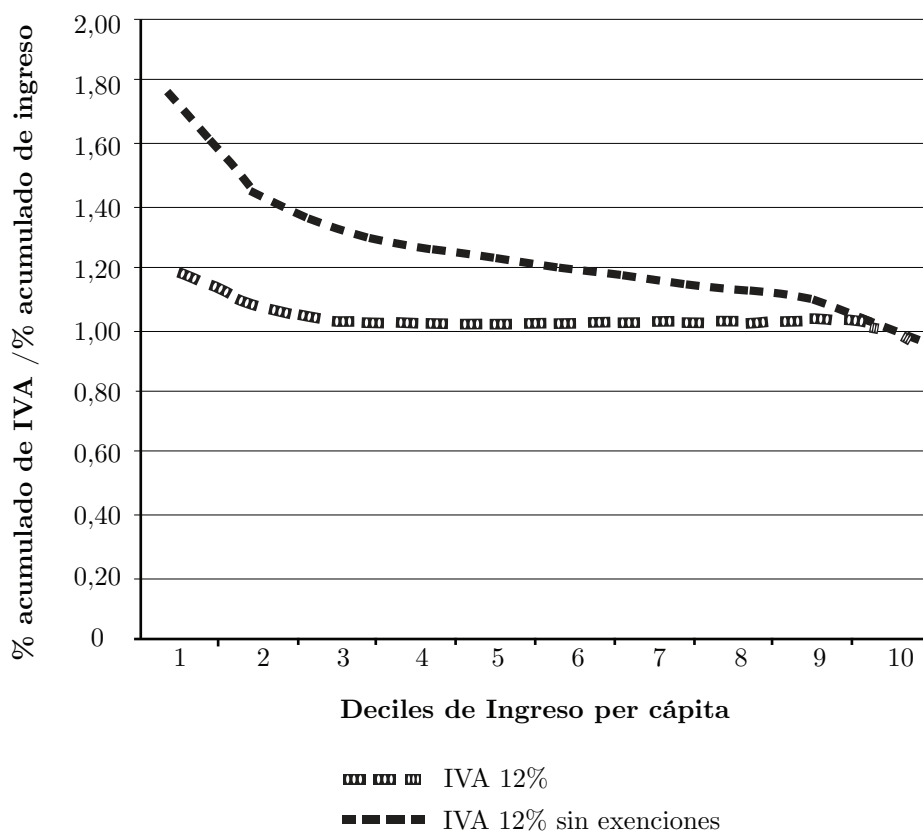
## Simulación I: IVA sin exenciones

El primer ejercicio consiste en construir una distribución contra-fáctica del gasto en IVA de las familias,<sup>2</sup> estimada a través de micro simulaciones que suponen que no existen exenciones, es decir, que todos los bienes sin excepción pagan la misma alícuota de IVA. Este ejercicio nos permite comparar el cambio en términos de regresividad del IVA

que implica la estructura de exenciones que disfruta Ecuador. Empleamos la ratio de equidad fiscal  $r$  que es igual al cociente entre el porcentaje acumulado de IVA pagado y el porcentaje acumulado de ingresos que registra cada uno de los deciles, ordenados según el decil de ingreso per cápita al que pertenecen.

$$r = \frac{\int_1^{10} IVA}{\int_1^{10} Ingreso} , \text{ donde } i \text{ es el número de decil.}$$

Gráfico 1. Ratios de equidad fiscal por decil de ingreso



Fuente: elaboración propia a partir de ENIGHUR 2011–2012

<sup>2</sup> 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



El Gráfico 1 muestra la ratio de equidad fiscal por decil correspondiente a la estructura tributaria vigente en Ecuador (con una alícuota del 12 %) con y sin exenciones, es decir, el valor real y el simulado en este ejercicio. De acuerdo al criterio de justicia enunciado en la sección anterior, cuando un decil pague más en concepto de IVA de lo que le corresponde tendrá una ratio de equidad tributaria mayor a 1, mientras que cuando acumule un monto justo de impuesto con respecto a su ingreso registrara un valor menor o igual a 1.

El primer aspecto que cabe mencionar es que el IVA en el Ecuador no muestra un comportamiento regresivo, más bien está muy cerca de ser un impuesto proporcional, es decir, que cada decil de la población acumula una porción de carga tributaria igual a la porción de ingreso que acumula.

Si bien se observa que los primeros 3 deciles muestran una ratio mayor a 1, esto no necesariamente implica que el impuesto efectivo tiene un comportamiento regresivo en estos segmentos, debido a tres razones:

- (I) a que en estos segmentos de mercado operan los 610 mil establecimientos que se acogen al Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) que no tributan IVA;
- (II) a que también operan en este segmento de ingresos las 54 mil personas registradas como artesanos, cuya actividad comercial no tributa IVA;

(III) y a que sobre este segmento de ingresos operan la mayor parte de la actividad económica informal y cuentapropista que no contribuye a la recaudación del IVA

Con todo esto, no es arriesgado suponer que el impuesto efectivo termina siendo proporcional o incluso progresivo, aunque cabe realizar más comprobaciones para confirmar esta afirmación. En este sentido, nuestras microsimulaciones sobreestiman el IVA pagado por estos segmentos de población.

El ejercicio de simulación permite comparar la ratio de equidad fiscal real con el simulado que se obtendría si no existiese la estructura de exenciones. En todos los deciles, la diferencia es muy significativa lo que muestra los esfuerzos del sistema tributario ecuatoriano para moderar el impacto distributivo del IVA. De no existir el esquema de exenciones, la estructura del IVA sería completamente regresiva afectando la justicia tributaria a costa de una mayor contribución de los deciles de ingreso medios y bajos.

A su vez, la distancia entre las dos curvas, es decir, entre la ratio de equidad fiscal simulado y el real, es mayor mientras menor es el decil de ingreso, lo que indica que la estructura de exenciones tributarias está bien diseñada, en el sentido de que mejora la equidad fiscal incidiendo más sobre los segmentos de menores ingresos.

\* \* \*

## Simulación II: aplicación al caso ecuatoriano de la estructura de exenciones de Colombia, Argentina y Perú

Una vez que se ha observado que a través del esquema de exenciones implementado es posible atenuar sustancialmente la estructura injusta de un impuesto eminentemente regresivo, es pertinente comparar esta estructura con otras referencias en la región para tener una aproximación a la magnitud de la incidencia sobre la equidad que tienen diferentes estructuras de exenciones.

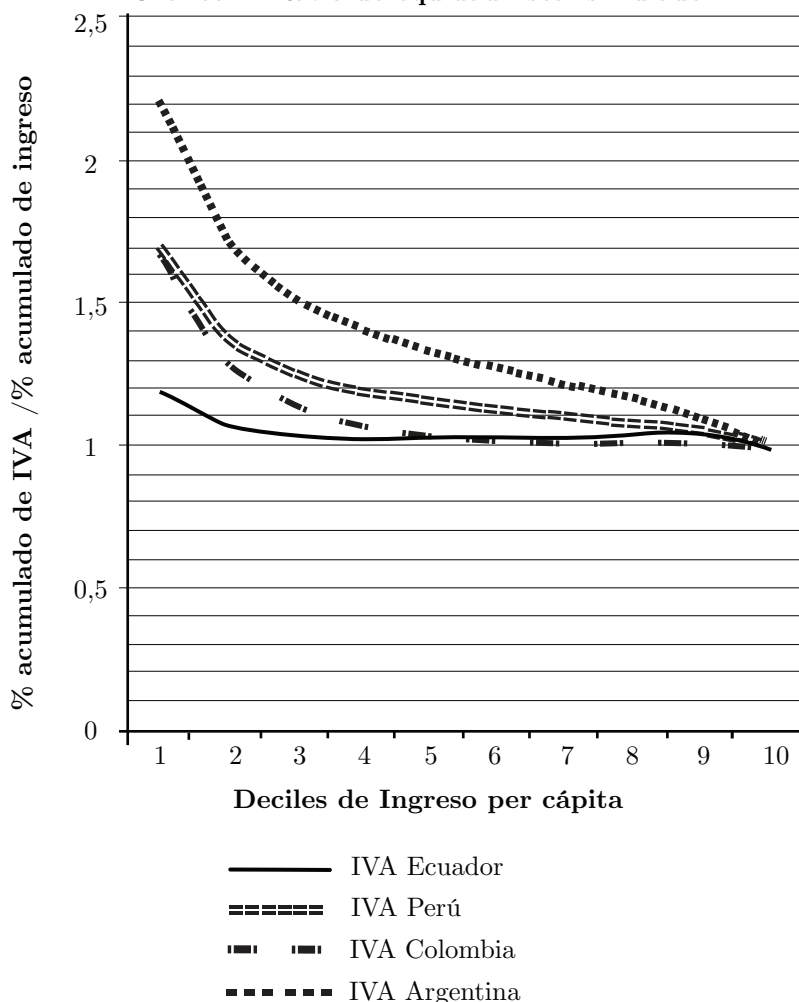
Por ello, este segundo ejercicio de microsimulación consiste en aplicarle a la canasta de consumo de Ecuador la estructura tributaria de otros países, en particular, Argentina, Perú y Colombia, con el objetivo de evaluar el aporte en términos de progresividad que consigue el esquema de exenciones de Ecuador.

En primer lugar, se clasifican los ítems disponibles dentro de la encuesta de gasto de Ecuador,<sup>3</sup> según la tarifa de IVA que tributan en base a la legislación vigente en cada país. Esto permite estimar el total de IVA que tendrían que pagar los hogares en el Ecuador si estuviesen afectados por la legislación de estos países.

Este análisis comparativo requiere un estudio detallado de la estructura de exenciones de estos tres países men-

cionados, dos de ellos, geográficamente vecinos, lo que implica que las canastas de consumo de las familias son similares y por lo tanto, la microsimulación reflejará con más fidelidad los impactos que tendría el cambio en la estructura tributaria de Ecuador si se pareciese más a la de estos países. 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.

**Gráfico 2. Ratio de equidad fiscal simulado**



*Fuente: elaboración propia a partir de ENIGHUR 2011–2012*

<sup>3</sup> Se usan los rubros de gasto corriente monetario e ingreso corriente monetario de los hogares registrados en ENIGHUR 2011–2012.

La estructura de exenciones de Perú registra una menor cantidad de bienes con tarifa diferenciada, sobre todo en términos de bienes básicos como alimentos que en su gran mayoría son gravados con una alícuota 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, pero 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 pre-pagada o algunos cereales, mientras que la tarifa impositiva general es del 19%.<sup>4</sup> En 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 este país son muy pocas e incluyen, por ejemplo, la leche de vaca y el agua, entre otros.

Los resultados de este análisis se encuentran plasmados en el Gráfico 2. Se observa que la estructura tributaria menos regresiva es la vigente en Ecuador. La curva de la simula-

ción del gasto en IVA, con la estructura de exenciones y tarifas de Colombia, es la más similar a la ecuatoriana. 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, en el sentido de que ninguna tiene dominancia sobre la otra a lo largo de toda la curva. De todos modos, las menores ratios de equidad fiscal en Ecuador en los tramos más bajos de ingreso nos permiten suponer que la equidad fiscal es más justa en este país.

La curva de la simulación de Perú muestra ratios de equidad mayores a los de Ecuador en todos los deciles. 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.

A su vez, la estructura tributaria argentina muestra la curva con las ratios más elevadas, superando a Perú y Colombia. Lo que significa, una vez más, que si se adoptara la estructura del IVA de este país se obtendría la estructura tributaria más regresiva.

\* \* \*

## El tipo impositivo del IVA

Las secciones previas permiten concluir que, en todos los escenarios simulados, la estructura de exenciones vigente en Ecuador permite corregir la estructura regresiva típica de este impuesto haciéndola más proporcional, más justa.

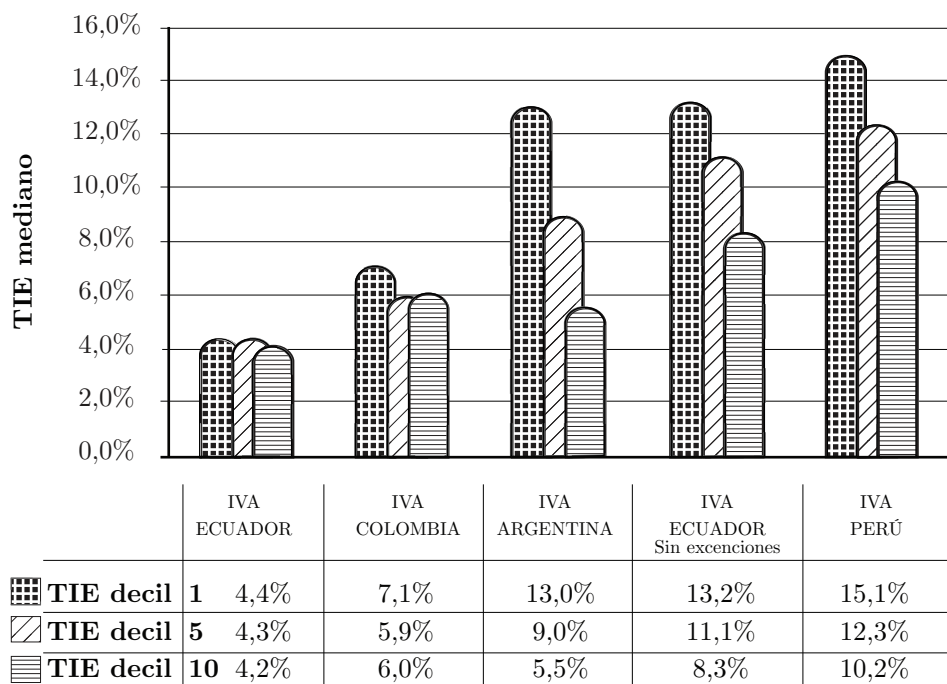
Para poder comparar el nivel de impacto del gasto en IVA sobre el bolsillo de los ecuatorianos, es necesario emplear una variable ampliamente utilizada en el análisis de

incidencia de impuestos: el tipo impositivo efectivo (TIE), que es equivalente al impuesto efectivamente pagado en función del ingreso familiar, expresado en porcentajes.

El siguiente análisis permite comparar cual sería el TIE que pagarían los ecuatorianos si se adoptaran las estructuras tarifarias y de exenciones Argentina, Colombia y Perú, y si se eliminaran las exenciones vigentes en Ecuador.

<sup>4</sup> 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.

**Gráfico 3. Tipo Impositivo Efectivo e incidencia del impuesto**  
En porcentajes



*Fuente: elaboración propia a partir de ENIGHUR 2011-2012*

Este análisis se realizó calculando el TIE que paga cada uno de los deciles, tomando el TIE mediano<sup>5</sup> de cada decil como medida de tendencia central representativa del decil. Los resultados para los deciles 1, 5 y 10 se muestran en el Gráfico 3.

Se observa que el TIE pagado en Ecuador no solo es el más bajo de todas las estructuras simuladas, sino que también es el más proporcional, como lo muestra el hecho de que los 3 deciles tienen una tasa efectiva en torno al 4%. Las restantes simulaciones muestran por norma una estructura regresiva del IVA, con la salvedad de que en Colombia existe proporcionalidad entre los deciles medios

y altos y regresividad en los bajos. La estructura tributaria de Argentina es la que le aportaría más regresividad a la simulación, ya que la brecha entre el TIE del decil más pobre y más rico es de aproximadamente 9 puntos porcentuales. 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 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.

<sup>5</sup> La mediana se calcula dentro de la distribución del TIE de cada decil.

## 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 tributaria modificaría su progresividad en caso de que se abandonase la estructura de exenciones vigente o se pareciese a las de Colombia, Argentina o Perú.

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 considerar que el IVA es el impuesto regresivo por antonomasia. Ecuador consigue corregir la regresividad gracias a una vasta estructura de exenciones que benefician equitativamente a los consumidores de los deciles bajos y medios, lo que indica que es una estructura bien diseñada en términos de justicia tributaria. Eliminarla generaría un alto costo en términos de regresividad. La combinación entre la baja tarifa de Ecuador y su estructura de exenciones hace que el impacto del IVA sobre el bolsillo de los ecuatorianos sea el más bajo y el más proporcional de todas las estructuras tributarias simuladas.

Los resultados indican que la estructura de exenciones de Ecuador es la que más permite corregir la regresividad característica del IVA, sugiriendo que el diseño de las exenciones en Ecuador permite revertir la regresividad del IVA.

Estos resultados son alentadores. Permiten arriesgar que el IVA puede ser una alternativa para romper el círculo vicioso que dificulta el cobro de impuestos directos, ya que gracias a la capacidad recaudatoria del IVA, permitiría generar una recaudación suficiente para aumentar la calidad y cantidad de servicios públicos rompiendo así, paulatinamente, la resistencia a contribuir al esfuerzo fiscal de parte de los contribuyentes de mayores ingresos. El diseño del IVA en Ecuador muestra que recaudación suficiente y justicia social pueden ir de la mano en nuestros países siempre que exista una estructura de exenciones diseñada para preservar el bienestar de las familias de ingresos medianos y bajos.

Es necesario señalar que las nuevas tecnologías pueden hacer grandes aportes para permitir el diseño de una estructura tributaria del IVA que permita ganar en recaudación sin perder equidad. La combinación entre el sistema de facturación electrónica y los mecanismos de pago electrónicos, tienen la capacidad de permitir la individualización de los consumidores y por lo tanto, permitiría incluso la aplicación diferenciada de tasas de IVA focalizadas según las características sociales de los ciudadanos. En definitiva, el IVA, el impuesto indirecto por antonomasia, tiene potencial para adquirir todas las características en términos de justicia social que un impuesto directo.

## Referencias

- Barone, G. y Mocetti, S. (2011). Tax morale and public spending inefficiency. *International Tax and Public Finance*, 18(6):724–749.
- Batrancea, L. M., Nichita, R. A. y Batrancea, I. (2013). Understanding the determinants of tax compliance behavior as a prerequisite for increasing public levies. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 12(1 (15)):201–210.
- Bird, R. M., Martinez-Vazquez, J. y Torgler, B. (2008). Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability. *Economic analysis and policy*, 38(1):55–71.
- Bird, R. M. y Zolt, E. M. (2005). Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries. *UCLA Law Review*, 52.
- CEPAL (2017). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. CEPAL - ONU.
- Martinez-Vazquez (2007). Tax Morale and Tax Evasion in Latin America. *Georgia State University, International Studies Program, Working Paper*, 07–04.
- OCDE (2012). Estadísticas tributarias en américa latina 1990-2010. <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/estadistica tributarias en america latina.html>.
- Oglietti, C. G. (2017). Competencia salarial desleal del modelo de globalización neoliberal. Por qué la OIT no puede evitarla y por qué es imperiosa una salida regional. *CELAG (octubre)*.
- Sen, A. K. (1995). *Nueva economía del bienestar*, volume 11. Universitat de València.
- Serrano Mancilla, A. (2003). Reforma del impuesto sobre el valor añadido. evaluación del impacto redistributivo, pobreza y bienestar social. *UAB*. <http://hdl.handle.net/10803/3994>.
- Silva Legarda, R. (2008). Un IVA regresivo para américa latina: Cambiando el esquema tributario, de regresivo e injusto a progresivo y socialmente responsable. *CESLA, Ensayo*.
- Tanzi, V. (2001). Globalization and the work of fiscal termites. *Finance & Development*, 38(1):34–34.
- Torgler, B. y Schneider, F. (2007). The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy. *CESIFO Working Paper No. 1889*.