

Fiscalidad y desarrollo: consideraciones para el modelo de desarrollo del Buen Vivir

Dr. Daniel Gayo Lafée *

1. Introducción.....	1
2. Fiscalidad y desarrollo: algunas consideraciones conceptuales	2
3. Fiscalidad y modelo de desarrollo del buen vivir en Ecuador (2007-2014).....	8
4. Reflexiones finales.....	10
5. Referencias	11

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. INTRODUCCIÓN

La fiscalidad es un elemento clave en las estrategias nacionales de desarrollo y de transformación estructural de los países. Ello, tanto por su necesaria contribución a la financiación de los planes de desarrollo que se ejecuten, como por su capacidad para redistribuir la renta y mejorar los

niveles de equidad, y de generar cultura fiscal que promueva una mayor cohesión social en el país.

En esta Nota de Reflexión se analiza el papel de la fiscalidad en su contribución a los procesos de desarrollo económico y social de los países, señalando los principios impositivos, y sus condicionantes, para que ello sea posible. Así, se analizan algunos elementos claves de la realidad económica y de las sociedades de los países latinoamericanos que condicionan la gestión tributaria y el potencial recaudador.

* Investigador Prometeo en el Centro de Estudios Fiscales - Servicio de Rentas Internas del Ecuador. Proyecto Prometeo, SENESCYT, República del Ecuador. Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).

torio de sus administraciones tributarias.

Por último, se repasa el papel y objetivos de la política fiscal en el Ecuador en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir en los últimos ocho años, para señalar algunos retos de futuro de la fiscalidad en su contribución a la profundización del proceso de desarrollo y de transformación estructural del país.

2. FISCALIDAD Y DESARROLLO: ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Los procesos de desarrollo económico y social conllevan la transformación social y el cambio de la estructura económica de los países con el objeto de cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos, mejorar su nivel de bienestar, y crear un marco de estabilidad y de seguridad en sus sociedades. Para ello, la articulación de las estrategias nacionales de desarrollo se materializan en la puesta en marcha de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), que han de planificarse en un marco de estabilidad y con la suficiente financiación para posibilitar su ejecución y sostenibilidad en el largo plazo.

La financiación de las estrategias de desarrollo -necesariamente definidas a medio y largo plazo- es un elemento fundamental para su viabilidad y éxito; de tal manera que su insuficiencia o insostenibilidad suele ser una de las principales causas que imposibilita alcanzar el nivel de ejecución y de eficacia de los programas y proyectos de desarrollo planificados. Para evitarlo, algunos elementos básicos a tener en cuenta en la financiación del desarrollo son:

- que exista un adecuado nivel de cobertura financiera de las actuaciones a realizar -principio de suficiencia financiera-;
- que las fuentes de financiación se mantengan de forma estable en el tiempo -principio de sostenibilidad financiera-; y
- que los recursos financieros sean propios en la mayor parte posible principio de autonomía financiera- para garantizar, en buena medida, los dos anteriores.

El grado de cumplimiento de estos principios en la financiación de los procesos de desarrollo está estrechamente relacionado con la tipología de las fuentes de financiación del país, esto es, bien que proven-

Política fiscal y tributaria

gan de recursos propios o externos, bien que mayoritariamente se obtengan de su recaudación tributaria; bien que dependan en mayor o menor medida del endeudamiento público; o bien que se vinculen en buena medida con los flujos de comercio e inversión exteriores, entre otros (Burgess & Stern, 1993).

De esta manera, la fiscalidad tiene un papel fundamental en la estrategia de desarrollo de los países, dado que la estructura tributaria y el diseño de la política fiscal movilizan los recursos financieros nacionales y hacen viable la consecución de los objetivos de desarrollo predefinidos. Así, un adecuado diseño de la política fiscal debería permitir:

- aumentar la autonomía financiera del gobierno y reducir la dependencia financiera externa;
- alcanzar una financiación sostenible de los planes nacionales de desarrollo; y
- lograr, a través de un adecuado diseño de la estructura tributaria (junto a la ejecución de programas sociales) una redistribución personal y espacial de la renta que me-

jore los niveles de equidad del país.

A su vez, el impacto de la fiscalidad en el sistema económico y en el modelo de desarrollo es determinante. Por un lado, afecta la toma de decisiones de los agentes económicos -sean individuos, familias, empresas o gobiernos-, al modificar sus incentivos y, por ello, decisiones respecto al trabajo, el consumo, el ahorro o la inversión. Por el otro lado, la articulación del sistema tributario y la obtención de ingresos tributarios determinan la capacidad del sector público para proveer bienes y servicios públicos a la sociedad, para desarrollar programas de redistribución de renta, y para desplegar políticas contra cíclicas -de ingreso y gasto público- de estabilización económica. En definitiva, a través del sistema fiscal se articula el intercambio entre el pago de tributos por parte de los ciudadanos y la actuación de los gobiernos como eje esencial del necesario contrato social que promueva la estabilidad y prosperidad de las sociedades (Macías Amar. I. y Oriol Prats, J. 2008). Por todo ello, el adecuado diseño del sistema fiscal se con-

vierte en una condición necesaria y piedra angular para favorecer el desarrollo y el bienestar sostenible de las sociedades (Tanzi & Zee, 2000).

Respecto al diseño del sistema fiscal, las tradicionales recomendaciones se centran en promover que se hagan efectivos los siguientes cinco principios impositivos:

- 1) de suficiencia financiera, para proveer al sector público de los recursos necesarios para su intervención en el sistema económico;
- 2) de sencillez administrativa, para que existan reducidos costes de gestión para los contribuyentes y para la administración tributaria;
- 3) de flexibilidad, para que el sistema fiscal se pueda adaptar a los cambios del contexto económico y social;
- 4) de eficiencia, para minimizar las distorsiones generadas por los impuestos en los agentes económicos;
- 5) de equidad, para que el sistema fiscal sea justo, desde sus dos vertientes de equidad vertical y horizontal.

Si bien el cumplimiento simultáneo de estos cinco principios impositivos son teóricamente deseables

para cualquier sistema fiscal, la existencia de significativas diferencias del contexto económico y social de los países en desarrollo respecto a las existentes en los países desarrollados permite cuestionar el grado de validez de buena parte de dichos principios impositivos para los sistemas fiscales de los países en desarrollo, donde la construcción de sus sistemas tributarios se hace en un contexto muy diferente y, generalmente, con importantes limitaciones.

Bajo este marco, hay que destacar que las economías latinoamericanas se caracterizan por tener, de forma generalizada, una significativa dependencia financiera externa -a través de la exportación de materias primas y productos básicos (sujetos a la volatilidad de sus precios internacionales), o para atraer inversión extranjera directa (que, en la mejor de sus formas, posibilita generar empleo y la transferencia tecnológica y de conocimiento)-, a la vez que la región muestra altos niveles de desigualdad en la distribución de la renta (es la región del mundo con mayores niveles de desigualdad en la distribución de la renta (CEPAL, 2014). Adicionalmente, so-

bresale que los sistemas tributarios latinoamericanos se caracterizan por el elevado peso de la imposición indirecta; por la exigua importancia que tiene la imposición sobre la riqueza y el patrimonio (o de acumulación de renta); y por la existencia de débiles haciendas municipales (Engermann & Sokoloff, 2002). A ello, hay que añadir el predominio de un elevado peso del gasto fiscal, que se materializa a través de amplias baterías de incentivos y beneficios fiscales, focalizados a sectores económicos, empresariales, sociales y étnicos (por ejemplo, en la región andina), y que tienden a acumularse y fosilizarse con el paso del tiempo, con lo que, finalmente suponen una significativa erosión a las arcas públicas (también denominados como “termitas fiscales”) y al cumplimiento del principio de suficiencia financiera.

En este contexto, se pueden vislumbrar algunos elementos clave de la estructura y realidad económicas, y de la caracterización de las sociedades de los países latinoamericanos que pueden tener importantes repercusiones en la gestión tributaria y en el potencial

recaudatorio para sus gobiernos. Así, los aspectos relevantes a analizar del sistema económico son: 1) el peso de la economía informal, ya que si es muy grande genera un grave problema de evasión impositiva; 2) la relevancia del sector agropecuario en el PIB, dado que resulta difícil, o muy costoso, gravar buena parte de este tipo de actividades productivas; 3) el peso de las empresas de reducida dimensión (pequeñas y medianas empresas -PYMES) en el tejido empresarial, dado que implica mayores costes de gestión tributaria tanto para este tipo de empresas, como para la administración tributaria; 4) el grado de desarrollo del sistema financiero, ya que si es escaso y buena parte de las transacciones se realizan en metálico la administración tributaria va a carecer de una muy valiosa fuente de información; y 5) la calidad de las fuentes de información económica y de las estadísticas tributarias, que determina la capacidad de análisis de distintas alternativas para definir la política impositiva y para evaluar el impacto de las reformas impositivas realizadas, las cuales ante la existencia de de-

ficientes estadísticas tributarias suelen ser de cambios impositivos marginales en lugar de reformas estructurales.

Por su parte, desde el punto de vista de las características socio-institucionales del país, elementos clave a analizar son: 1) el grado de calidad institucional, y de capacidad en la gestión tributaria, directamente proporcional a los recursos -humanos y materiales-, que determina el nivel de eficiencia en la gestión tributaria y de eficacia en la lucha contra la evasión fiscal (Tanzi, 2000); 2) el nivel de transparencia y el uso de mecanismos de rendición de cuentas de la gestión pública, y tipo de cultura organizacional existente en la administración pública; 3) el grado de cultura fiscal de la ciudadanía, y el nivel de medios telemáticos que faciliten la gestión tributaria (facturas electrónicas, gestión tributaria on-line, etc.); 4) el nivel de corrupción y la existencia de eficaces mecanismos de control y de sanción; y 5) el grado de influencia política y de capacidad de presión de los estratos de población de rentas altas para resistirse a pagar impuestos -a pesar de su mayor capacidad económica relativa-,

especialmente en sociedades con altos niveles de desigualdad y pobreza, que limita el alcance de las bases impositivas y dificulta la puesta en marcha de reformas impositivas que promuevan una mayor progresividad en el sistema fiscal.

Estos elementos, junto al menor nivel relativo de la renta per cápita y, a menudo, escaso peso de la clase media en los países latinoamericanos, han coadyuvado a que sus sistemas fiscales tengan notables diferencias respecto a los existentes en los países desarrollados, básicamente, en torno a su significativa menor capacidad recaudatoria, al notable mayor peso relativo de los impuestos indirectos sobre el consumo en la estructura de su sistema fiscal, y al diseño específico de los principales impuestos con mayor capacidad recaudatoria. En este contexto, en las dos últimas décadas un buen número de países han promovido reformas impositivas con el objeto de subsanar el incumplimiento de buena parte de los tradicionales principios impositivos por los que teóricamente se deberían regir sus sistemas impositivos, a la vez que estas reformas se impulsaron, en varias ocasiones,

Política fiscal y tributaria

con asistencia técnica de organismos internacionales (Comisión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo Monetario Internacional, etc.) o de importantes agencias gubernamentales de cooperación internacional (la alemana GIZ, o la estadounidense USAID, por ejemplo). No obstante, la puesta en marcha de recetas homogéneas de reforma fiscal en un heterogéneo mundo en desarrollo, sin tener en cuenta las particulares condiciones de los diferentes países, ha limitado el alcance de sus objetivos, por lo que en buena parte de estos países todavía están pendientes importantes objetivos de reforma fiscal, tanto a nivel general del sistema impositivo, como específicos de sus figuras tributarias.

Adicionalmente, hay que resaltar el importante papel que para los gobiernos adquiere la cooperación internacional en materia fiscal -a través de convenios de colaboración, de trasvase de información, de corrección de la doble imposición internacional, etc.-, para hacer frente a los actuales retos del proceso de globalización de la economía mundial: por el incre-

mento de las relaciones comerciales y financieras (que genera una mayor interdependencia económica entre los países); por la mayor movilidad internacional de los capitales (que en numerosas ocasiones desestabilizan el valor de las divisas); por la competencia fiscal a la baja generada entre los países (especialmente en el gravamen de las rentas del capital); o por la proliferación de centros financieros “offshore” y paraísos fiscales (que además de vulnerar los fundamentos básicos del principio de justicia tributaria, suponen un importante menoscabo a las arcas públicas).

Es en los países de renta media donde existe un mayor potencial de éxito para la puesta en marcha de reformas fiscales ya que, de forma generalizada, sus condiciones socioeconómicas y su grado de infraestructura institucional suelen ser proclives al diseño de reformas impositivas, siempre y cuando exista la suficiente voluntad política, y continuidad en el tiempo para su desarrollo. Bajo este marco, en el siguiente epígrafe se analiza el papel de la nueva fiscalidad en el modelo de desarrollo del Buen Vivir en el Ecuador, promovido

desde el año 2007 con el nuevo gobierno del presidente Rafael Correa.

3. FISCALIDAD Y MODELO DE DESARROLLO DEL BUEN VIVIR EN ECUADOR (2007-2014)

La actual realidad del Ecuador se enmarca en una nueva etapa de transformación económica y social a raíz de la aprobación en julio del 2008 de la nueva Constitución de la República, que renueva el marco normativo e institucional del país y fortalece el papel del Estado en su intervención en el sistema económico, con lo que se conforma un nuevo contexto en donde impulsar el desarrollo económico y social a través de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir (PNDBV) y del diseño de profundas reformas legales. Con ello, se consolida una nueva etapa para el proceso de desarrollo del Ecuador, en torno a tres ejes vertebradores: el nuevo parámetro de desarrollo en torno al Buen Vivir; el refuerzo del modelo de gestión pública; y el afianzamiento de un sistema tributario redistributivo.

La Constitución del 2008, como eje normativo fundamental, re-

orientó la política tributaria hacia los nuevos principios de equidad y redistribución. Así, en su art. 300 define las directrices fundamentales por las que debe guiarse el sistema tributario ecuatoriano, al establecer que “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos”. A la par que en relación a la política tributaria se fija que “promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. Hay que destacar el salto cualitativo que supone la nueva Constitución del 2008 respecto a la anterior Constitución de 1998, defendiendo nuevos principios y valores en la regulación tributaria y en la política fiscal: tanto al defender el necesario carácter progresivo del sistema tributario, en contraposición a su antecesora que sostenía el principio de proporcionalidad en el sistema, como por incorporar nuevos valores en la política tributaria al establecer que “promoverá la re-

Política fiscal y tributaria

distribución” de la renta y estimulará “las conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”, aspectos ausentes en la redacción de su antecesora.

Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) (en sus tres articulaciones: 2007-2010; 2009-13; y 2013-2017) materializa los nuevos principios constitucionales en pro de una mejora en la equidad y la redistribución de la renta, a través de sus objetivos 1, 5, 7, 8, 10 y 12, donde se incluye la promoción de la igualdad, la cohesión social y la integración territorial, en el respeto de la diversidad; el fortalecimiento de la identidad nacional, la plurinacional y la interculturalidad, a la vez de consolidar la transformación e intervención del Estado para la construcción del régimen del Buen Vivir. Así, la Política 1.5 del PNBV persigue “asegurar la re-distribución solidaria y equitativa de la riqueza”, para lo cual entre sus estrategias incluye: ampliar la base de contribuyentes en mayor medida con tributos progresivos en pro del principio de justicia distributiva; fortalecer la cultura tributaria con la difusión de la aplicación de la

recaudación tributaria en inversión pública; y generar mecanismos no tributarios de redistribución que se apliquen de forma diferenciada según los distintos niveles de ingreso y de consumo de los bienes y servicios públicos. De esta manera, la nueva fiscalidad se integra en el PNBV del Ecuador con el objetivo de promover el nuevo modelo de desarrollo económico y social, con un incremento de la suficiencia financiera (y con ello, reducir la dependencia financiera externa); y con una mejora de los niveles de equidad en la distribución de la renta.

El ciclo de expansión de la economía ecuatoriana en el período 2007-2014 (salvo en el año 2009; y con un registro de crecimiento promedio anual de + 4,3% entre los años 2000 y 2013) ha facilitado el avance hacia algunas metas del PNBV -cuya estrategia es la de reducir la pobreza, cerrar brechas de desigualdad en la distribución de la renta, aumentar la participación ciudadana y promover la cohesión social-, con el objetivo de impulsar un modelo de desarrollo económico y social que sea más participativo, inclusivo, y que lo-

gre mejoras en los niveles de equidad. Así, se observa una tendencia decreciente en los niveles de pobreza urbana y en el Índice de Gini (IG) del Ecuador: en marzo del 2008 la tasa de pobreza urbana era del 24,3%, la de pobreza extrema urbana del 7,9% y el IG del 0,522; mientras que en junio del 2014 estas tasas eran, respectivamente, del 16,8%; del 4,2% y del 0,466 (Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC).

En este contexto, el gobierno de Correa ha realizado un importante esfuerzo reformador desde el 2007 con diversas reformas impositivas y con el fortalecimiento de la administración tributaria. Así, una nueva fiscalidad en Ecuador se ha ido conformando a través de sucesivas reformas tributarias con el objeto de adaptar el sistema fiscal a los nuevos mandatos constitucionales, y de promover una mejora en la eficiencia de la gestión tributaria (Carrasco, 2012).

4. REFLEXIONES FINALES

La fiscalidad es un elemento clave para el proceso de desarrollo del Buen Vivir del Ecuador. Las sucesivas reformas impositivas realiza-

das en los últimos años han resituado al sistema fiscal y a la cultura fiscal como ejes vertebradores del modelo de desarrollo, con lo que se ha posibilitado: un incremento progresivo de la presión fiscal, una disminución de la desigualdad en la distribución de la renta y de la pobreza, y una mejora de la capacidad de gestión tributaria que promueve una incipiente cultura fiscal contributiva.

No obstante, algunos retos sobre los que seguir profundizando en materia fiscal de cara a consolidar y garantizar la sostenibilidad del actual modelo de desarrollo en el Ecuador son: aumentar la soberanía y autonomía financiera logrando un mayor peso de la recaudación tributaria en el total de los ingresos públicos; aumentar la progresividad del sistema fiscal, reduciendo el peso del IVA en la recaudación impositiva y aumentando la presión fiscal (progresiva) sobre la acumulación y transmisión del patrimonio; reducir selectivamente la batería de gastos fiscales; y reforzar la capacidad de gestión tributaria de las haciendas subnacionales y de sus catastros.

A su vez, a la par de seguir consolidando la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador, es preciso seguir avanzando en las distintas dimensiones de la cohesión social: como inclusión social, como movilidad social, y como capital social que consolide una sólida confianza entre las personas y las instituciones ecuatorianas, que fundamente un generalizado sentido de pertenencia a la sociedad y promueva la estabilidad social (condición necesaria, si bien no suficiente, para el desarrollo) y la solidaridad como valor y vector social que contribuya al cierre de brechas de equidad en el país.

La experiencia internacional muestra que para que la fiscalidad logre contribuir al proceso de transformación estructural que conlleva todo proceso de desarrollo, ésta debe articularse respecto a tres objetivos o dimensiones estructurales: en incrementar la soberanía y autonomía fiscal del país; en la mejora de los niveles de equidad en la distribución de la renta (personal y espacial); y en la creación de una red mínima de seguridad, de derechos y de cobertura sociales para la ciudadanía.

Los retos de futuro son ambiciosos en materia fiscal para el gobierno, para lo cual se requiere de ilusiones renovadas, de mejora de capacidades institucionales, y de una mayor participación social y confianza en las instituciones. Todo ello, redundaría tanto en la profundización de los objetivos del PNDV y de la cohesión social, como en la estabilidad social y sostenibilidad del actual proceso de desarrollo del Ecuador.

5. REFERENCIAS

- Burgess, R. y Stern, N. (1993). Taxation and development. *Journal of Economic Literature*, Vol.31. No.2.
- Carrasco, C.M. (Cord.) (2012). Una nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal. Servicio de Rentas Internas.
- CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina.
- Engermann, S.L. y Sokoloff, F. (2002). *Factor endowments, inequality and paths of development among new world economies. NBER Working Papers. N° 9.259. Cambridge, Massachusetts.*
- Macías Amar. I. y Oriol Prats, J. (2008). El Pacto Fiscal en los Andes: Desafección tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú. Documentos CIDOB; Serie América Latina: N° 27.
- Tanzi, V. (2000). *Policies, institutions and the dark side of economics.* Cheltenham: Edward Elgar.
- Tanzi, V. y Zee, H. H. (2000). Tax policy for emerging markets: Developing countries. *National Tax Journal* No. 53. P. 299-322.

