

Ingeniería en Ciencias Económicas y Financieras

Góngora Almeida Steven Oswaldo

Marzo, 2006

ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL

ESCUELA DE CIENCIAS

**IMPACTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN
LOS HOGARES URBANOS ECUATORIANOS EN EL PUNTO
TEMPORAL CORRESPONDIENTE AL AÑO 2003**

**PROYECTO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERO EN
CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**

GÓNGORA ALMEIDA STEVEN OSWALDO

DIRECTOR: DR. JULIO OLEAS

Quito, Marzo de 2006

DECLARACIÓN

Yo, Steven Oswaldo Góngora Almeida, declaro que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

La Escuela Politécnica Nacional, puede hacer uso de los derechos correspondientes a este trabajo, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

Steven Góngora A

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue desarrollado por el señor Steven Góngora Almeida, bajo mi supervisión.

Dr. Julio Oleas
DIRECTOR DE PROYECTO

AGRADECIMIENTOS

Mi afectuoso agradecimiento a todos aquellos que han colaborado de alguna manera, por más pequeña que fuera, a la realización de este trabajo, en especial al doctor Julio Oleas por su valiosa orientación durante todo el proceso.

DEDICATORIA

Y sin embargo, aunque cada uno trata de escapar de sí mismo como de una prisión que lo encierra en su odio, hay en el mundo un gran milagro: *toda vida es vivida*.

Rainer Maria Rilke

Por ello, quiero dedicar este trabajo a todos aquellos mis héroes y heroínas que tuvieron el valor y el coraje de vivir su propia vida, tomando lo mejor de sí mismos, para confluir a la realización plena de su ser y construir ese camino hacia la eternidad. Pues ellos/as son el ejemplo a seguir y la fuente de mi inspiración.

CONTENIDO

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Definición del problema	2
1.3 Formulación de hipótesis	3
1.4 Objetivos	4
II. MARCO TEORICO	5
2.1 Los impuestos desde la economía	5
2.1.1 Introducción	5
2.1.2 Teoría neoclásica del bienestar social	5
2.1.2.1 Los mercados competitivos y la eficiencia económica	5
2.1.2.2 Teoremas fundamentales de la economía del bienestar	6
2.1.3 Teoremas del bienestar y los impuestos	8
2.2 Razón económica del cobro de impuestos	10
2.3 La eficiencia	10
2.3.1 Los impuestos en los mercados competitivos	10
2.3.1.1 La influencia de los impuestos en el precio y en la cantidad	10
2.3.1.2 El excedente del consumidor y la excursión teórica de Marshall sobre la formación óptima de los precios	13
2.3.1.3 La pérdida irrecuperable de eficiencia	22
2.4 La equidad	25
2.4.1 La equidad horizontal	25
2.4.2 La equidad vertical	27
2.5. Efectos del incremento en la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA)	28
2.5.1 Sobre los consumidores	28
2.5.2 Sobre los productores	30

III. METODOLOGIA TEÓRICA	33
3.1 La curva de Lorenz	34
3.2 El coeficiente de Gini	36
3.3 El coeficiente de Gini frente a la curva de Lorenz	39
3.4 Solución del dilema entre la generalidad y la precisión	40
3.5 Otras herramientas para el análisis	40
3.5.1 Razón de concentración	41
3.5.2 Índice de Herfindahl – Hirschman	41
3.5.3 Índice de dominancia	43
3.5.4 Coeficiente de desigualdad de Theil	44
3.6 Herramientas estadísticas utilizadas en el presente estudio	45
IV. MARCO EMPÍRICO	47
4.1 El IVA en el Ecuador: Un análisis empírico	47
4.1.1 Introducción	47
4.1.2 El IVA en la región	50
4.2. La reforma fiscal en el Ecuador luego de la dolarización	54
4.2.1 Introducción	54
4.2.2 La reforma tributaria	55
4.2.2.1 Acciones de política tributaria para el fortalecimiento de la posición fiscal	56
4.2.2.2 Acciones de administración tributaria interna para fortalecer la posición fiscal	57
4.2.3 La reforma fiscal	58
4.2.3.1 Ley de disciplina y prudencia fiscal	58
4.2.3.2 Fondo petrolero de estabilización y ahorro	60
4.2.3.3 Eliminación de preasignaciones	64
4.2.4 Las finanzas públicas en el Ecuador	65
4.2.4.1 Estructura de ingresos públicos en el presupuesto ecuatoriano	67
4.2.4.2 Ingresos petroleros	72
4.2.4.3 Ingresos no petroleros	76

4.2.4.4 Evolución de los ingresos tributarios	80
4.2.4.5 Los impuestos	82
4.3 El IVA y el equilibrio fiscal	84
4.3.1 Antecedentes	84
4.3.2 Evolución del IVA	86
4.3.3 Destino y distribución de las recaudaciones del IVA	87
4.4 El IVA y el Servicio de Rentas Internas (SRI)	89
4.4.1 Antecedentes del SRI	89
4.4.1.1 Creación	89
4.4.1.2 Impuestos administrados por el SRI	90
4.4.2 El IVA y su relación con el SRI	90
4.5 El IVA desde el gasto social en salud y educación	91
4.5.1 Introducción	91
4.5.2 Análisis empírico	92
4.5.2.1 Comparación entre la evolución del IVA y el gasto del Gobierno Central (GC) en salud y educación	92
4.5.2.2 Comparación entre las tasas de evolución del IVA y del presupuesto del GC para los sectores de la educación y salud	96
V. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA METODOLOGÍA	101
5.1 Descripción de la composición de la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos ENIGHU	101
5.2 Construcción de los agregados	102
5.3. Resultados	104
5.3.1 Curvas de Lorenz	105
5.3.1.1 El gasto como variable base para la comparación	109
5.3.1.2 Resultados del análisis	111
5.3.2 Coeficiente de Gini y de entropía de Theil	116
5.4 Discusión con respecto a los análisis de los documentos: “El IVA en el Ecuador: Un análisis de equidad” y “El IVA: Regresivo para casi todos”	118

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 122

6.1 Conclusiones 122

6.2 Recomendaciones 127

BIBLIOGRAFÍA CITADA

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ANEXOS

CONTENIDO DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 3.1 Comparaciones entre la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini	39
Cuadro 4.1 Participación de los impuestos en los ingresos totales del GC	47
Cuadro 4.2 Déficit/Superávit del presupuesto del GC	49
Cuadro 4.3 Tarifa del IVA en el Ecuador con respecto a otros países latinoamericanos	52
Cuadro 4.4 Ingresos del Estado ecuatoriano 1992 – 2003	68
Cuadro 4.5 Ingresos petroleros y no petroleros como porcentaje del PIB, 1992 - 2003	69
Cuadro 4.6 Exportaciones de petróleo crudo	73
Cuadro 4.7 Tasas de variación de los ingresos petroleros y tributarios	75
Cuadro 4.8 Participación del IVA, el IR y el ICE en los ingresos fiscales no petroleros	82
Cuadro 4.9 Evolución del IVA 1992 – 2003	86
Cuadro 4.10 Partícipes de los ingresos generados por el IVA	87
Cuadro 4.11 Monto de ingresos recibidos por los partícipes de los ingresos generados por el IVA	88
Cuadro 4.12 Monto recaudado del IVA como porcentaje del PIB y del Consumo	91
Cuadro 4.13 Tasas de evolución del IVA y del gasto en salud y educación a precios corrientes	96
Cuadro 4.14 Tasas de evolución del IVA y del gasto en salud y educación a precios constantes (dólares de 2000)	98
Cuadro 5.1 Coeficientes de Gini y Theil para la variable gasto	116
Cuadro 5.2 Coeficientes de Gini y Theil para la variable IVA	117
Cuadro 5.3 Coeficientes de Gini y Theil para la variable ingreso	117

CONTENIDO DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 2.1 La curva de posibilidades de utilidad	6
Gráfico 2.2 Efectos de un impuesto sobre la gasolina	11
Gráfico 2.3 El excedente del consumidor	14
Gráfico 2.4 El excedente de los consumidores y los costes crecientes de la industria	16
Gráfico 2.5 Equilibrio después de introducir un impuesto sobre la Cerveza	18
Gráfico 2.6 Efectos renta y sustitución, curvas de indiferencia y exceso de gravamen	21
Gráfico 2.7 La pérdida irrecuperable de eficiencia	24
Gráfico 2.8 Efecto del incremento del IVA sobre los consumidores	28
Gráfico 2.9 Efecto del incremento del IVA sobre los productores	31
Gráfico 3.1 La curva de Lorenz	35
Gráfico 3.2 Curvas de Lorenz cruzadas	37
Gráfico 4.1 Recaudo del IVA como porcentaje del PIB en A. Latina	51
Gráfico 4.2 Ingresos petroleros frente a los tributarios del presupuesto del GC	74
Gráfico 4.3 Evolución de los ingresos no petroleros del presupuesto del GC	78
Gráfico 4.4 Ingresos petroleros frente a los ingresos no petroleros en porcentajes	79
Gráfico 4.5 Evolución de los ingresos tributarios del presupuesto del GC	80
Gráfico 4.6 Evolución de los ingresos tributarios per-cápita en el Ecuador	81
Gráfico 4.7 Evolución del IVA frente a la evolución del gasto del GC en salud y educación	94
Gráfico 4.8 Tasas de evolución corrientes y constantes del gasto del GC en salud y educación	100

Gráfico 5.1	Curva de concentración de la variable del gasto total de los hogares urbanos ecuatorianos	105
Gráfico 5.2	Curva de concentración de la variable del IVA pagado por los hogares urbanos ecuatorianos	106
Gráfico 5.3	Curva de concentración de la variable del ingreso de los hogares urbanos ecuatorianos	106
Gráfico 5.4	Curvas de concentración conjuntas de la variable del IVA y del gasto total de los hogares	107
Gráfico 5.5	Curvas de concentración conjuntas de la variable del IVA y del ingreso de los hogares	108

RESUMEN

La razón de la elaboración del presente trabajo es determinar el tipo de impacto que el IVA tiene sobre la economía de los hogares urbanos ecuatorianos, y analizar la relación de este impuesto con la maximización del bienestar de la sociedad, a fin de proponer un estudio empírico que sirva de fundamento para alternativas de política fiscal con respecto al tema analizado.

En este contexto, el presente estudio se estructura en seis capítulos. El primero presenta la parte introductoria, que incluye los antecedentes, la definición del problema, la formulación de las hipótesis y los objetivos.

El segundo capítulo expone la base teórica que sustenta la razón de la existencia de los impuestos en la economía. Específicamente, se abordan los siguientes temas: los postulados de la Teoría Neoclásica del Bienestar en lo que se refiere a la eficiencia económica en los mercados competitivos y los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, la razón económica del cobro de impuestos, la eficiencia y la equidad en los impuestos, y los efectos de los impuestos indirectos (como el IVA) y sus incrementos tanto en los productores como en los consumidores.

El tercer capítulo expone teóricamente las herramientas estadísticas para evaluar el impacto del IVA sobre los consumidores, que concretamente son las siguientes: la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini, la razón de concentración, el índice de Herfindahl-Hirschman, el índice de dominancia, y el coeficiente de desigualdad de Theil. Además se expone, cuales son las herramientas que competen al presente estudio y porque razones.

El cuarto capítulo está dedicado a la evidencia empírica, pues se encarga de describir y analizar la trayectoria que ha tenido el IVA, y sus aspectos relevantes en los últimos años, tanto en el contexto nacional como internacional, resaltando su importancia dentro de los ingresos y las finanzas públicas del país. En primer lugar, se presenta la comparación entre el IVA en el Ecuador con el de otros

países de Latinoamérica. En segundo lugar, se exponen las reformas fiscales realizadas en el país luego de la dolarización y sus razones. En tercer lugar, se presenta las características y composición de las finanzas públicas en el Ecuador.

En cuarto lugar, se analiza el IVA desde varios enfoques como son: su evolución, el destino y distribución de sus recaudaciones y, la institución que lo administra. Finalmente, se busca la relación entre los recursos generados para el Estado por concepto del IVA y el gasto social en servicios de salud y educación.

Por otra parte, en el capítulo cinco, se realiza la aplicación o el análisis práctico del impacto del IVA en los hogares urbanos ecuatorianos, empleando las herramientas escogidas y descritas en el tercer capítulo. Este análisis abarca la descripción de la composición de la fuente que se tomaron los datos para el análisis, el desarrollo del proceso y sus resultados.

Finalmente, el último capítulo presenta las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de la investigación y el análisis.

PRESENTACIÓN

“Los impuestos son transferencias de dinero de carácter obligatorio para sufragar los servicios públicos, puesto que si no lo fueran, nadie tendría incentivos para contribuir a sufragarlos”⁰

En efecto, el sector público se financia principalmente a través de los impuestos para el desarrollo de su actividad. Son una de las mayores fuentes de ingresos, de la cual dependen los gobiernos para hacer frente a sus gastos y obligaciones tanto internas como externas. *Los impuestos afectan a la conducta económica, pues transfieren recursos del individuo al Estado, como consecuencia, los individuos deben alterar su conducta de alguna manera¹.*

Además, se dice que los impuestos deben ser eficientes en el sentido de Pareto, lo cual significa, que se debe llegar a un punto en que la transferencia de recursos del individuo al Estado, no pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de ninguna otra. Y que el Estado debe asignar eficientemente estos recursos a través de funciones de bienestar social, para maximizar el bienestar de la sociedad.

A partir de estas consideraciones, se justificaría la existencia de sistemas fiscales con características de eficiencia y equidad con el fin de maximizar el bienestar social. No obstante, la evidencia empírica muestra que no siempre es así, y que como en la realidad es muy difícil establecer sistemas impositivos eficientes en el sentido de Pareto, surgen cuestionamientos sobre la existencia de varios tipos de impuestos y su incidencia en la sociedad.

Concretamente, surge la duda sobre si los impuestos, representan una carga más pesada para los pobres que para los ricos, y si los beneficios que recibe la sociedad compensan la carga que le significan los impuestos y sobre quienes se enfocan tales beneficios.

⁰ Stiglitz Joseph, “Economía del Sector Público”, 1997, Pág. 425

¹ Ibíd., Pág. 485

En este contexto, estudiar el carácter del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y su importancia dentro de los ingresos que percibe el Estado ecuatoriano, permite analizar el impacto que este impuesto tiene sobre la sociedad. Tomando en cuenta que el IVA, se ha convertido en el impuesto que más recursos ha generado y sobre el que mayor interés se ha puesto en los últimos años.

El análisis del impacto del IVA en la economía de los hogares y su incidencia en la maximización del bienestar de la sociedad, es un tema que tiene relevancia no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional. Por esta razón, existen análisis que se han enfocado en este tema, y el presente trabajo pretende estimular y aportar a la discusión.

CAPITULO I - INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

Los ingresos del Estado ecuatoriano desde hace varios años tienen una fuerte dependencia de los recursos naturales, particularmente del petróleo que es un recurso natural no renovable. Esto conlleva a que se centre la atención en otras fuentes de ingresos potenciales para el futuro como son los ingresos tributarios, y que a su vez se vaya trabajando desde la actualidad en este ámbito.

Tal es así que en los últimos años se ha planteado la necesidad de fortalecer el sistema impositivo y además se ha planteado que el sistema impositivo coadyuve en el propósito de alcanzar una asignación eficiente de recursos que garantice su equidad y que logre el máximo efecto de neutralidad económica, evitando distorsiones en la selección de los consumidores, en las decisiones de organización de los contribuyentes y en las estructuras de financiamiento de las empresas.

Desde hace varios años hasta la actualidad, la estructura de los ingresos que recibe el Estado ecuatoriano ha estado marcada por una fuerte dependencia de los ingresos no tributarios (compuestos casi en su totalidad por los ingresos petroleros) y de los impuestos indirectos en particular el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por lo tanto, se torna muy importante un análisis de estos rubros de los cuales depende en gran medida la estructura de los ingresos que percibe el Estado.

Dado que en la estructura de ingresos fiscales los impuestos indirectos principalmente el IVA, han cobrado gran importancia, surge la discusión en torno a este impuesto, pues se ha convertido en la mayor fuente de ingresos no petroleros para el país. Por lo tanto, el presente trabajo centra su atención en analizar el IVA y el tipo de impacto que este impuesto presenta sobre los hogares ecuatorianos y su relación con la maximización del bienestar de la sociedad.

Existen trabajos previos que han centrado su análisis en torno al debate sobre este tema para el caso del Ecuador, como el realizado por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) en 1999 por Mauricio León y Wladimir Brborich titulado: “EL IVA EN EL ECUADOR: UN ANALISIS DE EQUIDAD”, que dice que el IVA tiene un impacto de carácter progresivo en la economía de los hogares contribuyentes. Su análisis se basa en la tarifa impositiva efectiva media (esto es, el peso del impuesto sobre el consumo de los hogares). Encuentra que la tarifa efectiva media aumenta a medida que el consumo de los hogares es mayor. Es decir, el IVA actual tiene un carácter progresivo.

Otro análisis sobre este tema es el realizado por CORDES-UNEDE en 2000 por David Molina, Fabricio Núñez y Miguel Ricaurte titulado: “EL IVA: REGRESIVO PARA CASI TODOS”, que dice que el IVA como está aplicado en la actualidad es regresivo respecto al ingreso. Su análisis se basa en la distribución del ingreso y dice que el peso de carga tributaria respecto al ingreso recae mayoritariamente en los hogares más pobres, argumentando que lo que determina esta situación es la inequidad en la distribución del ingreso, más no la naturaleza misma del impuesto.

Partiendo de la revisión de estos estudios previos, se desarrollará el análisis sobre el tema en el presente trabajo, pues es necesario aportar con más elementos para enriquecer este debate.

1.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Para definir el problema al que se enfrentará el presente trabajo, se tiene las siguientes preguntas:

Pregunta directriz:

¿Qué tipo de impacto tiene el IVA en los hogares urbanos ecuatorianos? Pues el presente estudio tendrá como unidades de análisis a los hogares urbanos ecuatorianos².

Subpreguntas directrices:

¿Qué pasa con el ingreso y el gasto de los hogares?

¿Qué pasa con los servicios sociales?

Entonces el problema es:

Dada la estructura de ingresos fiscales del Estado ecuatoriano dependiente de los ingresos no tributarios (concretamente petroleros) y de los impuestos indirectos especialmente del IVA, surge el debate en torno a este impuesto, en cuanto al destino de los recursos que genera y su impacto sobre la economía de los hogares, pues existen opiniones que dicen que es progresivo y otras que es regresivo. De aquí surge la importancia de contribuir con más elementos para enriquecer este debate.

1.3. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Se plantean las siguientes hipótesis para dar dirección al presente estudio:

1. El IVA tiene un impacto regresivo sobre los hogares urbanos ecuatorianos.
2. El ingreso no es una variable adecuada para medir el impacto real del IVA.
3. Los ingresos para el Estado por concepto de IVA no son destinados mayoritariamente a cubrir los servicios sociales.

² Las unidades de análisis son los hogares urbanos ecuatorianos, puesto que los datos con los que se trabajó, corresponden a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (ENIGHU) publicada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC).

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar el impacto del IVA en los hogares urbanos ecuatorianos.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la influencia del IVA en la estructura fiscal del Estado ecuatoriano.

- Analizar el destino de los recursos generados para el Estado por concepto del IVA.

- Analizar y evaluar diferentes herramientas estadísticas asociadas al desarrollo del objetivo general a fin de dilucidar el problema planteado.

CAPITULO I - INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

Los ingresos del Estado ecuatoriano desde hace varios años tienen una fuerte dependencia de los recursos naturales, particularmente del petróleo que es un recurso natural no renovable. Esto conlleva a que se centre la atención en otras fuentes de ingresos potenciales para el futuro como son los ingresos tributarios, y que a su vez se vaya trabajando desde la actualidad en este ámbito.

Tal es así que en los últimos años se ha planteado la necesidad de fortalecer el sistema impositivo y además se ha planteado que el sistema impositivo coadyuve en el propósito de alcanzar una asignación eficiente de recursos que garantice su equidad y que logre el máximo efecto de neutralidad económica, evitando distorsiones en la selección de los consumidores, en las decisiones de organización de los contribuyentes y en las estructuras de financiamiento de las empresas.

Desde hace varios años hasta la actualidad, la estructura de los ingresos que recibe el Estado ecuatoriano ha estado marcada por una fuerte dependencia de los ingresos no tributarios (compuestos casi en su totalidad por los ingresos petroleros) y de los impuestos indirectos en particular el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por lo tanto, se torna muy importante un análisis de estos rubros de los cuales depende en gran medida la estructura de los ingresos que percibe el Estado.

Dado que en la estructura de ingresos fiscales los impuestos indirectos principalmente el IVA, han cobrado gran importancia, surge la discusión en torno a este impuesto, pues se ha convertido en la mayor fuente de ingresos no petroleros para el país. Por lo tanto, el presente trabajo centra su atención en analizar el IVA y el tipo de impacto que este impuesto presenta sobre los hogares ecuatorianos y su relación con la maximización del bienestar de la sociedad.

Existen trabajos previos que han centrado su análisis en torno al debate sobre este tema para el caso del Ecuador, como el realizado por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) en 1999 por Mauricio León y Wladimir Brborich titulado: “EL IVA EN EL ECUADOR: UN ANALISIS DE EQUIDAD”, que dice que el IVA tiene un impacto de carácter progresivo en la economía de los hogares contribuyentes. Su análisis se basa en la tarifa impositiva efectiva media (esto es, el peso del impuesto sobre el consumo de los hogares). Encuentra que la tarifa efectiva media aumenta a medida que el consumo de los hogares es mayor. Es decir, el IVA actual tiene un carácter progresivo.

Otro análisis sobre este tema es el realizado por CORDES-UNEDE en 2000 por David Molina, Fabricio Núñez y Miguel Ricaurte titulado: “EL IVA: REGRESIVO PARA CASI TODOS”, que dice que el IVA como está aplicado en la actualidad es regresivo respecto al ingreso. Su análisis se basa en la distribución del ingreso y dice que el peso de carga tributaria respecto al ingreso recae mayoritariamente en los hogares más pobres, argumentando que lo que determina esta situación es la inequidad en la distribución del ingreso, más no la naturaleza misma del impuesto.

Partiendo de la revisión de estos estudios previos, se desarrollará el análisis sobre el tema en el presente trabajo, pues es necesario aportar con más elementos para enriquecer este debate.

1.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Para definir el problema al que se enfrentará el presente trabajo, se tiene las siguientes preguntas:

Pregunta directriz:

¿Qué tipo de impacto tiene el IVA en los hogares urbanos ecuatorianos? Pues el presente estudio tendrá como unidades de análisis a los hogares urbanos ecuatorianos².

Subpreguntas directrices:

¿Qué pasa con el ingreso y el gasto de los hogares?

¿Qué pasa con los servicios sociales?

Entonces el problema es:

Dada la estructura de ingresos fiscales del Estado ecuatoriano dependiente de los ingresos no tributarios (concretamente petroleros) y de los impuestos indirectos especialmente del IVA, surge el debate en torno a este impuesto, en cuanto al destino de los recursos que genera y su impacto sobre la economía de los hogares, pues existen opiniones que dicen que es progresivo y otras que es regresivo. De aquí surge la importancia de contribuir con más elementos para enriquecer este debate.

1.3. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Se plantean las siguientes hipótesis para dar dirección al presente estudio:

1. El IVA tiene un impacto regresivo sobre los hogares urbanos ecuatorianos.
2. El ingreso no es una variable adecuada para medir el impacto real del IVA.
3. Los ingresos para el Estado por concepto de IVA no son destinados mayoritariamente a cubrir los servicios sociales.

² Las unidades de análisis son los hogares urbanos ecuatorianos, puesto que los datos con los que se trabajó, corresponden a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (ENIGHU) publicada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC).

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar el impacto del IVA en los hogares urbanos ecuatorianos.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la influencia del IVA en la estructura fiscal del Estado ecuatoriano.

- Analizar el destino de los recursos generados para el Estado por concepto del IVA.

- Analizar y evaluar diferentes herramientas estadísticas asociadas al desarrollo del objetivo general a fin de dilucidar el problema planteado.

CAPITULO III – METODOLOGÍA TEÓRICA

El IVA se ha convertido en los últimos años en el impuesto que mayores recursos ha generado al Estado ecuatoriano. Es decir, los ingresos recaudados por concepto de este impuesto se han tornado tan importantes para la economía como lo son los ingresos por la venta del petrolero.

Por esta razón, se hace necesario analizar el impacto de este impuesto sobre la economía, para llegar a saber, si este impuesto tiene un carácter progresivo, proporcional o regresivo sobre la economía de los hogares.

Existen estudios realizados en torno a este problema como el realizado en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) en el año 1999 “EL IVA EN EL ECUADOR: UN ANALISIS DE EQUIDAD”, que partiendo de una tarifa impositiva efectiva media (esto es, el peso del impuesto sobre el consumo de los hogares), dice que esta tarifa aumenta a medida que el consumo de los hogares es mayor, es decir el IVA es de carácter progresivo.

Otro estudio realizado es el de CORDES-UNEDE en 2000 “EL IVA: REGRESIVO PARA CASI TODOS”, que partiendo del análisis de la distribución del ingreso dice que el IVA es de carácter regresivo respecto al ingreso. Es decir, que el peso de la carga tributaria de este impuesto respecto al ingreso recae mayoritariamente en los hogares más pobres, debido a la inequidad en la distribución del ingreso.

Por lo tanto, resulta importante realizar un análisis adicional, a fin de elaborar un criterio que contribuya a esta discusión.

En este capítulo se exponen las herramientas estadísticas a ser utilizadas, para dilucidar el problema planteado en el presente proyecto. Estas son la Curva de Lorenz, el Coeficiente de Gini², y otras herramientas que pueden ser de utilidad y cuya descripción se la expone a continuación.

² Younger Stephen, “*Incidencia distributiva del gasto público y funciones de demanda en el Ecuador*”, 1997, Pág. 17.

3.1. LA CURVA DE LORENZ

Lorenz propuso una forma sencilla para visualizar la concentración del ingreso. Se la construye de la siguiente manera:

- Se ordenan los hogares³ del más pobre al más rico;
- Para cada hogar, se calcula el valor de su ingreso más el ingreso de todos los hogares más pobres que aquel, y se divide esta suma por el total de ingresos de todos los hogares en la muestra;
- Se construye una curva en la que se coloca en el eje horizontal la posición del hogar en la muestra dividido por el tamaño de la muestra (N), es decir, 1/N para el primer hogar (el más pobre) y N/N para (que es igual a 1) para el más rico;
- En el eje vertical, se coloca el valor calculado en el segundo paso, es decir, el ingreso acumulado dividido para el ingreso total de la muestra.

En términos algebraicos, la fórmula para el valor del eje vertical es:

$$y_i = \frac{\sum_{j=1}^i x_j}{\sum_{j=1}^N x_j} \quad (1)$$

Donde x_j es el ingreso del j-ésimo hogar de la muestra (procediendo siempre del más pobre al más rico), mientras que y_i es el valor del eje horizontal que corresponde al i-ésimo hogar. En el eje horizontal, el valor para el hogar i es simplemente i/N .

³ Se puede usar individuos. Como la unidad básica de la ENIGHU es el hogar, en el presente estudio se utiliza al hogar como observación o unidad de análisis.

El gráfico 3.1., a continuación muestra la forma de la curva de Lorenz. Allí se aprecia que la curva es convexa (tiene que ser así por su construcción), siendo esta convexidad su propiedad más destacada, pues, demuestra el grado de concentración de la variable con la que se esté trabajando.

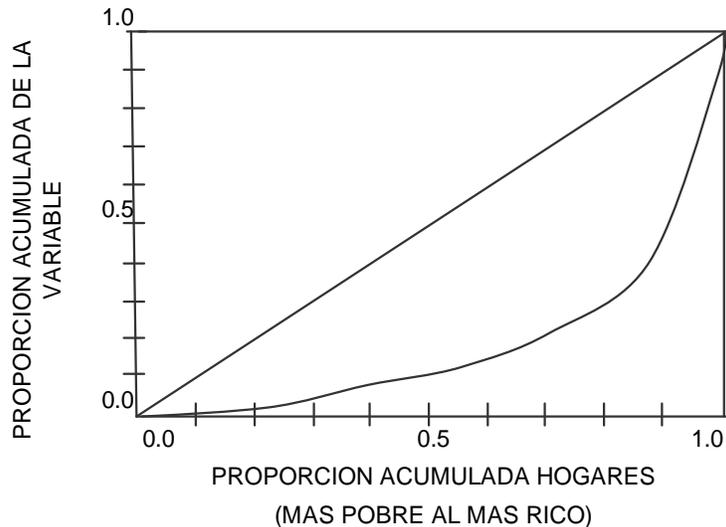


Gráfico 3.1. La curva de Lorenz

Fuente: Younger Stephen, *Incidencia distributiva del gasto,.....*, 1997, Pág. 18

Dos situaciones extremas en la curva de Lorenz

Primera situación

Si se supone que hay una equidad absoluta, x_j tiene el mismo valor para cada hogar y la fórmula en la ecuación (1) se reduce a

$$y_i = \frac{\sum_{j=1}^i x_j}{\sum_{j=1}^N x_j} = \frac{ix}{Nx} = \frac{i}{N} \quad (2)$$

un valor igual al valor del eje vertical para el hogar i . Por eso en el caso de equidad perfecta, la curva de Lorenz es una línea de recta de 45 grados desde el origen hasta el punto (1,1).

Segunda situación

En el otro extremo, si se supone que toda la variable que se estudie, está concentrada en un solo hogar, $x_j=0$ para $j=1,2,\dots,N-1$, pues el valor para el eje vertical es cero para todos los hogares excepto para el último, cuyo valor sería 1.

Entonces, la curva de Lorenz es extremadamente convexa, con la forma de una L acostada que sigue el eje horizontal hasta el punto 1, donde salta a (1,1). Este caso refleja una concentración total de la variable con la que con la que se esté trabajando.

Interpretación y definición de la curva de Lorenz

En base a estas dos situaciones extremas se deduce que toda curva de Lorenz empieza en el origen y termina en el punto (1,1) y que la convexidad de la curva corresponde al grado de concentración (desigualdad) de la distribución de la variable graficada. Mientras más convexa es la curva (más alejada de la línea de 45 grados), más concentrada está la distribución.

3.2. EL COEFICIENTE DE GINI

El coeficiente de Gini se define como el cociente que relaciona el área entre la curva de Lorenz y la diagonal, y el área total bajo la diagonal⁴.

El valor del coeficiente varía entre 0 y 1, con el valor de cero en el caso de igualdad absoluta, la curva de Lorenz es igual a la línea de 45 grados, pues, no hay área entre ellas, y de 1 en el caso de desigualdad absoluta, la curva de Lorenz es una L acostada, así que el área entre la línea de 45 grados y la curva es 0.5, que multiplicado por 2 arroja el valor de 1 para el coeficiente de Gini.

⁴ Eduardo Lora, "Técnicas de medición económica". Metodología y aplicaciones en Colombia 1991. Pág. 78.

La manera de comparar dos distribuciones de cualquier concepto de beneficio es evidente: una mayor convexidad en la curva de Lorenz, refleja mayor desigualdad (mayor concentración) en su distribución entre la población de la muestra, así como un coeficiente de Gini mayor (más cercano a uno).

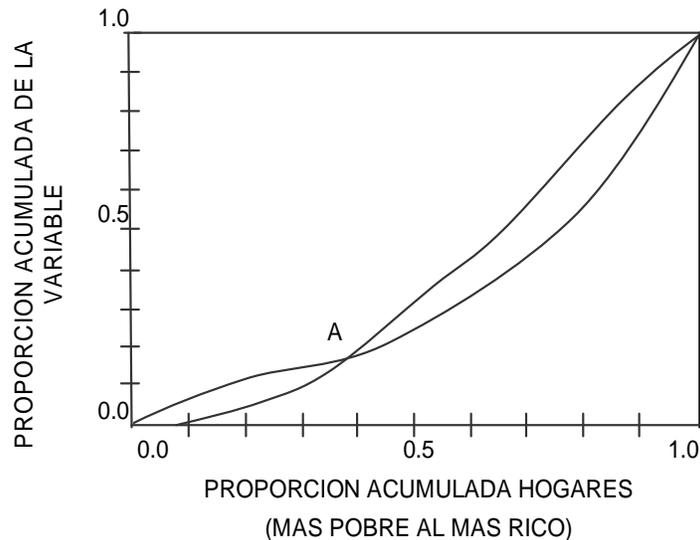


Gráfico 3.2. Curvas de Lorenz cruzadas

Fuente: Younger Stephen, *Incidencia distributiva del gasto,.....*, 1997, Pág. 20

El gráfico 3.2., presenta dos curvas de Lorenz hipotéticas. A primera vista no se puede afirmar nada sobre cuál de las dos es más convexa. Pues entre el origen y el punto A la una es más convexa que la otra, mientras que la situación se revierte entre el punto A y (1,1).

Según el gráfico 3.2., para aproximadamente el 40 por ciento de la muestra más pobre, la variable estudiada está distribuida más equitativamente en la curva menos convexa entre el origen y el punto A que en la otra curva, mientras que para aproximadamente el 60 por ciento más rico de la muestra sucede lo contrario.

Para decidir cuál distribución es más equitativa, se tendría que señalar en dónde y en qué proporción nos importa más la desigualdad. Este proceso de ponderación de la concentración en base de la posición del hogar obliga a obtener a partir de

una medida ordinal (es decir, que solamente dependa del ordenamiento del ingreso de los hogares, pero no de la magnitud de la diferencia entre uno y otro), una medida cardinal (porque se asigna un valor fijo a la magnitud).

Definición del coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es precisamente una medida cardinal, pues, implícitamente fija un peso de ponderación para cada hogar.⁵

Entonces, se puede establecer cuál distribución es más equitativa en base al coeficiente de Gini, pero solamente bajo la ponderación utilizada por dicho coeficiente.

Coeficiente de Gini continuo y discreto

El concepto de continuidad se lo utiliza para fines matemáticos, es decir, para poder derivar, integrar, etc., más la realidad es discreta, pues existe un número finito de observaciones (hogares), y para poder emplear un coeficiente de Gini continuo el número de observaciones tendría que ser infinito, lo que en la realidad no se da.

Más, en este tipo de estudios, en los que el número de observaciones (hogares) es muy grande, se suele asumir el concepto de continuidad para las variables en el análisis. Es decir, el coeficiente de Gini calculado en estos casos tendría el carácter de continuo.

⁵ Para ser más precisos, el peso es $2(1-F)$ donde F es la posición que ocupa el hogar en la distribución acumulada de la variable de análisis.

3.3. EL COEFICIENTE DE GINI FRENTE A LA CURVA DE LORENZ

Para hacer esta discusión se plantea la siguiente pregunta:

¿Se debe preferir al coeficiente de Gini por sobre la curva de Lorenz como medida de concentración?

Para responderla, se plantean las diferencias en el uso de estas dos herramientas, mediante un cuadro comparativo partiendo del hecho de que tenemos dos distribuciones de ingreso. Entonces:

CURVA DE LORENZ	COEFICIENTE DE GINI
1. Si la curva de Lorenz de una de estas distribuciones está por encima de la otra (es menos convexa), la preferible será la primera por cualquier función de bienestar social que favorece a la igualdad.	1. Si una de las dos distribuciones tiene un coeficiente de Gini mayor a la otra se afirma que la que tiene el coeficiente mayor presenta una distribución más concentrada, bajo la ponderación utilizada por el coeficiente.
2. Es una medida ordinal.	2. Es una medida cardinal.
3. La conclusión que se deriva es bastante general porque la ponderación que se da a las unidades de análisis (hogares) puede ser cualquiera siempre y cuando favorezca más al bienestar de un hogar más pobre frente a otro más rico.	3. La conclusión que se deriva confiere cierta inestabilidad y arbitrariedad a los resultados porque depende de la ponderación particular que se dé a las unidades de análisis (hogares).
4. No siempre dan conclusiones, pero cuando se obtienen son muy robustas y generales.	4. Siempre arroja conclusiones que dependen de la ponderación implícita del coeficiente.

Cuadro 3.1. Comparaciones entre la curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini

Fuente: Elaboración propia con base en: Younger Stephen, *“Incidencia distributiva del gasto público y funciones de demanda en el Ecuador”*, 1997, Pág.17 – 21.

3.4. SOLUCIÓN DEL DILEMA ENTRE LA GENERALIDAD Y LA PRECISIÓN

Yitzhaki (1983) plantea una solución o punto intermedio entre la generalidad (y consecuente incertidumbre) del enfoque de las curvas de Lorenz y la precisión (y falta de generalidad) del coeficiente de Gini²⁸. El demuestra que un coeficiente de Gini extendido, puede ajustar las ponderaciones dadas a los hogares más pobres, y así proveer nociones más claras sobre este dilema.

Este coeficiente se define como:

$$G(v) = -\frac{v}{m} Cov(z, \{1 - F(z)\}^{(v-1)}) \quad (3)$$

Donde z es la medida del bienestar (por ejemplo el ingreso), $F(z)$ es su distribución acumulada de probabilidad, m es el promedio de z , y v es un parámetro que afecta las ponderaciones de cada hogar en la función de bienestar social.

$G(2)$ arroja el coeficiente de Gini tradicional, mientras que valores mayores a 2 implican la asignación de mayores pesos relativos a los hogares más pobres, valores que reproducirían las funciones de bienestar social más progresivas.

3.5. OTRAS HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS

Existen otras herramientas estadísticas parecidas a las descritas anteriormente, en especial al coeficiente de Gini, y que podrían ser de utilidad, por lo cual se las menciona en este apartado.

²⁸ Yitzhaki Shlomo, *“On an extension of the Gini,.....”*, 1983, Págs. 617 – 628.

3.5.1. RAZÓN DE CONCENTRACIÓN

Se supone la existencia de M empresas en el mercado, de las cuales las N primeras empresas son las que poseen mayor participación en el mercado.

Se define como una razón de concentración a la siguiente ecuación:

$$C_N = \sum_{i=1}^N \beta_i, \text{ donde } \beta_i = \frac{Q_i}{\sum_{i=1}^M Q_i} \text{ es la participación de mercado de la empresa}$$

“i”.

Esta razón puede también ser expresada de la siguiente manera:

$$C_N = \sum_{i=1}^N \left[\frac{Q_i}{\sum_{i=1}^M Q_i} \right]$$

3.5.2. ÍNDICE DE HERFINDAHL – HIRSCHMAN

El índice de Herfindahl-Hirschman (H-H) es el índice más utilizado para calcular el grado de concentración²⁹. El índice de Herfindahl-Hirschman es el resultado de sumar los cuadrados de las cuotas de mercado de cada banco, bien por depósitos o por créditos; como lo muestra la ecuación a continuación:

$$HHI = \sum_{i=1}^M \beta_i^2, \text{ donde } \beta_i = \frac{Q_i}{\sum_{i=1}^M Q_i} \text{ es la participación de mercado de la}$$

empresa “i”.

²⁹ Angel González, “Regulación y Supervisión Bancaria en épocas,.....”, octubre 2001, Pág. 4

Este índice también puede expresarse como:

$$HHI = \sum_{i=1}^M \left[\frac{Q_i}{\sum_{i=1}^M Q_i} \right]^2$$

Existen dos formas de expresar el *HHI*:

La primera es considerar el valor en porcentaje, esto es, si hay monopolio y una empresa tiene el cien por ciento del mercado, el *HHI* es:

$$HHI = \sum_{i=1}^1 (100)^2 = 10.000$$

Si existen *N* firmas con idéntica participación de mercado (conurrencia perfecta), el *HHI* sería:

$$HHI = \sum_{i=1}^N \left[\frac{100}{N} \right]^2 = \frac{10.000}{N}$$

Así, se percibe que cuanto mayor es el poder de mercado (o cuanto más concentrado está el mercado) mayor es el *HHI* y viceversa.

La segunda forma de expresar el *HHI* es desconsiderar el porcentaje. Así, el rango sería de:

$$\left(\frac{1}{N}, 1 \right)$$

Donde, 1 sería el caso en el que una empresa tiene todo el poder de mercado (monopolio).

3.5.3. ÍNDICE DE DOMINANCIA

Suponiendo M empresas en el mercado y que se pueda definir la siguiente función:

$$F(Q, \alpha) = \sum_{i=1}^M \left[\frac{Q_i^{2\alpha}}{\left(\sum_{i=1}^M Q_i^\alpha \right)^2} \right] \quad \forall i \in (1, M) \text{ y } \alpha > 0 \text{ es un parámetro exógeno al modelo.}$$

Si $\alpha < 1 \rightarrow$ el índice queda indeterminado, sin conclusión.

Si $\alpha = 1 \rightarrow F = HHI$

Si $\alpha > 1 \rightarrow$ en particular, sea $\alpha = 2 \Rightarrow$ **índice de dominancia (ID)**, en este caso se tiene:

$$F(Q) = ID = \sum_{i=1}^M \left[\frac{Q_i^4}{\left(\sum_{i=1}^M Q_i^2 \right)^2} \right] \quad \forall i \in (1, M)$$

Otra forma de calcular el índice de Dominancia sería a través de informaciones referentes a las participaciones de mercado de las empresas, y al HHI de la siguiente manera:

$$F(Q) = ID = \sum_{i=1}^M \left[\frac{\beta_i^4}{(HHI)^2} \right] \quad \forall i \in (1, M)$$

3.5.4. COEFICIENTE DE DESIGUALDAD DE THEIL

En los últimos años, ha ganado aceptación el coeficiente de desigualdad desarrollado por Theil como una aplicación de la teoría de información³⁰. Se basa en el principio de desorden o “entropía”, propio de la teoría termodinámica, pero no se requiere entender este concepto para manejar este indicador de desigualdad.

En esencia, se trata de una medida arbitraria conveniente porque permite efectuar ejercicios de descomposición, y reúne las propiedades de ser invariante con respecto a la escala de medición del ingreso y de ser sensible a las transferencias de ingreso entre individuos de diferentes niveles de ingreso.

La fórmula del coeficiente de desigualdad de Theil, T, es:

$$T = \sum_i x_i \ln(x_i n) / \ln n$$

donde n es el *número* de individuos receptores de ingreso y x_i son sus *participaciones* en el ingreso total.

Cuando el ingreso se distribuye de manera totalmente equitativa, todos los x_i toman el valor de $1/n$, por consiguiente todos los $\ln(x_i n)$ se hacen iguales a cero (pues el logaritmo de uno es cero). Así, cuando hay perfecta distribución del ingreso, el coeficiente de Theil toma el valor de cero.

En el extremo opuesto, cuando todo el ingreso lo recibe un solo individuo, hay un solo x_i que toma el valor de uno; de donde se deduce fácilmente que el valor del coeficiente es también uno³¹.

³⁰ Eduardo Lora, “*Técnicas de medición económica*”. Metodología y aplicaciones en Colombia. 1991. Pág. 80.

³¹ Estrictamente el coeficiente no puede calcularse cuando hay individuos que no perciben ningún ingreso, porque el logaritmo de cero es indefinido. Por lo tanto, el valor de uno debe entenderse

La enorme ventaja del coeficiente de Theil, radica en que puede ser descompuesto fácilmente por grupos de individuos. El método de descomposición propuesto por Theil, permite expresar la desigualdad total como el resultado de las desigualdades al interior de los grupos, T_1 , y las desigualdades entre los grupos, T_2 ,

$$T = T_1 + T_2$$

donde:

$$T_1 = \sum_j v_j \sum_i z_{ij} \ln(z_{ij} n_j) / \ln n$$

$$T_2 = \sum_j v_j \ln(v_j n / n_j) / \ln n$$

con la siguiente simbología:

- v_j = participación del grupo j en el ingreso total
- z_{ij} = participación del individuo i en el ingreso del grupo j
- n_j = número de individuos del grupo j
- n = número total de individuos.

3.6. HERRAMIENTAS ESTADÍSTICAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE ESTUDIO

Para el presente estudio, se utilizarán la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini, pues, las otras herramientas mencionadas en este apartado a pesar de ser medidas también de concentración, son utilizadas concretamente en el área financiera, especialmente el índice Herfindahl-Hirschman y el índice de dominancia, pues utilizan el criterio de cuotas de mercado tanto para empresas (bancos), depósitos o créditos, que son variables de los mercados financieros. Lo mismo criterio se maneja con respecto a la razón de concentración.

como el límite al que tiende en forma asintótica el coeficiente en la medida en que la concentración se aproxima a la situación extrema supuesta.

El coeficiente de desigualdad de Theil ha cobrado gran aceptación en los últimos años debido a sus propiedades de invariabilidad y sensibilidad respecto al ingreso y sus transferencias entre sus diferentes niveles, y a su ventaja de descomposición por grupos de individuos. Su medida de desigualdad se compone de dos partes: la desigualdad al interior de cada grupo y la desigualdad entre los grupos que se consideren. El coeficiente de Theil trabaja con logaritmos, lo cual podría ser una desventaja, puesto que cuando se tenga observaciones de individuos que no perciban ingreso alguno, el coeficiente no podría calcularse.

Por lo tanto, en este estudio se utilizarán tanto la curva de Lorenz como el coeficiente de Gini (que son las herramientas más adecuadas y las que normalmente se utilizan en este tipo de análisis), y el coeficiente de desigualdad de Theil, para darle más robustez al análisis.

CAPITULO IV – MARCO EMPÍRICO

4.1. EL IVA EN EL ECUADOR: UN ANÁLISIS EMPÍRICO

4.1.1. INTRODUCCIÓN

A partir del inicio de la década de los noventa, se han dado una serie de reformas en la economía ecuatoriana. En materia tributaria se han observado tres fenómenos importantes:

- Disminución de la participación de los impuestos a las importaciones en los ingresos fiscales.
- Ascenso relativo de la participación de los impuestos indirectos en los ingresos fiscales, del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en particular.
- Generalización de otros impuestos como el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) o el Impuesto a los Vehículos.

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL (GC)				
AÑOS	DIRECTOS	INDIRECTOS		
	IR*	IVA	ICE	ARANCEL
1992	9,10%	19,54%	4,27%	9,25%
1993	8,38%	20,30%	5,62%	9,65%
1994	9,64%	21,54%	4,33%	10,86%
1995	11,00%	19,83%	2,62%	9,53%
1996	10,61%	19,64%	3,01%	7,58%
1997	11,62%	22,60%	4,30%	12,18%

1998	10,96%	25,76%	3,85%	18,35%
1999	4,04%	20,69%	2,58%	11,54%
2000	9,03%	25,72%	2,30%	6,67%
2001	12,39%	34,63%	3,54%	9,13%
2002	11,62%	33,44%	4,81%	9,04%
2003	12,40%	33,19%	3,78%	8,01%

(*) Impuesto a la Renta

Cuadro 4.1. Participación de los impuestos en los ingresos totales del GC.

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual (IEM).

Banco Central del Ecuador (BCE).

El cuadro 4.1., comprueba las afirmaciones iniciales. Pues, muestra el ascenso significativo del IVA como el principal impuesto indirecto, en su participación dentro de los ingresos del GC. Su ascenso más importante está entre 2000 y 2001, período en el cual se registra un incremento de casi 10 puntos porcentuales en su participación dentro de los ingresos totales del GC.

Contrariamente, la participación de los impuestos a las importaciones, muestra un decrecimiento. Aunque, aparentemente se muestra casi invariable en el período de análisis, puesto que al primer año tiene una tasa de participación de alrededor del 9%, y al último año tiene una tasa prácticamente igual, con una diferencia de apenas 1 punto, es importante observar la trayectoria a lo largo de todo el período. En 1998 alcanzó su punto máximo con el 18,35% de los ingresos totales del GC, pero después de ese año, tuvo una estrepitosa caída, llegando a disminuir más de 10 puntos porcentuales al último año del período analizado.

Además, aunque el porcentaje de participación de otros impuestos indirectos, como el ICE, en los ingresos del GC, sea relativamente bajo con respecto al del IVA, esa relativa estabilidad tendiente a la alza del ICE en el período analizado, muestra la generalización de este tipo de impuestos indirectos.

Entonces, se tiene un panorama en el cual los impuestos directos, el Impuesto a la Renta (IR) en particular, van perdiendo importancia dentro del marco tributario en general, y existen impuestos indirectos, particularmente el IVA, que van ganando cada vez mayor importancia práctica dentro del sistema impositivo para los ingresos fiscales del GC. Por esta razón es que se torna importante realizar un análisis sobre las implicancias de este tipo de impuestos indirectos en la sociedad.

Las reformas realizadas no han logrado en general disminuir los déficits fiscales en la economía, como se observa en el cuadro 4.2. Los déficits se han mantenido en todos los años del período mostrado, salvo dos años (1993 y 2000); en los cuales existió un ligero superávit de las operaciones del GC.

DÉFICIT/SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO DEL GC [déficit(-)/superávit(+)] (millones de dólares)	
AÑOS	DEF/SUPER
1992	-41,3
1993	61,4
1994	-21,4
1995	-289,4
1996	-504,6
1997	-278,1
1998	-959,2
1999	-475,7
2000	19,3
2001	-155,1
2002	-184,9
2003	-238,9

Cuadro 4.2. Déficit/Superávit del presupuesto del GC.

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Banco Central del Ecuador.

Estos déficits a su vez continúan generando otros desequilibrios al interior de la economía. Una de las características que explica en buena parte este fenómeno, es que el gasto público ha seguido aumentando por encima de lo que los ingresos lo han hecho, pese a las reformas.

Este análisis se centra en el estudio de los impuestos indirectos, concretamente el IVA. Se analizará su impacto en los hogares urbanos ecuatorianos, su incidencia sobre el equilibrio fiscal, y su relación con la maximización del bienestar de la sociedad. El primer análisis se lo realizará por separado en el siguiente capítulo y se lo hará para el año 2003, puesto que la información con la que se trabajará corresponde a la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (ENIGHU) que ha sido elaborada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) para ese año.

4.1.2. EL IVA EN LA REGIÓN

Para este análisis se tomaron las cifras de la información estadística de la CEPAL homogeneizada para América Latina⁶, a fin de evitar inconsistencias que podrían darse al consultar en distintas fuentes.

El gráfico 4.1., muestra el recaudo del IVA con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina. Existe una tendencia creciente a partir de la década de los años 80s, pasando de un nivel inclusive negativo en el año 1980, a un nivel de casi el 6% en el año 2001. Es decir, en la última década el recaudo de este impuesto ha oscilado entre el 3% y el 6% con respecto al PIB en Latinoamérica. Esto significa, que la afirmación hecha en el apartado anterior sobre el ascenso de los impuestos indirectos, particularmente del IVA, en el Ecuador en cuanto a su

⁶ Estas cifras se encuentran sintetizadas en un estudio de Hugo Macías y Jaider Cortés, denominado "Disminuir la tarifa general de IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario", publicado en la revista *Semestre Económico* No. 13, de la Universidad de Medellín, junio de 2004, Págs. 19-42.

importancia y participación en los ingresos fiscales, se amplía para la mayoría de países latinoamericanos en general. Esto podría significar, que los impuestos indirectos haciendo énfasis en el IVA, han cobrado una gran importancia, en cuanto a la generación de recursos para enfrentar los gastos y obligaciones de los gobiernos de Latinoamérica.

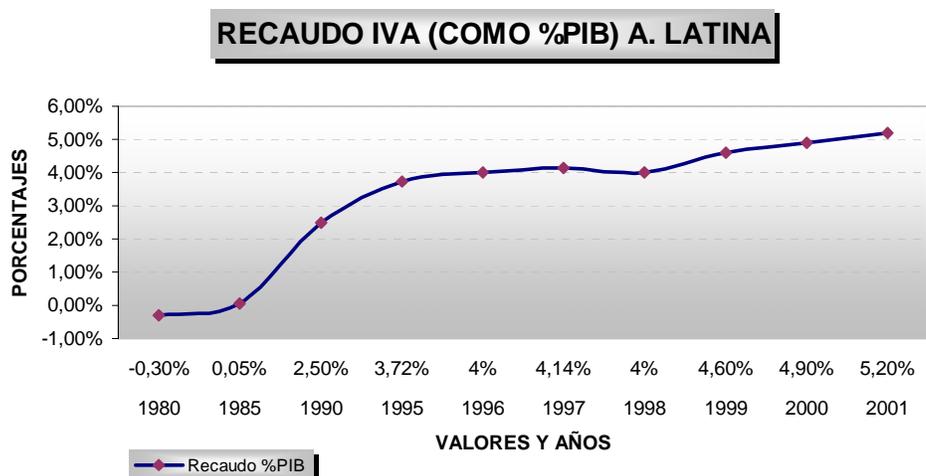


Gráfico 4.1. Recaudo del IVA como porcentaje del PIB en Latinoamérica

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística de la CEPAL

Los impuestos indirectos van ganando cada vez más espacio como instrumentos de política tributaria y fiscal, desplazando inclusive a los impuestos directos que van perdiendo espacio y atención en este sentido. Esto, a su vez, se convierte en el argumento central y en la razón de ser para el análisis en curso.

El cuadro 4.3., compara los tipos impositivos del IVA y el recaudo del mismo, como porcentaje del PIB para cada país. Los países que se encuentran en el cuadro son aquellos para los cuales las estadísticas están homogeneizadas a diciembre de 2002.

TARIFA DEL IVA MAYOR A LA DEL ECUADOR (A diciembre de 2002)		
PAIS	TARIFA	RECAUDO (% PIB)
Uruguay	23%	12,0%
Argentina	21%	6,0%
Brasil	20,48%	2,5%
Chile	18%	11,9%
Perú	18%	7,0%
Venezuela	15,5%	6,6%
Colombia	15%	7,0%
Ecuador	12%	10,0%
Panamá	5%	4,7%
R. Dominicana	8%	11,0%
Guatemala	10%	7,4%
Haití	10%	6,0%
Paraguay	10%	8,1%
Honduras	12%	12,8%

Cuadro 4.3. Tarifa del IVA en el Ecuador con respecto a otros países latinoamericanos

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Medellín e Información Estadística de la CEPAL

Solo Chile y Uruguay presentan un nivel de recaudo como porcentaje del PIB mayor al nivel ecuatoriano, siendo el caso de Uruguay el más destacable. Mientras que los restantes presentan un nivel menor de recaudación. En Brasil, a pesar de que la tarifa impositiva es de las más altas, el nivel de recaudación es el más bajo.

A pesar de que en la información presentada se esconden particularidades a cerca de las bases tributarias de cada país, de algunas tarifas diferenciales y de la estructura federal en el caso de Brasil, en términos generales se muestra que varios de los países que tienen tarifas mayores a la del Ecuador recaudan menos.

De los países con tarifa más baja que la del Ecuador, sólo dos presentan recaudos mayores: República Dominicana y Honduras, éste último, a pesar de tener una tarifa igual a la del Ecuador, presenta un nivel de recaudo mayor.

El caso de los otros países como el de Panamá, se explica por la importancia que tienen dentro de su economía las actividades de comercio exterior que no están gravadas con este impuesto, y por su cercanía política y comercial con los Estados Unidos. Las dificultades estructurales de Haití, mantienen un alto nivel de informalidad donde es más difícil aplicar las tarifas.

En general, la evidencia empírica muestra que en la región existe una relación negativa entre la tarifa impositiva del IVA y el nivel de recaudo respecto al PIB, salvo los casos de Panamá y Honduras. Esto quiere decir, que mientras mayor es la tarifa, menor es el recaudo y permite realizar la comprobación empírica de la curva de Laffer. Esta curva muestra que para bajos niveles de impuestos, el recaudo aumenta a medida que la tarifa crece; pero a partir de cierto nivel, el recaudo deja de responder de manera positiva al incremento de la tarifa⁷.

Esto, es precisamente lo que muestra el cuadro 4.3. Países como Brasil, cuya tarifa del IVA es tan alta y su recaudo tan bajo, son un ejemplo de que su tarifa impositiva ha sobrepasado el nivel óptimo de recaudación, y por lo tanto, al seguir aumentando la tarifa, el nivel de recaudación en lugar de seguir en aumento, va en descenso. Lo mismo ocurre en caso de Argentina, que tiene una tarifa igualmente muy elevada en relación a su nivel de recaudación, es decir, está en un punto a la derecha del nivel óptimo de tarifa y recaudación según la curva de

⁷ Macías Hugo, Cortés Jaider, **op.cit**, Pág. 3

Laffer, en el cual el nivel de recaudación responde de manera inversa al aumento de la tarifa impositiva.

Al contrario ocurre en el caso de países como Panamá y República Dominicana; que según la interpretación de la curva de Laffer, bien podrían seguir aumentando la tarifa impositiva, que su nivel de recaudación seguiría en aumento. Es decir, estarían en un punto a la izquierda del nivel óptimo en la curva de Laffer, en el cual si se aumenta la tarifa impositiva, el nivel de recaudación responde de igual manera hasta un determinado punto en la curva.

4.2. LA REFORMA FISCAL EN EL ECUADOR LUEGO DE LA DOLARIZACIÓN

4.2.1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera que se inició a finales del año 1998, y que se agravó en el año 1999 desencadenó repercusiones negativas para la economía del país.

La Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) debía garantizar el cien por ciento de los depósitos de la banca nacional, sus off-shore y las líneas de comercio exterior otorgadas por los bancos corresponsales del exterior⁸.

Al carecer de recursos esta nueva agencia, el Ministerio de Economía emitió Bonos del Estado, que eran redescontados por el Banco Central mediante emisión monetaria. Esta situación ocasionó que la demanda real de dinero crezca a un ritmo menor que la cantidad real, provocando presiones en el nivel de las reservas internacionales, el tipo de cambio y la inflación.

Ante la situación en la que se encontraba la economía ecuatoriana, manifestada principalmente en el alza desmesurada del tipo de cambio y en su

⁸ La AGD se crea a través de la Ley 98-17 del R.O. No.78 del 01 de diciembre de 1998, como una entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia y gobernada por un directorio, para que determine las reglas de funcionamiento interno de la AGD y para que tenga por funciones analizar la situación financiera individual y en conjunto de las IFIs, para determinar las políticas preventivas y correctivas, y evitar las tendencias monopólicas en el sector financiero.

encaminamiento hacia una hiperinflación, a inicios del año 2000, el gobierno anunció que la economía adoptaría el dólar como moneda de curso legal reemplazando al sucre.

En una economía dolarizada, los déficit fiscales no se monetizan por intervención de la autoridad monetaria, pero inciden en los niveles de endeudamiento, que de persistir esa tendencia, torna a las finanzas públicas inviables en el corto plazo.

Por tal motivo, el gobierno creyó necesario una profunda reforma fiscal, que permita crear una institucionalidad que además de proteger la economía de los choques que de manera recurrente la afectan, se establezcan principios que garanticen la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la sociedad sobre la gestión pública.

Así, se apunta a un mejoramiento en el manejo de las Finanzas Públicas en el mediano y largo plazo, ya que estas han adquirido gran importancia macroeconómica y por lo tanto se han convertido en un tema trascendental para el destino de los países.

El proceso de ajuste fiscal consiste en una variedad de políticas encaminadas a mejorar la eficiencia y transparencia del sector público, de tal manera que el Ministerio de Economía y Finanzas encaminó su esfuerzo bajo el planteamiento de la reforma fiscal integral. Dicha reforma estuvo compuesta por dos fases. La fase I que consistía en una reforma tributaria y la fase II que consistía en una reforma fiscal propiamente, que a su vez está compuesta por una ley de disciplina y prudencia fiscal, y una ley de fondo petrolero de estabilización y ahorro⁹.

4.2.2. LA REFORMA TRIBUTARIA

Ante la afirmación de que los ingresos fiscales se caracterizan por el bajo nivel de recaudación de los ingresos tributarios, como consecuencia de la baja tasa del IVA y/o del número excesivo de exoneraciones especialmente en el Impuesto

⁹ En la actualidad se han dado algunas modificaciones a estas reformas, que serán detalladas más adelante en su respectivo apartado.

sobre la Renta (IR), y la inestabilidad de los ingresos petroleros lo cual confiere un carácter procíclico a los ingresos fiscales¹⁰, se hace necesario el fortalecimiento de la posición fiscal a través de acciones de política tributaria.

Además, se dice que existen distorsiones tributarias como la proliferación de impuestos, las exoneraciones impositivas y las preasignaciones de impuestos que restan eficiencia al sistema tributario.

La proliferación de impuestos obstaculiza a las autoridades poder concentrarse en aquellos impuestos que son prioritarios. Las exoneraciones conllevan al mal propósito de intentar una “sintonía fina” en la política tributaria, de tal manera que las autoridades deben elegir quien debe pagar los beneficios que otros reciben, restándole transparencia, equidad y eficiencia a la asignación de recursos.

Finalmente las excesivas preasignaciones impositivas impiden un uso más eficiente de los recursos fiscales y desalientan el esfuerzo recaudatorio propio de los gobiernos seccionales (provinciales o municipales) al acostumbrarlos a recibir las transferencias del GC.

Ante este panorama y para fortalecer la posición fiscal por medio de varias acciones de política tributaria, se plantearon reformas como las que se menciona a continuación. Estas reformas tienen el claro propósito de obtener mayores recursos monetarios, para que el GC pueda cubrir sus déficits y hacer frente a sus obligaciones tanto internas como externas, siendo estas últimas las que tienen mayor prioridad para los gobiernos de turno.

4.2.2.1. Acciones de política tributaria para el fortalecimiento de la posición fiscal

- En primer lugar se propone limitar las exoneraciones del IVA solamente a los alimentos básicos sin elaborar. Eso permitiría derogar todas las restantes

¹⁰ Vicente Fretes, José López Cáliz, Marcelo Guigale. “Ecuador: Una agenda económica y social del nuevo milenio”, 2003, Parte III, página xli

exoneraciones, especialmente las del IR y del arancel aduanero, con un efecto recaudatorio estimado en alrededor de 1,1% del PIB.

- Se recomienda aumentar la tasa del IVA, estimando que cada punto adicional de alza de la tasa generaría un aumento de recaudación de 0,7% del PIB.

- Se propone la derogación de impuesto menores, si bien no tendría un efecto recaudatorio significativo, facilitaría tanto a la autoridad tributaria como a los contribuyentes el concentrarse en el cumplimiento de aquellos impuestos más representativos como el IVA y el IR, y al mismo tiempo disminuiría sus costes administrativos.

- Se recomienda la derogación de las preasignaciones del IVA y del IR, exceptuado la del impuesto sobre la nómina salarial destinado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

- Revertir y prevenir las medidas de “relajamiento impositivo” propuestas a finales del año 2002 incluyendo: como la donación del 25% del IR a los municipios, la reducción del porcentaje de retención en la fuente del IVA de 1% a 0,1% y la reducción a cero del arancel de 158 productos.

4.2.2.2. Acciones de administración tributaria interna para fortalecer la posición fiscal

Han sido notorias las mejoras en la administración tributaria interna, sobre todo en lo que respecta al Servicio de Rentas Internas (SRI) en el que se ha observado un mejoramiento en el control de la evasión, mientras que en la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) no se han visto mejoras significativas.

Por esta razón el fortalecer la posición fiscal también requiere de la toma de medidas sobre la administración tributaria como son:

- Reforzar la independencia del directorio del SRI, evitando que su labor se desvíe a introducir tratamientos tributarios discriminatorios y generadores de distorsiones y concentrando su trabajo en la recaudación estricta de los impuestos creados por las leyes.
- Considerar la fusión del SRI con la CAE, aprovechando economías de escala y controlando también la recaudación de aranceles aduaneros dentro del mismo universo de contribuyentes.
- Reformar la Ley Orgánica de Aduanas, incorporando las modificaciones del régimen laboral aduanero que permitan una reestructuración similar a la que dio buenos resultados en el SRI.
- Promover el estricto cumplimiento de la ley No. 41 de 1999, con el respaldo oficial al más alto nivel, para aplicar sin excepciones ni discrecionalidad este mecanismo generalizado de control de evasión del IVA y contrabando.

4.2.3. LA REFORMA FISCAL

El gobierno del Ecuador convencido de que el futuro del país está en la capacidad para el desarrollo de las nuevas generaciones, propuso a los diferentes estamentos de la sociedad ecuatoriana dos proyectos de ley correspondientes a la segunda fase de la reforma fiscal integral. Dichos proyectos son la ley de disciplina y prudencia fiscal, la ley del fondo petrolero de estabilización y ahorro y la eliminación de las preasignaciones¹¹.

4.2.3.1. Ley de disciplina y prudencia fiscal

Es el primer componente de la mencionada Reforma Fiscal, y consiste en imponer a través de reglas fiscales la disciplina necesaria para contrarrestar y desestimular

¹¹ Estos proyectos de ley fueron debatidos y aprobados por el Congreso Nacional y publicados en el Registro Oficial (R.O.) No. 589, del martes 4 de junio de 2002, ley No. 2002-72 denominada “*Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*”, Pág. 3-6, Título I, II y III.

comportamientos irresponsables que puedan generar sobreendeudamiento o una mala asignación de recursos públicos, que a su vez terminan generando déficits.

Entonces se establecieron dos reglas fiscales a las que estaría sujeta la proforma del presupuesto del Gobierno Central (GC) de cada año:

1. El gasto primario del GC, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementaría anualmente en más de 3.5 por ciento en términos reales¹².

2. El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reduciría anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero. Los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales.

Respecto al endeudamiento público el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aplicaría una regla de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero de 2003. Igual regla se aplicaría para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

Para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales se incorporaron dos elementos en este proyecto de ley. Estos son la transparencia en la administración de los recursos públicos y mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión pública.

¹² Estos términos reales se los determina considerando el deflactor implícito del PIB publicado por el BCE.

Todo esto con el claro propósito de llegar a consolidar el sostenimiento fiscal, cubrir los déficits presupuestarios que en los últimos años, han caracterizado la situación fiscal del país y han tenido un carácter de permanentes y; darle estabilidad a la economía.

4.2.3.2. Fondo petrolero de estabilización y ahorro

Este componente de la Reforma Fiscal consistió en garantizar que los recursos del Estado provenientes del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) sean íntegramente ahorrados e invertidos bajo estrictas reglas, que garanticen su disponibilidad futura. Se creó en el BCE una cuenta especial denominada “Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP”, que consistió en un fideicomiso mercantil cuya fiduciario es el Banco Central del Ecuador.

Los recursos de este fideicomiso se consideraron como intangibles, inembargables y no podrían ser usados como garantías, fianzas, colaterales o similares, tampoco serían considerados como ingresos y gastos primarios corrientes del presupuesto del GC.

Posterior a su creación, este fondo fue objeto de reformas realizadas en el ejercicio del anterior ministro de Economía y Finanzas, Rafael Correa; en que se substituye el FEIREP por una cuenta especial denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”¹³, en la que se depositarían los siguientes ingresos:

1. Los que le corresponden al Estado ecuatoriano por su participación en el petróleo crudo, prescindiendo del oleoducto por el cual sea transportado dicho petróleo. Antes de estas reformas, al FEIREP le correspondían los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado exclusivamente por el OCP,

¹³ Estas reformas son parte de la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencias Fiscal”, publicada en el R.O. No. 69, del miércoles 27 de julio de 2005, en la ley No. 2005-4, Título III, en el que se substituye el título “De la Estabilización Fiscal” por el título: “De la Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”, Págs. 4 y 5.

excluyendo los ingresos provenientes de la utilización del SOTE de petróleos livianos.

2. Los originados por el rendimiento financiero del fondo de ahorro y contingencias (FAC), que anteriormente correspondían a los ingresos originados por los rendimientos financieros de la misma cuenta del FEIREP.

3. Todas las comisiones que se originen por la administración de este fondo.

4. Los generados por el superávit presupuestario en el presupuesto del GC, al final de un ejercicio fiscal y;

5. El 45% de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados y aprobados en el presupuesto del Estado, que en el FEIREP correspondían al Fondo para la Administración de Pasivos.

Cuando se creó el FEIREP, los recursos contemplados en este fondo estaban destinados exclusivamente a:

1. El 70% a recomprar la deuda pública externa a valor de mercado, y a la cancelación de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS. Los recursos liberados por concepto del pago de la deuda pública, se canalizarían exclusivamente a inversiones en obras de infraestructura, reactivación de la pequeña y mediana empresa nacional y a promover el desarrollo humano a través de la educación, salud y vivienda.

2. El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, índice que debería mantenerse de manera permanente; y, a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias declaradas.

3. El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.

Entre enero y diciembre del año 2004, entraron al FEIREP 638,1 millones de dólares, de los cuales se utilizaron 531,7 millones y, el reparto fue de la siguiente manera: 7% para el gasto social, 71,8% para la recompra de la deuda, quedando un saldo de 103 millones de dólares.

A pesar de ello, en 2004 el endeudamiento público total no disminuyó, y tampoco se vio un ahorro en el pago de intereses de la deuda. La deuda pública total aumentó hasta alcanzar un total de 14.973 millones de dólares y la deuda pública interna pasó de 3.016 a 3.489 millones de dólares. Esto a su vez, pone en tela de duda la efectividad de este fondo, pues deja entrever que finalmente los recursos del FEIREP pudieron haberse utilizado para darle liquidez al GC, en donde lo que se hizo fue cambiar deuda vieja por deuda nueva, liberando los recursos del FEIREP para el gasto corriente.

Luego de las reformas al FEIREP, los recursos de la nueva cuenta: “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal” estarían destinados a:

1. El 35% para:

a) Financiamiento de proyectos productivos en el sector agropecuario, industrial, pequeña industria, pesca artesanal, artesanía y microempresa.

b) Cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el IESS.

c) Recompra de la deuda pública interna y externa a valor de mercado cuando las circunstancias lo justifiquen y,

d) La ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad del país, hasta por un 10% del monto establecido en este numeral.

2. El 30% para proyectos de inversión social, distribuidos así: el 15% para inversión en el sector de educación y cultura y el 15% restante en salud y saneamiento ambiental.

3. El 5% para la investigación científico-tecnológica para el desarrollo, a través de proyectos de investigación y tecnología.

4. El 5% para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional.

5. El 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, sin perjuicio de la responsabilidad de las empresas privadas en la reparación ambiental y social de acuerdo a la ley.

6. El 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, manteniéndose permanente este índice, y para atender emergencias declaradas.

Sin duda, que los cambios propuestos a través de estas reformas, tienen la intención de transparentar el manejo de este fondo y de hacer que exista una distribución más justa de los recursos de esta nueva cuenta especial. Pues a diferencia de como se distribuían los recursos del FEIREP, de los cuales el 70% estaban destinados expresamente a recomprar y cancelar la deuda pública, (que concretamente beneficiaba a los tenedores de bonos de la deuda), los recursos de esta nueva cuenta especial están destinados mayoritariamente a inversión en los sectores sociales y productivos.

Pero estos cambios inevitablemente tienen sus consecuencias debido a las circunstancias dadas en la economía, por los nuevos y anteriores compromisos adquiridos. Habría que ver qué tan posible sería el cumplimiento de las metas que se plantean a través de estos cambios, tomando en cuenta que existe un déficit presupuestario permanente en la caja fiscal y; que desde la creación del FEIREP el ejercicio fiscal practicado con este fondo, habría sido el de recompra

de deuda interna y nueva colocación de deuda para dar liquidez a la caja fiscal, debido al escaso financiamiento nuevo disponible.

Esto podría llevar, a que los recursos de la nueva cuenta luego de los cambios hechos al FEIREP, terminen manejándose dentro del mismo ejercicio fiscal que se hizo con el FEIREP desde su creación, es decir, cambiando deuda vieja por nueva, aumentando el monto total de deuda en lugar de disminuir, y terminar financiando el gasto corriente. Esto significaría que la inversión social y productiva impulsada con los cambios, no llegue a concretarse.

Por otro lado existen consecuencias políticas, puesto que al tener un déficit presupuestario permanente y al ser pocas las expectativas de créditos para cubrir los gastos sociales comprometidos y los pagos de deuda, podría resultar que los recursos de la nueva cuenta estén comprometidos. En consecuencia, sería muy probable que algún momento, alguno o algunos de los sectores beneficiarios de estos recursos tengan que esperar por sus pagos.

Esto a su vez, obligaría a establecer prioridades sobre quiénes tendrían que ser primeramente atendidos en sus pagos, más aún cuando la presión de los organismos internacionales y de los tenedores de deuda es intensa. En este contexto, no sería desatinado decir, que los sacrificados en cuanto a la asignación de los pagos, serían los sectores sociales y productivos a los que tanto se quiere beneficiar con los cambios, puesto que por correlación de poder político, son los que se encuentran en una posición más vulnerable.

4.2.3.3. Eliminación de preasignaciones

Dado que existen preasignaciones en el presupuesto general del Estado, y prebendas que a pesar de no constar en la Constitución Política del Ecuador se han institucionalizado, se propone eliminarlas a través de la reforma fiscal, lo cual haría que la política fiscal sea el instrumento central para la conducción económica del país ante la ausencia de las políticas monetaria y cambiaria en el esquema de dolarización.

Se propone esta eliminación de preasignaciones que tienen los ingresos del presupuesto general del Estado, para poder implantar políticas que destinen recursos a los sectores menos favorecidos.

En la realidad es muy difícil eliminar tales preasignaciones, por el simple hecho de que existen intereses políticos de por medio, que se convierten en una presión fuerte e inevitable, que concretamente hacen imposible la eliminación de estas cuentas.

Por esta razón, lo que se ha hecho es tomar medidas para evitar que estas preasignaciones contribuyan más todavía a la generación de amplios déficit en el presupuesto general del Estado. De tal manera que las asignaciones previstas en la proforma del GC para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del GC como: pago de impuesto, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado (se excluyen gastos en inversión pública y de servicio de la deuda pública), no se incrementen anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales¹⁴

4.2.4. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

En las últimas décadas las finanzas públicas han adquirido una importancia creciente en la gestión macroeconómica. Tal es así, que existen varios ejemplos que confirman la importancia de este tema, como la crisis fiscal en los años recientes en la Argentina, que presentó un cuadro con las siguientes características: tasa de inflación prácticamente nula, tipo de cambio fijo y, excesivos niveles de gasto.

Otro ejemplo, es la crisis bancaria que comenzó en el año 1998 y que desencadenó una crisis fiscal en el Ecuador, que aunque las consecuencias fueron similares a las de la crisis argentina, conmociones, y crisis políticas y sociales específicamente, presentó un cuadro de características diferentes,

¹⁴ *Ibíd.*, Art. 1, numeral 1, Pág. 3

como: tasas de inflación exageradamente altas (encaminadas hacia la hiperinflación), tipo de cambio variable y; una característica compartida con la crisis argentina, que fueron los elevados niveles de gasto.

Por lo tanto, para los gobiernos, los inversionistas, analistas y la comunidad internacional (el Fondo Monetario Internacional (FMI) concretamente), es de gran importancia el curso que tomen las finanzas públicas para el destino de los países. Sobretudo, en el asunto de la estabilidad, puesto que según las autoridades económicas y los analistas de amplia experiencia y trayectoria, así como para los organismo internacionales económicos y de crédito, este es un requisito indispensable que necesita la economía, para el fomento de los negocios y la inversión, y su consecuente crecimiento.

En el caso ecuatoriano este tema adquiere mayor envergadura por el esquema de dolarización en el que se encuentra el país. Esto significa, la no existencia de la política monetaria acomodaticia, es decir, la imposibilidad por parte de la autoridad monetaria (BCE) para la emisión inorgánica de moneda, a fin de enfrentar los shocks distorsionadores en la economía, como se lo practicaba cuando existía la opción de usar esta política.

Por lo tanto, ante la ausencia de esta herramienta de la política económica, la economía necesariamente requiere de la llamada estabilidad fiscal, para enfrentar los eventuales shocks externos que puedan presentarse y para darle menor vulnerabilidad a la economía del país.

En los países pequeños como el Ecuador las decisiones de política fiscal están de cierta manera condicionadas a las variables externas ya que éstas determinan aún más los niveles de ingreso y gasto. Bien sea porque al limitar el crecimiento afectan los impuestos, o los términos de intercambio afectan los ingresos petroleros; o bien porque las restricciones de financiamiento externo obligan a aumentar el gasto público.

Además, la inflexibilidad del presupuesto ecuatoriano debido a las preasignaciones, transferencias de leyes de descentralización, compensaciones, sueldos y salarios, e intereses más amortizaciones, hacen que apenas un pequeño porcentaje de los ingresos totales sea de libre disponibilidad.

Todo esto lleva al objetivo de viabilizar las finanzas públicas, puesto que ni el crecimiento a largo plazo de la economía en su conjunto es sostenible, ni la reducción de la pobreza es duradera sin unas finanzas públicas viables¹⁵.

4.2.4.1. Estructura de ingresos públicos en el presupuesto ecuatoriano

El presupuesto del Estado se compone de los siguientes elementos: ingresos, gastos, déficit o superávit, y financiamiento.

- Ingresos: son los recursos o entradas de dinero que recibe el Estado, ya sea por ventas de productos petroleros, por impuestos recaudados u otros (concretamente por financiamiento).

Dentro de los ingresos observamos en su estructura que se dividen en dos grandes grupos: petroleros y no petroleros.

¹⁵ De la Torre, Gallardo Jorge (1997). *“Reforma Fiscal”*. Ministerio de Economía y Finanzas

INGRESOS DEL ESTADO ECUATORIANO					
(millones de dólares)					
AÑOS	PETROLEROS	% DEL TOTAL	NO PETRO	% DEL TOTAL	TOTAL
1992	1.011,8	51,52%	941,9	48,21%	1.953,8
1993	1.047,6	47,36%	1.164,2	52,63%	2.211,9
1994	1.074,8	41,19%	1.534,6	58,81%	2.609,5
1995	1.199,9	38,34%	1.929,4	61,66%	3.129,3
1996	1.479,8	45,93%	1.741,9	54,07%	3.221,7
1997	1.205,8	34,97%	2.242,2	65,03%	3.448,0
1998	887,6	27,51%	2.339,0	72,49%	3.226,7
1999	993,6	36,99%	1.694,1	63,03%	2.687,7
2000	1.396,5	42,98%	1.853,0	57,02%	3.249,5
2001	1.279,9	33,34%	2.558,8	66,66%	3.838,7
2002	1.362,6	29,80%	3.209,5	70,20%	4.572,1
2003	1.561,2	32,72%	3.209,5	67,28%	4.770,7

Cuadro 4.4. Ingresos del Estado ecuatoriano 1992 - 2003

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Banco Central del Ecuador

Los ingresos totales del Ecuador en la última década, han sido en general crecientes (cuadro 4.4.). Existió una caída en el año 1998, que se agudizó en el año 1999 debido a la crisis bancaria que se dio en el país, y que desencadenó una crisis fiscal, afectando negativamente a los ingresos recibidos por el Estado.

Los ingresos petroleros del Estado, a su vez tienen una subdivisión dentro de las cuentas del GC, que corresponde a los ingresos recibidos por las exportaciones de petróleo crudo y a los recibidos por la venta de derivados de petróleo, como lo muestra el cuadro 4.5.

INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS DEL ESTADO						
COMO PORCENTAJE DEL PIB						
(millones de dólares)						
AÑOS	PETROLEROS POR:		NO PETRO	% del PIB		
	PETROLEO CRUDO*(1)	VENTA DERIVAD (2)		(1)	(2)	NO PETRO
1992	798,6	213,2	941,9	6,42%	1,71%	7,58%
1993	641,1	406,5	1.164,2	4,41%	2,80%	8,01%
1994	525,1	549,8	1.534,6	2,83%	2,96%	8,26%
1995	554,1	645,8	1.929,4	2,74%	3,20%	9,55%
1996	844,7	635,1	1.741,9	3,97%	2,98%	8,19%
1997	561,4	644,4	2.242,2	2,38%	2,73%	9,49%
1998	224,2	663,4	2.339,0	0,96%	2,85%	10,05%
1999	690,5	303,1	1.694,1	4,14%	1,82%	10,16%
2000	1223,4	173,1	1.853,0	7,68%	1,09%	11,63%
2001	918,2	357,2	2.558,8	4,36%	1,69%	12,17%
2002	943,7	418,9	3.209,5	3,88%	1,72%	13,20%
2003	993,1	568,1	3.209,5	3,65%	2,09%	11,80%

(*) Corresponde a los ingresos del GC por exportaciones de petróleo crudo

Cuadro 4.5. Ingresos petroleros y no petroleros como porcentaje del PIB 1992 – 2003

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual

Banco Central del Ecuador

En el cuadro 4.5., se puede observar que tanto los ingresos por exportaciones de petróleo crudo como por la venta de derivados, representan un porcentaje relativamente bajo con respecto al PIB para cada año. Estos porcentajes se han mantenido prácticamente en los mismos niveles año tras año, con una brusca caída de los ingresos por las exportaciones de petróleo crudo en 1998, pero que

finalmente se recuperaron a partir de 1999, retornando a los niveles de los años anteriores. Sin mostrar rasgos de incrementos significativos, con excepción del 7,68% del PIB que se alcanzó en 2000 en los ingresos por la venta de petróleo crudo.

Los ingresos por exportaciones de petróleo crudo se han mantenido por encima de los ingresos por la venta de derivados, con una diferencia significativa a lo largo de todo el período mostrado. Esto quiere decir, que los ingresos petroleros tienen una fuerte dependencia de la venta petróleo crudo, que por su propia naturaleza no se le confiere un valor agregado, más no de sus derivados que debido a su procesamiento si tienen un valor agregado.

La consecuencia de esto, es que el Estado ha perdido la posibilidad de percibir mayores ingresos petroleros, por el simple hecho de que vendiendo el petróleo crudo recibe menos dinero de lo que recibiría vendiendo los derivados, especialmente para exportación, como aceites, lubricantes, gas, combustibles, etc. Como lo muestra el cuadro 4.5., los porcentajes con respecto al PIB de los ingresos por la venta de derivados, no han tenido ningún incremento significativo, dejando entrever, que se ha dado muy poca atención e importancia por parte del Estado a políticas serias que promuevan la industrialización del petróleo crudo.

Por el contrario, los ingresos no petroleros si han mostrado incrementos significativos de sus porcentajes respecto al PIB, puesto que del 7,58% en 1992 llegaron al 11,80% del PIB en el 2003. Esto, responde a la creciente participación de los impuestos, el IVA en particular, en los ingresos del presupuesto del Estado.

- o Gastos: son los egresos o las salidas de dinero que realiza el Estado, por pagos a los servidores públicos, a los ministerios, en proyectos, intereses, etc. Se dividen en dos grupos: corrientes (sueldos, bienes y servicios, transferencias, intereses) y de capital (proyectos, contrapartes, asignaciones a los gobiernos seccionales, etc).

- Déficit: existe cuando los gastos en los que incurre el Estado, concretamente el GC, son mayores a los ingresos que recibe en un período de tiempo que generalmente corresponde al año de ejercicio fiscal. Mientras que el superávit existe cuando los ingresos que recibe el Estado, son mayores a los gastos que realiza.

El déficit o superávit puede ser: primario; cuando en el cálculo de los gastos no se toma en cuenta el pago de intereses de la deuda, o global; cuando en los gastos se toma en cuenta el pago de intereses de la deuda.

- Financiamiento: Corresponde a las fuentes a las que el Estado recurre para cubrir sus obligaciones de pago. Con el financiamiento, la estructura del presupuesto total del Estado responde a la siguiente igualdad:

$$\text{Ingresos} + \text{Desembolsos} = \text{Gastos} + \text{Amortizaciones}$$

Donde, los desembolsos corresponden a las entradas de dinero provenientes de nueva deuda, o de la renovación de los vencimientos de la deuda ya contraída. Y las amortizaciones corresponden a la cancelación total o parcial del capital de las deudas contraídas.

Para el propósito del presente estudio, el centro de atención son los ingresos. Puesto que como ya se lo ha descrito anteriormente, para las autoridades fiscales una de las prioridades para llegar al sostenimiento fiscal además de la reducción de los gastos del GC, es precisamente elevar el nivel de recaudación de ingresos para el fisco. Y el IVA que es el tema principal de este estudio, al ser un impuesto, está dentro de los ingresos fiscales y tiene sus implicancias en este contexto.

Con respecto a los gastos, se hará referencia expresamente a los gastos en educación y salud debido a la importancia social que poseen, en el contexto de evaluar alguna relación entre su evolución y la evolución del IVA. Se prescindirá del análisis del componente del financiamiento, puesto que no es propósito para este estudio tomar el financiamiento como una prioridad para el sostenimiento fiscal, porque en última instancia significa más deuda para el país, más aún, si es

para financiar el gasto corriente del presupuesto del Estado. Por esta razón las autoridades fiscales han puesto su atención y esfuerzos en aumentar la recaudación de ingresos.

4.2.4.2. Ingresos Petroleros¹⁶

Son los ingresos que se generan con la venta del petróleo. Estos a su vez se dividen en dos grupos:

- Por exportaciones: Corresponden a las ventas a países extranjeros de petróleo crudo y de algunos derivados de petróleo (como fuel oil y nafta) por parte de Petroecuador.
- Por venta de combustibles: Petroecuador refina petróleo para obtener combustibles como diesel, gasolina o solventes que vende en el país.

A su vez, los ingresos del Estado por las exportaciones de petróleo crudo tienen dos componentes: el valor de las exportaciones propias realizadas por Petroecuador y el valor de las regalías que recibe el Estado, como la parte que le corresponde de las exportaciones de petróleo crudo realizadas por las compañías petroleras privadas, como lo muestra el cuadro 4.6.

Este cuadro, muestra que el valor por concepto de regalías es menor que el valor por concepto de las exportaciones propias, salvo en 2000, 2002 y 2003, en que el valor de las regalías supera al valor de las exportaciones propias de Petroecuador. Esto podría significar, que en los últimos años Petroecuador ha perdido espacio en la producción petrolera frente las empresas petroleras privadas.

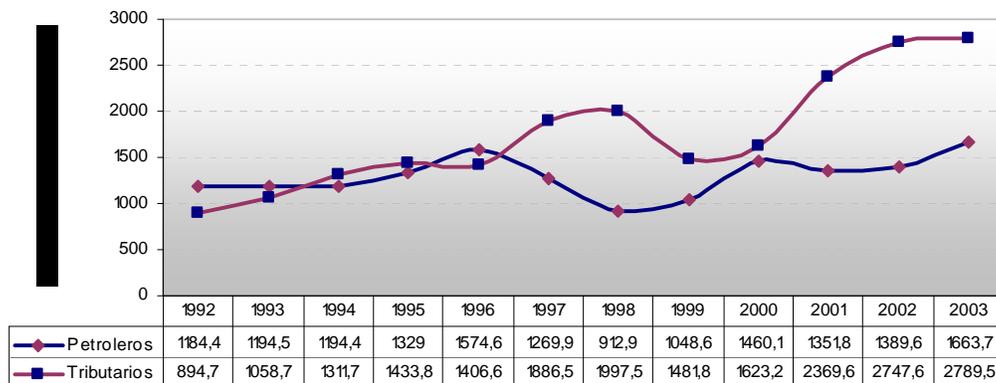
¹⁶ La fuente de esta definición es el Observatorio de la Política Fiscal OPF. “*Cartillas Educativas sobre Macroeconomía: El presupuesto del Estado*”. Mayo de 2004. Cartilla No.1.

EXPORTACIONES DE PETROLEO CRUDO (miles de dólares FOB)		
AÑOS	PROPIAS PETROECUADOR	REGALIAS
1992	687.835	350.943
1993	712.859	324.700
1994	652.526	302.538
1995	568.264	326.476
1996	823.095	341.344
1997	286.991	224.577
1998	105.836	85.324
1999	490.061	364.934
2000	522.793	550.959
2001	481.490	418.376
2002	450.584	514.227
2003	444.434	685.578

Cuadro 4.6. Exportaciones de petróleo crudo

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual Banco Central del Ecuador.

INGRESOS PETROLEROS Y TRIBUTARIOS



AÑOS Y VALORES

Gráfico 4.2. Ingresos petroleros frente a ingresos tributarios del presupuesto del GC

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual

Banco Central del Ecuador

El gráfico 4.2., muestra la evolución de los ingresos petroleros y la evolución de los ingresos tributarios. Cierto es, que este apartado trata expresamente de los ingresos petroleros, pero se hace esta comparación precisamente para observar la inestabilidad de los ingresos petroleros¹⁷ y su crecimiento prácticamente inexistente con respecto al crecimiento que han registrado los ingresos tributarios.

En 1992, los ingresos tributarios estaban por debajo de los ingresos petroleros, llegando a estar al final del período mostrado (2003), por encima de éstos con un amplio margen. También tuvieron una caída brusca en 1999 y 2000 debido a la profunda crisis bancaria y fiscal que se dio en estos años, pero que se recuperaron rápidamente registrando un acelerado crecimiento a partir de 2001, lo que no ha ocurrido con los ingresos petroleros. Esto muestra que los ingresos tributarios han ganado terreno e importancia rápidamente, aún por sobre los ingresos petroleros, que han caracterizado por décadas a la economía del país.

¹⁷ Es evidente la inestabilidad en los ingresos petroleros, puesto que el petróleo es un producto cuyo precio es determinado externamente por el mercado internacional, por lo tanto, estos ingresos están supeditados a esta realidad. Y además está el agotamiento de este recurso, pues se trata de un recurso natural no renovable.

TASAS DE EVOLUCION INGRESOS PETROLEROS Y TRIBUTARIOS		
AÑOS	PETROLEROS	TRIBUTARIOS
1992	0,850%	18,33%
1993	-0,008%	23,90%
1994	11,30%	9,31%
1995	18,48%	-1,90%
1996	-19,35%	34,12%
1997	-28,11%	5,88%
1998	14,86%	-25,82%
1999	39,24%	9,54%
2000	-7,42%	45,98%
2001	2,80%	15,95%
2002	19,73%	1,52%

Cuadro 4.7. Tasas de variación de los ingresos petroleros y tributarios
Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.
Banco Central del Ecuador.

El cuadro 4.7., corrobora la inestabilidad de los ingresos petroleros mencionada en los párrafos anteriores. Pues, se observan por un lado tasas crecimiento

relativamente elevadas en algunos años como 1995, 1999 y 2002, en tanto que en otros años, se observan tasas de decrecimiento también elevadas con respecto a estos ingresos, como en 1996 y 1998. Lo cual confirma la caracterización de inestabilidad de estos ingresos.

Mientras que los ingresos tributarios registran tasas de crecimiento constantes, con una sola tasa de decrecimiento realmente significativa que corresponde a 1998, que coincide con la crisis financiera que conllevó a la crisis fiscal en el país. Pero finalmente, estos ingresos sí han mantenido una estabilidad en su trayectoria de crecimiento.

Esto confirma la importancia y prioridad cada vez mayor que las autoridades fiscales han puesto sobre los ingresos tributarios como fuente importante para el sostenimiento fiscal. Lo cual a su vez, tiene consecuencias sobre la población que es finalmente la que soporta la carga de los impuestos. En este contexto y para efectos del presente estudio, se evaluará el carácter del impacto del IVA en la población, por ser el ingreso tributario que más importancia ha cobrado en los últimos años, como se lo verá más adelante.

4.2.4.3. Ingresos no Petroleros

Los ingresos no petroleros provienen concretamente de la recaudación de impuestos, es decir, de los ingresos tributarios. Proviene también de los ingresos no tributarios (que son ingresos provenientes de multas y tasas que se cobran por un servicio como contraprestación), de la autogestión, donaciones, transferencias preasignaciones, etc. Los ingresos no tributarios por ser marginales, no son relevantes dentro de esta cuenta.

Entre los ingresos tributarios más importantes están:

o IVA¹⁸.- Es un impuesto indirecto que grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización y al valor de los servicios prestados. Para efectos de este impuesto, el concepto de transferencia se lo entiende de tres maneras:

1. Todo acto o contrato realizado por personas naturales o sociedades que tenga por objeto transferir el dominio de bienes muebles de naturaleza corporal, aun cuando la transferencia se efectúe a título gratuito, independientemente de su designación o de las condiciones que pacten las partes.

2. La venta de bienes muebles de naturaleza corporal que hayan sido recibidos en consignación y el arrendamiento de éstos con opción de compraventa, incluido el arrendamiento mercantil, bajo todas sus modalidades.

3. El uso o consumo personal, de los bienes muebles de naturaleza corporal que sean objeto de producción o venta.

o IR¹⁹.- Es un impuesto directo que se aplica a la renta global que obtienen las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras. Para efectos de este impuesto se considera a la renta de dos formas:

1. Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso, bien sea que provengan del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios.

2. Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales ecuatorianas domiciliadas en el país o por sociedades nacionales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Régimen Tributario Interno (L.R.T.I.).

¹⁸ La fuente de esta definición es la Ley de Régimen Tributario Interno (L.R.T.I.) "Ley No. 56". 1997. Título segundo, Capítulo primero.

¹⁹ *Ibíd.*, Título primero, capítulo 1.

- o ICE²⁰.- Es un impuesto indirecto que se aplica al consumo de cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, alcohol, productos alcohólicos y los bienes suntuarios de procedencia nacional o importados detallados en la L.R.T.I.
- o Aranceles a las importaciones.- Son los impuestos o derechos de aduana especiales que gravan a las transacciones comerciales de importación de bienes de acuerdo a las especificaciones previstas en la Ley Orgánica de Aduanas (L.O.A.) con la finalidad de hacer menos competitivos los productos extranjeros en el mercado interno frente a los productos nacionales.

La diferencia principal entre los impuestos directos y los indirectos es que los directos son pagados solo por el individuo que contribuye (como es el caso del IR), es decir, no son trasladables. Mientras que los indirectos sí son trasladables, puesto que el contribuyente los carga al precio de venta y así quienes finalmente pagan estos impuesto son los consumidores (como es el caso del IVA y del ICE).

EVOLUCION INGRESOS NO PETROLEROS



Gráfico 4.3. Evolución de los ingresos no petroleros del presupuesto del GC

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual

Banco Central del Ecuador

²⁰ *Ibíd.*, Título tercero, capítulo 1.

El gráfico 4.3 muestra la tendencia de los ingresos no petroleros en la última década, experimentando una caída en los años 1998 y 1999, con su consiguiente recuperación en el año 2000. Posteriormente su tendencia creciente se muestra con una mayor pendiente, lo cual quiere decir que ha sido aún más significativa de lo que fue en los años anteriores a 1998.

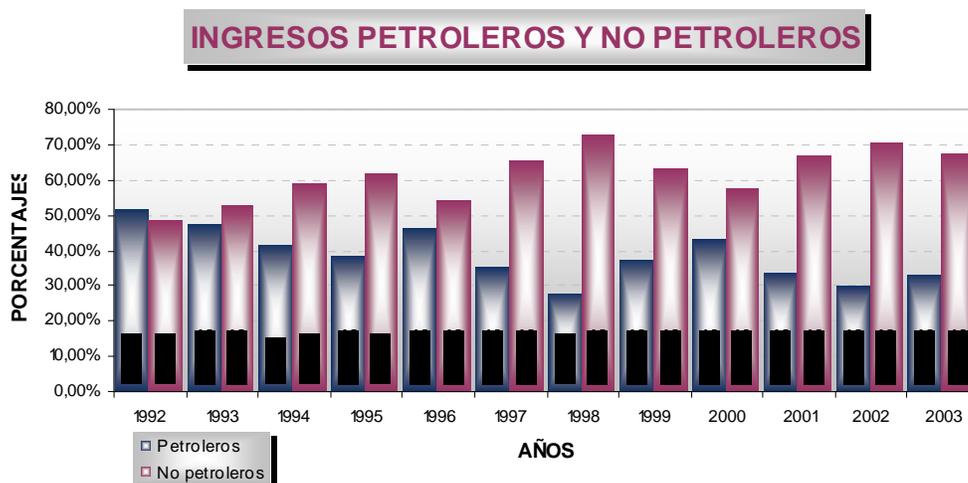


Gráfico 4.4. Ingresos petroleros frente a ingresos no petroleros (porcentajes).

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Operaciones del GC. Banco Central del Ecuador.

Los porcentajes del gráfico 4.4., muestran la superioridad de los ingresos no petroleros sobre los petroleros, con respecto a los ingresos totales recibidos por el Estado en la última década. Además, los ingresos no petroleros han aumentando su porcentaje de participación con el pasar de los años, mientras que los ingresos petroleros la han disminuido.

En efecto, al inicio del período mostrado, en 1992, los ingresos petroleros estaban (aunque con un corto margen de diferencia), por encima de los ingresos no petroleros, en tanto que para el final del período, es decir, en 2003,²¹ los ingresos totales que recibió el Estado, provinieron mayoritariamente de los ingresos no petroleros, que a su vez, están compuestos en su gran mayoría, por los ingresos tributarios.

²¹ Se hace referencia expresa al año 2003, porque es el año para el cual se analizará el impacto de IVA en los hogares urbanos, en el capítulo V de este trabajo.

Por lo tanto, se comprueba el hecho de que los ingresos tributarios se han convertido en un pilar de gran importancia para la estabilidad y el sostenimiento fiscal que se persigue, y que las perspectivas de crecimiento y consolidación de estos ingresos en el presupuesto fiscal, son vitales y están cada vez más a la orden del día para las autoridades fiscales en su objetivo de alcanzar unas finanzas públicas viables para el país.

4.2.4.4. Evolución de los ingresos tributarios

Estos ingresos están caracterizados por los impuestos recaudados, descritos en el apartado anterior, según su grado de importancia.



Gráfico 4.5. Evolución de los ingresos tributarios del presupuesto del GC.

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Operaciones del GC. Banco Central del Ecuador.

De acuerdo al gráfico 4.5., los ingresos tributarios en la última década han cobrando una importancia mayor para los ingresos del Estado, puesto que muestran una tendencia creciente durante el período mencionado, a pesar de la caída que se registra en el período 1998 – 2000, con su inmediata recuperación en el 2001.

Lo importante del gráfico 4.5., es que a partir de la creación del SRI en 1997 los ingresos tributarios toman una tendencia a la alza muy pronunciada salvo en 1999, que estuvo caracterizado por la crisis financiera. Esto quiere decir, que la creación de esta entidad tuvo sus efectos positivos con respecto a la recaudación de estos ingresos, en función de aumentar la recaudación de ingresos para el fisco, como ha sido el objetivo que se han propuesto las autoridades fiscales para llegar a una estabilidad y sostenimiento fiscal.



Gráfico 4.6. Ingresos tributarios por habitante en el Ecuador.

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Banco Central del Ecuador.

El gráfico 4.6., muestra el valor de los ingresos tributarios que le corresponde a cada habitante, en cada año del período analizado. La línea de trayectoria es prácticamente la misma que la del gráfico 4.5., con la diferencia de que en este caso, se trata de valores menores a los de los montos totales, puesto que son valores per-cápita.

Estos valores per-cápita muestran también pronunciados incrementos en el período de análisis, de 83,30 dólares en 1992, llegaron a un nivel de 217,20 dólares por habitante en 2003, lo que no hace sino confirmar lo dicho anteriormente, sobre el carácter prioritario para el sostenimiento fiscal, que han cobrado los ingresos tributarios para el Estado.

Los ingresos tributarios están determinados específicamente por los impuestos. Son éstos los que concretamente competen a este análisis, pues el IVA que es el tema central de estudio, se encuentra dentro de esta categoría.

4.2.4.5. Los impuestos

Los impuestos son aportes que se exige a los ciudadanos y se dividen en directos e indirectos²².

Para el caso del Ecuador los principales son el IVA, el IR, el ICE, y el impuesto a los vehículos motorizados, éste último no será tomado en cuenta en el presente estudio, puesto que su participación es marginal. El organismo encargado de la recaudación de tales impuestos es el SRI.

De estos impuestos y de acuerdo a la evidencia empírica, se tiene que el impuesto que mayor nivel de recaudación presenta para el fisco, y el que mayor participación tiene dentro de los ingresos fiscales no petroleros, es el IVA, pues según el cuadro el cuadro 4.8., está en casi el 50% de participación dentro de los ingresos no petroleros del Estado.

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DEL IVA, IR, ICE EN LOS INGRESOS NO PETROLEROS			
	IVA	IR	ICE
1992	40,53%	18,86%	8,87%
1993	38,58%	15,92%	10,69%
1994	36,63%	16,39%	7,37%
1995	32,17%	17,82%	4,25%
1996	36,33%	19,66%	5,56%

²² Según la teoría de los impuestos, estos deben ser obligatorios para sufragar los servicios públicos, puesto que si no lo fueran, nadie tendría incentivos para contribuir a sufragar dichos servicios. Joseph Stiglitz, **op.cit**, Pág. 425.

1997	34,80%	17,87%	6,61%
1998	35,54%	15,13%	5,31%
1999	32,82%	6,40%	4,10%
2000	45,11%	15,84%	4,03%
2001	51,63%	18,54%	5,28%
2002	47,64%	16,56%	6,87%
2003	49,33%	18,44%	5,62%

Cuadro 4.8. Participación del IVA, IR e ICE en los ingresos fiscales no petroleros

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual

Banco Central del Ecuador.

En una década, el IVA ha incrementado su participación dentro de estos ingresos en casi 10 puntos porcentuales, cosa que no ha ocurrido con el IR y el ICE, que más bien, se podría decir que la han disminuido.

En 1999, año en el que fue más profunda la crisis financiera y fiscal, el IVA disminuyó su participación en los ingresos no petroleros de 35,54% a 32,82%, mientras que el IR disminuyó su participación de 15,13% a 6,40%, es decir, aún en el año más profundo de la crisis, el IVA prácticamente mantuvo sus niveles, mientras que los otros impuesto declinaron ampliamente, en el especial el IR. Inclusive el ICE, que pasó de 5,31% a 4,10%, y que para su bajo nivel de participación, un punto resulta significativo.

En las operaciones del GC para el año 2003, el IVA generó 1.583,2 millones de dólares. El presupuesto para el año 2004 calculó que el IVA generaría 1.719 millones de dólares para el GC y la proforma presupuestaria para el año 2005 proyectó recaudar por concepto de dicho impuesto un total de 2.114 millones de dólares, de los cuales 1.795 millones de serían para el GC.

Por lo tanto, la evidencia empírica muestra que el IVA se ha convertido en el impuesto más importante dentro de los ingresos fiscales, en el marco de la

prioridad de llegar a una estabilidad y sostenimiento de las finanzas públicas para el país.

En consecuencia, es necesario evaluar el carácter de este impuesto, tanto por su importancia sobre la prioridad de las autoridades fiscales que es el equilibrio fiscal, como por sus implicancias sobre la población, tanto a nivel macro (buscando una relación directa entre el IVA y los servicios sociales que el Estado está en la obligación de proveer como educación y salud), como a nivel micro (su impacto en la economía real de los hogares).

4.3. EL IVA Y EL EQUILIBRIO FISCAL

4.3.1. ANTECEDENTES

El IVA es el impuesto que mayor representación ha cobrado en los últimos años, por factores como las reformas que se han hecho a su forma de recaudación y administración. Lo cual muestra una mayor eficiencia de este impuesto, y un resultado tangible y favorable para los ingresos del Estado ecuatoriano.

El principal factor de la importancia que se le ha dado a este impuesto se debe a que es una fuente de ingresos seguros para el GC, por su propia naturaleza de que grava a la mayor parte del consumo de los individuos y hogares sin distinción. Es decir, lo paga todo el que consume los productos que están gravados con IVA, y por supuesto que ningún individuo ni hogar deja de consumir, por lo tanto es de más fácil recaudación.

Esta es en el fondo la razón por la que las autoridades fiscales han puesto mayor atención sobre el IVA como fuente segura de ingresos, pues les es más fácil recaudarlo que el IR, que responde al paradigma neoclásico de que todo impuesto a la Renta inhibe la inversión. Además, el IR responde inevitablemente a factores políticos, que tornan prácticamente imposible la eficiencia recaudatoria de este impuesto, ya que en última instancia es el poder político el que determina el nivel de recaudación del IR.

Entre 1998 y 1999, período en que la crisis financiera fue más profunda y que desató la crisis fiscal, el IVA redujo su participación en los ingresos del GC del 25,76% en 1998 al 20,69% en 1999, en tanto que el IR la redujo del 10,96% en 1998 al 4,04% en 1999. Es decir, a más de que la participación del IR en los ingresos del GC es baja con respecto al IVA, su disminución en este período de crisis fue aún mayor que la del IVA.

Podría parecer que las cifras comprueban el hecho de que la influencia del poder político determinar la recaudación del IR, puesto que el período mencionado fue precisamente de crisis y conmoción política y social.

Por esta razón es muy importante evaluar las consecuencias del IVA, tendiendo como eje central del análisis dos situaciones:

- La atención a una serie de sectores de la sociedad. Esto tiene que ver con el volumen financiero del impuesto, es decir, con la cantidad de dinero que entra al Estado por concepto del IVA y, con la relación directa que debería existir entre este volumen de ingresos y el mejoramiento de la prestación de los servicios sociales que el Estado está obligado a garantizar. Para efectos de este estudio, el análisis se centrará en el gasto del GC en educación y salud.
- Su impacto en la economía de los consumidores (hogares). Esto tiene que ver con la economía real de los hogares, puesto que si a los consumidores se les retira un porcentaje de su ingreso real por concepto de IVA, ellos esperan que la prestación que reciban a cambio, sea mayor o por lo menos igual en términos reales a lo que les fue retirado de su ingreso.

Para efectos del presente estudio, este impacto se lo analizará no sobre el ingreso sino sobre el gasto real de los hogares, como una variable proxy del consumo, por razones que se expondrán en el siguiente capítulo.

4.3.2. EVOLUCIÓN DEL IVA

Como se ha visto la influencia de los ingresos tributarios dentro de los ingresos que recibe el Estado ecuatoriano ha tenido una significativa tendencia creciente en la última década. De estos ingresos tributarios que concretamente son los impuestos, se tiene que el IVA es el de mayor importancia.

EVOLUCION DEL IVA		
AÑOS	MONTO IVA	IVA como % de I. Tributar
1992	381,8	42,7%
1993	449,1	42,4%
1994	562,1	42,9%
1995	620,6	43,3%
1996	632,9	45,0%
1997	779,3	41,3%
1998	831,2	41,6%
1999	556,0	37,5%
2000	835,8	51,5%
2001	1.340,1	56,6%
2002	1.529,0	55,6%
2003	1.583,2	56,8%

Cuadro 4.9. Evolución del IVA 1992 - 2003

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Banco Central del Ecuador.

En el cuadro 4.9., se observa el comportamiento creciente del IVA en la última década, particularmente a partir de 1999, en que los porcentajes de participación del IVA dentro de los ingresos tributarios, subieron entre 10 y 15 puntos. Esta es la evidencia empírica de la importancia que se la ha dado al IVA, y de la fuerte

dependencia que de este impuesto tienen los ingresos tributarios y que se ha intensificado en los años más recientes.

Al realizar un análisis de correlación del IVA contra los ingresos tributarios se obtiene un coeficiente de correlación de 0,97366115. Lo cual confirma que los aumentos significativos de los ingresos tributarios para el GC en la última década, son explicados mayoritariamente por el aumento de los ingresos por concepto del IVA.

4.3.3. DESTINO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES DEL IVA

Por ley se determina que cierto porcentaje de los ingresos petroleros y de los ingresos tributarios se destine cada año a un beneficio específico. A esto se denomina preasignaciones.

En el caso de los ingresos tributarios y particularmente del IVA que compete a este estudio, los ingresos recaudados por concepto de este impuesto se distribuyen de la siguiente manera:

PARTICIPES DEL RENDIMIENTO DE LA TARIFA DEL 10% DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)	
- Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO)	10.0%
- Universidades Agrarias	0.5%
- Servicio de Rentas Internas (SRI)	1.5%
- GC (Le corresponde la diferencia luego de restar las participaciones señaladas)	88.0%
- TOTAL	100.0%

Cuadro 4.10. Partícipes de los ingresos generados por el IVA

Fuente: Elaboración propia con base en el Justificativo de los Ingresos. Presupuesto del GC. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) fue creado a través de la Ley S/N del 23 de abril de 1996 y uno de los recursos de su financiamiento fue el equivalente al 4% del rendimiento total del IVA para 1997; el 7% en 1998 y el 10% a partir del año 1999 en el que se expide la Ley de Racionalización Tributaria en parte de la cual se establece la elevación de la tarifa del IVA al 12% y que la participación de los beneficiarios del rendimiento generado por este impuesto se calculará considerando el rendimiento con la tarifa del 10%.

El siguiente cuadro muestra los montos destinados a cada uno de los beneficiarios del IVA a partir del año 1999, año en el que se establece que los respectivos porcentajes de participación de los beneficiarios de este impuesto serán calculados sobre el rendimiento a la tarifa del 10%.

BENEFIC \ AÑOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
FOPEDEUPO	52.645	62.268	111.148	136.749	146.250	158.981	166.245
	8,40%	6,64%	7,34%	7,74%	7,84%	8,03%	7,86%
UNIVERSIDADES AGRARIAS	3.097	3.202	5.557	6.837	7.312	7.949	8.312
	0,49%	0,34%	0,37%	0,39%	0,39%	0,40%	0,39%
S.R.I.	9.290	9.114	16.673	20.512	21.937	23.847	24.937
	1,48%	0,97%	1,10%	1,16%	1,18%	1,20%	1,18%
GC	556.012	835.801	1.340.120	1.529.034	1.583.217	1.717.045	1.795.449
	88,74%	89,13%	88,52%	86,54%	84,92%	90,68%	84,92%

Cuadro 4.11. Montos y porcentajes recibidos por las partícipes de los ingresos generados por el IVA 1999 - 2005

Las cifras están expresadas en miles de dólares.

Los porcentajes son con respecto al total del monto recaudado del IVA.

(*) Es la proyección para el año 2005.

Fuente: Elaboración propia con base en la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad. Dirección Nacional de Tesorería. MEF

Como se observa en el cuadro 4.11., el partícipe que mayores ingresos recibe del rendimiento generado por el IVA es el GC. Además, los porcentajes de la participación en el IVA del GC respecto del monto recaudado de este impuesto para cada año, superan inclusive al porcentaje que por ley le corresponde al GC.

El destino de los ingresos que entran al GC por concepto del IVA no es específico ni en cuanto a destinatario, ni en cuanto a valor exacto. Concretamente, los beneficiarios de este impuesto llegan a ser detallados hasta el nivel presentado en el cuadro 4.10.

Estas cifras correspondientes a los partícipes del rendimiento del IVA, constan como tales desde 1999, puesto que en los años anteriores estaban dentro del presupuesto del GC, y su participación no aparece detallada ni en valor, ni en beneficiario en los balances de la Dirección Nacional de Tesorería.

4.4 EL IVA Y EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI)

4.4.1 ANTECEDENTES DEL SRI

4.4.1.1 Creación

El SRI fue creado en el año 1997 como una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios²³. Se lo crea con el fin de hacer más eficiente la administración tributaria, concretamente la recaudación de los impuestos, como una reforma parcial que es parte del ajuste estructural. Pues antes de su creación la administración tributaria tenía un alto grado de informalidad e ineficiencia.

²³ El SRI fue creado a través de la Ley No. 41 publicada en el Registro Oficial No. 206 del 2 de diciembre de 1997.

La evidencia empírica hace notar que se ha ido cumpliendo paulatinamente y en parte el fin para el que se creó el SRI, que concretamente es aumentar la recaudación de ingresos tributarios para el fisco y, que con respecto al IVA lo ha conseguido significativamente a partir de su creación, aunque con los otros impuestos, especialmente con el IR, no haya acontecido de la misma forma.

4.4.1.2. Impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas (SRI)

Los impuestos que administra el SRI son: el IR, el IVA, el ICE, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos, el Impuesto a los Vehículos Motorizados, el Impuesto a los Legados, Herencias y Donaciones.

4.4.2. EL IVA Y SU RELACIÓN CON EL SRI

La participación del SRI en el rendimiento generado por el IVA calculado a la tarifa del 10% y no del 12% como lo señala la ley es del 1.5%. Este porcentaje es el que se asigna al SRI por ser la entidad encargada de recaudar este impuesto.

El IVA funciona como tal a partir de la derogatoria de los impuestos a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios cuando entra en vigencia la Ley de Régimen Tributario Interno en el año 1989. La principal reforma realizada posteriormente se dio en el año 1997 en el que se crea el SRI como tal y se establecen los respectivos objetos de exoneración de este impuesto que rigen hasta la actualidad²⁴, y además se especifican los beneficiarios directos de los ingresos generados por concepto de este impuesto.

La administración tributaria ha contribuido para mejorar el rendimiento generado por el IVA, pues desde la creación del SRI y sus políticas para el control de la evasión, el IVA ha experimentado un crecimiento muy importante en su recaudación, tal como lo señala el cuadro a continuación:

²⁴ Estos objetos de exoneración fueron introducidos a través de la Ley No. 41 (Registro Oficial 206, del 2-XII-97), en los artículos 54, 55 y 56 de la L.R.T.I.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (miles de dólares)			
AÑOS	MONTO	%PIB	%CONSUMO
1995	569.635	2,82%	3,48%
1996	631.021	2,97%	3,80%
1997	768.169	3,25%	4,13%
1998	832.234	3,58%	4,39%
1999	626.594	3,76%	4,77%
2000	937.766	5,89%	7,97%
2001	1.513.844	7,20%	9,11%
2002	1.766.755	7,27%	9,11%
2003	1.864.421	6,85%	8,85%
2004	1.979.930	6,60%	8,83%
2005(1)	2.114.186	6,67%	8,93%

Cuadro 4.12. Monto recaudado del IVA como porcentaje del PIB y del Consumo

(1) Efectivo a julio y proyectado agosto a diciembre

Fuente: Elaboración propia con base en el Justificativo de los Ingresos. Presupuesto del GC.

Ministerio de Economía y Finanzas.

El cuadro 4.12., muestra que a partir de 1997 en que se crea el SRI, el monto recaudatorio de este impuesto se ha incrementado de manera significativa. Así, en diez años se registra un aumento de la recaudación en alrededor del 4% en términos del PIB.

4.5. EL IVA DESDE EL GASTO SOCIAL EN EDUCACION Y SALUD

4.5.1 INTRODUCCIÓN

Las inversiones en educación y salud son los gastos que realiza el Gobierno para financiar los servicios públicos de educación, cultura, investigación y salud.

El gasto en salud y educación es vital, pues es un derecho de la población y un requisito para el desarrollo nacional y la equidad social, por lo que son áreas prioritarias en las que el Estado tiene la obligación de accionar y responder con los recursos que estos sectores necesitan para desenvolverse eficientemente.

4.5.2. ANÁLISIS EMPÍRICO

4.5.2.1. Comparación entre la evolución del IVA y el gasto del GC en educación y salud.

El GC recibe el 88% de los ingresos generados por concepto del IVA, más no existe especificación a cerca de los destinos que el GC le da a estos ingresos. Pues los beneficiarios directos de los ingresos recaudados por el IVA, uno de los cuales es el GC, son los que se muestra en el cuadro 4.10. Después de esto, no existe ninguna otra especificación detallada de otros beneficiarios.

Por el lado del GC que es el que mayor porcentaje recibe de estos ingresos, cabe suponer que al tener a su disposición el 88% de los ingresos recaudados por IVA, los servicios sociales como los que se está analizando en este apartado deberían tener un significativo crecimiento, porque son sectores a los que el GC tiene la obligación de atender y cumplir con las prestaciones de los servicios de los mismos.

Este análisis realiza una comparación en la evolución que en la última década han tenido tanto el IVA como los servicios sociales de educación y salud en este país.

Como se muestra en el cuadro 4.10., dentro de los beneficiarios del rendimiento generado por el IVA no se encuentran los sectores de la educación (excepto educación superior) y la salud directamente. Por lo tanto se podría decir a priori que los recursos generados por concepto del IVA y sus posteriores beneficios, no inciden directamente sobre los gastos en los servicios sociales de la educación no superior y de la salud pública. Esto se contrastará con el análisis empírico sobre estas tres variables.

Al hacer un análisis de correlación entre el IVA contra las variables del gasto en educación y salud en el período 1992 - 2004, se obtienen los siguientes resultados:

Coeficiente de correlación (CC) IVA – gasto educación: 0,67021332.

Coeficiente de correlación (CC) IVA – gasto salud: 0,84486151.

Haciendo el análisis a partir del CC, el primer caso muestra que los ingresos generados para el GC por concepto del IVA tienen poca influencia sobre el gasto en educación, es decir, la mayor eficiencia para generar estos ingresos no se tradujo en una eficiencia equivalente en la atención para el sector de la educación. Con respecto al segundo caso, el CC indica que existe una influencia mayor de los ingresos del GC por concepto del IVA que en el primer caso, es decir, la mayor eficiencia en la generación de ingresos por concepto del IVA se ha traducido en una mejora en la atención al sector de la salud.

El hecho de que el CC sea relativamente alto no significa efectivamente que el aumento en los ingresos del GC por razón del IVA, se haya destinando directamente al sector de la salud. Puesto que bien se podría estar atendiendo a este sector con recursos provenientes de otras fuentes del presupuesto del GC, y por lo tanto, se registra un crecimiento que coincide y se relaciona con el incremento de los ingresos del GC por concepto del IVA. O bien, podrían haberse destinado tales recursos del GC al sector de la salud, pero éstos pudieron ser utilizados en gasto corriente, es decir, sueldos, compensaciones, etc, más no en inversión en infraestructura, equipos, etc.

En este contexto, entra el concepto de calidad del gasto. Pues si sólo existió gasto corriente más no gasto de capital e inversión en el sector, y si el servicio que el sector de la salud le da a la población es ineficiente en cuanto a atención, tiempo, etc., los aumentos en la recaudación del IVA que finalmente corresponden al valor adicional que se le extrae al ingreso real de la población, no estarían compensando a la población en la contraprestación del servicio que esperaría recibir.

Para reforzar este análisis se tiene a continuación la trayectoria de las variables estudiadas en el período 1992 – 2004 gráficamente.

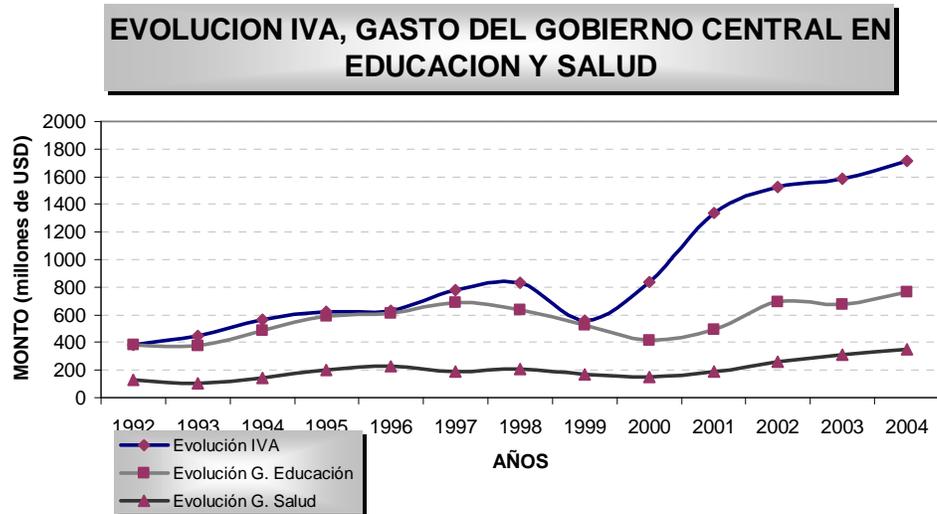


Gráfico 4.7. Evolución del IVA frente a la evolución del gasto del GC en salud y educación

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Banco Central del Ecuador.

El gráfico 4.7., muestra la evolución en la última década de estas tres variables. El crecimiento de los ingresos para el GC por concepto del IVA se ha mantenido por encima de los gastos en salud y educación, siendo el sector de la salud menos beneficiado que el sector de la educación por parte del GC.

Además a partir de 1999 la evolución del IVA se dispara en su trayectoria de crecimiento respecto de los gastos en salud y educación, presentándose una gran diferencia entre estas variables en los últimos cinco años.

De todas maneras se debe recordar que por las disposiciones legales sobre los beneficiarios del rendimiento generado por el IVA, la relación que pueda existir entre este impuesto y las variables del gasto en salud y educación, no tiene un carácter de directa. Esto sugiere la existencia de preasignaciones hechas por el

GC a otros sectores de la economía, pues éste es el beneficiario de la mayor parte de los ingresos generados por el IVA²⁵.

A pesar de esto, el IVA ha sido de un crecimiento casi continuo en la última década, al igual que mayoría de impuestos importantes para el Estado, siendo el IVA el impuesto que más contribuye a los ingresos del Estado en la actualidad. Mientras que la inversión pública en los servicios sociales de salud y educación ha seguido una trayectoria prácticamente estable y en varios puntos temporales decreciente (gráfico 4.7.), siendo que este aumento de ingresos para el GC debió traducirse en mejoras significativas de los servicios sociales de educación y salud, que por ley el GC está obligado a proveer. Esto quiere decir además, que el aporte de la población al Estado a través del IVA no se ha traducido en mejoras importantes de los servicios sociales que la población necesita.

Entonces, ¿qué pasa con el ingreso que representa para el GC el 88% del total del monto recaudado por concepto del IVA, que entra al presupuesto del Estado, y a dónde se están destinando esos recursos si no se lo está haciendo a mejorar significativamente los servicios que el Estado está obligado a proveer como son la educación y la salud?

En esta situación cabe señalar que ese 88% que le corresponde al GC de los ingresos recaudados por el IVA, sería precisamente el margen de libertad que tiene el GC para destinar esos recursos pero sobre una función de utilidad pública, que dadas las circunstancias reales de los factores especialmente políticos como es el caso de las preasignaciones, es muy difícil, casi imposible, llegar a consolidar una distribución en este sentido.

²⁵ Según la Dirección de Presupuesto del MEF, el GC realiza las preasignaciones de acuerdo a la urgencia y prioridades que presenten los diferentes sectores de la economía, especialmente cuando se trata de shocks externos como desastres naturales, etc. No está establecida una lista de beneficiarios directos y concretos de tales preasignaciones.

4.5.2.2. Comparación entre las tasas de evolución del IVA y del presupuesto del GC para los sectores de la educación y salud.

TASAS DE EVOLUCION			
(a precios corrientes)			
AÑOS	IVA PARA GC	GASTO EDUCACION	GASTO SALUD
1992	17,63%	-2,14%	-19,90%
1993	25,16%	29,53%	43,12%
1994	10,41%	21,38%	37,68%
1995	1,98%	3,83%	14,76%
1996	23,13%	12,53%	-16,90%
1997	6,66%	-7,81%	8,00%
1998	-33,10%	-17,38%	-17,35%
1999	50,32%	-20,74%	-13,94%
2000	60,34%	18,35%	28,39%
2001	14,10%	40,89%	37,33%
2002	3,54%	-2,68%	19,65%
2003	8,45%	13,67%	12,46%

Cuadro 4.13. Tasas de evolución del IVA y del gasto del GC en educación y salud a precios corrientes.

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual.

Banco Central del Ecuador.

El cuadro 4.13., precisa las diferencias existentes entre las tasas de evolución de las variables mostradas a precios corrientes, lo cual significa que estas tasas no muestran la evolución real de estos sectores. La tasa de crecimiento de los ingresos del GC por concepto del IVA ha sido superior a las tasas de crecimiento del presupuesto para Salud y Educación, las cuales son negativas en varios años, siendo el sector de la Salud el que más presenta esta característica.

En el caso de la tasa de crecimiento de los ingresos para el GC por concepto del IVA entre el año 1998 y 1999, se observa una brusca caída que coincide con la crisis del sistema financiero.

Para los sectores de la salud y educación el período entre 1998 y 2000 fue el de mayor efecto negativo de acuerdo al cuadro 4.13., puesto que en este período se registran las tasas más negativas de crecimiento.

TASAS DE EVOLUCION			
(a precios constantes dólares de 2000)			
AÑOS	IVA PARA GC	GASTO EDUCACION	GASTO SALUD
1992	-5,44%	-21,31%	-35,58%
1993	6,25%	9,92%	21,45%
1994	3,32%	13,57%	28,84%
1995	-0,83%	0,97%	11,59%
1996	15,28%	5,37%	-22,20%
1997	10,69%	-4,34%	12,13%
1998	-12,58%	7,98%	8,00%
1999	61,73%	-14,74%	-7,44%
2000	27,73%	-5,72%	2,31%
2001	2,03%	26,01%	22,75%
2002	-5,00%	-10,71%	9,81%
2003	4,17%	9,21%	8,05%

Cuadro 4.14. Tasas de evolución del IVA y del gasto del GC educación y salud a precios constantes, dólares de 2000

Fuente: Elaboración propia con base en Información Estadística Mensual. Banco Central del Ecuador.

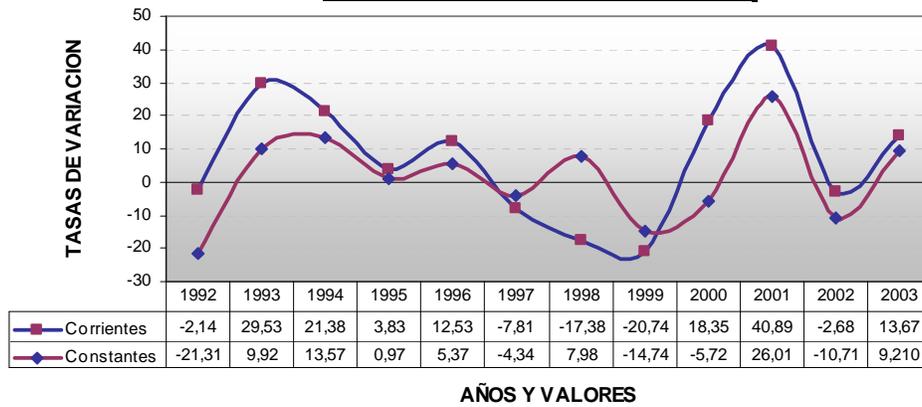
El cuadro 4.14., muestra las tasas de evolución de las variables analizadas a precios constantes en dólares de 2000. Se utilizó el deflactor implícito de precios del PIB²⁶, para hacer una interpretación real de la evolución de estas series, puesto que están estandarizadas. Existen varias tasas negativas en las tres variables en el cuadro 4.14., lo cual significa que los recursos destinados a estos sectores en realidad tuvieron varios años en los que en lugar de crecer, decrecieron.

Pero lo más importante de esto es la poca estabilidad que muestran estas tasas, es decir, bruscas caídas, crecimientos muy pequeños y significativos aumentos de un año a otro, siendo los sectores de la educación y la salud los más caracterizados por este fenómeno, porque en el caso de los ingresos destinados al GC por concepto del IVA las caídas son mucho menores que los aumentos en términos reales.

Para corroborar esta caracterización se muestra el gráfico 4.8., en el que efectivamente se observa una trayectoria bastante inestable de las tasas de variación de las variables analizadas. Siendo la variación de las tasas a precios corrientes la que más se ha caracterizado por dicha inestabilidad, por encima de las variaciones en términos reales, tanto para la variable del gasto en educación como en salud.

²⁶ El deflactor implícito de precios del PIB es igual al PIB nominal dividido para la medida del PIB real (Jeffrey Sachs, Felipe Larraín, *“Macroeconomía en la economía global”*, 1ra edición, 1994, Pág. 32). Se utiliza esta herramienta para estandarizar las cifras y transformarlas a valores constantes para una interpretación real de las series.

TASAS DE EVOLUCION C y K DEL GASTO DEL GC EN EDUCACION



TASAS DE EVOLUCION C y K DEL GASTO DEL GC EN SALUD

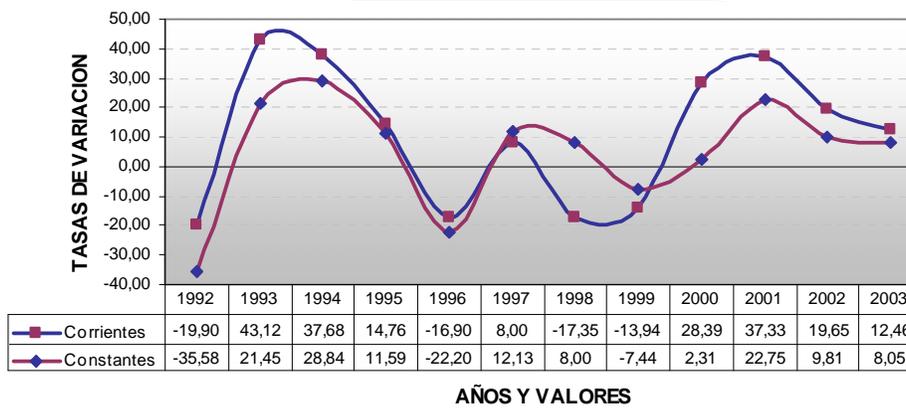


Gráfico 4.8. Tasas de evolución corrientes y constantes del gasto del GC en educación y salud.
Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros 4.13., y 4.14., de este capítulo elaborados en base a las cifras de la Información Estadística Mensual.
Banco Central del Ecuador.

CAPITULO V – APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA METODOLOGÍA

Este capítulo se centra en el análisis estadístico de los datos de la ENIGHU para el año 2003, cuya base de datos está compuesta por varios grupos de ingreso y de gasto de los hogares de acuerdo a las especificaciones propias de esta encuesta (ver Anexo 1).

En primera instancia, se describe la forma teórica de la base de datos de la ENIGHU, con la cual se construyeron los agregados de las variables GASTO, IVA e INGRESO. Luego, se describe la forma como se construyó el agregado de la variable de GASTO a partir de los diferentes grupos de gasto contemplados en la base de datos de la ENIGHU, y el agregado de la variable del IVA como consecuencia deducida de la variable de GASTO. Además se explica la forma como se trabajó respecto al agregado de la variable INGRESO.

Finalmente, se presentan los resultados del análisis realizado, expresado en las curvas de Lorenz construidas para cada variable, en los valores de los respectivos coeficientes y las posteriores interpretaciones a fin de concretar el objetivo principal del presente estudio.

5.1. DESCRIPCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LA BASE DE DATOS DE LA ENIGHU

La base de datos contemplada para el presente análisis, presenta las características de una tabla compuesta por un cruce entre filas (hogares) y columnas (variables de GASTO, INGRESO). La columna de la variable GASTO a su vez, está subdividida en columnas que contienen los productos o ítems respectivos en los que los hogares realizaron sus gastos (ver Anexo 2).

5.2. CONSTRUCCIÓN DE LOS AGREGADOS²⁷

Primero, cabe explicar que no es posible utilizar directamente los datos de la ENIGHU por las siguientes razones:

1. La base de datos de la encuesta no contiene una variable que almacene la información sobre el pago del IVA de los productos gravados con este impuesto, y que fueron objeto del gasto de los hogares. De tal manera que es indispensable calcularla para los fines concernientes al presente estudio.

2. Por la composición misma de la encuesta. Es decir, la encuesta está compuesta por varios grupos de gasto e ingreso (ver Anexo 1), y cada grupo almacena partes separadas de la información, tanto para los gastos como para los ingresos.

Y en el caso de los gastos, se tiene, que en los respectivos grupos de gasto está contenida la información de los gastos totales que hicieron los hogares en los ítems o productos que corresponde a cada grupo (pues los grupos de gasto están conformados en función de ítems o productos)²⁸, y en un determinado período de tiempo²⁹.

En este contexto, existen ítems o productos que pagan IVA y otros que no, por lo tanto, es indispensable la construcción de agregados que seleccionen de entre los grupos los ítems gravados con IVA y que fueron objeto del gasto de los hogares, a fin de llegar a tener una sola variable condensada tanto de gasto como de pago del IVA, para poder construir las curvas de concentración de estas variables y realizar el análisis respectivo, que es lo que le compete al presente estudio.

²⁷ La construcción de los agregados se la realizó con la ayuda del paquete informático SPSS 11.5.

²⁸ Para formar los grupos de gasto en función de los ítems o productos, el INEC los clasificó en productos de gasto diario, mensual y anual, de tal manera, que los grupos quedaron formados por productos de gasto diario, mensual y anual del hogar. Esta clasificación esta contenida en los mismos formularios de la encuesta.

²⁹ Se refiere a la periodicidad con la que se realizó la encuesta. Para el caso de la ENIGHU, se encuestaron 11270 hogares y, cada hogar fue encuestado durante 7 días seguidos para el caso de los gastos diarios, en tanto que para los gastos mensuales y anuales la encuesta se la hizo una sola vez.

Para la construcción de los agregados de las variables GASTO e IVA se tuvo el siguiente proceso:

A partir de los grupos de gasto contemplados en la base de datos de la ENIGHU se siguieron los siguientes pasos:

1. De la lista de productos o ítems con sus respectivos códigos³⁰ contemplados en la ENIGHU se seleccionaron aquellos productos que están gravados con el IVA, descartando a aquellos que de acuerdo a los artículos No.54, 55 y 56 del capítulo I, del título II de la L.R.T.I. (ver Anexo 3), están exentos o no son objeto del pago del IVA.
2. Ordenamiento de los productos o ítems de acuerdo a sus respectivos códigos ascendentemente.
3. Ordenamiento de cada uno de los grupos de gasto de la base de datos inicial, de igual manera, de acuerdo a los códigos respectivos ascendentemente.
4. A cada uno de los grupos de gasto de la base inicial se añadió aquellos ítems o productos gravados con el IVA contenidos en una nueva variable.
5. Cálculo del valor mensual correspondiente del IVA para cada producto o ítem gravado con el impuesto de acuerdo al gasto total mensual realizado por parte de los hogares en los mismos.
6. Ordenamiento de cada uno de los grupos de gasto de la base inicial (después de modificados por lo hecho de acuerdo a los puntos anteriores) según el código de ubicación geográfica utilizado en la base de datos de la ENIGHU y establecido por el INEC, compuesto por los siguientes elementos: ciudad, zona, sector, vivienda, hogar y secuencial.

³⁰ Se refiere a las series numéricas con las que el INEC identificó a cada uno de los productos que contempla la ENIGHU.

7. Suma de los respectivos valores mensuales del gasto total y del IVA en cada uno de los grupos de gasto, creándose los respectivos agregados para cada uno de estos grupos.

8. Fusión (según el código de ubicación geográfica compuesto por los elementos: ciudad, zona, sector, vivienda, hogar y secuencial) de cada uno de los agregados creados en el paso anterior, en la tabla denominada HOGARES de la base de datos inicial de la ENIGHU.

9. Sumatoria de los valores correspondientes a los agregados de gasto total y del IVA creados en cada uno de los grupos de gasto, en una sola variable de GASTO TOTAL y de IVA respectivamente.

De esta manera se obtuvo una tabla final (ver Anexo 4), que contiene las variables definitivas con las que se procedió a realizar el respectivo análisis estadístico, en base a las herramientas propuestas en la metodología teórica para el cumplimiento del objetivo de este estudio.

Para el caso del ingreso se tomó el agregado de ingreso corriente mensual³¹ a partir de los grupos de ingreso de la base de datos inicial, en el que se incluyen los ingresos monetarios percibidos por el hogar en forma regular; así como aquellos ingresos no monetarios recibidos en especie en forma regular como parte de salario, autoconsumo y autosuministro y las transferencias; además de los alquileres imputados de la vivienda propia y cedida, representados en una sola variable final denominada INGRESO.

5.3. RESULTADOS

Luego de conformados estos agregados y después de haber obtenido la tabla final compuesta por las variables con las que se trabajó (ver Anexo 5), se

³¹ Se tomó el agregado de ingreso corriente construido por el INEC para la publicación de los resultados de la ENIGHU que contiene los componentes mencionados en el presente estudio.

procedió al análisis estadístico de estas variables, por medio de las herramientas descritas en la metodología teórica de este estudio³².

5.3.1. CURVAS DE LORENZ

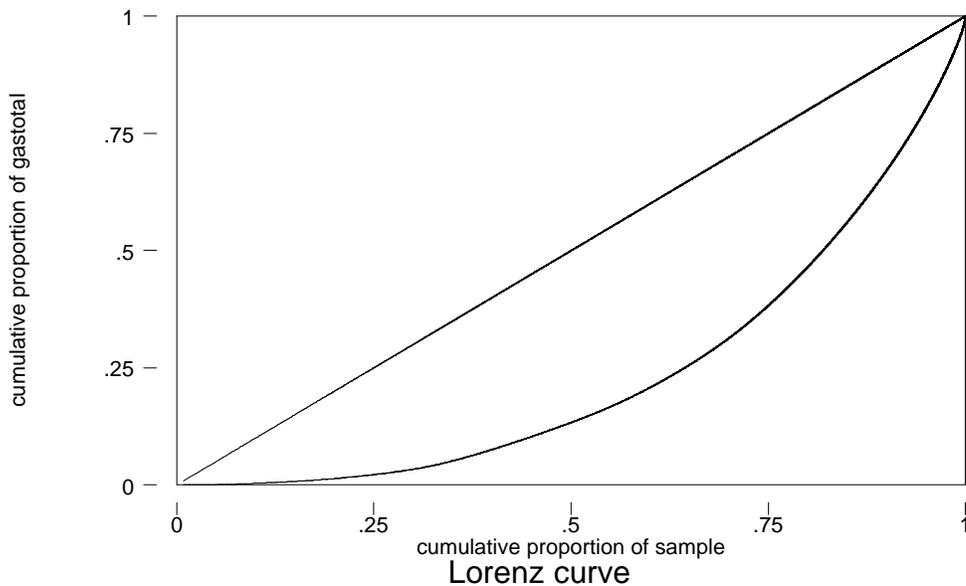


Gráfico 5.1. Curva de concentración de la variable del gasto total de los hogares urbanos ecuatorianos en los productos gravados con IVA

Fuente: Elaboración propia a partir de los agregados construidos con la base de datos de la ENIGHU (INEC)

³² Para realizar el análisis estadístico se utilizó el paquete informático STATA 8.0., por las facilidades que presta en cuanto a las herramientas a ser utilizadas en este estudio.

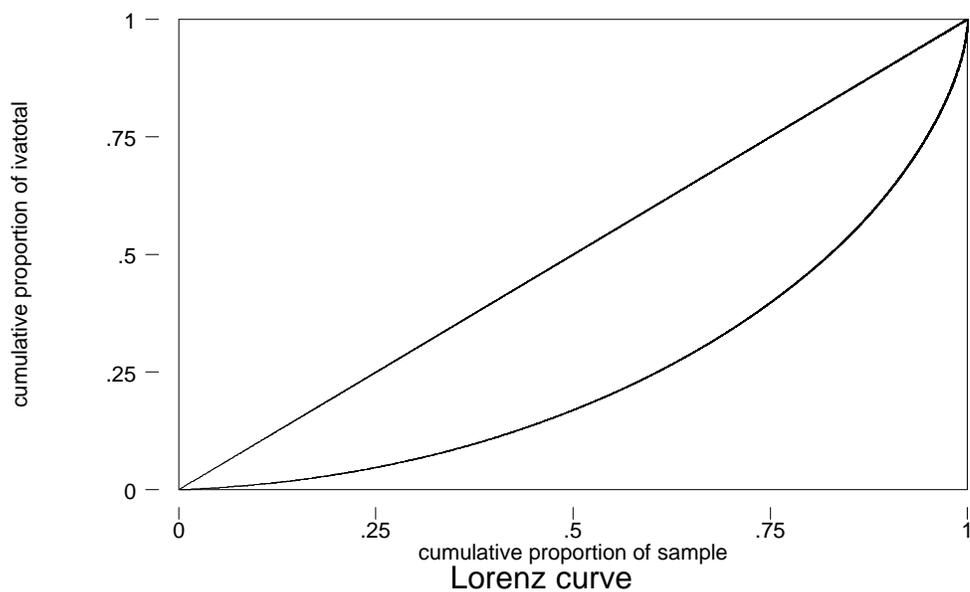


Gráfico 5.2. Curva de concentración de la variable del IVA pagado por los hogares urbanos ecuatorianos

Fuente: Elaboración propia a partir de los agregados contruidos con la base de datos de la ENIGHU (INEC).

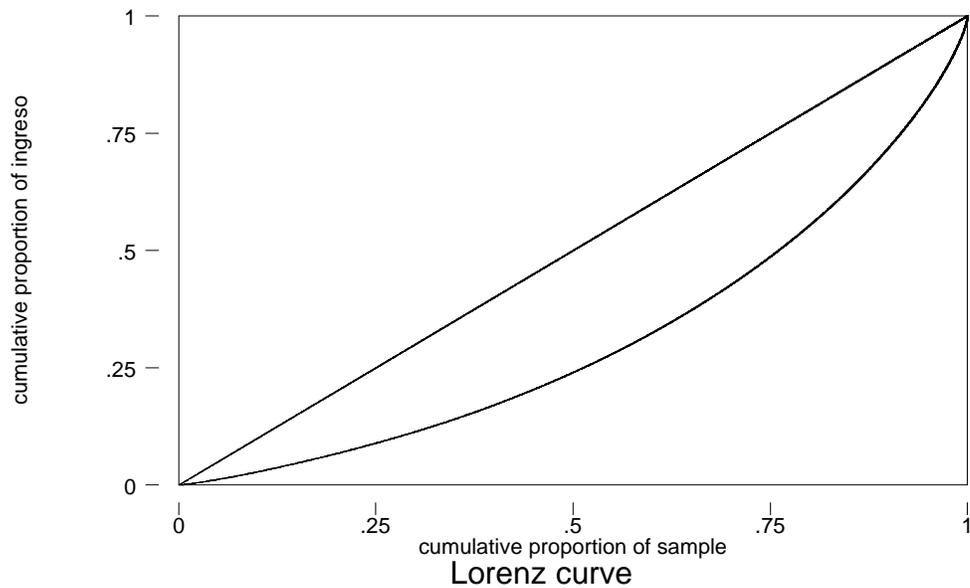


Gráfico 5.3. Curva de concentración de la variable del ingreso de los hogares urbanos ecuatorianos

Fuente: Elaboración propia a partir de los agregados contruidos con la base de datos de la ENIGHU (INEC)

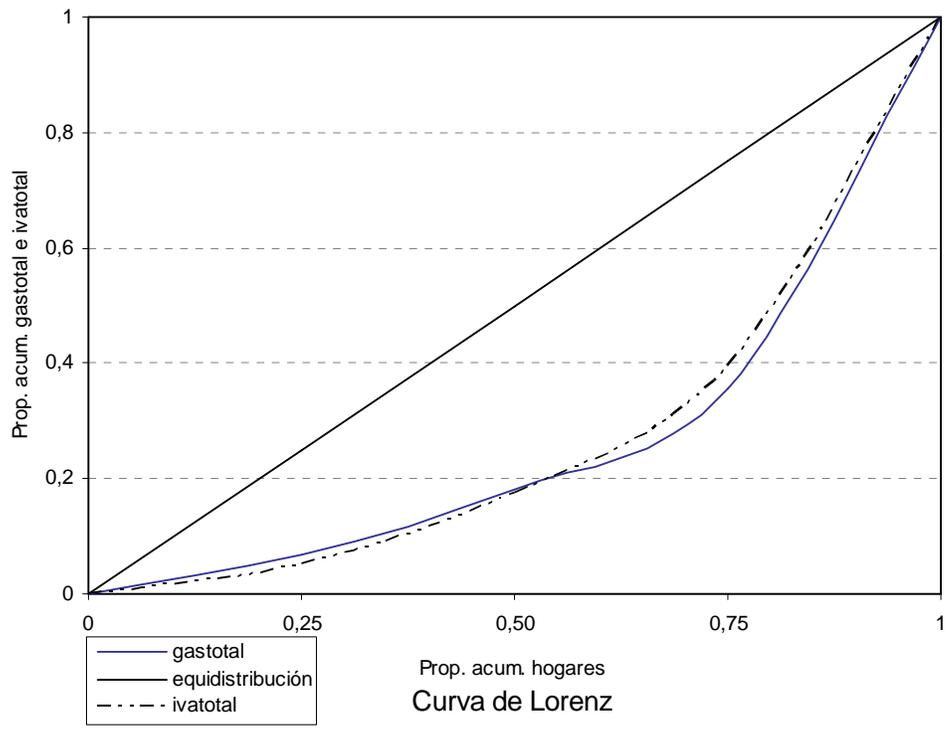


Gráfico 5.4. Curvas de concentración conjuntas de las variables del gasto total y del IVA total de los hogares urbanos ecuatorianos

Fuente: Elaboración propia en base a los agregados construidos a partir de la base de datos de la ENIGHU (INEC)

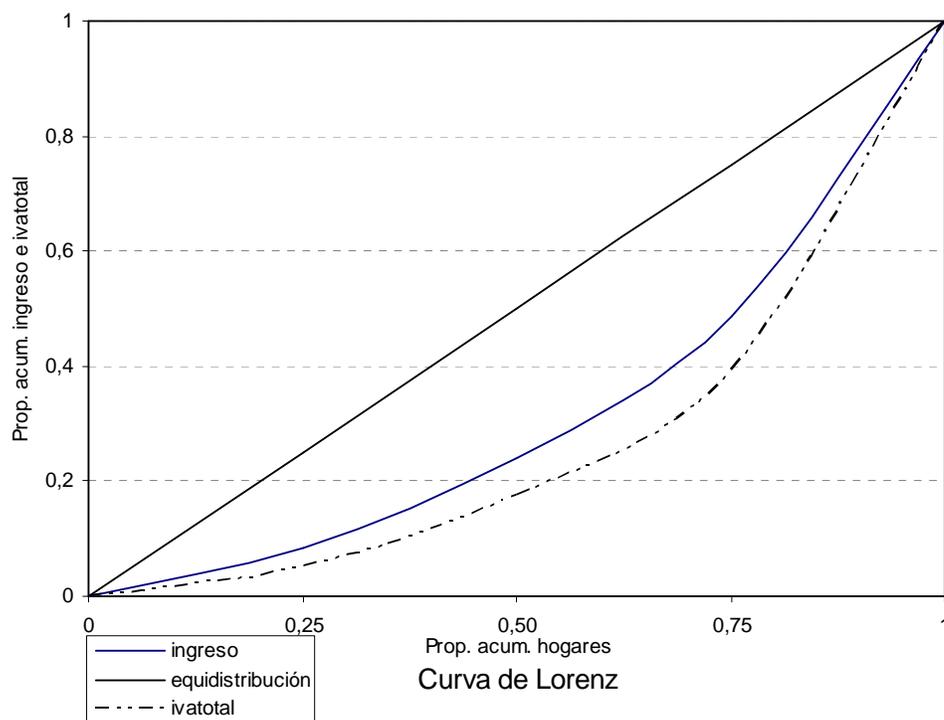


Gráfico 5.5. Curvas de concentración conjuntas de las variables del ingreso y del IVA total de los hogares urbanos ecuatorianos

Fuente: Elaboración propia en base a los agregados construidos a partir de la base de datos de la ENIGHU (INEC)

La curva de Lorenz expresa una medida de desigualdad, que viene dada por el área formada entre la curva de distribución acumulada (o curva de concentración) de una variable, y la línea de igualdad o equidistribución. Pero también expresa el complemento de la desigualdad, es decir, una medida de igualdad, que está dada por el área bajo la curva de concentración de una variable, y que, además, expresa la proporción de la variable, que le corresponde a cada estrato que contemple la población.

En este análisis se utiliza un factor de expansión³³, pues como los datos con los que se trabaja son producto de una encuesta más no de un censo, entonces el tamaño de la muestra se reduce al número de hogares encuestados. Por lo tanto,

³³ El factor de expansión utilizado en el presente estudio, fue tomado de la base de datos inicial de la ENIGHU, a través del cual el INEC fija una ponderación para cada hogar de la muestra de acuerdo al tamaño de la misma, de tal manera que la encuesta abarque al conjunto de los hogares urbanos del país.

se hace necesaria la utilización del factor de expansión para que los resultados del análisis puedan ampliarse a todos los hogares urbanos del país, claro está, dependiendo de la ponderación que se le fije a cada hogar de la muestra con dicho factor de expansión.

Para realizar una interpretación de la distribución del pago del IVA, se utilizan conceptos de la teoría general de la incidencia del gasto público³⁴. Según esta teoría, el gasto público es progresivo, si los hogares más pobres reciben una proporción mayor del beneficio total que su contribución al ingreso general, y caso contrario es regresivo. En términos de las curvas de concentración, el gasto público es **progresivo**, si la curva está por encima de la curva del consumo total³⁵ de los hogares pero por debajo de la línea de equidistribución.

Asimismo, el gasto público es **regresivo**, si la curva de concentración está por debajo de la línea de equidistribución y por debajo de la curva de Lorenz del consumo o del ingreso total de los hogares.

Por último, un gasto público es **bien focalizado**, si la curva de concentración de este gasto está por encima de la curva de equidistribución; lo que significa que la concentración de este gasto se encuentra distribuida en los hogares más pobres; además, en este caso, la concavidad de la curva de concentración sería contraria a la convexidad de la curva de Lorenz del consumo total de los hogares.

5.3.1.1. El gasto como variable base para la comparación

La elección de la variable GASTO TOTAL de los hogares como el eje del análisis comparativo, para determinar el carácter del IVA, tiene dos causas: una técnica y otra teórica.

- La técnica se refiere a la sub-valoración de las encuestas. Es decir, la información sobre los ingresos que se recoge en las encuestas, suele ser menos

³⁴ Younger Stephen, **op.cit**, Pág 23.

³⁵ El consumo total en este caso viene a ser la curva de Lorenz de la variable base a partir de la cual se realizan las comparaciones con las otras variables.

confiable que la información sobre los gastos, debido al recelo del informante a indicar el total de sus ingresos.

o La causa teórica se refiere a dos factores: la variabilidad de los ingresos en el tiempo y la propensión marginal al ahorro³⁶.

Además, se utilizó a la variable GASTO de los hogares como una variable proxy del consumo por una razón. Se trata de que el consumo concebido como una acción física de usar algún bien o servicio, no explica por sí solo el valor monetario que implica el adquirir dicho bien o servicio, necesario para los fines de este estudio. Mientras que el **gasto de consumo** de los hogares concebido como la acción de comprar o pagar por un bien o servicio, sí lo explica.

Tal es así, que la misma ENIGHU utiliza el concepto de gasto corriente, al que lo concibe como el gasto de consumo final de los hogares (que comprende todos los bienes y servicios que los hogares compran, producen por cuenta propia, incluidos los servicios por las viviendas ocupadas por sus propietarios y reciben como ingresos en especies y que son financiados con el ingreso disponible) más su gasto de “no consumo o “no imputable al consumo” (que comprende todos los desembolsos de dinero destinados a cubrir los impuestos sobre el ingreso y la riqueza, las contribuciones sociales, primas de seguros, transferencias y los intereses pagados)³⁷, más no utiliza el concepto de consumo únicamente.

Para efectos del presente estudio se utiliza el gasto de consumo de los hogares, más no el gasto de no consumo, puesto ninguno de los componentes de este último, está gravado con el IVA.

³⁶ Aunque existiera información precisa sobre los ingresos, el consumo es un mejor indicador del bienestar del hogar porque los ingresos suelen ser aleatorios a través del tiempo, mientras que el consumo de los hogares de acuerdo a las teorías del “ingreso permanente” (Friedman, 1957) y del ciclo de vida (Modigliani 1953), intentará mantener un perfil de consumo estable a través del tiempo, suavizando los altibajos del ingreso a través del ahorro o el desahorro (pedir prestado) (Cf. Younger et. al., 1997).

³⁷ La fuente de estas definiciones es el INEC, “Encuesta Nacional de.....”, 2003, Pág. 19

5.3.1.2. Resultados del análisis

El razonamiento con respecto a la interpretación de los resultados de las curvas de Lorenz, tratándose de un impuesto que es el caso del presente análisis, es diferente a la interpretación que hace la teoría general de la incidencia del gasto público, con respecto a los subsidios.

El impuesto (en este caso el IVA), es **progresivo** si su curva está por debajo de la curva de concentración del gasto total de los hogares y debajo de la línea de equidistribución. El impuesto es **regresivo** si su curva está por encima de la curva de concentración del gasto total de los hogares y por debajo de la línea de equidistribución, y si la curva de concentración del impuesto está por encima de la línea de equidistribución, el impuesto es totalmente regresivo para los hogares más pobres.

Y el impuesto es **proporcional**, con respecto a la variable base de comparación, si su curva coincide o está al mismo nivel de la curva del gasto total de los hogares (que es la variable que se tomó como base de comparación). Este sería el caso de una proporcionalidad relativa del impuesto.

Eventualmente, si es que las dos curvas están muy próximas, o más aún, al mismo nivel de la línea de equidistribución, se estaría hablando en primer lugar, de una distribución totalmente equitativa del gasto total de los hogares en los bienes y servicios gravados con IVA, y en segundo lugar, de una también distribución totalmente equitativa de la carga del impuesto entre los hogares. En este caso se hablaría de una proporcionalidad absoluta del impuesto.

El gráfico 5.1., muestra el nivel de concentración del gasto total de los hogares. Se observa en principio que el gasto tiene un grado de concentración relativamente alto, en especial en los hogares más ricos, dado que la curva de concentración se encuentra por debajo de la línea de equidistribución, y de acuerdo a los parámetros de interpretación de la curva de Lorenz explicados en

este apartado, esta es la condición que de inicio indica que el gasto está concentrado en los hogares más ricos.

Pero esto por sí solo no llega a la esencia del análisis. Observando el gráfico 5.2., se tiene que la curva de concentración del IVA también está por debajo de la línea de equidistribución; lo cual a primera vista muestra que el pago del impuesto también está concentrado mayoritariamente en los hogares más ricos. Esto resulta obvio, pues los hogares que más gastan en los productos que están gravados con IVA, serán los que aparentemente tengan más carga del impuesto.

Pero esto no significa que en realidad los hogares que más gastan o consumen los productos gravados con IVA (los más ricos), sean necesariamente los que más soportan el peso de este impuesto. Para aclarar este dilema cabe preguntarse: ¿Qué pasa si se relaciona la curva de concentración del gasto total de los hogares con la curva de concentración del IVA?

Analizando los gráficos 5.1., 5.2. y 5.4., podemos responder a esta pregunta. Se observa que en su mayor parte la curva de concentración del IVA se encuentra por encima de la curva de concentración del gasto de los hogares, y por debajo de la línea de equidistribución³⁸. De acuerdo a la base interpretativa, esto significa que aparentemente el pago del IVA está menos concentrado que el gasto de los hogares, y por lo tanto tiene un carácter progresivo para los hogares, es decir, que el hogar que más gasta (o el que más consume) en los productos gravados con IVA es sobre el que más recae el peso del impuesto.

Pero como ya se vio, se trata de un impuesto, más no de un subsidio, por lo tanto, el razonamiento interpretativo sería que ante este panorama el IVA es un impuesto **regresivo** para los hogares. Es decir, que los hogares que más gastan en los bienes gravados con IVA no son concretamente los que más soportan la carga del impuesto, sino que esta carga es soportada mayoritariamente por los

³⁸ Es necesario aclarar que existe una ligera diferencia de precisión entre los gráficos 5.1., 5.2., con respecto al 5.4., puesto que los dos primeros fueron arrojados automáticamente por el paquete informático STATA 8.0., mientras que el último fue construido por medio del paquete informático EXCEL, precisamente para evidenciar esa situación. Pero finalmente, las conclusiones obtenidas a partir de estos resultados son las mismas.

hogares que menos capacidad de gasto poseen, es decir, los hogares más pobres.

Pero aquí se da una particularidad, y se trata de que en el tramo comprendido entre aproximadamente 0.75 y 1, es decir, entre el 20 y el 25 por ciento más rico de los hogares³⁹ (ver gráficos 5.1 y 5.2), la curva de concentración del IVA ya no está por encima, sino por debajo de la curva de concentración del gasto de los hogares. Esto significa que en este tramo (el de los hogares más ricos), el pago del IVA se encuentra más concentrado que el gasto. En esta situación particular, el IVA ya no tendría un carácter regresivo sino que tendría un carácter **progresivo**, puesto que se cumpliría el hecho de que el que más gasta más soporta la carga del impuesto.

Pero, se debe tomar en cuenta que esta progresividad es bastante débil, por la razón de que el grado de concentración del IVA, es levemente mayor al grado de concentración del gasto sobre los hogares más ricos, porque, si bien la curva de concentración del IVA está por debajo de la curva de concentración del gasto, la distancia entre las dos es casi inexistente, más bien, en este tramo se tiende a una **proporcionalidad** de la curva de concentración del pago del IVA con respecto a la curva de concentración del gasto de los hogares, por lo tanto, es muy difícil pensar en una progresividad, ni siquiera relativa y menos aún absoluta de este impuesto con respecto a los hogares más ricos.

Para aclarar y confirmar este hecho se tiene el gráfico 5.4., en el que se observa que ambas curvas de concentración, tanto la del gasto de los hogares como la del pago del IVA, están prácticamente juntas en el tramo que comprende al 20 por ciento más rico de los hogares, es decir, el pago del IVA es prácticamente proporcional con respecto al gasto de consumo, de este grupo de hogares. Con el gráfico 5.4., se confirma además la regresividad del IVA con respecto a los hogares de los estratos más bajos, puesto que en el tramo comprendido entre el

³⁹ Se podría decir con mayor certeza que se trata del 20 por ciento más ricos de los hogares, pues el punto de cruce de las curvas a partir del cual la curva de concentración del IVA empieza a colocarse por debajo de la curva de concentración del gasto, se encuentra a la derecha de 0.75, a una distancia alrededor de 0.80.

50 y el 85 por ciento de la proporción acumulada de los hogares, se observa una diferencia más pronunciada entre ambas curvas que en el resto de la trayectoria, y además, en este tramo, la curva de concentración del IVA está por encima de la del gasto de los hogares, confirmando así la regresividad de este impuesto para los hogares.

Por otro lado, resulta obvio que a los hogares más ricos les corresponda una mayor proporción del pago del IVA, puesto que también les corresponde una mayor proporción del gasto, y porque además el pago del IVA está directamente relacionado con el gasto en los productos gravados con este impuesto. Lo importante aquí, es determinar qué tan mayor es la concentración del pago del IVA por sobre la concentración del gasto de los hogares en los diferentes estratos de la población, para entonces saber sobre quienes recae mayormente el peso del impuesto, y si es progresivo o regresivo.

De acuerdo a esto, y como lo muestran los resultados, se puede decir, que los hogares que más gasta en los bienes y servicios gravados con IVA, no son los que más soportan la carga del impuesto, porque si se observa el gráfico 5.4., se tiene que al 25 por ciento de los hogares más ricos, les corresponde casi el 70 por ciento del gasto de consumo total, mientras que del pago del IVA les corresponde el 60 por ciento.

En este caso, ni siquiera se hace necesario evaluar qué tan mayor es la proporción del pago del IVA con respecto al gasto de consumo en los hogares más ricos, para saber qué tan regresivo es el IVA, puesto, que para los hogares más ricos, la proporción del pago del IVA es inclusive menor que la proporción del gasto de consumo total que les corresponde. Esto significa, que los hogares que más soportan el peso de este impuesto no son los más ricos, sino los hogares de los estratos más bajos.

Además, en el gráfico 5.4., se presenta una ligera progresividad del IVA con respecto al gasto de consumo, en los hogares de los estratos más bajos. Esta podría ser una progresividad ficticia, debido a las exenciones en el pago del IVA,

que inciden más concretamente sobre los hogares más pobres. Ya que el gasto de consumo de los hogares de los estratos más bajos, está mayormente concentrado en productos como son una amplia lista de alimentos y medicinas, que son precisamente los que están exentos del pago del IVA.

Por otro lado, se presenta otra particularidad. Como se observa en el gráfico 5.4., las curvas de concentración están entrelazadas. Y como lo dice la teoría cuando se presentan este tipo de situaciones en las curvas de Lorenz, no existe una certeza total de cuál de las dos curvas está más o menos concentrada⁴⁰ (que no es propiamente el caso del gráfico 5.4., pues se observa, que la curva del gasto de consumo está más concentrada que la del pago del IVA), y por lo tanto, los resultados podrían ser cuestionados.

Entonces, entran en el análisis otras herramientas para aclarar el dilema como son los coeficientes de Gini y Theil, que también se han planteado para este estudio, cuya interpretación se la hará más adelante y que le dará mayor robustez a este análisis.

A pesar de que en este estudio, no se tomó la variable INGRESO como referente de comparación para determinar el carácter del IVA, también se analizó lo que pasaría con el IVA tomando como referencia al ingreso de los hogares, sabiendo que para el presente análisis, la variable GASTO TOTAL será en base a la cual se obtengan los resultados concluyentes.

Como muestran los gráficos 5.2., 5.3., y más concretamente el gráfico 5.5., la curva de concentración del ingreso de los hogares se encuentra por encima de la curva de concentración del IVA en toda su trayectoria. Esto implica, que el ingreso tiene una menor concentración que el pago del IVA, y que de acuerdo al ingreso de los hogares, el IVA tendría un carácter **progresivo**, es decir, el que más tiene o el que más ingreso percibe, es el que más paga o soporta la carga del impuesto.

⁴⁰ Younger Stephen, **op.cit**, Pág. 20.

Por lo tanto, se podría decir que el IVA es progresivo con respecto al ingreso, pues, en los hogares de los estratos más bajos, la concentración, o la proporción del ingreso correspondiente, es mayor a la proporción del pago del IVA, al contrario de lo que sucede con los hogares más ricos, como se lo ha visto.

5.3.2. COEFICIENTES DE GINI Y DE ENTROPÍA DE THEIL

Para una interpretación más consistente se utilizan los coeficientes de Gini y Theil, que complementan los resultados arrojados por las curvas de Lorenz. Si bien las curvas de Lorenz arrojan resultados generales, se pueden dar situaciones como cuando dos curvas de Lorenz están entrelazadas (ver gráfico 3.2) en que en un determinado tramo la una está por encima de la otra y en el otro tramo sucede lo contrario.

En estos casos los coeficientes son de utilidad, pues proporcionan una medida cardinal que se convierte en un elemento para obtener resultados más precisos⁴¹ en el análisis, complementando la generalidad de los resultados que se obtienen a partir de las curvas de Lorenz.

Resultados del análisis⁴²

PARA LA VARIABLE GASTO	VALOR
Coeficiente de Gini	0.52332762
Coeficiente de entropía de Theil	0.6689717

Cuadro 5.1. Coeficientes de Gini y Theil para el gasto

Fuente: Elaboración propia con base en INEC

⁴¹ La precisión de los resultados arrojados por los coeficientes dependen de la ponderación fijada por los mismos, es decir, de los pesos de ponderación fijados implícitamente por los coeficientes para cada observación (hogares). En este análisis, estos pesos ponderados los determina el paquete informático STATA 8.0., internamente.

⁴² Estos coeficientes fueron calculados en el paquete informático STATA 8.0., a partir de los datos de las variables correspondientes.

PARA LA VARIABLE IVA	VALOR
Coeficiente de Gini	0.49437498
Coeficiente de entropía de Theil	0.45536117

Cuadro 5.2. Coeficientes de Gini y Theil para el IVA

Fuente: Elaboración propia con base en INEC

PARA LA VARIABLE INGRESO	VALOR
Coeficiente de Gini	0.37608858
Coeficiente de entropía de Theil	0.23201684

Cuadro 5.3. Coeficientes de Gini y Theil para el ingreso

Fuente: Elaboración propia con base en INEC

Para realizar el análisis de los coeficientes, se tomó la siguiente base interpretativa:

Si $G, T_{GASTO} > G, T_{IVA} \Rightarrow$ el impuesto es regresivo

Si $G, T_{GASTO} < G, T_{IVA} \Rightarrow$ el impuesto es progresivo

Si $G, T_{GASTO} = G, T_{IVA} \Rightarrow$ el impuesto es proporcional

En general, se observa que las cifras arrojadas respecto de los coeficientes tanto de Gini como de entropía de Theil, presentan valores que no difieren mucho entre sí con respecto a cada una de las variables estudiadas. Por lo cual, se puede decir que las diferencias entre los coeficientes, no son relevantes para el análisis.

Tomando el coeficiente de Gini, se observa que el valor que éste tiene para la variable GASTO, es mayor que para las otras dos variables. Concretamente, el

gasto de los hogares de acuerdo a este coeficiente, está más concentrado que el pago del IVA y que el ingreso de los hogares, pues el coeficiente Gini para la variable GASTO, es el que más se acerca a uno (ver cuadros 5.1. y 5.2.).

Esto corrobora los resultados arrojados por las curvas de Lorenz; y a su vez, confirma la regresividad del IVA, y ayuda a resolver el dilema que se presentó con las curvas de Lorenz. Pues, al ser mayor el coeficiente de Gini para el gasto de los hogares que para el pago del IVA (es decir, el gasto de los hogares está más concentrado que el pago del IVA), se tiene que el IVA es regresivo para los hogares que menos capacidad de gasto poseen (es decir, los que menos gastan son los que más soportan la carga del impuesto), pues la concentración del gasto es hacia los hogares más ricos, y como se trata de un impuesto la interpretación del valor del coeficiente es a la inversa de lo que sería en el caso de un subsidio.

Con respecto al coeficiente de entropía de Theil, sucede lo mismo que con el coeficiente de Gini, solo que para la variable GASTO el valor de este coeficiente es aún mayor que el valor del coeficiente de Gini, lo cual significa que el gasto de los hogares según este coeficiente está aún más concentrado que según el coeficiente de Gini. Esto a su vez, reafirma la regresividad del IVA, que de acuerdo al coeficiente de entropía de Theil, muestra inclusive una mayor regresividad que con el coeficiente de Gini, pues existe una mayor concentración del gasto de consumo hacia los hogares más ricos, y una menor concentración del pago del IVA.

5.4. DISCUSIÓN CON RESPECTO A LOS ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS: “EL IVA EN EL ECUADOR: UN ANÁLISIS DE EQUIDAD” Y “EL IVA: REGRESIVO PARA CASI TODOS”

Estos resultados difieren de los resultados obtenidos por Mauricio León y Wladimir Brborich en su documento “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”. Pues, en ese estudio se concluye que el IVA con exenciones tiene un carácter progresivo con respecto a la distribución del consumo (que para el

presente estudio es la variable GASTO de los hogares), es decir, el peso del impuesto recae mayormente sobre quienes más consumen y. que el IVA sin exoneraciones, sería prácticamente neutral con respecto a la distribución del consumo. Es decir, tendría un carácter proporcional.

León y Brborich, utilizan la tarifa impositiva efectiva media, a la que definen como la proporción del consumo total del hogar que se paga en impuestos, para establecer el impacto real del impuesto en la economía de los hogares contribuyentes. Planteando, que si ésta tarifa efectiva impositiva media aumenta a medida que aumenta el consumo de los hogares, el impuesto es progresivo, y si ocurre lo contrario el impuesto es regresivo. Y si la tarifa se mantiene constante en todos los niveles de consumo el impuesto es proporcional.

Tal es así, que en el desarrollo de su análisis, prueban que en efecto la tarifa impositiva efectiva media aumenta a medida que el consumo de los hogares es mayor, y muestran que para 1999 a los hogares más pobres les correspondía pagar el 3,6% del total del impuesto potencial, mientras que su participación en el consumo total era de 7,5%. En cambio, en el mismo año, a los hogares más ricos les correspondía pagar el 61,3% del impuesto y su participación en el consumo total era de 44,2%.

Es decir, que 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 seis veces mayor que la del estrato más pobre.

Pero este resultado por sí solo no da mayores elementos de juicio, pues en principio, la tarifa impositiva efectiva media se trata de cuánto en promedio del consumo de los hogares corresponde al pago del IVA y luego, resulta obvio que en términos de volumen, a los hogares más ricos que son los que mayor participación tienen en el consumo total, igualmente les corresponda la mayor proporción del pago del IVA, tantas veces mayor sea la diferencia. Más todavía, si se toma en cuenta como lo hacen León y Brborich, que la participación de los

alimentos en el consumo total, es mayor en los hogares más pobres (50,6%) que en los más ricos (28,7%) y, los alimentos en estado natural están exentos del pago del IVA.

Por lo tanto, el análisis del consumo de los hogares y del pago del IVA debe ser en términos de concentración, más no de volumen, es decir, lo que se tiene que determinar, es qué tan mayor o menor es la concentración del pago del IVA con respecto a la concentración del consumo en cada estrato de la población, para determinar con respecto sobre quiénes recae mayormente el impuesto y, así establecer el carácter progresivo, regresivo o proporcional del impuesto con respecto al consumo de los hogares, lo cual en el presente estudio sí se lo hace a través de las curvas de Lorenz, que es una herramienta que el mismo documento de León y Brborich sugiere.

Y con respecto al estudio de David Molina, Fabricio Núñez y Miguel Ricaurte “El IVA: regresivo para casi todos”; a pesar que sus resultados por un lado, coinciden con los de este estudio en cuanto al carácter regresivo del IVA sobre los hogares, su análisis toma al ingreso de los hogares como el referente de comparación con la variable del pago del IVA, para determinar el carácter del impuesto.

Esta es la principal diferencia con respecto al presente estudio, pues en este no se tomó como referente del análisis comparativo al ingreso de los hogares, puesto que por sus limitaciones respecto a su variabilidad en el tiempo, a su poca precisión en la información de las encuestas, por la desconfianza del informante a decir el valor real de sus ingresos, y a la propensión marginal al ahorro para corregir los altibajos del ingreso, se tomó al gasto de los hogares como el referente para el análisis.

Por otro lado, existe otra diferencia. En el análisis de Molina, Núñez y Ricaurte, resulta que el IVA es regresivo con respecto al ingreso de los hogares, mientras que en éste estudio, se obtuvo que el IVA es progresivo con respecto al ingreso. Esta diferencia podría deberse a que en realidad las causas por las que no se tomó al ingreso como variable base en el presente estudio, no fueron tomadas en

cuenta en el análisis de los autores mencionados e influyeron en sus posteriores conclusiones. Por otro lado, podría deberse a que en el presente análisis también influyeron, distorsionando los resultados obtenidos.

En este contexto, se tienen los elementos necesarios para reafirmar los resultados obtenidos en el presente estudio, enfatizando en que el IVA es un impuesto de carácter regresivo en términos de concentración, con respecto al gasto de consumo de los hogares, para los hogares más pobres.

CAPITULO VI – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

- Los impuestos en los mercados competitivos se cobran para maximizar el bienestar de las sociedades cualquiera que sea el concepto de bienestar que se utilice. En efecto, según el análisis teórico neoclásico, en los mercados competitivos los impuestos sirven para reasignar los recursos (es decir, los cambios en la producción o en el consumo) en los distintos sectores de la economía, dejando que el mercado descentralizado, es decir, que las empresas y los individuos que integran la economía sean quienes se encarguen de la reasignación más no una agencia de planificación central.
- La noción de que los impuestos operan con eficiencia y equidad está limitada al análisis teórico. En la realidad los sistemas económicos están integrados por mercados imperfectos en los cuales los individuos acceden a la información de manera asimétrica, y por sistemas fiscales que no cumplen con el criterio del óptimo de Pareto y en los que los individuos no se ajustan a las distintas funciones de bienestar social y en los que tampoco se cumplen los criterios de la equidad horizontal (pues los parámetros de distinción entre los individuos son innumerables y ambiguos) y vertical (en la realidad es muy difícil juzgar qué personas están en mejores condiciones para pagar más impuestos que otras).
- La carga de un impuesto sobre un determinado producto recae mayormente sobre los productores o sobre los consumidores, dependiendo de la sensibilidad de la oferta y la demanda de ese producto con respecto a su precio. Es decir, según el análisis teórico, si un producto cuya oferta es relativamente elástica al precio y su demanda es relativamente inelástica al precio, si se establece un impuesto al consumo de este producto, la carga del impuesto recaerá mayoritariamente sobre los consumidores que sobre los productores.

- Según la teoría neoclásica de los impuestos, y con el supuesto de la constancia al menos en modo aproximado de la utilidad marginal del dinero (es decir de la renta), las industrias con curvas de oferta a largo plazo de costes crecientes, pueden ser gravadas con un impuesto a la producción, para aumentar el bienestar de la sociedad, pues en este caso, el ingreso que el gobierno recibiría por concepto del impuesto que no está justificado por la pérdida de bienestar de los consumidores, es superior a la pérdida de bienestar de los consumidores que no está justificada por la ganancia en el ingreso para el gobierno. Mientras que las industrias de costes decrecientes deberían recibir subsidios para promover el bienestar máximo, y las industrias de costes constantes no deberían ser gravadas con ningún impuesto ni recibir ningún subsidio, pues si se lo hace el bienestar disminuiría.
- Con el supuesto de la renta constante, si se establece un impuesto sobre un producto cuyo consumo es sensible al precio, y si existen posibilidades de sustitución por otros productos (en casi todas las mercancías existen posibilidades relativas de sustitución), este impuesto produce distorsiones y a su vez genera una pérdida irrecuperable de eficiencia, pues existe una diferencia entre el excedente generado por el impuesto y el bienestar inicial del que disfrutaban los consumidores. Se da una pérdida de la producción cuyo valor es transferido a los consumidores.
- De acuerdo a la teoría neoclásica, la introducción por primera vez de un impuesto indirecto (como el IVA), crea un impacto negativo sobre los consumidores, disminuyendo su satisfacción al consumir los productos gravados con este impuesto, así como su bienestar. Cabe aclarar que los productos a los que se ha extendido la base tributaria del IVA se caracterizan por tener una demanda inelástica frente a los precios como a los bienes sustitutos, por lo tanto sus cantidades consumidas presentan muy pequeñas variaciones.
- El efecto sobre los productores del incremento o introducción de un impuesto indirecto como el IVA produce un desplazamiento de la curva de oferta hacia

la izquierda, cuyo resultado es un nuevo punto de equilibrio en el cual el nivel de producción es siempre menor. A su vez se da un incremento del precio que conduce a que el nuevo precio de equilibrio sea superior y la cantidad tranzada de la producción sea menor. Si es que la demanda es totalmente inelástica (es decir, si no es sensible al precio ni a los bienes sustitutos), las cantidades finalmente tranzadas serían iguales.

- En el caso ecuatoriano, en la última década a partir de la creación del SRI, se han dado una serie de reformas para fortalecer la posición fiscal. Tales reformas han apuntado en su mayoría a acciones de política tributaria. De cualquier forma, debe aclararse que estas reformas han tenido el claro propósito de obtener mayores recursos monetarios para que el GC pueda cubrir sus déficits y hacer frente a sus obligaciones tanto internas como externas, siendo las obligaciones de carácter externo las que tienen mayor prioridad para los gobiernos de turno.
- Las reformas fiscales que se han realizado sobre todo en el área tributaria, no se han traducido en mejoras significativas en los servicios públicos en general y en los servicios de educación y salud en especial. Cabe resaltar que la última reforma realizada a la Ley de Disciplina y Transparencia Fiscal, por el ex-ministro de Economía y Finanzas Rafael Correa, con la cual se reasignan los recursos del FEIREP, estableciendo un porcentaje considerable (30%) de este fondo para los servicios sociales de educación, salud y saneamiento ambiental, es una reforma concreta a favor de estos servicios. Pero también es necesario resaltar que esta no es una reforma tributaria y nada tiene que ver con la relación entre los impuestos (concretamente el IVA) y servicios sociales.
- En la última década el IVA se ha convertido en el ingreso tributario que mayores recursos genera al Estado ecuatoriano, superando inclusive al IR, como muestra la evidencia empírica. Pero el destino de los ingresos generados por este impuesto resulta ser incierto, pues apenas el 10.5% se destina a la educación superior, mientras que la mayor parte (el 88%) es

destinado exclusivamente al GC, sin existir un conocimiento preciso y detallado de los usos que el GC da a estos recursos.

- A partir de la creación del SRI en el año 1997 hasta la actualidad, el IVA ha registrado un incremento de aproximadamente cuatro puntos porcentuales en su monto de recaudación como porcentaje del PIB. Por tal razón, podría decirse, que el SRI ha cumplido eficientemente su papel administrativo como recaudador de este impuesto controlando su evasión y elusión cumpliendo con uno de los criterios que caracterizan a un buen sistema tributario.
- La evidencia empírica muestra que el ritmo de crecimiento que ha tenido el IVA en la última década y más aún a partir de la creación del SRI, no ha sido análogo al ritmo de crecimiento de la inversión en los servicios sociales de salud y educación, sino que más bien el ritmo de crecimiento de estos servicios ha sido prácticamente nulo en este período, manteniéndose constante la mayor parte del tiempo, con caídas en algunos puntos temporales. Esto muestra que el IVA no cumpliría con el criterio de la eficiencia económica, pues los recursos que genera, en la realidad no son redistribuidos eficientemente a los sectores más vulnerables de la sociedad.
- El IVA es un impuesto de carácter regresivo para los hogares urbanos, en especial para los más pobres del Ecuador, tomando la variable de gasto como el eje de comparación, pues esta variable es más adecuada para medir el impacto del IVA en los hogares que la variable del ingreso, ya que el ingreso tiene limitantes que le hacen menos adecuado para el efecto como el que la información recolectada de los ingresos es inadecuada, por la poca confianza que existe por parte del informante para decir el valor real de sus ingresos, el que se considera que los ingresos son variables en el transcurso del tiempo, y la propensión marginal al ahorro de los hogares para enfrentar los altibajos del ingreso.

Además se utilizó la variable de gasto de los hogares como una proxy de la variable del consumo, por la razón de que la misma ENIGHU realiza esta

equivalencia, por el criterio de que el consumo concebido como la acción de usar un determinado bien o servicio, no explica el valor monetario de dicho bien o servicio, mientras que el gasto de consumo concebido como el hecho de comprar o pagar un valor monetario por un bien o servicio, sí lo explica.

Las herramientas utilizadas, tanto la curva de Lorenz como los coeficientes de Gini y de entropía de Theil, confirman la regresividad de este impuesto. Es decir, son los hogares de los estratos más pobres los que en términos reales soportan más la carga de este impuesto, a pesar de una progresividad ficticia debido a las exoneraciones en el pago del IVA, que inciden más directamente en el gasto de consumo de los hogares más pobres. En otras palabras, los hogares más ricos no necesariamente son los que más la soportan.

En la realidad, el IVA en el Ecuador es un impuesto que no cumple con el concepto de la equidad, pues no se ajusta al criterio de que el que más tiene, o en este caso el que más gasta es el que más paga, sino al contrario, el que menos gasta es el que más soporta la carga de este impuesto de acuerdo a su nivel de gasto.

- Los resultados del análisis realizado en el presente estudio difieren de los resultados obtenidos por Mauricio León y Wladimir Brborich en su análisis: “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”, en 1999. La diferencia radica en que en el análisis mencionado, los autores determinan el carácter progresivo del IVA en función de la proporción del consumo total que se destina al pago del impuesto y obtienen que los hogares cuya participación en el consumo es mayor, son a los que mayor proporción del pago del IVA les corresponde.

Esto es precisamente lo que el presente estudio cuestiona, pues para este análisis resulta obvio que quien más participación tenga en el consumo total, mayor proporción en el pago del IVA tendrá, pues el pago del IVA está directamente relacionado con el consumo. Por lo tanto, se debe hacer el análisis en función de la concentración tanto del consumo de los hogares como del pago del IVA y ver qué tan mayor es la concentración de la una variable sobre la otra en cada estrato de la población para así determinar

sobre qué sector de la misma recae mayormente el impuesto y poder determinar su progresividad o regresividad, más no en función del volumen solamente.

Con respecto al estudio de David Molina, Fabricio Núñez y Miguel Ricaurte: “El IVA: regresivo para casi todos”, de 2000, tanto ese como el presente estudio, concluyen que el IVA tiene un impacto regresivo sobre los hogares. Pero la diferencia es que en el estudio de Molina, Núñez y Ricaurte, se tomó como referente del análisis al ingreso, mientras que para éste estudio se tomó a la variable de gasto del consumo de los hogares como el referente para el análisis comparativo, por las razones expuestas en la conclusión anterior.

6.2. RECOMENDACIONES

- Es indispensable que en el Ecuador se concientice sobre la gran influencia que tiene el IVA en la vida cotidiana y su funcionamiento en la economía de mercado que rige a la sociedad. En este proceso debe participar la sociedad en general, valorando y supervisando el papel que cumple el SRI que es la institución que administra este impuesto en cuanto a su recaudación, y sobre todo supervisando los usos que se dan a los recursos generados por este impuesto principalmente por el GC, pues es el que más ingresos recibe de los beneficiarios de este impuesto y del que menos certeza se tiene en cuanto a la utilización de estos ingresos.
- Los ingresos que recibe el Estado por concepto de impuestos, particularmente del IVA, deben ser traducidos en atención y mejoras significativas de los servicios sociales más importantes para la población como son la salud y la educación. De tal manera que el GC al tener el mayor porcentaje de participación sobre los recursos generados por la recaudación del IVA (88%), debe redistribuirlos en términos de una función de utilidad pública y asignación eficiente de recursos hacia los sectores y servicios más vulnerables de la población, y así corregir o compensar el desequilibrio que genera el IVA en el ingreso real de los hogares consumidores, en especial de

los más pobres. Justificando los grados de libertad y la discrecionalidad que el GC posee, para hacer uso de los ingresos generados por concepto de impuestos, ya que según la teoría fiscal, los impuestos no tienen un “quit procuo”, es decir, una contraprestación inmediata como en el caso de las tasas y contribuciones.

- Debe existir además transparencia y control sobre el gasto, es decir, rendición de cuentas de los usos que se hagan con los recursos que todos los partícipes del IVA reciben, en especial el GC que es el mayoritario, para que así la sociedad conozca con más certeza y precisión el destino de los recursos que entran al Estado por concepto del IVA
- Es conveniente probar qué impacto tendría en los hogares el IVA, cómo influiría en el recaudo tributario y qué pasaría con los servicios sociales, contemplando los siguientes escenarios:
 - Una disminución en su tarifa y,
 - Un aumento de la tarifa.

De hecho es necesario desarrollar un mecanismo de política tributaria para corregir la regresividad del impuesto sobre los hogares y un plan más detallado y preciso para realizar una asignación eficiente de los recursos generados por este impuesto.

- Es muy importante tomar en cuenta la relación existente entre la economía y la política. Pues, muchas veces, los tecnócratas tienden a defender el tratamiento de la política tributaria como un asunto meramente técnico muy apartado de la política. Pero en la realidad las autoridades tributarias toman decisiones que influyen directamente en la vida de las personas y en las diferentes variables de la economía, como el consumo, la inversión, el empleo, etc., más todavía si se trata de un impuesto tan generalizado como es el IVA.

En la realidad es muy difícil saber cuál es el nivel óptimo donde no se puede mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de otro.

En vista de que existe este riesgo, éste tipo de decisiones no deben dejarse únicamente en manos de los técnicos de la tributación. Más bien, este es un debate legítimo sobre el grado de poder y autonomía que debe tener la autoridad tributaria en un régimen democrático y sobre el grado de representatividad que deben tener los individuos frente a los impuestos, particularmente frente al IVA, puesto que se trata de un impuesto que afecta directamente en el bienestar de las personas.

- También es importante resaltar que bajo el esquema de dolarización, y ante la ausencia de la política monetaria y cambiaria, la atención de las autoridades económicas se centra en la política fiscal, siendo la política tributaria, dentro de la cual se tiene al IVA como una alternativa complementaria disponible para la toma de decisiones. Por lo tanto, el gobierno y las autoridades tributarias deben hacer uso de este instrumento de política económica evitando generar distorsiones que perjudiquen a los sectores más vulnerables de la economía.

También se debe señalar que la modernización y avance de la política fiscal, no está completa si es que únicamente contempla a los ingresos como instrumento para corregir los desequilibrios fiscales en la economía, descuidando la parte de los gastos, que también debe tomarse en cuenta; pues un avance en políticas precisas de transparencia y control del gasto, contribuirían ampliamente a la estabilidad de la economía que las autoridades fiscales tanto persiguen.

- En un régimen de democracia, se debe asegurar que las entidades del gobierno actúen efectivamente a favor del interés público y en representación efectiva de la población. Pero aquí se da un dilema que la ciencia política identifica como el problema del agente/principal. En este caso el principal son los ciudadanos y el agente es la autoridad tributaria que en principio actúa en

representación del principal. El problema radica en que la función de utilidad de los principales no coincida con el interés del país en general. Ante esta situación, la solución está en que la ciudadanía asuma un rol más activo al exigir que las autoridades tributarias representen los intereses de la población más vulnerable con respecto al IVA y al exigir cuentas claras a la institución recaudadora (SRI) y al gobierno sobre el destino de los recursos generados para el Estado por concepto del IVA.

- Por último, sería muy importante conocer el impacto que tendría en el IVA y, por ende en los consumidores que son los que finalmente soportan la carga de este impuesto, la eventual entrada del Tratado de Libre Comercio (TLC). Pues ante la reducción de los aranceles que implicaría el TLC, y tomando en cuenta que estos son un rubro importante en los ingresos tributarios para las arcas fiscales, surge la inquietud de qué tipo ingresos serán los que suplan la disminución de ingresos por concepto de aranceles.

¿Acaso será el IVA el impuesto que tenga que aumentar sus niveles de recaudación para absorber esa disminución de ingresos? Por lo tanto se hace necesario profundizar en esta situación puesto que sus efectos tendrían consecuencias directas sobre la población.

Por otro lado, sería igualmente necesario, profundizar en las consecuencias que tendría la entrada del TLC y su relación con el IVA en dos escenarios:

- Si se contrae la demanda agregada, es decir, si las importaciones externas invaden la economía nacional, lo cual conllevaría a un aumento del desempleo, y por ende de la pobreza.
- Si se expande la demanda agregada, es decir, si aumentan las exportaciones nacionales, generando una balanza externa positiva.