



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

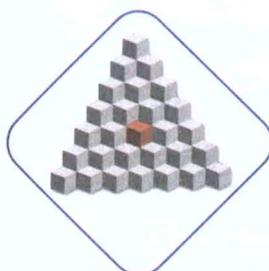
Lucas Achig Subía



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

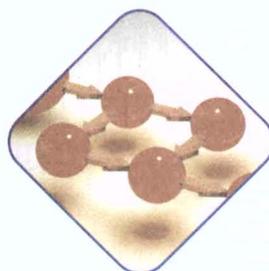
Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento



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

HACIA UN NUEVO SISTEMA DE IMPOSICIÓN DIRECTA

El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo

Mauro Andino Alarcón *

*Funcionario del Departamento de Estudios Tributarios del Servicio de Rentas Internas

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

HACIA UN NUEVO SISTEMA DE IMPOSICIÓN DIRECTA

El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo.

RESUMEN

El Impuesto a la Renta (IR) es considerado como la columna vertebral de todos los sistemas tributarios en razón de sus características basadas en el principio de la capacidad de pago. Intenta, además, bajo el principio de suficiencia, generar ingresos para el Fisco y a su vez crear un sistema de distribución de las rentas para crear un Sistema Tributario Equitativo.

Dadas estas características, esta investigación realiza un análisis del Impuesto a la Renta en el Ecuador, tanto de personas jurídicas como físicas, su diseño estructural, así como su aporte al cumplimiento de generación de ingresos para poder solventar el gasto fiscal y para mejorar los niveles de desigualdad y redistribución de los ingresos en el país. Todos estos elementos se encuentran fuertemente vinculados y cada uno coadyuva para la obtención de un sistema equitativo.

ABSTRACT

The Income Tax is considered the most important of all tax systems, because of its characteristics based on payment ability. Under the principle of sufficiency, the Income Tax generates revenues for the Treasury, and at the same time it contributes to create an equitable tax system.

Given those characteristics, this research attempts to analyze the corporate income tax and the personal income tax in Ecuador. Furthermore, it analyzes the Income tax structural design and its contribution to the income generation, in order to solve the fiscal expenditure gap, and to improve the income redistribution in the country.

INTRODUCCION

El Impuesto a la Renta (IR) es considerado como la columna vertebral de todos los sistemas tributarios, dadas sus características basadas en el principio de la capacidad de pago. Intenta, además, bajo el principio de suficiencia, generar ingresos para el Fisco y a su vez crear un sistema de distribución de las rentas para crear un Sistema Tributario Equitativo.

Dadas estas características, esta investigación trata de analizar al IR en el Ecuador, tanto para personas jurídicas como físicas, su diseño estructural, así como su aporte al cumplimiento de generación de ingresos para poder solventar el gasto fiscal y para mejorar los niveles de desigualdad y redistribución de los ingresos en el país. Todos estos elementos se encuentran fuertemente vinculados y cada uno coadyuva para la obtención de un sistema equitativo.

Un Impuesto a la Renta ideal trata de establecer un patrón redistributivo en el intento de mejorar la equidad, por esto es importante profundizar en el diseño de este impuesto en el Ecuador y, mediante micro simulación, poder evaluar si el impuesto cumple con esta misión, dado que en el Ecuador el menor ingreso del decil más rico es 4 veces mayor que el ingreso más alto del decil más pobre.

A nivel de la región, Ecuador presenta una de las presiones tributarias más bajas de América Latina. Esto evidencia que existe un potencial de crecimiento en cuanto a la recaudación del impuesto. La recaudación del valor agregado representa el 7% frente al Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el IR total es de alrededor del 4,5% del PIB.

Al separar el impuesto por tipo de contribuyente, las personas jurídicas representan el 4% frente al PIB mientras que las personas naturales solo el 0,6%. Esto nos muestra que existen problemas de diseño en el impuesto, donde el IR de las personas físicas se encuentra desvinculado del impuesto de las personas jurídicas, por lo cual mediante esta investigación se pretende buscar alternativas que permitan corregir estas distorsiones.

Para encontrar las mejores alternativas de solución a la estructura del impuesto, es necesario investigar los diferentes modelos del IR. Desde los sistemas de impuestos a la renta de Haig y Simons, pasando por el Flat Tax de Hall y Rabushka, hasta llegar a los sistemas Duales.

Esta investigación, en una primera parte, realiza un recuento histórico del IR en el Ecuador, sus orígenes y transformaciones principales que han dado como resultado la estructura directa de imposición directa. En una segunda parte se aborda los resultados durante dos décadas de los ingresos fiscales desde los 90 hasta los 2000, sus estructuras y sus principales componentes.

En una tercera parte se realiza un primer acercamiento a la imposición directa en el Ecuador, para en la cuarta y quinta parte abordar de forma particular el Impuesto a la Renta de Personas Naturales o Físicas y Jurídicas o Sociedades en Ecuador, su diseño y características. Algunos planteamientos de soluciones a los problemas existentes en estos impuestos, así como los resultados de simulaciones en cambios profundos aplicados a estos impuestos.

1. BREVE DESCRIPCIÓN HISTÓRICA DEL IMPUESTO A LA RENTA

Reseña Histórica del Impuesto a la Renta

Los fondos recaudados a través del sistema tributario constituyen una de las principales fuentes de ingreso en el presupuesto del Estado para financiar el gasto social. Según el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), un sistema tributario constituye aquel conjunto de impuestos coordinados y estructurados conforme a criterios de política, que buscan una distribución equitativa de los ingresos en la población, la reactivación del aparato productivo y la regulación del consumo privado.

Básicamente, los impuestos de mayor recaudación que integran un sistema tributario pueden ser clasificados en dos tipos: Impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos gravan los ingresos de los individuos que ejercen una actividad económica o que están bajo una relación de dependencia y los impuestos indirectos gravan el gasto de bienes de capital, de consumo y servicios.

La renta como un indicador expresivo de la capacidad de pago de un individuo es un concepto nuevo, que ha tomado fuerza con el surgimiento del concepto de riqueza, especialmente con la acumulación del capital y la teoría del valor. El tratamiento de los tributos se tornó más complejo conforme el progreso de las economías, el incremento de la riqueza y diversificación de la producción, pues con cada nueva forma de producción y de generación de beneficios surgía un nuevo impuesto, centrandolo su imposición en la generación de los rendimientos, lo que constituye una aproximación al gravamen de la renta conocido como sistema cedular.

Por otra parte, como una aproximación a la imposición de la renta personal se sumaba los rendimientos provenientes de la acumulación de los rendimientos netos de una persona, lo que se conocía como renta y sobre la cual se establecía un gravamen. Sin embargo, bajo un "sistema de impuestos de producto", existía una imposición sobre los rendimientos provenientes de cada una de las fuentes generadoras de renta.

Es decir, bajo esta aproximación no se agregan los rendimientos en base al sujeto perceptor que permitiría tener un único impuesto sobre la renta personal.

En la historia de la tributación contemporánea **Robert Murray Hig** (1921) define a la renta como “el aumento o acrecentamiento del poder de un sujeto para satisfacer sus necesidades durante un período dado en términos de dinero o de cualquier cosa susceptible de valoración monetaria”¹. La renta de base amplia resulta de sumar los gastos de consumo de una persona durante un período de tiempo más el incremento patrimonial.²

$$R = C + \Delta P$$

Donde,

R= Renta

C= Consumo

ΔP = Variación neta del Patrimonio

Las alternativas de incremento patrimonial del sistema de rentas de base amplia incluyen:

1. Renta neta corriente, es decir la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos del trabajo del capital o de la actividad empresarial y profesional.
2. Ganancias de capital, las variaciones en el valor del patrimonio que no entra en la renta neta corriente
3. Herencias donaciones y legados
4. Ganancias del Azar

En torno al impuesto a la renta de bases amplias, se desarrollaron otras propuestas, como el **informe Carter** (Canadá 1967). Carter propone la necesidad de ampliar las bases y a la vez reducir los tipos de gravamen introduciendo el concepto de exenciones.

Dentro de la línea de los diferentes impuestos a la Renta existe el impuesto al Gasto, que en lugar de gravar a la Renta recae sobre el gasto de consumo de un contribuyente:

$$C = R - \Delta P$$

Este impuesto deja al crecimiento neto del patrimonio fuera del gravamen es decir excluye el ahorro.

Bajo el enfoque de la imposición al gasto, **Kaldor** (1955) defendía este sistema impositivo bajo los conceptos de equidad y eficacia, sustentando su afirmación en que es más conveniente gravar a un individuo por su consumo de bienes y servicios que por los bienes o servicios que generó. Además mencionaba que el impuesto sobre el consumo favorece al ahorro y por lo tanto al crecimiento económico.

¹ (Murray Haig, Robert, “The concept if income 1921”

² Sevilla Segura, José, “Política y Técnicas Tributarias”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005,páginas 113 - 114

Esta propuesta considera que dentro de la base gravable se deben incluir todos los gastos realizados en bienes de consumo que se realizan en la fecha. Es decir lo que es a crédito se debe incluir cuando se cumpla el plazo y efectivamente se cancele la deuda. Este impuesto pretende entonces gravar el flujo de caja del individuo.

Otra tendencia con muchos adeptos es la propuesta del FLAT – TAX **de Hall y Rabushka**, en donde se pretende sustituir al impuesto a la renta de personas y sociedades por un impuesto plano tanto para personas naturales y jurídicas. Este impuesto está estructurado para gravar al consumo, el cual es soportado por todas las unidades productivas y su base amplia es igual al total de las ventas menos el total de las compras de todas las unidades productivas.

Según sus autores, este impuesto pretende gravar al consumo igual que el IVA, incluyendo un efecto de progresividad. Para conseguir esto, se separa al IVA en un impuesto a la renta del trabajo y otro a la renta empresarial. Los dos se gravan a una tasa igual y las rentas de trabajo incluyen un mínimo exento que permite progresividad, el impuesto sobre las empresas que recaería tanto sobre entidades jurídicas como sobre individuos que desarrollan una actividad económica tiene como base las rentas de capital generadas menos la inversión del período.

Si la propuesta de Hall y Rabushka simplifica la administración del impuesto a la renta, son los sistemas duales de impuesto a la renta los que pueden considerarse como una solución a la fuga del ahorro. El sistema dual es aplicado por los países Nórdicos a partir de los años 1987 y 1993.

Este impuesto da un tratamiento diferenciado a las rentas del trabajo, mediante tasas progresivas y a las rentas del capital a una tasa proporcional, sean ellas empresariales o pasivas. De esta forma, se corrige los problemas generados por el impuesto sintético, en donde la gran cantidad de deducciones y exoneraciones hacen que las bases se estrechen y se abre una puerta para la planeación fiscal evasiva de los contribuyentes.

En Ecuador

El Impuesto a la Renta en el Ecuador tuvo su origen en el año 1925 con la **Misión de Edwin Kemmerer**, profesor de Finanzas Internacionales de la Universidad de Princeton. La misión Kemmerer elaboró un plan de modernización de las finanzas públicas y privadas del Ecuador, que incluía la creación de instituciones como el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos, Contraloría, Dirección de Adunas entre otras instituciones.

Las reformas Kemmerianas estuvieron llamadas a estabilizar la economía, terminar con el déficit presupuestario y evitar el alza del dólar frente al sucre. Dentro de este grupo de propuesta -y para el cumplimiento de estos objetivos macroeconómicos-, se plantea la creación de un impuesto a la renta. Este impuesto es aprobado en el año 1926 y tenía la característica de gravar de manera separada a las rentas de trabajo o provenientes de servicios y a las rentas provenientes del capital.

Dentro de las justificaciones que se dieron en esa época para la creación de este impuesto a la Renta se encuentra:

- El impuesto a la renta tenía una aceptación a nivel mundial, muchos creadores de política proponían en la región este tipo de impuesto.
- El desarrollo del impuesto a la renta coincidía en todas partes con el desarrollo de las instituciones democráticas.
- De las entrevistas realizadas por la Misión Kemmerer a diferentes empresarios, se estableció que éstos estaban de acuerdo en pagar un impuesto justo, basado en el principio de la capacidad de pago.

- Los impuestos al consumo generaban un descontento social.
- El sector financiero, el más poderoso de la época estaba de acuerdo con el impuesto.
- Durante los últimos 25 años muchos países aplicaban un impuesto general a las rentas líquidas de toda clase, el cual requería un alto costo para su control y alto nivel de integridad de la ciudadanía, una combinación de dinero y responsabilidad social que el Ecuador no tenía hasta ese momento.

La Misión estableció que para la aplicación eficaz del impuesto parcial a la renta eran necesarias dos condiciones: **1.** concentrar en la fuente la recaudación del impuesto o por lo menos en las fuentes de información concerniente a la renta gravada, y **2.** establecer la disponibilidad de registros públicos en cuanto el monto, o en cuanto a la existencia de la renta que debía ser gravada.

Esta nueva Ley incluía por primera vez el término “contribuyente”, que se definía como toda persona sujeta al impuesto. Se establecía también el término “agente de retención”, que era cualquier persona no fiduciaria que estaba obligada a deducir y retener el valor de cualquier impuesto que grave la renta, que pase por sus manos y pertenezca a otra persona.

Se estableció la declaración informativa y la declaración del impuesto realizada por el propio contribuyente, o las retenciones efectuadas en su calidad de agente de retención.

El Impuesto a la Renta por servicios profesionales recaía sobre los sueldos, bonos de utilidades, gratificaciones, comisiones, compensaciones a base de jornales, pensiones, honorarios arancelarios de funcionarios públicos, en general sobre todas las remuneraciones. Se encontraban exentos los ingresos provenientes de indemnizaciones en conformidad con la Ley de Trabajo a la fecha establecida, las becas otorgadas por el Gobierno Nacional, los sueldos y honorarios de los representantes de Gobiernos extranjeros y las remuneraciones de cualquier naturaleza pagadas a extranjeros por sus servicios en el Ecuador.

El impuesto permitía deducciones conforme a las características del contribuyente: soltero, casado, con cargas familiares, por cargas familiares con discapacidad y por anciano bajo su custodia. Estas deducciones se encontraban entre 2.000 y 3.000 sucres³

El impuesto buscaba una progresividad con tarifas que subían conforme al nivel de ingreso y con tramos exentos:

Cuadro 1
Cuadro de Impuesto a la Renta por servicios prestados
Año 1926

En sucres del Ecuador

Montos en \$		Fracción en \$	Tarifa en %
0	3.000	0	2%
3.001	6.000	70	3%
6.001	9.000	180	4%
9.001	12.000	360	5%
12.001	15.000	600	6%
15.001	25.000	900	7%
25001 en adelante		1750	8%

Fuente: Misión Kemmerer, 1926
Elaborado por: El autor

³ El tipo de cambio en esa época estaba en USD \$ 1 por \$ 5 sucres del Ecuador.

El impuesto a la Renta de Capital, establecía una tarifa única del 8% sobre las rentas de capital inclusive: dividendos o acciones de ganancias pagadas a accionistas de banco, corporaciones, compañías y asociaciones de cualquier clase, dentro de esto se incluían también las ganancias de negocios individuales.

Se encontraban exentos del impuesto los intereses cobrados por los bancos en sus operaciones, con excepción de los dividendos o intereses sobre acciones, cédulas, bonos y otros valores que poseían en sus cajas. Los intereses pagados por los bancos a los cuenta ahorristas por montos que no excedieran los \$ 5.000 sucres del Ecuador. Las utilidades individuales derivadas solamente de operaciones agrícolas.

Las deducciones que se podían realizar eran las mismas que aplicaban para el impuesto a la renta de prestación de servicios más \$2.000 sucres del Ecuador adicionales.

Después de diez años, en 1937, se incorpora una reforma al Impuesto a la Renta en el Ecuador. Este es el inicio de una serie de reformas que se darán durante las siguientes cuatro décadas. Así, en el año 1937 se definen, tal vez de forma involuntaria, los conceptos de "Renta de la fuente" y de establecimiento "permanente", al declarar que las sociedades o empresas extranjeras que ejerzan negocios en el Ecuador sin tener establecimientos propios, pero que mantengan existencias de mercaderías para venderlas por intermedio de agentes o comisionistas, deberían pagar el impuesto establecido en la Ley de creación del Impuesto a la Renta.

Durante el período de los años treinta hasta la década de los años cincuenta existió en la Región Centro Andina una fuerte corriente para evolucionar en los sistemas contables. En 1935 se establecieron discusiones a nivel de países de la Región sobre el manejo contable de las empresas públicas y privadas⁴. En 1951 se creó el Instituto Nacional de Contadores Públicos en Colombia que luego es replicado en los diferentes países de la Región incluido Ecuador.

Este cambio en los esquemas contables, influenciado por los avances en las Finanzas y las aperturas comerciales, influyó sobre la estructura del Impuesto a la Renta en el Ecuador. Es así que para el 29 de Marzo de 1941 se emite una reforma al Impuesto a la Renta y el impuesto pasa de ser netamente por fuente de ingresos y tiene un primer acercamiento a la renta integral. En dicho año se hace una distinción de las Rentas de Servicios Personales, Rentas de Capital con participación de trabajo y Rentas de Capital Puras.

Así también, se otorgan exenciones a pequeños comerciantes e industriales que, sin tener más ingresos por otros conceptos, trabajen con un capital igual o inferior de \$ 2.000 sucres del Ecuador y que sus ventas no alcancen al año más de \$ 5.000 sucres del Ecuador. Estos factores tenían que cumplirse para dar paso a la exención.

Se introduce también el concepto de deducciones por amortización, depreciaciones del activo y por arrastre de pérdidas de años anteriores. Se inicia la obligación de llevar contabilidad para toda persona o sociedad dedicada a cualquier clase de negocio y que gire con un capital desde \$ 5.000 sucres del Ecuador. Para esta fecha el tipo de cambio en el Ecuador era de \$16.9 sucres por dólar.

En el año 1945 se decreta un Impuesto a las Ganancias excesivas y se crea finalmente el impuesto a la Renta Global que marca el inicio de lo que tenemos actualmente como impuesto a la Renta. El impuesto a las Ganancias excesivas procuraba solidarizar al sector comercial que durante esos años, por circunstancias excepcionales determinadas por la guerra con el Perú, habían tenido ganancias desproporcionadas.

El impuesto a la Renta Global procura unificar y codificar todas las rentas que hasta el momento se encontraban dispersas y que estaban siendo solapadas por otras. Este impuesto elimina todos los otros impuestos que gravaban rentas de capital neto o rentas de capital y trabajo a nivel nacional y local. Dado que los diferentes municipios resultaban mermados en sus rentas por la eliminación de impuestos de

⁴Ver Arias. Estudiantes de la Universidad del Quindío. Colombia

carácter local, se crea un fondo con este nuevo Impuesto a la Renta Global. El fondo procura mantener los ingresos que recibían los Gobiernos Seccionales y es así como se da inicio a las preasignaciones de ingresos tributarios, que rompieron con la redistribución de los ingresos fiscales durante mucho tiempo en el Ecuador.

Durante la **década de los años cincuenta y sesenta** el impuesto a la Renta Global se consolida en su esquema en el Ecuador. Se realizan cambios conforme a los avances contables y las modificaciones en términos financieros y de mercados.

A inicios de la década de los **años setenta** la economía ecuatoriana presentó varias innovaciones que intensificaron la recaudación de los impuestos, principalmente de fuente directa. En efecto, los impuestos directos constituyeron la fuente de ingresos tributarios más grande del Estado, a raíz de la iniciación de la explotación petrolífera, la consecuente inyección de capital en la economía y la prolongada estabilidad en política tributaria; promediando una participación de 48.1%, en tanto que los impuestos indirectos promediaron una participación del 40%, dentro del Presupuesto General del Estado.

Tras el descubrimiento del yacimiento petrolífero de Lago Agrio en la Amazonía ecuatoriana y el inicio de las exportaciones de crudo en agosto de 1972, el aparato productivo nacional se desarrolló a gran velocidad. El incremento en los precios del barril de petróleo y la estabilidad en el tipo de cambio también impulsaron este dinamismo, causando un valioso volumen de recursos económicos pero al mismo tiempo un aumento en la inflación. En consecuencia, el ahorro interno, las reservas internacionales y el gasto corriente crecieron considerablemente, aumentando el ingreso per-capita y por consiguiente los ingresos tributarios de fuente directa.

En el tema tributario, los impuestos directos se dividieron principalmente en dos clases: Impuesto a la Renta de Personas Naturales e Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas⁵. El primero consistía en un sistema de tarifas que variaban progresivamente del 10% al 42% en 9 intervalos de ingreso mientras que el segundo aplicaba tarifas del 20% para empresas nacionales y del 40% para las empresas con capital extranjero.

La gran reforma fiscal que trascendió la **década de los años ochenta**, en conjunto con la pérdida de dinamismo de la economía, fue un factor determinante en la estructuración y comportamiento del sistema tributario. La variada política tributaria orientada a cerrar los déficits presupuestarios, producto de la crisis de la deuda externa, causó cambios importantes que invirtieron las tendencias de los ingresos tributarios de fuente directa e indirecta.

En el contexto tributario, para las personas naturales se mantuvo el sistema de tarifas de la década anterior, con la diferencia de que los intervalos de ingreso se actualizaban en función del salario mínimo vital. Luego, en el año 1989, este sistema se modificó por un conjunto de tarifas que variaban progresivamente del 10% al 25% en 5 intervalos de ingresos. Para las personas jurídicas, este impuesto también mantuvo su estructura hasta el año 1989, cuando se unificó a una tasa del 25%⁶. A todo esto se sumó la creación del anticipo, cuyo cálculo consistía en el 50% del Impuesto a la Renta del periodo anterior.

Al inicio de la década de los años noventa, a pesar de las buenas intenciones de los gobiernos para reducir la inflación y aumentar la inversión extranjera mediante programas de estabilización monetaria, varios shocks adversos al funcionamiento del aparato económico complicaron su desarrollo. Estas externalidades se mostraron en el conflicto bélico con el Perú, la inestabilidad política, la caída del precio del petróleo, el impacto del fenómeno del Niño, entre otros. El efecto de estos factores, sumado a la salida de capitales, terminó en la crisis financiera del año 1999, cuando por primera vez (desde que se tiene

⁵ Las personas jurídicas se clasificaban en sociedades de personas y sociedades de capital; al establecer que el capital de las primeras estaba representado por acciones o certificados de aportación (rentas del capital puro); mientras que el capital de las segundas se encontraba soportado por el trabajo, capital, o ambos (rentas de capital con o sin concurso de capital), de un grupo de personas cuyas ingresos provenían exclusivamente del trabajo.

⁶ En 1988 nace el concepto de "pequeño contribuyente", aplicando un monto fijo a personas que registraran ventas menores a un millón de sucres en un año. Este sistema buscaba ampliar la base de contribuyentes y reducir la informalidad.

registro en la contabilidad nacional) se presentó una contracción en el desarrollo económico equivalente al 6.3%. Este deterioro obligó a expandir gradualmente la gestión fiscal a través de nuevas alternativas que reactiven el aparato productivo no petrolero, ampliando el número de contribuyentes y las fiscalizaciones de las obligaciones tributarias.

A pesar de que en un principio las reformas fiscales fueron ideadas para reducir la evasión, a finales de la década de los noventa estas reformas complicaron y degeneraron la concepción de los impuestos directos. En el año 1993, el cálculo del anticipo del Impuesto a la Renta fue establecido a una tasa del 1% sobre el valor total de los activos declarados en el período anterior; esto con la finalidad de tener un mayor control sobre los montos declarados por los contribuyentes, y se introdujeron algunos incentivos al sector productivo, los cuales habían sido eliminados en los años 80.

Por otra parte, la historia del Impuesto a la Renta no se encuentra exenta de capítulos heterodoxos. En el año 1999 el Impuesto a la Renta se reemplazó temporalmente por el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC), dejando sin efecto el anticipo establecido en 1993. El ICC gravó con una tasa del 1% todo movimiento nacional de dinero y de capital hasta el año 2000, y posteriormente con una tasa del 0.8%, hasta el mes de noviembre del mismo año; fecha en la cual fue eliminado.

En el 2007, el impuesto a la renta es reformado con la Ley de Equidad Tributaria, emitida el 29 de Diciembre. En este capítulo del impuesto se introducen algunos mecanismos heterodoxos como es el cálculo del nuevo anticipo, un impuesto a los ingresos extraordinarios Petroleros y un Régimen Simplificado en el Ecuador que reemplaza al IVA y al Impuesto a la Renta para contribuyentes con ingresos menores a USD \$ 60.000.

2. EL SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO

2.1. La evolución de los ingresos fiscales en una perspectiva de largo plazo

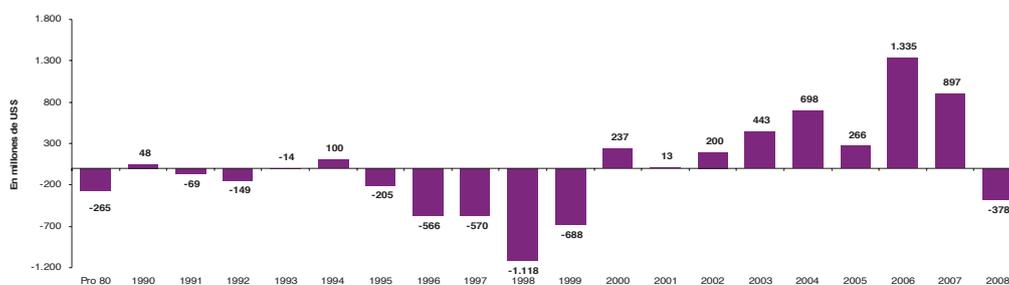
2.1.1. Los avances en cambiar la participación de los ingresos Petroleros

La debilidad que de manera repetitiva y durante mucho tiempo ha caracterizado a la Política Fiscal en el Ecuador pone en riesgo la sostenibilidad de la senda de crecimiento. La construcción del Estado es la variable fundamental del desarrollo a largo plazo (**Acemoglu et. al. 2001, 2002**). Como refleja el gráfico¹, Ecuador ha tenido fuertes dificultades para que los ingresos cubrieran sus grandes necesidades de gasto⁷. La economía del país experimentó un crecimiento económico sostenido entre 1960 y 1980 acompañado de aumentos en sus niveles de gastos y de ingresos públicos, aunque estos últimos presentaron una tendencia mucho más volátil.

La crisis de la deuda a principios de los '80 fue producto de un estancamiento de los ingresos con respecto a los gastos crecientes derivados de los desequilibrios externos provocados por los mayores intereses de retorno de la deuda contraída, de la debilidad del sistema financiero y de políticas de gasto público destinadas a financiar a sectores poco productivos. Esto se mantuvo durante los años '90, lo que originó como resultado el saldo negativo de las cuentas del Estado llegando a su punto máximo en 1998 con un déficit global en relación al PIB de alrededor de 4,80%.

⁷ La incapacidad para hacer frente a las deudas contraídas ha sido una constante en la historia. Así, desde 1824, Ecuador ha estado casi 120 años sin poder hacer frente a su deuda soberana, siendo el período 1999-2000 el último en que el país se declaró incapaz para hacer frente a sus deudas.

Gráfico 1
Superávit/ Déficit Global Sector Público no Financiero
 En millones de US dólares
 Período: 1980-2008



Elaboración: El Autor
 Fuente: SRI-MEF-BCE

Los ingresos fiscales del Ecuador –petroleros y no petroleros– fueron, en promedio, 33.2% del PIB en el trienio 2006/2008, un aumento de 6.5 puntos del producto interno bruto superiores a los del trienio 1990/1992 (26.7% del PIB). No obstante, detrás de esta variación significativa para tan largo plazo, debe notarse que:

(a) A lo largo del período analizado, se verifica un sub-período de clara tendencia decreciente entre 1990 y 1998 (cuando los ingresos totales pasan de 27.7% a 17.3% del PIB) y un sub-período de clara tendencia creciente entre 2001 y 2008 (cuando los ingresos totales pasan de 23.6% a 41.6% del PIB).

(b) Como muestra el Cuadro 2, mientras que los ingresos petroleros y el superávit operacional de las empresas públicas no financieras cayeron significativamente entre los trienios 1990/1992 y 2005/2007 (1.5 y 2.6 puntos del producto respectivamente), los ingresos no petroleros (incluidas las contribuciones a la Seguridad Social) crecieron 6.9 puntos del producto, compensando la caída de los otros rubros.

En efecto, en tanto los ingresos petroleros pasaron de 10.0% del PIB en 1990/1992 a 7% en 2005/2007, los no petroleros crecieron de 13.5% del PIB en 1990/1992 a 19.6% en 2005/2007. Como consecuencia, mientras la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos cayó del 38.4% al 25.9%, la de los no petroleros creció del 50.9% al 72.3%.

Estas participaciones en el año 2008 cambiaron por el aumento del precio en el barril de crudo ecuatoriano, lo que ocasionó que la participación de los impuestos dentro del Presupuesto General del Estado disminuyera en relación al promedio del año 2005/2007.

A pesar de esto, el crecimiento de la recaudación con relación al PIB durante el año 2008 ha mostrado un aumento, principalmente del impuesto directo en 1 punto en comparación al promedio de los años 2005/2007, lo que marca un quiebre en la supremacía de los impuestos indirectos sobre los directos.

Cuadro 2
Evolución de los Ingresos del Sector Público No financiero
Períodos 1990/1992 y 2005/2007 y 2008

	En % PIB				Estructura			
	90/92	05/07	Variación	Año '08	90/92	05/07	Variación	Año '08
INGRESOS TOTALES	26,7	26,9	0,2	41,6	100	100		100
Petroleros	10,2	7,0	-3,2	16,9	38,4	25,9	-12,5	40,7
Por exportaciones	8,4	6,9	-1,5	16,9	31,6	25,6	-6,0	40,7
Por venta de derivados	1,8	0,1	-1,7	nd	6,8	0,3	-6,5	nd
No petroleros	13,5	19,6	6,1	22,8	50,9	72,3	21,4	54,7
IVA	3,0	5,9	2,9	5,9	11,5	21,9	10,4	14,2
ICE	0,7	0,8	0,1	0,9	2,8	3,0	0,2	2,2
Renta	1,4	3,5	2,1	4,5	5,4	12,8	7,4	10,8
Arancelarios	1,8	1,5	-0,3	1,6	7,0	5,6	-1,4	3,7
Contribuciones a la Seguridad Social	2,6	3,5	0,9	4,0	10,1	13,2	3,1	9,6
Otros (Tributarios + No Tributarios)	3,7	4,8	1,1	6,0	14,3	15,8	1,5	14,3
Superávit operacional EPNF	2,9	0,3	-2,6	1,9	11,0	1,8	-9,2	4,5

Elaboración: El Autor
Fuente: SRI-MEF-BCE

2.1.2. El crecimiento de los ingresos no petroleros, ¿ha permitido tener un sistema tributario estable?

En líneas generales, puede afirmarse que el esfuerzo recaudador de Ecuador se ha orientado a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: el IVA y el impuesto a la renta.

En efecto, la recaudación bruta del IVA se duplicó en términos del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 3% a 6% del PIB y elevando así su participación en los ingresos totales de 11.5% a 21.9%. En el mismo sentido, la recaudación del Impuesto a la Renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2.5, pasando de 1.4% a 3.5% del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007 y elevando así su participación en los ingresos totales de 5.4% a 12.8%. El crecimiento de los pilares tributarios –IVA e imposición a la renta– explica casi un 80% del crecimiento de los ingresos no petroleros.

La leve caída en la recaudación de aranceles, de 1.8% del PIB en 1990/1992 a 1.5% en 2005/2007, es significativamente menor a la que ha experimentado la mayoría de los países de América Latina, donde los procesos de apertura e integración comercial han determinado caídas más significativas.

2.1.3. Pese al esfuerzo realizado, la presión tributaria está aún por debajo de la potencial

En el *Cuadro No3*, se presentan los ingresos tributarios del sector público no financiero de Ecuador en el período 2001-2008. En el último trienio, la presión tributaria del país fue, en promedio, 16% del PIB si se incluyen las contribuciones a la Seguridad Social, y 12.4% del PIB si no se consideran.

Pese al esfuerzo por aumentar su recaudación tributaria, Ecuador aún tiene una de las presiones tributarias más bajas de América Latina. En el año 2007, y sin la Seguridad Social, la presión tributaria de Ecuador (12.9% del PIB) sólo fue superior a la de Haití (9.7%, con el PIB per cápita más bajo de América Latina, US\$ 611 en 2007), a la de México (10.7%, pero con ingresos petroleros de casi 9% del PIB) y a la de Panamá (10.9%, pero con ingresos no tributarios de 5.8% del PIB), ubicándose en el mismo nivel que la de Paraguay (12.8%, pero con ingresos de 4% del PIB por las represas de Itaipú y Yaciretá) y la de Guatemala (12.9%).

Así también, las estimaciones de esfuerzo fiscal disponibles coinciden en que la recaudación tributaria de Ecuador está por debajo de su capacidad tributaria (recaudación potencial). La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar dadas las características que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto.

A su vez, el esfuerzo fiscal se define como la relación entre la recaudación actual como porcentaje del PIB y la capacidad tributaria así definida. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

Como se dijo, las estimaciones disponibles indican que el índice de esfuerzo tributario de Ecuador es menor a la unidad. Así, por ejemplo, **Piancastelli** (2001) obtiene para Ecuador un índice de 0.882 y **Teera** (2001) estima un índice de 0.746.⁸

Cuadro 3
Ingresos Tributarios del Sector Público no Financiero
Año 2001-2007

1. En millones de dólares	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Ingresos Tributarios con SS	3,132.9	3,918.2	4,189.2	4,737.6	5,541.7	6,722.0	7,524.8	
Ingresos Tributarios sin SS	2,678.2	3,151.8	3,289.7	3,714.0	4,432.7	5,166.0	5,729.3	
IVA	1,456.1	1,670.1	1,737.1	1,886.8	2,166.9	2,444.9	2,752.7	
ICE	153.4	242.7	242.8	270.1	307.6	345.0	349.4	
Renta	571.9	651.0	735.8	880.2	1,185.6	1,452.8	1,688.7	
Patrimonio	97.8	116.9	146.2	156.4	166.9	201.0	197.8	
Arancelarios	354.4	428.4	395.8	469.5	560.8	637.9	700.2	
Otros	44.6	42.7	31.9	50.8	44.9	84.4	40.5	
Seguridad Social	454.6	766.4	899.5	1,023.6	1,109.0	1,555.9	1,795.5	
2. En % del PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 05/07
Ingresos Tributarios con SS	14.7	15.7	14.6	14.5	14.9	16.2	16.9	16.0
Ingresos Tributarios sin SS	12.6	12.7	11.5	11.4	11.9	12.5	12.9	12.4
IVA	6.9	6.7	6.1	5.8	5.8	5.9	6.2	6.0
ICE	0.7	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Renta	2.7	2.6	2.6	2.7	3.2	3.5	3.8	3.5
Patrimonio	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5
Arancelarios	1.7	1.7	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.5
Otros	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
Seguridad Social	2.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.8	4.0	3.6
3. Estructura sin SS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 05/07
Ingresos Tributarios sin SS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IVA	54.4	53.0	52.8	50.8	48.9	47.3	48.0	48.1
ICE	5.7	7.7	7.4	7.3	6.9	6.7	6.1	6.6
Renta	21.4	20.7	22.4	23.7	26.7	28.1	29.5	28.1
Patrimonio	3.7	3.7	4.4	4.2	3.8	3.9	3.5	3.7
Arancelarios	13.2	13.6	12.0	12.6	12.7	12.3	12.2	12.4
Otros	1.7	1.4	1.0	1.4	1.0	1.6	0.7	1.1

Elaboración: El Autor

⁸ Trabajando con datos de panel, se determinan los coeficientes de ecuaciones como la que sigue: $T/Y = a + b(Y/N) + c(X/Y) + d(R/Y) + e(A/Y)$ donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario. En teoría, se espera que los coeficientes b, c, y d sean positivos y que e sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

2.2. La importancia de la tributación directa en el actual sistema tributario

El Impuesto a la Renta representó durante el último trienio el 38% de la recaudación tributaria, mientras que el IVA y el ICE participaron en la recaudación de este mismo período con el 55 %. La recaudación del Impuesto a la Renta durante el año 2008 fue de US 2.369 millones, consiguiendo un cumplimiento de la meta establecida en el Presupuesto General del Estado del 123,1%⁹. Dentro de este rubro, los mayores cumplimientos fueron: Anticipo del Impuesto a la Renta, con una recaudación de US\$ 352,3 millones. Retenciones en la Fuente del Impuesto a la Renta una recaudación de US\$ 1.413,5 millones y declaraciones del Impuesto a la Renta, tanto de personas naturales como de sociedades presentó una recaudación de US\$ 603,3 millones de dólares al mes de diciembre 2008.

El IVA, el gran recaudador del sistema tributario ecuatoriano (6.2% del PIB en 2008), explica por sí solo casi la mitad de la recaudación tributaria. Aún así, es interesante señalar que este impuesto presenta síntomas de “agotamiento”. En efecto, su recaudación en el trienio 2001-2003 ya había sido, en promedio, 6.5% del PIB, casi un 10% superior a la recaudación promedio del último trienio (6.0% del PIB). La productividad del IVA en el año 2008 comparada con el mismo periodo anterior, muestra una variación de alrededor de 1.3, lo que nos validaría el desgaste del impuesto. Nuevamente es necesario aclarar que el ejercicio sobre la productividad del IVA se lo realiza con información del PIB del Banco Central del Ecuador que contiene las observaciones anotadas anteriormente, lo cual podría distorsionar el resultado obtenido.

La recaudación del Impuesto a la Renta (4.1% del PIB en 2008, casi 30% de la recaudación tributaria) es la relevante dentro de los impuestos directos.

2.2.1. Una primera aproximación a la imposición a la renta

La recaudación del impuesto a la renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2.6 entre 1993/1994 y 2007/2008, pasando de 1.5% a 4.1% del PIB. Si subdividimos este resultado nos podemos dar cuenta que durante el 2001/2002 la recaudación de renta presentó apenas el 2.3% del PIB. Es en los años 2007/2008 donde se revierte la tendencia de bajos crecimientos pasando al 4.1% del PIB.

La recaudación total del impuesto a la renta entre empresas y personas naturales muestra algunos problemas estadísticos, dado que el SRI en su reporte no muestra el verdadero valor del Impuesto a la Renta de personas naturales, básicamente porque las personas naturales que perciben rentas del trabajo en relación de dependencia, y a quienes las empresas empleadoras efectúan las retenciones correspondientes, no presentan declaración jurada (aunque están obligadas a hacerlo) y porque, a su vez, estas retenciones ingresan a la Administración Tributaria como pagos de las propias empresas (no como retenciones a sus trabajadores). Aún así, en base al impuesto causado (deuda tributaria) por las empresas – petroleras y no petroleras-, a las retenciones que las empresas informan que realizaron a sus trabajadores en relación de dependencia y al impuesto causado de las personas naturales por el resto de las rentas, pudo estimarse la apertura que se informa en el Cuadro 4 para los años 2003 al 2007.

De lo dicho surge que el total del impuesto a la renta de este cuadro (causado) y el de los Cuadros 3 y 2 (recaudación), no necesariamente deben coincidir. Con las precauciones que impone la estimación realizada, puede comentarse:

i) En la estructura actual del impuesto a la renta (año 2007), tres cuartas partes corresponden al impuesto sobre la renta empresarial y el cuarto restante al impuesto sobre la renta personal.

⁹ Véase página www.sri.gov.ec : Estadísticas de Recaudación

ii) 30% del impuesto a la renta total corresponde a las empresas petroleras. Debe tenerse en cuenta que Petroecuador, la petrolera estatal, no paga Impuesto a la Renta. Por su parte, las multinacionales petroleras que tienen firmados contratos de prestación de servicios deben pagar un 44.4% sobre las utilidades distribuidas y un 25% sobre las reinvertidas. El resto, las que tienen firmados acuerdos de participación, están sujetas al régimen general.

iii) Casi dos terceras partes del Impuesto a la Renta personal corresponde a las rentas del trabajo en relación de dependencia.

iv) Entre 2006 y 2008, el Impuesto a la renta ha crecido 0.4% del PIB, lo que se explica por el crecimiento de la renta empresarial (de 2.4% a 2.9% del PIB) dado que el impuesto a la renta personal ha permanecido estancado (en torno a 0.65% del PIB).

v) De igual modo, las empresas petroleras son responsables de un 40% del crecimiento del impuesto entre 2006 y 2008 y las no petroleras del 60% restante.

vi) Si se amplía la definición de ingresos petroleros, incluyendo el impuesto a la renta pagado por las empresas del sector y el resultado operacional de las empresas públicas Petroecuador y FLOPEC, el promedio de dichos ingresos petroleros "ampliados" fue de 7.5% del PIB en 2003 - 2006, casi un 30% de los ingresos totales del sector público no financiero.

Cuadro 4
Recaudación del Impuesto a la Renta Petroleras y No Petroleras
Año 2006-2008

En % del PIB	2006	2007	2008
TOTAL IMPUESTO A LA RENTA	3,1	3,3	3,5
Renta Empresas	2,4	2,7	2,9
Petroleras	1,0	0,9	0,9
No Petroleras	1,4	1,7	2,0
Renta Personas	0,6	0,6	0,6
Trabajo en Relación de Dependencia	0,6	0,5	0,5
Otras Rentas	0,1	0,1	0,1
Estructura	2006	2007	2008
TOTAL IMPUESTO A LA RENTA	100	100	100
Renta Empresas	79,3	81,5	83,4
Petroleras	34,1	28,2	25,3
No Petroleras	45,3	53,3	58,1
Renta Personas	20,7	22,7	19,9
Trabajo en Relación de Dependencia	18,2	19,5	16,0
Otras Rentas	2,4	3,2	3,9

Elaboración: El Autor

Si las estimaciones de esfuerzo fiscal para la recaudación total son objeto de fuertes críticas, más aún lo son aquellas realizadas para impuestos individualmente considerados. Por ese motivo, se realizan las siguientes comparaciones (ver Cuadro5):

- a) La recaudación total del impuesto a la renta en Ecuador está por debajo del promedio de América Latina (3.1% versus 4.3% del PIB en 2006). La recaudación del impuesto sobre sociedades está por debajo del promedio de la región (2.3% versus 3.1% del PIB) y aún más lo está la del impuesto a la renta personal (0.65% versus 1.25% del PIB).

- b) Si bien durante los años 2007 y 2008 el Impuesto a la Renta muestra una recuperación, los niveles alcanzados no llegan al promedio de Latinoamérica.

Cuadro 5
Impuesto a la Renta América Latina
Año 2001-2006

Impuesto a la Renta en América Latina - Año 2006				
<i>En % del PIB</i>	Total	Empresas	Personas	Personas / Total (%)
ECUADOR	3.06	2.32	0.75	25
América Latina	4.32	3.07	1.25	29
Países CON ingresos fiscales por NR y R (*)	4.29	3.32	0.98	23
Países SIN ingresos fiscales por NR y R (**)	4.45	2.98	1.47	33
(*) Bolivia, Colombia Chile, México, Panamá, Paraguay y Venezuela				
(**) Resto de países de América Latina				

Fuente: CEPAL

- c) Respecto a los países con significativos ingresos fiscales por recursos no renovables y renovables (Bolivia, Colombia, Chile, México, Panamá, Paraguay y Venezuela), el de países “afines”, la recaudación total del impuesto a la renta de Ecuador está por debajo (3.1% versus 4.3% del PIB), básicamente como consecuencia de la distancia en el impuesto a la renta empresarial (2.3% versus 3.3% del PIB). No obstante, también el impuesto a la renta personal es menor (0.75% versus 0.98% del PIB), pese a que en este grupo de países “afines” la recaudación del impuesto a la renta personal es 22% inferior al promedio de la región (0.98% versus 1.25% del PIB).
- d) Respecto al promedio del grupo restante de países, sus “no afines”, la recaudación total del impuesto a la renta de Ecuador también está por debajo (3.1% versus 4.5% del PIB), tanto por la distancia en el impuesto a la renta personal (0.75% versus 1.47% del PIB) como por la brecha en el impuesto a la renta empresarial (2.3% versus 3% del PIB).

En resumen, la recaudación del Impuesto a la Renta de sociedades en Ecuador está aproximadamente 1 punto del PIB (25%) por debajo de la recaudación promedio de América Latina, de los países “afines” de la región y de los “no afines”. Este es un indicador indirecto de que existe margen de maniobra para incrementar la recaudación del Impuesto a la Renta de Sociedades.

Por otra parte, la recaudación del impuesto a la renta personal es un 30% inferior a la recaudación promedio de América Latina y la mitad de la recaudación promedio de los países “no afines”, que tienen un mayor peso de la imposición a la renta personal. Pero incluso es inferior a la de los países “afines”, que por contar con ingresos fiscales por recursos renovables y no renovables eluden los desafíos –políticos y administrativos- de la imposición global a la renta personal. Por tanto, también existe margen de maniobra para incrementar la recaudación del impuesto a la renta personal al igual que en el caso del impuesto a la renta de sociedades.

Por ejemplo, la recaudación del IVA en 2008 fue casi 8 veces la del impuesto a la renta personal; y la de aranceles –en retroceso a nivel mundial- 2 veces. El Impuesto a la Circulación de Capitales, muy inferior técnicamente al impuesto a la renta, al que sustituyó en 1999, recaudó en dicho año –el único año completo en que estuvo vigente- 2% del PIB, más de 2 veces y media lo que ha venido recaudando el impuesto a la renta personal en términos del producto.

3. LA TRIBUTACION DIRECTA EN ECUADOR: SITUACION ACTUAL Y DESAFIOS

3.1. El sistema de imposición a la renta

Un sistema de imposición a la renta debe gravar armónicamente todas las rentas: la personal vinculada al trabajo y a los rendimientos del ahorro, la empresarial ligada conceptualmente a la inversión y la internacional –la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes. De lo contrario, se generan “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables. Asimismo, debe gravarlas de modo que no permita arbitrajes, es decir, que se disfrace la fuente de una renta para resultar no gravado o gravado a una tasa inferior.

3.1.1. Impuesto a la Renta Empresarial

El Impuesto a la Renta empresarial grava la renta de fuente ecuatoriana obtenida por las sociedades nacionales y las sucursales y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras a la tasa de 25%.¹⁰ La renta de actividades económicas obtenida por personas naturales es gravada de acuerdo a la estructura de tasas progresivas del impuesto a la renta personal. De este modo, y al igual que en un amplio número de países, Ecuador grava según una distinción jurídica –empresa (corporate) versus persona natural- aunque económicamente la naturaleza de la actividad sea la misma (empresarial).

Las utilidades reinvertidas en la adquisición de maquinaria y/o equipos nuevos son gravadas a la tasa de 15%.¹¹ Por su parte, las utilidades distribuidas a otras sociedades nacionales no son objeto de gravamen adicional y las distribuidas a personas naturales residentes están exoneradas del impuesto a la renta personal. En el mismo sentido, no son gravadas las utilidades remitidas o acreditadas al exterior (una vez pagado el 25% del impuesto a la renta empresarial).

A continuación, se analizan algunos aspectos del diseño del impuesto a la renta empresarial en Ecuador que revisten particular interés por su vinculación con la preocupación central de este trabajo: la equidad asociada a la tributación directa.

El impuesto a la renta empresarial en la mayoría de los países de América podría definirse como dicotómico pues, pese a la existencia de una tasa nominal alta (28% promedio en 2006), la tasa efectiva es significativamente menor, producto de la concesión de una multiplicidad de beneficios tributarios. Es relevante prestar atención a este punto por al menos tres motivos:

- a) Estos beneficios implican un gasto tributario –renuncia fiscal- que conspira contra las posibilidades de financiamiento del necesario gasto público social y en infraestructura de los países de la región;
- b) Introducen inequidad horizontal, beneficiando discrecionalmente a determinadas empresas, habitualmente sin racionalidad alguna (suelen otorgarse en sectores donde los países tienen ventajas comparativas) y alegando externalidades que nunca se demuestran; y
- c) La proliferación de beneficios tributarios aumenta las oportunidades de evasión/elusión.

Ecuador, se encuentra el promedio de América Latina, de incentivos otorgados a Sociedades, pese a los esfuerzos que las diferentes reformas han querido conseguir, reduciendo estos incentivos sin ningún tipo de control de cumplimiento de objetivos y lo que es peor aún sin ningún objetivo claro de cumplimiento de política económica.

¹⁰ El criterio territorial se ha adoptado en la reciente Reforma Tributaria. Hasta ese momento, Ecuador había seguido el criterio de renta mundial. En el apartado 2.1.3. (Tributación internacional) se comenta este punto.

¹¹ La exigencia de que sean reinvertidas en la adquisición de maquinaria y/o equipos nuevos se incorporó en la reciente Reforma Tributaria (véase artículo 92 de la LRET).

En línea con lo anterior, el gasto tributario en el impuesto a la renta de sociedades en Ecuador se redujo considerablemente durante los últimos cuatro años y se ubica en el 0.4% del PIB en el 2007, según estimaciones del Servicio de Rentas Internas (SRI)¹².

Estas estimaciones son parciales, dado que en Ecuador, dentro de la Ley de Finanzas Públicas, no existe la obligación por parte de Ministerio de Finanzas de evaluar y cuantificar el Gasto Tributario dentro del Presupuesto General de Estado, lo cual lleva a que mucho del gasto no pueda ser cuantificado. (Zonas Francas, etc.). Con estas cifras, como se muestra el Cuadro 6, el Gasto Tributario en Ecuador se sitúa por debajo del de Argentina, Chile, México y República Dominicana.

Cuadro 6
Gasto Tributario América Latina Ecuador

Gasto Tributario en el IR Sociedades - Países seleccionados		
	% del PIB	Año
Ecuador	0.40	2005
Argentina	0.63	2007
Chile	0.98	2006
Mexico	1.87	2007
República Dominicana	1.30	2006-2007

Elaboración: El Autor

Adicionalmente, y siempre de acuerdo a la estimación del SRI que se detalla en el Cuadro 7, más de la mitad de este gasto tributario (re inversiones y amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores) es "general", es decir, no beneficia discrecionalmente a determinadas empresas, sectores o actividades. Este resultado está en línea con la estimación de **Roca y Vallarino** (2003) para el año 2001. No obstante, el principal gasto tributario son las "deducciones por leyes especiales"¹³, que totalizaron 64.3 millones de dólares en 2005 (1.6% de la recaudación neta del SRI; 0.2% del PIB).

Un 63% de este gasto tributario beneficia al sector "transporte y comunicaciones". Nuevamente, el resultado está en línea con el trabajo de **Roca y Vallarino** (2003) para el año 2001, de acuerdo al cual un 75% del gasto tributario por deducciones por leyes especiales (US\$ 40.5 millones en 2001) beneficiaba a sucursales extranjeras de empresas de transporte aéreo de pasajeros y de carga.

¹² Veasé, www.sri.gov.ec. Estudios de Gasto Tributario en Ecuador

¹³ "Deducciones por leyes especiales y otras deducciones"; campo 812 del Formulario 101.

Cuadro 7
Gasto Tributario en Ecuador
Año 2007

GASTO TRIBUTARIO POR OBJETIVO DE POLITICA AÑO 2007			
Objetivo General	Objetivo Específico	Monto	% PIB
Asignación de Recursos	Fomento a la Inversión	284,6	0,6%
	Fomento al ahorro	319,6	0,7%
Total Asignación de Recursos		604,2	1,3%
Provisión de bienes y servicios públicos	Apoyo a la Educación	160,4	0,4%
	Apoyo a la Salud	182,9	0,4%
	Fomento a la infraestructura básica	110,8	0,2%
	Apoyo a la Vivienda	73,0	0,2%
Total Prov. Bienes y servicios públicos		527,1	1,2%
Redistributivo	Reducción de Precios a los Alimentos	435,0	1,0%
	Reducción de Precios al transporte	15,2	0,0%
	Equidad Redistributiva	424,3	0,9%
Total Redistributivo		874,6	1,9%
Otros		34,1	0,1%
GASTO TRIBUTARIO TOTAL		2.040,0	4,5%

Elaboración: El Autor

La reinversión de utilidades, que permite reducir el impuesto pagado de 25% a 15%, implicó un gasto tributario, de acuerdo a la estimación del SRI, de US\$ 49.4 millones en 2005 (1.3% de la recaudación neta del SRI; 0.1% del PIB). En la reciente Reforma Tributaria, el gobierno procuró la derogación de este beneficio, por considerar que la reinversión no se canaliza a activos productivos.

De acuerdo al SRI (2007 b), de las 1.155 empresas que reinvirtieron en el año 2007, 159 incrementaron sus activos fijos mientras que 250 incrementaron ingresos el primer año y 186 en el segundo. Como no fue posible la derogación, se redefinió el beneficio, exigiéndose que las utilidades reinvertidas se destinen "a la adquisición de maquinarias nuevas o equipos nuevos que se utilicen para su actividad productiva".¹⁴

Se considera oportuno incluir aquí un comentario sobre el que se volverá más adelante. En la medida que las tasas marginales más altas del impuesto a la renta personal eran, antes de la Reforma, 20% y 25%, existía un aliciente a que las personas naturales que realizan actividades económicas se volvieran empresas, procurando evitar estas tasas marginales altas, es decir, que creasen sociedades artificiales al solo efecto de remansar ahí sus utilidades y resultar gravados al 15%. Ni más ni menos, esto es lo que sucede en Chile.

En Chile, las utilidades empresariales no distribuidas se gravan al 17% mientras que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal llega al 40%. Como consecuencia, unos 30.000 profesionales "se vuelven" empresas al sólo efecto de diferir el pago del impuesto a la renta personal. La mitad de las utilidades no distribuidas en Chile corresponde a empresas creadas con este propósito. Esto representa más de un 2% del PIB, aproximadamente lo mismo que Chile recauda de impuesto a la renta personal.

¹⁴ Artículo 92 de la LRET.

El sistema tributario ecuatoriano, que presenta un problema muy similar de diseño, brinda, entonces, una oportunidad de “chilenización”. Más aún, con la reciente Reforma Tributaria el aliciente se multiplica pues las tasas marginales más altas del impuesto a la renta personal pasan a ser 30% y 35%.

(ii) Pago mínimo

La reciente Reforma Tributaria ha redefinido el anticipo del impuesto a la renta de las sociedades (y de las personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad), haciéndolo funcionar como un pago mínimo. En efecto, antes de la Reforma el anticipo a pagar por estos contribuyentes en el año t se fijaba como el 50% del impuesto causado en el ejercicio t-1 menos las retenciones que se le practicaron al contribuyente durante dicho ejercicio t-1. La Reforma prevé que el anticipo sea ahora el máximo entre (i) el anticipo calculado como se acaba de detallar o (ii) la suma de 0.2% del patrimonio total más 0.2% del total de costos y gastos deducibles más 0.4% del activo total más 0.4% del total de ingresos gravables menos las retenciones del ejercicio anterior. La fórmula puede considerarse “heterodoxa”, pues la mayoría de los países que establecen pagos mínimos lo hacen sobre el valor de los activos o, más recientemente, sobre ventas o ingresos brutos.

El pago de anticipo que exceda el impuesto a la renta del ejercicio podrá ser utilizado (a) solo por el mismo contribuyente, (b) para el pago del impuesto a la renta, y (c) en los cinco ejercicios posteriores a aquel en que se realizó el pago (luego de lo cual se vuelve un pago definitivo).

Con esta medida es esperable, además de un aumento de recaudación, que el SRI estima en aproximadamente 170 millones de dólares (aproximadamente un 15% de la recaudación del impuesto a la renta de empresas en 2007), una mejoría en la equidad horizontal, en la medida que empresas evasoras se verán obligadas ahora a realizar al menos el pago mínimo. No obstante, debe advertirse que este tipo de imposición provoca un efecto cascada, que conspira contra la eficiencia y competitividad.

(iii) Tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes: Régimen Simplificado (RISE)

Hasta la reciente Reforma Tributaria, Ecuador no aplicaba ningún régimen simplificado presuntivo a los pequeños contribuyentes, pese a que en varias ocasiones el Poder Ejecutivo presentó al Congreso proyectos que no lograron aprobación. Finalmente, en la reciente Reforma Tributaria fue aprobado el Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador (RISE).

En el contexto de esta investigación, el régimen simplificado resulta de interés por dos motivos:

a) Suele argumentarse que contribuye a abatir la evasión/elusión pues (i) reduce los costos de administración y, con ello, libera recursos de la Administración Tributaria que pueden reasignarse a la fiscalización de los contribuyentes mayores; y (ii) permite a la Administración Tributaria obtener información sobre vendedores y compradores de estos pequeños contribuyentes y, así, mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

b) Dado que comienzan a tributar contribuyentes que antes no lo hacían, se abate la competencia desleal y, con ello, se reduce la inequidad horizontal.

Teóricamente, estos argumentos son los principales en este tipo de regímenes. No obstante, para que en la práctica se confirmen, el régimen simplificado debe ser exitoso en captar (sacar de la informalidad) a un número significativo de potenciales contribuyentes. La pregunta relevante entonces es, el diseño del régimen simplificado en Ecuador hace presumir que será exitoso? Para responder a esta pregunta se verán, primero, las principales características del RISE.

i) Sustituye al IVA y al Impuesto a la Renta.

ii) Es un régimen de cuota fija. Para determinar la cuota fija mensual que le corresponde pagar, el contribuyente debe, en primer lugar, identificar cuál de las ocho tablas (definidas según la actividad

económica) le corresponde (comercio, servicios, manufactura, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, agricultura, minas y canteras) y, en segundo lugar, identificar el intervalo de ingresos al que pertenece (siete intervalos en cada tabla). Las cuotas mensuales van desde US\$ 2 hasta US\$ 182 (en el caso de restaurantes y hoteles con ventas entre US\$ 50.000 y US\$ 60.000 anuales).

iii) Pueden acogerse al RISE las personas naturales que realicen actividades económicas en forma independiente, siempre que (a) sus ingresos brutos del año anterior no superen los US\$ 60.000 y (b) no tengan más de 10 empleados. También pueden acogerse quienes, además de ingresos por cuenta propia, obtengan rentas del trabajo en relación de dependencia, siempre que éstas no superen el mínimo no imponible del impuesto a la renta personal y que, sumadas a los ingresos obtenidos como independientes, no superen los US\$ 60.000 anuales (y no empleen a más de 10 personas).

iv) No pueden acogerse al RISE, entre otros, los profesionales universitarios, los corredores de Bolsa, los agentes de Aduana y quienes organizan espectáculos públicos.

La importancia de los negocios de hogares (microempresas) en Ecuador y el alto porcentaje de los mismos que opera en la economía informal justifican un tratamiento tributario diferencial. En efecto:

a) Según **USAID** (2004), tres de cada cuatro microempresas en Ecuador operan en el sector informal (solo un 25% de ellas tiene número de Registro Único de Contribuyentes RUC).

b) A su vez, el SRI (2007 a) ha estimado, a partir de la **Encuesta de Condiciones de Vida** 2005- 2006, que existen en el país 2.4 millones de negocios de hogares y que más de 60% de los mismos opera en la economía informal. Sus ingresos totales fueron de US\$ 26.800 millones de dólares, lo que determina un promedio de poco más de US\$ 10.000 anuales por negocio.

Los objetivos perseguidos por los regímenes simplificados en general y por el RISE en particular, se logran si se verifica una inscripción voluntaria masiva en el RUC, el pago de la cuota y la transferencia de información al SRI. Todos estos objetivos son más ambiciosos que el puro impacto directo en la recaudación, estimado por el SRI en US\$ 13.2 millones (apenas 0.26% de la recaudación neta del SRI en 2007).

Para estimar si el RISE puede resultar exitoso, es conveniente mirar el juego de incentivos (premios y castigos) implícito. Respecto a los premios, debe tenerse en cuenta que los cuentapropistas que operan en el sector informal de la economía perciben un beneficio objetivo al hacerlo –cero impuestos, cero costo de entrada, cero costo de funcionamiento-, ponderado por el riesgo de ser descubiertos y sancionados. Por tanto, abandonar la informalidad y adherir a un régimen simplificado supone que éste representa un beneficio –corregido por riesgo- superior al de la informalidad.

Para las personas naturales que realizan actividades económicas gravadas por el impuesto a la renta y por IVA, el RISE es, aproximadamente, entre un 30% y 50% inferior al pago de impuesto a la renta más IVA que correspondería realizar en el régimen general. Teniendo en cuenta que el IVA se traslada al consumidor final, es más acertado afirmar que un contribuyente RISE puede obtener la misma ganancia que un contribuyente del régimen general vendiendo a un precio menor. De este modo, se reduce el premio por evadir y hay un incentivo a salir de la informalidad.

Dos advertencias: (a) en caso de que quien compre a un contribuyente RISE no sea un consumidor final sino un productor intermedio gravado con IVA, la ventaja desaparece si dicho comprador –que no podrá deducir IVA por su compra al contribuyente RISE- exige una rebaja adicional en el precio que compense esa no deducción (que es un costo que no tendría si comprara a un contribuyente de IVA); y (b) para las personas naturales que realizan actividades económicas no gravadas por IVA (artesanos, venta de verduras), muy probablemente el RISE no implique ninguna rebaja.

El régimen simplificado implica una reducción de los costos de cumplimiento. No obstante, desde el lado de los castigos, el RISE no los contempla para quienes permanezcan en la informalidad. Por el contrario, gran parte del éxito del monotributo en Argentina radicó en la implementación de un recargo de IVA de 50% en las compras de los contribuyentes “no categorizados” (informales) y en retenciones extras por impuesto sobre la renta. De este modo, para escapar a estas “pinzas”, se adhirieron 1.700.000 contribuyentes. (González, 2006).

Por otra parte, resultaría importante que la Administración Tributaria incorporase algún beneficio adicional para quienes, estando en el RISE, informen sus compras y ventas, de modo se utilizaría efectivamente esta información para mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

Finalmente, debe tenerse presente que el RISE puede constituir un incentivo a que las personas naturales que realizan actividades económicas y resultan alcanzadas por las tasas marginales más altas del impuesto a la renta personal, se inscriban en el régimen simplificado para reducir su carga tributaria. Este problema no es exclusivo de Ecuador, sino que es común a (casi) todos los regímenes simplificados. Por ejemplo, una persona natural que venda US\$ 70.000 a consumidores finales y tenga costos operativos de 30% de sus ventas, tiene incentivos a subdeclarar hasta el límite del RISE (US\$ 60.000) pues, como contribuyente RISE, vendiendo al mismo precio podrá obtener una ganancia 10% superior a la del régimen general.

Los límites de ingresos que han sido fijados para entrar en el régimen, relativamente altos, operan como aliciente. En efecto, no resulta claro por qué el RISE admite contribuyentes con ventas anuales de hasta US\$ 60.000 si el promedio de ventas de los negocios de hogares es, como se dijo, US\$ 10.000. Quizás este límite podría disminuirse significativamente, tanto para contribuir a la simplicidad del sistema (reducir el número de franjas de cada tabla) como para reducir las posibilidades de arbitraje. En Costa Rica, por ejemplo, el límite de ventas establecido para calificar como pequeño contribuyente es la mitad del de Ecuador, US\$ 30.000 anuales, y el régimen simplificado representa el 4% de la recaudación tributaria del país.

3.1.2. Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN)

En este apartado se describen las principales características del diseño del IRPN en Ecuador.

(a) Integral.- El IRPN sigue en Ecuador el modelo integral (o sintético), esto es, se suman (integran) todas las rentas del contribuyente –del trabajo y del capital- en una base imponible única y la misma se grava de acuerdo a una estructura de tasas marginales progresivas.

(b) Según la naturaleza jurídica.- El impuesto grava las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia (sueldos y salarios); las rentas del trabajo de independientes (profesionales, comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos); y las rentas de las personas naturales que realizan actividades empresariales. De este modo, y al igual que en un amplio número de países, Ecuador grava según una distinción jurídica –empresa (corporate) versus persona natural- aunque económicamente la naturaleza de la actividad sea la misma (empresarial).

(c) Tributación individual.- El diseño técnicamente correcto es el que da la opción al contribuyente a tributar en forma individual o conjunta (núcleo familiar). En Ecuador, la tributación es individual; no está contemplada la posibilidad de tributación conjunta. Es sabido que la obligatoriedad de la tributación individual introduce inequidad horizontal pues a igualdad de ingresos en un matrimonio (familia), resultará perjudicado (mayor pago) aquel en el que el segundo receptor no obtenga ingresos o éstos sean muy bajos.

Téngase en cuenta, no obstante, que la reciente Reforma Tributaria ha incorporado la posibilidad de deducir los gastos del cónyuge en educación, salud, vestimenta y alimentación, con los límites que se comentan más adelante.

(d) Mínimo no imponible (MNI).- Luego de la reciente Reforma Tributaria, el MNI se mantuvo en los US\$ 7.850 anuales.¹⁵ La propuesta del gobierno, que no pasó la negociación política, era reducirlo a US\$ 5.000 anuales, teniendo en cuenta la incorporación de nuevas exoneraciones y deducciones.

(e) Rentas exentas.- Los intereses de depósitos a la vista están exonerados. La Reforma también incluyó dentro de los intereses exonerados aquellos obtenidos por depósitos a plazo fijo a un año o más en instituciones financieras nacionales, y los provenientes de títulos de renta fija de un año o más de plazo.¹⁶

- Las pensiones y, en general, todas las prestaciones del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) están exoneradas. Igualmente están exoneradas las pensiones de militares (pagadas por el ISSFA) y las de policías (pagadas por el ISSPOL)¹⁷. Es interesante señalar que, a la vez que están exoneradas las pensiones, al determinar la base imponible del impuesto se admite la deducción de los aportes personales al sistema de seguridad social (9.35% de los salarios). La mayoría de las legislaciones, por el contrario, optado por el esquema EEG: exonera el aporte de jubilación (E), exonera los rendimientos de dichos aportes (E) pero grava las jubilaciones (G).

- A partir de la reciente Reforma Tributaria, la 13ª y 14ª remuneraciones han pasado a estar exoneradas.

- Otros ingresos exentos son: (i) los obtenidos por discapacitados, con un límite igual al triple del MNI del impuesto a la renta personal;¹⁸ (ii) los obtenidos por las personas mayores de 65 años, con un límite igual al doble del MNI del impuesto a la renta personal; y (iii) las indemnizaciones por seguros (excepto los de lucro cesante).

(f) Deducciones.- La Reforma Tributaria de diciembre de 2007 ha establecido la posibilidad de que las personas naturales puedan deducir en su liquidación del impuesto a la renta personal determinados gastos personales propios y de su cónyuge e hijos menores de edad o discapacitados, que no perciban ingresos y dependan del contribuyente, hasta en el 50% del total de sus ingresos gravados y sin superar 1.3 veces el MNI del impuesto (US\$ 7.850 x 1.3 = US\$ 10.205). Los gastos personales admitidos son los realizados en (i) alquiler o pago de intereses para adquisición de vivienda; (ii) educación; (iii) salud; (iv) vestimenta; y (v) alimentación. (g) Tabla - Para la liquidación del impuesto, antes de la Reforma Tributaria de diciembre de 2007 se aplicaba a la base imponible la estructura de tasas que figura en el Cuadro 8. La Reforma Tributaria sustituyó esta tabla por la que se presenta en el Cuadro 9.

Cuadro 8
Tablas de Impuesto a la Renta

IRPN - Tabla Ejercicio 2007 (Pre - Reforma Tributaria)			
Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción básica	% Impuesto Fracción excedente
0	7,850	0	0%
7,850	15,700	0	5%
15,700	31,400	393	10%
31,400	47,100	1,963	15%
47,100	62,800	4,318	20%
62,800	en adelante	7,458	25%

Elaboración: El Autor

¹⁵ En términos reales se redujo dado que no se aplicó el ajuste habitual por la inflación.

¹⁶ Artículo 62 de la LRET

¹⁷ El ISSFA es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y el ISSPOL el de la Policía.

¹⁸ Véase artículo 60 de la LRET.

Cuadro 9
Tablas de Impuesto a la Renta

IRPN - Tabla Ejercicio 2008 (Reforma Tributaria)			
Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción básica	% Impuesto Fracción 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%

Elaboración: El Autor

De los cuadros 8 y 9 se puede apreciar que: se incorporaron dos tasas marginales en el tramo superior de la escala, pasando a estar gravados al 30% los ingresos entre US\$ 60 mil y US\$ 80 mil, y al 35% los superiores a US\$ 80 mil. Además de los dos tramos anteriores, se incorporó otro, con lo que la tabla actual tiene nueve tramos (el exonerado y ocho gravados).

(h) Tratamiento de las rentas del capital.- Como se dijo, los dividendos y utilidades son gravados en cabeza de empresa (15% si se reinvierten, 25% si se distribuyen). A nivel personal se exoneran, es decir, cuando se distribuyen no se integran con las demás rentas para ser gravados. Lo mismo sucede con los beneficios distribuidos por los fondos de inversión y otros fondos.

Las demás rentas del capital (intereses, arrendamiento de inmuebles, renta de la tierra, y ganancias de capital) se suman a las demás rentas del contribuyente y se gravan de acuerdo a la estructura de tasas progresivas ya citada.

4. Impuesto sobre la Renta de Sociedades (IRS)

En Ecuador el Impuesto a la Renta, se encuentra diferenciado entre Renta de Sociedades y Renta de Personas Naturales. La primera tributa a una tarifa del 25% sobre las utilidades, y 15% si reinvierten las empresas en activos productivos como maquinaria y equipo conforme a la Reforma de la Ley de Equidad Tributaria. Las Personas Naturales que realizan actividad económica tributan de acuerdo a una tabla progresiva que va desde 5% hasta el 35%, al igual que las personas en relación de dependencia o asalariados. Estas características de diseño del Impuesto hacen tributar a tarifas diferentes las rentas de capital empresarial, ubicando en desventajas a la personas naturales que realizan actividad económicas. Muchas personas naturales preferirán constituir una empresa para poder declarar a una tarifa más baja.

Es necesario mencionar que los niveles de evasión en el Impuesto a la Renta de Sociedades según (Andino – Parra, 2005) son de alrededor del 61% frente al PIB, es decir de cada 10 dólares que deberían ingresar a Fisco solo se reportan 4. Esto es importante mencionar porque es un fenómeno que tiene muchas aristas que lo desencadenan, y es uno de los principales desafíos que tiene el Gobierno del Ecuador y la Administración Tributaria.

La percepción que tiene el contribuyente frente a la Gestión de la Administración Tributaria y del riesgo que esta pueda generar, es un desencadenante para que este asuma el riesgo de transgredir la línea de lo legal. Así mismo la percepción de la transparencia de la Administración Tributaria, de la institucionalidad de las entidades del Estado y la cultura tributaria, son factores determinantes para que el riesgo cuantitativo y subjetivo se generen dentro de una sociedad.

Las normativas tributarias también deben cumplir un rol importante dentro de esta conjunción de factores de luchan contra la evasión. Es así que las continuas reformas dadas en el Ecuador, han sido enfocadas en su inicio en un cambio de la Administración Tributaria y un fortalecimiento de los impuestos.

Son importante las sanciones a los evasores, la concentración o polarización de la riqueza o de los recursos, principalmente de aquellos contribuyentes difíciles de gravar (hard to tax). Otro factor es la estructura económica y social del país, así como su sistema judicial y la forma en que este se desenvuelve. Si la economía se desenvuelve bajo cierta incertidumbre legal y de conductas irregulares, el clima será propenso para una mayor evasión y menor condena social.

Estos factores en los que se desenvuelve una Administración Tributaria son los que marcarán la complejidad o fácil actuación de la gestión.

4.1. Problemas de diseño

Para que un diseño tributario se encuentre blindado, éste debe gravar de forma completa a las rentas de las personas mediante las rentas de trabajo y rentas de capital pasivo, y a las empresas mediante las rentas de capital activos, la inversión y en lo internacional todo lo que son rentas de deudas del exterior y rentas de capital pasivo distribuidas al exterior.

En este contexto, las empresas en el Ecuador encuentran todavía algunos vacíos que le permiten margen de maniobra para la planificación fiscal.

(a) Planificación fiscal: En Ecuador, al igual que en la mayoría de las legislaciones de América Latina, las empresas personales (unipersonales y limitadas) deben pagar (i) el impuesto sobre la renta empresarial o (ii) alguno de los regímenes simplificados para pequeñas empresas. Por otro lado, las personas naturales que realizan actividades económicas (cuentapropistas y profesionales) deben pagar el impuesto a la renta personal. Esta es la clásica tributación según la naturaleza jurídica (que no necesariamente tiene sentido económico).

Las oportunidades que en nuestros países tienen las personas naturales que realizan actividades económicas (cuentapropistas y profesionales) para hacerse empresas y así reducir su carga tributaria son, básicamente, dos: (1) aprovechar las oportunidades que ofrece el propio diseño tributario, o (2) directamente "colarse" en algún régimen de pequeñas empresas (por ejemplo, es conocido que en Argentina una gran parte de los profesionales se han registrado como monotributistas).

Respecto al primer punto, se realizó ya un comentario sobre el caso de Chile, donde las rentas empresariales no distribuidas se gravan al 17% mientras que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal llega al 40%. En Ecuador, en la medida que la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal llegaba, antes de la reciente Reforma Tributaria, al 25%, existía un incentivo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se volvieran empresas, procurando evitar estas tasas marginales altas, es decir, que creasen sociedades artificiales al solo efecto de remansar ahí sus utilidades y resultar gravados al 15%.

Con la reciente Reforma Tributaria, el incentivo se multiplica, por dos motivos: (i) la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta personal pasa a ser 35%, y (ii) se crea el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), que puede operar como un nuevo estímulo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se inscriban en este régimen para reducir su carga tributaria, eludiendo las altas

tasas marginales del impuesto sobre la renta personal. (Este problema, que no es exclusivo de Ecuador sino de todos los regímenes simplificados).

Pese a esto, y a diferencia del caso chileno, a partir de información del SRI puede estimarse que la distribución de dividendos en Ecuador superó el 85% en promedio en el período 2004-2006, lo que es un indicador indirecto de que predominan formas menos sofisticadas de evasión. Adicionalmente, de las utilidades distribuidas casi el 100% de las mismas se distribuye a personas naturales.

(b) Back to back: La reciente Reforma Tributaria ha dispuesto la exoneración de intereses obtenidos por personas naturales y sociedades en depósitos a plazo fijo a un año o más de duración.¹⁹ En la presentación de la Reforma, se ha explicitado que el objetivo perseguido con la medida es incentivar el ahorro. Esta medida que pretende incentivar el ahorro que será consumo en el futuro puede generar una oportunidad de arbitraje. En efecto: XX, persona natural dueña de la empresa YY, coloca a 366 días en el Banco ZZ con el que negocia que, simultáneamente, le preste a su empresa. Como persona natural, XX no paga IRPF por los intereses ganados mientras que como empresa (YY) deduce los intereses pagados al Banco ZZ. Es verdad que la reforma establece que “esta exoneración no será aplicable en el caso en el que el perceptor del ingreso sea deudor directa o indirectamente de la institución en que mantenga el depósito o inversión”, pero esta situación será difícil de controlar por la Administración Tributaria.

4.2. Los Modelos Duales

El Sistema Tributario Dual de Impuesto a la Renta se originó en los países Nórdicos en 1987. Este se aplica en la actualidad en Finlandia, Noruega y Suecia. El sistema que aplican los nórdicos bien puede considerarse una respuesta a la fuga del ahorro igualmente asociada al impuesto sintético. Como primera respuesta a la movilidad del ahorro, durante los años 1980 se comenzó a incluir algún grado de dualidad en el tratamiento de las ganancias de capital y los intereses. En el caso de las ganancias de capital, la mayoría de los países establecieron una tasa diferencial menor que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal.

Al respecto, el caso de los Estados Unidos es típico: las ganancias de capital realizadas en un período superior al año son gravadas con una tasa única de 15%. En cuanto a los intereses, los países en desarrollo comenzaron a establecer un sistema cedular con tasas más bajas. En América Latina lo hicieron, por ejemplo, Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

En los países nórdicos, Dinamarca, Finlandia Noruega y Suecia, a la fuga del ahorro se sumaba el problema que sus sistemas integrales presentaban tasas marginales altas, muy superiores a las de otros países hasta 73% en Dinamarca y Suecia, y a la vez tenían bases tributarias estrechas. Esto último se debía a tratamientos especiales y exenciones para determinadas rentas del capital y a la deducción total de los intereses en particular, los de préstamos para compra de vivienda a dichas altas tasas marginales. Los tratamientos especiales para las rentas del capital eran parte de un (desordenado) intento de hacer más atractiva su tributación y evitar que, por falta de cooperación entre las administraciones tributarias, el ahorro se fugara.

Pero el sistema integral así diseñado contenía incentivos fuertes para la elusión a través de la planificación fiscal, obtenía recaudaciones negativas por rentas del capital y su naturaleza progresiva resultaba ser más teórica que real (**Picos Sánchez, 2003**).

¹⁹ Art. 62 de la LRTI

En consecuencia, entre 1987 y 1993 los países nórdicos formalizaron el impuesto dual a la renta. Básicamente, este impuesto grava separadamente las rentas del trabajo, a tasas progresivas y las rentas del capital a una tasa proporcional, sean ellas empresariales o pasivas.

El impuesto dual nórdico “ancla” la tasa que grava las rentas empresariales y las rentas de capital (en torno al 30%), que a su vez es la tasa menor del impuesto a las rentas del trabajo, las que son gravadas de manera progresiva hasta tasas cercanas al 50%.

Con este diseño no hay oportunidades de arbitraje, ni abusando de rentas del capital en la obtención de rentas empresariales (ambas gravadas a la misma tasa), ni disfrazando rentas empresariales de rentas del trabajo (asignándose un salario en lugar de cobrar dividendos).

No obstante, las personas físicas que obtienen ingresos mixtos trabajan por cuenta propia, tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo en rentas empresariales. Muchos expertos consideran que este es el talón de Aquiles del sistema dual nórdico.

4.3. LOS FLAT TAX

Dos economistas norteamericanos, **Robert E.Hall y Alvin Rabushka**, plantearon el sistema del FLAT-TAX, en The Hoover Institution Press, Stanford- 1995, asegurando que el costo de evadir es mucho mayor que el costo de pagar.

El FLAT-TAX es de una sencillez extrema y se opone al sistema de impuestos múltiples que aplican distintas jurisdicciones y gravan diferentes manifestaciones de riqueza. El impuesto de tarifa plana es lo opuesto al vigente sistema de impuestos múltiples que dependen del monto de ingresos y del origen del ingreso, sean personas físicas o jurídicas.

El FLAT-TAX o sistema de tarifa plana impositiva, consiste en una tasa igual para todos, para todos los que tienen ingresos por encima de cierta cifra, que puede ser de diferentes niveles dependiendo del país.

Los defensores de este sistema aseguran que la esencia del FLAT-TAX es que está formada por una tasa única reducida con el objetivo de promover la actividad económica y reducir el costo de vida ya que los impuestos son literalmente un costo. Las deducciones son mínimas (quizás gastos de salud, por ejemplo) ahorrando los gastos en especialistas legales, contables y costos de facturación que respalden las deducciones. La idea central es la simplificación.

También que la característica especial y determinante de este sistema es que, al evitar la imposición encubierta sobre el gasto y el consumo, permite la instantánea mejora en la distribución de ingresos dado que las personas de pocos recursos no pagan ningún impuesto directo ni oculto, alienta la creación de puestos de trabajo, favorece la competitividad internacional de la industria local y fomenta el desarrollo de una intensa actividad interna para producir insumos intermedios con mercados completamente abiertos a todo el mundo.

En términos generales **Hall y Rabushka** (1983 y 1995) propusieron una combinación de dos impuestos a la misma tasa: i) un impuesto sobre los flujos reales de las empresas (tipo cash flow), esto es, sobre las ventas (incluidas las exportaciones), menos los salarios, los insumos y la inversión (que se puede deducir totalmente en el momento de su realización), y ii) un impuesto sobre los salarios, a partir de un mínimo no imponible, con lo cual, pese a la tasa uniforme, se logra que sea en cierta medida progresivo.

El ahorro no se deduce en el momento de su realización ni tampoco se gravan posteriormente sus rendimientos. Esto es, no se gravan los intereses, dividendos ni ganancias de capital, y las empresas no pueden deducir los intereses pagados.

La única semejanza importante entre el impuesto de tasa uniforme que han implantado algunos países Estonia, Lituania, Latvia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia y Rumania y el esquema de Hall y Rabushka, es la existencia de una tasa única sobre los salarios.

Por el lado de las diferencias, las hay ante todo i) en la forma de establecer el mínimo no imponible; ii) en que algunos han gravado las rentas de capital y otros no, y iii) en que todos han mantenido el impuesto tradicional a la renta de las empresas, y no necesariamente a la misma tasa que el impuesto sobre las rentas del trabajo.

Aun estando lejos de la propuesta de Hall y Rabushka, el impuesto de tasa uniforme aplicado es más simple de administrar. Por ejemplo: i) son más sencillas las retenciones administrativas; ii) se elimina el problema de exceso de progresividad antes señalado cuando se obtienen rentas irregulares; iii) se reducen los incentivos para traspasar ingresos entre contribuyentes relacionados (cónyuges), aunque no desaparecen por completo debido a la existencia del mínimo no imponible; y, por último, iv) si la tasa del impuesto a la renta de las empresas se iguala a la que grava las rentas del trabajo (como en la República Eslovaca y Rumania), desaparecen los alicientes a que las personas constituyan empresas para reducir la carga impositiva sobre sus actividades económicas.

4.4. Un LOW FLAT TAX adaptable a Ecuador

Para realizar una propuesta de un FLAT TAX en Ecuador, es importante considerar que el país es un importador de capitales, por lo cual, la propuesta pretende aplicar un esquema con tasas bajas, es decir un low flat tax.

La propuesta de low flat tax se vuelve un fuerte incentivo para la formación de capital por dos razones principales:

1. Por la tasa baja del impuesto
2. Porque se permite deducir en el primer año toda inversión realizada.

Como se puede observar en los numerales anteriores el esquema de Renta Global, proporcional para las sociedades y progresivo para las personas naturales, permite movimientos para la planeación fiscal. Existen incentivos creados mediante exenciones o exoneraciones, que han hecho que la base del impuesto se estreche, estimando un gasto tributario del 4.5% del PIB.

Por esta razón, es importante poner en discusión el cambio de un sistema de Impuesto a la Renta, donde se pueda corregir distorsiones creadas con el fin de hacer más equitativo el impuesto, mediante el cierre de brechas de evasión y elusión.

Un low flat tax procura cumplir un política económica de atracción de inversión. Como se mencionó anteriormente los países de la ex Unión Soviética, buscaron alternativas a la complejidad del sistema del Impuesto a la Renta que acarrea o generaba casos de corrupción y de lobby político en busca de prebendas mediante los impuestos y que traía como consecuencia una descolocación de la inversión

Es necesario que la aplicación de un Low Flat Tax en el país dependa de las definiciones de objetivos económicos y de la política económica y social que se desee implementar. El introducir un impuesto que castigue fuertemente a las personas que detraen del mercado bienes o servicios mediante el consumo, y

establecer una tasa única puede tener efectos contraproducentes en la distribución del ingreso entre los diferentes hogares.

De igual forma la simplificación del impuesto y la eliminación de una gama de impuesto puede disminuir la carga tributaria indirecta en el país 1.5% del PIB²⁰ puede constituirse en un punto a favor de un esquema FLAT. Los costos de Administración Tributaria podrían disminuir considerablemente. La carga de trabajo en el control puede verse aliviada por la simplificación del impuesto.

El modelo sugerido para la base de aplicación del low flat tax para las empresas es el siguiente:

$$BI = It - C - S - PE$$

Donde BI, es la Base imponible, It es el Ingreso total, C el insumo de otras empresas, S los salarios y PE planta y equipo.

$$LFTax = BI * 0.15$$

El LFTax (low flat tax) resulta de multiplicar la BI por el 15%

Adicional se gravaría los sueldos y salarios recibidos por las Persona Naturales al 15%.

Para la realización de la simulación y analizar los efectos en las diferentes variables macro económicas se empleo el Modelos de Equilibrio General Aplicado Tributario (MEGAT)²¹

Cuadro 10
Simulación una tarifa del 15% Low Flat Tax
Año Base 2004
En millones de US \$

Simulación con un Low Flat Tax del 15% (metodo Tradicional)

	Escenario Base	Escenario Simulación	Variación %	
PIB Real	30.422	31.137	0,02	+
Importaciones	9.651	10.105	0,05	+
Exportaciones	8.982	10.034	0,12	+
Recaudación	3.493	4.951	0,42	+
Presión Tributaria	0,10	0,15	0,45	+
Coefficiente de Gini	0,42	0,44	0,07	-

Elaborado: El Autor

Al realizar el ejercicio empírico de establecer un impuesto Flat a tarifas reducidas, se puede observar que se genera un crecimiento del 2.3% del PIB Real. Con lo que se demuestra lo establecido en la teoría, un mayor crecimiento en la economía. Adicional a esto, como muestra el cuadro 10 las importaciones y exportaciones muestran crecimientos del 5% y 12% respectivamente.

²⁰ Artículo propuesto por Miguel Avilés: "Implantación de un modelo de sistema simplificado para Ecuador". Primera edición de "Fiscalidad"

²¹ Véase www.sri.gov.ec/sri/documentos/compartido/gen-022344.pdf

En cuanto a los niveles de recaudación el aplicar una tarifa del 15% permite compensar la recaudación perdida por la eliminación del Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, e incluso obtener un valor excedente, con lo cual la presión tributaria pasa del 10% al 15% es decir un crecimiento del 45%. Por lo contrario la propuesta permite confirmar la inequidad producida por la aplicación de un impuesto con características regresiva. Es así que el coeficiente de Gini aproximado sobre los ingresos de los hogares, presenta un aumento acercándose más a 1, lo que demuestra la inequidad en el sistema.

5. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES (IRPN)

5.1. El escenario

El impuesto a la Personas Naturales en el Ecuador, participa en el total recaudado del Impuesto a la Renta²² con el 20%. En relación al PIB su participación es de alrededor del 0.6%, muy por debajo de los países de la Región, en donde el promedio es del 0.8% frente al PIB.

Este impuesto demuestra una disminución en su participación de la recaudación del Impuesto a la Renta total. Del año 2006 hasta el 2008 presenta una variación en términos porcentuales del 3.5, esta variación muestra un retroceso en términos de participación en la recaudación y en la presión tributaria. Es importante recordar que en la última Reforma del año 2007 (Ley de Equidad Tributaria) se trató de dar mayor personificación al impuesto, introduciendo gastos deducibles en alimentación, vestimenta, vivienda y educación. Esta medida aunque tiene un alto componente social y de equidad, podría estar conspirando contra la eficiencia del impuesto, al abrir la posibilidad de que los más beneficiados de esta medida sean las personas ubicadas en los deciles más altos o de mayores ingresos. Este tema lo abordaremos con detenimiento más adelante.

5.1.1. El esfuerzo de la Administración Tributaria

Con la finalidad de establecer estrategias que permitan un mayor control de la personas naturales, en la última reforma del año 2007, la Administración Tributaria elevó el monto de obligación de llevar contabilidad a los US \$ 100.000, este valor no guarda armonía con el nuevo régimen simplificado que acepta la inclusión de contribuyente con ingresos de hasta US \$ 60.000, esto podría incitar a un grupo de contribuyentes con ingresos de US \$ 60.001 hasta US \$ 99.999 a ocultar sus ingresos para poder incluirse en el Régimen simplificado con la ilusión de disminuir sus costos fiscales indirectos.

En este sentido la última reforma introdujo la obligación de presentar una declaración patrimonial para las personas que posean activos valorados en US \$ 200.000, y en sociedad conyugal US \$ 400.000, para poder ejercer controles cruzados con el acrecentamiento patrimonial no justificado. Es importante en esta parte mencionar que las jerarquías de la Administración Tributaria son conscientes de que el nivel de recaudación del Impuesto a la Renta Personal está muy por debajo de su potencial.

En el esfuerzo de conseguir una mayor cultura tributaria que permita un cumplimiento voluntario, el 22 de Abril del 2008 se estableció por parte del Gobierno Nacional y de la Administración Tributaria el día de la cultura tributaria. Su principal objetivo es concienciar a la ciudadanía la importancia de vivir en sociedad y

²² Impuesto al Renta Total = Impuesto a la Renta sociedades + Impuesto a la Renta Asalariados + Cuentapropistas o Actividades Económicas Unipersonales.

que para eso existe un precio que hay que pagar que son los tributos. Como mencionamos en el capítulo 3 la capacitación es una de las puntas de lanzas en la cuales se apuntala la nueva estrategia del SRI.

5.1.2. Los difíciles de gravar (hard to tax): la importancia de la economía informal

El ingreso mixto estimado por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) refleja la utilidad de los negocios de hogares (unincorporated enterprises), mientras que el excedente de explotación refleja la utilidad obtenida por las empresas (corporates). Es amplia la literatura que muestra que, en los países subdesarrollados, un alto porcentaje de los negocios de hogares funcionan en la informalidad y resultan, por tanto, más difíciles de controlar para la Administración Tributaria. Por eso, es importante tener en cuenta que en Ecuador el ingreso mixto bruto representó en 2004 un 38% del PIB, casi un 55% más que las remuneraciones de asalariados y aproximadamente un 40% más que el excedente bruto de explotación, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 11
Cuentas Nacionales
Año 2004 – 2006 (en millones de US \$)

Millones de US\$	2004	2005	2006	%
Remuneraciones de Asalariados	8,013	9,129	10,163	24.5
Ingreso Mixto	12,352	14,072	15,667	37.8
Impuestos indirectos - Subsidios	3,235	3,686	4,103	9.9
EBE	9,042	10,301	11,469	27.7
PIB	32,642	37,187	41,402	100

Elaborado: El Autor

Precisamente: según **Schneider** (2006), la economía informal en Ecuador representó un 37% del PIB en 2002-2003 y, por otra parte, de acuerdo a la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENENDU) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el período 1993- 2004 un 44% de los ocupados urbanos lo estuvo en el sector informal.²³ Los datos coinciden en señalar, entonces, la existencia de una economía dual. De esto no se desprende en forma inmediata que abatiendo los índices de informalidad se obtendrá un incremento relevante de la recaudación del IRPN. No obstante, igualmente el fenómeno es importante desde el ángulo fiscal porque la inequidad horizontal implícita desalienta el cumplimiento voluntario.

²³ El autor adopta una definición estrecha de economía informal, en la que incluye la producción legal de bienes y servicios que se oculta al Fisco y demás autoridades públicas para evadir impuestos y contribuciones a la seguridad social, para no cumplir con regulaciones (como las laborales) y/o para evitar los trámites (burocracia) que deberían cumplirse para llevar a cabo dicha producción.

5.1.3. Concentración del ingreso

Conforme a la Encuesta de Condiciones de Vida – 5ta. Ronda (de aquí en adelante ECV), en 2005 el porcentaje del ingreso total percibido por el 10% más rico de la población (52.1%) fue siete veces más grande que el percibido por el 40% más pobre (7.3%) y casi 25 veces el percibido por el 20% más pobre (2.1%).

Al igual que en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, esta concentración es un arma de doble filo a efectos del control de la evasión. Por un lado, reduce los costos de administración del SRI en tanto los contribuyentes relevantes representan un porcentaje ínfimo del total de contribuyentes. Pero, por otra parte, se trata de contribuyentes que muy probablemente van por delante de la Administración Tributaria en materia de planificación fiscal.

5.1.4. Problemas de diseño

Como se mencionó en el capítulo anterior, existe un problema estructural en cuanto a las tasas marginales de las personas naturales, las cuales pueden llegar hasta el 35%. Esto es un aliciente para que las personas naturales, en procura de que sus utilidades graven una tarifa menor, busquen la forma de crear empresas para tributar un 15% si aplican reinversión. Es así que estas empresas son simplemente creadas para remansar sus utilidades. Por otra parte, el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), creado en la reciente Reforma Tributaria, podría operar como un nuevo estímulo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se inscriban en el mismo para reducir artificialmente su carga tributaria. En Ecuador según datos de la ECV, el promedio de ingresos de los cuentapropistas que se asemejan a contribuyentes que tienen actividad económica es de US \$ 20.000.

5.1.5. La distribución del ingreso antes de la política fiscal

Para evaluar el impacto de la última reforma tributaria en el Ecuador es necesario analizar el IRPN, con las características que contemplaba el sistema tributario antes de los cambios implementados por la LRET).

Cuadro 12
Progresividad y redistribución antes y después de impuestos
Año 2007 en porcentajes

TRAMOS DE RENTA	Participación de la renta antes de impuestos	Participación de la renta después de impuestos	TIEM
0-7,850	0.01	0.01	0.00
7,850-15,700	0.05	0.05	0.01
15,700-31,400	0.09	0.10	0.04
31,400-47,100	0.17	0.17	0.07
47,100-62,800	0.25	0.25	0.11
Mas de 62,800	0.43	0.41	0.15
Gini antes de impuestos			0.584
Gini después de impuestos			0.576
Kakwani			0.396
Reynolds-Smolensky			0.008

Elaborado: el autor

El coeficiente de Gini después de impuesto para el IRPN, fue 0,576 mostrando una disminución en comparación al 0.584 antes de impuesto. Esto nos muestra que el esquema del IRPN proporcionaba cierto efecto en la distribución.

Bajo este análisis el índice de Kakwani mostraba valores mayores a 1 con lo cual el sistema era progresivo. Así mismo el índice de Reynolds Smolensky indicaba una mayor redistribución.

Es necesario aclarar que el esquema del impuesto IRPN, mostraba progresividad y una ligera equidad en la redistribución del ingreso, con las características que presenta la distribución de la riqueza, donde existe una alta polarización de los ingresos de los deciles más ricos. Por ende los efectos distributivos están basados sobre un grupo pequeño de contribuyentes los cuales soportan la carga tributaria. Esto se debe a que el diseño del IRPN exonera a un grupo de contribuyentes cuyos ingresos no llegaban hasta los US\$ 7.850 y establece tasas progresivas hasta concentrar la carga en los contribuyentes de mayor ingreso.

El cuadro No 12 nos muestra que el tramo de mayores ingresos bajo su concentración de ingresos del 0.43 a 0.41 y una carga fiscal del 0.15, pese a que a que la tasa del impuesto este grupo de ingresos llegaba hasta el 25%.

5.1.6. El impacto de la Reforma Tributaria

En esta misma línea, se realiza una reforma Tributaria en el año 2007, denominada Ley de Equidad Tributaria, que recoge un sinnúmero de cambios en la normativa hasta el momento aplicados. Dentro de los principales objetivos se recoge dos específicos: **“(i)...** lograr que el sistema tributario ecuatoriano sea progresivo y equitativo. Esto basado en que la Administración Tributaria realice su gestión principalmente sobre aquellos impuestos que disminuyan las desigualdades y que busquen una mayor justicia social”. Y **(ii)”...** que la progresividad del sistema se logre en la medida que los impuestos directos alcancen una mayor recaudación que los impuestos indirectos”²⁴

Dentro de la estructura tributaria, el Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN) tuvo cambios importantes sobre las tarifas (pasando la tarifa máxima de 25% a 35%), los tramos imposables, y a su vez la inclusión de gastos personales.

En el año 2008 -al igual que 2007- se observa una fuerte asimetría en la distribución del ingreso de las personas. Sin embargo, existe una mejoría en los indicadores de desigualdad, progresividad y redistribución.

En el año 2007, los tres primeros niveles de ingreso, de acuerdo a la estructura de la tabla del IRPN, participaban con el 16% del ingreso antes de impuestos, mientras que en 2008, con el aumento de dos tramos en la tabla de impuesto, esta cifra bajó a 7%.

Esta apertura en los tramos de ingresos de la tabla del año 2008 se la realizó pensando en darle una mayor progresividad y una mejor distribución de la carga impositiva, como lo muestra el cuadro No. 13.

²⁴ Extracto obtenido de Ley Reformativa de Equidad Tributaria, Diciembre de 2007

Cuadro 13
Progresividad y redistribución antes y después de impuestos
Año 2008 en porcentajes

Tramos de Renta	% renta antes de impuestos	% renta después de impuestos	TIEM
0-7,850	0,01	0,01	0,00
7,850-10,000	0,03	0,03	0,00
10,000-12,500	0,03	0,04	0,01
12,500-15,000	0,04	0,04	0,03
15,000-30,000	0,06	0,06	0,05
30,000-45,000	0,11	0,12	0,08
45,000-60,000	0,15	0,16	0,10
60,000-80,000	0,20	0,20	0,12
Mas de 80,000	0,37	0,35	0,17

Gini antes de impuestos	0,584
Gini despues de impuestos	0,566
Kakwani	0,404
Reynolds-Smolensky	0,018

Elaborado: el autor

El coeficiente de Gini después de impuestos en el año 2008, fue 0,566 mostrando una disminución en términos relativos de 0.018%, en comparación con el Gini después de impuestos del año 2007. Esto indica que la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria tuvo un efecto de mejora en la equidad. No obstante inferior a los países de Europa donde el Gini después de impuestos tiene variaciones de hasta el 15%.

Cuadro 14
Progresividad y redistribución antes y después de impuestos
Año 2008 en porcentajes

	Año 2007	Año2008	Variación
Gini antes de impuestos	0.584	0.584	
Gini despues de impuestos	0.576	0.566	-0.018
Kakwani	0.396	0.404	0.020
Reynolds-Smolensky	0.008	0.018	1.352

Elaborado: el autor

De igual forma, la progresividad (índice de Kakwani) mejoró en un 0.020% y la redistribución (índice de Reynolds-Smolensky) en un 1.352%, ello se debe al aumento de la tarifa hasta el 35% en el ingreso más alto y los efectos de las deducciones por gasto personales. Estos efectos podrían recoger adicionalmente la percepción de un mayor riesgo ante la exigencia de facturas por parte de las Personas Naturales para poder sustentar sus gastos personales que serán aplicados como deducibles para el cálculo del impuesto a la renta, con lo cual las empresas tenderían a incrementar sus ingresos declarados.

Sin embargo para que el efecto de riesgo y sus implicaciones perduren en el tiempo es indispensable que la Administración Tributaria realice controles aleatorios de los gastos consignados como deducibles, verificando la validez de las boletas. Como se mencionó anteriormente ningún país que ha implementado estos esquemas de deducciones por consumos ha tenido la capacidad de llevar un control integral a los contribuyentes.

Como consecuencia se han desarrollado estrategias de evasión como las ventas de facturas, principalmente de las personas que se encuentran en los tramos exonerados del impuesto.

5.1.7. El mínimo exento no imponible (MNI)

El mínimo exento del IRPN, a partir de la última reforma tributaria quedó establecido en US \$ 7.850, y mensual US \$ 654, indexando su actualización al Índice de Precios anual publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Esto tiene como consecuencia que gran parte del ingreso total de los hogares quede como no gravado.

Si realizamos una comparación frente a otras variables nos damos cuenta que el mínimo exento puede estar conspirando contra la progresividad del sistema y la mejor redistribución del ingreso. El mínimo exento es 2,2 veces el ingreso per cápita, medido esté de forma agregada y promedio simple entre el PIB y el número de habitantes. El mínimo es 20,3 veces los ingresos en indigencia y 11,4 los de pobreza. Así mismo es 1,9 veces la canasta básica y 3 veces el salario nominal.

Cuadro 15
Mínimo Exento del IRPN frente a otras variables
Año 2008

Conceptos	US \$ mensual	US \$Anual	Frente al mínimo exento
Mínimo no Imponible		7.850	0
PIB per Capita 2008		3.520	2,2
Línea de indigencia	32	387	20,3
Línea de Pobres	57	687	11,4
Canasta vital	350	4.200	1,9
Canasta básica	523	6.273	1,3
Salario nominal	218	2.616	3,0

Elaborado: el autor
Fecha de Corte de los datos 20/05/2009

Este mínimo deja a una gran parte de la población que teniendo mejores niveles de bienestar, medio a través del nivel del ingreso²⁵ no tributa por el impuesto a la Renta por esta exoneración.

Esto genera problemas de política económica, principalmente porque este nivel de exención según el estudio del Gasto Tributario (**Arias-Ramírez**), estima que el país deje de percibir ingresos para el Presupuesto General del Estado por alrededor de US \$ 659 millones, sobre personas que en muchos casos se encuentran por encima del nivel de pobreza e incluso sobre el consumo básico.

²⁵ Definición nivel nacional por el INEC véase <http://www.ecuadrencifras.com/cifras-inec/pdfs/pobrezaingresosMetodologia.pdf>

Este problema es agravado con la inclusión de los gastos personales deducibles incorporados en la última reforma tributaria (Vivienda, educación, salud, vestimenta, hasta un tope de US \$ 10.205).

Parece que el beneficio estaría siendo duplicado al existir una franja exenta que trataría de cumplir con el mismo objetivo de dar descuentos por los gastos mínimos de las personas.

5.1.8. La exoneración a las utilidades y dividendos distribuidos a las personas naturales

En Ecuador los dividendos distribuidos están exonerados a nivel personal siempre que hayan tributado en la fuente (empresa que los distribuye), lo cual tiene por finalidad evitar la doble tributación.

En base a las liquidaciones del impuesto a la renta que las sociedades presentan ante el SRI, pudo estimarse que, en promedio, un 87.5% de las utilidades fueron distribuidas en el bienio 2007-2008, pese al incentivo de una tasa de imposición a la renta sobre las utilidades reinvertidas de 15%, diez puntos menor a la general. A su vez, casi el 100% de dichas utilidades se distribuyeron a personas naturales (o al exterior), lo que indica que casi no existen participaciones cruzadas entre empresas.

Es importante mencionar que al estar exentos los dividendos repatriados al exterior, Ecuador está dejando de recaudar sobre un ingreso que está tributando en el fisco de otro país. En la actualidad existen convenios de doble imposición que el país tiene firmados, los cuales hacen referencia a la posibilidad de deducir en el país de destino el valor gravado en el país de origen de los dividendos hasta un límite del 15%.

5.2. Nuevo diseño adaptable a Ecuador. (Gravar ingresos de capital pasivo, en un sistema dual)

Dentro del planteamiento de alternativa de diseño del Impuesto a la Renta que permita conseguir una mayor progresividad y equidad en el sistema tributario ecuatoriano, se plantea la posibilidad de implementar un sistema dual, como lo vienen introduciendo algunos países en la Región.

Es importante señalar que el sistema que se plantea busca cumplir con el planteamiento inicial, donde se mencionó que la imposición a la renta debe gravar armónicamente todas las rentas: la personal: vinculada al trabajo y a los rendimientos del ahorro, la empresarial ligada conceptualmente a la inversión- y la internacional donde debe establecerse la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes. De lo contrario, se generan “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables. Asimismo, debe gravarlas de modo que no permita arbitrajes, es decir, que se disfrace la fuente de una renta para resultar no gravado o gravado a una tasa inferior.

La propuesta consiste en gravar las rentas de ingresos pasivos, en este caso las utilidades y dividendos distribuidos a las personas naturales residentes y los remitidos o acreditados al exterior. Supone la aplicación de un esquema dual, con una tasa de retención liberatoria (esto es, la retención efectuada en la fuente, tiene el carácter definitivo). Debiendo mantenerse la exoneración para los dividendos distribuidos entre empresas, esto con el fin de que mientras las utilidades se encuentren dentro del circuito inversión – reinversión no queden gravadas, y solo cuando sean distribuidas sean objeto de retención.

Con la finalidad de no generar distorsiones y sobresaltos sobre los agentes, se intenta establecer un sistema que grave a los dividendos repartidos o no, con una tarifa que sea complementaria a la establecida para renta de sociedades, con el fin de que la carga para las sociedades actual sea equivalente

y no generar una doble imposición. Por esto la tarifa de sociedades pasaría del 25% al 16% y los dividendos repartidos a personas naturales, residentes o no, estarían gravados a una tarifa del 9%. Mientras que la tarifa para los dividendos distribuidos al exterior a sociedades domiciliadas en paraísos fiscales estarían gravadas a un 25%.

Se eliminarán una serie de exenciones e incentivos existentes en la ley que no han cumplido con el objetivo para el que fueron creados, como es la reinversión de utilidades.

Hay que señalar que lo ideal sería poder igualar la renta de trabajo que llega hasta el 35% y la rentas de las Sociedades que actualmente es del 25%, pero dado que la medida podría generar resistencia por los empresarios, es conveniente tratar de mantener el gravamen de la sociedades y a futuro, una vez gravado los dividendos dejar la puerta abierta para tratar de equiparar la rentas, lo cual dependerá en gran medida de tres factores: la posición del gobierno, su identidad ideológica sobre la importancia de la rentas del trabajo y las rentas de capital pasivo y de las circunstancias económicas que atraviese el país.

Se podría acotar que este planteamiento tiene por objeto cumplir con los principios de todo sistema tributario, que son suficiencia, eficiencia, y equidad.

5.2.1. Por suficiencia – Rendimiento de la medida.

La medida podría suponer un rendimiento adicional a la recaudación actual, que es de USD \$ 35 millones que sumados los US \$ 45 millones que generarían los dividendos remitidos al exterior, supondría un incremento adicional en la recaudación para el Presupuesto General del Estado de US \$ 80 millones.

Es necesario mencionar que esta estimación no considera el nivel de evasión existente de alrededor del 60% en sociedades (**Andino-Parra** 2007), el cual podría ser reducido por la eliminación de algunas exenciones que han sido utilizadas como mecanismos para la planeación fiscal.

El cuadro 16 muestra el análisis estático de la medida.

Cuadro 16
Impacto de una propuesta de un sistema dual para Ecuador
(Tarifa IRS 16% y para dividendos repartidos 9%)
Año 2008

Propuesta del Sistema Dual Año 2008	
Utilidad Gravable	5.013
Nuevo Impuesto Causado 16%	802
Impuesto a la repartición de dividendos 9%	451
Total nueva recaudación	1.253
Total recaudación IRS (impuesto sociedades) año 2008	1219
Impacto en Recaudación frente al sistema actual	35

Elaborado: el autor
Fecha de Corte de los datos 20/05/2009

5.2.2. Por eficiencia (diseño)

Tendencia descendente de la tasa del impuesto sobre la renta empresarial.

En América Latina, al igual que en los países desarrollados, se ha verificado una significativa disminución de la tasa del impuesto sobre la renta empresarial que, en promedio, ha pasado de 34.5% en 1992 a 26.5% en 2007. Es de esperar que la competencia por captar la inversión, en una economía mundial cada vez más interrelacionada, determine una continuación de esta tendencia descendente. Es posible adaptarse a esta tendencia disminuyendo la tasa del impuesto sobre la renta empresarial pero, a la vez, gravando (a una tasa moderada) la distribución de utilidades y dividendos.

Sobra capital, faltan empresarios: La disminución de la tasa general del impuesto sobre la renta empresarial implica un sesgo pro-empresa, necesario en un mundo donde sobra el capital y faltan empresarios, y la pérdida de uno de ellos equivale a la pérdida de un activo muy importante.

Renta Territorial Pragmática: En la Reforma Tributaria de diciembre de 2007, Ecuador ha decidido “regresar” al criterio de territorialidad en la imposición a la renta. En efecto, las rentas, tanto activas como pasivas, obtenidas en el exterior por personas naturales y por sociedades, y que han sido sometidas a imposición en otro Estado, no se gravan en Ecuador. El objetivo declarado por las autoridades es el de incentivar la repatriación de rentas obtenidas por ecuatorianos en países con tributación más baja que Ecuador (lo que obligaría, con la legislación anterior a la Reforma, a pagar la diferencia).

Dadas las dificultades prácticas para una aplicación efectiva del criterio de renta mundial, es compartible el pragmatismo de esta decisión. En particular, la exoneración de las rentas empresariales activas (básicamente utilidades repatriadas desde filiales en el exterior) es justificable pues resulta positivo que estas rentas continúen dentro del circuito inversión – reinversión. Sin embargo, se considera clave para completar la racionalidad de la propuesta (para “cerrar el círculo”) gravar la distribución de dividendos –a personas naturales y los remitidos o acreditados al exterior-, cosa que no hace el sistema tributario ecuatoriano. La exoneración a las rentas obtenidas en el exterior se comparte en la medida que se repatríen e incorporen al circuito inversión – reinversión. Lo que no puede haber es renuncia de recaudación sino aplazamiento; estas rentas deberían luego ser gravadas cuando se distribuyan dividendos. (Es conveniente por balanza de Pagos)

Transferencias a Fiscos extranjeros: Cuando el país de origen de la inversión extranjera directa (IED) grava con criterio de renta mundial y a una tasa superior a la de Ecuador -como es el caso de Estados Unidos, cuya tasa de impuesto sobre la renta empresarial es de 39.3%- , no gravar los dividendos remitidos o acreditados al exterior no supone otra cosa que realizar una transferencia al Fisco del país de la matriz.

Discriminación positiva: tratados: Cobrar una retención sobre los dividendos remitidos al exterior es la única forma de discriminar, con una retención más baja, a favor de países con los que se tengan tratados de intercambio de información.

Doble imposición 1: Frecuentemente se argumenta que al gravar la distribución de dividendos que ya han tributado en cabeza de empresa se está incurriendo en una doble tributación. Dicho de otro modo, que los beneficios de las empresas deberían gravarse una sola vez en tanto son renta atribuible a sus propietarios (los accionistas). De esto se desprende que la imposición clásica (gravar tanto la renta empresarial como la distribución de dividendos) provocaría al menos tres consecuencias indeseables: i) que no se constituyan tantas sociedades (empresas); ii) que las empresas se financien con bonos en vez de acciones; iii) que las empresas congelen el pago de dividendos (lock-in effect). (Véase Ruiz-Castillo, 2007). Este planteamiento equipara doble imposición a aumento de la carga tributaria y no necesariamente es así. En efecto, es discutible la crítica de que un diseño que grave la renta empresarial a una tasa de 16% y la distribución de utilidades a una tasa de 9% incurre en doble tributación y, por ese motivo, resulta

técnicamente inferior a uno que grave la renta empresarial a la tasa de 25% y exonere la distribución de utilidades, pues en realidad la carga tributaria en ambos casos es la misma.

Doble imposición 2: Por otro lado, algunos autores defienden la idea de que las empresas deben pagar un impuesto independiente (del que pagan sus propietarios, los accionistas) dados los beneficios legales de todo tipo que las empresas reciben del Estado.

Doble imposición 3: El impuesto sobre la renta personal enfrenta dificultades prácticas para gravar las ganancias de capital generadas por la reinversión de los beneficios no distribuidos por las empresas. Por eso, incluso quienes apoyan el argumento de la doble imposición, ven conveniente la existencia de un impuesto sobre la renta de sociedades.

5.2.3. Por equidad y Redistribución

Quienes perciben utilidades y dividendos en Ecuador, como en toda América Latina, son los estratos de mayores ingresos. Por tanto, gravarlos introducirá mayor progresividad y capacidad redistributiva al sistema tributario.

En el resultado de la simulación se puede observar que cuando se gravan los dividendos y éstos forman parte de las rentas de Personas Naturales, trae consigo una mejor redistribución de los ingresos, haciendo del sistema del IRPN más equitativo y justo.

Cuadro 17
Progresividad y redistribución antes y después de impuestos de la propuesta
Año 2008 en porcentajes

Tramos de Renta	% renta antes de impuestos	% renta después de impuestos	TIEM
0-7,850	0,01	0,01	0,00
7,850-10,000	0,03	0,03	0,00
10,000-12,500	0,03	0,04	0,01
12,500-15,000	0,04	0,05	0,03
15,000-30,000	0,06	0,07	0,05
30,000-45,000	0,11	0,13	0,08
45,000-60,000	0,15	0,17	0,10
60,000-80,000	0,20	0,20	0,20
Mas de 80,000	0,37	0,30	0,34

Gini antes de impuestos	0,584
Gini despues de impuestos	0,544
Kakwani	0,406
Reynolds-Smolensky	0,040

Elaborado: el autor

El Gini antes de impuestos es de 0.58, lo cual supone una mejora de un 4% en términos relativos si lo comparamos con el Gini después de impuestos. Esto es evidente porque, como se mencionó anteriormente, los tramos de ingresos altos son los que reciben los dividendos. Cabe indicar que la mejora

en progresividad irá siempre enfocada hacia el grupo de contribuyentes sobre los cuales recae, dado el diseño del sistema tributario, la imposición a la Renta.

El índice de Kakwani muestra una variación del 0.05 en comparación al escenario después de la reforma, lo que confirma la mayor progresividad, dado el aumento del pago de impuesto en los últimos tramos de ingresos de la tabla, como se observa en el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 18
Efectos en distribución-progresividad y redistribución
Propuesta de un sistema Dual
Año 2008 en porcentajes

	Escenario despues de la Reforma	Escenario con impuesto dual	Variación
Gini antes de impuestos	0,584	0,584	
Gini despues de impuestos	0,566	0,544	-0,04
Kakwani	0,404	0,406	0,005
Reynolds-Smolensky	0,018	0,040	1,202

Elaborado: El autor

El planteamiento del sistema dual permite obtener un sistema más distributivo sobre una base amplia y con un impacto adicional de recaudación y una tendencia de la Política económica hacia el apoyo y fomento a la reinversión productiva.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este apartado final recoge las principales ideas reflejadas a lo largo de este trabajo.

En concreto, se hace referencia a los avances de Ecuador por fortalecer su Sistema Tributario, los avances por revertir su dependencia hacia los ingresos petroleros. Así como los objetivos que se deberían perseguir para conseguir un Impuesto a la Renta que cumpla con su papel redistributivo.

Para poder realizar un planteamiento de cambio del IR, es necesario conocer su origen, y sus continuas transformaciones. El IR en el Ecuador tuvo sus orígenes en el año 1925, cuando el país vivía una transformación institucional del Sector Público. Nació como un impuesto que diferenciaba el origen de la renta. Luego en 1940 sufre una transformación y se convierte en un impuesto de Renta Global, que perdura hasta la actualidad.

Ecuador no ha estado exento de imposición heterodoxa. En el período 1999 - 2000, se implementa un Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC) que reemplazó al IR. Esto tuvo una corta duración al ser eliminado.

En esta misma línea, se realiza una reforma Tributaria en el año 2007, denominada Ley de Equidad Tributaria, que recoge un sin número de cambios en la normativa vigente hasta entonces. Dentro de sus principales objetivos tenía dos específicos: "(i)... lograr que el sistema tributario ecuatoriano sea progresivo y equitativo. Esto fundamentado en que la Administración Tributaria realice su gestión principalmente sobre aquellos impuestos que disminuyan las desigualdades y que busquen una mayor justicia social". Y (ii)"... que la progresividad del sistema se logre en la medida que los impuestos directos alcancen una mayor recaudación que los impuestos indirectos".

Ecuador se ha orientado a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: el Impuesto a la Renta e IVA. En efecto, la recaudación del Impuesto a la Renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2.5, pasando de 1.4% a 3.5% del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007 y elevando así su participación en los ingresos totales del Presupuesto General del Estado de 5.4% a 12.8%.

En el mismo sentido, la recaudación bruta del IVA se duplicó en términos del PIB entre 1990 -1992 y 2005-2007, pasando de 3% a 6% del PIB y elevando así su participación en los ingresos totales del Presupuesto de 11.5% a 21.9%.

Pese a estos esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria, Ecuador aún tiene una de las presiones tributarias más bajas de América Latina, y, de acuerdo a varios estudios, por debajo de la potencial. En particular, respecto a la tributación directa:

a) La recaudación del impuesto a la renta empresarial, con su tarifa de 25%, está aproximadamente 1% del PIB por debajo de la recaudación promedio de América Latina.

b) La recaudación del impuesto a la renta de personas naturales es un 40% inferior a la recaudación promedio de América Latina y es incluso inferior a la de los países de similares características a Ecuador que, por contar con importantes ingresos por recursos renovables y no renovables, eluden los desafíos – políticos y administrativos- que requiere estructurar un Sistema Tributario eficiente.

En consecuencia, tanto por razones de suficiencia como de equidad, es necesario aumentar y mejorar la tributación directa en Ecuador, en particular la del impuesto a la renta personal. A través de una mayor suficiencia, el país disminuirá su dependencia a los ingresos petroleros e incrementará sus niveles de presión tributaria. Con un mejor diseño del Impuesto a la Renta, donde se incluya una base amplia de contribuyentes y base imponible, se lograrán mejores efectos en la redistribución del ingreso, que es el complemento de un gasto social eficiente.

Los altos niveles de evasión estimados en el Impuesto a la Renta de Sociedades (61%) y en el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (50%) representan un desafío para Ecuador, puesto que brechas de recaudación tan significativas conspiran tanto contra la suficiencia del sistema tributario como contra la equidad horizontal y vertical.

Para corregir estos problemas es necesario eliminar inconsistencias detectadas en el sistema de imposición directa. En este sentido, no sería oportuna la exoneración del impuesto a la renta de los intereses de depósitos con un plazo de un año o más y, por otra parte, será necesario vigilar de cerca el comportamiento del RISE, medidas incluidas en la reciente Reforma Tributaria.

Con respecto a la exoneración a las rentas de intereses de depósitos con plazo de un año o más, como se explicó anteriormente en esta investigación, la exoneración de los intereses abre la oportunidad de realizar préstamos back to back. Si bien en la presentación de la Reforma se ha mencionado que el objetivo de la medida es incentivar el ahorro, esto no sólo depende del rendimiento sino de una mezcla de rentabilidad – seguridad (macroeconómica y jurídica). En tanto no exista seguridad, los ahorros seguirán siendo colocados en el exterior –más aún cuando la propia Reforma Tributaria ha exonerado la repatriación de los mismos- y la exoneración sólo generaría oportunidades de planeación fiscal y sacrificio en la equidad. En consecuencia, sería más equitativo gravar estas rentas bajo un sistema de renta dual con ciertos incentivos al ahorro interno.

Por otra parte, con respecto al RISE, en primer lugar, se recomienda reducir el límite de ingresos que ha sido fijado para entrar en el régimen (US\$ 60.000 anuales), relativamente alto teniendo en cuenta que el promedio de ventas de los negocios de los hogares es de US\$ 20.000 anuales, pues podría constituirse en un incentivo para que algunas personas naturales que realizan actividades económicas se trasladen del régimen general al simplificado para reducir su carga tributaria. En segundo lugar, se recomienda complementar los incentivos del RISE –reducción de la carga respecto al régimen general- con “castigos” al no registro y categorización. En tercer lugar, se recomienda analizar la posibilidad de que la Administración Tributaria incorpore algún beneficio adicional para quienes, estando en el RISE, informen sus compras y ventas, lo cual permitiría obtener información para mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

En cuanto a la redistribución del ingreso, ésta se ve reducida principalmente por la evasión del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN), de alrededor del 50%, lo que influye directamente en el impacto redistributivo del impuesto ya que, siendo el esfuerzo fiscal óptimo 1.8% del PIB, sólo recauda 0.8%. Sin embargo, no sólo la evasión conspira contra el impacto redistributivo del IRPN, sino también su propio diseño.

Dadas las características del Sistema Tributario ecuatoriano, se evaluaron dos alternativas de Política Tributaria referente al IRPN. La primera, la aplicación de un sistema denominado Low flat tax, el cual tendría rendimientos económicos interesantes, así como una recuperación de la presión tributaria (al 15%) que pondría a Ecuador a niveles de la Región. Sin embargo, bajo este diseño, se sacrificaría la redistribución por la eficiencia y suficiencia, lo cual constituye el gran dilema del gestor de la Política Tributaria.

Esta propuesta, además, podría no tener mayor aceptación, por la estructura socio económica del país (polarización de los ingresos); sin embargo, esta investigación propicia el debate respecto a un sistema que generaría interesantes cambios en las variables macroeconómicas, que podrían traducirse en mayores ingresos para el Presupuesto General del Estado y que, con el complemento de transferencias focalizadas a los sectores más vulnerables o afectados, conseguirían en una mejor redistribución de los ingresos.

La segunda alternativa evaluada es un esquema de Renta Dual. Si las utilidades y dividendos fueran gravados en un esquema dual al 9%, se obtendría una recaudación de aproximadamente US \$ 80 millones. Habría además un significativo aumento del impacto redistributivo del impuesto. En efecto, el Tipo Impositivo Efectivo (TIE) del último tramo de ingreso pasaría del 17% al 34%.

En consecuencia, bajo esta alternativa, por razones de suficiencia y equidad se han analizado las siguientes propuestas:

- (i) Gravar los dividendos distribuidos sin corregir por doble tributación (imposición clásica),
- (ii) Gravar las rentas de capital pasivo en un esquema dual,
- (iii) Establecer una tasa moderada (9%), que grave a las rentas de capital pasivo y que evite la pérdida de eficiencia asociada al efecto lock in,
- (iv) Mantener la exoneración, si los dividendos son distribuidos a otras sociedades, esto es, si continúan dentro del circuito inversión-reinversión y
- (v) Separar la tarifa actual de 25%, separándola en (9%) a los dividendos distribuidos y una tarifa para sociedades reducida al 16% para no causar resistencia en el sector empresarial, por el hecho de gravar dividendos antes exentos. En esta línea, es aconsejable eliminar incentivos dentro del IRS, mismos que han sido mal utilizados, para así incorporar cierto grado de progresividad a la imposición de los dividendos. Además, se sugiere buscar un mínimo exento para no afectar o desmotivar el proceso de compras de empresas incautadas por deudas al Estado Ecuatoriano por parte de los empleados que laboran en estas instituciones.

Es importante entender que las rentas del trabajo son importantes, por esto es necesario buscar mecanismos que permitan, de una manera gradual, igualar las rentas de capital pasivo y las rentas del trabajo, más aún en un país donde el 40% de la población apenas concentra el 10% del ingreso total y solo un 10% concentra más del 50% de dicho ingreso.

Finalmente, dadas las características socioeconómicas de Ecuador y con un Sistema Tributario que requiere de una mayor equidad y progresividad, el Sistema de Renta Dual constituiría la alternativa más viable para lograr los objetivos de una mejor redistribución de los ingresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andino – Parra (2007): “Estimación de la Brecha de Recaudación del IVA e Impuesto a la Renta de las Sociedades por Industria” Revista Fiscalidad No1.
- Andino – Parra (2006): Estudio de Distribución del Impuesto a al Renta en Ecuador.
- Andino – Ramírez (2009): Informe del SRI, sobre la incidencia de los impuestos en el Ecuador.
- Andino – Ramírez – Arias (2009)“Gasto Tributario en el Ecuador” Revista Fiscalidad No 3 www.sri.gov.ec.
- Arteta, G (2006) “Distribución de las cargas tributarias y del gasto social en Ecuador”
- Banco Central del Ecuador (2008-2009): “Boletín Estadístico mensual” Varios números. www.bce.fin.ec.
- Banco Central del Ecuador (2008): “Boletín Trimestral de Balanza de Pagos del Ecuador”.
- Barreix, A y J. Roca (2009): “Necesita Ecuador un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo” Revista Fiscalidad No 2
- Barreix, A y J. Roca (2007): “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta a la uruguay” Revista CEPAL No 92. Agosto.
- CEPAL (2009): Estadísticas de Finanzas Públicas. www.eclac.org/estadisticas/bases/
- Dominguez F. López J, Rodrigo F. (2005) Afectan el IRPF y el Impuesto de sociedades a la elección en la forma de empresa ? Hacienda Pública Española, Revista de economía pública nº 174.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998): “Taxes and income distribution in Chile. Some unpleasant redistributive arithmetic”.
- Gonzáles, D (2006): Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”. Departamento de Integración. BID. Washington, DC.
- Horacio Levy y Magda Mercader-Prats (2006): “Los principales elementos del Nuevo IRPF: Una valoración a partir de ESPASIM”.
- INEC (2007): “Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Pobreza y desigualdad. Resultados ECV-5ta Ronda”. www.inec.gov.ec.
- Jorrat, y Sierra (1999) “Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile”.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador (2009):“Información Fiscal”. www.mef.ec.gov.
- Montero – Fernández (2006): “La revolución del FLAT TAX: Una propuesta para América Latina”. Instituto Libertario.
- Molina – Núñez y Ricaurte (2000):“El IVA: regresivo para casi todos”. CORDES
- Picos, Sánchez (2003):“Las rentas de capital en PHOGUE: análisis de su fiabilidad y corrección mediante fusión estadística”.Papel de Trabajo 31/03. Instituto de Estudios Fiscales.
- Roca, J. y H Vallarino (2003): “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID
- Roca, J. y H. Vallarino (2003): “Medición del gasto tributario en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID
- Ramirez. José (2008): “Modelo de Equilibrio General Aplicado Tributario. MEGAT”. Centro de Estudios Fiscales. SRI.
- Sevilla. Víctor (2005): “Política y técnicas tributarias”. Publicación del IEF.
- Prats. Joan (2008): “El Pacto Fiscal en los Andes.Desafección, deslegitimidad e ineficiencia tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú” Revista Fiscalidad No 2. www.sri.gov.ec.
- SRI (2009): “Estudios de Satisfacción del contribuyente” Centro de Estudios Ficales

SRI (2009): "Estadísticas de Recaudación". www.sri.gov.ec.

Torsten Persson.- Guido Trabellini "Political Economics and Public Finance"