



Documento de Trabajo No. 2011-12

[Working Paper]

¿Quiénes (no) pagan los impuestos en Ecuador?

por

Nicolás Oliva

Centro de Estudios Fiscales - SRI [noliva@sri.gob.ec]

Carlos Marx Carrasco

SRI [cmcarrasco@sri.gob.ec]

Alfredo Serrano

Universidad Pablo de Olavide

Autorizado por:

Diana Arias

Noviembre 2011

La serie Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Fiscales tiene por objeto difundir investigaciones sobre temas fiscales, tributarios y de teoría y política económica en general que sean de especial relevancia para el Ecuador.

El presente artículo es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representa la posición oficial del Centro de Estudios Fiscales ni del Servicio de Rentas Internas. El contenido se puede difundir siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.



García Moreno y Sucre • Teléfono (593 2) 2582 282

www.cef.sri.gob.ec

Quito - Ecuador

¿Quiénes (no) pagan los impuestos en Ecuador?

Nicolás Oliva^a, Carlos Marx Carrasco^b, Alfredo Serrano^{c,*,**},

^a*Departamento de Estudios Tributarios, Centro de Estudios Fiscales, Servicio de Rentas Internas, Quito, Ecuador*

^b*Servicio de Rentas Internas, Quito, Ecuador*

^c*Universidad Pablo de Olavide, Asociación de Economía Ecológica de España, Sevilla, España*

1 Impuestos: entre pagar y no pagar

Los impuestos afectan de manera muy diferente a la población: unos soportan efectivamente la carga tributaria, otros se benefician mediante exenciones e incentivos, y por último, están aquellos que simplemente la evaden. La ley establece quien debe pagar los impuestos, no obstante, no siempre la incidencia legal coincide con la efectiva. Son muchas las ocasiones donde sí hay posibilidad de trasladar el impuesto a otro agente económico. La incidencia legal viene definida por los criterios de pago de impuesto, exenciones y deducciones vigentes en el marco normativo, facilitando o imposibilitando la existencia de mecanismos elusivos en la propia legislación. Mientras que la incidencia efectiva establece quién paga efectivamente la carga tributaria; la incidencia económica es el resultado del efecto de traslación de la carga que aplican los agentes económicos hacia los consumidores, productores, trabajadores o inclusive, pudiendo recaer nuevamente sobre el Estado como resultado de la evasión. La evasión puede ser considerada como una traslación del impuesto desde el sujeto obligado a pagar, hacia la sociedad: la erosión de las bases imponibles es un costo que asume toda la sociedad al reducir la provisión de bienes y servicios que entrega el Estado. La forma cómo el sistema tributario trata a unos u otros tendrá indudablemente consecuencias en materia de equidad o justicia distributiva.

La armonización de la incidencia legal y económica permite asegurar que el sistema cumpla con los objetivos sociales y de cohesión social que busca un Estado. Un sistema de impuestos tiene como fin último proveer recursos para financiar el gasto público (Jorratt, 1996). En ese proceso solidario, a modo de pacto social entre el Estado y la sociedad,

* Los autores agradecen al Centro de Estudios Fiscales por el apoyo en esta investigación.

**Las opiniones, errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan la posición oficial del Servicio de Rentas Internas.

el sistema se legitima siempre y cuando se garanticen al menos dos objetivos: (i) un nivel mínimo de justicia social mediante la equidad vertical y horizontal ¹ y (ii) el financiamiento del ejercicio presupuestario del Estado; como señala Musgrave y Musgrave (1984) “*los impuestos son el precio de la civilización*”. La erosión de los ingresos fiscales a causa de la evasión trae dificultades al Estado para ejecutar una política social eficiente y equitativa. Se estima que a lo largo del planeta cada año se pierden cerca de 160 billones de dólares por impuestos no pagados, por falsificación de facturas y alteración de los precios de transferencia entre partes relacionadas (Martens, 2007). Además, las asimetrías en la distribución del ingreso se relacionan con la debilidad de los sistemas tributarios. Los sistemas de impuestos laxos han preferido los impuestos indirectos y regresivos por su facilidad de recaudación. En países pobres, sólo el 16% de los ingresos fiscales provienen del impuesto a la renta, mientras que el 32% se generan por impuestos al consumo; en los países ricos estas relaciones son de 28% y 25%, respectivamente (Martens, 2007). El desmantelamiento de la imposición directa ha venido acompañado con el aumento de la desigualdad, donde en los últimos 20 años el coeficiente de Gini se ha incrementado en 53 de 73 países en desarrollo (Martens, 2007). La evasión también afecta al bienestar social porque rompe tanto la equidad vertical como la horizontal. En el caso de la equidad vertical, puede ocurrir que dos individuos con ingresos diferentes tengan el mismo tipo impositivo efectivo ² porque uno de ellos utiliza mecanismos evasivos para reducir su pago. De la misma forma dos individuos iguales en ingreso pueden ser sometidos a un tipo impositivo diferente, violando la equidad horizontal del sistema.

Para poder saber quién paga los impuestos no es suficiente conocer cuál es la incidencia legal; es imperativo dilucidar también quienes efectivamente están pagando los tributos. En este sentido podemos replantearnos la pregunta “¿quiénes pagan los impuestos?” a partir de su negación: “¿quiénes no están pagando los impuestos?”

En las siguientes líneas haremos un breve recorrido histórico sobre los impuestos en Ecuador para poder responder tan importante pregunta que ha sido relegada del debate académico y político por décadas.

La presente nota tributaria tiene un objetivo sinceramente limitado: sacar a colación algunos hechos de la historia reciente del país. Busca, sobre todo, rescatar la memoria de la sociedad y aportar al debate interminable que significan los impuestos.

¹ La equidad vertical se refiere al tratamiento igual de los iguales, mientras que la equidad horizontal es el tratamiento desigual de los desiguales.

² El tipo impositivo efectivo se define como la relación entre el impuesto causado sobre el ingreso del individuo. Este indicador muestra cual es grado relativo de cumplimiento tributario que tiene la sociedad.

2 Incidencia Legal: ¿Quiénes debían pagar los impuestos en Ecuador?

En el año de 1925, con la intención de dotar de institucionalidad al país, se crea el Impuesto a la Renta como parte de un completo paquete de medidas que incluyó la creación del Banco Central, la Contraloría General del Estado, las aduanas, entre otras instituciones (Andino, 2009). De igual manera, nace el impuesto sobre predios rústicos y nuevos catastros y se eliminan impuestos pequeños, como los tributos a los juegos, sorteos y rifas, seguros de vida y marítimos. Se estableció además el impuesto a la renta del capital sin trabajo, que gravaba a las acciones y los intereses ganados sobre cédulas hipotecarias (Maldonado y Proaño, 2004). En el ámbito fiscal aduanero se expidió la Ley de Aduanas y se instaura una tasa a las exportaciones e importaciones en reemplazo de varias tasas portuarias, con lo cual se obligó a los comerciantes a tener facturas detalladas para evitar el contrabando y la evasión fiscal. Además se separa al impuesto a la Renta en: Rentas de Servicios Personales, Rentas de Capital con participación de trabajo y Rentas de Capital Puras. Para 1945 se crea el Impuesto a las Ganancias Excesivas y por primera vez se define el impuesto a la Renta Global que marca el inicio de lo que tenemos actualmente como impuesto a la Renta.

En el año 1961, el gobierno de Camilo Ponce Enríquez realiza la primera reforma tributaria importante que exoneraba del pago del Impuesto a la Renta a los grupos de ingresos más bajos y eliminó el impuesto que gravaba al capital en giro de las empresas. Bajo el concepto de “unificación impositiva” se centralizaron los impuestos locales, mediante la eliminación de tributos seccionales. En 1964 la Junta Militar, inspirado en el Plan Decenal de Desarrollo de la Junta Nacional de Planificación (1964-1973), emprende una segunda reforma fiscal para derogar y sustituir un gran número de los casi 1200 impuestos que todavía existían a nivel nacional, de los cuales alrededor de 760 eran locales. Los impuestos del Gobierno Central se redujeron a 10, y como compensación a la eliminación de tributos de los gobiernos seccionales autónomos se establecieron pre asignaciones presupuestarias.

A pesar de las reformas de los años 60, la insuficiencia de los impuestos para cubrir el gasto público se hacía notar. Con la intención de superar un desequilibrio fiscal en el año de 1970, el ejecutivo decide elaborar un presupuesto de emergencia, crear nuevos impuestos y eliminar las exoneraciones al sector industrial. Se instaura el Impuesto sobre las Transacciones Mercantiles (ITM), que consistía en gravar con una tarifa de 4% al precio de toda mercancía transada, entendiéndose como tal a todos los productos, artículos, manufacturas, semovientes, y en general todos los bienes corporales muebles; es decir, representaba un impuesto de tasa uniforme. Se fijó también un tributo para gravar los grupos de mercadería importada o de “consumo selectivo”, a los que debía aplicarse tasas entre 6% y 12%. Finalmente, se creó un impuesto para gravar la prestación de varios

servicios con tasas de 4%, 10% y 15%. Adicionalmente, se estableció el Impuesto a la Plusvalía y se eliminaron exoneraciones del Impuesto a la Renta. Además el Impuesto a la Renta se dividió en dos clases: Impuesto a la Renta de Personas Naturales e Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas. El primero consistía en un sistema de tarifas que variaban progresivamente del 10% al 42%, en 9 intervalos de ingreso, mientras que el segundo aplicaba tarifas del 20% para empresas nacionales y del 40% para las empresas con capital extranjero.

A partir de 1980, el auge petrolero, que había sostenido de manera artificial a la economía, comienza a desaparecer; los precios internacionales comenzaron a tener un deterioro sostenido y la política petrolera se enfoca en los contratos de servicios. El Estado debió recurrir a los impuestos como una fuente más estable de recursos (Anda, 2009).

En el año 1986, se estableció una política de alzas salariales y para su financiamiento el Gobierno incrementó el ITM de 6% a 10%, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos tributarios internos (Arias et al., 2008). También se creó el Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones y el impuesto de 15 dólares a la salida de pasajeros por aeropuertos del país. Actualizó las tarifas de la ley de Régimen Municipal y de la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas. Además, unificó y aumentó el impuesto a la producción de bebidas alcohólicas; eliminó ciertas exoneraciones de los impuestos a las importaciones y a los combustibles de consumo interno; y unificó el impuesto a las bebidas gaseosas mediante una tarifa única de 20% sobre precios ex-fábrica (Anda, 2009).

En el año 1989, el gobierno de Rodrigo Borja impulsó una nueva reforma tributaria dentro de su Plan de Emergencia Económica para enfrentar los problemas cambiarios y fiscales. La reforma estaba constituida por dos ejes, uno administrativo y otro estructural. Los objetivos de esta reforma fueron fortalecer las recaudaciones fiscales, promover ciertas actividades como el turismo y fomentar la inversión extranjera. La reforma administrativa, aprobada a finales de 1988, incluía la reducción de más de 100 impuestos menores con destino específico que todavía existían y que a la fecha representaban un ingreso menor a 0,5% del PIB pero demandaban altos costos administrativos. En cuanto a la reforma estructural, el Impuesto a la Renta de las personas naturales se modificó por un conjunto de tarifas que variaban progresivamente del 10% al 25% en cinco intervalos de ingresos y que se actualizaban en función del salario mínimo vital. Para las personas jurídicas, este impuesto mantuvo su estructura hasta el año 1989, cuando se unificó a una tasa del 25%. A todo esto se sumó la creación del anticipo, cuyo cálculo consistía en el 50% del Impuesto a la Renta del periodo anterior. Por su parte, la reforma estructural, aprobada en diciembre de 1989 con la expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno, sustituye el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, creado en 1970, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), manteniendo la tasa del 10%. A pesar que

se cambió el hecho generador, de la transacción a la generación de valor agregado, el IVA continuó siendo el impuesto al consumo más importante para el fisco. La reforma de 1989 también amplió la base imponible para algunos servicios antes exentos, sin alterar la exención de ciertos bienes “esenciales” y de las compras públicas, y estableció un calendario mensual para la declaración. Otro cambio estructural fue la agrupación de los impuestos con destino específico en el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Se agruparon en éste los impuestos a cigarrillos, gaseosas, aguas minerales y purificadas, cerveza, alcohol y bebidas alcohólicas. Con la unificación del ICE se aplicaron tarifas ad-valorem para gravar el precio ex-fábrica o ex-aduana de la mercadería considerada de consumo especial.

La primera mitad de la década de los noventa transcurrió sin mayores cambios en el sistema tributario. En el año 1993, el cálculo del anticipo del Impuesto a la Renta se modificó en una tasa del 1% sobre el valor total de los activos declarados en el período anterior; esto con la finalidad de tener un mayor control sobre los montos declarados por los contribuyentes, y se introdujeron algunos incentivos al sector productivo, mismos que habían sido eliminados en los años 80.

En el año 1997, como respuesta a más de 4 décadas de una falta de institucionalización del sistema tributario y grandes indicios de corrupción, se elimina la antigua Dirección General de Rentas y se crea el Servicio de Rentas Internas (SRI). Este cambio significó un giro radical en la gestión de los tributos en Ecuador. En 1999, se crearon los impuestos a la propiedad de vehículos y al patrimonio, se incrementó la tasa impositiva del IVA de 10% a 12% y se redujo el impuesto a las transacciones financieras a 0.8%. El incremento de tarifa del IVA consolidó aún más su importancia en la recaudación total. La recaudación se incrementa como nunca antes; la reforma institucional estaba teniendo sus frutos. A pesar de ser una época de mejoras importantes, en este período ocurrió uno de los hechos más oscuros de la política tributaria del país, cuando en el año 1999 se elimina el Impuesto a la Renta y es sustituido por el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC) que gravaba con 1% a todas las transacciones financieras. Más allá del efecto recaudatorio que pudo tener este cambio, la política dio muestras que los intereses de grupos económicos lograron amputar de raíz las posibilidades de brindar una verdadera equidad social y reducir la asimétrica distribución de la riqueza. A pesar del cambio institucional logrado con el SRI, la política tributaria seguía evidenciando dos síntomas: (i) los intereses económicos permanecían intactos y podían todavía manejar la política tributaria y (ii) el Estado no estaba preocupado por defender los impuestos directos y progresivos, el fin último era recaudar a cualquier precio.

Las reformas tributarias desde 1960 se resumen en el tabla 1.

Tabla 1: Reforma tributaria 1960-2008

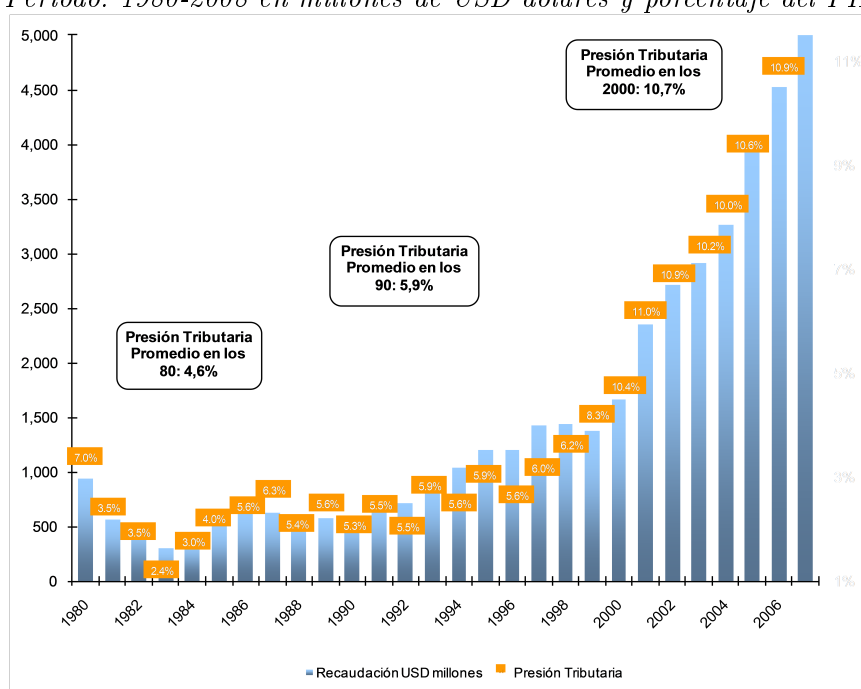
Año	Reforma	Tarifa (%)
1962	Se exenta del pago del IR a los grupos de ingresos más bajos Reducción de la multiplicidad de gravámenes Eliminación del impuesto al capital en giro de las empresas	
1964	Eliminación de varios tributos menores de los gobierno seccionales autónomos	
1970	El ejecutivo adquiere la potestad de dictar leyes tributarias para solucionar la crisis fiscal Eliminación de exenciones industriales Eliminación de exoneraciones al IR Creación del impuesto a la plusvalía Creación del Impuesto a las Transacciones Mercantiles ITM Creación del Impuesto a Consumos Selectivos Creación del Impuesto a la Prestación de Servicios Se dicta la Ley sobre las Transacciones Mercantiles	4 6, 12 4, 10, 15
1975	Se expide el Código Tributario	
1983	Creación del Recargo de Estabilización Monetaria sobre el valor CIF de las importaciones Incremento de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Mercantiles	5 6
1986	Incremento de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Mercantiles Creación del Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones Creación del impuesto de \$15 a la salida de pasajeros por aeropuertos del país Eliminación de exoneraciones de los impuestos a las importaciones Eliminación de exoneraciones de los impuestos a los combustibles de consumo interno Unificación del impuesto a la producción de bebidas alcohólicas Unificación del impuesto a las bebidas gaseosas	10 20
1988	Reforma administrativa Eliminación de varios impuestos menores con destino específico	
1989	Expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno Creación del Impuesto al Valor Agregado para sustituir al Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios Creación del Impuesto a los Consumos Especiales para agrupar los impuestos a consumos selectivos	10
1990	Ley de Reforma Arancelaria	
1997	Creación del Servicio de Rentas Internas	
1998	Ley de Reordenamiento en materia económica en el área tributaria-financiera Creación del Impuesto sobre la Circulación de Capitales para sustituir al Impuesto a la Renta	1
1999	Restitución del Impuesto a la Renta Eliminación de algunas exoneraciones del IVA Eliminación de algunas exoneraciones arancelarias Creación de impuestos a los vehículos motorizados de transporte terrestre Creación del impuesto al Patrimonio Único de las Sociedades Incremento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado Reducción de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Financieras	4 11 12 0,8
2002	Eliminación del Impuesto sobre Viajes al Exterior	
2007	Expedición de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria Se establecen los Precios de Transferencia en la LORTI Se establecen norma para controlar la subcapitalización Bancarización Se procura corregir los incentivos fiscales, la reinversión Nuevos tramos del Impuesto a la Renta Personas Naturales Deducción de gastos personales para el Impuesto a la Renta Se establece la progresividad del impuesto a las herencias Creación del Impuesto a la Salida de Divisas Creación del Impuesto a las Tierras Rurales Expedición de la Ley Orgánica Reformativa e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno Eliminación del Impuesto a las Telecomunicaciones Ampliación de las exoneraciones del ICE	30-35 0,5
2008	Incremento de la tarifa del Impuesto a la salida de capitales	2

Fuentes: Arias et al. (2008); Anda (2009); Andino (2009)

3 ¿Quiénes efectivamente pagaban los impuestos en Ecuador?

Hasta 1997, los intentos por transformar el sistema tributario fueron fallidos. A pesar de las reiteradas reformas tributarias en cinco décadas, los impuestos no lograron consolidarse como un instrumento potente para garantizar la suficiencia presupuestaria, y mucho menos garantizar una verdadera justicia social. Como se puede observar en el gráfico 1, la presión tributaria históricamente ha sido insuficiente; los altos niveles de evasión producto de una cultura tributaria débil, sumado a grupos de poder enquistados en las esferas políticas, lograron que el Estado no tenga la posibilidad de cobrar los impuestos que le correspondía a quienes debían pagarlos. En realidad antes de 1998 eran pocos los que contribuían al Estado.

Gráfico 1: Recaudación y Presión tributaria en Ecuador
Período: 1980-2008 en millones de USD dólares y porcentaje del PIB



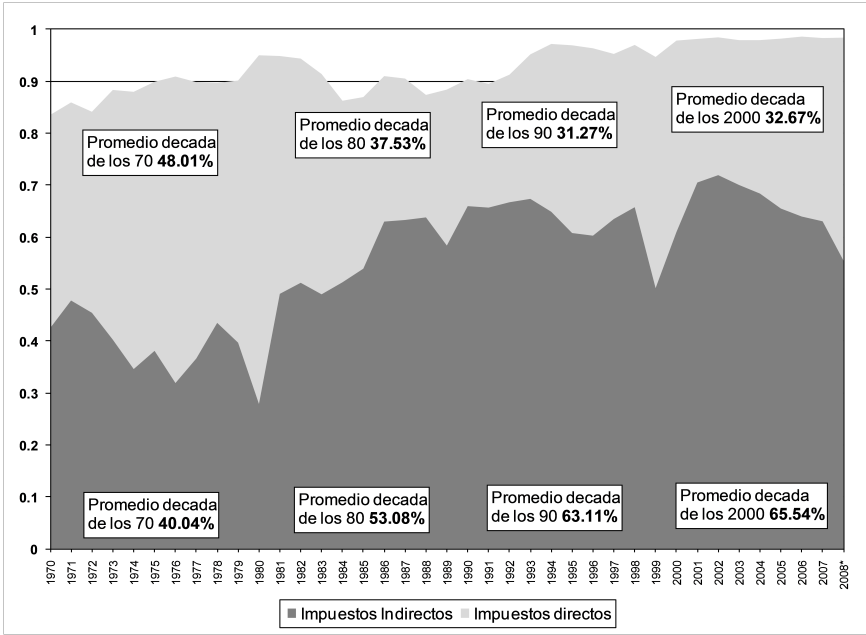
Fuente y elaboración: Centro de Estudios Fiscales, CEF-SRI

Desde el año 1998, el cambio de tendencia es evidente, por primera vez una reforma tributaria transforma el sistema y logra que Ecuador pase de una presión tributaria de 6.2% en el año 1998, a una presión tributaria de 10.9% en el 2006 (gráfico 1). Este incremento ocurre paradójicamente en un ambiente de alta incertidumbre social, con una de las peores crisis financieras, políticas, institucionales y sociales de la historia. Este cambio no respondía a la realidad social, política y económica del resto del país; mientras existía un gran descontento social por la política y la economía (llegando a una crisis financiera extrema), en cambio, la Administración Tributaria comenzaba a responder de manera satisfactoria mediante incrementos sustanciales en la recaudación. Como no podía esperarse de otra forma, estos resultados tuvieron un costo social elevado;

la transformación se sustentó sobre los impuestos indirectos y regresivos, garantizando la suficiencias recaudatoria en perjuicio de las capas más pobres de la población, y por el contrario, se dejó de lado el impuesto sobre la renta y al patrimonio de los individuo de las rentas más altas, que estaban asociados a los poderes facticos que habían dominado el país por décadas. Muestra de esto es que el hombre más rico del país reportó en cuatro años al SRI 3.000 millones de dólares de ingresos, de los cuales pagó por impuestos a la renta tan solo 10 millones; riqueza que ha sido obtenida en base a la explotación ilimitada de los recurso naturales y de la fuerza de trabajo, a tal punto que en el año 2002, Human Rights Watch (2002) denunció las condiciones laborales precarias que laboran los niños en las haciendas bananeras de Ecuador.

Esta regresividad estructural se observa históricamente en el gráfico 2. En la década de los 70 la tributación directa representó en promedio el 48%, a partir de ahí se redujo su participación alcanzando en la década del 2000 el 32% de participación en la recaudación total. Ciertamente en el período 1997-2006, existió un cambio institucional de la Administración Tributaria en cuanto a la gestión, pero permaneció inalterada la cultura tributaria, la evasión y la estructura regresiva de los impuestos.

Gráfico 2: Participación de los Impuestos Directos e Indirectos en la Recaudación Total
Período: 1970-2008 en porcentajes de la recaudación



Fuente y elaboración: Centro de Estudios Fiscales, CEF-SRI

La concentración estructural de la riqueza facilitó que los grupos económicos extiendan sus intereses particulares hacia la política. Uno de los primeros vínculos que se formaron entre el poder económico y el poder político fue en la administración de recursos naturales y en el diseño de los sistemas fiscales. En el ámbito fiscal, las élites económicas dominantes mostraron todo tipo de resistencias a establecer impuestos más progresivos, y que afectaran directamente a sus intereses. Cuando la acumulación de riqueza se basa en

patrones de concentración completamente disfuncionales, y por ende, las élites económicas dejan de ser un motor del desarrollo, convirtiéndose así en lo que Elizondo y Santiso (2006) llaman “Termitas Fiscales”, las cuales tratan de recuperar sus tributos mediante beneficios particulares asignados en el presupuesto del Estado: exenciones impositivas, subsidios, transferencias u otros privilegios fiscales. Esta captura de poder no se hace del todo en secreto, sino que tarde o temprano estos lazos salen a la luz pública siendo parte del imaginario colectivo, provocando que la sociedad pierda la confianza en el Estado, y se reduzca su voluntad hacia el pago de impuestos. Bajo este esquema, el pacto fiscal entre el Estado y la sociedad se deslegitimó de manera sistemática en Ecuador. En Ecuador al año 2009 los grupos económicos representaron el 2% de las sociedades que declararon el Impuesto a la Renta, pero acumularon el 19% del ingreso total declarado por las sociedades. En decir, los 50 grupos económicos que se identificaron en el año 2009 acumulaban el 19% de la renta empresarial.

La erosión de las bases imponibles mediante incentivos discriminatorios y un gasto público discrecional redujo la capacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos como educación, salud o infraestructura. La desigualdad y la pobreza facilitaron que los grupos que tienen mayor “voz” política utilizaran el sistema tributario a su favor, dejando de lado el gasto público que promueve el desarrollo económico. Este fenómeno ha sido definido por Elizondo y Santiso (2006) como “Violencia Fiscal”.

La ausencia de un sistema tributario progresivo y redistributivo ocasionó que en 50 años la concentración del ingreso haya empeorado en Ecuador. Tanzi (1996) comentaba lo siguiente sobre la distribución del ingreso del año 1957:

“De hecho en Ecuador, la concentración del ingreso es tan extrema que el 1.2% de la población de mayores ingresos recibe el 18.9% del ingreso total con un ingreso promedio que es 16 veces mayor al promedio nacional y 58 veces el ingreso promedio del grupo más bajo” (Tanzi, 1996, p. 160)

En el año 1957, el 2% de la población más rica concentraba el 20.7% del ingreso mientras que el 50% de la población más pobre acumulaba tan solo el 24% de la renta nacional (Tanzi, 1996). Esta realidad empeoró en 50 años: en el año 2006 el 2% de la población más rica concentraba el 17.9% del ingreso, y por el contrario, el 50% de la población de menores recursos acumulaba solo el 15.9% del ingreso total. Si bien en el año 2006 el 2% más rico concentraba ligeramente menos riqueza respecto a 1957, vemos con tristeza que los pobres de la patria acumulaban mucho menos del ingreso en 2006 que hace 50 años. En definitiva, en medio siglo la concentración de la riqueza ha empeorado en Ecuador. Esto es el resultado de tres hechos:

- (1) Nunca se afrontó como objetivo erradicar la desigualdad estructural de la economía

ecuatoriana; el régimen de acumulación estuvo basado durante décadas en una significativa concentración de los medios de producción, y estuvo muy basado en un patrón primario exportador que generaba desigualdades en ingreso y riqueza.

- (2) Haber exonerado al gran capital del impuesto a la renta, en favor de impuestos al consumo que afectan a las clases sociales de menores ingresos. Los impuestos a la plusvalía, al patrimonio, las ganancias excesivas, a las herencias o a la tierra, nunca se consolidaron como parte importante del sistema tributario, no era conveniente para las élites mantener impuestos que rompieran el modelo de acumulación vigente. Tampoco fue parte del debate la imposición de los dividendos.
- (3) Fue consecuencia de un Estado corporativista que entregó la planificación estatal al eufemismo del mercado (oligarquía del país), que permitió la captura del gasto fiscal por parte de las élites mediante incentivos tributarios, leyes de promoción industrial y grandes mecanismos evasivos, los cuales se justificaban como la única forma para atraer inversión extranjera. El paradigma neoliberal procuró hacernos creer que, eso que llaman mercado, funciona bajo lógicas diferentes a las lógicas que rigen una sociedad. Como señala el antropólogo Erik Wolf: *“La inserción en el mercado... no puede ser entendido aparte de las relaciones de poder que se obtienen entre los participantes en el mercado. Los mercados no son campos neutros de encuentro para intercambios equivalentes entre iguales económicos, son arenas de encuentro y conflicto entre clases sociales”*(Wolf, 2001, p. 283). En esta búsqueda por inversión y atracción del capital, se firmaron más de 12 Convenios de Doble Imposición en Ecuador (CDI) (Oliva et al., 2009). Como muestra Oliva et al. (2009) en más de 30 años de aplicar CDI no existe una relación causal entre la firma de los convenios y la inversión extranjera directa en Ecuador. Otra muestra de esta irracionalidad fueron las cláusulas de estabilidad tributaria en los contratos petroleros. Por ejemplo, en el año 2004, el reglamento sustitutivo del Contrato de Asociación de la Ley de Hidrocarburos decía lo siguiente:

“Artículo 40. Estabilidad Legal, tributaria y económica.- (...) ni los términos y condiciones del contrato ni los derechos y obligaciones de la contratista o asociada (...) podrán ser alteradas o modificadas unilateralmente por ninguna norma legal, cualquiera que sea su origen, naturaleza o jerarquía.”

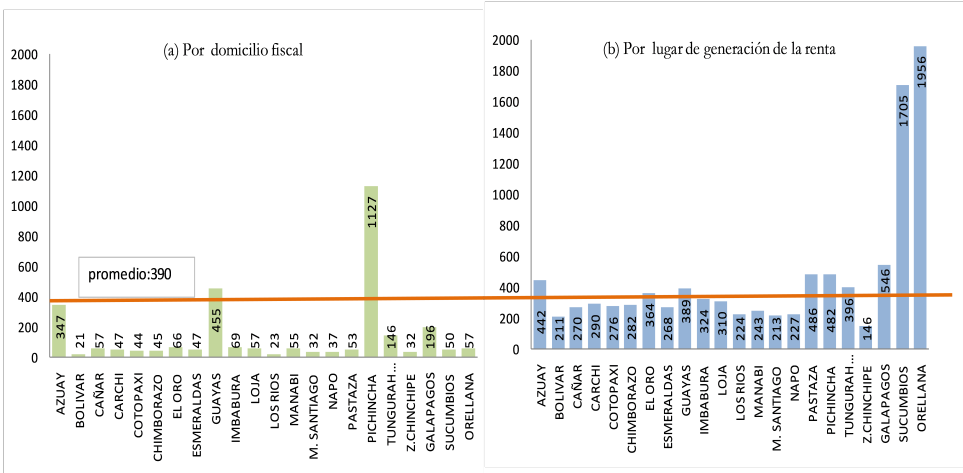
Este tipo de leyes abundaron en Ecuador, como la ley de “Beneficios Tributarios para nuevas Inversiones Productivas, Generación de empleo y Prestación de Servicios”, aprobada en el año 2005 y que contemplaba: exoneración total del impuesto a la Renta, exoneración de todos los tributos arancelarios a las importaciones que no se produzcan en el país y exoneración total de los derechos e impuestos que gravan los actos constitutivos de las empresas.

El haber dejado que la actividad económica se desarrolle sobre estructuras de poder

altamente organizadas, y además haber neutralizando el papel de los impuestos, dio como consecuencia un modelo de crecimiento empobrecedor que expulsó a grandes porciones de la sociedad hacia la informalidad y la pobreza. Como diría Galeano (2003), se socializó la pobreza y se concentró la riqueza.

La asimetría territorial es otro elemento que destaca en la incidencia de los impuestos. Para el año 2007, la recaudación per cápita fue de 390 dólares. Al analizar la recaudación tributaria per cápita por el domicilio fiscal de las empresas y personas naturales se observa que existe una polarización de los impuestos en Pichincha (1.127 USD), Guayas (455 USD) y Azuay (347 USD) y solo dos de ellas presentan un valor superior a la media (diagrama (a) gráfico 3). Este hecho es el resultado de un modelo de desarrollo sustentado sobre los polos tradicionales de Quito, Guayaquil y Cuenca, lo que ha hecho que el poder económico y político responda a los intereses de estas ciudades, provocando una concentración de la riqueza en estas tres regiones. No obstante, cuando se realiza la misma estimación por el lugar de generación del hecho económico (diagrama (b) gráfico 3), el panorama cambia radicalmente. Los individuos de Sucumbios y Orellana son los que más están contribuyendo con el pago de los impuestos en Ecuador. Al ser las regiones donde se genera la riqueza petrolera, son también quienes contribuyen en mayor cuantía con los impuestos. El gráfico evidencia cómo las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca son los polos que acumulan la riqueza que en realidad se origina en el resto de provincias.

Gráfico 3: Recaudación per cápita por Provincias
(año 2007, USD dólares)



Fuente y elaboración: Centro de Estudios Fiscales, CEF-SRI

El diagrama (b) del gráfico 3 muestra que provincias como Bolivar, Cañar o Cotopaxi aumentan de manera significativa en la recaudación per cápita, que bajo domicilio fiscal eran poco representativas. En general, se observa que la contribución por el lugar de generación del hecho económico muestra quién realmente está pagando los impuestos en Ecuador. Exceptuando Sucumbios y Orellana, el esfuerzo fiscal que hacen el resto de provincias sea relativamente igual en términos per cápita. El modelo de acumulación de

poder económico y político en los polos generó que el desarrollo se acumule en estas tres provincias.

4 Ahora son otros quienes pagan impuestos; una apuesta por la redistribución

El nuevo giro que toma la política pública desde el año 2007 responde al descontento social con el sistema vigente. Es una apuesta por romper con los poderes fácticos que dominaron la historia ecuatoriana. En ese sentido, el año 2007, se caracterizó por dos reformas tributarias. La primera, en diciembre de 2007, promulgó la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria que contemplaba nuevas reglas para el pago del Impuesto sobre la Renta (IR), Impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuestos sobre consumos especiales (ICE); estableció la progresividad del impuesto a las herencias y el ICE de vehículos, incrementó los intervalos del Impuesto a la Renta de Personas naturales implementando tarifas de hasta 35%; y creó los impuestos a la Salida de Divisas, a las Tierras Rurales y a otros bienes y servicios suntuarios.

En cuanto al Impuesto a la Renta, se introdujeron algunos mecanismos heterodoxos como el cálculo del nuevo anticipo, un impuesto a los ingresos extraordinarios Petroleros y un Régimen Simplificado en el Ecuador que reemplazó al IVA y al Impuesto a la Renta para contribuyentes con ingresos menores a USD \$ 60.000.

La segunda reforma tributaria, se expidió a través de la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico. Esta reforma fue elaborada en el marco de la nueva Constitución, y aprobada en Julio de 2008. Se eliminó el ICE a la telefonía fija y celular, y se exoneraron de este impuesto a los vehículos híbridos, a los destinados a discapacitados, y a las armas de fuego para las fuerzas públicas. Además se ampliaron las exoneraciones del impuesto a la salida de capitales y se gravó a los dividendos que reparten las sociedades.

Estos cambios permitieron transformar parcialmente el sistema tributario. El cambio integral está aún pendiente, pero las reformas llevadas a cabo están contribuyendo notablemente a la transformación en aras de un sistema tributario más progresivo y menos evasivo. En el año 2006 los impuestos indirectos alcanzaban el 65% de la recaudación y los directos tan solo el 34%. Al año 2010 los impuestos directos alcanzan el 41% y los indirectos tan sólo el 58% de la recaudación. En 4 años (del 2007 al 2010) se recaudó más de 26.000 millones de dólares, esta cifra es igual a la recaudación de 10 años (desde 1997 al año 2006). Desde el año 1993 hasta el 2010 se ha recaudado 57.000 millones de dólares, de los

cuales el 47% han sido en los últimos cuatro años.

5 Conclusión

Desde 1925 hasta 1997, los impuestos no constituyeron una fuente importante de recursos para el Estado, y mucho menos, un instrumento de justicia social. La presión tributaria de Ecuador fue siempre las más bajas de América Latina, lo cual nunca ayudó a ningún proceso de redistribución. Desde el año 1998, la Administración mejoró sustancialmente la presión tributaria y se convirtió en el principal financiamiento del Presupuesto General de Estado. No obstante, quedaron pendiente aún ciertos temas fundamentales: (i) la presión tributaria continuaba siendo baja respecto a otros países de la región; (ii) la sociedad mantenía una moral tributaria laxa donde evadir impuestos no era socialmente censurado y (iii) aún los impuestos sobre la renta no eran parte fundamental de la tributación. Desde el año 2007 se ha dado una transformación significativa en este ámbito, donde la lucha contra la evasión, el fomento de la cultura tributaria, la progresividad y la redistribución tienen prioridad en la agenda política. Son muchos los logros obtenidos en tan corto periodo de tiempo; donde las mejoras son tanto coyunturales como estructurales. En esta transición, también van surgiendo otros retos adicionales para con la justicia distributiva, el empleo, medio ambiente y las relaciones productivas. Ejemplos de nuevos impuestos son los siguientes: una reformulación del impuesto sobre la renta, el Impuesto sobre las Divisas, la nueva concepción de los Impuesto a los Consumos Especiales. Esto permite disponer de una nueva estructura tributaria, más justa y más recaudadora; aunque los grupos de poder tradicionales siguen oponiéndose.

Se está forjando un notable cambio estructural. Para seguir consolidando este proceso, siempre resulta más que necesario que una sociedad tenga memoria. La política y la academia tienen la obligación de recordar al pueblo el pasado y guiar el cambio hacia el futuro. La memoria del pasado permitirá construir otro futuro. El sistema tributario hasta 2007 debe ser tenido en cuenta para la nueva política tributaria que se está llevando a cabo. Este cambio emprendido en el año 2007 se legitima en la memoria de una colectividad que ya no acepta al pasado como el *statu quo*. El reto es que no sigamos preguntándonos por “¿quienes no están pagando?”, sino por “¿quiénes están pagando?”.

Bibliografía

Anda, D. (2009). La tributación indirecta ecuatoriana: Reformas tributarias desde 1950, recaudación actual y estructura del impuesto al valor agregado. Tesis de grado, Uni-

- versidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Andino, M. (2009). *Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo*. Cuadernos de formación colaboración.
- Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N., y Ramírez, J. (2008). Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999. *Revista Fiscalidad*, 2(1), 85.
- Elizondo, C. y Santiso, J. (2006). *Devórame otra vez: Termitas locales y violencia fiscal en América Latina*. Documento presentado al foro económico de la cumbre iberoamericana, Barcelona.
- Galeano, E. (2003). *Las venas abiertas de América Latina*.
- Human Rights Watch (2002). *Child Labor and Obstacles to Organizing on Ecuador's Banana Plantations*. Working paper.
- Jorratt, M. (1996). *Evaluation of the collection capability of the tax system and of tax evasion*. Working paper, Internal Revenue Service, Chile.
- Maldonado y Proaño (2004). *Taller de Historia Económica*. Boletín Electrónico 01, PUCE, Facultad de Economía.
- Martens, J. (2007). *The Precarious State of Public Finance*. Working paper.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw Hill., 4 edition.
- Oliva, N., Andino, M., Maldonado, G., y Vallejo, S. (2009). *Evaluación Convenios de Doble Tributación en Ecuador*. Working paper, Centro de Estudios Fiscales, Servicio de Rentas Internas.
- Tanzi, V. (1996). Personal income taxation in latin america: Obstacles and possibilities. *National Tax Journal*, 19, 156–162.
- Wolf, E. (2001). The second serfdom in eastern europe and latin america. In E. Wolf (Ed.), *Pathways of Power: Building an Anthropology of the Modern World* Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.