



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

**Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales
Sede - Ecuador**

Programa:
Políticas Públicas con mención en “Políticas
Sociales”

TESIS

**Impacto del proyecto de Reforma Tributaria 2003:
Análisis y Sugerencias**

**Autor: Juan Carlos Parra Fonseca
Asesor de Tesis: Roberto Salazar Córdova
Lectores: Alison Váscones A.
Juan Ponce Jarrín**

QUITO – ECUADOR

Marzo 2004

Índice

Introducción.....	5
Capítulo I: Consideraciones teóricas sobre los cambios de las tasas impositivas en la Reforma Tributaria 2003.....	7
1. Breve reseña de las reformas al sistema tributario en los últimos 5 años.....	7
2. Principales modificaciones al Sistema Impositivo según del Proyecto de Reforma Tributaria.....	10
2.1. Impuesto a la Renta para las personas naturales.....	10
2.2. Impuesto al Valor Agregado.....	11
2.3. Impuesto a los Consumos Especiales.....	12
2.4. Otras consideraciones de la reforma que no implica el aumento o reducción de tasas.....	13
3. Características deseables de un sistema tributario.....	14
3.1. Eficiencia Económica.....	14
3.2. Costos Administrativos.....	17
3.3. Flexibilidad.....	19
3.4. Responsabilidad Política.....	19
3.5. Equidad.....	20
4. Consideraciones de Progresividad, regresividad y proporcionalidad.....	22
5. Conclusiones parciales.....	26
Capítulo II: Impuesto a la Renta para las personas naturales.....	29
1. Distribución del Ingreso mediante un esquema de tasas progresivas.....	29
2. Marco descriptivo de las declaraciones de impuesto a la renta.....	31
3. Análisis de factores de incidencia en la recaudación.....	34
3.1. Justificación de las variables.....	34
3.2. El Modelo.....	36
3.3. Resultados.....	37
4. Redistribución del Ingreso por medio del pago de impuesto a la renta.....	40
4.1. Supuesto teórico.....	40
4.2. Metodología de análisis.....	41
5. Conclusiones Parciales.....	46

Capítulo III: Impuestos Indirectos IVA e ICE.....	47
1. Generalidades.....	47
2. Marco descriptivo de la composición del consumo.....	49
2.1. Distribución del consumo de bienes exentos y gravados	49
2.2. Distribución del consumo de los bienes y servicios gravados en la reforma.....	51
3. Análisis de progresividad de los impuestos indirectos	55
3.1. Transformación de las variables para el análisis	55
3.2. Metodología para la progresión de los indirectos y distribución	56
3.3. Resultados	57
3.4. Limitaciones de los resultados obtenidos.....	63
3.5. Comparaciones internacionales de los indicadores de desigualdad.....	64
4. Conclusiones Parciales.....	65
 Capítulo IV: Simulaciones efectuadas y Resultados	67
1. Breve resumen de los resultados obtenidos.....	67
2. Breve marco descriptivo de las transferencias en dinero (Bono Solidario 1999) realizadas por el Estado hacia los hogares.....	68
3. Imputación del Bono Solidario a la carga fiscal estimada.....	70
4. Simulaciones realizadas considerando bienes exentos a ser gravados.....	74
4.1. Servicios de Transporte terrestre.....	75
4.2. Educación Superior.....	78
4.3. Salud.....	80
5. Resultados obtenidos al establecer una política que grave a la salud.....	83
6. Conclusiones Parciales.....	86
 Conclusiones finales y Recomendaciones.....	87
Anexos.....	89
Bibliografía.....	93
Bases de Datos.....	95

Índice de Cuadros, Gráficos y Tablas

Cuadro 1.1: Estructura de la recaudación 1998-2003.....	16
Cuadro 1.2: Costos Administrativos.....	18
Cuadro 1.3: Impuesto a la Renta Personas Naturales.....	23
Cuadro 1.4: Impuesto al Valor Agregado.....	23
Cuadro 3.1: Bienes / Servicios gravados en reforma.....	52
Gráfico 1.1: Renta antes y después de Impuestos sobre la base imponible.....	11
Gráfico 1.2: El equilibrio después de la introducción de un impuesto a la cerveza	15
Gráfico 1.3: Bienes con elasticidades diferentes.....	25
Gráfico 2.1: Contribución Promedio por Decil de Contribuyentes	45
Grafico 3.1: Distribución del Consumo de Bienes Exentos y Gravados.....	51
Grafico 3.2: Carga Fiscal y Comparación con el Ingreso de Hogares.....	60
Grafico 3.3: Carga Fiscal y Comparación con el Gasto de Hogares.....	61
Gráfico 4.1 Curvas de Lorenz de las transferencias del Gobierno.....	70
Gráfico 4.2: Curva de Lorenz del Gasto de hogares y curvas de concentración de las cargas fiscales bruta y neta.....	73
Gráfico 4.3: Curva de concentración de los indirectos incluyendo IVA al transporte.....	78
Gráfico 4.4: Curva de concentración de los indirectos incluyendo IVA a educación.....	79
Grafico 4.5: Curva de concentración de indirectos incluyendo IVA a la Salud	82
Gráfico 4.6: Curvas de Distribución y Concentración de Impuestos aplicando Compensación.....	85
Tabla 2.1: Muestra de Personas naturales.....	30
Tabla 2.2: Actividades económicas y participación según provincias.....	34
Tabla 2.3: Distribución de sectores por provincias.....	36
Tabla 2.4: Clase de contribuyente por provincias.....	37
Tabla 2.5: Cuadro comparativo de incidencia impositiva.....	40

Tabla 2.6: Ingresos Medios por Decil.....	43
Tabla 2.7: Participación del Ingreso	44
Tabla 3.1: Participación del Consumo	50
Tabla 3.2: Distribución del consumo de los bienes por Quintil de gasto de hogares incluidos en la reforma	53
Tabla 3.3: Indicadores de Desigualdad	62
Tabla 3.4: Índices de Progresividad	62
Tabla 3.5: Distribución del Gasto entre bienes exentos y gravados.....	63
Tabla 3.6: Inequidad por fuente de ingreso.....	64
Tabla 4.1 Distribución por decil del Bono Solidario	69
Tabla 4.2 Concentración de la carga fiscal imputando el Bono Solidario	71
Tabla 4.3: Participación de los bienes/servicios exentos respecto al gasto	75
Tabla 4.4: Concentración de Indirectos incluyendo IVA a los servicios de transporte	77
Tabla 4.5: Concentración de indirectos incluyendo IVA a la educación superior.....	80
Tabla 4.6: Concentración de indirectos incluyendo IVA a la Salud.....	83
Tabla 4.7: Distribución de la carga Fiscal del Gasto en Salud.....	85
Tabla 4.8: Coeficientes de Concentración y Progresividad.....	86

Capítulo IV: Simulaciones efectuadas y Resultados

1. Breve resumen de los resultados obtenidos

Empleando la base de datos del SRI de las declaraciones de impuesto a la renta de las personas naturales, se ha podido establecer que dada la contribución impositiva media por deciles de individuos, los impuestos directos a los contribuyentes son regresivos, debido a que se contribuye con un porcentaje mayor de ingreso a impuestos en los primeros deciles y todo lo contrario sucede en el último decil de ingresos. Esto se representa en el gráfico 2.1.

Por medio de la ECV99 se ha podido determinar las cargas fiscales correspondientes a los impuestos indirectos IVA e ICE y estableciendo al consumo como la variable más apropiada para realizar comparaciones respecto de las cargas fiscales, los impuestos indirectos son levemente progresivos según los índices de Kakwani obtenidos de las simulaciones efectuadas.

Sin embargo, es necesario complementar el análisis tomando en cuenta las transferencias que realiza el gobierno con el fin de mejorar los ingresos de los estratos más pobres. De la información que contiene la ECV99 se va a tomar como ejemplo para el análisis los ingresos obtenidos por concepto de bono solidario, debido a que éstos están bajo la categoría de transferencias en dinero. Esta transferencia debería de mejorar el nivel de vida de los hogares ubicados en los primeros deciles.

2. Breve marco descriptivo de las transferencias en dinero (Bono Solidario 1999) realizadas por el Estado hacia los hogares

En la tabla 4.1 se muestra la distribución de las transferencias de dinero del Bono Solidario. Como se puede observar, los tres primeros deciles de hogares deberían de concentrar al menos el 30% del total de transferencias, en el caso del Bono Solidario se concentra el 42% aproximadamente. En el caso de los últimos tres deciles, éstos concentran el 12% de las transferencias.

Tabla 4.1 Distribución por decil del Bono Solidario³⁸

Deciles	Participación	Acumulado
1	12%	12%
2	14%	26%
3	16%	42%
4	13%	55%
5	13%	68%
6	12%	80%
7	8%	88%
8	8%	96%
9	3%	99%
10	1%	100%

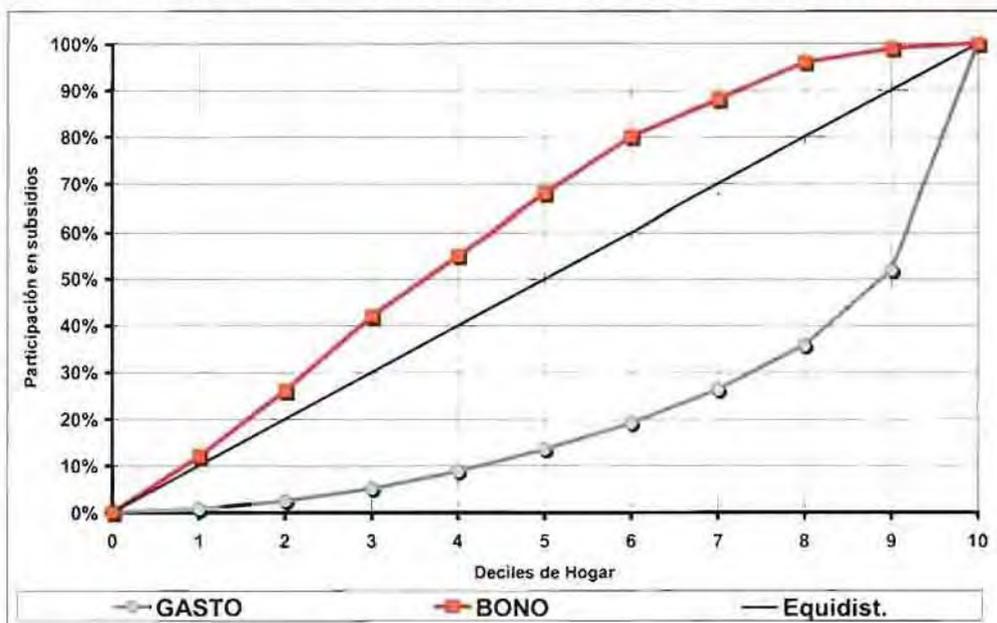
Fuente: SIISE-STFS

Estas transferencias en dinero pueden resultar excluyentes para el caso de los primeros deciles y también se puede apreciar que existen filtraciones debido a que, a pesar de que son transferencias focalizadas, se benefician todos los deciles de hogar en diferentes proporciones.

A pesar de las fallas en la focalización de las transferencias, la distribución de las transferencias es pro-pobre. Finalmente se muestra el gráfico 4.1 donde se grafican las curvas de Lorenz obtenidas de la tabla 4.1.

³⁸ Vos R., Ponce J., León M., ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?, Quito, 2003, pp. 67

Gráfico 4.1 Curvas de Lorenz de las transferencias del Gobierno



Fuente: SIISE-STFS

Ahora, se puede medir el impacto de las transferencias en la tributación como una medida compensatoria a la carga impositiva que soportan los hogares. Se puede tomar el monto declarado por concepto de *pagos de impuesto a la renta, a la propiedad, al rodaje, al traspaso de inmuebles, vehículos y otros* registrado en la ECV99 como una variable proxy de los impuestos directos, lastimosamente se encuentran agrupados y no es posible determinar la cantidad exacta respecto al valor que se necesita para el análisis. Además se incluirán los valores obtenidos por concepto de carga de impuestos indirectos que resultaron del análisis del capítulo anterior y de esta manera, se puede estimar un índice de progresividad con el fin de revisar el impacto que tienen las transferencias antes mencionadas en la carga tributaria.

3. Imputación del Bono Solidario a la carga fiscal estimada

Se va a realizar una simulación en la cual se obtienen las cargas fiscales brutas resultante de la suma de los dos tipos de impuesto: el valor de impuesto a la renta (proxy) y la carga fiscal de los indirectos (IVA e ICE). Luego se le restarán los montos correspondientes a las transferencias en dinero y se estimará la carga neta que soportan los hogares por decil de gasto.

Por lo tanto: $T_x^N = T_x^B - Transf$, donde T_x^N es la carga tributaria neta, T_x^B la carga tributaria bruta y $Transf$ es el monto que reciben los miembros del hogar por concepto de Bono Solidario.

Tabla 4.2 Concentración de la carga fiscal imputando el Bono Solidario

Deciles	Carga Fiscal		Carga Fiscal Bruta	Carga Fiscal Neta
	Directos	Indirectos		
1	1%	1%	1%	0%
2	2%	3%	3%	0%
3	3%	6%	6%	1%
4	5%	10%	10%	3%
5	9%	15%	14%	6%
6	15%	21%	20%	10%
7	19%	27%	27%	16%
8	32%	36%	35%	25%
9	58%	48%	48%	40%
10	100%	100%	100%	100%
Concent.	0,63	0,58	0,58	0,67
Kakwani	0,10	0,05	0,05	0,14

Fuente: ECV99. Se toma como referencia los deciles de gasto de los hogares

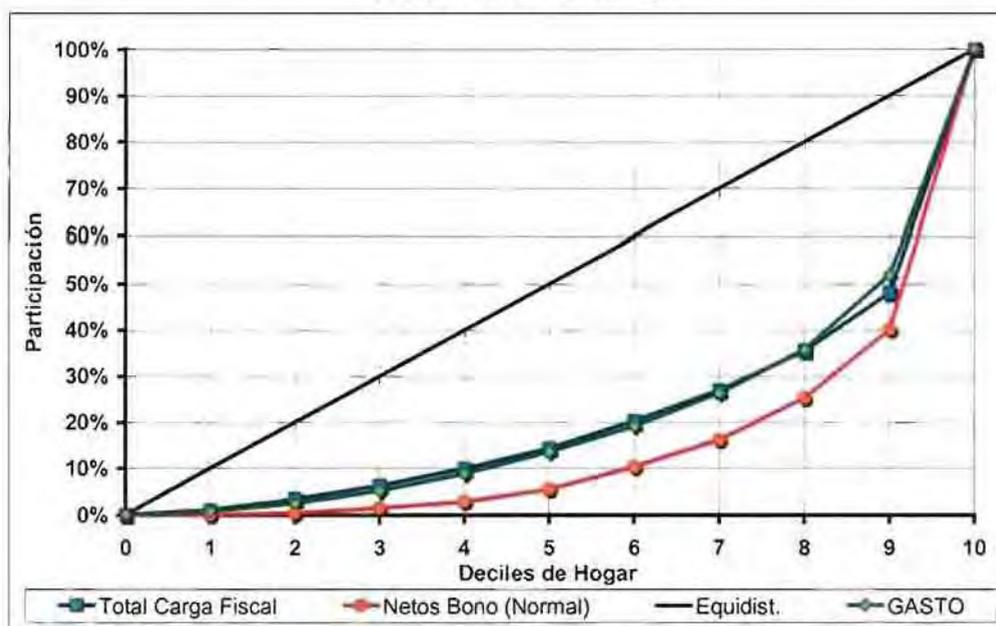
La tabla 4.2 muestra la distribución de los resultados obtenidos por decil de consumo. En este caso se puede apreciar que el coeficiente de concentración de los impuestos directos es de 0,63 aproximadamente y el de progresividad es de 0,10. Esto indicaría que la carga fiscal de impuestos directos es progresiva, pero es necesario recalcar que no sólo se encuentra imputado como gasto el impuesto a la renta dentro del valor declarado por los hogares en la Encuesta de Condiciones de Vida 1999.

Como se había mostrado anteriormente, los impuestos indirectos por decil de gasto son ligeramente progresivos, debido a que el coeficiente de Kakwani es superior a cero (0,05). Sin embargo, como los montos pagados por concepto de impuestos indirectos son significativamente mayores que los de impuesto a la renta, los índices de concentración y de progresividad son similares a los indirectos. Así, se podría inferir en primera instancia que las cargas fiscales brutas sostienen esquemas progresivos en su distribución.

Al imputar el bono como un monto de ingreso adicional a los hogares, la diferencia en distribución entre la carga fiscal bruta y la carga neta estimada es significativa. Si se revisa la curva de concentración una vez deducida la transferencia en dinero, los primeros dos deciles (20% de hogares considerados pobres) no absorberían impuestos y la mayor concentración estaría implícita en los dos últimos deciles (75% del total neto) y su coeficiente de concentración es de 0,67 aproximadamente.

El índice de progresividad es mayor respecto de la carga tributaria bruta, esto quiere decir que, al considerar los efectos que tienen las transferencias focalizadas del gobierno hacia los sectores más pobres, estos ingresos adicionales reflejarían una reducción de la carga fiscal hacia los hogares más pobres. A continuación se muestra el gráfico 4.2, el cual establece las curvas de concentración de las cargas fiscales brutas y netas y su comparación respecto del gasto de hogares.

Gráfico 4.2: Curva de Lorenz del Gasto de hogares y curvas de concentración de las cargas fiscales bruta y neta



Fuente ECV99

La contribución que se hace al análisis es importante tenerla en cuenta al momento de evaluar una política fiscal o reforma a las leyes tributarias, debido a que se puede analizar el efecto neto que tendrían los impuestos en los hogares.

Esta visión de evaluación sugiere que toda política destinada al control y recaudación de tributos debe estar acompañada de una respuesta en el sector social con el fin de equilibrar las cargas fiscales que soportan los hogares que se encuentran en condición de pobreza y extrema pobreza, es decir, por un lado se puede estar alterando el nivel de ingresos de un hogar debido a que se grava un bien que normalmente forma parte de su presupuesto de consumo y que se encontraba exento, pero se puede compensar esta variación con una transferencia en dinero o especie.

En esta simulación se ha considerado el Bono Solidario, como una medida compensatoria que puede mejorar los ingresos de los sectores pobres; sin embargo es necesario tomar en cuenta las transferencias en especie que el gobierno realiza, tales como los subsidios al gas y teléfonos (en las categorías

populares), la educación y los programas de alimentación gratuita, entre otros. Existen actualmente estudios realizados por el SIISE-STFS³⁹, donde se evalúa el gasto social y su distribución, se analizan los programas sociales y se realizan evaluaciones sobre qué tipos de transferencias son, es decir, se evalúan si son regresivos, progresivos o pro-pobres.

³⁹ Ver pie de página No. 38 Págs. 47-70

4. Simulaciones realizadas considerando bienes exentos a ser gravados

Para la estimación del gasto de hogares se consideraron los bienes que se encuentran exentos y gravados según la normativa tributaria. En esta parte se van a considerar los bienes y/o servicios exentos de Transporte, Educación Superior y Salud con el fin de obtener la carga fiscal potencial y de esta manera medir los impactos de distribución por medio de sus curvas de concentración en comparación con la curva de Lorenz del gasto previamente determinada.

Las cargas fiscales obtenidas se sumarán a la carga de indirectos simulada bajo el escenario actual y luego se obtendrán los coeficientes de desigualdad y progresividad con el fin de medir cual opción tiene mejor impacto en la distribución.

La siguiente tabla muestra la participación en el gasto, medida en porcentajes, que tienen los bienes/servicios objeto de análisis:

Tabla 4.3: Participación de los bienes/servicios exentos respecto al gasto

D	Transporte	Educación Superior	Salud
1	8,24%	0,06%	2,48%
2	7,55%	0,10%	2,52%
3	6,68%	0,04%	2,72%
4	6,62%	0,27%	2,40%
5	6,44%	0,38%	2,47%
6	6,44%	0,31%	2,54%
7	6,52%	0,71%	2,30%
8	5,63%	1,34%	2,17%
9	3,79%	1,93%	1,84%
10	0,83%	2,45%	54,29%
Total	3,32%	1,70%	27,11%

Fuente: ECV99

La tabla 4.3 muestra una contribución promedio respecto del gasto en el servicio de transporte de aproximadamente 3%, del gasto en educación superior, 1,7% y de los servicios de salud, medicinas y vitaminas de 27% aproximadamente.

Los deciles de hogar mantienen una proporción del gasto en transporte constante en los deciles 3 al 8 (6,5% aproximadamente). Las diferencias se acentúan en el primer y último decil, donde el transporte ocupa en promedio una contribución de 8% del total de gastos del hogar en el primer decil y aproximadamente 1% en el último.

El gasto en educación superior en los hogares es de 1%, 2% y 2,5% respecto del gasto total en los tres últimos deciles aproximadamente. En este caso puede existir una influencia en el destino del gasto en educación ocasionado por la educación superior fiscal.

En el caso de la salud, existe una fuerte contribución promedio de gasto en el último decil (54% aproximadamente respecto del gasto total de hogares), mientras que en los deciles 1 al 9 la proporción de gasto dedicado a este rubro fluctúa alrededor del 2,5% en promedio respecto del gasto total.

A continuación se presentará el análisis de los tres bienes/servicios seleccionados de manera individual.

4.1. Servicios de Transporte terrestre

Para analizar la carga tributaria que representaría el servicio de transporte, se ha imputado el monto declarado por los hogares respecto del gasto incurrido en buses, busetas, taxis, transportes intercantonales e interprovinciales y los gastos en fletes o mudanzas.

La obtención del monto de impuestos que se pagaría al momento de gravar este servicio se realizó de la siguiente manera:

$T_X^T = G_T^T \times (IVA\%)$, donde T_X^T es la carga fiscal imputada al servicio de transporte, G_T^T es el gasto total en servicios de transporte⁴⁰ e IVA% es la tasa del Impuesto al Valor Agregado vigente en la normativa tributaria (12%). Luego, se sumaron los montos obtenidos a la carga fiscal de indirectos.

La distribución de la nueva carga fiscal obtenida agregado el valor de impuestos obtenidos por servicios de transporte representado en quintiles de gasto se muestra en la tabla 4.4

Tabla 4.4: Concentración de Indirectos incluyendo IVA a los servicios de transporte

D	G	Ind. Ref.	Transporte	
			Prop.	Acum.
1	1%	1%	1%	1%
2	2%	3%	3%	4%
3	5%	6%	3%	7%
4	9%	10%	4%	11%
5	14%	15%	5%	15%
6	19%	21%	6%	22%
7	26%	27%	7%	29%
8	36%	36%	9%	37%
9	52%	47%	12%	49%
10	100%	100%	51%	100%
C		0,58		0,56
K		0,05		0,03

Fuente: ECV99

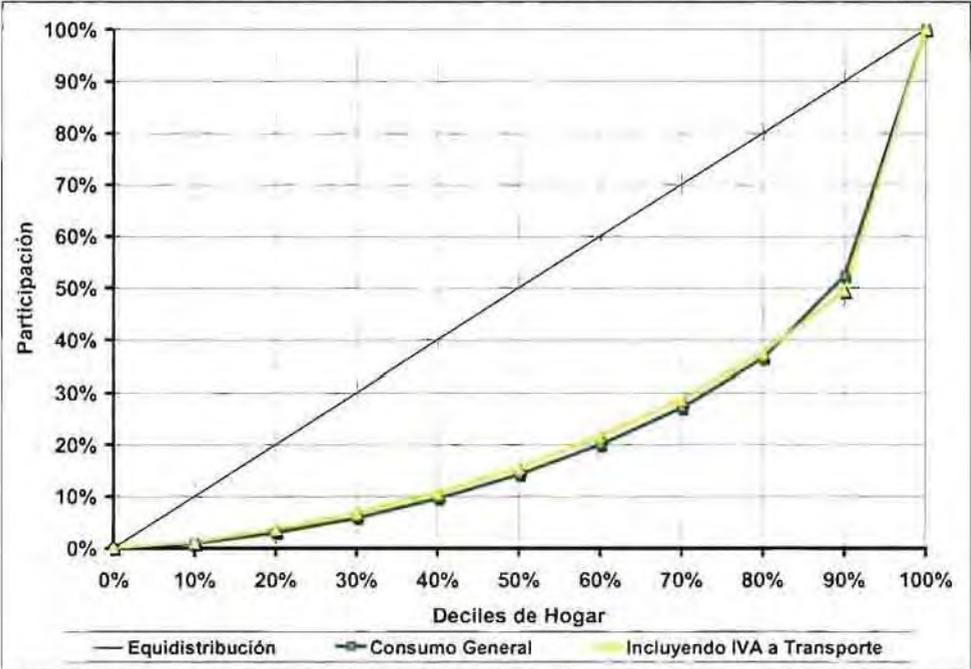
Una vez imputado el servicio de transporte, se puede observar el impacto de gravar este rubro con IVA en la curva de concentración de la carga fiscal de indirectos. No se pueden resaltar mayores diferencias en las cargas fiscales por decil, sin embargo, el coeficiente de concentración y el Índice de Kakwani muestran un deterioro mínimo en la progresividad de los impuestos indirectos (de 0,05 a 0,03).

⁴⁰ Se suman las diferentes clases de servicios de transporte (buses, busetas, taxis, transportes intercantonales e interprovinciales y los gastos en fletes o mudanzas)

Una explicación posible se puede encontrar comparando el margen de gasto dedicado por parte de los hogares pobres al consumo de este servicio, al ser gravado, quienes más se perjudican en términos relativos son los hogares con menores ingresos, por lo tanto, no sería recomendable, en términos de progresividad, gravar el servicio de transporte terrestre.

Para obtener una apreciación visual de lo expuesto anteriormente, en el gráfico 4.3 se muestra la curva de concentración de indirectos incluyendo el IVA simulado por concepto de transporte comparado con la curva de Lorenz del gasto total de hogares. No existe dominancia de la curva de distribución del gasto respecto a la curva de concentración de indirectos, pero el coeficiente de progresividad estima que la carga fiscal incluido transporte es menos progresiva.

Gráfico 4.3: Curva de concentración de los indirectos incluyendo IVA al transporte



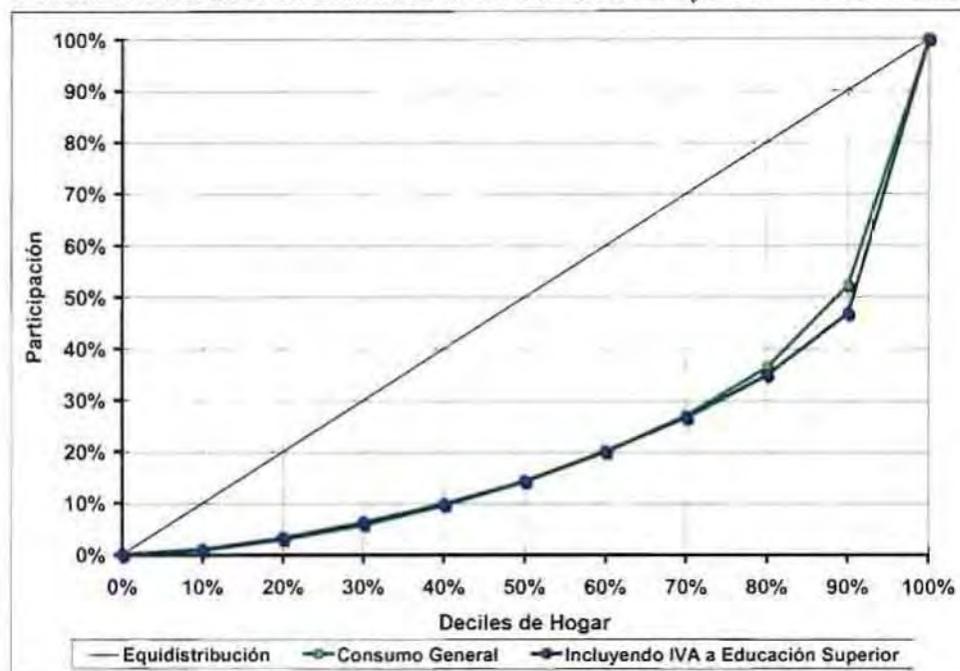
Fuente: ECV99

4.2. Educación Superior

Con la finalidad de estimar la carga fiscal que se obtendría al gravar la educación superior, se han tomado los gastos de hogares en educación de aquellos que están cursando los estudios posteriores al colegio. La obtención de la cuantía del impuesto simulado en este concepto se obtuvo de la siguiente manera:

$T_x^{ES} = G_T^{ES} \times (IVA\%)$, donde T_x^{ES} es la carga fiscal imputada al gasto en educación superior, G_T^{ES} es el gasto total en educación superior e $IVA\%$ es la tasa del Impuesto al Valor Agregado vigente en la normativa tributaria (12%). Este resultado fue sumado al monto recaudado por concepto de impuestos indirectos determinado y se estimó la nueva curva de concentración la cual se muestra en el gráfico 4.4.

Gráfico 4.4: Curva de concentración de los indirectos incluyendo IVA a educación



Fuente: ECV99

En la gráfica se puede apreciar una tendencia similar en los niveles de concentración / distribución por decil de gasto por parte de la carga fiscal indirecta que incluye el IVA simulado por concepto de educación

superior, la carga fiscal empieza a concentrarse más que la distribución del gasto en los tres últimos deciles. Los porcentajes de concentración de los montos de indirectos incluida la educación superior se detallan en la tabla siguiente:

Tabla 4.5: Concentración de indirectos incluyendo IVA a la educación superior

D	G	Ind. Ref.	Educación Superior	
			Prop.	acum..
1	1%	1%	1%	1%
2	2%	3%	2%	3%
3	5%	6%	3%	6%
4	9%	10%	4%	10%
5	14%	15%	4%	14%
6	19%	21%	6%	20%
7	26%	27%	7%	27%
8	36%	36%	8%	35%
9	52%	47%	12%	47%
10	100%	100%	53%	100%
C		0,58		0,58
K		0,05		0,05

Fuente: ECV99

Como se puede observar en la tabla anterior, se mantienen los porcentajes acumulados de concentración de las cargas fiscales antes y después de incluir el IVA a la educación superior, con una ligera variación en la distribución acumulada en el octavo decil de gasto de un punto porcentual (36% en los indirectos con la reforma y 35% de los indirectos gravando el IVA a la educación superior). Pero los coeficientes de concentración de las cargas de indirectos se mantiene y el índice de progresividad es el mismo en ambos casos (0,05).

Al sostener similares impactos, la inclusión de impuestos a la educación superior no se podría considerar como una medida fiscal que contribuya a la progresividad de los impuestos indirectos.

4.3. Salud

Finalmente el último gasto exento a analizar es el de salud, dentro del cual se han tomado en cuenta los siguientes rubros:

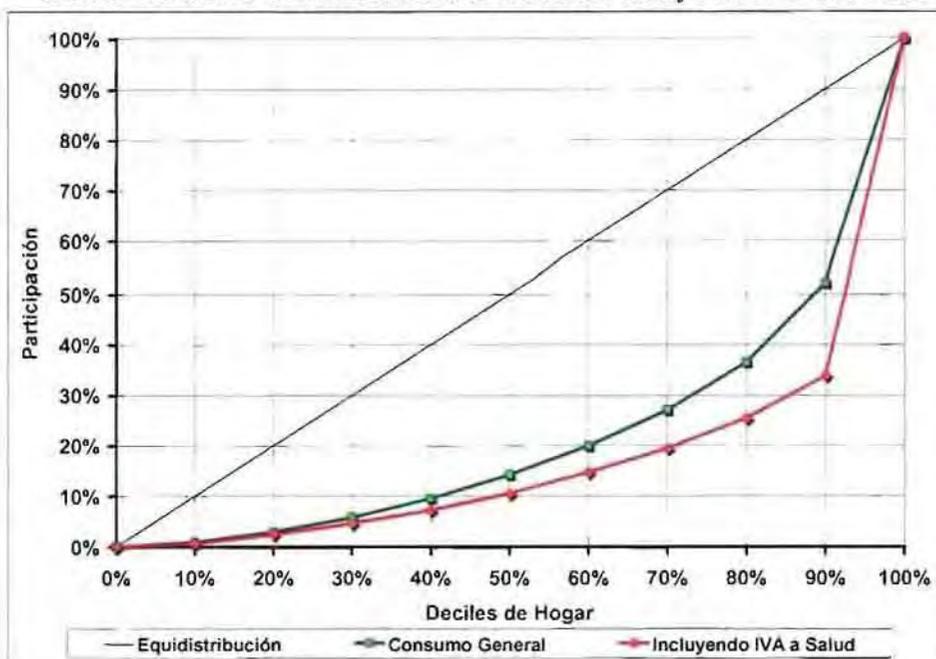
- Pago por consultas o Chequeos
- Medicamentos o Vitaminas
- Radiografías, tomografías o exámenes de laboratorio
- Hospitalización, Ambulancias u otro transporte de emergencia
- Otros conceptos relacionados con la salud

La recaudación potencial por concepto de salud se obtuvo de la siguiente

forma: $T_X^S = \left(\sum_{i=1}^6 G_{Ti}^S \right) \times (IVA\%)$ para $i = \text{gastos en salud de la ECV99}$,

T_X^S es la carga fiscal en concepto del total de gastos en salud, G_{Ti}^S es el gasto incurrido en el bien/servicio i de salud e $IVA\%$ es la tasa del Impuesto al Valor Agregado vigente en la normativa tributaria (12%). Una vez establecidos los montos por decil de gasto, se imputaron a la carga fiscal de indirectos y se establece una curva de concentración de impuestos, la cual se muestra en el gráfico a continuación.

Gráfico 4.5: Curva de concentración de indirectos incluyendo IVA a la Salud



Fuente: ECV99

Según los resultados obtenidos de la nueva concentración de indirectos, existe una dominancia de la curva de distribución del gasto de hogares respecto de la curva de concentración de indirectos incluido el IVA a la salud; lo que haría suponer que esta situación tiene implicaciones de progresividad en la forma como se distribuyen los impuestos indirectos. Una mejor apreciación se la puede obtener determinando los coeficientes de desigualdad y progresividad. A continuación se presenta la tabla 4.6 con los resultados obtenidos.

Tabla 4.6: Concentración de indirectos incluyendo IVA a la Salud

D	G	Ind. Ref.	Salud	
			Prop.	Acum.
1	1%	1%	1%	1%
2	2%	3%	2%	2%
3	5%	6%	2%	5%
4	9%	10%	3%	7%
5	14%	15%	3%	10%
6	19%	21%	4%	15%
7	26%	27%	5%	19%
8	36%	36%	6%	25%
9	52%	47%	8%	34%
10	100%	100%	66%	100%
C		0,58		0,68
K		0,05		0,15

Fuente: ECV99

La carga fiscal de la salud cambia significativamente la distribución de los impuestos indirectos, de tal manera que al revisar cuanto concentra el último decil de gasto antes de realizar la imputación del IVA a la salud, estos hogares absorbían el 53% aproximadamente del total de impuestos indirectos por consumo de bienes y/o servicios. Al imputar el IVA obtenido por concepto de salud, el último decil concentraría en 66% del total de la carga fiscal aproximadamente.

Estas diferencias se reflejan en el coeficiente de concentración. Al revisar este índice antes del IVA a la salud, estaba estimado en 0,58 aproximadamente, mientras que el indicador de indirectos incluida salud llega a 0,68; por lo tanto se confirmaría el impacto en la concentración del IVA en los deciles de hogar de mayores niveles de gasto.

El índice de Kakwani es superior bajo el escenario donde se grava IVA a los gastos en salud, esto quiere decir que los impuestos indirectos bajo este escenario más progresivos (al incluir IVA a la salud, el índice de Kakwani aumenta de 0,05 a 0,15).

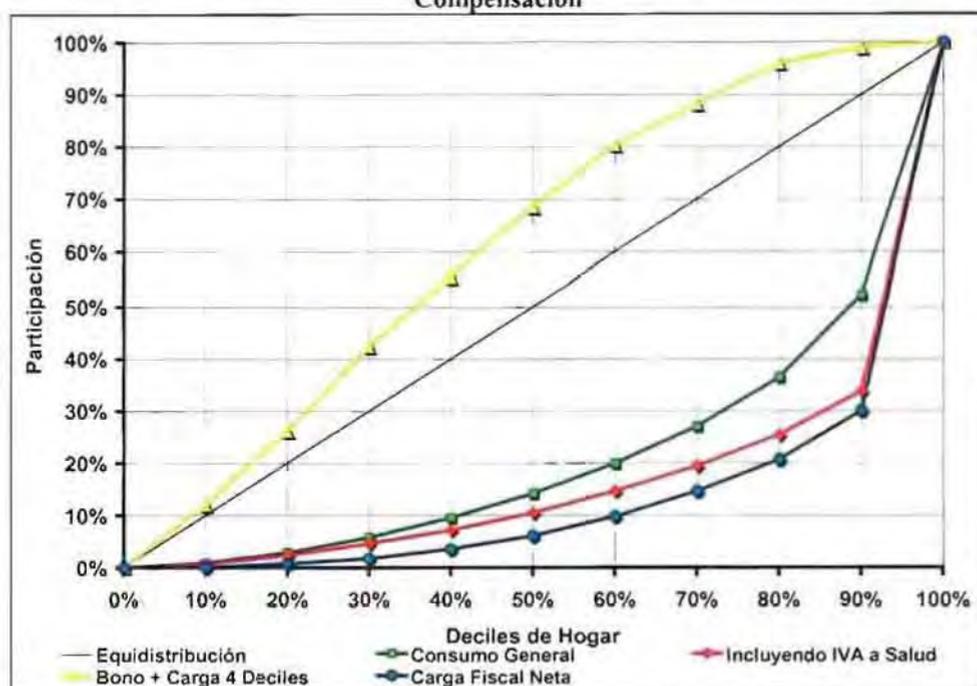
5. Resultados obtenidos al establecer una política que grave a la salud

Es importante establecer los costos sociales que implica una medida de esta índole. Bajo mediciones de concentración y progresividad, resulta viable gravar los bienes, pero el impacto en los hogares que se encuentran en los deciles más pobres que efectúan gastos en salud van a verse afectados también.

Como se revisó al inicio del capítulo, una transferencia focalizada traslada la distribución de la carga fiscal hacia los deciles con más recursos. Este tipo de transferencias debe de ser pro-pobre, es decir, que concentre los recursos otorgados por parte del Estado hacia los primeros deciles. Por ejemplo si se quisiera llegar a beneficiar al 40% más pobre de la población, la carga fiscal sólo debería ubicarse en los 6 últimos deciles de hogar.

Suponiendo que se elabora un tipo de transferencias en dinero en el cual se propone compensar a los hogares ubicados en los 4 deciles más pobres por el IVA que causaría el gravar a los bienes/servicios de salud y además que esta transferencia fuera imputada al bono con el fin de llegar a alcanzar a los beneficiarios que perciben este ingreso por parte del gobierno, se podría alcanzar una carga fiscal neta que anule los efectos del IVA en salud a los beneficiarios. El gráfico 4.6 muestra los resultados de la simulación.

Gráfico 4.6: Curvas de Distribución y Concentración de Impuestos aplicando Compensación



Fuente: ECV99

Como se puede observar, la curva de distribución del bono mantiene su distribución a pesar de que se le imputó el monto por bono más la retribución equivalente de IVA a los 4 primeros deciles. Estimando la carga fiscal neta se aprecia una mayor concentración respecto de la carga impositiva incluyendo lo gravado por servicios de salud.

Tabla 4.7: Distribución de la carga Fiscal del Gasto en Salud

D	Gasto Total Salud	Gasto en Servicios	Gasto Medicinas/ Vitaminas	Bono + Carga 4 deciles	Carga Fiscal Neta
1	0,1%	0,0%	0,1%	12,0%	0%
2	0,2%	0,1%	0,3%	14,1%	1%
3	0,3%	0,2%	0,4%	16,2%	1%
4	0,3%	0,2%	0,4%	13,3%	2%
5	0,4%	0,3%	0,6%	12,8%	3%
6	0,5%	0,4%	0,7%	11,8%	4%
7	0,6%	0,5%	0,8%	7,9%	5%
8	0,8%	0,6%	0,9%	7,9%	6%
9	1,1%	0,7%	1,5%	3,0%	9%
10	95,7%	96,9%	94,4%	1,0%	70%

Fuente: ECV99

La Tabla 4.7 muestra la composición por decil de la distribución de la transferencia estimada y la carga fiscal neta deducida la transferencia. Se puede observar que los cuatro primeros deciles acceden al 55% del total entregado en concepto de Bono Solidario más compensación por aumento de IVA a salud, mientras que los cuatro últimos deciles de hogar obtendrían el 20% de la transferencia.

Respecto a la carga fiscal neta, los tres últimos deciles absorberían el 85% del total de la carga fiscal de indirectos.

Tabla 4.8: Coeficientes de Concentración y Progresividad

Indirectos incluido Impuesto a la salud con compensación	Coefficientes	
	Concentración	Progresividad
Carga Fiscal Neta	0,74	0,21

Fuente: ECV99

En la tabla 4.8 se resumen los coeficientes de concentración y progresividad estimados a partir de las curvas de distribución del bono con compensación y concentración simuladas. Estos índices muestran que la alternativa de gravar los servicios de salud con compensación a la carga global de indirectos muestra mayor progresividad que las simulaciones efectuadas a la normativa actual de indirectos y también a los cambios que plantea la reforma en este tipo de impuestos.

6. Conclusiones Parciales

- Al momento de establecer una reforma en los tributos es necesario establecer medidas compensatorias que puedan incidir en la progresividad de la carga fiscal neta del impuesto. Las transferencias, como el Bono Solidario, son mecanismos de redistribución de la renta por medio del gasto de Gobierno.
- Si las medidas compensatorias vía transferencia, por ejemplo, pueden ayudar a mejorar la distribución de la renta; sería importante realizar una medición de la pérdida tributaria por las exenciones efectuadas hacia cierto grupo de bienes, de tal manera que se podrían levantar exenciones a un número específico de bienes y poder redistribuir parte de la carga hacia los deciles de hogar más pobres.
- Las simulaciones efectuadas ejemplifican lo mencionado anteriormente; sin embargo, estos cambios en la eliminación de las exoneraciones tributarias deben ser analizados aislando influencias políticas y deben ser sustentadas tomando en cuenta los argumentos tomados en este trabajo más otros que tengan relación al tipo de análisis en cuestión. Las elasticidades precio de la demanda de los bienes son de utilidad para medir el comportamiento de los individuos / hogares ante los cambios en los precios de venta producto de un aumento en los impuestos indirectos.

Conclusiones finales y Recomendaciones

- La Administración Tributaria tiene un papel importante en la distribución del ingreso, por lo tanto debe asegurarse de cobrarlos de tal manera que se pueda sostener la equidad en su recaudación (es decir que la contribución media sea mayor a medida que incrementan los montos de ingreso de los contribuyentes). Lastimosamente el impuesto a la renta para las personas naturales no es progresivo al momento de analizar la carga tributaria por contribuyente. El desconocimiento de la normativa tributaria y los escudos fiscales afectan a los primeros y últimos deciles de ingreso respectivamente. Es necesario establecer controles sobre la base imponible declarada, debido a que son los contribuyentes de mayores ingresos aquellos que se deducen gastos (contemplados en la normativa tributaria) obteniendo un impuesto causado que al relacionarlo con su ingreso total implica una contribución media impositiva menor en relación a la de un contribuyente que se encuentra en condiciones económicas inferiores.
- El proyecto de reforma hace correcciones respecto de estos temas, sobretudo en materia de precios de transferencia y escudos fiscales. Por la vía de cambio de tasas e inclusión de bienes y/o servicios no se puede lograr una mejora en la distribución de la renta por lo regresivo del impuesto a la renta y ligeramente progresivo de los impuestos indirectos. Así, se pudo observar a lo largo del documento realizado, que no existen impactos significativos en éste tema, sino un aumento en la carga fiscal bajo la misma estructura de los tributos.
- Es importante tener en cuenta que el Servicio de Rentas Internas cumple con la mitad del proceso de mejora de la situación del individuo, tratando de recaudar tributos en mayor cuantía a los que más tienen. La forma como se distribuyen los ingresos del Gobierno Central, deja de ser responsabilidad de la Administración Tributaria; por lo tanto, es indispensable que las políticas de

recaudación vayan siempre gestionadas con una política de asignación que pueda lograr una eficiente distribución del ingreso.

- Según la proforma de ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, el monto correspondiente a ingresos en concepto de impuestos tiene una participación del 56% del total de ingresos sin financiamiento. Por lo tanto la definición de una reforma tributaria es un aspecto que incide significativamente en los recursos que obtiene el Estado para financiar el presupuesto gubernamental. Es necesario recaudar más, pero se debe hacer tomando en cuenta aspectos de eficiencia y equidad.
- Por lo anteriormente expuesto, es recomendable establecer cambios en la normativa tributaria con el fin de no dejar espacio a la elusión tributaria, especialmente en aspectos relativos a la conciliación que realizan los contribuyentes para el pago del impuesto a la renta, donde los escudos fiscales juegan un papel decisivo al momento de pagar sus tributos. Solo así, la Administración Tributaria podrá recaudar más y asegurarse que estos recursos provengan de los estratos más altos.
- La evaluación de los mecanismos de gestión de la Administración respecto a temas de control no fue revisada en este trabajo, pero deben ser apoyados con lo mencionado en el párrafo anterior, es decir, el control se debe amparar en una normativa que facilite el cobro de impuestos y trate de minimizar vacíos que puedan conducir hacia la elusión tributaria.
- Respecto de los bienes que se incluyen en la reforma, a pesar que no tienen un impacto significativo en la mejora de la distribución del ingreso, son bienes de consumo de los dos últimos quintiles (40% de la población con mayores recursos) por lo tanto, el único efecto sería un aumento en la recaudación, lo cual ayudaría a incrementar el presupuesto de ingresos del gobierno.

V. Anexos

Anexo 1

Comparación entre normativa vigente y Reforma Tributaria

Tipo	Actual				Reforma			
	Fracción Básica	Exceso Hasta	Impuesto Fracción Básica	%Imp. Fracción Excedente	Fracción Básica	Exceso Hasta	Impuesto Fracción Básica	%Imp. Fracción Excedente
Renta	Tabla 2003	En USD						
	0	6.800	0	0%	0	6.800	0	0%
	6.800	13.600	0	5%	6.800	12.000	0	5%
	13.600	27.200	340	10%	12.000	24.000	260	10%
	27.200	40.800	1.700	15%	24.000	36.000	1.460	15%
	40.800	54.400	3.740	20%	36.000	42.000	4.460	20%
	54.400	en adelante	6.460	25%	42.000	en adelante	4.500	25%
IVA	Revisar Arts. 53, 54 y 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno				▪ Toros de lidia (12%)			
					▪ Lácteos diferente a la leche; quesos, mantequilla, yogurt (12%)			
					▪ Papel Bond superior a 75gr. (12%)			
					▪ Servicios de salud –Medicina prepagada y fabricación de medicamentos- (0%)			
					▪ Arriendos superiores a \$300 (12%)			
					▪ Pontazgo (0%)			
					▪ Servicios de artesanos (12%)			
▪ Energía Eléctrica (0%)								
ICE	<i>Grupo I:</i>				Actual	Reforma	Variación	
	Cigarrillos:							
	Rubios*				75%	77,25%	+2,75%	
	Negros				18%	18,54%	+1,54%	
	Cerveza				30%	30,90%	+0,90%	
	Gaseosas				10%	10,30%	+0,30%	
	Bebidas alcohólicas diferentes a cerveza				26%	26,78%	+0,78%	
	Telecomunicaciones y espectro radioeléctrico**				15%	10,20%	- 4,80%	
	Gasolina Extra				No	Imputado al costo,		
	Gasolina Súper				No	precio no varía		
	<i>Grupo II:</i>							
	Vehículos transporte terrestre (hasta 3.5 tons)***				5%	5,15%	+0,15%	
	Aviones Avionetas helicópteros (no para transporte comercial de pasajeros ni para las que son de uso del sector público)****				10%	10,30%	+0,30%	
	Armas, Partes y Accesorios (excepto las que son para uso del sector público)				No	10,30%	+10,30%	
	Cosméticos, perfumes, lociones, aguas perfumadas, aguas de toilette, talcos y cremas perfumadas				No	10,30%	+10,30%	
<i>Grupo III:</i>								
Cable, Aerocable, Satelital y similares				No	10,20%	+10,20%		

* En la reforma se incluyen habanos, cigarros, puros, tabacos

** En la reforma pasa al grupo III, y está exento el Internet

*** En la reforma pasa a tener un máximo de 2 Tons.

**** En la reforma incluye Motos acuáticas, tricars, cuadrotes, yates y barcos de recreo

Fuente: Ley de Régimen Tributario Interno y proyecto de reforma tributaria (16va. Versión: 2003)

Anexo 2

Incidencia en la Recaudación del Impuesto a la Renta

Logaritmo natural del Impuesto a la renta 2002	(1) Base (sin restricción)	(2) Azuay	(2) Guayas	(3) Pichincha
Constante	-1.526*** (0.0852)	-2.135*** (0.319)	-1.116*** (0.1219)	-1.578*** (0.1238)
Logaritmo Ingreso	0.645*** (0.0057)	0.694*** (0.0245)	0.587*** (0.0083)	0.666*** (0.0081)
Pertenece al sector Secundario	-0.837*** (0.0659)	-0.681*** (0.2137)	-0.949*** (0.0971)	-0.821*** (0.0965)
Pertenece al sector Servicios	-0.540*** (0.0613)	-0.334* (0.2035)	-0.901*** (0.0885)	-0.384*** (0.0903)
Es Contribuyente Especial	1.769*** (0.2371)	1.68*** (0.3304)	3.0447** (1.4554)	1.2*** (0.3713)
Observaciones	76061	7687	26962	41412
Prob. F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
RSS	468493	34128	166716	257882
R ²	0.2493	0.2833	0.2352	0.2522
*** p<= 0.01 **p<= 0.05 *p<= 0.10				

Anexo 3

Incidencia en la Recaudación del Impuesto a la Renta: empleo de variables dicotómicas de provincia

Logaritmo natural del Impuesto a la renta 2002	(1) Guayas - Pichincha	(2) Guayas - Azuay	(2) Azuay - Pichincha
Constante	-1.352*** (0.0893)	-1.118*** (0.0859)	-1.856*** (0.0845)
Logaritmo Ingreso	0.637*** (0.0057)	0.637*** (0.0057)	0.637*** (0.0057)
Pertenece al sector Secundario	-0.861*** (0.0659)	-0.861*** (0.0659)	-0.861*** (0.0659)
Pertenece al sector Servicios	-0.584*** (0.0613)	-0.584*** (0.0613)	-0.584*** (0.0613)
Pertenece a Guayas	-0.503*** (0.0287)	-0.738*** (0.0196)	
Pertenece a Pichincha	0.235*** (0.0271)		0.738*** (0.0196)
Pertenece a Azuay		-0.235*** (0.0271)	0.503*** (0.0287)
Es Contribuyente Especial	1.67*** (0.2382)	1.67*** (0.2382)	1.67*** (0.2382)
Observaciones	76061	76061	76061
Prob. F	0.0000	0.0000	0.0000
R ²	0.2635	0.2635	0.2635
*** p<= 0.01 **p<= 0.05 *p<= 0.10			

VI. Bibliografía

1. ALINK M., KOMER V., Manual para las Administraciones Tributarias, CIAT, Países Bajos, 2000
2. ATKINSON A., STIGLITZ J., Lectures on Public Economics, International Edition, Mc Graw Hill, Londres, 1980
3. BOURGUIGNON, PEREIRA, The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution
4. BUITER W., Principles of Budgetary And Financial Policy, MIT Press, Massachusetts
5. DEATON A., The Analysis of Households Surveys – A Micro econometric Approach to Development Policy, World Bank, Massachusetts, 1997
6. GUJARATI D., Econometría, 3ra. Edición, Mc Graw Hill, Bogotá, 1997
7. INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1998-1999
8. INEC, Sistema Armonizado de Nomenclatura de Carácter Económico, Tomo I, Quito-Ecuador, 1999
9. INTERNATIONAL CENTER FOR ECONOMIC GROW, World Tax Reform, ICS Press, San Francisco
10. INTRILIGATOR M., Optimización Matemática y Teoría Económica, Prentice Hall, New Jersey

11. LAMBERT PETER, La Distribución y Redistribución de la Renta, 2da. Edición, Ministerio de Economía y Hacienda – Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1996
12. Proyecto de Ley de Racionalización y Simplificación Tributaria, 16ava. Versión, 2003
13. ROCA J., VALLARINO H., Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Ecuador, Proyecto SALTO, Quito – Montevideo, 2003
14. STIGLITZ J., La Economía del Sector Público, 2da. Edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1988
15. VARIAN H., Análisis Macroeconómico, 5ta. Edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1999
16. VOS R., PONCE J., LEÓN M., ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?, SIISE, Quito, 2003
17. WORLD BANK, The Macroeconomics of Public Sector Deficits, Working Paper, 1991
18. www.sri.gov.ec
19. www.worldbank.org

VII. Bases de Datos

20. Servicio de Rentas Internas, Base de Datos de las declaraciones de impuesto a la renta por el ejercicio económico 2002, Septiembre 2003

21. INEC, Base de Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida – Cuarta Ronda, 1998 -1999