



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL
ESCUELA DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON MENCIÓN EN GESTIÓN POR RESULTADOS

(Aprobado por: RPC-SO-1-No.302-2016)

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

Título:
Análisis de la Política Tributaria en el Ecuador durante el Periodo 2015-2019
Línea de Investigación:
Gestión Administrativa y Sociedad
Autor:
Vera Mena Yessica Estephania
Tutor:
Ph.D. Grisel Pérez

Quito-Ecuador

2020

DEDICATORIA

A Dios: Por su amor infinito, por todas las bendiciones que me brinda en la vida y por permitirme culminar con éxito esta etapa académica.

A mi hijo y a mi esposo: Quienes son mi inspiración de superación y quienes con su amor y apoyo me acompañaron a perseguir este objetivo.

A mis padres: Que han sido pilares fundamentales en toda mi vida, demostrándome su amor incondicional, ejemplo de esfuerzo, sacrificio y lucha diaria para alcanzar el éxito.

AGRADECIMIENTOS

Le doy gracias a Dios, por permitirme tener vida y poder vivirla junto a mi familia, quienes son mi fortaleza y mi inspiración para cumplir mis anhelos y alcanzar este y otros objetivos.

RESUMEN

Este trabajo investigativo buscó dar a conocer el manejo de la política tributaria del Ecuador en el periodo 2015-2019, así como los principales resultados recaudatorios y su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE), considerando que son los impuestos los que configuran la mayor parte de los recursos que financiaron el funcionamiento estatal y la atención de las necesidades colectivas. Para ello se empleó un enfoque mixto que contempló, por un lado, el empleo de las estadísticas históricas de la recaudación impositiva desde el 2015, año en el que hubo un cambio de ciclo económico, pasando de tener cuantiosos recursos provenientes de los altos precios del petróleo a un considerable menoscabo de ingresos debidos a la caída de estos; y, por otro lado, el análisis descriptivo del contexto nacional e internacional que generó la aplicación de distintas reformas tributarias en busca de recursos que cubrieran los desequilibrios fiscales de cada año. Así mismo, se determinó que los cambios normativos de los últimos periodos han respondido a una urgencia recaudatoria más que a un cambio del modelo económico que busque pasar del modelo extractivista a uno que impulse la industria y la agricultura, que genere riqueza nacional y mejore el empleo. Por otro parte, se determinó que la composición tributaria nacional se caracteriza por ser indirecta debido a la importante participación del Impuesto al Valor Agregado en el plano recaudatorio.

ABSTRACT

This research work sought to provide information on the management of Ecuador's tax policy in the period 2015-2019, as well as the main collection results and its contribution to the General State Budget (PGE), considering that taxes make up most of the resources that finance the operation of the state and the attention to collective needs. For this purpose, a mixed approach was used, which contemplated, on the one hand, the use of historical statistics on tax collection since 2015, when there was a change in the economic cycle, going from having significant resources from high oil prices to a considerable decrease in income due to the fall in oil prices; and, on the other hand, the descriptive analysis of the national and international context that generated the application of different tax reforms in search of resources to cover the fiscal imbalances of each year. Likewise, it was determined that the regulatory changes of recent periods have responded to an urgent need for collection rather than to a change in the economic model that seeks to move from an extractive model to one that promotes industry and agriculture, generating national wealth and improving employment. On the other hand, it was determined that the national tax composition is characterized by being indirect due to the important participation that the Value Added Tax has in the tax collection.

Programa de maestría:	Maestría en Administración Pública con Mención en Gestión por Resultados
Denominación del artículo:	Análisis de la Política Tributaria del Ecuador en el Periodo 2015-2019.
Autor/a del artículo:	Vera Mena Yessica Estephania
Contextualización del tema en el mundo profesional	<p>El Ecuador es un país que ha evolucionado significativamente en materia tributaria, debido principalmente al fortalecimiento institucional, mediante la creación del Servicio de Rentas Internas en 1997, entidad encargada de la transformación y modernización de la administración tributaria en el Ecuador, cuyo objetivo principal es garantizar los recursos tributarios que sostengan el presupuesto general del Estado.</p> <p>A partir del año 2.000 se introdujo la dolarización en el país, luego de haber atravesado una de las mayores crisis económicas. Este nuevo sistema monetario generó estabilidad y crecimiento económico, que conjuntamente con la política tributaria implementadas desde ese año hasta el 2014 han permitido que la recaudación tributaria se incremente de manera significativa pasando de \$1.673 millones de dólares a \$13.617 millones de dólares.</p> <p>Este crecimiento económico tuvo un mayor impulso a partir del 2008, debido al incremento de los precios del petróleo, llegando a un record histórico de \$139.83 dólares americanos por barril. Sin embargo, este escenario cambió a mediados del 2014 debido a una sobre oferta de crudo que derrumbó los precios internacionales del petróleo hasta \$25,13 dólares por barril para finales de julio de 2016, hecho que afectó significativamente los ingresos presupuestados por el Estado ecuatoriano (VT actual, 2016)</p> <p>Debido a esta situación, uno de los mayores problemas que</p>

	ha venido afrontando el Estado ecuatoriano desde entonces, es la falta de recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones corrientes y de inversión registradas en el Presupuesto General del Estado, situación que ha dificultado la reducción de los desequilibrios fiscales que han mantenido al Ecuador en déficit durante los últimos diez años, con una brecha que se amplió a partir del 2014 debido a la disminución de ingresos del petróleo.
Campo del conocimiento:	Administración
Línea de investigación institucional con la que se articula el artículo:	Gestión Administrativa y Sociedad
Objetivo general del trabajo de titulación:	Analizar la política tributaria aplicada en el Ecuador durante el periodo 2015 -2019

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ARTÍCULO

2.1. Justificación

Este estudio es pertinente por cuanto pretende analizar la política tributaria aplicada en los últimos cinco años, con el afán de conocer las orientaciones de las últimas reformas tributarias implementadas durante este periodo, considerando que los ingresos de la recaudación tributaria representan la principal forma de financiar al Presupuesto General del Estado y que es una importante herramienta en la misión de la redistribución de la riqueza.

Este trabajo investigativo aportará tanto al Servicio de Rentas Internas como a la sociedad en general, por cuanto contribuye con una memoria de los principales eventos nacionales e internacionales que impulsaron la implementación de una serie de reformas tributarias. Así como, conocer los resultados recaudatorios que se alcanzaron, la participación de la recaudación impositiva en el Presupuesto General del Estado, los impuestos de mayor recaudación a nivel nacional, los principales sectores de la economía que más aportan a nivel recaudatorio; y finalmente, la contribución en la recaudación por tipo de contribuyente.

2.2. Campo teórico conceptual empleado y principales autores consultados

2.2.1. Contextualización del problema

La política tributaria a nivel mundial y de América Latina ha evolucionado ampliamente a partir de los años noventa. Esto debido principalmente a que los ingresos de origen tributario se volvieron la principal forma de costear las actividades estatales y una herramienta que impulsa el desarrollo económico de los países.

De acuerdo a la CEPAL (como se citó en Quispe, Arellano, Rodriguez, Negrete y Vélez, 2019) en América Latina los sistemas fiscales se caracterizaron por una reducida carga fiscal, imposición regresiva y una deficiente gestión del gasto público. Adicionalmente, la estructura tributaria se encontraba muy focalizada en los impuestos al consumo, una escasa recaudación de impuesto directos y se mantuvo una práctica popularizada de evasión y elusión fiscal.

Bajo este antecedente los países de la región han trabajado en mejorar sus sistemas tributarios mediante la implementación de reformas tributarias que apuntan a mejorar la recaudación de tributos de orden nacional. Entre estos países se encuentra el Ecuador, que ha logrado mantener un crecimiento sostenido de la recaudación de impuestos.

Sin embargo, para que el Ecuador alcance los niveles recaudatorios actuales ha tenido que evolucionar de la mano con los cambios de época que ha vivido el país. En este proceso el Servicio de Rentas Internas (2012) reconocen que los primeros indicios de tributación nacieron en tiempos de la Colonia (siglo XVI-XIX), cuyos tributos percibía la corona española. A este periodo le sigue la época Republicana (1830-1930), la cual constituye las bases que anteceden el actual sistema impositivo del país, mediante una legislación que estableció juntas autónomas de administración y recaudación de tributos.

La crisis de los años 30 hizo necesario que la Misión Kemmerer aconseje realizar acomodos fiscales, mismos que fueron empleados y a partir de la década de los 50 y 60, consiguiendo mejoras en el sistema tributario nacional, que favoreció a que la imposición directa crezca durante esos periodos. Por otro lado, los 70s se caracterizaron por el auge petrolero y los ingresos provenientes de esta actividad, permitieron que existan incrementos en la recaudación, vía imposición directa e incremento del gasto fiscal.

Esta bonanza terminó en los años 80, época de inestabilidad debido a las dificultades de la deuda, insuficiente acción fiscal e incremento de necesidades de financiamiento. Este mismo panorama se conservó en la década de los 90, afectando al sistema impositivo debido a los frecuentes ajustes fiscales y a la contracción de la producción debido por el complejo contexto político y monetario. Dentro de las reformas aplicadas en la época se encuentra la re-estructuración de la Administración Tributaria en 1997, cuando se creó el Servicio de Rentas Internas (SRI). Desde el 2000, la estabilidad de la economía retornó al Ecuador, con la dolarización en respuesta a la crisis financiera del 99. De otro lado, la ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002) apoyó una mejor gestión fiscal. En el 2008 se aprobó una nueva Constitución y a continuación la Ley de Equidad Tributaria y posteriormente su reforma. Todos estos cambios constituyeron el actual sistema y tributario ecuatoriano.

2.2.2. Cuerpo teórico – conceptual

Según Villegas (s.f.) “la teoría económica permite explicar, predecir y controlar los fenómenos económicos” (p.2). Bajo esta concepción, es claro que las acciones de política económica apoyan sus expectativas en los resultados que se derivan de la teoría.

Esta investigación se encuentra apoyada por la teoría Keynesiana de la Renta Nacional, denominada también intervencionismo económico. Esta teoría analiza las variables macroeconómicas y justifica la intervención estatal para corrección de los problemas de desempleo permanente, inestabilidad monetaria y la inestabilidad de los mercados, a través de la utilización del presupuesto o inversión pública para eliminar el desempleo y contribuir a la producción (política fiscal); pero también, dirigiendo y fortaleciendo el dinero y orientando el crédito hacia fines productivos (política monetaria). La renta se cuantifica a través del producto y el ingreso (gasto). Sus principales componentes son: el consumo, el ahorro, la inversión, los impuestos, el gasto público, las exportaciones, las importaciones y la oferta y demanda monetaria asociada al mercado de capitales y al tipo de interés. (Chiriboga, 2000)

El modelo IS-LM desarrollado por Jhon R. Hicks describe el equilibrio de la Renta Nacional y los tipos de interés, permitiendo explicar de manera gráfica las consecuencias de las decisiones políticas mediante una herramienta que facilita el análisis de la política económica, cuya hipótesis indica que hay una autoridad fiscal que interviene en la

economía mediante los gastos estatales y los impuestos, el primero está compuesto por la compra de bienes y servicios y la inversión; mientras que el segundo se refiere a la recaudación impositiva que será de dos tipos: los directos e indirectos. (Villegas, s.f.)

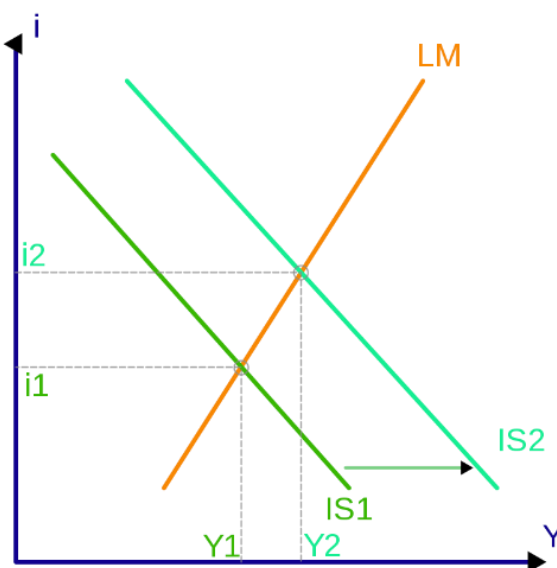


Figura 1. La curva IS simboliza la dinámica del mercado real y la curva LM simboliza el mercado monetario. En el gráfico la curva LM se traslada hacia la derecha debido a decisiones fiscales de incremento del gasto o de rebaja de impuestos. El equilibrio está en Y_2 e i_2 . Tomado de Introducción a la Economía (p.725), por Rossetti, 2002, Oxford University Press.

La Función de la Recaudación de Impuestos

De acuerdo a Rossetti (2002) esta función se constituye según el supuesto teórico macroeconómico, por un conjunto de ingresos originados en por lo menos cuatro fuentes: ingresos, tasas, contribuciones sociales e ingresos patrimoniales. Esta función se expresa de la siguiente forma:

Donde T es el ingreso total del gobierno y T_0 la parte del ingreso total no originada por el ingreso agregado, sino, por ejemplo, originada por tasas de servicios prestados, contribuciones sociales e ingresos patrimoniales; el parámetro t es el promedio de los impuestos en relación al ingreso agregado Y . Este parámetro corresponde al concepto de propensión promedio a pagar impuestos PM_eT .

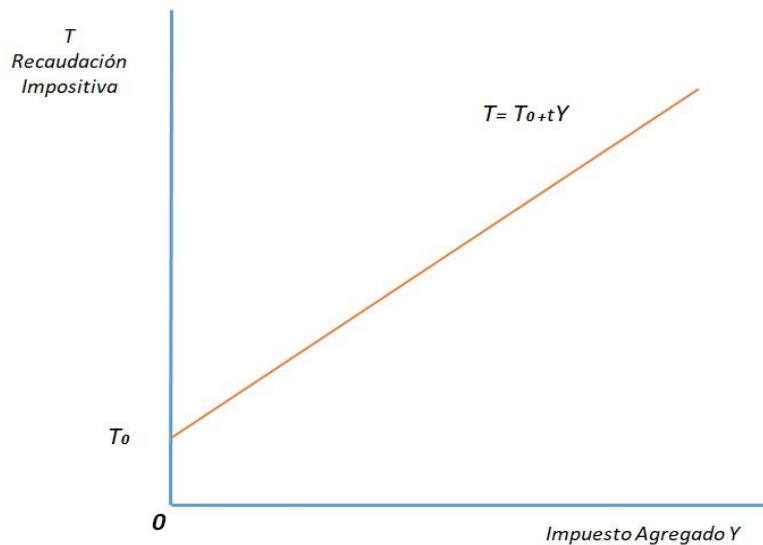


Figura 2: La función de Recaudación de los Impuestos. Este gráfico describe una curva ascendente en relación al ingreso, basado en el principio de progresividad. Tomado de Introducción a la Economía (p.725), por Rossetti, 2002, Oxford University Press.

Toda decisión que influya sobre las variables macroeconómicas descansa en la teoría económica de la Renta Nacional. En caso las decisiones políticas adoptadas en torno a los impuestos generarán un efecto sobre el resto de variables.

La Carga Tributaria Óptima (Curva de Laffer)

En la curva de Laffer es una representación gráfica que indica la relación ente los agentes privados y su reacción a la carga tributaria, variando en función de los tipos impositivos. Es así que cuando existe un incremento de la carga impositiva genera una reducción de ingresos por impuestos, debido a los efectos nocivos que desmotivan el trabajo y desestimulan la producción. Por el contrario, una reducción de la presión fiscal por efectos de exoneraciones o deducciones, generaría una motivación para la producción, estimulando la oferta agregada. (Chiliquinga y Oliva, 2017)

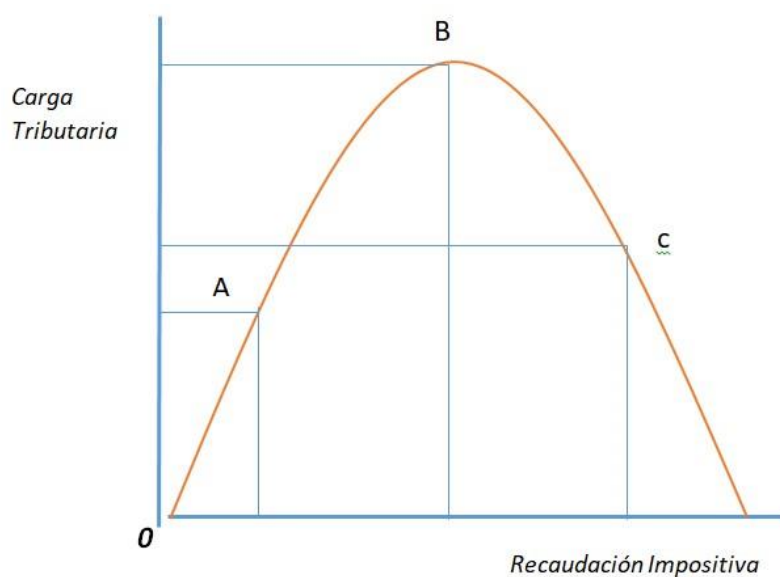


Figura 3: Curva de Laffer. Ilustra la recaudación teórica entre la carga tributaria impuesta a la sociedad y el ingreso fiscal efectivo obtenido por el gobierno. Supuestamente hay un nivel óptimo de carga tributaria que maximiza el ingreso tributario. Tomado de Introducción a la Economía (p.725), por Rossetti, 2002, Oxford University Press.

En el desarrollo del análisis del presente trabajo investigativo se hace necesario conocer varios conceptos relacionados con el objeto de estudio, en virtud de ello es necesario definirlos a continuación:

Política Económica

Este concepto ha sido abordado por varios autores desde distintas ópticas, por ejemplo para Gascó (2019) es el “conjunto de decisiones que son tomadas por organismos generalmente públicos con la intención de tomar decisiones y medidas encaminadas a gestionar y controlar la economía de un país” (s.p.). Por su lado, Kirschen (como se cita en Marín y García, 2005) afirma que es: “el proceso mediante el cual el Gobierno, a la luz de sus fines políticos últimos, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos y, cuando es preciso, utiliza instrumentos o cambios institucionales con intención de alcanzar tales objetivos”

Política Fiscal

Chiriboga (2000) define a la política fiscal como la acción del Estado sobre los agregados nacionales en dos sentidos:

1. Utiliza el gasto en periodos depresivos para incrementar la inversión y con ello la renta, la producción y el empleo (eliminar el paro). El gasto o inversión pública, incrementa la demanda y la renta nacional multiplicada.
2. Utiliza los impuestos y los subsidios para aumentar el consumo. La tributación progresiva redistribuye el ingreso con efecto positivo sobre la propensión marginal al consumo que es igual a la inversión y el empleo. La redistribución busca eliminar el paro. Reducir los impuestos a las empresas estimula la inversión y a las familias el consumo, los resultados aunque con diferencia en el tiempo, son idénticos a los incrementos en el gasto. (p.165)

Política Tributaria

La Política Tributaria es precisada por la página web Buenas Tareas (2014) como: “El conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado” (s.p.). Este instrumento juega un papel importante en la economía nacional, por cuanto proporciona ingresos destinados al presupuesto general del Estado para el financiamiento del gasto social, promueve la redistribución que promueva la justicia social y estimula el empleo.

Del mismo modo, la Política Tributaria para López (2017) constituye una herramienta empleada por los gobernantes en la administración de los recursos fiscales que obtienen de la recaudación impositiva enmarcada en la Ley.

Impuestos

Alvear, Elizalde y Salazar (2018) lo definen como: “El precio por vivir en una sociedad civilizada” (s.p). Mientras que Chiriboga (2000) considera: “Es la extracción de recursos a los particulares sin presentar ninguna contrapartida” (p.160), aunque según Muñoz (2017): “La contraprestación existirá de forma indirecta manifestada en la multitud de servicios públicos que tenemos y en las obras realizadas por las administraciones” (p.16).

Clasificación de los Impuestos

De acuerdo a Müller y de Raco (2009), los impuestos de acuerdo al objeto de su aplicación se clasifican en: directos, cuando recaen sobre quiénes los erogan, como por ejemplo el impuesto a la renta, cargas sociales, patrimonio, etc.; e indirectos, cuando recaen sobre los consumidores, en función del consumo realizado, como es el caso del impuesto al valor agregado, aranceles, etc.

Mientras que para Araneda (como se citó en Cuestas y Góngora, s.f.), los impuestos basados en su equidad se dividen en: progresivos cuando el porcentaje de contribución aumenta de acuerdo a la base imponible, generando un mayor aporte a quienes tengan un mayor nivel de renta o riqueza; y regresivos cuando el porcentaje gravado es fijo e igual para todos en función del valor del hecho gravado.

Contribuyente

De acuerdo a la Real Academia Española (2019) es: “Persona obligada por ley al pago de un impuesto” (s.p.). El contribuyente es el llamado por la ley a satisfacer las deudas tributarias y a cumplir con las obligaciones que ésta le imponga, como por ejemplo presentar declaraciones, autoliquidaciones, etc.

Sistema Tributario

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (s.f) afirma: “Es un conjunto de tributos vigentes en un país, en un momento determinado” (s.p.). Para el Servicios de Rentas Internas (s.f.), asevera: “Es el conjunto de impuestos o tributos exigidos por la Ley y administrados por el SRI y otras instituciones del Estado nacional, provinciales o municipales” (s.p.).

Los sistemas tributarios son consecuencia de los cambios de época, que han permitido el fortalecimiento de las administraciones tributarias como entidades que interactúan entre los intereses económico-políticos y tendientes a establecer fuentes de ingresos estables y predecibles para el financiamiento de las necesidades sociales.

Presión Fiscal

Rojas y Morán (2019) definen a la carga tributaria o presión tributaria como:

Aquella variable definida por el monto de recursos monetarios que un determinado país logra captar a partir de la aplicación de un conjunto de diferentes impuestos y otros instrumentos similares los cuales, en general, constituyen la base fundamental de financiamiento del Estado. De manera convencional, este indicador suele estar expresado con relación al PIB de cada país para asegurar una unidad de medida comparable. (p.10)

Reforma Tributaria

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (s.f) indica: “Consiste en la modificación de la estructura de uno o varios impuestos o del sistema tributario, con el fin de mejorar su funcionamiento para la consecución de sus objetivos”

Carrasco (2012) refiere que una reforma tributaria no necesariamente busca crear impuesto o aumentar la recaudación; sino que incluso puede eliminar impuestos o crear incentivos tributarios como: regulación de supuesto de no sujeción, exoneraciones, cambios de tarifa, tipos impositivos reducidos, deducciones en cuota, entre otros beneficios fiscales.

Efectivamente, lo expuesto por Carpio se evidencia en varias de las reformas tributarias implementadas en el Ecuador, como se lo va a poder evidenciar en el desarrollo este trabajo investigativo.

Presupuesto General del Estado

Schafrik (2012) define al presupuesto desde distintos enfoques: “desde lo formal el presupuesto es un documento jurídico-contable en el que se plasman gastos y recursos; desde lo material, permite llevar adelante el plan de gobierno”.

Como parte del análisis del presupuesto del Estado es necesario definir los elementos que lo componen. Esto son: los ingresos del Estado y sus gastos.

Ingreso del Estado

Son “todas aquellas fuentes económico-patrimoniales que permiten atender las erogaciones del Estado” (De la Guerra, 2013, p. 50). Estos recursos pueden ser de índole: patrimonial, tributaria y no tributaria, e incluye también a la deuda pública y las donaciones y legados.

De la Guerra (2013) clasifica a los ingresos por su finalidad y características técnicas y económicas en: ingresos ordinarios y extraordinarios.

Ingresos Ordinarios: Son aquellos que se generan de la renta nacional, son constantes y periódicos

Ingresos Extraordinarios: Son aquellos ingresos que provienen del patrimonio del Estado y son creados por leyes especiales o temporales.

Gasto del Estado

Ibarra (2009) considera que son todos los recursos que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones, especialmente la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El gasto estatal es una herramienta de política económica utilizado para orientar los recursos públicos a la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento del aparato estatal, la redistribución de la riqueza y para fomentar el desarrollo económico.

Desde el ángulo de la demanda agregada, el total de gastos se divide en dos categorías:

Gasto Corriente

Son todos los gastos de los distintos niveles de gobierno que se pagan en sueldos y salarios compensaciones, pagos de la deuda pública, subsidios, adquisición de suministros, intenses, pagos de servicios básicos y otros servicios como limpieza, seguridad, mantenimiento, equipamiento de oficinas, vehículos, entre otros, que se enfocan en el funcionamiento de la estructura burocrática de los gobiernos (Rodríguez y Núñez, 2010).

Gastos de Inversión

Son todas aquellas asignaciones monetarias destinadas a infraestructura básica, compra de maquinaria, equipos de producción, entre otros, que contribuyen a incrementar la producción de bienes y servicios que contribuyan al desarrollo económico y social. Aquí por ejemplo se encuentran infraestructura y equipamiento de salud, educación. Pero también cuando se habla de inversión, se refiere a la construcción de carretera, puerto, aeropuertos, sistema nacional interconectado de energía eléctrica, infraestructura para el desarrollo de actividad petrolera, etcétera (Rodríguez y Núñez, 2010).

Resultados Fiscales

El Estado no está obligado a mantener su presupuesto en equilibrio, es así que puede fijar sus gastos en niveles superiores o inferiores a los del ingreso. En el primer caso surge un superávit y el exceso del ingreso simplemente se transfiere al ejercicio fiscal siguiente.

En el segundo caso, surge un déficit y el exceso del gasto se financia con endeudamiento o con la emisión de moneda. (Rossetti, 2002, p.727) Desde que el Ecuador implementó el sistema de dolarización, perdió autonomía sobre la emisión primaria de la moneda.

2.3. Investigaciones previas realizadas

Se ha realizado varios estudios que analizan a la política tributaria ecuatoriana desde distintas perspectivas, estos incluyen investigaciones realizados por la Administración Tributaria, a través de su Centro de Estudios Fiscales, así como estudios efectuados desde el ámbito académico, como por ejemplo: análisis del tipo teórico, análisis de variables mediante modelos econométricos, estudios de la evolución de la política tributaria del Ecuador, trabajos específicos de reformas tributarias aplicadas en distintas época, análisis enmarcados en determinados impuestos, estudio de la cultura tributaria, entre los principales.

Para el presente estudio se consideró los aportes realizados a través de investigaciones relacionadas de cierta manera con el ámbito de este estudio, destacándose para el efecto las siguientes:

Cuestas y Góngora (2014) realizaron un estudio denominado: “Análisis Crítico de la Recaudación y Recaudación Tributaria en el Ecuador 2007-2012” (p.1). En este realiza una análisis descriptivo y crítico de la evolución, composición y recaudación tributaria en el periodo 2007 y 2012 y de cómo el gobierno de turno impulsó un sistema impositivo más equitativo y progresivo acorde al Plan Nacional del Bien Vivir (PNBV). Dentro de este trabajo también se analiza la presión fiscal, que de acuerdo al estudio se acerca a los niveles que maneja la región. En cuanto a la imposición directa, se verificó que no se cumplió con lo establecido en las metas del PNBV durante el periodo analizado.

Merino (2013) desarrolló una investigación denominada: “Ecuador: Política tributaria interna, recaudación y presión fiscal” (p.1). Este estudio analizó las principales modificaciones que se aplicaron a las leyes impositivas de la última década previa a este trabajo, y los efectos que estas tuvieron en los niveles y la composición de la recaudación tributaria, así como también la presión tributaria que impuso dichas reformas, que a consideración del autor, estuvieron orientadas hacia la ampliación de las medidas de control, eliminación o focalización de exoneraciones y beneficios tributarios, el incremento de los tipos impositivos y la inclusión de bienes y servicios para ser grabados

de impuestos. De manera general concluye que el sistema tributario ecuatoriano es mayormente regresivo. Dentro del análisis también se comparó la situación tributaria del Ecuador frente a la de los otros países de la Región. Por otro lado, también se incluye estudio de la importancia que tienen los ingresos tributarios dentro del Presupuesto General del Estado.

Pizha et al (2017) publicó un artículo científico titulado: “Las políticas tributarias en el crecimiento económico de Ecuador, 2000-2015” (p.10). En éste analiza la incidencia de la política tributaria en el crecimiento económico del país, para ello hace uso de las series históricas de la recaudación nacional, las mismas que son sometidas a un modelo econométrico de regresión lineal, obteniendo como resultado una correlación directa significativa entre estas dos variables. Así también determina mediante su investigación que los ingresos tributarios antes del 2007 menores en relación de los del 2018 en adelante debido a las reformas normativas implementadas que mejoraron los niveles recaudatorios, estas incluyeron la creación de nuevos impuesto, y permitieron mayor participación de los ingresos tributarios en el Producto Interno Bruto.

López (2017) en su trabajo de titulación denominado: “El Sistema Fiscal en el Ecuador y su Efecto en la Redistribución de la Riqueza. Análisis Entre los Años 2010 – 2015” (p.1). Analiza el sistema tributario ecuatoriano y su evolución en el periodo de estudio. Así también, mediante el uso de datos, revisión doctrinal y documental concluyo que el sistema impositivo ecuatoriano sí fomenta una reasignación de los ingresos, especialmente mediante el impuesto a la renta. También se identificó el grupo de contribuyentes que mayor aportan a nivel recaudatorio a la sociedad. Por otro lado, se determinó que el sector comercio está en primer lugar en el ranking recaudatorio. Mediante el coeficiente de Gini se determinó que desde el 2009 ha disminuido las desigualdades, mejorando la distribución de los recursos.

El aporte que realiza el Servicio de Rentas Internas (2012) lo hace mediante el libro nombrado: “Una Nueva Política Tributaria para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal”. Este libro se lo ha enfocado desde distintos ámbitos de la política tributaria. Es así que analiza los siguientes aspectos: el pago de impuestos como un pacto social-fiscal en remplazo de la imposición, la cohesión social, la presión fiscal, los ingresos y los gastos del Estado, los cambios históricos de la tributación en el Ecuador, la

clase media en el Ecuador y su contribución tributaria, la acumulación del pago de impuestos, las nuevas reformas, reflexiones del impuesto a la renta, la política ambiental, los incentivos y desincentivos, el nuevo modelo organizacional y de gestión, reflexiones de la ciudadanía fiscal y la importancia de los vínculos impositivos entre las distintas entidades gubernamentales. Este libro analiza de manera ampliada los distintos ámbitos que atañen a la política tributaria ecuatoriana, incluyendo información estadística que apoya sus aportes, que de manera general abarcan hasta el año 2010.

2.4. Descripción del proceso investigativo realizado para el desarrollo del artículo.

Se considera para este trabajo un enfoque metodológico mixto, es decir, se combinará un análisis cuantitativo y cualitativo. Cuantitativo, buscando la objetividad, mediante el análisis de la información estadística de los ingresos históricos de recaudación tributaria e información del Presupuesto General del Estado, que será obtenida de fuentes oficiales, como lo son el Servicio de Rentas Internas y el Ministerio de Economía y Finanzas. Y cualitativo, porque se analiza el contexto donde se enmarca el fenómeno objeto de estudio.

Así también, este estudio emplea la técnica de análisis documental, debido a que se hace imperante una indagación bibliográfica y electrónica especializada en el ámbito de estudio, basada principalmente en los antecedentes del fenómeno investigado y de las teorías relacionadas con el tema de estudio. Por otro lado, se utiliza el método histórico con el fin de analizar la evolución de la política tributaria a través del estudio longitudinal de los principales contextos y cambios normativos implementados durante el periodo 2015-2019. También se recurre a la técnica de análisis de información estadística de los resultados recaudatorios de los impuestos administrados por el SRI, estudiados desde distintos enfoques.

De la aplicación de los métodos y técnicas empleados para el desarrollo de este trabajo, se obtuvo los siguientes resultados:

Los Impuestos en el Presupuesto General del Estado

El PGE se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo vigente. El órgano rector encargado de elaborar la proforma presupuestaria es el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), que para ello considera la clasificación de los ingresos (permanentes y no permanentes), a fin de garantizar el cumplimiento de la regla fiscal conforme se instituye en el artículo 286 de la Constitución de la República (2008): "... Los egresos permanentes

se financian con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”.

Los ingresos permanentes establecidos en el PGE están compuestos por: impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, rentas de inversiones y multas, transferencias y donaciones corrientes; y finalmente, otros ingresos. En este análisis centraremos nuestra atención en el aporte que realizan los impuestos a los ingresos del PGE, considerando el monto recaudado por el SRI en cada periodo de estudio. Como resultado se tiene que los impuestos aportan en promedio de los cinco años investigados, con el 42% de los ingresos del PGE y constituyen el rubro de mayor participación dentro de este instrumento de política fiscal (fig. 2).

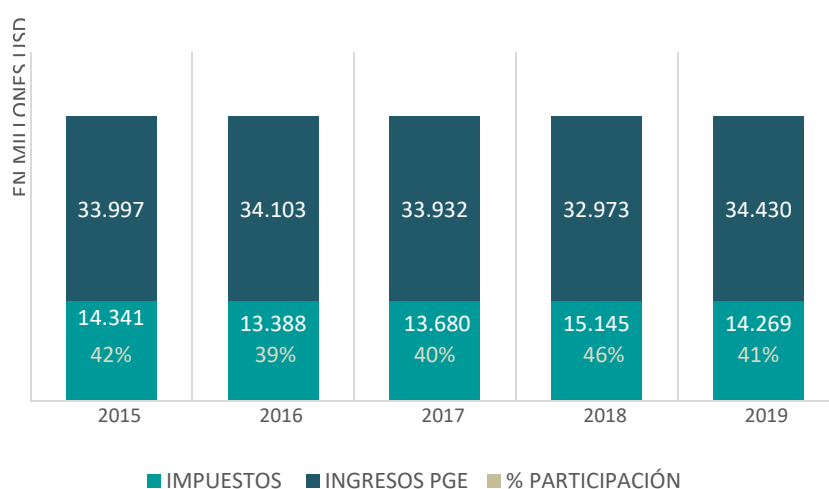


Figura 2: Participación de los impuestos en los ingresos del PGE del Ecuador (2015-2019). Fuente: Estadísticas fiscales del MEF y estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

A pesar de que los impuestos representan una parte importante del PGE y el nivel recaudatorio ha mejorado sostenidamente, las finanzas públicas presentan desequilibrio desde el 2009, es decir, lleva once años con déficit fiscal. Las decisiones económicas de los gobiernos de turno han optado tanto por el endeudamiento público, como por la implementación de reformas impositivas que permitan dinamizar la economía y aumentar la recaudación de impuestos, a fin de hacerse de los recursos necesarios que le permitan mantener el funcionamiento del aparato estatal y atender las necesidades básicas de la población.

Análisis descriptivo del contexto y los resultados recaudatorios anuales

Como antecedente se debe mencionar que previo al periodo de análisis, la economía ecuatoriana se caracterizó por el fortalecimiento a la inversión y el aumento del gasto estatal, incidiendo sobre el consumo, con efecto directo en la recaudación impositiva. Sin embargo, hubo cambios en el escenario internacional que afectaron los resultados de la recaudación. Por un lado, la reducción del precio del petróleo a partir del segundo semestre del 2014, debido a un exceso de oferta de petróleo; y por otro lado, el fortalecimiento del dólar respecto de las otras divisas que afectó el comercio exterior, haciendo que las exportaciones se vuelven más costosas y las importaciones más baratas, desequilibrando la balanza comercial.

A continuación se presentan los resultados recaudatorios del periodo 2015-2019, concretamente recaudación efectiva, es decir, sin considerar la devolución de impuestos. Esta información estará acompañada de un análisis descriptivo del contexto de la realidad nacional. Así como las principales reformas tributarias adoptadas en cada uno de los periodos, incluyendo su aporte en la recaudación nacional, específicamente aquella parte que se encuentra claramente identificada por la administración tributaria.

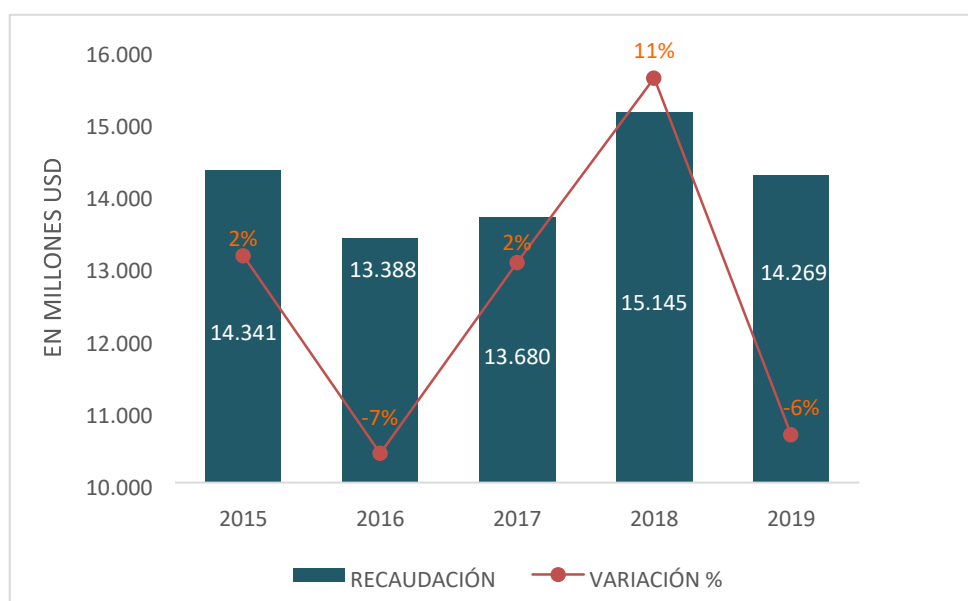


Figura 3: Variación anual de la recaudación de impuestos del Ecuador (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

2015

En el 2015 el escenario internacional se presentó muy complejo, debido a que el precio del crudo continuó a la baja, llegando a \$37,23 dólares, conforme datos publicados por el

Banco Central del Ecuador (BCE). Esta situación generó efectos directos en el sector fiscal (Presupuesto) y en el comercio exterior (Balanza de Pagos). Ante esta coyuntura el Gobierno adoptó medidas de restricción comercial e impuso sobretasas arancelarias, gravando del 5% al 45% a partidas de bienes de consumo y, en cierto grado a materias primas y maquinaria. Esta medida tuvo vigencia desde el 11 de marzo e impactó fuertemente en la recaudación de impuestos externos, generando un decrecimiento de 16,1% con relación al periodo enero-diciembre 2014.

Frente a esta compleja situación, en mayo se aprobó la Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos (2015), que tuvo fines recaudatorios y consistió en la amnistía del 100% de los intereses, multas y recargos, con la condición de que se cancele el 100% del impuesto adeudado en los primeros 60 días de publicada la Ley y una reducción del 50% si se pagaba en los 30 días posteriores al plazo inicial. Este beneficio recayó sobre todos los impuestos y se aplicó para aquellas obligaciones fiscales vencidas o pendientes de pago.

La recaudación para este periodo alcanzó los USD 14.341 millones, de los cuales USD 970 millones fueron recaudados durante el periodo de vigencia de la remisión tributaria, de la que se beneficiaron cerca de 1.1 millón de contribuyentes, de los cuales el 90% fueron personas naturales y 10% fueron sociedades. Este resultado le permitió al SRI alcanzar el 95% de cumplimiento de la meta PGE y obtener una variación positiva de 2,5% respecto de la recaudación del 2014.

2016

Este año fue aún más difícil para la economía nacional, por cuanto adicional a los factores ya existentes (contracción de los precios del crudo, apreciación del dólar, la disminución de las exportaciones); el país tuvo que afrontar un evento lamentable, que fue el terremoto acontecido en la provincia de Manabí el 16 de abril, dejando grandes pérdidas humanas y económicas. Frente a este hecho y con varios problemas de equilibrio en las finanzas públicas, se admitió la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de Abril de 2016. Esta ley como su nombre lo indica tuvo por objetivo establecer mecanismos mediante los cuales la sociedad ecuatoriana contribuya con recursos destinados a la reconstrucción y reactivación económica en los lugares más afectadas por este fenómeno natural.

La vigencia de esta normativa fue del 1 de junio 2016 al 30 de mayo 2017 y contempló lo siguiente: 1) contribuciones sobre las remuneraciones; 2) contribución de 0.9% del patrimonio individual que supere \$ 1 millón de dólares; 3) contribución sobre los bienes inmuebles; y 4) contribución del 3% de utilidades de empresas y en personas naturales con utilidad de más de USD 12.000. Adicionalmente, se estableció el incremento temporal del IVA en 2 puntos porcentuales, así como también varios beneficios vía exoneraciones a los contribuyentes domiciliados en Manabí y Esmeraldas, incluyendo una nueva amnistía de intereses, multas y recargos de las deudas tributarias de las personas naturales que hayan sufrido afectación económica a causa del terremoto. Por otro lado, se estableció beneficios tributarios dirigidos a las compañías que realicen inversiones en esas provincias.

La recaudación obtenida en el periodo 2016 por este concepto ascendió a USD 1.161 millones, que sumado a la recaudación ordinaria se obtuvo un total de USD 13.388 millones, mismos que no le fue suficiente para cumplir con la meta del PGE logrando un cumplimiento de 95%, con disminución de los valores recaudados en el 2015 del orden del 7%.

2017

En este año el escenario económico nacional presentó una leve recuperación, cerrando el año con un crecimiento del PIB del 1,5%. Esto responde a los siguientes factores: estabilización de los precios del petróleo, que en promedio se mantuvieron en USD 46,02, levantamiento gradual de las salvaguardias hasta el mes de abril, la tarifa del 14% de IVA por la Ley de Solidaridad que estuvo vigente hasta el 30 de mayo, recaudándose por este último USD 455 millones, incluido algunos pagos rezagados de las contribuciones solidarias.

Sin embargo, la situación del país no reflejó los resultados que se esperaban y por esta razón en diciembre se estableció la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera (2017), que entró en vigor desde enero 2018 y fue concebida con el propósito de corregir los efectos macroeconómicos a través de los siguientes ejes resumidos por el SRI (s.f.) a continuación:

- a) Beneficios tributarios dirigidos a las microempresas, organizaciones de la economía popular y solidaria, personas que padezcan enfermedades catastróficas, entre otros beneficios tributarios;
- b) Progresividad mediante: la deducción de gastos personales, tasa general del 25% de impuesto a la renta, excepto para micro y pequeñas empresas y exportadores habituales que conserven o aumenten empleo y para contratos de inversión en minería metálica a mediana y gran escala, por un año, para los cuales la tarifa fue de 22%. También se modificó los montos de bancarización obligatorios para transacciones iguales a superiores a \$1.000 dólares, para ser considerados un gasto deducible; y
- c) Combate a la evasión mediante: medidas de transparencia fiscal y aplicación de normas anti paraísos fiscales, entre otras.

La información estadística de este periodo no identifica específicamente la incidencia de esta ley sobre la recaudación, que de manera general logró obtener USD 13.680 millones, con un crecimiento del orden de 2% en relación al periodo fiscal 2016.

2018

Al mantenerse los precios del petróleo bajos, el país tiene menor disponibilidad de recursos por lo que se ve obligado a frenar los gastos de inversión, especialmente en sector de la construcción con afectación directa sobre la recaudación de impuestos; y desde el enfoque del empleo, la desocupación laboral incidió sobre el consumo de los hogares.

Bajo este panorama se apostó una vez más por una reforma tributaria que contrarreste los resultados del primer semestre, es así que, en agosto entra en vigor la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal (2018), mediante la cual se presenta un plan a largo plazo para estabilizar la economía, así como incentivos a inversiones nuevas en el país, sean de financiamiento interno o externo, fomento del empleo, dinamización de la economía y la producción, vía deducciones y exoneraciones de impuestos, eliminación el anticipo mínimo del impuesto a la renta, reducción gradual del impuesto a la salida de divisas, reformas enfocadas en promover viviendas de interés social, fortalecimiento del sector exportador y turístico, entre otras. En este cuerpo legal se incluyó también un nuevo proceso de condonación de interés, multas y recargos con una duración de 90 días hábiles

e incluyó el otorgamiento de facilidades de pago a plazos. A esta ley no se acogieron las obligaciones no pagadas de impuesto a la renta correspondiente al ejercicio 2017 y las vencidas luego del 2 de abril del 2018.

Los resultados recaudatorios del 2018 fueron de USD 15.145 millones, cifra lograda gracias a los pagos recibidos durante el periodo de remisión que sumaron USD 1.103 millones y aportaron con el 8% del total recaudado. Estos valores contribuyeron a que se logre una recaudación histórica que superó la meta asignada para ese periodo, alcanzando el 105% de cumplimiento y un crecimiento de 11% respecto del 2017.

2019

Durante el año las exportaciones del Ecuador fueron afectadas por los altercados comerciales entre Estados Unidos y China que generó incremento de aranceles. Por otro lado, la incertidumbre generada por el BREXIT ocasionó un decrecimiento de la demanda de bienes. En cuanto al petróleo, su precio mantuvo una relativa estabilidad a lo largo del año, con un promedio de USD 55. Sin embargo, debido a la necesidad imperante de recursos, el gobierno decidió abandonar la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con el objetivo de aumentar la producción de crudo, sin someterse a los cupos que le impone este organismo.

La necesidad de financiamiento del PGE llevó al Ecuador a suscribir una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de recursos. Ello implicó el ajuste del gasto fiscal, principalmente en los subsidios. Sin embargo, esta medida no tuvo éxito debido al descontento popular que desencadenó en un paro nacional, paralizando casi todas las actividades económicas del país con implicaciones directas sobre la producción y la recaudación.

Frente a lo sucedido, las autoridades entregaron a la Asamblea Nacional la propuesta denominada Ley de Crecimiento Económico, pero esta no tuvo aceptación y fue archivada. Posteriormente el MEF desarrolló una nueva propuesta denominada Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria, cuyos principales elementos de acuerdo al SRI (s.f.) fueron: reducir el número de agentes de retención, eliminar el anticipo del impuesto a la renta, establecer el impuesto a la renta único agropecuario, modificar el impuesto a la renta único del banano, crear del régimen impositivo para microempresas, establecer una contribución única temporal a las empresas con ingresos mayores al millón de dólares en

el 2018, estímulos y ayudas a la inversión, producción y empleo, entre otras. Esta ley fue aprobada el 31 de diciembre de 2019, con efecto desde el 1 de enero de 2020.

Bajo este contexto los resultados recaudatorios no lograron las expectativas inicialmente plasmadas en la meta de recaudación, llegando al 96% de cumplimiento y 5,8% de decrecimiento respecto del 2018. Si en la comparación se excluyen los valores atípicos del 2018, se obtiene una variación positiva de 2,8%. En términos nominales se recaudó USD 14.269 millones. Cabe indicar, que no se registraron ingresos adicionales provenientes de cambios normativos. Los efectos de la Ley de Simplicidad se reflejarán en la recaudación del 2020.

Recaudación principales impuestos

En el sistema impositivo ecuatoriano a nivel general el impuesto que más aporta a la recaudación nacional es impuesto al valor agregado, compuesto por el IVA de transacciones internas y el IVA de importaciones, que en promedio de los cinco años estudiados participa con 46% de la recaudación; le sigue el impuesto a la renta con una contribución del 33%. La suma de estos dos impuestos representa el 79% de los ingresos impositivos; mientras los otros impuestos aportan entre todos con el 21% restante. Adicionalmente, la composición de la recaudación de impuestos durante el periodo 2015-2019 se caracteriza por ser mayormente indirecta, con un margen de diferencia de cinco puntos porcentuales respecto de los impuestos directos.



Figura 4: Aporte de los principales impuesto en la recaudación (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

Recaudación por sector económico

Los sectores económicos son grupos de actividades económicas relacionadas de acuerdo al su proceso comercial. El análisis desde este enfoque de estudio permitirá conocer cuáles son los sectores económicos de mayor contribución en los ingresos impositivos nacionales del periodo 2015-2019.

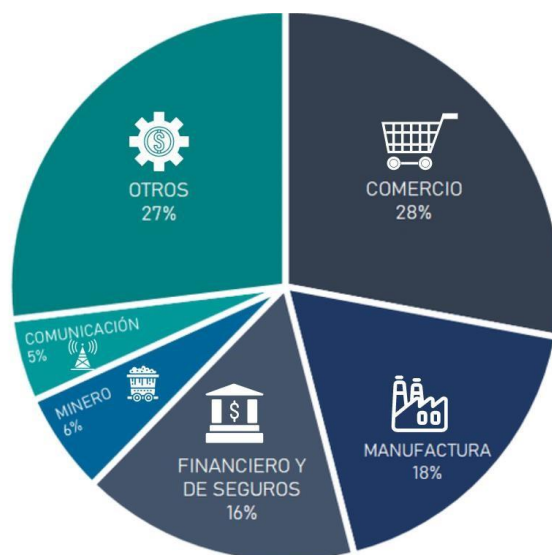


Figura 5: Participación por sector económico en la recaudación del Ecuador (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

Se determinó que el sector que mayor aporte genera a la recaudación, es el sector comercial con el 28% de participación. Dentro de este destacan las grandes cadenas de supermercados, comercializadores de vehículos y combustibles, entre otros. El sector manufacturero contribuye con el 18% de la recaudación, teniendo como actividades principales la producción de alimentos y bebidas, ensambladoras de vehículos, la industria del acero, entre otros. Le sigue muy cerca el sector financiero y de seguros con el 16%, aquí se encuentran todos los bancos, cooperativas de ahorro y crédito y las empresas aseguradoras. El sector minero aporta con el 6% de la recaudación y contiene principalmente actividades relacionadas con los servicios petroleros y la explotación de minas y canteras. El sector comunicación contribuye con el 5% de la recaudación, entre sus principales actividades se encuentra las telecomunicaciones, medios informativos, etc. El resto de actividades aporta con el 27% de los valores recaudados.

Recaudación por tipo de contribuyente

El sujeto pasivo de una obligación tributaria de acuerdo al artículo 24 del Código Tributario es: "...la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable" (p.7). Las personas naturales son aquellas nacidas en el país o extranjeros que desarrollan actividades económicas en el país. Las sociedades comprenden cualquier entidad con o sin personería jurídica que establecen una empresa o un patrimonio autónomo, diferente al de sus integrantes.

La composición tributaria de acuerdo al tipo de contribuyente es altamente dependiente del sector societario, aportando el 92% de los valores percibidos en el periodo de estudio; mientras que las personas naturales a pesar conformar la mayor parte de contribuyentes, apenas aportan con el 9% del total recaudado en el mismo periodo, conforme se demuestra en el análisis estadístico de estas variables.

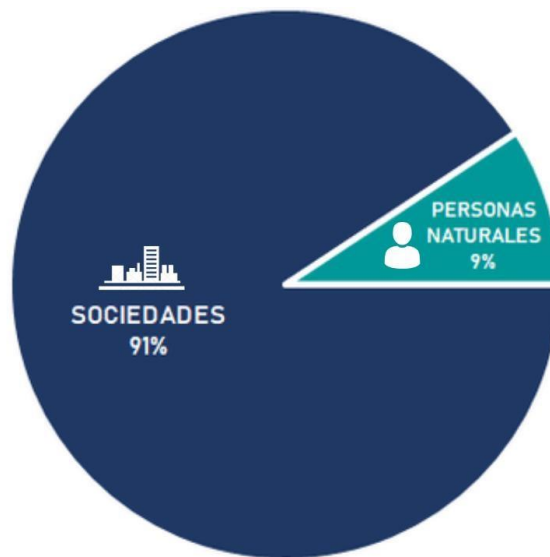


Figura 6: Participación por tipo de contribuyente en la recaudación del Ecuador (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

2.5. Valoración general del artículo en relación con su aporte a la sociedad y el objetivo planteados

Al ser los impuestos el principal componente de los ingresos que financian las operaciones del Estado, la asistencia social y la inversión pública, esta investigación se torna relevante para la sociedad en general, puesto que a través de ella podrá conocer el entorno nacional

e internacional que influenció en la decisión política de impulsar cambios normativos que contribuyeron en la recaudación impositiva de los periodos 2015 - 2019. Pero también, analiza los ingresos tributarios desde los siguientes enfoques: a) Aporte al PGE, b) Principales impuestos, c) Participación por sector económico, d) Aplicación del principio de progresividad; Finalmente, e) Presión fiscal respecto de América Latina.

Todos los elementos antes descritos cumplen con el objetivo planteado para este estudio y permiten exhibir de manera general el manejo de política tributaria en el Ecuador durante el periodo de análisis, poniendo en evidencia varios elementos que necesitan ser modificados a nivel estructural. Pero no únicamente en materia tributaria, sino a nivel de la política pública en general. Esta debe ser planificada y articulada, para la optimización de los recursos escasos, y debe orientarse a generar cambios en la estructura productiva nacional que resuelvan los graves problemas fiscales y encaminen al país a la obtención del tan anhelado desarrollo económico y la equidad social.

3. ARTÍCULOS PROFESIONALES DE ALTO NIVEL

Análisis de la política tributaria en el Ecuador durante el periodo 2015-2019

Yessica Vera (yessikrave@gmail.com)

Universidad Tecnológica Israel, Quito, Ecuador

Resumen

Este trabajo investigativo buscó dar a conocer el manejo de la política tributaria del Ecuador en el periodo 2015-2019, así como los principales resultados recaudatorios y su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE), considerando que son los impuestos los que configuran la mayor parte de los recursos que financiaron el funcionamiento estatal y la atención de las necesidades colectivas. Para ello se empleó un enfoque mixto que contempló, por un lado, el empleo de las estadísticas históricas de la recaudación impositiva desde el 2015, año en el que hubo un cambio de ciclo económico, pasando de tener cuantiosos recursos provenientes de los altos precios del petróleo a un considerable menoscabo de ingresos debidos a la caída de estos; y, por otro lado, el análisis descriptivo del contexto nacional e internacional que generó la aplicación de distintas reformas tributarias en busca de recursos que cubrieran los desequilibrios fiscales de cada año. Así mismo, se determinó que los cambios normativos de los últimos periodos han respondido a una urgencia recaudatoria más que a un cambio del modelo económico que busque pasar del modelo extractivista a uno que impulse la industria y la agricultura, que genere riqueza nacional y mejore el empleo.

Por otro parte, se determinó que la composición tributaria nacional se caracteriza por ser indirecta debido a la importante participación del Impuesto al Valor Agregado en el plano recaudatorio.

Palabras Clave: *Política Tributaria, Impuestos, Recaudación Impositiva, Reformas Tributarias, Contexto, Presupuesto General del Estado.*

Abstract

This research work sought to provide information on the management of Ecuador's tax policy in the period 2015-2019, as well as the main collection results and its contribution to the General State Budget (PGE), considering that taxes make up most of the resources that finance the operation of the state and the attention to collective needs. For this purpose, a mixed approach was used, which contemplated, on the one hand, the use of historical statistics on tax collection since 2015, when there was a change in the economic cycle, going from having significant resources from high oil prices to a considerable decrease in income due to the fall in oil prices; and, on the other hand, the descriptive analysis of the national and international context that generated the application of different tax reforms in search of resources to cover the fiscal imbalances of each year. Likewise, it was determined that the regulatory changes of recent periods have responded to an urgent need for collection rather than to a change in the economic model that seeks to move from an extractive model to one that promotes industry and agriculture, generating national wealth and improving employment. On the other hand, it was determined that the national tax composition is characterized by being indirect due to the important participation that the Value Added Tax has in the tax collection.

Keywords: *Tax Policy, Taxes, Tax Collection, Tax Reforms, Context, General State Budget.*

1. Introducción

Los ingresos de origen tributario constituyen la principal forma de financiar las actividades estatales y una herramienta que promueve la redistribución de la riqueza enmarcado en la justicia social, e impulsa el desarrollo económico de los países. En el caso ecuatoriano la política tributaria ha evolucionado considerablemente, principalmente a partir de la década de los noventa, debido al fortalecimiento institucional, mediante la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) en 1997, entidad a cargo de la conversión y renovación de la administración tributaria nacional, cuyo objetivo principal es garantizar los recursos tributarios que permita abastecer al Presupuesto General del Estado (PGE).

A partir del año 2000 se introdujo la dolarización en el país, luego de atravesar una gran crisis económica. Este nuevo sistema monetario generó estabilidad y crecimiento económico, que conjuntamente con las políticas tributarias implementadas desde ese año hasta el 2014 permitió que la recaudación tributaria se incremente de manera significativa, pasando de USD 1.673 millones a USD 13.617 millones, de acuerdo a cifras del SRI. Este crecimiento económico tuvo un mayor impulso a partir del 2008, debido al incremento del precio del petróleo, llegando a un record histórico de \$139.83 dólares americanos por barril. Sin embargo, este escenario cambió a mediados del 2014 debido a una sobre oferta de crudo que derrumbó los precios internacionales del petróleo hasta USD 25,13 el barril

a julio de 2016, hecho que afectó significativamente los ingresos presupuestados por el Estado ecuatoriano (VT actual, 2016)

Debido a esta situación, una de las más grandes dificultades que ha afrontado el Estado ecuatoriano desde entonces, es la falta de recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones corrientes y de inversión registradas en el Presupuesto General del Estado, dificultando la reducción de los desequilibrios fiscales que han mantenido al Ecuador en déficit durante los últimos once años, con una brecha que se amplió a partir del 2014 debido a la disminución de ingresos del petróleo.

Bajo este escenario, este trabajo de investigación, procura analizar la política tributaria implementada en el Ecuador, a través de un enfoque descriptivo del contexto que presidió a la implementación de varias reformas tributarias en el periodo 2015-2019. Así como, el aporte de los impuestos en los ingresos del Presupuesto General del Estado. Siendo necesario también conocer qué impuestos aportan en mayor medida en la recaudación tributaria, la composición tributaria de los distintos sectores económicos y la recaudación por tipo de contribuyente.

2. Estado del Arte

2.1. Teoría de la Política Tributaria

Desde las ciencias sociales se ha otorgado una clasificación a las políticas públicas basado en su naturaleza, dividiéndola en: política social y política económica. La política económica se refiere al manejo de la economía de un país a través de herramientas de política fiscal y política monetaria. La política fiscal contempla las acciones del Estado sobre los agregados nacionales en dos sentidos: 1) Utiliza el gasto en periodos depresivos para incrementar la inversión y con ello la renta, la producción y el empleo (eliminar el paro). El gasto o inversión pública, incrementa la demanda y la renta nacional multiplicada. 2) Utiliza los impuestos y los subsidios para aumentar el consumo. La tributación progresiva redistribuye el ingreso con efecto positivo sobre la propensión marginal al consumo que es igual a la inversión y el empleo. La redistribución busca eliminar el paro. Reducir los impuestos a las empresas estimula la inversión y el consumo de las familias (Chiriboga, 2000).

Las decisiones y estrategias adoptadas en torno a la carga impositiva nacional es el ámbito de la política tributaria y se constituye en un instrumento estratégico en la economía de un país, debido a que es la parte más representativa de ingresos que financian la gestión estatal. La herramienta principal de esta política son los impuestos establecidos por ley, a través de los cuales se obliga a los individuos al pago de recursos sin contraprestación directa, sino a través de la atención de las necesidades colectivas.

De acuerdo a Müller y De Raco (2009), los impuestos de acuerdo al objeto de su aplicación se clasifican en: directos, cuando recaen sobre quiénes los erogan, como por ejemplo el impuesto a la renta, cargas sociales, patrimonio, etcétera; e indirectos, cuando recaen sobre los consumidores, en función del consumo realizado, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), aranceles, y demás. Mientras que para Araneda (como se citó en Cuestas y Góngora, s.f.), los impuestos basados en su equidad se dividen en: progresivos cuando el porcentaje de contribución aumenta de acuerdo a la base imponible, generando un mayor aporte a quienes tengan un mayor nivel de renta o riqueza; y regresivos cuando el porcentaje gravado es fijo e igual para todos en función del valor del hecho gravado.



Figura 1: Nivel de análisis
Elaborado por la autora

2.2. Sistema Tributario

El sistema tributario se configura para la recaudación de tributos destinados a proporcionar recursos financieros al Estado, para que este a su vez los redistribuya mediante los servicios sociales e inversión pública. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (s.f) afirma: “Es un conjunto de tributos vigentes en un país, en un momento determinado” (s.p.).

Los sistemas tributarios son consecuencia de los cambios de época, que permiten el fortalecimiento de las administraciones tributarias como entidades que actúan en medio de los intereses económico-políticos, tendientes a establecer fuentes de ingresos estables y predecibles para costear de las necesidades sociales.

Para establecer un sistema tributario más eficiente a nivel recaudatorio, progresivo, anti evasivo y anti elusivo, se implementan reformas tributarias, que de acuerdo al CIAT (s.f): “Consiste en la modificación de la estructura de uno o varios impuestos o del sistema tributario, con el fin de mejorar su funcionamiento para la consecución de sus objetivos”. Por otro lado, el Servicio de Rentas Internas (2012) refiere que: “Una reforma tributaria no necesariamente busca crear impuesto o aumentar la recaudación; sino que incluso puede eliminar impuestos o crear incentivos tributarios como: regulación de supuesto de no sujeción, exoneraciones, cambios de tarifa, tipos impositivos reducidos, deducciones en cuota” (p.292).

2.3. Presupuesto General del Estado

El PGE es el elemento básico de la política económica que permite planificar y estimar los recursos financieros con los que cuenta un país, considerando sus ingresos y sus gastos anuales. La definición dada por Schafrik (2012) considera: “Desde lo formal el presupuesto es un documento jurídico-contable en el que se plasman gastos y recursos; desde lo material, permite llevar adelante el plan de gobierno”.

El Estado no está obligado a mantener su presupuesto en equilibrio, es así que puede fijar sus gastos en niveles superiores o inferiores a los del ingreso. En el primer caso surge un superávit y el exceso del ingreso simplemente se transfiere al ejercicio fiscal siguiente. En el segundo caso, surge un déficit y el exceso del gasto se financia vía impuestos, endeudamiento o con la emisión de moneda. (Rossetti, 2002, p.747) Este último no aplica para el caso ecuatoriano, debido a la falta de autonomía sobre la emisión primaria de la moneda. No obstante, en materia económica se debe considerar lo expuesto por Fergusson y Suárez (2010) respecto de que la elección de la deuda para financiar el gasto público no

afecta las decisiones de consumo de las familias, mientras que por el contrario, si se elige la vía de los impuestos puede contraerse el consumo y disminuir el nivel recaudatorio.

3. Métodos

Se considera para este trabajo un enfoque metodológico mixto, es decir, se combinará un análisis cuantitativo y cualitativo. Cuantitativo, buscando la objetividad, mediante el análisis de la información estadística de los ingresos históricos de recaudación tributaria e información del Presupuesto General del Estado, que será obtenida de fuentes oficiales, como los son el Servicio de Rentas Internas y el Ministerio de Economía y Finanzas. Y cualitativo, porque se analiza el contexto donde se enmarca el fenómeno objeto de estudio.

Así también, este estudio emplea la técnica de análisis documental, debido a que se hace imperante una indagación bibliográfica y electrónica especializada en el ámbito de estudio, basada principalmente en los antecedentes del fenómeno investigado y de las teorías relacionadas con el tema de estudio. Por otro lado, se utiliza el método histórico con el fin de analizar la evolución de la política tributaria a través del estudio longitudinal de los principales contextos y cambios normativos implementados durante el periodo 2015-2019. También se recurre a la técnica de análisis de información estadística de los resultados recaudatorios de los impuestos administrados por el SRI, estudiados desde distintos enfoques.

4. Resultados

4.1. Los Impuestos en el Presupuesto General del Estado

El PGE se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo vigente. El órgano rector encargado de elaborar la proforma presupuestaria es el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), que para ello considera la clasificación de los ingresos (permanentes y no permanentes), a fin de garantizar el cumplimiento de la regla fiscal conforme se instituye en el artículo 286 de la Constitución de la República (2008): "... Los egresos permanentes se financian con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes".

Los ingresos permanentes establecidos en el PGE están compuestos por: impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, rentas de inversiones y multas, transferencias y donaciones corrientes: y finalmente, otros ingresos. En este análisis centraremos nuestra atención en el aporte que realizan los impuestos a los ingresos del PGE, considerando el monto recaudado por el SRI en cada periodo de estudio. Como resultado se tiene que los impuestos aportan en promedio de los cinco años investigados, con el 42% de los ingresos del PGE y constituyen el rubro de mayor participación dentro de este instrumento de política fiscal (fig. 2).

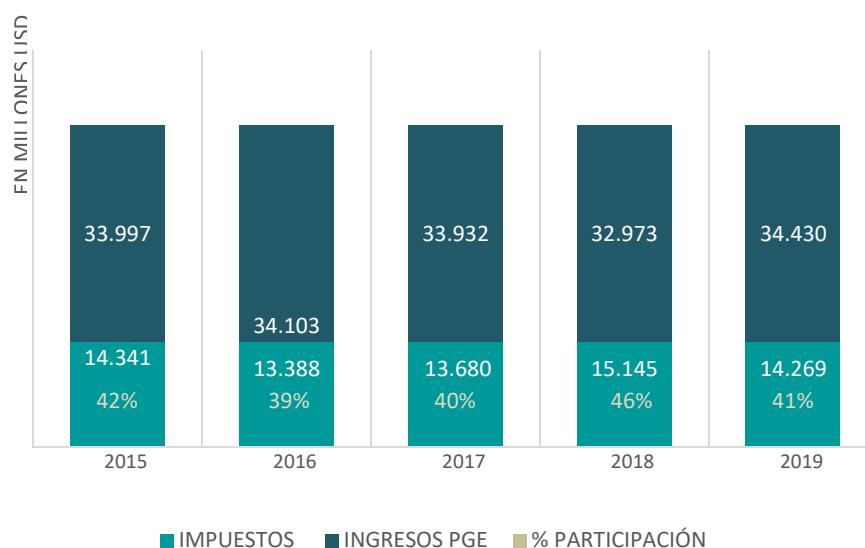


Figura 2: Participación de los impuestos en los ingresos del PGE del Ecuador (2015-2019). Fuente: Estadísticas fiscales del MEF y estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

A pesar de que los impuestos representan una parte importante del PGE y el nivel recaudatorio ha mejorado sostenidamente, las finanzas públicas presentan desequilibrio desde el 2009, es decir, lleva once años con déficit fiscal. Las decisiones económicas de los gobiernos de turno han optado tanto por el endeudamiento público, como por la implementación de reformas impositivas que permitan dinamizar la economía y aumentar la recaudación de impuestos, a fin de hacerse de los recursos necesarios que le permitan mantener el funcionamiento del aparato estatal y atender las necesidades básicas de la población.

4.2. Análisis descriptivo del contexto y los resultados recaudatorios anuales

Como antecedente se debe mencionar que previo al periodo de análisis, la economía ecuatoriana se caracterizó por el fortalecimiento a la inversión y el aumento del gasto estatal, incidiendo sobre el consumo, con efecto directo en la recaudación impositiva. Sin embargo, hubo cambios en el escenario internacional que afectaron los resultados de la recaudación. Por un lado, la reducción del precio del petróleo a partir del segundo semestre del 2014, debido a un exceso de oferta de petróleo; y por otro lado, el fortalecimiento del dólar respecto de las otras divisas que afectó el comercio exterior, haciendo que las exportaciones se vuelven más costosas y las importaciones más baratas, desequilibrando la balanza comercial.

A continuación se presentan los resultados recaudatorios del periodo 2015-2019, concretamente recaudación efectiva, es decir, sin considerar la devolución de impuestos. Esta información estará acompañada de un análisis descriptivo del contexto de la realidad nacional. Así como las principales reformas tributarias adoptadas en cada uno de los periodos, incluyendo su aporte en la recaudación nacional, específicamente aquella parte que se encuentra claramente identificada por la administración tributaria.

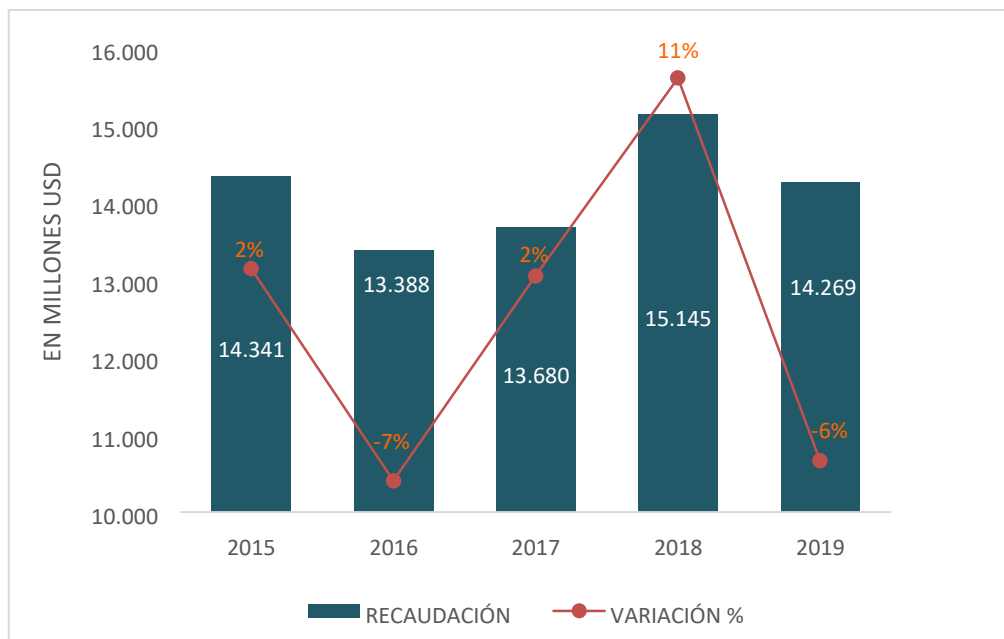


Figura 3: Variación anual de la recaudación de impuestos del Ecuador (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

2015

En el 2015 el escenario internacional se presentó muy complejo, debido a que el precio del crudo continuó a la baja, llegando a \$37,23 dólares, conforme datos publicados por el Banco Central del Ecuador (BCE). Esta situación generó efectos directos en el sector fiscal (Presupuesto) y en el comercio exterior (Balanza de Pagos). Ante esta coyuntura el Gobierno adoptó medidas de restricción comercial e impuso sobretasas arancelarias, gravando del 5% al 45% a partidas de bienes de consumo y, en cierto grado a materias primas y maquinaria. Esta medida tuvo vigencia desde el 11 de marzo e impactó fuertemente en la recaudación de impuestos externos, generando un decrecimiento de 16,1% con relación al periodo enero-diciembre 2014.

Frente a esta compleja situación, en mayo se aprobó la Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos (2015), que tuvo fines recaudatorios y consistió en la amnistía del 100% de los intereses, multas y recargos, con la condición de que se cancele el 100% del impuesto adeudado en los primeros 60 días de publicada la Ley y una reducción del 50% si se pagaba en los 30 días posteriores al plazo inicial. Este beneficio recayó sobre todos los impuestos y se aplicó para aquellas obligaciones fiscales vencidas o pendientes de pago.

La recaudación para este periodo alcanzó los USD 14.341 millones, de los cuales USD 970 millones fueron recaudados durante el periodo de vigencia de la remisión tributaria, de la que se beneficiaron cerca de 1.1 millón de contribuyentes, de los cuales el 90% fueron personas naturales y 10% fueron sociedades. Este resultado le permitió al SRI alcanzar el 95% de cumplimiento de la meta PGE y obtener una variación positiva de 2,5% respecto de la recaudación del 2014.

2016

Este año fue aún más difícil para la economía nacional, por cuanto adicional a los factores ya existentes (contracción de los precios del crudo, apreciación del dólar, la disminución de las exportaciones); el país tuvo que afrontar un evento lamentable, que fue el terremoto acontecido en la provincia de Manabí el 16 de abril, dejando grandes pérdidas humanas y económicas. Frente a este hecho y con varios problemas de equilibrio en las finanzas públicas, se admitió la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de Abril de 2016. Esta ley como su nombre lo indica tuvo por objetivo establecer mecanismos mediante los cuales la sociedad ecuatoriana contribuya con recursos destinados a la reconstrucción y reactivación económica en los lugares más afectadas por este fenómeno natural.

La vigencia de esta normativa fue del 1 de junio 2016 al 30 de mayo 2017 y contempló lo siguiente: 1) contribuciones sobre las remuneraciones; 2) contribución de 0.9% del patrimonio individual que supere \$ 1 millón de dólares; 3) contribución sobre los bienes inmuebles; y 4) contribución del 3% de utilidades de empresas y en personas naturales con utilidad de más de USD 12.000. Adicionalmente, se estableció el incremento temporal del IVA en 2 puntos porcentuales, así como también varios beneficios vía exoneraciones a los contribuyentes domiciliados en Manabí y Esmeraldas, incluyendo una nueva amnistía de intereses, multas y recargos de las deudas tributarias de las personas naturales que hayan sufrido afectación económica a causa del terremoto. Por otro lado, se estableció beneficios tributarios dirigidos a las compañías que realicen inversiones en esas provincias.

La recaudación obtenida en el periodo 2016 por este concepto ascendió a USD 1.161 millones, que sumado a la recaudación ordinaria se obtuvo un total de USD 13.388 millones, mismos que no le fue suficiente para cumplir con la meta del PGE logrando un cumplimiento de 95%, con disminución de los valores recaudados en el 2015 del orden del 7%.

2017

En este año el escenario económico nacional presentó una leve recuperación, cerrando el año con un crecimiento del PIB del 1,5%. Esto responde a los siguientes factores: estabilización de los precios del petróleo, que en promedio se mantuvieron en USD 46,02, levantamiento gradual de las salvaguardias hasta el mes de abril, la tarifa del 14% de IVA por la Ley de Solidaridad que estuvo vigente hasta el 30 de mayo, recaudándose por este último USD 455 millones, incluido algunos pagos rezagados de las contribuciones solidarias.

Sin embargo, la situación del país no reflejó los resultados que se esperaban y por esta razón en diciembre se estableció la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera (2017), que entró en vigor desde enero 2018 y fue concebida con el propósito de corregir los efectos macroeconómicos a través de los siguientes ejes resumidos por el SRI (s.f.) a continuación:

- a) Beneficios tributarios dirigidos a las microempresas, organizaciones de la economía popular y solidaria, personas que padezcan enfermedades catastróficas, entre otros beneficios tributarios;
- b) Progresividad mediante: la deducción de gastos personales, tasa general del 25% de impuesto a la renta, excepto para micro y pequeñas empresas y exportadores habituales que conserven o aumenten empleo y para contratos de inversión en minería metálica a mediana y gran escala, por un año, para los cuales la tarifa fue de 22%. También se modificó los montos de bancarización obligatorios para transacciones iguales a superiores a \$1.000 dólares, para ser considerados un gasto deducible; y
- c) Combate a la evasión mediante: medidas de transparencia fiscal y aplicación de normas anti paraísos fiscales, entre otras.

La información estadística de este periodo no identifica específicamente la incidencia de esta ley sobre la recaudación, que de manera general logró obtener USD 13.680 millones, con un crecimiento del orden de 2% en relación al periodo fiscal 2016.

2018

Al mantenerse los precios del petróleo bajos, el país tiene menor disponibilidad de recursos por lo que se ve obligado a frenar los gastos de inversión, especialmente en sector de la construcción con afectación directa sobre la recaudación de impuestos; y desde el enfoque del empleo, la desocupación laboral incidió sobre el consumo de los hogares.

Bajo este panorama se apostó una vez más por una reforma tributaria que contrarreste los resultados del primer semestre, es así que, en agosto entra en vigor la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal (2018), mediante la cual se presenta un plan a largo plazo para estabilizar la economía, así como incentivos a inversiones nuevas en el país, sean de financiamiento interno o externo, fomento del empleo, dinamización de la economía y la producción, vía deducciones y exoneraciones de impuestos, eliminación el anticipo mínimo del impuesto a la renta, reducción gradual del impuesto a la salida de divisas, reformas enfocadas en promover viviendas de interés social, fortalecimiento del sector exportador y turístico, entre otras. En este cuerpo legal se incluyó también un nuevo proceso de condonación de interés, multas y recargos con una duración de 90 días hábiles e incluyó el otorgamiento de facilidades de pago a plazos. A esta ley no se acogieron las obligaciones no pagadas de impuesto a la renta correspondiente al ejercicio 2017 y las vencidas luego del 2 de abril del 2018.

Los resultados recaudatorios del 2018 fueron de USD 15.145 millones, cifra lograda gracias a los pagos recibidos durante el periodo de remisión que sumaron USD 1.103 millones y aportaron con el 8% del total recaudado. Estos valores contribuyeron a que se logre una recaudación histórica que superó la meta asignada para ese periodo, alcanzando el 105% de cumplimiento y un crecimiento de 11% respecto del 2017.

2019

Durante el año las exportaciones del Ecuador fueron afectadas por los altercados comerciales entre Estados Unidos y China que generó incremento de aranceles. Por otro lado, la incertidumbre generada por el BREXIT ocasionó un decrecimiento de la demanda

de bienes. En cuanto al petróleo, su precio mantuvo una relativa estabilidad a lo largo del año, con un promedio de USD 55. Sin embargo, debido a la necesidad imperante de recursos, el gobierno decidió abandonar la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con el objetivo de aumentar la producción de crudo, sin someterse a los cupos que le impone este organismo.

La necesidad de financiamiento del PGE llevó al Ecuador a suscribir una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de recursos. Ello implicó el ajuste del gasto fiscal, principalmente en los subsidios. Sin embargo, esta medida no tuvo éxito debido al descontento popular que desencadenó en un paro nacional, paralizando casi todas las actividades económicas del país con implicaciones directas sobre la producción y la recaudación.

Frente a lo sucedido, las autoridades entregaron a la Asamblea Nacional la propuesta denominada Ley de Crecimiento Económico, pero esta no tuvo aceptación y fue archivada. Posteriormente el MEF desarrolló una nueva propuesta denominada Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria, cuyos principales elementos de acuerdo al SRI (s.f.) fueron: reducir el número de agentes de retención, eliminar el anticipo del impuesto a la renta, establecer el impuesto a la renta único agropecuario, modificar el impuesto a la renta único del banano, crear del régimen impositivo para microempresas, establecer una contribución única temporal a las empresas con ingresos mayores al millón de dólares en el 2018, estímulos y ayudas a la inversión, producción y empleo, entre otras. Esta ley fue aprobada el 31 de diciembre de 2019, con efecto desde el 1 de enero de 2020.

Bajo este contexto los resultados recaudatorios no lograron las expectativas inicialmente plasmadas en la meta de recaudación, llegando al 96% de cumplimiento y 5,8% de decrecimiento respecto del 2018. Si en la comparación se excluyen los valores atípicos del 2018, se obtiene una variación positiva de 2,8%. En términos nominales se recaudó USD 14.269 millones. Cabe indicar, que no se registraron ingresos adicionales provenientes de cambios normativos. Los efectos de la Ley de Simplicidad se reflejarán en la recaudación del 2020.

4.3. Recaudación principales impuestos

En el sistema impositivo ecuatoriano a nivel general el impuesto que más aporta a la recaudación nacional es impuesto al valor agregado, compuesto por el IVA de transacciones internas y el IVA de importaciones, que en promedio de los cinco años estudiados participa con 46% de la recaudación; le sigue el impuesto a la renta con una contribución del 33%. La suma de estos dos impuestos representa el 79% de los ingresos impositivos; mientras los otros impuestos aportan entre todos con el 21% restante. Adicionalmente, la composición de la recaudación de impuestos durante el periodo 2015-2019 se caracteriza por ser mayormente indirecta, con un margen de diferencia de cinco puntos porcentuales respecto de los impuestos directos.



Figura 4: Aporte de los principales impuesto en la recaudación (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

4.4. Recaudación por sector económico

Los sectores económicos son grupos de actividades económicas relacionadas de acuerdo al su proceso comercial. El análisis desde este enfoque de estudio permitirá conocer cuáles son los sectores económicos de mayor contribución en los ingresos impositivos nacionales del periodo 2015-2019.

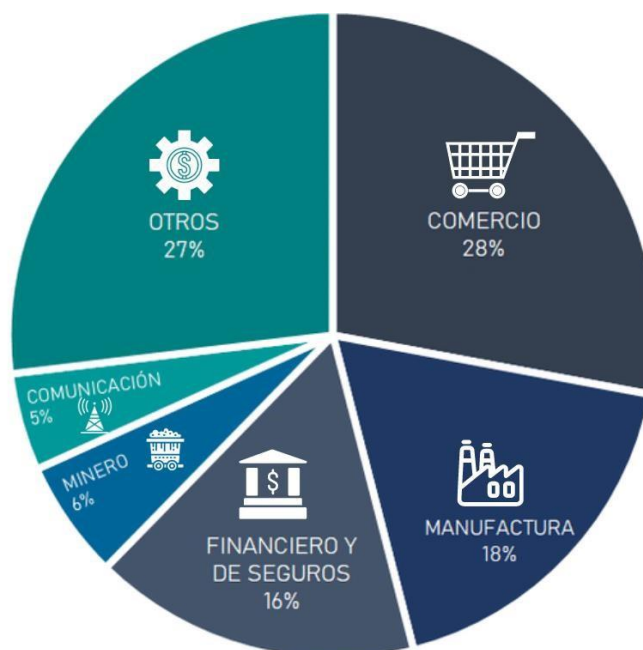


Figura 5: Participación por sector económico en la recaudación del Ecuador (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

Se determinó que el sector que mayor aporte genera a la recaudación, es el sector comercial con el 28% de participación. Dentro de este destacan las grandes cadenas de supermercados, comercializadores de vehículos y combustibles, entre otros. El sector manufacturero contribuye con el 18% de la recaudación, teniendo como actividades principales la producción de alimentos y bebidas, ensambladoras de vehículos, la industria del acero, entre otros. Le sigue muy cerca el sector financiero y de seguros con el 16%, aquí se encuentran todos los bancos, cooperativas de ahorro y crédito y las empresas aseguradoras. El sector minero aporta con el 6% de la recaudación y contiene principalmente actividades relacionadas con los servicios petroleros y la explotación de minas y canteras. El sector comunicación contribuye con el 5% de la recaudación, entre sus principales actividades se encuentra las telecomunicaciones, medios informativos, etc. El resto de actividades aporta con el 27% de los valores recaudados.

4.5. Recaudación por tipo de contribuyente

El sujeto pasivo de una obligación tributaria de acuerdo al artículo 24 del Código Tributario es: "...la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable" (p.7). Las personas naturales son aquellas nacidas en el país o extranjeros que desarrollan actividades económicas en el país. Las sociedades comprenden cualquier entidad con o sin personería jurídica que establecen una empresa o un patrimonio autónomo, diferente al de sus integrantes.

La composición tributaria de acuerdo al tipo de contribuyente es altamente dependiente del sector societario, aportando el 92% de los valores percibidos en el periodo de estudio; mientras que las personas naturales a pesar conformar la mayor parte de contribuyentes, apenas aportan con el 9% del total recaudado en el mismo periodo, conforme se demuestra en el análisis estadístico de estas variables.

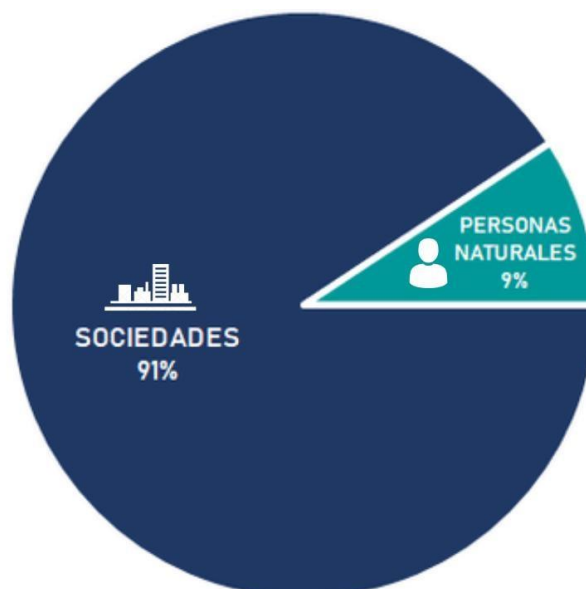


Figura 6: Participación por tipo de contribuyente en la recaudación del Ecuador (2015-2019) Fuente: Estadísticas del SRI. Elaborado por la autora.

5. Discusión

Basado en los resultados investigativos, se analiza los principales hallazgos que se desprenden de estos, para ello abordamos dos consideraciones: la política tributaria y la caracterización del sistema impositivo ecuatoriano.

5.1. La política tributaria

El sistema tributario nacional se enmarca en la siguiente normas jurídicas detalladas a continuación en orden jerárquico: Constitución Política de la República, Código Orgánico Tributario, Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento, otras leyes y reglamentos que regulan la relación entre Administración Tributaria y contribuyentes, resoluciones y circulares. Aquí se encuentra también el conjunto de reformas tributarias que fueron pensadas y aprobadas como respuesta al contexto económico y político que configuró la realidad nacional de los distintos periodos.

Sin embargo, es innegable que la política tributaria de los últimos años ha sido diseñada para lograr objetivos recaudatorios a consecuencia de los graves problemas de liquidez que afronta el Estado ecuatoriano desde hace más de una década. Es así, que entre las medidas adoptadas en los cinco años de estudio, en dos ocasiones se aplicó la condonación de multas, intereses y recargos (2015 y 2018), con esto se consiguió importantes recursos para el país. Adicionalmente, para el SRI fue la vía para resolver varios litigios que duraron varios años en instancias judiciales y que no le permitían el cobro de glosas derivadas de procesos de control en contra de grandes contribuyentes.

Por otro lado, a nivel fiscal no se implementó ninguna política que apoye el cambio estructural, caracterizado por ser altamente dependiente del petróleo, que causa inestabilidad fiscal debido a la fluctuación de los precios en los mercados internacionales con impacto directo sobre PGE. Esto genera que el gobierno de turno deba incrementar la deuda pública o conseguir los recursos vía impuestos para garantizar el financiamiento del gasto público. Lamentablemente esta situación responde a una inexistente planificación de largo plazo, que apunte a conseguir una economía más robusta y dinámica, capaz de resistir los ciclos económicos.

5.2. Caracterización del sistema impositivo ecuatoriano

El régimen tributario ecuatoriano se rige por los siguientes principios constitucionales: generalidad, eficiencia, simplicidad administrativa, equidad, progresividad, transparencia y suficiencia recaudatoria. La política tributaria además de considerar estos principios debe priorizar los impuestos directos y progresivos, y promover la redistribución del ingreso. (Constitución de la República, 2008)

Con base en los resultados, nos permitimos caracterizar a modo general al sistema impositivo ecuatoriano. En este sentido, se afirma que este tiene una mayor composición de impuestos indirectos frente a los directos, principalmente porque el mayor aporte proviene del IVA, seguido por el impuesto a la renta. Entre estos dos impuestos se agrupa gran parte de los valores percibidos por impuestos. A nivel de sectores económicos, el 62% de la recaudación se concentra en tres sectores: comercio, manufactura y financiero y de seguros. En torno al tipo de contribuyente se identificó que son las sociedades quienes sostienen los ingresos tributarios nacionales.

Si bien el mandato constitucional prioriza los impuestos directos y progresivos, se observa que el IVA constituye un alto componente a nivel recaudatorio, lo que implica que se grava con una tasa fija y general del 12% la operaciones de consumo. Esto hace que el régimen tributario ecuatoriano se caracterice por ser indirecto y regresivo. Es decir,

que el pago no recaer directamente sobre quien lo eroga si no sobre el consumidor, indistintamente del poder adquisitivo que este tenga. Esto conlleva a que una persona pobre dedique un mayor porcentaje de su ingreso a la adquisición de un producto, mientras que para una persona con mejores ingresos dicha erogación le va a significar en términos porcentuales un menor valor. Ello hace que este impuesto no favorezca en la distribución del ingreso.

Respecto a la contribución que realizan los sectores económicos a la recaudación nacional, se evidencia que la economía ecuatoriana basa gran parte de sus ingresos tributarios en el sector terciario de la economía, es decir, en el comercio y sector financiero y de seguros. Sin embargo, para que un territorio genere riqueza debe fomentar la producción, esto se lo hace mediante la aplicación de políticas públicas destinadas al fortalecer a los sectores primario y secundario de la economía, es decir, impulsando al sector agropecuario e industrial, respectivamente.

En cuanto al aporte recaudatorio por tipo de contribuyente se determinó que son las sociedades las que mayor aporte generan. El SRI mantiene un catastro de grandes contribuyentes integrado por 500 sociedades, las cuales contribuyeron con el 41% del total recaudado en el periodo de análisis. Considerando que la Administración Tributaria cuenta con 1.1 millón contribuyentes activos inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) a diciembre 2019, es evidente que existe una concentración de la riqueza en pocas manos, que requiere decisión política para democratizar los medios de producción, transformar las estructuras sociales, superar la pobreza y el elevar la calidad de vida de la población.

Conclusiones

El Ecuador es un país altamente dependiente del petróleo y los shocks de los mercados internacionales influyen directamente sobre los ingresos que costean el PGE. Bajo ese contexto las autoridades han utilizado además de la deuda pública, a los impuestos como instrumento para financiar los gastos corrientes y de inversión estatal, siendo este el principal componente del ingreso nacional. Durante el periodo analizado se implementaron varias reformas en materia tributaria que permitieron al Estado hacerse de recursos tributarios adicionales para reducir la brecha del déficit fiscal, principalmente mediante la amnistía de multas, intereses y recargos. A pesar de que en varias normativas también se introdujo incentivos de fomento a la producción, la inversión y el empleo, no generaron el impacto deseado a nivel económico y laboral, reflejándose en la recaudación de impuestos.

En cuanto a la evaluación de los resultados recaudatorios del periodo estudiado, se evidencia que la economía ecuatoriana está basada principalmente en el sector terciario de la economía, por cuanto el sector comercio y el financiero y de seguros tienen una alta contribución en la recaudación impositiva. Y si bien, el sector manufacturero es el segundo de mayor contribución tributaria, el sector agropecuario aporta apenas con el 3% de los ingresos impositivos totales. Esto revela que este sector no ha recibido los beneficios e incentivos suficientes que le permitan desarrollarse y superar los índices de pobreza del sector rural.

El IVA es el impuesto de mayor recaudación en el Ecuador, esto debido a que es de fácil recaudación porque es un impuesto percibido o retenido, su carga recae sobre el consumidor final, a diferencia del impuesto a la renta, que al ser un impuesto directo recae

sobre el patrimonio del individuo y para su recaudación el SRI debe destinar un mayor esfuerzo operativo de sus unidades de control y gestión. Este alto grado de participación del IVA en la recaudación nacional describe al régimen tributario como mayormente indirecto y regresivo debido a las características de este impuesto.

Finalmente, son las sociedades las que pagan más impuestos con una diferencia significativa respecto de las personas naturales, que apenas contribuyen con el 9% de la recaudación. Esta gran diferencia es reflejo de una sociedad desigual que concentra los medios de producción en un conjunto reducido de actores. Definitivamente existe mucho por hacer en materia de políticas públicas que impulsen el desarrollo y la igualdad social.

Referencias Bibliográficas

- Banco Central del Ecuador. (s.f.). Información estadística mensual. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (s.f.). Sistemas Tributarios y Reformas Tributarias. Recuperado de <https://www.ciat.org/sistemas-tributarios-y-reformas-tributarias-algunas-ideas-del-tema-parte-1/>
- Chiriboga, H. (2000). Principios de Economía. Quito, Ecuador: P. H. Ediciones.
- Código Tributario. (14 de junio de 2005). Codificación 9. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 38.
- Constitución Política de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Registro Oficial 449.
- Cuestas, J., y Góngora, S. (s.f.). Revista Politécnica. Recuperado de <https://revistapolitecnica.epn.edu.ec/images/revista/volumen34/tomo2/AnalisisCriticodelaRecaudacion.pdf>
- Fergusson, L., y Suárez, G. (2010). Política Fiscal un Enfoque de Tributación Óptima. Bogotá, Colombia: Uniandes.
- Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas. (2 de diciembre de 1997). Registro Oficial No. 206.
- Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria. (31 de diciembre de 2019). Quito, Ecuador: Registro Oficial No. 111.
- Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos. (5 de mayo de 2015). Registro Oficial No. 493.
- Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de Abril de 2016. (20 de mayo de 2016). Quito, Ecuador: Registro Oficial No. 759.
- Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal. (21 de agosto de 2018). Quito, Ecuador: Registro Oficial No. 309.

- Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera. (29 de diciembre de 2017). Quito, Ecuador: Registro Oficial No. 150.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). Ejecución Presupuestaria por Grupo. Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
- Müller, A. y De Raco, S. (2009). Tributación, gastos públicos y cooperación federal: impacto y políticas. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Rossetti, J. (2002). Introducción a la Economía (Vol. 18a ed.). México: Oxford University Press.
- Schafrik, F. (2012). La creación de la Auditoría General de la Nación y su incidencia en el mejoramiento del control externo del presupuesto. Buenos Aires: Eudeba.
- Servicio de Rentas Internas. (2012). Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir La equidad como soporte del pacto fiscal. (Abya-Yala, Ed.) Recuperado de: https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16810/mod_page/content/143/Nueva_politica_fiscal.pdf
- Servicio de Rentas Internas. (s.f.). Estadísticas Generales. Recuperado de <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>
- Servicio de Rentas Internas. (s.f.). Estadísticas Multidimensionales. Recuperado de <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-sri#estad%C3%ADsticas>
- VT actual. (2016). VT actual. Recuperado de <https://www.vtactual.com/es/la-opep-y-laevolucion-de-los-precios-del-petroleo/>