HISTORIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO 1950-1999

Diana Arias Edwin Buenaño Nicolás Oliva José Ramírez
Departamento de Estudios Tributarios*

* Las opiniones vertidas por los autores no representan la posición del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas

HISTORIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO 1950-1999

RESUMEN

El sistema tributario ecuatoriano, como muchos de la región, no ha sido una herramienta trascendental de la política fiscal durante el siglo XX. La falta de decisión política; la poca cultura de la población en la materia; y, las fuertes presiones de los grupos económicos, fueron determinantes para que en Ecuador perduren Administraciones Tributarias laxas con poca capacidad de control que buscaban solucionarlo mediante un marco legal poco simplificado que contribuía a la elusión y evasión fiscal.

La deficiente evolución de los impuestos en el país ha contribuido a la grave asimetría en la distribución de la riqueza ya existente, generando una mala asignación de los recursos y por ende reduciendo la capacidad del Estado de generar un ambiente propicio para el desarrollo económico.

Este deficiente desempeño también se ha visto agravado por la poca discusión e investigación que ha tenido la política tributaria en el país. Por esta razón, el presente documento realiza un recorrido por el sistema impositivo ecuatoriano de la segunda mitad del siglo XX destacando los aciertos y desaciertos. El estudio describe de manera cronológica el marco legal tributario que regía en la época junto con los niveles de recaudación alcanzados, acompañado de la situación económica que vivía el país en cada uno de los momentos del tiempo.

ABSTRACT

The fiscal system in Ecuador, as many others in the region, has not been a transcendental instrument for the fiscal policy during the twentieth century. The lack of political decision, the low fiscal culture among the population and the strong pressures of many economic groups, were determinants in the creation of a lax Fiscal Administration, with slow ability of control.

In fact, the deficient tax evolution in Ecuador, has contributed to a serious asymmetry in the distribution of wealth, creating unequal allocation of the resources and therefore the capacity of the State to generate a propitious environment to achieve economic development.

This deficient performance has also been aggravated by the poor investigation on tax policy has had in the country . This paper explains the Ecuadorian tax system during the second half of twentieth century. At the same time, this study describes in a chronological way the tax legal framework, along with the levels of collection, and the economic situation that lived the country.

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios Fiscales CEF, comprometido con el desarrollo de la Cultura Tributaria en Ecuador, ha realizado una reseña de la historia del Sistema Tributario Ecuatoriano, desde los años cincuenta hasta los años noventa.

Este documento tiene como objetivo poner en su consideración la historia tributaria de Ecuador, con sus aciertos y altibajos que lamentablemente mediante la toma de malas decisiones políticas, la escasa cultura en materia tributaria y las fuertes presiones de los grandes sectores económicos, influyeron en la creación de Administraciones Tributarias con poco prestigio y sobre todo con poca capacidad de control, que mediante un marco legal simplificado favorecían a la evasión y a la elusión tributaria.

El documento se encuentra divido en cuatro décadas, donde se describe de forma breve las condiciones económicas y de la estructura fiscal. Finalmente dentro de este entorno, se hace un análisis del sistema tributario, los impuestos existentes, las reformas más importantes y cuál fue el desempeño de la recaudación en cada período de tiempo.

La década de los 50-60 se caracterizó por un sistema tributario poco evolucionado que trató de estructurase bajo las reformas propuestas por la misión Kemerer. Pese a que las reformas propuestas no contribuyeron para cambiar drásticamente el sistema, existieron leves cambios para simplificar la Administración Tributaria.

Finalizada la década de los sesenta, Ecuador ingresó a la época de bonaza fiscal con el descubrimiento de petróleo en el oriente ecuatoriano. Esto postergó los cambios que requería el sistema tributario, y que venían forjándose desde los sesenta. La gran cantidad de recursos petroleros desvirtuó las prioridades del Estado para financiar su presupuesto, ya que ahora no tenía la necesidad de un mecanismo eficiente para recaudar los tributos internos.

A inicios de la década de los ochenta, la crisis de la deuda más la caída del precio del petróleo, provocó una escasez de recursos para el Fisco. En ese momento el Estado volvió la mirada a la fuente más segura y estable de ingresos, los impuestos. Sin embargo, la evasión y elusión fiscal para esos años estaba generalizada, las prácticas evasivas no estaban socialmente censuradas y por el contrario, la poca cultura tributaria de la población provocaba que ni si quiera se conociera las obligaciones de los ciudadanos

para con el Estado. Por ende la reforma que requería el Ecuador estaba muy lejos de ser posible bajo la coyuntura económico- política de aquellos años. Por eso los años ochenta se caracterizaron por el incremento del peso sobre los tributos indirectos a cambio de dejar a un lado los impuestos directos ya que esta estrategia era más fácil de implementar y generaba mayor cantidad de recursos para el Estado, pero con el costo social de ampliar la asimetría en la distribución del ingreso. Además en esta década se hicieron intentos por simplificar el sistema con la eliminación de impuestos menores y una serie de reformas que concluyeron con la gran reforma de 1989 que sería el inicio hasta cierto punto, del actual sistema.

La reforma de 1989 trazó a líneas gruesas la década de los años noventa. Sin duda el sistema había mejorado a comparación de los años anteriores, pero aún no era suficiente como para cambiar la tendencia de altos niveles de evasión y elusión, y la poca conciencia social de la población respecto a los impuestos. Por ende la primera mitad de la década de los noventa transcurrió con ligeros cambios hasta el año de 1998 cuando el sistema tributario ecuatoriano dio un giro con la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI).

1. DÉCADA DE LOS 50 Y 60

1.1 Ámbito Económico

Durante los años cincuenta toma fuerza en el Ecuador la producción y exportación de banano, alentando y brindando nuevas expansiones en las relaciones externas. Este hecho posibilitó el ascenso de nuevos grupos de la sociedad e incluso sugerieron nuevas poblaciones. La demanda externa impulsó esta actividad que incidió profundamente en la economía y sociedad ecuatoriana.

Las exportaciones de banano aumentaron (ver cuadro No.1), aprovechando una serie de elementos coyunturales y estructurales del mercado mundial que mejoraron sustantivamente las ventajas comparativas ecuatorianas. Entre esos hechos se destacan plagas que afectaron a plantaciones centroamericanas y la expansión de la demanda de EEUU y Europa.

Además se registraron algunos cambios cualitativos, reflejados en un fortalecimiento de los sectores comercial y financiero vinculados a las tareas agro exportadoras. En 1950 se decretó una nueva devaluación monetaria que buscaba ampliar las ventajas competitivas de las exportaciones y beneficiar a los exportadores. Con la participación estatal, se transfirió parte de los excedentes agrícolas hacia otras áreas de la economía no vinculadas directamente a la agro exportación. [1]

Cuadro No. 1

Exportaciones ecuatorianas por producto
(1950-1969)

Año	Petróleo	Banano	Otros
1950	2.1%	72,1%	25,8%
1951	6.5%	86,1%	7,4%
1952	1.3%	76,4%	22,4%
1953	2.2%	79,9%	17,9%
1954	1.5%	89,2%	9.3%
1955	1.8%	87,4%	10.8%
1956	0.9%	88,2%	10,9%
1957	1.3%	84,2%	14,5%
1958	8.1%	83,5%	8,4%
1959	3.3%	85,9%	10,8%
1960	0.0%	87,8%	12,2%
1961	0.0%	82,8%	17,2%
1962	0.1%	86,8%	13,1%
1963	0.1%	82,3%	17,6%
1964	0.4%	83,3%	16,3%
1965	1.6%	80,2%	18,2%
1966	0.0%	75,9%	24,1%
1967	0.0%	80,9%	19,1%
1968	0.6%	95,9%	3,5%
1969	0.4%	81,4%	18,2%

Fuente: Breve Historia Economica del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Cabe mencionar que el impacto de la producción de banano fue más profundo que el generado por la producción de cacao. En efecto, se ampliaron zonas agrícolas de la Costa, se expandió la red vial y se produjo un mayor proceso de migración de la Sierra a la Costa, permitiendo un desarrollo acelerado de las ciudades y un cierto robustecimiento del mercado interno en base a relaciones salariales y aumento de la obra pública.

En los años del "boom" bananero fue importante el aporte del Estado como ente planificador y constructor de obras de infraestructura para el fortalecimiento de las clases medias. Durante la bonanza bananera el Estado aumentó notablemente el gasto y la inversión, especialmente aquella destinada a construir carreteras que permitieron una mejor integración nacional. [2]

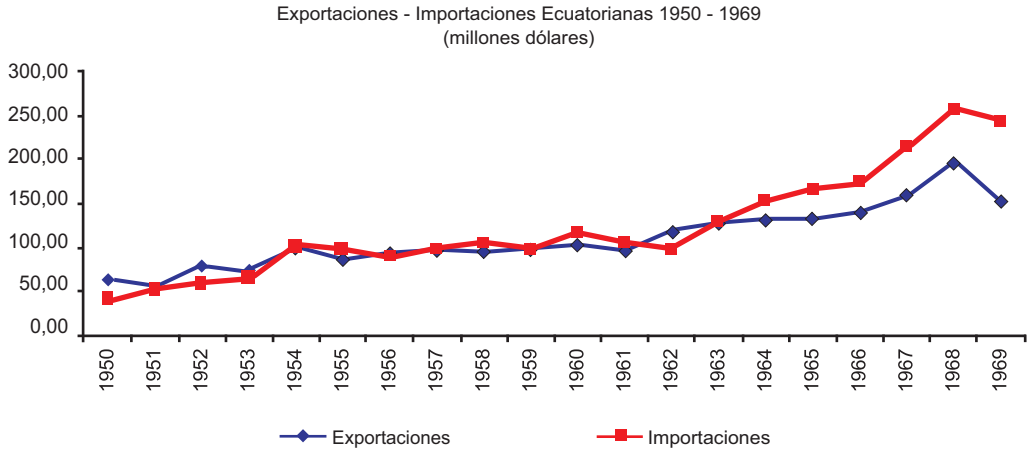
También se desarrollaron políticas que buscaban una participación más activa del Ecuador en la economía mundial, incrementando las exportaciones y las importaciones (ver gráfico No. 1) e incentivando el ingreso de la inversión extranjera directa.

Sin embargo, al finalizar la década de los cincuenta, se presentaron algunos problemas en el mercado internacional del banano, toda vez que sus términos de intercambio habían comenzado ya a declinar en 1955. Por este motivo, se registra una recuperación en la producción de los países centroamericanos productores de la fruta y las multinacionales que concentraban el mercado mundial volvieron a prestar atención a estos países.

1 Acosta, Alberto; Breve historia económica del Ecuador, 2da. edición, Corporación Editora Nacional, Quito, 2001

2 Ibid

Gráfico No. 1



Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

En la década de los sesenta, en medio de la crisis del banano, el Ecuador experimentó una nueva fase de inestabilidad política. Se produjo la sucesión de varios gobiernos constitucionales [3] hasta que la Junta Militar se instaló en el poder. Su mandato duró hasta 1966 y uno de sus principales propósitos fue la modernización del sistema capitalista imperante, motivo por el cual se fortaleció la necesidad de impulsar la reforma agraria para introducir innovaciones tecnológicas y aumentar la productividad.

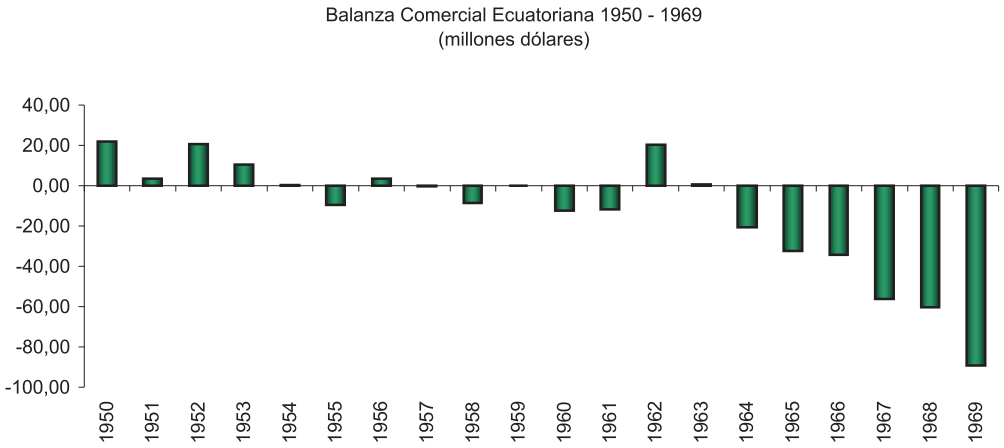
Por otro lado, la política de sustitución de importaciones no tuvo los resultados esperados debido a la incapacidad de las elites para crear las condiciones propicias para su cristalización, tales como una transformación dinámica del mercado interno, una redistribución productiva, así como brindar garantías para un adecuado flujo de capitales que permitan readecuar el aparato productivo o diseñar una verdadera política arancelaria que proteja la industria naciente . [4]

Desde 1964 hasta 1972, la balanza comercial (ver gráfico No.2) presentó un déficit crónico debido sobre todo al acelerado incremento de las importaciones y al permanente deterioro de las exportaciones bananeras. Las compras externas pasaron de 100 millones en 1954 a cerca de 250 millones al finalizar los sesenta.

3 Los Gobiernos de Galo Plaza Lasso, José María Velasco Ibarra, Camilo Ponce Enríquez, nuevamente Velasco Ibarra y el de Carlos Julio Arosemena

4 Acosta, Alberto; Breve historia económica del Ecuador, 2da. edición, Corporación Editora Nacional, Quito, 2001

Gráfico No. 2

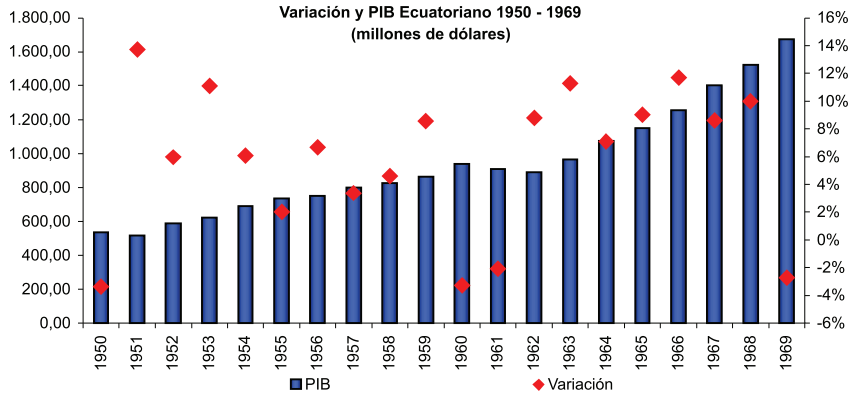


Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

En esta misma década, sobre todo en los últimos años, la inversión extranjera directa experimentó un crecimiento acelerado a causa de las actividades petroleras, pero fue en la siguiente década que el Ecuador pudo contar con nuevos ingresos en base a la explotación de petróleo.

A pesar de los problemas, hasta principios de los setenta el país creció a un ritmo anual de 2.9%, superior al promedio de países latinoamericanos (2% aproximadamente) exceptuando Brasil y México (3,5% aproximadamente).

Gráfico No. 3



Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

1.2 Ámbito tributario

Aunque a partir de 1925 se inicia un proceso de grandes reformas tributarias en Ecuador, no es sino hasta 1950 que se registran grandes cambios en este ámbito. La década anterior a 1950, fue crítica en el plano económico debido al desplazamiento que el Ecuador tuvo que sufrir en sus mercados de exportación, como consecuencia de la 2da. Guerra Mundial. Hasta esa fecha se encontraba que el sistema tributario venía adoleciendo de tres principales deficiencias que dificultaban tener una administración eficiente (Ministerio de Finanzas, 1968):

- Multiplicidad de gravámenes que dificultaban la regulación y cobro de ingresos
- Evasión de impuestos, particularmente Renta, y
- Deficiente sistema de fijar y recaudar los gravámenes.

Para tratar de solucionar estos problemas el Gobierno Nacional solicitó la ayuda a la Misión Técnica de las Naciones Unidas, quienes presentaron un plan de trabajo enmarcado en los siguientes tópicos:

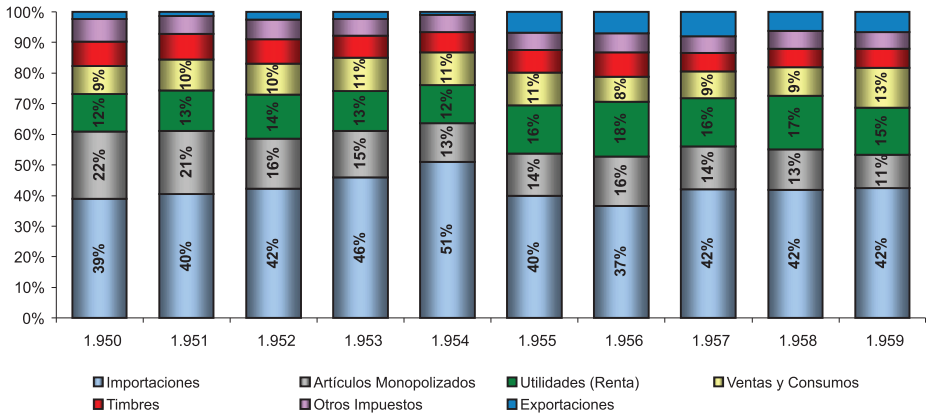
- Recolección de datos estadísticos
- Comparación de datos para establecer elementos de análisis.
- Revisión general y completa de los diversos tipos de ingresos con los que secuenta para el presupuesto del Estado.
- Clasificación de los impuestos en directos e indirectos
- Simplificación del sistema impositivo

Entre las principales conclusiones a las que llegó la Misión dirigida por el Dr. Paul Déperon, constaron: la necesidad de sentar las bases para la organización fiscal del Ecuador, mediante un proyecto de Ley sobre reestructuración del sistema tributario; y, la estimación de alrededor de 250 impuestos, tasas y porcentajes de recargo que recaían sobre los contribuyentes.

En lo respecta a los ingresos fiscales, durante la década de los cincuenta las principales fuentes de ingresos para el Gobierno provenían del comercio exterior, impuestos a los artículos monopolizados, impuesto a la renta, impuesto a las ventas y consumo y otros impuestos, que aunque numerosos, tenían un aporte marginal.

Gráfico No. 4

Participación de los impuestos en el ingreso general del Estado
(en porcentajes)
Período 1950 - 1959



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Como se puede observar en el cuadro No. 2, las importaciones tuvieron un crecimiento muy importante durante la época, llegando a duplicarse el monto importado entre 1950 y 1959. Este hecho incrementó los ingresos para el Gobierno ya que la principal fuente de financiamiento se encontraba en la recaudación externa, la recaudación por importación representaban el 42,1% frente al total recaudado. Además se presentaba una tendencia cada vez mayor a depender de este ingreso en los ingresos del fisco.

Sin embargo en el segundo quinquenio de los cincuenta la tasa de crecimiento de los ingresos provenientes de los aranceles a las importaciones disminuye debido a dos motivos principales: la desaceleración económica de mitad de década y la deficiente recaudación efectuada en los impuestos arancelarios que entraron en vigencia en el año 1956.

Cuadro No. 2

Importaciones y exportaciones ecuatorianas
(1950-1959)

Año	Importaciones	Exportaciones
1950	41,33	63,11
1951	52,07	55,40
1952	58,50	79,02
1953	63,70	74,12
1954	100,20	100,37
1955	96,90	87,15
1956	88,80	92,01
1957	97,83	97,44
1958	103,53	94,90
1959	97,27	97,05

Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Hasta antes de ese año, el sistema arancelario que regia en dicho período estaba basado en los siguientes aspectos:

- Establecimiento de una nomenclatura técnica
- Consolidación de varios impuestos que caían sobre el comercio exterior, mediante tarifas unificadas
- Se cambió la base de percepción ad-valorem por un derecho específico, que al mismo tiempo reduciría el fraude proveniente de ocultar el valor real de las mercaderías importadas
- Se fijo el valor de los derechos arancelarios según la clasificación económica de las mercaderías.
- Se dispuso de un arancel unificado que permitió la celebración de tratados comerciales.

Sin embargo en 1956 se adopta un arancel tipo mixto, es decir, las tarifas se dividieron una parte en derechos específicos, y otra parte en derechos ad-valorem. Esta reforma efectuó algunas modificaciones en la nomenclatura introduciendo mejoras para dar mayor claridad al arancel y facilitar su manejo a los importadores y autoridades. Además se hicieron correcciones en la nomenclatura mejorando la precisión para ubicar una determinada partida arancelaria y cobrando lo justo, corrigiendo una fuerte evasión de impuestos.

Siguiendo con la recaudación externa, pero esta vez analizando el aporte de las exportaciones, éstas demostraban una marcada inestabilidad ya que se encontraban regidas por las variaciones del mercado exterior y por variaciones climáticas que afectaban a los productos agrícolas. Los impuestos a las exportaciones representaron en la década de los cincuenta el 2.24% durante el primer quinquenio. Sin embargo, en la segunda mitad de la década la recaudación por exportaciones presentaron un incremento llegando a representar el 7.39% del total de los ingresos fiscales. Este incremento se debió a cambios en la normativa arancelaria de 1954. Para ese año existían ocho impuestos que afectaban al cacao, seis al banano y ocho al café. Luego de la formulación de la nueva Ley, las exportaciones de estos productos fueron afectadas por otros impuestos, a los cuales se deben sumar a los cobrados por municipios, consejos provinciales y entidades autónomas.

En lo que respecta a las recaudaciones internas, el principal problema existente en aquellos años era la descentralización de ingresos, al extremo que una misma base imponible estaba gravada por varios impuestos regionales y locales, los que eran recaudados por diferentes Entidades Públicas. Las recaudaciones internas representaron en los cincuenta el 44.45% del valor total de ingresos tributarios, siendo sus principales rubros: el Impuesto a la Renta y los Timbres Fiscales .[5]

El impuesto a la renta fue la segunda fuente de ingresos para el fisco (después de las importaciones). La Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, elaboró un proyecto de ley cuyas principales recomendaciones, entre otras, fueron:

- Establecer un solo impuesto general sobre la renta que sustituya los impuestos básicos, especiales y gravámenes que existían.
- Permitir la compensación entre los resultados de las diversas actividades, de modo que el impuesto grave a cada contribuyente en atención a su capacidad personal, permitiendo inclusive la compensación de pérdidas sufridas en un año con las ganancias obtenidas en los cuatro años siguientes.
- Elevar el mínimo de renta no imponible
- Establecer tarifas uniformes para todas las tasas de renta percibidas por las personas naturales, con excepción de las rentas que provienen del trabajo en relación de de pendencia.
- Gravar las rentas de gran explotación agrícola y pecuaria (propiedades superiores a $400.000 sucres).

En 1953, el impuesto a la Renta se transformó en un impuesto unificado, lo que genero un incremento en la recaudación en 1.62% durante el primer año de implementación.

En 1955 se produjo un nuevo incremento en la recaudación del impuesto a la renta, fruto de las acciones tomadas por la Dirección de Impuestos a la Renta que desplegó una intensa actividad fiscalizadora, habiéndose completado, por primera vez, el trabajo de fiscalización en toda la República, recaudando 29 millones de sucres (en 1954 la recaudación de este impuesto fue de apenas 2 millones).

Durante 1959 se produce un incremento mayor originado en la creación del impuesto a las utilidades presuntivas a la exportación del banano, el cual fue cobrado directamente por el BCE a los exportadores y era contabilizado como

5 Durante este período los timbres que regían fueron: Timbres fijos, Patrióticos, Móviles, Telegráficos, Judiciales, Suntuarios, Inmigración, Escolares, Escuela de detectives, Impuesto a la Renta, Orientalista, Postales-Pro-Turismo y, Fuerza Pública

parte del impuesto a la renta. Este rubro alcanzó la cifra de 13.35 millones de sucres, sin embargo se trató de un incremento nominal ya que más del 60% se devolvía posteriormente.

El segundo impuesto interno en importancia corresponde a los timbres fiscales cuyos ingresos representaban el 8,98% del total de las recaudaciones logradas. Sobre este impuesto no se efectúa ningún cambio de importancia en la Ley de Timbres Fiscales, manteniendo por tanto los problemas de los que adolecía, entre ellos: complejidad de la Ley, interferencia en el desarrollo económico sin un aporte apreciable de ingresos, facilitaba continuos fraudes a la aposición de timbres.

Para los años sesenta el panorama general no cambió. La dependencia de los ingresos del gobierno a la recaudación proveniente del comercio exterior seguía siendo muy alta, incluso incrementándose en los primeros años al 65.01%, mientras que los ingresos internos llegaron sólo al 34.99% de las recaudaciones totales.

Las recaudaciones por importaciones crecieron a un promedio anual de 45%, incrementos que se encontraban en relación directa con el valor total de las importaciones.

Dada la complejidad del sistema arancelario y la importancia que tenía esta fuente de ingreso para el Gobierno, durante el año 1961 se concluyó un estudio relacionado con la reforma arancelaria, en el cual se trataba de establecer un sistema que permitiera mantener una relación armónica entre los impuestos adicionales y el impuesto básico..

Este proyecto también buscaba efectuar nivelaciones tarifarías, tendientes a defender la producción nacional.

A inicios de la década, el peso del impuesto a las exportaciones subió a 8,18% debido al incremento que presentaron los ingresos provenientes de los impuestos cobrados a las exportaciones, es decir, producto del superávit existente en esos años.

Cuadro No. 3

Importaciones y exportaciones ecuatorianas
(1960-1969)

Año	Importaciones	Exportaciones
1960	102,56	115,68
1961	94,67	106,44
1962	117,43	97,15
1963	128,44	128,01
1964	131,08	151,92
1965	131,98	164,41
1966	139,73	174,13
1967	158,04	214,21
1968	195,17	255,47
1969	152,53	241,84

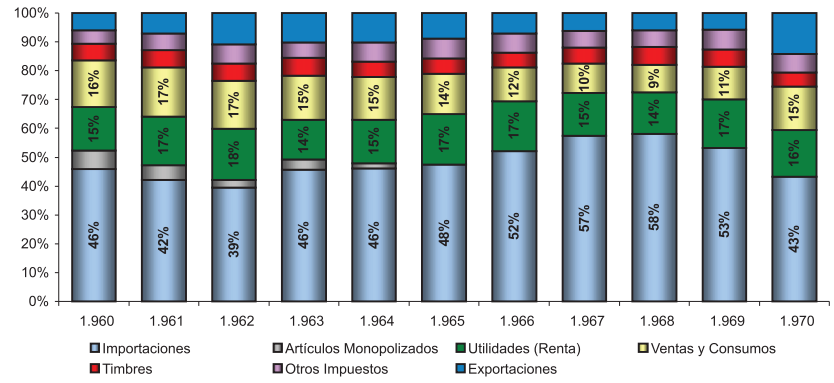
Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador

Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

En lo que respecta a los impuesto internos, en los primeros años de la década de los sesenta éstos representaron el 30.96%. Este aumento fue producto del incremento presentado en 1961 fruto a su vez de los esfuerzos administrativos realizados para el control de las declaraciones presentadas por los contribuyentes.

Gráfico No. 5

Participación de los impuestos en el ingreso general del Estado
(en porcentajes)
Período 1960 - 1969



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

En base al proyecto de Ley del Impuesto a la Renta elaborado por la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, se elaboró una nueva Ley de Impuesto a la Renta en 1962, cuyos aspectos a destacar fueron:

- Cambio sustancial de la incidencia del peso tributario a favor del contribuyente de menores ingresos, aumentando las rebajas de Ley e incrementando en forma pro gresiva el gravamen para las rentas del sector de mayores ingresos.
- Obligaron la declaración de renta conjunta de los cónyuges, a fin de mejorar la recaudación sobre la base de la determinación de un sujeto tributario real.
- Consolidaron las diferentes tasas impositivas vigentes en una sola.
- Definía concretamente el concepto de fuente y enumeraba con ejemplos las rentas que deben considerarse de fuente ecuatoriana, para evitar confusiones.
- Observaba los principios de igualdad y universalidad del impuesto y establecía como objeto de imposición a todas las actividades económicas generadoras de ingresos, entre otros.

Además se hizo una clasificación de las rentas según el origen de los ingresos, en los siguientes grupos:

- Rentas derivadas del trabajo en relación de dependencia
- Rentas que provienen del trabajo o de la actividad profesional efectuados fuera de la relación patronal de dependencia• Rentas provenientes del trabajo con el concurso del capital (incluye rentas de negocios e incluye explotación de inmuebles)
- Rentas provenientes del empleo del capital, sin el con curso del trabajo (incluye préstamos, dividendos, utilidades, etc.).

En lo que respecta a la recaudación proveniente de los timbres fiscales, su peso frente a la recaudación total siguió disminuyendo, llegando a inicios de la década a representar apenas el 5.89%, demostrando así un nivel de conducta inferior frente a otros impuestos, debido principalmente a la confusión que presentó la Ley de Timbres, por la falta de claridad y precisión en las definiciones. Por tal razón en 1964, las autoridades del Ministerio del Tesoro plantearon las siguientes reformas:

- Ordenar la legislación vigente, transformándolo en un solo cuerpo orgánico.
- Consolidar los múltiples impuestos que actualmente gra van al mismo acto.
- Mejorar los conceptos, aclarar y definir al sujeto tributario.

A mediados de la década y principalmente a finales de la misma, comienzan a tomar importancia otros impuestos que anteriormente tenían una mínima incidencia en los ingresos fiscales.

Los impuestos a las ventas y sustitutivos correspondían a los impuestos del 1,5% sobre las ventas de las industrias, que beneficiaban al Gobierno Central y el 2% destinado a los Municipios, para la provisión de agua potable; ambos fueron unificados durante 1964 bajo el nombre de "impuesto del 3,5% sobre las ventas y sustitutivos". En un solo

año se registró un incremento de 9,36% que representó el 3,91% de las recaudaciones totales realizadas por el Fisco.

En este mismo ámbito, en 1960 se suprime el monopolio de cigarrillos nacionales, declarando libre su elaboración, distribución y venta, y estableciendo una imposición que tiende a satisfacer a la industria en competencia, para sustituir en esta forma los ingresos que la empresa de Monopolios del Estado venía percibiendo.

Otros impuestos que comprendían cerca de 100, fueron en su mayoría indirectos y representaban el 4,88% de las recaudaciones totales.

En conclusión, las décadas de los cincuenta y sesenta fueron exitosas en el ámbito tributario tanto en términos cualitativos como cuantitativos, comparadas con el caótico panorama tributario existente antes de aquellos años. Casi en todos los años se obtuvieron crecimientos en términos de recaudación, llegando a registrarse incrementos de hasta 8% anual en determinados años. Dichos crecimientos fueron producto de varios aspectos: la coyuntura de comercio exterior, las reestructuraciones en el campo de las leyes tributarias (unificando y simplificando el sistema) y una mejora en el control y la administración.

En aquellas épocas los ingresos fiscales tenían dos grandes componentes de recaudación, los impuestos al comercio exterior y la recaudación interna. La dependencia del Gobierno sobre los primeros era sumamente alta, sobretodo en aquellos ingresos provenientes de las importaciones ya que a inicios de los cincuenta la recaudación de las exportaciones era marginal. La dependencia de la recaudación de las importaciones fue tan alta que llego a representar cerca de un tercio de los ingresos fiscales. Sin embargo la coyuntura del comercio internacional y las modificaciones arancelarias permitieron disminuir dicha dependencia y quintuplicar el peso de las exportaciones en el total recaudado.

En lo que respecta a la recaudación interna, las reformas planteadas y las mejoras en la parte administrativa permitieron incrementar la recaudación, incrementar el peso de éstas frente a los ingresos totales e iniciar un cambio para tener un sistema más progresivo.

Las recaudaciones internas tuvieron un crecimiento mayor a los ingresos externos y se observó una corriente de ir reemplazando progresivamente los impuestos internos frente a los cobrados al comercio exterior.

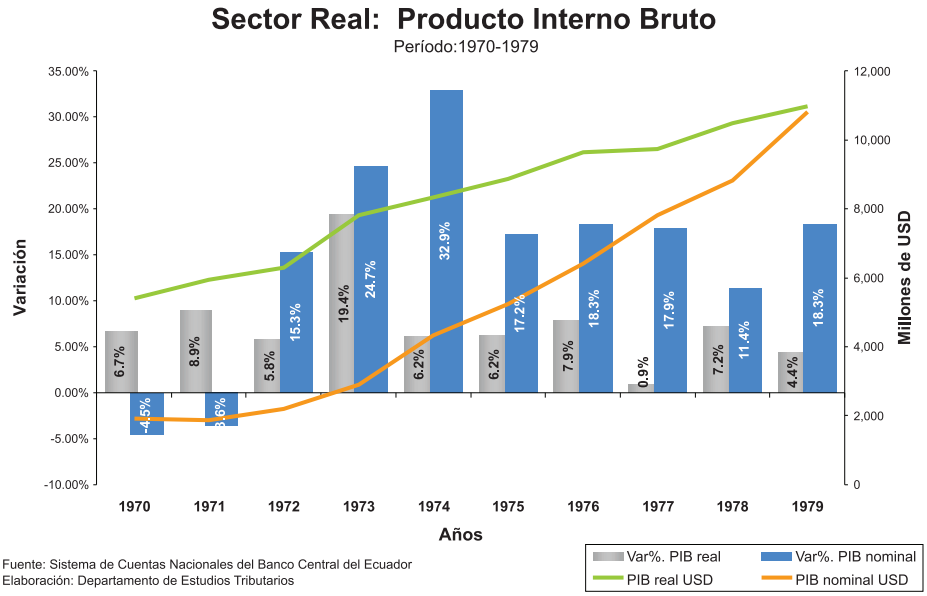
2. DÉCADA DE LOS 70

2.1 Ámbito Económico

Tras el descubrimiento del yacimiento petrolífero de Lago Agrio en la amazonía ecuatoriana y el inicio de las exportaciones de crudo en agosto de 1972, el aparato productivo nacional se desarrolló a gran velocidad. Esto permitió generar ahorro interno, reservas internacionales e inversión, así como grandes niveles de crecimiento económico y cambios estructurales en el sistema económico y social. A ésto se sumaron diversos factores asociados al mercado internacional como el incremento en los precios del barril de petróleo que incentivaron la explotación y exportación de este recurso.

Este auge propició algunas hechos importantes: se puso en vigencia la Ley de Hidrocarburos; se crea la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE); Ecuador ingresa a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), disponiendo la participación accionaría del consorcio Texaco-Gulf; se construye la Refinería de Esmeraldas; entre otros. Sin embargo, como en el resto de América del Sur, el excesivo gasto corriente motivado por los inusitados y substanciales ingresos petroleros, sentó las bases para la posterior crisis de la deuda de los años 80.

Gráfico No. 6



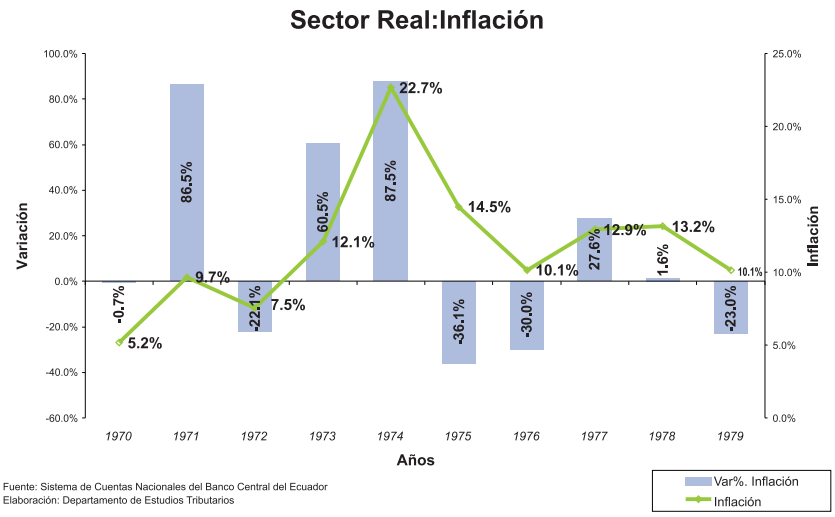
Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Al estudiar la evolución del PIB real y nominal en el Gráfico No. 6, se distingue de manera clara el impulso económico de la década, con un crecimiento promedio anual del 7% para el PIB real y 15% para el nominal; es decir, un aumento promedio anual de la producción de 5,9 y 8,8 Millones de USD, antes y después de considerar inflación, respectivamente. [6] Como se puede observar, el mayor crecimiento real de la economía fue en 1973 con un 19% (1.513 Millones de USD), lo cual seguramente contribuyó al crecimiento nominal en 1974 de 33% (1.429 Millones de USD).

Resulta importante señalar que estos crecimientos suceden poco después de 1972, año en el que se inicia la exploración petrolera y consigo un crecimiento económico de grandes magnitudes. Así mismo, es rescatable el predominante crecimiento del PIB nominal sobre el real en lo que resta de la década, disminuyendo así las amplias brechas existentes en un inicio hasta llegar a ser prácticamente iguales a finales de los 70.

6 De 1973 a 1980, Ecuador registró un crecimiento per cápita de 3.3%, el mayor en todo el siglo XX, superando al promedio de América Latina (2.3%), países ibéricos (1.4%) e inclusive Estados Unidos (1.0%).

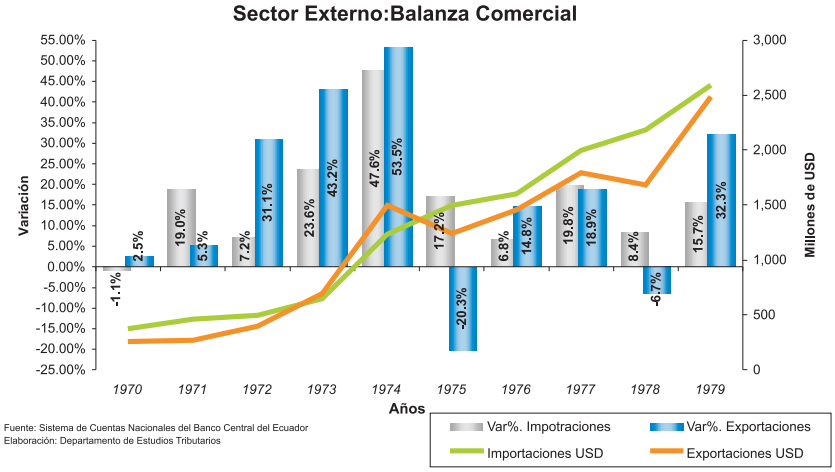
Gráfico No. 7



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Estos hechos están vinculados con el volátil comportamiento de la inflación trazado en el Gráfico No. 7, el cual promedió cerca del 11% en toda la década, con un mínimo del 5% en 1970, y un máximo del 23% en 1974, para luego mantenerse entre un 10% y 15% en los años subsiguientes. No obstante, hay que recordar que la inflación pudo haber sido mayor si no se hubiera mantenido el tipo de cambio estable e inmóvil en 25 sucres aproximadamente.

Gráfico No. 8



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

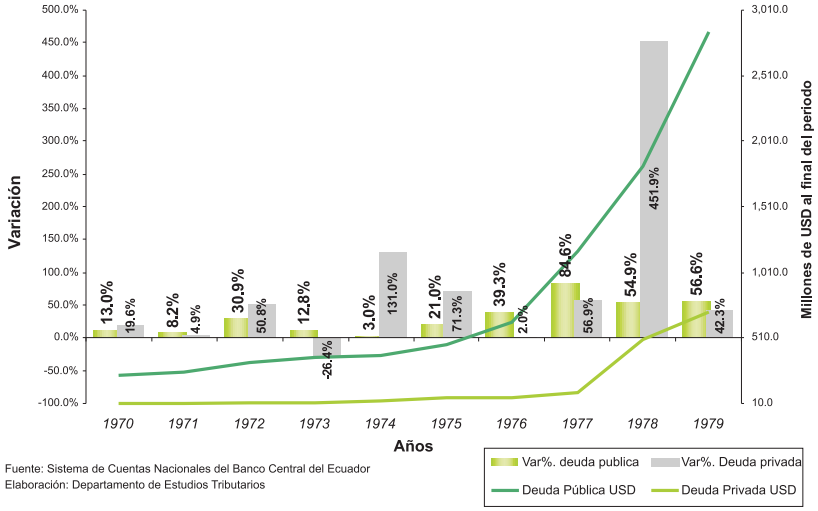
En cuanto a las transacciones con el sector externo, de acuerdo al grafico 8, los años 1973 y 1974 fueron los únicos que registraron superavit en la balanza comercial, con un excedente de 47 y 257 Millones de USD, respectivamente.

Además en estos años se presentaron los crecimientos más relevantes en las exportaciones e importaciones (que llegaron al 50% y 45%, respectivamente), distinguiendo así la acelerada actividad comercial que Ecuador comenzaba a tener con el resto del mundo. En el segundo quinquenio se presenciaron contracciones substanciales en las exportaciones de 252 y 112 Millones de USD en los años 1975 y 1978, cercanas al 20% y 7%, respectivamente; que mantuvieron un diferencial importante frente a las importaciones hasta los años 80.

Estas caídas fueron producto del descenso de los precios del crudo en el mercado internacional, de la coyuntura política de la década marcada por los regímenes dictatoriales y de la consecuente pérdida del dinamismo económico. Además hay que rescatar la siempre creciente tendencia de las importaciones, la misma que se vio marcada por la estabilidad en el tipo de cambio al permitir que tanto consumidores como industrias sustituyan la producción nacional por bienes extranjeros que eran cada vez más accesibles.

Gráfico No. 9

Sector Externo:Endeudamiento

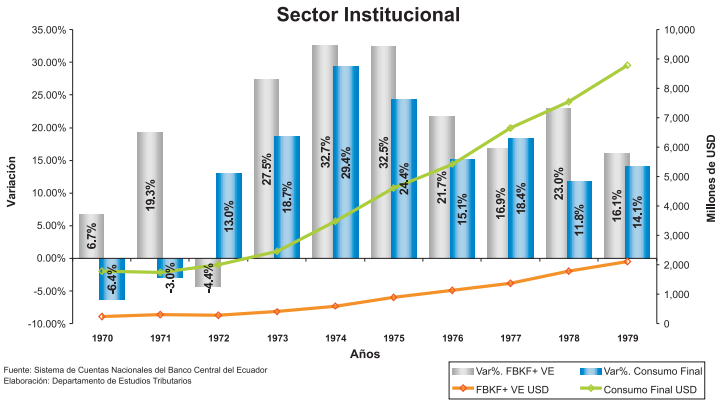


Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

En lo que respecta a la balanza de pagos, se puede observar en el grafico 9 que la deuda externa ecuatoriana tuvo crecimientos extraordinarios desde 1972 (a excepción de 1973), llegando en casos extremos a elevarse en un 452% para el sector privado en el año 1978 y 85% para el sector público en el año 1977, inyectando recursos financieros importantes a la economía de cerca de 406 y 538 Millones de USD, respectivamente.

Esta tendencia hizo que el endeudamiento del sector público y privado creciera en casi 12 y 58 veces a finales de la década respectivamente; la cual estuvo motivada por el elevado crecimiento de la economía ecuatoriana (atrayendo un importante flujo de créditos foráneos), como también por la estabilidad en el tipo de cambio.

Gráfico No. 10



Conforme a lo mencionado, gracias a la actividad petrolera y al endeudamiento externo, el tipo de cambio permaneció estable hasta el final de los 70, lo que originó un cambio en el comportamiento de consumo de los hogares y gobierno, aumentando en principio su poder adquisitivo y sus preferencias por producto importado. De aquí, el crecimiento pronunciado del consumo final de la economía que se contempla en el Gráfico No. 10, el cual luego de descensos leves que no sobrepasaron el 7% hasta 1971, alcanzó un máximo de 30% en 1974, aumentando el gasto de consumo en aproximadamente 1 millón de USD, para luego mantenerse cerca de una media del 14% que a finales de la década quintuplicó su cifra, pasando de 1.791 a 8.786 Millones de USD.

Por su parte, la Formación Bruta de Capital Fijo y la Variación de Existencias [7] evolucionaron de forma similar al consumo final luego de 1973, pero con crecimientos más importantes que llegaron a un máximo del 33% entre 1974 y 1975 de alrededor de 196 y 289 Millones de USD, respectivamente.

En resumen, existió un prolongado periodo de estabilidad y desarrollo económico, dada la bonanza de recursos que sirvió para atender múltiples necesidades de infraestructura, electrificación, red vial, transporte, comunicaciones, exploración y prospección petrolífera y minera, cobertura de servicios de educación y salud, y varios otros proyectos de desarrollo. Estos hechos constituyeron el punto de partida en la modernizaron de las urbes, el aumento del ingreso per-cápita de la población y la reducción de la mortalidad infantil y el analfabetismo, mejorando de esta manera el nivel de vida .[8]

2.2 Ámbito tributario

El notable crecimiento y desarrollo económico de la década de los 70 tuvo también sus implicaciones sobre el sistema impositivo ecuatoriano. Si bien existieron reformas a la estructura impositiva del país que simplificaron de alguna manera sus procesos, el auge económico postergó los cambios radicales que necesitaba el sistema, ya que no era una prioridad en ese momento que el Estado cuente con una fuente segura de recursos.

2.2.1 Estructura y Reforma

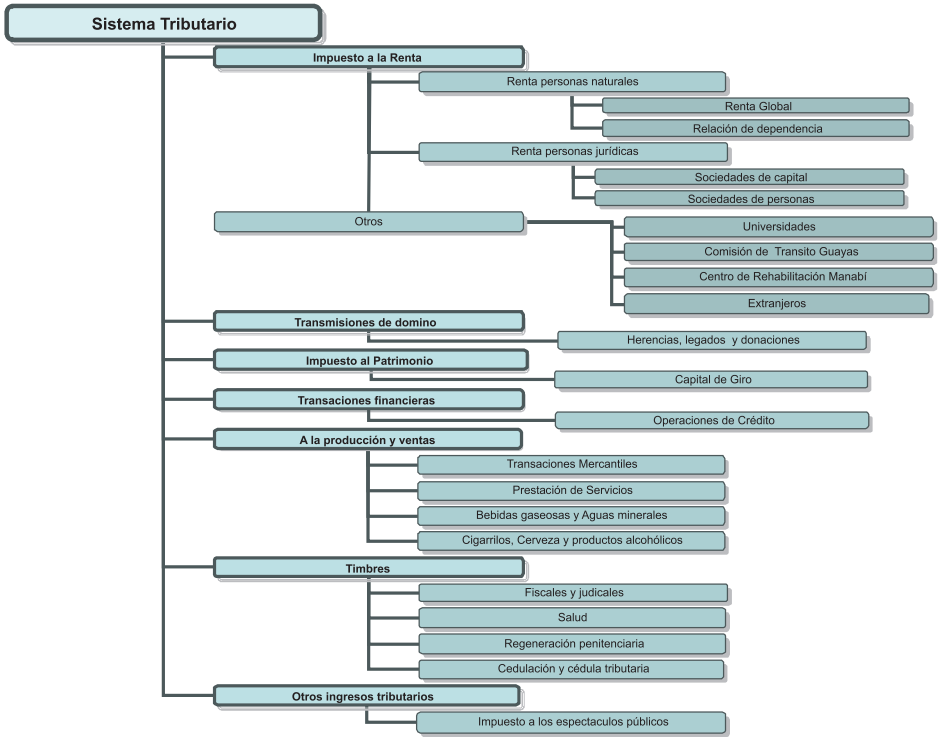
El sistema tributario para los años 70 estaba estructurado de la siguiente forma. [9]

7 Disponibilidad de equipos, maquinarias y demás herramientas para la producción

8 Según estudios la población creció a un ritmo del 2,9% anual, lo que permitió generar un incremento acumulado del producto per cápita del 75%. Los ingresos petroleros dieron lugar a que los gobiernos militares de la época incrementen sus gastos en forma desmedida, y producto de ese excesivo egreso corriente se generaron fuertes desequilibrios fiscales.

9 Inicialmente existía una clasificación según la forma de cobro de ese entonces. Este clasificación consistía en recaudación vendible, exigible y directa. Las recaudaciones vendibles comprendían todos los ingresos por la veta de especies fiscales en las jefaturas provinciales y en las oficinas de correos. Las recaudaciones exigibles eran aquellas producto del cobro de títulos de crédito a través de las jefaturas provinciales de recaudaciones, mientras que las directas constituían los ingresos provenientes de todos los impuestos que pagan los contribuyentes.

Gráfico No. 11



Esta estructura es muy parecida a la actual, con las siguientes diferencias y reformas:

En el impuesto a la renta, las personas jurídicas se las clasificaba en sociedades de personas y sociedades de capital; al establecer que el capital de las primeras estaba representado por acciones o certificados de aportación (rentas del capital puro); mientras que el capital de las segundas se encontraba soportado por el trabajo, capital, o ambos (rentas de capital con o sin concurso de capital), de un grupo de personas cuyas ingresos provenían exclusivamente del trabajo.

Las escalas del impuesto a la renta cobrado a personas naturales se mantuvieron estáticas hasta 1981, variando progresivamente del 10% al 42% en 9 tramos de ingreso; mientras que el impuesto aplicado a las personas jurídicas constituyó el 20% sobre la utilidad gravable para empresas nacionales y el 40% para las que contaban con capital extranjero desde el año 1972. Antes de 1972 dicho impuesto se diferenciaba por rentas del trabajo con el concurso de capital y sin el concurso del mismo a tasas del 6% y 18%, respectivamente .[10]

Existían impuestos adicionales a la renta que gravaban a todas las personas naturales o jurídicas, ya sea a nivel nacional o regional, pero no formaban parte del Presupuesto General del Estado. Su principal función era financiar otros organismos como Universidades públicas y privadas, con una tasa extra del 10% y 1% respectivamente. Adicionalmente, financiaban el funcionamiento de la Comisión de Transito del Guayas y del Centro de Rehabilitación de Manabí, al imponerse una tasa fija del 8% sobre la renta a nivel regional.

En diciembre de 1971 y junio de 1972, se instituyeron en Agentes de Retención a los presidentes y gerentes de las sociedades de capital, y a los administradores, directores, tesoreros y pagadores de las instituciones de derecho público y privado.

En 1970, el Impuesto a las Ventas fue reemplazado por le mencionado Impuesto a la Producción y Ventas, el cual diferenciaba su tarifa a la transacción de bienes y prestación de servicios, del impuesto al consumo de cigarrillos, licores, aguas minerales y gaseosas; lo que hoy en parte se conoce como Impuestos a los Consumos Especiales (ICE) .[11]

10 En este impuesto se excluye lo referente a la Renta de Empresas Petroleras, las mismas que tenia un sistema especial de tributación..

11 El impuesto a los cigarrillos consistía en una escala de tarifas ad-valorem sobre el precio ex-fábrica, la misma que variaba de acuerdo al tipo de tabaco empleado en su fabricación. El impuesto a la cerveza se aplicaba sobre el precio de venta ex-fábrica fijado de acuerdo a la capacidad de la botella. El impuesto a las bebidas gaseosas estaba constituido por tres tipos de tarifas ad-valorem sobre el precio ex-fábrica que se producen y venden en el país.

Este impuesto fue el reemplazo al Impuesto a las Ventas a partir de 1970. Por recomendación del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), dicho impuesto operaba inicialmente mediante dos tipos de porcentajes: 4 % para las transacciones mercantiles y 10% para la prestación de servicios. Luego, en el año de 1978 esta clasificación se unificó a una tasa del 5%, incluyendo además las importaciones.

El Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones (que gravaba todo crecimiento patrimonial gratuito proveniente de cualquier acto o contrato, incluyéndose los enriquecimientos que se producen por causa onerosa) y el Impuesto al Giro de Capitales (que gravaba la tenencia de riqueza, ya sea en forma en general o de ciertos bienes y derechos en particular) estaban vigentes desde antes de la década, y así lo siguieron en el transcurso de la misma sin ningún cambio
en especial.

El Impuesto a las Operaciones de Crédito imponía a todos los prestamos, descuentos y operaciones hipotecarias con una tasa del 0.5% anual, y las operaciones quirografarias y prendarias con una tasa del 0.25%. Este impuesto aplicaba sólo a las operaciones de crédito que se efectuaban en moneda nacional con las intermediarias financieras del país, inclusive con el Banco Central. Luego, en 1976 este impuesto fue consolidado a una tasa del 1% anual para todo tipo de operación de crédito.

Los timbres comprendían los impuestos que gravaban los actos administrativos con el Estado; así estos imponían acciones fiscales, judiciales, de salud, de regeneración penitenciaria, de cedulación y cédula tributaria.

Finalmente, vale destacar que entre 1972 y 1976, la política tributaria se orientó a aliviar la carga impositiva, mediante el incremento de las rebajas y deducciones para la determinación de la base imponible de Personas Naturales, a fin de contrarrestar el deterioro de los salarios, producido por el proceso inflacionario. A partir de 1976 a 1981 las rebajas y las deducciones se mantuvieron. Así mismo se aplicaron diferentes porcentajes a las inversiones o reinversiones en empresas acogidas a las Leyes de Fomento según su categoría. Igualmente hubo exenciones arancelarias para facilitar la importación de bienes de capital y el establecimiento de industrias.

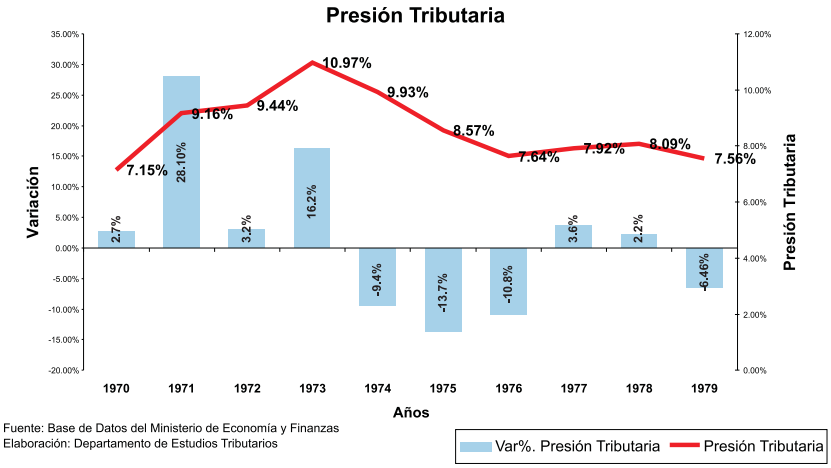
Según las puntualizaciones anteriores, no existieron cambios sustanciales en el ámbito de reforma y estructura tributaria (a excepción del código tributario) que incrementaran la recaudación de impuestos; esto debido al facilismo financiero y a la enorme cantidad de excedentes en manos del Estado. El Estado no tenía motivos para incurrir en grandes cambios internos dada la gran fuente de ingresos externos; razón por la cual no se contó con planes económicos claros, con estudios para la obtención y posterior distribución de los recursos y mucho menos con un aparato estatal que permita la eficaz administración de los ingresos públicos.
No obstante, como punto de partida para la unificación y esquematización de la política tributaria se expende por Decreto Supremo en Diciembre de 1975 el Código tributario, el mismo que planteó toda la normativa para la regulación de las relaciones jurídicas, obligaciones tributarias y administración de los impuestos que hasta y a partir de ese momento existieron.

2.2.2 Evolución de la Recaudación

Según información proveniente del Presupuesto General del Estado, los ingresos tributarios [12] se mantuvieron en alrededor del 95% de los Ingresos Totales Corrientes para la década de los 70 (excluyendo deducciones), después de un aumento de 3 puntos porcentuales en comparación a la media de la década anterior. Por otro lado, la participación de los ingresos no tributarios con respecto al PIB fue insignificante, registrando un valor de 0.4%.

12 Entiéndase por ingreso tributario a todos los impuestos internos y el comercio exterior.

Gráfico No. 12

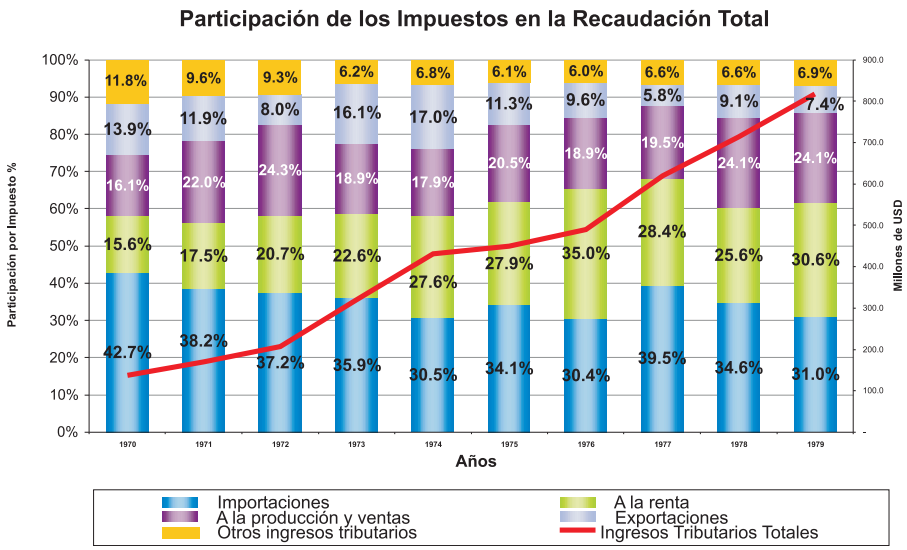


Fuente: Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Analizando el Gráfico No. 12, se observa que la presión tributaria alcanza su máximo valor del 11% en 1973, después de crecimientos considerables del 27% en 1971 y 16% en el mismo año. Cabe recalcar que el primer incremento se debió a una contracción del PIB en 3.5%, mientras que el segundo se produjo por la intensificación de la industria y la manufactura una vez iniciado el boom petrolero.

Para los siguientes años, el Estado encuentra disminuciones pronunciadas y consecutivas en su presión tributaria, con descensos que promedian el 12% de variación hasta 1976, llegando así a una presión del 7.6%. Esto como resultado de la acelerada evolución del PIB hasta 1974, la subsiguiente caída en los precios del petróleo en 1975, y la política tributaria orientada a las exenciones y deducciones entre 1972 a 1976. Posteriormente, en 1977 y 1978 se presentaron leves crecimientos motivados por las nuevas reformas de ese entonces (Por ejemplo el de operaciones de crédito), para luego volver a caer en 1979 a una presión muy próxima a la de 1976, situándose en el 7,5%.

Gráfico No. 13



Fuente: Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Al observar la composición del ingreso tributario en el Gráfico No. 13, se puede establecer que los impuestos que concentraban la mayor parte de la recaudación del sistema impositivo de los 70s eran los impuestos a las importaciones, a la renta, a la Producción y Ventas, y a las exportaciones, con porcentajes que promedian el 35%, 25%, 21% y 11% de participación, respectivamente.

Para el caso de los aranceles, su participación dentro de los ingresos tributarios fue decayendo paulatinamente de 43% en 1970 a 30.4% en 1976, y presentó una recuperación en 1977 cercana al 40%, manteniendo esta tendencia hasta el final de la década.

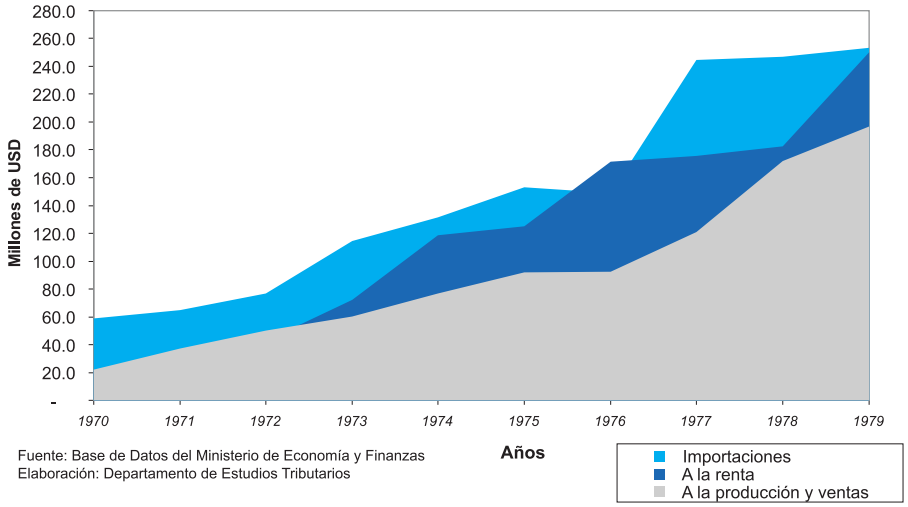
En lo que respecta al Impuesto a la Renta, su participación bordeó el 15% en 1970 y se mantuvo entre el 17% y 20% hasta el año de 1973. Desde 1974 en adelante, se presentaron sus contribuciones más importantes con participaciones que excedieron el 27% y llegaron alcanzar hasta el 35% en 1976, cerrando la década con una participación del 30%; todo esto como consecuencia de la precedente aceleración producto del auge económico existente a inicios de la década

Este efecto también se puede observar para el caso de los impuestos a la Producción y Ventas (posteriormente llamado como IVA), en donde las participaciones más altos están asociadas a los años 1972, 1978 y 1979, alcanzando más del 24% de la composición del ingreso tributario; mientras que para el resto de los años se mantiene alrededor de una media de 19% con un valor mínimo del 16% a inicios de la década. Otro factor evidente es la disminución en el aporte de impuesto a las exportaciones, que prácticamente se reducen en la mitad en el transcurso de la década, indicando la iniciativa reformista por incentivar la apertura internacional del aparato productivo nacional.

A todo esto hay que añadir el comportamiento de los ingresos tributarios totales, que durante toda la década se mantuvo en una tasa promedio de crecimiento del 24%, llegando a finales de la misma a sextuplicarse, de 137 a 816 Millones de USD.

Gráfico No. 14

Evolución de los principales impuestos



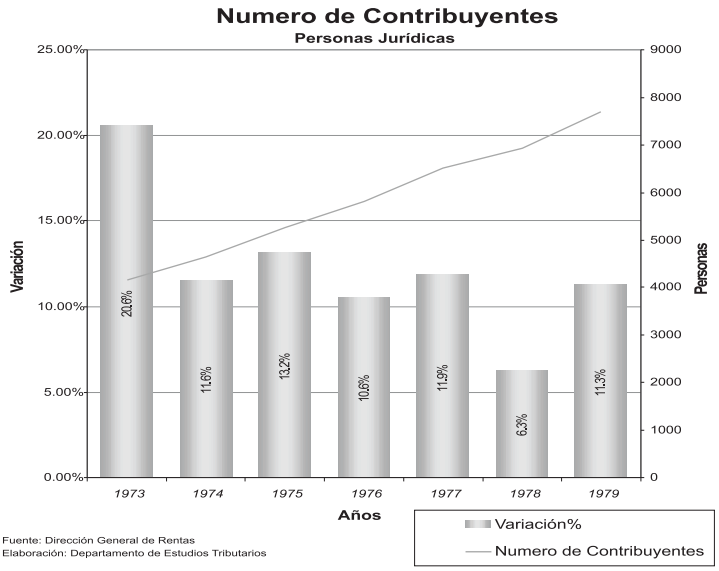
Fuente: Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Enfocando el análisis en los impuestos de mayor aporte al ingreso tributario del presupuesto del Estado, se puede observar en el Gráfico No. 14 que los ingresos arancelarios fueron los de más alta recaudación; a excepción del año 1976 en que los ingresos provenientes del impuesto a la Producción y Ventas superaron a éstos en alrededor de 22 millones de USD. Después de ese año, el ingreso arancelario creció en un 64% como consecuencia de la eliminación de las exenciones arancelarias, para luego en 1978 aumentar a una tasa del 3%. Al final de la década, las importaciones se convirtieron nuevamente en la fuente de recursos tributarios mas grande del Estado con una recaudación equivalente a 250 millones de USD a finales del periodo.

Por otro lado, en el Impuesto a la Renta se observó un crecimiento promedio del 28% anual, con tasas que alcanzaron máximos del 68% y 64% en 1973 y 1974, respectivamente; crecimientos importantes que ayudaron a elevar su recaudación sobre la conseguida en los impuestos a la producción y ventas. No obstante, se registraron crecimientos mínimos del 2% y 4% en 1976 y 1977 respectivamente, que hicieron que la recaudación del Impuesto a la Renta declinara frente a la arancelaria. Obviando estos hechos, este tributo evolucionó favorablemente, llegando a finales de la década a tener una recaudación muy próxima a la recaudación arancelaria, indicando así el interés del Estado por generar imposiciones más vinculadas a la actividad económica interna.

Para el Impuesto a la Producción y Ventas, se puede apreciar un crecimiento estable de aproximadamente el 30% hasta 1975 y crecimientos del 31% y 40% en 1977 y 1978 respectivamente, alcanzando así una recaudación después de asignaciones de 196 millones de USD, cifra que en el año de 1970 no superaba los 25 millones de USD. Un hecho interesante es el dinamismo que comenzó adquirir este tipo de ingresos, ya que si bien fueron superados por los provenientes del impuesto a la renta desde 1972, su crecimiento de 1975 a 1978 condujo a un acercamiento entre ambas líneas de recaudación, llegando a una diferencia no superior a los 10 millones de USD en 1978.

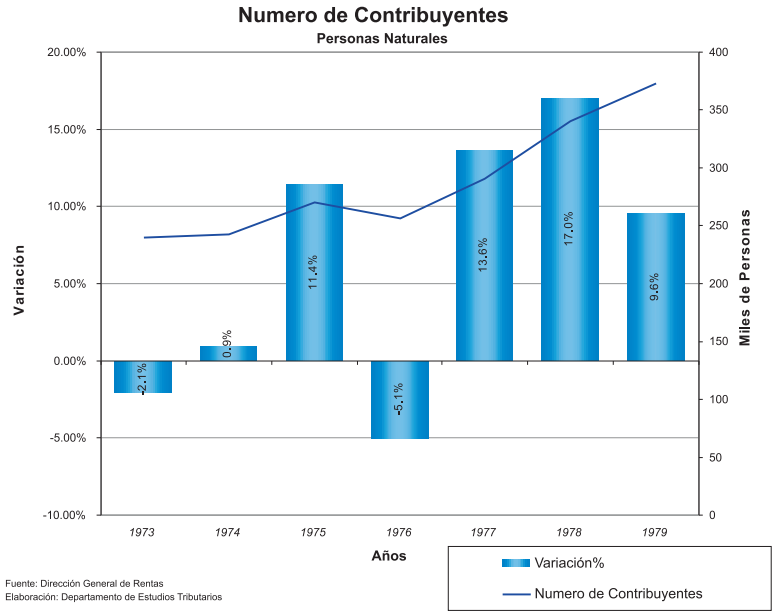
Gráfico No. 15



Fuente: Dirección General de Rentas
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Para terminar el análisis de esta década, es importante mencionar el número de contribuyentes registrados en ese entonces. Según el Gráfico No. 15 para personas naturales, se puede decir que de un total de 240 mil contribuyentes registrados en 1973, pasaron a 373 mil en 1979; es decir 133 mil declarantes más. En este punto, es importante resaltar la caída en 1976 de alrededor de 14 mil contribuyentes, para luego mantener un ritmo de crecimiento superior al 9.6% anual.

Gráfico No. 16



Fuente: Dirección General de Rentas
Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios

Por su lado, las personas jurídicas no reportaron cambios sustanciales en su cantidad, manteniendo una tendencia positiva de alrededor del 12% de crecimiento anual. De esta manera, llegaron a finales de la década a constituir 7705 contribuyentes, cerca del 84% mas que en 1973. Esto dio como resultado, que de una relación entre personas naturales y jurídicas de 57 a 1 en 1973, se llegara a una relación 48 a 1 en 1979, indicando el aumento en la cobertura y gestión de la administración tributaria de ese entonces.

3. DÉCADA DE LOS 80

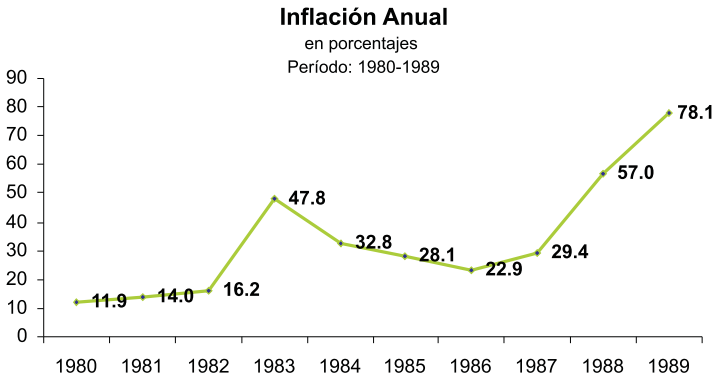
3.1 Ámbito Económico

El final de los setenta significó el agotamiento del modelo keynesiano que gobernó el mundo desde la segunda guerra mundial, dando paso en los ochenta a un nuevo modelo orientado a la modernización y reducción del tamaño del Estado, dejando a un lado el paradigma cepalino de sustitución de importaciones y dando importancia a los organismos multilaterales de crédito.

Ante la crisis de la deuda, el Ecuador se vio obligado a seguir las medidas del FMI y del Banco Mundial donde se llevaron a cabo ajustes macroeconómicos que priorizaban la estabilidad fiscal , dando mayor peso al pago de la deuda externa a costa de menor gasto social.

Los desequilibrios se hicieron sentir entre 1980 y 1983, donde la desaceleración productiva pasó de 3.9% al –2.8% anual en dichos años. Por otro lado, la inflación se disparó, pasando de 16.7% en Septiembre de 1982 para llegar a 47% en Septiembre de 1983 y de 78% en el año de 1989. El déficit de cuenta corriente alcanzó los 1.182 millones de dólares en 1982, representando el 9% del PIB. La política monetaria de tipo de cambio fijo se vio afectada en Marzo de 1983 cuando se devaluó el sucre en un 23% como medida para ganar productividad artificial favoreciendo al sector exportador (Lara y Fernández, 1998 y Banco Central, Cuentas Nacionales).

Gráfico No. 17

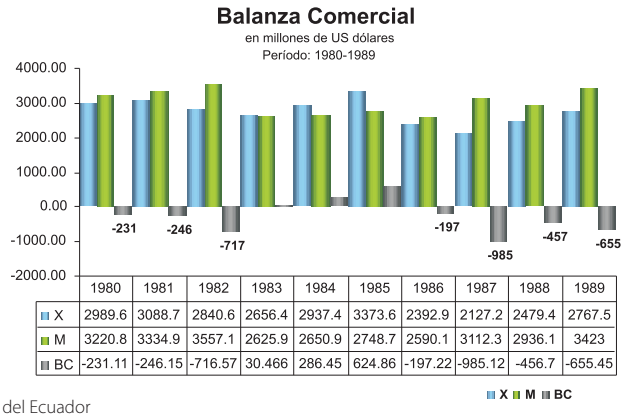


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Como se observa en el gráfico No 17, la inflación fue uno de los problemas de la década, fruto de la deficiente política monetaria. La volátil inflación ocasionó la pérdida del poder adquisitivo de la población a través de la reducción sustancial del salario real. Esto dio como resultado que la gran afectada fuera la clase media que debió ajustar su consumo por las constantes pérdidas del poder adquisitivo. Para el año de 1990 el salario mínimo vital en términos reales significaba tan solo el 43% de lo que era en 1981(Correa, 2004).

Por otro lado, la primera mitad de la década estuvo caracterizada por la alta participación del petróleo en las exportaciones, que tuvo precios del petróleo promedio de 1980 a 1985 de 30 dólares por barril, para luego registrar un precio promedio de 14 dólares por barril de 1986 a 1989. Esto, más la destrucción del oleoducto en 1987 que paralizó la producción de petróleo por 6 meses, provocaron el deterioro de las balanza comercial a finales de la década, llegando a tener un déficit de 985 millones para 1987 y de 655 millones para 1989 como se observa en el gráfico No 18.

Gráfico No. 18



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
X	2989.6	3088.7	2840.6	2656.4	2937.4	3373.6	2392.9	2127.2	2479.4	2767.5
M	3220.8	3334.9	3557.1	2625.9	2650.9	2748.7	2590.1	3112.3	2936.1	3423
BC	-231.11	-246.15	-716.57	30.466	286.45	624.86	-197.22	-985.12	-456.7	-655.45

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Como muestra el gráfico No 18, la importancia del petróleo en los ochentas fue determinante para el sector externo, llegando a significar en algunos años hasta el 74% del total de exportaciones, indicio de que el país estaba sufriendo el fenómeno de la "Enfermedad Holandesa". [13]

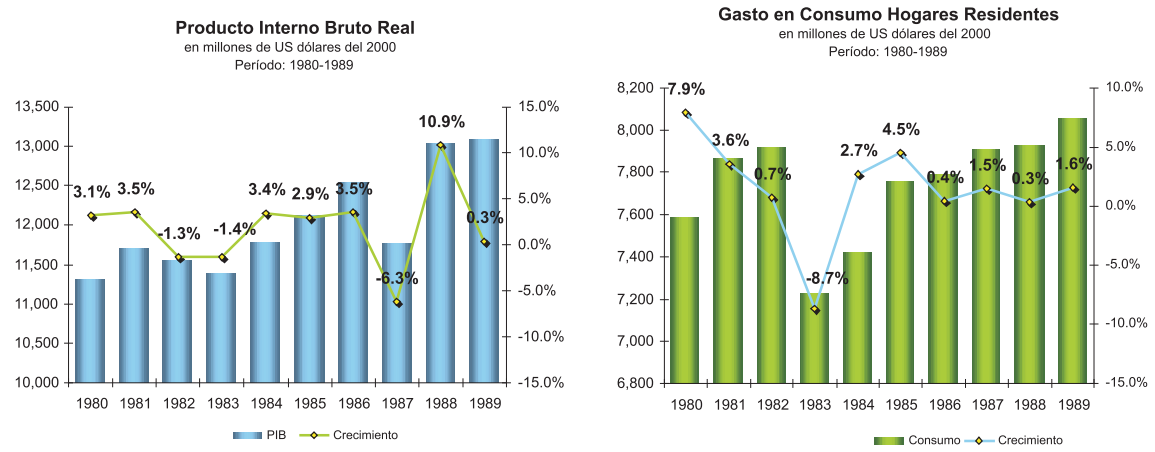
Como medida contra los desequilibrios macro fiscales, el presidente de la época, buscó la austeridad fiscal, la limitación de subsidios, la restricción de importaciones y la subida de precios. Estas medidas arrastraron a las "mini devaluaciones" monetarias, el incremento de los intereses, el aumento de tarifas en los servicios públicos y, a fines de 1983, a la controvercial "sucretización" de la deuda externa privada, que le costo al país cerca de 1.500 millones de dólares.

Por otro lado la política monetaria fue totalmente discrecional, respondiendo a intereses netamente políticos y de grupos de poder. Desde 1985 la masa monetaria (M1) creció sin control, además se liberalizaron las tasas de interés provocando inestabilidad e incertidumbre. En lo que respecta a la política cambiaria, del año 1986 a 1988 se dispuso la flotación de la divisa provocando grandes ataques especulativos al tipo de cambio.

En general, la década de los ochenta para Ecuador se la cataloga como la década pérdida. Con un crecimiento promedio del PIB real de 2% y de un crecimiento promedio del gasto en consumo de los hogares residentes de 1.4%, las condiciones socioeconómicas de la población se deterioraron.

13 Se entiende al fenómeno económico que experimenta un país cuando la producción tradicional se ve desplazada por una inesperada y abundante explotación de un recurso natural que hasta ese momento no había sido utilizado. Produciendo que la mano de obra y la productividad del sector tradicional se vean afectados gravemente .En el Caso del Ecuador este fenómeno se dio con el descubrimiento del Petróleo en la Amazonía

Gráfico No. 19



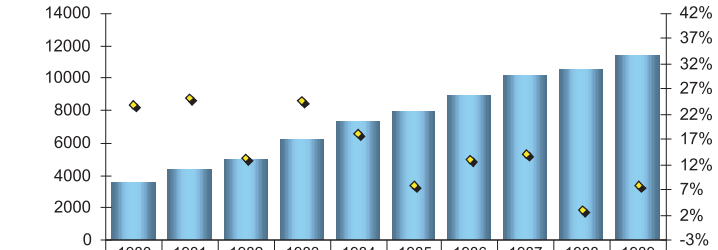
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Como se observa en el gráfico No 19 la evolución del PIB fue muy irregular, llegando incluso a registrar tasas negativas de crecimiento en tres años, siendo la más importante en 1987 con un decrecimiento de 6.3%. De igual forma, el consumo privado perdió el dinamismo que se había registrado en la década de los setenta, donde reportó una tasa de crecimiento promedio de 7% de 1970 a 1979, llegando en 1983 a registrar un decrecimiento de 8.7% respecto al año anterior.

Por otro lado, el stock de la deuda externa pública tuvo un crecimiento promedio de 15% entre 1980 y 1989, pasando de 3.500 millones en 1980 a más de 11.000 millones de dólares en 1989. Esto se observa en el gráfico No 20.

Gráfico No. 20

Evolución de la Deuda Externa Pública
En millones de US dólares y porcentajes
Período: 1980-1989



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Stock	3530	4416	5004	6242	7369	7955	8978	10233	10536	11366
Crecimiento	23.9%	25.1%	13.3%	24.7%	18.1%	8.0%	12.9%	14.0%	3.0%	7.9%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

La evolución de la deuda pública en este período respondió a la poca planificación del gasto presupuestario que veía en la emisión inorgánica y en el financiamiento externo la mejor forma de sustentar las malas practicas presupuestarias. Como resultado, en diez años la deuda externa se triplicó y el "impuesto inflación" [14] se constituyó como una de las formas más comunes para financiar el gasto del gobierno.

3.2 Ámbito Tributario

Como se mencionó anteriormente, las causas del fracaso del sector público fue la falta de priorización presupuestaria, el excesivo gasto corriente y el bajo nivel gasto en inversión social e infraestructura; provocaron el debilitamiento y la baja capacidad del Estado para brindar bienes y servicios públicos.

Si bien en la década de los setenta el Ecuador experimentó un efecto ingreso que provocó un aumento considerable del tamaño de Estado, los años ochenta se caracterizaron por seguir con el mismo vicio de incrementos en el gasto y aumento del número de funcionarios públicos, pero con la diferencia de que en los años ochenta el financiamiento fue escaso. Esto se puede observar a través del gasto público en sueldos y salarios, los cuales en 1970 era 40 millones de dólares y para 1981 significaba 473 millones, cifra que durante los ochentas fue volátil; en 1983 cayó a 193 millones de dólares mientras que para 1986 volvió a subir a 437 millones.

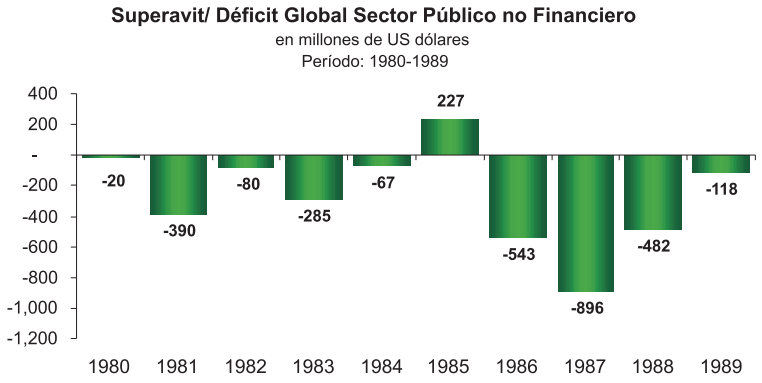
Esta volatilidad se debió a la inestabilidad de la inflación y del tipo de cambio. Si vemos esta evolución en sucres, la tasa de crecimiento promedio de la década, en sueldos y salarios, fue de 41% .[15]

Mientras por un lado el gasto respondía a la discrecionalidad de la política; por otro, los ingresos del Estado dependían en gran medida de las exportaciones de petróleo y del financiamiento externo e interno. Esto produjo que los desequilibrios fiscales se agudicen en estos años como se observa en el gráfico No 21.

14 El impuesto inflación no constituye un tributo como tal. Se le denomina así por que indirectamente el Estado a través de la emisión de dinero sin sustento productivo genera procesos inflacionarios que termina reduciendo el poder adquisitivo de la población.

15 Base de Datos :Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaria de Política Económica, PGE 1966-1990.

Gráfico No. 21



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Cuando los ingresos petroleros se vieron afectados por el terremoto de 1986, y la moratoria de la deuda restringió el crédito externo, el Estado hizo uso de la política monetaria a través de la emisión inorgánica, provocando graves consecuencia sobre la inflación y el tipo de cambio. Esto dio como resultado grandes déficit presupuestarios como se observar en el gráfico No 21.

Para 1980 la diversificación de impuestos era importante, lo que dificultaba la recaudación y el control. Existían más de 100 impuesto pequeños que su recaudación representaba tan solo el 0.5% del PIB para el año 1988. Además existía una serie de impuestos específicos y por supuesto los impuestos principales como son el Impuesto a la Producción y Ventas y el Impuesto a la Renta. A su vez estos dos impuestos tenían una serie de desagregaciones especificas como se pudo apreciar en el gráfico No 13 . Por lo tanto, Ecuador no había logrado consolidar un mecanismo eficiente de recaudación tributaria que le permita llegar a ser una de las fuentes principales de financiamiento del sector público. La mayor parte de los años ochenta se mantuvo la estructura impositiva de la década anterior con algunos cambios pequeños hasta la gran reforma de 1989.

3.2.1 Reformas Tributarias de la Década

3.2.1.1 Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios (ITM)

Para 1981 se propuso una nueva ley para el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios (ITM) ya que dicho tributo había perdido su eficacia por los constantes cambios que había sufrido. Para 1982 dicha ley entro en vigencia. Luego, en Julio de 1983 la tarifa pasó de 5% a 6% por una necesidad de incrementar los sueldos del magisterio que se modificó nuevamente en 1986, pasando esta vez a una tarifa de 10%, con lo que el ITM se convirtió en la mayor fuente tributaria para el Estado. En ese mismo año se reformó la ley de bebidas gaseosas estableciendo que el precio ex fábrica de este producto serviría para el cálculo del Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios.

En 1988 nace el concepto de "Pequeño Contribuyente", el cual trataba de aplicar una tarifa fija a aquellos contribuyentes que registraran ventas menores a 1'000.000 sucres durante el año. Esta resolución buscaba la reducción de la informalidad y el aumento en el número de contribuyentes. Esta serie de reformas que se dieron durante la década acaban con la gran reforma que se llevo a cabo en 1989, en la cual comienza a regir oficialmente el nombre de Impuesto al Valor Agregado (IVA). La reforma no modificó su tasa (10%) aunque amplió la base tributaria a ciertos servicios anteriormente exentos. Continuaron siendo exentos fundamentalmente bienes de primera necesidad y las compras realizadas por el sector público.

3.2.1.2 Impuesto a la Renta

Durante los ochenta, el Impuesto a la Renta de Sociedades mantuvo su estructura poco simplificada, donde se distinguía entre las sociedades jurídicas, sociedades de personas y sociedades de capital, que complicaba la forma de cálculo. Esta consistía en: una tasa inicial de 20% y otras tasas adicionales como: 10% para universidades y escuelas politécnicas estatales; 8% para la Comisión de Transito del Guayas; 8% al Centro de Rehabilitación de Manabí y 1% adicional a universidades y escuelas politécnicas particula-

res. Esta estructura fue modificada en 1989 cuando se impuso una tarifa única de 25%.

El Impuesto a la Renta de Personas Naturales también mantuvo una estructura compleja. Se clasificaba entre impuestos progresivos, proporcionales y adicionales que tenia una rango de tarifa que comenzaba en 8% llegando hasta un 40%, la cual se actualizaba de acuerdo al salario mínimo vital. Este sistema rigió hasta la reforma de 1989 cuando se abrevió el sistema y se puso una tasa que comenzaba en 10% y concluía en 25%. También se crean las retenciones en la fuente para el pago de impuesto a la renta. Además la reforma incluía la unificación de las tasas sobre distintos tipos de ingresos; integración parcial del impuesto a las utilidades con el impuesto a la renta personal; eliminación de deducciones al ingreso personal y de la mayoría de exenciones al impuesto a las utilidades; introducción del sistema de corrección monetaria integral de los balances de las empresas y se estableció un sistema simplificado para gravar empresas unipersonales en base a los ingresos brutos reportados.

3.2.1.3 Impuesto a los Consumos Selectivos

Este impuesto fue el origen del Impuesto a los Consumios Especiales (ICE). Fue creado en 1983 donde gravaba a bienes suntuarios como las armas de fuego, caballos de raza y bisutería. Más adelante se incluye en este impuesto la cerveza, los cigarrillos y el alcohol. Este impuesto fue cancelado en 1989 por la poca recaudación que reportaba, dando paso al Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), que agrupó los impuestos específicos e impuestos sobre gaseosas y agua mineral.

En general todo el resto de impuestos específicos tuvieron una serie de modificaciones con el propósito de mejorar su recaudación pero no se llegaron a los resultados esperados por la poca eficiencia de la Dirección General de Rentas (DGR) que para el año de 1988 se separó del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

3.2.2 Reforma de 1989

A finales de 1988 el gobierno decidió impulsar una reforma que ayudara a reducir el déficit fiscal. Este proceso contemplaba dos fases: la reforma administrativa y la reforma de la estructura tributaria.

La reforma administrativa fue aprobada a finales de 1988 e incluyó la simplificación de los formularios para las declaraciones, la eliminación de todos los impuestos menores, el incremento de las sanciones y de las multas, la inclusión de la defraudación al fisco como delito penal y la introducción de una serie de mecanismos . [16]

La reforma de la estructura tributaria fue aprobada en diciembre de 1989, y buscó la simplificación del sistema tributario mediante la consolidación del sistema a través de los tres grandes impuestos (Renta, IVA, ICE), disminuir las tasas del impuesto a la renta personal y eliminar exenciones y deducciones. Además el régimen de sanciones fue fortalecido mediante el aumento de las multas y la imposición de intereses mayores a las tasas de mercado para indexar las obligaciones tributarias. Como consecuencia de esta gran reforma, se expide la Ley de Régimen Tributario Interno (Acosta , 2004).

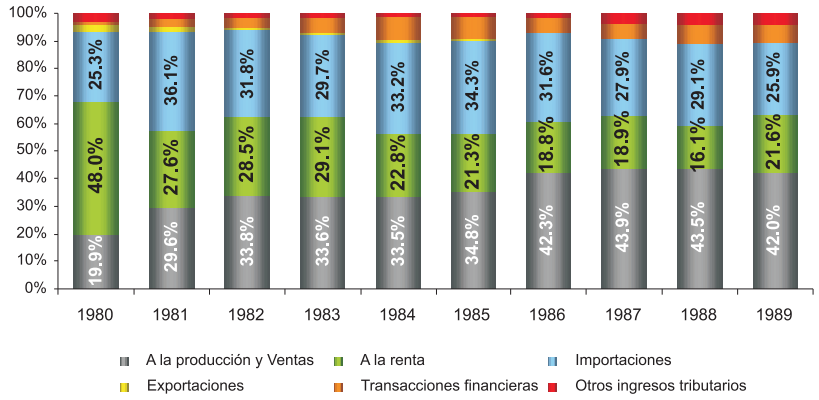
3.2.3 Evolución de la Recaudación

Dentro de los impuestos más importantes encontramos que la renta evolucionó desfavorablemente durante la década, mientras que el Impuesto a la Producción y Ventas tomó importancia al final de la misma. Esto se debió en parte al cambio de la tarifa del 6% al 10% en 1986. Estos dos impuestos concentraban más del 60% de toda la recaudación, y del 40% restante, 30% eran ingresos arancelarios.

16 Estos mecanismos consistían en: la transferencia al sistema de bancos privados la obligación de receptar las declaraciones y el pago de los impuestos; la ampliación del sistema de retenciones en la fuente; la extensión del sistema de anticipos del impuesto a la renta de acuerdo a la base imponible del período inmediato anterior y la eliminación de las cédulas tributarias

Gráfico No. 22

Participación de los Impuestos en el Presupuesto General del Estado
en porcentajes
Período: 1980-1989

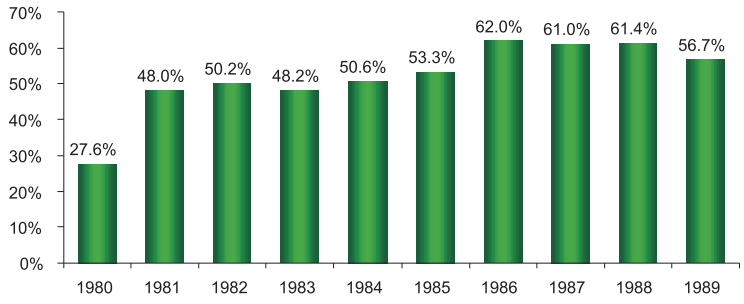


Fuente: MEF, Presupuesto General del Estado 1966-1990
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios
Nota: los valores fueron establecidas en base a información en dólares

Como muestra el gráfico No 22, el Impuesto a la Producción y Ventas dejo de ser un impuesto secundario en temas de recaudación para convertirse en la principal fuente de financiamiento tributario de la nación, incluso mayor que los aranceles. Este hecho se debió a la serie de modificaciones legales que sufrió el Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM). Según la información del Presupuesto General del Estado, este impuesto en 1980 representaba el 20% de los ingresos tributarios totales ,[17] en cambio al finalizar la década, su participación había alcanzado el 42%. Dentro de la participación que tenia sobre las rentas internas, es decir, los ingresos excluyendo los impuestos a las importaciones y exportaciones, se puede ver que su participación es aún mayor. En 1980 significaba el 27% del total de las rentas internas, en cambio, para 1989 pasó a ser el 56%. Esta última apreciación puede verse en el gráfico No 23 :

Gráfico No. 23

Participación del Impuesto a la Producción y Ventas en las Rentas Internas del Ecuador
en porcentaje
Período: 1980-1989



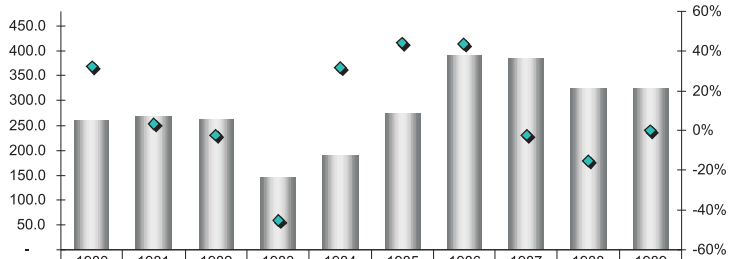
Fuente: MEF
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios
Nota: no esta incluidos los impuesto a las importaciones ni a la exportaciones

17 Los Ingresos Tributarios totales para ese entonces incluyen los impuestos al comercio exterior, es decir los aranceles a las importaciones y los impuesto a las exportaciones

Existieron cambios considerables en la participación del Impuesto a la Producción y Ventas a lo largo de la década. De acuerdo a las cifras del presupuesto general del Estado, la recaudación que se alcanzó para 1986 fue de 392 millones de dólares con un crecimiento respeto al año 1985 de 43%. Pero si tomamos en cuenta que la variación de la tasa fue de un 66.6 % (de 6% al 10%), podemos concluir que la recaudación respondió menos que proporcional al cambio en la tarifa.

Gráfico No. 24

Recaudación Impuesto a la Producción y Ventas
en millones de US dólares y porcentajes
Período: 1980-1989



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Recaudación IPV	259.7	268.4	261.7	143.8	189.3	273.4	392.4	383.8	324.4	324.2
Variación	32.1%	3.3%	-2.5%	-45.1%	31.7%	44.4%	43.5%	-2.2%	-15.5%	-0.1%

Fuente: MEF
Elaborado por : Departamento de Estudios Tributarios

Los gráfico No 23 y 24 muestran el problema de financiamiento que tuvo el país durante el período. Observando los años 83, 84 y 85, hay una caída clara en los niveles de recaudación, sin embargo la participación del Impuesto a la Producción dentro de los ingresos no decayó, por el contrario su participación creció durante los tres años mencionados, pasando de una contribución de 48% en 1983 hasta llegar a representar el 53% de toda la recaudación en 1985.

El desempeño de la recaudación del impuesto a la Producción y Ventas fue volátil, teniendo caídas notables de 1983 a 1985 y mejoras considerables para los años 1986 y 1987, dando como resultado una recaudación de 324 millones de dólares en 1989, no muy superior a los 259 millones recaudado en 1980.

Además hay que recordar que este impuesto estaba directamente relacionado con el poder adquisitivo de la población, y como vimos en la sección anterior, el consumo de los hogares residentes cayó notablemente durante los años 1983, 1984 y 1985, afectando la recaudación.

El desempeño del Impuesto a la Renta se deterioró a lo largo de la década. Si bien las reformas que se hicieron sobre el impuesto trataron de mejorar su eficiencia, la tendencia en Ecuador y en la mayoría de países de menos desarrollo era de dar mayor importancia a los Impuestos indirectos (Martens, 2007). Esto produjo que la participación del Impuesto a la Renta en el Presupuesto General del Estado (PGE) cayera notablemente pasando de 48% en 1980, para alcanzar en 1989 tan sólo el 21% de participación. Igualmente los niveles de informalidad en el país eran altos para los primeros años de la década, lo que dificultaba mejorar la recaudación de este impuesto. Para 1980 el número de contribuyentes registrados era de 460.394 como se puede ver en el cuadro No 4.

Cuadro No. 4

Número de Contribuyentes Imponibles y no Imponibles[(1)] Impuesto a la Renta Global
Período: 1980-1981

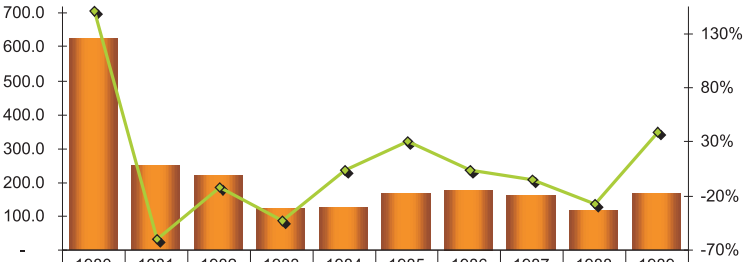
AÑO	TOTAL			PERSONAS NATURALES				SOCIEDADES DE PERSONAS		SOCIEDADES JURIDICAS	
				Renta Global		Relación de Dependencia					
		Imponibles	No Imponibles	Imponibles	No Imponibles	Imponibles	No Imponibles	Imponibles	No Imponibles	Imponibles	No Imponibles
1980	460,394	249,688	210,706	32,645	79,396	212,323	128,121	170	217	4,550	2,972
1981	481,086	280,350	200,736	37,025	81,511	238,550	116,252	191	237	4,584	2,736

Fuente: MEF, Boletines estadísticos 1981
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios
(1) Nota: los contribuyentes no imponibles son aquellos que reportaron impuesto causado cero o negativo

Como se observa en el cuadro No 4, el número de contribuyentes era reducido, y de los que estaban registrados, más del 40% eran contribuyentes no imponibles. Además se puede apreciar las pocas sociedades registradas, que para 1981 eran tan solo 4.584, de las cuales 2.736 no generaban ningún impuesto. Por esta razón los niveles de recaudación fueron sumamente bajos durante los ochenta, llegando a tener una presión tributaria promedio en el Impuesto a la Renta de 1,7% .

Gráfico No. 25

Recaudación Impuesto a la Renta
en millones de US dólares y porcentajes
Período: 1980-1989



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Recaudación IR	625.5	250.4	220.7	124.5	129.0	167.5	174.5	165.1	119.9	166.8
Variación	150.1%	-60.0%	-11.9%	-43.6%	3.6%	29.8%	4.2%	-5.4%	-27.4%	39.1%

Fuente: MEF, Boletines estadísticos DGR 1981
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

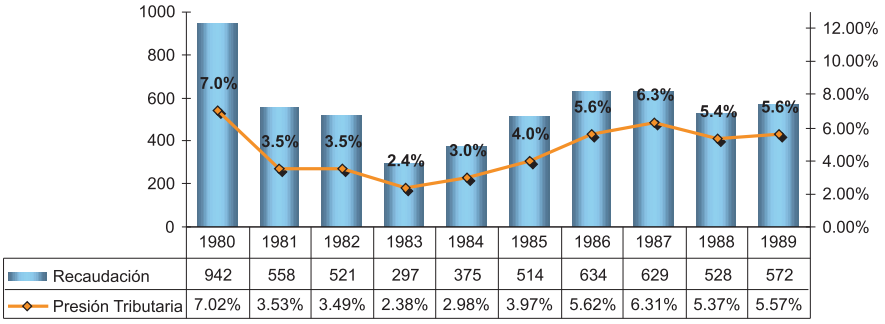
Como se observa en el gráfico No 25, la recaudación decreció notablemente al inicio del período para luego mantenerse en niveles bajos durante el resto de la década, sin poder alcanzar la recaudación reportada en 1980. Si a este bajo rendimiento del Impuesto a la Renta le sumamos el efecto "Tanzi- Oliveira" , [18] encontramos que los ingresos fiscales en términos reales se deterioraron aun más por el crecimiento sostenido de los precios de aquellos años.

En general, la década de los ochenta se caracterizó por tenues cambios para el sistema tributario donde, en teoría, se buscó la simplificación del sistema pero con pocos resultados . Lo que no existió fue una verdadero compromiso político para reestructurar la institución encargada de recaudar los tributos. Además no existieron mecanismos para ampliar las bases de contribuyentes ni mejorar los mecanismos de control. Como consecuencia de las malas practicas tributarias, la presión tributaria tuvo un desempeño deficiente a lo largo de la década como se presenta en el gráfico No 26.

18 Los autores proponen que las tasas impositivas deben estar indexadas a la inflación. Esto se debe a que ante graves procesos inflacionarios las arcas fiscales se ven afectadas notablemente. ya que desde el momento en que se lleva a cabo el objeto del impuesto y se causa el impuesto por los contribuyentes, hasta que efectivamente la administración tributaria recauda el tributo, se genera una erosión de los ingreso reales por la inflación.

Gráfico No. 26

Presión Tributaria
en millones de US dólares y porcentajes
Período: 1980-1989



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Recaudación	942	558	521	297	375	514	634	629	528	572
Presión Tributaria	7.02%	3.53%	3.49%	2.38%	2.98%	3.97%	5.62%	6.31%	5.37%	5.57%

Fuente: MEF, BCE
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios
Nota: Los cálculos fueron hecho en base a los ingreso registrados del Sector Público no Financiero

4. DÉCADA DE LOS 90

4.1 Ámbito Económico

En el comienzo de la década, a partir de agosto de 1992, el Ecuador inició un programa de estabilización económica con el principal objetivo de reducir la inflación a partir de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal.

El programa redujo la tasa de inflación del 66% en octubre de 1992 al 22% en agosto de 1995. Adicionalmente, el conjunto de reformas aplicadas generó un ambiente de confianza para el ingreso de capitales que alcanzaron durante 1993 y 1994 montos superiores a los 700 millones de dólares.

El sistema bancario pasó por un proceso de profunda transformación durante estos años, por los efectos de las reformas a la Ley del Mercado de Valores y a la Ley General de Instituciones Financieras que buscaban darle mayor autogestión al sistema. En consecuencia, el crédito de los bancos creció a tasas anuales de casi el 90% entre 1992 y 1994.

A inicios de 1995, la economía ecuatoriana sufrió las consecuencias de un shock externo de importantes consecuencias sobre las expectativas de los agentes como fue el conflicto bélico con el Perú, que produjo una salida de dinero del sistema bancario y una mayor demanda de dólares por parte del público.

Se produjo una brecha de liquidez originada por la necesidad de cubrir el retiro de depósitos. Gran parte de los activos de los bancos estaban constituidos por créditos a mediano plazo (90 días) a tasas nominales de alrededor de 40%. En los días críticos, los bancos llegaron a fondearse en el mercado interbancario a tasas por encima del 100%.

El año 1996 fue complicado para la economía ecuatoriana, debido a los efectos directos de shocks adversos experimentados en el año1995 (conflicto bélico, crisis política y energética, efectos de la crisis mexicana sobre América Latina) y por la incertidumbre tradicionalmente asociada a los períodos electorales. Frente a estas circunstancias, el manejo económico en la coyuntura logró mantener la estabilidad cambiaria y externa, aunque se registraron inevitables impactos negativos como dificultades en el sistema financiero, altas tasas reales de interés, desaceleración de la producción y del consumo privados y, en consecuencia una reducción en las importaciones, disminución importante del precio de los activos, aumento de la participación del sector informal en la economía, entre otros.

Luego del cambio político, la nueva administración asumió la conducción del país en medio de una situación económica y social compleja, no obstante lo cual se pretendía neutralizar el riesgo de importantes desequilibrios macroeconómicos, en base a un programa de estabilización que se aplicó entre marzo de 1997 y julio de 1998.

El programa apuntaba hacia varios objetivos: la reactivación de la economía, una situación fiscal sana, una reducción progresiva de la inflación y de las tasas de interés reales, y una evolución controlada del tipo de cambio, que propenda al fortalecimiento de la posición externa del país.

El Producto Interno Bruto (PIB), en 1997, creció en 3,4 %, sobre las tasas de los años 1995 (2.3%) y 1996 (2.0%). La reactivación se evidenció con fuerza en los dos últimos trimestres del año, durante los cuales la economía creció en 4.7% y 4.9%, respecto a iguales períodos de 1996.

A nivel Sectorial, la tendencias económicas señaladas estuvieron determinadas en especial por los subsectores de agricultura, caza y pesca (crecimiento de 3.4%), petróleo y minas (3.5%), industria manufacturera (3.5%), construcción y obras públicas (2.8%) y, transporte y comunicaciones (3.9%).

El dinamismo de la actividad productiva se debió a la evolución favorable de los productos tradicionales de exportación como banano y camarón, la recuperación petrolera y las inversiones realizadas en las áreas de telecomunicaciones y energía eléctrica.

La reactivación del año 1997 se apreció también en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo experimentó una ligera disminución al pasar de 10.4% en 1996 a 9.2% en 1997, al igual que la de subempleo, que varió de 43.4% a 40.4% en los mismos años.

Aunque las políticas monetaria y cambiaria mantuvieron un curso estable y varios precios clave estuvieron bajo control durante la mayor parte de 1997, la inflación fue fluctuante y presentó cambios inesperados. En efecto, se registraron fuertes incrementos en el Indice de Precios al Consumidor (IPC) durante los meses de enero (6.4%) y febrero (3.5%); a partir de este mes, la inflación mensual se estabilizó a niveles de 1.7% en promedio.

La variación del IPC a diciembre de 1997 fue de 30.7 %, su-

perior a la registrada en diciembre de 1996 (25.5%). En promedio anual, la inflación en 1997 fue de 30.6% (24.3% el año previo)

El año 1998 estuvo marcado por la inestabilidad de un año electoral. Durante el período, aún luego del cambio político, se mantuvo el programa económico basado en la banda cambiaria, lo que evitó mayores presiones inflacionarias, aunque no corrigió los desequilibrios económicos fundamentales. La inflación fue creciente, pues pasó de una variación anual de 30.7% en enero a 43.4% en diciembre de 1998.

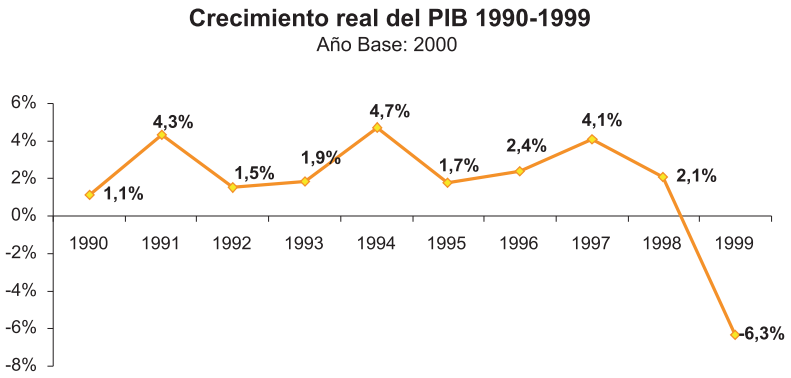
La desaceleración de la economía fue evidente en el año 1998, lo que se reflejó en el Producto Interno Bruto que creció en apenas 0.4%. Existió la influencia de shocks negativos que debió enfrentar la economía, en particular la caída del precio del petróleo, los efectos del fenómeno de El Niño, así como por el impacto de la inestabilidad política a lo largo del año.

Durante 1999, la gestión fiscal estuvo restringida por la evolución macroeconómica del país, que continúo deteriorándose en los ámbitos real, externo, monetario y financiero. Los efectos del fenómeno de El Niño, contribuyeron a profundizar los desequilibrios en el campo fiscal y financiero.

En 1999, el déficit del sector público no financiero alcanzó el 4.7% del PIB dando cuenta de una frágil situación fiscal de la economía.

En el gráfico No. 27 se observa la evolución del Producto Interno Bruto durante la década de los noventa, donde se aprecian los efectos de los factores que incidieron en el comportamiento económico durante esta década:

Gráfico No. 27



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

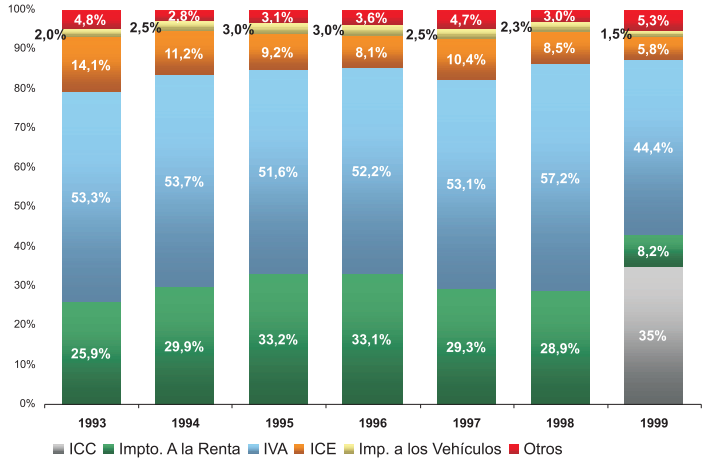
4.2 Ámbito Tributario

4.2.1 Composición de la Recaudación

En cuanto a la composición de la recaudación del Ecuador en la década de los 90, los impuestos indirectos como el IVA y el ICE representaban más del 50% de la recaudación, mientras que los impuestos directos como el Impuesto a la Renta y a los vehículos tenían una participación de aproximadamente un 30%. En el año 1999, se instituyó el Impuesto a la Circulación de Capitales que reemplazó al Impuesto a la Renta y que tuvo una participación del 35% en ese año. (Véase gráfico 28).

Gráfico No. 28

Composición de la Recaudación en la década de los 90
Valores en porcentajes respecto al total

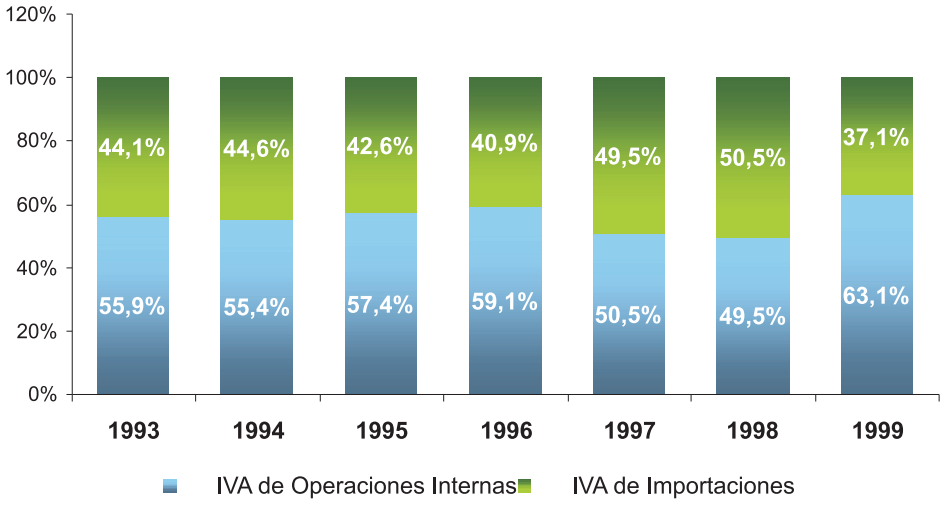


Fuente: Bases de datos del SRI
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

El IVA, que fue el impuesto de mayor recaudación durante los años noventa, que en promedio desde el año 1993 a 1999 registró una participación de 52.2%. Su composición promedio fue: 44% IVA del comercio exterior y un 56% promedio de participación del IVA interno. (Véase Gráfico No. 29)

Gráfico No. 29

Recaudación de IVA Interno y Externo
Valores en porcentajes respecto al total



Fuente: Bases de datos del SRI
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

4.2.2 Principales hechos y reformas en el ámbito Tributario en el período 1990 - 1997

En Enero de 1990, mediante Registro Oficial No. 366, 30 de Enero de 1990 se publicó la Ley Reformatoria de la Ley 006 de Control Tributario y Financiero de 1988, estableciendo obligatoriedad de inscripción en el RUC para las entidades del sector público: Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como toda entidad, fundación, cooperativa, corporación o entes similares, cualquiera sea su denominación, tengan o no fines de lucro.

En este año se creó el impuesto del 0.50 por ciento anual sobre toda operación de préstamos y descuentos que efectúen las Instituciones Financieras, a favor de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador.

En el año 1995, la Dirección General de Rentas presentó, en colaboración con la Misión BID/CIAT del Ecuador, el informe: "Realizaciones de la Dirección General de Rentas", Donde se destaca la emisión de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno, en diciembre de 1993.

El 20 de Septiembre de 1993, mediante acuerdo ministerial 703, se modificó la organización de la DGR dotándole a la institución de autonomía institucional.

En noviembre de 1993 se creó la unidad Financiera y de operación de cuentas corrientes en las ciudades de Quito y Guayaquil.
A partir del mes de enero de 1994, la Dirección General de Rentas ejecutó su presupuesto de manera autónoma, se fusionaron las Subdirecciones de Control y de Determinación Tributaria, se expidió el Reglamento Orgánico Funcional y se creó la Delegación de Contribuyentes Especiales.

Se implantó el Departamento de Recursos Humanos y se expidieron los Reglamentos de Administración de Recursos Humanos, el Reglamento de evaluación y desempeños y el Reglamento de Títulos Académicos.

Adicionalmente, se realizó un incremento real de 108.4% a las remuneraciones del personal de la DGR. En ese mismo año se realizó el Censo de contribuyentes y se realizó el canje de la tarjeta RUC.

Para el año 1995, se encontraban vigentes el Sistema de fiscalización, el Sistema de control de tarifarios, el Sistema de asignación de auditorías y el sistema de control de omisos.

La DGR, emitió los procedimientos de notificación de omisos y clausuras, los procedimientos para la auditoría dirigida, para formularios y actas de determinación, para el cálculo de intereses, entre otros.

La regulación de los procedimientos de notificación de omisos permitió realizar 385 clausuras en el año 1994, controlar a 5.200 omisos al año 1995, y se retarifaron 93.000 contribuyentes por año.
En su estructura organizacional, la Dirección General de Rentas contaba con las siguientes áreas:
En el año 1997, Mediante la Ley No. 9 de Condonación de Intereses, Multas y Rebaja de Impuestos Fiscales, se estableció que dentro del término de 120 días, a partir del lunes 5 de mayo de 1997, los contribuyentes que tenían planteadas impugnaciones contenciosas tributarias pendientes de fallo, podían desistir de ellas, gozando en tal caso de un descuento del 30% en los impuestos discutidos siempre que se cancelara el 70% restante, en cuyo caso se aplicaban intereses, multas y otros recargos de acuerdo con el siguiente ajuste: Quienes se acogían a esta disposición dentro del término de 30 días a partir de la vigencia de esta Ley se beneficiaron con la exoneración del 100% de intereses y 100% de multas y otros recargos; si lo hacían dentro de 60 días la exoneración fue del 75% de intereses y 80% de multas y otros recargos; si lo hacían dentro de 90 días, la exoneración era del 50% de intereses y 50% de multas y otros recargos; y dentro de 120 días, la exoneración fue del 25% de intereses y 25% de multas y otros recargos.

También se estableció que cualquier contribuyente podía corregir sus declaraciones, en el plazo de tres años contados a partir de la fecha en la cual presentó su declaración original.

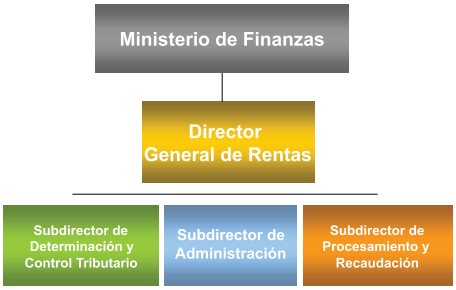
Se exoneró del 75% de intereses y del 100% de multas a los contribuyentes que efectuaron correcciones a sus declaraciones originales que tenían más de tres años de presentadas.

Se exoneró del 50% de intereses y del 100% de multas a los contribuyentes que efectuaron correcciones a sus declaraciones originales que tenían más de dos años de presentadas.

Se exoneró del 25% de intereses y del 100% de multas a los contribuyentes que efectuaron correcciones a sus declaraciones que tenían más de un año de presentadas.

Se exoneró del 100% de intereses y de multas a los contribuyentes que efectuaron correcciones a sus declaraciones originales que tenían menos de un año de presentadas, y que implicaban un aumento del 100% del impuesto declarado y pagado originalmente.
Se exoneró de intereses y multas a los contribuyentes que

efectuaron correcciones a sus declaraciones originales que tenían menos de un año de presentadas, en un porcentaje



igual al excedente del impuesto declarado y pagado en las mismas.

Esta Ley Especial de condonación de intereses, multas y rebajas de impuestos ampara también a las obligaciones tributarias en mora de los municipios y consejos provinciales del país.

4.2.3 Creación del Servicio de Rentas Internas SRI y principales aspectos tributarios en el período 1998 – 1999.

El Servicio de Rentas Internas fue creado el 2 de Diciembre de 1.997 mediante la Ley 41, como "una entidad técnica a autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional"[19]. Esta Ley establecía, además, que su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.

El SRI surgió con el fin transformar la Administración Tributaria en el Ecuador, enfocándose inicialmente en nichos evidentes de evasión que permitían sostener con suficiencia el Presupuesto General del Estado y al mismo tiempo, estudiar el diseño del negocio para darle flexibilidad y eficiencia a la administración.

La organización del SRI evolucionó desde su creación, pasando por un enfoque de proyectos, pasando por una reingeniería organizacional para cerrar la década de los 90. En el siguiente esquema se pueden observar los diferentes enfoques organizacionales del Servicio de Rentas Internas desde su creación.

19 Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, artículo No. 1

Fuente: Plan Operativo SRI 2007-2011

En el marco de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera aprobada el 1ro de Diciembre de 1998, se creó el impuesto del 1% a la circulación de capitales, eliminándose paralelamente el impuesto a la renta.

En el mes de abril el Gobierno envió al Congreso Nacional un paquete de medidas entre las que se contemplaba la restitución del impuesto a la renta, que contemplaba una base imponible de S/80 millones en adelante y una tasa progresiva del 5 al 15% para personas naturales, del 15% para sociedades y del 25% para la banca privada y las empresas petroleras.

La tasa impositiva máxima para personas naturales, fue ajustada el 5 de noviembre mediante Ley de Racionalización Tributaria determinándose un porcentaje de 25%, a aplicarse a partir del año 2000.

Se amplió la cobertura del impuesto al valor agregado, se creó de un impuesto al patrimonio y a los vehículos de lujo y la eliminación de algunas exenciones a las tarifas para importación.

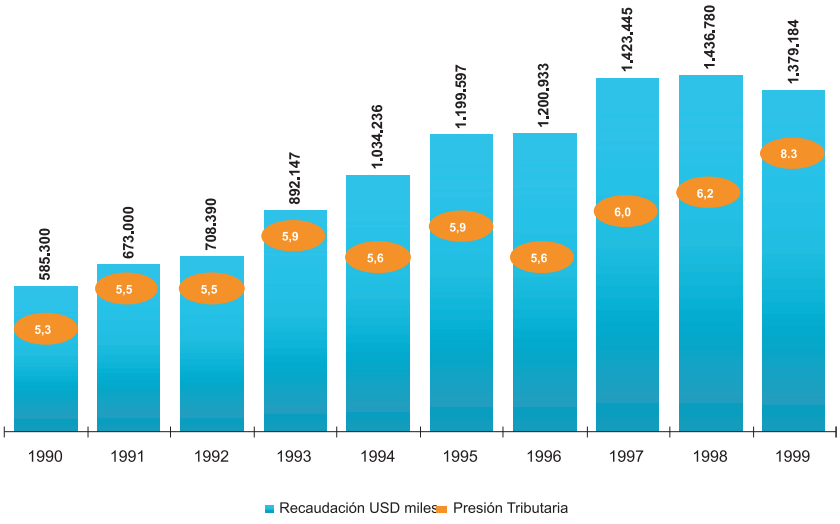
Los principales planteamientos del Ejecutivo fueron: Un incremento del impuesto al valor agregado de 10 a 15%, ampliando paralelamente su cobertura; la elevación progresiva del impuesto a la renta, así como la ampliación de su cobertura; la reducción del impuesto a las transacciones financieras de 1% a 0.3% y la eliminación del impuesto a los vehículos de lujo y al patrimonio.

En noviembre, el Congreso modificó los planteamientos realizados por el Ejecutivo, así el impuesto al valor agregado se incrementó al 12% y el impuesto a las transacciones financieras se redujo al 0.8%, siendo deducible contra el impuesto a la renta. Adicionalmente se estableció que el impuesto a la circulación de capitales fuese deducible contra el impuesto a la renta.

La restitución del impuesto a la renta habría generado ingresos adicionales por un monto equivalente al 0.1% del PIB, mientras que por el concepto de eliminación parcial de las exenciones del IVA se obtendría un ingreso adicional equivalente al 0.5% del PIB y por la eliminación de exenciones arancelarias y cambios de tarifas, un monto equivalente al 0.3% del PIB.

La década cerró con un 8.3% de carga tributaria respecto al PIB, cuyo incremento está marcado por la creación del Servicio de Rentas Internas en el año 1997 y la reforma tributaria del año 1999, como se observa en el siguiente gráfico No. 30.

Gráfico No. 30



Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía, Bases del SRI
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Bibliografía

Acosta, Alberto, *"Breve historia económica del Ecuador",* Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales.

Banco Central del Ecuador, *"Memoria 1999",* Capítulo 7.

Buerneo Diego, "Análisis del Crecimiento en el Ecuador (1965-1994): Estabilidad Macroeconómica y Apertura como Factores Coadyuvantes", Banco Central del Ecuador, Nota Técnica 28.

Correa Rafael, *"Ecuador: de Banana Repúblic a la no República",* 2004.

Cueva Silva, J., *"La reforma tributaria del Ecuador",* primera edición, Quito 1970.

Dilon Luis Napoleón, *"La crisis Financiera del Ecuador",* 1976.

Dirección General de Rentas, Boletín de estadística tributaria No 1, declaraciones del impuesto a la renta 1977, Quito, Ecuador.

Dirección General de Rentas, *"Rendimiento de las Rentas Internas",* Boletín de estadística No 17, 1983.

Dirección General de Rentas, *"Rendimiento de las Rentas Internas",* Boletín de estadística No 18, 1985.

Dirección General de Rentas, *"Realizaciones de la Dirección General de Rentas",* Biblioteca del Banco Central del Ecuador, 1995.

Fernández Gabriela, Lara Consuelo, *"Los Shocks Exógenos y el Crecimiento Económico del Ecuador"*, Banco Central de Ecuador, Nota Técnica 48.

Ministerio de Finanzas, *"Análisis estadístico del sistema tributario ecuatoriano 1950-1967",* 1ª edición, Ecuador, 1968.

Ministerio de Economía y Finanzas, Boletines de Finanzas Públicas.

Programa: Fiel Magister, Área Tributaria, Publicaciones del Registro Oficial de los años 1990 – 1999.

Villafuerte Mauricio, "*Reforma Tributaria en Ecuador: Su Impacto Sobre los Ingresos Tributarios y el Comportamiento de los Contribuyentes",* Banco Central del Ecuador, Nota técnica 11.