



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

**Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales
Sede - Ecuador**

Programa:
Políticas Públicas con mención en “Políticas
Sociales”

TESIS

**Impacto del proyecto de Reforma Tributaria 2003:
Análisis y Sugerencias**

**Autor: Juan Carlos Parra Fonseca
Asesor de Tesis: Roberto Salazar Córdova
Lectores: Alison Váscones A.
Juan Ponce Jarrín**

QUITO – ECUADOR

Marzo 2004

Dedicado a mis padres
Juan Alberto y Marjorie

Sumario

El objetivo de redistribuir el ingreso en una sociedad es fomentar la igualdad y equidad entre sus miembros. Esta idea de igualdad y equidad se puede expresar de mejor forma tomando en cuenta los principios de justicia de Rawls: el primer principio hace alusión a la igualdad de derechos, es decir, sostener un sistema de libertades básicas compatible con esquema semejante de libertades para los demás. El segundo principio establece que las desigualdades económicas habrán de ser conformadas de tal modo que, se espere que sean ventajosas para todos, y se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos, conforme con la justa igualdad de oportunidades. Bajo esta perspectiva, el Estado debe garantizar la igualdad de derechos y crear las condiciones necesarias para que los individuos puedan estar en condiciones de competir en el mercado.

En los dos principios se reconoce las desigualdades existentes entre los individuos de una sociedad, razón por la cual, el Estado se encarga de regular estas diferencias con el fin de lograr un desarrollo integral, bajo la idea de que se beneficien primero aquellas personas que se encuentran en condiciones de pobreza tal que no puedan desarrollarse por sus propios medios.

Para lograr la redistribución del ingreso, hay que pensar en los fundamentos éticos y políticos del Estado del Bienestar basado en la seguridad, solidaridad y equidad. El común de estos fundamentos lo constituye la renuncia a una parte de sus ingresos y se puede renunciar a éstos en algunas formas tales como: los aportes del patrono y el empleado al seguro social, donaciones de los individuos o empresas hacia fundaciones de ayuda social y los tributos configurados localmente como el pago de los predios, tasas de recolección de basura, luz, agua, instituciones benéficas y los impuestos a los ingresos (impuesto a la renta) y al consumo (Impuesto al valor agregado IVA y a los consumos especiales ICE) principalmente.

En este ámbito se desarrollan propuestas por parte del Estado, con el fin de establecer niveles de recaudación en función de los tributos antes mencionados. El proyecto de reforma tributaria 2003 contiene modificaciones en los bienes afectos a impuestos e

incluye algunos que no se encuentran gravados. Por lo que es indispensable deducir cuales son las consecuencias de la aplicación de las reformas a las leyes tributarias en aspectos de redistribución del ingreso, de tal manera que se logre establecer si existe equidad en el cobro, determinando de esta manera si un impuesto es o no progresivo.

Se analiza el desempeño de la Administración Tributaria tomando como parámetros de comparación las características deseables del sistema tributario donde la flexibilidad, responsabilidad política y equidad son aspectos que necesariamente deben mejorarse; la rigidez de los sistemas impositivos produce brechas temporales entre la situación económica y la aplicación de una reforma a la normativa tributaria vigente. Respecto de la responsabilidad política, existen problemas debido a que la solución de los conflictos al momento de aprobar una reforma tributaria debe atravesar una serie de debates. Estos debates despojan aspectos técnicos de implantación y provocan distorsiones al momento de pretender conseguir resultados beneficiosos para la comunidad, asimismo, es importante seguir manteniendo y mejorando la gestión y el manejo operativo que realiza la Administración Tributaria.

En este contexto, el presente trabajo realiza un análisis de la composición de los tributos directos e indirectos existentes en la actualidad y procura establecer como se distribuye el pago de impuestos en los diferentes estratos de individuos y hogares. Para efectos de análisis se establece la composición de impuestos en dos tipos, tomando principalmente el impuesto a la renta para las personas naturales, como impuesto directo, y los impuestos al valor agregado y sobre los consumos especiales, como impuestos indirectos.

En el caso del impuesto a la renta, no existe efecto redistributivo en los contribuyentes después de impuestos según los valores obtenidos en los coeficientes de Gini para la distribución del ingreso antes y después de impuestos. Las tasas promedio de impuesto obtenidas sobre la base del ingreso declarado mejoran con la aplicación de la reforma tributaria en lo referente a la tabla de impuesto a la renta para las personas naturales; sin embargo, la contribución media por decil es menor a medida que los niveles de ingresos

aumentan, por lo tanto, el impuesto a la renta para personas naturales no adquiere una característica progresiva.

Respecto a los bienes y servicios que van a ser gravados con IVA o ICE en la reforma poseen una distribución del gasto que es concentrada por los dos últimos quintiles de hogares; el incrementar la carga fiscal a éstos bienes no incidiría fuertemente en los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, no se reflejan variaciones significativas en la concentración de la carga tributaria de los impuestos indirectos al momento de aplicar la reforma tributaria tomando como línea de base la situación actual. Las exenciones (Tarifa 0%) a un grupo de bienes compensa la carga fiscal hacia estos estratos.

Índice

Introducción.....	5
Capítulo I: Consideraciones teóricas sobre los cambios de las tasas impositivas en la Reforma Tributaria 2003.....	7
1. Breve reseña de las reformas al sistema tributario en los últimos 5 años.....	7
2. Principales modificaciones al Sistema Impositivo según del Proyecto de Reforma Tributaria.....	10
2.1. Impuesto a la Renta para las personas naturales.....	10
2.2. Impuesto al Valor Agregado.....	11
2.3. Impuesto a los Consumos Especiales.....	12
2.4. Otras consideraciones de la reforma que no implica el aumento o reducción de tasas.....	13
3. Características deseables de un sistema tributario.....	14
3.1. Eficiencia Económica.....	14
3.2. Costos Administrativos.....	17
3.3. Flexibilidad.....	19
3.4. Responsabilidad Política.....	19
3.5. Equidad.....	20
4. Consideraciones de Progresividad, regresividad y proporcionalidad.....	22
5. Conclusiones parciales.....	26
Capítulo II: Impuesto a la Renta para las personas naturales.....	29
1. Distribución del Ingreso mediante un esquema de tasas progresivas.....	29
2. Marco descriptivo de las declaraciones de impuesto a la renta.....	31
3. Análisis de factores de incidencia en la recaudación.....	34
3.1. Justificación de las variables.....	34
3.2. El Modelo.....	36
3.3. Resultados.....	37
4. Redistribución del Ingreso por medio del pago de impuesto a la renta.....	40
4.1. Supuesto teórico.....	40
4.2. Metodología de análisis.....	41
5. Conclusiones Parciales.....	46

Capítulo III: Impuestos Indirectos IVA e ICE.....	47
1. Generalidades.....	47
2. Marco descriptivo de la composición del consumo.....	49
2.1. Distribución del consumo de bienes exentos y gravados	49
2.2. Distribución del consumo de los bienes y servicios gravados en la reforma.....	51
3. Análisis de progresividad de los impuestos indirectos	55
3.1. Transformación de las variables para el análisis	55
3.2. Metodología para la progresión de los indirectos y distribución	56
3.3. Resultados	57
3.4. Limitaciones de los resultados obtenidos.....	63
3.5. Comparaciones internacionales de los indicadores de desigualdad.....	64
4. Conclusiones Parciales.....	65
 Capítulo IV: Simulaciones efectuadas y Resultados	 67
1. Breve resumen de los resultados obtenidos.....	67
2. Breve marco descriptivo de las transferencias en dinero (Bono Solidario 1999) realizadas por el Estado hacia los hogares.....	68
3. Imputación del Bono Solidario a la carga fiscal estimada.....	70
4. Simulaciones realizadas considerando bienes exentos a ser gravados.....	74
4.1. Servicios de Transporte terrestre.....	75
4.2. Educación Superior.....	78
4.3. Salud.....	80
5. Resultados obtenidos al establecer una política que grave a la salud.....	83
6. Conclusiones Parciales.....	86
 Conclusiones finales y Recomendaciones.....	 87
Anexos.....	89
Bibliografía.....	93
Bases de Datos.....	95

Índice de Cuadros, Gráficos y Tablas

Cuadro 1.1: Estructura de la recaudación 1998-2003.....	16
Cuadro 1.2: Costos Administrativos.....	18
Cuadro 1.3: Impuesto a la Renta Personas Naturales.....	23
Cuadro 1.4: Impuesto al Valor Agregado.....	23
Cuadro 3.1: Bienes / Servicios gravados en reforma.....	52
Gráfico 1.1: Renta antes y después de Impuestos sobre la base imponible.....	11
Gráfico 1.2: El equilibrio después de la introducción de un impuesto a la cerveza	15
Gráfico 1.3: Bienes con elasticidades diferentes.....	25
Gráfico 2.1: Contribución Promedio por Decil de Contribuyentes	45
Grafico 3.1: Distribución del Consumo de Bienes Exentos y Gravados.....	51
Grafico 3.2: Carga Fiscal y Comparación con el Ingreso de Hogares.....	60
Grafico 3.3: Carga Fiscal y Comparación con el Gasto de Hogares.....	61
Gráfico 4.1 Curvas de Lorenz de las transferencias del Gobierno.....	70
Gráfico 4.2: Curva de Lorenz del Gasto de hogares y curvas de concentración de las cargas fiscales bruta y neta.....	73
Gráfico 4.3: Curva de concentración de los indirectos incluyendo IVA al transporte.....	78
Gráfico 4.4: Curva de concentración de los indirectos incluyendo IVA a educación.....	79
Grafico 4.5: Curva de concentración de indirectos incluyendo IVA a la Salud	82
Gráfico 4.6: Curvas de Distribución y Concentración de Impuestos aplicando Compensación.....	85
Tabla 2.1: Muestra de Personas naturales.....	30
Tabla 2.2: Actividades económicas y participación según provincias.....	34
Tabla 2.3: Distribución de sectores por provincias.....	36
Tabla 2.4: Clase de contribuyente por provincias.....	37
Tabla 2.5: Cuadro comparativo de incidencia impositiva.....	40

Tabla 2.6: Ingresos Medios por Decil.....	43
Tabla 2.7: Participación del Ingreso	44
Tabla 3.1: Participación del Consumo	50
Tabla 3.2: Distribución del consumo de los bienes por Quintil de gasto de hogares incluidos en la reforma	53
Tabla 3.3: Indicadores de Desigualdad	62
Tabla 3.4: Índices de Progresividad	62
Tabla 3.5: Distribución del Gasto entre bienes exentos y gravados.....	63
Tabla 3.6: Inequidad por fuente de ingreso.....	64
Tabla 4.1 Distribución por decil del Bono Solidario	69
Tabla 4.2 Concentración de la carga fiscal imputando el Bono Solidario	71
Tabla 4.3: Participación de los bienes/servicios exentos respecto al gasto	75
Tabla 4.4: Concentración de Indirectos incluyendo IVA a los servicios de transporte	77
Tabla 4.5: Concentración de indirectos incluyendo IVA a la educación superior.....	80
Tabla 4.6: Concentración de indirectos incluyendo IVA a la Salud.....	83
Tabla 4.7: Distribución de la carga Fiscal del Gasto en Salud.....	85
Tabla 4.8: Coeficientes de Concentración y Progresividad.....	86

Introducción

El proyecto de reforma tributaria es objeto de discusión entre los actores involucrados en el proceso de desarrollo productivo, fiscal y social en el país. Por lo tanto es indispensable establecer cuales son las consecuencias de la aplicación de las reformas a las leyes tributarias con el fin de obtener un equilibrio que sea producto de un acuerdo mutuo entre estos tres frentes.

Así, por el lado de los ingresos fiscales, la Administración Tributaria tiene como función la aplicación y recaudación de impuestos, obligados a realizarse por una normativa tributaria establecida. Por otra parte, el destino de los recursos se canalizan en inversión pública y social.

En éste ámbito, es importante establecer la responsabilidad de la Administración Tributaria en la medida que debe recaudar la cantidad adecuada de impuestos adeudados al gobierno, al menor costo posible para los contribuyentes. Así se genera una responsabilidad social al momento de establecer reformas a las leyes tributarias y de su aplicación mediante la consideración de este aspecto.

Ante este tema es necesario saber si la recaudación impositiva puede llegar a mejorar la distribución de la renta en el Ecuador. Este cuestionamiento podría contestarse bajo dos perspectivas: la recaudación y la asignación de recursos por parte del Gobierno Central. La recaudación tiene implicaciones directas sobre el manejo y gestión eficiente de la Administración Tributaria, teniendo presente el concepto de equidad vertical en el pago de impuestos. La asignación de recursos la realiza el Gobierno Central a través de subsidios y transferencias.

Este trabajo realiza un análisis de la composición de los tributos directos e indirectos existentes en la actualidad y procura establecer como se distribuye el pago de impuestos en los diferentes estratos de hogar con el fin de establecer si existe equidad en el cobro, de tal manera que se pueda determinar si un impuesto es o no progresivo. Para efectos de análisis se establece la composición de

impuestos en dos tipos, tomando principalmente el impuesto a la renta para las personas naturales, como impuesto directo, y los impuestos al valor agregado y sobre los consumos especiales, como impuestos indirectos. Esta división se realiza en función de los cambios realizados referentes a las tasas impositivas en el proyecto de reforma tributaria.

Tomando en cuenta estas consideraciones el trabajo se divide en tres partes: primero se realiza una descripción de los principales cambios que contempla el proyecto de reforma tributaria en las tasas impositivas sobre el impuesto a la renta sobre personas naturales y sobre los bienes gravados a los impuestos indirectos, además de las consideraciones o características deseables del sistema tributario (Capítulo I); segundo un análisis del impacto distributivo de estos cambios propuestos mediante el análisis de progresividad de los dos principales grupos (Capítulos II y III) y finalmente una simulación donde se gravan bienes que actualmente se encuentran exentos y no contemplan modificaciones en el proyecto de reforma (Capítulo IV).

Capítulo I: Consideraciones teóricas sobre los cambios de las tasas impositivas en la Reforma Tributaria 2003

1. Breve reseña de las reformas al sistema tributario en los últimos 5 años

Las políticas implementadas por el gobierno con el fin de obtener recursos para poder financiar los gastos corrientes y de inversión establecidos en el presupuesto, están sujetas a las diversas fuentes de financiamiento que posea. Una de ellas tiene que ver con la recaudación impositiva.

Los impuestos han sido, a lo largo del tiempo, una herramienta de financiamiento de los gastos del Estado en el presupuesto fiscal. La aplicación de una reforma tributaria tiene efectos en los individuos y agentes productivos de una sociedad. Estos efectos son indispensables medirlos de tal forma que contribuyan positivamente en aspectos de recaudación y bienestar. Recaudación, debido a que éstos conforman ingresos en forma de recursos para poder financiar los diferentes programas que tiene un gobierno en el aspecto social, el pago por servicios de las deudas contraídas y finalmente para poder sostener la estructura del personal administrativo encargado de ejecutar las políticas públicas en el país.

Dentro de los aspectos más relevantes, los intentos que ha desarrollado el Estado con el fin de mejorar el desempeño de la Administración Tributaria como ente de recaudación, se tiene que a fines de 1998 se reestructura mediante la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI), el cual, en ese momento, tenía como fortalezas un cambio en la administración por la renovación de su personal, también se hizo énfasis en el desarrollo tecnológico de los medios para la recaudación, y las reformas a la normativa con el fin de incrementar los impuestos y finalmente, la promoción de la nueva administración en el sentido de promover valores de honestidad y honradez en el ámbito institucional y externo.

Acompañado de un cambio de imagen, se han venido realizando mejoras en la normativa tributaria. En lo referente a los niveles de recaudación, desde 1993 hasta 1998 ha habido un incremento promedio de 35% anual, para 1999, la recaudación creció en un 104% respecto de 1998; en el 2000, 161%; 2001, 41% y en 2002, 16%¹.

Si se toman en cuenta los cambios significativos en los incrementos porcentuales anuales en recaudación, éstos se podrían atribuir a los siguientes motivos: Los mecanismos de control legales implementados en la nueva administración, como las reformas a la ley, en las cuales: se establecen controles y clausuras mediante la creación de la Unidad de Gestión Sancionadora (UGS), donde aparecen los fedatarios, quienes controlan las transacciones comerciales mediante la correcta facturación en los establecimientos. La autorización vía Internet de las facturas requeridas por las empresas, tienen como intermediarias las imprentas autorizadas a emitirlas. Este medio implicaba mayor control en la facturación y un incremento en la probabilidad de riesgo de evadir o subdeclarar. Los cruces de información con las bases proporcionadas por los contribuyentes especiales sirven hasta la actualidad como una herramienta importante para las auditorías.

Otra de las reformas incluyó la eliminación de los impuestos al agua potable y alcantarillado en las planillas de servicios básicos, la inclusión del ICE a los servicios de telecomunicaciones y radioeléctricos, la reducción de las exenciones al impuesto a la renta, finalmente el aumento del IVA al 14%, medida que duró de julio a septiembre de 2001 derogándose por presiones políticas². Respecto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), siendo un impuesto indirecto, tiene una estructura impositiva en la cual no se encuentran gravados los bienes de consumo en estado natural además de los

¹ Fuente: www.sri.gov.ec, estadísticas de recaudación. Los porcentajes de crecimiento de la recaudación se calcularon sobre la base de los valores nominales, es decir, no se hicieron con las estadísticas de recaudación deducida la inflación.

² La presión política consistía en el aumento del precio de los bienes de consumo gravados con este impuesto y su derogatoria obedecía a bajar los precios por esta vía, pero al final, en la mayoría de los casos, se mantuvieron los precios una vez rebajada la tasa de IVA del 14% al 12%.

medicamentos, por lo tanto, no afectaría a los alimentos, recurso indispensable para todos. Respecto del ICE, es importante recalcar el destino de su recaudación hacia ámbitos sociales explícitamente.

Por lo anteriormente expuesto, los esfuerzos del Estado por reestructurar, modernizar y fomentar el pago de impuestos como un instrumento de bienestar han sido significativos, pero este tipo de políticas deben estar legitimadas socialmente, es decir, necesariamente debe existir el respaldo de los agentes económicos involucrados en el proceso.

Los impuestos, al ser un instrumento que implica ingresos para financiar el presupuesto, tienen una importancia relevante en lo referente a las reformas a realizarse sobre la normativa tributaria con el fin de obtener recursos, por lo que es necesario realizar un análisis de tales reformas en la medida que afecten el bienestar de un país.

A continuación se presentarán las principales modificaciones en las tasas impositivas en los impuestos directos e indirectos contempladas en el proyecto de reforma.

2. Principales modificaciones al Sistema Impositivo según del Proyecto de Reforma Tributaria

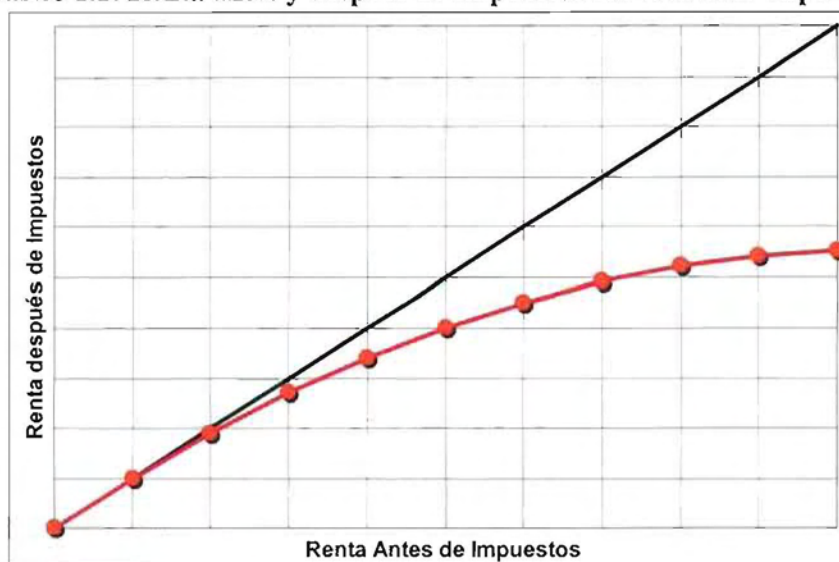
2.1. Impuesto a la Renta para las personas naturales

La tabla impositiva que se encuentra en el Art. 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno, es modificada con el objetivo de obtener más recursos por parte de los estratos de mayores ingresos. Revisando el Anexo 1, sección impuesto a la renta para personas naturales, se encuentran exentos de declarar y pagar el impuesto a la renta por el ejercicio fiscal de 2003 aquellas personas que perciben en promedio ingresos inferiores a 567 dólares mensuales aproximadamente.

Con la implementación de la reforma, la tabla mantiene el monto de base imponible pero varía los intervalos de base imponible para el pago del impuesto. El esquema de tasas en las tablas impositivas actual y en la reforma se mantiene, sólo se cambian los niveles de ingresos para cada rango, la tasa máxima a pagar es 25% en ambos casos. Respecto del impuesto a la renta para las sociedades, la tasa se mantiene en 25%.

La estructura de las tasas impositivas del impuesto a la renta para las personas naturales sostiene una composición donde la renta declarada por encima de los niveles de cada intervalo de ingresos, se grava con una tasa mayor respecto del rango anterior por lo que la estructura de la renta antes y después de impuestos sería de la siguiente forma:

Gráfico 1.1: Renta antes y después de Impuestos sobre la base imponible



El gráfico 1.1 muestra la renta antes y después de impuestos en el caso ecuatoriano. La estructura progresiva de una tabla de impuesto a la renta se muestra al momento de los ingresos a medida que van creciendo, contribuyen con una carga impositiva mayor respecto de los ingresos menores. Sin embargo, es importante destacar el hecho que en el Ecuador no se grava el ingreso generado sino la base imponible (Ingreso menos gastos deducibles) por lo que es necesario revisar la distribución final respecto del ingreso (antes y después de ingresos) por estratos o deciles de hogar con el fin de medir el impacto final.

2.2. Impuesto al Valor Agregado

Respecto del IVA, se van a realizar las siguientes modificaciones: en el ganado bovino, la transferencia o importación los toros de lidia va a gravar tarifa 12%. Están gravados además los lácteos diferentes a la leche, el papel bond superior a 75 gramos, los arriendos para vivienda que sean superiores a 300 dólares, y finalmente el servicio prestado por artesanos.

Se consideran exentos (tarifa 0%) los servicios de salud, la importación de energía eléctrica y el pago de pontazgo³. (Ver Anexo 1, sección IVA)

2.3. Impuesto a los Consumos Especiales

Actualmente se separan los bienes gravados con el ICE en dos grupos. Con la reforma tributaria se tienen tres grupos, y todas las estructuras de tasas se cambian y se adicionan algunos bienes más. Las variaciones en puntos porcentuales de los bienes gravados actualmente van desde 0,30% hasta 4,80%⁴. Los aspectos más destacables respecto de la reforma en el caso del ICE, tienen que ver con lo siguiente:

La gasolina extra y súper gravará ICE pero esto afectará solamente a su estructura de costos y no al precio de venta al público, según lo expuesto en la disposición transitoria cuarta.

Se gravan las armas, sus partes y accesorios además de todo lo referente a artículos de tocador y belleza como los cosméticos, perfumes, lociones para después de afeitarse, aguas perfumadas, aguas de toilette, talcos y cremas perfumadas. Además están gravados los servicios de cable, aerocable, satelital y similares.

Los únicos servicios sobre los cuales se reduciría el porcentaje de ICE, son los servicios de telecomunicaciones y espectro radioeléctrico⁵.

³ La exoneración del pontazgo podría beneficiar a los hogares de mayores ingresos debido a la disponibilidad de ingresos para adquirir vehículos. Por otro lado, también se beneficiarían las empresas de servicios de transporte pesado que viajan a diario (con pasajeros o carga).

⁴ Ver anexo 1, Sección ICE

⁵ El ICE contemplado en la reforma es de 10,20% y actualmente se grava con tarifa 15%

2.4. Otras consideraciones de la reforma que no implica el aumento o reducción de tasas

Respecto del impuesto a la renta para las personas jurídicas (sociedades) se contemplan reformas referentes a las deducciones o gastos incurridos en las empresas. Se eliminan escudos fiscales con la reforma de los artículos de la normativa tributaria referentes a los gastos deducibles y no deducibles⁶

El establecimiento de una metodología de cálculo de precios de transferencia se establece en la reforma con el fin de evitar la declaración falsa de ingresos (vía precios de los productos que exportan) o egresos (por medio de las importaciones) con el fin de eludir impuestos por medio del comercio externo e interno mediante el intercambio de bienes y servicios entre empresas vinculadas dentro y fuera del país.

Antes de empezar con el análisis de los impuestos directos e indirectos se presentará a continuación el marco funcional deseable que deben tener las administraciones tributarias sobre el cual se va a realizar una descripción de la situación del Servicio de Rentas Internas considerando las características que se plantean.

⁶ Son gastos deducibles aquellos en los que se incurre para la generación de ingresos; es decir, son gastos correspondientes al giro del negocio de las compañías

3. Características deseables de un sistema tributario

Según lo expuesto por Stiglitz⁷, un buen sistema tributario debe reunir las siguientes condiciones: Eficiencia Económica, sencillez administrativa, flexibilidad, responsabilidad política y justicia. A continuación se va a revisar estas características deseables en función de la propuesta de reforma tributaria, tomando en cuenta los potenciales efectos que tiene en la economía ecuatoriana.

3.1. Eficiencia Económica

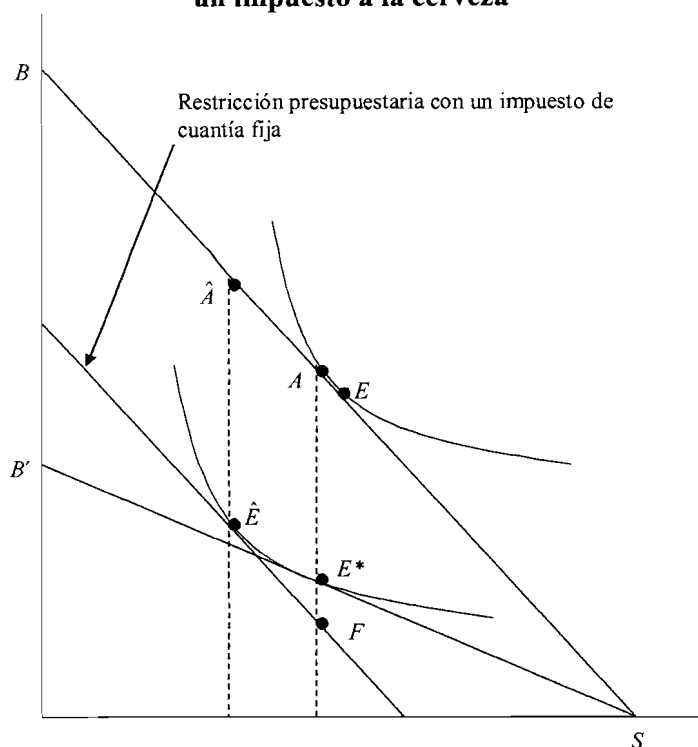
En éste ámbito es necesario destacar el hecho que se está tratando con impuestos distorsionadores en la medida que afectarían la conducta de los individuos y sus hábitos de consumo.

Suponiendo que existan dos bienes, cerveza (B) y soda (S) y se grava la cerveza con un impuesto, el desplazamiento de E a E^* se lo puede descomponer en dos partes. *El desplazamiento de E a \hat{E} muestra el efecto de una variación de la renta (un desplazamiento paralelo descendente de la restricción presupuestaria). Se denomina efecto-renta del impuesto. El desplazamiento de \hat{E} a E^* se debe a la variación de la pendiente de la restricción presupuestaria; el individuo permanece en la misma curva de indiferencia. Se trata del efecto-sustitución de la cerveza. El individuo sustituye la cerveza, que ahora tiene un precio más alto, por soda. El efecto sustitución de un impuesto se denomina a veces distorsión causada por el impuesto⁸. (Ver Gráfico 1.2)*

⁷ Stiglitz J., La economía del sector público, 2da. Edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1988, Cap. 16

⁸ Ver pie de página 7, Cap. 18, págs. 488

Gráfico 1.2: El equilibrio después de la introducción de un impuesto a la cerveza



Fuente: Stiglitz (1988)

La estructura vertical impositiva se distribuye de la siguiente manera: el impuesto al valor agregado ha mantenido una participación constante de aproximadamente el 60% de la recaudación total, el impuesto a la Renta el 25% aproximadamente y el Impuesto a los consumos especiales, el 9% aproximadamente⁹.

Los mayores cambios en las tasas impositivas están dados sobre los bienes gravados con el impuesto a los consumos especiales, la variación de sus tasas y la inclusión de nuevos bienes pretenden obtener recursos de productos que en su mayoría no son de consumo masivo. Puede existir la posibilidad de que se incremente la informalidad en el comercio de estos bienes, por medio del contrabando, debido a que la normativa, dada la aprobación de la reforma, regula el ingreso y el pago de este tributo.

⁹ Ver Cuadro 1.1

Respecto a los bienes gravados con IVA, se observan diferencias en comparación con el ICE, debido a la naturaleza impositiva de ambos tributos: el IVA grava bienes de consumo que se pueden encontrar entre los gastos mensuales de la familia mientras que el ICE grava a bienes suntuarios y a aquellos que se pueden establecer como perjudiciales para la salud.

La reforma planteada sobre el impuesto a la renta está dirigida hacia las personas naturales las cuales aportan con un 10%¹⁰ del total de la recaudación del impuesto a la renta global.

Estas implicaciones sobre la eficiencia de cada tributo tienen como principal impuesto en niveles de recaudación a uno indirecto como el IVA. Más adelante se discutirá sobre los aspectos progresivos, regresivos y de proporcionalidad que poseen los impuestos sujetos a cambios dada la reforma tributaria.

Cuadro 1.1: Estructura de la recaudación 1998-2003

	Ene-Dic 1998*	Ene-Dic 1999*	Ene - Dic 2000	Ene - Dic 2001	Ene - Dic 2002	Ene-Dic 2003
Impuesto a la Circulación de capitales		34,81%	19,42%			
Impuesto a la Renta Global	28,77%	6,68%	16,09%	23,79%	24,81%	26,11%
Impuesto al Valor Agregado	57,51%	45,39%	55,65%	65,08%	62,57%	60,50%
Impuesto a los Consumos Especiales	8,52%	5,91%	5,35%	9,12%	9,51%	9,55%
Impuesto a los Vehículos Motorizados	2,28%	1,46%	0,99%	1,01%	1,77%	1,79%
Impuesto a la Salida del País	0,94%	1,03%	0,53%	0,21%	0,19%	0,00%
Intereses por Mora Tributaria	0,29%	0,61%	0,45%	0,31%	0,33%	0,34%
Multas Tributarias Fiscales	0,85%	0,39%	0,12%	0,64%	0,81%	0,92%
Otros Ingresos	0,84%	0,09%	0,05%	0,05%	0,21%	0,80%

* Las cifras están dadas en millones de sucres

Fuente: www.sri.gov.ec

¹⁰ Ver pie de página No. 1

3.2. Costos Administrativos

En el Cuadro 1.2 se muestra el estado de resultados y balance general de la Administración Tributaria ecuatoriana (SRI) desde enero hasta diciembre de 2003. los gastos correspondientes a ese periodo están por el orden de los 33 millones de dólares (aproximadamente 2,8 millones de dólares mensuales). En este rubro está incluido lo correspondiente a inversión en activos tales como los edificios y agencias de servicios, de esta manera se puede lograr un mejor servicio y mayor cobertura en el ámbito nacional.

Los costos indirectos que asume el contribuyente tienen que ver con las acciones que éste debe de hacer para cumplir con sus obligaciones tributarias. En el caso de la reforma al impuesto a la renta para las personas naturales, el hecho de ampliar la base implica la incorporación, en materia de declaración, de un número determinado de contribuyentes que por motivos de ingresos personales tienen que emplear tiempo en calcular sus impuestos, comprar formularios y emplear tiempo de espera para poder sellar su declaración en alguna agencia bancaria.

Lo mismo sucedería en el caso de los servicios prestados por artesanos, y en el alquiler de bienes inmuebles para vivienda que supere los \$300 mensuales para los cuales, el hecho de causar IVA en esta actividad implica costos de tiempo en el sentido que debería realizar declaraciones mensuales en vez de semestrales y tendrán que receiptar y entregar los dineros recaudados por concepto de IVA. Es decir, el contribuyente cambiará ciertas concepciones de lo que implica declarar y pagar impuestos.

Cuadro 1.2: Costos Administrativos

**SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
ESTADO DE RESULTADOS**

	ENE - DIC 2003
INGRESOS OPERACIONALES	
RENTAS DE RECURSOS Y OTROS	89.484
PARTICIPACION DE IMPUESTOS	30.355.280
TOTAL INGRESOS OPERACIONALES	30.444.764
OTROS INGRESOS NO OPERACIONALES	314
TOTAL INGRESOS	30.445.078
GASTOS OPERACIONALES	
ADMINISTRATIVOS	
Remuneraciones	9.086.064
Otros Gastos de Personal	1.043.028
Servicios de Apoyo	6.326.937
Servicios Especializados	3.868.855
Aporte a la Contraloría	167.308
Mantenimiento	853.373
Energía Eléctrica, Agua, Teléfono	688.817
Útiles y Suministros de Oficina	446.671
Bienes Sujetos de Control	121.543
Publicidad y Difusión	263.410
Capacitación	192.737
Comunicaciones	283.213
Cultura Tributaria en la Educación	55.524
PROGRAMA FEDATARIOS	250.069
GASTO DEPRECIACIÓN	1.991.597
TOTAL GASTOS OPERACIONALES	25.639.146
LIQUIDACION SALDOS EX-DGR	4.390
TOTAL GASTOS DE OPERACIÓN	25.643.536
OTROS GASTOS	-
RESULTADO EXPOSICIÓN INFLACIÓN	-
DOLARIZACIÓN	-
COMPROMISOS ADQUIRIDOS	4.801.542

**SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
GASTOS EN INVERSION CON FONDOS PROPIOS**

Construcciones y Edificaciones	-370.221
Bienes muebles	1.707.284
Bienes inmuebles	8.215.205
TOTAL GASTOS EN INVERSION	9.552.268

TOTAL EGRESOS DE EFECTIVO	33.204.207
----------------------------------	-------------------

Fuente: www.sri.gov.ec

**SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
BALANCE GENERAL INSTITUCIONAL**

	Al 31 DIC 2003
ACTIVOS	
ACTIVOS CORRIENTES	8.202.808
EFECTIVO	67.830
BANCO CENTRAL	5.429.826
BANCOS PRIVADOS	18.135
SUBTOTAL CAJA BANCOS	5.515.791
CUENTAS POR COBRAR	2.684.846
GASTOS ANTICIPADOS	2.171
ACTIVO FIJO	23.128.089
BIENES MUEBLES	8.303.802
BIENES INMUEBLES	19.345.284
EDIFICIOS	16.972.771
ADECUACIONES	367.098
TERRENO	2.005.415
DEPRECIACION ACUMULADA	4.520.997
OTROS ACTIVOS	2.040.512
TOTAL ACTIVOS	33.371.409
PASIVOS	
PASIVOS CORRIENTES	11.007.707
CUENTAS POR PAGAR	3.559.927
FONDOS AJENOS POR PAGAR	2.646.238
COMPROMISOS ADQUIRIDOS	4.801.542
TOTAL PASIVOS	11.007.707
PATRIMONIO	22.363.702
CAPITAL AL INICIO DEL PERIODO	17.973.766
APORTES GUBERNAMENTALES Y OTROS	3.684.728
RESERVA DE CAPITAL	705.207
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	33.371.409
CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	102.214.109
POLIZAS DE SEGUROS	44.030.047
CONTRATOS CON PROVEEDORES	2.234.616
PARTICIPACION IMPUESTOS A COBRAR	55.949.446
CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	102.214.109

3.3. Flexibilidad

La flexibilidad implica que las modificaciones en las tasas impositivas están en función de los cambios en la economía de un país. El caso ecuatoriano la estructura impositiva es rígida debido a que los cambios de las tasas impositivas, son objeto de intensos debates por parte de los legisladores y autoridades públicas.

La presión existente por parte de los agentes que intervienen en la economía es también un factor importante en la medida que puede llegar a influir en las decisiones políticas. Este tipo de debates adquieren diversos matices: desde el punto de vista de la eficiencia de proponer un impuesto para un determinado bien hasta llegar a temas de encontrar una respuesta “clientelar” al debate impositivo.

Ante este panorama, sería recomendable establecer una estructuración que dinamice la composición de los tributos ante los cambios en la situación económica de un país por medio de la aplicación de fórmulas preestablecidas (como la indización de la tabla impositiva del impuesto a la renta para personas naturales) que no necesiten de debates en el plano político por el retraso que éste proceso implica.

3.4. Responsabilidad Política

Este tema de responsabilidad política tiene como componente principal el tema de información hacia los contribuyentes en el ámbito de la gestión de la administración, debido a que éstos están en pleno derecho de conocer cual es la situación respecto del tamaño del Estado y de cómo se están empleando los recursos recaudados por éste en materia de impuestos.

Si, Una estructura fiscal políticamente responsable también es aquella en la que los impuestos varían como consecuencia de cambios legislativos y en la que el gobierno debe recurrir repetidamente a los ciudadanos para que valoren si está gastando demasiado o excesivamente poco¹¹; el tema de rendición de cuentas sumado a una estructura impositiva flexible ante los cambios económicos, juegan un papel importante en el manejo adecuado de la política fiscal por parte de las autoridades que tienen el poder de decisión en este ámbito.

El fomento de la participación ciudadana es muy importante en temas de responsabilidad política, pero en el caso ecuatoriano existe un serio problema de información y participación el cual se está tratando de combatir mediante la legislación en temas de transparencia de información pública, combate a la corrupción y promoción de valores de honestidad y eficiencia en los servidores públicos.

3.5. Equidad

Los sistemas fiscales son criticados por su falta de equidad. Sobre este aspecto se plantean dos concepciones de equidad: equidad horizontal y equidad vertical.

Se dice que un sistema tributario es **equitativo horizontalmente** si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato¹². En este ámbito, la reforma tributaria no plantea temas de discriminación por motivos que no tengan que ver respecto de la generación de ingresos (en el caso del impuesto a la renta) y gastos (en el caso del IVA e ICE). El sistema tributario, en lo posible, trata con igualdad a aquellos individuos que posean características relevantes iguales. El único indicador que hace relevante al individuo es su ingreso, a pesar que

¹¹ Ver pie de página No. 7, pp. 440

¹² Ver pie de página No. 7, pp. 440

pasa por alto otras características de éste como puede ser su estructura de gastos (no son los mismos niveles de utilidad entre un trabajador enfermo y uno sano a pesar que éstos perciban el mismo ingreso dado su diferente estructura de gastos).

El planteamiento de **equidad vertical** sostiene que aquellos que se encuentren en mejores condiciones (por ejemplo económicas) tienen que pagar un tipo impositivo más alto. Sobre este aspecto, el impuesto que ofrece mayores tasas marginales de impuestos a aquellos que ganan más ingresos es el impuesto a la renta, los otros dos esquemas impositivos restantes son sobre la base de una tarifa fija para un grupo de bienes determinados, por lo tanto, es indiferente si una persona rica o pobre vaya a adquirir un bien gravado con IVA o ICE, debido a que pagará la misma cantidad de dinero en concepto de tributos.

4. Consideraciones de Progresividad, regresividad y proporcionalidad

Para tomar en cuenta estos conceptos, supongamos que se está refiriendo explícitamente a dos tipos de personas: una que percibe 600 dólares al mes y otra que percibe 3000 dólares, de esta manera se podrá definir en un sentido claro cuáles serían las implicaciones hipotéticas respecto de las tasas impositivas que considera la reforma tributaria.

Se utilizará el tipo impositivo efectivo como un indicador de estos tres criterios de progresividad, regresividad y proporcionalidad. Llamamos tipo impositivo efectivo al cociente T/I ; donde T es la carga fiscal¹³ e I su renta total. Un impuesto en el que el cociente sea mayor en el caso de los que perciben mayores ingresos que en el de los menores se llama **progresivo**, un impuesto en el que el cociente sea menor en el caso de los que tienen más ingreso que en los que no, se denomina **regresivo**. Si el cociente es igual para todos los casos, el impuesto es **proporcional**¹⁴.

Es importante destacar que los impuestos progresivos son aquellos que cumplen de mejor manera el criterio de equidad vertical. Por lo tanto, es deseable sostener un esquema impositivo progresivo que a la vez pueda minimizar el exceso de gravamen. En este ámbito, y revisando las características del impuesto óptimo que, es aquel que maximiza el bienestar social, en la que la elección entre equidad y eficiencia mejor refleja la actitud de la sociedad hacia estos objetivos contrapuestos¹⁵.

Analicemos el caso de la reforma del **Impuesto a la Renta para personas naturales**: el primer individuo percibiría en suma un monto equivalente a 7.200 dólares en todo el ejercicio fiscal (12 meses), mientras que el otro

¹³ Para el análisis posterior se tomarán en cuenta por separado las cargas fiscales de los impuestos directos e indirectos.

¹⁴ Ver pie de página No. 7 pp. 456

¹⁵ Ver pie de página No. 7 pp. 533

percibiría 36.000 dólares al término del año. Los montos a pagar por concepto de impuesto a la renta para el caso de las personas naturales serían:

Cuadro 1.3: Impuesto a la Renta Personas Naturales

	Individuo 1	Individuo 2
Base Imponible	7.200	36.000
Impuesto pagado	60	3.300
Tipo impositivo Medio	0.0083	0.092
Tipo de Impuesto	Progresivo en este caso	

En el capítulo siguiente se va a realizar esta operación con datos reales de las declaraciones de impuesto a la renta por decil de ingresos.

Para el caso del **Impuesto al Valor Agregado**, supongamos que los individuos consumen una canasta de bienes (alimentos) que se encuentran gravados con tarifa 0% y que ascienden a 300 dólares por mes, ambos alquilan departamento, el primero paga 150 dólares y el segundo 400, y la diferencia del ingreso la consumen con bienes gravados con tarifa 12%, por lo tanto, revisando en cuadro 1.4 se tiene lo siguiente:

Cuadro 1.4: Impuesto al Valor Agregado

	Individuo 1	Individuo 2
Base Imponible	600	3.000
Canasta de bienes 0%	300	300
Arriendo	150	400
Ingresos restantes	150	2.300
IVA Arriendo	0	48
IVA por diferencia	18	276
Total IVA pagado	18	324
Tipo Impositivo Efectivo	0.03	0.108
Tipo de Impuesto	Progresivo en este caso	

Claro está que se asume que ambos individuos están gastando la totalidad de sus ingresos que le quedan luego de haber consumido alimentos y haber pagado el alquiler de sus respectivas viviendas.

Estos supuestos también implican que se está asumiendo que ambos individuos tienen los mismos gustos y preferencias en el consumo de los bienes gravados con tarifa 0%. Si todos los bienes se gravaran con tarifa 12%, la situación respecto del tipo de impuesto que es el IVA hubiera cambiado (lo más probable es que sea proporcional).

En el caso ecuatoriano, una cantidad considerable de bienes se encuentran exentos, sobretodo aquellos que son comercializados en estado natural y por lo tanto los individuos no soportan ninguna carga fiscal al adquirirlos. Lo importante del análisis está en la determinación del tipo de impuesto teniendo presente que los resultados en el consumo global de un individuo/hogar pueden llevarnos a la conclusión de que el IVA podría resultar un impuesto progresivo.

Como dato adicional a los ejemplos, en vista de que no se considera al ahorro en los dos casos, según un informe de PulsoEcuador¹⁶ a enero de 2004, el 84,5% de los hogares urbanos en el ámbito nacional que cuentan con excedentes, prefieren destinarlos al ahorro antes que al consumo, por lo tanto, prefieren ahorrar y consumir posteriormente que endeudarse y consumir en el presente. Los niveles de ahorro estimados en esta encuesta durante diciembre de 2003 fueron de 263,9 millones de dólares; el 79,5% del total de ahorro estimado se concentró en el nivel de ingresos alto; 16,6% en el medio y 3,9% en hogares que perciben 450 dólares al mes.

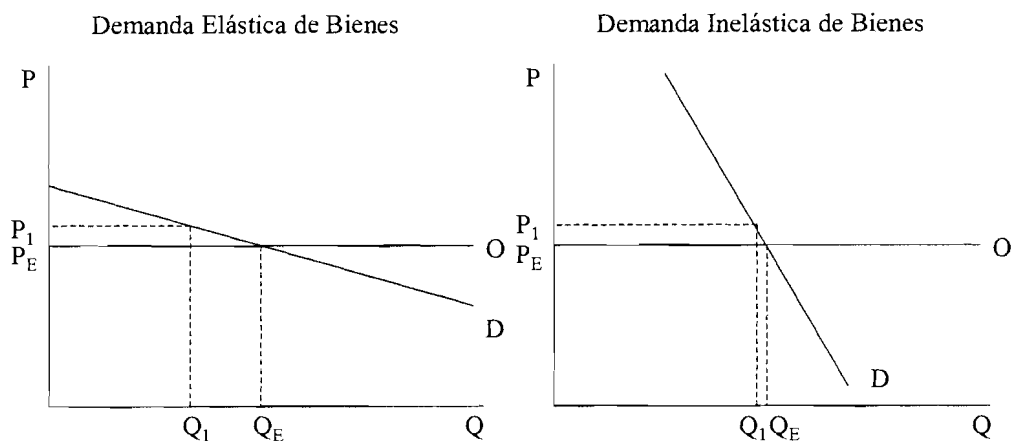
Para el análisis de progresividad de los impuestos indirectos, se va a estimar la curva de concentración y realizar comparaciones por deciles de ingreso y consumo, con el fin de obtener un resultado que pueda dar una estimación confiable al tipo de impuesto que son los indirectos.

Los bienes gravados con el **Impuesto a los Consumos Especiales**, tienen una particularidad. En alguna medida gravan eficientemente según el tipo de

¹⁶ Pulso Ecuador, Reporte mensual de tendencias del consumidor, No. 4, Enero 2004, pp.6

elasticidad precio de la demanda que estos bienes poseen¹⁷. El problema de gravar a los tipos de bienes que son más elásticos que otros, implica que también se incurre en una disminución de la cantidad consumida y en variaciones de la pérdida de gravamen (Ver Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3: Bienes con elasticidades diferentes



En el caso de los bienes considerados perjudiciales para la salud, como el alcohol y los cigarrillos, éstos tienen una carga impositiva alta en lo que respecta al ICE. Actualmente, la preasignación del ICE que grava a los servicios de telecomunicaciones y radio electrónicos se distribuye las dos terceras partes a favor de las empresas o entidades seccionales que tengan a su cargo la prestación de servicios de agua potable y proyectos; y la tercera parte se depositará en la cuenta “Para el Fomento y Desarrollo del Deporte Nacional”¹⁸.

¹⁷ (Tomado de Stiglitz J., La Economía del Sector Público) A. B. Atkinson y J. Stiglitz, Lectures on Public Economics, lectura 14. Una manera intuitiva de ver su resultado consiste en observar que para aumentar la capacidad de la sociedad para distribuir la renta, deben gravarse los bienes que son elásticos respecto a la renta más que las que son inelásticas.

¹⁸ Art. 84A de la Ley de Régimen Tributario Interno

5. Conclusiones parciales

- La Administración Tributaria ha hecho importantes cambios en los últimos años, con el fin de establecer una imagen institucional honesta, funcional y eficiente. Estos procesos se llevaron a cabo desde 1998 y han tenido resultados considerables en los crecimientos de la recaudación y en el fomento de una cultura tributaria en los contribuyentes del país.
- Los cambios más relevantes en la reforma tributaria se reflejan en las tasas de los bienes afectos al ICE. Es necesario tener en cuenta que el ICE sostiene una participación del 9% en promedio respecto de la recaudación tributaria total.
- Dentro de las características deseables del sistema tributario, la flexibilidad, responsabilidad política y equidad son aspectos que necesariamente deben mejorarse. La rigidez de los sistemas impositivos hace que se produzca un desfase entre la situación económica y la normativa tributaria vigente. Esto puede tener consideraciones en las cuales se ven afectadas las variables macroeconómicas tales como la inflación. Respecto de la responsabilidad política, existen problemas debido a que la solución de los conflictos al momento de aprobar una reforma tributaria está en función de intereses y esto puede provocar distorsiones al momento de obtener un resultado que pueda beneficiar a la comunidad, asimismo, es indispensable seguir manteniendo una gestión que se caracterice por su transparencia en la gestión y manejo de información en materia tributaria. En el caso del SRI. Existen problemas de equidad vertical al momento de revisar los temas en evasión respecto de las personas jurídicas (compañías).
- La forma como está estructurado el esquema del impuesto a la renta para las personas naturales es progresivo, con la salvedad de que los tributos se calculan en función de una base imponible. Respecto del IVA, este puede

ser progresivo o regresivo dependiendo de las características de consumo de los individuos que posean ingresos diferentes. Lo que si es cierto en este sentido es que al existir bienes que están exentos de este impuesto la carga fiscal por concepto de IVA en los hogares pobres puede ser menor; el análisis por deciles de gasto de hogares puede ayudar a establecer qué tipo de impuesto son los indirectos (incluido el ICE).

- La elasticidad-precio de los bienes es un elemento importante a considerar para medir los impactos en la incidencia sobre productores/consumidores respecto de la imposición de un bien con alguna tarifa específica. Este tema es fundamental para realizar análisis de sensibilidad al gravar un bien y estimar las variaciones en los niveles de consumo. Las elasticidades compensadas de demanda permiten establecer las diferentes tasas impositivas sobre las cuales el individuo puede mantener igual nivel de bienestar.
- Ante estos temas planteados, tanto en el ámbito teórico como en los ejemplos ilustrativos, surgen las siguientes preguntas:

¿La Base imponible del Impuesto a la Renta para las personas naturales puede incidir en el cambio de la estructura tributaria progresiva sobre la cual fue desarrollada?

¿Son los gastos declarados decisivos a la hora de medir la progresividad del Impuesto a la Renta de las personas Naturales?

¿La reforma Tributaria, en el aumento o creación de tarifas, toma en cuenta la distribución sobre los hogares de los bienes y servicios que van a ser modificados o incluidos en ésta?

¿La exoneración de los bienes alimenticios y preferentes (educación y salud) influyen en la progresividad del IVA e ICE?

¿Con la inclusión de los programas de transferencia del gobierno dentro del análisis de progresividad de los impuestos inciden en una mejora en el tipo de impuesto?

Se espera obtener una respuesta satisfactoria a estos temas, los cuales van a ser debidamente respondidos en los siguientes capítulos.