



Recepción: 15 / 04 / 2017

Aceptación: 01 / 05 / 2017

Publicación: 15 / 05 / 2017

Ciencias Financieras

Revisión de Literatura

**Análisis del efecto redistributivo en el Ecuador:
La recaudación tributaria y el gasto social**

*Analysis of the redistributive effect in Ecuador:
Tax collection and social spending*

*Análise do efeito redistributivo no Equador:
As receitas fiscais e as despesas sociais*

Xavier F. Flores-Torresⁱ
xavier.florest@ug.edu.ec

Jahaira P. Buñay-Cantosⁱⁱ
jahaira.bunayca@ug.edu.ec

Juan A. Oñate-Guadalupeⁱⁱⁱ
juan.onateg@ug.edu.ec

Correspondencia: xavier.florest@ug.edu.ec

^{i.} Master Universitario en Desarrollo Económico y Políticas Públicas; Economista, Universidad de Guayaquil, Ecuador.

^{ii.} Magister en Contabilidad y Auditoría; Contadora Pública Autorizada, Universidad de Guayaquil, Ecuador.

^{iii.} Magister en Economía con mención en Finanzas y Proyectos Corporativos; Economista, Universidad de Guayaquil, Ecuador.

Resumen

La distribución de los ingresos es un tema de vital importancia, sobre todo en épocas de bonanza económica como es el caso del Ecuador, tratando de aprovechar el incremento de los precios en las materias primas, que buscan alcanzar una mayor redistribución más aun con las últimas reformas en el sistema tributario ecuatoriano, aumentando la inversión social y disminuir la pobreza, este último punto para un país como Ecuador existen varias cuestiones que comentar a la hora de reducir la pobreza, como: cambios institucionales, problemas culturales, la educación, la sanidad, etc.

Aunque ciertamente se puede comentar que durante el último periodo se ha realizado un gran esfuerzo en cuanto a la inversión social sobre todo en educación, sanidad y el conocido Bono de Desarrollo Humano (BDH), con el fin de alcanzar un alto grado de desarrollo económico, y disminuir la gran brecha entre ricos y pobres.

El objetivo principal del Estado Ecuatoriano es mantener el crecimiento económico, que tiene como prioridad el crecimiento en función de la distribución del ingreso y el gasto social.

Existen una serie de distorsiones que se relacionan directamente al crecimiento económico ecuatoriano expresados en términos del comportamiento del empleo y sobre todo del subempleo, uno de los mayores retos para Ecuador aún sigue siendo superar la pobreza estructural cuando el nivel de satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, vivienda, etc.) aún sigue siendo bajo, por lo cual se han planteado mecanismos de distribución y re-distribución de la riqueza, que busquen equidad e igualdad.

Palabras clave: Tributación; pobreza; distribución de la riqueza; recaudación tributaria; coeficiente de Gini.

Abstract

The distribution of income is a vital issue, especially in times of economic boom, as is the case of Ecuador, trying to take advantage of the increase in prices in raw materials, which seek to achieve greater redistribution even with the latest Reforms in the Ecuadorian tax system, increasing social investment and reducing poverty, the latter point for a country like Ecuador there are several issues to be discussed when reducing poverty, such as: institutional changes, cultural problems, education, health , etc.

Although it can certainly be said that during the last period a great effort has been made in social investment especially in education, health and the known Human Development Bond (BDH), in order to achieve a high degree of economic development , And narrow the gap between rich and poor.

The main objective of the Ecuadorian State is to maintain economic growth, which has as its priority growth based on income distribution and social spending.

There are a number of distortions that are directly related to Ecuadorian economic growth expressed in terms of employment behavior and above all underemployment, one of the biggest challenges for Ecuador still remains to overcome structural poverty when the level of basic needs satisfaction (Health, education, housing, etc.) is still low, which is why mechanisms have been proposed for distribution and re-distribution of wealth, seeking equity and equality.

Key words: Taxation; poverty; wealth distribution; tax collection; coefficient of Gini..

Resumo

A distribuição de renda é uma questão de importância vital, especialmente em tempos de boom econômico como no caso do Equador, tentando tirar vantagem do aumento de preços das matérias-primas, procurando alcançar uma maior redistribuição ainda mais com o mais recente reformas no sistema tributário equatoriana, aumentar o investimento social e reduzir a pobreza, o último ponto para um país como o Equador há várias questões a discutir, quando a redução da pobreza, como mudanças institucionais, questões culturais, educação, saúde , etc.

Enquanto você certamente pode mencionar que durante o último período tem feito grandes esforços em termos de investimento social especialmente em educação, saúde e o bem-conhecido Bônus de Desenvolvimento Humano (BDH), a fim de alcançar um elevado grau de desenvolvimento econômico e reduzir o fosso entre ricos e pobres.

O principal objetivo do Estado equatoriano é manter o crescimento econômico, cuja prioridade é o crescimento em termos de distribuição de renda e os gastos sociais.

Há uma série de distorções que se relacionam diretamente com o crescimento da economia equatoriana expressa em termos do comportamento do emprego e, especialmente, o subemprego, um dos maiores desafios para o Equador ainda é superar a pobreza estrutural quando o nível de satisfação das necessidades básicas (saúde, educação, habitação, etc.) continua a ser baixa, o que surgiram mecanismos de distribuição e re-distribuição da riqueza, em busca de justiça e igualdade.

Palavras chave: tributação; a pobreza; distribuição da riqueza; a receita; coeficiente gini.

Introducción.

Uno de los mayores retos para Ecuador aún sigue siendo superar la pobreza estructural cuando el nivel de satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, vivienda, etc.) aún sigue siendo bajo, por lo cual se han planteado mecanismos de distribución y re-distribución de la riqueza, que busquen equidad e igualdad.

Ecuador desde el año 2007 ha tenido grandes cambios institucionales; entre ellos 10 reformas tributarias, que a nivel nacional ha generado buenas expectativas entre la población porque los indicadores de crecimiento han mostrado resultados positivos sobre todo en I+D+i, pero que en comparación con otros países como Brasil y Chile las reformas tributarias siguen siendo mínimas, esto es un proceso a largo plazo que de seguir ese camino lograra obtener resultados concretos para el país.

Si bien es cierto que Ecuador ha logrado mejorar en cuanto a su estructura e ingresos públicos, los cuales han aumentado, estos han generado propiciar políticas que fomenten el gasto social, en gran medida en educación y sanidad, fomentando la investigación y el desarrollo, los cuales desde mi punto de vista han sido insuficientes. Ya que aunque han reducido grandes diferencias, por ejemplo a nivel de competitividad en la política tributaria. Las cifras muestran un país aún por debajo de la media de América latina en crecimiento económico, por su atraso tecnológico considerable y bajos niveles de productividad.

También se destaca que Ecuador ha logrado en los últimos años aplicar planes como el Plan Nacional de Desarrollo o del Buen Vivir; en donde por ejemplo se encuentran los subsidios de distintos tipos, uno de ellos es el Bono de Desarrollo Humano (BDH) que consiste en una transferencia de 50 dólares al mes a las personas más pobres, adultos mayores de 65 años y personas

con discapacidad, políticas que están ayudando a conseguir una mejor redistribución de la riqueza de una manera más significativa

Uno de los puntos significativos en este trabajo es sin duda analizar la reducción de las desigualdades, considerando que los retos más importantes que se están consiguiendo en Ecuador es la reducción de la pobreza (CEPAL, 2011).

Según el informe de Desarrollo Humano 2011, elaborado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual indica a través del coeficiente de GINI (muy utilizado en Ecuador para medir la desigualdad), que paso de 0.54 en 2006 a 0.47 en 2011.

El objetivo principal es confirmar, dado sobre todo las últimas reformas a partir del año 2007, cuanto ha servido modificar el estatuto tributario y en qué nivel ha afectado positivamente a la recaudación tributaria, al gasto social y si ha influido en alguna manera al crecimiento económico del país.

La equidad de la economía exige la incorporación de todos los sectores retribuidos para tener una visión más integral de la distribución primaria del ingreso.

La elaboración de este trabajo aporta una introducción y un marco conceptual, agregando una síntesis de las últimas reformas aplicadas detallando los puntos más importantes de las mismas, luego en el desarrollo del trabajo analizaremos los datos obtenidos en materia de recaudación fiscal y la importancia del gasto social por parte del Estado ecuatoriano, también se analizara si ha existido una reducción de las desigualdades en el país y de qué manera ha contribuido al crecimiento económico, por ultimo obtendremos las conclusiones del trabajo tras el análisis de las variables presentadas.

En relación a la metodología, se han utilizado principalmente documentos de trabajo de instituciones públicas como por ejemplo el SRI (Servicio de Rentas Internas), y textos académicos sobre la materia, mientras que el tipo de investigación es analítico, especialmente tras las últimas reformas aplicadas en materia tributaria en Ecuador y ver la importancia de las mismas en cuanto a la recaudación y distribución de los ingresos públicos, sobre todo en el gasto social y si estas han aportado positivamente al país andino, finalmente nos planteamos la siguiente interrogante: ¿Se requiere de la intervención del Estado para poder estimular el crecimiento económico del país?

Marco conceptual.

Teoría Keynesiana

En la década de 1930, los países desarrollados sufrieron un gran golpe en sus economías con una de las crisis más devastadoras como lo fue “la gran depresión”, fue entonces cuando en el año 1936 se publicó la Teoría General de la ocupación, el Interés y el Dinero, del teórico más influyente de la época, John M. Keynes.¹

Este autor mencionaba dentro de su obra, la teoría de la demanda agregada a fin de explicar la variación en la actividad económica. La teoría Económica empleada previa a Keynes se basaba en el concepto del equilibrio entre la oferta y la demanda y la Ley de Say², en donde no tenían cabida las crisis, pero para Keynes el objetivo principal era encontrar un equilibrio entre ingresos y gastos, y que la causa principal del desempleo era una demanda agregada insuficiente, además exponía que los principales fallos del capitalismo eran “la incapacidad de generar empleo y la distribución injusta

¹ Landreth & Colander, CECSA (1998), Historia del pensamiento económico, P. 452

² La Ley de Say planteada por Jean-Baptiste Say plantea que toda la oferta plantea su propia demanda, es decir, que la economía se ajusta por sí sola sin necesidad de ninguna intervención.

y arbitraria de la riqueza y de los ingresos”³ exponiendo un capitalismo regulado para solucionar dichas fallas.

Keynes considero que la curva de demanda agregada no era una simple curva de demanda ordinaria de equilibrio entre precio y cantidad como la describían los clásicos, sino que ésta se basaba en el consumo, la inversión y las funciones de gasto de gobierno.

Este observó que los salarios y los precios no eran perfectamente flexibles como aseguraban los clásicos, sino que éstos eran determinados institucionalmente, por tanto, el ajuste de este desequilibrio agregado no podía darse mediante ajustes de salarios y precios ya que éstos eran fijos. En base a este análisis Keynes diseño un modelo para centrarse en el camino alternativo de ajuste de la economía agregada.⁴ Es decir Estaba a favor de una política de intervencionismo estatal, a través del cual el Estado utilizaría medidas fiscales y monetarias con el objetivo de mitigar los efectos adversos de las recesiones, depresiones y períodos de auge económico.

Es cuando aparece el Estado Benefactor Keynesiano, puesto que Keynes ofreció las bases para su teoría, presentando la posibilidad de que las crisis económicas puedan controlarse, en alguna manera, mediante la intervención del Estado, y ello originó un cambio radical en las funciones del aparato estatal.

Keynes mostró que el sistema no podía regenerarse por sí mismo, si no mediaba la voluntad política del Estado y su intervención directa en la economía global de un país y señaló que para los periodos de deflación, de desempleo masivo, de recesión en la economía, era necesario el papel corrector que debe jugar el Estado. Por tal motivo, el Estado va a actuar en beneficio de los

³ Utilizado en economía nos dice que es la transferencia de bienes, y en especial de rentas, de unos sectores a otros de la población para hacer la distribución de la misma más semejante

⁴ Landreth & Colander, CECSA, (1998), Historia del Pensamiento Económico, p. 458.

trabajadores, implementando reformas para beneficiar a la población, como los programas de salud, vivienda, leyes para regular el salario, educación y en virtud de ello, el Estado puede considerar al gasto social como una inversión productiva y una solución a la crisis.

En el grafico n° 1 se puede observar la demanda agregada planteada por Keynes, la cual está compuesta por el consumo (C), la inversión (I) y el gasto del gobierno (G), el cual se cruza con la oferta agregada para llegar a un nivel de renta de equilibrio (Y).

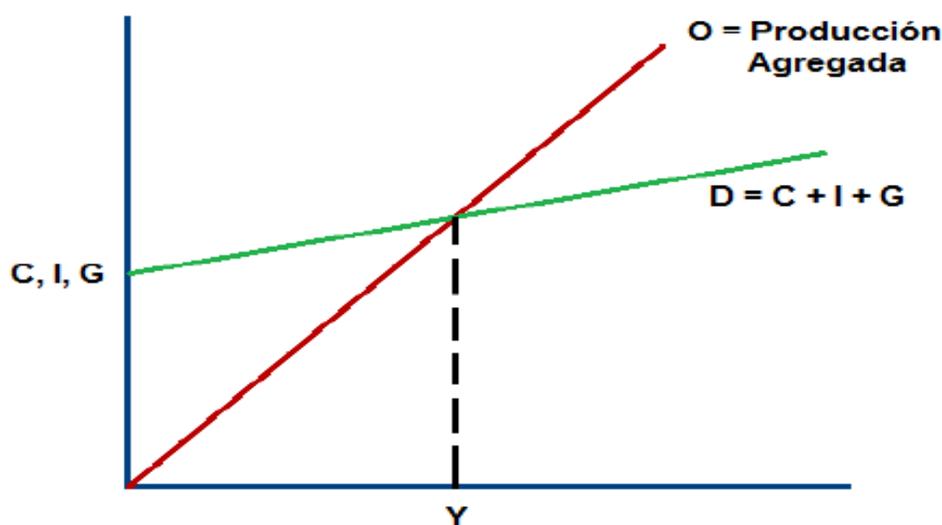


Gráfico N° 1.- Análisis Keynesiano de la función del Gasto.

Fuente: Historia del Pensamiento Económico, Landreth & Colander.

Keynesianos y los Impuestos

Los Keynesianos defienden los impuestos progresivos como una de las medidas importantes para aliviar el paro. Una imposición progresiva reduce las desigualdades de la renta porque absorbe una parte de las rentas de los ricos relativamente mayor que de las rentas de los pobres y por consiguiente, permite un aumento del consumo de los sectores más pobres de la población.

Una limitación para los impuestos progresivos surge del hecho de que el dinero que se recauda por los impuestos de los ricos difícilmente puede darse directamente a los pobres. Es aquí donde surge el papel del gobierno, que a fines de redistribución, debe pagar subsidios a ciudadanos particulares o bien expandir el ámbito de sus actividades estableciendo servicios sociales en los ámbitos de sanidad, educación, etc., para los grupos de renta inferior. A pesar de la gran importancia social de estos servicios, estos no posibilitan a los grupos de renta inferior a aumentar su renta para utilizarla en alimentación, arriendos, etc.

Ecuador y la teoría Keynesiana

La teoría en la cual se está enfocando el gobierno ecuatoriano es la del economista John M. Keynes⁵, esta teoría se basa en la realidad para elegir supuestos, el cual su análisis macroeconómico se orienta hacia la política.

La cual ha contribuido a la política fiscal moderna sobre todo al uso de impuestos y gastos del gobierno que permitan influenciar en los precios, el empleo, la renta y la pobreza, que ayude a complementar mecanismos de mercado para el sector privado.

La teoría keynesiana en uno de sus puntos importantes indica, que los impuestos progresivos pueden llegar a ser una medida importante que alivie el desempleo, o que este reduzca las desigualdades de la renta porque absorbe una parte de la renta de los ricos en una proporción mayor que la de los pobres, permitiendo un aumento del consumo de los sectores más pobres de la sociedad.

⁵ Landreth & Colander, CECSA (1998). Historia del Pensamiento Económico.

Otro punto importante que supone este tema es que el dinero que se recauda de los ricos difícilmente puede darse a los pobres, y es entonces donde debe intervenir el gobierno para lograr una mayor redistribución, aumentando el gasto social⁶ en educación, sanidad y, la implementación de subsidios como lo es el bono de desarrollo humano (BDH), etc.

La teoría keynesiana afirma que la intervención del Estado y el gasto público son condiciones necesarias para fomentar el crecimiento económico de una nación. Este modelo es el empleado actualmente en Ecuador, que paso de un modelo de libre mercado a un modelo con un mayor intervencionismo del Estado en la economía, replanteando las políticas públicas.

Política Fiscal

El presupuesto del gobierno central y de las entidades autónomas es la principal herramienta de política económica con la cual cuenta el ejecutivo para instrumentar su política fiscal y el cual debe contribuir al equilibrio y estabilidad macroeconómica, estabilidad fiscal, limitar el endeudamiento, contribuir a la reducción de la pobreza, distribuir equitativamente los recursos, propiciar condiciones que permitan una reactivación productiva, etc.

Es importante que a través del presupuesto puedan ser transparentados los niveles reales de asignación de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas propuestas por cada gobierno.

Dado un determinado nivel de recursos, la eficacia de un gobierno se evidencia a través de una asignación inteligente de sus recursos de tal manera que el suministro de bienes y servicios sea maximizado. Para ello la planificación y monitoreo de sus políticas debe ser un pilar fundamental

⁶ Parte del gasto público destinado al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

en la gestión pública, la cual debe confrontar las responsabilidades de gestión establecidas con la rendición de resultados.

Las principales variables que han impulsado un crecimiento económico en el Ecuador a partir del año 2000 han sido sin duda, las remesas de los inmigrantes y el aumento de los precios del petróleo debido a una demanda creciente por las restricciones en la oferta de los países productores.

Reformas del Sistema Tributario Ecuatoriano

Los objetivos por los cuales se aplicaron estas reformas tributarias en Ecuador han sido de alcanzar una mejor distribución de la riqueza, que la estructura impositiva se sustente en aquellos impuestos que permitan reducir las desigualdades, que los impuestos directos puedan lograr una mayor recaudación que los impuestos indirectos (SRI, 2013),⁷ ya que los últimos no distinguen la capacidad económica del individuo, que además de ser una importante herramienta para la captación de recursos públicos para el Estado, sirven como herramienta importante para la inversión y el ahorro.

A continuación se indicaran las 10 últimas reformas en materia tributaria en Ecuador aplicadas desde el año 2007:

- a. Ley de Reforma para la Equidad Tributaria (2007).
- b. Reformas a la ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y a la Ley de Equidad Tributaria (2008).
- c. Nuevas Reformas a la Ley de Equidad Tributaria (2008).
- d. Ley de Empresas Públicas (2009).
- e. Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley de Equidad Tributaria (2009).
- f. Ley de Hidrocarburos (2010).

⁷ Según el SRI, en los sistemas fiscales normalmente existen dos tipos de Impuestos los directos e indirectos, los primeros gravan la obtención de rentas y el patrimonio como por ejemplo el Impuesto sobre la Renta (IR). En cambio los Impuestos indirectos son aquellos que gravan el consumo de bienes y servicios y las transmisiones de bienes y derechos en general como por ejemplo el Impuesto al Valor Añadido (IVA).

- g. Código de la Producción (2010).
- h. Ley de Fomento Ambiental (2011).
- i. Cambios en Ley del Bono de Desarrollo Humano y Código de la Producción (2012).

Tras las diez reformas fiscales aplicadas se han generado 6 impuestos adicionales y cambios a los tributos existentes.

Primeramente sé destaca que la administración tributaria ha logrado un grado de importancia como organismo regulador a través de reformas al código tributario, definiendo normas que puedan ser consideradas como delictivas por parte de los contribuyentes.

Lo principal fue la modificación del Impuesto sobre la Renta del 25% al 35%, también se incorporaron nuevos impuestos de carácter regulador como por ejemplo el Impuesto sobre la Salida de Divisas (ISD) fijado con una tarifa del 0.5% pero que ha tenido incrementos llegando al 5% en 2012 y que además se determinó la posibilidad de que se solicite su devolución, siempre y cuando los valores sean tomados como crédito tributario para el pago del Impuesto sobre la Renta. Con ello, su aplicación se limita a los contribuyentes que hayan pagado el impuesto en la importación de bienes de capital, materias primas e insumos utilizados en el proceso productivo y que estén en las listas de los artículos beneficiados también se creó el Impuesto a la Tenencia de Activos en el Exterior que afecta directamente al sector bursátil y financiero.

También se destaca la creación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE); el cual es un sistema impositivo que trata de facilitar el pago de impuestos de un determinado sector de contribuyentes (evita retenciones de impuestos, evita hacer declaraciones evitando costos administrativos, permite entregar comprobantes de ventas simplificados, no tiene la obligación de llevar contabilidad, etc.).

Se modificó el sistema del anticipo del Impuesto sobre la Renta, de que si en cinco años no se lo utiliza, este deja de considerarse pago de impuesto definitivo⁸ y, se introduce la posibilidad de que el pago del anticipo del Impuesto sobre la Renta sea exonerado

Se amplía el concepto de gastos personales a lo relativo con la deducibilidad, en el tema de educación superior cuando se relacione a cualquier persona que dependa del contribuyente. Se exonera del Impuesto de consumos especiales (ICE) para los vehículos híbridos.⁹ Para el caso de intereses al exterior pagados por IFIS (Instituciones Financieras Internacionales),¹⁰ se exonera el 60%, con lo que la retención pasa a ser del 10%, y se flexibiliza en beneficio de las IFIS el régimen de retenciones de impuestos respecto de los intereses de préstamos provenientes del exterior.

Se sustituye el método de exoneración tributaria de los dividendos, por el método de imputación, especialmente cuando los perceptores o beneficiarios de los dividendos son las personas naturales.

Se limita a servicios técnicos y administrativos el concepto de “overhead”¹¹ para las empresas petroleras. Se establece la no deducibilidad de los costos financieros en que incurran las compañías petroleras. Se establece la no deducibilidad de los costos de transporte. Se elimina la tarifa del 44,4% para la renta petrolera, se elimina el gravamen a la actividad petrolera y se somete a las compañías petroleras al régimen general de tributación empresarial.

⁸ Según el SRI, 2013 el anticipo del impuesto a la Renta, en la mayoría de los casos, es considerado el impuesto mínimo a pagar, el cual obliga a los contribuyentes a establecer un pago de anticipo mínimo de impuesto a la renta calculado sobre ciertos saldos de los estados financieros.

⁹ también se exonera el Impuesto sobre Consumos Especiales (ICE), para el alcohol utilizado como materia prima.

¹⁰ Como por ejemplo el BM (Banco Mundial), el FMI (Fondo Monetario Internacional). Creadas con la pretensión de que apoyaran la recuperación de la economía internacional todo esto tras la segunda guerra mundial, ordenando y gestionando los intercambios comerciales, financieros y monetarios

¹¹ Los gastos que no están relacionados directamente con la producción y venta de un producto. Por ejemplo, la renta.

Se aclara que la exención tributaria de que gozan los fideicomisos es respecto de aquellos que no comporten desarrollo de negocios. Se reitera la exoneración tributaria a las ganancias de capital y rendimientos por inversiones de largo plazo en instrumentos de valor transados en bolsa.

En el lado de las deducciones, se incorporan nuevas, relacionadas a programas de capacitación, asistencia técnica y gastos de viaje; por reducción del impacto ambiental; por nuevos empleos en zonas económicas deprimidas y por el pago de la compensación económica relacionada con el salario digno.

La tarifa del Impuesto sobre la Renta Para Sociedades (IRPS) se reduce del 25% al 22%, gradualmente, a razón de 1% a partir del año 2011, inclusive. Se establece que el pago del anticipo del impuesto sobre la renta respecto de nuevas inversiones será a partir del quinto año de producción efectiva y se clarifica el tratamiento de la retención del impuesto sobre la renta por el pago de ingresos gravados pagados al exterior.

Se crea un impuesto ambiental a la contaminación vehicular, con exoneración para los vehículos eléctricos y los de transporte público, escolar, taxis y de transporte terrestre relacionado con la actividad productiva. Se determina un impuesto presuntivo para el sector bananero, en función de sus ventas y en aplicación del precio oficial y se modifica el impuesto a la tenencia de tierras rurales.

Por último se reformó la Ley del Bono de Desarrollo Humano la cual fue creada en el año 1997, y que consiste sobre todo en que se financie el Bono de Desarrollo Humano (BDH) o también conocido como bono de la pobreza que es una aportación de \$50 dólares mensuales a personas de escasos recursos y que se financiará a través de la banca privada con parte de las utilidades obtenidas.

Recaudación¹² y Presión Fiscal en Ecuador¹³

Las reformas fiscales a simple vista han contribuido de manera positiva, aumentando la presión tributaria al contribuyente y a su vez el monto de recaudación se ha duplicado de acuerdo a los datos presentados por el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI). Entre el 2002 y el 2006 la presión fiscal se mantuvo en el 11.2%, mientras que en el periodo 2007-2011 la presión subió al 14.25%¹⁴.

Ecuador, ha sido un país con una cultura tributaria débil y con altos niveles de corrupción, sobre todo a la hora de determinar a quienes cobrar los impuestos, y siendo pocos los que contribuían al fisco, desechando una suficiencia presupuestaria para el Estado.

En donde la ausencia de un sistema tributario progresivo¹⁵, menos evasivo y redistributivo, ocasiono que en cincuenta años la concentración del ingreso haya empeorado en Ecuador, generando una serie de reformas tributarias sobre todo en los últimos años, buscando una mayor distribución de la riqueza que contribuya al crecimiento económico.

¹² Según el Departamento de Estudios Tributarios del SRI, es el acto que realiza un organismo del Estado o gobierno con el objetivo de acumular un capital para luego invertirlo en diferentes actividades propias de su carácter.

¹³ Relación entre los ingresos tributarios totales de un país, y el Producto Interno Bruto (PIB).

La presión fiscal se mide de forma porcentual y determina el porcentaje de los ingresos que se destina al pago de los tributos.

¹⁴ Slemrod, (2008). La carga tributaria siempre recae siempre sobre los individuos mas no tiene sentido asignar la carga tributaria a una empresa o entidad legal.

¹⁵ Es aquel en el cual los individuos o familias que están en los niveles de más alto ingreso pagan un porcentaje mayor de sus rentas, que aquellos que tienen un nivel más bajo. Esto significa que la tasa promedio de Impuestos aumenta cuando el ingreso sube; o que los Impuestos reducen el ingreso real de las familias de altos ingresos.

Año	Recaudación Fiscal	PIB	Recaudación Fiscal/PIB
2001	\$2,34	\$24,5	9,55%
2002	\$2,71	\$28,5	9,50%
2003	\$2,91	\$32,4	8,98%
2004	\$3,26	\$36,6	8,90%
2005	\$3,93	\$41,5	9,46%
2006	\$4,52	\$46,8	9,65%
2007	\$5,14	\$51,0	10,07%
2008	\$6,19	\$61,8	10,01%
2009	\$6,69	\$62,5	10,70%
2010	\$7,86	\$67,6	11,62%
2011	\$8,72	\$77,7	11,22%
2012	\$11,1	\$84,5	13,13%

Tabla N° 1.- Recaudación Fiscal y PIB de Ecuador 2001-2012 en miles de millones de dólares

Fuente: Elaboración propia con datos del SRI

Ahora si bien es cierto el PIB en Ecuador ha tenido un crecimiento significativo, dado en gran parte al aumento de los precios de las materias primas mayormente del petróleo, también es considerable destacar la importancia de la recaudación fiscal que ha contribuido de manera positiva a la economía ecuatoriana aumentando su participación en el PIB que paso en el año 2001 del 9.55% al año 2012 con el 13.13% del PIB; ayudando a financiar el gasto social en gran medida sobre todo en educación y sanidad.

	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
Crecimiento recaudación Fiscal	12,30%	20,30%	15,10%	13,80%	20,40%	8,10%	17,50%	10,90%	27,20%
Crecimiento anual del PIB	8,20%	5,30%	4,40%	2,20%	6,40%	0,60%	2,80%	7,40%	5%

Tabla N° 2.- Tasas de Crecimiento Anual del PIB y Recaudación Fiscal Ecuador (2004-2012).

Fuente: Elaboración propia con datos del SRI y Banco Mundial

En la (**Tabla N° 2**) se nos muestra que en el periodo 2007/06 la recaudación fiscal se encontraba en 13.8% y que al 2012/11 paso al 27.2% incrementándose la recaudación en 14 puntos porcentuales, mientras que el PIB de la misma forma ha tenido una constante positiva ya que en 2007/06 tuvo un aumento del 2.20% para el año 2012/11 creció en un 5%.

El sistema fiscal del Ecuador ha sido modificado en múltiples ocasiones (diez) en los últimos años, aumentando y disminuyendo tasas, creando y eliminando impuestos.

Asimismo, ha pasado de recaudar US\$5.362 millones en 2007 a US\$11.267 millones en 2012, y aspira a recaudar más de US\$12.500 millones en 2013 aumentando la presión tributaria (SRI, 2013)¹⁶.

En las siguientes tablas se muestra la evolución de la recaudación fiscal desde el año 1997-2012 denotando los principales impuestos como lo son el Impuesto al Valor Añadido y el Impuesto sobre la Renta. Para los años 99-2001 se creó el Impuesto sobre la Circulación de capitales que buscaba reemplazar el Impuesto sobre la Renta, al no contribuir este Impuesto sobre la Distribución

¹⁶ Entre 2001 y 2006 los tributos llegaron a los \$20.321 millones, mientras que de 2007 a 2012 (en el Gobierno de Rafael Correa) llegó a \$47.906 millones. Con esas cifras, el fisco tuvo un crecimiento en sus recaudaciones del 136%, con una presión fiscal del 15.3% de un sexenio a otro.

de la riqueza por ser de carácter regresivo ahuyento los depósitos en el sistema financiero nacional además que la recaudación no fue la esperada, por este motivo se decidió eliminarlo en el 2001.

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Recaudación Fiscal	1.423,40	1.436,23	1.379,18	1.659,00	2.345,65	2.709,55	2.908,09	3.264,65
Impuesto Circulación de Capitales	-	-	481,28	322,17	7,77	-	-	-
Impuesto a la Renta Global	417,37	415,35	112,55	266,92	591,66	670,97	759,24	908,14
Impuesto al Valor Añadido	756,15	822,16	612,21	923,31	1.472,76	1.692,19	1.759,26	1.911,20
Impuesto Consumos Especiales	147,73	122,75	79,9	88,67	181,47	257,08	277,6	321,51
Impuesto Vehículos Motorizados	35,03	33,59	20,15	22,21	49	47,96	51,95	56,61
Otros Ingresos Fiscales	67,14	42,38	73,03	35,9	42,99	41,34	60,04	67,19

Tabla N° 3.- Evolución de la Recaudación Fiscal en Ecuador y la participación de sus principales impuestos en millones de dólares. Serie 1997-2004

Fuente: Elaboración propia con datos del SRI.

Si bien es cierto que la recaudación fiscal ha tenido una constante creciente, a simple vista se puede destacar que las reformas fiscales han ayudado a mantener esa constante. Con ello llegaron a crearse varios impuestos, y modificar otros buscando alcanzar una mejor redistribución de la riqueza, pero en el caso del Impuesto sobre la Salida de Divisas (ISD), el cual tenía como propósito reducir las importaciones, logro una importancia en el sistema fiscal ecuatoriano debido a lo recaudado por el mismo de \$31.43 millones en 2008 a \$1.159 millones en 2012. Siendo el tercer impuesto más importante tras el IVA y el IR.

Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total Recaudación Fiscal	3.929,00	4.522,25	5.144,11	6.194,51	6.693,25	7.864,66	8.721,17	11093,3
Impuesto a la Renta Global*	1.223,10	1.497,37	1.740,84	2.369,24	2.551,74	2.353,11	3.112,11	3.391,23
Impuesto al Valor Añadido*	2.194,13	2.475,90	2.786,79	3.156,50	3.274,48	3.759,28	4.118,10	5.498,00
Impuesto Salida de Divisas**	-	-	-	31,43	188,28	371,31	491,40	1.159,59
Impuesto Consumos Especiales	379,73	416,96	456,7	473,9	448,13	530,24	617,87	684,5
Impuesto Vehículos Motorizados	62,31	69,56	74,35	95,31	118,09	155,62	174,45	194,46
Otros Ingresos Fiscales***	69,73	62,46	85,43	68,13	112,53	695,1	207,24	165,52

Tabla N° 4.- Evolución de la Recaudación Fiscal en Ecuador y la participación de sus principales impuestos en millones de dólares. Serie 2005-2012

Fuente: Elaboración propia con datos del SRI

(*) En la tabla 4 vemos la evolución que ha tenido la recaudación fiscal en el periodo 2005-2012 en valores absolutos, siendo los principales tributos el IVA y el IR ambos con tendencia creciente y, que representan el 80% del total de la recaudación.

(**) ISD se creó como nuevo impuesto con la reforma de 2007 buscando reducir las importaciones.

(***) Tras las reformas de 2007 se crearon varios impuestos como por ejemplo, Impuesto sobre activos en el exterior, Impuestos sobre Ingresos Extraordinarios, Impuesto Ambiental sobre la Contaminación Vehicular, etc. es por ello el incremento del rubro otros ingresos fiscales a partir de 2009 de manera considerable.

El gráfico n° 5 nos muestra cómo ha sido la evolución de la recaudación fiscal en el Ecuador que ya a partir del año 2008 tras la aplicación de las reformas los ingresos fiscales se triplicaron llegando a estar por encima de los \$6.190 millones mientras que en el año 2001 llegaba a los \$2.340 millones.

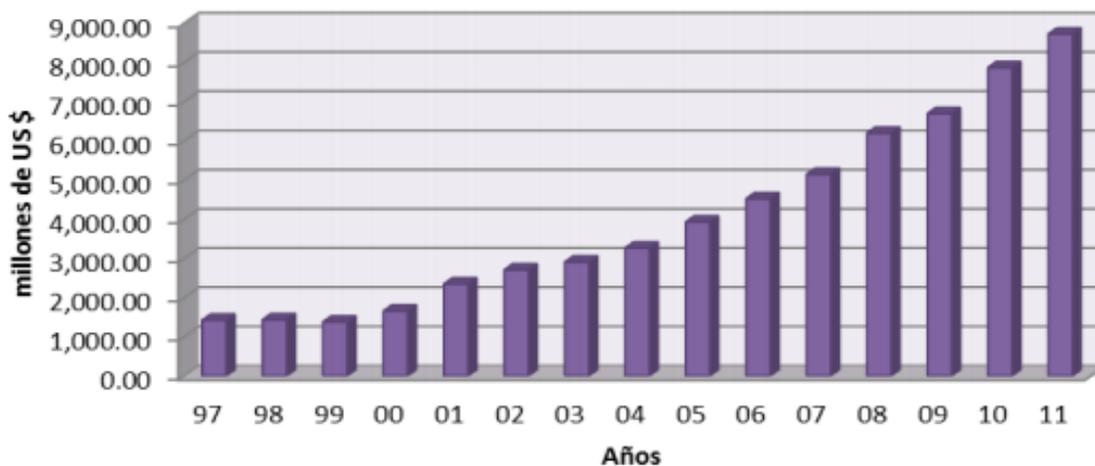


Gráfico N° 5.- Evolución de la Recaudación de Impuestos en Ecuador

Fuente: Servicio de Rentas Internas, 2013

La participación de los impuestos directos en la recaudación de 2012 es del 45%, con un crecimiento del 27.2% respecto al 2011. En donde el Impuesto sobre la Renta (IR), en 2012 logró recaudar la cifra de \$ 3.391 millones, con un crecimiento nominal de 9%.

Durante los seis años anteriores, por ese concepto se recaudaron \$15.538 millones, mientras que de 2001 a 2006 lo recaudado solo ascendió a \$5.651 millones. Ello significó un crecimiento de un sexenio al siguiente de 175%, esto quiere decir que casi se triplicó la recaudación.

El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), tuvo en 2012 un crecimiento del 10.9% con una recaudación de \$5.498 millones. La recaudación del IVA de importaciones subió en un 8.4% con \$2.043 millones y el IVA de operaciones internas aumento en 12.4% con \$3.454 millones.

Ahora bien otro punto que es importante mencionar es el de distinguir dos costos asociados al sistema tributario como se muestra en la tabla 5, la tasa o monto que se paga y la cantidad de tiempo y esfuerzo necesario para pagar dichos impuestos. En el informe “Pago de Impuestos 2013” del Banco Mundial, nos muestra que para cumplir el sistema tributario en Ecuador se necesitan 654 horas al año, estando entre los diez países en el mundo donde más cuesta en horas cumplir con los impuestos, siendo estos dos costos los factores importantes del por qué está catalogado como un sistema tributario débil por su poca capacidad de recaudación.

País/ Región	Impuestos al Consumo	Impuestos Laborales	Impuestos a las Ganancias	Total 2012
Brasil	1.374	490	736	2.600
Bolivia	408	507	110	1.025
Venezuela	384	288	120	792
Ecuador	240	306	108	654
Sudamérica	289	193	137	619
Argentina	216	84	105	405
Paraguay	196	47	144	387
México	113	69	155	337
Uruguay	108	114	88	310
Perú	110	144	39	293
Chile	125	125	42	291
Mundo	102	97	68	267
Colombia	66	87	50	203
EE.UU.	33	55	87	175
Canadá	50	36	45	131

Tabla N° 5.- Cantidad de Tiempo para Preparar y Pagar Impuestos (horas al año).
Fuente: *Paying Taxes, 2013. Banco Mundial y PWC*

Cambios buscando la redistribución de los ingresos en Ecuador

Como hemos comentado con anterioridad debido a la estructura fiscal del Ecuador y sus errores, se ha buscado un cambio durante los últimos años, que de manera circunstancial afecte positivamente a toda la población, en el año 2007 tras la reforma tributaria cuyo principal objetivo ha sido buscar la equidad, se realizaron cambios importantes como por ejemplo en el Impuesto sobre la Renta (IR), en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y en el Impuesto sobre Consumos Especiales (ICE) incrementando los intervalos del IR de personas naturales, con tarifas de hasta el 35%; y creando los Impuestos sobre la Salida de divisas (ISD), a las Tierras Rurales (ITR), y a otros Bienes y Servicios Suntuarios (IBSS).

El Impuesto sobre la Renta generó una recaudación de \$3.391 millones en 2012 y el IVA con una recaudación de \$5.498, siendo estos los impuestos de mayor recaudación para el Ecuador en este año.

También se consolidaron otros impuestos que han ganado importancia, como por ejemplo el Impuesto sobre la Salida de Divisas (ISD), el cual ha sido uno de los que más ha crecido desde su creación, que tenía como objetivo principal reducir las importaciones y desincentivar la salida de capitales aunque no logró este objetivo, pero llegó a recaudar \$1.159 millones en 2012. El Impuesto sobre la Contaminación Vehicular también creció, el cual llegó a recaudar en 2012 un total de \$96.7 millones, el Impuesto sobre la Actividad Minera en 2012, recaudó \$ 64 millones. Según el SRI, se ha reducido la evasión tributaria, indicando que para el año 2006 la pérdida tributaria fue del 61% mientras que para el 2012 solo llegó al 20%.

Todo esto tratando de consolidar un sistema tributario más progresivo y menos evasivo. Los impuestos indirectos en el año 2006 alcanzaron el 65% de la recaudación, y los impuestos directos solo el 34%. Al finalizar el año 2010 los impuestos directos alcanzaron el 41% y los indirectos el 58% de la recaudación.

Destacamos que la presión fiscal de Ecuador fue siempre una de las más bajas de América Latina, lo cual fue un obstáculo para que el proceso de redistribución tenga un éxito esperado, pero con las últimas reformas desde el punto de vista político se está logrando la lucha contra la evasión, el fomento de la cultura tributaria, la progresividad y la redistribución las cuales tienen prioridad en la agenda política.

Como se indicó al comienzo, se han producido mejoras en años recientes en materia de distribución del gasto, debido sobre todo, a un mejor reparto de los ingresos laborales y al papel redistributivo del Estado mediante las transferencias monetarias.

Sin perjuicio de ello, la evidencia señala la persistencia de amplias brechas sociales que descansan en dos grandes dimensiones a saber: capacidad del mercado laboral de generar ingresos para sustentar a los miembros de la sociedad por una parte, y capacidad del Estado para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral.

La intervención directa del Estado por medio del nivel y la estructura de los impuestos que recauda, así como de las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, tiene una incidencia significativa en la pobreza y en la distribución del ingreso.

Analizando los datos y la evolución que ha tenido la recaudación fiscal efectiva tras las reformas, podemos destacar el aumento de esta ya que en el año 2012 según el Servicio de Rentas Internas del Ecuador, llegó a \$11.267 millones llegando a obtener un cumplimiento del 106.7% superando la meta prevista que se fijó para ese periodo en \$10.560 millones y con 17,84% en relación al 2011 (\$9.561 millones).

En el gráfico n° 6 se nos muestra la evolución de la recaudación de impuestos del Ecuador desde que se empezó a reformar el sistema fiscal ecuatoriano, si sumamos el total del periodo tras las reformas aplicadas en 2007 hasta el año 2012 la recaudación total comprendió los \$47.906 millones. Lo cual fue muy superior al periodo comprendido entre 2001-2006 que fue de \$20.321 millones.

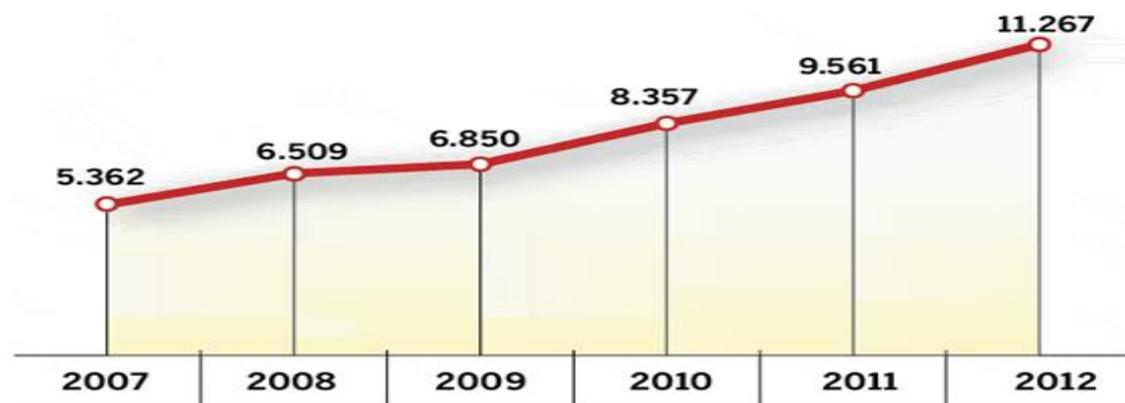


Gráfico N° 6.- Recaudación de Impuestos Ecuador Evolución (2007-2012). En millones de dólares

Fuente: SRI, 2013

A continuación en la tabla n° 6 solo para el mes de enero de 2013 se muestra un aumento significativo que tuvo la recaudación tributaria neta en Ecuador (luego de devoluciones), que llegó a los \$1169 millones aumentando en un 18% con respecto al mes de enero de 2012, dado sobre todo

por el aumento tanto en los impuestos directos (con una participación de recaudación del 41%), como indirectos (57% de participación en la recaudación fiscal).

Siendo los de mayor peso en la economía ecuatoriana el IVA (\$615 millones recaudados en enero de 2013 con un aumento del 19% con respecto a enero de 2012) y el Impuesto sobre la Renta (\$346 millones recaudados en enero de 2013 con un aumento del 12% respecto a enero 2012) además del Impuesto sobre la Salida de Divisas (\$112 millones recaudados en enero de 2013 con un aumento del 20% respecto a enero 2012), este último se ha consolidado como de gran importancia recaudatoria desde su creación.

Participación de la recaudación		Impuestos	Recaudación 2012	Recaudación 2013	Variación Absoluta 2013/2012	Variación Relativa 2013/2012	Meta
	2013	TOTAL NETO	991	1.169	178	18,0%	112,2%
IMPUESTOS DIRECTOS	41%	Impuesto a la Renta Recaudado	310	346	37	12%	115%
		Ingresos Extraordinarios	0	0	(0)	-90%	0%
		Impuesto Ambiental Contaminación Vehicular	5	9	3	64%	120%
		Impuesto a los Vehículos Motorizados	13	18	6	46%	134%
		Impuesto a la Salida de Divisas	93	112	19	20%	114%
		Impuesto a los Activos en el Exterior	3	2	(0)	-16%	74%
		RISE	2	2	0	23%	115%
		Impuestos Actividad Minera	0	0	0	9%	97%
		Tierras Rurales	0	1	1	466%	542%
				SUBTOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	425	491	66
IMPUESTOS INDIRECTOS	57%	Impuesto al Valor Agregado	515	615	100	19%	109%
		IVA de Operaciones Internas	357	438	81	23%	112%
		IVA Importaciones	158	176	19	12%	102%
		Impuesto a los Consumos Especiales	56	65	9	17%	100%
		ICE de Operaciones Internas	42	48	6	14%	92%
		ICE de Importaciones	14	17	3	24%	132%
		Impuesto Redimible Botellas Plásticas NR	-	1	1		109%
		SUBTOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	571	681	110	19%	108%
OTROS	1%	SUBTOTAL OTROS	7	15	8	111%	

Tabla N° 6.- Recaudación Fiscal Ecuador- en millones de dólares. Enero 2013
Fuente: Servicios de Rentas Internas, Ecuador 2013

Para finalizar este apartado, en el gráfico n° 7 se valora el hecho relevante en los ingresos tributarios que fueron influenciados tras las reformas tributarias a partir del año 2007 (las cuales se

mencionaron en el capítulo 3), y que como apreciamos los ingresos por impuestos han ido evolucionando de manera positiva siendo el de mayor recaudación el IVA.

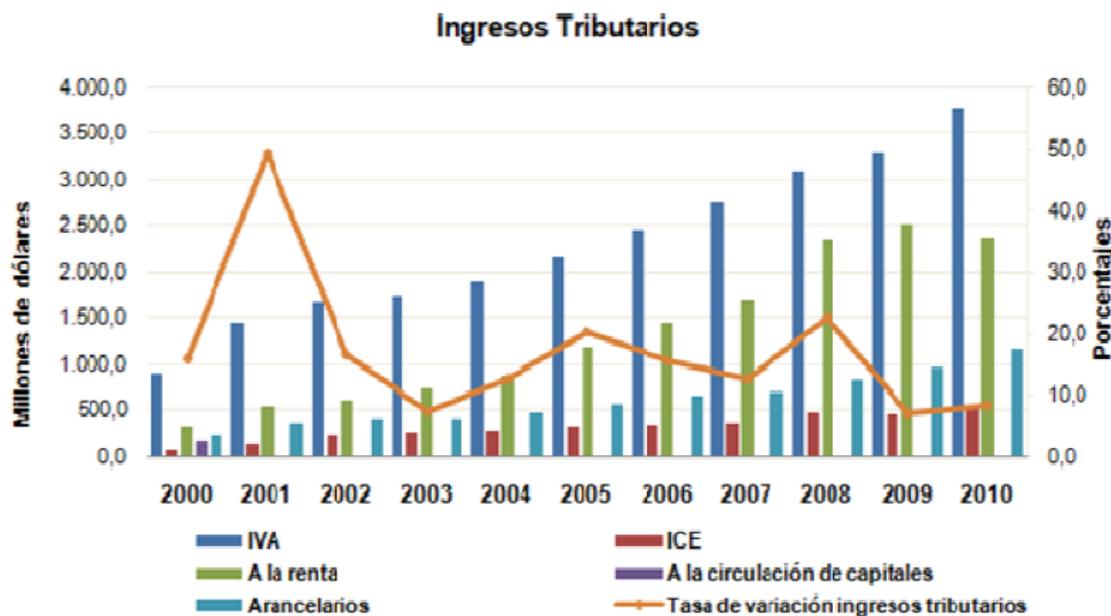


Gráfico N° 7.- Evolución de los Ingresos tributarios 2000-2010
Fuente: Boletines Estadísticos del BCE (varios).

También se puede comentar que la tasa de variación de ingresos tributarios sigue siendo positiva pero ha pasado de un 50% en el año 2001 a representar aproximadamente un 15% en 2007, lo que también fue uno de los motivos para aplicar reformas que busquen mantener el financiamiento sostenible del gasto social a través de los tributos y que para el año siguiente tras aplicarse la primera reforma aumentó por encima del 20% pero que a día de hoy esta tasa se encuentra por debajo del 10%.

En la tabla n° 7 nos muestra la situación a nivel general en América Latina de sus ingresos tributarios a partir de la década del 90 hasta el 2008, el cual nos indica claramente el aumento de los ingresos fiscales y los cambios que se han dado en su composición.

En el caso de Ecuador se destaca (como en la mayoría de los países), ese aumento que en 1990 representó 10.1% con respecto al PIB mientras que a partir del año 1997 se vio un aumento que paso al 9.7% de su PIB. Ya para el año 2008 donde ya estaban en vigor las nuevas reformas tributarias, tuvo un aumento significativo tanto del ingreso directo como indirecto alcanzando un total de 16.7% de su PIB, a su vez que la contribución a la seguridad social con respecto al año 1997 fue de 1.9% mientras que en el año 2008 se incrementó al 4%.

	1990					1997					2008				
	Tributarios			Contr. Social	Total	Tributarios			Contr. Social	Total	Tributarios			Contr. Social	Total
	Directos	Indirectos	Otros	Seg. Social		Directos	Indirectos	Otros	Seg. Social		Directos	Indirectos	Otros	Seg. Social	
Argentina	1,2	6	0,8	5,6	13,7	1,9	6,4	0,5	3,7	12,5	4,5	8,7	0,6	4,3	18,1
Bolivia	0,8	6,1	1,3	1,2	9,4	2,2	12,2	0,2	2,4	17	4,3	14,2	0,4	1,8	20,7
Brasil	6,3	5,1	0	6,3	17,7	6,6	5,1	0	6,4	18,1	9,3	7,4	0	8	24,7
Chile	2,3	10,2	0,5	1,6	14,7	4,1	11,5	0,6	1,3	17,5	7,3	10,6	0,7	1,5	20,1
Colombia	2,1	7,6	1	0,2	10,9	3,9	5,6	0,1	3,9	13,5	6,5	6,8	0,2	2	15,5
Ecuador	1,3	6,1	0,4	2,3	10,1	1,9	5,6	0,3	1,9	9,7	4,6	7,8	0,1	4	16,5
Paraguay	1,5	3,3	4,6	0,5	9,9	2,2	8,8	0,5	1,2	12,7	2,2	9,8	0,4	1,3	13,7
Perú	1,8	6,8	2,2	0,9	11,7	3,6	9,3	1,2	1,9	16	7,3	8,2	0,2	1,8	17,5
Uruguay	2,2	11,9	-0,1	7,6	21,7	3,4	11,4	-0,2	7,6	22,2	5,6	11,1	0,4	6,2	23,3
Venezuela	15,7	2,1	0	0,9	18,7	9,7	7,6	0	0,4	17,7	6,8	6,7	0	0,8	14,3
Promedio	3,52	6,52	1,07	2,71	13,9	3,95	8,35	0,32	3,07	15,7	5,84	9,13	0,3	3,17	18,4

Tabla 7. Composición de los ingresos fiscales por gobierno central de América Latina (% PIB)

Efectos Redistributivos en Ecuador.

Las Administraciones Públicas realizan dos funciones principales: distribución de la renta y de la riqueza a través de impuestos, transferencias y producción de bienes y servicios colectivos no destinados a la venta sino a través de compras de bienes y servicios (Lagos 2005) buscando alcanzar la estabilización, eficiencia y redistribución.¹⁷ Comenzando este apartado hablaremos brevemente de la desigualdad en Ecuador para posteriormente centrarnos en el gasto social.

*Desigualdad en Ecuador.*¹⁸

Mediante el coeficiente de Gini se mide la desigualdad en el Ecuador, cuya medida resume la manera cómo se distribuyen los ingresos entre un conjunto de individuos. En un intervalo de 0 a 1, 0 significa completa igualdad y 1 completa desigualdad.¹⁹

Según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), el coeficiente de Gini mucho antes de la aplicación de las reformas fiscales en el Ecuador, se viene reduciendo desde el año 2003, cuando se ubicaba en 0.62 pasando al 0.54 en diciembre de 2006 y se ha visto su descenso llegando a un 0.47 en junio de 2012.

¹⁷ Los impuestos representan un pago de dinero exigido por la administración pública la cual no requiere una contraprestación directa

¹⁸ Según el banco mundial: “el índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

¹⁹ El coeficiente de Gini es una medida que resume la manera como se distribuye el ingreso per cápita entre los habitantes de la población, (INEC, 2013).

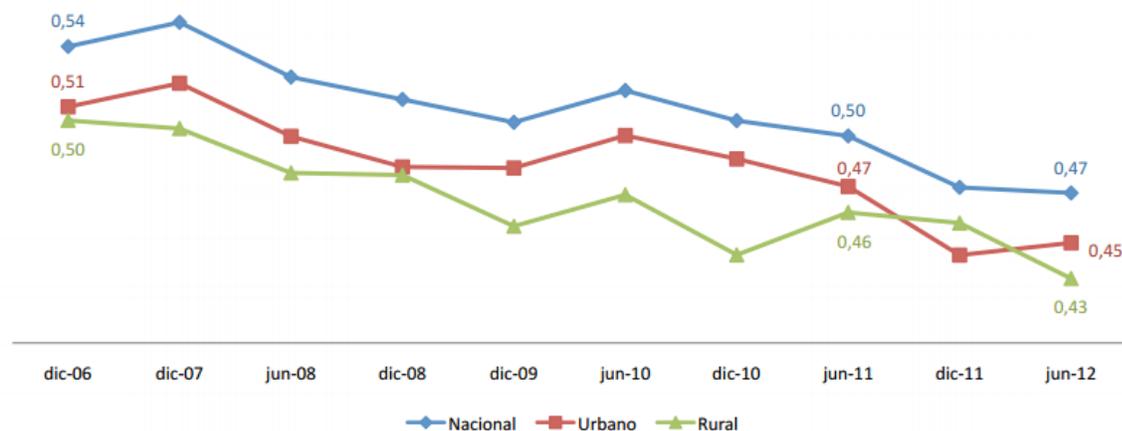


Gráfico N° 4.- Evolución Coeficiente de Gini Nacional, Urbano Rural
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2013

Gasto Social en Ecuador.-²⁰

En el Ecuador el gasto social es la principal herramienta de política pública para influir en las condiciones de vida, esta herramienta nos muestra los esfuerzos económicos del Estado, buscando mejorar las condiciones para el desarrollo económico, generando la creación de capital humano y social, además de reducir los niveles de pobreza y desigualdad.

La expansión del gasto social se ha concentrado en educación y sanidad donde está el 75% del gasto total. Esto se debió, al menos en parte, al mandato constitucional de incrementar en 0.5% hasta llegar al 6% en educación y 4% en sanidad.

²⁰ La inversión social comprende el gasto corriente, el gasto de inversión y el gasto de capital en el Ecuador esta agrupado por 5 sectores: la educación, la sanidad, el trabajo, la inclusión económica y social, desarrollo urbano y vivienda. En este trabajo el enfoque ira dirigido principalmente a la Educación, sanidad. Los gastos de estos rubros corresponden a los gastos por entidad del gobierno central por ejemplo el ministerio de educación y cultura del Ecuador para la educación.

El gasto social ha jugado un rol importante en la reducción de la pobreza. Tal como se aprecia en el gráfico n° 8, este pasó del 2.9% en el año 2000 al 9.7% en el año 2010 del PIB, aunque sigue siendo menor al promedio de América Latina el cual para el año 2010 la media era de 14.5% con respecto al PIB.

Ecuador aún se encuentra rezagado en comparación con los demás países de América Latina. El tema del gasto social es de suma importancia sobre todo para los países subdesarrollados y una herramienta eficaz que ayudan a combatir la pobreza.

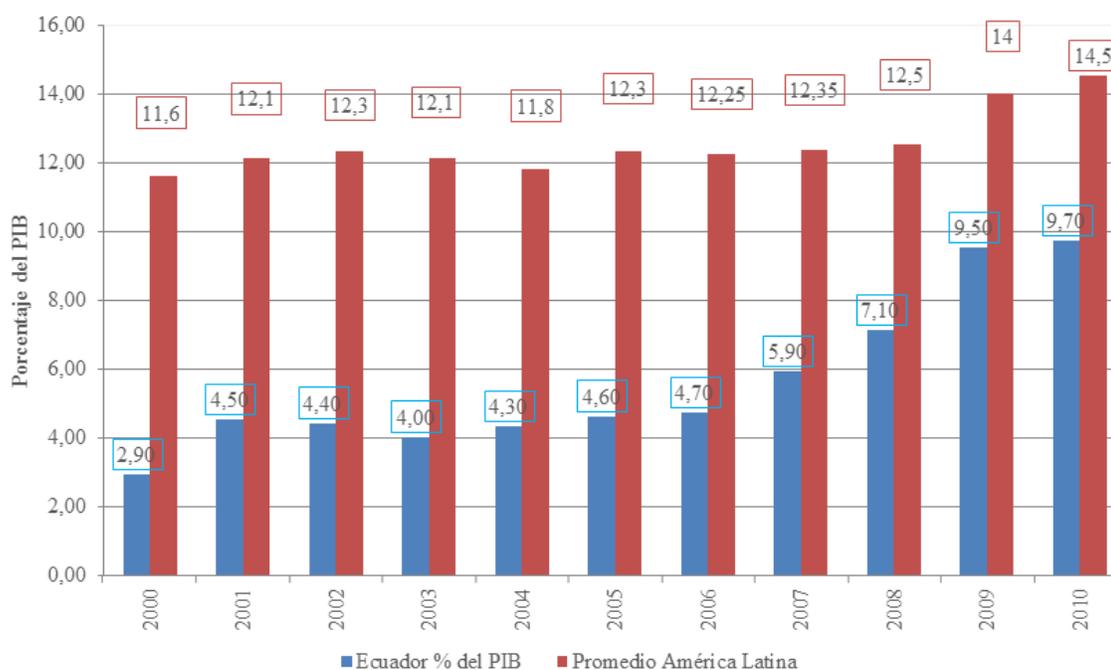


Gráfico N° 8.- Evolución en el gasto social Ecuador y América Latina. 2000-2010 (% del PIB)
Fuente: CEPAL (2011), presupuesto general del Estado y presupuesto del gobierno central.

Ecuador y AL han mejorado sistemáticamente los instrumentos utilizados para focalizar sus programas sociales. Esto, en parte, le ha permitido acceder a la población más vulnerable e incrementar la progresividad del gasto social.

Sin embargo, la focalización puede tener dos problemas: como a diferencia de las políticas universales, excluye a determinados grupos de la sociedad, crea condiciones para las prácticas clientelares que obstaculizan el proceso de construcción de ciudadanía.

De acuerdo a la información de la Encuesta de Condiciones de Vida (INEC, 2006), el 40% de hogares ecuatorianos recibe algún tipo de apoyo gubernamental vía programas sociales.

La tabla n° 8 nos muestra que a partir del año 2007 los recursos destinados a los sectores sociales correspondían a la quinta parte del total del gasto público. El gasto social para 2007 con respecto a su año anterior aumento en un 22% mientras que para el año 2011 se ha buscado priorizar la inversión social, representando una cuarta parte del total del presupuesto del gobierno central.

Ahora bien lo que respecta al gasto social en la educación, es menester indicar que esto comprende el gasto en redes educativas, en educación primaria, hispana y bilingüe, institutos, en colegios y en la lucha contra el analfabetismo.

La educación ya a partir del año 2007, representó el principal componente del gasto social siendo este la mitad de la inversión social en dicho año 9% (\$1.345 millones) y llegando al 13% (\$2.493 millones) en 2011, se destaca que se incrementó un 20% con respecto al año 2006.

	Millones de dólares de 2007	% 2007	Millones de dólares de 2008	% 2008	Millones de dólares de 2009	% 2009	Millones de dólares de 2010	% 2010	Millones de dólares de 2011	% 2011
Presupuesto Central Gov.	14.326	100 %	14.150	100 %	14.345	100 %	15.943	100 %	19.758	100 %
Total Inversión Social	2.717	19%	3.755	27%	3.724	26%	4.451	28%	5.192	26%
Educación	1.345	9%	1.752	12%	1.894	13%	2.013	13%	2.493	13%
Sanidad	615	4%	879	6%	921	6%	1.153	7%	1.308	7%
Trabajo	17	0%	22	0%	10	0%	24	0%	35	0%
Inclusión Econ. y Social	507	4%	637	5%	663	5%	1.047	7%	1.153	6%
Desarrollo Urb./Vivienda	233	2%	465	3%	236	2%	214	1%	203	1%

Tabla N° 8.- Inversión social en el presupuesto del gobierno central del Ecuador (2007-2011)

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2012

En lo que respecta a sanidad, el gasto social lo comprenden las inmunizaciones, maternidad gratuita, infraestructuras, hospitales provinciales, áreas de sanidad, direcciones provinciales y planta central. Los recursos públicos que para el año 2007 representaron \$615 millones (4% de la inversión social en este sector) aumentando en \$1.308 millones en 2011 (7% de la inversión social), destacándose el incremento del 4% con respecto a 2006.

Durante los últimos tiempos, ha existido una indudable priorización en el gasto del sector. En tan solo los últimos 3 años existe mayor gasto en educación y sanidad que en la mayoría de la década según podemos apreciar en la tabla n° 9.

Año	Gasto en Educación	Gasto en Sanidad
2000	640	231
2001	810	302
2002	1020	365
2003	920	402
2004	1.137	475
2005	1.222	529
2006	1.367	613
2007	1.659	723
2008	1.993	1.000
2009	2.049	996
2010	2.103	1.205
2011	2.493	1.308

Tabla N° 9.- Evolución del Gasto social en Educación y Sanidad en Ecuador en millones de dólares (2000-2011)

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2012

Para el caso del Bono de Desarrollo Humano, siendo el de mayor importancia para el gobierno ecuatoriano en materia social por ser un beneficio monetario para las personas de escasos recursos, familias con niños, mayores de 65 años o personas discapacitadas que se encuentren debajo de la línea de pobreza²¹,. Este gasto se encuentra dentro del sector de Bienestar Social, en la actualidad este beneficio ronda los \$ 50 mensuales, y en 2007 represento el 0.86% del PIB, se destinaron \$384 millones y tuvo un incremento del 100% con respecto al año anterior.

Un factor importante en los ingresos en el Ecuador ha sido el Bono de Desarrollo Humano (BDH), una vez inscritas las familias, el BDH se convierte en un programa incondicional de transferencia, sin embargo a pesar de su formato incondicional, varios estudios recientes han

²¹De acuerdo a la definición del SIISE (Sistemas Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador): “el método indirecto del ingreso mide el nivel de vida a partir de los ingresos o consumo de las personas u hogares” este método parte de la estimación de una línea de pobreza, que se define como el costo mínimo de una cesta de bienes y servicios que satisfaga las necesidades básicas del hogar como: alimentación, vivienda, vestido, educación y sanidad. Una vez establecida la línea de la pobreza, se considera pobres y aquellos hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza.

encontrado efectos importantes y positivos para la sanidad y educación en relación a los niños pobres cuyas familias reciben el BDH.²²

La pobreza medida por el ingreso se ha reducido de manera dramática desde el año 2009. Antes de la recesión, la pobreza urbana había caído a un 22 por ciento, pero luego durante la crisis subió de nuevo, alcanzando un 25,5 por ciento a mediados de 2009. En los últimos dos años ha vuelto a caer por alrededor de un tercio, a un 17,4 por ciento. La pobreza rural subió de un 58 a un 59,7 por ciento durante la recesión, pero volvió a caer de forma pronunciada a un 50,9 por ciento a finales de 2011. A nivel nacional, ha caído por alrededor de un cuarto en los últimos cinco años.²³

Los datos mostrados nos indican que la inversión social en educación, sanidad y el BDH, ha sido progresiva debido a que se distribuye de forma mucho más igualitaria y el aumento que ha tenido en los últimos años, que ha contribuido al potencial redistributivo del gasto social.

Beneficiarios del Gasto Social

Uno de los grandes desafíos de Ecuador es buscar un método de financiamiento estable para la inversión social que contribuya al crecimiento económico y que permita un nivel de desarrollo humano sostenible sobre todo tratando de reducir las desigualdades y la pobreza, si bien es cierto como ya hemos visto la recaudación tributaria ha aumentado en gran manera, permitiendo influir en

²² Véase Femald y Hidrobo (2011), Passon y Schady (2010), y Schady et al. (2008). Aún falta por determinar si estas mejoras sigan o disminuyan a través del tiempo.

²³ En el Ecuador en junio 2012 la línea de pobreza o lo que es lo mismo el costo de la canasta básica fue de USD 74.79 mensuales²³ (\$2,49 diarios), mientras que en 2006 antes de las reformas tributarias estaba en \$56.64 mensuales (INEC, 2013).

el gasto público social aún existen muchos puntos que tratar para que estos esfuerzos logren su objetivo.

Para poder alcanzar una expansión del gasto social este se debe financiar con mayores ingresos tributarios, donde el impacto distributivo neto depende de la forma de financiamiento. Sin duda el gasto social es el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso (CEPAL, 2011).

Para determinar la capacidad del gasto social que contribuye a la reducción de la pobreza o beneficie a los más pobres en Ecuador, hay que tener en cuenta un aspecto importante como es de cuanto gasto social llega a los más pobres es decir la focalización del mismo.

Según el SIISE, el gasto social ayuda a paliar la pobreza en Ecuador pero aun no contribuye en una medida más equitativa e indica que existen 3 razones porque no beneficia principalmente a los más pobres:

1.- Los programas sociales más importantes se concentran principalmente en los estratos más ricos como lo son los subsidios (gas, electricidad, etc.) y la educación superior.

2.- La mayor parte de los programas del gasto social son de carácter universal, tales como la educación y la sanidad y no benefician exclusivamente a los más pobres, sino a la población en general en donde entre el 40% y el 80% de estos programas llega a las clases medias y altas de la sociedad.

3.- Los programas focalizados a grupos pobres en Ecuador como por ejemplo el bono de desarrollo humano (BDH), tiene importantes problemas de focalización transfiriendo recursos a los grupos intermedios y altos de la sociedad.

Conclusiones.

Como conclusión de este trabajo destacamos que tras la serie de reformas en materia tributaria se ha logrado fomentar aspectos importantes en los ecuatorianos como lo es la cultura tributaria y también se ha podido aumentar los ingresos tributarios, hasta el año 1997 los Impuestos no constituían una fuente de recursos importantes para el Estado además de que la presión tributaria era la más baja de América Latina hasta entonces

En cuanto a los tipos de tributos analizados en el Ecuador, se centran básicamente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y en el Impuesto a la Renta (IR), dado que son los de mayor poder recaudatorio.

A pesar que es difícil de efectuar un análisis en términos absolutos para este tema debido a la falta de información en algunos puntos. Sin embargo, los elementos de análisis nos entregan una visión para conocer las prioridades de política y sectores beneficiados.

En relación a los principios para la estructuración del sistema tributario ecuatoriano, se concluye que estas reformas han afectado a la equidad y la simplicidad del sistema, buscando beneficiar a los sectores más pobres y reducir desigualdades.

La reducción de la pobreza se ha logrado más por los altos niveles de gasto público social que por la creación de empleos. Destacándose que la pobreza se ha reducido en 13 puntos porcentuales desde la aplicación de las reformas tributarias.

Las políticas sociales mantienen un componente de focalización importante, que han ayudado en gran medida a reducir las desigualdades. Para ello, se requerirán más políticas sociales universales que beneficien a los sectores más pobres de la sociedad ecuatoriana, con enfoque de derechos, que incluyan mayor transparencia y participación social.

Considero que la participación del Estado es de vital importancia y ayuda al crecimiento económico sobre todo en inversiones que recaigan en el capital humano y el conocimiento pero no es la única vía para alcanzar dicho crecimiento, Aunque como ha determinado la CEPAL, “un mayor gasto social no significa menor pobreza, un gasto social mayor no crea riqueza solo la transfiere de un lugar a otro, para poder reducir la pobreza es necesario crear riqueza, en otras palabras el desperdicio de los recursos se convierte en mala gestión convirtiéndose en un gran problema para la sociedad.”

Los autores Caballé (1993) y Azariadis y Drazen (1990), demostraron a través de sus estudios la importancia del capital humano sobre el crecimiento económico en el largo plazo, sobre todo el alto nivel de dependencia entre capital humano y retornos privados, es por ello que el Estado ecuatoriano aunque tiene muchos frentes por tratar la mayor parte del gasto público con gran aportación, está invirtiéndose en educación e investigación tanto en infraestructuras, personal docente, etc.

En conclusión, el gasto de gobierno afecta al crecimiento de dos formas: i) directamente, a través de las inversiones públicas que aumentan el stock de capital, ii) indirectamente ya que aumentan la productividad marginal de los factores productivos privados a través del gasto público en educación, sanidad, etc. (Tanzi y Zee, 1997).

El crecimiento económico es resultado de la interacción de las inversiones en desarrollo humano, físico e institucional y la interacción de la educación con otras inversiones como puede ser la de caminos de acceso a los mercados, programas de micro crédito y servicios de extensión agrícola, son muy importante para hacer realidad los beneficios de la educación y mejorar la situación de los pobres. Pero el hacer que la educación sea accesible a la mayoría de los países del mundo y la reducción del analfabetismo juega un papel principal en los nuevos esquemas de desarrollo económico mundial.

Considero que a partir del año 2007 tras las reformas fiscales, se ha consolidado la lucha contra la evasión, el fomento de la cultura tributaria, la progresividad y la redistribución; esta transformación que se ha dado en materia tributaria ha sido positiva por los logros mencionados en el corto plazo y destacando su prioridad en la agenda política.

Analizando los aportes que realizan a los ingresos fiscales, tanto el Impuesto a la Renta como el Impuesto al Valor Agregado (90% 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, dada la evolución de los ingresos fiscales el 57% de la carga 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 sobre la Renta y sobre el Valor Añadido 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

Afirmo que dado que la composición del IVA sobre el total de la carga fiscal analizada, que ocupa el 81% del aporte de los hogares, en términos de consumo final; y, al ser el Impuesto sobre 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. Todo esto es determinante para indicar que el sistema tributario ecuatoriano es de carácter regresivo, el SRI destaca que “el efecto redistributivo del IVA es negativo porque tiene mayor incidencia en los individuos de menores ingresos y que aún se deben implementar políticas que favorezcan una mejor

focalización de las exoneraciones del IVA, por cuanto esas no han mejorado la regresividad de dicho Impuesto y afectan a la equidad y la redistribución del ingreso.”

Además que es importante la redistribución que se logra después del gasto social, en que aunque el IVA es regresivo y tiene un efecto redistributivo negativo, si el gasto social que se financia con la recaudación se focaliza bien el efecto neto será favorable en términos de redistribución del ingreso; Una imposición progresiva reduce las desigualdades de la renta porque absorbe una parte de la renta de los ricos relativamente mayor que la de los pobres, por lo que permitiría un aumento del consumo en los sectores más pobres de la población, es decir, que distorsionen lo menos posible al consumo y a la inversión, y que a su vez se conviertan en ingresos de tipo permanente para el Estado.

En general estas reformas tributarias buscan en gran medida financiar el gasto social pero hay que tener en consideración, hasta donde puedan ser efectivas, porque se puede llegar a un punto en que mantener niveles tan altos de gastos serán imposible financiarlos. Acarreando consecuencias como una disminución del nivel de ingresos o del consumo de la población, que como consecuencia terminara afectando al crecimiento económico.

Para terminar en respuesta a la pregunta planteada en la introducción ¿Se requiere de la intervención del Estado para poder estimular el crecimiento económico del país? Concluyo con lo siguiente tomando en cuenta que Ecuador es una economía dependiente del mercado externo, el cual no permite que las importaciones sean significativas en la estructura ecuatoriana, porque depende de las materias primas y bienes de capital importados, es decir la producción nacional es dependiente de los mercados extranjeros para desarrollar los procesos de producción, lo que origina déficits en la balanza comercial, que reducen los niveles de crecimiento económico, considero positiva la

participación del Estado ecuatoriano sobre todo en investigación, infraestructura, tecnología y educación; que puedan ayudar a dinamizar la economía y que permitan mejorar los niveles de producción, porque este tipo de focalización de la distribución de la riqueza contribuye al crecimiento económico, fomentando la producción de bienes de valor agregado y mejorando los procesos productivos.

Bibliografía.

Andino, M. (2009), “*Hacia un nuevo sistema de imposición directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo*”. En Cuadernos de Formación del IEF, Vol. 13, 9 pag: 5-49.

Cepal (2008), Panorama Social de América Latina 2009.

De Ferranti, D; Perry E; Ferreira, H.G; Walton M; Coady, D; Cunningham, W; Gasparini, L; Jacobsen, J; Matsuda, Y; Robinson, J; Sokoloff, K; Wodon, Q; (2004), *Advance conference edition: Inequality in Latin America. Breaking with History?* Banco Mundial. Washington.

Elizondo, C. y Santiso J. (2006), “*Devórame otra vez: termitas locales y violencia fiscal en América Latina*”. Documento presentado en el Foro Económico de la Cumbre Iberoamericana, Barcelona, octubre 6 y 7.

Engel, E; Galetovic A. and Raddat C. (2003), *Impuesto y Distribución del Ingreso en Chile: Un poco de aritmética redistributiva desagradable*. Agostini

Fernald, L. y M. Hidrobo. (2011). “*Effect of Ecuador’s Cash Transfer Program (Bono de Desarrollo Humano) on Child Development in Infants and Toddlers: A Randomized Effectiveness Trial*.” Social Science and Medicine 72, pag, 1437 – 1446.

Gudynas, E. (2009), “*El Buen Vivir más allá del extractivismo*”. Prólogo a Alberto Acosta. *La maldición de la abundancia*. Quito: CEP, SwissAid y Abya-Yala.

Irarrázaval I. y Guzmán J. (2000), “*Incentivos tributarios para Instituciones sin fines de lucro: Análisis de la experiencia internacional*”, Estudios Públicos 77.

Jones, H. (1988), *Introducción a las teorías modernas del crecimiento económico*. Antoni Bosch.

Keynes, John M. (1936), *La Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica de España S.L.

Landreth & Colander, (1998). *Historia del Pensamiento Económico*. CECSA

Paxson, Christina y Norbert Schady. (2010). “Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador.” *Economic Development and Cultural Change* 59: 1 pag, 187-229

Peña, P. (2012), *Las Reformas en Detalle* (Revista EKOS, pag: 104-107).

Scout Andretta, J. (2001), “Calidad de Gobierno Gasto Público y desarrollo Humano”, CIDE.

Serrano, A. (2010), “Análisis de informalidad en Ecuador: recetas tributarias para su gestión”. En *Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, primer semestre, 4 pag: 129-261.

Serrano, A. y Acosta A. (2009), “Ecuador frente a la crisis económica internacional; un reto de múltiples aristas” segundo semestre, En *Revista de Economía Crítica*, 8, pag: 145-167.

Spadaro, A. (2002), *Redistribución e incentivos a la oferta de trabajo: Desarrollos recientes de la teoría de la imposición óptima sobre la renta*, DELTA.

Unicef, (2007), *Como va la inversión social. Análisis territorial de la inversión social 2006-2007 (Boletín de inversión social n°20)* Unicef, Quito. Grupo Faro, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social