



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO

FACULTAD DE ECONOMÍA Y CIENCIAS EMPRESARIALES

**LA REGRESIVIDAD DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA
ECUATORIANA Y SU EFECTO EN LA DESIGUALDAD SOCIAL:
PERÍODO 2008-2014**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO
PREVIO A LA OBTENCIÓN A OPTAR EL GRADO DE CONTADOR
PUBLICO AUTORIZADO**

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

FANNY AURORA ORRALA QUIMI

NOMBRE DEL TUTOR:

MSc. ELSA GENOVEVA MAYORGA QUINTEROS

SAMBORONDÓN, AGOSTO 2015

Resumen

En el presente trabajo se analizará la política tributaria del actual gobierno, que desde el año 2007 ha puesto en vigencia continuas reformas tributarias causando un crecimiento en sus recaudaciones de impuestos, estas reformas han afectado a la estructura impositiva ecuatoriana para lo cual que se realizará un análisis cuantitativo de los datos estadísticos con la finalidad de establecer el efecto progresivo o regresivo del sistema fiscal que es dirigida por el Servicio de Rentas Internas.

En este marco, se realizó la técnica investigativa recopilando datos económicos (SRI) durante los últimos 8 años los recursos por tributos han ido incrementando y en la actualidad es la principal fuente de ingresos para el gobierno para cubrir los gastos públicos, el análisis se enfocara en el impacto que tiene la estructura impositiva en la desigualdad, esto se debe a la baja recaudación de los impuestos directos (IR), afectando de esta manera a la redistribución de los ingresos.

Además se establecerá un análisis a los diferentes gastos del estado en especial al de carácter social ya que es ayuda a erradicar la pobreza y a la redistribución del ingreso.

Palabras claves

Impuestos, impuestos directos, impuestos indirectos, redistribución de ingresos, regresividad, estructura impositiva, desigualdad social.

Abstract

In this paper the tax policy of the current government, which since 2007 has put in place tax reforms causing continuous growth in tax revenues, will analyze these reforms have affected the Ecuadorian tax structure which will one quantitative analysis of statistical data in order to establish the progressive or regressive effect of the tax system which is directed by the Internal Revenue Service.

In this framework, the investigative technique was performed to collect economic data (SRI) during the last 8 years the resources for taxes have increased and today is the main source of income for the government to cover public expenditures, the analysis will focus the impact of the tax structure in inequality, this is due to lower collection of direct taxes (IR), thus affecting the redistribution of income.

In addition, an analysis will be set to different state spending in particular the social character as it is helps eradicate poverty and income redistribution

Keywords

Taxes, direct taxes, indirect taxation, income redistribution, regressive, tax structure, social inequality.

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2007, en el Ecuador se cambia la concepción global de la economía, existe actualmente una gran intervención del Estado a través de la política fiscal y monetaria.

La política fiscal, en estos últimos 8 años, ha estado marcada por una serie de cambios en la normativa tributaria, tal es así que han existido 11 reformas tributarias, las mismas, que han procurado elevar el potencial recaudatorio, así como buscar formas progresivas de recaudación y de esta manera redistribuir la riqueza para lograr una mayor equidad o igualdad social (Castro, Aguiar, & Sáenz, 2013).

La estructura impositiva ecuatoriana se ha caracterizado por tener una característica regresiva. La recaudación de los impuestos indirectos (IVA, ICE, ISD), supera todavía a los impuestos directos (IR) a pesar que el gobierno del Econ. Rafael Correa, ha implementado desde el 2007 una serie de reformas tributarias que han contribuido a incrementar los ingresos tributarios, pero no a mejorarla. Esta situación genera en el país una desigualdad, puesto que la mayoría de estos cobros descansan en los impuestos indirectos, en contraste con la percepción que hacen los países desarrollados donde los recaudos de los impuestos directos son mayores a los indirectos, por lo que existe una mayor igualdad y mejor desarrollo económico, ya que empiezan desde su estructura tributaria para generar una buena redistribución.

Para realizar este trabajo se enfocaron los siguientes objetivos: Analizar la política tributaria del actual gobierno y a aplicación de los principales aspectos de la reforma tributaria, realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la estructura

impositiva ecuatoriana, estudiar la incidencia de la estructura impositiva en la desigualdad social.

Con el fin de mejorar a la estructura impositiva ecuatoriana se ve la necesidad de que se genere un pacto fiscal que permita al estado incrementar los impuestos directos y de manejar el gasto público de manera eficiente.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Antes de entrar en contexto, es ineludible conceptualizar los elementos que componen una estructura impositiva, los mismos que determinan la progresividad y regresividad de un sistema fiscal. Una estructura tributaria está compuesta por la recaudación de los impuestos, los mismos que pueden ser directos e indirectos, para tener una idea más clara de estos ingresos, en primer lugar se conceptualizará lo que es un impuesto:

Como dice Hernández (2010) “Un impuesto o tributo, es un pago al estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas”.

“Además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos” (Código Tributario, 2011).

Ahora bien, los impuestos que se recaudan en el país, según la estructura tributaria del Servicio de Rentas Internas, está formada por los impuestos directos e indirectos.

“Los impuestos directos son los que gravan a la riqueza en sí misma, la posesión de un patrimonio o la obtención de una renta, reflejan la capacidad económica del individuo” (Muñoz, 2013).

Según Samuelson & Nordhaus (2010) manifiestan que son: “Impuestos que se ejercen directamente de las personas o empresas y que incluyen los impuestos sobre el ingreso, las ganancias laborales y los beneficios. Este tipo de impuestos son de carácter progresivo”.

El Impuesto a la Renta (IR), es un impuesto directo progresivo por excelencia, lo que no es el IVA. En el IR a medida que se establece un tipo impositivo creciente por niveles de renta, se asegura mayor progresividad en el pago del impuesto. En otras palabras el tipo efectivo medio (la parte del ingreso destinado al pago de impuestos) crece a medida que aumenta el ingreso.

Mientras que los impuestos indirectos, detalla el mismo autor son los que:

“Se ejercen sobre los bienes y servicios y por lo tanto recaen solo indirectamente sobre las personas, como es el caso de los impuestos sobre las ventas (IVA), la propiedad, el alcohol, las importaciones y la gasolina, son de carácter regresivo”.

El impuesto es regresivo, cuando el que menos tiene más paga, por ejemplo: si una persona que gana \$ 10,000.00 y otra que gana \$ 20,000.00, compran un automóvil de \$ 15,000.00, los dos pagan un IVA del 12% por un valor de \$1,800.00, pero en función del ingreso el primero paga de sus ingresos un 18%, mientras que el segundo cancela el 9% de sus ingresos.

Un impuesto indirecto es un impuesto sobre las ventas de un bien o servicio y recae sobre los consumidores (Krugman & Wells, 2007).

Ahora bien, después de analizar los términos que componen una estructura impositiva se puede inferir, que si una estructura tributaria recauda un monto mayor en impuestos directos, esta estructura tendrá un carácter progresivo, y si los ingresos por concepto de impuestos indirectos es mayor el sistema fiscal será regresivo.

Al respecto la CEPAL (2010a), lo determina de la siguiente manera: “Un sistema es regresivo, si la estructura impositiva afecta negativamente la distribución del ingreso”.

Este señalamiento establece que un sistema regresivo afecta a los que menos tienen, es decir la recaudación de los impuestos tipo IVA, ISD e ICE, es mayor a los impuestos directos (IR), temas que se los analizará más adelante.

En este marco, una de las principales funciones de un Estado moderno es procurar el bienestar entre el conjunto de sus ciudadanos. Mediante los impuestos y, sobre todo, mediante el gasto, los gobiernos pueden hacer transferencias entre las clases económicas privilegiadas y aquellas que se encuentran rezagadas, en aras de fomentar la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad. Para cumplir con estos lineamientos el Estado redistribuye la riqueza, por tal motivo se hará una aproximación a este concepto.

El Estado puede redistribuir la renta siempre que el patrón distributivo que resulte del mercado no sea socialmente satisfactorio. Constituye la decisión política por

excelencia y para ello utiliza sus ingresos y sus gastos, especialmente de carácter social (Sevilla, 2010).

Por lo visto hasta aquí, un sistema tributario está compuesto por el conjunto de impuestos que se aplican en la economía de un país en un momento determinado. Desde el punto de vista normativo (lo que debe ser), este conjunto impositivo debe ser adherente, sistemático e interrelacionado y debe cumplir ciertos requisitos para acercarse a una estructura tributaria idónea. En este marco, la Constitución aprobada en Montecristi en 2008, señala en su artículo 300:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables (Constitución de la República, 2008).

En el mismo ámbito, el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009, respecto a la aplicación del sistema fiscal se enmarca en tres puntos:

1. Capacidad de obtener recursos
2. Formas progresivas y redistributivas en las que se obtienen dichos recursos y capacidad de pago
3. Formas de asignación de recursos, mediante políticas distributivas y redistributivas de gastos (SENPLADES, 2009).

El gobierno sostiene que sin capacidad de recaudación no se puede alcanzar una alta incidencia redistributiva, lo cual fue una constante en el Ecuador en el período anterior a este gobierno.

Con respecto al primer objetivo de la política fiscal, el gobierno nacional elevó las recaudaciones tributarias, producto de 11 reformas tributarias a lo largo de estos 8 años de gobierno. Según datos de la Servicio de Rentas Internas, la presión fiscal al 2013, llegó al 15,4% del PIB.

En cuanto al segundo punto, en referencia a formas progresivas, tal como se lo señaló en líneas anteriores. En este punto, el gobierno nacional estableció en la primera reforma tributaria un cálculo del impuesto a la renta aparentemente más progresivo (Tabla N° 1)

TABLA N° 1

TABLA DEL IMPUESTO A LA RENTA 2008

FRACCION BASICA	EXCESO HASTA	IMPUESTOS A LA FRACCION BASICA	% IMPUESTO A LA FRACCION EXCEDENTE
0	7,850	0	0%
7,850	10,000	0	5%
10,000	12,500	108	10%
12,500	15,000	358	12%
15,000	30,000	658	15%
30,000	45,000	2,908	20%
45,000	60,000	5,908	25%
60,000	80,000	9,658	30%
80,000	En adelante	15,658	35%

Fuente: Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno Art.36, literal a), (SRI, 2008)

Elaborado por: Fanny Orrala

Con la implementación de la primera reforma tributaria, se buscó mejorar la estructura impositiva ecuatoriana. Lamentablemente en este punto el gobierno nos queda debiendo, la estructura tributaria administrada por el SRI, es aún regresiva, tal como se lo evidencia en la siguiente tabla:

TABLA N° 2
LA REGRESIVIDAD DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA
ECUATORIANA

AÑO	IMPUESTOS DIRECTOS			TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS		TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	INGRESOS TOTALES
	IR	ISD	OTROS ING.		IVA	ICE		
2008	2369	31	163	2563	3471	474	3945	6508
2009	2550	188	230	2968	3430	448	3878	6846
2010	2428	371	772	3571	4170	530	4700	8271
2011	3112	491	353	3956	4958	617	5575	9531
2012	3391	1159	518	5068	5497	684	6181	11249
2013	3933	1224	653	5810	6186	759	6945	12755
2014	4273	1259	473	6005	6547	802	7349	13354

Fuente: SRI- Estadísticas de Recaudación Anual, (SRI)

Elaborado por: Fanny Orrala

Si se analiza la tabla, se observa que en el período de análisis 2008-2014, la recaudación de los impuestos indirectos es mayor a la recaudación de los directos, lo que se podría inferir que la estructura impositiva ecuatoriana es regresivo.

De acuerdo a lo presentado, quienes menos tienen más pagan. Según estudios de la CEPAL (2010b), mantener una estructura regresiva, afecta

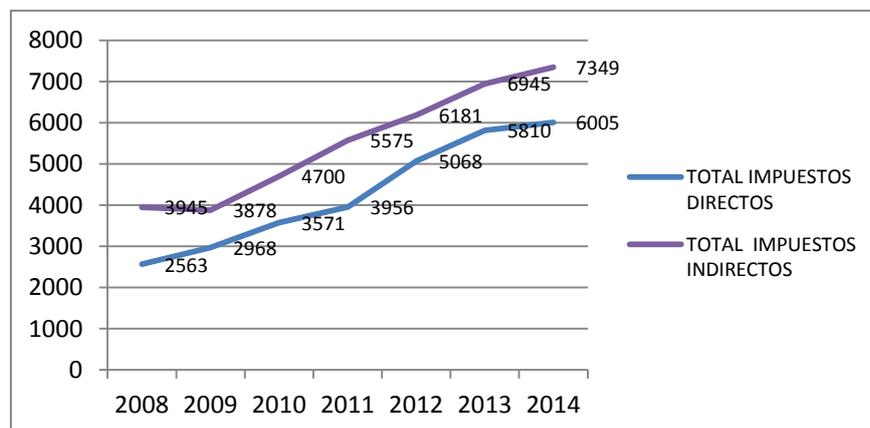
negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hacen de un país que tenga altos niveles de desigualdades.

Por otro lado, si se clasifica correctamente la estructura tributaria, ubicando al ISD como impuesto indirecto, ya es un impuesto que afecta directamente al consumidor final y no es un impuesto a la ganancia o la renta, la recaudación por concepto de impuestos indirectos sería mucho mayor, tal como se lo puede ilustrar en las figuras 1 y 2:

FIGURA N° 1

BRECHA DEL IMPUESTO DIRECTO EN RELACIÓN AL INDIRECTO DE ACUERDO A LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA CLASIFICADA POR EL SRI

(En millones de dólares)



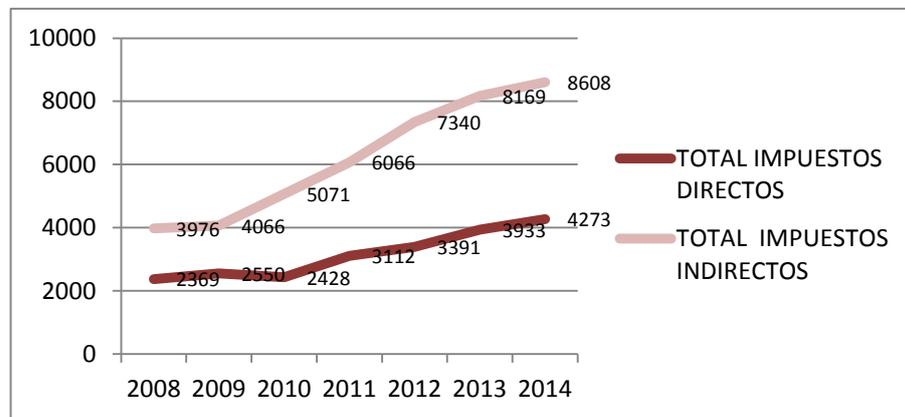
Fuente: SRI-Estadísticas de Recaudación Anual, (SRI)

Elaborado por: Fanny Orrala

FIGURA N° 2

**BRECHA DEL IMPUESTO DIRECTO EN RELACIÓN AL INDIRECTO
DE ACUERDO A LA CONCEPTUALIZACIÓN**

(En millones de dólares)



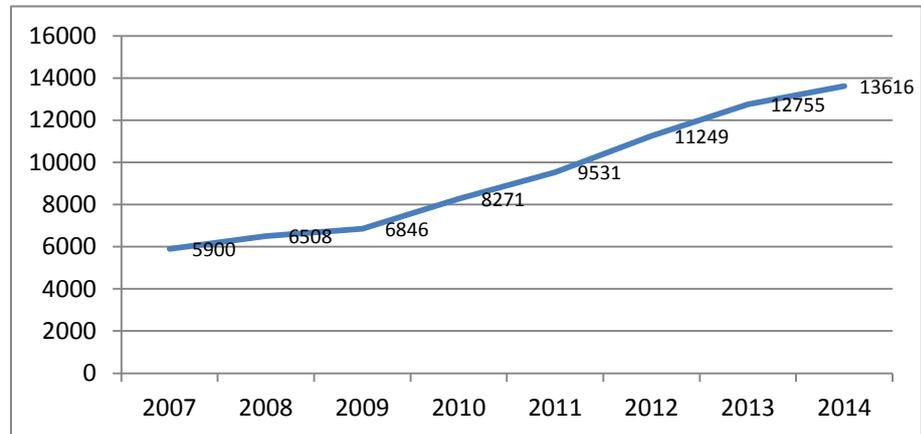
Fuente: SRI-Estadísticas de Recaudación Anual, (SRI)

Elaborado por: Fanny Orrala

Nótese que en la figura N° 2, la brecha es más amplia. Con lo expuesto se puede afirmar que desde la estructura impositiva, se genera una desigualdad, los que menos tienen más pagan, es decir que la estructura tributaria no es equitativa, lo que inobserva lo que ordena la Constitución en su artículo 300.

Con respecto al tercer punto, es menester señalar que la distribución equitativa de la riqueza bien entendida, es una de las grandes responsabilidades del Estado. Para ello el actual régimen ha elevado el potencial recaudatorio tal como se lo puede evidenciar en la siguiente figura:

FIGURA N° 3
EVOLUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS
(En millones de dólares)

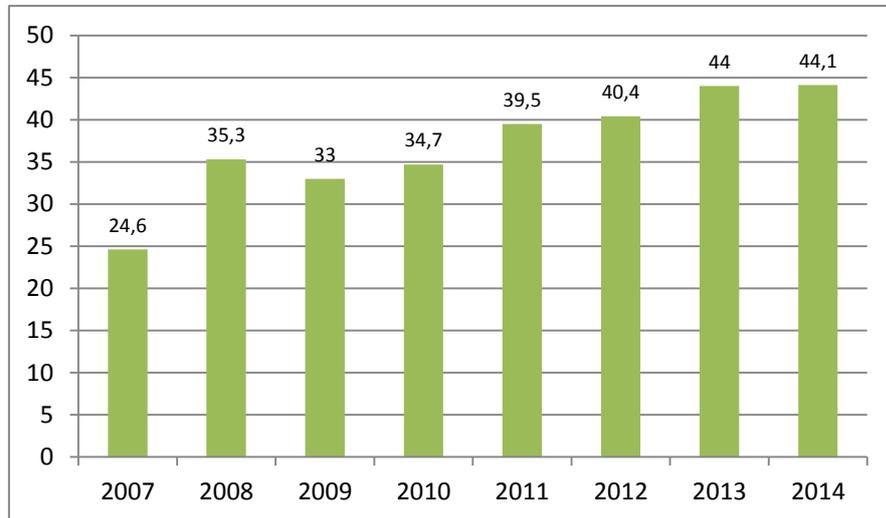


Fuente: SRI- Estadísticas de Recaudación Anual, (SRI)
Elaborado por: Fanny Orrala

Se evidencia que las recaudaciones tributarias se incrementan en un 131% desde el 2007 al 2014, estas recaudaciones han permitido al gobierno nacional establecer una política de gastos, que se han concretado en obra pública, subsidios y gasto social.

Los altos incrementos de los ingresos tributarios y petroleros ha permitido incrementar el gasto público, en estos últimos años, tal como se evidencia en la siguiente figura:

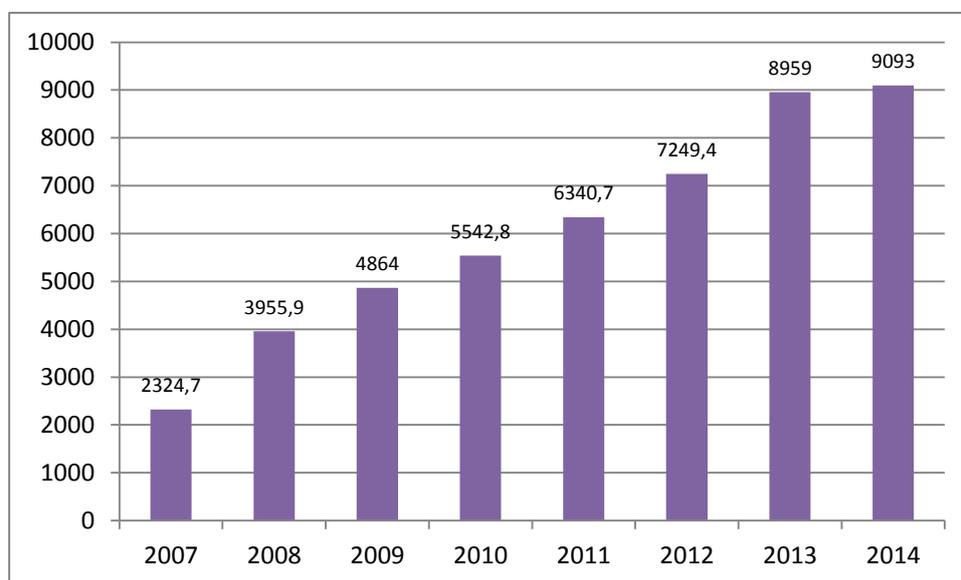
FIGURA N° 4
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
(En relación al PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal 2007-2014
Elaborado por: Fanny Orrala

Con el ánimo de cumplir con los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013, expuesto en líneas anteriores de proveer bienes y servicios a la sociedad, se observa en la figura N° 4 como el gobierno nacional cumple con esta disposición a tal punto que el gasto desde el 2007, año en que asume el poder el Econ. Rafael Correa, se incrementa al 2014 en 19,5 puntos porcentuales. Producto de este gasto, se observa una gran obra de infraestructura en el país sea en carreteras, aeropuertos, puertos, etc., asimismo la población ha sido testigo del gasto social el mismo que se incrementa, según datos del Ministerio de Finanzas, de \$ 2.324 millones que representó el año 2007 a \$ 9.093 millones en 2014.

FIGURA N° 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
(En millones de dólares)



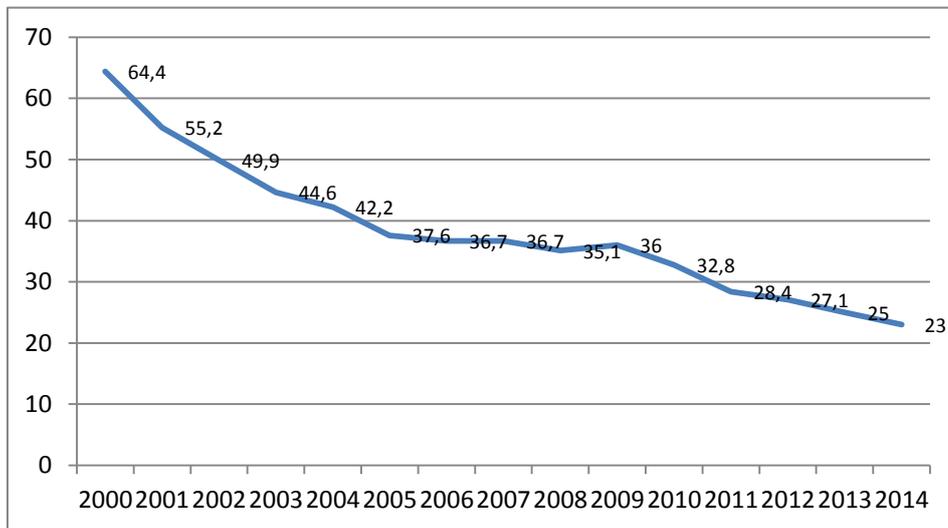
Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal 2007-2014

Elaborado por: Fanny Orrala

No es desconocido, que el gasto social contribuye a generar una mayor igualdad social, si se analiza el gráfico anterior se evidencia que el gasto se incrementa en un 291% del año 2007 al 2014, esto representa casi 4 veces más.

A pesar del cuantioso gasto público, la pobreza se ha reducido unos pocos puntos, en el período 2007-2014, en relación al período 2000-2006, tal como se puede observar en la siguiente figura:

FIGURA N° 6
REDUCCIÓN DE LA POBREZA



Fuente:BCE-Información estadística anual
Elaborado por: Fanny Orrala

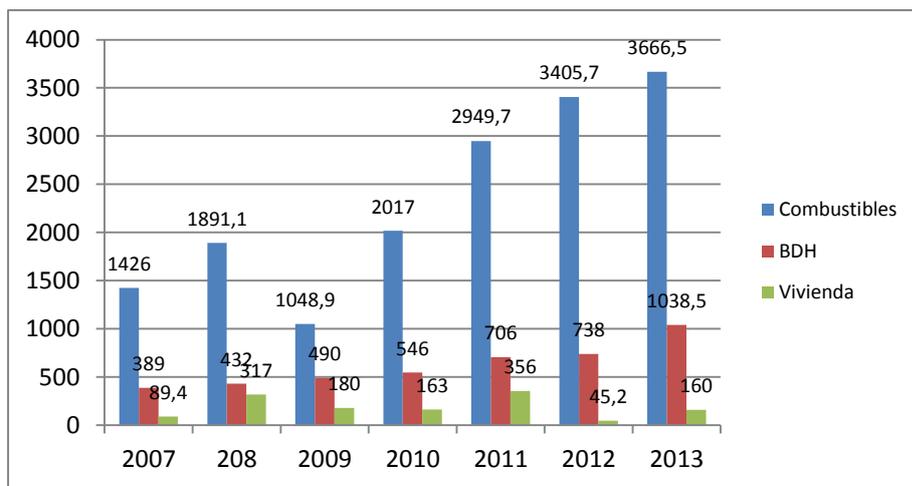
Se analiza que la pobreza en el período 2000-2006 se reduce más aceleradamente que en el período 2007-2014, a pesar del mayor gasto público y de ingresos tributarios

En el cambio de siglo, la comunidad internacional acordó una serie de objetivos de largo alcance para mejorar la vida de las personas pobres del mundo en el 2015: Los ODM. Se centraron en salud, pobreza y educación e hicieron un gran bien. Pero no mencionaron la gobernabilidad. Es obvio que las naciones bien gobernadas son mejores que las mal gobernadas.

Si bien es cierto, es importante la educación y salud, también es fundamental el buen uso de los recursos públicos. Respecto a la política del gasto, según Panorama Fiscal (2014a), estudio realizado por la CEPAL señala: “América latina enfrenta un desafío estructural respecto de la calidad y eficiencia del gasto”.

Apegándonos, a este lineamiento se procederá a analizar la eficiencia de una parte de los gastos como son los subsidios.

FIGURA N° 7
EVOLUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR



Fuente: Ministerio de Finanzas, información estadística anual 2007-2013 (Fiscal)
Elaborado por: Fanny Orrala

Si se analiza la figura, se observa el crecimiento ostensible de los subsidios, los mismos que se incrementan en un 157,1% desde el 2007 al 2013. El de mayor aumento recae en los combustibles. A pesar de ser un país petrolero, el Ecuador no ha desarrollado la infraestructura adecuada para procesar el crudo explotado, por lo cual depende cada vez en mayor medida de la importación de derivados.

Esto genera grandes costos al Estado ecuatoriano que debe comprar combustibles a precios internacionales, pero venderlos en el mercado local a precios subsidiados. La diferencia entre el precio real del mercado y el precio de

venta, se concreta en una supuesta contribución del Estado a los sectores excluidos de la sociedad y de la población en general.

La política de subsidio a los combustibles, mantenida a lo largo de tres décadas por el estado ecuatoriano, ha generado un enorme costo fiscal. Un gobierno como el actual, que tanto énfasis pone en desmarcarse del pasado podría empezar a desmontar esta dispendiosa política pública. Según cifras de la CEPAL (Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas y diesel), en América Latina, después de Venezuela, Ecuador es el segundo país que asigna los mayores subsidios en proporción al gasto. Y estos dos países son los que más asignan subsidios como proporción del PIB.

El propio Estado ecuatoriano alienta esta estructura perversa, al incentivar el uso de combustibles fósiles, mediante la política de subsidios que favorece su consumo indiscriminado e ineficiente.

El principal desafío del estado ecuatoriano frente a los subsidios consiste en la compleja tarea de su reducción o reemplazo por otro tipo de mecanismo que permita obtener los mismos resultados.

Prueba de la ineficiencia de estas subvenciones, el propio Presidente de la República ha señalado la necesidad de terminar con el subsidio a los combustibles, otorgando una tarjeta que le garantice un consumo de 300 galones por año al propietario de un vehículo, si se pasa de esta cantidad, tiene que pagar a precio de mercado sin subsidio (Spurrier, 2013).

Por otro lado si se examina el Bono de Desarrollo Humano (BDH), otro subsidio que el gobierno ha incrementado estos últimos años, tal como se observa en el

gráfico N° 6. “En 2006 existían 1´100.000 beneficiarios al 2013 estos sumaron 1´800.000” (MIES, 2013).

El bono al inicio del gobierno de la revolución ciudadana fue de \$ 15.00 luego subió a \$ 30.00 y luego con la Ley del gasto aprobada en 2013 llegó a \$ 50.00, por el tamaño, el BDH cubre a los quintiles 1 y 2 de pobreza (Ponce, 2010).

Esta subvención es considerada como uno de los principales instrumentos de la lucha contra la pobreza, sin embargo no contribuye a mejorar la igualdad, ya que no cumple para el objetivo que fue estipulado, se entrega en gran parte, a personas que no lo necesitan.

En el Ecuador, este tipo de programas, surgieron en 1998 con el Bono Solidario que fue concebido como un programa netamente redistributivo, puesto que no estaba condicionado a ningún cambio de comportamiento de los hogares más pobres.

A partir de 2009 se incrementó el número de beneficiarios, se les extendió a madres que están sobre la línea de pobreza, a los discapacitados y a los adultos mayores. El actual régimen ha justificado estas subvenciones por el efecto que tiene en la pobreza.

En resumen, la incidencia del impacto progresivo del impuesto a la renta sobre el sistema tributario en la distribución del ingreso, es reducido y se anula con toda certeza por el efecto regresivo del IVA. Es importante aclarar que las transferencias y los subsidios no compensan la regresividad del IVA. Si bien ha mejorado la carga tributaria en Ecuador, en su estructura se ve una mayor presencia de los impuestos indirectos. “En la mayoría de los países de la OCDE

(Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico), lo impuestos directos tiene una fuerte participación superando a los impuestos indirectos, por lo que estos países tienen un mejor impacto distributivo” (Hanni, 2015).

Si a lo expuesto, se le añade el efecto redistributivo del sistema tributario ecuatoriano medido por el Coeficiente de Gini, que se utiliza para comparar la desigual en la distribución del ingreso (índice 0=perfecta; 1≠perfecta), (antes y después de impuestos directos), se tiene que este no supera el 1,5%; es decir, que la acción de la política tributaria no logra modificar la distribución del ingreso de manera significativa, debido a la baja recaudación del IR y por el carácter regresivo del IVA, que neutraliza el impacto del IR.

TABLA N° 3
INCIDENCIA DEL IR EN LA DESIGUALDAD

Países	Coeficiente de Gini		Disminución
	Antes	Después	
Argentina	0.497	0.489	-1.6%
Brasil	0.568	0.543	-4.4%
Colombia	0.543	0.533	-1.8%
Chile	0.506	0.497	-1.8%
Ecuador	0.485	0.479	-1.2%
Uruguay	0.489	0.473	-3.3%

Fuente: (Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe, pág. 53)

Elaborado por: Fanny Orrala

Al analizar la tabla precedente, se evidencia que el Índice de Gini en Ecuador, por efectos de la recaudación del IR, solo se reduce en 1,2%, mientras en los otros países Latinoamericanos la reducción supera fácilmente a la de nuestro país. Por lo cual se puede inferir que la desigualdad es todavía un problema para

las actuales políticas públicas. Aquí, vale recordar que “Los objetivos de eficiencia en la utilización de recursos deben ser complementados mediante consideraciones de equidad y justicia” (Musgrawe, 2010).

Ahora si se realiza un análisis, de la desigualdad desde la perspectiva de la distribución de la recaudación del IR y de las transferencias efectuadas por el gobierno nacional, un último estudio de la CEPAL, nos muestra lo siguiente:

TABLA N° 4
COEFICIENTE DE GINIANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y
TRANSFERENCIAS PÚBLICAS 2011

Países	Coefficiente de Gini		Disminución
	Antes	Después	
Argentina	0.536	0.469	-12.5%
Brasil	0.573	0.502	-12.4%
Chile	0.546	0.499	-8.6%
Ecuador	0.481	0.453	-5.8%
Perú	0.487	0.461	-5.3%
Uruguay	0.449	0.381	-15.1%

Fuente: (El Potencial Redistributivo de la Fiscalidad en AL, 2015)

Elaborado por: Fanny Orrala

Se evidencia que la disminución del nivel de desigualdad en Ecuador es muy inferior a la que se presenta en otros países de Latinoamérica. En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay disminuye de manera superlativa.

Articulada a los objetivos establecidos en la Constitución y orientados a cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la política impositiva impulsada por el gobierno presidido por el Econ. Rafael Correa ha buscado

principalmente aumentar el potencial recaudatorio para de esta manera redistribuir estos ingresos, sin tomar en consideración la progresividad tanto en la recaudación como en el gasto y también el estímulo a la inversión y la producción, de tal manera que permitan disminuir la inequidad y propiciar al mismo tiempo una reducción de la pobreza y el mejoramiento de oportunidades.

Por otro lado, el capital de los recursos naturales se debería acumular para transformarlo en otras formas de capital, que mejoren calidad de vida y productividad, de tal manera que se pueda crear empleo y dar más oportunidades a la sociedad con el propósito de que haya más igualdad.

Es decir, que la reducción de desigualdades se logra redistribuyendo una alta proporción de la nueva riqueza en favor de los que menos tienen, no se lo hace mediante subsidios y de una recaudación tributaria donde se observa una mayor presencia de impuestos indirectos, sino que esta se la hace creando riqueza, por eso, importa el crecimiento económico sostenido y conviene las políticas que lo promueven.

Lamentablemente, en la lógica del socialismo, tal como se ha etiquetado el actual gobierno, la riqueza es algo que ya “está creado y existe” y lo que hay que hacer es redistribuirla y para eso mejor que papá Estado le dé a cada cual lo que el Estado cree que le corresponde.

Es el concepto colectivo de las cosas pues la izquierda retrógrada piensa que quien acumula demasiada riqueza atenta contra la justicia social pues priva a los demás de aquella, ya que si alguien “gana” es porque “otros pierden”. Sería como castigar el éxito económico. Esta es la diferencia fundamental que separa a

Ecuador del primer mundo. Para el primer mundo, la “riqueza” es lo “que no está” y por ende hay que crear. Es lo que falta por hacer, por eso –y para eso- el agente de ese cambio no debe ser el Estado sino el individuo nacional o extranjero, quien debe someterse al marco legal y tributario que le impone el Estado en uso legítimo de su capacidad reguladora. Pero casi todos los gobernantes izquierdistas creen que la riqueza es algo que “ya existe” y que hay “que redistribuirla”, pues todo modelo económico dicen que debe someterse al interés público y no a los caprichos de los propietarios del capital.

Hay que tomar en cuenta que El Estado no lo puede hacer todo, el gobierno debería impulsar y fortalecer con sostenibilidad ambiental actividades intensivas con conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda interna y externa, para así generar más y mejores empleos. Allí, está la llave maestra para alcanzar el desarrollo con igualdad, y no depender del estado solamente, incluso si existe una población con mayores empleos, no necesita que el Estado lo esté subsidiando.

Ecuador no ha logrado en el largo plazo la combinación virtuosa entre un elevado crecimiento del empleo y la productividad, condición necesaria para superar la pobreza y la desigualdad.

Adicionalmente, hay un tema del que poco se habla pero es muy importante en términos económicos y sociales, porque en parte impide el desarrollo económico de una economía y es el hecho de tener un aparato productivo muy heterogéneo.

El entorno productivo de la economía ha conducido a una doble heterogeneidad, por un lado, las MIPYMES y por otro las grandes empresas, ésta heterogeneidad ha dado lugar a una mayor desigualdad por la cantidad de empleos que se generan y el nivel de salarios que se obtengan en cada sector. Según el Censo Económico del 2010, el 95% de los establecimientos en el país son MIPYMES y absorben alrededor del 67% de la mano de obra (INEC).

Cuando la estructura productiva está muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos de carácter fiscal-social no solucionan los problemas de desigualdad y escaso crecimiento. “La heterogeneidad estructural es una de las causas de la desigualdad social” (Dini, Rovira, & Giovanni, 2012).

Las MIPYMES, que presentan muy bajos niveles de productividad, concentran más de la mitad del empleo, lo que repercute negativamente en la distribución del ingreso. Los sectores de mayor productividad producen dos terceras partes del PIB, pero generan apenas el 19,8% del empleo. La baja productividad se debe a un nivel reducido de creación y crecimiento de emprendimientos de alto potencial productivo. Incluso el Gobierno del Ecuador ha expresado su interés en promover un “cambio de la matriz productiva” para alcanzar niveles más altos de productividad, y con ello, de ingresos per cápita.

En todo caso, el fenómeno de la desigualdad acapara la atención mundial y su debate se intensificará en América Latina en los próximos años. Las propuestas apuntan a impuestos al patrimonio e instituciones que reduzcan la concentración de capital, la cual se acelera con el cambio tecnológico y el mercado financiero global, la transparencia, los derechos, el combate a los abusos darán origen a

nuevas presiones sociales. Sin duda, la educación debe ser la prioridad para combatir las desigualdades. El nuevo dilema será como financiar los gastos sociales en ascenso con recursos fiscales estrechos

La previsión social, la salud pública, el mejoramiento de la vivienda y las ciudades exigirán buscar fórmulas que no desborden las finanzas públicas. La experiencia reciente de los países europeos moverá a innovar en las formas de financiamiento para la igualdad y el acceso, reducir el endeudamiento y esquivar una crisis bancaria y/o fiscal.

La política de inclusión continuará exigiendo un mayor esfuerzo de empleo, con apoyo a la pequeña empresa, la reforma de sistemas laborales y la formalización de la actividad productiva. La pequeña empresa de calidad contribuirá a la descentralización, a la ocupación y a la democratización de la sociedad.

La prioridad nacional debe ser la mejorada constante de las condiciones de vida de los ecuatorianos. Existen herramientas que contribuyen a ello. Una fundamental es la generación de riqueza a través del empleo que puede generar el sector productivo privado. El Ecuador requiere condiciones adecuadas para que la inversión fluya en esta línea.

La desigualdad es un riesgo para la democracia. La democracia no garantiza una reducción de la desigualdad, pero las desigualdades pueden socavar la democracia, cuando crece la conciencia de los derechos sociales y demandan igualdad de oportunidades y más recursos. Combatir la desigualdad con una acción pública poderosa y eficiente es una prioridad de los gobiernos de la región

y seguramente se apreciarán nuevos avances en esta dirección. La democracia es el eje principal del nuevo marco institucional y conlleva demandas en favor de la igualdad en su sentido más amplio.

Para superar las trabas que impiden al Ecuador dar el salto hacia un desarrollo con igualdad, la CEPAL propone diversificar la economía, aplicando políticas industriales activas, en combinación con políticas macroeconómicas sociales y laborales. La articulación de estas políticas permitiría dinamizar la estructura productiva, fortalecer a las economías ante choques externos y garantizar la protección social. Este cambio estructural implica llevar a cabo transformaciones cualitativas en la estructura productiva.

Un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de articular agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial en aras de mayor productividad; gobernanza y aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas en recursos naturales para construir una economía diversificada con fuerte incorporación de conocimiento, de alto valor agregado y con mayor potencial inclusivo en el mundo del trabajo; regulación y encausamiento de la expansión del consumo para armonizar la provisión de servicios públicos con el consumo privado en consonancia con la sostenibilidad ambiental, y construcción de una estructura tributaria y de gasto público socialmente sostenible para lograr un alto impacto redistributivo y una expansión del desarrollo de capacidades hacia el conjunto de la sociedad.

La intervención del Estado en Ecuador, no ha tenido los efectos esperados, en nuestro país existe aún una marcada heterogeneidad estructural y desigualdad social, por lo que se requiere una visión más amplia, cuyos objetivos, no se limite solamente a una política de gastos en el ámbito social, sino que se extienda a la esfera real de la producción incluidas la magnitud y estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo, este último ligado estrechamente a la desigualdad social.

La heterogeneidad estructural plantea el desafío de intervenir en distintos frentes de acción y tomar en cuenta la diversidad de agentes a los que se debe entender. Esto obliga a formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones en las tres áreas de política mencionadas (industrial, tecnológica y de apoyo a las pymes). Privilegiar solo una de estas áreas mejora la competitividad de algunos segmentos de empresas en desmedro de otros, exacerba la heterogeneidad y fragmenta la productividad. Una estrategia que priorice únicamente la política industrial y sectorial podría fortalecer las grandes y tal vez las medianas empresas de algunos sectores, pero excluiría a la gran mayoría de las pymes y las microempresas. Este tipo de dinámica puede elevar la productividad agregada de la economía, aunque a un ritmo inferior al de otras alternativas, y aumenta la heterogeneidad entre agentes, por más que logre una reducción parcial de la heterogeneidad entre sectores. De la misma manera, privilegiar únicamente la política de apoyo a las empresas menos dinámicas, aunque puede tener efectos positivos sobre la heterogeneidad entre agentes, no permite el salto de productividad especializada que requiere para cerrar la brecha con las economías más desarrolladas.

Por otro lado, tal como se lo menciono, a partir de 2007, se ha logrado colocar al Estado en una nueva arquitectura estatal que le ha permitido posicionar al Estado como un actor importante en la economía a través del alto gasto público, se debe recordar que “Los mercados suelen fallar, pero el Estado a menudo no consigue corregir estos fallos” (Stiglitz, 2003).

Por tal motivo, hay que tomar en consideración, que el mercado no es una dimensión que debe quedar excluido del sistema, sino que la calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerán en gran medida, de la calidad y probidad de los Estados para regularlos por medio de mecanismos apropiados de control, incentivos y orientación. Asimismo, está claro que hay funciones cuya responsabilidad atañe al mercado para velar por el bien común y la cohesión social.

El mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo. Esto no significa negar la utilidad de los mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones público-privadas para la asignación de recursos y la provisión de servicios. En este sentido, postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado.

METODOLOGÍA

Diseño de Investigación

El método utilizado para este trabajo es el cuantitativo, puesto que para obtener los resultados comparativos se recopilará información y datos numéricos, lo que permitirá realizar un análisis a la información estadísticas de los diferentes sectores públicos para este análisis el SRI, por concepto de ingresos tributarios (impuestos directo e indirectos), demostrando que el comportamiento de la estructura impositiva ecuatoriana es de carácter progresivo o regresivo, basados en los recaudos de los impuestos.

Delimitación de la investigación

La presente investigación está dirigida al sector tributario (SRI) tomando datos a los recaudos por concepto de impuestos directos e indirectos, para el estado es su principal fuente de ingresos para cubrir los gastos públicos y sociales.

Técnica de investigación

Se realizará la técnica investigativa donde se recogerá una serie de datos financieros y económicos, con el fin de analizar el aumento de las recaudaciones tributarias en los 8 años de gobierno del presidente Correa.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

- En resumen el sistema fiscal ecuatoriano se caracteriza por:
 - ✓ Tributación regresiva (tabla N° 2 y figura N° 1 y 2)
 - ✓ Orientación deficiente del gasto (tablas N° 3 y 4) (figura N° 7)
- Si bien ha registrado avances frente a estas limitaciones, persiste una estructura tributaria concentrada en impuestos al consumo (IVA, ICE, e ISD), y todavía una escasa recaudación de impuestos directos. De hecho se puede observar que lejos de funcionar como un instrumento que favorece la distribución más equitativa del ingreso, el sistema impositivo ecuatoriano y el gasto público tienden a presionar hacia una mayor desigualdad.
- La política fiscal, en su conjunto, no tiene un rol redistributivo importante, es decir que juega un papel limitado en la mejora de la distribución del ingreso.
- A pesar de las 11 reformas tributarias llevadas a cabo por el régimen de Correa, donde se ha procurado mejorar la recaudación mediante el aumento de tasas, reducción de exenciones, creación y modificación de impuestos, la incidencia de estas reformas en la desigualdad siguen siendo limitadas como se ha demostrado.
- Los subsidios a los combustibles producen una asignación ineficiente de recursos en la economía ya que la brecha entre los precios de referencia y los precios subsidiados genera rentas que induce a personas y empresas a dirigir recursos para capturarlas en su propio beneficio, se evidencia una

inequitativa distribución. Los beneficios de los subsidios a los combustibles son percibidos por el quintil más rico de la población.

CONCLUSIONES

La estructura impositiva ecuatoriana del 2007 al 2014, y en análisis efectuado las recaudaciones de los impuestos indirectos superan a los impuestos directos por lo que su característica es regresiva, lo cual afecta a la distribución de los ingresos, no se está cumpliendo con lo que expresa la Constitución en su artículo 300, donde menciona distribuir de la riqueza de manera equitativa.

El gobierno con su política impositiva debe concentrar e incentivar la recaudación de los impuestos directos (IR) ya que a medida que se establece un tipo impositivo creciente se asegura mayor progresividad.

Los gastos públicos se han incrementado en un 19,5%, debido a que el gobierno ha cumplido con los lineamientos del Plan del Buen Vivir el proveer los recursos en bienes y servicios a la comunidad.

Lo ideal sería la aplicación de reformas estructurales y reducir los subsidios fiscales, según el FMI explica que “los subsidios muchas veces son los responsables de los déficit fiscales en los países” (Amos, 2014), que benefician más a la gente con más recursos.

El reconocimiento de una buena fiscalidad, y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuye de manera complementaria a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo.

RECOMENDACIONES

Lo expuesto, destaca la necesidad de generar un pacto fiscal que permita dotar al Estado de la capacidad de incrementar los impuestos directos y de manejar el gasto público de manera eficiente.

Al respecto se debe mejorar la calidad (productividad) del gasto público, se deben establecer instrumentos cada vez más transparentes en la gestión pública y propiciar grados crecientes de equidad distributiva.

Adicionalmente, en el pacto fiscal se debe establecer una agenda pública clara para mejorar la transparencia del gasto público y la eficiencia y eficacia del mismo. Asimismo se debe reprogramar gradualmente el gasto social a la luz de un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.

Se debe formar una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, que incluya pactos fiscales y sociales que doten de legitimidad y recursos a un proceso de cambio estructural. Sin estos acuerdos, no sería posible implementar las políticas de estado necesarias para la igualdad y el desarrollo en un contexto democrático.

Bibliografía

- Amos, A. (28 de 04 de 2014). *Ecuador: FMI: la eliminación de subsidios a los combustibles debe ser gradual*. Recuperado el 25 de 08 de 2015, de <http://blog.ubicatv.com/ecuador/ecuador-fmi-la-eliminacion-de-subsidios-a-los-combustibles-debe-ser-gradual/>
- Asamblea. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi: Registro Oficial N° 449.
- Asamblea. (2011). *Código Tributario*. Guayaquil: Biblioteca Jurídica.
- Castro, L., Aguiar, V., & Sáenz, M. (2013). *Macroeconomía del Desarrollo: Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal-Cooperación Española.
- CEPAL. (2010a). *La Hora de la Igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2010b). *La hora de la verdad*. Saantiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Cambio Estructural para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014a). *Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014b). *Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- CEPAL. (2015). El Potencial Redistributivo de la Fiscalidad en AL. *Revista 116*, 12.
- Dini, M., Rovira, S., & Giovanni, S. (2012). *Política para la innovación en las PYMES*. Santiago de Chile: Cepal.
- Hanni, M. (2015). El Potencial Redistributivo y la Fiscalidad en AL. *Revista CEPAL*, 15.
- Hernández, F. (2010). *Los impuestos en México*. México: Nostras.
- INEC. (s.f.). Censo Económico 2010.
- Krugman, P., & Wells, R. (2007). *Macroeconomía: Introducción a la economía*. Barcelona: Reverté.
- MIES. (2013). *Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano*.
- Muñoz, R. (2013). *Impuesto de Sociedades*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Musgrawe, R. (2010). *Hacienda Pública*. Madrid-España: McGraw Hill.

- Ponce, J. (2010). *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano* (Primera edición ed.). Quito: Abya Yala.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economía*. México: McGraw Hill.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009*. Quito: SENPLADES.
- Sevilla, J. (2010). *Política y Técnicas Tributarias*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Spurrier. (2013). Tras ahorro de combustible. *Análisis Semanal N° 39*.
- SRI. (2008). *Ley Organica del Régimen Tributario Interno*.
- SRI. (s.f.). *Estadísticas de Recaudación Anual*. Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.