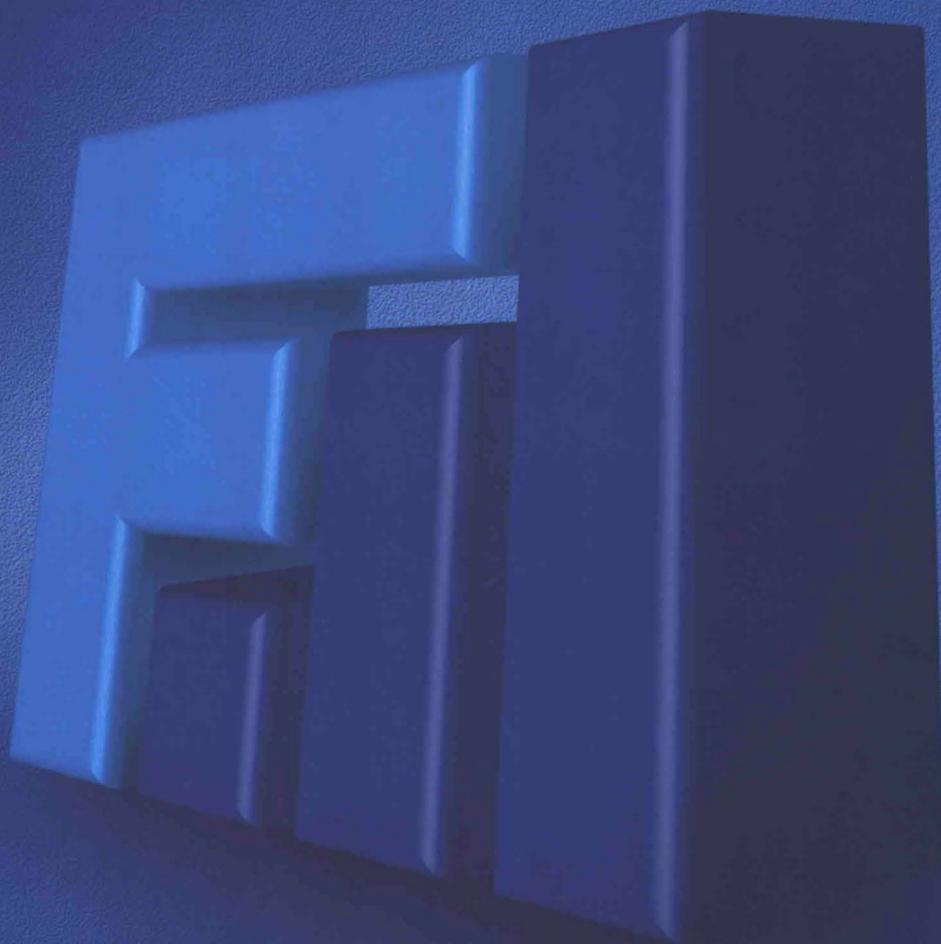




FISCALIDAD

Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas



EDICIÓN # 3

Segundo Semestre • 2009

SRI

...le hace bien al país!



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

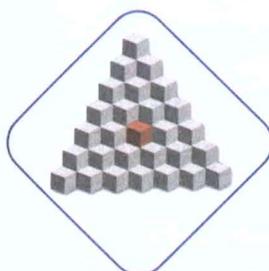
Lucas Achig Subía



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

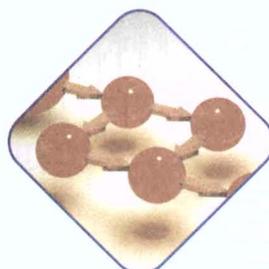
Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento



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

PRESENTACION

En la tercera edición de la revista "*Fiscalidad*" se presentan los trabajos de investigación de Lucas Achig, Profesor de la Universidad de Cuenca; de Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento, Maestros en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca; de Don Leonardo Espinoza, Miembro vitalicio de la Academia Nacional de Ciencias Económicas del Ecuador y de Mauro Andino Alarcón, Investigador del Centro de Estudios Fiscales del SRI.

El primero de los trabajos titulado "*La política tributaria en la gobernación de Cuenca a finales del período colonial: tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección*", de Lucas Achig Subía analiza la política tributaria aplicada en la Gobernación de Cuenca por la Corona Española. Achig examina también las reformas borbónicas puesto que las mismas servirán más tarde para la política tributaria implementada por los Gobiernos Republicanos.

En el segundo artículo propuesto por Juan Pablo Sarmiento y Víctor Aguilar, se realiza una estimación del tamaño de la *Economía oculta en Ecuador* usando información de consumo de energía e información monetaria. Estos autores hacen uso de un modelo de causas múltiples y efectos múltiples para el período 1980 – 2006. La economía oculta representa, en la estimación de estos autores, el 25% del total del PIB. Así también, se constata que la economía oculta se correlaciona con las variaciones de la economía y muestra un comportamiento creciente en el largo plazo, con perspectivas de mantener ese crecimiento en el futuro.

En un tercer apartado, Don Leonardo Espinosa con su artículo titulado “Políticas Tributarias y Redistributivas en la Historia Estatal del Ecuador”, hace un recorrido histórico a través de los diversas formas de tributación, para posteriormente estudiar los intentos de instauración de políticas sociales y redistributivas en el Ecuador desde épocas ancestrales y en períodos como el Liberal, en el inicio de la época Capitalista, de la época Neoliberal, para finalmente realizar un análisis del Impuesto a la Renta y del Impuesto al Valor Agregado en los umbrales del siglo XXI

Finalmente, Mauro Andino Alarcón del Departamento de Estudios Tributarios del Centro de Estudios Fiscales analiza el *Impuesto a la Renta en Ecuador*, tanto para personas jurídicas como físicas, su diseño estructural, así como su aporte al cumplimiento en la generación de ingresos, para poder solventar el gasto fiscal y para mejorar los niveles de desigualdad y redistribución en los ingresos del país.

Para concluir, queremos agradecer a quienes periódicamente apoyan y colaboran desde diferentes posiciones en la producción y difusión de la *Revista Fiscalidad*. Esperamos que este esfuerzo conjunto se vea reflejado en la amplitud y calidad de los estudios publicados. Deseamos que nuestra revista contribuya al enriquecimiento del saber de cada uno de sus lectores, ya que estamos seguros que el conocimiento constituye la base fundamental para el desarrollo de una ciudadanía responsable.

Los Editores

LA POLITICA TRIBUTARIA EN LA GOBERNACION DE CUENCA A FINALES DEL PERIODO COLONIAL

Tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección

Lucas Achig Subía*

*Profesor investigador de la Universidad de Cuenca. Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Historia.

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

LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA GOBERNACIÓN DE CUENCA A FINALES DEL PERÍODO COLONIAL:

Tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación intenta analizar la política tributaria de la Corona Española de finales del período colonial, tomando como estudio de caso la Gobernación de Cuenca. Consideramos pertinente remitirnos al final del período colonial por la importancia de las reformas borbónicas efectuadas en la administración tributaria y porque allí se sentaron las bases de la política tributaria que luego fue aplicada por los gobiernos republicanos, con las reformas propias de una sociedad que cambia y que fue lentamente encontrando el camino de las políticas redistributivas del ingreso causado por la tributación.

ABSTRACT

This research attempts to analyze the tax policy at the end of Spanish colonial period, taking as a case of study the "Gobernación de Cuenca". We consider relevant to analyze only the end of the colonial period because these reforms that took place at that time were the base of the further policies applied by the Republican governments. These reforms had been applied in a changing society and they were slowly finding the path of the redistribution policies caused by taxation.

INTRODUCCION

La economía de los estados, en todo tiempo y lugar, se ha sostenido en gran parte en base a tributos e imposiciones ordenados por sus gobernantes, para ser cumplidos por sus gobernados, lo cual ha permitido mover el aparato estatal en diversas direcciones y con diferentes intereses. De allí que resulta importante analizar las políticas tributarias en contextos históricos y en espacios determinados, como el caso ecuatoriano.

En este sentido, el presente trabajo de investigación intenta analizar la política tributaria de la Corona Española de finales del período colonial, tomando como un estudio de caso la Gobernación de Cuenca. Consideramos pertinente remitirnos al final del período colonial por la importancia de las reformas borbónicas en la administración tributaria y porque allí se sentaron las bases de la política tributaria que luego fue aplicada por los gobiernos republicanos, con las reformas propias de una sociedad que cambia y que fue lentamente encontrando el camino de las políticas redistributivas del ingreso causado por la tributación.

También consideramos importante señalar que el ejercicio de la política tributaria nunca estuvo exento de las irregularidades propias de un fenómeno muy sensible que acarrea evasión, corrupción, así como reclamos y protestas de los contribuyentes.

Esta situación trata de ser abordada en el presente ensayo que consta de cinco aspectos muy sugestivos de la política tributaria, en este caso de la Gobernación de Cuenca, en el último período colonial: tributación, recaudación, evasión, corrupción e insurrección.

1. TRIBUTACION

La tributación ha sido, es y será una de las principales fuentes de ingresos del Estado, sea colonial o republicano, creándose organismos e instituciones encargados exclusivamente de incrementar sus montos y de su administración. En el caso colonial fueron las "Cajas Reales", organismo perteneciente a la Real Hacienda que fue instituido por la Corona Española para registrar y administrar, tanto los ingresos como los egresos de una determinada jurisdicción colonial.

"Las Cajas Reales en América Colonial se crearon mediante una Cédula Real de 1579, con las mismas especificaciones de las existentes en la península y bajo el control directo y responsabilidad del Contador y Tesorero, sin que pueda intervenir autoridad alguna, sea civil o eclesiástica. (...) Su objetivo fue la recaudación de una parte de todo cuanto producía un sector en frutos, especies, animales y minerales, mediante una anotación detallada, numerada y rubricada en los libros de cargo; mientras en los libros de data se detallaba igualmente todo lo que salía de las Cajas Reales". (Achig, 1978, 152).

La Corona Española tuvo mucho cuidado en el control de las Cajas Reales, puesto que allí se depositaba el ingreso económico más significativo de las colonias, obtenido en base a la apropiación del excedente extraído de la explotación indígena y que permitía reanimar en forma permanente su endeble economía asolada por el despilfarro, la vida palaciega, la guerra y la invasión napoleónica.

La estructura administrativa de la Real Hacienda, en el caso de Cuenca, estuvo conformada por el Contador, el Tesorero, los Procuradores de Causas o recaudadores y el Escribano. Las decisiones se tomaban en la Junta de Real Hacienda presidida por el Corregidor o el Gobernador, según la época. Su principal y única función era administrar las "Cajas Reales", en cuyos libros se anotaban los ingresos que estaban constituidos básicamente por tributos de distintas especies como tributación indígena, imposiciones a cargos públicos, alcabalas, estanco de tabacos y de aguardiente, gabelas y aduanas. Igualmente se registraban los egresos que estaban referidos esencialmente a las remesas que regularmente se enviaban a Quito en calidad de situados, los pagos a los funcionarios de alta jerarquía, los párrocos de la jurisdicción, los gastos militares y demás gastos aprobados por los organismos competentes.

El detalle de los ingresos y egresos a las Cajas Reales de la Gobernación de Cuenca, en el período 1779 – 1810, se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Ingresos y Egresos de las Cajas Reales
Gobernación de Cuenca
Período 1779 - 1810

AÑO	INGRESOS (en pesos)	EGRESOS (en pesos)	RESIDUOS
1779	44.865	44.865	00
1780	62.212	62.212	00
1782	108.918	108.918	00
1783	121.764	121.764	00
1784	80.641	80.641	00
1786	81.196	81.196	00
1787	196.591	196.591	00
1789	106.277	106.277	00
1792	196.844	196.844	00
1794	154.400	93.870	60.530
1800	190.499	93.516	96.983
1801	256.718	96.625	160.093
1802	292.622	122.115	170.507
1804	318.822	135.056	183.766
1805	313.225	153.510	159.715
1806	367.533	150.832	216.701
1807	362.212	156.065	206.147
1808	348.096	158.280	189.816
1809	361.827	319.670	42.157
1810	217.618	107.773	109.845

Fuente: ANH/C

Elaboración: Leonardo Espinoza

Los datos que se presentan en el cuadro demuestran un creciente incremento de los ingresos que se sustentaban básicamente en la tributación indígena y la venta o remate de los cargos públicos, pudiéndose advertir que se puso mayor atención y control en las recaudaciones tributarias. En cuanto a los egresos se advierte una utilización austera y ponderada, salvo el año de 1809 en que se envía a Quito casi la totalidad de las recaudaciones para sofocar la rebelión de los patriotas del 2 de Agosto.

Es interesante observar que a partir de 1794 se hacen constar residuos en las cuentas de las Cajas Reales, debido a que no todas las remesas fueron enviadas a Quito en calidad de situados, quedando un significativo remanente que era utilizado en la obra pública de la Gobernación de Cuenca, pero ocasionando malestar e inconformidad en las autoridades de Quito.

Leonardo Espinoza, analizando cada uno de los rubros de ingresos, señala que *“Durante el período colonial, las principales partidas de ingresos según su orden de importancia son: tributación indígena (40.1%), diversas imposiciones que se cargan por la obtención de cargos públicos sean éstos civiles, militares o eclesiásticos, o por la vacancia de los mismos (10%), estanco de tabacos (8.9%), estanco de aguardientes (6%), alcabalas (5.5%), quedando el 29.5% para otros ingresos como montepío militar, seminario, donativos gratuitos, cruzada, etc. que*

son principalmente ramos particulares no vinculados directamente al movimiento financiero de la Real Hacienda". (Espinoza, 1979, 73)

En efecto, "La tributación indígena constituye el mecanismo básico de extracción del excedente de la población nativa sujeta a un proceso de dominación y explotación permanente. Los intentos de industrialización tardía que se pretenden en la metrópoli española a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, significan para las masas indígenas del continente colonizado una mayor presión de tributación para favorecer el proceso de acumulación que exige la política económica borbónica". (Espinoza, op, cit. p. 80)

Las recaudaciones por el remate de cargos públicos eran otra importante fuente de ingresos y corresponden a las vacantes mayores y menores, las medias annatas, los oficios vendibles y renunciables y, en general, los impuestos provenientes del otorgamiento de un cargo o un beneficio Real, bien sea civil, militar o eclesiástico. Ahora bien, las recaudaciones por esta vía no tenían mayores inconvenientes porque los favorecidos tenían que entregar antes de tomar posesión de su cargo.

En efecto, "Otra de las formas significativas de tributación en Cuenca constituye los remates de los cargos públicos. En 1771, el Presidente de la Real Audiencia de Quito ordena sacar las escribanías de Cuenca a remate y encarga a los Oficiales Reales para pregonar y avaluar las mencionadas escribanías. Estos oficiales nombraron peritos para el avalúo, los cuales avaluaron cada escribanía en 1.000 pesos. Hecho el pregón se presenta un postor y remata en 700 pesos: 100 de contado y el resto por tercias partes; pero no cumplió y en su lugar remata José de la Parra en 700 pesos: 100 de contado y el resto en tres años. Ahora bien, en el remate no se incluyen los impuestos que para este cargo son los siguientes:

- Media Annata: 72 pesos, 4 reales, 14 2/3 maravedis (2.5% del valor del cargo)
- Real Derecho: 17 pesos, 4 reales
- Tercio de Emolumentos: 5 pesos, 6 reales, 22 2/3 de maravedis
- Tercio de Conducción: 4 pesos, 1 real, 26 maravedis

Para el año de 1773 se tiene previsto el remate del cargo de Alguacil Mayor y Regidor Perpetuo del Ilustre Cabildo de Cuenca, cargo que se avalúa en 4.000 pesos a pagarse por tercias partes en el plazo de dos años. Posteriormente, este mismo cargo se remata en 5.250 pesos pagaderos en tres años.

Al respecto es muy importante aclarar dos situaciones: una, el que remataba el cargo público debía demostrar conocimientos del cargo a desempeñar, para lo cual debía examinarse en Quito; dos, la mayoría de los remates se hacían en Quito, allí se cumplían los trámites y se posesionaban en Cuenca. Otra herencia del centralismo burocrático". (Achig, 1980, 29s)

En cuanto a los egresos, "su principal partida constituye las remesas enviadas a Quito (56.6%) en calidad de excedentes extraídos por el dominio colonial de la Gobernación de Cuenca. Los gastos administrativos destinados al sostenimiento del aparato burocrático local representan el 12.5% del total, mientras que los gastos militares son muy débiles, llegando apenas a un 2.3%; el 28.6% restante corresponde a otros egresos que incluyen pensiones, pagos a particulares por diversos conceptos, tabacos, donativos apostólicos y graciosos, vacantes mayores y menores, seminario, gastos extraordinarios, etc. El año de mayores erogaciones fiscales fue 1787, seguramente motivado por los fuertes gastos que representarían los festejos organizados por la ciudad para recibir al primer Obispo de la Diócesis de Cuenca, erigida en 1779, acontecimiento singular si consideramos que era la segunda Diócesis fundada en tierras quiteñas". (Espinoza, op, cit. p. 75)

2. RECAUDACION

Conjuntamente con la tributación, la mayor preocupación del Estado, en todo tiempo y lugar se ha concentrado en la recaudación, con la finalidad de precautelar que los tributos sean cobrados en su totalidad y que ingresen en la misma proporción a las arcas fiscales. Esta preocupación ha hecho que se arbitren históricamente un sinnúmero de medidas y disposiciones tendientes a incrementar y controlar la recaudación, a pesar de lo cual, la evasión y la corrupción siempre han estado presentes en este sensible proceso de tributación y recaudación.

Desde el período colonial se tuvo una visión recaudacionista de la tributación bajo el principio de que todo le pertenece al Rey, quien generosamente entrega a sus vasallos en usufructo, a cambio de una gabela que representa el señorío del Príncipe sobre sus dominios.

Las recaudaciones realizadas por la Real Hacienda, sea en numerario o en especies, se depositaban en las Cajas Reales fuertemente resguardadas por tres llaves que tenían tres funcionarios de distinto rango y sólo se podía abrir con el consentimiento de ellos, a petición del Contador Real. Además de las Cajas Reales existían las Cajas de Propios de la Ciudad que administraba el Cabildo y se nutrían de los ingresos pertenecientes a la ciudad que, en el caso de Cuenca, giraba en torno del arrendamiento de las tierras que poseía la ciudad en El Ejido y Totoracocha.

La visión recaudacionista llevó a privilegiar las recaudaciones sobre los gastos corrientes de las fiestas religiosas y profanas, obligando, en la mayoría de los casos, a realizarlas por cuenta de los funcionarios públicos o del vecindario; como sucedió el 4 de junio de 1732, que se decide realizar las fiestas de Corpus pagando a prorrata los miembros del Cabildo, por encontrarse pobres las arcas de propios de la ciudad. (AMH/C, Libro 11). También llevó a descuidar asuntos tan elementales como el adecentamiento de las oficinas de Real Hacienda que, para 1784, *"apenas existe una mesa de contar plata y un estante pequeño para colocar los papeles de archivo; por lo cual, el nuevo Contador Marcos de Lamar mandó hacer 4 mesas pequeñas, un estante, 6 cajones pequeños, y pidió prestado a temporalidades dos mesas grandes"*. (ANH/C, L. 58, 124 r).

Con esta misma visión, se buscaron nuevos rubros de recaudación en los efectos de la tierra, llegando a estancarse, en el caso de Cuenca, el tabaco, el aguardiente de caña, la cascarilla y hasta la pelea de gallos, ocasionando un permanente malestar entre los productores y recolectores de estos géneros, y los aficionados al juego de gallos. En efecto, la noticia recibida en Cuenca, el 15 de enero de 1754, del envío desde Quito, de un Juez de Visita para las haciendas de Caña, con el propósito de medir sus tierras y crear el estanco de aguardiente, ocasiona un fuerte malestar en el Cabildo, que se agudiza en 1757 con la llegada de los medidores de las cuadras dedicadas al cultivo de la caña. (AMH/C, Libro 12).

En el caso de la cascarilla, el malestar se generaliza ante la decisión de las autoridades quiteñas de entregar licencias para el acopio del producto.

Con las Reformas Borbónicas también cambiaron las formas de recaudación, pues, los rubros que antes eran sometidos a remate o arrendamiento, como los tributos y los estancos, pasaron a ser de administración directa de la Real Hacienda, dando mayor pábulo a la corrupción de contadores y tesoreros, como efectivamente sucedió en Cuenca con el Contador Interino Gabriel Delgado en 1771 y Martín Coello en 1789. En esta misma perspectiva, el 25 de octubre de 1787, se ordenó el cambio del sistema tradicional de las cuentas únicas al método de partida doble (ANH/C, L. 2, 97), pero sin lograr los resultados esperados porque sencillamente el problema no era contable sino de tipo moral y ético.

Los donativos gratuitos que frecuentemente solicitaba la Corona a sus vasallos para atender las emergencias de las guerras contra Francia, las obras públicas peninsulares y las fiestas palaciegas, constituyeron nuevas fuentes de recaudación que causaron malestar en el vecindario cuencano porque se sumaban a la larga cadena de imposiciones numerarias que se veían obligados a pagar so pena de cárceles y escarmentos.

Política centralista de la recaudación

Las recaudaciones tenían que ser depositadas en las Cajas Reales de las respectivas jurisdicciones, pero la Corona Española para tener un mayor control de ellas estableció una jerarquía de sujeción de las Cajas Reales. En efecto, por expresas disposiciones de las "Leyes de los Reinos de las Indias", se estableció una jerarquía de sujeción de las Cajas Reales, en un recorrido que se inicia en las Villas o Ciudades, como el caso de Zaruma, sujetas a las provinciales, éstas a las virreinales, para finalmente llegar a la Casa de Contratación de Sevilla constituida, en el siglo XVIII, en el centro administrativo-financiero español de las colonias americanas.

En el caso de Cuenca, las Cajas Reales se trasladaron, en 1725, desde Loja, por orden del Tribunal Mayor de Cuentas de la Real Audiencia de Quito, al cual permanecieron sujetas durante la mayor parte del siglo XVIII, con esporádicos traslados a Lima o Santa Fe, según la adscripción jurisdiccional de Cuenca a estos virreinos, no por decisión propia sino por intereses de las cúpulas administrativas virreinales y de la Corona Española. Ahora bien, esta sujeción se vio reflejada en un control permanente, estricto y coercitivo del Contador Mayor de Quito sobre los Oficiales Reales de Cuenca, con el propósito de mantener al día y en orden las Cajas Reales, de conformidad a las leyes y reglamentos de Real Hacienda. Este control se hizo cada vez más necesario y permanente ante las falencias observadas, desde Quito, en la administración de Real Hacienda por parte de la mayoría de los Oficiales Reales que pasaron por las Cajas de Cuenca, demostrando su incompetencia para el ejercicio del cargo. Esto sucedió, por ejemplo, el 4 de marzo de 1779, cuando el Tribunal Mayor de Cuentas de Quito amonesta a los Oficiales Reales de Cuenca por la demora en el envío de las cuentas, lo cual retarda las acciones para su cobro; advirtiendo, además, su falta de capacitación en el manejo de la Real Hacienda. (ANH/Q, C. 276 12v).

Una de las figuras administrativas más utilizadas para el control de la Real Hacienda de Cuenca fueron los glosas que se imponían a los Oficiales Reales, por parte del Tribunal Mayor de Cuentas de Quito, que debían justificar en un tiempo perentorio; caso contrario, se les descontaba de las fianzas que habían otorgado al momento de posesionarse de su cargo. Hacia finales del siglo XVIII, las glosas se referían sobre todo a la imprecación para que los Oficiales Reales cobren las deudas atrasadas, que fue el problema fundamental de la Real Hacienda en este período, y quizás en toda la colonia. Por ejemplo, en 1779, las glosas giraban en torno a deudas no cobradas, ante lo cual se contesta que se ha hecho los esfuerzos para hacerlo, pero que hay imposibilidad de pago por la indigencia de deudores y fiadores. (ANH/C, Doc. 130.904). En 1780, las glosas ascienden a 8.101 pesos y 2 reales; se sigue insistiendo en la recaudación de las deudas atrasadas y se contesta indicando los esfuerzos que están haciendo al respecto, pero que algunas están prácticamente perdidas, otras se recaudan a medias y otras en su totalidad. (ANH/C, Doc. 130.995). En las glosas del año de 1782 sucede una cosa curiosa: el Tribunal de Cuentas de Quito exige la devolución de las recaudaciones cobradas en exceso a varios contribuyentes, por errores de cálculo en el cobro. Al tribunal también le preocupa el gasto excesivo en papel sellado y la poca recaudación por el azogue, presintiendo que hay corrupción y contrabando. (ANH/C, Doc. 130.917).

Pero la sujeción no significó solamente el control administrativo de la Real Hacienda. Lo más importante y decisivo fue la apropiación de los excedentes generados en el ejercicio fiscal de Cuenca que eran enviados en forma de situados a Quito, en cumplimiento de estrictas disposiciones legales. De allí que, el interés por el control administrativo de la Real Hacienda no tenía otro propósito que aumentar el numerario para ser enviado a Quito y de allí a Cartagena de Indias. Claro está que era muy poco lo que se enviaba a Quito durante el siglo XVIII por la situación económica regional, las dificultades de recaudación y la corrupción administrativa.

La sujeción también se dio desde las Cajas de Propios de la Ciudad, incentivados por el cobro de intereses, como sucedió en la administración del Gobernador Vallejo, quien propuso, en la sesión del Cabildo del 7 de enero de 1799, *"remitir todos los caudales de propios de la ciudad, en calidad de préstamo al 4% de interés, con destino al Real Erario de España"*. Por suerte, el Cabildo aprueba prestar únicamente la cantidad de mil pesos. (AMH/C, Libro 9).

Dificultades en la recaudación

La recaudación siempre traerá un sinnúmero de problemas. Las mayores dificultades que encontraron los Oficiales Reales de Cuenca y, en general, de todas partes de las colonias americanas, en la administración de la Real Hacienda, fue la recaudación, dejando al descubierto una de las mayores debilidades de la administración pública y los signos de un recambio en la sucesión del poder a manos de los grupos dominantes criollos que salían airoso de los apremios y amenazas de los procuradores de causas, es decir, los recaudadores de la Real Hacienda. En otras oportunidades eran ellos más bien los que amenazaban a los Oficiales Reales y recaudadores impidiéndoles la llegada a los sitios previstos para la recaudación.

La recaudación de la tributación indígena no fue fácil por varias razones: *"La situación económica de la Gobernación de Cuenca, de 1779 a 1800, pasaba por una fase depresiva que imposibilitaba el dar cumplimiento a las aspiraciones de los administradores de tributos, por el ejemplo en Alausí se admitió que los indios paguen en cualquier tipo de moneda que no sea de cobre. Otra razón fue las reacciones indígenas de oposición al pago del tributo. (...) Para mejorar la recaudación se cambió a los arrendadores o rematadores de tributos por Funcionarios Administradores Reales encargados de la recaudación de tributos, pero no significó una efectiva garantía de honradez y lealtad a la Corona. Tal es el caso del Corregidor Don Juan Thello de la Chica que había conseguido una gran fortuna defraudando al fisco, al no enviar o enviar en cantidades pequeñas las recaudaciones que obtenía por concepto de tributación indígena, a tal extremo que las autoridades judiciales de la ciudad de Cuenca se vieron obligadas a rematar parte de sus bienes, como una cuadra en el Tejar, una hacienda en El Cabo y una casa grande en la Plaza Mayor y la calle del Comercio que tenía 13 tiendas"*. (ANH/C, Gob. Hda. 49, 177).

Los Oficiales Reales y los recaudadores, en innumerables ocasiones fueron objeto de maltrato por parte de los contribuyentes, dificultando las tareas de recaudación, *"debido al genio de sus habitantes que son muy vengativos contra los funcionarios reales que no cuentan con protección contra los poderosos que utilizan a los criados para amedrentarlos, poniendo en peligro sus vidas; además cuentan con la complicidad de muchos jueces para actuar en su contra"*. Esto se denuncia en la Junta de Real Hacienda del 26 de enero de 1780. (ANH/C, L. 49, 152).

Las dificultades para recaudar el estanco del aguardiente y de la cascarilla tuvieron un alto riesgo debido a la belicosidad de los hacendados. En efecto, en 1758, los propietarios impidieron a los delegados de la Real Audiencia, la medición de los cañaverales. (AMH/C, Libro 12). En el caso de la cascarilla el control de la

recaudación se hacía prácticamente imposible por las propias condiciones del acopio, razón por la cual tuvieron que emitir licencias de autorización para dicho trabajo, exigiendo, mediante un Auto de la Real Audiencia de Quito, *"que aquellos que las tengan denuncien a los que no lo tienen, pero sin actuar como jueces porque se exponen a perder su licencia"*. (Auto del 19 de julio de 1792. ANH/C L. 10, 229). También los mercaderes de la ciudad se resistían a pagar el derecho de alcabalas, según una denuncia presentada en la Junta de Real Hacienda de Cuenca, el 11 de noviembre de 1782. (ANH/C, L. 61, 7).

En otra oportunidad, el 11 de diciembre de 1781, se informa del atentado de que fueron objeto los Oficiales Reales al momento de embargar la hacienda de Mariano Heredia por una deuda de 2.408 pesos correspondiente al ramo de aguardiente. (ANH/C, L. 55). Igual cosa sucede el 10 de abril de 1782, cuando se informa de una serie de disturbios ocasionados contra los funcionarios de Real Hacienda para impedir la realización de su trabajo. (ANH/C, L. 55, 139).

En otras ocasiones, como el 3 de octubre de 1778, los propios funcionarios de la Corona les acosaban a los Oficiales Reales, imponiéndoles fuertes multas cuando procedían a rematar bienes de las personas poderosas de la región. Por eso, ellos piden protección a las autoridades. (ANH/C, L. 49, 84). Asimismo, el 11 de julio de 1783, se denuncia que el Gobernador protege a varios deudores de la Real Hacienda, como a Felipe Polo, que procede a insultar a los Oficiales Reales, por lo cual piden que se les libere del cobro de deudas a estas personas por la imposibilidad del cobro. (ANH/C, L. 58, 36).

Frente a esta situación, los propios Oficiales Reales se ven precisados a enviar una comunicación al Presidente de la Real Audiencia de Quito, el 28 de noviembre de 1795, denunciando los continuos maltratos de que son objeto por parte de los vecinos poderosos del lugar y los sobornos que hacen a los subalternos, que ganan poco, para presentar directamente falsos informes a las autoridades, a pesar de las multas que les imponen por este punible procedimiento. (ANH/C, L. 87, 99). También era común levantar calumnias contra los Oficiales Reales, como al Regidor Cuesta, en 1782, para hacerles perder autoridad moral en el ejercicio de sus funciones. (ANH/C, L. 55).

Más, cuando parecía que la situación se inclinaba a favor de la Real Hacienda y se habían concluido los trámites para rematar los bienes de los impostores, resulta que *"no se podían embargar dichos bienes porque no habían ministros que se atrevan a ejecutar dicha orden por el temor de padecer algún insulto, ni había rematadores por el temor de padecer alguna venganza o remataban terceros en valores inferiores al avalúo y los devolvían en favor de los propios dueños, aplazando los pagos"*. (Informe de los Oficiales Reales de Cuenca al Virrey del 11 de marzo de 1778. ANH/C, L. 49).

En este mismo sentido, el 24 de abril de 1782, se denuncia que existe complicidad en el remate de haciendas por parte de los vecinos, con el objeto de bloquear las acciones de justicia prorrogando los plazos de las deudas. (ANH/C L. 43, 22). El 11 de mayo de 1782, se informa que: *"no se han podido rematar varias fincas por encontrarse gravadas por censos; en otras no han habido postores que cubran las posturas de contado, ni siquiera que hagan posturas que cubran el avalúo de los remates. Hay ofrecimientos de pagar con el producto de las haciendas"*. (ANH/C, L. 55, 145).

De la misma manera, el 26 de noviembre de 1782, se indica que 15 haciendas se han sacado a remate por dos ocasiones, pero no se ha presentado ningún postor. (ANH/C, L. 55).

Mecanismos utilizados en la recaudación

En conocimiento de las enormes dificultades que tenía la recaudación, los Oficiales Reales de Cuenca fueron buscando los mecanismos más pertinentes para conseguir los mayores ingresos fiscales con el menor riesgo del personal asignado a esta tarea; sin encontrar otro arbitrio mejor, en el siglo XVIII, que la utilización de la fuerza pública, como la única garantía para el cumplimiento del trabajo.

En este sentido, el 27 de abril de 1759, el Cabildo Cuencano aprueba la conformación de una tropa permanente de soldados para ayudar a la justicia en el Corregimiento y la recaudación de la Real Hacienda. (AMH/C, Libro 12). El 27 de julio de 1774, el Presidente de la Real Audiencia de Quito, José Dibuja, resuelve enviar una tropa de 50 soldados, *"para auxiliar el cobro de los considerables sumas que se deben a la Real Hacienda de esta ciudad y su provincia"*. Se aprueba acondicionar una casa para que sirva de cuartel y alojamiento, comprando camas y todos los utensilios necesarios, pidiendo ayuda al comercio y a los taberneros. (AMH/C, Libro 13). Sin embargo, su estadía fue corta y no lograron cumplir enteramente su misión, pues, el 28 de junio de 1775, regresaron a Quito por orden del Presidente de la Real Audiencia. (AMHH/C, Libro 13). Años más tarde, el 16 de octubre de 1783, se recibe una disposición de la Presidencia de Quito para que se busquen los arbitrios necesarios para la subsistencia de un piquete de soldados encargados de auxiliar a la justicia y recaudación. Entre las medidas que sugiere el Cabildo están: *"una, arrendar las tierras entregadas antiguamente y en forma gratuita a los indios uyaricos con la obligación de servir a la ciudad, pero que no lo han hecho; dos, contribución de dos reales por chichería que en abundancia existe en este lugar, agregando contribuciones de las tiendas de mercancías y recatonas de comestibles; tres, instalar la carnicería y cargar medio real al precio de la arroba de carne de tres reales. Todo lo cual permitiría aumentar fondos para sostener al piquete de soldados"*. (AMH/C, Libro 16).

En relación con las recaudaciones de los propios de la ciudad ubicados en El Ejido y dados en arrendamiento a cientos de familias, algunos corregidores y gobernadores en persona se encargaban de hacer las numeraciones de los arrendatarios, las mediciones de las tierras y la vigilancia de las recaudaciones. Así actuó el Corregidor Vicente de Luna Victoria en 1732, quien, a los dos días de posesionado del cargo, tomó la decisión de medir las cuadras pertenecientes a los propios de la ciudad, en el Ejido, y hacer las listas de los deudores de los arrendamientos. Casi medio siglo después, el 1 de junio de 1778, el Gobernador Vallejo en persona realiza la actualización de los libros de repartimientos y asignación de tierras en la ciudad, y el reconocimiento de las tierras de El Ejido por hallarse muchos intrusos. (AMH/C, Libro 14).

Otro de los mecanismos utilizados en la recaudación fue acudir a los máximos organismos de la administración territorial, pidiendo su presencia en Cuenca para encabezar las acciones encaminadas a recaudar, sobre todo, las deudas atrasadas. Esto sucedió en la sesión del Cabildo del 7 de junio de 1781, donde se aprueba escribir una carta al Presidente de la Real Audiencia de Quito suplicándole se sirva venir a Cuenca, *"para con su respeto y facultades reparar los privilegios y excepciones, reviviéndolos como es debido; reparar El Ejido y sus poseedores, igualmente las tierras que gozan los indios de las parcialidades de estos pueblos que las tienen repartidas desde inmemorial tiempo, bajo la expresa condición de que sirvan a esta república personalmente; como también los ramos reales y su Real Hacienda, y otras cosas pertenecientes y muy útiles al Real Erario. (...) Se pide que lo haga él personalmente porque otros delegados han venido a causar malestar y perjuicios"*. (AMH/C, Libro 15).

A su vez, desde la Presidencia de la Real Audiencia de Quito se enviaban permanentes instrucciones a los Oficiales Reales sobre la manera de atender la recaudación y, en general, la administración de la Real

Hacienda, en procura de mantener agilidad en la recaudación y austeridad en los gastos. En el caso de la cascarilla, desde Quito se vio la conveniencia de controlar el acopio y prohibir la recolección indiscriminada, para lo cual se extendieron, desde la Presidencia, licencias para el corte y acopio de la quina, mandando al Corregidor de Loja que se encargue de evitar los desmanes de quienes tienen la licencia. Esta Orden fue recibida en Cuenca el 4 de mayo de 1792. (ANH/C, L. 10, 209).

Las instrucciones también se enviaban para controlar el manejo de las rentas de propios de la ciudad, sobre las cuales también tenía ingerencia la Real Audiencia de Quito. En esta perspectiva, y en vista de las graves irregularidades advertidas en el manejo de las Cajas de Propios de Cuenca, el Presidente de la Real Audiencia de Quito expidió, el 15 de enero de 1783, un REGLAMENTO para el manejo de las rentas capitulares, en procura de lograr significativos ahorros para ser destinados a la obra pública. (AMH/C, Libro 16).

3. EVASIÓN

La evasión ha sido en todos los tiempos y lugares una práctica común de los grupos de poder para no pagar los tributos. En el siglo XVIII, los integrantes del bloque de poder cuencano utilizaron múltiples formas y mecanismos para evadir la tributación. Una de ellas, escondían a los indios en sus haciendas para evitar la numeración o les transformaban en forasteros para pagar la mitad. A este respecto, el Corregidor Merizalde señaló, con conocimiento de causa, de que si todos los indios fueran quintos y tributaran, los ingresos de la Real Hacienda fueran muchas veces más de lo que recaudaban.

La evasión era alentada desde las propias esferas de la Administración de Justicia, Regimiento e Intendencia, que se negaban a pagar los valores correspondientes a la legalización de sus cargos, tal como sucedió el 27 de agosto de 1778, cuando los rematadores de oficios se niegan a pagar el valor de los remates aduciendo la declaración de nulidad por parte del Rey. (ANH/C L. 49, 75). El propio Gobernador Vallejo, el 11 de abril de 1783, se niega a pagar el importe de la media annata de su cargo, diciendo que en su título se dice textualmente que pagará por una sola ocasión. (ANH/C, L. 58, 23).

Las evasiones también estuvieron presentes en las recaudaciones de las Cajas de Propios de la Ciudad de Cuenca que se obtenía del arrendamiento de las tierras de propios de la ciudad situadas en El Ejido y Totoracocha. Allí las evasiones provenían, tanto de los errores de numeración y dimensionamiento de los terrenos como de las negativas a pagar por parte de los arrendatarios, sobre todo, los funcionarios del Cabildo y sus familiares, aduciendo una y mil razones para ello. Inclusive, el 5 de marzo de 1728, los arrendatarios piden "*bajar el arrendamiento de las tierras capitulares de El Ejido de dos a un peso por hectárea, debido a no ser éste un año fértil y dar pocos frutos*". (AMH/C, Libro 11). Para 1765, el arriendo de las tierras, según el informe del Corregidor Merizalde, continuaba en dos pesos por hectárea, "*originando una división en muchísimas posesiones, todas cercadas de piedras, y con sus pequeñas casas que hacen otra considerable población. Regúlanse aquí sobre cuatro mil almas de ambos sexos, la mayor parte mestizos*". (Merizalde, op. cit. p. 29).

La mayor cantidad de actos de evasión estuvieron referidos a deudas contraídas con la Real Hacienda o la Caja de Propios de la Ciudad sin intención de pagarlas, o el usufructo de algún bien público, aprovechando, en ambas circunstancias, el privilegio del cargo. Por ejemplo, el 29 de diciembre de 1721, se denuncia en el Cabildo que el anterior Corregidor ocupa tierras capitulares en El Ejido sin pagar el arriendo diciendo que muchos no pagan. (AMH/C, Libro 10).

Más explícito es el Procurador de Causas de la ciudad, que el 1 de julio de 1755, manifiesta que: *"No hay fondos para enviar una comitiva a recibir al presidente de la Real Audiencia de Quito, debido a que las propias autoridades no pagan las deudas a la ciudad: Luis de Andrade (ex Corregidor) debe, desde hace unos 20 años, los réditos de un principal de 500 pesos que tiene del hato de Surucucho. El capitán Pedro Sempértegui iguales años de un principal de 300 pesos sobre la hacienda de Tarqui. El capitán Lope Carrillo nunca ha pagado arriendo de las cuadras que posee en El Ejido; igualmente el capitán José Maldonado. Tomás Toral no paga diciendo que el Cabildo le ha hecho merced de las tierras que posee. Teresa de Rada no paga diciendo que su padre fue Corregidor. Catalina de Alvear justifica por ser viuda noble. María Morán dice que si quiere pagará, si nó, no. Juan Manuel de Mora muchos años á que no paga, igual que los hijos del Alcalde Provincial ya difunto. El cura José Andrade se cree con todos los derechos sobre las tierras. Francisco Hinostrosa acusa al Cabildo de tener deudas con los herederos y se está cobrando sin pagar los arriendos. El cura Francisco Barzallo señala que el Cabildo le hizo esta merced. El colegio de Compañía de Jesús suspendió el pago desde hace cinco años por decisión del Cabildo. Y muchas otras personas no pagan por similares razones".* (AMH/C, Libro 12).

Una de las prácticas ordinarias de los hacendados para evadir el pago de tributos y perjudicar a la Real Hacienda era la de "Reservar Indios" aduciendo ser menores de 18 años o mayores de 50 años, además de tener alguna lesión que les impida trabajar. En un informe se señala expresamente que *"... los hacendados perjudican a la tributación pidiendo Reservas de Tributos a indios lisiados que no lo están, o cambiando las edades de los indios aprovechando que existen iguales nombres y apellidos. La solución está en acudir a los libros bautismales para verificar la edad"*. (Auto del 1 de Septiembre de 1780).

4. CORRUPCIÓN

La corrupción es otra de las prácticas siempre presente en la administración tributaria y que ha perdurado hasta nuestros días. En el caso colonial, a pesar de las múltiples órdenes, disposiciones, reglamentos, visitas, amenazas, multas, prisión y acciones similares, la corrupción estuvo presente en la administración de la Real Hacienda y de las Cajas de Propios de Cuenca, convirtiéndose en una práctica ordinaria del quehacer administrativo venal de los funcionarios de las Cajas Reales y de los Propios de la ciudad, en claro perjuicio de los intereses de la Corona y del vecindario cuencano que no veía transformarse sus erogaciones en la obra pública que tanto necesitaba.

Las formas de corrupción más comunes estuvieron referidas a fraudes y malversación de fondos de los funcionarios de la Real Hacienda. Por ejemplo, en 1770, son acusados de malversación de fondos, tomados prisioneros y llevados a Quito: el Tesorero Manuel de la Guardia y el Contador Gabriel Delgado. El primero logra fugarse de la cárcel, se dirige a Santa Fe y fallece en Ibarra en 1771. En el caso del Contador Delgado, se mantuvo por largos años preso, y se dictó orden de embargo de sus bienes y los de sus suegros que fueron los fiadores. Como no se encontraron bienes propios se remataron los de su suegro y fiador Manuel de Salazar: una finca en Racar y un hato con sus ganados en Surar. Pasaron largos años en este pleito. En 1789 se tiene noticia de que el Tribunal de Cuentas de Quito pide que se sigan con los embargos de sus fiadores, hasta 1790 en que se solicita la extinción de la deuda por la total insolvencia del deudor y fiadores, y por ser deuda de tiempos antiguos. (AGI, Legajo 570).

Un caso similar se vive en 1789, esta vez con Martín Coello, Administrador de Tributos desde 1780, que debe 33.732 pesos, sin contar el cobro del tributo de mestizos. En la Junta de Real Hacienda del 10 de abril de 1789, se ordena el inventario de sus bienes y la prisión preventiva que no se ejecuta por encontrarse prófugo. (ANH/C, L. 43). Poco tiempo después es tomado preso y con la finalidad de arreglar el problema,

el 13 de julio de 1790, se presentan unos fiadores de la deuda; son aprobados dos y se pide que nombre otros dos por no ser solventes los otros propuestos. También se procede al inventario de los bienes de los deudores de Martín Coello para su remate. El 3 de diciembre se aprueba su excarcelación, aceptando la fianza de José de Rada, para que arregle su caso en Quito. Días después se aprueba los nuevos fiadores. (ANH/C L. 43, 48).

Otro caso de malversación de las Cajas Reales de Cuenca se denuncia en la Junta de Real Hacienda del 27 de agosto de 1778, cuyo valor asciende a 160.406 pesos, más el valor de 86 libras de azogue. (ANH/C, L. 3, 1). De la misma manera, el 14 de noviembre de 1794, la Junta de Real Hacienda informa a Quito diciendo que el Oficial Primero de Real Hacienda Ignacio Obregón falta continuamente a su trabajo, tiene malos manejos de fondos y continuos recibimientos de derechos a espaldas de los oficiales, haciendo quedar mal el honor de los Oficiales Reales. Además se le acusa de haberse llevado la tapa de plata del obleario de las Cajas Reales y venderla a una señora que expende aguardiente. El 29 de marzo de 1795 se procede a descontar parte de su sueldo mensual por las faltas al trabajo, pero como reincide se declara vacante el cargo por los perjuicios que causa a las rentas reales y sale a remate. (ANH/C L. 10, 239). En otra ocasión, el 16 de noviembre de 1797, desde Quito se pide la presencia de los cuatro procuradores de causas de Cuenca para que aclaren la malversación de fondos. (AMH/C, Libro 18).

A pesar de las medidas de control campea la arbitrariedad y el dolo con que se manejaban estos fondos y su acaparamiento individual, lo cual llevó al Gobernador Vallejo a realizar ingentes gestiones para recaudar un faltante en las Cajas Reales de Cuenca de 175.406 pesos y 22 maravedis, más el valor de 86 libras y 9 onzas de azogue, y que correspondían a las personas más pudientes de la ciudad y referidas a la materia de tributos. Para esta tarea tuvo que hacerse ayudar de un piquete de soldados que mandó a pedir a la Real Audiencia de Quito. (Octavio Cordero Palacios, 1923)

Medidas anticorrupción

Frente a la corrupción también es cierto que en todo tiempo y lugar se han hecho esfuerzos por contrarrestarla a través de medidas anticorrupción. A finales de la colonia, no se puede desconocer los ingentes esfuerzos que realizaron los Tribunales de la Real Hacienda, tanto de Cuenca como de Quito, para frenar en algo la corrupción de sus funcionarios. Es así como, el 21 de octubre de 1762, la Junta de Real Hacienda de Cuenca toma la decisión de privar del empleo a Juan Tello de la Chica, "*hasta que se cancele todo el valor de lo adeudado por parte de su difunto padre del remate de tributos de años anteriores*". (AMH/C, Libro de Documentos N° 72).

"Al mismo tiempo que se buscaban nuevas formas de tributación, se iban renovando mecanismos de control del tributo, que en caso de Cuenca se manifiestan en los siguientes hechos: en 1789 se hace pregonar un Auto en todos los pueblos de la Gobernación en vista de la acción de los hacendados de ocultar indios conciertos y libres para eludir el tributo. Ante esto se exige en las haciendas el uso de dos libros: uno para sentar las partidas de los indios conciertos y socorros que les dan, con fechas, salario, especie de socorro; y el otro, donde se señalan las rayas en relación al trabajo realizado para devengar el socorro (Auto de Quito del 18 de julio de 1789). Esta orden hace ver aparentemente un afán de reivindicar el trabajo indígena, pero en realidad lo que se busca es controlar el número de tributarios y calcular el valor del tributo. Huelga decir que esta medida quedó en el vacío, como tantas otras dedicadas a controlar la tributación.

Para agilizar el cobro de tributos se autoriza al Administrador de Tributos para que pueda echar mano de cualquier Escribano que agilite la cobranza". (Achig, op. cit. p. 31s)

En el caso de las Cajas de Propios de Cuenca, fueron más consistentes y sistematizadas las disposiciones de la Real Audiencia de Quito para evitar "los varios defectos y excesos nacidos de corruptelas y de la falta de observancia de las leyes y reales instrucciones", a través de la expedición, el 15 de enero de 1783, del "Reglamento de Propios y Rentas de Cuenca", que en la parte pertinente, ordena:

- 2- Que constando de las cuentas del año de 1780, que se compró una arca, y se le pusieron 3 llaves, pero no de los sujetos que las tienen ni el lugar donde se le ha colocado, se ordena y manda que a la dicha arca se le aumente una llave, y que se custodie en la Sala Capitular. Que la una llave la tenga el Gobernador, otra el Regidor Decano, otra el Procurador General y la cuarta el Mayordomo.*
- 3- Que en dicha arca han de entrar mensualmente los productos de propios y rentas que hubiese cobrado dicho Mayordomo abonándose lo que hubiese pagado por formales libramientos, y siempre que se ofrezca sacar dinero ha de ser con la dicha concurrencia, dejando sentado lo que entra y sale con firma de los cuatro ministros en un libro que ha de permanecer dentro de la arca.*
- 4- Que todos los gastos ordinarios se han de hacer por libramientos de los dichos Gobernador, Regidor Decano y Procurador General, precediendo acuerdo del ilustre Cabildo, y de otro modo no se admitirán descargos en la cuenta.*
- 5- Que por gastos ordinarios se entienden: la paga de salarios ordinarios como es el 10% que percibe el Mayordomo por la administración y cobranza, cuatro pesos dos y medio reales en cajeros y pifanos, cincuenta pesos del salario del Escribano del Cabildo y ocho pesos cuatro reales para papel de oficio. Las fiestas de iglesia se reducen a: primera la de la Purificación de Nuestra Señora con gasto de 30 pesos, (...) la segunda, la fiesta del Santísimo Corpus Christi en la que se dan por gastados ciento cuarenta y dos pesos y un real, (...) y la tercera, la fiesta de Santa Ana, titular de dicha ciudad, con gasto de treinta pesos. (...) Son gastos ordinarios los reparos de calles, puentes y caminos, refacciones de la casa del cabildo y carnicería, pleitos sobre derechos de preeminencias y fundos de la ciudad, y luminarias de fiestas pero no excediendo estos gastos de tres mil maravedies. (...) También son gastos ordinarios los cinco pesos que se dan por la misa y adorno del altar en el día de elecciones.*
- 6- Que siempre que se ofrezca algún gasto extraordinario, se consulte al Real Acuerdo, y se espere su resolución para despachar los libramientos en observancia a la ley segunda título trece, libro cuarto de la de estos reinos.*
- 7- Que el Mayordomo tenga un libro de cargo y descargo de lo que entrare en su poder y saliere de los propios y rentas que administrare. (..)*
- 10- Que respecto a que, por la cuenta del año pasado de 1781 asciende la cuenta de los propios a mil setecientos ochenta pesos tres y medio reales y los rezagos a seiscientos cuarenta y nueve pesos cinco reales: el Gobernador, los Alcaldes Ordinarios, regidores y Procurador General celen sobre la efectiva cobranza de dichas cuentas con responsabilidad, y que el mayordomo cumpla con su obligación introduciendo en Caja lo que recaudare.*
- 11- Que si el Mayordomo no cobrare los rezagos del año antecedente o no presentase diligencias bastantes que justifiquen no haberlos podido cobrar, no se le abone el salario; y si por su descuido, o misión o negligencia*

se perdiere o imposibilitare alguna dependencia en el todo o en parte, sea responsable con sus bienes y los de sus fiadores, por estar obligado a la cobranza con exactísima diligencia.

12- *Que a este fin se elija o reelija todos los años Mayordomo de Propios que afiance a satisfacción del ilustre cabildo hasta en cantidad de mil pesos para el seguro de los resultados. (...)* (AMH/C Libro 16, Folios 23 a 26. También en: ANH/C, Doc. 100.419)

Para los funcionarios de la Real Hacienda de la jurisdicción de Quito, incluyendo la de Cuenca, también se dictaron disposiciones *"para reformar el sistema legal vigente y evitar los fraudes y malos manejos de las Cajas Reales"*. Entre las medidas que propone el Presidente de la Real Audiencia de Quito, el 14 de agosto de 1790, se destaca:

- "1. Exigir fianzas a los empleados de rentas que esté acorde con el cargo que ocupan.*
- 2. Los Cabildos o justicias mayores deben informar del cobro oportuno de las fianzas en los lugares donde haya administraciones de rentas.*
- 3. En el mes de enero se recibirán los respectivos informes por parte de los administradores generales.*
- 4. El Director General rubricará y numerará los folios de los libros entregados; la primera y última hojas deben tener papel sellado.*
- 5. No se dará nada fiado a cuenta de la renta.*
- 6. Serán multados en la primera ocasión con el importe correspondiente a un mes de sueldo, y en caso de reincidir la multa ascenderá a cuatro meses de sueldo, y privación de su cargo por la tercera vez.*
- 7. Se debe remitir todo lo vendido por parte de los estanquilleros a la Dirección General.*
- 8. Lo recaudado en las administraciones debe ser entregado a las Cajas Reales cada mes".* (ANH/C, L. 10, 132).

Otra de las medidas tomadas en 1792 para evitar la corrupción fueron los cortes, tanteos y visitas periódicas a las Cajas Reales, y la exigencia a los Oficiales Reales para que lleven diariamente las cuentas y las entreguen cada cierto tiempo a sus superiores para que ellos eleven los respectivos informes. (ANH/C, L. 10, 239).

Frente a la práctica ordinaria de corrupción de los funcionarios públicos, de endeudarse y no pagar, el gobierno central se vio obligado a suspenderles el derecho de elegir y ser elegidos, cada año, para las diferentes funciones administrativas territoriales, mientras no cancelen los valores adeudados. De esta manera, a finales de diciembre de 1724 cunde la preocupación en el Cabildo Cuencano porque se recibe una providencia, desde Quito, señalando que para elegir y ser elegidos Alcaldes Ordinarios y procuradores (se elegían cada año), se requiere no tener deudas con la Real Hacienda, corriendo el peligro de verse nulitadas las elecciones. (AMH/C, Libro 10). Esta situación se repetía con bastante frecuencia en los meses de diciembre, pero también eran aprovechadas por los cabildantes para saldar rencillas personales, acusando a sus colegas de deudor de Real Hacienda para impedirle obtener un cargo en el Cabildo. El 9 de diciembre de 1754 se denuncia que los Alcaldes Ordinarios no han pagado el derecho de la media annata desde el año de 1738 (16 años) alcanzando una cifra considerable. Se solicita declararles deudores de la Real Hacienda e imposibilitados de participar en las elecciones del primero de enero próximo.

(AMH/C, Libro 12). Más dramática fue la situación de 1759 porque se pasaron todo el año en el Cabildo discutiendo sobre el desconocimiento de las elecciones de los Alcaldes Ordinarios de la ciudad por ser acusados de deudores de la Real Hacienda; tuvieron que esperar hasta el 21 de abril de 1760, cuando el Tribunal de Quito se pronunció declarando nulas las elecciones de 1759 por haber votado varios deudores a la Real Hacienda. (AMH/C, Libro 13).

En otras acciones obligaron a los familiares a pagar las deudas de los funcionarios públicos, como sucedió el 21 de octubre de 1762, cuando se le priva del empleo a Juan Tello de la Chica hasta que cancele todo el valor de lo adeudado por parte de su difunto padre, del remate de tributos de años anteriores. (AMH/C, Libro de Documentos N° 72).

También se imponían multas cuando el Tribunal de la Real Audiencia de Quito detectaba fallas administrativas. Esto ocurrió el 21 de enero de 1792, cuando le condenan al Juez Pedaneo del Cañar: José Pacheco, a 50 pesos de multa; y al Gobernador y Asesor de Cuenca, al pago de las costas, por dictar injustas providencias en contra de Antonio Espinoza y de los indios del Cañar. (ANH/C, Doc. 96.050).

5. INSURRECCIÓN

Mientras los grupos dominantes practicaban la evasión y la corrupción para eludir la tributación, los sectores sociales subordinados opusieron una abierta resistencia a esta forma de explotación. En efecto, siendo la tributación indígena el mayor ingreso de la Real Hacienda y de la Iglesia, contra la tributación se dio el mayor número de protestas y revueltas indígenas, ya sea para impedir la creación de nuevas imposiciones, el incremento de su valor y las formas coercitivas de recaudación, o para frenar el abuso de los cobradores, rematadores o administradores de los tributos.

Para evadir la contribución sobre el avalúo de los fundos, los indígenas procedían a dividir la propiedad, preferentemente entre sus hijos, para que no alcance el valor imponible. Otras veces, para eludir el tributo personal los indígenas bautizaban a sus hijos en otras parroquias, con preferencia en las urbanas, donde era más difícil la localización de los bautizados, pues la tributación se hacía en base a los registros parroquiales.

A estas formas aparentemente legales de resistencia a la tributación indígena, que fueron las más frecuentes en Cuenca durante el siglo XVIII, se sumaron protestas radicales como las huidas, los tumultos y los levantamientos indígenas. Lo más común fueron las huidas de los indios de los pueblos hacia los montes para evitar el trabajo mitayo, las recaudaciones, los tributos y la composición de caminos. Iban a parar en otras tierras, la mayoría de las veces se cambiaban de nombres y se convertían en indios forasteros para no estar sujetos a la mita y pagar la mitad del tributo. Los tumultos eran rebeliones de corta intensidad y duración ocasionadas frente a hechos focalizados de tributación que no tenían trascendencia y alcance regional.

Los reclamos permanentes de los indios y las comunidades, su negativa a tributar, las huidas, las movilizaciones, los tumultos y asonadas abrieron el camino para lograr algunas reivindicaciones que también favorecía a la empresa colonial de la Corona Española. Un ejemplo concreto se encuentra en la propuesta hecha por el Corregidor Merizalde, en 1765, con el propósito de aumentar la tributación y mejorar la situación de opresión de los indios.

"Que no hagan mita los indios, y los que estuviesen en ella se restituyan a sus casas sin estorbo de los hacendados, declarando nulos y de ningún valor sus títulos y derechos.

Que no haya Uyaricos ni Pongos en la ciudad ni parte alguna, y que los corregidores y demás personas que quisiesen servicio lo busquen a costa de su dinero.

Que no paguen salarios, cera, monumento ni los cuatro reales de primicia, arreglándose los curas a la intención de la iglesia sin extender su imperio más allá.

Que los originarios del país, aunque sean hijos de advenedizos, sean quintos como los demás, iguales por naturaleza.

Que todos gocen tierras de comunidad para su natural sustento, distribuyéndolas con equidad, sin preferencia alguna.

Que los hacendados desembaracen las que ocupan en los pueblos pertenecientes al común de indios con pretexto de arrendamiento.

Que igualmente paguen por año seis pesos de tributo los que hoy llaman forasteros, sin diferencia de tasas.

Que el salario anual de quince pesos que tienen aquí los indios por su trabajo se extienda a diez y ocho que ganan en las demás provincias, compensando con este aumento los mismos tres pesos que adelantan en el tributo.

Que se pongan tenientes en los pueblos de Girón, Gualaceo, Azogues y Cañar para que de algún modo opriman la libertad de los mestizos y defiendan a los indios de los daños que les hacen. (Merizalde, 1957, p. 84s.).

El Protectorado General de Indios de la Real Audiencia de Quito también intervino en favor de los naturales de Cuenca. Su director, Juan José Villalengua, habiendo observado abusos y corruptelas en perjuicio de los miserables indios, envía desde Quito, el 22 de febrero de 1777, un Auto a ser cumplido por indios, Gobernadores, Alcaldes y Caciques, obligando a que: *"No se admitan priestazgos a la fuerza, ni voluntariamente. No contribuyan voluntariamente a los curas. No deben los indios servir de balde. En los obrajes y demás haciendas en que se hallen indios conciertos, de ningún modo por su salario están obligados a trabajar sus mujeres e hijos, sólo que ganen por separado. Prevenir a los indios que no enajenen sus tierras, ni permitan que les usurpen los españoles o mestizos. Los gobernadores de indios y caciques no quiten con pretexto de tierras de comunidad o de cacicazgo las que hubieren en sus pueblos, sino que las repartan a los tributarios más pobres y los incline al trabajo para que puedan dar mayor tributo, evitar embriagueses, amancebamientos y torpezas".* Se pide al final que este Auto se dé al Gobernador para que publique en todos los pueblos de las cinco leguas de la jurisdicción de Cuenca. (ANH/C, Libro 5).

Posteriormente se expidieron disposiciones conminatorias en beneficio de los indios, para que se observen obligatoriamente en Cuenca. Por ejemplo el 14 de diciembre de 1781, desde la Presidencia de Quito se envía una orden para el conocimiento de todos, respecto de las sanciones que se aplicarán a quienes mantengan y continúen los abusos en los cobros del tributo. Expresamente se ordena que: *"los cobros deben ser de dos reales por ganado vacuno y quienes no tengan cuyes ni gallinas no pagarán por ello. En los casos en que se cortaren cebadas para el uso de los indios antes de que esté madura, serán obligados a pagar únicamente una carga de hierba por lo que hayan utilizado. En caso de no cumplir estas órdenes, las penas serán de mil pesos de multa y un año de cárcel".* (ANH/C, L. 5, 33).

En vista de que siguieron y proliferaron los abusos y arbitrariedades de los curas y coadjutores, el Cabildo Cuencano, en la sesión del 7 de octubre de 1796, se pronuncia en los siguientes términos: *"Se recuerda a los curas y coadjutores que se halla extinguida la contribución de camaricos, santo servicio, yerba, leña, cera de monumento, aceite de lámpara, huevos de ceniza y todo lo que les puede favorecer. Además, no se les debe utilizar a los indios, en los días de doctrina, para el trabajo en tierras u obras de la iglesia, tampoco se admita priostazgos sino sólo en los días del patrón del pueblo, ánimas, Santísimo Sacramento, Nuestra Señora, que se les considera bastante para mantener el culto"*. (AMH/C, Libro 18).

Con todas estas medidas parecería que se estaba favoreciendo a los sectores indígenas, pero otra era la intención: no distraer el tributo que los indios debían dar a la Corona Española y que se iba diluyendo en otro tipo de tributación que favorecía al bloque de poder colonial y a la iglesia. Lo que se dice desde Quito en el Auto del 22 de febrero de 1777, resume la verdadera intención de la supuesta protección a los indígenas: *Que las tierras repartan a los tributarios más pobres y los incline al trabajo para que puedan dar mayor tributo*. Pero tal parece que los sectores indígenas no cayeron en la trampa y siguieron protestando contra la tributación, la recaudación y la extorsión.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La tributación ha sido, es y será una práctica permanente de todos los estados, en todos los tiempos, para obtener de la manera más fácil y rápida los ingresos que requieren para llevar a delante su gestión institucional, ya sea en beneficio personal, familiar, de grupo o social, creándose organismos e instituciones encargados exclusivamente de incrementar sus montos y de su administración.

En función de sus necesidades, las reformas tributarias han sido permanentes. Así lo atestiguan las reformas borbónicas de la Corona Española de finales del período colonial que establecieron cambios substanciales en la recaudación; sin embargo, la política redistributiva de los ingresos causados por la tributación no fue una concepción, peor una práctica del imperio colonial español que utilizó los ingresos de la tributación en exclusivo beneficio del poder monárquico constituido.

Conjuntamente con la tributación, la mayor preocupación del Estado siempre se ha concentrado en la recaudación, con la finalidad de precautelar que los tributos sean cobrados en su totalidad y que ingresen en la misma proporción a las arcas fiscales. Esta preocupación ha hecho que se arbitren históricamente un sinnúmero de medidas y disposiciones tendientes a incrementar y controlar la recaudación, a pesar de lo cual, la evasión y la corrupción siempre han estado presentes en este sensible proceso de tributación y recaudación.

La evasión ha sido en todos los tiempos y lugares una práctica común de los grupos de poder para no pagar los impuestos (tributos), utilizando múltiples formas y mecanismos para evadir la justicia aprovechando su condición de formar parte de la estructura de poder.

La corrupción es otra de las prácticas siempre presente en la administración tributaria y que ha perdurado hasta nuestros días, a pesar de múltiples órdenes, disposiciones, reglamentos, visitas, amenazas, multas, prisión y acciones similares, en claro perjuicio de los intereses del Estado y de la sociedad que no ve transformarse sus erogaciones en obras concretas y visibles de interés social.

Mientras los grupos dominantes practican la evasión y la corrupción para eludir la tributación, los sectores sociales subordinados siempre han opuesto una abierta resistencia a esta forma de explotación, ya sea para impedir la creación de nuevas imposiciones, el incremento de su valor y las formas coercitivas de recaudación, o para frenar el abuso de los cobradores, rematadores o administradores de los tributos.

Esta es, en breves rasgos, la triste historia de la tributación, en su episodio colonial final, pero que avanza hasta bien entrado el período republicano donde se conserva la misma concepción y estructura tributaria que cambiará con la Revolución Liberal. En efecto, el 18 de Agosto de 1895, el Consejo de Ministros Encargado del Poder Ejecutivo,

Considerando:

1. "Que la desgraciada condición de la raza india, debe ser aliviada por los poderes públicos.
2. Que el gobierno liberal que ha inaugurado en el país el Señor General Don Eloy Alfaro, Jefe Supremo de la República, está en el deber de proteger a los descendientes de los primeros pobladores del territorio ecuatoriano.

Decreta:

1. La raza india queda exonerada de la contribución territorial y del trabajo subsidiario;
2. Las autoridades civiles y militares cuidarán de que se trate a los indios con las consideraciones debidas al ciudadano ecuatoriano, a fin de corregir, así, los abusos que se han cometido con una raza que es digna de mejor suerte....."

De allí en adelante, se cambiará el sujeto esencial de la tributación, ampliando su base a los sectores sociales de mediana condición económica, otras serán las formas y mecanismos de recaudación, otros los organismos de control, se introducirá la política redistributiva en el afán de convencer a los contribuyentes, pero seguirán funcionando y perfeccionándose las formas de evasión y de corrupción tributaria, así como las formas de resistencia a una tributación impositiva, coercitiva y sin efectos claros y evidentes de la redistribución de las recaudaciones en beneficio social.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHIG, Lucas, 1978, La estructura de poder en relación con los sistemas e instituciones administrativas de España en los siglos XVI y XVII, y su expansión en el nuevo mundo: el caso de Cuenca. En Revista del IDIS, Nº 6, publicaciones IDIS, Universidad de Cuenca, Cuenca.
- ACHIG, Lucas, 1980, La estructura administrativa de la Gobernación Colonial de Cuenca. En Revista del Archivo Nacional de Historia, Sección del Azuay, Nº 2, Cuenca.
- ACHIG, Lucas y MORA, Diego, 1987, Exacción tributaria y motines indígenas en el Azuay: 1830 -1895. En MEMORIAS del V Congreso Nacional de Historia y Geografía del Ecuador, Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo del Azuay.
- ESPINOZA, Leonardo, 1979, Política fiscal de la Provincia de Cuenca. Reseña Histórico-presupuestaria. 1779-1861. En Revista del Archivo Nacional de Historia, Sección del Azuay, Nº 1, Cuenca.
- ESPINOZA, Leonardo y ACHIG, Lucas, 1989, Aspectos socioeconómicos de la sierra centro-sur en el Siglo XVIII: formas de producción y estructuración social. En: La sociedad azuayo-cañari: pasado y presente, Edit. El Conejo, Quito.
- CORDERO PALACIOS, Octavio, abril 1923, Historia de Cuenca: Gobernadores de colonias. En Revista del Centro de Estudio Histórico y Geográfico de Cuenca, entrega séptima, Imp. Universidad del Azuay.
- MERIZALDE, J., 1957, Relación histórica, política y moral de la ciudad de Cuenca, Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- AGI, Archivo General de Indias, Sevilla, España.
- ANH/C, Archivo Nacional de Historia, Sección del Azuay.
- ANH/C, Reales Cajas de la ciudad de Cuenca, 1779 a 1810.
- ANH/C, libros de Gobernación y de Hacienda.
- ANH/C, Reales Cédulas, Órdenes y Provisiones.
- ANH/C, Sección de documentos.
- AHM/C, Archivo Histórico Municipal de Cuenca (Museo Remigio Crespo Toral)
- AHM/C, Actas de Cabildo.

ESTIMACION DE LA ECONOMIA OCULTA EN EL ECUADOR

Aplicación de los métodos de consumo de energía, monetario y modelo de múltiples causas-múltiples efectos, para el periodo 1980-2006.

Victor G. Aguilar Feijo
Juan Pablo Sarmiento Jara *

* Docentes de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca.
Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen únicamente a los autores y no representan necesariamente la posición u opinión del Servicio de Rentas Internas SRI.

ESTIMACIÓN DE LA ECONOMÍA OCULTA EN EL ECUADOR

Aplicación de los métodos de consumo de energía, monetario y modelo de múltiples causas - múltiples efectos, para el período 1980 - 2006

RESUMEN

La existencia de una economía oculta o subterránea es un fenómeno que se presenta en todos los países del mundo en mayor o menor grado. Se han propuesto, desde diferentes perspectivas, varias metodologías para cuantificar su tamaño. En este trabajo se hace uso de tres de ellas: i) el método de consumo de energía, ii) la metodología propuesta por Tanzi, basada en estimaciones de demanda de circulante y, iii) la aproximación de múltiples causas-múltiples efectos (MIMIC), como caso particular de los modelos de ecuaciones estructurales. Los resultados arrojados por los tres métodos son muy similares entre sí, y sugieren que en promedio, para el período 1980-2006, la economía oculta representó en el Ecuador aproximadamente el 25% del PIB total. Además la economía oculta se correlaciona fuertemente con las variaciones de la economía en general y muestra un comportamiento creciente en el largo plazo, con perspectivas de continuar así en el futuro cercano.

ABSTRACT

The existence of a hidden or underground economy is a phenomenon that is presented in every country in the world in bigger or smaller rank. It has been inferred, from different perspectives, several methodologies to quantify its size. This work has used three of them: i) the method of energy consumption, ii) the methodology proposed by Tanzi, based on circulating demand estimates and, iii) the approach of Multiple Indicator and Multiple Causes (MIMIC), as the particular case of the structural equation models. The results obtained by the three methods are very similar among them, and they suggest that on average, for the period 1980-2006, the hidden economy represented approximately 25% of the total GDP in Ecuador. Also the hidden economy is strongly related with the economy variations in general and it shows a growing behaviour in the long term, with perspectives of continuing in this way in the near future.

1. INTRODUCCION

La existencia de un gran espacio de problemas que bien porque no han sido abordados o porque aunque lo fueron, resultaron ser aproximaciones insuficientes, permiten -y algunas veces obligan- a ser analizados con mayor rigor. Es precisamente que tras ese proceso, se vio conveniente abordar el tema de la Economía Oculta, debido a que representa un fenómeno que en el país no ha sido suficientemente analizado, su medición no está actualizada y tiene una relevancia enorme desde el punto de vista social, político y tributario.

El artículo que se propone incluye tres instancias. La primera contiene una revisión teórica del fenómeno, partiendo desde la elección de una definición que permita trabajar el resto del documento de una forma más flexible. Da cuenta del tratamiento teórico existente sobre las causas de la informalidad, analizando cuatro modelos. Termina con una descripción bastante detallada de las tres metodologías que posteriormente se usarán para el cálculo del tamaño de esta economía en el Ecuador.

En el análisis empírico se “ejecutan” los modelos para el caso ecuatoriano, iniciando con el Método de Consumo de Energía, continuando con el de Demanda de Circulante y concluyendo con el método de Múltiples Causas- Múltiples Indicadores (MIMIC). En cada uno de ellos se especifica el modelo y se presentan los resultados, los cuales son evaluados tanto desde el punto de vista de la lógica económica como desde la perspectiva de la validez estadística.

Finalmente, se analizan los resultados hallados, comparándolos entre sí, confrontándolos con otros existentes para el caso ecuatoriano y con mediciones realizadas para otros países; por último se estudia su estructura, tanto en forma estática como dinámica.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS

Economía oculta o sumergida, conocida también como subterránea, disfrazada, dual, paralela, a la sombra o sector no estructurado como la denomina la OIT, son solo algunos de los términos que describen a la economía informal. Casi irónico resulta que existan tantas acepciones para un fenómeno que se halla en el auge de su discusión porque su definición no convence aún a todos los interesados, quizás debido a la gran variedad de situaciones que dan cuenta de ella. El término economía “informal” suele ser asociada a la producción en pequeña escala o actividades artesanales que se llevan a cabo principalmente en los países en desarrollo. Los términos economía “escondida” y “subterránea” tienen relación con la evasión de impuestos. En algunos casos, sin embargo, la economía “escondida” es entendida como el ingreso nacional no registrado.

El concepto primitivo de “informalidad” describía una parte de la fuerza de trabajo urbana que laboraba por fuera del mercado laboral formal. Hart (1971-1973, citado por Arango, López y Misas, p.4)¹ consideraba al sector informal como un sinónimo de todas las categorías de empleados por cuenta propia. “El significado del término se fue modificando a lo largo del tiempo” (Arango et al, p.4). Los términos economía “paralela” y “negra” han sido relacionados casi exclusivamente con el lavado de activos. En tanto que economía “no oficial” y “no registrada” se refieren a actividades que no son registradas por los organismos oficiales.

El término “economía en la sombra” (shadow economy) ha tenido recientemente una amplia difusión porque tiene algún poder explicativo de la situación de las economías en transición. En algunas investigaciones, la “economía en la sombra” corresponde a actividades de valor agregado que las estadísticas oficiales no registran, aunque deberían hacerlo (Eilat y Zinnes, 2000 p.14). “Todas estas definiciones tienen problemas y dejan abiertas muchas preguntas con relación a las actividades mencionadas. ¿Cuál es la distribución entre actividades no registradas legales, y actividades ilegales? ¿El nivel de desarrollo de un país tiene relación con el tamaño de las actividades no formales o subterráneas?, entre otras” (Arango et al, p.5).

En todo caso, la producción total abarca todas las actividades de generación de producción que se realizan en una economía, sean éstas ingresadas en la contabilidad nacional o no. Las primeras corresponden por tanto a la producción registrada, que es aquella que se la puede medir a través de la observación de las cuentas nacionales. Existe sin embargo, una parte de la producción total que cae en la categoría de no registrada, por realizarse en un espacio, en un tiempo y bajo especiales circunstancias que logran su no inscripción y por tanto imposibilitan su cuantificación formal.

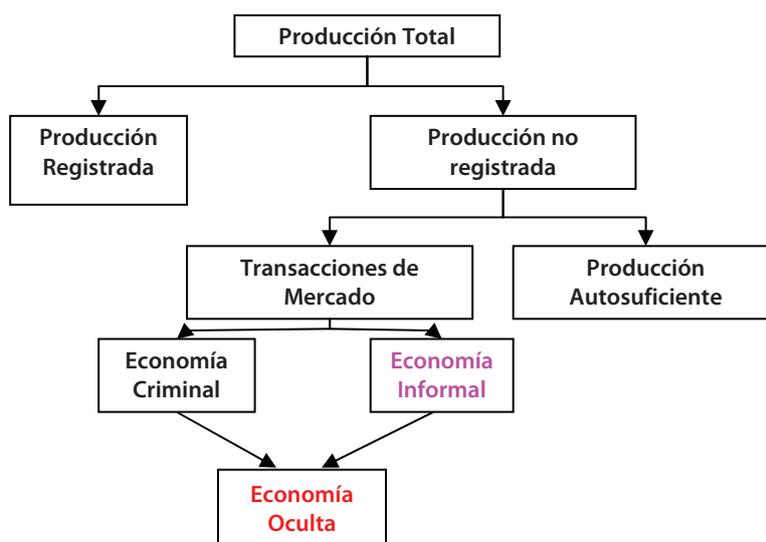
A su vez, dentro de la producción no registrada, se encuentran dos categorías plenamente diferenciadas:

1) La producción autosuficiente, que implica el consumo de bienes (inclusive servicios) por parte de las personas que los producen; 2) Las actividades productivas, cuyo objetivo es precisamente la venta a terceros, que pueden venir representadas por actividades ciertamente ilícitas y por aquellas, que no siéndolo en el sentido estricto de la palabra, no pueden sin embargo, ser calificadas como formales. Las ilícitas caen en el ámbito de lo que se conoce como economía criminal y las segundas en la denominada

¹ Keith Hart (1971, 1973) –un antropólogo social – fue la primera persona en hacer referencia, en la literatura académica, al término sector informal.

economía informal. Las dos, asociadas, conforman la llamada economía oculta, pese a existir diferencias más que sutiles entre las dos categorías, tal como se estableció con anterioridad.

Gráfico 1
La Economía Formal en la Producción Total



Elaboración: Grupo Cien

De cualquier manera parecería existir un consenso a favor de definir a la informalidad como aquella actividad que genere un valor agregado, cuyo producto sea lícito, pero no haya cumplido con todos los requisitos legales de la producción, distribución o comercialización. Resulta útil, para aclarar aún más lo indicado, efectuar una taxonomía de la economía oculta, que incluya además la noción de legalidad e ilegalidad asociada al carácter de las transacciones².

² Por tanto, a partir de esta clasificación el lector debe discernir a qué tipo de persona se refiere esta investigación en función de la utilización de los términos economía informal (el empresario popular), criminal (el delincuente), oculta (ambas categorías).

Cuadro 1
Taxonomía de la Economía Oculta

	ESPACIO: TRANSACCIONES MONETARIAS		ESPACIO: TRANSACCIONES NO MONETARIAS	
ACTIVIDADES ILEGALES	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de drogas. • Prostitución. • Contrabando. • Fraude. • Juego 		<ul style="list-style-type: none"> • Producción de drogas para uso personal. • Robar para uso personal. 	
	Evasión de Impuestos	Forma de Omisión	Evasión de Impuestos	Forma de Omisión
ACTIVIDADES LEGALES	Ingresos no reportados de: Empleo Cuenta propia Activos de Trabajo Bienes y servicios legales	Descuentos a empleados, beneficios al margen	Trueque de bienes y servicios legales	Cualquier trabajo por cuenta propia que implique intercambio de bienes legales

Fuente: Schneider Y Enste (2000)

Elaboración: Los Autores

2.1. Aproximación a una Definición Formal de lo “Informal”

Ciertamente que en este trabajo la economía oculta representa la categoría sujeta a medición; pero no deja de ser cierto también que la economía como ciencia ha enfocado sus esfuerzos explicativos mucho más en la llamada economía informal que en la economía criminal. Es por ello que los modelos teóricos abordados estarán orientados a la explicación de lo informal, antes que de lo criminal. Las concepciones sobre la informalidad pueden resumirse en las siguientes:

I. Concepción liberal: Su principal defensor es Hernando de Soto, quien tiene un enfoque legalista de la informalidad. Es el derecho (leyes, mandatos, decretos e instituciones) el que condiciona la exclusión y provoca la informalidad, sustentado todo aquello en una débil capacidad coercitiva del gobierno. Entiende a lo informal como un fenómeno de hechos, no de personas, y ésta surge cuando los costos de cumplir las leyes exceden a los beneficios.

Hernando de Soto distingue los siguientes grupos de informales: a) Comercio Ambulatorio, b) Mercados informales, c) Industria informal, d) Transporte informal, y e) Vivienda informal

II. Concepción de la OIT: Se define al sector informal como al conjunto de unidades productivas que son el refugio económico de quienes al ser excluidos del sector moderno se ven forzados a inventar modos de obtención de algún ingreso con muy escaso acceso al capital y otros recursos complementarios al trabajo.

Sus características serían:

a) Ausencia de barreras de entrada, b) Utilización de los recursos locales, c) Propiedad de las empresas, d) Escala de actividad reducida, e) Técnicas que privilegian el uso de la mano de obra, f) Calificaciones adquiridas afuera del sistema de capacitación oficial y, g) Mercados competitivos y sin reglamento.

Por último se considera que el sector informal surgiría como resultado de la inadecuación entre el débil nivel de salario real y la fuerte alza nominal de los precios de los productos de subsistencia.

III. Teoría de la dependencia: Posee una fuerte influencia marxista; aquí la informalidad surge como una respuesta de supervivencia del ejército industrial de reserva o población excedente relativa.

IV. Economía social: Se entiende como economía popular al “conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad. El concepto de lo popular es: “unidades domésticas elementales de producción orientadas principalmente a la reproducción de sus miembros y que para tal fin dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de éstas” (Coraggio, 1998).

Fundamentalmente en los países en vías de desarrollo, el hecho de que la mayor parte del empleo se produzca en unidades económicas de muy pequeño tamaño, sin ninguna forma empresarial (no constituidas como sociedades mercantiles), en empresas familiares y en diversas formas de empleo propio (autoempleo), “no es de extrañar que cuando se cuantifica el empleo, los porcentajes que se manejan nos den una idea de predominio de lo informal sobre lo formal” (Daza, 2005, p.5).

Pero, aunque la idea general es clara, hay que fijarse en que esta no toma en cuenta, en lo absoluto, la temática de la legislación que a este tipo de negocios afecta, ni la importancia económica que sin duda la tiene. Por esa razón, la definición desde lo cuantitativo es factible para conceptualizar al “sector informal” solamente. Pasar a una instancia posterior, supone superar el concepto de “sector informal” e ingresar al de “economía informal”. Con esta acepción se incluyen los aspectos de legalidad y de fundamentalidad económica, pues las actividades de los trabajadores y de las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un sector de la economía exclusivamente, ya que sus actividades envuelven diversos sectores.

Retornando al planteamiento inicial -pero ahora incursionando en la búsqueda del concepto- queda claro que podemos encontrar varios intentos de definición los cuales abarcan los puntos de vista económico, sociológico o jurídico, así como el uso de métodos cuantitativos o cualitativos para las propias conceptualizaciones y mediciones de la amplitud del fenómeno. Pero éstos de ninguna manera pueden sustituir y ni siquiera complementar la percepción popular de la informalidad. Esta percepción se halla en función de la situación nacional, de la experiencia y de la observación o vivencia de las manifestaciones más evidentes.

Con ello en mente y lo desarrollado hasta el momento, se puede ensayar una definición de informalidad que permita trabajar el resto de la investigación en función de ella:

Economía informal: “Representan todas aquellas actividades que se desarrollan en forma independiente en el ámbito de la empresa personal, microempresa o en el de la pequeña empresa, definidos con los criterios de la ley de la materia y que no alcancen los niveles mínimos de productividad que por cada puesto de trabajo determine la legislación nacional y que desarrollen sus actividades productivas en los sectores de comercio, servicios,

pequeña industria, construcción y de manufacturas básicas orientadas al mercado internos, regional o nacional”³.

2.2. Características, Ventajas y Desventajas de la Economía Informal

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Operan fuera del marco legal, • No se encuentran reguladas ni están protegidas por el estado u otras organizaciones • En su mayor parte no están registradas ni figuran en las estadísticas oficiales. • Poseen poco o ningún acceso al crédito y a los mercados organizados 	
VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Crea una gran cantidad de fuentes de trabajo. • Parte de la ganancia proveniente de la economía informal ingresa a las arcas del estado por medio de los impuestos al consumo. • En épocas recesivas o para muchos segmentos de la población, los bienes y servicios producidos en este sector son alternativas de menor costo que su contraparte formal, aunque la calidad de los mismos muchas veces esté en entredicho 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce la recaudación tributaria del gobierno central y de los gobiernos locales, generando sistemas desiguales. • La productividad y la inversión en empresas informales es menor que en las formales afectándose con ello la producción futura. • Carecen de capacidad para adquirir obligaciones legales tales como: asociaciones, mercado de capitales, financieros y seguros. • Los trabajadores “en negro” no están protegidos por las leyes laborales, ni por los sindicatos, ni poseen ningún tipo de acceso a la asistencia social. Además los informales en general tienen enormes limitaciones para acceder a fuentes formales de financiamiento. • A través del crecimiento de la informalidad suelen proliferar a su alrededor varios círculos de malestar social como robos, inseguridad, drogadicción, etc.

2.3. Análisis de las Causas del Fenómeno

Gherzi se plantea: ¿Surge la informalidad en nuestros países por una herencia cultural, una deficiencia mental, un facilismo idiosincrásico que promueve en nosotros ese comportamiento? Una primera respuesta está en el costo de la legalidad: la cantidad de tiempo y de información que se necesita para

³ Concepto adaptado desde la ley de fomento del empleo. Perú, año 1995.

cumplir con ella versus el beneficio puro del negocio. Múltiples son los ejemplos que surgen de la cuantificación de lo que demora un trámite burocrático para legalizar una empresa, inclusive los sobornos que hay que cumplir y demás trabas legales e ilegales que logran que la decisión mayoritaria sea la informalidad. Un país próspero tiene un costo de la ley bajo, en comparación con los ingresos de la población; un país que no es próspero tiene un costo de la ley alto en comparación con los ingresos de la población, y no son sutiles las diferencias. Por ejemplo, en el Ecuador, el problema de los obstáculos burocráticos a la creación de empresas fue revelado en el 2001, cuando en el Reporte Global de Competitividad que publica el Foro Económico Mundial, se mencionó que en Ecuador tomaba más de cuatro meses constituir una empresa, mientras que en los países nórdicos se puede tramitar el inicio de un negocio a través del correo en dos o tres días.

2.3.1 El origen de la informalidad: la explicación desde la teoría

¿Acabaría el pleno empleo con la informalidad o “es un problema de carácter estructural derivado de la nueva visión estratégica del capitalismo que gracias al avance tecnológico y al proceso de globalización crea dos vertientes económicas, una que gira alrededor del régimen de trabajador asalariado y otra alrededor del trabajador autónomo o no asalariado?” Los primeros trabajos que intentaron explicar el origen de los trabajadores informales se remontan a mediados del siglo pasado, y se comparten la idea de que las grandes migraciones de hombres y mujeres desde el campo a la ciudad -resultado del exceso de mano de obra, los bajos niveles de productividad y precios en las zonas rurales- sin duda fueron motivaciones que crearon el caldo de cultivo perfecto para el surgimiento del fenómeno. Dentro de las principales teorías destacamos los trabajos de Lewis (1954), Ranis y Fei (1964), Todaro (1969) y Harris y Todaro (1970).

El Modelo Dual de Arthur Lewis

Para Lewis, la producción capitalista no se la puede limitar a la fabricación, ya que puede también estar en el agro, en la minería y en toda actividad que emplea el factor trabajo, que luego es revendido (a su salida) para que el sector capitalista genere y obtenga ganancias. Lamentablemente en este proceso aparentemente lógico, siempre hay elementos que no “cuadran” como aquel de la mano de obra que sobrepasa los puestos de trabajos requeridos en la industria o en el sector público y que obligan a que muchos desempleados decidan autoemplearse en vez de buscar la oportunidad de obtener un puesto formal de trabajo.

El sustento del modelo es que el sector rural está saturado en población habilitada para el trabajo y por lo tanto su productividad es muy pobre, tanto que su productividad marginal sería igual a cero, lo que quiere decir que la emigración de trabajadores del campo a la ciudad no genera ninguna baja del producto agrícola. Consecuentemente, con una mano de obra que llega a la ciudad y está dispuesta a trabajar por un salario que sea igual o al menos ligeramente mayor al de su subsistencia en el campo, no se producen ni tensiones salariales ni falta de trabajadores. De esta forma se sustenta el crecimiento del sector urbano industrial.

Modelo de Ranis y Fei

El ajuste que realizan Ranis y Fei al modelo de Lewis es romper con el supuesto de una curva de oferta de mano de obra infinita, sustituyéndola con una curva de oferta ascendente. Bajo el modelo de Lewis, una curva de oferta de trabajo inelástica permite a la industria contratar cualquier cantidad de trabajo sin modificación alguna del salario, reinvertir los excedentes y desplazarse a mejores niveles económicos, en donde se puede reproducir este círculo virtuoso ahorro-inversión-empleo. Solo cuando la mano de obra se agota, caen los beneficios dado que es necesario contratar trabajo a un salario superior. En esta situación se produce el punto de inflexión que lleva al equilibrio. Para Ranis y Fei, el modelo consiste en redistribuir el excedente de mano de obra de los trabajadores rurales cuya contribución a la producción de dicho sector hubiese sido nula o quizás negativa, pero que incluyéndose en la industria logran una mayor productividad con un salario mayor o al menos igual al salario que hubieran logrado en el sector de origen.

Modelo de Todaro⁴

Este modelo es dinámico ya que Todaro explica la decisión de un individuo a emigrar en función de la diferencia entre los ingresos reales del sector rural y los ingresos reales del sector urbano, debidamente actualizados. Esto supone que lo que hace el trabajador es una suerte de evaluación implícita en base a una función de utilidad monetaria (como un modelo de elección). Siendo así, se tiene que la renta esperada por el trabajador en el sector urbano es:

$$V_u(0) = \int_{t=0}^n p(t)Y_u(t)e^{-pt} dt - C(0) \quad (1)$$

En dónde:

$V_u(0)$ es la renta esperada del curso de la vida del trabajador en el sector urbano.

$Y_u(t)$ representa los ingresos reales estimados en el sector urbano en el tiempo t.

$p(t)$ es la probabilidad de tener empleo en el sector urbano en el período t.

$C(0)$ es el costo fijo inicial de migración y reubicación en el área urbana.

El modelo se complementa con la renta esperada del obrero en el sector rural:

$$V_r(0) = \int_{t=0}^n Y_r(t)e^{-pt} dt \quad (2)$$

⁴ Metodología seleccionada de: Aroca Patricio, Lufin Marcelo, "Migración interregional en países en desarrollo bajo regímenes de mercado con especial énfasis al caso de Latinoamérica", Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile, 1999; Págs. 6-7.

En dónde:

$Y_r(t)$ representa los ingresos reales rurales previstos en cada período t.

En consecuencia si $V_u(0) > V_r(0)$, el trabajador rural emigrará.

Cobra mucha importancia en esta relación la denominada " π Todaro" que es la probabilidad que hay para que un trabajador sea seleccionado dentro del conjunto de todos los desempleados urbanos, en un determinado período. Por lo tanto, si $p_t(0) = \pi(0)$, la probabilidad acumulada de hallar trabajo en el período t viene dada por:

$$p_t(t) = \pi(0) + \sum_{i=1}^t \pi(i) \prod_{j=0}^{i-1} (1 - \pi(j)); \quad (3)$$

Para Todaro la existencia de un índice de crecimiento de la mano de obra urbana total en el período t $\left(\frac{\dot{S}}{S}\right)$, representa el coeficiente del incremento natural (β) más un factor dado por la probabilidad de ser elegido del grupo de trabajadores urbanos sin empleo ($\pi(t)$) premultiplicado por una función de las diferenciales de los ingresos reales urbano-rurales como un porcentaje ($F(\alpha)$) del ingreso rural, en nomenclatura lo explicado implica:

$$\left(\frac{\dot{S}}{S}\right)(t) = \beta + \pi(t)F \frac{Y_u(t) - Y_r(t)}{Y_r(t)} = \beta + \pi(t)F(\alpha) \quad (4)$$

Para terminar, Todaro logra hallar un índice de la creación de puestos de empleo como γ y concluye que dado un salario urbano mayor ($\alpha > 0$) y un índice positivo de la creación de empleo urbano que supera el índice natural del crecimiento de la población urbana $\gamma > \beta$; el diferencial urbano de los ingresos estimados, resultado de la migración campo-ciudad, hará que la mano de obra urbana crezca en un término mayor al de la creación de trabajo, mostrando que todo el proceso convergería a un equilibrio.

Modelo de Harris – Todaro

En términos generales el modelo afirma que el equilibrio será logrado en la medida en la cual las expectativas creadas sobre el salario urbano, ajustado por la tasa de desempleo, es equivalente al producto marginal de un trabajador agrícola promedio. Se asume que no existe desempleo en el sector rural y que la producción agrícola rural y en sí el mercado agrícola, se halla en competencia perfecta. Como resultado, el salario que se gana en el agro es igual a la productividad marginal en el sector. Luego,

en equilibrio, la tasa de migración desde lo rural a lo urbano será nula a partir de que las expectativas sobre el ingreso en el campo igualan a las expectativas sobre el ingreso urbano.

Si:

w_r es la tasa de salario (productividad marginal del trabajo) en el sector rural

l_e representa el total de trabajos disponibles en el sector urbano, el cual debe ser igual al número de trabajadores urbanos.

l_{us} el número total de trabajadores en busca de empleo, empleados y desempleados, en el sector urbano.

w_u es la tasa de salario en el sector urbano, que puede posiblemente ser establecida por el gobierno como un mínimo legal. Entonces, en equilibrio sucede cuando:

$$w_r = \frac{l_e}{l_{us}} w_u \quad (5)$$

Que quiere decir que las expectativas creadas sobre el salario agrícola, son iguales a las expectativas salariales en la zona urbana, que a su vez es equivalente al salario urbano multiplicado por el número de trabajos (urbanos) disponibles sobre el total de personas que buscan empleo (se insiste en que estas personas pueden ser actuales desempleados, o con empleo ahora, pero se hallan en búsqueda de otro).

$$w_r < \frac{l_e}{l_{us}} w_u$$

La migración rural tomará lugar cuando se cumpla lo siguiente:

(6)

Siendo así se concluye que la migración desde el campo a la ciudad aumentaría si:

1. El salario urbano aumenta, aumentando así las expectativas sobre el ingreso urbano.
2. El desempleo urbano se reduce, incrementando las expectativas sobre el ingreso urbano
3. Mayor número de fuentes de empleo urbano, que aumentan el número de trabajos disponibles, incrementando las expectativas del ingreso urbano.
4. Se reduce la productividad agrícola, que disminuye la productividad marginal y por tanto los salarios en el sector, bajando por ende las expectativas de ingresos en el sector rural.

La migración intensifica el desempleo urbano en la medida en que las tasas de migración crecen y no se compensan con la creación de mayores puestos de trabajo. Con más gente económicamente improductiva o con empleos poco productivos se alimenta al sector informal. De cualquier forma, aún

cuando el sector informal crezca por esta práctica, de acuerdo con Harris y Todaro, la decisión tomada por el emigrante es económicamente racional, pues se basa en un ejercicio de maximización de utilidad.

2.3.2 Factores que sostienen e impulsan el fenómeno de la informalidad

Entre otros, los factores que alimentan actualmente el fenómeno de la economía informal, o más generalmente de la economía oculta son: las ventajas del dinero fácil (para el caso de las actividades delictivas), la carga impositiva, el salario mínimo, la ineficacia de las instituciones públicas, el nivel de corrupción, la limitación del crédito. Sin embargo, tal como lo sugiere el trabajo de Ortiz y Uribe (2006), existen tres grandes grupos que dan cuenta de mejor manera de los argumentos que mantienen vivo y en crecimiento el tema que nos atañe.

a) Apertura: La especialización de los países menos desarrollados en actividades de la economía primaria y en el mejor de los casos en algunos sectores intermedios, reduce la diversificación industrial que obliga a un ejército de desempleados a buscar la supervivencia en el sector informal. Por lo que la informalidad sería (conforme un enfoque estructuralista), al menos en parte un problema de sobreoferta relativa de trabajo, resultado de la interacción entre el sector social y el sector económico.

b) La desindustrialización: Un país cuya diversificación industrial es escasa genera una muy limitada demanda de trabajo calificado. Por tanto, dada una abundante fuerza de trabajo poco calificada, se puede comprobar que en el largo plazo, a una menor industrialización le corresponde una mayor informalidad. Las causas de la desindustrialización son a su vez, la apertura antes mencionada, y otras condiciones internas como el nivel de corrupción (pública y privada), la ineficacia fiscal, el inadecuado manejo de la política de impuestos y la elevada tramitología para el surgimiento de nuevas empresas.

c) El mercado deterioro del mercado laboral: Los trabajadores sienten que la insistencia de los gobiernos en los últimos años en la flexibilización laboral conlleva una marcada presión por parte de las empresas nacionales, quienes aprovechando la debilidad del trabajo (alta oferta de trabajo asociada a salarios mínimos escasos) ven en esta flexibilización la oportunidad legalizada de disminuir los costos laborales; pues lo descrito en medio de una desaceleración económica probablemente incremente el desempleo pues facilita el despido de personal.

3. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

Ningún método, por construcción, puede medir con absoluta certeza el tamaño de la economía oculta; son métodos imperfectos, que muchas veces deben ser adaptados a condiciones y realidades muy distintas. En la literatura especializada se pueden identificar dos grandes grupos de metodologías: los métodos microeconómicos y los métodos macroeconómicos.

1. Métodos Microeconómicos: Se basan en la obtención de información de manera directa de los agentes económicos acerca de los cuales se quiere conocer su comportamiento. Normalmente se aplican cuestionarios dirigidos en espera de que a través de estos se genere la información que se necesita. Por supuesto que existen riesgos muy altos asociados a este tipo de métodos debido principalmente a errores de muestra que repercuten en la representatividad de la misma, veracidad de las respuestas, elaboración

incorrecta de cuestionarios, honestidad de los encuestadores, etc. Además, suelen ser muy costosos y sus resultados tienen una validez limitada en el tiempo. Aplicar estos métodos se hace de hecho más manejable si el entorno espacial de la investigación es reducido –por ejemplo una provincia o una ciudad– o el objeto de estudio es un subgrupo de los informales.

2. Métodos Macroeconómicos: Son métodos indirectos que están sustentados en información de carácter agregado, por lo tanto no son tan costosos como los métodos directos. *“Se caracterizan en buscar residuos no explicados de acuerdo con el comportamiento de una variable macroeconómica, a partir de la cual puede inferirse la magnitud de la actividad económica informal. Cabe destacar que estos métodos, contrariamente a los microeconómicos, permiten trabajar con series estadísticas de tiempo que hacen posible observar la tendencia de las actividades económicas informales”* (Camargo, 2001). Existen cinco enfoques principales dentro de los métodos macroeconómicos, los mismos que se explican a continuación: a) Métodos basados en las discrepancias entre ingresos y gastos a nivel macroeconómico; b) Métodos basados en evidencias reveladas por auditorías, que pueden ser fiscales o regulatorias; c) Métodos que se basan en evidencias visibles en las estadísticas de los mercados de factores, como el trabajo, el consumo de energía eléctrica u otro tipo de combustibles; d) Métodos que se sustentan en la evidencia que dejan ciertos agregados monetarios; y e) Métodos que consideran a la economía oculta como una variable no observada directamente, pero que posee un conjunto de causas y de efectos que si son visibles, y que permitirían estimar su tamaño. El presente trabajo se concentra en la aplicación e interpretación de tres métodos para estimar la economía oculta en el Ecuador, los mismos que se detallan a continuación.

3.1 Método de la Demanda de Circulante

Se basa en la idea simple de que los agentes económicos, formales e informales, realizan sus transacciones utilizando circulante; por supuesto en primer caso dichas transacciones se registran con mayor facilidad. Dado que existe una demanda de dinero para financiar los movimientos de la economía informal podemos calcular la participación de ese monto en el circulante total y posteriormente, utilizando el concepto de velocidad de circulación del dinero, estimar el tamaño de la economía oculta.

“Los pioneros en este tipo de estimaciones son Gutmann (1977) y Feige (1979), hasta las estimaciones realizadas por Tanzi en el año de 1982 y 1983, que basadas en Cagan (1958), perfeccionaron, depuraron y difundieron la técnica, generando un importante conjunto de investigaciones aplicadas a diversos países”. (Ahumada y otros, 2000). Gutmann es considerado, por su trabajo publicado en 1997 (“The Cash – Deposit Ratio”), como el primer autor en utilizar métodos indirectos para estimar el tamaño de la economía informal. El trabajo de Feige utiliza la ecuación de la teoría cuantitativa del dinero de Fisher para calcular el producto nominal generado por la economía oculta. El aporte de Tanzi y otros, fue reconocer la existencia de un conjunto de variables, tales como la presión tributaria y las regulaciones, que inducen a los agentes económicos a mantener actividades dentro de la informalidad.

3.1.1 El modelo (Ahumada, Canavese, González, 2003)

La selección de la función de demanda se enmarca en la tradición de Cagan (1958), y toma la siguiente forma:

$$C_0 = A(1 + \Theta)^\alpha Y_0^\beta e^{-\gamma i} \quad (7)$$

Donde C_0 es el circulante observado, Θ es un término que recoge los incentivos a mantener circulante en manos del público con el propósito de financiar actividades de la economía oculta. Y_0 es una variable asociada al nivel de transacciones –como el producto observado- e i representa el costo de oportunidad de mantener circulante en cartera, normalmente medida por la tasa de interés. A, α, β y γ son parámetros del modelo y deberán ser estimados.

El circulante total (C_T) –que de hecho es el circulante observado (C_0) y está registrado en las estadísticas oficiales- de la economía puede ser dividido en dos: el circulante demandado para las transacciones registradas o “legales” (C_l) y el circulante utilizado para las transacciones ocultas o “ilegales” (C_i).

$$C_T = C_0 = C_l + C_i \quad (8)$$

De la misma manera el producto total (Y_T), que por supuesto no es observable directamente, es igual al producto registrado o “legal” (Y_l) –que si es observable (Y_0)- más el producto correspondiente a la economía oculta o “ilegal” (Y_i).

$$Y_T = Y_l + Y_i = Y_0 + Y_i \quad (9)$$

Si relacionamos el circulante observado (total) con el producto observado (legal) habrá un sesgo de estimación en los parámetros ya que el primero incluye el circulante demandando para transacciones “legales” e “ilegales”, mientras que el segundo solo incorpora la producción “legal”.

Haciendo $\Theta = 0$ en la ecuación (7), reemplazando las variables explicativas por sus valores observados y utilizando los parámetros estimados en (7), se puede calcular C_l , mediante la siguiente expresión:

$$C_l = AY_0^\beta e^{-\gamma i} \quad (10)$$

Nótese que al hacer $\Theta = 0$, estamos asumiendo que los incentivos para mantener circulante con fines ilegales ha desaparecido; además la variable de escala es $Y_l = Y_0$.

Conocido C_T y C_l se puede calcular C_i ya que:

$$C_i = C_T - C_l \quad (11)$$

En el último paso se asume que la velocidad de circulación en la economía “legal” es la misma que la de la economía “ilegal”; de esta forma:

$$V = \frac{Y_l}{C_l} = \frac{Y_i}{C_i} \quad (12)$$

Entonces Y_i que es el tamaño de la economía oculta, se obtiene fácilmente como:

$$Y_i = VC_i \quad (13)$$

El supuesto de que la velocidad de circulación es la misma en la economía "legal" e "ilegal" es coherente con la estimación de C_T en (7) y C_i en (6) solamente si $\beta = 1$, es decir si la elasticidad producto circulante (ε) es unitaria.⁵ "Esta premisa se puede demostrar obteniendo la condición bajo la cual la velocidad no varía cuando varía el producto, es decir cuando:

$$\frac{\partial \ln V}{\partial \ln Y_T} = 0 \quad (14)$$

Recordemos que:
$$V = \frac{Y_l}{C_l} = \frac{Y_l}{AY_l^\beta e^{-\gamma l}} = \frac{Y_l^{1-\beta}}{Ae^{-\gamma l}} \quad (15)$$

por (10) y (11). Tomando logaritmos en (15) y derivando con respecto al logaritmo del producto total:

$$\frac{\partial \ln V}{\partial \ln Y_T} = \frac{\partial \ln V}{\partial \ln Y_l} \frac{\partial \ln Y_l}{\partial \ln Y_T} = (1 - \beta) \frac{Y_T}{Y_l} \quad (16)$$

La ecuación (14) demuestra que el único estado en el que la velocidad de circulación no varía frente a cambios en el producto –o en otras palabras cuando la velocidad de circulación es la misma para las actividades "legales" e "ilegales"- se da cuando $\beta = 1$.

3.1.2 La especificación econométrica

La especificación econométrica de la ecuación (7), plantea una dificultad latente: el modelador debe seleccionar un conjunto de variables que representen al término Θ . Tradicionalmente uno de los supuestos en los que se han basado la mayoría de trabajos que han aplicado el método –supuesto, que ha recogido muchas críticas- consiste en considerar a la presión tributaria como el principal, y quizá único, causal de la economía oculta. Es cierto que algunos trabajos empíricos incluyen variables destinadas a recoger el impacto que tienen las regulaciones, pero sistemáticamente se han obviado causales tales como imagen de las instituciones del estado, estructuras económicas de producción y otras, la mayoría de las veces por falta de información. A continuación presentamos las principales variables utilizadas en algunas especificaciones de la literatura sobre el tema.

⁵ Dado el tipo de función de demanda de dinero utilizada, fácilmente se puede demostrar que el parámetro β mide la elasticidad producto circulante. Tomando logaritmos de (5): $\ln C_0 = \ln A + \alpha \ln(1 + \Theta) + \beta \ln Y_0 - \gamma l$, y derivando con respecto

a Y_0 tenemos que: $\frac{C'_0}{C_0} = \frac{\beta}{Y_0} \Rightarrow C'_0 = \frac{\beta * C_0}{Y_0}$ por lo que $\varepsilon = \beta$

Cuadro 2
Variables dependiente e independientes utilizadas en la especificación econométrica

Variables dependientes	Variables independientes: demanda de dinero formal	Variables independientes: Incentivos para participar en la economía oculta
Razón efectivo depósitos	Renta esperada per cápita; PIB; Consumo agregado	Porcentaje de los impuestos sobre la renta personal o el PIB
Ratio del circulante sobre la oferta monetaria ampliada	Tasa neta de retorno de los depósitos	Razón entre el tipo de cambio y el oficial
Efectivo en manos del público; Agregado monetario M1	Salarios sobre el ingreso nacional	Gasto de Gobierno sobre el PIB
	Razón entre los agregados monetarios M2/M1	Ingresos por impuestos a las importaciones como porcentaje del PIB
Tasa de inflación		

Fuente: Varios;
Elaboración: Autores

3.1.3 Limitaciones del método

1. Supone una elasticidad ingreso demanda de circulante unitaria (es decir que la velocidad de circulación del dinero de transacciones es igual en la economía formal y en la oculta). Este restrictivo supuesto puede superarse replanteando la forma como se calcula la economía oculta. Podemos expresar el circulante utilizado para financiar la economía oculta como una fracción λ del circulante utilizado para financiar actividades registradas:

$$C_i = \lambda C_l \tag{17}$$

De manera que utilizando las ecuaciones (2) y (4) podemos expresar:

$$C_T = (1 + \lambda)AY_l^\beta e^{-\gamma i} \tag{18}$$

Comparando esta ecuación con la ecuación (5), notamos que

$$(1 + \lambda) = (1 + \Theta)^\alpha \tag{19}$$

Ya que $Y_l = Y_0$

Suponiendo que los parámetros de (7) y (10) son iguales para la demanda de circulante C_l y C_i se puede escribir:

$$\frac{C_l}{C_T} = \frac{AY_l^\beta e^{-\gamma i}}{AY_T^\beta e^{-\gamma i}} = \frac{AY_l^\beta e^{-\gamma i}}{A(1+\Theta)^\alpha Y_l^\beta e^{-\gamma i}} \quad (20)$$

$$\frac{C_l}{C_T} = \left[\frac{Y_l}{Y_T} \right]^\beta = \frac{1}{(1+\Theta)^\alpha} \quad (21)$$

Ecuación que permite obtener estimaciones de Y_l y C_l a partir del conocimiento de Y_T y C_T .

2. Supone que todas las transacciones son realizadas mediante circulante (no existe trueque y la producción de autoconsumo es marginal); esto quiere decir además, que los agentes económicos no utilizan depósitos a la vista para realizar sus transacciones

3. La selección de las variables que miden los incentivos a mantener circulante en manos del público con el propósito de financiar actividades de la economía oculta no es concluyente y puede variar de una circunscripción a otra.

3.2 Método del Consumo Eléctrico

Este método es relativamente fácil de aplicar y fue utilizado por primera vez por Kaufmann y Kaliberda (1996) para estimar el tamaño de la economía sumergida en un conjunto de países de Europa del Este entre los años 1989 y 1996. La idea fundamental detrás de este método consiste en asumir que el consumo de energía eléctrica es el mejor indicador físico que refleja el comportamiento general de la economía ya que se ha comprobado, a través de diversos estudios empíricos, que la elasticidad consumo de energía eléctrica/PIB es cercana o igual a uno; de esta manera, si es posible encontrar un índice que refleje el comportamiento de la economía global, es también factible obtener un índice de la economía oculta, mediante diferencia entre el primero y el índice de la economía oficial.

La información que se requiere es fácil de obtener y se limita a dos variables: el consumo de energía eléctrica, medido en kilowatios/hora, y el producto interno bruto a precios constantes. Seguidamente se calculan las tasas de crecimiento de las dos variables.

Para poder estimar la evolución del índice del PIB global, se asume de preferencia que el año base (=100) es el primer año de análisis,⁶ y a partir de las tasas de crecimiento en el consumo de energía eléctrica se va construyendo la serie para dicho índice, utilizando la siguiente expresión:

$$\text{Índice Estimado (PIB GLOBAL)} = (1 + E_t / 100) * (Y_{t-1}) \quad (22)$$

Donde:

E_t = Tasa de crecimiento del consumo de energía eléctrica en el período t

Y_{t-1} = Índice del período anterior. Para el primer año de cálculo el índice es 100

⁶ Esto no necesariamente es así; de hecho la elección es arbitraria o se puede usar un índice general de actividad económica presentado por las estadísticas oficiales.

La construcción del índice del PIB oficial requiere de la elección de un año base, para luego aplicar las tasas de crecimiento del PIB y así obtener su evolución en el tiempo. Una opción es, al igual de lo que se hizo con el índice del PIB sumergido, tomar como base al año inicial; sin embargo como el índice de la economía sumergida se obtiene por la diferencia entre el índice global e índice oficial, este procedimiento implicaría subvalorar la economía oculta en los primeros años (ya que por ejemplo, si en el primer año de la serie los dos índices son 100, la diferencia es cero). Es conveniente por lo tanto, tomar como cálculo inicial del índice de la economía sumergida algún valor que represente de manera aproximada el tamaño de la misma en el primer año de la serie, lo cual siempre es subjetivo.⁷ Por último, luego de haber estimado el índice de la economía oculta, se calcula la razón entre este índice y el índice del PIB global, para obtener el tamaño de la economía sumergida como porcentaje del PIB.

3.2.1 Limitaciones del método

1. Posibilidad de sesgo positivo o negativo en la obtención del índice estimado de la economía global; así por ejemplo la población puede demandar más energía eléctrica por cambios en los hábitos de consumo o por que las empresas incorporan un mayor número de factores tecnológicos que requieren electricidad, sin que ello implique necesariamente un incremento en la producción. Todos estos, ejemplos de sesgo positivo. Por otro lado algunos de los factores que causarían un sesgo negativo son: las mejoras en la eficiencia en el consumo o el aumento en la brecha entre el reporte de consumo y el consumo real.
2. El supuesto de que la elasticidad PIB/Consumo de energía es igual a uno. Este supuesto no siempre se ha mostrado efectivo.
3. Sesgo en el índice que refleja el comportamiento de la economía oficial, por ejemplo si el PIB oficial no incluye nuevos productos "legales" o si el PIB oficial incluye actividades de la economía sumergida.
4. La elección –arbitraria- que se le dé al índice de la economía sumergida en el primer año de la serie.

3.3. Método MIMIC (Múltiples Indicadores, Múltiples Causas) basado en los Modelos de Ecuaciones Estructurales

Si alguna crítica se puede hacer a los modelos explicados anteriormente es que pecan de no poder explicar el fenómeno desde la globalidad, y por tanto lo limitan a unas pocas dimensiones. Los modelos de Ecuaciones Estructurales dan cuenta de una formalización de las relaciones entre las variables que son observables y el conjunto de aquellas que no lo son pero que pueden ser agrupadas en constructos o factores de variables latentes. El origen de los modelos de ecuaciones estructurales se da en 1970 con la conferencia organizada por Goldberger para analizar modelos de causalidad. Posteriormente en 1975, Jöreskog y Sörbom (1975) establecieron una propuesta metodológica para la investigación social. Con la existencia de estos antecedentes se hizo posible la aparición de herramientas útiles y adecuadas para hacer eficiente el análisis y cuantificación de la informalidad.

Una de ellas es el modelo MIMIC (Multiple Indicator and Multiple Causes), basado sólo en una variable latente. Los modelos estructurales -entre los cuales el MIMIC es solo un caso particular- poseen la enorme

⁷ Una opción es aplicar valoraciones realizadas en estudios previos o basadas en el criterio de expertos. A pesar de su subjetividad, la elección del valor inicial no necesita ser exacta ya que los resultados obtenidos con diferentes valores iniciales rápidamente convergen, por lo que analíticamente no es un problema.

ventaja de permitir medir efectos tanto directos como indirectos y asociar al análisis general: a) procedimientos de regresión, b) análisis econométrico y c) análisis factorial.

El modelo que en esta investigación se va a utilizar es el anteriormente mencionado (MIMIC) cuyas siglas traducidas al castellano significan: Múltiples Indicadores-Múltiples Causas, el cual se caracteriza por poseer una única variable latente (la no observable) que ve reflejada su magnitud en algunos indicadores y que es producto de un conjunto de factores. El análisis factorial dentro del MIMIC, considera a la economía oculta como una variable no observable (latente) que afortunadamente mediante el estudio estadístico de sus relaciones puede estimarse a través del análisis de variables observables. La relación entre ambas variables puede determinarse a través de una modelización que mida la interacción existente. Tal modelización inicia con un análisis factorial confirmatorio para luego aplicar ecuaciones estructurales que decanten en un ajuste final.

La revisión de la bibliografía nos conduce al trabajo de Jöreskog y Goldberger (1975), quienes especifican el modelo estructural MIMIC de la siguiente forma:

$$\eta = \gamma'x + \zeta \quad (23)$$

$$y = \lambda\eta + \xi \quad (24)$$

A su vez a la variable no observada (η), determina linealmente un conjunto de variables endógenas (y), por lo que se puede especificar la siguiente ecuación de medición:

En donde η es la variable latente, x representa un vector de factores; y los indicadores; ξ y ζ constituyen el vector de medida de los errores aleatorios; γ configura el vector de parámetros estructurales de la regresión de η en X y λ que a su vez permitirá generar el vector de parámetros estructurales de la regresión de Y en η .

Suponemos que el vector con los términos aleatorios (ξ) se distribuye de forma independiente, idéntica, con media cero y covarianza constante y donde los vectores de variables aleatorias son mutuamente no correlacionados dado que $E(\zeta \xi) = 0$.

Realizando una sustitución de la ecuación (20) en (21), el modelo MIMIC puede ser descrito como:

$$y = \lambda(\gamma'x + \zeta) + \xi \quad (25)$$

Siendo $\Pi = \lambda\gamma'$ una matriz de coeficientes y $z = \lambda\zeta + \xi$ un vector de errores aleatorios, que se describe como sigue:

$$Y = \Pi X + z \quad (26)$$

Finalmente la matriz de las covarianzas de los residuos del modelo sería:

$$\Omega = E(Z.Z') = \lambda\lambda'\Psi + \Theta \quad (27)$$

La matriz π es de rango uno y la matriz de covarianzas de los errores está también restringida; ese es el motivo por el cual no se pueden obtener valores para todos los parámetros. Se pueden obtener

magnitudes relativas de los parámetros pero no sus valores precisos, por lo que no se podrían aún señalar valores concretos del tamaño de la economía oculta dentro del total. Las estimaciones requieren fijar un $\lambda_i = 1$ de tal forma que los efectos de los demás indicadores se cuantifiquen en función de este indicador (Alañón y Gómez, 2004).

Ya que no es factible generar niveles absolutos de los parámetros, al menos se puede contar con estimaciones cardinales de todos los parámetros. Afortunadamente, si se procede a normalizar los parámetros de la ecuación de medición (21), a través de hacer que uno de los elementos del vector de regresión lambda asuma valor predeterminado.

Por otro lado, para hacer leíbles y comparables los efectos de las diferentes variables explicativas para una misma variable dependiente cuando se tienen diferentes unidades de medida (especialmente cuando los coeficientes han sido normalizados por uno de estos elementos atribuyéndoles un valor arbitrario cualquiera), es necesario estandarizar los coeficientes de la regresión, para hacer comparables las diversas variables con que se cuente. De esta manera:

$$\gamma^{Estandar}_x = \gamma_x \bullet (\sigma_x / \sigma_\eta) \quad (28)$$

En donde:

γ : representa un coeficiente estimado de la regresión,

σ : es la desviación estándar estimada y,

x y η : son subíndices que señalan, uno la variable explicativa y el otro la variable dependiente.

El coeficiente que se estandariza mide el cambio esperado de la desviación estándar de la variable dependiente que es resultado del cambio de una unidad de la desviación estándar de la variable explicativa, *ceteris paribus*. "Por lo tanto, estimando el vector de gamma y utilizando el termino estocástico ζ , como su valor medio es igual a cero, la ecuación (20) es capaz de generar valores "ordinales" para cada variable latente (η), la cual representa el tamaño relativo de la economía informal para cada muestra.

Asimismo, asignando un valor específico para η en algún punto de la muestra obtenido a través de alguna otra fuente, se pueden convertir aquellos valores ordinarios en valores cardinales, obteniendo así, los valores referentes a la economía informal". (Rodríguez, 2007).

4. ANÁLISIS EMPÍRICO

4.1. Método de Consumo de Energía

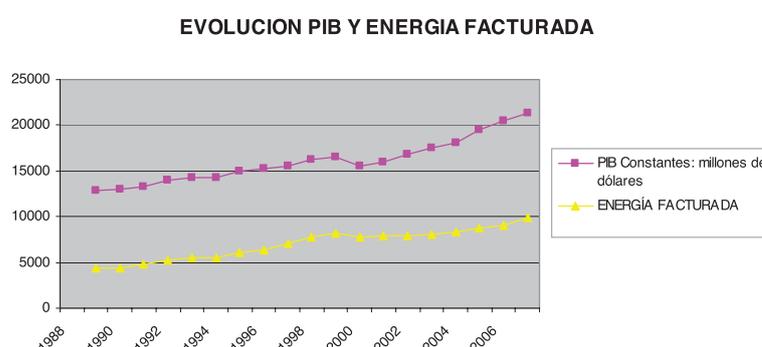
Para el caso ecuatoriano se construyó el índice de informalidad⁸ a partir de 1988, básicamente por la disponibilidad de información. Las variables utilizadas son:

⁸ Indicador que refleja el cambio en los niveles de informalidad en una economía

a) El Consumo de Energía Eléctrica, a nivel de energía facturada en Gigawattios/hora. La principal fuente fue el Consejo Nacional de Electrificación, en cuya página web, a la fecha de efectuada esta investigación, se encontró información desde 1990 hasta mediados del 2006. Para obtener la información de 1988 y 1989 se recurrió a la revisión de anuarios estadísticos del desaparecido INECEL.

b) El Producto Interno Bruto, medido en millones de dólares a precios del 2000. Esta variable se obtuvo de la página web del Banco Central del Ecuador y de algunas de sus publicaciones.

Gráfico 2
Evolución del PIB y del Consumo de Energía: 1988-2006



Fuente: Bce, Conelec Y Otros

Elaboración: Autores

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, se dan comportamientos muy similares entre las variables, lo cual es un hecho, sustenta el procedimiento. La dificultad inicial para su aplicación radica en la deducción de la base de crecimiento de la economía oculta para un año determinado (1988 para este caso), mismo que representa el primer año de información a partir del cual se proyectarán los demás.

Esta base de crecimiento puede ser determinada subjetivamente o en el mejor de los casos calculada a partir de la utilización de criterios más formales que se sustentan en una revisión superior de los datos históricos.

Para el año inicial, el cálculo del indicador del tamaño de la economía oculta se basó en el método de Gutmann⁹, arrojando un estimado del 4%. El índice del PIB real se obtiene de aplicar a la base 100 la tasa de crecimiento de la energía facturada, utilizando el algoritmo dado en la ecuación (20). El índice del PIB oficial evoluciona de acuerdo a la tasa de crecimiento del PIB real. Finalmente, el índice de la economía sumergida, para los años subsiguientes a 1988, se obtiene por simple diferencia.

⁹ En base al ratio circulante-depositos, calculado para un año en el que se considera que el sector informal es despreciable, se estima para la serie completa la demanda de circulante, dados los depositos monetarios y el ratio indicado previamente, el cual se asume constante. La diferencia entre el circulante total y aquel circulante "formal", sería el circulante demandado por los agentes informales. Se calcula la velocidad de circulación, y multiplicándola por el circulante "informal" se obtiene la estimación del tamaño de la economía oculta para el año base.

Cuadro 3
Índice y proporción de la economía oculta 1988-2006
(Como Proporción del PIB Global)

AÑO	INDICE PIB GLOBAL	INDICE PIB OFICIAL	INDICE ECONOMÍA SUMERGIDA	PROPORCIÓN ECONOMÍA OFICIAL	PROPORCIÓN ECONOMÍA SUMERGIDA
1988	100	96	4	96%	4%
1989	101,99	96,83	5,16	95%	5%
1990	111,01	99,51	11,50	90%	10%
1991	121,92	104,68	17,24	86%	14%
1992	126,96	106,19	20,78	84%	16%
1993	128,27	106,56	21,71	83%	17%
1994	140,67	111,56	29,11	79%	21%
1995	148,01	113,54	34,47	77%	23%
1996	163,62	116,25	47,37	71%	29%
1997	180,75	120,96	59,79	67%	33%
1998	189,87	123,49	66,38	65%	35%
1999	179,12	115,70	63,42	65%	35%
2000	182,78	118,97	63,82	65%	35%
2001	183,87	125,32	58,54	68%	32%
2002	187,61	130,64	56,96	70%	30%
2003	193,75	135,32	58,43	70%	30%
2004	201,40	146,00	55,40	72%	28%
2005	209,55	152,97	56,59	73%	27%
2006	228,16	159,17	68,98	70%	30%

Fuente: BCE, CONELEC Y Otros; Elaboración: Autores

4.2. Método de la Demanda de Dinero por Motivo de Transacciones

De los variados métodos basados en la demanda de dinero por motivos de transacciones, la metodología propuesta por Tanzi es la que ha tenido mayor aceptación. El modelo propuesto en esta investigación se sustenta en la especificación de Tanzi, sin embargo posee características específicas que seguramente reflejan de mejor manera la dinámica monetaria del Ecuador, especialmente durante sus largos períodos de inestabilidad y volatilidad. Entre sus ventajas podemos mencionar que: a) El modelo está basado en sólidas teorías monetarias; b) Correr una regresión y a partir de ella calcular el tamaño de la economía paralela no solamente genera estimaciones puntuales; además se pueden realizar pruebas de significatividad de las variables utilizadas y medir la bondad de la estimación; y c) Existe información disponible sobre todas las variables explicativas utilizadas en el modelo para la serie completa, que va desde 1980 a 2006.

4.2.1. Especificación del modelo y descripción de las variables utilizadas

Después de ensayar con algunas especificaciones alternativas, el modelo elegido fue:

$$\hat{\text{Ln}C}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}Y_t + \beta_2 \text{Ln}IP_t + \beta_3 \text{Ln}PAS_t + \beta_4 \text{Ln}PT_t + u_t \quad (29)$$

Donde:

C_t = Son las especies monetarias en circulación (EMC) o circulante en manos del público (monedas y billetes en circulación), medida en millones de dólares corrientes.

Y_t = Corresponde al producto real, y está representada por el PIB en dólares constantes del 2000. Es la variable que refleja la demanda de circulante por motivo de transacciones.

IP_t = Es el índice anual de precios de la economía con base en el año 2000.

PAS_t = Es el promedio anual de la tasa para las operaciones pasivas de libre contratación, con plazo de 30 a 80 días, medida en términos nominales. En la literatura clásica sobre la función de demanda de dinero, esta variable representa el costo de oportunidad de mantener dinero en efectivo.

PT_t = Es la razón entre los impuestos directos (impuesto a la renta) y el PIB.

Recoge los incentivos a mantener circulante en manos del público con el propósito de financiar actividades de la economía oculta.

t = Tiempo

u_t = Término de perturbación estocástico o variable aleatoria, que suponemos es "ruido blanco". De acuerdo a las relaciones teóricas entre las variables, se espera que:

- $\beta_1 > 0$. Esto indica una relación directa entre el producto real y la demanda de circulante en términos nominales.
- $\beta_2 > 0$. A medida que el índice de precios se incrementa (disminuye), los agentes requieren de una mayor (menor) cantidad de circulante para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios que antes.
- $\beta_3 < 0$. Si se incrementa la tasa pasiva, el costo de mantener efectivo aumenta por lo que los incentivos a mantener dinero disminuyen.
- $\beta_4 > 0$. En períodos de mayor presión tributaria los estímulos para engrosar las filas de los informales, o para no salir de ellas, aumentan. Consecuentemente la demanda dinero también lo hace.

Cabe indicar que los modelos de demanda por dinero ampliamente difundidos en la literatura especializada -como el modelo de Baumol-Tobin- plantean que ésta es una demanda de saldos reales; en otras palabras, a los agentes económicos les interesa solamente el poder adquisitivo del efectivo que tienen. Esta condición de la demanda de dinero se conoce como la "ausencia de ilusión monetaria". Una función típica de demanda por saldos reales tendría la siguiente forma general: $(M^d / P) = f(i, Q)$, donde el término de la izquierda representa la demanda por saldos reales, " f " indica una relación

¹⁰ En uno de los modelos alternativos se probó estimar la ecuación de demanda de dinero utilizando la variable dependiente rezagada un período como explicativa; sin embargo no se encontró que sea estadísticamente significativa.

funcional y los términos " i y Q " son los determinantes de la demanda de saldos reales, a saber, la tasa de interés nominal y producto real.

¿Significa esto que el modelo expresado en la ecuación anterior no refleja la ausencia de ilusión monetaria? En lo absoluto. Lo que cabría esperar es que el coeficiente estimado de β_2 sea en el largo plazo igual a uno o un número cercano a uno. (Esto indicaría que manteniendo constantes todos los factores, un incremento en el nivel de precios del 1% provocaría un incremento cercano al 1% en la demanda de circulante nominal). Por último, dado que para la variable "circulante" la información se encuentra disponible solamente hasta el año 1999, se completó la serie acudiendo a las estimaciones del BCE (Vera, 2007).

4.2.2 Evaluación de los Resultados

Después de testeado varios modelos se selecciona el modelo definitivo, al cual se le realizó una corrección de heterocedasticidad:

$$\hat{LnC} = -9.3806 + 1.2526LnY + 0.5902LnIP - 0.2936LnPAS + 29.051LnPT \quad (30)$$

(-6.68)
(6.91)
(5.25)
(-8.94)
(4.52)

$$\bar{R}^2 = 0.997$$

$$F = 251.04 \quad \text{Prob F-Statistic} = .000$$

$$DW = 2.43$$

$$\hat{\sigma} = 0.087 \quad \text{Desviación Estándar de la Estimación}$$

*Significatividad estadística t-student entre paréntesis

Coherencia económica del modelo estimado

Un aspecto fundamental acerca de estos resultados lo constituye la dirección de la relación entre las variables, o en otras palabras los signos de los coeficientes., encontrándose que todos los signos son los esperados. El lector recordará que uno de los supuestos en los que se sustenta este método, consiste en asumir que la elasticidad producto circulante (ϵ) es unitaria. No se encontró evidencia estadística para rechazar la hipótesis nula de que $\beta_1 = 1$ con un 95% de confianza (p-value = 0.17).

Verificación de cumplimiento de supuestos

Se aplicó el test de normalidad de Jarque-Bera. Dado que el valor probabilístico es 0.65 no podemos rechazar la hipótesis de normalidad. Nuevamente se procedió a aplicar la prueba de White sin términos cruzados¹¹ en la ecuación transformada; dado un p-value de 0,65 podemos afirmar que el problema fue eliminado. Además se aplicó el test ARCH LM para detectar un comportamiento heterocedástico autorregresivo condicional de los residuos. Se aceptará la hipótesis nula de ausencia de un

¹¹ En realidad con la prueba de White con términos cruzados se obtuvo el mismo resultado, pero la pérdida de grados de libertad, dado el limitado tamaño de la muestra, era realmente significativa.

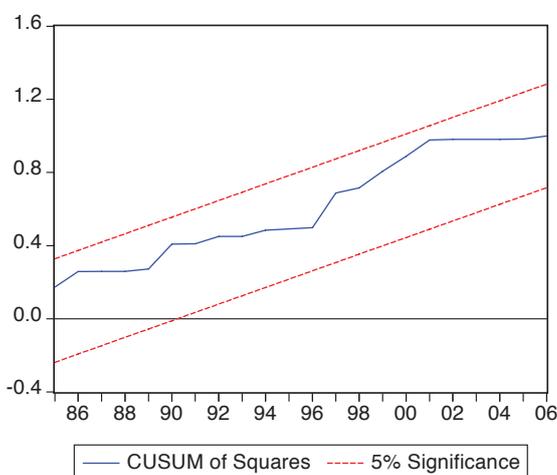
comportamiento ARCH si los valores probabilísticos son mayores a una significación del 5%, o como máximo del 10% (p-value = 0,96).

En cuanto al problema de la autocorrelación, el estadístico de Durbin y Watson correspondiente se encuentra en el intervalo $(4 - d_u) < D - W < (4 - d_l)$

(2.247 < 2.428 < 2.916), es decir en la llamada zona de indecisión. En dicha zona no se puede saber a ciencia cierta si existe o no un problema de autocorrelación. Sin embargo, en muestras pequeñas - aproximadamente 25 observaciones o menos- a decir de Gujarati (2004, p.467) "MCGF y CHA podrían resultar peores que MCO. De hecho, en un estudio Monte Carlo, Griliches y Rao se encontró que si la muestra es relativamente pequeña y el coeficiente de autocorrelación ρ es menor que 0.3, entonces MCO es igual o mejor que MCGF. Así pues, como cuestión práctica, se podría utilizar MCO para muestras pequeñas en la que el ρ estimado es, por ejemplo, menor que 0.3." En este caso ρ fue estimado en -0,186. En cualquier caso, para corroborar que no existe un problema grave de autocorrelación, incluimos los resultados del test de Breusch-Godfrey. Ya que la probabilidad de la prueba es 0.14 no se puede rechazar la hipótesis de incorrelación de primer orden del término de perturbación, a los niveles de significancia usuales.

A partir del test Recursive Residual se pretende auscultar sobre la estabilidad estructural de los parámetros. El gráfico siguiente indica que la suma acumulada de los cuadrados de los residuos recursivos no abandonan las bandas de confianza. El modelo tiene parámetros estables en el tiempo.

Gráfico 3
Estabilidad de los Parámetros



Finalmente para comprobar el orden de integración de las variables utilizadas, se procedió a aplicar las pruebas de Dickey Fuller (DF), Dickey Fuller Aumentada (ADF) y de Phillip-Perron (PP). En el primer caso se utilizaron tres formas: 1) sin intercepto ni tendencia, 2) con intercepto, y 3) con intercepto y tendencia. En el caso de las pruebas DF y ADF se incluyó además dos términos de rezago. Todas las variables, excepto Presión Tributaria, tienen raíces unitarias, es decir se consideran no estacionarias al 1%, 5% y 10% de significancia. Para el caso de la variable Presión Tributaria, según algunos de los test, se acepta la hipótesis de estacionariedad al 10% de significancia pero no al 1% ni al 5%. Como las series se presentan como no estacionarias se procedió luego a obtener las variables en primeras diferencias y se aplicaron nuevamente

las pruebas de raíz unitaria descritas anteriormente. Los resultados obtenidos sugieren rechazar la hipótesis nula de no estacionariedad, o no raíz unitaria; esto quiere decir que las variables requieren diferenciarse una vez para ser estacionarias. Por último se verificó si las variables están cointegradas. El resultado general aplicando los tests ADF, PP y el test de Johansen, indica que existe cointegración.

4.2.3 Cálculo del Tamaño de la Economía Oculta

Luego de haber especificado, estimado y evaluado la ecuación de demanda de circulante, corresponde utilizarla para calcular el tamaño de la economía oculta. El Cuadro 4 presenta los resultados obtenidos mediante el proceso antes descrito.

Cuadro 4
Resultado método monetario

AÑO	VELOCIDAD DE CIRCULACIÓN	PIB: ECONOMÍA SUMERGIDA	PIB: ECONOMÍA OFICIAL	PIB TOTAL	PROPORCIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA
1980	21,8579839	4.753,47	11.733,00	16.486,47	29%
1981	25,3068717	5.612,53	13.946,00	19.558,53	29%
1982	33,304972	3.218,98	13.354,00	16.572,98	19%
1983	37,4257862	1.902,56	11.114,00	13.016,56	15%
1984	32,2540639	3.519,56	11.510,00	15.029,56	23%
1985	33,0520157	3.383,85	11.890,00	15.273,85	22%
1986	29,2313294	3.467,53	10.515,00	13.982,53	25%
1987	24,8831741	4.167,16	9.450,00	13.617,16	31%
1988	32,470676	2.595,90	9.129,00	11.724,90	22%
1989	31,6380578	3.394,67	9.714,00	13.108,67	26%
1990	32,1616707	3.846,43	10.569,00	14.415,43	27%
1991	33,6942654	3.749,42	11.525,00	15.274,42	25%
1992	33,2440061	4.683,31	12.430,00	17.113,31	27%
1993	34,1062297	4.996,32	15.057,00	20.053,32	25%
1994	36,7045364	5.942,22	18.573,00	24.515,22	24%
1995	37,9671317	7.498,89	20.195,00	27.693,89	27%
1996	36,4997252	8.316,50	21.268,00	29.584,50	28%
1997	40,0899327	6.214,48	23.636,00	29.850,48	21%
1998	36,4796598	8.833,06	23.255,00	32.088,06	28%
1999	21,7721242	10.312,80	16.674,00	26.986,80	38%
2000	19,059127	6.670,51	15.934,00	22.604,51	30%
2001	17,3948631	10.136,78	21.250,00	31.386,78	32%
2002	17,1762589	11.571,41	24.899,00	36.470,41	32%
2003	18,8579483	12.527,90	28.636,00	41.163,90	30%
2004	17,0397415	14.666,37	32.636,00	47.302,37	31%
2005	14,6239757	19.224,04	36.489,00	55.713,04	35%
2006	14,1146483	23.072,39	40.892,00	63.964,39	36%

Elaboración: Autores

4.3 Método de Múltiples Indicadores, Múltiples Causas (MIMIC)

Se han discutido inicialmente los fundamentos de una de las técnicas multivariantes de mayor proyección en el campo de las ciencias sociales, los Modelos de Ecuaciones Estructurales (MEE). El enfoque MIMIC se entiende entonces, como un caso particular de relativa sencillez dentro de los MEE. La metodología empleada en este apartado es, no cabe duda, teóricamente superior a las otras metodologías empleadas en este trabajo, en el sentido de que para capturar a la economía sumergida se utiliza el concepto múltiples causas y sus interrelaciones que determinan y explican su existencia y evolución, así como un conjunto de indicadores que son el reflejo del fenómeno. “Los modelos de ecuaciones estructurales explotan toda la información contenida en la matriz de covarianzas, y no solo en la varianza de las variables como ocurre en el análisis de regresión convencional” (Alañon y Gómez, p.5).

4.3.1. Especificación del modelo y descripción de las variables utilizadas

Aunque la obtención de un conjunto de variables distintas puede ser en cierta medida engorroso, en realidad esta es la principal fortaleza de este tipo de modelos, ya que *“explotan el hecho de que la economía subterránea afecta simultáneamente varios aspectos de la actividad económica tales como los mercados de bienes, trabajo, capital, de dinero e incluso cambiario”* (Arango et al, 2004).

Antes de pasar a enumerar las variables consideradas en el modelo, se debe mencionar que en este trabajo existen problemas en cuanto a: a) la cantidad de información, ya que se dispone de 27 observaciones, y b) la calidad de la información, la misma que suele tener altos errores de medición; en algunos casos fue necesario recurrir a variables *proxi*. En función de lo detallado en líneas anteriores, en primera instancia se parte de una colección de causas exógenas determinantes del tamaño de la economía oculta, a la que se asocia otro conjunto de variables que resultarían ser los indicadores que capturan los efectos de la economía sumergida.

Causas

- 1) Desempleo (DESS): Esta variable fue elegida como causa, en el sentido de que cuanto más elevada es su tasa, mayor estímulo existe para el traslado del trabajador desocupado hacia la informalidad. Siendo una adecuada medida del mercado de trabajo, sin embargo se ha observado en ciertas economías que cuando la tasa de desempleo es muy alta, las empresas tienden a reducir sus ofertas de trabajo, tanto formales como informales, por lo que el signo esperado para esta variable es ambiguo.
- 2) Presión Fiscal (PTS): Como recordará el lector, esta variable fue usada anteriormente, cuando se aplicó el método monetario. El signo que se espera de esta variable es positivo.
- 3) Costos Labores Unitarios (CLUS): El factor determinante que explica el comportamiento de la demanda de trabajo, son los salarios reales. Dado que el empresario realiza un análisis marginal de costo beneficio para decidir sobre la contratación o despido de la mano de obra, se ha sugerido que existe mayor probabilidad de ocupación de la mano de obra cuando los costos laborales unitarios son bajos. Por lo tanto se espera que el signo de la relación sea positivo. En este caso se ha procedido a usar los costos laborales del sector manufacturero, como *proxi*.

- 4) Índice de Apertura (IAPS): Suponemos que una de los elementos explicativos que pueden dar cuenta del fenómeno de la desindustrialización es el grado de apertura externa (medido como la razón entre la suma de exportaciones e importaciones sobre el PIB). La hipótesis es que a mayor apertura ciertos sectores se ven afectados por la competencia del exterior; ello lleva a intuir que, por lo menos en el corto plazo, una mayor apertura significa un costo alto en empleo formal. El signo esperado es positivo.
- 5) Razón Población Urbana / Población Rural (UR_TOTS): Los modelos analizados, dieron cuenta que la migración campo - ciudad es un fenómeno que explica con gran fuerza el origen del fenómeno de la informalidad. En países como el nuestro, la migración desde las zonas rurales hacia las urbes sigue vigente y por tanto continúa siendo una explicación actual del fenómeno. Se estima que el signo es positivo debido a que un mayor traslado de personas desde el campo, producirá incrementos del “ejército de informales” en la ciudad.

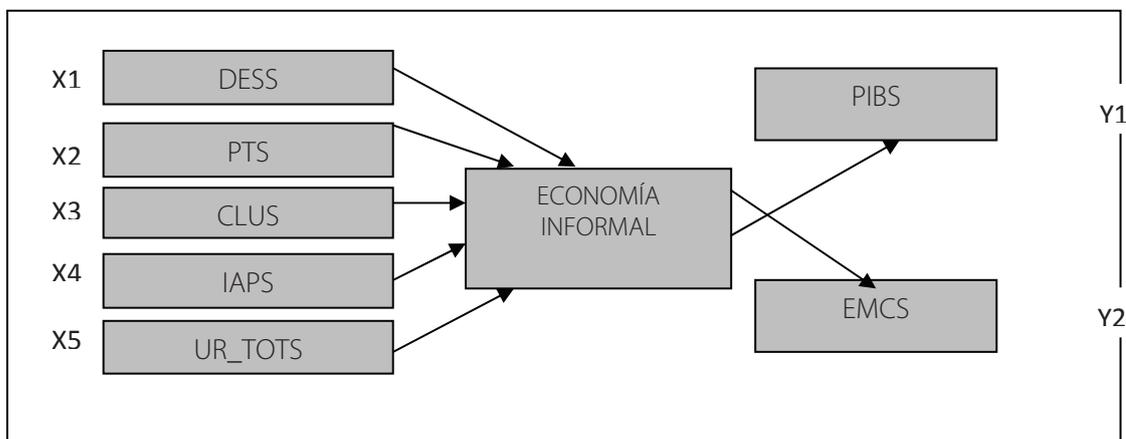
En cuanto a los efectos o indicadores, se ha encontrado en muchos trabajos revisados que existen dos indicadores de la economía oculta que se constituyen en las principales consecuencias de su existencia. Estos son:

- 1) El PIB (PIBS): Si el PIB oficial refleja exclusivamente la riqueza de una economía que fue contabilizada, el movimiento de lo formal hacia lo informal implicaría que una cantidad de los bienes y servicios formales se transfieren hacia el espacio de la economía oculta y por tanto no son registrados. Es en ese sentido entonces que el PIB generado en una economía se ve afectado por el nivel de economía informal existente. El signo esperado, sin embargo, es de compleja definición: si bien es cierto que más informalidad provocaría bajas en el PIB, también es factible que con la existencia de una dinámica significativa de lo informal, aparezcan actividades reguladas que si alimentarían el producto nacional. Utilizaremos a esta como una variable de escala, por lo que se la fijará con el valor de 1 dentro del modelo MIMIC.
- 2) Especies Monetarias en Circulación (EMCS): Se espera que el signo sea positivo, ya que a mayor economía informal mayor rotación del circulante.

En la búsqueda de otras causas se encontró, por ejemplo, que el nivel de regulación existente en el mercado de trabajo invita a que algunas personas observen mayores beneficios en ciertas actividades vinculadas a la economía subterránea. El problema radica en encontrar un índice que de cuenta del grado de regulación que existe en una economía.

De la misma manera podemos mencionar otras variables sobre las que, a pesar de ser relevantes teóricamente, no es posible obtener información confiable. Por mencionar solo algunas: a) la temporalidad del empleo, que suele medirse como la proporción de contratos temporales sobre el total de contratos; b) la intensidad de las regulaciones; estas pueden ser cantidad de trámites exigidos para empezar un negocio, costo relativo de las regulaciones; c) causas determinadas por factores morales, hábitos y costumbres de la población. El Gráfico representa el modelo original sugerido.

Gráfico 4
Modelo MIMIC Sugerido para la Estimación de la Economía Informal



Elaboración: Los Autores

Para estimar el tamaño de la economía oculta mediante este método, se requerirá de un modelo que cumpla con dos condiciones: **1)** El número de parámetros a estimarse debe ser menor, como única forma de mejorar el ajuste global del modelo, dado el limitado número de observaciones. **2)** Las variables deben expresarse en tasas de variación. De esta manera será posible construir las estimaciones cardinales de la economía oculta, a partir de los valores ordinales que arroja el modelo.

4.3.2 Resultados de los modelos y determinación del mejor ajuste

En la búsqueda de un modelo que provea el mejor ajuste -y que desde la teoría y la observación de nuestra realidad económica explique de mejor forma a la economía sumergida para el período de estudio- fue necesario analizar brevemente algunos modelos, que constituyeron “ejercicios” dentro del proceso de búsqueda. Dado el tamaño de muestra, la metodología indica que lo prudente es una estimación a través del procedimiento de Máxima Verosimilitud. Los resultados obtenidos, para 4 modelos que se corrieron, se pueden apreciar en el Cuadro 5.

Cuadro 5
Diagnóstico de ajuste para 4 modelos estimados

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
VARIABLES CAUSA*				
DESS	- 0.214 (2.701)	- 0.226 -1.397	****	****
PTS	0.0421 (0.382)	- 0.00708 (-0.0910)	0.102 (0.539)	0.0454 (0.405)
CLUS	0.416 (4.10)	0.242 (1.883)	0.492 (2.653)	0.219 (0.864)
IAPS	- 0.0664 (-0.574)	0.00734 (0.076)	0.0584 (0.346)	0.0260 (0.328)
UR_TOTS	- 0.513 (-4.982)	****	****	****
VARIABLES DE MEDIDA				
PIBS	0.408 (1.459)	1	0.445 (0.744)	1
EMCS	1	1.508 (1.319)	1	2.246 (0.744)
MEDIDAS DE AJUSTE				
Chi²	2.42	1.94	1.55	1.55
(Valor Prob)	(0.6593)	(0.5842)	(0.406)	(0.406)
RMSEA	0.00	0.00	0.00	0.00
Grados libertad	4	3	2	2

Fuente: Variables procesadas en el software LISREL;

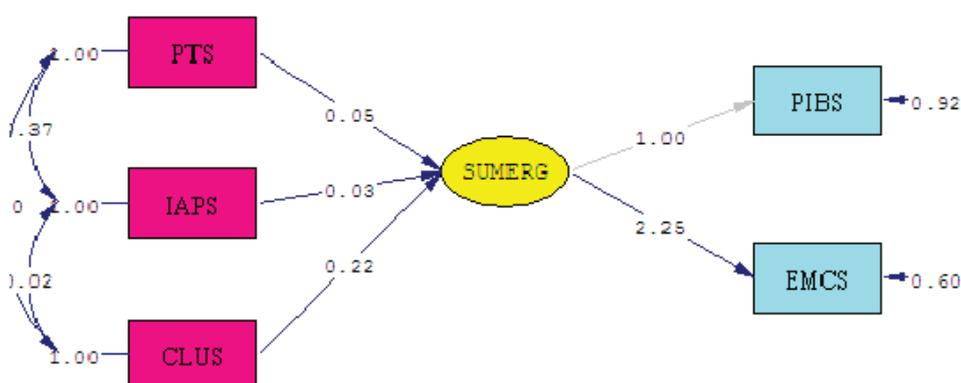
Elaboración: Autores.

* Los valores entre paréntesis son los valores "t"

La variable "Desempleo" es significativa en el Modelo 1, pero deja de serlo en el Modelo 2; una de las razones para descartarla es que no se espera que su signo sea negativo, especialmente en el caso ecuatoriano, ya que no se sustenta con facilidad el argumento de que en el Ecuador altas tasas de desempleo promuevan en las empresas la reducción de la oferta de trabajo. "Presión Tributaria" tiene el signo esperado para tres de los cuatro modelos, aunque sea poco significativa en todos ellos; sin embargo es necesario aclarar la extrema importancia que la teoría asigna a esta variable como explicativa del fenómeno estudiado. El "Costo Laboral Unitario" presenta la mayor significatividad en todos los modelos probados, y siempre mantiene el signo esperado. En cuanto a la variable "Índice de Apertura", se puede decir que es poco significativo para el Modelo 2, 3 y 4, y no posee el signo esperado en el Modelo 1. Finalmente, para terminar con el análisis de las variables causa, se observa que la razón Población Urbana sobre Total, aunque siendo significativa, no generó el signo esperado en el primer modelo.

En lo referente a las ecuaciones de medida, se puede ver que las variables PIBS y EMCS tienen significación, y su signo es el esperado. Se probó el fijar una de las variables (como requiere la metodología) en distintos modelos, eligiendo siempre la que mejor ajuste produjo. Para el caso del tercero y cuarto modelos, los resultados difieren exclusivamente por que en el primero de ellos la variable fijada fue PIBS y en el siguiente fue EMCS.

**Gráfico 5
PATH DIAGRAM**



Chi-Square=1.55, df=2, P-value=0.46067, RMSEA=0.000

Fuente: Variables procesadas en el software LISREL

Elaboración: Autores.

Como diagnósticos del ajuste se utilizan el Chi Cuadrado y el Error Cuadrático Medio de Aproximación (RMSEA). De acuerdo a estos estadísticos, los cuatro modelos presentan valores aceptables¹². Se hallan en mejor posición los dos últimos modelos, los cuales además tienen la virtud de mostrar los signos esperados. Aunque el tercer modelo tiene mejor significancia individual, es el cuarto modelo el que genera resultados más coherentes desde el punto de vista del cálculo de la economía oculta, y será el elegido en este trabajo.

El Gráfico 6 reproduce el "Path Diagram" generado por LISREL, el mismo que representa las relaciones entre las variables, los coeficientes estimados así como las medidas de ajuste global. En el Cuadro 6 se presentan las ecuaciones estimadas y muestra la proporción de la varianza de la variable latente explicada a través de las variables de medida. El PIB, como se puede apreciar, explica tal varianza en un 8% mientras que las Especies Monetarias en Circulación lo hacen en un 40%. En la segunda parte del cuadro antes citado, se observa en la ecuación estructural que las variables causales elegidas, explican hasta el 68% de la economía sumergida.

¹² El valor de la probabilidad para el test RMSEA debe ser menor a 0.05 para indicar que el modelo tiene un buen ajuste. Valores entre 0.05 y 0.08 sugieren un ajuste "razonable". El estadístico Chi Cuadrado muestra un ajuste satisfactorio a medida que tiene valores bajos, por ejemplo menores a 4.

Cuadro 6 Ecuaciones de Medida y Ecuación Estructural

MODELO 4

Number of Iterations = 15

LISREL Estimates (Robust Maximum Likelihood)

Measurement Equations (Ecuaciones de Medida)

$$\begin{aligned} \text{PIBS} &= 1.000 * \text{SUMERG}, \text{ Errorvar.} = 0.921, R^2 = 0.0786 \\ &\quad (0.397) \\ &\quad 2.321 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{EMCS} &= 2.246 * \text{SUMERG}, \text{ Errorvar.} = 0.604, R^2 = 0.396 \\ &\quad (3.018) \quad (0.513) \\ &\quad 0.744 \quad 1.176 \end{aligned}$$

Structural Equations (Ecuación Estructural)

$$\begin{aligned} \text{SUMERG} &= 0.0454 * \text{PTS} + 0.0260 * \text{IAPS} + 0.219 * \text{CLUS}, \text{ Errorvar.} = 0.0249, R^2 = 0.683 \\ &\quad (0.112) \quad (0.0792) \quad (0.254) \quad (0.0955) \\ &\quad 0.405 \quad 0.328 \quad 0.864 \quad 0.261 \end{aligned}$$

Fuente: Variables procesadas en el software LISREL

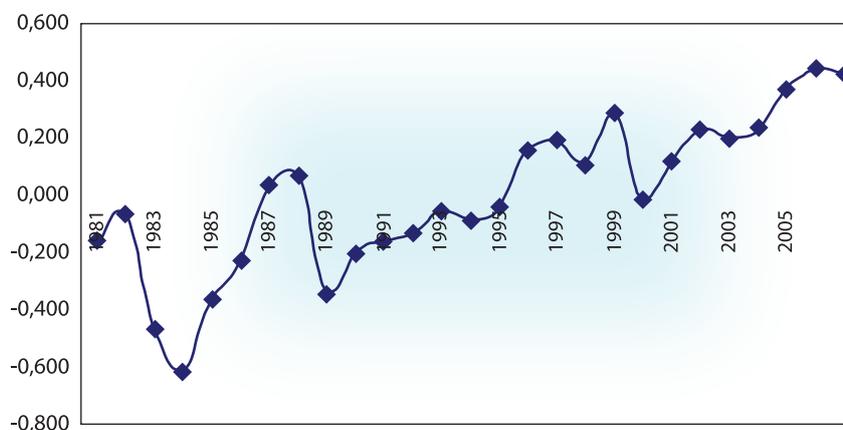
Elaboración: Autores.

4.3.3 Estimación del tamaño de la economía oculta

Luego de revisar que la especificación es correcta y que posee poder explicativo, el siguiente paso consiste en tomar los coeficientes de la ecuación estructural para obtener las estimaciones ordinales de las tasas de crecimiento de la economía oculta.

Calibrar el modelo significa obtener series cardinales. Para ello es necesario partir de una estimación exógena, por ejemplo una valoración provista por el método monetario. Dentro de esa estimación se debe elegir un año en particular en donde la economía haya mostrado un comportamiento estable. En nuestro caso el año elegido fue 1994, precisamente por ser un período con la característica antes descrita. El Gráfico 7 muestra los resultados obtenidos utilizando la ecuación estructural del Cuadro 6. Nótese que los valores están medidos en escala ordinal y deben por ello ser calibrados.

Gráfico 6
Estimaciones Ordinales de la Economía Oculta
Ecuador: Período 1984-2006



Fuente: MIMIC en LISREL;

Elaboración: Los Autores

Evidentemente se podría haber seleccionado algún otro año base para calibrar las estimaciones del tamaño de la economía oculta, seguramente con otros resultados. Este ejercicio constituirá siempre será una decisión subjetiva, pero lo realmente importante es que la evolución de la economía sumergida seguiría siendo exactamente la misma presentada en el Gráfico. Finalmente, luego de calibrar los datos, se obtuvo el tamaño o peso de la economía sumergida con el método MIMIC, y cuyos resultados se analizan posteriormente. Sin embargo se puede adelantar que el modelo de ecuaciones estructurales muestra un continuo crecimiento en la variable latente, aunque con períodos muy marcados de volatilidad.

5. EFECTOS Y RESULTADOS

5.1 Comparación de resultados

El Cuadro 7 compara los resultados obtenidos mediante los tres métodos desarrollados. Se ha decidido enfocar dicha comparación a partir de 1990 por dos razones fundamentales: a) debido a que, por construcción, estos métodos no obtienen estimaciones tan fiables en los primeros años de estimación; sin embargo luego de unos pocos períodos los valores estimados convergen hacia resultados más confiables, b) el año en el cual se inició el cálculo la economía oculta por el método del consumo de energía fue 1988.

Pese a ser metodologías que tienen notables diferencias, podemos observar similitudes muy importantes en las estimaciones para la gran mayoría de años, sin hallar divergencia significativas que resten validez a los cálculos. Si nos limitamos al análisis de los últimos años se observan diferencias menores entre los tres métodos, lo cual contrasta con otro estudio aplicado para Ecuador (Andrade y Torres, 2003), en el que se puede observar, por ejemplo, que en el último año de su análisis se encuentra una diferencia de 9 puntos porcentuales entre la estimación bajo el método monetario y el de consumo de energía eléctrica.

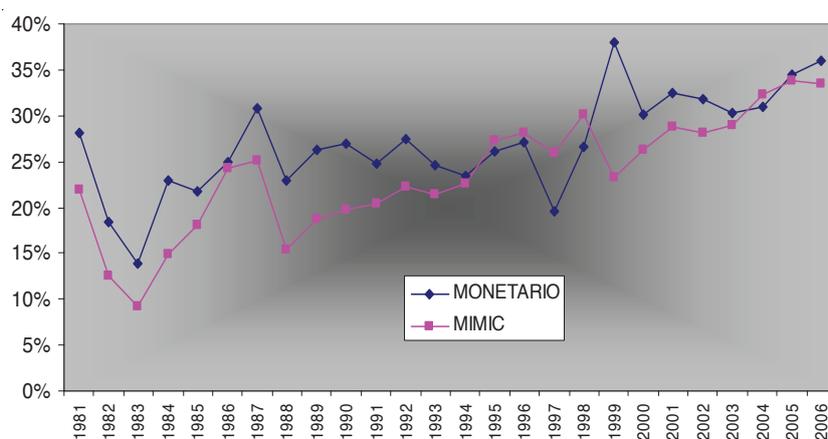
Cuadro 7
Tamaño de la Economía Oculta: Comparación de los Tres Métodos

AÑO	Método Monetario	MIMIC	Consumo de Energía	AÑO	Método Monetario	MIMIC	Consumo de Energía
1990	27%	20%	10%	1999	38%	23%	35%
1991	25%	20%	14%	2000	30%	26%	35%
1992	27%	22%	16%	2001	32%	29%	32%
1993	25%	21%	17%	2002	32%	28%	30%
1994	24%	23%	21%	2003	30%	29%	30%
1995	27%	27%	23%	2004	31%	32%	28%
1996	28%	28%	29%	2005	35%	34%	27%
1997	21%	26%	33%	2006	36%	33%	30%
1998	28%	30%	35%				

Elaboración: Los Autores

Para una comparación en un rango de años más amplio se deja de lado el método de consumo eléctrico y pasamos al análisis de los métodos monetario y MIMIC. Como se puede observar en el Gráfico 8, la evolución de la economía sumergida como porcentaje del PIB total muestra comportamientos muy similares en ambos casos, exceptuando quizá, el año 1999; año en el cual el modelo MIMIC no registra el alza observada por el método monetario. Es clara la coherencia existente entre los resultados, la misma que valida el poder explicativo de los modelos.

Gráfico 7
Evolución de la Economía Oculta como Porcentaje del PIB, 1981-2006



Elaboración: Los Autores

Tampoco existe una diferencia significativa entre los tres procedimientos si consideramos el valor promedio de la variable (Ver Cuadro 8).

Cuadro 8
Tamaño Estimado de la Economía Oculta
Valores Promedio

METODOS	PERIODOS	PROMEDIO	DESV. ESTANDAR	TASA DE VARIACION PROMEDIO
Monetario	1981-2006	27%	5,49%	3,10%
MIMIC	1981-2006	24%	6,35%	4,12%
Cons. Energía	1981-2006	-----	-----	-----
Monetario	1990-2006	29%	4,81%	3,21%
MIMIC	1990-2006	27%	4,45%	3,94%
Cons. Energía	1990-2006	26%	7,88%	7,62%

Fuente: Cálculos realizados

Elaboración: Autores

Como apoyo, se incluye en el cuadro de referencia a las desviaciones estándar y al promedio de las tasas de variación. Adicionalmente se aplicó un test ANOVA para contrastar la hipótesis de igualdad en los promedios estimados con los tres métodos. Ya que el p-value fue igual a 0.17, no se puede rechazar la hipótesis nula a los niveles usuales de significancia.

5.2. Comparación con otras estimaciones de la economía oculta para el caso ecuatoriano

La principal referencia la constituye la investigación de Andrade y Torres. En el Cuadro 9 se comparan los cálculos de dichos autores con nuestras estimaciones.

Cuadro No. 9
Tamaño de la Economía Oculta en el Ecuador: Valores Promedio

METODO	Andrade/Torres	Nuestra Estimación
Consumo de Energía: 1990-2001	24.24%	25%
Método Monetario: 1980-2001	24%	26%

Fuente: La economía sumergida en el Ecuador: tamaño, causas y consecuencias. Andrade y Torres;

Elaboración: Autores

Ya que las estimaciones del trabajo de Andrade y Torres van desde 1980 a 2001, para efectos de comparación se ha usado el período 1990-2001 en el método de energía y el período 1980-2001 en el método monetario. No se incluye la comparación con MIMIC porque no se encontró ninguna referencia conocida sobre aplicaciones del método en el caso ecuatoriano. De cualquier manera, se puede observar que no existen diferencias fundamentales entre los cálculos efectuados en los dos trabajos.

5.3. La economía oculta en el Ecuador frente a otros países en el mundo

Otra forma de validar los datos es a través de la comparación con resultados de estudios similares efectuados en otros países. Para comparar con promedios se ha tenido acceso a trabajos desarrollados en España y México, los cuales presentan series relativamente similares a las de este trabajo. Como se puede apreciar, los valores calculados para el caso ecuatoriano concuerdan con lo indicado por la teoría de que países desarrollados (España) poseen pesos de la economía informal menores al de países en desarrollo (Ecuador), esa razón también explica la similitud hallada entre los resultados de nuestra estimación con la realizada para México.

Cuadro 10
Estimaciones de la Economía Oculta. Varios Países

España	1980-2000	Monetario	Alañon-Gómez	18,86%
España	1978-2002	MIMIC	Alañon-Gómez	15.52%
México	1980-2205	Monetario	Rodríguez	22.14%
México	1980-2005	MIMIC	Rodríguez	21.46%
México	1993-2005	C. Energía	Rodríguez	22.61%

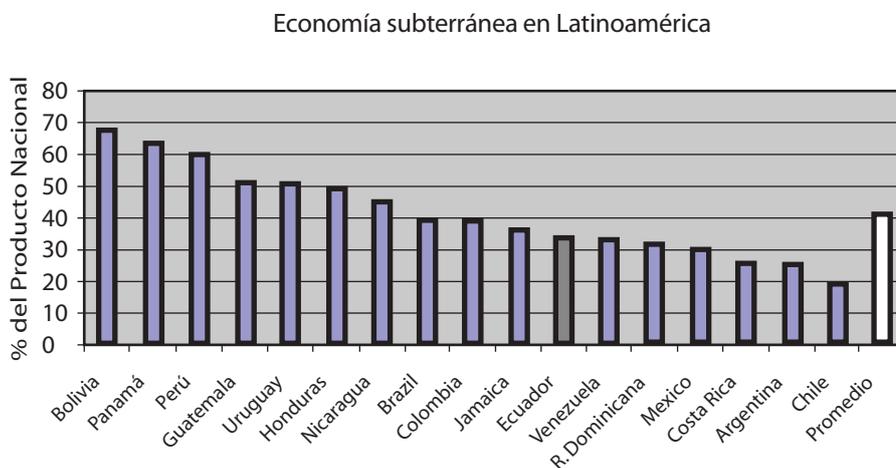
Fuente: Publicaciones Varias

Elaboración: Autores

La revisión bibliográfica permitió contar con un extracto del trabajo desarrollado por Schneider (2002, pp.11-12), quien calculó para 101 países, incluidos algunos de Latinoamérica y entre ellos Ecuador, el tamaño de la Economía Oculta, como porcentaje del PIB Total. El dato obtenido para el período 1999/2000 representa -bajo los métodos Monetario, Consumo de Energía y DYMIMIC¹³- aproximadamente un 33% para el caso ecuatoriano. Este porcentaje, difiere levemente del resultado de esta investigación, el cual alcanzó para el mismo periodo un 31.33%, como promedio de los tres métodos.

¹³ Dynamic multiple indicators multiple causes, es una metodología similar al MIMIC, con la variante de que considera el entorno dinámico.

Gráfico 8
Latinoamérica: Estimación de la Economía Oculta



Fuente y Elaboración: Schneider

Otra referencia se la que se encuentra en el cuaderno de trabajo de la OIT referida a la “Promoción del Empleo Decente”. En el documento señalado se indica, usando como fuente un informe del Banco Mundial (2203, p.3) el tamaño de la economía oculta para tres estratos de países: Ingresos Bajos, Ingresos Medios y Países de Altos ingresos; hallándose un 41%, 30% y 13% respectivamente. Estos porcentajes son calculados sobre el PIB oficial, no sobre el total, por lo que para comparar nuestros resultados, se los recalcularon para que den cuenta de la misma ponderación. Es así que bajo el Método MIMIC el tamaño de la Economía Oculta es de 32% y de 38% bajo el método monetario. Esto implicaría que el país, en términos de la informalidad reflejaría el comportamiento de una nación clasificada entre ingresos medios e ingresos bajos; lo cual es cercano a la realidad.

5.4. Evolución de la Economía Oculta Frente al Comportamiento Económico General

En ambos modelos (MIMIC y Demanda de Circulante) se refleja acertadamente el año los años 1981-1983 como un periodo de dificultades; pues dentro de la serie se aprecia un elevado peso de la economía subterránea dentro del PIB total. El Fenómeno de El Niño, la sucretización, el conflicto bélico con el Perú y la elevación significativa del precio de la gasolina provocaron en el país una preocupante inestabilidad que redundó en valores inadecuados de los principales agregados económicos. La situación mejoró para los siguientes años (1983-1984), gracias a la renegociación de la deuda externa por un monto de USD \$ 990 millones, pero sobre todo por la reducción de la inflación desde del 61.1% al 22.1%. Efectivamente como se espera, el peso de la informalidad baja notablemente, beneficiada también por una balanza comercial positiva.

Las dificultades se renuevan a partir de 1984, hasta el año de 1987 (Gobierno de León Febres Cordero) con valores récord de inflación, deuda y desempleo; además de catástrofes naturales que golpean la producción nacional y requieren de ingentes recursos para reconstrucción. Precisamente por esta razón se observa un constante incremento de la economía sumergida que alcanza, bajo la perspectiva de ambos métodos, su máximo nivel en 1987. Por lo tanto, dentro de la lógica económica se explica claramente este comportamiento de la economía oculta y los resultados que fueron calculados se ajustan perfectamente con la realidad observada. A partir de 1988, las condiciones económicas mejoran sustancialmente. Se vive un nuevo auge exportador bananero por la conquista de los mercados europeo y asiático, además surge lo que sería en años posteriores el auge camaronero y se diversifican muchas exportaciones. En definitiva, la economía relativamente se industrializa, se estabilizan los agregados, mejorando en algunos casos; lo cual se refleja notablemente bien en la economía oculta, ya que, bajo ambos métodos, se describe una reducción en el peso de la economía sumergida en 1998 y una caída en su tasa de variación. Los años siguientes describen un comportamiento bastante estable.

La década del 90 y particularmente desde el inicio del gobierno de Sixto Durán (1992), la economía en general muestra signos de recuperación y crecimiento. En cuanto a la economía oculta esta se comporta conforme lo esperado sin mostrar caídas ni ascensos significativos, siendo sin embargo su pico más alto en el año 1995, como respuesta al conflicto armado con el Perú, que tuvo un costo de 250 millones al país, casi el 2% del producto nacional bruto.

Iniciarían quizás los años más complicados para la economía nacional, que desembocarían en la crisis de 1999. Como se mencionó anteriormente, dicha crisis se refleja correctamente bajo el método de demanda de circulante, pero no en MIMIC. Se observa con claridad que dicho año es el de mayor porcentaje en toda la serie analizada (bajo el primer método) como respuesta lógica a la situación vivida. Ambos métodos posteriormente confluyen en un comportamiento similar a partir del primer año de dolarización. Se observa para estos últimos 5 años un crecimiento estable, con un promedio de 32% del tamaño total de la economía, como reflejo de la inestabilidad política vivida y quizás -es una hipótesis interesante que se puede explorar en otro estudio- las posibilidades para lavado de dinero que la moneda de curso legal en el Ecuador estimula.

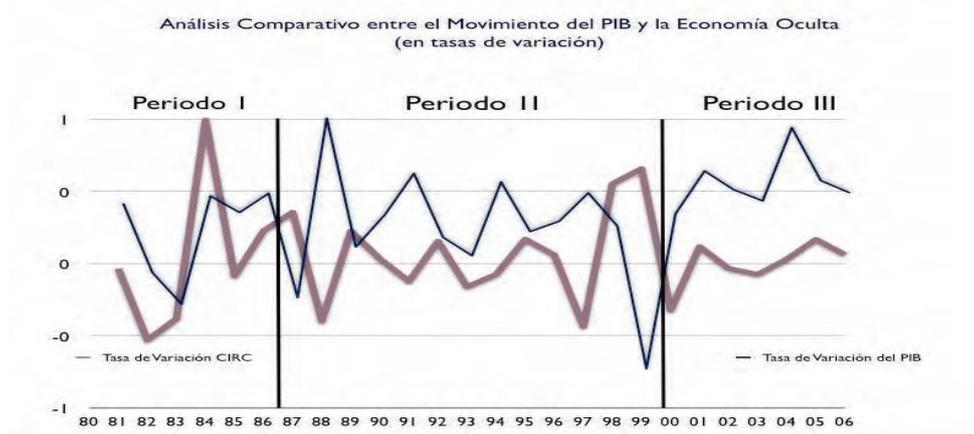
5.5. Dinámica y Evolución de la Economía Oculta en el Ecuador

Un aspecto importante del análisis consiste en realizar el análisis de la serie en el tiempo, de manera que se puedan determinar las tendencias y ciclos de largo plazo, de manera que puedan ser contrastados con otras variables de la economía, como el PIB, por ejemplo.

A partir del Gráfico 10 -que muestra la evolución de la tasa de variación del PIB y de la economía oculta medida con el método de demanda de circulante- una primera aproximación permite inferir que existen dos comportamientos diferenciados en la serie: movimientos de las variables en la misma dirección, que aparecen al inicio y al final de la serie, y movimientos en direcciones contrarias, que se pueden observar en la mitad de la serie. El primer caso implicaría que periodos de crecimiento en la economía vienen acompañados de incrementos en el tamaño de la economía oculta. Por otro lado, el segundo caso sugiere -y esta es la hipótesis que suele mantenerse- que si la economía crece, esto reduciría la informalidad a través de la absorción de esta por parte de la economía formal en auge. ¿Por qué entonces se distinguen los dos comportamientos durante el periodo 1981-2006 en el Ecuador? La respuesta está implícita en la serie de datos y se explica en función de lo trabajado en el apartado 3.2.

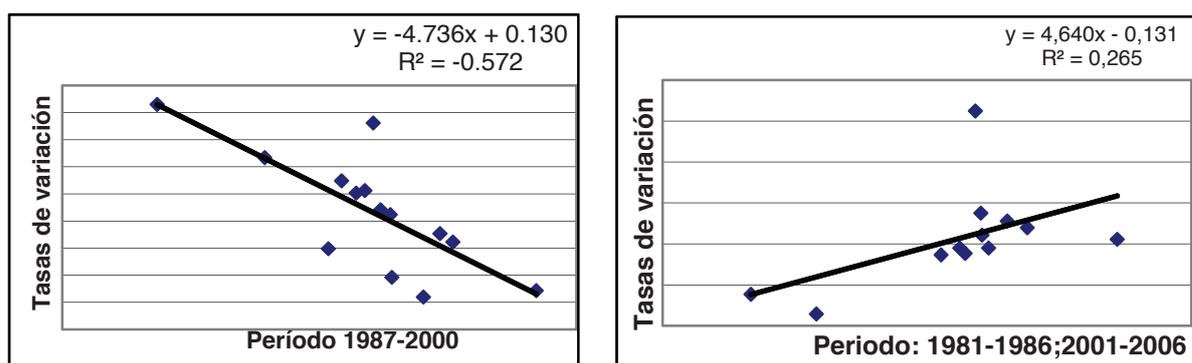
Para verificar estadísticamente si existe una relación directa entre las tasas de variación en los primeros y últimos años de la serie, y una relación inversa en los años intermedios, se graficaron los datos en dos diagramas de dispersión, considerando los dos comportamientos antes descritos, y se calculó la recta de regresión estimada y el coeficiente de determinación. Los resultados presentados en los Gráficos 11 y 12 hablan por sí mismos.

Gráfico 9
Evolución de las Tasas de Variación: Economía Oculta versus PIB



Fuente: Publicaciones Varias
Elaboración: Autores

Gráficos 10 y 11
Relación PIB-Tamaño de la Economía Oculta



Elaboración: Autores

Un ejercicio final, que se convierte en semilla para posteriores investigaciones que aborden y profundicen el tema, consiste en establecer alguna periodización que de cuenta del comportamiento de la economía oculta en el Ecuador desde el retorno a la democracia hasta la actualidad:

Periodo 1: (1980-1985). Se caracteriza como una etapa de elevada inestabilidad, pues su significativa volatilidad permite inferir que el trabajo informal no lograba consolidarse y que la masa de trabajadores se hallaba en un constante devenir entre lo formal y lo informal. La correlación entre los movimientos de la economía, medidos a través de la tasa de variación del PIB, y los cambios anuales en el tamaño de la economía oculta, es evidente y muestra una relación directa.

Periodo 2: (1985-2000). La segunda etapa de esta propuesta, muestra una mayor estabilidad de la economía oculta, observada en el comportamiento de su tasa de variación frente a la del PIB. Son estos años entonces, de consolidación del “ejército de informales”, en los que aparece una masa crítica más estable cuya contribución al PIB Total, es más consistente. El resultado más importante que se puede rescatar de este periodo es que los movimientos en las tasas de variación son contrarios, lo que indica que la informalidad se mueve en sentido inverso a la economía. Esta etapa termina en el año 2000, en la que la realidad económica del país tiene un punto de inflexión muy marcado.

Periodo 3: (2000-2006). La última etapa en esta suerte de taxonomía cronológica, comenzaría con la dolarización. Notamos un crecimiento en las tasas de variación que sin ser exagerado es sostenido. Como en las etapas anteriores, las tasas de variación de ambas variables se hallan sumamente ligadas. Este último periodo por tanto, sitúa al fenómeno de la economía sumergida en una instancia más elevada, seguramente alimentada también por las mismas causas que en años precedentes, pero esta vez con una característica adicional: la hipótesis de que el cambio de moneda promovió un cierto tipo de actividades no registradas que tendrían que ver con actividades ligadas al dinero del narcotráfico, al verse limitado el control del origen del circulante; es un secreto a voces que un significativo porcentaje del dinero en circulación en el Ecuador, a raíz de la adopción del dólar, proviene de la actividad nombrada. Esta sería la razón que explica el hecho de que a pesar de que la economía crece, la economía oculta también lo hace.

5.6. Pronóstico

A continuación se realizan predicciones de la economía oculta para el periodo 2007-2010, basadas en los dos métodos que mostraron mayor coherencia en las estimaciones: el método basado en la demanda de circulante y el método de múltiples causas y múltiples efectos. En el primer caso se usó la ecuación de tendencia lineal para el propósito predictivo; para el segundo método se obtuvieron predicciones basadas tanto en la tendencia como en la aplicación de un modelo ARIMA, dado que hubo un ajuste que se puede considerar satisfactorio. Las ecuaciones utilizadas fueron:

- *Ecuación de Tendencia: Modelo de Demanda de Circulante*
 $EO_t = 0.2097 + 0.0043t$
 $R^2 = 0.4057$
- *Ecuación de Tendencia: Modelo MIMIC*
 $EO_t = 0.1404 + 0.0071t$
 $R^2 = 0.726$
- *Ecuación ARIMA (4,2,1)*

$$EO_t = -0.253EO_{t-1} - 0.514EO_{t-2} - 0.0304EO_{t-3} - 0.542EO_{t-4} + 0.983u_{t-1}$$

$$\begin{matrix} (-1.32) & (-2.58) & (-1.74) & (-3.18) & (0.47) \end{matrix}$$

$Log - Likelihood = 46.04$

Donde:

EO = Tamaño de la Economía Oculta

u = Término de perturbación, que se asume afecta con un rezago a la variable EO

t = tiempo

Dado que el "mejor" ajuste se presenta en el modelo ARIMA, el Gráfico No 3.6 reproduce las estimaciones originales MIMIC, y las predicciones del modelo ARIMA.

El Cuadro No 3.6 presenta las predicciones obtenidas por cada método, correspondientes al periodo 2007-2010, además de un valor de predicción promedio. Es notoria la semejanza en las predicciones.

Cuadro 11
Proyección de la Economía Oculta, Período 2007-2010

AÑO	MONETARIO TENDENCIA	MIMIC TENDENCIA	MIMIC ARIMA	PROMEDIO
2007	33,0%	33,2%	33,6%	33,3%
2008	33,4%	33,9%	33,9%	33,8%
2009	33,9%	34,6%	35,5%	34,7%
2010	34,3%	35,3%	37,6%	35,8%

Fuente: Cálculos

Elaboración: Los Autores

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) La informalidad es un fenómeno de varias aristas, muchas perspectivas y otras tantas explicaciones, razones por la cual su definición es compleja y aún sin consenso entre quienes la estudian y la viven. Para un tratamiento más generalizado es mejor enfocarse hacia la conceptualización de Economía Oculta, Sumergida o Subterránea.
- 2) El origen del fenómeno ha sido teorizado reiteradamente, sin embargo se debe diferenciar entre aquellas explicaciones teóricas elaboradas para países en desarrollo de otras estructuradas para países desarrollados.
- 3) Elementos que mantienen el fenómeno latente son entre otros, la apertura, la desindustrialización, las regulaciones laborales y empresariales en general y la migración campo-ciudad.
- 4) Los resultados encontrados bajo los tres métodos aplicados no muestran divergencias importantes en comparaciones anuales, periódicas ni en promedio. La prueba de medias aplicada verifica la igualdad de promedios con los niveles de significancia frecuentemente usados. Esto permite concluir que la validez de las metodologías y su poder explicativo son adecuadas. Sin embargo no se debe descuidar el tener presente que cada método tiene sus particularidades, esto es ventajas y desventajas; por lo tanto, para “cerrar el círculo” de análisis es adecuado tener al menos las tres perspectivas.
- 5) Si se comparan los resultados de este trabajo con otros desarrollos para el Ecuador, se concluye que en términos promedio no existe diferencias significativas. Sin embargo en análisis anuales y periódicos, los métodos utilizados en esta investigación son más próximos a la lógica económica y a los resultados macroeconómicos observados en estos últimos 26 años.
- 6) Por otro lado el contraste de estos resultados con aquellos que distintos autores obtuvieron para medir el fenómeno en otros países, reflejan la lógica y validez de los métodos, ya que comprueban que la economía oculta en el Ecuador es superior a la de países desarrollados y está a la par o muy próxima a países de igual desarrollo económico.
- 7) Bajo un análisis histórico, se comprueba la existencia de una correlación entre el movimiento general de la economía ecuatoriana y la economía subterránea. Los años en los cuales la crisis económica fue más significativa concuerdan plenamente con la evolución del fenómeno. Únicamente el año 1999 no fue correctamente descrito bajo el modelo MIMIC. Este proceso permite observar una tendencia creciente en la economía oculta.
- 8) Un ejercicio de periodización permitió establecer tres etapas del fenómeno en la serie utilizada. Una primera caracterizada por un ejército de informales aún no plenamente estructurado, una segunda etapa de consolidación y una tercera instancia con niveles más importantes que llevan a suponer un mayor peso de la economía criminal dentro de la economía oculta.

- 9) El peso de la Economía Sumergida dentro del PIB total se calculó entre el 24 y 27% para la serie 1980-2006. El último año de análisis indicaría que la economía oculta representa actualmente entre un 30 y un 36% del Producto Interno Bruto.
- 10) Dentro de aquellas variables para las cuales se dispone de información, las que tienen mayor significancia para explicar la evolución de la economía oculta en el Ecuador son tres: el costo laboral unitario, la presión fiscal y la apertura externa.
- 11) De no producirse cambios estructurales importantes, se puede proyectar que en los para el período 2007-20010, el tamaño de la economía continuaría en su fase de expansión, con crecimientos pequeños, pero sostenidos.
- 12) Las implicaciones que poseen los resultados alcanzados son profundamente significativas tanto en términos de política económica como en lo referente a política social. El hecho de que entre un 30 y un 36% del PIB no sea registrado (año 2006), supone montos importantes en términos de evasión fiscal.
- 13) Sin embargo, y pese a la baja productividad del sector informal (al menos del no criminal) su contribución a la riqueza nacional no es despreciable y en términos sociales es de igual forma muy importante en la medida en la que provee de recursos a cientos de miles de familias en el Ecuador.

7. BIBLIOGRAFIA

- ALAÑON, Ángel y GÓMEZ, Miguel. Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes. Fundación de las cajas de ahorro, documento de trabajo No 184, 2004.
- ANDRADE, Nadia y TORRES, Mauro. La economía sumergida en el Ecuador: tamaño, causas y consecuencias. Revista Cuestiones Económicas Vol. 19, No 2:3. Banco Central del Ecuador. Quito, 2003.
- ARANGO, Carlos, MISAS, Martha y LÓPEZ, Enrique. Economía subterránea en Colombia 1973-2003: Una medición a partir de la demanda de efectivo. Banco de la República. Bogotá 2004.
- AROCA, Patricio, Lufin Marcelo, Migración interregional en países en desarrollo bajo regimenes de mercado con especial énfasis al caso de Latinoamérica Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile, 1999.
- AHUMADA, CANAVESE, Alfredo, CANAVESE, Paula, GONZALEZ. Estimación del Tamaño de la Economía Oculta por medio de la Demanda de Circulante: una Revisión de la Metodología con una Ilustración para Argentina. Revista de Análisis Económico, Vol. 18, N°1, pp. 103-115 (Junio 2003).
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. Encuesta Indicadores de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano. Quito, mayo de 2006.
- BAQUERO, Marco; LAFUENTE, Danilo y VALLE, Angélica. Estimaciones de demanda de los Principales Agregados Monetarios en el Ecuador: enero 1992- junio 1998. Banco Central del Ecuador, Notas Técnicas de la Dirección de Investigaciones Económicas, No 52. Quito, 1999.
- BAQUERO, Marco; FREIRE, Belén y JIMBO, Guillermo. Evolución de Mercados Laborales Formales e Informales en Ecuador: Una Definición Alternativa. Banco Central del Ecuador, Apuntes de Economía No 46. Quito, 2004.
- BATISTA, Joan Manuel y COENDERS, Germá. Modelos de Ecuaciones Estructurales (modelos para el análisis de relaciones causales). Editorial Hespérides. Madrid, 2000.
- BLANCHARD, Olivier y PÉREZ, Daniel. Macroeconomía: teoría y política económica con aplicaciones a América Latina. Prentice Hall. Buenos Aires. 2000
- CORAGGIO, José Luis. Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, 1998.
- DAZA, José Luis. "Economía Informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo" Oficina internacional del Trabajo, Ginebra, 2005
- DE MIRAS Claude y ROGGEIRO Roberto. Guayaquil Futuro: el Sector Informal Bajo Sospecha. ILDIS, Quito 1992
- DE SOTO, Hernando. El Otro Sendero. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 1987.
- FERRARO, Francisco (director). Informe de la Comisión de Economía y Desarrollo del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre la economía sumergida en Andalucía. Sevilla, 2002.
- HAIR, Joseph, ANDERSON, Rolph, TATHAM, Ronald y BLACK, William. Análisis Multivariante. Quinta Edición. Prentice Hall. Madrid, 1999.
- MEGHANA Ayyagar, THORSTHEN Beck. ASLI Demirgüç-Kunt: Small a medium-sized enterprises across the Globe: A New Database. Banco Mundial 2003.
- MORILLO, Jaime. Economía Monetaria del Ecuador. Quito, 1996.
- OIT, Promoción del Empleo Decente. Consejo de Administración, Ginebra marzo de 2004.
- ORTIZ, Humberto Uribe José Ignacio, Apertura, estructura económica e informalidad: un modelo teórico, Universidad del Valle, Cali , Colombia 2006

- PEÑA, Daniel. Análisis de datos multivariantes. McGraw Hill. Madrid, 2002.
- PORTES, Alejandro. La economía informal: en los países desarrollados y en los menos avanzados. Editorial Planeta. Buenos Aires, 1990.
- RODRIGUEZ, Alfredo. Cuantificación de la Economía Informal en México, estimación a través del método monetario, de insumos físicos y modelos estructurales. Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Madrid. Madrid 2007.
- SARMIENTO, Juan Pablo. Informe de la investigación "El sector informal productivo del Cantón Cuenca: diagnóstico y evaluación comparativa de su situación productiva y laboral frente a las microempresas de la economía formal". Universidad de Cuenca, 2005.
- Schneider, F. Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the World, Banco Mundial, 2002

www.cambiocultural.com.ar

www.trueque-marysierras.org.ar/biblioteca2.htm

www.eclac.cl. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe: 2005

www.inec.gov.ec

www.bce.gov.ec

www.conelec.gov.ec

POLITICAS TRIBUTARIAS Y REDISTRIBUTIVAS EN LA HISTORIA ESTATAL DEL ECUADOR

Leonardo Espinosa *

*Economista

Profesor Universitario Jubilado

Miembro Vitalicio de la Academia de Ciencias Económicas del Ecuador

Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Historia

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

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

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

POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y REDISTRIBUTIVAS EN LA HISTORIA ESTATAL DEL ECUADOR

RESUMEN

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

ABSTRACT

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

1. DIVERSOS TIPOS DE ESTADO Y FORMAS DE TRIBUTACION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. BREVE RESEÑA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y REDISTRIBUTIVAS

2.1. Formas embrionarias

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

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

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

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

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

¹ Reglamento Provisorio del Gobierno de Guayaquil

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

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

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

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

2.2 La revolución liberal y su política social

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

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

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

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

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

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

³ Uzcategui, Emilio. Ob. cit

2.3 Las políticas sociales en el período del desarrollismo capitalista

Lucas Pacheco⁴, diferencia las políticas sociales clasificándolas en generales como las políticas de redistribución del ingreso y desarrollo de la productividad; y, sectoriales donde se ubican las políticas de seguridad alimentaria, salud, educación, seguridad inclusión social, etc,

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

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

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

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

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

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

⁴ Lucas Pacheco: Política Económica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Neoliberalismo y el desmantelamiento de las políticas sociales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ PND

⁹ ENTORNOS Y PERSPECTIVAS. Documento del SRI

3. POLITICA ECONOMICA Y FISCAL-TRIBUTARIA

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Pacheco, Lucas: Política Económica

¹¹ Pacheco, Lucas: ob.cit.

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

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

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

Para Stiglitz¹², la equidad es una característica deseable del sistema tributario, sobre todo la equidad vertical, referida a los sujetos fiscales que se encuentran en mejores condiciones para pagar un tipo impositivo más alto. El IR de las personas naturales ofrece tasas marginales crecientes en términos de recaudo hacia grupos con mayores ingresos, los otros dos esquemas impositivos IVA e ICE (impuesto a los consumos especiales) se estipulan sobre la base de una tarifa fija para un grupo de bienes determinados, por lo tanto, es indiferente si una persona rica o pobre adquiere un bien gravado con estos impuestos, dado que pagará la misma cantidad de dinero en concepto de tributos.

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

4. LA POLÍTICA FISCAL-TRIBUTARIA EN EL PERIODO 1960-2006

La breve reseña que presentamos sobre los diferentes períodos de aplicación de políticas fiscal-tributarias en el Ecuador, tiene como fuente bibliográfica principal los estudios recientes del SRI¹⁴, que cubren las cuatro últimas décadas de vida republicana.

¹² Stiglitz, Joseph: La economía del sector público

¹³ Constitución del Ecuador: Art. 3, num. 5

¹⁴ Entornos y Perspectivas; Memoria de los años 50-90s.

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

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

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

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

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

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

Frente a la persistencia de la evasión tributaria y de la corrupción de los funcionarios recaudadores de impuestos se diseñan reformas estructurales para modernizar los sistemas de captación de recursos fiscales creándose, a fines de 1997, el Servicio de Rentas Internas “ con el objetivo de transformar y modernizar la Administración Tributaria en el Ecuador, y con el gran desafío de recaudar y administrar los ingresos por tributos de manera efectiva y eficiente para financiar en un gran porcentaje el Presupuesto General del Estado, atacar la evasión tributaria, fomentar la cultura tributaria”.

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

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

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

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

Otro factor desencadenante de la crisis fue la implantación del 1% de impuesto a las transacciones financieras o circulación del capital (ICC) que reemplazaba al impuesto a la renta o impuesto directo con la intencionalidad de beneficiar al factor capital. El ICC fue tan distorsionador en las transacciones bancarias, que tuvo que reducirse al 0.8% en el 2000 y eliminarse definitivamente al año siguiente, restableciendo el IR, aunque reduciéndolo, como otra forma de beneficiar a los sectores empresariales; a la vez se incrementaron los impuestos indirectos como el IVA con lo cual los más perjudicados fueron los hogares de menores recursos económicos, empeorando las condiciones de vida de las clases subalternas. En efecto, para paliar la contracción de los ingresos fiscales, se implantó una política impositiva regresiva al incrementarse en dos ocasiones el IVA del 10 al 12% en el año 2000 y del 12 al 14% en el 2001, aunque este último incremento duró poco ya que fue declarado ilegal por el Tribunal Constitucional.

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

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

Las investigaciones realizadas por el SRI¹⁵ en torno al comportamiento de los dos principales impuestos en el Ecuador: impuesto a la renta de las personas naturales y jurídicas –IR- y el impuesto al valor agregado –IVA- de los hogares, en los años inmediatamente anteriores a la reforma tributaria del actual gobierno actual, evidencian una constatación empírica de que los que más ganan son los que menos tributan, conforme se aprecia en el informe correspondiente:

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

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

¹⁵ Incidencia distributiva del impuesto a la renta de los individuos e IVA de los hogares

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

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

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

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

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

5.2. En relación al Impuesto al Valor Agregado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. HACIA UN NUEVO ESTADO: DEMOCRATICO Y REDISTRIBUTIVO

6.1. Lineamientos del Socialismo del Siglo XXI

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

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

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

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

¹⁶ SENPLADES: Plan Nacional de Desarrollo. Page: Webs

6.2. Tributación y redistribución del ingreso

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

La redistribución del ingreso se hace por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. De acuerdo al Art. 300 de la Constitución, el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

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

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

6.3. Ley reformativa para la equidad tributaria y redistributiva

Entre los considerandos de la Ley aprobada por la Asamblea Constituyente el 28 de diciembre de 2007, se juzga que “es obligación del Estado propender a una mejor distribución de la riqueza...que el sistema tributario ecuatoriano debe procurar que la base de la estructura impositiva se sustente en aquellos impuestos que sirvan para disminuir las desigualdades y que busquen una mayor justicia social...Que la progresividad de un sistema tributario se logra en la medida que los impuestos directos logren una mayor recaudación que los impuestos indirectos, ya que estos últimos no distinguen la capacidad económica del individuo...que el sistema tributario constituye un muy importante instrumento de política económica, que a más de brindarle recursos públicos al Estado permite el estímulo de la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza”

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

¹⁷ Stigletz. Joseph: ob.cit.

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

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

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, centrandose 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

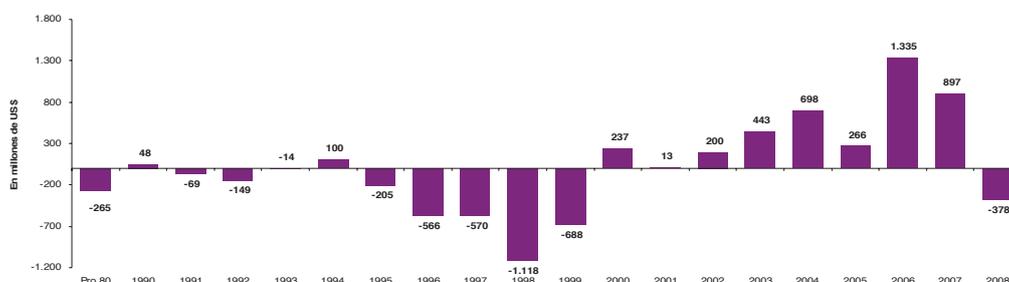
2.1.1. Los avances en cambiar la participación de los ingresos Petroleros

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 el 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.ecuadorencifras.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"



FISCALIDAD

Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas

Nos complace presentar a nuestros lectores el tercer número de la Revista Fiscalidad del Servicio de Rentas Internas del Ecuador. Un especial agradecimiento a quienes con su aporte al entendimiento de temas tributarios han hecho posible esta entrega.

En la tercera edición de la revista "Fiscalidad" se presentan los trabajos de investigación de Lucas Achig, Profesor de la Universidad de Cuenca; de Víctor Aguilar y Juan Pablo Sarmiento, Maestros en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca; de Don Leonardo Espinoza, Miembro vitalicio de la Academia Nacional de Ciencias Económicas del Ecuador y de Mauro Andino Alarcón, Investigador del Centro de Estudios Fiscales del SRI.

Queremos extender nuestro agradecimiento a quienes periódicamente apoyan y colaboran en la producción y difusión de la Revista Fiscalidad. Esperamos que este esfuerzo conjunto se vea reflejado en la amplitud y calidad de los estudios publicados.

SRI.gov.ec