

La Política Pública en Economía Social y Ley Tributaria

Joan Palacios*

1. Introducción.....	1
2. La Política Pública en Ecuador: reseña del régimen de desarrollo	2
3. Sistema Económico Popular y Solidario	4
4. El régimen tributario: la constitución y el pacto fiscal.....	6
5. ¿Cómo se ha apoyado a la economía popular y solidaria desde la óptica tributaria?	7
6. Algunas estadísticas de la economía popular y solidaria (EPyS).....	9
7. Reflexiones Finales.....	10
8. Referencias	11

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

* Investigadora del Centro de Estudios Fiscales (a la fecha de elaboración de la presente nota).

1. INTRODUCCIÓN

La política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: "Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión" (Kraft y Fur-

long, 2006). Bajo esta premisa, y en concordancia con la Constitución Ecuatoriana, que plantea como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo nacional la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, el Estado ecuatoriano ha apostado por el reconocimiento y fortalecimiento de la economía solidaria como una de las aristas para lograr el Buen Vivir, reorientando la consolidación del sistema económi-

co capitalista hacia uno de tipo social y solidario de acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).

La *economía social* se abre paso en el escenario actual por ser considerada una distinta manera de reproducción económica que abarca al conjunto de aquellas organizaciones regidas por los principios de participación democrática, autonomía de la gestión y la primacía del ser humano sobre el capital; y, es llamada *solidaria* porque afirma la corresponsabilidad de todos en el logro del sustento con dignidad de todos y cada uno de los individuos y comunidades que componen la sociedad porque asigna a sus miembros tanto derechos como obligaciones para con la sociedad. En esta Nota de Reflexión se analiza el papel de la fiscalidad ecuatoriana en su contribución a la Economía Popular y Solidaria (EPyS), señalando la generación de la política pública desde el órgano rector de la Constitución, y las condicionantes necesarias para que ello sea posible. Así, se enumeran algunos elementos claves que coadyuvan a favor

del sector y, por tanto, de la sociedad en su conjunto.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR: RESEÑA DEL RÉGIMEN DE DESARROLLO

En el caso de la sociedad ecuatoriana, desde la implantación del régimen de desarrollo, que es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*, dejó sentado en la Constitución que el ser humano es considerado el eje del bienestar. Para el cumplimiento de este enunciado, este régimen considera entre sus pilares: la soberanía económica, producción y empleo, soberanía alimentaria, los sectores denominados estratégicos y la planificación participativa.

En cuanto a la soberanía económica, que es el elemento a ser analizado en esta sección como motor de la política pública económica, se destaca que el sistema económico es social y solidario; y reconoce al ser humano como sujeto y fin. La importancia del sistema económico radica en la relación

Política fiscal y tributaria

equilibrada entre Estado, sociedad y mercado, en armonía con la naturaleza. Este sistema se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. Es así, que la economía popular y solidaria entra en la palestra económica y social y se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Entre los objetivos que se pretenden alcanzar a través de la implantación de una política económica de calidad y que se encuentran relacionados directamente con el sector de la economía social y solidaria se tienen: 1) incentivar la producción nacional y la inserción estratégica, 2) pleno empleo con respecto a todos los derechos laborales, y 3) intercambio justo y complementario. Mientras que, de acuerdo al contexto de la política fiscal, los objetivos incluyen: 1) el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, 2) la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, y 3) la generación de

incentivos para la inversión y la producción.

En este marco, se puede vislumbrar que si bien las políticas públicas económicas y fiscales son estrategias para la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo, otros elementos específicos son complementarios para alcanzar la redistribución de la renta y mejorar los niveles de equidad, y de generar cultura fiscal que promueva una mayor cohesión social en el país.

Uno de los elementos complementarios es el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), el cual se ha convertido en una guía a aplicar para alcanzar los objetivos del Régimen de Desarrollo. Este Plan en su objetivo 2 señala auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad. Este objetivo es traído a colación, debido a que la política 2.3 mencionada para su cumplimiento, hace referencia al ámbito tributario mediante el aseguramiento de la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza. Esta política incluye entre sus estrategias: incre-

mentar la progresividad de la estructura tributaria, la generación de mecanismos no tributarios de redistribución, fortalecer y desarrollar mecanismos justos y solidarios de (redistribución de la renta urbana, mejorar la capacidad de gestión, consolidar la cultura tributaria y cultura fiscal inclusiva, generar incentivos para actividades productivas y comerciales que impulsen la distribución solidaria y equitativa de la riqueza, a partir del apoyo a la construcción del sistema económico social y solidario, entre otros.

3. SISTEMA ECONÓMICO POPULAR Y SOLIDARIO

De acuerdo a la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (2011-2013) desarrollada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el **Sistema Económico Popular y Solidario** es el conjunto de instituciones sociales que cristalizan valores, normas y prácticas con predominio de la solidaridad en las formas de organización económica: Pública-Estatal, Empresarial-Privada, Popular y Solidaria y, sus formas mixtas; de modo de resolver con

equidad, eficiencia social, igualdad en la diversidad y justicia la producción y ampliación de las bases materiales requeridas para la reproducción ampliada de la vida de todos, con libertad de opción e incluyendo las generaciones futuras y la naturaleza, en y desde el territorio nacional.

En tanto que la **economía social** se refiere al conjunto de aquellas organizaciones de productores, consumidores, ahorristas, trabajadores, etc., que operan regidas por los principios de participación democrática en las decisiones, autonomía de la gestión y la primacía del ser humano sobre el capital; y, es llamada **solidaria** porque afirma la corresponsabilidad de todos en el logro del sustento con dignidad, de todos y cada uno de los individuos y comunidades que componen la sociedad porque asigna a sus miembros tanto derechos como obligaciones para con la sociedad.

El marco normativo e institucional del país, en su afán de fortalecer el papel del Estado en el contexto del impulso al desarrollo económico y social a través de la puesta en marcha del PNBV reorientó la consolidación del sistema económi-

Política fiscal y tributaria

co capitalista hacia uno de tipo social y solidario. Esta reorientación, que sustentada en el objetivo 8 del PNBV, señala que las economías populares y solidarias, son uno de los mayores empleadores del país. De acuerdo a cifras del SRI, en el 2014 el 0.52% de los ocupados a nivel nacional correspondieron al sector EPyS. La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero (LOEPS), aprobada en el 2011, identifica al sector de Economía Popular y Solidaria como una forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios. Todas las personas naturales y jurídicas que conforman este sector; y, las instituciones públicas encargadas de la rectoría y regulación están regidas por este cuerpo legal. Para efectos de esta Ley, se incluye en la Economía Popular y Solidaria a las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares.

Respecto de las organizaciones del Sector Comunitario, está conformado por el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y autogestionada. Bajo esta normativa, también se encuentran las organizaciones del sector asociativo, constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias. Su objetivo es producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, se autoabastecen de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes. Adicionalmente, las organizaciones del sector cooperativo están conformadas por el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se unieron para satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una em-

presa de propiedad conjunta y de gestión democrática. Las cooperativas de acuerdo a la actividad principal que vayan a desarrollar , pertenecerán a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios.

4. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO: LA CONSTITUCIÓN Y EL PACTO FISCAL

Acogiendo la nueva etapa de transformación económica y social del país y siguiendo la línea del régimen de desarrollo implantada en la Constitución, es necesario dar una mirada al Art. 300 de este cuerpo legal, el cual hace referencia al ámbito tributario, señalando que se establece una mayor prioridad a los impuestos directos y progresivos en aras de promover la redistribución, estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, así como conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. Es de esta manera que el régimen tributario ecuatoriano se apalanca en los impuestos como instrumentos condicionantes en la mejora de los niveles de equidad en la distribución de la renta precautelando los principios

de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Siendo el Estado el artífice de establecer un mecanismo que cumpla con los preceptos señalados anteriormente, los impuestos pasan a convertirse en instrumentos de liberación. Un impuesto es considerado liberador si se convierte en un medio para lograr la justicia en la sociedad, y, a la vez si es justo en sí mismo (equitativo y redistributivo).

La justicia en la política tributaria se identifica con la equidad. La valoración de la equidad de un impuesto dependerá del criterio de justicia social desde el cual se lo evalúe. Dos de los principales principios de equidad que han regido el diseño tributario; estos son: 1) el principio del beneficio, que se basa en la premisa de que el Estado es un mero proveedor de bienes y servicios que son adquiridos por los ciudadanos y por los cuales pagan un "precio" llamado impuesto, y, 2) el principio de capacidad de pago que establece que el individuo debe contribuir al sostenimiento del Estado según sus posi-

bilidades o "capacidad de pago". En el marco de estas políticas, es necesario acotar que una buena gestión realizada por la Administración Tributaria, a través de servicios eficientes, es efectivamente otro de los pilares por los que la ciudadanía desarrolla un vínculo más estrecho con la obligación de encontrarse al día en sus contribuciones.

Por tanto, elementos como una eficiente gestión tributaria y una política tributaria de calidad fomentan el pacto fiscal como un proceso de generar y distribuir riqueza de manera equitativa en la sociedad. Es necesario indicar que el pacto fiscal es un acuerdo tácito entre la ciudadanía, que contribuye a través de los impuestos, convirtiéndose al mismo tiempo en un veedor de la calidad de los servicios públicos, mientras que, el Estado se compromete a proveer de servicios y beneficios sociales a través de la recaudación de los impuestos y garantizando la redistribución de los mismos.

Ahora bien, como el rol del Estado está definido por la concepción de justicia que tienen sus ciudadanos,

es aquí donde se vuelve imperante el renovar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Es en este proceso donde la ciudadanía juega un rol activo en la toma de decisiones acerca de los objetivos de país y asume su responsabilidad para hacer que se cumplan éstas, comprometido con los valores expresados por la sociedad a través del pago de impuestos. La nueva concepción de los impuestos yace en el compromiso mutuo entre Estado y ciudadanía. El hecho de contribuir responsabiliza y compromete a cada uno con el destino del país.

5. ¿CÓMO SE HA APOYADO A LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA DESDE LA ÓPTICA TRIBUTARIA?

Respecto a la información revisada hasta el momento, se han recopilado varias fuentes que hacen referencia a la Economía Popular y Solidaria como un nuevo orden económico que impulsa la redistribución de la riqueza; y, por ello merece un análisis más detallado. El Art. 138 de la LOEPS, establece que "(...) El Estado podrá otor-

gar tratamientos diferenciados, en calidad de incentivos, a favor de las actividades productivas, los que serán otorgados en función de sectores, ubicación geográfica u otros parámetros (...). Adicionalmente, el Art. 128 del Reglamento de la LOEPS en su literal 5, señala que el Estado garantiza medidas de acción para el sector de la Economía Popular y Solidaria, tales como: "5. Sistemas Simplificados de tributación establecidos por ley o por el ente estatal competente".

Estos lineamientos específicos son aplicados en la fiscalidad ecuatoriana a través de la Ley de Régimen Tributario Interno. El Art. 9 de este cuerpo legal lista las exoneraciones del Impuesto a la Renta dirigidas a este grupo de contribuyentes. Entre ellas se enumeran: 1) los ingresos percibidos por las organizaciones previstas en la LOEPS siempre y cuando las utilidades sean reinvertidas en la propia organización. Se excluye a las cooperativas de ahorro y crédito, 2) los excedentes percibidos por los contribuyentes identificados en la LOEPS. Otra exoneración de carácter general, que no está exclusivamente dirigida a los

contribuyentes de la EPyS, es la exoneración del pago del Impuesto a la Renta para el desarrollo de inversiones nuevas y productivas por el plazo de cinco años. Adicionalmente, se introdujeron deducciones tendientes a comportamientos amigables con el ambiente como la depuración de ingresos en la aplicación de la tarifa del Impuesto a la Renta por concepto de depreciaciones y amortizaciones de maquinaria destinada a la reducción de impacto ambiental. Así mismo, con la finalidad de alentar sectores desfavorecidos también se introdujeron deducciones en el Impuesto a la Renta a nuevas inversiones en zonas económicamente deprimidas de frontera, en las que se contrate a trabajadores residentes en dichas zonas. Las deducciones corresponden a las remuneraciones y beneficios sociales, por incremento neto de empleados. Por su parte, el régimen tributario ha apoyado a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de deducciones adicionales del 100% en gastos referentes a capacitación laboral, estudios de mercado y promoción comercial.

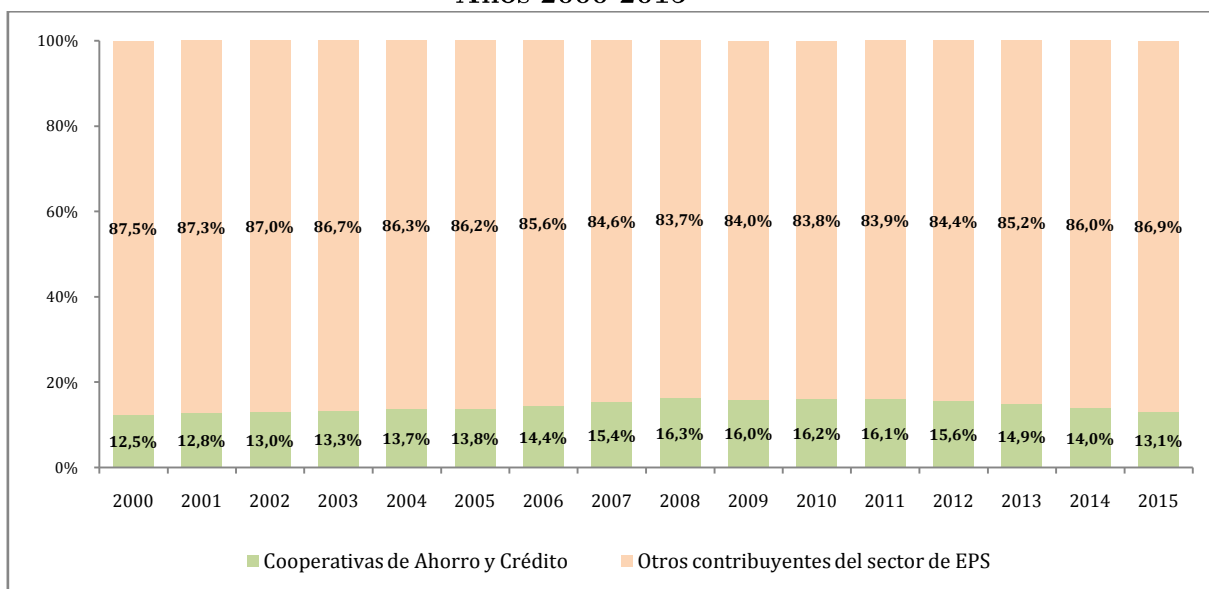
Política fiscal y tributaria

6. ALGUNAS ESTADÍSTICAS DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (EPYS)

Una vez que se ha revisado el concepto de política pública y la normativa que ampara al Sector de

Economía Popular y Solidaria en el ámbito tributario, se presentan a continuación datos descriptivos del sector para revisar su comportamiento a lo largo del tiempo.

Gráfico No. 1
Composición del Sector Popular y Solidario
Años 2000-2015



Fuente: Catastro de RUC

Elaboración: Servicio de Rentas Internas

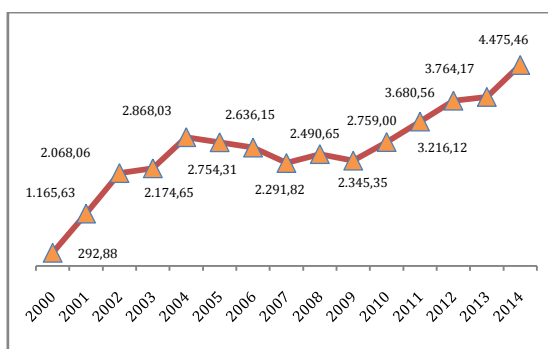
El gráfico No.1 permite visualizar la composición del porcentaje de contribuyentes en el sector de EPyS desde el año 2000. Se presenta el porcentaje de cooperativas de ahorro y crédito separado de los otros contribuyentes del sector EPyS (enumerados en la sección anterior), para destacar la impor-

tancia de las cooperativas en esta área, como parte del sistema financiero e intuir la creciente importancia que tiene el conglomerado de contribuyentes en la actividad económica del país.

Por otra parte, el gráfico No. 2 muestra el impuesto a la renta promedio de las empresas de este

sector, el cual se incrementó en un 13% por año entre el periodo 2001 al 2014, existieron dos períodos de marcado incremento, el primero más corto (2000-2004) y luego uno más largo y marcado 2007-2014, exceptuando 2009.

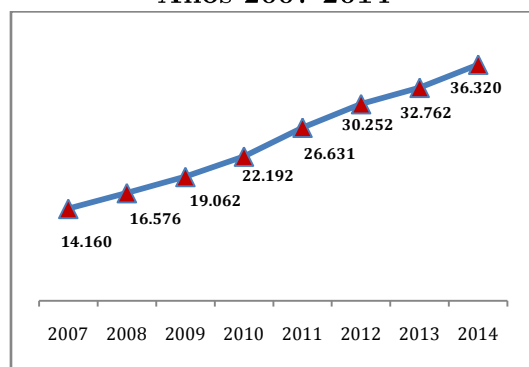
Gráfico No. 2
Impuesto a la Renta promedio
(dólares)
Años 2007-2014



Fuente: Formulario 101
Elaboración: Servicio de Rentas Internas

Además, se ha evidenciado un sostenido aumento en el número de empleados en este sector, ya que según datos del IESS y del catastro de RUC del SRI, de 14.160 empleados en 2007 se incrementó al 2014, pasando a constituir 36.320 empleados, como se observa en el gráfico 3.

Gráfico No. 3
Número de Empleados del Sector
Popular y Solidario
Años 2007-2014



Fuente: Información IESS- Catastro de RUC
Elaboración: Servicio de Rentas Internas

7. REFLEXIONES FINALES

La Constitución es el elemento clave de política pública para establecer la construcción de un sistema económico justo, democrático, solidario y sostenible a través de la generación de un trabajo digno y estable. Siguiendo esta directriz, el Estado se compromete a redistribuir la riqueza y proveer de servicios y beneficios sociales a la ciudadanía, la cual acuerda tácitamente continuar contribuyendo con recursos para el logro de estos objetivos. Esta acción de tipo recíproca es conocida como el pacto fiscal.

Adicionalmente, el Estado garantiza a través de la Administración

Política fiscal y tributaria

Tributaria el otorgamiento de tratamientos diferenciados, en calidad de incentivos, a favor del sector de la Economía Popular y Solidaria. Queda claro que el sector de la EPyS se ha convertido en un motor de crecimiento económico como se corrobora en el número de empleados que se ha incrementado en el periodo 2007-2014, a un promedio de 14% por año; así como, de ente generador de impuesto a la renta.

Uno de los retos a futuro, es seguir consolidando el pacto fiscal a través de la gestión y política tributaria llevada a cabo por la Administración Tributaria que apoya a la ciudadanía en general y al sector de la Economía Popular y Solidaria a través de servicios de calidad.

8. REFERENCIAS

- Chaves, Rafael; Monzón, José: *"El Campo de la Economía Social. Introducción"*, Universidad de Valencia y CIRIEC. Disponible en: <http://www.uv.es/uidescoop/economiasocial.htm>
- Delgado, Leticia (2009): Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3 "Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Disponible en: http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-97e52ea0da7c&groupId=10129
- Kraft, Michael; Furlong, Scott (2006): *"Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives"*, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.
- Lahera, Eugenio: CEPAL (2004) Política y políticas públicas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2011). *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. Disponible en: <http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/7ef970a887ad27c4fd6de494a4ec7277.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir: 2013-2017*. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/inicio>
- Servicio de Rentas Internas. Ley de Régimen Tributario Interno. Disponible en: http://www.sri.gob.ec/web/guest/bases-legales?p_auth=rmF610ai&p_p_id=busquedaBasesLegales_WAR_BibliotecaPortlet_INSTANCE_Anv7&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_
- Servicio de Rentas Internas (2012). Varios autores. Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero (2011). Disponible en: <http://www.seps.gob.ec/interna-npe?760>

