



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ADMINISTRATIVAS Y TURISMO

Trabajo de fin de carrera titulado:

“ANÁLISIS DE LA ELASTICIDAD DE LOS IMPUESTOS EN
EL PIB Y GASTO PUBLICO DEL ECUADOR PARA EL
PERIODO 1995-2010”

Realizado por:

CARLA DIANA CHAMORRO ROSERO

Como requisito para la obtención del título de

ECONOMISTA

QUITO, MAYO DE 2012

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo Carla Diana Chamorro declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

.....

Carla Diana Chamorro Rosero

DECLARATORIA.

El presente trabajo de investigación de fin de carrera, titulado
**ANÁLISIS DE LA ELASTICIDAD DE LOS IMPUESTOS EN EL PIB Y GASTO
PÚBLICO DEL ECUADOR PARA EL PERIODO 1995-2010**

Realizado por la alumna

CARLA DIANA CHAMORRO ROSERO

como requisito para la obtención del título de

ECONOMISTA

ha sido dirigido por el profesor

Eco. DAVID ANTONIO SANCHEZ P.

quien considera que constituye un trabajo original de su autor.

.....
Eco. DAVID ANTONIO SANCHEZ P.

Director

Los profesores informantes

.....
Eco. CHRISTIAN GONZÁLEZ

.....
Eco. ANGÉLICA VIÑAN

después de revisar el trabajo escrito presentado,
lo han calificado como apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ponerme en caminos correctos, guiarme y darme fuerzas día a día.

A mis padres por ser mi ejemplo, por creer en mí y por estar siempre luchando a mi lado.

A mis hermanos por ser mis compañeros y mi apoyo.

A mis amigos verdaderos, los que están en las buenas y malas sin importar el tiempo ni el lugar.

A mi director de tesis y amigo, que aportó con su conocimiento, valiosas críticas y opiniones.

A todos ustedes, infinitos agradecimientos.

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo pretende realizar un análisis de la relación que existe entre el Sistema Impositivo, el Ingreso Nacional y el Gasto Público ecuatoriano, para cuantificarlo se ha utilizado el concepto de la elasticidad de la recaudación tributaria que es una variable de gran importancia en los análisis de la evolución de la situación fiscal y en las proyecciones de ingresos tributarios de un país.

Consecuentemente el análisis se lo realizara mediante la estimación de la elasticidad ingreso del impuesto sobre la renta, al valor agregado, y a los consumos especiales sobre el PIB y Gasto Publico.

El análisis comprenderá de 15 años partiendo desde el año 1995 hasta el año 2010 para tomar en cuenta efectos e impactos de las crisis que se presentaron en el país, la influencia de las reformas importantes introducidas en la administración y estructura del sistema tributario ecuatoriano y la dolarización de la economía ecuatoriana. En este trabajo se utiliza un enfoque econométrico moderno para analizar la relación entre los impuestos (Renta, IVA, ICE), el ingreso nacional y el gasto público.

Los resultados obtenidos indican que Ecuador se basa en un sistema impositivo elástico respecto al ingreso y al gasto público lo que es una condición necesaria para aumentar la tasa de formación del capital, para lograr que la distribución del ingreso esté de acuerdo con los objetivos de la sociedad y para que el gobierno tenga una mayor capacidad para disminuir las fluctuaciones en la demanda agregada.

SUMMARY

This work intended to analyze the relationship between the Tax System, the National Income and Expenditures Ecuador has been used to quantify the concept of the elasticity of tax revenue which is a major variable in the analysis the evolution of fiscal and tax revenue projections of a country.

Consequently it performs the analysis by estimating the income elasticity of income tax, value added and special consumption on GDP and public expenditure.

The analysis will comprise of 15 years starting from 1995 to 2010 to account for effects and impacts of the crises that occurred in the country, the influence of the major reforms introduced in the administration and structure of Ecuador's tax system and dollarization of the Ecuadorian economy. This paper uses modern econometric approach to analyze the relationship between taxes (income, VAT, ICE), national income and public spending.

The results obtained indicate that Ecuador is based on an elastic tax system with respect to income and expenditure which is a necessary condition for increasing the rate of capital formation, to ensure that income distribution is consistent with the objectives of the society and the government has a greater ability to reduce the fluctuations in aggregate demand.

INDICE

Contenido

| | |
|--|-----|
| Declaración juramentada | i |
| Declaratoria. | ii |
| Agradecimientos | ii |
| Resumen ejecutivo..... | iii |
| Summary..... | iv |
| Indice | v |
| Lista de tablas | ix |
| Lista de gráficos..... | x |
| Lista de anexos | xii |
| Capítulo I..... | 1 |
| 1. Introducción..... | 1 |
| 1.1 Tema de tesis | 1 |
| 1.2 Antecedentes | 1 |
| 1.3 Planteamiento del problema..... | 2 |
| 1.4 Objetivo general..... | 5 |
| 1.5 Objetivos específicos | 5 |
| 1.6 Justificación de la investigación | 6 |
| 1.7 Metodología | 6 |
| 1.7.1 Diseño de la investigación | 6 |
| 1.7.2 Hipótesis de la investigación..... | 7 |
| 1.7.3 Delimitación de la investigación y alcance | 7 |
| 1.7.4 Fuentes de datos | 8 |

| | |
|---|----|
| Capítulo II..... | 9 |
| 2. Marco teórico..... | 9 |
| 2.1 Teoría tributaria | 9 |
| 2.1.1 Definición de impuesto | 10 |
| 2.1.1.1 Sujeto activo | 11 |
| 2.1.1.2 Sujeto pasivo | 11 |
| 2.1.1.3 El objeto..... | 11 |
| 2.1.1.4 La causa | 11 |
| 2.1.1.5 La unidad | 12 |
| 2.1.1.6 Fuente | 12 |
| 2.1.1.7 Cuota..... | 12 |
| 2.1.2 Función de los impuestos. | 12 |
| 2.1.2.1 Función financiera | 12 |
| 2.1.2.2 Función económica..... | 13 |
| 2.1.2.3 Función social..... | 14 |
| 2.1.3 Principios tributarios fundamentales..... | 14 |
| 2.1.3.1 Eficiencia..... | 15 |
| 2.1.3.2 Sencillez administrativa..... | 15 |
| 2.1.3.3 Flexibilidad..... | 15 |
| 2.1.3.4 Responsabilidad política..... | 15 |
| 2.1.3.5 Justicia | 16 |
| 2.1.3.6 Estabilización | 16 |
| 2.1.3.7 Equidad y capacidad de pago | 16 |
| 2.1.4 Efectos de los impuestos | 17 |
| 2.1.4.1 Impacto o percusión..... | 17 |
| 2.1.4.2 Traslación | 17 |
| 2.1.4.3 Incidencia..... | 18 |

| | |
|---|----|
| 2.1.5 Clasificación de los impuestos | 18 |
| 2.1.5.1 Impuestos progresivos | 19 |
| 2.1.5.2 Impuestos regresivos | 19 |
| 2.1.5.3 Impuestos proporcionales..... | 19 |
| 2.1.5.4 Impuestos directos | 19 |
| 2.1.5.5 Impuestos indirectos | 20 |
| 2.1.6 Reforma tributaria | 21 |
| 2.2 La curva de laffer | 22 |
| 2.3 Impuestos, elasticidad y pérdida irrecuperable de eficiencia..... | 26 |
| 2.4 Elasticidad de la recaudación tributaria. | 30 |
| 2.4.1 La elasticidad..... | 31 |
| 2.4.2 La elasticidad de la recaudación tributaria..... | 31 |
| 2.5 Antecedentes economicos y del sistema tributario en el ecuador..... | 33 |
| 2.5.1 La década de los 50-60..... | 33 |
| 2.5.1.1 Antecedentes económicos..... | 33 |
| 2.5.1.2 Ámbito tributario | 36 |
| 2.5.1.3 Los años 60..... | 41 |
| 2.5.2 Década de los 70 | 46 |
| 2.5.2.1 Ámbito económico | 46 |
| 2.5.2.2 Ámbito tributario | 50 |
| 2.5.3 Década de los 80 | 60 |
| 2.5.3.1 Ámbito económico | 60 |
| 2.5.3.2 Ámbito tributario | 63 |
| Capitulo III | 72 |
| 3. Análisis de datos..... | 72 |
| 3.1 Diagnóstico del ecuador 1995-2010 | 72 |
| 3.1.1 Análisis del producto interno bruto (pib) 1995-2010..... | 73 |

| | |
|---|-----|
| 3.1.2 Análisis del gasto publico 1995 – 2010 | 80 |
| 3.1.3 Análisis ámbito tributario 1995 - 2010 | 83 |
| 3.1.3.1 Recaudación tributaria 1995-1999..... | 85 |
| 3.1.3.2 Recaudación tributaria 2000-2010..... | 92 |
| 3.2 Estadística descriptiva y variables relevantes..... | 97 |
| 3.3 Revisión de literatura | 99 |
| Capítulo IV | 106 |
| 4. Analisis de la elasticidad de los impuestos..... | 106 |
| 4.1 La elasticidad de los impuestos en el pib..... | 106 |
| 4.1.1 Explicación de los resultados obtenidos..... | 108 |
| 4.2 La elasticidad de los impuestos en el gasto público. | 109 |
| 4.2.1 Explicación de los resultados obtenidos..... | 110 |
| Capítulo V | 113 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones..... | 113 |
| 5.1 Conclusiones | 113 |
| 5.2 Recomendaciones | 115 |
| Glosario | 116 |
| Bibliografía..... | 120 |
| Anexos..... | 123 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 2.1: exportaciones ecuatorianas por producto 1950-1969..... | 35 |
| Tabla 2.2: importaciones y exportaciones ecuatorianas 1950-1959..... | 38 |
| Tabla 2.3: importaciones y exportaciones ecuatorianas 1960-1969..... | 42 |
| Tabla 3.1: elasticidad economías de Asia..... | 104 |
| Tabla 3.2: calculo elasticidad Estados Unidos | 105 |
| Tabla 4.1: calculo elasticidad impuestos sobre el PIB | 108 |
| Tabla 4.1: calculo elasticidad impuestos sobre el Gasto Público..... | 110 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Grafico 2.1: Impuestos directos..... | 20 |
| Grafico 2.2: Impuestos directos..... | 20 |
| Grafico 2.3: Curva de Laffer | 24 |
| Grafico 2.4: Curva de Laffer y los Ingresos Fiscales | 25 |
| Grafico 2.5: Impuestos en el mercado | 27 |
| Grafico 2.6: Pérdida de Eficiencia-Demanda | 28 |
| Grafico 2.7: Pérdida de Eficiencia-Oferta | 28 |
| Grafico 2.8: Participación de los impuestos en el ingreso general del Estado | 37 |
| Grafico 2.9: Participación de los impuestos en el ingreso general del Estado 1960-1969.. | 43 |
| Grafico 2.10: Producto Interno Bruto 1970-1979 | 46 |
| Grafico 2.11: Inflación 1970-1979 | 47 |
| Grafico 2.12: Balanza Comercial 1970-1979 | 48 |
| Grafico 2.13: Endeudamiento 1970-1979 | 49 |
| Grafico 2.14: Estructura Tributaria 1970 | 51 |
| Grafico 2.15: Participación de los Impuestos en la Recaudación Total años 70..... | 55 |
| Grafico 2.16: Evolución de los Principales Impuestos años 70 | 57 |
| Grafico 2.17: Numero de Contribuyentes Personas Naturales años 70..... | 58 |
| Grafico 2.18: Numero de Contribuyentes Personas Jurídicas años 70..... | 59 |
| Grafico 2.19: Producto Interno Bruto 1980-1989 | 62 |
| Grafico 2.20: Participación de los Impuestos en el Presupuesto General del Estado 1980-1989 | 67 |
| Grafico 2.21: Participación del Impuesto a la Producción y Ventas sobre las Rentas Totales 1980-1989..... | 68 |
| Grafico 2.22: Recaudación del Impuesto a la Producción y Ventas sobre las Rentas Totales 1980-1989..... | 68 |
| Tabla 2.4: Contribuyentes Imponibles y no Imponibles-Impuesto a la Renta 1980-1981 .. | 69 |
| Grafico 2.23: Recaudación del Impuesto a la Renta 1980-1989 | 70 |

| | |
|---|----|
| Grafico 2.24: Presión Tributaria 1980-1989..... | 71 |
| Grafico 3.1: Producto Interno Bruto..... | 74 |
| Grafico 3.2: Tasa de Variación del Producto Interno Bruto 1966-2010 | 76 |
| Grafico 3.3: Crecimiento anual del PIB. Dólares del 2000..... | 77 |
| Grafico 3.4: Componentes del Gasto respecto al PIB. | 78 |
| Grafico 3.5: Evolución de la Inflación Anual en América Latina..... | 79 |
| Grafico 3.6: Inflación 1990-2010. | 79 |
| Grafico 3.7: Índice de Salario Real 1990-2010. | 80 |
| Grafico 3.8: Gasto Total, Intereses y Salarios del SPNF 1990-1999..... | 81 |
| Grafico 3.9: Composición del Gasto Publico 1990-1999..... | 82 |
| Grafico 3.10: Ingresos Tributarios y Crecimiento del PIB 1990-2009 | 84 |
| Grafico 3.11: Ingresos Petroleros y No Petroleros 1971-2009..... | 85 |
| Grafico 3.12: Composición de la Recaudación en la década de los 90 | 86 |
| Grafico 3.13: Recaudación del IVA interno y externo años 90..... | 86 |
| Grafico 3.14: Recaudación y Presión Tributaria años 90..... | 92 |
| Grafico 3.15: Ingresos Tributarios 2000-2010 | 93 |

LISTA DE ANEXOS

| | |
|---|-----|
| Anexo 1. Base de datos serie de tiempo elasticidad impuesto a la Renta – PIB | 123 |
| Anexo 2. Base de datos serie de tiempo elasticidad IVA – PIB..... | 124 |
| Anexo 3. Base de datos serie de tiempo elasticidad ICE – PIB | 124 |
| Anexo 4. Base de datos serie de tiempo elasticidad impuesto a la renta–Gasto Público .. | 125 |
| Anexo 5. Base de datos serie de tiempo elasticidad IVA–Gasto Público | 126 |
| Anexo 6. Base de datos serie de tiempo elasticidad ICE–Gasto Público | 127 |

CAPÍTULO I

1. INTRODUCCIÓN

1.1 TEMA DE TESIS

Análisis de la elasticidad de los impuestos en el PIB y Gasto Publico del ecuador para el periodo 1995-2010.

1.2 ANTECEDENTES

A lo largo de la historia económica y tomando en cuenta el periodo de estudio, el Ecuador ha tenido una lenta evolución tributaria, definida sobre todo con la actuación de grupos económicos fuertes, intereses empresariales y coyunturas económicas favorables o negativas.¹

Sabiendo que la política tributaria debe procurar que la base de la estructura impositiva se sustente en aquellos impuestos que sirvan para disminuir las desigualdades y que busquen una mayor justicia social; que la progresividad de un sistema tributario se logra en la medida que los impuestos directos logren una mayor recaudación que los impuestos indirectos, ya que estos últimos no distinguen la capacidad económica del individuo; el sistema tributario constituye un importante instrumento de política económica, que a más de entregar recursos públicos al Estado permite el estímulo de la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza, por lo que es necesario introducir, en el marco jurídico que lo rige, herramientas que posibiliten un manejo efectivo y eficiente del mismo, que

¹ L. Estrella, Universidad Simón Bolívar Ecuador.

facilite el establecimiento de tributos justos y que graven al contribuyente sobre la base de su verdadera capacidad para contribuir.²

Con los antecedentes históricos de política tributaria ecuatoriana y del sistema tributario en sí mismo, ha sido necesario introducir reformas en la normativa que garanticen la efectividad en el ejercicio de la gestión de los tributos por parte de las administraciones tributarias, para permitir la implementación efectiva de los planes del Gobierno para la obtención y utilización de recursos públicos, a través de una Ley de Carácter Orgánico que brinde estabilidad y seguridad jurídica, tanto al Fisco como a los contribuyentes.

Por lo tanto el gobierno del Ecuador ha realizado reformas sustanciales de carácter administrativo, estructural y normativo al Sistema Tributario durante el periodo de estudio (1995-2010) con el fin de lograr los objetivos y metas de política tributaria.

El presente estudio tiene por objeto realizar, algunas precisiones acerca de la medición del coeficiente de elasticidad para los principales impuestos en Ecuador (Renta, IVA e ICE), en el período 1995-2010, y posteriormente realizar un análisis de las variaciones de los ingresos recaudados por estos impuestos como efecto de cambios en Producto Interno Bruto (PIB) y Gasto Público.

1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Uno de los principales fundamentos básicos dentro del crecimiento económico de un país es, sin duda, el sistema tributario. Los impuestos son extremadamente importantes ya que constituyen una parte elemental de los costos de producción, y del costo de vida. Por lo tanto, la política tributaria tiene como tarea elevar los ingresos del Estado en forma tal que se cause el menor daño posible a la economía. Eso significa diseñar un sistema tributario que preserve los incentivos individuales para la actividad productiva, incentivos para el empresariado y para trabajar, ahorrar, invertir, inventar y crear. De esta manera, el sistema

² Alan Reynolds, 2001, **Reformas Tributarias y Milagros Económicos: lecciones para el Ecuador**

tributario debería proveer al gobierno ingresos suficientes para cumplir sus objetivos sin destruir los incentivos antes mencionados.

Durante los años 80 se consolidaron como las principales fuentes de ingresos tributarios el Impuesto a la Renta (IR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a Consumos Especiales (ICE). Las recaudaciones tributarias para el año 1998 fueron del 5% del PIB, teniendo en cuenta que se incrementa el gasto público y con esto incrementando el déficit fiscal como consecuencia del pago de la deuda pública.

En 1997 se ve la necesidad de hacer reformas estructurales y administrativas al sistema tributario debido a la persistente evasión tributaria y a la corrupción de los funcionarios recaudadores de los impuestos. Es así como a finales de 1997 se crea el Servicio de Rentas Internas (SRI) con el objetivo de transformar y modernizar la administración tributaria en el Ecuador, y con el gran desafío de recaudar y administrar los ingresos por tributos de manera efectiva y eficiente para financiar en un gran porcentaje el Presupuesto General del Estado, atacar la evasión tributaria y fomentar la cultura tributaria.³

Entre 1998 y 1999 se produjo la crisis bancaria y monetaria que provocó el feriado bancario y, más tarde, llevo hacia la dolarización. Entonces, si el Estado deja de manejar una moneda propia y se pierde la mayoría de políticas monetarias aplicables sobre el sistema económico era necesario fortalecer las fuentes de ingresos y se volvía necesario perfeccionar el sistema impositivo, lo cual significo aumentar la carga fiscal.

Se crea el impuesto del 1% a las transacciones financieras o circulación del capital (ICC) que reemplazaba al impuesto a la renta o impuesto directo con la intencionalidad de beneficiar al factor capital. El ICC fue tan distorsionador en las transacciones bancarias que tuvo que reducirse al 0.8% para 2000, y eliminarse definitivamente al año siguiente. Se retornar al IR con un reajuste a modo de beneficiar a los sectores empresariales y, junto

³ L. Espinosa, 2009, **Fiscalidad revista institucional del SRI**, edición # 3.

con ello, se incrementaron los impuestos indirectos como el IVA. Efectivamente, para mitigar la reducción de los ingresos fiscales, se implantó una política impositiva regresiva al incrementarse en dos ocasiones el IVA del 10 al 12% en el año 2000 y del 12 al 14% en 2001, aunque este último incremento duró poco ya que fue declarado ilegal por el Tribunal Constitucional.

En 2007 una nueva Asamblea Constituyente asumió las actividades legislativas del cesado Congreso Nacional y emitió el 29 de diciembre de 2007, con vigencia a partir del año 2008, la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, la cual modifica, elimina y crea impuestos, así como introduce reformas sustanciales para otorgar ciertas facultades determinadoras, al SRI.

De esta manera, la recaudación aproximada por concepto de ingresos fiscales llegaría a los 330 millones de dólares en el 2010 y alcanzaría los 425 millones para el año 2011.

La Ley Reformativa para la Equidad Tributaria aprobada para el año 2008 introduce:

Reformas al código tributario

Reformas relativas a la ley de régimen tributario interno

Reformas relativas al impuesto a la renta

Reformas relativas al impuesto al valor agregado

Reformas relativas al impuesto a los consumos especiales

Sobre el régimen impositivo simplificado

Sobre las disposiciones generales, transitorias y finales de la ley de régimen tributario interno.

Reformas a otros cuerpos legales

Reformas al "impuesto sobre la propiedad de los vehículos motorizados"

Creación de impuestos reguladores

Creación del impuesto a la salida de divisas

Creación del impuesto a las tierras rurales

Creación del impuesto a los activos en el exterior

Las medidas de amnistía tributaria que se establecieron en ciertos periodos durante estos años.

A partir de lo antes señalado, las reformas tributarias durante el periodo de estudio debieron también afectar a la recaudación de los ingresos tributarios y esto, a su vez, provocar cambios en el PIB y el Gasto Público ecuatoriano.

1.4 OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis de la elasticidad de los impuestos en el Producto Interno Bruto y Gasto Público del Ecuador para el periodo 1995-2010.

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la reforma tributaria y los cambios estructurales-administrativos introducidos.
- Examinar la tendencia en la recaudación luego de las reformas tributarias.
- Analizar los cambios que se provocan en la recaudación de ingresos tributarios del Impuesto a la Renta, IVA, ICE como consecuencia de un cambio en el PIB.
- Analizar los cambios que se provocan en la recaudación de ingresos tributarios del Impuesto a la Renta, IVA, ICE. como consecuencia de un cambio en el Gasto Público.

1.6 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Se espera que las modificaciones que se han aplicado a la Ley Tributaria del Ecuador sean de la magnitud suficiente que requiere un país para cumplir con las expectativas deseadas dentro de la política tributaria. Lo cual permita un desarrollo económico que beneficiara tanto al ámbito social y político. Es decir, que constituya un verdadero aporte dentro del Presupuesto General del Estado y que sea un impulso para el crecimiento del Ecuador como nación.

Bajo este marco resulta necesario efectuar un análisis de los cimientos en los que actualmente se desenvuelve nuestro sistema tributario, haciendo énfasis en los efectos generados por las principales reformas durante el periodo de estudio.

Por lo tanto, lo que se pretende demostrar con este estudio práctico y de investigación, es que las Reformas Tributarias en el Ecuador durante los últimos 15 años afectan de manera positiva en la recaudación de impuestos.

1.7 METODOLOGÍA

1.7.1 Diseño de la investigación

El tratamiento que se va a dar a la información recogida a través de datos obtenidos en las principales fuentes de búsqueda e información como estadística económica del Banco Central del Ecuador; datos históricos de las recaudaciones de los impuestos a la Renta, IVA e ICE obtenidos a través del Sistema de Rentas Internas y el Centro de Estudios Fiscales, índices e indicadores económicos del INEC y demás información bibliográfica serán comparativamente examinadas y presentadas luego de un proceso inductivo y deductivo será el análisis de la información.

Se hace un análisis conceptual acerca de la evolución de los diferentes actores económicos del Ecuador. Finalmente se investiga mediante un modelo econométrico denominado modelo log – lineal, la elasticidad de los impuestos en el PIB y Gasto Público para el periodo 1995-2010.

1.7.2 Hipótesis de la investigación

Las hipótesis que se plantea en este estudio son las siguientes:

- Los cambios estructurales y administrativos, introducidos a través de las reformas tributarias debieron afectar positivamente al sistema tributario del Ecuador.
- Las reformas tributarias aplicadas en el periodo de estudio marcaron una tendencia positiva en la recaudación de los impuestos.
- El crecimiento del PIB; provocan un crecimiento en la recaudación del impuesto a la renta, IVA e ICE, y viceversa.
- Hay un aumento de la recaudación de los ingresos tributarios del Impuesto a la Renta, IVA e ICE cuando se incrementa el Gasto Público; y viceversa.

1.7.3 Delimitación de la investigación y alcance

Esta investigación pretende analizar el actual sistema tributario, sus bases, fundamentos, e impacto en recaudación tributaria, el PIB y el Gasto Público en el Ecuador durante el periodo de 1995 a 2010.

La investigación se enfocará en la materia fiscal y macroeconómica que rigen el comportamiento de la economía y de los recursos recaudados a través de los contribuyentes y del sistema de administración fiscal SRI.

1.7.4 Fuentes de datos

En el carácter de la investigación se utilizará varios métodos de investigación, entre ellos la deducción, para ir de lo general a lo particular y la inducción en vía contraria, como forma de comprensión y explicación de las verdades subyacentes en el entorno histórico tributario ecuatoriano; la síntesis para presentar de forma resumida y comprensible el estudio; y el análisis de los datos y de la información estadística, fundamentalmente. También se basa en una revisión bibliografía.

La metodología consistirá principalmente en el análisis de información obtenida de bases de datos del Servicio de Rentas Internas, INEC, Centro de Estudios Fiscales, Banco Central del Ecuador.

CAPÍTULO II

2. MARCO TEÓRICO

Debido a que el análisis se concentra en revisar si las medidas aplicadas mejoran el diseño del sistema tributario, y en especial en los aspectos referidos a los cambios que se producen en el PIB y Gasto Público como consecuencia de los cambios en la recaudación de impuestos, esta tesis aborda temas de teoría tributaria, antecedentes del sistema tributario en el Ecuador, teorías macroeconómicas, como la curva de Laffer, y los desestabilizadores automáticos en lo relacionado a la influencia de los tributos sobre la economía, y un modelo econométrico para estimar la elasticidad de los impuestos sobre el PIB y Gasto Público.

2.1 TEORÍA TRIBUTARIA

La teoría tributaria científicamente empieza con las contribuciones de David Ricardo mediante su obra “principios de economía política y tributación” que consiste en una teoría general de la distribución, en donde señala que “el problema principal de la economía política, consiste en determinar las leyes que regulan la distribución entre los propietarios de la tierra, los del capital necesario para cultivarla y los trabajadores que la cultivan”. Es así como la distribución de la riqueza era una de las principales preocupaciones de la época debido a las grandes brechas entre pobres y ricos.

La pugna entre las clases sociales es lo que dificulta esta distribución y por ende existe gran influencia política y social. De aquí surgen los impuestos como una manera de poner a disposición del gobierno una parte de la producción y del trabajo en un país.

Entonces la tributación hace referencia a las prestaciones en dinero que el Estado exige a las personas, empresas u organizaciones mediante el ejercicio de su poder, con el fin de obtener recursos para financiar el gasto público y para el cumplimiento de otros fines de interés general.⁴ Constituyen así una importante fuente de ingresos de un Estado.

Los tributos se clasifican en:

- a) Impuestos.
- b) Tasas.
- c) Contribuciones especiales.

Según el tema de investigación nos centraremos en la teoría de los impuestos.

2.1.1 Definición de Impuesto

Los impuestos son recursos que mediante una imposición establecida en una ley u ordenanza los pagan los sujetos pasivos o contribuyentes para financiar el gasto público que realiza el Estado, es decir para cubrir las necesidades colectivas que se generan por vivir en sociedad. Acorde con la capacidad adquisitiva y contributiva los impuestos pueden estar en base al ingreso percibido, al patrimonio que se posea o por ser un consumidor final.

Los elementos del impuesto son: el sujeto activo del impuesto, el sujeto pasivo del impuesto, el objeto, la causa, la unidad, la fuente, cuota.

⁴ Según Modelo del Código Tributario del CIAT

2.1.1.1 Sujeto activo

Es la autoridad u organismo acreedor del impuesto, que tiene la competencia legal para establecer impuestos, ejercer la administración, exigir el cumplimiento de los tributos y quien responde ante los derechos de los contribuyentes.

2.1.1.2 Sujeto pasivo

Es la persona natural o jurídica que tiene obligaciones tributarias que las debe cumplir según los términos establecidos por la ley. Es importante saber identificar entre el sujeto pasivo, el cual tiene la obligación legal de pagar el tributo y el sujeto pagador del impuesto, que es el ente que realmente paga el impuesto.

2.1.1.3 El objeto

Es lo que la ley designa como el motivo de imposición para especificar cada tributo, es decir se lo considera como el hecho generador del impuesto. Por ejemplo la renta, el patrimonio, bienes o servicios, las utilidades de las empresas, etc.

2.1.1.4 La causa

En cuanto a las causas del impuesto, encontramos, en términos generales a la ley que establece todos los ordenamientos o gravámenes impositivos; y la necesidad del Estado de obtener recursos para financiar sus actividades. Las causas están relacionadas con los fines de los impuestos: un fin recaudatorio y uno relacionado con lograr objetivos básicos de política económica del Estado.⁵

⁵ Basado en G. Gil Valdivia, **La teoría de la tributación y función cambiante de la política impositiva**, pág. 850

2.1.1.5 La Unidad

Es la unidad de medida que la ley considera como base para fijar, valorar o medir el monto del impuesto. Por ejemplo: un kilo de arena, un litro de petróleo, un dólar americano, etc.

2.1.1.6 Fuente

Las cantidades necesarias para el pago de los impuestos provienen de los bienes o riquezas de una persona natural o jurídica, estos bienes como el capital y el trabajo son denominados la fuente de los impuestos.

2.1.1.7 Cuota

La cuota es la cantidad monetaria que se obtiene por cada unidad tributaria y puede ser un porcentaje (tasa) o una tarifa fija (valor monetario).

2.1.2 Función de los impuestos.

Los impuestos son considerados altamente importantes dentro de un sistema económico de un país, no solo porque a través de ellos el Estado se provee de recursos sino también porque permiten alcanzar diversos objetivos en el ámbito financiero, económico y social.

Por lo tanto los impuestos pueden tener fines fiscales que van encaminados a los recursos para el Sector Público y los extra fiscales que cubren aspectos productivos, económicos y sociales.

2.1.2.1 Función financiera

Los impuestos deben tener la capacidad de abastecer de recursos financieros y de recursos reales generados como excedentes de una economía, los cuales serán utilizados para cubrir las necesidades del Sector Público o del Estado.

Suficiencia y productividad: un sistema tributario debe estar conformado por la mínima cantidad posible de impuestos los cuales sean productivos, capaces de proveer de los recursos necesarios y suficientes para las actividades del Estado.

Elasticidad: se espera que un sistema tributario esté conformado por impuestos elásticos ya que son una herramienta para mitigar la inflación y los ciclos económicos, de otra manera un impuesto inelástico realza los impactos de los ciclos económicos como las depresiones.

$$E = \frac{\text{variación porcentual del impuesto}}{\text{variación porcentual del PIB}}$$

Cuando $E > 1$, los impuestos son elásticos.

Cuando $E < 1$, los impuestos son inelásticos.

Cuando $E = 1$, los impuestos son elásticos unitarios.

2.1.2.2 Función Económica

Los impuestos son instrumentos que permiten alcanzar objetivos en el ámbito económico ya que repercuten sobre el comportamiento de los agentes económicos y de esta manera ayudarían en el desarrollo de un país.

Eficiencia económica. Alcanzar la eficiencia económica a través de impuestos que ayuden a corregir ciertas fallas del mercado como lo son las externalidades. Así como reorientar la inversión hacia sectores de mayor productividad mediante exoneraciones tributarias.

Proteccionistas. Los impuestos tienen propósitos proteccionistas a fin de proteger la producción nacional de algún sector muy importante del país, como por ejemplo alguna industria nacional, el comercio exterior o interior, la agricultura, etc. Y así lograr incrementar el empleo, la producción y el valor agregado

Fomento y desarrollo económico. Mediante los recursos que se obtienen los impuestos cumplen un papel fundamental para incentivar y equilibrar el desarrollo económico del país o de alguna región en particular.

2.1.2.3 Función social

Cuando un impuesto contribuye para alcanzar un objetivo social, este está cumpliendo una función social. La forma más significativa en que un impuesto cumpla con la función social es mediante el proceso de redistribución de la riqueza.

Redistribución del ingreso. Significa redistribuir el ingreso en favor de un sector o grupo social; reduciendo las brechas entre los ingresos de los sectores de mayor poder económico frente a los sectores marginados, reduciendo todos aquellos efectos negativos que generan los mercados en la economía.

2.1.3 Principios tributarios fundamentales

El diseño de los sistemas tributarios siempre ha sido objeto de considerables controversias, por decirlo de forma más sencilla a la mayoría de gente le gustaría pagar menos impuestos.⁶

Estos sistemas van dependiendo de las políticas de los gobiernos y del desempeño de su economía, así como del rol que se le asigne desde un punto de vista ideológico y económico.

⁶ Joseph Stiglitz, La Economía del Sector Público (2000)

Es así como se busca ciertos principios o características generales para que los impuestos puedan cumplir con sus objetivos y funcionen apropiadamente.

2.1.3.1 Eficiencia

Los impuestos no deben ser distorsionadores, es decir no deben interferir en la distribución eficiente de los recursos, si no que deben procurar promover la eficiencia económica. Un claro ejemplo es cuando los impuestos modifican la conducta de las personas y esto provoca impactos negativos en la economía, como el trabajar menos horas frente a un mayor impuesto sobre la renta. Aunque en la práctica la mayoría de impuestos sean considerados distorsionantes se puede también aplicar impuestos correctivos.

2.1.3.2 Sencillez administrativa

Todo sistema impositivo genera costos de administración y de cumplimiento, por lo tanto se requiere comodidad, certeza y simplicidad de la imposición haciendo que estos costos sean bajos y relativamente fáciles de administrar.

2.1.3.3 Flexibilidad

Las circunstancias económicas a través del tiempo son cambiantes y por lo general a un ritmo acelerado, en este sentido un sistema tributario debe ser capaz de responder y adaptarse fácil y rápidamente a estos cambios. Por ejemplo, establecer impuestos que ante caídas en el ingreso sea menor, y ante aumentos generales en el ingreso el impuesto puede incrementarse proporcionalmente.

2.1.3.4 Responsabilidad política

Un sistema tributario debe ser claro y transparente, debe ser de aplicación general para evitar confusiones que lleven a malas interpretaciones y debe existir observancia general es

decir que cada individuo pueda conocer lo que está pagando. Finalmente los impuestos deben estar sustentados en una base legal y se deben satisfacer las necesidades colectivas.

2.1.3.5 Justicia

El sistema tributario de estar considerado justo, se debe imponer sobre los demás principios respetando a los diferentes individuos, tratar de forma similar a los que están en situaciones similares y obligar a pagar más a quienes más tienen; además cuidar las libertades individuales y proteger al sistema de la intervención privada.

2.1.3.6 Estabilización

El sistema impositivo debe procurar ser una herramienta para contrarrestar las fluctuaciones económicas y de esta manera fomentar la estabilidad económica de un país.

2.1.3.7 Equidad y capacidad de pago

La equidad fiscal es un principio fundamental en un sistema tributario a pesar de ser uno de los más difíciles de establecer ya que muchas veces no podemos conocer o definir que es o no equitativo dentro de una sociedad, es decir cómo deben los recursos de la sociedad ser redistribuidos para cada uno de los individuos que la integran todo esto mediante el pago de impuestos que las leyes establecen se deben cumplir en cada sistema tributario.

De esta manera la equidad tributaria está ligada directamente con la **capacidad de pago** la cual establece que un individuo debe pagar sus cargas fiscales según su capacidad contributiva. Para establecer esta capacidad de pago es importante conocer las dos formas en las que se clasifica la equidad: la equidad vertical y la equidad horizontal.

- **La equidad horizontal:** este principio establece que los individuos que integran una sociedad que son idénticos y gozan de un mismo bienestar, tienen la misma

capacidad de pago para contribuir al Estado, es decir deben recibir un trato similar. Esta capacidad se la puede determinar mediante maneras cualitativas como la renta, el consumo o la riqueza.

- **La equidad vertical:** está basada en que los individuos tienen un bienestar diferente, por lo tanto aquellos que se encuentran en un mayor bienestar o capacidad de pago deben contribuir al Estado con el pago de impuestos más altos frente a los que se encuentran en menores condiciones. La equidad vertical es aun más difícil de establecer que la horizontal ya que se debe tomar las mejores decisiones al momento de elegir quien paga más y cuanto más debe pagar.

2.1.4 Efectos de los impuestos

Es importante tener en cuenta que el pago de los impuestos tiene consecuencias en el campo económico. Describir y calcular los efectos económicos y por tanto la incidencia de los impuestos resulta una tarea difícil ya que se debe conocer sobre quien recae realmente el impuesto, es decir que varios existen efectos indirectos. Estos efectos tendrán influencia sobre las decisiones de ahorro, consumo, inversión y trabajo de los individuos.

2.1.4.1 Impacto o percusión

Es el proceso inicial en donde la obligación legal grava al sujeto pasivo con un impuesto. El impuesto impacta en el punto en el que la ley establece el gravamen.

2.1.4.2 Traslación

Es el proceso por el cual el sujeto legal pasa o transfiere el impuesto a otra persona. Es decir se traslada el impuesto alterando los precios de los bienes. Existen dos clases de traslaciones: progresiva y regresiva.

Traslación hacia a delante o progresiva: se genera cuando los bienes y servicios ofertados tienen un incremento de precio que va desde los productores hacia los consumidores. Dicho de otra manera los impuestos que deben pagar las empresas van a afectar los precios de los productos que venden, afectando a los consumidores.

Traslación hacia atrás o regresiva: se genera cuando los bienes y servicios demandados tienen una disminución en el precio que va desde los consumidores hacia los productores. De otra manera el sujeto afecta los precios de los factores que demanda. Por ejemplo: impuestos al trabajo pagados por los empleadores afectan la demanda de trabajo y se traducen en menores salarios.

2.1.4.3 Incidencia

Se refiere a quien paga realmente el impuesto a pesar de que ésta no necesariamente tenga la obligación legal de hacerlo y de esta manera su renta real disminuye.

Se distingue así entre los que soportan la carga de un impuesto y aquellos sobre los que realmente se recauda. **La carga fiscal** es el verdadero peso económico de un impuesto. Es la diferencia real entre la renta real de una persona antes y después de que se establezca el impuesto teniendo en cuenta la totalidad de los ajustes de la salarios y precios.

La verdadera incidencia del impuesto puede ser muy distinta de la pretendida. Es la economía y no la ley la que a menudo determina quien soporta en realidad la carga del impuesto⁷.

2.1.5 Clasificación de los Impuestos

Según sus efectos sobre la distribución del ingreso.

⁷ J. Stiglitz, 2000, **La Economía del Sector Público**, pág. 513

2.1.5.1 Impuestos progresivos

Aquellos en los que la tasa del impuesto aumenta en mayor proporción cuando el ingreso o renta del contribuyente aumenta.

2.1.5.2 Impuestos regresivos

Los contribuyentes serán gravados por el impuesto en una tasa más baja a medida que aumente la base imponible (renta o riqueza).

2.1.5.3 Impuestos proporcionales.

Indistintamente de cuál sea el nivel de la base imponible los contribuyentes estarán gravados por un impuesto en la misma proporción.

Según sobre qué recaen.

Los impuestos pueden dividirse en dos grandes clases: los impuestos directos que gravan sobre las personas físicas y las sociedades; y los impuestos indirectos sobre una amplia variedad de bienes y servicios⁸.

2.1.5.4 Impuestos directos

Gravan directamente al ingreso, aumento de patrimonio, al capital o riqueza. Se espera que no sean transferibles ya que se basan en la afectación de forma directa hacia el sujeto del impuesto el cual está obligado con el fisco. Gravan directamente al que más ingreso gane es decir tienen la característica de progresividad: a mayor ingreso mayor impuesto.

El Impuesto Sobre la Renta es un ejemplo de impuestos directos.

⁸ J. Stiglitz, 2000, **La Economía del Sector Público**, pág. 477

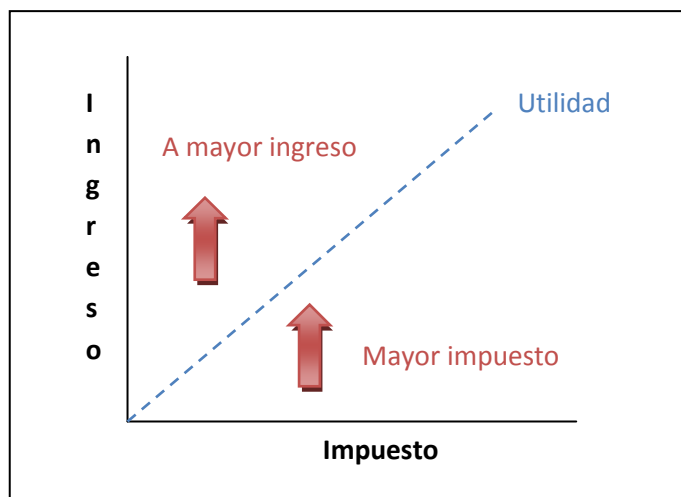


Gráfico 2.1: impuestos directos
Elaborado por: autor

2.1.5.5 Impuestos indirectos

Son aquellos que gravan a la producción y al consumo, la carga tributaria recae sobre el consumidor final es decir tienen la característica de traslación desde el contribuyente legal al contribuyente real, quien es el que paga el impuesto. En este sentido es difícil determinar quien termina pagando realmente la carga tributaria y en qué medida.

Un ejemplo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

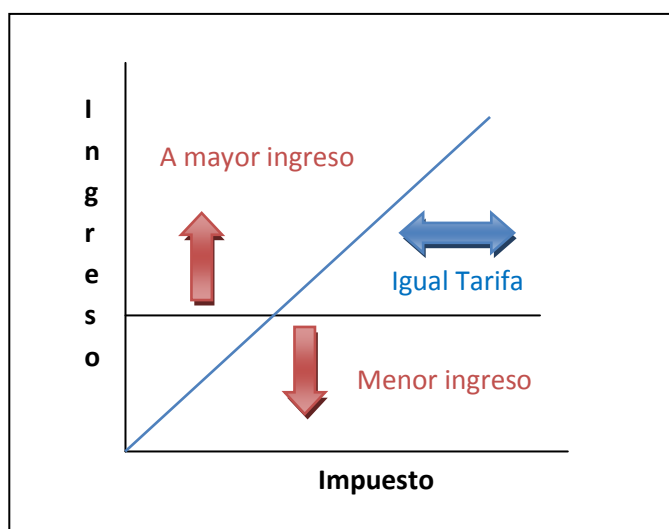


Gráfico 2.2: impuestos indirectos
Elaborado por: autor

2.1.6 Reforma tributaria

Los tributos son creados con la intención de cubrir los gastos públicos o los gastos que realiza el Gobierno a través de inversiones públicas, los programas sociales, la modernización de las empresas del Estado, etc. Entonces la estructura tributaria de cada país determina quienes deben pagar o no los impuestos, el motivo por el cual lo pagan, la cantidad, plazos, etc. Pero lo anterior depende también de las políticas económicas y sociales de cada uno de los gobiernos que dirigen la economía de cada país y según los objetivos que cada política desea alcanzar el sistema tributario es reformado o modificado.

En el proceso de transformación del sistema tributario se reforman las leyes tributarias existentes en el pasado, se promulgan leyes para crear nuevos impuestos, se amplía la capacidad del Estado para controlar y sancionar el delito tributario, y se hacen cambios importantes a la estructura organizativa del ente administrador de los tributos.

Por lo tanto una reforma tributaria implica una serie de transformaciones para las cuales el contribuyente no estaba preparado, ya sea porque no tenía educación ni cultura tributaria en el pago de los tributos; porque no existían mecanismos de control fiscal ni sanciones en la ley o etc.; aspectos que hacen que el sistema tributario no sea eficiente y no logre la recaudación esperada. Las reformas impositivas tienen énfasis especial en lograr objetivos de eficiencia, equidad y competitividad.

Consecuentemente, una reforma tributaria cambia uno o varios aspectos de la estructura tributaria, con el propósito de aumentar o disminuir la cantidad de dinero o recaudación que recibe el Estado por concepto de impuestos.

Una reforma tributaria adecuada debe estar basada siempre en los principios fundamentales de los impuestos, funciones y efectos, con ello se procura que la estructura de impuestos sea aceptada por todos o, por lo menos, por la mayoría; y que amplíe la frontera de

posibilidades del Estado para generar condiciones fiscales que permitan un crecimiento económico sano y sostenible.

2.2 LA CURVA DE LAFFER

Partiendo de la idea que se genera cuando se piensa en aumentar la recaudación de tributos de un país; a simple vista lo recomendable sería subir los impuestos a través de dos vías lógicas para lograrlo: ya sea ampliando la cantidad de individuos sobre los que recae el peso fiscal o subiendo el tipo impositivo o porcentaje aplicado sobre el objeto generador de la recaudación. Es en este punto cuando se debe tomar en cuenta dos casos que tienen un efecto en las decisiones de los individuos como consecuencia del impuesto.

- El primer caso es que un aumento en los impuestos provoque un descenso de la renta disponible para los individuos. Esto causa una baja en el consumo privado, reduce la producción y reduce el empleo. Entonces la base imponible del impuesto va a disminuir como resultado de estos hechos es decir tanto el número de ciudadanos que tributan así como la renta base sobre la que se grava el tributo disminuyen. En este caso los impuestos están actuando como desestabilizadores automáticos.

- En el segundo caso la reducción de los impuestos posiblemente aumenten la renta disponible, esto a su vez provocaría un aumento del consumo privado y de la producción y con ello una disminución del desempleo; generando así una mayor recaudación tributaria porque existirá un mayor número de personas que tributan y la renta base aumentará. En éste segundo caso, los impuestos actuarán como estabilizadores automáticos.

Estos efectos contrarios reciben el nombre de efecto renta y efecto sustitución:

- el efecto renta mide las consecuencias derivadas de la disminución de la capacidad adquisitiva de los contribuyentes;
- el efecto sustitución mide los cambios en las decisiones que toman productores y consumidores como consecuencia del impuesto.

Un tipo impositivo alto puede llevar a los trabajadores a sustituir trabajo por ocio, reduciéndose el bienestar colectivo o social, tributando menos y creciendo menos la economía. De nuevo aquí actúan el efecto renta y el efecto sustitución: el efecto renta ya que al aumentar el tipo y disminuir la renta de los trabajadores, tendrán que trabajar más para recuperarla y el efecto sustitución sobre los que decidan trabajar menos para no tributar tanto. Para un tipo impositivo muy alto, el efecto sustitución puede superar al efecto renta.

A partir de estos efectos nace la conocida Curva de Laffer, un análisis realizado por el economista americano Arthur B. Laffer⁹, en el cual relaciona los niveles de recaudación con el aumento en la imposición tributaria. Partiendo de un nivel impositivo bajo el incremento en la presión fiscal causa un incremento en la recaudación tributaria, pero esto va a suceder hasta un punto en el que la presión fiscal llegue a una zona de sobre-imposición en la cual incrementos sucesivos en la presión fiscal no aumentan la recaudación tributaria por lo contrario provocan que la recaudación disminuya y viceversa.

Para entender el razonamiento de Laffer debemos empezar por entender que la recaudación total de impuestos R dependerá del tipo de tasa impositiva t que se le apique a una base imponible B , entonces:

⁹ Arthur B. Laffer es un economista norteamericano que pretendía influir sobre los asesores del presidente norteamericano R.Reagan para que redujeran los impuestos argumentando que una reducción de impuestos podría suponer un incremento de la recaudación. Se cuenta que la primera versión de la curva la escribió durante una discusión con un representante de la administración en una servilleta de un bar.

$$R = t * B$$

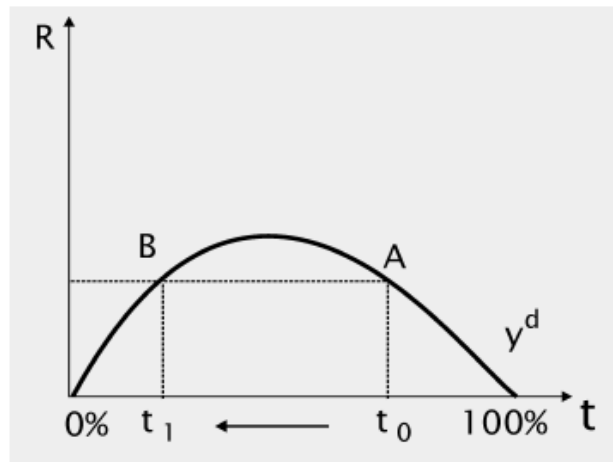


Gráfico 2.3: Curva de Laffer
Elaborado por: autor

Como podemos observar en la figura anterior la recaudación depende de t y si $t=0$ entonces no existe recaudación tributaria, del mismo modo cuando $t=100\%$ tampoco existe recaudación ya que los incentivos para producir son totalmente nulos al conocer que el Estado se lleva todos los beneficios.

Además es claro que a medida que sube el porcentaje de t la recaudación tributaria aumenta pero esto sucede hasta un punto determinado, después de esto la recaudación empieza a disminuir ya que aumentos en la tasa impositiva provoca desincentivos para producir y esto a su vez afecta directamente sobre la base de la recaudación y por lo tanto disminuye.

La Curva de Laffer nos muestra además que la producción Y y la recaudación R depende del tipo impositivo t ,

$$Y = F(A, K, L, t)$$

Entonces un incremento de la presión fiscal no necesariamente implica un incremento de la recaudación, ni de los ingresos del Sector público y del gasto público, ni de la demanda agregada *DA*.

$$R = t \cdot Y$$

De este modo *t* llega a un punto en el que un incremento de la presión fiscal provoca menos deseos de producir dando como resultado una menor recaudación, por lo tanto mientras disminuye la renta disponible también lo hace el consumo, y simultáneamente *G* y *C* disminuyen con lo cual la *DA* deja de incrementarse.

Entonces es importante lograr la máxima *DA* a través del tipo impositivo adecuado. Pero cuál es el tipo impositivo adecuado? El tipo impositivo óptimo debe ser sensiblemente inferior al punto de sobre-imposición; cabe señalar asimismo que incluso dentro de un sector público eficiente los ingresos fiscales deben estar bajo la zona de sobreimposición y si un país desea incrementar la demanda agregada no debe maximizar sus ingresos fiscales ya que esto solo provocaría una crisis con disminución de la producción.

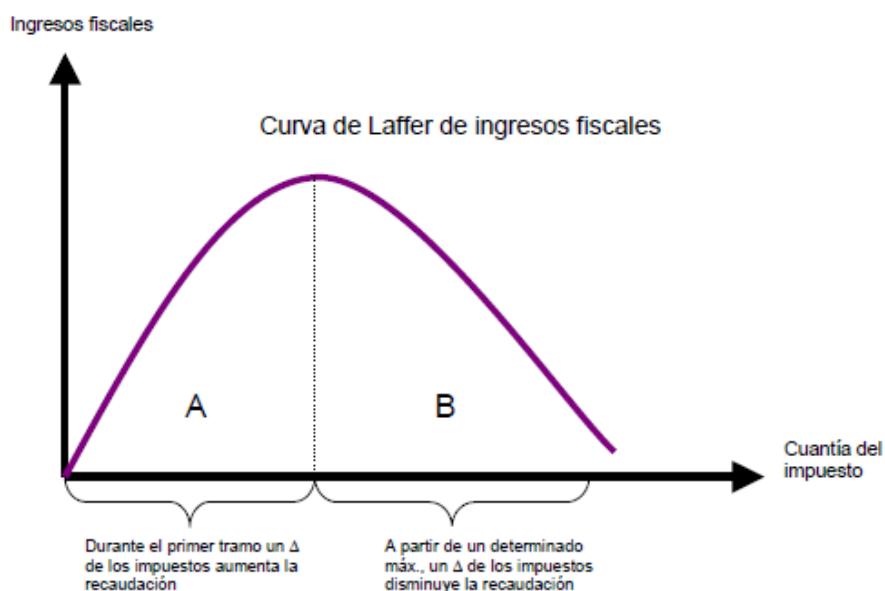


Gráfico 2.4: Curva de Laffer y los Ingresos Fiscales
Elaborado por: autor

Según Laffer, la disminución de la recaudación se debería a varias causas:

- Un alto tipo impositivo reduce los incentivos para el trabajo y la inversión.
- Una tributación alta reduce la renta disponible y, por tanto, como se ha dicho, el volumen de la actividad económica se resiente, reduciendo la base tributaria.
- Un tipo impositivo muy alto funciona, también como incentivo para el fraude y la evasión fiscales y para la deslocalización de empresas, buscando lugares con menores costes tributarios.
- Finalmente, hay que tener en cuenta que, cuanto más elevados son los tipos impositivos, más costosos son los procesos de inspección tributaria.

2.3 IMPUESTOS, ELASTICIDAD Y PÉRDIDA IRRECUPERABLE DE EFICIENCIA

Es importante conocer cómo afectan los impuestos a los intercambios de mercado. La incidencia del impuesto es un término para indicar cómo la carga de un impuesto en realidad es compartida entre compradores y vendedores. Cuando el impuesto se impone, el gobierno puede hacer que el comprador o el vendedor sea legalmente el responsable por el pago del impuesto. La asignación legal se llama la *incidencia legal* del impuesto. Sin embargo, la persona legalmente responsable por el impuesto no es siempre el que lleva la carga. La incidencia real de un impuesto puede estar en otra parte. Para determinar en quien recaen los impuestos es importante conocer la elasticidad y el costo de los impuestos.

Un impuesto sobre un bien crea una brecha entre el precio que pagan los compradores y el que reciben los vendedores. La cantidad vendida del bien disminuye. Debido a esta brecha, la cantidad vendida cae por debajo del nivel en el que se situaría en ausencia del impuesto y el tamaño del mercado de ese bien se reduce provocando cambios en el bienestar.

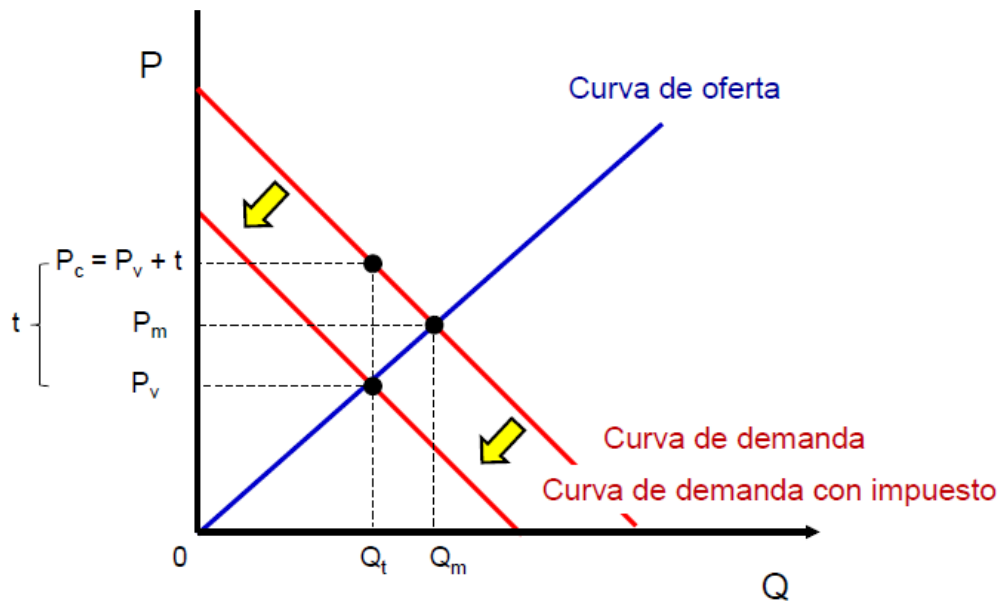


Gráfico 2.5: Impuestos en el mercado
Elaborado por: autor

De aquí nace la *pérdida irreparable de eficiencia*, que es la reducción del excedente total provocada por una distorsión del mercado como un impuesto.

El cambio en el bienestar total incluye:

- El cambio en el excedente del consumidor.
- El cambio en el excedente del productor.
- El cambio en la recaudación de impuestos.
- Las pérdidas de compradores y vendedores exceden los ingresos recaudados por el gobierno.
- La caída en el excedente total se denomina *pérdida irreparable de eficiencia*.
- Los impuestos provocan pérdidas irreparables de eficiencia porque impiden a los compradores y vendedores aprovechar algunas de las ganancias derivadas de los intercambios.

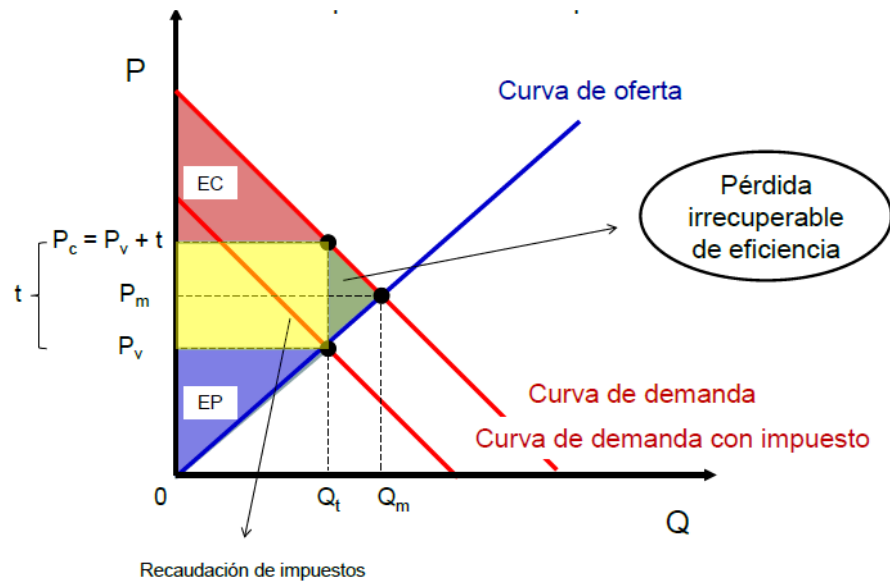


Gráfico 2.6: Pérdida de Eficiencia-Demanda
Elaborado por: autor

La curva de demanda se desplaza hacia la izquierda: comprar el bien esa hora más caro, porque además del precio que recibe el vendedor (precio de mercado) hay que pagar el impuesto (t). La demanda corresponderá a la que habría si al precio de mercado le sumamos el impuesto.

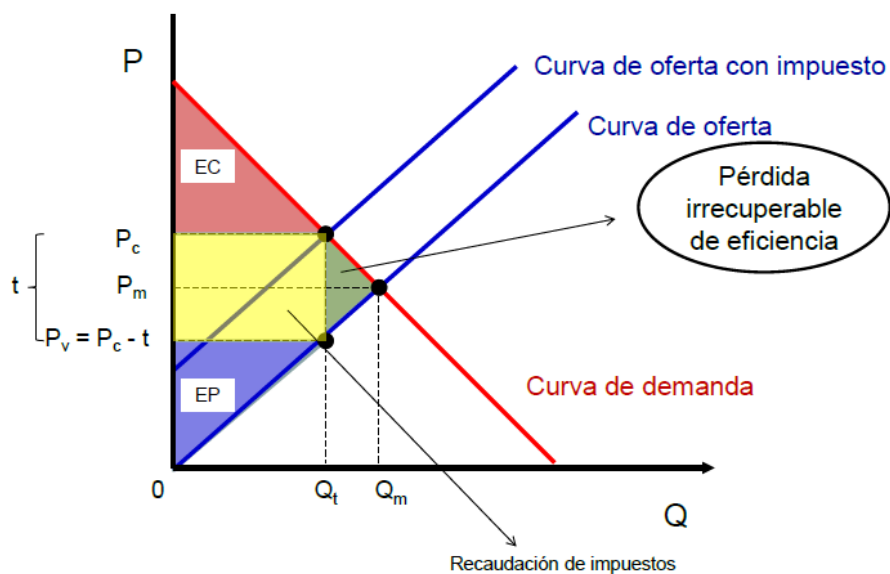


Gráfico 2.7: Pérdida de Eficiencia-Oferta
Elaborado por: autor

La curva de oferta se desplaza hacia la izquierda: producir el bien ahora es más costoso, porque al precio que recibe el vendedor (precio de mercado) el vendedor debe restarle el impuesto (t). La oferta corresponderá a la que habría si al precio de mercado le restamos el impuesto.

Lo que determina el tamaño de la pérdida irrecuperable de eficiencia de un impuesto depende de:

- En cuanto varía la cantidad ofrecida y la cantidad demandada como consecuencia de cambios en los precios.
- Esto, a su vez, depende de la elasticidad precio de la oferta y la demanda.

Es decir la incidencia de los impuestos va a depender de la elasticidad, de aquí que la mayor parte de la incidencia impositiva recaerá sobre la parte más inelástica del mercado (demanda u oferta), porque reacciona menos al cambio en los precios.

En el caso extremo de que una de las partes sea totalmente inelástica, soportará todo el impuesto y la otra parte no soportará el impuesto. Mientras que en el caso extremo de que una de las partes sea totalmente elástica no soportará el impuesto, sino que la otra parte del mercado será la que lo soporte por completo.

La pérdida de eficiencia no genera ingresos para el gobierno ni las ganancias de cualquier otra parte (recordemos los resultados del comercio en beneficio mutuo tanto para los compradores y vendedores).

Desde una perspectiva política, el exceso de carga de un sistema de impuestos serán más bajos si se aplican impuestos sobre los bienes y servicios para los cuales la demanda o la oferta es muy inelástica.

2.4 ELASTICIDAD DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.

Si junto con los objetivos sociales se cumple con los principios de un buen sistema impositivo, también se espera que la recaudación que genera este sistema impositivo sea elástica respecto al ingreso nacional. Significa que un gobierno espera que los impuestos tengan una respuesta grande frente a cambios en el ingreso, y es así como el gobierno puede realizar sus funciones al encontrar una fuente de ingresos estable.

La tasa de formación de capital, la distribución del ingreso de acuerdo con los objetivos sociales y una mayor capacidad del gobierno para disminuir las fluctuaciones en la demanda agregada nace de un sistema impositivo elástico. Los ingresos del gobierno crecen de manera automática junto con el ingreso nacional, reduciendo así la incertidumbre económica que se deriva de cambios en materia tributaria.

Un gobierno con un sistema impositivo inelástico precisa tomar medidas ad hoc en el corto plazo y de esta manera poder cumplir con los objetivos de recaudación, si estas medidas son aplicadas por largos periodos de tiempo el sistema tributario se vuelve complejo y genera efectos adversos sobre la producción, la inversión y la distribución del ingreso.

Debido a sus aplicaciones prácticas en la finanzas públicas la elasticidad de los ingresos tributarios es un tema de gran transcendencia dentro de un sistema económico ya que por un lado durante momentos de cambios en las variables macroeconómicas es una herramienta que ayuda en el análisis de la evolución de la situación fiscal, pues es probable que empeore la caída de los ingresos tributarios y con esto la crisis se agudice o de otro modo, que provoque una rápida recuperación, acelerando la salida de las problemas financieros.

También se utiliza el concepto de elasticidad de los ingresos tributarios para la estimación de la recaudación en períodos futuros, para lo que deben efectuarse hipótesis acerca de su valor en el período proyectado.

Finalmente, el desarrollo de los balances estructurales del sector público requiere la utilización de un coeficiente de la elasticidad de largo plazo de los ingresos tributarios.¹⁰

2.4.1 LA ELASTICIDAD

Mediante la elasticidad se busca encontrar y cuantificar la relación que existe entre dos variables, y en cuanto se modifica el valor de una variable como resultado de un cambio que tiene lugar cuando se altera el valor de la otra en 1%.

$$E = \frac{\text{variación porcentual de } a}{\text{variación porcentual de } b}$$

El concepto de elasticidad formula la idea que “a” depende únicamente de “b”. Por ejemplo, si se estima la elasticidad precio de las cantidades vendidas de un cierto producto, se busca establecer el cambio que se producirá en el volumen de ventas de “b” ante un cambio en el precio del bien “a”. Implícitamente, se asumirá que las ventas sólo dependen del precio del producto. De otro modo si esto no fuera así, para obtenerse la elasticidad se debe eliminar el efecto de cualquier otra variable explicativa de los cambios en esa variable.

2.4.2 LA ELASTICIDAD DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

En las mediciones de la elasticidad de la recaudación tributaria, el objetivo es establecer una relación entre el cambio que se produce en esa variable y el que ocurre en otra. Ésta variable puede ser una relacionada concretamente con el impuesto con el que se trabaje, como el consumo, en el caso del IVA o los ingresos, en el impuesto a la Renta; o una variable de tipo general, como el Producto Interno Bruto (PIB).

¹⁰ Basado en F. Martín, **La elasticidad de la recaudación tributaria un estudio para la Argentina 1999-2007**

$$E = \frac{\text{variacion porcentual recaudacion tributaria}}{\text{variacion porcentual de VC}}$$

Donde, VC es la variable de cambio.

El cálculo de la elasticidad será efectuado a través de métodos econométricos en el cual basados en un modelo de regresión poblacional lineal de dos variables:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + \mu$$

Usaremos una de sus formas funcionales denominada modelo de regresión log–lineal¹¹ el cual será expresado de la siguiente manera:

$$\ln Y = \ln \beta_0 + \beta_1 \ln X + \mu$$

$$\ln Y = \alpha + \beta_1 \ln X + \mu$$

En donde $\alpha = \ln \beta_0$

Se considera que este modelo es lineal en los logaritmos de las variables Y y X y en los parámetros α y β_1 .

Tomando en cuenta los supuestos del modelo clásico de regresión lineal y si estos se cumplen, los parámetros del modelo log – lin pueden ser estimados por el método de

¹¹ Basado en el Modelo log-lineal, D. Gujarati , 2004, **Econometría**.

MCO¹² considerando que los estimadores obtenidos, α y β_1 , serán los mejores estimadores lineales insesgados de α y β_1 reales.

Es así como la principal aplicación que nos proporciona este modelo es el medir la elasticidad de Y con respecto a X, mediante el coeficiente de β_1 . Esto es, el cambio porcentual en Y que se produce ante un cambio porcentual en X.

De esta manera, aplicando el modelo en el caso de estudio, se puede observar la elasticidad de los impuestos sobre el PIB y el Gasto Público, es decir, como cambian los ingresos tributarios obtenidos mediante el Impuesto a la Renta, IVA, ICE ante un cambio en el PIB y el Gasto Público en 1%.

2.5 ANTECEDENTES ECONOMICOS Y DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL ECUADOR

2.5.1 La década de los 50-60

Se caracterizó por un sistema tributario poco evolucionado que trató de estructurarse bajo las reformas propuestas por la misión Kemmerer. Pese a que las reformas propuestas no contribuyeron para cambiar drásticamente el sistema, existieron leves cambios para simplificar la Administración Tributaria.

2.5.1.1 Antecedentes económicos

Después de una fase depresiva en los años cuarenta la producción y exportación de banano genera cambios positivos en la economía del Ecuador, sacándolo de la depresión y ampliando las relaciones internacionales, esto a su vez provoco el repunte de algunos

¹² Mínimos Cuadrados Ordinarios. Uno de los supuestos de MCRL exige que para estimar mediante MCO exista linealidad en los parámetros y en las variables. Basado en D. Gujarati , 2004, **Econometría**.

grupos sociales e incluso que se creen nuevas poblaciones. Cabe señalar que nuevamente lo que impulsaba la economía ecuatoriana era la demanda externa.

Pese a que el Ecuador contaba con varios elementos que favorecían a la producción, esto no era suficiente para forjar el auge bananero. Pero entonces sucedió que una serie de elementos coyunturales y estructurales mejoraron las ventajas comparativas ecuatorianas, incrementando así las exportaciones de banano en el país. Eventos como las plagas en las plantaciones de Centro América y la expansión de la demanda de Estados Unidos y Europa; junto con una política gubernamental de apoyo en infraestructura bananera, mano de obra barata y amplias zonas aptas para la producción de banano.

Incidieron también los cambios cualitativos que generaron un fortalecimiento en los sectores comercial y financiero vinculados con las tareas agro exportadoras, el decreto de una nueva devaluación en 1950 que buscaba desarrollar la competitividad y beneficios de los exportadores. Además la redistribución de los excedentes agrícolas hacia otras áreas que no estaban ligadas directamente con la agro exportación a través de la participación del Estado.

Entonces, el impacto de la producción de banano fue más profundo para el país que el generado por el cacao en años anteriores. Así se amplió la frontera agrícola a través de nuevas zonas en la Costa, se extendió la red vial, existió un significativo proceso de migración Sierra-Costa, un desarrollo acelerado de las ciudades y un cierto fortalecimiento del mercado interno como consecuencia de mejores relaciones salariales, aumento de la obra pública, y de alguna manera por la no tan alta monopolización de las actividades productivas al compararlo con las cacaoteras.

De esta manera y gracias a las bondades de la naturaleza, Ecuador se convirtió en el principal productor y exportador de banano.

Fue de gran importancia el aporte del Estado como ente planificador y constructor de obras de infraestructura para el fortalecimiento de las clases medias.

La bonanza bananera fue un impulso fundamental para que el Estado aumente considerablemente el gasto e inversión, principalmente aquella destinada a construir carreteras permitiendo una mayor integración nacional.

Se desarrollaron conjuntamente políticas que buscaban la participación activa del Ecuador a nivel internacional en la economía mundial, mediante el aumento de las exportaciones e importaciones, e impulsando el ingreso de la inversión extranjera directa.

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% |

Tabla 2.1: exportaciones ecuatorianas por producto 1950-1969

Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Sin embargo, la década de los cincuenta finalizó con algunos problemas en el mercado internacional del banano junto con la reducción de los términos de intercambio. Entonces el interés internacional se vio enfocado nuevamente en los países centroamericanos.

El Ecuador experimentó una nueva fase de inestabilidad política en la década de los sesenta, en medio de la crisis del banano. La normal sucesión de gobiernos constitucionales tuvo su fin en noviembre de 1961 tras la llegada al poder de la Junta

Militar cuyo mandato duro hasta 1966, con el objetivo principal de modernizar el sistema capitalista imperante, entonces se acrecentó la necesidad de una reforma agraria para introducir las innovaciones tecnológicas y aumentar la productividad.

Además la política de sustitución de importaciones que se introdujo en el país y que dominaba el ambiente latinoamericano, y a pesar de que permitió paliar los efectos de la crisis bananera, reflejó resultados poco significativos como consecuencia de la incapacidad de las elites para crear las condiciones favorables para su aplicación como las transformaciones dinámicas en el mercado interno, la redistribución productiva, un flujo adecuado de capitales y una verdadera política arancelaria que proteja la industria naciente.

El incremento de las importaciones y el notable deterioro de las exportaciones bananeras dieron como resultado un alto déficit en la balanza comercial entre 1964 y 1972. En 1954 las compras externas fueron de 100 millones mientras que a finales de los sesenta estas aumentaron un 150%, es decir a 250 millones.

Es importante señalar que debido principalmente a las actividades petroleras, la inversión extranjera directa creció considerablemente en los últimos años de la década de los sesenta.

Hasta principios de los setenta la economía ecuatoriana presenta un crecimiento del 2.9% procedente desde los años cincuenta, que a pesar de los problemas que se generaron en este periodo el crecimiento económico del país es superior al promedio de países latinoamericanos, exceptuando Brasil y México (3,5% aproximadamente).

2.5.1.2 Ámbito tributario

Los antecedentes tributaros ecuatorianos nos indican que a partir de 1950 el sistema tributario empieza a surgir con algunos cambios que se realizan, ya que la administración eficiente venía siendo dificultada debido a:

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

El Gobierno de aquel entonces solicitó ayuda a la Misión Técnica de las Naciones Unidas, Misión dirigida por el Dr. Paul Déperon, que entre las principales conclusiones a las que llegó 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.

Para el Gobierno, las principales fuentes de ingresos fiscales durante la década de los cincuenta se originaban del comercio exterior, impuestos a los artículos monopolizados, impuesto a la renta, impuesto a las ventas y consumo y otros numerosos impuestos de aporte marginal.

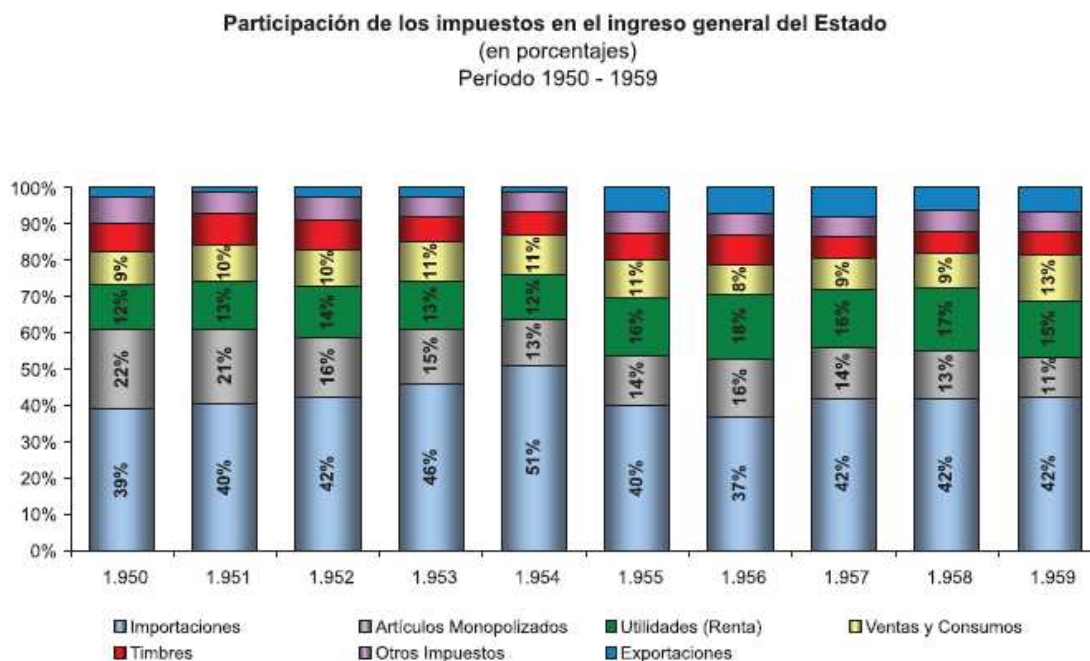


Gráfico 2.8: Participación de los impuestos en el ingreso general del Estado

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Las importaciones llegaron a duplicar su monto entre 1950 y 1959 lo que nos indica un crecimiento importante en esta época, esto significó un incremento en los ingresos del Gobierno ya que la principal fuente de financiamiento se encontraba en la recaudación externa que representaba el 42.1% del total recaudado; con una dependencia creciente sobre este ingreso fiscal.

A partir del segundo quinquenio de la década de los cincuenta la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales provenientes de los aranceles a las importaciones disminuye debido a la desaceleración económica que surge a mediados de la década y a la deficiente recaudación generada por los impuestos arancelarios que entraron en vigencia en el año 1956.

**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 |

Tabla 2.2: importaciones y exportaciones ecuatorianas 1950-1959

Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

El sistema arancelario antes de 1956 había estado 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 fijó 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.

Pero a partir de 1956 el sistema se ve caracterizado por un arancel mixto, en el cual las tarifas comprendían una parte en derechos específicos, y otra parte en derechos ad-valorem. De esta manera se logró una modificación de la nomenclatura para dar mayor claridad al arancel, mejorar la precisión para ubicar una determinada partida arancelaria, cobrar lo justo, facilitar a los importadores y autoridades el manejo del mismo, corrigiendo una fuerte evasión de impuestos.

Analizando las exportaciones encontramos que su recaudación era inestable ya que se regía por las variaciones del mercado exterior y los cambios climáticos que afectaban directamente a los productos agrícolas.

Debido a los cambios en la normativa arancelaria de 1954, durante la segunda mitad de la década de los cincuenta la recaudación de los impuestos por exportaciones incrementaron, en comparación con el primer quinquenio, del 2.24% al 7.93% del total de los ingresos fiscales.

Antes de la formulación de la nueva Ley, ocho impuestos afectaban al cacao, seis al banano y ocho al café. No así, después de la reforma las exportaciones de estos productos

fueron afectadas con más impuestos sin sumar los cobrados por municipios, consejos provinciales y entidades autónomas.

La descentralización de ingresos tributarios obtenidos de las recaudaciones internas era el principal problema en aquella época, ya que se gravaba a una misma base imponible tanto por impuestos regionales como locales, además que estos eran recaudados por diferentes Instituciones Públicas.

En la década de los cincuenta las recaudaciones internas representaron el 44.45% del valor total de ingresos tributarios, en donde los rubros más representativos se originaban de: el Impuesto a la Renta y los Timbres Fiscales (Timbres fijos, Patrióticos, Móviles, Judiciales, Suntuarios, Inmigración, Escolares, Escuela de detectives, Impuesto a la Renta, Orientalista, Postales-Pro-Turismo y, Fuerza Pública).

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 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 dependencia.
- Gravar las rentas de gran explotación agrícola y pecuaria (propiedades superiores a \$400.000 sucres).

Para 1953 se unificó el impuesto a la Renta y en el primer año de su aplicación se obtuvo como resultado un incremento en la recaudación del 1.62%. Junto con este hecho en 1955 la Dirección de Impuestos a la Renta desarrolló actividades fiscalizadoras por primera vez en todo el País, lo que permitió recaudar 29 millones de sucres, teniendo en cuenta que para 1954 la recaudación de este impuesto fue de apenas 2 millones

En 1959 se crea el impuesto a las utilidades presuntivas a la exportación del banano lo que produce un gran incremento en el impuesto a renta, ya que era contabilizado como tal y cobrado por parte del BCE. Estos ingresos llegaron a los 13.35 millones de sucres, indicando que fue un incremento nominal ya que más del 60% se devolvía posteriormente.

Siguiendo con la recaudación interna, los timbres fiscales representaban el segundo rubro más importante contribuyendo con el 9.98% del total de la recaudación alcanzada. Impuesto que no tuvo cambios sustanciales a pesar de que éste mostraba problemas como: complejidad de la Ley, interferencia en el desarrollo económico sin un aporte apreciable de ingresos, facilitaba continuos fraudes a la aposición de timbres.

2.5.1.3 Los años 60

Los años sesenta seguían siendo caracterizados por la dependencia de los ingresos obtenidos a través de la recaudación procedente del comercio exterior la cual era elevada e incluso se incrementó para los primeros años al 65.01%, en comparación con la recaudación interna que aportaba con el 34.99% del total de los ingresos recaudados.

Las recaudaciones por importaciones crecieron a un promedio anual de 45%.

Además que producto de un superávit que se generó a inicios de la década, la recaudación por los impuestos provenientes de las exportaciones subió a 8.18%.

**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 |

Tabla 2.3: importaciones y exportaciones ecuatorianas 1960-1969

Fuente: Breve Historia Económica del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Como resultado del control administrativo efectuado, en 1961, sobre las declaraciones presentadas por los contribuyentes los primeros años de la década los impuestos internos representaron el 30.96%.

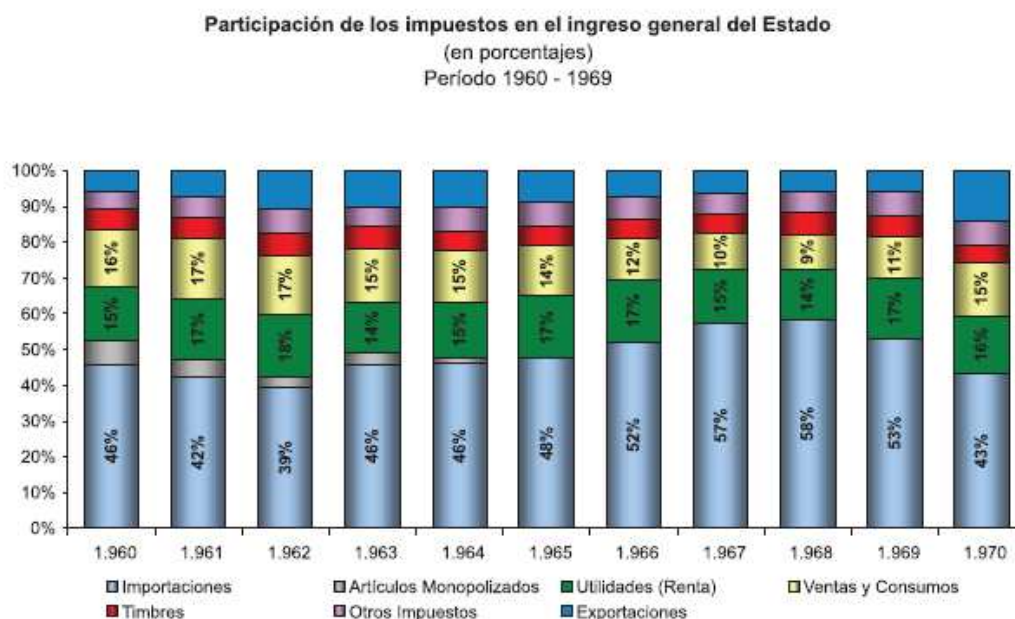


Gráfico 2.9: Participación de los impuestos en el ingreso general del Estado 1960-1969

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: 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 progresiva 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.).

La falta de claridad y precisión que presentaba la Ley de Timbres, provoco un comportamiento negativo e inferior comparado con el resto de impuestos, esto a su vez provocaba una disminución de la recaudación proveniente de los timbres fiscales por lo que en los primeros años de la década solo aportaron con el 5.89%.

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 gravan al mismo acto.
- Mejorar los conceptos, aclarar y definir al sujeto tributario.

Después de la mitad de los años 60 se observa también que otros impuestos que anteriormente eran menos significativos comienzan a tener más incidencia en los ingresos fiscales.

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.

El ámbito tributario durante los años cincuenta y sesenta estaba basado en dos componentes principales de los cuales se obtenía los ingresos fiscales, estos son: los impuestos provenientes del comercio exterior y la recaudación interna. La recaudación durante estos años presenta en promedio un crecimiento de hasta un 8% anual, por lo que comparado con los años precedentes estas décadas fueron exitosas cuantitativamente y cualitativamente. Una mejor articulación en el comercio exterior, la unificación y simplificación del sistema tributario y la mejora en el control y administración tributaria fueron los ejes principales de dichos crecimientos.

Sin embargo cabe señalar que en los años cincuenta el Estado dependía en un gran porcentaje de la recaudación de estos impuestos especialmente de los provenientes de las importaciones que llegaron a representar más del 30% del total de ingresos fiscales, dejando a la recaudación de la exportaciones con un aporte marginal. En los años posteriores la coyuntura del comercio internacional y las reformas a los aranceles quintuplicaron el aporte de las exportaciones sobre el total de la recaudación fiscal.

Los ingresos por recaudación interna tuvieron un mayor crecimiento frente a los ingresos externos debido principalmente a las reformas planteadas y a las mejoras en la administración; de esta manera se impone un cambio hacia tener un sistema más progresivo.

2.5.2 Década de los 70

2.5.2.1 Ámbito Económico

Con el descubrimiento de petróleo en la amazonia ecuatoriana, en 1972 inicia la gran era de explotación petrolera en donde factores internacionales asociados con el incremento de los precios del barril incentivaron las exportaciones de crudo, generando un desarrollo rápido en el aparato productivo del país y junto con ello se genera ahorro interno e inversión debido a que el proceso de industrialización se intensifica permitiendo crecer a la economía a tasas sin precedentes y acompañado de cambios estructurales en el sistema económico social.

Con estos antecedentes, hechos como la unión de Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la vigencia la Ley de Hidrocarburos; la creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), la construcción de la Refinería de Esmeraldas entre otros se empiezan a visualizar en esta época.

Los inusuales ingresos petroleros generaron un excesivo gasto corriente en los gobiernos militares de aquella época causando fuertes desequilibrios fiscales lo que llevaría a desencadenar la crisis de la deuda de los años 80.

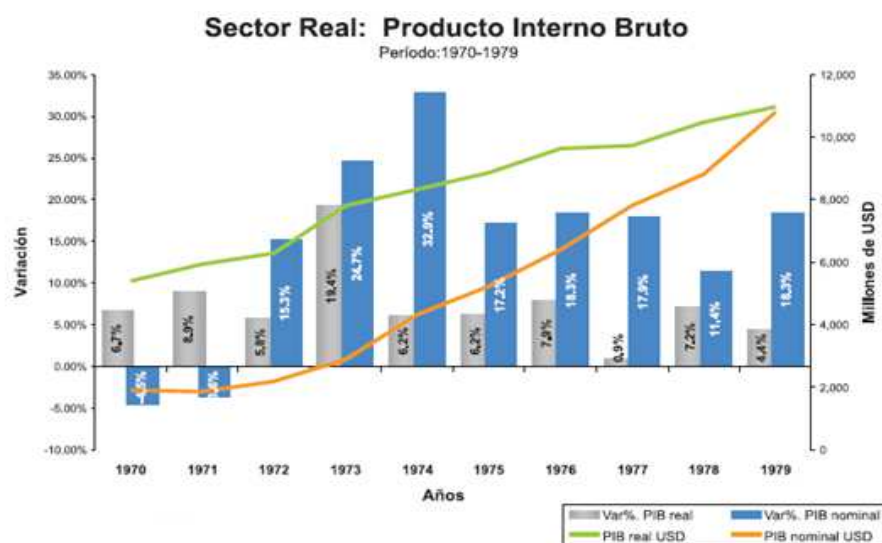


Grafico 2.10: Producto Interno Bruto 1970-1979

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

El PIB real durante estos años promedia un crecimiento anual del 7% y el PIB nominal alcanza una tasa promedio del 15% lo cual lo podemos observar en el grafico anterior evidenciando el impulso económico de los años 70 a partir del descubrimiento del petróleo. La capacidad exportadora del país y al fácil acceso al mercado financiero internacional, llevo a un aumento en la producción de 8,8 millones de dólares anuales.

Según estudios la población creció a un ritmo del 2,9% anual, lo que permitió un crecimiento del PIB per cápita del 3,3% llegando a superar el promedio de América Latina (2,3%) e inclusive de Estados Unidos (1,0%).

Sin duda estos crecimientos suceden poco después de 1972, año en el que se inicia la exploración petrolera y consigo un crecimiento económico de grandes magnitudes.

Es importante observar como durante la época el PIB nominal y el PIB real crecen conjuntamente de tal manera que van disminuyendo las brechas existentes, llegando a ser casi iguales a finales de la década.



Grafico 2.11: Inflación 1970-1979

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

La inflación de la década fue volátil pero pudo ser de mayor su impacto en la economía si no se mantenía el tipo de cambio estable e inamovible en los 25 sucres, esta decisión llevo a generar una inflación promedio durante todos estos años del 11% y una máxima del 23% en 1974 como se puede observar en el grafico.

La balanza comercial presento un superávit solo en los años 1973 y 1974 en donde las transacciones del sector externo presentaron un excedente de 47 y 257 millones de USD, respectivamente.

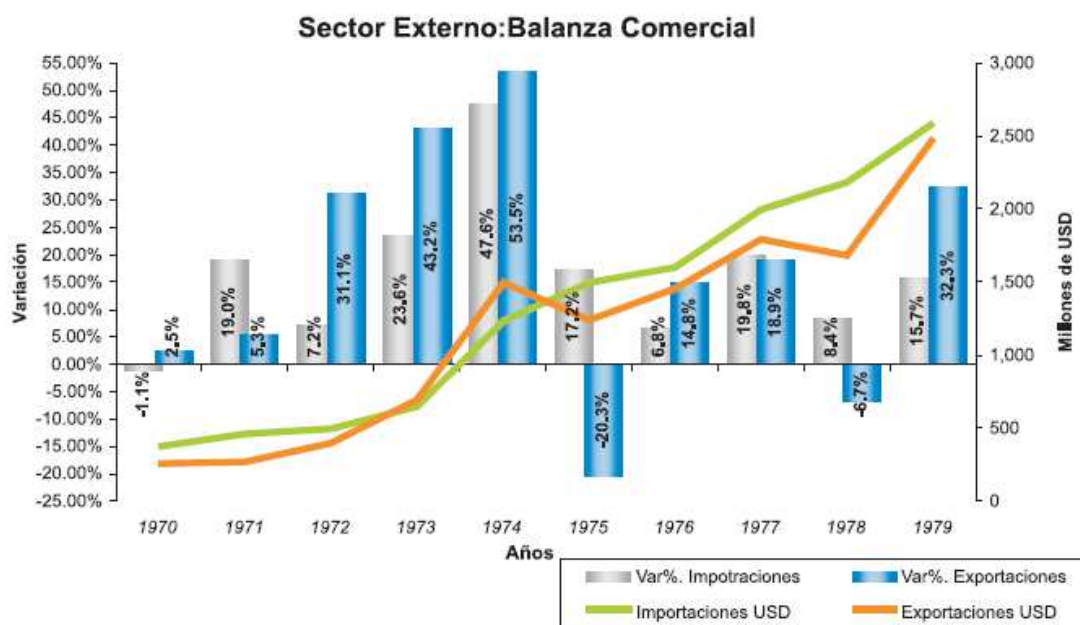


Gráfico 2.12: Balanza Comercial 1970-1979

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Así mismo la acelerada actividad económica comercial que empezaba a tener Ecuador con el resto del mundo genero notables crecimientos en las exportaciones e importaciones durante estos años con un 50% y 45% respectivamente

De esta manera se evidencia claramente como los precios internacionales del crudo afectaban directamente a las exportaciones del país, es así como la caída en los precios del

barril en los años 1975 y 1978 genero contracciones substanciales en las exportaciones del 20% y 7% para cada uno de estos años. Otros factores importantes para la caída de las exportaciones era la coyuntura política de los regímenes dictatoriales que existieron en la época y la pérdida del dinamismo económico. Producto de lo anterior se abrió una brecha frente a las importaciones que se mantuvo hasta los años 80, ya que éstas mantuvieron una tendencia creciente como producto de un tipo de cambio estable que permitió a los pequeños consumidores y a las grandes industrias sustituir bienes nacionales por extranjeros.



Grafico 2.13: Endeudamiento 1970-1979

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

El elevado crecimiento de la economía ecuatoriana y la estabilidad del tipo de cambio atrajo un importante flujo de créditos extranjeros al país lo que reflejo en la balanza de pagos un asombroso crecimiento de la deuda externa a partir de 1972, con lo cual se fueron inyectando importante recursos financieros, así para el año 1977 cerca de 538 millones y para 1978 como 406 millones de USD ingresaron a la economía y con estos hechos se presentaron casos extremos de deuda incrementándose en un 85% para el sector público y

un 452% para el sector privado en estos años respectivamente. Entonces el endeudamiento del sector público y privado creciera en casi 12 y 58 veces a finales de la década respectivamente.

Los aspectos anteriores hicieron que el comportamiento de los hogares y del gobierno cambie a partir de que se percibió un aumento del poder adquisitivo y se vieron atraídos por los productos extranjeros.

El consumo final de la economía, a pesar de algunos descensos de poca importancia, alcanzo un máximo en 1974 con un 30% generando un aumento de aproximadamente 1 millón de USD en el gasto de consumo, manteniendo un promedio del 14% y 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 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.

Como hemos visto durante estos años la exploración y explotación petrolera impulsó un periodo de estabilidad y desarrollo económico, y con ello se estableció un punto de partida para la modernización de las urbes, el aumento del ingreso per cápita de la población y un mejoramiento en el nivel de vida ya que estos recursos atendieron necesidades como 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.

2.5.2.2 Ámbito tributario

Los recursos petroleros eran una importante fuente de ingresos para el Estado ya que claramente se observó cómo estos indujeron un crecimiento y desarrollo económico en la década de los 70, por lo cual el sistema impositivo se vio relegado de su importancia y no

se realizaron los cambios radicales que se necesitaban en esta época y solo se hicieron simples reformas a la estructura impositiva para facilitar el proceso del sistema tributario.

Estructura y Reforma

La estructura del sistema tributario en esta década tenía la siguiente estructura:

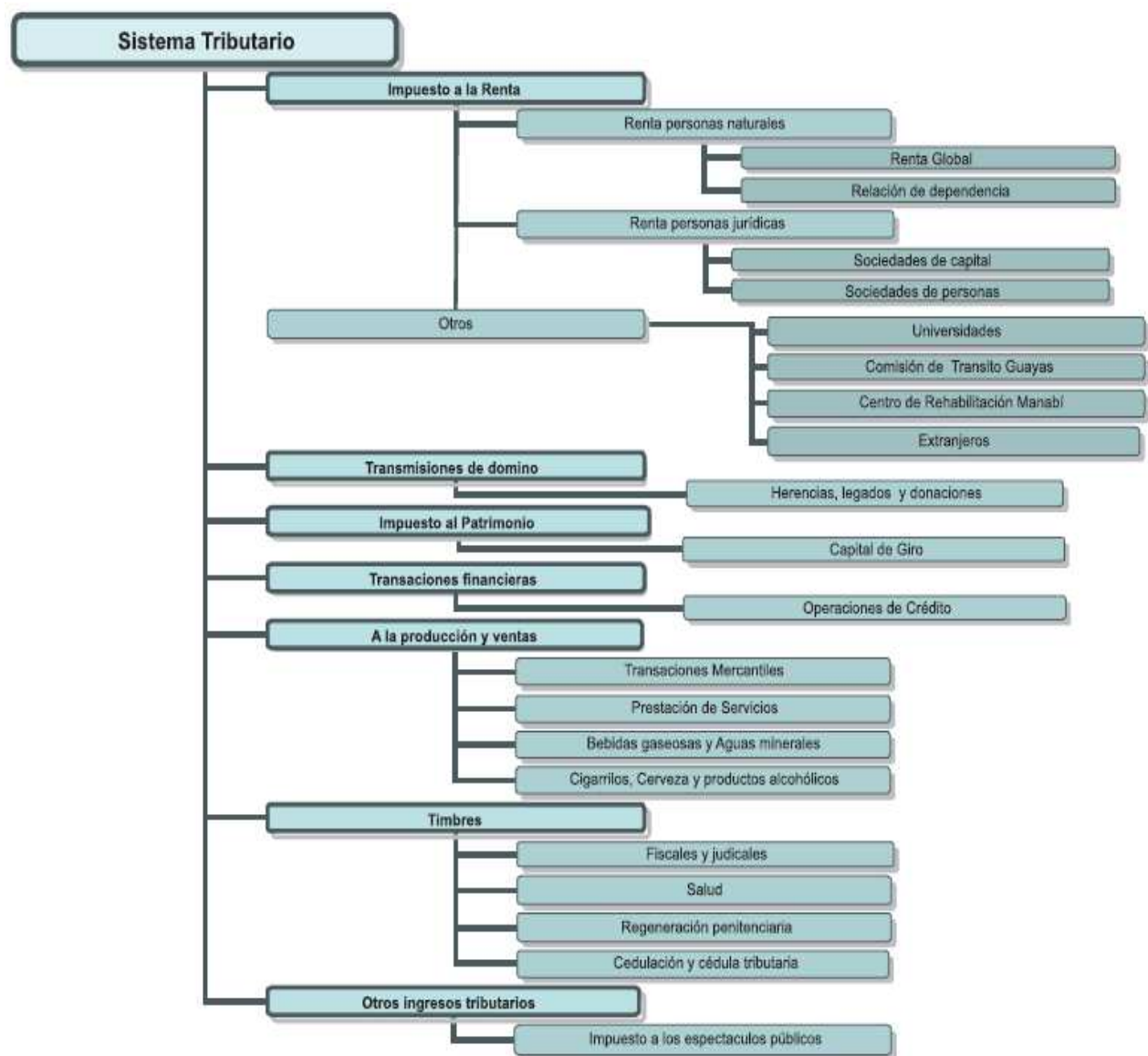


Grafico 2.14: Estructura Tributaria 1970
Elaborado por: autor

A continuación una pequeña descripción de esta estructura:

Impuesto a la renta: estaba conformado por personas jurídicas las cuales se clasificaban en sociedades de personas en donde el capital estaba representado por acciones o certificados de aportación (capital puro) y por sociedades de capital en donde éste se encontraba constituido por el trabajo, por capital o por los dos, entonces eran rentas de capital con o sin participación de capital que pertenecían a un grupo de personas. El impuesto que se gravó antes de 1972 era de 6% y 18% por rentas del trabajo con el concurso de capital y sin el concurso del mismo respectivamente.

Además se encontraba la figura del impuesto a la renta a personas naturales con escalas que fueron estáticas hasta principios de los 80 y que variaron del 10% al 42% en 9 tramos de ingreso.

Para las personas jurídicas se impuso el 20% sobre la utilidad gravable para empresas nacionales y el 40% para las empresas de capital extranjero desde el año 1972.

Otros impuestos que gravaban a la renta de todas las personas naturales o jurídicas, no formaban parte del Presupuesto General del Estado ya que estos eran recursos que financiaban otros organismos como Universidades públicas y privadas, la Comisión de Transito del Guayas y del Centro de Rehabilitación de Manabí.¹³

El impuesto a la producción y ventas: este impuesto apareció en 1970 reemplazando al Impuesto a las Ventas, por recomendación del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), la diferencia estaba que el nuevo impuesto distinguía su tarifa de la transacción de bienes (4%) y prestación de servicios (10%), del impuesto al consumo de cigarrillos, licores, aguas minerales y gaseosas; lo que actualmente se conoce como el Impuestos a los Consumos Especiales (ICE).

¹³ Los agentes de retención para diciembre de 1971 y junio de 1972, fueron 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.

Para el año de 1978 se unificó las transacciones de bienes y de prestaciones servicios a una tasa del 5%, incluyendo las importaciones.

El impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones: este impuesto vigente antes de esta década no tuvo cambio alguno por lo que todo crecimiento patrimonial gratuito proveniente de cualquier acto o contrato, incluyéndose los enriquecimientos que se producen por causa onerosa eran gravados.

El Impuesto al Giro de Capitales: este es otro impuesto que durante los años 70 siguió su curso sin modificaciones. Gravaba la tenencia de riqueza, ya sea en forma en general o de ciertos bienes y derechos en particular.

El impuesto a las Operaciones de Crédito: se gravaba a los préstamos, descuentos y operaciones hipotecarias con una tasa del 0.5% anual, y las operaciones quirografarias y prendarias con una tasa del 0.25%; cuyas operaciones de crédito se realizaban en moneda nacional y únicamente con las financieras del país incluyendo al Banco Central.

En 1976 fue modificado y se unificó su tasa gravable al 1% anual para toda clase de operación crediticia.

Los timbres: eran impuestos que se imponían los actos administrativos relacionados con el Estado; como ejemplo se gravaba las acciones fiscales, judiciales, de salud, de regeneración penitenciaria, de cédulación y cédula tributaria.

Debido a la disminución de los salarios generado por el proceso inflacionario que existió en esta época la política tributaria entre 1972 y 1976, estaba orientada a crear más rebajas y deducciones que determinaban la base imponible de las Personas Naturales y de esta

manejar apaciguar la carga fiscal. Posteriormente y hasta el año 1981 se mantuvieron estables las rebajas y deducciones.

Las inversiones y reinversiones en empresas acogidas a las Leyes de Fomento estaban gravadas con porcentajes diferentes según su categoría; y con el fin de abrir la puerta a la importación de bienes de capital y el establecimiento de industrias se generaron exenciones arancelarias.

Como habíamos visto anteriormente el Estado recibía grandes ingresos externos y obtenía cantidades enormes de excedentes lo cual desmotivó a los gobiernos a realizar cambios internos sustanciales provocando un facilismo financiero y producto de esto no existieron cambios ni reformas sustanciales en la estructura tributaria que contribuyeran a mejorar e incrementar la recaudación fiscal.

Lo único que se destaca como una manera de esbozar la política tributaria en estos años es la formulación por Decreto Supremo en Diciembre de 1975 del Código tributario, con el cual se trazó 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. Es importante señalar que el Estado facilista que existió durante este periodo no estaba basado en planes económicos claros, no existieron estudios para la obtención de recursos no petroleros, tampoco se programaron planes de redistribución de los recursos ni de un eficaz organismo estatal para la administración de los ingresos públicos percibidos.

Evolución de la Recaudación

Durante la década de los 70 el Presupuesto General del Estado, reporta que la participación de los Ingresos Tributarios (incluyendo el comercio exterior) estuvo alrededor del 95% del total de los Ingresos Corrientes, dejando a los ingresos no tributarios con un porcentaje del 0,4% con respecto al PIB.

La presión tributaria tiene dos crecimientos considerables el primero de 27% generado por una contracción del PIB en 3,5% y el segundo en 1973 que llega al 16% como producto del boom petrolero que se inicio en la época intensificando la industria y la manufactura.

Como resultado de la acelerada evolución del PIB hasta 1974, de la caída de los precios del barril de petróleo en 1975 y la política tributaria orientada a las exenciones y deducciones entre 1972 y 1976; la presión tributaria para los años posteriores, a excepción de 1977 y 1978 en donde se presentan pequeños crecimientos debido a reformas como el impuesto a la operación de crédito, disminuye de manera consecutiva y en grandes proporciones con declives que llegan al 12% en promedio obteniendo una presión del 7,6%.

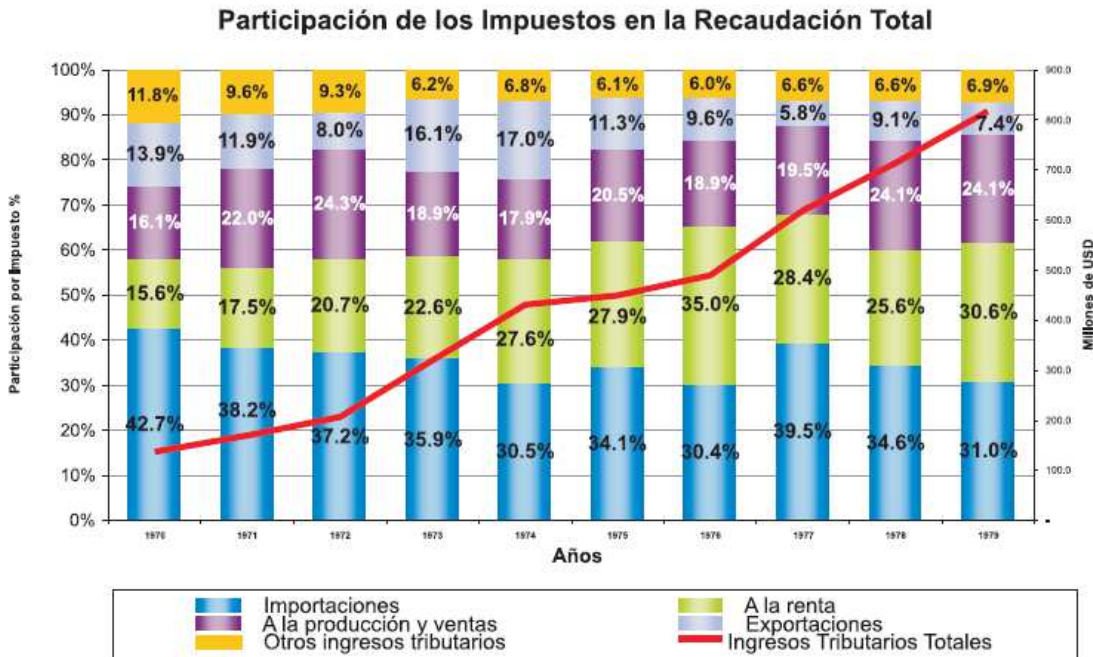


Gráfico 2.15: Participación de los Impuestos en la Recaudación Total años 70

Fuente: Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Los ingresos tributarios para la década de los 70 provenían principalmente de la recaudación de los impuestos a las importaciones, a la renta, a la producción y ventas, y a las exportaciones que tenían promedios de 35%, 25%, 21% y 11% de participación, respectivamente.

La recaudación de los aranceles y su participación dentro de los ingresos tributarios empezó a disminuir lentamente desde 1970 hasta 1976 del 43% al 30.4% respectivamente, pero a partir de 1977 hasta culminar la década esta recaudación presento una tendencia de recuperación alcanzando casi un 40%.

El impuesto a la Renta mantuvo tasa de participación entre el 15% y 20% desde inicios de la década hasta 1974 no así a partir de 1974 tuvo una participación importante con contribuciones que sobrepasaron el 27% e inclusive para 1976 llegaron a un 35% y para finalizar la década se llego a una participación del 30%; nuevamente estas cifras son producto de del auge económico que genero la era petrolera.

En el caso de los impuestos a la Producción y Ventas también se ven influenciados por el crecimiento acelerado, es decir durante los años 1972, 1978 y 1979 se observan valores altos de participación excediendo el 24% de la composición del ingreso tributario. Los años restantes presentan un promedio de 19% del total de recaudaciones. Junto con esto el impuesto a las exportaciones también refleja disminuciones en sus aportaciones con tasas que disminuyen hasta en la mitad durante la década, hechos generados como consecuencia de una reforma que intentaba incentivar la apertura de la producción nacional a mercados internacionales.

Entonces es importante conocer que en el transcurso de la década los ingresos tributarios totales mantuvieron un comportamiento promedio de crecimiento del 24% y sorprendieron a finales de la década al sextuplicarse, pasando de 137 a 816 Millones de USD.

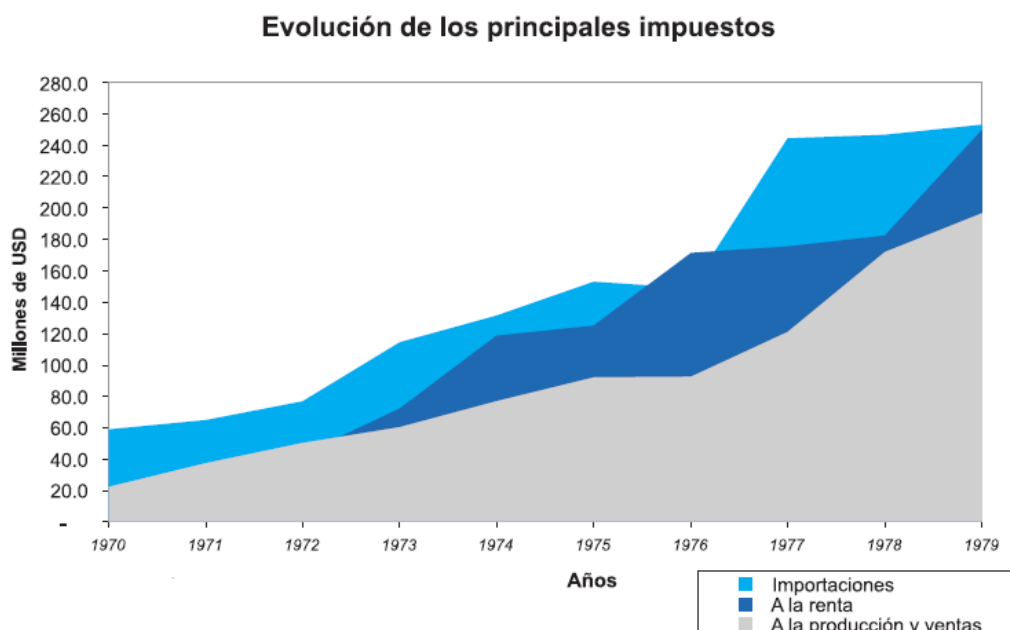


Gráfico 2.16: Evolución de los Principales Impuestos años 70

Fuente: Base de Datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Continuando con el análisis es importante conocer la recaudación de los impuestos de mayor aporte al ingreso tributario del Presupuesto del Estado, los impuestos de mayor participación fueron los arancelarios de tal forma que los ingresos con mayor recaudación les pertenecían a estos que tuvieron un crecimiento superior al resto durante toda la década a excepción del año 1976 en donde fueron superados por aproximadamente 22 millones de USD por la recaudación del impuesto a la Producción y Ventas, así luego de eliminar las exenciones arancelarias las importaciones llegaron a aportar al Estado con recaudaciones que alcanzaron los 250 millones de USD en los últimos años de esta década.

El impuesto a la Renta muestra un crecimiento promedio anual durante toda la década del 28%, en los años 1973 y 1974 su recaudación fue del 68% y 64% respectivamente siendo estas las tasas máximas alcanzadas y poniéndolos sobre la recaudación de los Impuestos a la Producción y Ventas. A pesar de su tendencia a un elevado crecimiento en la recaudación, en los años 1976 y 1977 se registraron crecimientos mínimos del 2% y 4% respectivamente, años en donde los ingresos de los Impuestos a la Producción y Ventas superaron a la Renta. Sin embargo el desarrollo del Impuesto a la Renta es considerado favorable durante la década e inclusive a finales de ella la recaudación llegó a estar muy

próxima a la de los impuestos arancelarios, ya que el Estado estaba interesado en que las actividades económicas internas sean las que generen más ingresos.

Analizando el impuesto a la Producción y Ventas, podemos observar también un crecimiento que fue de 25 millones de USD de recaudación en 1970 a los 196 millones de USD para finales de la década con crecimientos sobresalientes del 31% y 40% para los años de 1977 y 1978. Es importante notar como evoluciona este impuesto y su recaudación al punto que su crecimiento entre 1975 y 1978 acerca las líneas de recaudación con la del Impuesto a la Renta, separándolos aproximadamente por 10 millones de USD.

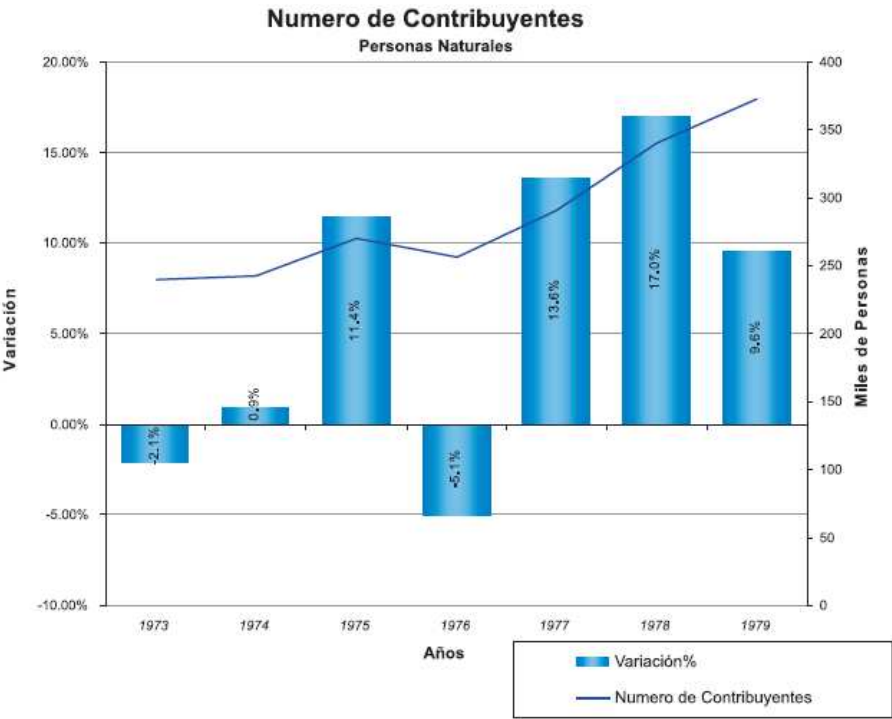


Grafico 2.17: Numero de Contribuyentes Personas Naturales años 70

Fuente: Dirección General de Rentas

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

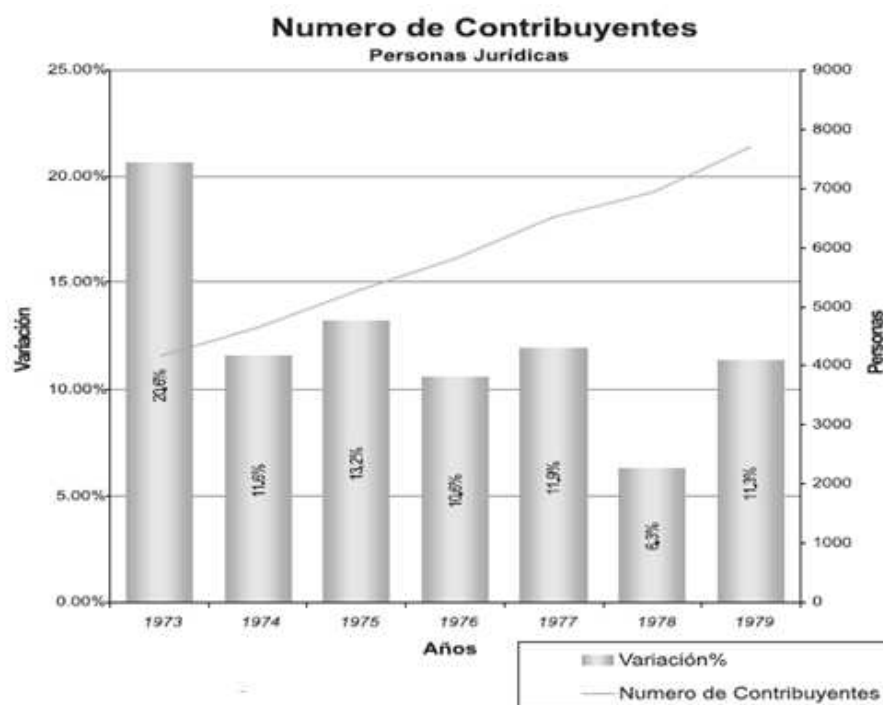


Gráfico 2.18: Numero de Contribuyentes Personas Jurídicas años 70

Fuente: Dirección General de Rentas

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Conocer el número de contribuyentes registrados en la década es otro análisis importante, como se observa de un total de 240 millones de contribuyentes registrados como personas naturales en 1973 se llega a los 373 millones en 1979, manteniendo así una tendencia de crecimiento promedio anual del 9.6% que solo se ve afectada en 1976 cuando el número de contribuyentes cae aproximadamente a 14 mil.

Las contribuyentes denominados personas jurídicas presentan una tendencia positiva durante toda la década con un crecimiento promedio anual del 12% pero como se observa no existen grandes cambios en su comportamiento. Estos contribuyentes crecieron en un 84% es decir llegaron a ser un total de 7705 al finalizar la década, esto nos puede indicar que existió una mejor administración tributaria y cobertura en aquellos años.

2.5.3 Década de los 80

2.5.3.1 Ámbito Económico

Después de la segunda guerra mundial el modelo keynesiano había venido rigiendo los gobiernos del mundo hasta finales de la década de los setenta, con el inicio de los años ochenta también se inició un nuevo modelo el cual estaba basado en la reducción del tamaño del Estado, en la modernización, se dejaba de lado el tema de la sustitución de importaciones y los organismos multilaterales de crédito empezaban a resaltar.

Con los antecedentes, Ecuador para estos años tenía una elevada deuda externa que generó una crisis en el país, para lo cual fue necesario adoptar las medidas establecidas por el FMI y el Banco Mundial, que orientaron al gobierno a priorizar el pago de la deuda externa dejando de lado el gasto social y establecieron ajustes macroeconómicos con el fin de lograr una estabilidad fiscal en el país.

Entonces la crisis y sus consecuencias se manifestaron comenzando a sentirse los primeros desequilibrios de la época entre 1980 y 1983 con una disminución productiva del 3.9% al 2,8% anual en los años mencionados. Para 1989 la inflación llegó al 78% anual, superando niveles como el 47% de inflación en 1983 y la inflación de 16,7% en 1982.

La política monetaria de mantener un tipo de cambio fijo cambió para Marzo de 1983 y con el fin de beneficiar al sector exportador se devaluó el sucre en un 23% y de esta manera ganar productividad artificial¹⁴. La cuenta corriente presentó entonces un déficit que representó el 9% del PIB (1.182 millones de dólares) en 1982.

La política monetaria escasa y deficiente de aquella época generó una inflación volátil durante toda esta década convirtiéndola en uno de los problemas más grandes para el país,

¹⁴ Lara y Fernández, 1998 y Banco Central, Cuentas Nacionales

ya que con ello la población perdió poder adquisitivo al tener reducciones en su salario real, y esto a su vez afectó de sobremanera al consumo de la clase media.

Factores como la alta dependencia de los ingresos generados por las exportaciones del petróleo, la caída de los precios del barril de petróleo de un promedio de 30 dólares entre 1980 y 1985 a un precio promedio de 14 dólares por barril en 1986, la paralización de la producción de petróleo por 6 meses debido a la destrucción del oleoducto en 1987; dieron como resultado que la década de los 80 termine con un déficit en la balanza comercial de 985 millones para 1987 y de 655 millones para 1989.

Para esta década se habla de que el país sufrió del fenómeno de la Enfermedad Holandesa¹⁵, y como el gráfico anterior nos muestra, podemos darnos cuenta que el petróleo llegó a tener una alta participación en el sector externo con exportaciones que representaban un 74% del total exportado.

Con todos estos hechos el gobierno necesitaba contrarrestar los desequilibrios fiscales creados, entonces se plantean políticas de austeridad fiscal, aumento en la a tarifas de los servicios públicos, mayores intereses, restricción de subsidios, limitaciones en la importaciones y subidas de precios; junto con esto se implantaron las “mini devaluaciones” monetarias y uno de los temas más controversiales para el país se engendró a finales de 1985, la sucretización de la deuda externa, lo cual dejó al Ecuador endeudado en aproximadamente 1.500 millones de dólares.

La política monetaria de esta década estuvo manejada directamente por los intereses de grupos políticos y de gran poder en el país, lo que significó un crecimiento descontrolado de la masa monetaria (M1). Además las tasas de interés fueron liberalizadas generando

¹⁵ 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

inestabilidad e incertidumbre. Acompañando a estos hechos del año 1986 a 1988 se dispuso la notación de la divisa, como una medida de política cambiaria, que dio como resultado una enorme especulación del tipo de cambio.

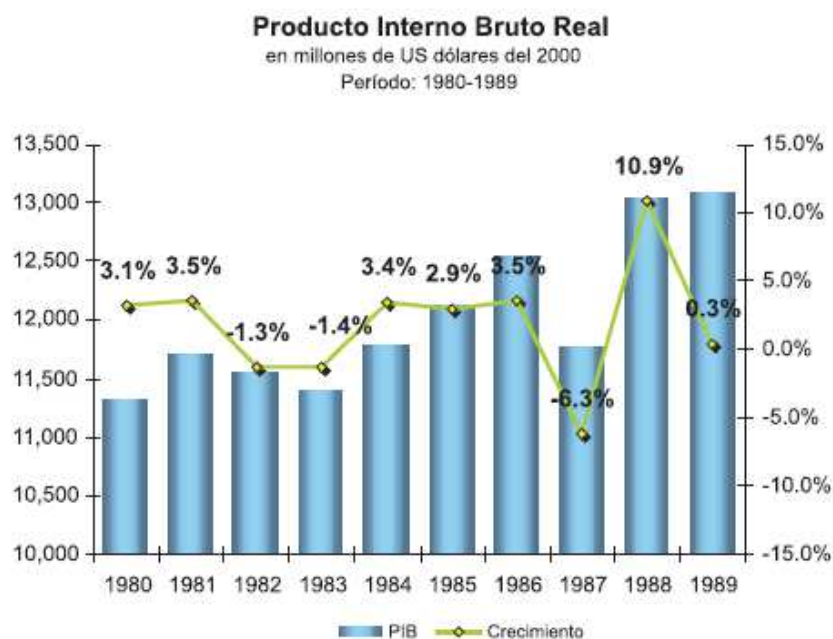


Gráfico 2.19: Producto Interno Bruto 1980-1989

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Para el Ecuador esta década representó gran deterioro social y económico, el PIB real tuvo un crecimiento promedio del 2% e inclusive en años como 1987 se registraron tasas de decrecimiento del 6,3%; indicándonos la tendencia irregular que marcó el PIB en estos años. El gasto en consumo de los hogares residentes tuvo un crecimiento promedio de 1,4% y después de un elevado desarrollo en la década de los 70 para 1983 generó una tasa negativa de crecimiento de 8,7% comparada con el año anterior.

La evolución de la deuda pública durante estos años; como resultado de la falta de planificación presupuestaria y del gasto, la emisión inorgánica con sustento en el financiamiento externo y la inflación que esto generaba; tuvo un crecimiento que triplicó la

deuda pasando de 3.500 millones en 1980 a más de 11.000 millones de dólares en 1989 con una tasa promedio de 15%

2.5.3.2 Ámbito Tributario

El Estado después de la década de los setenta aumentó considerablemente su tamaño, entonces para los años ochenta no es posible visualizar ningún intento por achicar el tamaño del estado, todo lo contrario el gasto publico seguía creciendo de tal manera que el gasto en sueldos y salarios paso de 40 millones de USD en 1970 a 473 millones de USD en 1981; este excesivo gasto sumado a la falta de planificación presupuestaria, poca inversión social e infraestructura generó un Estado débil y un déficit en la prestación de bienes y servicios públicos.

Entonces con un elevado gasto corriente y con un Estado cuyos ingresos dependían en un elevado porcentaje de las exportaciones de petróleo y, del financiamiento interno y externo; era inevitable que los desequilibrios fiscales empeoren en el transcurso de la década.

Ecuador es afectado en 1986 por un terremoto en donde los ingresos petroleros fueron afectados directamente y el crédito externo se ve restringido como consecuencia de la moratoria de la deuda, entonces se genera la emisión inorgánica de dinero, usada como medida de política fiscal del Estado, lo cual altera el tipo de cambio y genera efectos negativos en la inflación dando como resultado déficits presupuestarios.

En el ámbito tributario la recaudación y control de los impuestos era un tema trascendental ya que existían más de 100 pequeños impuestos, que únicamente representaban el 0,5% del PIB para 1988, había también varios impuestos específicos y se encontraban además los impuestos principales como el Impuesto a la Renta. Esto junto con la deficiente administración tributaria provoco que el país no cuente con un sistema eficiente de

recaudación tributaria y mucho menos que esta sea una fuente importante de financiamiento para el Estado.

Es importante señalar que hasta la reforma de 1989, esta década tuvo una estructura tributaria con cambios mínimos comparada con la década anterior.

Reformas Tributarias de la Década

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

Este impuesto paso a ser denominado posteriormente con el nombre de Impuesto al Valor Agregado (IVA) a través de la reforma de 1989.

Considerado como un impuesto poco eficiente, sus modificaciones durante esta década estaban basadas en cambios a la tasa impositiva que paso del 5% al 6% de 1982 a 1983 con la finalidad de hacer uso de estos ingresos para un incremento de sueldo en el magisterio, mas tarde en el año de 1986 la tarifa sube al 10% y mediante una reforma a la ley se estableció el precio ex fabrica como la base gravable del ITM para las bebidas gaseosas; convirtiendo a este impuesto en la principal fuente de ingresos tributarios.

Con el fin de reducir la informalidad y aumentar el número de contribuyentes en 1988 se crea el concepto del Pequeño Contribuyente, al cual se aplicaba una tarifa fija cuando registraban ventas anuales menores a 1'000.000 sucres.

Finalmente para fines de la década todas estas pequeñas modificaciones llevaron a una gran reforma que no alteró la tasa impositiva del 10% pero si buscaba ampliar la base gravable a algunos servicios que estaban exentos. Se mantuvo las exenciones a los bienes de primera necesidad y a las compras públicas.

Impuesto a la Renta

La complicada estructura del Impuesto a la Renta a las Sociedades de la década de los 70 continuaba manteniéndose en los ochenta por lo que el cálculo para su recaudación seguía siendo complicado al momento de distinguir entre sus tarifas y su clasificación en sociedades jurídicas, sociedades de personas y sociedades de capital.

La tarifa a la Renta se calculada con 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 particulares.

En la reforma de 1989 se modifico esta estructura para aplicar una tarifa única del 25% a toda sociedad.

Haciendo referencia al Impuesto a la Renta de Personas Naturales, su tasa impositiva partía del 8% al 40% variando de acuerdo al salario mínimo vital percibido por el contribuyente además se mantuvo su clasificación basada entre impuestos progresivos, proporcionales y adicionales.

Para 1989 la reforma cambio este sistema y se estableció una tasa que comenzaba en el 10% hasta el 25%, se crearon las retenciones en la fuente, se unificaron las tasas impositivas sobre algunos tipos de ingresos, se eliminaron las deducciones al ingreso personal, se excluyeron algunas exenciones aplicadas a las utilidades y se constituyo un sistema que permitiría gravar a las empresas unipersonales basándose en los ingresos brutos percibidos.

Impuesto a los Consumos Selectivos

Se genero este impuesto con el objetivo de gravar a los bienes suntuarios como las armas de fuego, caballos de raza, bisutería y posteriormente se incluyó la cerveza, los cigarrillos y el alcohol. La recaudación de este impuesto desde su creación en 1983 fue mínima por lo que en 1989 se elimino este impuesto y se creó el Impuesto a los Consumos Especiales el

cual incluyo varios impuestos específicos y además los impuestos sobre gaseosas y agua mineral.

Cabe señalar que la deficiente administración de la Dirección General de Rentas en la década de los 80 fue un factor principal para que los impuestos específicos, a pesar de las modificaciones realizadas, no arrojaran los resultados esperados.

Reforma de 1989

El déficit fiscal que predominó en la década de los 80 llevó al gobierno en 1988 a desarrollar una reforma tanto administrativa como en la estructura tributaria con el fin de contrarrestar el déficit.

A finales de 1988 se aprobó la reforma administrativa que entre otros aspectos simplificaba los formularios para las declaraciones, eliminó todos los impuestos menores, incrementó las sanciones y las multas, se estableció como delito penal el fraude al fisco. Además se obligó a los bancos a receptar declaraciones y pago de impuestos, 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.

Un año más tarde, en diciembre de 1989, se aprueba la reforma a la estructura tributaria cuyo objetivo principal era simplificar el sistema tributario de ese entonces, se planteó fortalecer el sistema a través del impuesto a la Renta, IVA, ICE considerados como los más representativos; se eliminaron las exenciones y deducciones y se disminuyó la tasa del impuesto a la renta personal, se endurecieron las sanciones con el aumento de las multas y la aplicación de intereses más altos regidos por las tasas de mercado.

Estas reformas llevaron a constituir y expedir la Ley de Régimen Tributario.

Evolución de la Recaudación

Durante esta década el impuesto a la Renta junto con el impuesto a la Producción y Ventas representaban para el país más de la mitad del total de la recaudación. En 1986 la modificación de la tasa imponible del impuesto a la Producción y Ventas dio un peso importante a este sobre los ingresos tributarios, mientras que la recaudación de la Renta tuvo una evolución lenta y desfavorable en estos años.

Los impuestos arancelarios eran los terceros más importantes en el total recaudado.

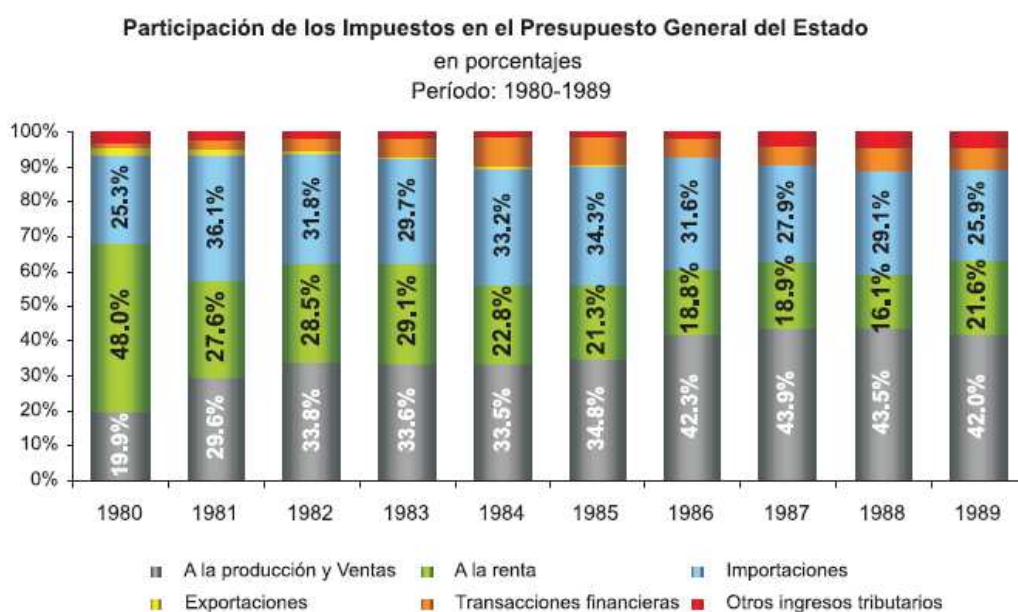


Grafico 2.20: Participación de los Impuestos en el Presupuesto General del Estado 1980-1989

Fuente: MEF, Presupuesto General del Estado 1966-1990

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Para los años 80 el Impuesto a la Producción y Ventas llegó a situarse como la principal fuente de recaudación tributaria, superando a través de los años a los ingresos obtenidos de las importaciones.

Como nos muestra el siguiente gráfico, para 1980 este impuesto representó el 20% del total de ingresos tributarios del Presupuesto General del Estado, su evolución durante estos años fue tal que llegó a finales de la década con una participación del 42%. Los ingresos tributarios totales en aquellas épocas incluían los aranceles a las importaciones y los impuestos a las exportaciones, entonces si restamos estos y solo tomamos los ingresos por

rentas internas la participación de este impuesto es aun más representativa pasando del 27% en 1980 al 56% en 1989.

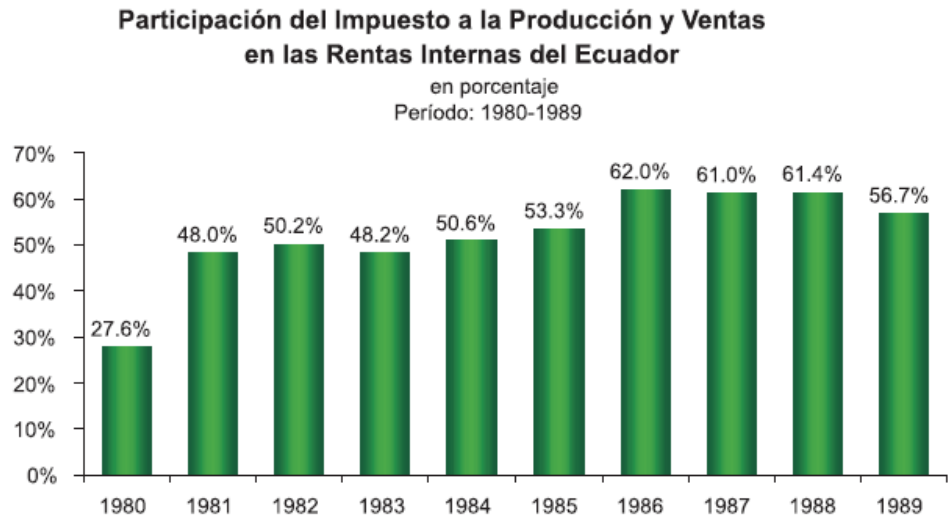


Grafico 2.21: Participación del Impuesto a la Producción y Ventas sobre las Rentas Totales 1980-1989

Fuente: MEF

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

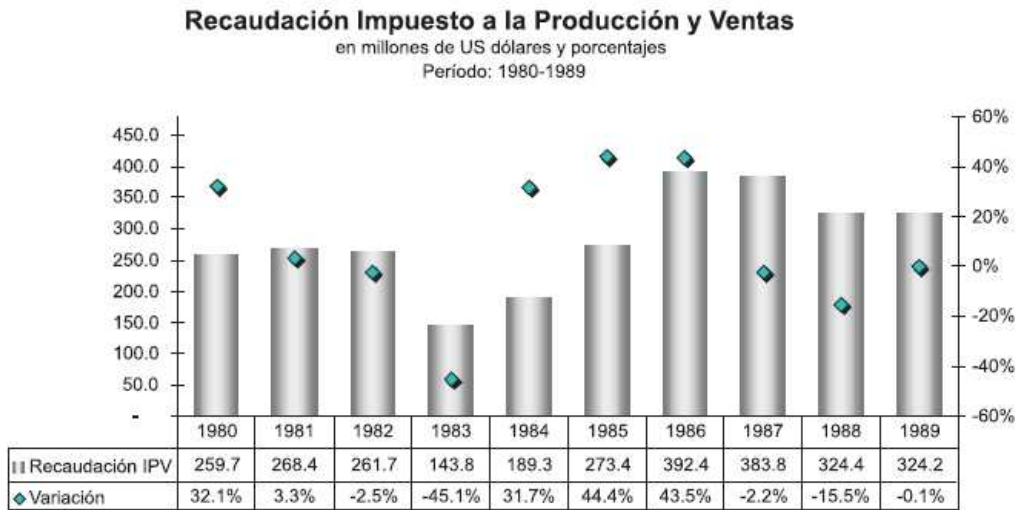


Grafico 2.22: Recaudación del Impuesto a la Producción y Ventas sobre las Rentas Totales 1980-1989

Fuente: MEF

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Los gráficos anteriores muestran la caída en los niveles de recaudación durante los años 83, 84 y 85 indicándonos el problema de financiamiento que sufría el país durante esta

década. A pesar de esto el Impuesto a la Producción y Ventas no disminuyó su participación si no todo lo contrario llegó a representar el 53% del total recaudado en 1985 y su recaudación, a pesar de ser variable, para 1986 fue de 392 millones de dólares creciendo un 43% respecto al año anterior, debiendo señalar que pese a su crecimiento éste no cumplió con la proporción a la variación de la tasa que fue del 6% al 10%, es decir un aumento del 66,6%.

Debido a que este impuesto está relacionado directamente con el poder adquisitivo de la población y tomando en cuenta que el consumo de los hogares residentes cayó en los años 1983, 1984 y 1985 la recaudación de este impuesto tuvo algunas recaídas en este periodo, no así para los últimos años de la década su situación mejora y termina con 324 millones de dólares de recaudación en 1989.

La tendencia de la gran mayoría de países de menos desarrollo era dar importancia a los impuestos indirectos, Ecuador siguió esta tendencia y así fue notable la disminución en la recaudación y en la participación del Impuesto a la Renta durante los años 80.

Entonces la participación de la Renta pasó del 48% en 1980 a solo un 21% de 1989 del total de ingresos en el Presupuesto General del Estado.

Otro problema eran los altos niveles de informalidad que dificultaba la recaudación de este impuesto y junto con esto el reducido número de contribuyentes registrados y el alto porcentaje de contribuyentes no imposables.

| 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 | 81,514 | 238,550 | 116,252 | 191 | 237 | 4,584 | 2,736 |

Tabla 2.4: Contribuyentes Imponibles y no Imponibles-Impuesto a la Renta 1980-1981

Fuente: MEF, Boletines estadísticos 1981

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

(1) Los contribuyentes no imposables son aquellos que reportaron impuesto causado negativo

Y al tomar en cuenta a las sociedades, estas también eran pocas en registros, de tal manera que para 1981 eran tan solo 4.584, de las cuales 2.736 no generaban ningún impuesto.

Esto daba como resultado una recaudación baja y una presión tributaria de 1,7%

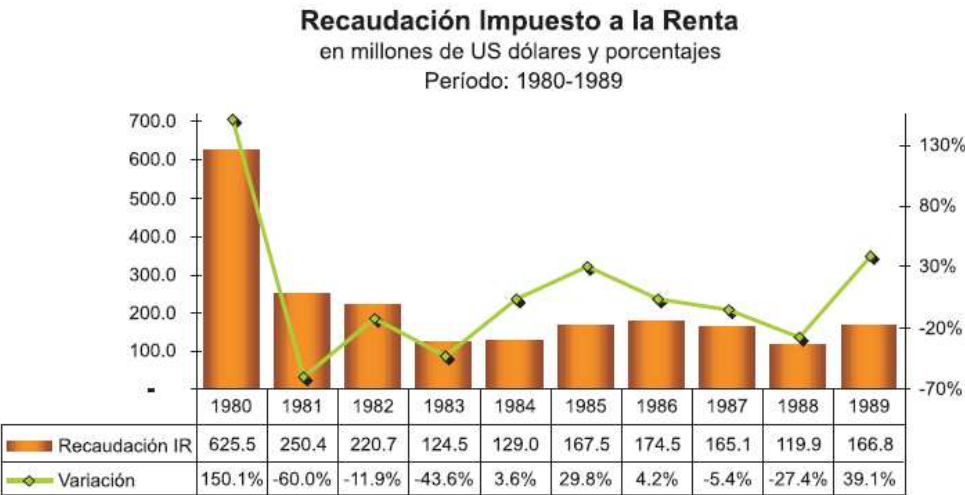


Gráfico 2.23: Recaudación del Impuesto a la Renta 1980-1989

Fuente: MEF Boletines estadísticos DGR 1981

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

La recaudación del impuesto a la renta entonces se deterioro mostrando grandes caídas al inicio de la década y luego una estabilidad con niveles bajos de recaudación en los años posteriores. Sumado a este bajo rendimiento de recaudación encontramos el alto porcentaje de inflación por lo cual los ingresos fiscales en términos reales se deterioraron durante esta década.

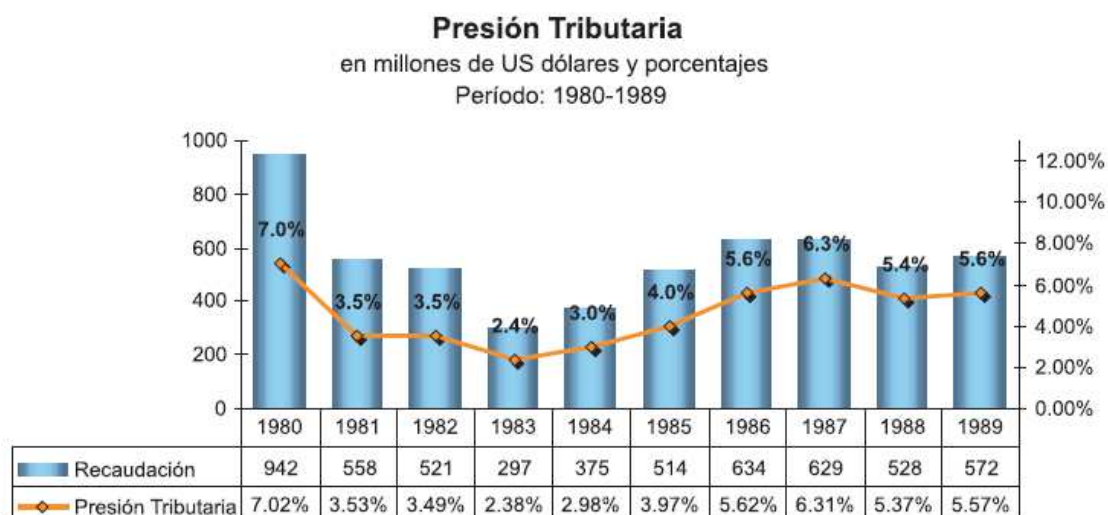


Grafico 2.24: Presión Tributaria 1980-1989

Fuente: MEF, BCE

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

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 un 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 prácticas tributarias, la presión tributaria tuvo un desempeño deficiente a lo largo de la década.

CAPITULO III

3. ANÁLISIS DE DATOS

3.1 DIAGNÓSTICO DEL ECUADOR 1995-2010

A través del tiempo la economía del Ecuador se ha caracterizado por cumplir con el rol de proveedora de materias primas y su dinamismo se ha basado en una serie de booms cíclicos de exportación de bienes primarios como cacao (1866-1925), banano (1946-1968) y petróleo (1972-hasta nuestros días).

En la actualidad la economía ecuatoriana es relativamente pequeña, altamente dependiente del comercio internacional y fuertemente inequitativa.

Es importante señalar que el Ecuador es una economía dolarizada desde el año 2000, la cual fue declarada como una medida para contrarrestar la grave crisis financiera, económica, política y social en la que estaba sumergido el país. Con la implementación de la dolarización el Ecuador perdió varios instrumentos y funciones ligados a la emisión de moneda propia. De esta manera el país perdió gran parte de la capacidad para controlar la cantidad de dinero en la economía, su influencia sobre la evolución del tipo de cambio nominal y, sobre todo, la capacidad de emisión monetaria.

Vale la pena tener en cuenta los diversos eventos internos y externos que afectaron a la economía ecuatoriana durante el periodo de análisis. Así durante la década de los 90 y la primera década del presente siglo, el país sufrió el impacto de algunos shocks tanto de

naturaleza exógena como endógena, entre los principales que determinaron el panorama macroeconómico ecuatoriano de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI tenemos:

- Conflictos bélicos (1995) que terminaron con la suscripción del Acuerdo de la Paz en 1999.
- Desastres naturales como el Fenómeno de El Niño (1993 y 1997) en la Costa, el deslave de la Josefina (1993) y los estiajes en la Sierra.
- Crisis económica y financiera al finalizar la década de los 90.
- Inestabilidad política con cinco presidentes en siete años (2000-2007).
- La crisis de México (1994).
- Crisis asiática (1997).
- Crisis rusa (1998).
- La volatilidad del precio de exportación del petróleo y su aumento progresivo desde 2002.
- La devaluación del dólar frente al euro desde 2003.
- La última crisis inmobiliaria, financiera y económica (2008 y 2009).

3.1.1 Análisis del Producto Interno Bruto (PIB) 1995-2010

El Producto Interno Bruto (PIB) es el valor de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un determinado período de tiempo. En la última década se observan las más altas tasas de crecimiento, superadas únicamente por aquellas del boom petrolero de la década de los setentas.

Como habíamos dicho anteriormente, la economía del Ecuador es altamente dependiente del comercio internacional y del entorno mundial, especialmente de la economía de los Estados Unidos (principal socio comercial, destino de 39.1 % de las exportaciones nacionales en promedio período 2007-2010).

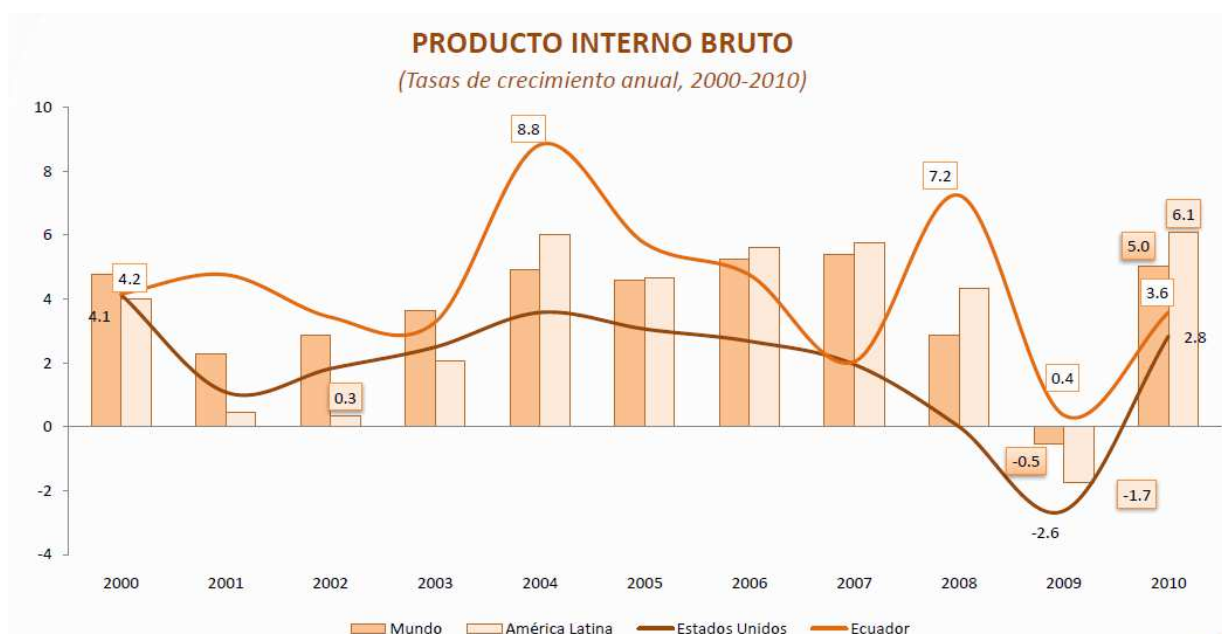


Grafico 3.1: Producto Interno Bruto

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Banco Central del Ecuador

Por lo tanto el comportamiento del PIB ecuatoriano es sumamente volátil, y su crecimiento es afectado directamente tanto por *shocks* exógenos como endógenos. Dentro de los shocks exógenos tenemos las crisis internacionales, variaciones del precio del petróleo, etc. los cuales marcan rupturas y quiebres en las variables macroeconómicas fundamentales.

Este comportamiento volátil del PIB junto con una economía caracterizada por ser primaria exportadora ha hecho que, históricamente, la actividad económica del Ecuador atraviese por picos y caídas abruptas.

En 1994 se desencadenó la crisis mexicana, cuyos efectos mundiales que fueron conocidos como Efecto Tequila. Esta crisis se originó por la incapacidad de la economía mexicana

para cumplir con sus obligaciones externas (pocas reservas internacionales), y en 6 días el peso mexicano se devaluó en 66,2%. Con el fin de que el gobierno Mexicano pueda garantizar a sus acreedores el cumplimiento de los compromisos asumidos en dólares, Estados Unidos, solicitó la autorización de una línea de crédito por \$20 mil millones de dólares (4,3% del PIB mexicano). Esta crisis se tradujo en un encarecimiento del financiamiento externo para las economías emergentes.

Sumado a lo anterior en febrero de este mismo año, una crisis bancaria generada por la insolvencia de un tercio de la banca comercial se formó en Venezuela, situación que causó la desaparición de empresas financieras emblemáticas y el colapso del sistema económico. Entonces el Estado se vio obligado a auxiliar a los bancos en problemas con considerables aportes y prosiguió con su nacionalización. La cantidad de auxilios financieros entregados por el gobierno alcanzó más de 6.600 millones de dólares (11,7% del PIB venezolano). Fue una de las numerosas crisis bancarias que se multiplicaron en América Latina (Bolivia y Brasil (1994), Argentina, y Paraguay (1995), Ecuador (1998), Colombia (1999).

En la segunda mitad de la década, la crisis asiática, en julio de 1997, comenzó con la devaluación de la moneda tailandesa, que provocó un desequilibrio en las economías de toda esta región comenzando por Malasia, Indonesia y Filipinas, los cuales debieron recurrir a devaluaciones con el fin de minimizar el impacto de la crisis en sus economías. Posteriormente esta crisis afectó también a países como Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur. Y finalmente esta se convirtió en lo que se denominó la primera gran crisis de la globalización. El Ecuador se vio afectado debido principalmente a la reducción de 14,3% en el precio del crudo nacional generando una reducción de -11,0% en sus exportaciones petroleras.

Otra crisis que afectó a Ecuador, fue la crisis rusa de agosto de 1998 que originó la caída de los términos de intercambio, los cuales pasaron de 90,83 en 1997 a 79,86 en 1998.

El aumento de la inflación, las expectativas inflacionarias crecientes, la devaluación del sucre, y los altos niveles de endeudamiento y emisión monetaria durante 1997 y 1998 generaron la crisis financiera del Ecuador, una crisis económica que provocó una caída del PIB real del 6,3%.

Durante el periodo de los años 2000 - 2007, la economía internacional mejoró su desempeño y el comportamiento del PIB mundial en especial de varios grupos representativos de países presenta niveles de crecimiento entre 4% y 6% al iniciar la década, la mayor parte lograron mantener un crecimiento sostenible hasta el año 2007.

La burbuja inmobiliaria internacional explota al empezar el año 2008 con fuertes efectos al sector financiero, dando inicio a la más reciente crisis mundial. Crisis que posteriormente se trasladó al sector real, afectando el crecimiento de EEUU y el crecimiento mundial que cayó fuertemente en el 2009.

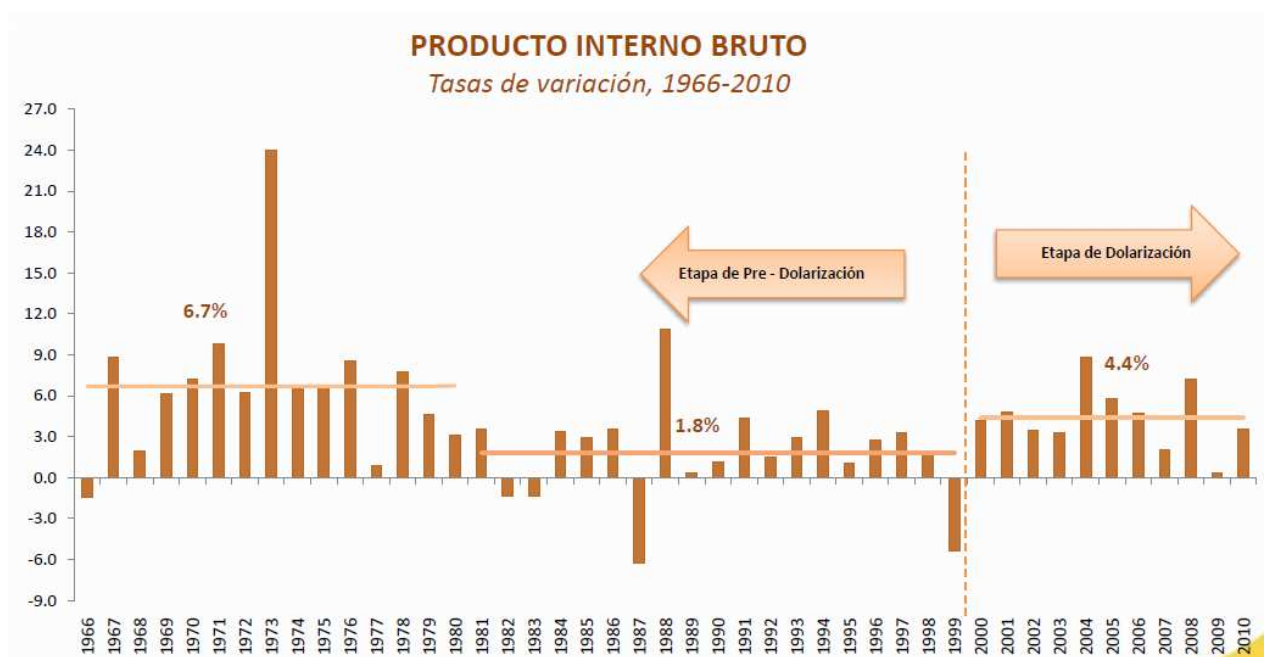


Grafico 3.2: Tasa de Variación del Producto Interno Bruto 1966-2010

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Banco Central del Ecuador



Grafico 3.3: Crecimiento anual del PIB. Dólares del 2000.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Autor

Con estos antecedentes la tasa de crecimiento del PIB promedio anual para todo el período 1990 - 2010 fue de 3,2%. Para los sub-períodos de estudio se tuvo lo siguiente. Entre 1990 y 1996, la economía creció al 2,1 % promedio anual. Por otro lado, en la segunda mitad de la década, en donde se dio la crisis de 1999, la economía crece, entre el 1997 y el 2000, al 0,95 % promedio anual.

A partir del año 2000 la economía ecuatoriana se ha logrado consolidar en gran medida, apoyada fuertemente por condiciones externas favorables, como precio del petróleo, las remesas en divisas por parte de los emigrantes y como fue en su momento, la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados, OCP. Donde los niveles de crecimiento económico son más altos. Entre el 2000 y el 2006 la economía crece a un promedio anual del 5 %, en tanto que en la segunda mitad, la economía creció (entre el 2007 y el 2010) al 3,3 %.

Los componentes del PIB, por el lado del gasto, muestran como la generación de ingreso de una economía se distribuye en Consumo, Inversión y Comercio exterior. En la década de los noventa el peso de las importaciones con relación al PIB se situaba en 32.3 %,

mientras que en la última década se ubicó en 42.4 %. Otro componente que incrementó su participación relativa en el PIB es el Consumo Privado que pasó de representar 63.1 % del PIB antes de la dolarización a 66.6 % en la siguiente década.

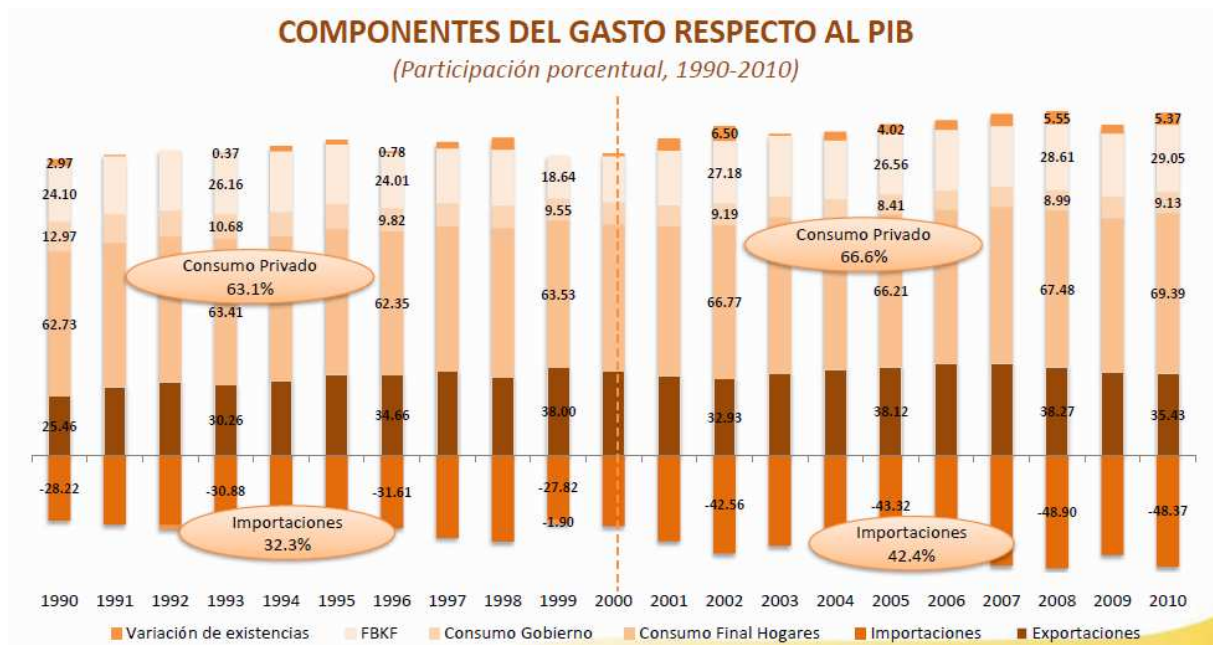


Gráfico 3.4: Componentes del Gasto respecto al PIB.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Banco Central del Ecuador

Analizando brevemente la inflación de la mayoría de países de América del Sur muestra una disminución paulatina. El Ecuador es uno de los países que presenta desaceleración de los precios en la última década.

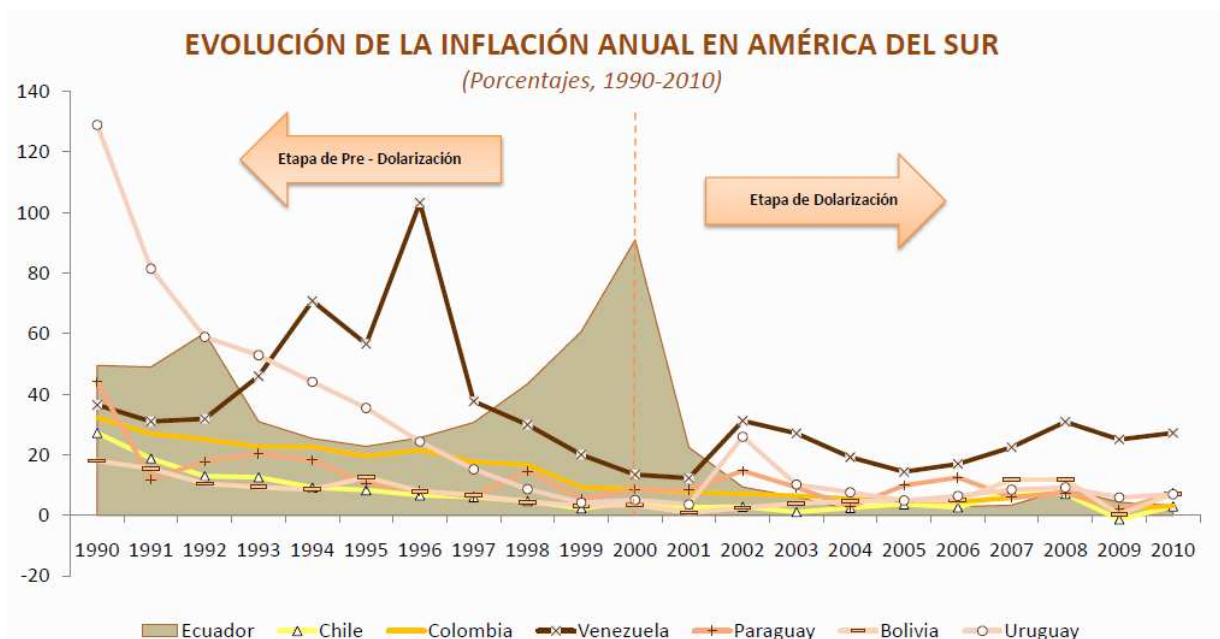


Grafico 3.5: Evolución de la Inflación Anual en América Latina.

Fuente: Banco Centrales e Institutos de estadística de los países analizados

Elaborado por: Banco Central del Ecuador

Los niveles inflacionarios anteriores a la adopción del esquema de la dolarización (1990-1999) se mantenían en porcentajes bastante altos; a partir del 2000 la reducción inflacionaria es significativa y se ha mantenido en casi todos los años de la década en porcentajes de hasta un dígito.

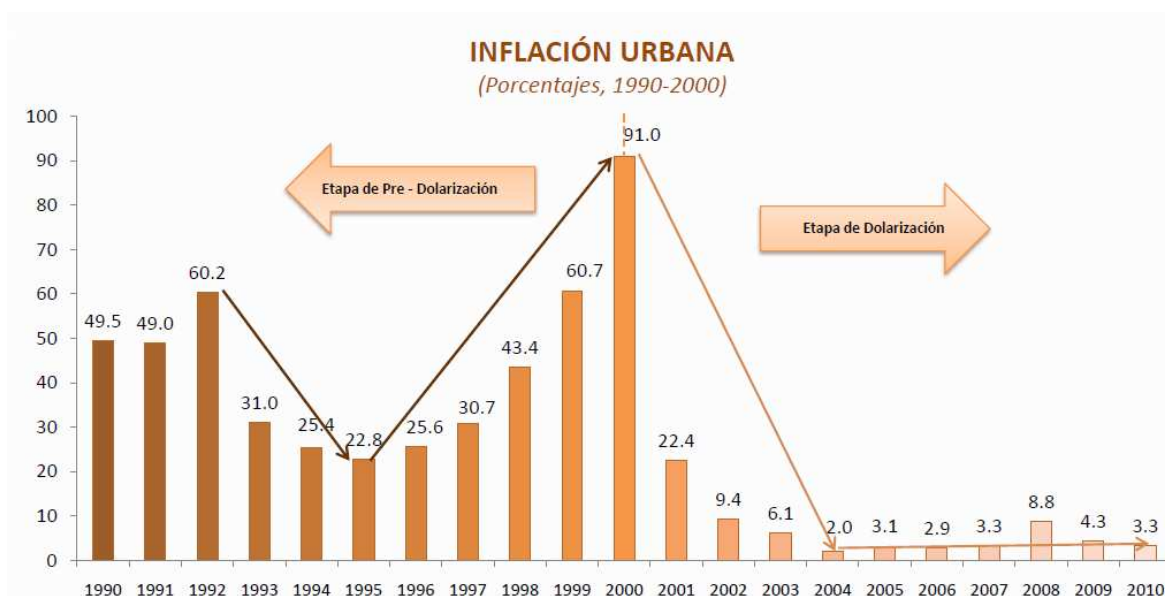


Grafico 3.6: Inflación 1990-2010.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo INEC

Elaborado por: Banco Central del Ecuador

Hasta 1997, el índice de salario real se muestra creciente para posteriormente tender a la baja en razón de la alta inflación, la depreciación del sucre y la crisis financiera del año 1998. A partir del año 2000, los bajos porcentajes de inflación y el esquema de dolarización permitieron recuperar el poder de compra de la población. A partir del 2007 el incremento del salario real aumenta en velocidad.

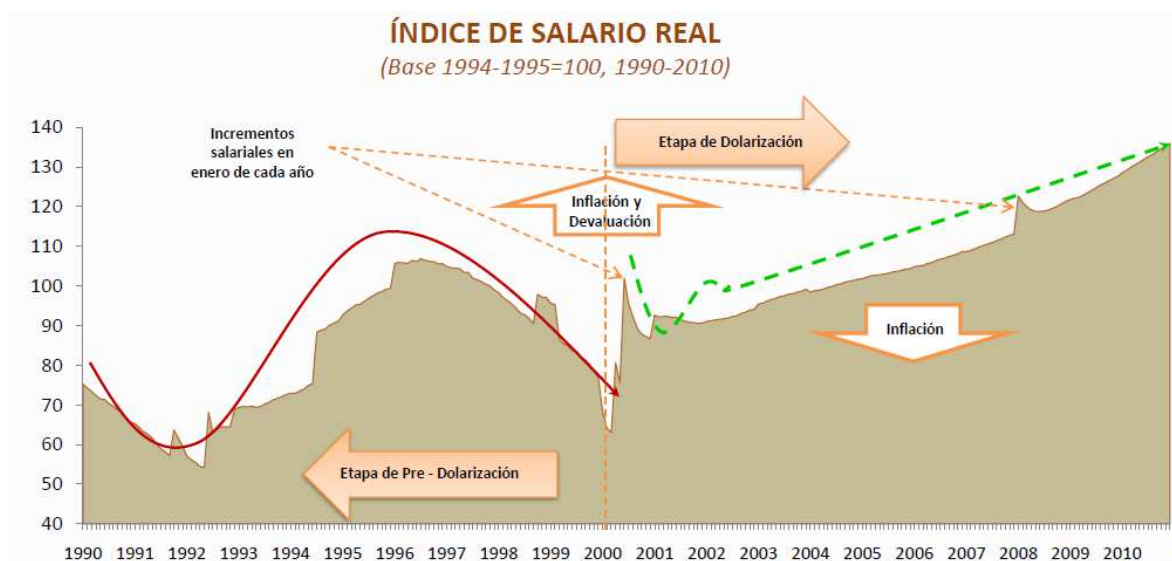


Gráfico 3.7: Índice de Salario Real 1990-2010.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Banco Central del Ecuador

3.1.2 Análisis del Gasto Público 1995 – 2010

Dentro de las operaciones del Sector Público No financiero, se encuentran los Gastos Totales, los mismos que están conformados por los Gastos Corrientes y los Gastos de Capital. Dentro de los gastos corrientes constan los intereses (internos y externos), remuneraciones, compra de bienes y servicios, y otros; mientras que dentro de los gastos de capital se encuentran la Formación Bruta de Capital Fijo y Otros Gastos de Capital.

Durante la década de los noventa el incremento en los ingresos tributarios y las contribuciones sociales favorecieron a que el gasto público creciera de 2,818.5 millones en 1990 a 4,165.1 en 1999.

Una característica importante para resaltar en esta década es que la composición del gasto público no favorecía para generar crecimiento económico ya que el gasto corriente creció de 73.2% en 1990 a 76% en 1999, dejando de lado al gasto en formación de capital que se redujo de 1990 a 1999 del 26.8% al 24% respectivamente.

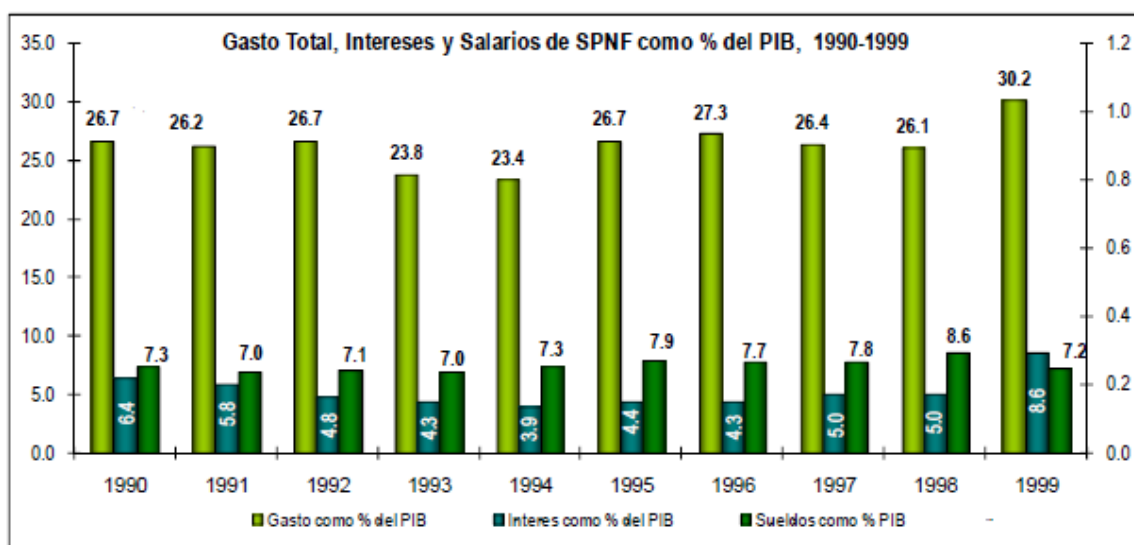


Grafico 3.8: Gasto Total, Intereses y Salarios del SPNF 1990-1999.

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletines estadísticos, varios números.

Elaborado por: Autor

La participación del gasto publico del sector público no financiero aumento su participación de 1990 a 1999 pasando de 26.7% al 30.2% respectivamente. El gasto público en sueldos y salarios creció durante este periodo un 4.7% a excepción del último año en el que su tasa de crecimiento descendió en 41.4% por lo tanto este gasto represento el 7.3% del PIB en 1990 y para 1999 fue el 7.2% del PIB¹⁶.

¹⁶ Valores en términos nominales

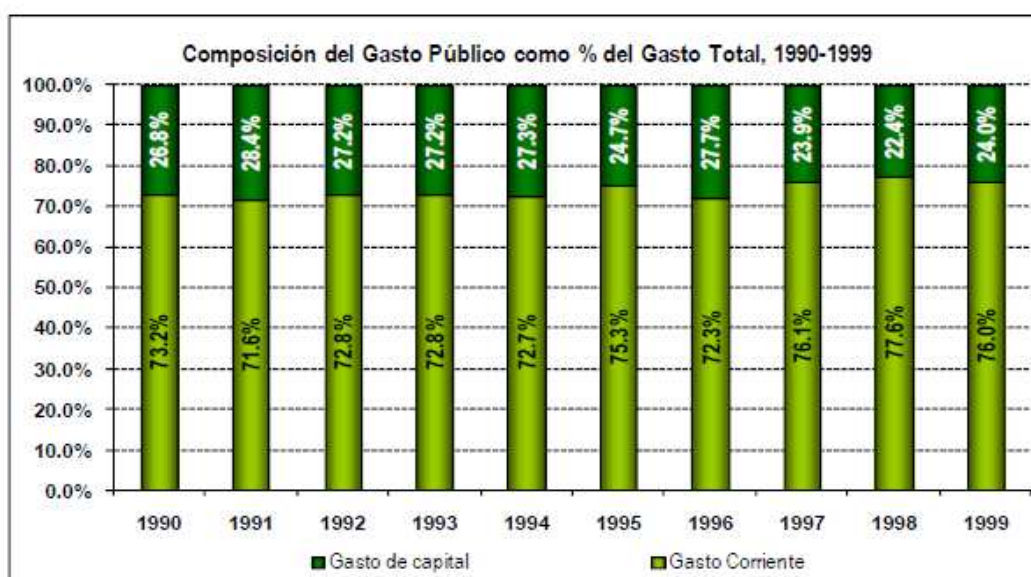


Gráfico 3.9: Composición del Gasto Público 1990-1999.

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletines estadísticos, varios números.

Elaborado por: Autor

Mientras que la evolución del gasto público durante el 2000 y 2010 tiene una tasa de variación anual del 18.9%.

El gasto de capital e inversión representó el 25.4% del gasto total en el período 1990-2010, 26% en la década de los 90 y 24.8% en los años 2000. Cabe destacar que en los últimos años sí se registra un importante aumento de la inversión pública, en el marco de la eliminación de los fondos petroleros y los altos precios de exportación del petróleo, que permitieron que la participación de la inversión alcance el 31% de la totalidad del gasto del SPNF en 2009.

Entre las presiones que históricamente soportan los gastos corrientes se puede mencionar la diversidad legal que ha regido la política salarial en estas décadas, la cual ha incidido en términos de equidad, productividad, competitividad y rendición de cuentas. El promedio de los sueldos y salarios del período 1990-1999 fue de 6.7% del PIB; y el de 2000-2010, 7.9% del PIB. En esta evolución del rubro de sueldos y salarios, desempeñan un papel sobresaliente: el número de servidores públicos (ante lo cual se debe considerar que los sectores sociales, defensa y policía nacional, constituyen alrededor del 90% de la totalidad

de servidores públicos del Gobierno Central) y, el proceso de homologación salarial que se viene llevando adelante con el propósito de mejorar los términos de equidad.

Otro componente importante son los intereses de la deuda que llegaron a representar el 7.1% del PIB en 1999; y, en el marco de las reglas macro fiscales (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Responsabilidad Fiscal), las erogaciones se redujeron como consecuencia, de una parte, de los resultados fiscales superavitarios (debido en parte a los ingresos provenientes de los altos precios del petróleo de exportación), que permitieron reducir el nivel de endeudamiento; y, de otra parte, debido a los procesos últimos de renegociación de la deuda pública que permitieron comprar bonos de deuda a 30% de su valor de emisión. Así, en 2009, el pago de intereses llegó a 0.9% del PIB.

Adicionalmente, el SPNF hace erogaciones por otros gastos corrientes, como son, entre otros, el subsidio eléctrico y el Bono de Desarrollo Humano, que representaron 0.5% y 0.8% del PIB de 2008, respectivamente, éste último, creado en el marco de la crisis de finales de la década de los 90 y que en 2010 llega a 1% del PIB.

3.1.3 Análisis ámbito tributario 1995 - 2010

La principal fuente de recursos genuinos del Sector Público No Financiero constituyen los ingresos tributarios, los mismos que representan en promedio, durante el período 1990-1999, alrededor del 33% de los ingresos del SPNF, y de 2000 a julio de 2009, cerca del 43% de tales ingresos. La recaudación tributaria muestra un crecimiento progresivo en términos del PIB -principalmente desde el año 2000-, debido, entre otros factores, a: crecimiento de la economía; reformas tributarias orientadas a elevar la recaudación y a mejorar los términos de equidad; salvaguardias arancelarias; inflación, en el caso del IVA e ICE; mejoramiento de la gestión administrativa del SRI y, precio de exportación del

petróleo crudo ecuatoriano, (que influye en la recaudación del impuesto a la renta y el IVA)¹⁷.

Desde el año 2000 los ingresos no petroleros son en promedio mayores a los del período 1971-1999. En el período 2007 a 2009 los ingresos no petroleros incrementan su importancia.

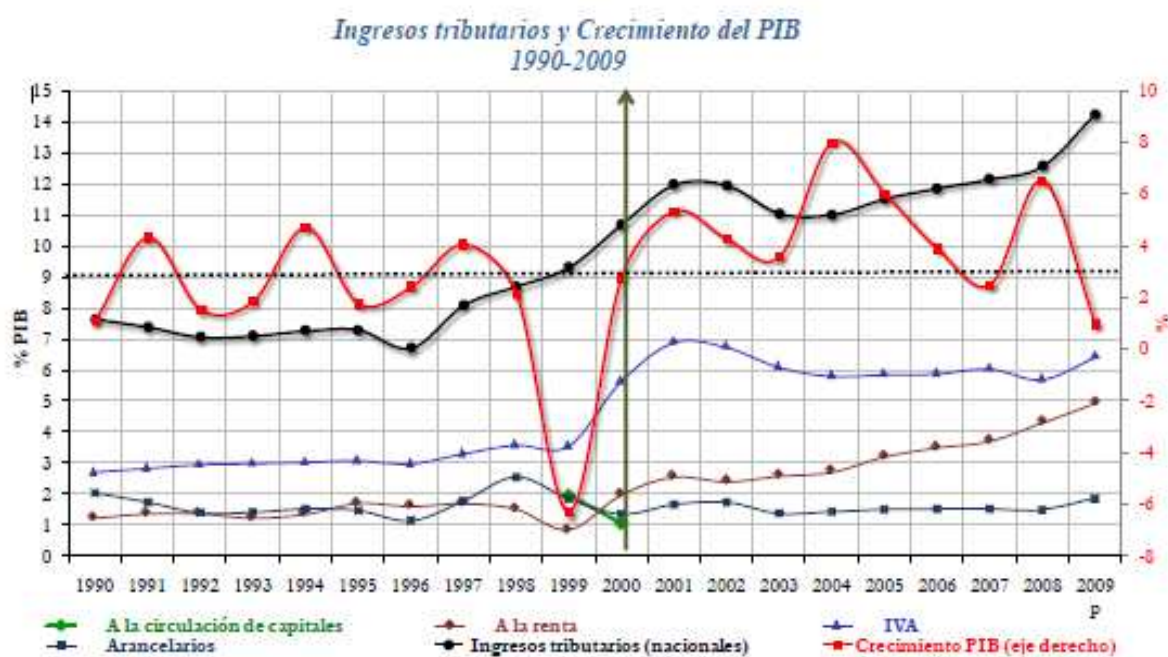


Grafico 3.10: Ingresos Tributarios y Crecimiento del PIB 1990-2009

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

Elaborado por: Autor

¹⁷ Tomado de La Dirección General de Estudios Banco Central, 2010, **La Economía Ecuatoriana Luego de 10 años de dolarización**, pág. 46.

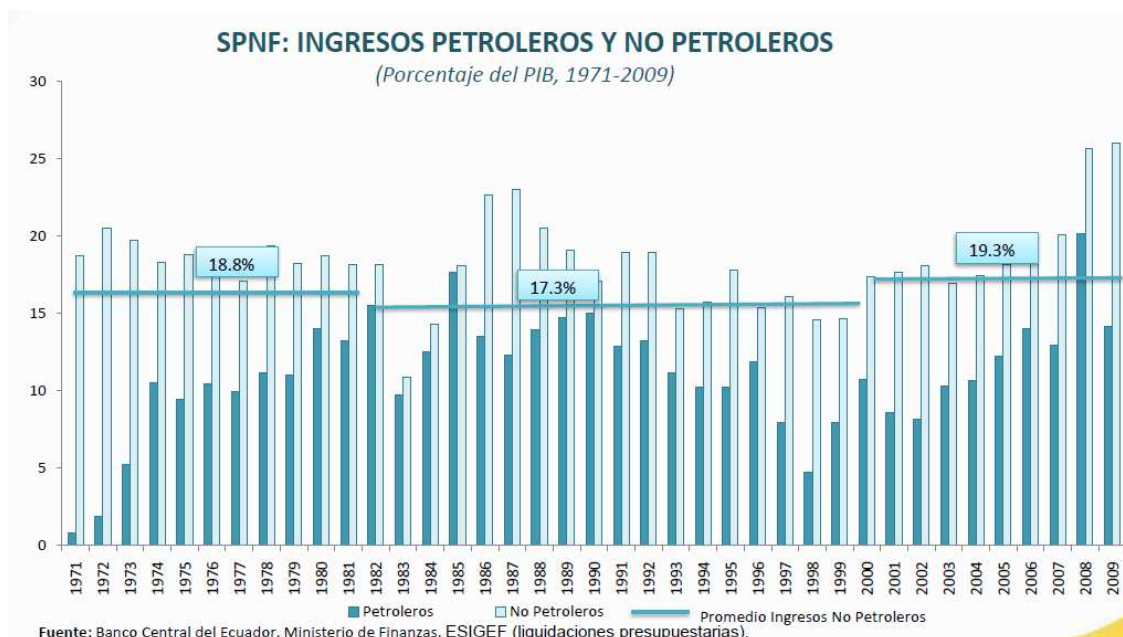


Grafico 3.11: Ingresos Petroleros y No Petroleros 1971-2009

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, ESIGEF

Elaborado por: Banco Central del Ecuador

3.1.3.1 Recaudación Tributaria 1995-1999

La recaudación de los años 90 en el Ecuador estuvo compuesta por más ingresos tributarios provenientes de impuestos indirectos como el IVA y el ICE que representaban más del 50% del total recaudado, mientras que los impuestos directos como el Impuesto a la Renta y a los vehículos tenían una participación de aproximadamente un 30%. En referencia al impuesto a la Renta este fue reemplazado en el año 1999 por el Impuesto a la Circulación de Capitales que tuvo una participación del 35% en ese año.

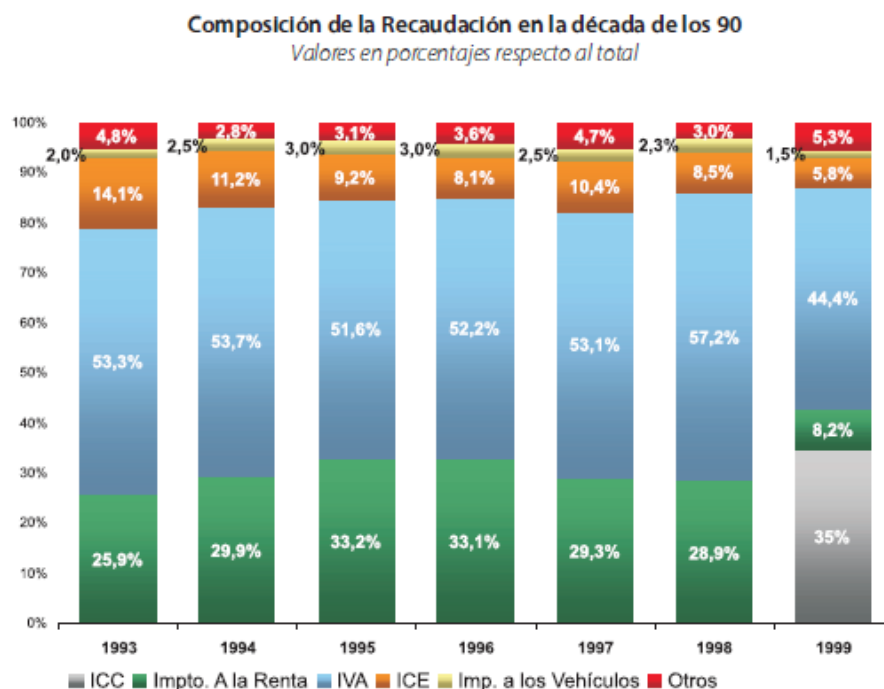


Grafico 3.12: Composición de la Recaudación en la década de los 90

Fuente: Base de Datos del SRI

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

El impuesto más representativo en recaudación desde 1993 a 1999 fue el IVA, que tuvo un promedio de participación de 52.2%, del cual el 44% lo formaba el IVA del comercio exterior y un 56% promedio de participación del IVA interno.

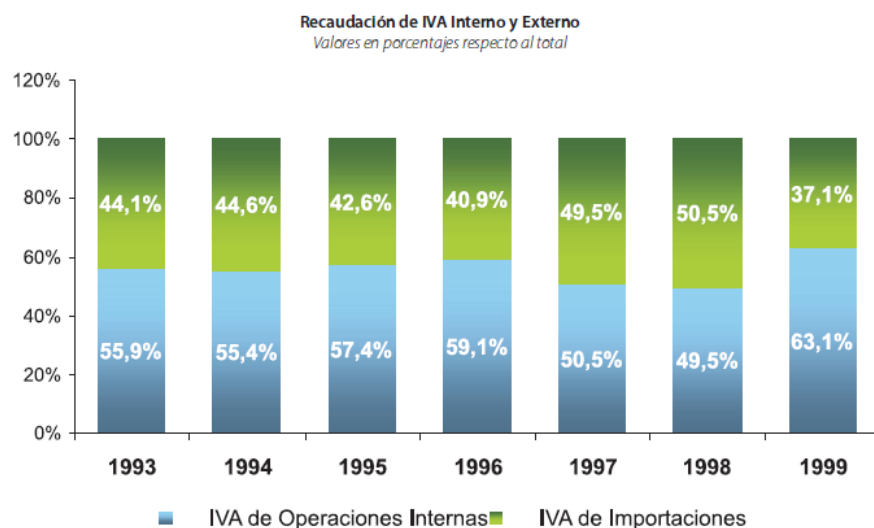


Grafico 3.13: Recaudación del IVA interno y externo años 90

Fuente: Base de Datos del SRI

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Aspectos importantes y reformas en el ámbito Tributario en el período 1990 - 1997¹⁸

En Enero de 1990, mediante Registro Oficial No. 366, 30 de Enero de 1990 se publicó la Ley Reformativa 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 Reformativa 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

¹⁸ Tomado de D. Arias, E. Buenaño, N. Oliva J. Ramírez, **Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999**, pág. 121

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.

Entonces la administración tributaria estaba estructurada de la siguiente manera:



Creación del Servicio de Rentas Internas SRI y principales aspectos tributarios en el período 1998 – 1999¹⁹.

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”. 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.

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.

¹⁹ Tomado de D. Arias, E. Buenaño, N. Oliva J. Ramírez, **Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999**, pág. 122

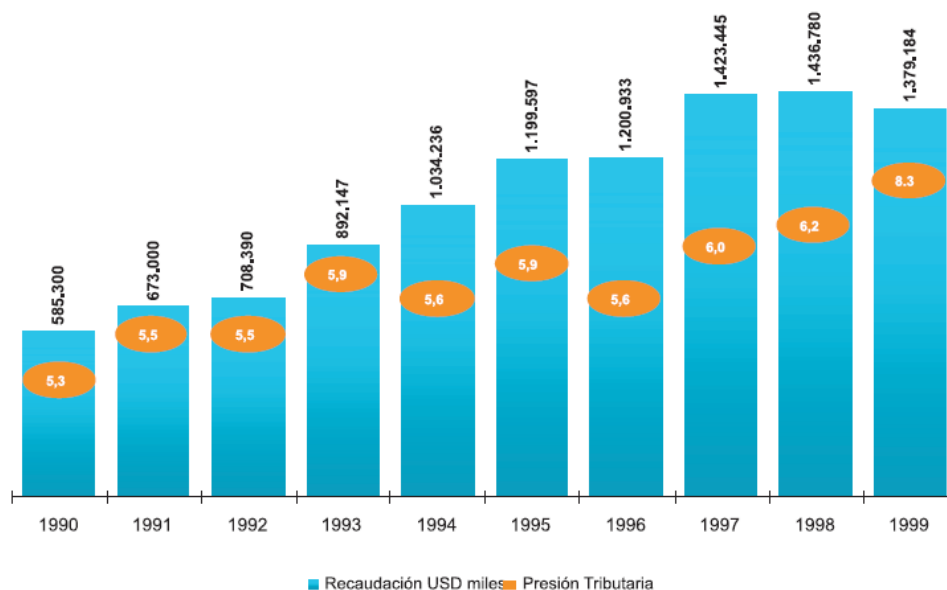
Se amplió la cobertura del impuesto al valor agregado, se creó de un impuesto al patrimonio y a los vehículos de lujo y la eliminación de algunas exenciones a las tarifas para importación.

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.



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

Grafico 3.14: Recaudación y Presión Tributaria años 90

Fuente: Base de Datos del SRI, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

3.1.3.2 Recaudación Tributaria 2000-2010

Durante la última década los ingresos tributarios por concepto de recaudación de impuesto a la renta, IVA, ICE, impuesto a las circulación de capitales y arancelarios crecieron en promedio un 17.1% representando una tasa promedio anual de participación sobre el PIB del 11.8%.

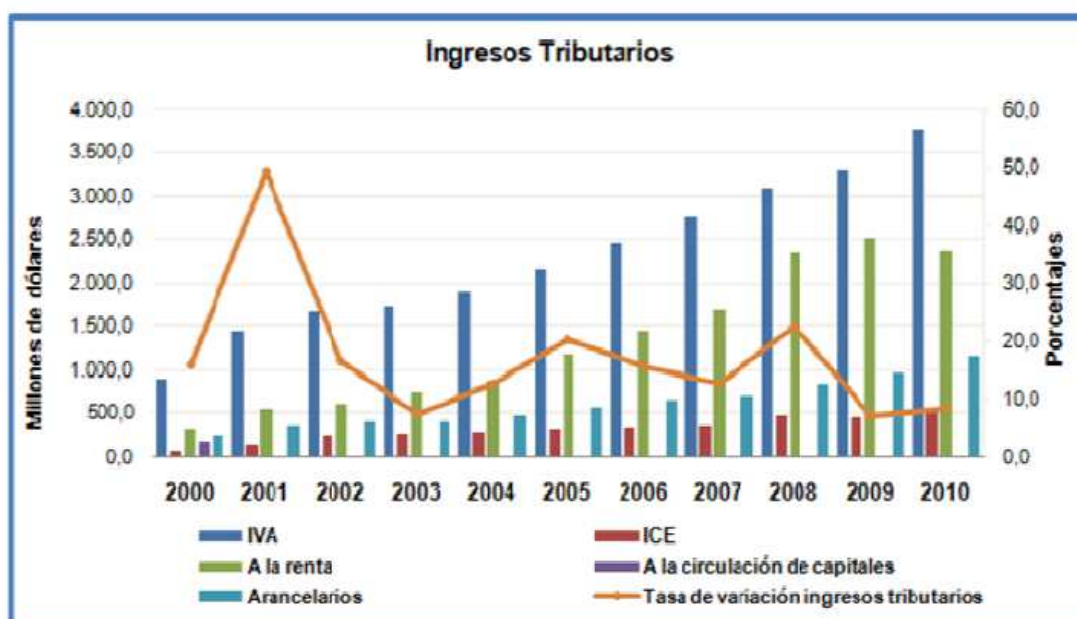


Gráfico 3.15: Ingresos Tributarios 2000-2010

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Autor

Las reformas tributarias que tuvieron mayor importancia e impacto en la recaudación tributaria durante los últimos 10 años se relacionan con la Ley de Régimen Tributaria Interno y la Ley Reformativa del Ecuador. Es así como a partir del 2007 y a través de la aprobación de la Asamblea Nacional Constituyente el sistema tributario sufrió tres reformas que entraron en vigencia el 29 de diciembre de 2007, el 20 de diciembre de 2008 y el 23 de diciembre de 2009.

Reforma del año 2007

Impuesto a la Renta.

- Se implanta una nueva tabla de cálculo del impuesto a la renta para las personas naturales.
- Se modifica la fórmula para el cálculo de anticipos.
- Se establecen como gastos deducibles de la base imponible del impuesto a la renta los gastos en salud, educación, alimentación y vivienda.

IVA.

- Se aplica al Sector Público la tarifa 0%.
- Los agentes de retención deben pagar el IVA en 30 días.

Instauración del impuesto a la salida de divisas.

- Todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen en el exterior serán grabadas por un tarifa del 0,5%.²⁰
- Instauración del impuesto a las tierras rurales.
- Se graba a toda tierra rural, propiedad o posesión de inmuebles de superficie de 25 hectáreas o más.

Implantación del Régimen Impositivo Simplificado (RISE).

- Se basa en el registro voluntario de personas naturales que desempeñen actividades económicas y que estén dentro de las condiciones de la ley pero sobre todo cumplan con ingresos brutos no mayores a los 60 mil dólares anuales.
- Aplica sobre el impuesto a la renta e IVA.

Eliminación de reasignaciones.

- Se eliminan los beneficios de las preasignaciones que establecía la Ley de Régimen Tributario Interno para las Universidades, Escuelas Politécnicas y otras entidades del sector público.
- El presupuesto General del Estado compensará estos beneficios por un valor equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajusta anualmente de acuerdo al deflactor del PIB.

²⁰ Tanto las transacciones que sean con intervención de instituciones financieras y las que no.

Reforma del año 2008.

Impuesto a la salida de divisas.

- La tarifa paso del 0.5% al 1%.

Instauración del impuesto a los activos en el exterior.

- Toda entidad privada, regulada por la Superintendencia de Bancos y Seguros y las Intendencias del Mercado de Valores de la Superintendencia de Compañías, que mantenga fondos disponibles o inversiones en el exterior debe pagar un impuesto mensual cuya base imponible será el saldo promedio mensual de fondos disponibles en entidades extranjeras domiciliadas o no en el Ecuador, y las inversiones emitidas por entidades domiciliadas fuera del territorio.
- La tarifa del impuesto es de 0,084% mensual de la base imponible.

Reforma del año 2009.

Impuesto a la salida de divisas.

- Se modifica nuevamente la tasa del impuesto, pasando del 1% al 2%.
- Se estable el gravamen sobre todas las transferencias u operaciones realizadas en el exterior que superen los 1000 dólares.

IVA.

- Se grava IVA a los servicios importados.

Impuesto a la renta.

- Se incluyeron en la renta global a los dividendos y las utilidades de sociedades, los beneficios obtenidos por fideicomisos mercantiles y distribuidos a favor de personas naturales en el país; los cuales serán reflejados en la respectiva declaración del impuesto a la Renta.

-

Recaudación

Los ingresos tributarios obtenidos por la recaudación del IVA durante esta última década tuvieron una tasa de crecimiento promedio del 19.5%, la evolución de los ingresos proviene principalmente durante los años 2001 y 2002 de las importaciones debido especialmente a la construcción del OCP.

Durante el año 2008 el gobierno decide apoyar a las importaciones de bienes de capital e insumos, y si a esto sumamos la preferencia del país por bienes importados, tenemos como resultado que el 49.2% de la recaudación del IVA provenía del mercado externo a través de la importación de productos gravados y el 50.8% provenían del mercado interno; no así para los años 2009 y 2010 la recaudación del IVA proveniente del mercado interno superó el 50 % del total recaudado llegando a una tasa del 61.4%.

El segundo rubro de mayor representación en la recaudación total son los ingresos obtenidos por el Impuesto a la Renta, se destaca el incremento de la tasa de retención del 5% al 8% y la expansión de la masa salarial del sector público en el 2003 lo cual generó que la recaudación de la renta creciera aproximadamente 140 millones más que en el 2002 es decir 13 puntos porcentuales más en comparación con el año 2002.

Las declaraciones realizadas por las compañías petroleras Occidental, AGIP y Alberta Energy Company AEC, y de la empresa generadora eléctrica Hidropaute S.A, fueron el factor principal que representó el 34% del monto total recaudado por impuesto a la renta durante el 2004. Factor que continuó favoreciendo la tendencia de crecimiento de la recaudación de la renta durante el año 2005, además en este año los incrementos en los precios del petróleo favorecieron a las utilidades de las empresas petroleras.

Las reformas a la normativa legal realizadas a partir del 2007 influenciaron directamente en la recaudación del impuesto a la renta, un punto destacable es que la retención

automática del impuesto a la renta se incremento del 1% al 2%. Después de la aplicación de las reformas desde finales del 2007 la tasa de crecimiento del impuesto a la renta paso del 16.2% en el 2007 al 38.5% en el 2008.

Analizando la recaudación de los ingresos arancelarios estos representaron el 5.7% del total de la recaudación del sector público no financiero durante los últimos 10 años. El crecimiento promedio anual para los dos últimos años fue del 18.8%, generado por el aumento de las importaciones en bienes de capital, de consumo, materias primas, combustibles y lubricantes.

Finalmente analizando la recaudación tributaria generada por el ICE, esta fue influenciada también por las reformas tributarias realizadas y represento en promedio el 2.8% de los ingresos totales durante el periodo 2000-2010. Periodo en el que los años más significativos fueron el 2001, 2002 y 2008 con tasa de crecimiento del 84.1%, 60.3% y 35.6% respectivamente.

Durante este periodo el 76% de la recaudación del ICE proviene del mercado interno conformado principalmente por lo gravado a los cigarrillos y a la cerveza que representan el 56% de los ingresos por el ICE. El 24% restante corresponde al mercado externo.

3.2 ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA Y VARIABLES RELEVANTES.

Como se señaló antes, diversos estudios han utilizado un modelo de regresión con las variables en logaritmos para calcular las elasticidades ingreso de distintos impuestos. Es decir, para calcular la elasticidad ingreso del impuesto cuya base es B se postula una relación de largo plazo como:

$$\ln \beta t = \alpha + \varepsilon \ln Yt + \mu t, \quad (1)$$

Donde:

Bt : base del impuesto en el periodo t ,

Yt : Ingreso Nacional en el periodo t ,

μt : error aleatorio i.i.d. $\sim N(0,1)$.

Sin embargo, el modelo no se puede aplicar directamente para el caso de Ecuador por el problema de la falta de información adecuada sobre la base de los impuestos, por lo que será necesario utilizar la recaudación ajustada como lo proponen Jenkins, *et. Al.* [1998]. Siguiendo esta propuesta, el modelo que se podría utilizar sería igual a (1), pero sustituyendo la base del impuesto por la recaudación ajustada. Siguiendo el postulado original y la propuesta de Jenkins, [1998], se considera que las variables relevantes son la recaudación del impuesto ya sea IVA, IR o ICE; los cambios hechos al sistema fiscal; los años de crisis y el ingreso nacional o el gasto publico según el caso de análisis.

Se propone el siguiente modelo para estimar la elasticidad de largo plazo de las variables:

$$L IRt = \beta_{10} + \varepsilon_{IR}^L lPIB_t + \beta_{1n} DUIR_t + \mu_{1t}, \quad (2)$$

Donde:

$L IRt$: Logaritmo natural de la recaudación del IR en el periodo t ,

$lPIB_t$: Logaritmo natural del PIB en el periodo t ,

ε_{IR}^L : Elasticidad Ingreso de largo plazo del IR,

$DUIR_t$: Matriz de variables que incorporan cambios (reformas legales o crisis) al IR.

Se considera que la variable endógena es el logaritmo de la recaudación del IR, y que las variables exógenas son el logaritmo del PIB y las variables dicotómicas. Con este modelo se pretende conocer la magnitud de la elasticidad ingreso de largo plazo del IR; de acuerdo con el marco teórico propuesto, se espera que:

- El impuesto a la Renta sea mayor a 1, es decir, que el ISR sea relativamente elástico respecto al ingreso. Lo anterior implica la siguiente hipótesis:

$$H_0: \epsilon_{IR}^L = 1$$

$$H_A: \epsilon_{IR}^L > 1$$

Con este modelo será posible obtener la elasticidad ingreso del Impuesto a la Renta, IVA e ICE. Se espera que esta elasticidad tenga signo positivo.

El proceso anterior se lo debe realizar tanto para cada impuesto (IVA, IR, ICE) con respecto al PIB y Gasto Publico; ya que solo se muestra un ejemplo del modelo teórico entre el IR y el PIB.

3.3 REVISIÓN DE LITERATURA

Calcular la elasticidad en un año o en periodos menores de tiempo no aporta mucha información, ya que ambas medidas tienden a variar mucho de un año a otro. Para obtener medidas apropiadas es necesario calcularlas para periodos más amplios de tiempo. Cuando este es el caso, existen diferentes técnicas de cálculo.

“Estimating Tax Buoyancy, Elasticity and Stability” (Haughton, Jonathan 1998)

Esta nota metodológica que explica cómo calcular la flotabilidad de impuestos y la elasticidad del impuesto, lo que ilustra las técnicas con ejemplos extraídos de Madagascar. Se desarrolla una medida de estabilidad tributaria, y se muestra cómo determinar si un aumento de un impuesto determinado conduce a una mayor o menor, la estabilidad de los ingresos totales.

A medida que aumenta el PIB, los ingresos tributarios se incremento al mismo ritmo? Para responder a esta pregunta es útil medir la flotabilidad o bonanza y la elasticidad de un impuesto.

Haughton dice que los ingresos se calculan desde el punto de vista de cómo habría sido si no hubiera habido ningún cambio en las leyes fiscales, incluyendo los tipos impositivos o las bases. Así, la elasticidad tributaria es una construcción hipotética. Se trata de reconstruir lo que hubiera pasado si no hubiera habido cambios en las normas fiscales - es decir, lo que los ingresos fiscales habría sido si las leyes del año pasado se seguían aplicando este año.

El uso principal de elasticidades de los impuestos es identificar qué impuestos son naturalmente elásticos, es decir, que los impuestos producirán más ingresos a medida que aumenta el PIB, incluso si las tasas no cambian de año en año. Impuestos elástico: son generalmente considerados como deseables, ya que reducen la necesidad de jugar con el sistema de impuestos cada año. Elasticidades de los impuestos son una unidad libre, y así se puede comparar un país con otro sin ninguna otra modificación.

En el caso de Madagascar y Tanzania, sería útil para tratar de estimar elasticidades de los impuestos para los productos derivados del petróleo, la cerveza y los cigarrillos. Elasticidades de los impuestos son difíciles de construir, ya que requieren de una situación hipotética para el cálculo. No suelen ser calculado para los ingresos fiscales totales, pero

pueden ser contruidos por los impuestos individuales con cierto grado de éxito. El procedimiento es el primero en generar una serie de ingresos, suponiendo que no hay cambio en las tasas de impuestos de un año a otro, entonces uno puede aplicar los siguientes métodos para calcular la elasticidad.

a) calcular la elasticidad (o bonanza) para cada año y luego tomar el promedio. La desventaja de esta técnica tiene es que pueden influir valores extremos.

b) elasticidad (o bonanza) arco: calcular las tasas de crecimiento de la recaudación, de la base y del ingreso nacional entre el primero y el último año, así como los promedios para los mismos periodos y calcular la elasticidad (o bonanza) aplicando la expresión:

$$\ln B_t = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_t + u_t ,$$

Para calcular esta medida sólo necesita información de dos años lo cual es una ventaja, pero también existe una desventaja ya que es muy sensible al valor en esos años;

c) se utiliza el promedio de los primeros años contra el promedio de los últimos para encontrar los crecimientos (por ejemplo, tres años y tres años). En comparación con la técnica anterior tiene como ventaja que es menos sensible a los años escogidos, pero es necesario contar con más datos.

d) utilizar análisis de regresión log. Se regresa la recaudación o la base, según sea el caso, contra el ingreso nacional para obtener el valor del coeficiente que representa el cambio. Este valor se multiplica por el inverso del promedio de la carga fiscal o por el cociente del promedio del ingreso nacional entre el valor promedio de la base en el mismo periodo. Esta técnica tiene la ventaja de que utiliza la información de una forma más eficiente, pero tiene la desventaja de que requiere información para cada año;

e) similar a la anterior, pero en el modelo de regresión se utiliza el logaritmo natural de las variables. El coeficiente asociado al ingreso nacional corresponderá a la elasticidad o a la bonanza, según sea el caso.

Las técnicas que más se utilizan son las de análisis de regresión, ya que permiten estudiar las relaciones de corto y largo plazo entre los impuestos y el ingreso nacional. Para estimar la elasticidad con cualquiera de las técnicas anteriores, es necesario incorporar términos al modelo que capten el efecto de las reformas fiscales (como cambios en tasas, ampliaciones y reducciones de la base, etc.), o bien, calcular la recaudación que se hubiera obtenido en cada periodo de no haber existido ninguna reforma. Es necesario también definir un periodo de tiempo para el que se calculará la elasticidad.

Lo anterior se debe a que las relaciones entre las variables (recaudación e ingreso nacional) pueden ser complicadas, en particular, el valor de cada variable puede depender de los valores tomados por la otra en periodos de tiempo anteriores. Es importante, por lo tanto, distinguir lo que se denomina relaciones de corto plazo de aquellas relaciones de largo plazo. Las primeras se refieren a relaciones que no persisten en el tiempo, mientras que las segundas están relacionadas con los conceptos de equilibrio en teoría económica, y de movimientos conjuntos y persistentes de series de tiempo económicas en econometría.

Dentro de las diversas técnicas que se han empleado para calcular la bonanza y elasticidad ingreso de un sistema fiscal o de un impuesto, en la literatura económica tradicionalmente se ha considerado el siguiente modelo econométrico para calcular ambas medidas:

$$\ln B_t = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_t + u_t ,$$

Donde:

B_t , representa el nivel de la base del impuesto durante el periodo t ,

Y_t , es el nivel del ingreso agregado durante el mismo periodo,

$u_t \sim \text{i.i.d.} N(0, s^2)$.

β_1 Representa la elasticidad ingreso.

La elasticidad ingreso de los impuestos así calculada ha sido usada frecuentemente como un indicador tanto de la estabilidad de corto plazo (respecto a los ciclos económicos) como del crecimiento potencial de largo plazo.

La primera contribución en este sentido fue de Groves y Kahn con su estudio “The Stability of State and Local Tax Yields” en 1952, quienes postularon que existe un intercambio entre crecimiento y estabilidad en las bases de los impuestos, con las bases más elásticas creciendo más rápido y con menor estabilidad respecto al ciclo económico.

En la literatura económica, el resultado obtenido por Groves y Kahn no había sido cuestionado sino hasta 1983 cuando Fred White hace su contribución con “Trade-Off in Growth and Stability in State Taxes”, quien utilizó diferentes métodos para calcular la variabilidad sobre el ciclo (el corto plazo), basándose en la varianza residual de una regresión en niveles que incluía una constante y una tendencia. El problema con esta estimación es que también incorporaba fluctuaciones no relacionadas con el ciclo económico, por lo que no consiguió una buena medida de las fluctuaciones de la recaudación respecto a éste.

En el ámbito internacional se han llevado a cabo diversos estudios para encontrar la magnitud de la bonanza y de la elasticidad ingreso. Algunos estudios se comentan a continuación.

“On the Elasticity of Developing Country Tax Systems”. Parthasarathi Shome (1988)

Reporta, para las economías de Asia, los resultados que se presentan a continuación.

| PAÍS | PERIODO | BONANZA | ELASTICIDAD |
|------------|---------|---------|-------------|
| Bangladesh | 79-84 | 0,99 | 0,71 |
| Malasia | 76-82 | 1,23 | 0,5 |
| Filipinas | 80-85 | 0,8 | 0,5 |
| Tailandia | 77-85 | 1,13 | 0,92 |
| Sri Lanka | 77-85 | 0,91 | 0,74 |

Tabla 3.1: elasticidad economías de Asia

Fuente: On the Elasticity of Developing Country Tax Systems”. Parthasarathi Shome (1988)

Elaborado por: autor

Se observa que en los cinco países la bonanza resulta mayor que la elasticidad, y que ésta es menor a uno. Esto significa que la política impositiva fue efectiva en mantener la recaudación al nivel de los incrementos en el ingreso nacional, dado que los sistemas impositivos están diseñados de tal forma que no lo hacen automáticamente. Shome comenta que las bajas elasticidades en estos países se deben a su dependencia en los aranceles, que en general, se establecen como impuestos por unidad y no como impuestos proporcionales.

“Revenue Forecasting. Issues and Techniques” Glenn P. Jenkins y Gangadhar P. Shukla (1998)

Respecto al caso de Sri Lanka, Jenkins, reporta también las estimaciones. En el caso del impuesto al ingreso personal, que ambas medidas sean mayores a uno los autores lo atribuyen a la progresividad del impuesto y a que el sistema impositivo no estaba indizado durante el periodo bajo estudio. Sin embargo, los resultados para el impuesto corporativo no sólo concuerdan con lo que la teoría señala, sino que existe evidencia de que el impuesto está bien definido y que aumenta automáticamente con el ingreso nacional. Cabe destacar que las medidas para todo el sistema son menores. Esto se debe fundamentalmente

a que Sri Lanka es un país cuyos ingresos todavía dependen en gran medida de los aranceles.

Calculo de elasticidades para el caso de EUA, Sobel y Holcombe [1994].

Esto lo hacen con el fin de demostrar que dos impuestos con elasticidades similares en el largo plazo pueden variar de manera diferente con el ciclo económico. La muestra empleada en ese estudio abarca de 1960 a 1989. Algunos de sus resultados se muestran a continuación

| CONCEPTO | PERIODO | LARGO PLAZO | CORTO PLAZO |
|--|----------------|--------------------|--------------------|
| impuesto al ingreso personal | 51-91 | 1,215 | 1,164 |
| impuesto al ingreso corporativo | 60-89 | 0,67 | 3,369 |
| impuesto a las ventas | 51-91 | 0,66 | 1,039 |

Tabla 3.2: calculo elasticidad Estados Unidos

Fuente: elasticidades para el caso de EUA, Sobel y Holcombe [1994].

Elaborado por: autor

Como se puede observar, el impuesto al ingreso corporativo y el impuesto a las ventas presentan la misma elasticidad en el largo plazo, sin embargo, el impuesto al ingreso varía mucho más respecto al ciclo económico. Cabe destacar las bajas elasticidades de largo plazo de estos dos impuestos. El impuesto al ingreso personal presenta una elasticidad mayor a uno, lo que da evidencia de un sistema progresivo, mientras que la elasticidad de corto plazo de este mismo impuesto señala la estabilidad de esta fuente de ingresos.

CAPITULO IV

4. ANALISIS DE LA ELASTICIDAD DE LOS IMPUESTOS

Si se presta atención a una economía nacional podemos observar generalmente como los aumentos producidos en el PIB del país traen consigo y en forma conjunta aumentos en el nivel de gasto publico generado por el gobierno y junto con esto un crecimiento en el nivel de recursos para poder financiar este nuevo nivel de gastos sin necesidad de caer en déficit fiscales. Por otra parte, estos nuevos ingresos se deben generar a través de incrementos en la recaudación tributaria como efecto de los aumentos tanto el PIB como el Gasto Publico.

Entonces es importante el estudio de la elasticidad de un sistema tributario dentro del análisis de la evolución de la situación fiscal como un método para adaptarse a las variaciones periódicas de la economía y, consecuentemente, para prever la inestabilidad del gasto presupuestario; mediante la formulación de políticas tributarias y fiscales que generen un impacto positivo para la economía.

4.1 La elasticidad de los impuestos en el PIB.

El análisis de la elasticidad de los impuestos y de la capacidad de reacción histórica de los ingresos tributarios está estrechamente vinculado con el PIB de un país y sus métodos de proyección de ingresos, ya que en ambos casos es necesario vincular el comportamiento de los recursos fiscales con el PIB.

Es decir que estimado el coeficiente pertinente y basándose en observaciones estadísticas del pasado, es posible realizar las estimaciones de ingresos futuros aplicando este coeficiente a los datos proyectados del ingreso nacional.

El modelo se estimó basándonos en la ecuación (2), utilizando distintas variables dicotómicas para tomar en cuenta los años de crisis que afectaron al país, distinguir la dolarización y las reformas tributarias sustanciales realizadas al IR, IVA, ICE; durante el periodo de estudio 1995 – 2010, a un nivel de confianza del 95%.

Modelo elasticidad Impuesto a la Renta sobre PIB

$$LIR_t = \beta_{10} + \varepsilon_{IR}^L lPIB_t + \beta_{1n} DUIR_t + \mu_{1t},$$

Modelo elasticidad IVA sobre PIB

$$LIVAt = \beta_{10} + \varepsilon_{IVA}^L lPIB_t + \beta_{1n} DUIVA_t + \mu_{1t},$$

Modelo elasticidad ICE sobre PIB

$$LICE_t = \beta_{10} + \varepsilon_{ICE}^L lPIB_t + \beta_{1n} DUICE_t + \mu_{1t},$$

La base de datos utilizada fue obtenida a partir de los datos estadísticos encontrados en los archivos nacionales del SRI y se ha establecido como una serie de tiempo que incluye:

- La recaudación total de los impuestos (Renta, IVA e ICE) desde 1995 a 2010,
- Montos totales del PIB real del año 1995 a 2010,
- Las variables de control establecidas como años de crisis, años de dolarización y años influenciados por reformas sustanciales tanto administrativas como estructurales. (Ver bases en anexos 1, 2 y 3).

Las regresiones se estimaron mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Los resultados de estas regresiones se reportan en el cuadro siguiente.

| IMPUESTO | PERIODO | ELASTICIDAD |
|----------|---------|-------------|
| RENTA | 95-10 | 0,018 |
| IVA | 95-10 | 0,015 |
| ICE | 95-10 | 0,013 |

Tabla 4.1: calculo elasticidad impuestos sobre el PIB
Elaborado por: autor

4.1.1 Explicación de los resultados obtenidos

Los resultados obtenidos de la estimación de la elasticidad de los impuestos a la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a los Consumos Especiales; para el periodo que va del año de 1995 a 2010 son:

- La elasticidad ingreso del impuesto a la Renta es de 1,8%, es decir que por cada punto porcentual de incremento en el PIB, la recaudación del impuesto a la Renta se incrementa en 1,8%.
- La elasticidad ingreso del IVA es de 1.5%, lo que nos muestra que la elasticidad para del IVA entre 1995 y 2010 es mayor a 1 y significa que la recaudación del IVA aumentara en 1.5% cuando el PIB crezca en 1%.
- La elasticidad ingreso del ICE es mayor a uno con un valor del 1.3% para el periodo de análisis. Este resultado nos indica que un incremento del 1% en el PIB provocara un incremento del 1.3% en la recaudación del ICE.

4.2 La elasticidad de los impuestos en el Gasto Público.

Habitualmente en los países en vías de desarrollo se observa la necesidad general de aumentar el gasto público y en base a ello se ha determinado un crecimiento proporcional en los ingresos fiscales.

Utilizando el modelo (2) descrito en el capítulo III y usando como variables de control a los años de crisis que afectaron al país, los años afectados por la dolarización y las reformas tributarias sustanciales realizadas al IR, IVA, ICE durante el periodo de estudio 1995 – 2010; y a un nivel de confianza del 95%; se estimo mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO), la elasticidad de los impuestos sobre el Gasto Publico.

Modelo elasticidad Impuesto a la Renta sobre Gasto Público

$$LIR_t = \beta_{10} + \varepsilon_{IR}^L lGP_t + \beta_{1n} DUIR_t + \mu_{1t},$$

Modelo elasticidad IVA sobre Gasto Público

$$LIVAt = \beta_{10} + \varepsilon_{IVA}^L lGP_t + \beta_{1n} DUIVA_t + \mu_{1t},$$

Modelo elasticidad ICE sobre Gasto Público

$$LICE_t = \beta_{10} + \varepsilon_{ICE}^L lGP_t + \beta_{1n} DUICE_t + \mu_{1t},$$

De igual manera para la estimación de la elasticidad de los impuestos sobre el gasto público la base de datos es una serie de tiempo que incluye:

- La recaudación total para el periodo 1995 – 2010 de los impuestos a la Renta, IVA e ICE.
- Montos totales del Gasto Público del año 1995 a 2010,
- Las variables de control establecidas para el periodo de estudio que son los años de crisis, años de dolarización y años influenciados por reformas sustanciales tanto administrativas como estructurales. (Ver bases en anexos 4, 5 y 6).

Los resultados se reportan en el siguiente cuadro.

| IMPUESTO | PERIODO | ELASTICIDAD |
|----------|---------|-------------|
| RENTA | 95-10 | 0,019 |
| IVA | 95-10 | 0,016 |
| ICE | 95-10 | 0,013 |

Tabla 4.1: calculo elasticidad impuestos sobre el Gasto Público
Elaborado por: autor

4.2.1 Explicación de los resultados obtenidos

Los resultados obtenidos de las regresiones realizadas para encontrar las elasticidades de los impuestos a la Renta, IVA e ICE durante el periodo de estudio 1995 – 2010, son:

- La elasticidad del impuesto a la Renta sobre el Gasto Publico es de 1,9%; nos reporta una elasticidad mayor a uno es decir es un impuesto elástico que incrementara su recaudación en 1.9% cuando el Gasto Público se incremente en 1%.
- La elasticidad del IVA sobre el Gasto Publico es de 1.6%, indicándonos que este impuesto es elástico al obtener una elasticidad mayor a uno. Este resultado nos revela que un incremento del 1% en el Gasto Público desencadena un incremento del 1.6% en la recaudación del IVA.
- La elasticidad ingreso del ICE es del 1.3% para el periodo de análisis, es decir que la elasticidad del ICE es mayor a uno durante este periodo y su recaudación aumentara en 1.3% cuando el Gasto Público aumente en 1%.

Las funciones económicas de un gobierno como administrador de un país están determinadas en gran parte por la política impositiva la cual cumple un rol sumamente importante dentro de una economía, ya que a través de ella se obtienen los recursos necesarios para el ejercicio de un Estado; adicionalmente los impuestos tienen efectos sobre la distribución de los recursos e ingresos de un país y sobre el nivel de demanda agregada.

Una característica importante de un sistema impositivo es que este sea elástico y de esta manera genere aumentos en la tasa de formación del capital, alcanzar la distribución del ingreso de acuerdo con los objetivos sociales y permitir al gobierno disminuir las fluctuaciones en la demanda agregada.

Al contar con un sistema impositivo elástico se reduce la incertidumbre económica asociada con las fluctuaciones en el ámbito tributario esto debido a que los ingresos del gobierno crecen de manera automática cuando el ingreso nacional crece y esto a su vez tiene un impacto positivo sobre el gasto del gobierno.

Entonces analizando un sistema impositivo inelástico tenemos que este será complejo y con efectos económicos adversos sobre la producción, la inversión y la distribución de los ingresos del país. Esto se genera porque es mucho más difícil mantener en el corto plazo los objetivos de recaudación y para ello se debe adoptar medidas ad hoc.

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Los ingresos tributarios son un pilar fundamental en el Presupuesto General del Estado, los cuales representaron durante los últimos 10 años una tasa promedio anual de participación sobre el PIB del 11.8%, la tasa de recaudación de los impuestos analizados ha presentado una tendencia creciente a lo largo de este periodo lo cual se ha logrado a través de las varias reformas administrativas y estructurales que se ha ido introduciendo a nuestro sistema tributario y que ha sido influenciado en el mayor de los casos positivamente; es importante destacar que a partir de la creación del Servicio de Rentas Internas, el sistema tributario del Ecuador se ha ido perfeccionado día a día.

Las distintas reformas incidieron en el comportamiento y rendimiento de la recaudación tributaria del impuesto a la Renta, IVA e ICE, así con el transcurso de los años las recaudaciones se han ido incrementando en vista del mejoramiento de los controles y de las reformas legales introducidas destacando las reformas del 2007, 2008 y 2009 como las de más impacto en el crecimiento de la recaudación tributaria en los últimos años.

Un impuesto elástico es un mejor instrumento dentro de una economía para atenuar la inflación o ciclos económicos, por lo que la mejor característica de un sistema tributario es que este sea elástico.

Entonces con las estimaciones de las elasticidades obtenidas del impuesto a la Renta, IVA e ICE sobre el PIB y Gasto Público, se probaron las hipótesis planteadas en este estudio respecto a las elasticidades y podemos concluir que estas hipótesis se cumplen.

La hipótesis que se refiere a que el crecimiento del PIB; provoca un crecimiento en la recaudación del impuesto a la renta, IVA e ICE, y viceversa; se cumple al observar los resultados con elasticidades positivas y mayores a uno y como consecuencia la recaudación de los impuestos analizados crecerá inevitablemente cuando se genere un crecimiento del PIB. Como se observa en los resultados obtenidos; la recaudación del impuesto a la Renta, IVA e ICE es elástica respecto al ingreso (PIB), lo que significa que ésta aumenta automáticamente cuando aumenta el ingreso nacional del Ecuador, lo que ayuda a cumplir con los objetivos de crecimiento al evitar que el gasto de gobierno sea financiado con recursos del exterior o que sean necesarios cambios constantes al sistema fiscal, los cuales provocan incertidumbre en la economía. Adicionalmente, un impuesto elástico respecto al ingreso ayuda a disminuir la prociclicidad de la política fiscal en países en desarrollo y esto es importante ya que ayuda a amortiguar las fluctuaciones de la actividad económica.

Con respecto a la hipótesis de que hay un aumento de la recaudación de los ingresos tributarios del Impuesto a la Renta, IVA e ICE cuando se incrementa el Gasto Público; y viceversa, podemos decir que esta también se cumple al obtener elasticidades mayores a uno provocando entonces que los ingresos obtenidos por recaudación de impuestos se incrementara cada vez que el Gasto Publico aumente.

Después de la adopción de la dolarización desde el año 2000, el Ecuador perdió toda capacidad de manejo de política monetaria, por lo que la política fiscal paso a ser el eje principal dentro de la política económica y el mecanismo más importante con el que cuenta el Gobierno para monitorear la economía del país. Dentro de esto encontramos que es importante que el Gasto Público contribuya significativamente al crecimiento del país, ya que es notorio que en nuestro país existe una estrecha relación entre el gasto y los aumentos y disminuciones del PIB, por lo tanto cuando la actividad económica aumenta, el gasto público también los hace y viceversa, es decir el gasto se mueve junto con el PIB.

5.2 Recomendaciones

En función de que el Impuesto a la Renta, IVA e ICE son los impuestos más representativos dentro de los ingresos tributarios del país y que según los resultados del análisis realizado su recaudación es elástica dentro del sistema tributario, es importante impulsar políticas encaminadas a estimular la actividad económica del país que provoquen un crecimiento en el PIB junto con esto tener un mejor manejo del Gasto Público en los diferentes sectores de la economía; lo que contribuiría a tener un mejor nivel de recaudación tributaria proveniente del impuesto a la Renta, IVA e ICE.

Teniendo cuenta que las reformas tributarias aplicadas durante los 10 años de análisis han afectado positivamente en la transformación y evolución positiva del sistema tributario del Ecuador es recomendable elaborar reformas encaminadas a seguir perfeccionando el sistema tributario del país tanto administrativa como estructuralmente. Es importante destacar que se puede aumentar la recaudación de los impuestos mediante un mejor desarrollo de la economía acompañado de reformas en las tarifas gravadas las cuales deben aumentarse, sin olvidarse de la curva de Laffer y la pérdida de eficiencia que se provoca en el mercado cuando se modifica los impuestos.

Glosario

Crecimiento Económico. Es el aumento de la cantidad de bienes y servicios finales producidos en el país, durante un período determinado. El crecimiento económico se mide a través del incremento porcentual que registra el Producto Interno Bruto, medido a precios constantes de un año base, generalmente en el transcurso de un año. También se define como un incremento del PIB real per cápita, es decir, el incremento del producto por habitante.

Derechos Específicos y Ad Valorem. Los derechos de aduana pueden ser específicos, Ad Valorem, o una combinación de ambos. En el primer caso, se recauda una suma concreta por unidad cuantitativa de la mercancía: por ejemplo, 1 dólar por artículo o por unidad. No hace falta determinar el valor en aduana de la mercancía, ya que el derecho no se basa en ese valor sino en otros criterios. En este caso no se precisan normas sobre valoración en aduana y no es aplicable el Acuerdo sobre Valoración en Aduana. En cambio, el derecho Ad Valorem depende del valor de la mercancía. Con arreglo a este régimen, el valor en aduana se multiplica por un tipo de derecho Ad Valorem (por ejemplo, el 5 por ciento) con el fin de calcular el derecho pagadero por el producto importado.

Evasión. La evasión es el acto de evitar el pago de un impuesto. La evasión puede ser de dos tipos: legal e ilegal. La evasión legal consiste en evitar el pago del impuesto mediante procedimientos legales, por ejemplo, al dejar de comprar una mercancía a la cual se le acaba de implementar un impuesto; en este caso el impuesto no se paga porque simplemente se ha dejado de comprar el bien.

La evasión ilegal es aquella en la cual se deja de pagar el impuesto mediante actos violatorios de las normas legales, por ejemplo, la ocultación de ingresos, la omisión en la expedición de facturas, contrabando, etc.

Gasto Público. El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.

La forma de estructurar el gasto público es de gran importancia para la economía en general, pues siendo un instrumento poderoso que afecta la economía, su manejo causa u origina diversos fenómenos que algunas veces son positivos y otras veces son negativos para un país e incluso otros países que estén fuertemente correlacionados económicamente. Del análisis de la estructuración y aplicación del gasto público se pueden predecir ciertos comportamientos de la economía así como los fines que persigue el sector público.

Presupuesto General del Estado (PGE). Es la estimación del balance entre los ingresos que tendría el Estado, a través de la recaudación de las instituciones de todo el Sector Público No Financiero (SPNF), por concepto de: producción y exportación de petróleo y derivados, impuestos, aranceles y transferencias crediticias, entre otros; y, los gastos que planificados en las diferentes áreas de servicio, producción y funcionamiento estatal: educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, entre otras, de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo.

El Presupuesto del Gobierno Central (PGC). Es un registro de ingresos y egresos del Gobierno Central, anualmente aprobado por el Congreso Nacional a propuesta del Ejecutivo. Es la parte del PGE directamente administrada por el Gobierno y sus instituciones, a través del Ministerio de Finanzas en el marco de la legislación vigente

hasta 2008; porque a partir de la aprobación de la nueva Constitución Política se establece como único ámbito presupuestario el PGE.

Está conformado por los ingresos petroleros, no petroleros, tributarios y no tributarios, y los gastos corrientes y de capital.

Para el caso de estudio se utilizan datos del PGC hasta 2008 y a partir del 2009 los datos se obtendrán del PGE.

Producto Interno Bruto (PIB). Es el valor de los bienes y servicios de uso final generados por los agentes económicos durante un período. Su cálculo -en términos globales y por ramas de actividad- se deriva de la construcción de la Matriz Insumo-Producto, que describe los flujos de bienes y servicios en el aparato productivo, desde la óptica de los productores y de los utilizadores finales.

La cuantificación del PIB por el método de la producción, se basa en el cálculo de las producciones brutas de las ramas de actividad y sus respectivos consumos intermedios. Por diferencia entre esas dos variables se obtiene el valor agregado bruto (VAB), cuyos componentes son las remuneraciones de empleados, los impuestos indirectos menos subvenciones y el excedente bruto de explotación. Para la obtención del PIB total, es necesario agregar al VAB de las ramas, los "otros elementos del PIB": derechos arancelarios, impuestos indirectos sobre las importaciones e impuesto al valor agregado (IVA).

La definición de las ramas de actividad económica, está en directa correspondencia con la nomenclatura de bienes y servicios utilizada para los productos; la nomenclatura de ramas que se presenta en este cuadro corresponde a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) propuesta por Naciones Unidas.

SRI. El Servicio de Rentas Internas (SRI) es una entidad técnica y autónoma que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por Ley mediante la aplicación de la normativa vigente. Su finalidad es la de consolidar la cultura tributaria en el país a efectos de incrementar sostenidamente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Timbres. Son impuestos con tarifa variable que gravan particularmente las actuaciones judiciales y administrativas y se recaudan con el nombre de timbres o especies valoradas. Incluyen los timbres fiscales, judiciales, municipales, de salud, provinciales, de regeneración penitenciaria, de cedulación, de control tributario, etc., los mismos que fueran derogados paulatinamente hasta diciembre de 1989, con excepción de los municipales y provinciales.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.
- Servicio de Rentas Internas SRI.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Boletines de Finanzas Públicas.
- Ley de Régimen Tributario Interno. (1999). Reglamentos. Corporación de Estudios y Publicaciones, 1a Edición.
- ACOSTA A. (2006). Breve historia económica del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.
- ARIAS D., BUENAÑO E., OLIVA N. RAMÍREZ J., Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999, Departamento de Estudios Tributarios, SRI.
- CABEZAS M., ZAMBRANO D. (2011). El gasto público y el crecimiento económico en el Ecuador desde una perspectiva keynesiana para el periodo 2000-2008. Tesis de Grado.
- CAPISTRÁN Carlos. Elasticidad ingreso del ISR: una aplicación de la metodología general a particular en econometría. Gaceta de Economía Año 5, Núm. 10.
- DORNBUSH R. y FISHER S. (1994). Macroeconomía, Mac Graw Hill.
- FRANCO Erika (2000). Alternativas de Reforma Tributaria, Tesis de Grado.
- GÓMEZ Juan Carlos (1998). Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios. En Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, vol. II. Compilador: Ginestar, Angel. UBA, CITAF-OEA.

- GRANGER C.W.J. (1990) .Modeling Economic Series. EUA. Oxford University Press.
- GUJARATI, Damodar (2007). Econometría, Mc Graw Hill, Cuarta Edición.
- HAUGHTON Jonathan. (1998). Estimating tax buoyancy, elasticity and stability
- JENKINS G. CHUN-YAN Kuo y SHUKLA G. (2000). Tax analysis and revenue forecasting. Issues and Techniques. Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- JAUREGUI Guillermo. (2009). El gasto del sector público y su impacto en el sistema financiero. Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador Dirección Nacional de Estudios Subdirección de estudios.
- JENKINS G. y SHUKLA G. (1997). Public Finance in Open Economies. Draft, HIID, Harvard Law School.
- JENKINS G. y SHUKLA G. (1998) Revenue Forecasting. Issues and Techniques. Draft, HIID, Harvard Law School.
- LLERENA Grace. (2009). Soberanía monetaria y crecimiento económico- análisis del caso ecuatoriano 1999-2006: Una aproximación institucional a los efectos de la política monetaria en el crecimiento económico. Tesis de Grado.
- MARTÍN Fernando. La elasticidad de la recaudación tributaria. Un estudio para la Argentina. 1999-2007
- MANKIW Gregory. (2002). Principios de Economía, McGraw-Hill 2da Edición.
- NICHOLSON. Microeconomía intermedia y sus aplicaciones. Octava edición. McGraw Hill, Colombia.
- PARKIN, Michael (2004). Economía, Pesaron Educación, 6 edición, México.
- RICARDO David (1985). Principios de economía política y tributaria, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- RUALES Wilson (1.998) Algunos Aspectos de la Estructura Tributaria del Ecuador.

- RUALES Wilson (1.998) Los Escudos Fiscales,
- SHOME Parthasarathi. (1999). La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración
- STIGLITZ Joshep (1998). La economía del sector publico, segunda edición.
- VALENCIA A., RUALES W., GUERRA G. (2008). Estudio del impacto legal y económico de la implementación de las decisiones 599 y 600 de la Comunidad Andina: Caso de Ecuador
- WEBSTER Allen L (2000). Estadística aplicada a los negocios y a la economía, McGraw-Hill, 3ra Edición.

Anexos

Anexo 1. Base de datos serie de tiempo elasticidad impuesto a la Renta – PIB

| BASE DE DATOS SERIE DE TIEMPO ELASTICIDAD IMPUESTO A LA RENTA – PIB | | | | | | |
|---|---------------|-----------------------------------|--------|----------|--------------|--|
| año | RENTA | PIB (millones de dólares de 2000) | crisis | reformas | Dolarización | |
| 1995 | 398.165.800 | 15.203 | 0 | 1 | 0 | |
| 1996 | 397.718.500 | 15.568 | 0 | 0 | 0 | |
| 1997 | 417.370.000 | 16.199 | 0 | 1 | 0 | |
| 1998 | 415.354.000 | 16.541 | 1 | 0 | 0 | |
| 1999 | 112.559.000 | 15.499 | 1 | 1 | 0 | |
| 2000 | 266.925.700 | 15.934 | 1 | 1 | 1 | |
| 2001 | 591.660.400 | 16.784 | 1 | 0 | 1 | |
| 2002 | 670.974.600 | 17.497 | 0 | 0 | 1 | |
| 2003 | 759.247.700 | 18.122 | 0 | 0 | 1 | |
| 2004 | 908.141.500 | 19.572 | 0 | 0 | 1 | |
| 2005 | 1.223.103.400 | 20.966 | 0 | 0 | 1 | |
| 2006 | 1.497.378.600 | 21.962 | 0 | 0 | 1 | |
| 2007 | 1.740.848.900 | 22.410 | 0 | 1 | 1 | |
| 2008 | 2.369.246.800 | 24.032 | 0 | 1 | 1 | |
| 2009 | 2.551.745.000 | 24.119 | 1 | 1 | 1 | |
| 2010 | 2.428.047.201 | 24.983 | 1 | 0 | 1 | |

Anexo 2. Base de datos serie de tiempo elasticidad IVA – PIB

| BASE DE DATOS SERIE DE TIEMPO ELASTICIDAD IVA – PIB | | | | | |
|---|---------------|-----------------------------------|--------|----------|--------------|
| año | IVA | PIB (millones de dólares de 2000) | crisis | reformas | Dolarización |
| 1995 | 618.880,90 | 15.203 | 0 | 1 | 0 |
| 1996 | 627.270,40 | 15.568 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 | 756.155,50 | 16.199 | 0 | 1 | 0 |
| 1998 | 822.160,40 | 16.541 | 1 | 0 | 0 |
| 1999 | 613.092,80 | 15.499 | 1 | 1 | 0 |
| 2000 | 937.766,30 | 15.934 | 1 | 1 | 1 |
| 2001 | 1.513.843,90 | 16.784 | 1 | 0 | 1 |
| 2002 | 1.766.845,70 | 17.497 | 0 | 0 | 1 |
| 2003 | 1.864.421,30 | 18.122 | 0 | 0 | 1 |
| 2004 | 2.033.139,90 | 19.572 | 0 | 0 | 1 |
| 2005 | 2.343.583,40 | 20.966 | 0 | 0 | 1 |
| 2006 | 2.625.932,10 | 21.962 | 0 | 0 | 1 |
| 2007 | 3.004.551,50 | 22.410 | 0 | 1 | 1 |
| 2008 | 3.470.518,60 | 24.032 | 0 | 1 | 1 |
| 2009 | 3.431.010,30 | 24.119 | 1 | 1 | 1 |
| 2010 | 4.174.880.124 | 24.983 | 1 | 0 | 1 |

Anexo 3. Base de datos serie de tiempo elasticidad ICE – PIB

| BASE DE DATOS SERIE DE TIEMPO ELASTICIDAD ICE – PIB | | | | | |
|---|-------------|-----------------------------------|--------|----------|--------------|
| año | ICE | PIB (millones de dólares de 2000) | crisis | reformas | Dolarización |
| 1995 | 110.408,50 | 15.203 | 0 | 1 | 0 |
| 1996 | 96.725,60 | 15.568 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 | 147.732,70 | 16.199 | 0 | 1 | 0 |
| 1998 | 122.757,90 | 16.541 | 1 | 0 | 0 |
| 1999 | 79.905,00 | 15.499 | 1 | 1 | 0 |
| 2000 | 88.674,40 | 15.934 | 1 | 1 | 1 |
| 2001 | 181.472,30 | 16.784 | 1 | 0 | 1 |
| 2002 | 257.068,90 | 17.497 | 0 | 0 | 1 |
| 2003 | 277.604,70 | 18.122 | 0 | 0 | 1 |
| 2004 | 321.519,90 | 19.572 | 0 | 0 | 1 |
| 2005 | 379.731,30 | 20.966 | 0 | 0 | 1 |
| 2006 | 416.962,80 | 21.962 | 0 | 0 | 1 |
| 2007 | 456.739,60 | 22.410 | 0 | 1 | 1 |
| 2008 | 473.903,00 | 24.032 | 0 | 1 | 1 |
| 2009 | 448.130,30 | 24.119 | 1 | 1 | 1 |
| 2010 | 530.241.043 | 24.983 | 1 | 0 | 1 |

Anexo 4. Base de datos serie de tiempo elasticidad impuesto a la renta–Gasto Público

| BASE DE DATOS SERIE DE TIEMPO ELASTICIDAD IMPUESTO A LA RENTA - GASTO PUBLICO | | | | | |
|--|---------------|------------------|--------|----------|--------------|
| año | RENTA | GASTO PUBLICO | crisis | reformas | dolarización |
| 1995 | 398.165.800 | 3.600 | 0 | 1 | 0 |
| 1996 | 397.718.500 | 3.784 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 | 417.370.000 | 3.565 | 0 | 1 | 0 |
| 1998 | 415.354.000 | 3.654 | 1 | 0 | 0 |
| 1999 | 112.559.000 | 3.821 | 1 | 1 | 0 |
| 2000 | 266.925.700 | 3.806 | 1 | 1 | 1 |
| 2001 | 591.660.400 | 3.904 | 1 | 0 | 1 |
| 2002 | 670.974.600 | 4.361 | 0 | 0 | 1 |
| 2003 | 759.247.700 | 4.202 | 0 | 0 | 1 |
| 2004 | 908.141.500 | 4.492 | 0 | 0 | 1 |
| 2005 | 1.223.103.400 | 5.039 | 0 | 0 | 1 |
| 2006 | 1.497.378.600 | 5.228 | 0 | 0 | 1 |
| 2007 | 1.740.848.900 | 6.183 | 0 | 1 | 1 |
| 2008 | 2.369.246.800 | 9.648 | 0 | 1 | 1 |
| 2009 | 2.551.745.000 | 9.556 | 1 | 1 | 1 |
| 2010 | 2.428.047.201 | 10.395 | 1 | 0 | 1 |

Anexo 5. Base de datos serie de tiempo elasticidad IVA–Gasto Público

| BASE DE DATOS SERIE DE TIEMPO ELASTICIDAD IVA - GASTO PUBLICO | | | | | |
|---|---------------|---------------|--------|----------|--------------|
| año | IVA | GASTO PUBLICO | crisis | reformas | dolarización |
| 1995 | 618.880,90 | 3.600 | 0 | 1 | 0 |
| 1996 | 627.270,40 | 3.784 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 | 756.155,50 | 3.565 | 0 | 1 | 0 |
| 1998 | 822.160,40 | 3.654 | 1 | 0 | 0 |
| 1999 | 613.092,80 | 3.821 | 1 | 1 | 0 |
| 2000 | 937.766,30 | 3.806 | 1 | 1 | 1 |
| 2001 | 1.513.843,90 | 3.904 | 1 | 0 | 1 |
| 2002 | 1.766.845,70 | 4.361 | 0 | 0 | 1 |
| 2003 | 1.864.421,30 | 4.202 | 0 | 0 | 1 |
| 2004 | 2.033.139,90 | 4.492 | 0 | 0 | 1 |
| 2005 | 2.343.583,40 | 5.039 | 0 | 0 | 1 |
| 2006 | 2.625.932,10 | 5.228 | 0 | 0 | 1 |
| 2007 | 3.004.551,50 | 6.183 | 0 | 1 | 1 |
| 2008 | 3.470.518,60 | 9.648 | 0 | 1 | 1 |
| 2009 | 3.431.010,30 | 9.556 | 1 | 1 | 1 |
| 2010 | 4.174.880.124 | 10.395 | 1 | 0 | 1 |

Anexo 6. Base de datos serie de tiempo elasticidad ICE–Gasto Público

| BASE DE DATOS SERIE DE TIEMPO ELASTICIDAD ICE - GASTO PUBLICO | | | | | |
|---|-------------|---------------|--------|----------|--------------|
| año | ICE | GASTO PUBLICO | crisis | reformas | dolarización |
| 1995 | 110.408,50 | 3.600 | 0 | 1 | 0 |
| 1996 | 96.725,60 | 3.784 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 | 147.732,70 | 3.565 | 0 | 1 | 0 |
| 1998 | 122.757,90 | 3.654 | 1 | 0 | 0 |
| 1999 | 79.905,00 | 3.821 | 1 | 1 | 0 |
| 2000 | 88.674,40 | 3.806 | 1 | 1 | 1 |
| 2001 | 181.472,30 | 3.904 | 1 | 0 | 1 |
| 2002 | 257.068,90 | 4.361 | 0 | 0 | 1 |
| 2003 | 277.604,70 | 4.202 | 0 | 0 | 1 |
| 2004 | 321.519,90 | 4.492 | 0 | 0 | 1 |
| 2005 | 379.731,30 | 5.039 | 0 | 0 | 1 |
| 2006 | 416.962,80 | 5.228 | 0 | 0 | 1 |
| 2007 | 456.739,60 | 6.183 | 0 | 1 | 1 |
| 2008 | 473.903,00 | 9.648 | 0 | 1 | 1 |
| 2009 | 448.130,30 | 9.556 | 1 | 1 | 1 |
| 2010 | 530.241.043 | 10.395 | 1 | 0 | 1 |