

El papel de las políticas de impuestos y transferencias durante la pandemia de la COVID-19 en Ecuador

H. Xavier Jara, Lourdes Montesdeoca e Iva Tasseva

RESULTADOS

La pobreza y la desigualdad aumentaron drásticamente en Ecuador entre diciembre de 2019 y junio de 2020 como resultado de la pandemia de la COVID-19

El índice de pobreza, medido en base a la línea de pobreza nacional, aumentó del 25,7% al 58,2% en este período y el índice de pobreza extrema aumentó del 9,2% al 38,6%

La desigualdad medida por el coeficiente de Gini aumentó sustancialmente de 0,461 a 0,592

En promedio, los ingresos disponibles de los hogares disminuyeron en un 41%

El nuevo Bono de Protección Familiar proporciona protección de ingresos para los deciles de ingresos más pobres. Sin embargo, las políticas de impuestos y transferencias en su conjunto solo tuvieron un efecto limitado en la mitigación de las pérdidas en los ingresos de los hogares debido a la pandemia

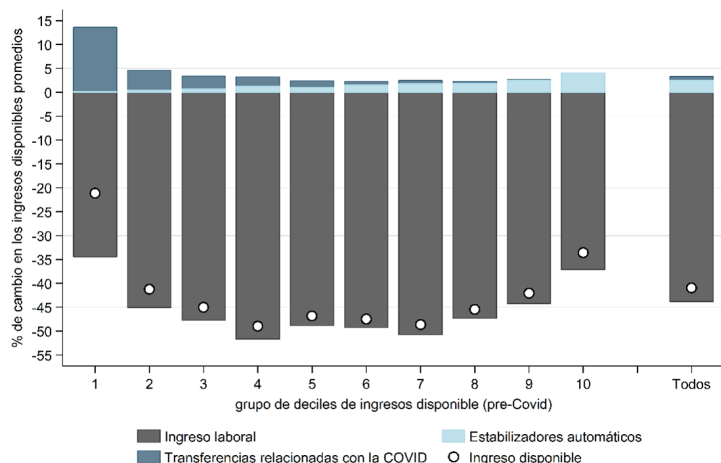
¿Cuál fue el impacto en los ingresos laborales de la crisis económica causada por la primera ola de la pandemia de la COVID-19 en Ecuador? ¿En qué medida los programas de asistencia social compensaron las pérdidas de ingresos de los hogares? ECUAMOD, el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias para Ecuador, ayuda a evaluar el impacto distributivo de la pandemia en el país.

En respuesta al brote de la pandemia de la COVID-19, gobiernos de todo el mundo han aplicado una variedad de políticas destinadas a mitigar el efecto adverso de la crisis económica sobre los ingresos de los hogares. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las economías desarrolladas, los países de América Latina carecen de la capacidad fiscal para implementar grandes programas de protección de ingresos. Además, algunos países de la región ya se enfrentaban a condiciones económicas difíciles debido a los bajos precios de las materias primas antes de la pandemia, como fue el caso de Ecuador, que ha sido duramente golpeado por la crisis sanitaria y enfrenta dificultades para fortalecer la protección social de sus ciudadanos.

En este análisis, se usa ECUAMOD para evaluar el impacto distributivo inmediato de la pandemia de la COVID-19 y el papel de las intervenciones de política gubernamental en la mitigación de los efectos socioeconómicos de la crisis en Ecuador.

El análisis abarca los cambios en la distribución de los ingresos entre diciembre de 2019 y junio de 2020, el período en el que la economía se vio más afectada por la pandemia. Las simulaciones de ECUAMOD permiten cuantificar los efectos de: (i) las pérdidas de ingresos laborales debidas a la COVID-19, (ii) los estabilizadores automáticos, es decir, los cambios automáticos en las política de impuestos y transferencias debido a la crisis (por ejemplo, disminuciones en los pagos de impuestos como resultado de la disminución de los ingresos laborales) y (iii) el nuevo Bono de Protección Familiar por la emergencia sanitaria de la COVID-19 introducido por el gobierno para proteger a las familias de bajos ingresos contra la crisis económica.

Figura 1
Cambios en los ingresos disponibles promedio por deciles de ingresos



Cambios en los ingresos disponibles

Los resultados de las simulaciones (Figura 1) muestran que, en promedio para toda la población, los ingresos disponibles de los hogares disminuyen bruscamente en un 41% como resultado de la pandemia de la COVID-19. La caída de los ingresos disponibles de los hogares refleja las pérdidas de ingresos laborales resultantes de la crisis, que representan una reducción del 43,8% en los ingresos disponibles, en promedio. El análisis muestra además que, en promedio, el papel atenuante de los estabilizadores automáticos y de las políticas relacionadas con la COVID-19 es extremadamente modesto, con una mayor contribución de estabilizadores

automáticos en comparación con el de las políticas relacionadas con la COVID. Los estabilizadores automáticos contribuyen a un aumento del 2,5% en los ingresos disponibles promedios para toda la población, mientras que las políticas relacionadas con la COVID representan solo un aumento del 0,8%.

Se observa un patrón en forma de U en el cambio de los ingresos disponibles promedios de los hogares en toda la distribución de ingresos, lo que refleja que los hogares en el medio de la distribución de ingresos experimentan mayores caídas en los ingresos laborales en comparación con la parte baja y la parte alta de la distribución. El efecto de los estabilizadores automáticos y de las políticas relacionadas con la COVID también varía en la distribución de los ingresos. La contribución de los estabilizadores automáticos, en particular los aportes a la seguridad social y el impuesto a la renta de las personas naturales, aumenta con los ingresos y mitiga el efecto de la crisis económica, principalmente a través de su efecto en el decil superior, donde representa el 4,1% de los ingresos disponibles de los hogares. Las transferencias monetarias no proporcionan estabilización a los deciles más pobres, ya que no reaccionan automáticamente a las pérdidas de ingresos (por ejemplo, transferencias condicionadas a recursos económicos en base a índices compuestos, proxy means-test).

RECOMENDACIONES

Es necesario pensar y mejorar la protección social en Ecuador y en la región

Los países de la región deberían considerar la posibilidad de diseñar transferencias monetarias que actúen como estabilizadores automáticos, lo que amortiguará automáticamente los efectos adversos en caso de grandes crisis económicas

El rediseño de la protección social debe ir de la mano de los esfuerzos para fortalecer la capacidad fiscal a fin de garantizar la sostenibilidad de las políticas sociales a largo plazo

Sin embargo, las reformas fiscales no deben limitarse al impuesto a la renta de las personas naturales y al IVA. También deben considerarse reformas a los impuestos corporativos y patrimoniales

Este resumen se basa en el WIDER Working Paper 4/2021 *The role of automatic stabilizers and emergency tax-benefit policies during the COVID-19 pandemic in Ecuador* de H. Xavier Jara, Lourdes Montesdeoca e Iva Tasseva.



Tabla 1

Desagregación del cambio en la pobreza y desigualdad de ingresos

	Escenario Pre-COVID (A)	Escenario COVID (B)	Cambio Total (B)-(A)	Desagregación del cambio total	
				Efectos de las políticas relacionadas con la COVID	Otros efectos
Desigualdad					
Gini	0.461	0.592	.131***	-.011***	.142***
Pobreza					
FGTO (%)	25.672	58.224	32.552***	-.640***	33.192***
Pobreza extrema					
FGTO (%)	9.235	38.626	29.391***	-1.402***	30.794***

Nota: Los indicadores de pobreza y desigualdad se basan en el ingreso disponible per cápita de los hogares. En los cálculos se utiliza la línea nacional de pobreza de 2019 de 85,03 dólares norteamericanos por mes para la pobreza y 47,92 dólares norteamericanos por mes para la pobreza extrema. Significancia estadística basada en errores estándares tras 200 permutaciones (bootstrap). Niveles de significancia indicados como * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Fuente: Elaboración de los autores utilizando ECUAMOD v1.5 y ENEMDU 2019 (INEC 2019).

El Bono de Protección Familiar por la emergencia sanitaria de la COVID-19 desempeña un papel importante en la mitigación del impacto de la crisis para los hogares en la parte inferior de la distribución. Para el primer grupo de deciles de ingresos, una caída del 34,5% en el ingreso disponible de los hogares debido a las pérdidas de ingresos laborales se alivia con un aumento del 13,4% como resultado la transferencia relacionada con la COVID.

Impacto en la pobreza y la desigualdad de ingresos

El análisis muestra un aumento notable en la pobreza y la desigualdad de ingresos en Ecuador entre diciembre de 2019 y junio de 2020 (Tabla 1). La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, aumenta de 0,461 a 0,592. El índice de pobreza (FGTO), medido con la línea de pobreza nacional, aumenta del 25,7% al 58,2% y el índice de pobreza extrema aumenta del 9,2% al 38,6%.

Este análisis muestra que el nuevo Bono de Protección Familiar por la emergencia sanitaria de la COVID-19 desempeña un papel menor en la mitigación del efecto de las pérdidas de ingresos laborales en la pobreza y la desigualdad.

Repensar la protección social

Estos resultados indican la necesidad de repensar y mejorar la protección social en Ecuador y en la región. Los países de la región deberían considerar la posibilidad de diseñar transferencias monetarias que actúen como estabilizadores automáticos en caso de grandes crisis económicas, ya que la asistencia social existente se basa principalmente en transferencias que no reaccionan automáticamente a las pérdidas en los ingresos de los hogares (por ejemplo, transferencias condicionadas a recursos económicos en base a índices compuestos, proxy means-test).

El rediseño de la protección social debe ir de la mano de los esfuerzos para desarrollar la capacidad fiscal a fin de garantizar la sostenibilidad de las políticas sociales a largo plazo. Sin embargo, las reformas fiscales no deben limitarse al impuesto a la renta de las personas naturales o al impuesto al valor agregado (IVA). Las reformas de los impuestos corporativos y patrimoniales también deben considerarse como herramientas para desarrollar la capacidad fiscal y luchar contra la pobreza y la desigualdad.