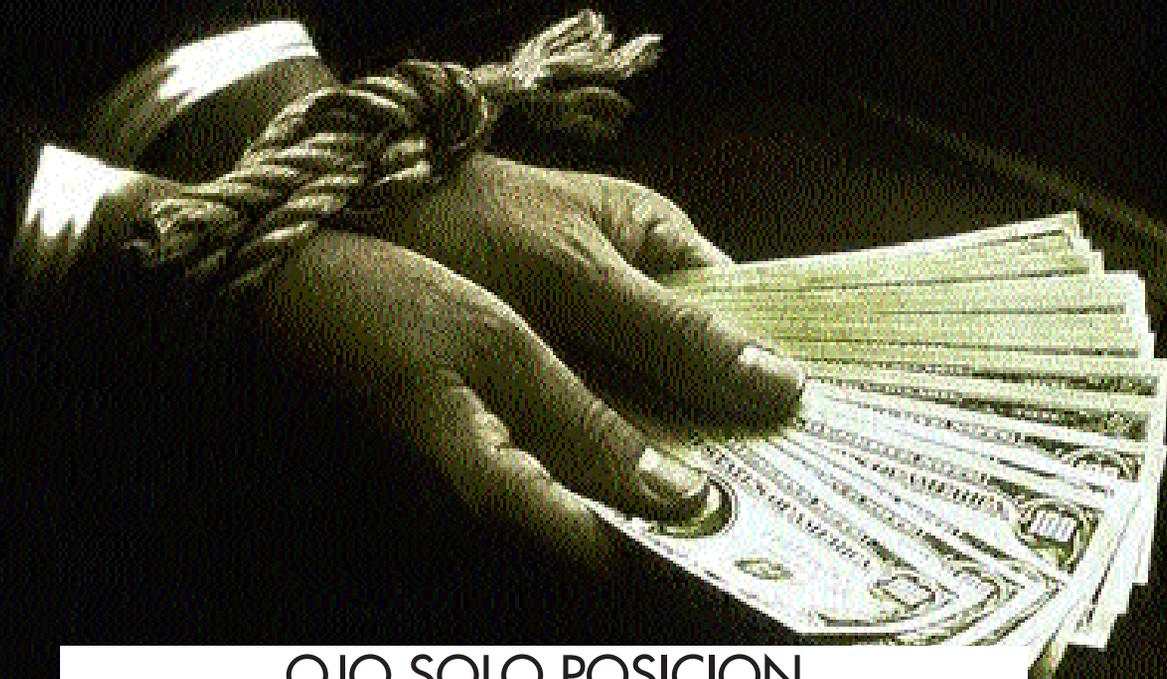


Por Gustavo Arteta, David Molina y Fabricio Núñez*

El IVA, un impuesto regresivo

Entre la confusión, oposición y triunfalismo de unos y otros, el país ha vuelto a vivir un incremento en la tasa del impuesto al valor agregado (IVA). Pero la discusión política y los perpetuos problemas fiscales hacen pensar que la controversia continuará, por la variedad de opiniones y pasiones que el tema despierta, en especial, sobre la sospecha de inequidad del impuesto en una sociedad saturada de injusticia, y además sobre si el tributo es necesario para que el Estado equilibre sus cuentas. Acerca de la aritmética última no se va a pasar juicio aquí; se preferirá presentar algunos resultados sobre el impacto que un impuesto de tasa fija como el IVA tiene en la población, porque si bien, después de la última reforma, todos los ecuatorianos afrontarán la tasa de 14%, no todos sentirán la misma carga en sus presupuestos familiares, lo que hace que el impuesto no sea proporcional y sea regresivo.



OJO SOLO POSICION

ELEMENTOS DE UN IMPUESTO Y MEDICIÓN DE EQUIDAD

Para empezar, vale dejar claros algunos conceptos. Desde el punto de vista técnico, la estructura de pago de un impuesto debe considerar sus dos elementos: la base, que es la actividad o bien gravado, y la tasa. La relación entre estas determina si un impuesto tiene una estructura progresiva, regresiva o proporcional. Si la relación entre pago de impuesto y base imponible crece, el tributo es progresivo. Si dicha relación decrece, el impuesto es regresivo. Y si la relación es constante, se dice que el impuesto es proporcional.

De acuerdo con esta forma técnica, cualquier tributo puede ser diseñado para que sea progresivo, regresivo o proporcional con relación a su base sin que sea posible hacer afirmaciones sobre la equidad del gravamen. Para esto último se debiera considerar la pérdida o sacrificio de bienestar ocasionado por el pago del impuesto. Cuando no es posible contar con mediciones de bienestar, los economistas analizan la relación de la carga tributaria respecto al nivel de ingresos de la persona o del hogar para evaluar la equidad de un impuesto, ya que la disminución del ingreso disponible aproxima con mayor precisión el cambio en el bienestar causado por un tributo. Algunos utilizan el consumo como la base de comparación¹ (lo que no es lo ideal en el caso del IVA), porque las estadísticas tienen al consumo como la base, lo que causa una natural relación positiva (léase progresiva) entre el impuesto pagado y el valor de los bienes consumidos. Por ejemplo, mientras unos hogares pagan US\$ 35 de IVA (14%) cuando adquieren una cocineta de US\$ 250, otros pagan US\$ 350 cuando adquieren una Maytag de US\$ 2.500.

Es claro que un hogar que puede comprar una cocina más costosa pagaría más IVA; lo que no es claro, especialmente en el debate público, es que

los US\$ 35 del primer caso pueden tener un peso mayor en el presupuesto que los US\$ 350 que paga el segundo hogar. De ser así, el impuesto sería regresivo y afectaría mayormente a los hogares más pobres que a los hogares más ricos. Si fuese lo contrario, el impuesto sería progresivo y si el monto pagado de impuestos tuviera el mismo peso en los presupuestos diríamos que el tributo sería proporcional a los ingresos.

Entonces, debe quedar claro que el impacto diferenciado del IVA depende finalmente de la distribución de los ingresos en la sociedad. Si ésta fuera uniforme, el tributo sería proporcional, pero un impuesto de tarifa única como el IVA se hace regresivo mientras más desigual es la distribución de la renta. No obstante, este es un argumento teórico, por lo que corresponde hacer un análisis empírico a fin de determinar si efectivamente se presentan los resultados que predice la ciencia económica. Para el efecto se utiliza la tasa efectiva promedio de contribución (TEC), definida como la relación entre pago de IVA e ingreso.

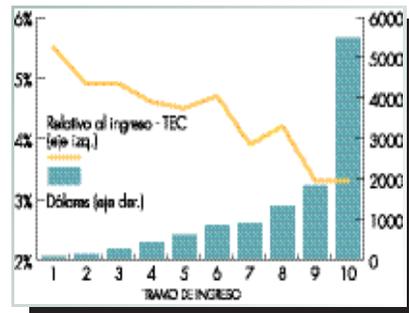
Los datos utilizados en nuestro análisis provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos de 1995, publicados por el INEC² (Cuadro). Esta información se transformó a dólares a la cotización promedio de compra y venta reportada por el Banco Central del Ecuador. Vale aclarar que esta conversión no afecta los resultados. La base del impuesto (consumo) se calculó deduciendo del gasto el pago de IVA (10% para 1995) ya que dicha información es neta (consumo más pago de impuestos).

El ejercicio consiste en evaluar la estructura de pago del IVA y los impactos de cambios en la tasa y las exenciones sobre la porción de ingreso que destinan al pago de IVA los hogares de cada tramo. Los resultados se reportan en el Gráfico 1.

En primer lugar, es evidente que los tramos de mayores ingresos (7-10), que representan hogares con ingresos promedio de 1.950 dólares mensuales en adelante, pagan la mayoría del IVA.

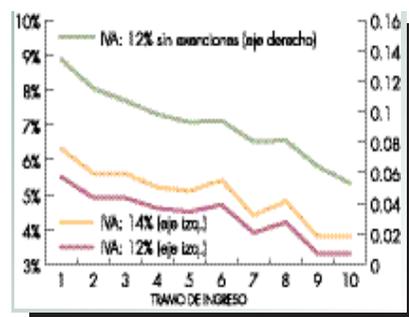
Pago de IVA promedio anual por hogar de cada tramo de ingreso para 1995, en dólares y relativos al ingreso

Gráfico 1



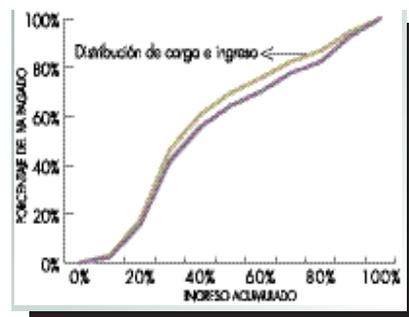
TEC por tramo de ingreso bajo distintos escenarios

Gráfico 2



Comparación de distribución de la carga

Gráfico 3



Fuente gráficos: INEC, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos.

Los hogares que más ganan pagan proporcionalmente menos impuestos y es peor con el IVA al 14%.

Foto: Image Bank.

¹ Ver GESTIÓN N° 82, de abril 2001.

² Se utiliza la Encuesta de 1995, pues la información de encuestas posteriores es menos desagregada.

Ingresos y gastos anuales del hogar promedio por tramo de ingreso

| Tramos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Número de Hogares | 164.336 | 426.078 | 465.398 | 140.782 | 62.132 | 31.733 | 32.265 | 14.531 | 18.909 | 4.307 |
| Ingresos (USD Mensuales) | 122,0 | 250,6 | 463,8 | 805,4 | 1.156,6 | 1.489,1 | 1.950,9 | 2.636,5 | 4.575,1 | 13.832,8 |
| Gastos (USD Mensuales) | 153,0 | 270,0 | 462,2 | 738,9 | 1.009,3 | 1.306,8 | 1.464,8 | 1.994,0 | 2.741,2 | 6.848,5 |

Fuente: Encuesta de Hogares, BCE. Elaboración: Autores.

Respaldo la noción de “quien más consume más paga”, los datos revelan que un hogar situado entre los tramos 7 a 10 paga 5,4 veces más IVA que uno situado entre los hogares 2 y 6. Sin embargo, esto no significa que los hogares más ricos tienen una carga tributaria mayor (i.e., hacen un sacrificio mayor). De hecho, el segundo resultado presentado en el *Gráfico 1* es que, con relación a los ingresos, los hogares que más ganan pagan proporcionalmente menos impuestos. Esta regresividad está representada por la línea con pendiente negativa de la TEC e indica que el tramo más rico de los hogares paga el 3,3% del ingreso por IVA, mientras que los hogares más pobres destinan el 5,5% al IVA.

Otro resultado de interés es el impacto que tiene el cambio de tasa del 12 al 14% (*Gráfico 2*). En este caso, el impuesto se vuelve aún más regresivo. Este incremento de tarifa haría que todos los tramos sacrifiquen un 14,6% adicional. Por ejemplo, el primer tramo, que actualmente utiliza el 5,5% de su ingreso, pasaría a destinar 6,35% ($5,5 \times 1,146$), mientras que el tramo de mayores ingresos pasaría de 3,3% a 3,8% ($3,3 \times 1,146$). Sin embargo, en términos de sacrificio social, el primer tramo debe sacrificar 0,85% (6,35-5,5) adicional mientras que el tramo de mayores ingresos apenas un 0,5% (3,8-3,3) adicional.

Finalmente, si se eliminaran las exenciones actuales principalmente en alimentos y medicinas, el impuesto se tornaría más regresivo porque estas benefician más a los hogares de menores ingresos. Como se observa en el *Gráfico 2*, la pendiente más inclinada corresponde al IVA sin exenciones. Por ejemplo, los tramos bajos (2 a 6) destinarían entre 8% y 5% más de su ingreso para el pago de IVA, mientras que los cuatro tramos altos (7 a 10) apenas entre 4% y 2% adicional.



ANÁLISIS ALTERNATIVO

Las mismas conclusiones sobre la regresividad del IVA se alcanzan si se enfoca el análisis tomando en cuenta la distribución del ingreso y la distribución de la carga tributaria. Esta alternativa es importante pues ya se dijo que mientras menos uniforme es la distribución del ingreso, un impuesto de tasa única como el IVA tiende a asignar la carga tributaria de manera más dispareja.

Para este efecto, construimos Curvas de Lorenz que muestran a los ingresos y las cargas tributarias acumuladas (*Gráfico 3*). Para interpretarlo, se debe comparar la curva con la línea de 45° que muestra equidad. Mientras más difiere la curva de esta línea, mayor es la inequidad. Por ejemplo, el primer tramo de ingresos, que acumula el 2,4% del ingreso, paga el 3% de IVA recaudado. Así mismo, aquellos hasta el tramo 6, que acumulan el 70% del ingreso, pagan el 75% de IVA.

Por el contrario, de este análisis se determina que el 2,8% de los hogares más ricos y que acumulan el 22% del

ingreso, contribuyen apenas con el 17,8% del IVA total.

CONCLUSIONES

El doble análisis que se ha realizado y que se ha extraído de un artículo más extenso publicado en *Tendencias* (2000) de Cordes, permite concluir que no existe nada inherentemente regresivo al IVA de tasa única, sino que el impuesto se torna regresivo precisamente porque el ingreso está distribuido desigualmente en el Ecuador. Si la distribución de los ingresos fuera más homogénea, los patrones de consumo también lo serían, y por consiguiente la carga tributaria tendería a ser proporcional.

Tanto por medio de la Tasa Efectiva de Contribución (TEC) como por el análisis de distribución de cargas tributarias, se ha demostrado que el IVA es un impuesto regresivo para la mayoría de los hogares, es decir que los hogares más pobres pagan una proporción de sus ingresos mayor en IVA que los hogares más ricos. En este sentido, se podría concluir la inequidad del tributo. Empero, podemos observar también que la regresividad no es muy pronunciada, y como se muestra en el artículo señalado, entre varios tramos de ingresos puede ser inclusive proporcional.

Una conclusión interesante es que las exenciones juegan un papel muy importante en la estructura de pago, puesto que mientras menos gravados estén los bienes que consumen los hogares de menores ingresos, se va atenuando la regresividad. ■

**Gustavo Arteta es director académico de Cordes; David Molina y Fabricio Núñez son investigadores económicos de la misma institución. El presente artículo se basa en el documento “El IVA: regresivo para casi todos” aparecido en Tendencias: Económicas, Financieras y Políticas (Cordes, diciembre del 2000), del cual resume algunas partes.*