

¿Es el IVA un impuesto regresivo o progresivo?

¿Qué tipo de tributación conviene al Ecuador?

< POR ROBERTO M. SILVA LEGARDA * >

Las cifras de recaudación tributaria del Ecuador y de otros países de América Latina revelan la debilidad de los sistemas tributarios de la región, producto de condiciones históricas que deben cambiar. La reforma del sistema tributario ecuatoriano no puede omitir consideraciones redistributivas que fueron olvidadas en el pasado.

El padre de la economía clásica, **Adam Smith**, dijo en el siglo XVIII que uno de los cuatro atributos que debe tener cualquier impuesto —y en nuestra opinión el más importante— es la capacidad de pago del obligado (proporcionalidad). Nada más cierto en esa época, y nada más cierto en la actualidad. La tributación no debe ser solo un mecanismo de recaudación de recursos para que el Ecuador cumpla con sus obligaciones, también debe ser una herramienta de política económica que permita realizar una *justa* redistribución de la riqueza, al tiempo que fomente el ahorro de los particulares, la generación de empleo y el crecimiento económico. Lo cual se debe mirar desde lo macro y también —y muy detenidamente— desde lo micro.

Si seguimos a Smith, sin duda, un sistema impositivo basado en el principio de que quienes más tienen sean quienes más paguen lograría la justicia tributaria, lo que los anglosajones llaman *tax fairness*. Bajo este principio, ¿qué tipo de imposición debe proporcionar la mayor parte de las recaudaciones tributarias del Ecuador? ¿Cuáles son los impuestos directos y los impuestos indirectos? ¿Cuál es la diferencia entre unos y otros? ¿Es el impuesto al valor agregado (IVA) —que representa más de 50% de las recaudaciones del SRI— progresivo o regresivo?

Ilustración: Pedro Rocha.



Impuestos progresivos vs. regresivos

Que un impuesto se alinee en uno de estos dos grupos es un aspecto matemático y técnico, no de filiación política o ideológica. Un impuesto *progresivo* es aquel en que la *carga impositiva* es más alta, en la medida en que se *gana más*, mientras que en los impuestos *regresivos* dicha *tarifa* es más alta, en la medida en que se *gana menos*. Cualquier impuesto puede ser diseñado de forma que sus efectos, en última instancia, sean progresivos o regresivos. El tributo progresivo por excelencia es el Impuesto sobre la Renta (IR), mientras que el impuesto regresivo clásico es el que grava el valor agregado (IVA). Dado que la mayoría de contribuyentes participan —en mayor o menor medida— en la determinación de su IR, podría decirse que el efecto progresivo de éste es de fácil entendimiento. Sin embargo, en vista de que la mayor parte de los sujetos no realiza la determinación anual (cálculo) del IVA que paga, la comprensión de cómo afectan los impuestos de este tipo —al menos bajo el clásico sistema de un IVA basado en facturas como el que se aplica en el Ecuador, los países de América Latina y la Unión Europea— es mínimo. Un ejemplo ilustrará este último punto.

Imagine a dos personas que requieren un vehículo para llevar a cabo su trabajo. La primera (A) tiene ingresos anuales de \$ 9.600 y la segunda (B) de \$ 144.000. La tarifa del IVA es de 12%. “A” compra un vehículo de \$ 10.000 —el más barato del mercado— y paga un IVA equivalente a 12,5% de su ingreso anual. “B” compra uno de \$ 50.000 y paga un impuesto que equivale a 4,16% del suyo. A ha comprado un vehículo de un precio significativamente inferior, sin embargo, emplea en dicha compra —por concepto de IVA— tres veces más de su ingreso que B. Si realizamos el mismo ejercicio con un producto o servicio básico gravado, que A y B requieren comprar, digamos, por \$ 5, o si las dos hubiesen comprado el vehículo de \$ 10.000, el IVA

CUADRO 1
PRESIÓN FISCAL (2006)

País	Presión fiscal			
	Total	Proveniente de:		
		I.Direct.	I.Indirec.	% I.Indirec.
Argentina	13,77	5,24	8,52	61,92%
Bolivia	23,81	5,59	18,23	76,54%
Brasil	10,38	8,73	1,66	15,95%
Chile	17,09	5,79	11,30	66,11%
Colombia	15,97	7,88	8,09	50,68%
Costa Rica	13,93	4,04	9,90	71,04%
Ecuador	10,38	2,78	7,60	73,20%
El Salvador	13,40	4,34	9,06	67,58%
Guatemala	11,83	3,62	8,21	69,42%
Honduras	17,89	5,47	12,42	69,41%
México	9,73	5,10	4,63	47,60%
Nicaragua	17,46	5,13	12,33	70,61%
Panamá	10,61	5,97	4,64	43,74%
Paraguay	12,38	1,89	10,50	84,75%
Perú	14,89	6,03	8,86	59,52%
Rep. Dominicana	14,05	3,67	10,38	73,90%
Uruguay	18,55	4,72	13,84	74,58%
Venezuela	11,95	3,28	8,67	72,53%
Promedio	13,58	4,70	8,89	60,48%

FUENTE: ILPES - CEPAL.

pagado por A —en relación con su ingreso— sería 15 veces superior al que pagó B.

Hasta aquí se puede concluir —como lo habría hecho Smith— que, mientras más altos sean los impuestos que gravan al consumo, más lejos estaremos de la justicia con la que, por principio, se debería gravar a los miembros de una sociedad. Estos impuestos no extraen recursos de los contribuyentes en función de su capacidad de pago. El ejemplo del párrafo previo permite observar que las dos personas han satisfecho dos necesidades básicas, sin que ambos hayan recibido el mismo impacto en su economía personal, lo cual actuó en detrimento de la que menos tenía.

La presión fiscal en el Ecuador y América Latina

Según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), en 2006, la presión fiscal promedio en los países de América Latina (AL) fue de 13,58%, con un techo de casi 24% en Bolivia y un piso de 9,73% en México (Cuadro 1). En el Ecuador fue de 10,38%. Si se

observa la procedencia de esta presión fiscal, en promedio, 9,3% corresponde a impuestos indirectos y el restante 4,8% a los directos. En el Ecuador, 7,6% —casi tres de cuatro partes— proviene del IVA. Estas cifras revelan una situación preocupante: países en que —en promedio— 10% de la población concentra 35,3% de la riqueza se dan el lujo de extraer, mediante impuestos indirectos regresivos, 94% más que por impuestos directos progresivos, con las consecuentes implicaciones para los que menos tienen. Mientras que en AL el

CUADRO 2
POBREZA E INDIGENCIA (2005)

País	Pobreza	Indigencia
Argentina	26,0	9,1
Bolivia	63,9	34,7
Brasil	36,3	10,6
Chile	18,7	4,7
Colombia	46,8	20,2
Costa Rica	21,1	7,0
Ecuador	45,2	17,1
El Salvador	47,5	19,0
Guatemala	60,2	30,9
Honduras	74,8	53,9
México	25,5	11,7
Nicaragua	69,4	42,4
Panamá	33,0	15,7
Paraguay	60,5	32,1
Perú	51,1	18,9
República Dominicana	47,5	24,6
Uruguay	18,8	4,1
Venezuela	37,1	15,9
Promedio	43,52	20,70

FUENTE: CEPAL.

promedio de la presión fiscal proveniente del IVA es de 60,48%, en el Ecuador supera 73%. Dado que 45,2% de los habitantes del Ecuador vive en condiciones de pobreza y de éstos casi la tercera parte (17,1%) en condiciones de indigencia, mantener un sistema tributario en el que la mayor parte de las recaudaciones proviene de impuestos que afectan más a quienes menos tienen no se estaría cumpliendo el principio de justicia tributaria (Cuadro 2).

Los impuestos en el Ecuador

Para decidir el tipo de sistema tributario a ser implantado en un país

debería, previamente, establecerse quiénes deben contribuir en mayor proporción. En el supuesto de que exista consenso sobre que quienes más ganan contribuyan en mayor proporción, las reformas tributarias no deberían generar mayor discusión y la atención tendría que concentrarse en lo que quizá es el segundo punto más importante a la hora de definir qué tributos va a emplear un Estado para acatar el consenso: el nivel de *facilidad* en el ejercicio del control tributario.

Varios factores podrían incidir en el fracaso —en términos recaudatorios— del IR y en el énfasis que se ha dado al IVA. Entre los más importantes: a) La poca o ninguna cultura tributaria existente en el Ecuador; b) La enorme brecha digital que determina que el Ecuador no cuente con un acceso masivo a las tecnologías de la información que le permitan ejercer un eficiente control tributario del IR; c) La economía “subterránea”; d) El diseño de un sistema de IR basado casi exclusivamente en el cumplimiento voluntario. Estos cuatro elementos han hecho que sea más fácil, cómodo y viable la recaudación y el control del IVA, tributo que en AL representa —en promedio— 65,96% de las recaudaciones totales. Pero más allá de estas constataciones, por definición y salvo pocas excepciones, los impuestos al consumo no contribuyen a la justa redistribución de la riqueza.

El Ecuador ha basado su imposición directa en los tributos tipo IR, que se aplica en forma de impuesto a la renta de las personas, sobre los sueldos de los trabajadores, sobre las ganancias o utilidades de las empresas y por medio de contribuciones a la seguridad social que, aunque representan una carga para contribuyentes y empleadores, no constituyen impuestos per se. En su mayoría, los impuestos del tipo IR son recaudados por las administraciones tributarias, mediante sistemas en los que predomina el *cumplimiento voluntario*, que está fuertemente relacionado con lo que se ha dado en llamar la *moral tributaria*, que no es otra cosa que la obligación moral de pagar

impuestos, como una forma de contribuir a la sociedad.

Lo *voluntario* del sistema, sumado a la poca cultura (o moral) tributaria de la sociedad latinoamericana en general y ecuatoriana en particular, y a la gran informalidad existente (economía subterránea), hacen que países como Ecuador casi no tengan otra opción para recaudar tributos que impuestos cuyo cumplimiento es *menos voluntario* y, por lo tanto, más fáciles de imponer. La cultura tributaria y la economía informal están estrechamente relacionadas pues, mientras mejor sea la cultura de pagar impuestos, mayor será el número de contribuyentes de la sociedad. Según un informe del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad Estatal de Georgia (EEUU) realizado en 2007, en AL la economía subterránea alcanza 41% del producto interno bruto (PIB). Esta conclusión apoya el argumento de los profesores **Richard M. Bird** y **Eric M. Zolt** de la Universidad de California en Los Ángeles, quienes afirman que los impuestos tipo IR han jugado un rol muy limitado en la redistribución de la riqueza en países en desarrollo, lo cual es perfectamente aplicable al caso ecuatoriano.


Sin perjuicio de las dificultades existentes para cambiar la dependencia que los países de AL tienen de los impuestos tipo IVA, la tendencia muestra que el fin buscado ha sido favorecer lo recaudatorio y no el uso de la política tributaria como mecanismo para redistribuir el ingreso a través de tributaciones progresivas. En los países de AL las tarifas de los impuestos tipo IVA se han incrementado en promedio de 12,1% en 1992 a 14,7% en 2007, mientras que las de los impuestos tipo IR y a las ganancias de sociedades han disminuido en promedio de 35% a 28% en el mismo período. En la región la imposición directa y progresiva representa —en promedio— tan solo 34,1% de las recaudaciones tributarias totales. Cifras del Banco Mundial demuestran que esta estructura impositiva, en países en que el decil más rico de la población concentra 48% del ingreso total (en pro-

medio), al tiempo que el más pobre se queda únicamente con 1,6%, no solo que no parece correcta, sino que hasta podría calificarse de *perversa*, pues no resulta lógico extraer más recursos de quienes menos tienen. Es claro que esto ocurre en el Ecuador, país que concede las mismas tarifas preferenciales de IVA (tarifa 0%) a los dos deciles extremos, a pesar de que cuenten con oportunidades totalmente diferentes.

Líneas de reforma

Los impuestos del tipo IR no son progresivos per se, ni los tipo IVA son regresivos per se. Un impuesto es tan progresivo o regresivo como se *quiera*. Con estas premisas, la principal línea de política fiscal que debería seguir el Ecuador para que su sistema tributario dé un giro de 180 grados —es decir, buscar que quienes menos tienen paguen menos— es reformar tanto el IR como el IVA (y también el ICE, que es del mismo tipo), buscando siempre su progresividad.

En lo práctico, éste debería ser el objetivo de la reforma del SRI y, en lo conceptual, la meta de la Asamblea Constituyente, a fin de lograr un sistema impositivo en el que todos contribuyan en la medida de sus posibilidades reales, y no en la medida de su *voluntad*.

Algunas de las medidas anunciadas, como la reducción del IVA de 12% a 10%, si bien no acortará la diferencia entre lo que pagan, proporcionalmente hablando, A y B en el ejemplo previo, sí reducirá el impacto del tributo en quien menos tiene. Gravar con el ICE ciertos bienes suntuarios consumidos únicamente por quienes más tienen y establecer una tarifa de IR mayor para quienes ganan más de \$ 80.000 anuales son solo dos de las medidas que se pueden tomar para caminar en la dirección correcta. Claro está, si el consenso es lograr la tan necesaria redistribución de la riqueza. 

* Abogado. Máster en Derecho y Política Tributaria (LL.M.) de la Universidad de Boston. Profesor de Derecho Tributario de la PUCE. mssilva@puce.edu.ec