



**FISCALIDAD**

E D I C I Ó N # 3

Segundo Semestre 2009

---

## CONSEJO EDITORIAL

### **Carlos Marx Carrasco**

Director General del SRI

### **Miguel Acosta Andino**

Director Nacional del Centro de Estudios Fiscales

### **Byron Vásconez Vásconez**

Director Nacional de Planificación y Control de Gestión

---

## CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

### **Departamento de Estudios Tributarios SRI**

Mauro Andino Alarcón

Diana Arias Urvina

Edwin Buenaño

Liliana Cano Escobar

Yuri Guandinango

Nicolás Oliva

José Ramírez

### **Bibliotecario**

Pablo Carrión Serrano

---

## Articulistas

Lucas Achig Subía

Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento

Leonardo Espinosa

Mauro Andino Alarcón

## Tercera Edición

Quito-2009

**SRI** gov.ec

## CONTENIDO

---

### Presentación

---

8

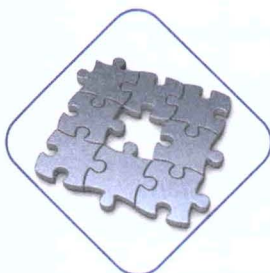


### La política tributaria en la Gobernación de Cuenca a finales del período colonial: tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección

11

Lucas Achig Subía

---

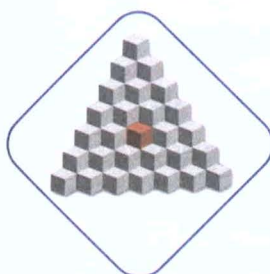


### Estimación de la economía oculta en el Ecuador: Aplicación de métodos de consumo de energía, monetario y del modelo de múltiples causas - múltiples efectos, para el período 1980-2006

35

Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento

---

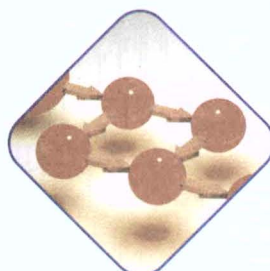


### Políticas tributarias y redistributivas en la historia estatal del Ecuador

83

Leonardo Espinosa

---



### Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa: El Impuesto a la Renta en el Ecuador, un sistema distributivo

105

Mauro Andino Alarcón

---

# POLITICAS TRIBUTARIAS Y REDISTRIBUTIVAS EN LA HISTORIA ESTATAL DEL ECUADOR

---

Leonardo Espinosa \*

\*Economista

Profesor Universitario Jubilado

Miembro Vitalicio de la Academia de Ciencias Económicas del Ecuador

Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Historia

Ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, U. de Cuenca

Autor de varias publicaciones sobre la historia y realidad del Ecuador y su región austral

Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen únicamente al autor y no representan necesariamente la posición u opinión del Servicio de Rentas Internas SRI.

# POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y REDISTRIBUTIVAS EN LA HISTORIA ESTATAL DEL ECUADOR

## RESUMEN

El artículo titulado “Políticas Tributarias y Redistributivas en la Historia Estatal del Ecuador” de autoría de Don Leonardo Espinosa, hace un recorrido histórico a través de los diversos tipos de Estado y sus formas de tributación, para posteriormente estudiar los diferentes intentos de instauración de políticas sociales y redistributivas en el Ecuador desde épocas ancestrales y en periodos como el liberal, en el inicio de la época capitalista, de la época neoliberal, para finalmente realizar un análisis del Impuesto a la Renta y del Impuesto al Valor Agregado en los umbrales del siglo XXI.

## ABSTRACT

The article "Tax Policy and Policy Redistribution in the History of Ecuador" proposed by Mr. Leonardo Espinosa, makes a historic research through several types of policy tax and further studies the different attempts to establish a social policy and income redistribution in Ecuador since ancient times. Finally he makes an analysis of the Income Tax and the Value Added Tax in the 21th century.

## 1. DIVERSOS TIPOS DE ESTADO Y FORMAS DE TRIBUTACION

Las diversas formaciones históricas de la humanidad se califican de acuerdo a específicos modos de producción y organización del Estado cuya impronta lo da la clase o estrato social hegemónico que estructura los órganos de poder público y control social en un determinado ámbito territorial, que en las sociedades modernas adoptan la forma de repúblicas nacionales. El Estado, para su reproducción, se apropia de parte del excedente económico generado por las clases subalternas a través de los tributos.

Trataremos de sintetizar los diversos tipos de Estado y formas de tributación que se suceden en nuestro país hasta llegar al actual Estado Ecuatoriano

Desde los estadios superiores de evolución de las culturas y sociedades andinas, cuyo referente culminante fue el estado incásico de producción, la apropiación del excedente económico, obtenido vía tributación, posibilitó la diferenciación y estratificación clasista de los usufructuarios del poder estatal con las comunidades agro-artesanales contribuyentes. Más tarde se implantarán en la región andina los modos de producción colonial, terrateniente-gamonalicio y capitalista-oligárquico como formaciones históricas con específicas expresiones de organización del Estado y captación tributaria.

En el modo de producción incásico, existió una transferencia de plus trabajo o de especies desde las comunidades o ayllus hacia el Estado, monopolizador de las tierras conquistadas, por el goce o usufructo de parcelas o tupus de las unidades familiares o ayllus que les posibilitaba su supervivencia. La institución de la mita o trabajo compulsivo fue la forma principal de transferencia del excedente comunitario o tributo, posibilitando la reproducción del Estado Inca.

En la formación histórica colonial, la Corona Española y el bloque de dominio andino, articulado en torno a los Cabildos, se apropiaron del excedente de los vencidos, transformando la mita incásica en mita colonial, siendo los indios mitayos sometidos a una sobreexplotación en las minas de metales preciosos, cuya apropiación imperial se da a través del quinto real (impuesto a la producción o IR), la principal forma de expropiación en el colonialismo temprano.

A lo largo de la dominación colonial se crearon otras fuentes de ingresos fiscales como las alcabalas (impuesto indirecto, antecedente del IVA); el almojarifazgo (arancel aduanero), las anatas o media anatas (pagos anticipados por el otorgamiento o compra de cargos); impuesto por el estanco de aguardiente, cuyas exigencias de pago provocaron en 1765 la mayor rebelión popular en la Audiencia conocida como la sublevación de los barrios de Quito; en tanto se dan numerosas sublevaciones indígenas en oposición a los tributos y al régimen de servidumbre a lo largo del siglo XVIII.

Igualmente la Iglesia y la clerecía participan en la explotación de las clases y etnias subalternas a través de los diezmos, primicias, estipendios, priestazgos, etc. debilitando incluso los ingresos de las Cajas Reales, razón por la cual las autoridades coloniales elaboraron una serie de Ordenes y Autos, prohibiendo las prácticas eclesiales perjudiciales al fisco imperial. El desvío tributario también se dio en beneficio de funcionarios corruptos de la Corona, quienes abusando de su autoridad gravaron a la población determinadas imposiciones y contribuciones en beneficio personal.

En el recurrir del siglo XIX, una vez conformada la República es hegemónico el régimen terrateniente-gamonalicio en la reproducción económica, política y social del Ecuador. Su poder basado en la propiedad monopólica del suelo y el trabajo servil precapitalista readecua el sistema tributario para el sostenimiento del Estado "Nacional" (en las primeras décadas incluso persisten las contribuciones indígenas). La mita colonial es reemplazada por el concertaje y la minga que son disputadas por el Gobierno central y las municipalidades de una parte, y de otra por los terratenientes como trabajo coercitivo de la población indígenas para la apertura, construcción y mantenimiento de caminos, canales de riego, construcciones civiles y públicas, edificaciones de templos, conventos y monasterios. La Iglesia y el clero continúan usufructuando los diezmos y otras formas similares de apropiación o mejor de expropiación del trabajo de los "fieles".

Con la incorporación de la economía nacional al sistema capitalista mundial, emergen en el Ecuador las formas oligárquicas de dominio hegemónicas por los "gran cacao" disputando al régimen terrateniente-gamonalicio el control del poder estatal, y el aprovechamiento de los diversos tributos; los aranceles aduaneros provocan disputas entre el Gobierno Central y el Ayuntamiento de Guayaquil, por la apropiación de las recaudaciones aduaneras convertidas en la mayor fuente de ingresos fiscal y municipal.

Al mismo tiempo, el Estado pasa a ser sometido por la oligarquía bancaria con facultad para emitir moneda circulante, realizar empréstitos al Gobierno Central y a los gobiernos municipales, con lo cual el sector público es prácticamente secuestrado y direccionado según sus intereses. Con este sistema dependiente, la tributación fiscal y otras fuentes de ingresos del erario público (nacional y local) sirven en buena medida para pagar intereses a la banca oligárquica, especulativa y parasitaria.



## 2. BREVE RESEÑA DE LAS POLITICAS SOCIALES Y REDISTRIBUTIVAS

### 2.1. Formas embrionarias

Forzando el tema de la redistribución en las diferentes etapas históricas que se sucedieron en el Ecuador, anotemos que el Estado Inca, autocalificada como “la comunidad de comunidades”, a pesar de ejercer una fuerte presión tributaria sobre los pueblos subyugados, que posibilitara el mantenimiento de un extenso aparato administrativo, militar y religioso, mantuvo una política de preservación alimentaria frente a potenciales momentos de escasez que ponían en peligro la supervivencia de las comunidades del imperio, construyendo depósitos o silos de reserva de las cosechas en tiempos de abundancia para repartirlos en tiempo de escasez; caso similar se daba con la administración reglamentada del recurso agua, líquido vital para la supervivencia de la población.

En la formación colonial casi no encontramos en la práctica políticas sociales redistributivas del Estado, a pesar de que la legislación indiana reconocía al indio como vasallo del rey y, por lo tanto, sujeto de protección, salvo las que emergían de la necesidad de paliar catástrofes demográficas producidas por las condiciones de insalubridad causantes de epidemias como el sarampión y la viruela, obligando al Estado, en especial a las municipalidades a establecer casas asistenciales, hospitales u hospicios. La educación estaba orientada a la formación de las élites, en tanto que la población mestiza llana e indígenas que constituían la abrumadora mayoría de la población era analfabeta. Débiles intentos de capacitar a artesanos en artes y oficios en las urbes viene de los ayuntamientos.

Al fragor de los movimientos y guerras emancipadoras, el 9 de octubre de 1820, día de la independencia de Guayaquil, su Cabildo aprueba el Reglamento Provisorio de Gobierno <sup>1</sup> cuya redacción se le atribuye a la pluma ilustrada del líder visionario José Joaquín Olmedo, proclamando la necesidad de conformar ayuntamientos en todos los pueblos de la provincia entre cuyas funciones sociales se mencionan la promoción de la educación entre la juventud y el cuidado de escuelas y hospitales.

En los primeros años de vida republicana se cuenta un hecho anecdótico del floreanismo: fue la expedición del decreto presidencial de 1833 que ordenaba que “en todas las parroquias del Estado habrá, a lo menos, una escuela de primeras letras para los indígenas”.<sup>2</sup> La verdad es que en el de siglo XIX, (salvo en el interregno de la revolución liberal de cuyas políticas redistributivas mencionaremos más adelante), la población rural era analfabeta, las escasas escuelas funcionaban en las capitales departamentales o provinciales, a pesar de que en 1836, Vicente Rocafuerte decreta la creación de la Dirección General de Instrucción y el establecimiento de la Inspección de Estudios por provincias para que se institucionalice la enseñanza pública.

Más tarde, en 1857, se dictará la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que tampoco contribuye a socializar la educación. Todas las disposiciones normativas resultaron letra muerta, ya que la función de legitimación del Estado, pasaba por la asignación de los escasos recursos presupuestarios principalmente para el mantenimiento de las huestes militares y demás gastos de guerra, en una fase de inestabilidad política y asonadas castrenses.

<sup>1</sup> Reglamento Provisorio del Gobierno de Guayaquil

<sup>2</sup> Citado por Uzcátegui, Emilio: La educación en el Ecuador 1830-1980 en el Libro del Sesquicentenario

En el período garciano, la educación fue dogmatizada, sectarizada e instrumentalizada para sostener el poder terrateniente-gamonalicio y el dominio ideológico de la Iglesia. En 1862 el Gobierno suscribió con el Vaticano el tristemente célebre Concordato, por medio del cual se fusionó al Estado con la Iglesia entregándose a ésta el monopolio de la enseñanza.

Los establecimientos de instrucción pública debían educar conforme a la doctrina de la religión católica “disponiéndose el decomiso de todo texto contrario a la religión y buenas costumbres”; incluso arremetió contra la Ley de Régimen Municipal que facultaba al Ayuntamiento la fundación de establecimientos educativos, que tuvieron una relativa autonomía del poder central.

La educación primaria de varones pasó a ser regentada por los Hermanos Cristinos y la de mujeres por las Hermanas de los Sagrados Corazones; en tanto que la educación secundaria era dictada, principalmente, por la congregación de los jesuitas; el fanatismo garciano llevó a clausurar la Universidad Central por “ser un foco de perversión de las más sanas doctrinas”.<sup>3</sup>

## 2.2 La revolución liberal y su política social

Uno de los objetivos estratégicos que tuvo la revolución liberal alfarista fue la eliminación del Concordato, liberando la educación del dogal eclesial e instaurando el laicismo como filosofía y orientación educativa en la instrucción pública, lo cual significó la concreción de una profunda revolución educativa en el sistema nacional de enseñanza.

En 1897, se dicta la Ley de Instrucción Pública que declara laica, gratuita y obligatoria la enseñanza en todo el país, poniéndose las cimientos de una política social y redistributiva del Estado. Se crean los colegios normales Manuela Cañizares y Juan Montalvo para formar profesoras y profesores con orientación laica; se multiplican las escuelas y colegios estatales con el incremento de partidas presupuestarias.

Eliminado el Concordato, la Constitución liberal de 1906 sanciona que “La enseñanza es libre...la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades son esencialmente seculares y laicas...ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán en forma alguna, otras enseñanzas que no fueren la oficial y la municipal”.

Fruto de los logros de la revolución liberal en el ámbito educativo es el incremento del número de alumnos en la instrucción primaria que se elevó de 76.876 estudiantes en 1894 a 111.699 en 1928, en tanto que el presupuesto para educación se elevó de 420.000 sucres en 1885 a 7 millones de sucres en 1930.

En el campo de la salud pública, igualmente se dieron importantes pasos con la expedición de la Ley de “Manos Muertas” que permitió que bienes del clero pasen a poder del Estado, recursos que fueron destinados a asistencia social financiándose hospitales y boticas populares, a la par que se establecía el Servicio de Sanidad Pública en todo el país.

En la década de los años 30, por presiones de las organizaciones laborales, se crea el Instituto de Seguridad Social con aportes tripartitos de los trabajadores, patronos y Estado para ofrecer prestaciones en salud a sus afiliados, con lo cual se institucionaliza una mejor atención de los asalariados en el Ecuador.

---

<sup>3</sup> Uzcategui, Emilio. Ob. cit

## 2.3 Las políticas sociales en el período del desarrollismo capitalista

Lucas Pacheco<sup>4</sup>, diferencia las políticas sociales clasificándolas en generales como las políticas de redistribución del ingreso y desarrollo de la productividad; y, sectoriales donde se ubican las políticas de seguridad alimentaria, salud, educación, seguridad inclusión social, etc,

Las políticas generales y específicas se complementan, están interconectadas, ya que las primeras hacen viable la realización de las segundas; y la ejecución de las sectoriales, potencia el desarrollo entendido como la capacidad de incidir en el crecimiento económico y el bienestar social: “ Las políticas sociales para su viabilidad, se apoyan en las políticas económicas; y a su vez las políticas económicas en último término se orientan a finalidades que tienen que ver con las clases sociales; es decir tienen que ver con el desarrollo de la sociedad como tal”.

Si bien la “revolución” de mayo, reafirma los principios educativos del alfarismo: laicismo, gratuidad y obligatoriedad de la instrucción primaria, consagrándolos en la Constitución de 1944-45; sin embargo, las posteriores cartas políticas han desnaturalizado estos mandatos al facultar la subvención de los planteles educativos privados, sustrayendo los escasos recursos destinados a la educación pública.

La educación particular creció más sostenidamente que la fiscal en los años 50 y 60, cobra nuevo impulso desde los años 80 del siglo pasado, dándose como política estatal cambios estructurales regresivos en el campo educativo tornándola más funcional a la reproducción del sistema educativo binario (público y privado).

El programa de educación del gobierno “nacionalista-revolucionario” de los años 70, se planteó como objetivo el crecimiento cuantitativo en la educación, ampliando significativamente la escolaridad en el nivel básico, dando especial atención al medio rural y a la educación extraescolar para atender a la población marginada y analfabeta.

Los establecimientos pre-primarios, primario y medio que albergaban a 579.916 alumnos, en 1960-61 ascienden a 2.497.076 en el año escolar de 1985-86 siendo el del nivel medio el de mayor crecimiento, con la multiplicación de colegios técnicos: “En la década del 76 al 86, el número de planteles técnicos, creció en 162% mientras que la educación media en conjunto lo hacía en 82, 9%..., sin embargo la educación secundaria, ciclo diversificado, ni forma recursos humanos de nivel medio para el mercado de trabajo, ni prepara medianamente a los estudiantes para la universidad, metas que constituyen sus objetivos específicos”<sup>5</sup>.

El gasto público en educación per cápita creció de 586,07 sucres (a precios constante de 1975) como promedio entre 1978-1979 a 856,85 sucres en el período de 1980-82, lo que evidencia la preocupación de la enseñanza hasta el último año de ejecución del régimen capitalista desarrollista que primaba por aquellos años, potenciado en su concreción por los recursos petroleros que mejoraron significativamente los presupuestos estatales y las asignaciones redistributivas en el ámbito social.

---

<sup>4</sup> Lucas Pacheco: Política Económica

<sup>5</sup> Arellano, Estuardo : Anotaciones para una política educativa nacional en Cuadernos de Políticas Sociales. 5 Políticas de Educación. Compilador Santiago Escobar. ILPES-CEPAL-ILDIS.

Las cifras que trae este Cuaderno no están desagregadas en educación pública y privada, lo cual impide una comparación de niveles de crecimiento de los dos sistemas de enseñanza

Los establecimientos universitarios crecieron sin ninguna planificación, tan solo atendiendo la demanda técnico-profesional del sistema capitalista: hasta la década de los 50, solo existían 8 universidades, de las cuales tan solo una era privada; para 1986 funcionaban 12 nuevas universidades, la mayoría de las cuales eran universidades técnicas y particulares, con una expansiva matriculación de estudiantes debido al libre ingreso y la expansión del mercado universitario de los establecimientos privados que se acrecienta en las dos últimas décadas del siglo XX.

El estudio que citamos sostiene que “ más allá de las constataciones empíricas, se plantea un serio cuestionamiento al modelo de educación desarrollista, hasta el punto de hacernos pensar que sus graves deficiencias solo podrán superarse en el marco de un nuevo proyecto educativo”.

Eduardo Estrella sostiene que “ en una estructura social en la cual el elemento determinante es el proceso de reproducción económica, la salud adquiere el significado de condición óptima de la fuerza de trabajo y la práctica médica debe protegerla, conservarla y adaptarla”.<sup>6</sup>

En el Ecuador difícilmente se puede aseverar que hayan existido históricamente políticas de Estado en el campo de la salud; lo que ha dado son prácticas asistencialistas de mala calidad para atender los requerimientos de atención a esta vital necesidad social, quizá haciendo salvedad del IESS aunque todavía tiene una cobertura restringida (14% de la población actual), contando con una estructura de servicios concentrada en los principales centros productivos del país.

En 1970 se crea el Plan Nacional de Medicina Rural, orientado a atender a los estratos poblaciones más desprotegidos para “valorizar al ciudadano rural, facilitar su desempeño en el medio en que vive, dotarle de recursos que le permitan avisorar una expectativa de vida más saludable”. Mas tarde se crea el Seguro Social Campesino, que posibilita la atención directa en los Centros y Hospitales de Salud del IESS a la población rural, mejorando la cobertura de este servicio.

La política de salud del Ministerio, desde su creación, ha propendido básicamente a la atención médica directa de la enfermedad, dando limitada atención a la prevención. En las últimas décadas, antes del gobierno actual, con el fin de hacer ostensible la preocupación del Estado por la salud de toda la población, especialmente de aquellos sectores urbanos y rurales pobres, marginados y explotados, se crearon servicios de salud gratuitos o semigratuitos con el propósito de legitimar el orden social existente, pero destinando aún recursos limitados en el contexto de una política redistributiva.

El gasto fiscal dedicado a la atención hospitalaria se incrementó en términos absolutos, aunque la participación en el presupuesto estatal se ha mantenido más o menos constante. “En el período 1982-1986, la participación del presupuesto destinado a salud varió de 7,6 a 6,8% con relación al Presupuesto General del Estado”.<sup>7</sup>

Uno de los problemas críticos que inciden en la salud, sobre todo de la población rural es el saneamiento ambiental, por la débil cobertura de alcantarillado y agua potable, que incide directamente en las enfermedades infecto-intestinales como la parasitosis, que continúa siendo la principal causa de muerte. Para 1986 la cobertura todavía era baja tanto en el sector urbano (59,7%) y en el rural (39,8%).

---

<sup>6</sup> Estrella, Eduardo : Políticas sociales de salud en Cuadernos de Políticas Sociales. 6 Políticas de Salud. Compilador Santiago Escobar. ILPES-CEPAL-ILDIS.

<sup>7</sup> Plaza,Luis y Sempértegui, Fernando: Políticas de salud en Cuadernos de Políticas Sociales. 6 Políticas de Salud. Compilador Santiago Escobar. ILPES-CEPAL-ILDIS.

En conclusión, las políticas reformistas y desarrollistas de los años 60 y 70 significaron importantes avances desde lo estatal para el mejoramiento de las políticas sociales con el incremento de las asignaciones fiscales para educación, salud, saneamiento ambiental, aunque no tuvieron plenos efectos redistributivos “e incluso incubaron procesos de marginalidad y exclusión social”, al conservar globalmente el modelo de crecimiento primario exportador (agrícola y petrolero), que continuó favoreciendo privilegiadamente, a los grupos dominantes tradicionales, como se sostiene en el diagnóstico crítico del PND del SENPLADES.

## 2.4. Neoliberalismo y el desmantelamiento de las políticas sociales

Con el advenimiento del neoliberalismo, (en la década de los años 80s. del siglo pasado) se desechó la política desarrollista, “ tal hecho ocurre porque el Estado ya no juega ningún papel estabilizador”, ni regulador. Las políticas económicas neoliberales en su culto al librecambismo, a la libertad de mercado, al predominio del capital financiero sobre el capital productivo, impusieron prácticas de ajuste estructural en cuanto a contraer el gasto público, reducir o eliminar el déficit fiscal, tasas de interés altas, devaluaciones monetarias, con lo cual se deprime la demanda, se propicia el desempleo principalmente por la quiebra de las pequeñas y medianas empresas, que tienen mayor capacidad de generar empleo e ingreso de los trabajadores, principales gestores del ingreso nacional.

Se desmantelan las políticas sociales redistributivas, se mercantiliza la educación y la salud, las “políticas sociales” se convirtieron en meros paliativos para compensar las crecientes inequidades provocadas por las políticas fiscales regresivas, las medidas de ajuste o “paquetazos”, las emisiones inorgánicas de dinero que deprecian el sucre como unidad monetaria nacional, acelerándose la inflación, todo lo cual amplía la desocupación, el deterioro de la capacidad adquisitiva de la población, masivos procesos migratorios potenciados por el atraco bancario en los dos últimos años del siglo XX.

El combate al deterioro de las condiciones de vida de la población se dio por goteo asistencialista mediante el bono de la pobreza, que luego se disfrazó como “bono de desarrollo humano” persistiendo hasta hoy, a pesar de que se lo ha incrementado en su monto mensual, no por ello deja de ser una práctica de beneficencia estatal, al igual que los restantes proyectos realizados a través del INFA, Aliméntate Ecuador, Nuestros Niños, ORI, entre otros, sin que se superen los desequilibrios sociales.

En los años 90, se configura una crisis política y económica prolongada que se agudizó entre 1997 y el 2005, período en el cual se produjo el derrocamiento de 3 presidentes al empuje de la movilización popular descontenta frente a la corrupción generalizada en todas las instituciones estatales y al deterioro económico y social. La crisis económica se agudiza con el feriado bancario (un verdadero atraco a los depositantes del sistema financiero, que no tiene parangón en la historia nacional) y la dolarización entre 1998-1999.

Un nuevo boom petrolero se vive en los iniciales años del presente siglo, que no beneficiaron a la mayoría de la población ya que sus excedentes (por al alza internacional del precio del crudo), se destinaron mayoritariamente al pago de la deuda pública, a través del FEIREP, antes que financiar políticas sociales; en tanto que los grandes grupos económicos tradicionales (banqueros y comerciales), particularmente los vinculados con importaciones fueron los mayores beneficiados, incrementándose las desigualdades en la distribución del ingreso: el quintil más rico se elevó del 51.7% en 1990 a 57.0% en el 2006; en tanto que el

quintil más pobre bajo del 32.9% al 24.1% en los mismos años de comparación. "Ello explica la fuerte influencia política que ejercieron estos grupos en la toma de decisiones del Estado"<sup>8</sup>.

Para justificar las políticas neoliberales se satanizó al Estado en su función reguladora y estabilizadora de la economía y su misión comunitaria; la educación, la salud, la seguridad social se convirtieron en mercancías inmovilizando las políticas sociales, reduciendo las asignaciones presupuestarias para estos programas de deberían ser de obligada atención estatal.

La diferenciación de los servicios de educación y salud reproducen la estructura de clases de la sociedad, que se manifiesta en diversas formas de atención al enfermo, según su nivel de ingresos y categoría de ocupación. La educación y la salud privadas son mercancías que generan rentabilidad a sus propietarios, son objetos de consumo que puede ser adquirida de acuerdo a la capacidad económica del cliente en empresas de enseñanza o de atención médica, siendo los principales beneficiarios los sectores medios y altos de la sociedad que gozan, además, de amplias coberturas de seguros igualmente privados, en tanto los sistemas educativos y de sanidad pública se mantuvieron en situación deplorable y con baja cobertura, hasta antes del gobierno del presidente Correa que ha realizado una verdadera revolución redistributiva apoyando significativamente a las políticas sociales, sin parangón en la historia nacional.

En el primer quinquenio de la presente década se evidencia como el incremento del servicio de la deuda implicó una contracción en el resto de sectores de gastos. El gasto en educación representaba en los años 80s el 30% del Presupuesto Estatal, contrayéndose al 12% en el 2005 lo cual situó al país entre los que menos invierten en América Latina: El Ecuador gastó en el período 2000-2001, US\$ 45 por habitante, mientras que Argentina y Chile gastaron US\$ 385 y US\$ 238 respectivamente.

En cuanto a los servicios hospitalarios y las diversas prestaciones como las pensiones jubilares del IESS igualmente se deterioraron significativamente, otras desaparecieron como los préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas. A partir del 2001, con la expedición de su nueva Ley, que facultó incrementar los montos de los aportes, comenzó a tener superávit significativos, que en lugar de invertir en sus servicios sociales, los gobiernos de turno prácticamente se apropiaron de estos recursos para cubrir su déficit, convirtiéndose el IESS en el mayor acreedor de la deuda pública interna del Gobierno Central.

La poca asignación del gasto fiscal a los programas sociales contrasta con lo que destina el Estado para Defensa y Asuntos Internos, cuyos montos son superiores a tal punto que "el gasto en defensa en el Ecuador frente al PIB del 3.6%, es superior al resto de países de la región, seguido por Perú con el 2.3% y Brasil, Colombia y Chile con el 2.1%".<sup>9</sup>

En conclusión en el período neoliberal, el Estado privilegio el pago de deuda externa, gastos en seguridad interna, defensa nacional en detrimento del gasto social, tornándose regresiva la redistribución del gasto presupuestario. En definitiva está demostrado que en el Ecuador y en general en América Latina el recetario neoliberal no solo que no logró la equidad distributiva, sino que acentuó las desigualdades.

---

<sup>8</sup> PND

<sup>9</sup> ENTORNOS Y PERSPECTIVAS. Documento del SRI

### 3. POLITICA ECONOMICA Y FISCAL-TRIBUTARIA

La política económica es “la acción del Estado que trata de encausar los intereses económicos de las clases sociales, conforme a determinados objetivos económicos, condicionados por una estructura de poder”<sup>10</sup>. En cada formación histórica se constituye un poder estatal a través del cual se canaliza la política económica que facilita su reproducción.

En los primeros siglos de dominación colonial, el Gobierno Monárquico español implantó una política comercial y fiscal fuertemente reglamentarista para la apropiación-expropiación monopólica del producto del trabajo excedentario de sus súbditos de ultramar; esta forma de expoliación entra en crisis a finales del siglo XVIII, con la agresiva incursión del tráfico comercial británico que debilitó la hegemonía política y económica de España en América, creándose las bases objetivas y subjetivas para la explosión de los procesos emancipadores que devinieron en la creación de los estados republicanos. La implantación tardía de las políticas borbónicas de liberalización comercial no detuvo la disolución del sistema colonial hispánico

Con la desmembración temprana del Distrito Sur de la República de Colombia para transformarse en la República del Ecuador, se aplica una política económica y tributaria funcional a los intereses hegemónicos del régimen hacendario-gamonalicio que se manifiesta en una doble modalidad histórico-regional: primero, el impuesto por el gamonalismo-ecclesial serrano, que continúa nutriéndose de las contribuciones indígenas, las alcabalas y los diezmos; y segundo, la hacienda de plantación costeño o modelo agro-exportador que se reproduce con formas de acumulación originaria de capital, diseñándose una nueva política económica vinculada a los intereses económicos del naciente capitalismo oligárquico y su correspondiente modelo de Estado.

Los componentes fundamentales de la política económica que se aplican en el Ecuador, desde el régimen oligárquico, son la política fiscal y tributaria. La política fiscal “es el conjunto de acciones que realiza el Estado en la recepción y entrega de recursos, tratando de coadyuvar el desarrollo capitalista a través de la redistribución de tales recursos”<sup>11</sup>. Su instrumento de aplicación es el presupuesto estatal estructurado a través de sus dos componentes interrelacionados: los ingresos y gastos fiscales; siendo la tributación la principal fuente de financiamiento del gasto público.

Nos concretaremos en este análisis a la política tributaria formulada históricamente por el Estado Nacional, relevando la tendencia valorativa y clacista del impuesto sobre la renta –IR- como tributación directa o impuesto sobre las personas naturales o jurídicas; y, el impuesto al valor agregado –IVA- como contribución indirecta o impuesto sobre el consumo, por ser los recursos fiscales que generan mayor conflictividad entre el Gobierno y los generadores de ingresos para el presupuesto general del Estado.

Según criterios normativos generales, toda persona natural o jurídica está obligada a contribuir al mantenimiento del Estado en proporción al monto de sus ingresos. Desde luego, este precepto de obligada aplicación, es irrespetado a través de la evasión y elusión de los impuestos. Los únicos que pagan el IR en las proporciones que las leyes señalan, son los empleados y trabajadores con relación de dependencia, por ser sujetos de retención automática en los establecimientos donde laboran. Todos los demás contribuyentes, en mayor o menor grado evaden o eluden el IR.

---

<sup>10</sup> Pacheco, Lucas: Política Económica

<sup>11</sup> Pacheco, Lucas: ob.cit.

Los impuestos constituyen una expropiación y apropiación del Estado de los beneficios del factor capital (impuesto progresivo) y los salarios del factor trabajo (impuesto regresivo), lo cual genera conflictividades en la reproducción económica, ya que los factores de producción tratan de que su carga impositiva sea mínima, sobre todo los propietarios del capital que, paradójicamente, han sido tradicionalmente los principales beneficiarios del gasto público.

Históricamente, los sectores dominantes han instrumentalizado la política presupuestaria en su doble dimensión: de los ingresos evadiendo los impuestos directos como el de la renta, práctica común particularmente de las empresas monopólicas u oligopólicas, o creando normas tributarias que dan mayor peso a los impuestos indirectos como el IVA, que tiene un carácter regresivo, ya que los que menos ganan, tienen proporcionalmente mayor carga fiscal. La inequidad distributiva, es lo que ha primado en la estructura fiscal del Ecuador por la aplicación de sistemas tributarios cargados de imposición indirecta, de beneficios y exoneraciones que favorecen mayoritariamente a los sectores de ingresos más elevados.

El gasto público, como contrapartida del ingreso nacional es redistribuido por el Estado, bajo el supuesto de favorecer el interés colectivo y propiciar el desarrollo del país, pero en la práctica ha tenido un destino opuesto de legitimación del poder dominante favoreciendo el robustecimiento de los aparatos represivos y el pago de intereses y amortización de la eterna deuda pública en detrimento de la ejecución de políticas sociales que superen las inequidades en los campos de la educación, salud, vivienda, infraestructura sanitaria, condenando a la mayoría de la población a niveles cada vez mayores de insatisfacción de sus necesidades básicas,

Para Stiglitz<sup>12</sup>, la equidad es una característica deseable del sistema tributario, sobre todo la equidad vertical, referida a los sujetos fiscales que se encuentran en mejores condiciones para pagar un tipo impositivo más alto. El IR de las personas naturales ofrece tasas marginales crecientes en términos de recaudo hacia grupos con mayores ingresos, los otros dos esquemas impositivos IVA e ICE (impuesto a los consumos especiales) se estipulan sobre la base de una tarifa fija para un grupo de bienes determinados, por lo tanto, es indiferente si una persona rica o pobre adquiere un bien gravado con estos impuestos, dado que pagará la misma cantidad de dinero en concepto de tributos.

Para el Estado ecuatoriano redistribuir el ingreso debe tener como propósito fomentar la igualdad y equidad, para superar las brechas diferenciales en los niveles de bienestar de sus asociados, sobre todo entre los estratos de ingresos más bajos y los estratos más elevados. Tal propósito persigue la política económica y fiscal del actual gobierno presidido por Rafael Correa, en correspondencia con los principios constitucionales de solidaridad, erradicación de la pobreza y “redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”<sup>13</sup>

#### **4. LA POLITICA FISCAL-TRIBUTARIA EN EL PERIODO 1960-2006**

La breve reseña que presentamos sobre los diferentes períodos de aplicación de políticas fiscal-tributarias en el Ecuador, tiene como fuente bibliográfica principal los estudios recientes del SRI<sup>14</sup>, que cubren las cuatro últimas décadas de vida republicana.

<sup>12</sup> Stiglitz, Joseph: La economía del sector público

<sup>13</sup> Constitución del Ecuador: Art. 3, num. 5

<sup>14</sup> Entornos y Perspectivas; Memoria de los años 50-90s.



Como ya hemos anotado anteriormente, en la época del modelo primario agroexportador, la captación de los mayores recursos fiscales provenían de los aranceles aduaneros tanto a las importaciones como a las exportaciones, con tendencias cíclicas de acuerdo al comportamiento principalmente de las exportaciones que fluctuaban tanto en volúmenes como en precios internacionales, generándose situaciones de inestabilidad en el financiamiento del presupuesto estatal, lo cual fue corregido a partir de los años 60, cuando se institucionaliza la planificación estatal para el desarrollo nacional, imponiéndose la necesidad de reformas fiscales que posibiliten diversificar y expandir las fuentes tributarias para incrementar los ingresos para financiar la expansión del gasto público.

Esta política se afianza y fortalece en los años 70, a partir de la producción y exportación petrolera, en que el gobierno “nacionalista y revolucionario” de las FF.AA. se orienta por una política centralista en la captación y uso de los recursos fiscales, para financiar los programas y proyectos de su Plan Nacional de Desarrollo, retomándose una mayor atención al gasto social en educación y salud principalmente. La institucionalización de políticas fiscales más estables trae consigo una modernización del sistema, expidiéndose el Código Tributario, en 1975.

“Hasta unos años antes de contar con los ingresos petroleros, no existían planes económicos claros y la obtención y posterior distribución de los recursos se realizaba sin un estudio previo y mucho menos se contaba con un aparato estatal que permita la eficaz administración de los ingresos públicos”.

De 1972-75 se modifica significativamente la estructura del presupuesto del Estado, tanto en sus componentes de ingresos como de gastos. La política nacionalista se expresa en el ingreso del Ecuador a la OPEP, en tanto que la participación de las compañías extranjeras bajaron del 47.6% en 1972 al 10.7% en 1975; y correlativamente la participación del Estado se elevó del 52.4% al 89,3% en los años mencionados.

La carga tributaria en el Ecuador creció significativamente del 15.1% en 1960 al 21.2% en 1973 en comparación al PIB, debido a los ingresos extraordinarios en impuesto a la renta, regalías, comercialización y otros vinculados con la producción y exportación petrolera.

A fines de los años 80, se consolidan las principales fuentes de ingresos tributarios : Impuesto a la Renta, IVA e ICE, a pesar de lo cual la carga tributaria se reduce, situándose las captaciones en 1988 en el orden del 5% del PIB, en tanto que el gasto público se incrementa, tornándose persistente el déficit fiscal, a consecuencia del incremento en el pago de la deuda pública .

Frente a la persistencia de la evasión tributaria y de la corrupción de los funcionarios recaudadores de impuestos se diseñan reformas estructurales para modernizar los sistemas de captación de recursos fiscales creándose, a fines de 1997, el Servicio de Rentas Internas “ 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, fomentar la cultura tributaria”.

El SRI desde entonces se convirtió en un eficaz agente de recaudación de ingresos fiscales, por lo que la presión tributaria se elevó del 7.3% del PIB en 1998 al 11.2% en el 2007, que medidos en términos del financiamiento del presupuesto estatal, significó crecer su ponderación del 43.1% en el 2000 al 52.6% en el 2006.

Desde los años 90 del siglo pasado, con la aplicación de las políticas neoliberales de ajustes estructurales orientados a reducir el gasto público, sacrificando las asignaciones presupuestarias para atender las

demandas sociales, la atención del Estado a educación, salud, vivienda empeoraron, recrudesciendo la inequidad distributiva. Según los mencionados estudios del SRI, en los años finales del neoliberalismo, el 62% de los ingresos se encuentran concentrados en el quintil más rico, mientras que el 20% más pobre concentra el 2,3% del total de recursos generados en la economía. El 80% del total de individuos que generan renta no alcanzan el nivel promedio de ingresos estimado en \$ 330 mensuales.

Entre 1998 y 1999, a consecuencia del modelo neoliberal, especulativo y parasitario, se produjo la crisis bancaria y monetaria que devino en el feriado o atraco bancario y en la dolarización: “al no producir moneda para justificar las brechas existentes, el Estado debía buscar fortalecer sus ingresos desde fuentes más naturales, para esto se volvía necesario el perfeccionamiento del sistema impositivo” que significó una mayor carga fiscal en momentos de un profundo desequilibrio de los precios de la economía.

Otro factor desencadenante de la crisis fue la implantación del 1% de impuesto 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% en el 2000 y eliminarse definitivamente al año siguiente, restableciendo el IR, aunque reduciéndolo, como otra forma de beneficiar a los sectores empresariales; a la vez se incrementaron los impuestos indirectos como el IVA con lo cual los más perjudicados fueron los hogares de menores recursos económicos, empeorando las condiciones de vida de las clases subalternas. En efecto, para paliar la contracción 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 el 2001, aunque este último incremento duró poco ya que fue declarado ilegal por el Tribunal Constitucional.

En los años de desbarajuste neoliberal “se registra la etapa recesiva más profunda de al menos los últimos setenta años, con efectos negativos en las tasas de desempleo, inflación, (migración), fuga de capitales y una severa depresión de los sectores productivos, que entre otros factores, incidieron que en el año 1999 se registrara un decrecimiento del producto del 7.3%”.

## **5. ANALISIS DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI**

Las investigaciones realizadas por el SRI<sup>15</sup> en torno al comportamiento de los dos principales impuestos en el Ecuador: impuesto a la renta de las personas naturales y jurídicas –IR- y el impuesto al valor agregado –IVA- de los hogares, en los años inmediatamente anteriores a la reforma tributaria del actual gobierno actual, evidencian una constatación empírica de que los que más ganan son los que menos tributan, conforme se aprecia en el informe correspondiente:

### **5.1. En relación al Ingreso Individual e Impuesto a la Renta**

En los años 2003 y 2004, el ingreso personal según categoría de ocupación demuestra que la mayoría de contribuyentes corresponde al régimen salarial, es decir se encuentran bajo la categoría de ocupación en relación de dependencia (50% aproximadamente); aquellos que realizan actividades en libre ejercicio (o cuenta propia), vale decir profesionales, pequeños comerciantes, campesinos, artesanos y otros

<sup>15</sup> Incidencia distributiva del impuesto a la renta de los individuos e IVA de los hogares

comprenden el 45%; el 5% restante son individuos que realizan actividades mixtas, es decir, reciben remuneración por rol de pagos y a su vez realizan actividades de ocupación por cuenta propia, lo que evidencia a su vez, que los salarios son relativamente bajos, obligando a los remunerados a realizar actividades complementarias.

Los contribuyentes individuales suman en total 3.367.653 de los cuales, según su desempeño o tipo de ocupación, corresponden el 1% al sector público con un ingreso promedio anual de \$7.412 y pagan como promedio \$ 809 de IR (exceptuando maestros y médicos); el 3% a directores y gerentes de empresas que tienen un ingreso promedio anual de \$ 16.336 y pagan \$1.410 de impuesto a la renta; el 14% son profesionales que reciben en promedio \$ 5.674 de ingreso anual y pagan \$453 de IR; de este estrato los que menos aportan son los profesionales vinculados con la salud y las leyes; el 75% corresponden a un abanico de actividades con relación de dependencia y/o por cuenta propia como empleados y trabajadores del sector privado, campesinos, artesanos, etc.; con un ingreso promedio de \$ 2.983 e IR de \$212; en tanto el 7% restante no registran ocupación, aunque si declaran \$ 1.947 de ingreso, tributando \$ 77 anuales.

La capacidad de pago tributario a favor del fisco refleja la estratificación clasista de sociedad ecuatoriana que se refleja en la formulación de tablas de contribuyentes del IR. En el año 2006 estuvo vigente una escala, con valor 0 para ingresos anuales inferiores a \$ 7.680; desde este valor se establecieron 5 estratos que pagaban IR desde el 5% en el nivel inferior hasta el 25% en el nivel superior con ingresos anuales mayores a \$ 61.440, dado las características de este impuesto directo con carácter progresivo en relación al monto del ingreso

Según la clasificación de contribuyentes por quintiles de ingresos y el pago del IR, tenemos inequidades estructurales tanto en la distribución de ingreso como en el aporte tributario al Estado, demostrándonos que persiste la concentración de la riqueza en pocas manos y una estratificación de ingresos de medios a bajos: los recursos en un 62% están concentrados en el quintil superior de mayores ingresos siendo su aporte tributario del 22%; sin embargo los individuos ubicados en el quintil inferior, vale decir el 20% más pobre, apenas son perceptores del 2.3% del ingreso nacional.

El tipo impositivo efectivo –TIE- nos demuestra que los estratos concentrados entre el cuarto al primer quintil hacen un mayor sacrificio económico que los ricos ya que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al pago del IR. Los ingresos promedios anuales están en US\$ 3.950, es decir, US\$ 330 mensuales aproximadamente; sin embargo, el 80% del total de individuos que generan renta no alcanzan este nivel promedio de ingreso.

## 5.2. En relación al Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto indirecto y regresivo por el lado del ingreso, al gravar por igual a bienes y servicios requeridos por los hogares de todos los estratos económicos. Está relacionado directamente con la función de consumo, como una variable de renta permanente o niveles de gasto indispensables para la subsistencia, incluso en los casos que los ingresos sean cero, pero teóricamente tiene niveles mínimos de gastos establecidos, tales como los de subsistencia de hogares que no se deja de realizar.

La vigente Ley Tributaria tiende a incrementar la capacidad de consumo de los contribuyentes bajo el principio de solidaridad con los sectores de bajos ingresos, estableciendo exoneraciones con cero IVA

como es el caso de gastos en luz, electricidad, alimentos, servicios de transporte, salud, educación y los prestados por artesanos, cuya intencionalidad es que la canasta básica de consumo no sea gravada. Se estima que la liberación total de las exenciones duplicaría la contribución promedio de los hogares si pagaran este impuesto.

Sin embargo la aplicación de estas exoneraciones, en una estructura del ingreso muy desigual en los diversos tramos o deciles de perceptores, hace que el TIE del IVA tenga una tendencia decreciente a medida que el nivel de ingreso de los hogares aumenta. "Eso quiere decir que los hogares con menos recursos están aportando una mayor proporción de sus ingresos al pago de este tributo" con lo cual el carácter regresivo de este impuesto, tiene sus límites.

La tendencia a que la participación del IVA respecto al ingreso disminuye a medida que aumenta el monto de recursos, se evidencia de acuerdo a la investigación realizada en los años 2003-04: el primer decil contribuye con el 6.8% de los ingresos, mientras que el último decil llega a destinar tan solo el 2,4% del ingreso a este impuesto, lo cual comprueba que el IVA es un impuesto regresivo; aquello también se refleja en el TIE que tiene una tendencia decreciente a medida que aumenta el nivel de ingresos de los hogares; en otras palabras los hogares con menos recursos están aportando con una mayor proporción de sus ingresos al pago de este tributo, restándoles capacidad para incrementar sus gastos de consumo.

### **5.3. En relación a la carga impositiva total (IR+IVA)**

Analizando los aportes que realizan a los ingresos fiscales, tanto el Impuesto a la Renta como el Impuesto al Valor Agregado (95% del total aproximadamente), se puede deducir los efectos distributivos de la carga impositiva total para establecer la progresividad o regresividad del sistema tributario ecuatoriano.

En términos generales, el 57% de la carga fiscal total se concentra en el 20% de los hogares con mayores ingresos, siendo el IVA el impuesto con mayor participación dentro de la carga fiscal, aportando con casi el 82% del pago realizado por los hogares.

La distribución del IR se concentra más en los deciles con mayores recursos: el 95% de la carga está siendo absorbido por los dos deciles superiores; sin embargo, el peso de este impuesto es de 18% con relación al total de tributos pagados por los hogares; por lo tanto, su eficiencia distributiva en términos de progresividad es disminuida significativamente al tomar en cuenta la carga fiscal del IVA.

La distribución de la carga fiscal total de los impuestos a la Renta y al Valor Agregado es creciente a medida que los deciles de hogar aumentan, cuantificados en valores absolutos; sin embargo, las contribuciones impositivas de los hogares con relación al ingreso son mayores en los estratos más pobres, en comparación con aquellos ubicados en el último tramo de ingresos, medidos en términos relativos.

El análisis concluye afirmando que "dado que la composición del IVA sobre el total de la carga fiscal analizada, ocupa el 81% del aporte de los hogares, en términos de consumo final; y, al ser el impuesto a la renta un tributo con una distribución progresiva pero que sólo es el 19% del total de la carga, la distribución global de los impuestos IVA y Renta, respecto al ingreso es regresiva", lo cual se refleja en la brecha del consumo básico y vital que en los últimos años del neoliberalismo, cayeron del 43.0% y 9.5% en el año 2000, al 33.3% y 1.4% en el 2006.

Este comportamiento tributario es lo que se pretende revertir con las reformas tributarias emprendidas por la actual dirección del SRI, en correspondencia con las normas constitucionales pertinente y los postulados de la revolución ciudadana de propender a una mayor justicia tributaria haciendo del IR o impuesto progresivo el mayor recurso fiscal a ser recaudado.

## 6. HACIA UN NUEVO ESTADO: DEMOCRATICO Y REDISTRIBUTIVO

### 6.1. Lineamientos del Socialismo del Siglo XXI

En los países que integran el ALBA, sus mandatarios se guían por directrices del “socialismo del siglo XXI” que, en el caso nacional, adopta la forma de “revolución ciudadana”. Si bien en el Ecuador no se clarifican los principios filosóficos y organizacionales de una democracia participativa e incluyente, es evidente que desde el Estado se han generado políticas y estrategias orientadas a superar la “larga noche neoliberal”, mediante transformaciones estructurales que minen los basamentos de una reproducción del Estado capitalista de corte oligárquico o de democracia formal, fuertemente subordinados a las transnacionales y los centros hegemónicos de dominio planetario con su centralidad política en Washington, recuperando la soberanía nacional y las áreas estratégicas como el petróleo, la electricidad, la minería, el agua, para propiciar el desarrollo del país.

Con el gobierno de la “revolución ciudadana” se reinstitucionaliza la planificación del desarrollo nacional – PND- en base de objetivos y estrategias que privilegien el diseño de políticas sociales tendientes a superar las deficiencias de los sistemas educativos, de salud, seguridad social, etc.; la configuración de un mercado nacional de complementariedad interregional, privilegiando el crecimiento de los sectores productores de bienes salarios, como el agropecuario y agroindustrial relacionado con la elaboración de alimentos de consumo masivo; manufacturero, particularmente en sus subsectores vinculados con el vestuario; de la construcción, especialmente de vivienda barata, es decir propiciando el buen vivir.

Los principios directrices de la política fiscal, presupuestaria y tributaria se orientan a superar los desequilibrios estructurales en la distribución y redistribución del ingreso y del gasto; aliviar las inequidades sociales y territoriales, reconocer y fortalecer la unidad nacional en el contexto del reconocimiento de la diversidad cultural y plurinacionalidad de los pueblos del Ecuador. Si bien el PND está concebido por objetivos y no por programas sectoriales, las políticas sociales redistributivas transversalizan el Plan en el contexto de propiciar el desarrollo humano.

Todo ello propicia una nueva dinámica de reproducción vinculada al desarrollo en los términos entendidos por la SENPLADES como: “la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> SENPLADES: Plan Nacional de Desarrollo. Page: Webs

## 6.2. Tributación y redistribución del ingreso

Uno de los cambios que practica el gobierno de la “revolución ciudadana” es la reorientación de la política fiscal y tributaria hacia transformaciones estructurales en la distribución y redistribución del ingreso nacional y las fuentes de financiamiento y reorientación de la inversión y el gasto público.

La redistribución del ingreso se hace por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. De acuerdo al Art. 300 de la Constitución, 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.

Stiglitz, sostiene con propiedad que una de las críticas más frecuentes a los sistemas fiscales es la falta de equidad que parte del reconocimiento de que algunos se encuentran mejores que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos, es lo que llama principio de equidad vertical “que establece que quienes disfrutan de un bienestar mayor o tienen una mayor capacidad de pago deben contribuir más que otros a sostener al Estado”.<sup>17</sup>

El SRI, acorde con la nueva política fiscal, ha dado significativos pasos normativos consagrados en disposiciones constitucionales y normativas de la Ley de Equidad Tributaria y sus reformas para revertir las fuentes de los ingresos públicos priorizando la captación de impuestos directos –IR- frente a los indirectos –IVA-, con el propósito de evitar la regresividad impositiva, la evasión y la colusión fiscal existente en prácticas gubernamentales anteriores.

## 6.3. Ley reformativa para la equidad tributaria y redistributiva

Entre los considerandos de la Ley aprobada por la Asamblea Constituyente el 28 de diciembre de 2007, se juzga que “es obligación del Estado propender a una mejor distribución de la riqueza...que el sistema tributario ecuatoriano 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...que el sistema tributario constituye un muy importante instrumento de política económica, que a más de brindarle recursos públicos al Estado permite el estímulo de la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza”

En las reformas relativas al impuesto a la renta se amplía la base tributaria y se determinan deducciones a las personas naturales hasta en el 50% del total de sus ingresos gravados sin que supere un valor equivalente a 1.3 veces la fracción básica desgravada de impuesto a la renta de personas naturales, sus gastos personales sin IVA e ICE, así como los de su cónyuge e hijos menores de edad o con discapacidad, que no perciban ingresos gravados y que dependan del contribuyente. Los gastos personales que se pueden deducir, corresponden a los realizados por concepto de arriendo o pago de intereses para adquisición de vivienda, educación, salud, y otros que establezca el reglamento.

---

<sup>17</sup> Stigletz. Joseph: ob.cit.

Para liquidar el impuesto a la renta anual 2008 de las personas naturales se aplicó una tabla impositiva igual a la existente en el 2007 en cuanto a que las personas con ingresos inferiores a los \$ 7.850 no pagan el IR, modificándose los estratos superiores, pagándose el 35% a aquellos con ingresos superiores a los \$ 80.000, acorde con el principio de progresividad. Estos valores serán actualizados anualmente conforme a la variación del IPC de área urbana.

En lo que respecta a las reformas relativas al impuesto al valor agregado (IVA) se amplía las exoneraciones tributarias para productos vinculados con la producción como semillas certificadas, preparados alimenticios para animales, fertilizantes, insecticidas, productos veterinarios así como la materia prima e insumos, importados o adquiridos en el mercado interno; de igual manera se exonera del impuesto al IVA a la maquinaria agrícola y demás elementos de uso agrícola, partes y piezas. Todas estas exoneraciones serán establecidas concretamente mediante Decreto Presidencial.

En las reformas se establece el Régimen Impositivo Simplificado –RS- que comprende las declaraciones de los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado, para determinadas personas naturales que realizan actividades económicas de baja cuantía, contemplándose tablas impositivas para 8 categorías de acuerdo al tipo de actividad: comercio, servicios, manufactura, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, agrícolas, minas y canteras. Las tablas deben ser actualizadas cada tres años por el SRI de acuerdo a la variación anual acumulada del IPC.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Arellano, Estuardo: Anotaciones para una política educativa nacional en Cuadernos de Políticas Sociales. 5 Políticas de Educación. Compilador Santiago Escobar. ILPES-CEPAL-ILDIS.
2. Constitución del Ecuador: Art. 3, num. 5
3. ENTORNOS Y PERSPECTIVAS. Documento del SRI
4. Entornos y Perspectivas; Memoria de los años 50-90s
5. Estrella, Eduardo: Políticas sociales de salud en Cuadernos de Políticas Sociales. 6 Políticas de Salud. Compilador Santiago Escobar. ILPES-CEPAL-ILDIS.
6. Incidencia distributiva del impuesto a la renta de los individuos e IVA de los hogares
7. Lucas Pacheco: Política Económica
8. Pacheco, Lucas: Política Económica
9. Plan Nacional de Desarrollo, Senplades
10. Plaza, Luis y Sempértegui, Fernando: Políticas de salud en Cuadernos de Políticas Sociales. 6 Políticas de Salud. Compilador Santiago Escobar. ILPES-CEPAL-ILDIS.
11. Reglamento Provisorio del Gobierno de Guayaquil
12. SENPLADES: Plan Nacional de Desarrollo. Page: Webs
13. Sitiglitz, Joseph: La economía del sector público
14. Uzcátegui, Emilio: La educación en el Ecuador 1830-1980 en el Libro del Sesquicentenario