



**Universidad del Azuay**

**Facultad de Ciencias de la Administración**

**Escuela de Economía**

Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales  
en base a la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador.

**Trabajo de graduación previo a la obtención del título de:  
Economista, Mención Economía Empresarial.**

**Autor:** Christian Estuardo Banegas Orellana

**Directora:** Econ. Silvia Mejía

**Cuenca – Ecuador**

**2016**

**Dedicatoria:**

Con todo mi amor para ustedes:

Estuardo, Nancy, Sebastián y Priscila, mis fundamentos.

Por su apoyo incondicional.

## **Agradecimiento:**

Quiero agradecer a la Econ. Silvia Mejía, que con su experiencia y conocimiento me ha entregado apoyo y guía para llevar de la mejor manera este proceso de titulación.

De la misma forma, quiero agradecer al Econ. Mauro Calle por el soporte y acompañamiento que me ha entregado durante mi formación universitaria, sobre todo por sus enseñanzas que me han permitido desempeñarme de la mejor manera en mi vida laboral.

Y finalmente, quiero agradecer a mis compañeros del Servicio de Rentas Internas, por la ayuda y consejos brindados.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS:

Dedicatoria .....	2
Agradecimiento.....	3
Índice de contenidos .....	4
Índice de ilustraciones y cuadros .....	8
Resumen .....	11
Abstract .....	12
Introducción .....	13
1. Capítulo 1: Política Tributaria.....	14
1.1. Concepto de Economía y Políticas Públicas.....	14
1.2. Política tributaria en el Ecuador y de América Latina.....	19
1.3. Los ingresos Fiscales en el Ecuador.....	26
1.4. Sistema Tributario Ecuatoriano: su orientación y sus componentes.....	36
2. Capítulo 2: Impuesto a la Renta de Personas Naturales.....	45
2.1. Impuesto a la Renta en el Ecuador.....	45
2.1.1. Origen del Impuesto a la Renta en el Ecuador.....	46
2.1.2. Concepto del Impuesto a la Renta.....	47
2.1.3. Sujetos del Impuesto y Ejercicio Impositivo.....	48
2.1.4. Exenciones y deducciones legales.....	50

2.1.5. Métodos de aplicación del Impuesto a la Renta.....	51
2.1.6. Convenios de doble tributación en el Impuesto sobre la Renta.....	51
2.1.7. Alícuotas del Impuesto a la Renta.....	53
2.2. Principales cambios del Impuesto a la Renta a partir de la Ley de Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, 2007.....	54
2.2.1. Tabla Progresiva del Impuesto a la Renta.....	56
2.2.2. Establecimiento del Anticipo Mínimo del Impuesto a la Renta.....	58
2.2.3. Incorporación del Régimen Impositivo Simplificado.....	62
2.2.4. Rentas exentas y deducciones legales.....	70
2.2.5. Gastos personales del Impuesto a la Renta.....	71
2.3.Recaudación efectiva.....	78
2.3.1. Recaudación por zonas.....	79
2.4. Evasión.....	81
2.4.1. Evasión vs Elusión.....	81
2.4.2. Métodos de estimación de la Evasión.....	84
2.4.3. Control.....	85
2.4.4. Sanciones.....	86
3. Capítulo 3: Distribución del ingreso en el Ecuador y en varios países.....	88
3.1.Cohesión Social.....	88

3.1.1. Redistribución del ingreso.....	90
3.1.2. Presión fiscal.....	91
3.1.3. Pobreza.....	93
3.1.4. La desigualdad.....	97
3.1.5. Coeficiente de Gini.....	100
3.2. Gasto social.....	104
3.2.1. Gasto social en Ecuador.....	105
3.2.2. Educación.....	109
3.2.3. Salud.....	111
3.2.4. Inversión privada vs inversión pública.....	114
4. Capítulo 4: Conclusiones y Recomendaciones.....	116
4.1.Capítulo 1.....	116
4.2.Capítulo 2.....	118
4.3.Capítulo 3.....	120
4.4. Conclusiones generales.....	121
Bibliografía .....	122
Anexos.....	125

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y CUADROS:

<b>Gráfico 1.</b> Participación del Impuesto a la Renta e IVA en Porcentajes. Año 1980 y 1989.....	18
<b>Cuadro 1.</b> Reformas que han incidido en el Sistema Tributario del Ecuador.....	23
<b>Cuadro 2.</b> Ingresos Tributarios en América Latina ( En porcentajes del PIB).....	26
<b>Cuadro 3.</b> Exportaciones (En porcentajes del PIB).....	26
<b>Gráfico 2.</b> Exportaciones de Bienes y Servicios en Ecuador. 2001-2013 (en % del PIB).....	27
<b>Cuadro 4.</b> Recaudación (miles de dólares) por tipo de impuesto.....	30
<b>Gráfico 3.</b> Recaudación por Tipo de Impuestos.....	31
<b>Gráfico 4.</b> Estructura Tributaria en América Latina Impuestos Directos vs Impuestos Indirectos en porcentaje del PIB.....	32
<b>Gráfico 5.</b> Recaudación por tipo de impuestos en % del PIB en Ecuador (2001-2015).....	41
<b>Gráfico 6.</b> Diferencia entre Impuesto Directo e Indirecto 2001-2015.....	42
<b>Gráfico 7.</b> Porcentaje de distribución de los principales Impuestos Directos para el año 2013.....	43
<b>Cuadro 5.</b> Impuesto a la Renta por Servicios, Año 1926.....	45
<b>Cuadro 6.</b> Convenios Internaciones que mantiene el Ecuador con otros países para evitar la Doble Imposición.....	51
<b>Gráfico 8.</b> Nivel de Ingresos Tributarios generados por IVA y Renta en porcentajes del PIB. 2001-2013.....	53
<b>Gráfico 9.</b> Recaudación del Impuesto a la Renta para el año 2007 y 2008...	55
<b>Gráfico 10.</b> Evolución de la Recaudación por anticipo del IR y por retenciones en la fuente periodo 2007-2013.....	60
<b>Cuadro 7.</b> Inscripción de contribuyentes en el RISE zona 6. Periodo 2008 al 2015.....	63

<b>Gráfico 11.</b> Inscripción de contribuyentes en el RISE zona 6.....	64
<b>Gráfico 12.</b> Contribuyentes RISE clasificados por actividades económica en la zonal 6.....	65
<b>Gráfico 13.</b> Clasificación de actividades de contribuyentes RISE en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.....	65
<b>Cuadro 8.</b> Clasificación de contribuyentes RISE de las actividades Comercio, Agrícolas y Manufactura en base a los ingresos anuales.....	66
<b>Gráfico 14.</b> Categorías RISE en base a sus ingresos anuales.....	66
<b>Gráfico 15.</b> Recaudación Anual generada por el RISE. Periodo 2007-2014.	67
<b>Cuadro 9.</b> Niveles esperados de recaudación en Estudio Preliminar a la Implementación del RISE.....	67
<b>Cuadro 10.</b> Total de Gastos Personales utilizados en la provincia del Azuay...	71
<b>Gráfico 16.</b> Total de Gastos Personales utilizados en la provincia del Azuay...	71
<b>Cuadro 11.</b> Tipos de Gastos Personales utilizados en la provincia del Azuay. Periodo 2008-2014.....	71
<b>Gráfico 17.</b> Porcentajes de tipos de Gastos Personales utilizados, en la provincia del Azuay. Periodo 2008-2014.....	73
<b>Cuadro 12.</b> Inscritos en el RUC durante el periodo 2005-2014 en la provincia del Azuay.....	73
<b>Gráfico 18.</b> Tasa de Crecimiento Inscritos en el RUC durante el periodo 2005-2014 en la provincia del Azuay.....	74
<b>Cuadro 13.</b> Aplicación de Gastos Personales en la determinación del Impuesto Causado.....	75

<b>Gráfico 19.</b> Caso sobre el Impacto de las deducciones y gastos personales en el Impuesto a la Renta.....	76
<b>Cuadro 14.</b> Recaudación del Impuesto a la Renta Total y Personal. Periodo 2007-2015.....	77
<b>Gráfico 20.</b> Recaudación Impuesto a la Renta Personas Naturales. Periodo 2007-2015.....	78
<b>Cuadro 15.</b> Número de Contribuyentes Personas Naturales clasificados por zonas.....	79
<b>Cuadro 16.</b> Comparativo N° Contribuyentes vs Monto de Recaudación por Zonas.....	80
<b>Gráfico 21.</b> N° de Contribuyentes por Zonas. Año 2013.....	80
<b>Gráfico 22.</b> Monto de Recaudación por Zonas. Año 2013.....	80
<b>Cuadro 17.</b> Niveles de Democracia en Países de Latinoamérica. Periodo 2005-2013.....	88
<b>Cuadro 18.</b> Presión Fiscal de América Latina Gobierno Central. Periodo 2006-2013.....	91
<b>Gráfico 23.</b> Presión Fiscal Países Latinoamericanos. Año 2013.....	92
<b>Gráfico 24.</b> Porcentaje de la Población de América Latina que vive con menos de \$1,90 y \$3,10 al día.....	94
<b>Gráfico 25.</b> Evolución del Coeficiente de la Pobreza en el Ecuador. Periodo 2006-2013.....	96

<b>Gráfico 26.</b> Distribución de los Ingresos por Quintiles. América Latina. Año 2013..... ....	97
<b>Gráfico 27.</b> Distribución de los Ingresos según Quintiles de la población de Ecuador..... ...	98
<b>Cuadro 19.</b> Coeficiente de Gini de países Europeos. Periodo 2006-2012.....	99
<b>Cuadro 20.</b> Coeficiente de Gini de América Latina. Periodo 2006-2013.....	10 0
<b>Gráfico 28.</b> Índices de desigualdad de Gini en Europa y en América Latina. Periodo 2006-2013.....	10 1
<b>Gráfico 29.</b> Coeficiente de Gini de Ecuador. Periodo 2006-2013.....	10 2
<b>Gráfico 30.</b> Estructura del Gasto Público Social en América Latina con respecto al Gasto Público Total, 2013.....	10 4
<b>Gráfico 31.</b> Deuda Externa Total como porcentaje del PIB, Ecuador. 2001-2014..... .....	10 7
<b>Gráfico 32.</b> Gasto Público en el Ecuador. 2006-2013.....	10 7
<b>Gráfico 33.</b> Gasto Social en el Ecuador como porcentaje del PIB. 2001-2012..	10 8
<b>Cuadro 21.</b> Gasto Público Social en Educación. Ecuador 2006-2013.....	11 0
<b>Gráfico 34.</b> Gasto Público Social en Educación. Ecuador 2006-2013.....	11 0
<b>Gráfico 35.</b> Desarrollo Social en Base a la Inversión en Educación.....	11 1
<b>Cuadro 22.</b> Gasto Público en Salud. Ecuador 2006-2013.....	11 2

<b>Gráfico 36.</b> Gasto Público en Salud. Ecuador 2006-2013.....	11 2
<b>Gráfico 37.</b> Indicadores de Desarrollo Social en base a la Inversión en Salud..	11 3
<b>Gráfico 38.</b> Porcentaje de Inversión Pública y Privada en relación al PIB. 2006-2013.....	11 5

**Resumen:**

La política tributaria en el Ecuador ha tenido varios cambios durante los últimos años, bajo una diferente concepción de la política fiscal y tributaria, esto basado en los principios constitucionales y metas planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir, en donde el sistema tributario sigue un camino en busca de la cohesión social y el de mejorar la (re)distribución de la riqueza, generando mayores ingresos fiscales fundamentados en un impuesto directo y progresivo como es el impuesto a la renta.

## ABSTRACT

Tax policy in Ecuador has had several changes during recent years perceived under a different conception of fiscal and tax policy, and based on the constitutional principles and goals set in the National Plan for Good Living, where the tax system is in search for social cohesion, and improvement in the (re) distribution of wealth, by generating higher tax revenues grounded a direct and progressive tax such as income tax.



  
Translated by,  
Lic. Lourdes Crespo

## **INTRODUCCIÓN:**

A partir del año 2007 existieron varias reformas que incidieron en la política fiscal con el fin de incrementar la participación de impuestos directos y progresivos, como es el impuesto a la renta de personas naturales. Este impuesto grava a los ingresos y rentas generadas por el contribuyente y no se puede trasladar a otras personas; adicionalmente es progresivo, los sujetos pasivos de este impuesto, es decir quienes reciben la carga son las personas naturales y significa que tienen un mayor impuesto causado las personas con mayores ingresos, cumpliendo con el principio de progresividad establecido en la Constitución del Ecuador,

En el artículo 300, esta característica hace que a medida que aumenta los ingresos también aumenta la tarifa del impuesto cumpliendo con el principio de equidad vertical, es decir, un trato diferenciado para los desiguales. La importancia de este impuesto es que permite una redistribución de los ingresos entre la población, ya que exonera a los estratos de la población más necesitada en función del ingreso monetario y grava de forma creciente a los estratos con mayores ingresos económicos cuya capacidad de contribuir es mayor a la de los demás.

En función de estos lineamientos y la estructura del sistema tributario, las políticas por parte del ente determinador y recaudador de los impuestos se ha orientado a fortalecer la imposición directa por medio de diferentes cambios en la normativa tributaria, que no necesariamente fueron una creación de impuestos o aumentar la recaudación, sino en algunos casos de reformar los impuestos ya establecidos a través de incentivos tributarios y beneficios fiscales, para facilitar una óptima asignación de los recursos basándose en criterios de bienestar fomentando la equidad horizontal, estas reformas se iniciaron con la promulgación de la “Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria”, bajo el eje normativo establecido en la Constitución y en las metas del Plan Nacional del Buen Vivir en torno a una política económica y social que busca la equidad, la progresividad fiscal y la (re)distribución de la riqueza.

# 1. Capítulo 1: Política Tributaria en el Ecuador y en varios países

## 1.1. Concepto de Economía y Políticas Públicas

El objetivo de la economía surge en relación con la de satisfacer las necesidades materiales ilimitadas del hombre y de la sociedad con los recursos limitados que posee, la economía se ocupa de la manera de administrar esos recursos escasos con el objeto de producir diversos bienes y distribuirlos entre los miembros de la sociedad (Mochón, 2005), es por esto que las políticas públicas tienen como objetivo resolver los problemas de la sociedad y crear condiciones que les permita desarrollarse dentro de la misma; para esto el Estado debe determinar cuáles son los objetivos que se quiere alcanzar y que instrumentos va a utilizar. La política pública además surge en respuesta a los fallos ocasionados por el mercado, esto tiene origen a partir del siglo XVIII y XIX en donde el papel del Estado estaba sustentado en la teoría mercantilista en donde debía desempeñar un papel limitado dentro de la sociedad, esta teoría planteaba que el ánimo de lucro inducía a los individuos a competir entre sí ofreciendo bienes que deseaban, llevados por una “mano invisible” a producir de la mejor forma posible (Stiglitz, 2000), los fallos de mercado que se presentaban son: (Cuadrado, y otros, 2006):

1. Existencia y riesgo de desarrollo de mercados no competitivos.
2. Existencia de efectos externos.
3. Bienes públicos.
4. Rendimientos crecientes.
5. Mala o insatisfactoria distribución de la renta.
6. Fallos en el logro de algunos objetivos: empleo, estabilidad, crecimiento

Esta teoría ejerció mucha influencia entre los grupos de poder en donde el Estado no debía intervenir en el sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada, en respuesta a las grandes desigualdades de la renta, la miseria que vivían los trabajadores y el desempleo en aquel entonces y las fallas del mercado que se podía apreciar surge la necesidad de que el Estado pueda intervenir directamente para que la actividad económica pudiera recuperarse de las fases de recesión y para poder guiar y controlar las decisiones de pocos que puedan afectar o incidir en muchos, estas teorías

de intervención del Estado fue defendida por varios autores como Karl Marx y John M. Keynes. Si bien existe evidencia empírica de que la intervención del Estado puede mejorar o restablecer el camino correcto que debe seguir una economía, como el caso de la depresión de los años treinta, también la intervención excesiva del Estado puede ocasionar fallos como la información limitada con la que cuenta para poder realizar sus políticas públicas, así como del control limitado que tiene sobre las empresas privadas en donde le permita controlar ciertas acciones ante decisiones del sector público; otro fallo de la intervención del Estado es acerca del control limitado de la burocracia y sus procesos que pueden resultar muy demorados o que existan vacíos legales en donde les impida actuar con rapidez ante ciertas circunstancias y el último fallo del Estado es las limitaciones del proceso político, es decir acerca de las decisiones que tomen los representantes populares van a ser influidas por lo grupos de interés, estas aseveraciones de las fallas que produce el Estado dentro la economía son defendida por varios autores como Milton Friedman (Stiglitz, 2000).

La políticas públicas por parte del Estado deben dar respuesta ante las necesidades fundamentales que tiene las personas dentro de la sociedad y ser un ente activo para poder dar soluciones ante los fallos que se puedan dar en un determinado momento, pero esta intervención debe ser limitada de acuerdo a la necesidad y a la situación, la intervención del Estado no puede limitar las iniciativas del sector privado sino ser parte del desarrollo que le permita a este sector desarrollarse dentro de los principios de plena competencia para evitar un abuso por decisiones que se pueda tomar desde dicho sector, es decir se debe generar un equilibrio entre el sector privado y el sector público.

La política pública en el Ecuador define necesidades que se plantean en la Constitución del Ecuador, esta ley suprema dicta los parámetros de cómo debe guiarse el Estado, en esta se plantea los siguientes objetivos permanentes de la economía, en el artículo 284 señala que, se debe (Constituyente, 2008):

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistemática, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.

4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a la cultura.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenible en el tiempo.
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

En base a estos objetivos se plantea los principales retos de la política económica que son:

- Desarrollo económico: acerca de la evolución progresiva de una economía que lleve a generar mejores condiciones de vida, a través del aseguramiento de iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo asegurando una mejor calidad de vida.
- Estabilidad Económica: a través del sostenimiento o incremento de los niveles de empleo, así como el mantenimiento estable de los precios de los bienes y servicios y del equilibrio de la balanza de pagos.
- Eficiencia distributiva: lograr equidad en la distribución del ingreso público.

Para poder alcanzar estos objetivos planteados ante las necesidades de la sociedad, el Estado dispone de políticas públicas, estas políticas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos correspondientes a los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido, desarrollados por el sector público, con la participación de la sociedad y del sector privado (Eugenio, 2004), ante los objetivos planteados en la Constitución las políticas públicas incluirán orientaciones, contenidos, instrumentos y mecanismos para dar resultados. Los instrumentos de la política pública en el Ecuador constan de dos tipos de instrumentos, el primero de ellos es la política monetaria, que son medidas para

controlar y regular el sistema financiero, la estabilidad en el valor del dinero y para evitar una balanza de pagos negativa. Y el segundo instrumento es la política fiscal que son medidas de acción que sirven para poder generar recursos necesarios para el funcionamiento del Estado el cual le permita:

- Financiar los servicios, inversiones y bienes del sector público.
- La redistribución de los ingresos.
- La generación de incentivos para la inversión de los sectores de la economía.

La política tributaria es un instrumento de la política económica que permite que las políticas fiscales doten de ingresos permanentes al Estado para el cumplimiento de sus funciones y para fomentar la producción y la generación de empleo, así como de la inversión, el ahorro y la redistribución de la riqueza (CEF, AULA VIRTUAL, 2014).

Sin embargo la concepción de los impuestos dentro de la sociedad, resulta de alguna manera para algunas personas como una situación difícil de aceptar, debido a que en su mayoría se lo considera como una medida de opresión y castigo hacia el capital o al trabajo de los ciudadanos y de las familias, esto se debe a que desde la época de la Colonia y de la República aparecieron instituciones y estructuras sociales que además de cumplir un orden gubernamental de generación de ingresos, sirvió como un instrumento de dominio; los españoles en la época de la conquista crearon una red de instituciones destinadas a explotar los pueblos indígenas. El conjunto formado por encomienda, mita, repartimiento y trajín tenía como objetivo obligar a los pueblos indígenas a tener un nivel de vida de subsistencia y extraer así toda la renta restante para los españoles. Esto se logró expropiando su tierra, obligándolos a trabajar, ofreciendo sueldos bajos por el trabajo e imponiendo impuestos elevados. Esto generó mucha riqueza para la corona española e hicieron ricos a los conquistadores y a los descendientes, convirtiendo a América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo. (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

La relación entre el Estado y los ciudadanos a través del sistema tributario aparece desde la época colonial pero como un sinónimo de dominación social y política por parte de los grupos privilegiados de la sociedad, siendo injusto el trato hacia los sectores más vulnerables del mismo. Es por esto que los impuestos exigidos por el Estado deben ser apreciados por los ciudadanos como un concepto de justicia y libertad a través de instituciones económicas inclusivas que permitan el desarrollo de la

sociedad, equiparando y brindando de alguna manera las posibilidades que tienen todos los miembros de una sociedad para desarrollarse y alcanzar metas y objetivos.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es acerca de la Moral Tributaria, según la teoría de la económica clásica el individuo tiene o debe tener un comportamiento racional ante los impuestos, Adam Smith plantea que, la conducta de los ciudadanos frente a los tributos se determina en base a la justicia de los mismos, es decir a la equidad que tengan los mismos y el esfuerzo que cada ciudadano debe tener en base de sus propias capacidades para soportar el peso de los mismos además de la certidumbre, que implica que la determinación y vigencia de los impuestos sea clara y comprensible para los ciudadanos, y finalmente la comodidad, acerca de las oportunidades que se le den a la persona para poder pagar los mismos y la economía, es decir que no se generó un costo adicional para poder cumplir con el pago de los tributos.

El inconveniente es acerca de definir el término de justicia y en el caso de los impuestos, definir si dicho impuesto es justo o no. Diversas teorías coinciden en que la justicia social se aproxime a un sistema de libertades, obligaciones y la distribución de los ingresos; existen dos autores que han planteado un modelo alternativo al de la justicia utilitarista como sistema de justicia que se planteaba en la antigüedad, estos son los economistas John Rawls y Amartya Sen, los cuales critican al utilitarismo debido a que este sistema plantea una perspectiva estrictamente egoísta e individualista para perseguir la mayor utilidad.

John Rawls, estadounidense, profesor de filosofía política, plantea en su teoría de la justicia lo siguiente, “la sociedad es una asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y que actúan de acuerdo a ellas, la cooperación posibilita un mejor modo de vida que el que tendríamos si tuviéramos que valernos por nuestros propios esfuerzos” (Caballero, 2006), además la teoría de Rawls también considera que, “los principios de justicia son objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales en una situación contractual justa” (Caballero, 2006).

Por otro lado Amartya Sen, economista bengalí, ganador del premio Nobel de Economía en 1998, propone una teoría alternativa a la del utilitarismo y a la propuesta por el Economista Rawls, en esta hace referencia a conceptos de funcionamiento y

capacidades, en donde el primer concepto es la consecución de un conjunto de estados del ser, que le permita vivir y no solo sobrevivir, haciendo referencia desde los aspectos más básicos, como la alimentación, la educación, el empleo y la salud, estos elementos son la consecución de los logros alcanzados por las personas y las capacidades como oportunidades reales que le permitan conseguir su bienestar o un buen vivir. (Carrasco, Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir, 2012)

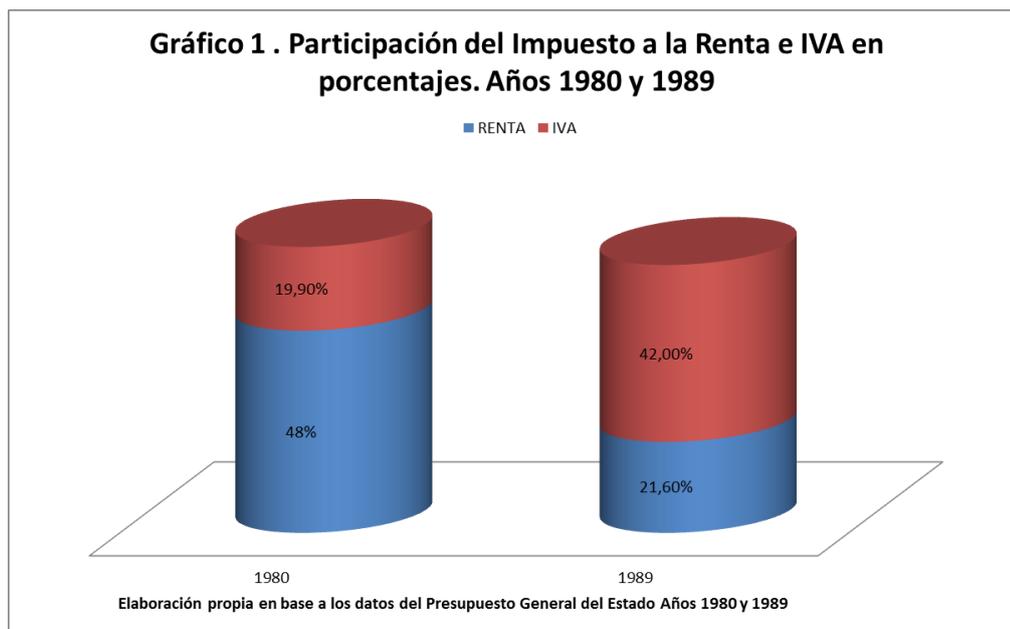
### 1.2. Política tributaria en el Ecuador y de América Latina

La política tributaria en el Ecuador, así como la de la mayoría de los países de América Latina, durante las décadas de los años 1980 y 1990 han vivido periodos en donde las políticas económicas y redistributivas estuvieron resumidas en las acciones de los criterios del “Consenso de Washington”, en caso del Ecuador la políticas adoptadas por los gobiernos de turno estuvo enfocado en las tesis neoliberales en la cual se sustentaba en la globalización transnacional y el libre mercado en Ecuador como en los demás países latinoamericanos, los reajustes a las políticas públicas se condicionaron a diez aspectos (Paz & Cepeda, 2015):

1. Disciplina Fiscal.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público.
3. Reformas impositivas.
4. Liberalización financiera.
5. Tasa de cambio competitiva.
6. Liberalización del comercio externo.
7. Inversiones extranjeras.
8. Privatizaciones.
9. Desregulación.
10. Garantías a los derechos de propiedad.

Estos reajustes que se dieron dentro de las políticas públicas del Ecuador ocasionaba que la participación del Estado sea menos representativo en la actividad económica del país, estos ajustes se dieron con el objetivo de administrar de mejor manera el pago de la deuda externa frente a los acreedores internacionales y tenedores de bonos, así como al Fondo Monetario Internacional (FMI), los ajustes que se dieron en el aspecto fiscal fue en el énfasis de aplicar tributos en su mayor medida sobre bienes y servicios de consumo, más conocido como el IVA, la Renta y a los consumos especiales que

también se priorizaron, sin embargo el impuesto predominante fue el IVA el cual fue la principal fuente de financiamiento del Estado, la participación de este impuesto paso del año 1980 con un 20% al 42% al año de 1989, es decir en menos de 10 años se duplico la participación que tenía este impuesto dentro del presupuesto general del Estado, por otro lado la participación del impuesto a la renta para el año de 1980 representaba el 48% de la participación del presupuesto y disminuyo en 26 puntos porcentuales pasando al 21,6% de participación en 1989 Gráfico 1 :



Al reordenar las prioridades del gasto público en pro del pago de la deuda se desmantelaron las políticas sociales en sectores más necesitados, se generaron medidas de ajuste o paquetazos, se aceleró la inflación, disminuyó la capacidad adquisitiva del dinero de la población y se incrementaron los procesos migratorios debido al mal manejo de los bancos y la falta de políticas sociales destinadas a los sectores más necesitados de la sociedad, en cuanto al promedio de crecimiento económico en el Ecuador entre el periodo comprendido entre 1980 a 1989, la tasa anual promedio fue de -0,7%, la peor a nivel promedio de América Latina (Acosta, 2012).

Estos aspectos causaron que el principio de equidad horizontal predomine generando así una desigualdad mayor entre los ciudadanos, “el quintil más rico se elevó del 51,7% en 1990 a 59,0% en el 2006; en tanto que el quintil pobre bajo del 32,9 % al 24,1% en los mismos años de comparación”. (Espinosa, 2009)

En respuesta a estas políticas neoliberales, en el año de 1990 varios partidos políticos de izquierda de América Latina y el Caribe se reúnen por invitación del Partido de los Trabajadores de Brasil con el objetivo de debatir acerca de la nueva coyuntura internacional frente a la caída del muro de Berlín y las consecuencias de la implementación de las políticas neoliberales que se plantearon en la mayoría de los países de Latinoamérica, este encuentro de lo denominó el “Foro de Sao Paulo”, estas ideas planteadas respondían a una ideología política de izquierda, uno de los objetivos primordiales fue la búsqueda de un modelo alternativo al plantado entonces hasta la fecha por el consenso de Washington y de garantizar la justicia social (Paulo, 2014). Actualmente las políticas tributarias así como las políticas económicas que rigen algunos de los países latinoamericanos se basan en los criterios establecidos del denominado foro de Sao Paulo o criterios de izquierda.

La política económica es la intervención del Estado en la economía, de conformidad con estrategias derivadas de las relaciones de poder. Es una parte fundamental de las políticas públicas (Pacheco, 2013). La política económica y tributaria que actualmente vive el Ecuador se basa en los lineamientos del Socialismo del Siglo XXI, estos lineamientos dictan una mayor intervención del Estado para ser un mejor proveedor de recursos al ser humano, pero existe aún el debate entre varios sectores de la sociedad para determinar el papel que debe tener el Estado en la economía, al considerarlo que no es un eficiente distribuidor de los recursos que dispone la sociedad, el Ecuador no se encuentra en una estatización total de los recursos, factores de la producción, circulación y distribución de los ingresos, ni tampoco en un liberalismo en donde la economía está manejada únicamente por el mercado. Las políticas sociales y redistributivas sea cual fuere la intervención del Estado deben concebir un solo objetivo, el de generar mayores ingresos para el Estado y sea éste un regulador a quién se le confíe una mejor distribución de los ingresos para los miembros de la sociedad a través de las contribuciones permanentes y responsables de toda persona natural o jurídica que esté debidamente en el derecho de contribuir al mantenimiento del Estado en base a los ingresos percibe cada uno de ellos.

Según la constitución en el artículo 283 indica sobre el sistema económico que reconoce al ser humano como sujeto y fin que tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que le posibiliten alcanzar el buen vivir; la política económica en su primer objetivo plante

el aseguramiento adecuado de la distribución del ingreso y de la riqueza nacional, priorizando los impuestos directos y progresivos según el artículo 300 de la constitución. Estos principios constitucionales son las directrices que tiene la política fiscal que utilizará para superar los desequilibrios estructurales en la distribución y redistribución del ingreso y del gasto público.

La política tributaria es un instrumento de la política fiscal que dota de ingresos al presupuesto general del Estado, esta herramienta permite conocer cuál es el monto de recursos con los que contará el gobierno para realizar los diferentes gastos corrientes y programas de inversión que necesite el país.

La potestad de la política tributaria en la mayoría de los países de latinoamericanos y en especial la del Ecuador se basa en la imposición de forma centralizada, en donde el gobierno central tiene la facultad de establecer los tributos y de administrar, determinar y recaudar los impuestos principales, delegando a los gobiernos descentralizados como por ejemplo las prefecturas y los municipios los impuestos y tasas de su ámbito, acerca de los bienes muebles e inmuebles urbanos o rurales (predios), o a los vehículos (impuestos al rodaje).

En el caso de las políticas tributarias de países latinoamericanos existe diferencia entre países con un centralismo fiscal y otros con un federalismo fiscal, Chile es un país en donde existe una centralización fiscal, teniendo la potestad tributaria el gobierno central administrado por el Servicio de Impuestos Internos (SII), los tributos cuya potestad corresponden al gobierno central son los impuestos sobre las rentas, el consumo, la propiedad, impuestos selectivos, al exterior y régimen simplificado, en cuanto a los tributos de los gobiernos sub-nacionales, los principales impuestos municipales son los impuestos territoriales, los permisos de circulación vehicular y patente comercial y profesional. Mientras que en Brasil se caracteriza por un federalismo fiscal, con una descentralización fiscal, la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB Secretaria da Receita Federal do Brasil) es un órgano independiente del ministerio de hacienda y se encarga de los tributos del gobierno Federal mientras que los tributos por parte de los Gobiernos Sub-Nacionales son recaudados y administrados por ellos mismos. En cuanto al Ecuador la potestad tributaria se basa de manera centralizada en donde la recaudación y administración de tributos se la hace por parte del Servicio de Rentas Internas (SRI), con la excepción de los aduaneros

cuyos tributos están a cargo del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE), los tributos cuya potestad pertenecen al Gobierno Central son los impuestos recaudados sobre la renta, utilidades y ganancias del capital; sobre la propiedad; sobre el consumo; sobre impuestos selectivos como el ICE; sobre el comercio exterior y los generados a través de las cuotas del régimen simplificado RISE. Mientras que a los que les pertenece a los Gobiernos Sub-Nacionales sus principales son:

- Impuesto a los Predios Urbanos.
- Impuesto a los Predios Rurales.
- Impuestos de Alcabalas.
- Impuestos al Rodaje.

Al hablar de centralización fiscal y federalismo fiscal en los países de Latinoamérica se ha determinado según su geografía, puesto que los países más pequeños de la región se han caracterizado por la administración de los impuestos del Gobierno Central y los países más grandes han adoptado trasladar parte de la administración de impuestos a los Gobiernos sub-Nacionales, sin embargo no se ha definido aún que es lo más aconsejable para un país debido a que ambos modelos tienen sus ventajas y desventajas.

El régimen tributario ecuatoriano a través de su ente recaudador que es el Servicio de Rentas Internas, ha generado grandes cambios en la normativa que permiten revertir las fuentes de los ingresos públicos priorizando la recaudación de impuestos directos, como es el Impuesto a la Renta frente al impuesto indirecto (IVA), para así de esta manera evitar la regresividad en el sistema impositivo, la evasión y así fomentar la cohesión social.

Uno de los mayores cambios en la normativa del sistema tributario fue la ley reformativa para la equidad tributaria y redistributiva, esta permite al Estado obtener una mejor distribución de la riqueza en base a la estructura impositiva, la misma que se encuentra sustentada por aquellos impuestos que sirvan para disminuir las desigualdades y que busquen una mayor justicia social.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador, Aprobada por la Asamblea Constituyente el día 28 de Diciembre del año 2007 e inscrita en el Registro Oficial el 29 de Diciembre del 2007.

De la misma manera dentro del Plan Nacional del Buen Vivir, plantean políticas que orientan al objetivo de asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza, para lo que plantea en algunos de sus puntos: (Senplades, 2013, pág. 14)

- Incrementar la progresividad en la estructura tributaria mediante la ampliación de la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos directos fundamentados en el principio de justicia redistributiva.
- Fortalecer la cultura tributaria del país.
- Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización a la evasión tributaria.

De esta manera los cambios que se han dado dentro de las políticas fiscales y económicas se han realizado con el fin de favorecer y generar mejores condiciones de vida para los ecuatorianos, estos mismos objetivos son los que se buscan alcanzar en el plan del buen vivir con los principios constitucionales.

Como se había planteado en un inicio, América Latina, al ser uno de los continentes más desiguales del mundo, donde existe un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayoría de las riquezas y con grandes mayorías de personas que se encuentran por debajo de los niveles de subsistencia, la prioridad de las políticas públicas y en especial la de la política tributaria está encaminada a corregir este problema social con una correcta distribución de la riqueza. La actividad económica, así como el crecimiento económico es necesaria para promover la cohesión social.

El Ecuador a partir del año 2007 entra en un nuevo proceso de gobernabilidad con un esquema socialista presidido por Rafael Correa, desde ese año el país inicia un proceso de reforma al sistema tributario y a la Constitución Política del Ecuador con la necesidad y el objetivo de eliminar ciertos vacíos legales que se daban antes para el cometimiento de la evasión tributaria y la aplicación de diversos impuestos para generar mayores ingresos al país. La primera modificación que tiene el sistema tributario se da con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria cuyos objetivos principales fueron el de mejorar la progresividad del sistema tributario e incrementar la recaudación combatiendo la evasión. Para cumplir con estos objetivos, se incrementó los tramos de la tabla del impuesto a la renta de personas naturales, se modificó el cálculo del anticipo del impuesto a la renta y se reforzó el régimen sancionatorio, se gravó el impuesto a los consumos especiales (ICE) a ciertos bienes

de lujos esto con el objetivo de regular ciertas externalidades, como por ejemplo la del alcohol y el tabaco para evitar su uso y consumo.

En esta ley también se implementó el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), para incrementar la base de contribuyentes y simplificar la forma de declaración y pago de impuestos y principalmente el de regularizar a los sectores más informales.

En el año 2008 a través de la Asamblea Constituyente en la Constitución Política del Ecuador, se definió los principios del régimen tributario basados en equidad y redistribución y ejecución tiene incidencia en el Plan Nacional del Buen Vivir para plantear los objetivos sociales, económicos y políticos que permita a los ecuatorianos a alcanzar el Sumak Kawsay o Buen Vivir.

Los cambios que tiene el sistema tributario a través del Código, la Ley de Régimen Tributario así como de otras leyes que regulas la imposición interna del país desde el año 2007 son los siguientes (Carrasco, Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir, 2012):

<b>Cuadro 1. Reformas que han incidido en el Sistema Tributario del Ecuador</b>	
Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador	2007
Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico	2008
Constitución Política del Ecuador	2008
Ley Orgánica de Empresas Públicas	2009
Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	2009
Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno	2010
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	2010
Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado	2011

### 1.3. Los ingresos Fiscales en el Ecuador

La política fiscal tiene relación directa con el presupuesto general del Estado, este presupuesto es una herramienta del gobierno que le sirve para proyectar los ingresos y egresos que el Estado vaya a tener durante el ejercicio fiscal y así determinar de qué manera se van a realizar los proyectos de inversiones, obras y servicios que realiza el Estado en la sociedad. (Pacheco, 2013)

El presupuesto de ingresos puede determinarse de la siguiente manera:

1. Ingresos Corrientes: son los que se obtienen de manera regular y no alteran en gran medida la situación patrimonial del Estado. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran los ingresos tributarios; Seguridad social; transferencias.
2. Ingresos de Capital: son los obtenidos de manera eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado, proviene de las inversiones y también de los recursos naturales no renovables como los ingresos petroleros.
3. Ingresos de financiamiento: obtenidos a través de la captación de ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión.

Los ingresos también se clasifican por la periodicidad y por el origen:

1. Periodicidad:

- Ordinarios: los que se percibe de manera constante o permanente.
- Extraordinarios: recibidos en ocasiones especiales.

2. Origen:

- De derecho privado: obtenidos de dividendos del sector privado.
- De derecho público: obtenidos por la potestad de poner impuestos.

Los ingresos fiscales, son ingresos corrientes que recauda el Estado para financiar las actividades del sector público, proceden de la recaudación de impuestos, tasas, contribuciones y aranceles, administrados por el Servicio de Rentas Internas, la corporación Aduanera Ecuatoriana y otras instituciones públicas. Los impuestos constituyen la mayor parte de los recursos fiscales que dispone el Estado. Los impuestos pueden gravar directamente los ingresos, la riqueza o la propiedad (imposición directa) o gravar el consumo (imposición indirecta). (CEPAL).

Los impuestos son los pagos exigidos por el Estado sin la necesidad de que exista una contraprestación directa de bienes o servicios, los impuestos se paga en base a la capacidad contributiva del sujeto. Los impuestos en el Ecuador se encuentran clasificados de la siguiente manera:

- Impuestos directos: hace referencia a que el impuesto establecido en la ley recibe la carga del impuesto y no puede trasladarlo a otra persona.
- Impuestos indirectos: aquellos que se los puede trasladar a otra persona el pago exigible del impuesto.
- Impuestos reales: aquellos que gravan un hecho o un objeto sin considerar la situación del titular.
- Impuestos personales: aquellos que gravan a las personas en base a su capacidad contributiva.
- Impuestos internos: aquellos que operan dentro del territorio.
- Impuestos externos: aquellos que sirven para controlar el comercio exterior.
- Impuestos ordinarios: aquellos que periódicamente se los recauda año tras año.
- Impuestos extraordinarios: aquellos establecidos por excepción debido a situaciones específicas que requiera el Estado.
- Impuestos proporcionales: aquellos se establece una tasa fija de impuestos.
- Impuestos progresivos: aquellos que la tasa del tributo varía según aumente o disminuya la base imponible del impuesto.

De esta manera los ingresos fiscales en el Ecuador en base a los impuestos son ingresos corrientes, estos son administrados y recaudados por el Servicio de Rentas Internas, los impuestos se clasifican en indirectos y directos.

Así mismo como en el Ecuador, los demás países latinoamericanos en cuestión con la equidad distributiva y progresiva mediante los tributos han impulsado el análisis, la evaluación y la puesta en práctica de reformas recientes que han generado cambios en el nivel de la imposición de las estructuras tributarias. Los cambios implementados en las nuevas administraciones tributarias de la región han hecho que los ingresos tributarios aumenten en los últimos diez años tal como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 2													
Ingresos Tributarios en América Latina ( En Porcentajes del PIB)													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ARGENTINA	21,9	20,7	24,0	27,4	27,9	28,5	30,0	31,6	32,6	34,5	35,7	38,4	32,3
BOLIVIA	14,6	16,2	14,7	16,9	20,4	22,9	23,5	21,9	24,6	23,3	24,3	24,5	29,8
BRASIL	28,4	29,9	29,1	29,8	31,2	31,6	32,2	32,3	31,3	31,4	33,2	33,1	33,1
CHILE	18,9	19,0	18,7	19,0	20,6	22,0	22,6	21,7	17,3	19,6	21,7	21,0	19,9
COLOMBIA	15,6	15,6	16,1	16,9	17,5	18,4	18,4	18,1	17,9	17,3	18,0	18,9	19,0
ECUADOR	13,6	14,4	13,8	13,8	14,4	15,2	15,9	15,6	16,7	17,9	18,4	20,8	20,1
PARAGUAY	12,5	11,0	11,9	13,4	13,5	13,8	13,8	14,5	16,1	16,6	16,5	17,5	17,1
PERU	14,8	14,6	15,4	16,1	16,8	18,2	18,7	19,0	17,1	18,0	18,7	19,3	19,1
URUGUAY	24,1	24,0	24,6	25,2	26,4	29,1	28,2	28,9	29,8	30,5	30,6	31,0	32,5
VENEZUELA	13,1	11,9	12,2	13,9	16,1	17,2	17,3	17,2	14,6	12,0	13,5	14,6	14,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CIAT

En el caso del Ecuador podemos identificar estos tres factores que han sido importantes en el aumento de los ingresos tributarios, por ejemplo, en nuestro país los ingresos tributarios en porcentajes del PIB del año 2001 al 2007 pasan de 13,6% al 15,9% y del año 2008 al 2013 pasan de 15,6% al 20,1%; esto quiere decir que durante el primer periodo solo aumentó 2,3 puntos porcentuales de ingresos tributarios comparado con los 4,5 puntos porcentuales registrados en el segundo periodo analizado respectivamente.

Este aumento en los ingresos tributarios de los países que conforman la región en su mayoría, son generados por tres factores principales: (Gómez Sabaini, Pablo, & Darío, 2012)

- 1) Crecimiento económico debido al auge de las exportaciones de bienes primarios:

El primer factor que podemos analizar como principal para el aumento de este ingreso tributario en el caso del Ecuador es acerca de las exportaciones que ha tenido el país a lo largo de estos años, según el cuadro 3, en el cual se pueden identificar los niveles de exportaciones que ha tenido el país:

CUADRO 3													
Exportaciones ( En Porcentajes del PIB)													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ecuador	23,2	21,5	22,6	24,6	27,6	30,3	31,9	34,2	25,2	27,9	31,1	30,0	29,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial



Como se puede ver en el gráfico 2, las exportaciones de bienes y servicios han mostrado un constante crecimiento hasta el año 2008 en donde alcanza su máximo nivel de exportación y para el año 2009 desciende 9 puntos porcentuales, esto debido a que en el año 2008 se vivió una crisis financiera que afectó a gran parte de los países cuyo destino tienen nuestros productos primarios, lo cual mediante este indicador podría decir que las exportaciones no jugaron un papel tan importante para que los ingresos tributarios en el Ecuador aumente.

2) Impuestos mínimos e impuestos a las transacciones financieras e impuestos sobre recursos naturales:

El siguiente factor que se plantea para explicar el crecimiento de los ingresos tributarios es el de los impuestos mínimos e impuestos a las transacciones financieras y sobre los recursos naturales, en este aspecto la administración tributaria, que vendría a ser el Servicio de Rentas Internas (SRI), como ente administrador y recaudador de los tributos, ha venido fortaleciendo su capacidad recaudadora a través de un mejor manejo de la información así como de medidas contra la evasión que han generado de cierta manera una mejora en la actitud y el comportamiento del contribuyente, el SRI ha tenido más de veinte reformas tributarias desde 1997 año en el que se crea la administración. A partir del año 2007 se plantean los siguientes impuestos en relación con lo se hace referencia:

- Creación del impuesto a la Salida de Divisas

El impuesto a la salida de divisas se creó bajo la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria el 29 de diciembre del 2007, el hecho generador de este impuesto se da al momento de la transferencia, envío o traslado de divisas que se efectúen en el exterior, el objetivo de este impuesto es el desincentivar la salida de divisas, aumentando la liquidez dentro del país y así fomentar el ahorro, fortaleciendo la dolarización y solucionar los desajustes en la balanza comercial, pero como se puede observar en el cuadro 3, los datos de recaudación de este impuesto para el año 2009 fueron de USD 188 millones y para el año 2013 la recaudación alcanzó USD 1 224 millones de dólares, este aumento significa que no se han logrado reducir el nivel de salida de divisas del país, varios especialistas económicos sugieren que se debe a que no se encuentran las posibilidades para invertir en el país o que la inclinación por los productos importados es mucho mayor que los de producción nacional.

- Creación del impuesto a los Ingresos Extraordinarios

Este impuesto grava a los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la explotación y exploración de recursos no renovables, este impuesto fue publicado en febrero del año 2010 con la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador, las objeciones que se dieron por parte de las empresas privadas que llevaban a cabo estos proyectos es que solo se consideraba la parte de los ingresos extraordinarios sin tomar en cuenta que de igual manera aumenta los gastos y la relación que tiene la empresa en este aspecto es que el beneficio del 93% va directamente al Estado y el 7% restante a la empresa lo cual no se lo consideraba justo en tal sentido ya que lo que correspondía era 70-30.

- Creación del impuesto a las Tierras Rurales

El impuesto a las tierras rurales fue creado mediante la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador el 29 de diciembre del 2007, este impuesto grava a la propiedad o posesión de tierras de superficie superior a 25 hectáreas en el sector rural, este impuesto se creó con el propósito de fomentar la producción de aquellos predios que no estaban siendo aprovechados, a lo largo del tiempo este impuesto ha tenido varios ajustes, como la aplicación de la exoneración del pago del impuesto a los predios en la región amazónica son superficies inferiores a las 70 hectáreas, así como el beneficio del crédito tributario generado por los pagos realizados por concepto de programas de forestación y reforestación aprobados por el Ministerio del Ambiente.

- Creación del impuesto a la Renta Único para la actividad productiva del banano.

Este impuesto entró en vigencia desde el mes de noviembre del año 2011 con la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, este impuesto grava a los ingresos provenientes de la producción y cultivo de banano, la tarifa es del 2%.

- Creación del Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular

Este impuesto también se creó con la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, con el objetivo de mejorar la calidad del combustible que utiliza en el país, este impuesto se calcula en base a los años que tiene el vehículo y el cilindraje del mismo, existe la debida exoneración, reducción o rebaja especial para quienes pertenezcan al sector público, transporte público, choferes profesionales para que no se vean afectados este gremio del transporte e instituciones del sector público.

- Creación del impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado).

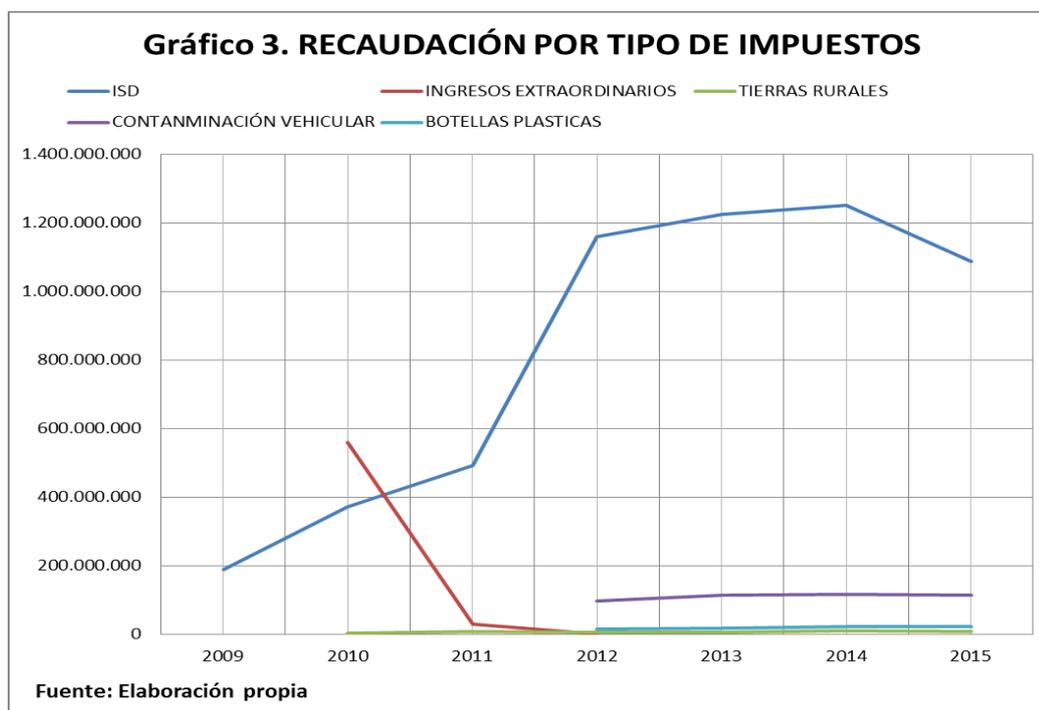
Este impuesto tiene la finalidad de disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje, la normativa señala que por cada botella plástica gravada con este impuesto se aplica la tarifa de hasta 0,02 centavos, valor que se devolverá a quien recicle las botellas, para el año 2011 la recolección de botellas plásticas era del 30% y para el año 2012 se incrementó un 80%. (Economía, 2014)

En este punto acerca de los factores para mejorar los ingresos tributarios, el Ecuador ha implementado ciertos tipos de impuestos a las transacciones financieras como en este caso el ISD con el objetivo de evitar la salida de capitales “golondrina” y a los recursos naturales como es el caso de las tierras rurales en donde se busca mejorar la productividad del suelo y fomentar la reforestación.

<b>Cuadro 4. RECAUDACIÓN (MILES DE DOLARES) POR TIPO DE IMPUESTO</b>							
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>
ISD	188.287.257	371.314.941	491.417.135	1.159.590.491	1.224.592.009	1.250.386.873	1.086.504.912
INGRESOS EXTRAORDINARIOS		560.608.264	28.458.253	338			
TIERRAS RURALES		2.766.438	8.913.344	6.188.498	5.936.605	10.139.960	8.830.069
CONTAMINACIÓN VEHICULAR				95.770.183	114.809.214	115.138.448	113.198.574
BOTELLAS PLASTICAS				14.867.920	16.375.218	22.229.029	21.626.266
<b>TOTAL</b>	<b>188.289.265,93</b>	<b>934.691.652,86</b>	<b>528.790.742,76</b>	<b>1.276.419.441,94</b>	<b>1.361.715.058,96</b>	<b>1.397.894.310,22</b>	<b>1.230.159.820,81</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SRI

En el cuadro 4, se observa que en base a los impuestos implementados con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) es el que registra un mayor crecimiento durante los últimos años en relación a los demás impuestos, esto también se puede observar en el (Gráfico 3), aportando en mayor medida a los ingresos tributarios recaudados por parte del SRI.



### 3) Reformas a la estructura y a las administraciones tributarias

El tercer factor se plantea como principal para mejorar los ingresos fiscales, este hace referencia a las reformas introducidas a la estructura y la administración tributaria, en

este aspecto se debe señalar que el papel que desempeñan las administraciones tributarias no solo se limita y se actúan con finalidad recaudatoria sino que juegan un papel importante y fundamental en la realidad política de una sociedad, las funciones de la administración tributaria se centran en la correcta recaudación para evitar los niveles de evasión de impuestos, para así garantizar el incremento de los ingresos tributarios que permitan al Estado el correcto funcionamiento a través del gasto público.

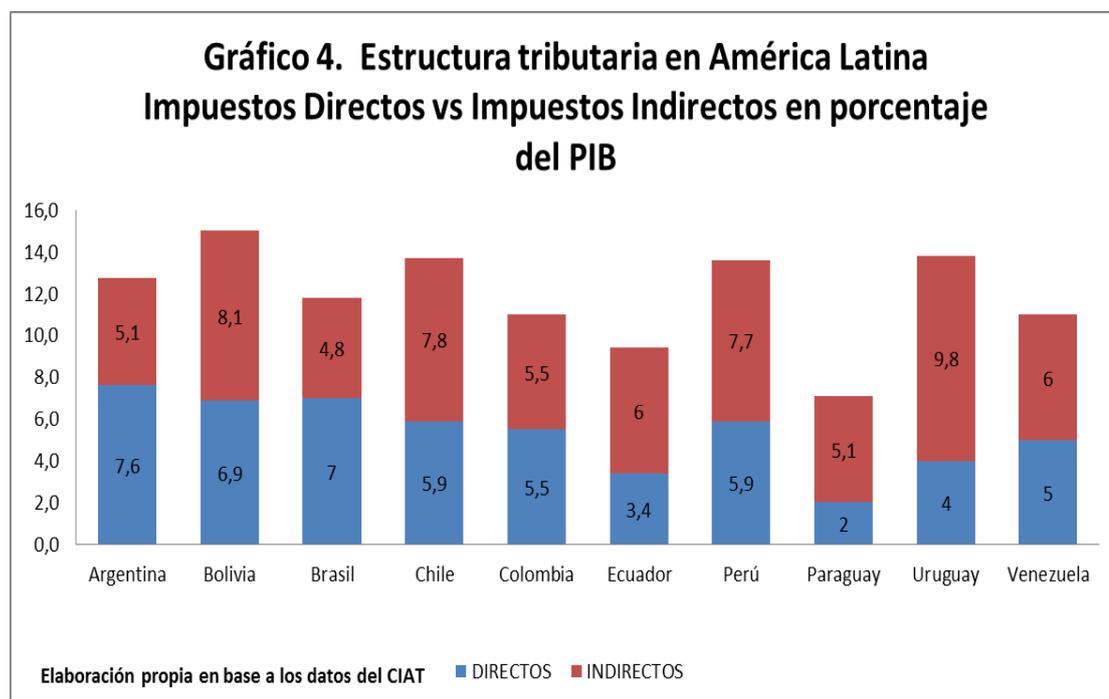
Como se menciona en el texto “Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir” (Baer, 2006) “La evolución de los impuestos así como de las administraciones consolidan los intereses políticos y económicos de una nación, en el caso específico de América Latina, un rasgo particular de las administraciones tributarias es la progresiva mejora en el grado de institucionalización que hace referencia a una nivel mayor de profesionalización de los dirigentes y del personal en sí de la administración tributaria; así como también del uso de las nuevas tecnologías y de la informática para automatizar los procesos de las administraciones.” (Carrasco, Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir, 2012, pág. 359). Durante los últimos años se han implementado varias procesos de medidas de anti-elusión a través de un mejor sistema sancionatorio, incorporación de rangos en el pago de impuestos para generar un impacto positivo en la recaudación y un debido fortalecimiento en la cultura tributaria para que los ciudadanos sean más conscientes de sus responsabilidades que tiene con la administración en el pago de tributos.

En los últimos años han existido cambios en la estructura y administración tributaria del Ecuador (Paz & Cepeda, 2015):

- Fortalecimiento del SRI.
- Efectividad en el cobro de los impuestos.
- Persecución a la evasión y elusión tributarias.
- Privilegio de los impuestos directos sobre los indirectos.
- Política tributaria para la redistribución de la riqueza.
- Orientación impositiva para el desarrollo de la producción nacional.

Sin embargo, si bien ha aumentado los ingresos tributarios en los países latinoamericanos y en especial el del Ecuador, todavía los impuestos indirectos

(regresivos) siguen siendo superiores a los impuestos directos, tal como se indica en el gráfico 4, la carga tributaria de los países de América Latina en base a la recaudación sobre la renta y el consumo:



Esta situación indica, que durante el periodo desde el año 2001 al 2013 aumentó los ingresos tributarios en la mayoría de los países de la región, se observa que existe una clara incidencia de los impuestos indirectos afectando a la distribución de los ingresos, si bien se logra una mayor recaudación, se debería lograr una mejor forma de revertir esta situación generado un pago de los impuesto a través de impuestos directos sin afectar al consumo de las personas y a los incentivos de las empresas para poder invertir en el país.

#### 1.4. Sistema Tributario ecuatoriano: su orientación y sus componentes

El sistema tributario es un conjunto de impuestos, tasas y contribuciones, que rigen en un determinado tiempo y espacio, es coherente con la normativa constitucional vigente, articulando y relacionando las políticas económicas, cuyo objetivo debe ser minimizar los costos en la recaudación y cumplir con los objetivos de la política fiscal así como el de fomentar una cultura tributaria entre los ciudadanos para una mayor y mejor recaudación. (CEF, CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES, 2014)

La nueva constitución vigente en el Ecuador es la del 2008, que se dictó en la Asamblea Constituyente de Montecristi en los artículos referentes al sistema económico y a los objetivos de la política económica y fiscal así como del sistema tributario se observa que estos sistemas se determinan como social y solidario y determina una orientación favorable del ser humano y coloca al sistema tributario como una herramienta de reforma y equidad social debido a que se enfatiza en la redistribución de la riqueza dando prioridad a los impuestos directos.

El sistema tributario ecuatoriano se rige según lo dispuesto en el artículo 300 de la constitución de donde dice lo siguiente: “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y ambientalmente responsables” (Constituyente, 2008).

Los principios constitucionales del régimen tributario son los siguientes:

- Principio de Generalidad: acerca de que las leyes tributarias tienen que ser generales y abstractas y no referirse en concreto a ciertas personas o determinados grupos.
- Principio de Progresividad: hace referencia a la regulación del pago del impuesto en función de la riqueza.
- Principio de Eficiencia: la administración es responsable del manejo y recaudo de los tributos que debe ser eficiente en satisfacer el requerimiento y las necesidades del contribuyente.

- Principio de Simplicidad Administrativa: a través de la simplificación de los trámites. Es contar con una buena, eficaz, rápida y simple gestión del régimen tributario.
- Principio de Irretroactividad: en esto se hace referencia al Código Tributario en donde las leyes tributarias regirán desde el día siguiente al de su publicación y para el futuro, pero excepcionalmente tendrán efecto retroactivo si son más favorables o sanciones más benignas para el contribuyente o responsable.
- Principio de Equidad: trata acerca de que no pueda haber beneficios para ciertas personas y para otras no, igualdad en el trato de los ciudadanos.
- Principio de Transparencia: la administración debe ser transparente y respetando el principio del libre proceso.
- Principio de Suficiencia Recaudatoria: orientada para que la gestión de la administración tributaria debe asegurar que la recaudación de tributos sea siempre suficiente para financiar el gasto público.

A parte de estos principios también se señalan los siguientes:

- Principio de Legalidad: este principio hace referencia que para todo tributo debe haber una ley que la establezca, la modifique o la suprime.
- Principio de Proporcionalidad: trata acerca de la capacidad contributiva que tiene una persona que es sujeto pasivo de un impuesto.
- Principio de no Confiscación: confiscación se entiende por la apropiación o requisamiento del Estado hace sobre los bienes privados, este principio señala que se prohíbe la confiscación ya que uno de los objetivos de la política tributaria es estimular la inversión y el ahorro para el desarrollo nacional.

En el sistema tributario existen tres tipos de tributos: 1) Impuestos, 2) Tasas, y 3) Contribuciones especiales o de mejoras.

1. Los impuestos son los tributos que cobra el Estado como sujeto activo a los contribuyentes como sujetos pasivos, de manera común general y obligatoria en virtud de poseer un patrimonio o de percibir ingresos y de transferir bienes y servicios.

Entre los principales impuestos que recauda el Estado, en base a sus informaciones estadísticas, están los siguientes:

- Impuesto a la Renta: este impuesto es exigido a personas naturales y jurídicas establecidas en el Ecuador que tiene ingresos provenientes del trabajo o del capital, este tributo se lo considera como impuesto directo y para el régimen tributario este impuesto se debe priorizar debido a su principio de progresividad debido a que para personas naturales la tasa de contribución en base a su nivel de ingresos va desde 0% al 35%, y para personas jurídicas una tabla fija del 22% y con beneficios en el caso que reinvierta sus utilidades para que pueda existir un mayor dinamismo en la economía.
  - Impuesto al Valor Agregado (IVA): este impuesto se grava sobre la transferencia de dominio, la importación de bienes y la prestación de servicios, las tarifas son del 0% y del 12%, este impuesto tiene la característica de ser un impuesto regresivo e indirecto debido a que la carga del impuesto se la puede trasladar al consumidor final sin tomar en cuenta la capacidad económica que pueda a llegar a tener esa persona, es decir este impuesto no genera una mejor distribución de los ingresos.
  - Impuesto a los Consumos Especiales: este impuesto grava el consumo de determinados bienes y servicios, la ley detalle cuales son y sus debidas tarifas especiales para cada uno de ellos, este impuesto se lo paga por los consumidores de estos bienes y servicios gravados.
2. Las Tasas son los tributos que pagan los contribuyentes que son beneficiados en forma específica de un servicio público y por lo tanto son obligatorias para quienes reciben esas prestaciones por parte del Estado. Las tasas pueden tener carácter nacional como municipal, por ejemplo servicios aduaneros y servicios sobre agua respectivamente.
  3. La contribuciones especiales o de mejoras por su parte son los pagos exigidos a los ciudadanos por obras realizadas por el Estado

La relación que se da en el sistema tributario entre el Estado y los ciudadanos se lo denomina, pacto fiscal, en la cual un Estado justo mejorará la situación de equidad a través de varias políticas públicas como en este caso la política tributaria, sin la necesidad de llegar a ser un Estado “paternalista” como lo llaman algunos autores, el Estado debe convertirse en un ente participativo en la sociedad para corregir fallas que se pudieran dar entre las personas y el mercado y no solo ser un Estado minimalista de regulación sino ser parte fundamental en garantizar un proceso de desarrollo privado

y público que no solo le garantice al Estado un ingreso permanente de recursos sino además ser promotor de la inversión y reinversión del sector privado dentro del país para mejorar la situación del mismo.

El objetivo de cualquier sistema tributario es lograr la cohesión social a través del pacto fiscal, esta cohesión social implica:

- Igualdad de oportunidades, sin discriminación y con atención en la diversidad,
- La promoción del bienestar para el conjunto de la población y
- Un sentimiento de pertenencia y la participación activa de la ciudadanía

Todo esto con un amplio acceso al empleo, la educación y los servicios de salud, mejorando el acceso a mejores condiciones de vida a través de una mejor distribución del ingreso, este concepto lo señala Ángeles Fernández Pérez y Borja Díaz Rivillas (Ángeles & Rivillas, 2008).

Los impuestos al ser una entrada permanente de recursos para el Estado, es el instrumento más importante del sistema tributario esto permite tener un planificación a largo plazo que permita cumplir con dos roles importantes, la generación de ingresos y la distribución de la riqueza.

La justicia de un sistema tributario es entendida también por parte de quienes se ven beneficiados de los mismos, uno de los temas para determinar la justicia de un impuesto es acerca de quien a la final utilice los bienes y servicios públicos que fueron financiados por el pago de impuesto de la mayoría de los miembros de la sociedad, aquí se plantean dos teorías sostenidas por dos autores: el principio de beneficio y el principio de pago.

El primer principio señala que, los impuestos al ser un pago exigido por el Estado sin una contraprestación directa a quien paga por ese impuesto se consideraría injusto según el principio de beneficio defendida por Adam Smith en el siglo XVII y menciona que los contribuyentes deben pagar en función de los beneficios que reciben, este principio hacía referencia a quienes estaban en iguales situaciones económicas que podían haber pagado ese impuesto, y ante esto el conflicto que se da es acerca de qué pasa si las personas están en diferentes situaciones, el beneficio no solo pudiera disfrutar de quien paga, es decir no sería justo para las demás personas.

El principio de la capacidad de pago por su parte establece acerca de la contribución de las personas con el Estado según las posibilidades que tengan cada una de ellas, según lo señala Stiglitz “un impuesto es equitativo, y en consecuencia justo, si cumple que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo (equidad horizontal) y que las personas con diversa capacidad de pago paguen de forma distinta, pero si además se cumple que los que más tienen, paguen más (equidad vertical). Ante esto se puede identificar a tres tipos de ciudadanos según su actitud con el pago de impuestos: los que hacen todo por evadirlo, los que se benefician mediante exenciones e incentivos y los que efectivamente pagan. (Stiglitz, 2000)

Además Stiglitz en su libro “La economía del Sector Público” señala las cinco características de un buen sistema tributario:

1. Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.
2. Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente barato administrar.
3. Flexibilidad: capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas.
4. Responsabilidad Política: debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando y saber en qué medida el sistema afecta sus preferencias.
5. Justicia: debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

Al analizar las características de un buen sistema tributario se puede determinar lo siguiente:

1. Los efectos económicos que puede ocasionar el simple anuncio de un impuesto o ya la aplicación del mismo en la economía pueden influir en la conducta de aspectos tan relevantes para las personas naturales y para las empresas que tenga que considerar su ahorro, inversión y los riesgos que pueda representar para su economía y estabilidad financiera la introducción de un nuevo impuesto o la modificación de una ya existente; los efectos financieros pueden afectar las prestaciones en especie de los bancos así como de la estructura financiera de las empresas y el costo que será el de asumir el mismo con el precio relativo del producto o servicio final para el consumidor. Cabe recordar que si no existieran fallos de mercado en donde se pudiera asignar correctamente a unos

sin afectar a otros no existiera una mayor intervención estatal en la economía través de los impuestos, pero ante las fallas que se presente un impuesto puede utilizarse de una manera positiva para poder corregir alguna externalidad.

2. Los costos administrativos que implica gestionar un sistema fiscal debe ser considerado por los costos directos que hace referencia al de gestionar y administrar la institución encargada de recaudar impuestos y de los costos indirectos que son asumidos por los propios contribuyentes debido a la complejidad que se puede generar para ciertos contribuyentes al momento de cumplir con sus obligaciones tributarias. La sencillez que conlleva esta característica de un buen sistema tributario debe ser tanto para la propia administración y para los contribuyentes.
3. La flexibilidad con la que la sociedad pueda adaptarse a un cambio en el sistema impositivo depende de cómo se encuentre la economía para poder adaptarse a los cambios que se presente, de las estructuras impositivas que se tenga y del debate político que tenga lugar ante la aplicación o modificación de un tributo.
4. La importancia de que un impuesto sea transparente, esta característica determina claramente quien se beneficia del impuesto y quien es el que en realidad paga.
5. La justicia de un sistema tributario como se había mencionado antes depende de varios factores y criterios que tenga la persona que paga impuestos y las personas que se sientan beneficiados del mismo, sin embargo se determinan los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical, en donde hace referencia a como se encuentren situados en base a su capacidad económica y contributiva dentro de la sociedad con respecto a otros.

Para que un sistema tributario sea concebido justo por los ciudadanos debe cumplir con tres condiciones:

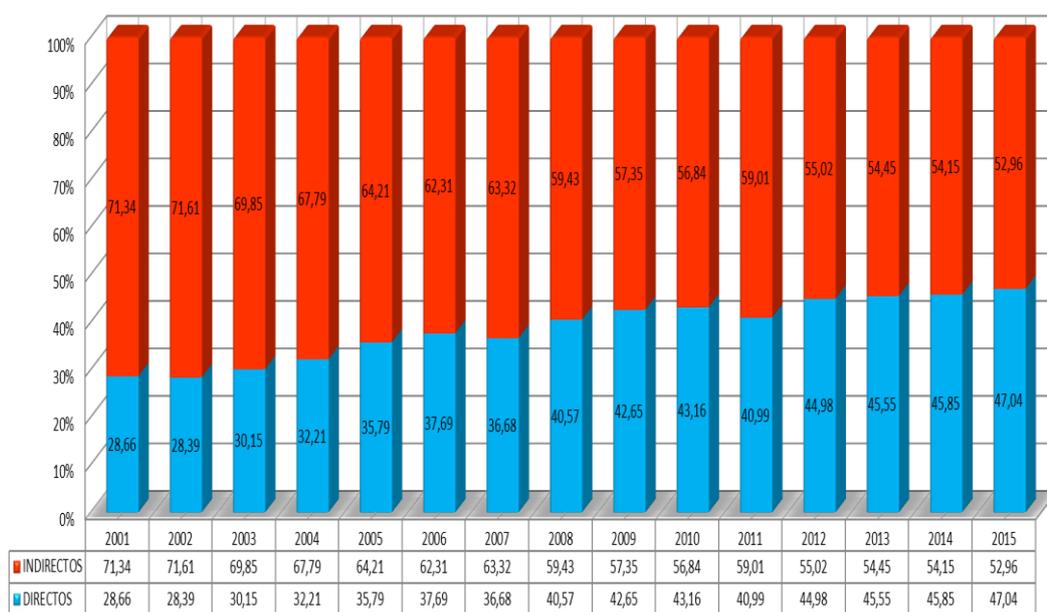
1. Debe ser establecido por un sistema legislativo legítimo.
2. Determinado por una causa justa.
3. Garantice una justa distribución del pago del impuesto entre la sociedad.

Además de lo mencionado anteriormente, las decisiones políticas de quienes inciden en el diseño y carga del sistema tributario no debe ser por grandes grupos de poder o grupos con fines específicos particulares, ya que si los recursos públicos se direccionan solo a favorecer a estos grupos generando una mayor concentración de la riqueza, en la mayoría de la sociedad existirá un sentimiento de injusticia en el sistema tributario y por ende se perderá la voluntad de pagar impuestos, es por esto que la concepción de justicia no solo se basa en el diseño progresivo que pueda tener un impuesto, sino en gran parte del destino que se le pueda dar al mismo. La justicia del sistema tributario se basa en los principios de que tan equitativo es el sistema con los ciudadanos, equidad vertical y horizontal, si estamos ante una sociedad desigual como es el caso de Ecuador y América Latina, la justicia se caracteriza en dos principios: la progresividad y la suficiencia recaudatoria. La progresividad trata acerca de la capacidad de contribuir de una persona, mientras en mayor medida aumenta el ingreso aumentará la capacidad contributiva que pueda aportar esa persona y por ende la carga tributaria será mayor. La suficiencia recaudatoria se refiere a que se pueda generar mayores ingresos para cubrir las necesidades de financiamiento del Estado a través de varios mecanismos ajustándose a los cambios en la economía. Estos dos principios deben estar conjuntamente encaminados ya que si por ejemplo existiese una gran recaudación de ingresos a través de impuestos regresivos de nada servirá la redistribución de los mismos ya que fueron pagados por personas con menos ingresos o consumos.

Otro factor que se plantea en la determinación de la justicia de un impuesto es el impacto en la economía y en las personas, lo deseable de un sistema tributario es que sea justo pero la justicia depende no solo de sobre quien se establezca el impuesto sino efectivamente de quien lo paga en realidad.

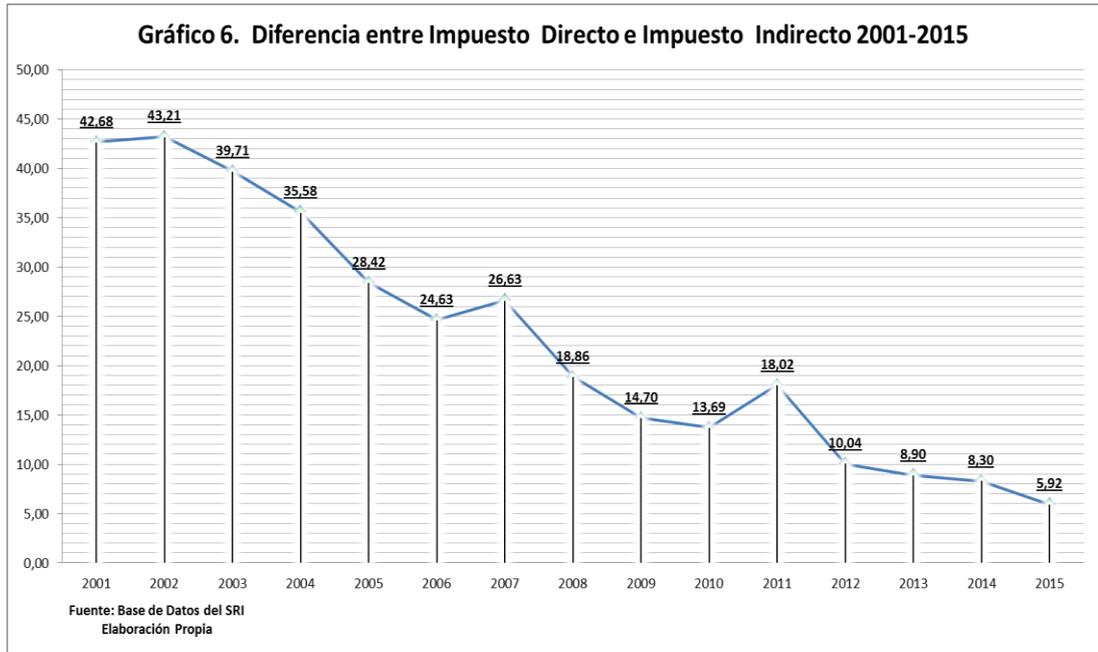
En cuanto al objetivo de la distribución en el sistema tributario, el o los impuestos deben estar relacionados con la progresividad señalada de igual manera en la constitución y en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir a través de la ampliación de contribuyentes y la mayor participación de los impuestos directos al total de los ingresos tributarios recaudados, los impuestos directos e indirectos son los dos grandes grupos de impuestos que son administrados por el Servicio de Rentas Internas, la composición de estos impuestos en la recaudación es la siguiente:

**Gráfico 5. Recaudación por Tipo de Impuestos en % del PIB en Ecuador (2001-2015)**



Fuente: Base de Datos del SRI  
Elaboración Propia

Como se puede apreciar en el gráfico 5, el impuesto de mayor recaudación es el indirecto, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el más representativo de este tipo, este impuesto grava al valor de las transferencias de dominio o a la importación de bienes muebles, así como a los servicios prestados. A través de las varias medidas que se ha tomado para fomentar la mayor participación del impuesto directo ha existido un incremento constante desde el 2001 hasta el año 2013 que es el último año analizado, a partir del 2008 se puede apreciar que la relación entre indirecto-directo cambia del 2001 (71-28), al (60-40 aprox.) y la diferencia de los demás años se muestra en el gráfico 6.



Los impuestos indirectos en el Ecuador representan la mayor parte de los ingresos tributarios en relación con los impuestos directos, esto indica que la estructura tributaria del Ecuador es más regresiva que progresiva afectando en forma negativa la distribución de la renta uno de los principales objetivos que debe cumplir la política fiscal. Las políticas adoptadas por parte de la administración tributaria y los cambios efectuados en la legislación y estructura tributaria, si bien es cierto no ha podido reinvertir la relación entre directos e indirectos, si ha logrado un gran avance en la participación del impuesto directo dentro de los ingresos tributarios, así como cumplir con objetivos de desarrollo social en el cual es debido a una mejor redistribución de la riqueza obtenida a través de la recaudación de impuestos.

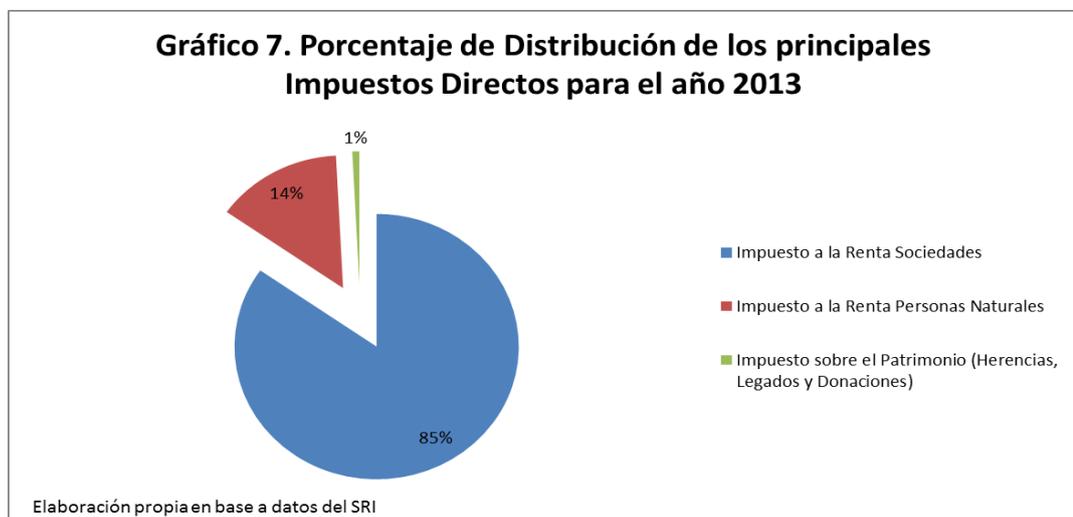
## 2. Capítulo 2: Impuesto a la Renta de Personas Naturales.

### 2.1. Impuesto a la Renta en el Ecuador: concepto y sus principales cambios

El impuesto a la Renta es considerado como uno de los impuestos más importantes que tiene cualquier sistema tributario, debido a que sus características basadas en el principio de capacidad de pago intenta generar recursos al fisco y a su vez crear un sistema de distribución de los ingresos más equitativamente, las administraciones tributarias deben garantizar un diseño estructural que permitan dar cumplimiento a la generación de ingresos y que puedan solventar el gasto público y mejorar los niveles de desigualdad.

Este impuesto al ser directo, el contribuyente establecido en la ley es quien recibe la carga del impuesto, por lo que no es posible que éste sea trasladado a una tercera persona, la principal característica de este impuesto es su progresividad establecido dentro de los principios constitucionales del régimen tributario, por tanto en la medida que los ingresos del contribuyente se encuentren en estratos más elevados, la tarifa aplicable corresponderá a una proporción cada vez mayor de la base imponible para generar el impuesto causado.

En la mayoría de países los tres principales impuestos directos se gravan a las personas naturales sobre su renta; el impuesto a la renta a las sociedades; y sobre las transmisiones patrimoniales, que hace referencia principalmente al impuesto sobre las herencias, en el caso del Ecuador para el año 2013 la distribución de estos principales impuesto directos estaba de la siguiente manera:



En base al gráfico 7 se observa que la incidencia del impuesto a la Renta para el caso de las Sociedades es el 85% de los ingresos de los impuestos directos que recauda el Servicio de Rentas Internas en el Ecuador es decir \$945.320.194,01 millones de dólares, seguido por el 14% correspondiente al pagado por personas naturales que es de \$ 161.497.526,08 y el 1% proviene del pago de impuestos sobre Herencias, Legados y Donaciones que es la cantidad de \$ 8.898.232,85 millones de dólares.

### **2.1.1. Origen del Impuesto a la Renta en el Ecuador:**

El Impuesto sobre la Renta comenzó a partir del año 1920 en los países de América Latina, que constituía la principal fuente de ingresos de los países hasta que se implementó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (González, Martinoli, & Pedraza, 2009).

El impuesto a la Renta en el Ecuador tuvo su origen en el año de 1925 con la misión de Edwin Kemmerer, asesor económico de gobiernos latinoamericanos, como promotor de políticas monetarias dedicadas principalmente al problema de inflación. Durante la época de gobierno del Presidente Isidro Ayora, Kemmerer elaboró un plan de modernización de las finanzas públicas y privadas en el Ecuador, este plan incluía la creación de instituciones como el Banco Central, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría del Estado, Dirección de Aduanas, entre otras, con el fin de estabilizar la economía, terminar con el déficit presupuestario y evitar el alza del dólar frente al sucre, entre este grupo de propuestas también se plantea la creación de un impuesto a la renta de manera separada, provenientes de servicios o trabajo y de las rentas provenientes del capital. (Paz & Cepeda, 2015)

El impuesto a la renta entró en vigencia en el año de 1926 y recaía este impuesto sobre los sueldos, bonos, gratificaciones, comisiones, compensaciones y demás remuneraciones, las deducciones permitidas eran conforme a las condiciones y características del contribuyente, es decir si era soltero, casado, con cargas familiares, con discapacidad y por anciano bajo su custodia. Ya para este año se contaba con una tabla progresiva que subía el impuesto conforme al nivel de ingreso y con tramos exentos. La tabla del impuesto a la renta de servicios o trabajo del año de 1926 era la siguiente:

Cuadro 5			
Cuadro del Impuesto a la Renta por Servicios Año 1926. (en Suces*)			
Monto en \$		Fracción en \$	Tarifa en %
0	3000	0	2%
3001	6000	70	3%
6001	9000	180	4%
9001	12000	360	5%
12001	15000	600	6%
15001	25000	900	7%
25001	en adelante	1750	8%

\* El tipo de cambio en ese año era de USD \$1 por \$5 suces del Ecuador

Fuente: Archivos SRI

Elaborado por: El autor

El impuesto a la Renta de Capital por su parte establecía una tarifa única del 8% sobre las rentas de capital los obtenidos por los dividendos, acciones de ganancias pagadas a accionistas de bancos, corporaciones, compañías y asociaciones.

### **2.1.2. Concepto de Impuesto a la Renta**

En la actualidad el impuesto a la Renta se configura como un impuesto directo, de carácter personal que grava los ingresos o rentas, percibidos a título oneroso o gratuito de fuente ecuatoriana y los obtenidos en el exterior por personas naturales domiciliadas en el Ecuador o por sociedades nacionales<sup>2</sup>.

Entre las principales rentas gravadas en el Ecuador para personas naturales se encuentran las siguientes:

- Actividades empresariales.
- Libre ejercicio profesional.
- Ingresos por relación de dependencia.
- Ocupación liberal.
- Arriendo de bienes inmuebles.
- Rendimientos financieros.
- Herencias, legados y donaciones.

<sup>2</sup> Artículo 2, numeral 2 Ley de Régimen Tributario Interno.

Por otro lado, el impuesto a la Renta para sociedades se calcula mediante la aplicación de una tarifa única fijada de acuerdo con el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión establecido de la siguiente manera:

- Durante el ejercicio fiscal 2010, la tarifa impositiva será del 25%.
- Durante el ejercicio fiscal 2011, la tarifa impositiva será del 24%.
- Durante el ejercicio fiscal 2012, la tarifa impositiva será del 23%.
- A partir del ejercicio fiscal 2013, en adelante, la tarifa impositiva será del 22%.

### 2.1.3. Sujetos del Impuesto y Ejercicio Impositivo

Los sujetos del impuesto se determinan en activos y pasivos. El sujeto activo en este caso es el Estado a través del SRI como ente administrador y recaudador de este impuesto. El sujeto pasivo por su parte será la persona natural o jurídica que está en la obligación de dar cumplimiento a la prestación tributaria, sean como contribuyentes o responsables. El ejercicio impositivo que se considera en este impuesto es el comprendido entre el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, si las actividades comenzaran en una fecha posterior al 1 de enero, el ejercicio correrá desde tal fecha hasta el 31 de diciembre.

Los sujetos pasivos de este impuesto en calidad de contribuyentes son las:

- Personas naturales.
- Sucesiones indivisas.
- Sociedades.

Los ingresos de fuente ecuatoriana que se encuentran detallados en el artículo 8 de la ley de Régimen Tributario Interno son considerados los siguientes:

1. Los ecuatorianos y extranjeros que perciben por actividades laborales, profesionales, comerciales, de servicio y de otro carácter económico realizadas en territorio ecuatoriano.
2. Lo que perciban los ecuatorianos y extranjeros por actividades desarrolladas en el exterior, provenientes de personas o sociedades con domicilio en el Ecuador.

3. Las utilidades provenientes de la enajenación de bienes muebles o inmuebles en el país.
4. Los beneficios o regalías de cualquier naturaleza, provenientes de los derechos de autor, así como las patentes, marcas, modelos y nombres comerciales.
5. Las utilidades que distribuyan, paguen o acrediten sociedades constituidas o establecidas en el país.
6. Los provenientes de las exportaciones.
7. Los intereses y demás rendimientos financieros por personas naturales, sociedades con domicilio en el Ecuador y por entidades u organismos del sector público.
8. Los provenientes de herencias, legados, donaciones y hallazgos de bienes situados en el Ecuador.
9. Los provenientes de sorteos y rifas.
10. Cualquier otro ingreso que perciban las sociedades y las personas naturales nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador.

Para la declaración y pago del Impuesto a la Renta, los sujetos pasivos lo harán en la forma y contenido que se defina, en el artículo 72 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Interno indica lo siguiente:

- Para personas naturales y sucesiones indivisas. El plazo para la declaración se inicia el 1 de febrero del año inmediato siguiente al que corresponde el período fiscal de la declaración y vence en las siguientes fechas, según el noveno dígito del número del Registro Único de Contribuyentes (RUC) del declarante o cédula de identidad según sea el caso:

<b>Si el noveno dígito es</b>	<b>Fecha de Vencimiento (hasta el día)</b>
1	10 de marzo
2	12 de marzo
3	14 de marzo
4	16 de marzo
5	18 de marzo
6	20 de marzo
7	22 de marzo
8	24 de marzo
9	26 de marzo
0	28 de marzo

Según lo que se establece en el artículo 82 del Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno, existen ciertos tipos de contribuyentes que no se encuentran en la obligación de presentar la declaración del impuesto a la renta, se detalla a continuación en referencia a las personas naturales:

- Contribuyentes domiciliados en el exterior.
- Las personas naturales que tengan ingresos brutos gravados, que no excedan la fracción básica no gravada para el cálculo del Impuesto a la Renta.
- Los trabajadores que perciban ingresos únicamente en relación de dependencia de un solo empleador, que no utilicen sus gastos personales para deducir su base imponible del Impuesto a la Renta.
- Los contribuyentes inscritos en el Régimen Impositivo Simplificado, por el tiempo en el que se encuentren dentro de este sistema.

#### 2.1.4. Exenciones y deducciones legales

Dentro de la ley se plantea las exenciones y deducciones tributarias, las mismas tienen un significado diferente, las exenciones están ligadas con la persona receptor del tributo en base de ciertas condiciones del contribuyente, mientras que las deducciones esta permitas por la ley con el objetivo de determinar la ganancia neta imponible, ya que al hacer el cálculo respectivo para determinar el impuesto se deduce lo que legalmente está reconocido.

Los ingresos que se encuentran exentos del cálculo del impuesto a la renta en el caso de personas naturales son los siguientes:

- Los intereses ocasionados por depósitos a la vista en cuentas de ahorro.
- Los premios de lotería o sorteos realizados por la Junta de Beneficencia de Guayaquil o por Fe y Alegría.
- La deducción en un monto equivalente al doble de la fracción básica gravada con tarifa cero a los ingresos obtenidos por personas con discapacidad.
- Prestaciones sociales.
- Los generados por la enajenación ocasional de bienes inmuebles, acciones o participaciones.

- Ingresos obtenidos por personas mayores a los 65 años de edad en un monto equivalente al doble de la fracción básica.
- Las indemnizaciones por seguros exceptuando aquellas que provengan del lucro cesante.

En cuanto a las deducciones legales establecidas por las leyes tributarias hacen referencias principalmente a los gastos atribuibles a la generación de ingresos frutos de las actividades empresariales, comerciales o profesionales que realicen los contribuyentes.

#### 2.1.5. Métodos de aplicación del Impuesto a la Renta

Los métodos de aplicación del impuesto a la renta son:

- a) Impuesto global o sintético.

El sistema global grava la totalidad de las rentas que sean obtenidas por parte del sujeto pasivo sin que existan diferenciaciones entre los diferentes tipos de renta que recibe la persona.

- b) Impuesto cedular o analítico.

El método que utiliza el sistema cedular toma en cuenta las distintas formas de producción y de generación de ingresos o riqueza, las características de este sistema es que cada clase de renta está sujeta a un impuesto por separado, aplicando alícuotas proporcionales sin la utilización de deducciones correspondientes a gastos personales en relación con las cargas familiares, salud y educación.

- c) Sistema Mixto.

Este sistema posee características propias de ambos métodos, el global y cedular. Utilizando el sistema de impuestos cedulares sobre las rentas de diferentes fuentes, e integrándolo con un impuesto complementario personal sobre el conjunto global de las rentas.

#### 2.1.6. Convenios de doble tributación en el Impuesto sobre la Renta

Las diferencias en el ámbito de materia gravable para determinar el impuesto a la renta entre dos jurisdicciones diferentes puede generar situaciones de doble imposición, este

tipo de problemas pueden ser a nivel interno cuando se haga referencia a países federales como el caso de Brasil, o a nivel internacional entre distintos países, los elementos que determinan para que se dé la doble imposición son (González, Martinoli, & Pedraza, 2009):

- La existencia de dos o más potestades tributarias,
- La imposición de dos tributos de idéntica o similar naturaleza,
- Idéntico presupuesto de hecho,
- Idéntico periodo de imposición.

Es por esto que los países han establecidos convenios de mecanismos unilaterales, bilaterales o multilaterales para evitar la doble imposición internacional, los modelos de convenios que son aplicados en la región son:

- Modelo OCDE,
- Modelo ONU,
- Modelo de los Estados Unidos de Norteamérica,
- Modelo Andino.

En el caso particular del Ecuador el modelo en que se basa es el Modelo Andino, este modelo fue incorporado dentro del acuerdo de Cartagena el 4 de mayo de 2004 y entró en vigencia en el año 2005, entre los países miembros de la Comunidad Andina están: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, para aprobar el Convenio para evitar la Doble Tributación de los países miembros sobre la Renta y el Patrimonio; para el impuesto a la Renta la jurisdicción tributaria independientemente de la nacionalidad o domicilio de las personas, las rentas que obtuvieran de cualquier naturaleza, solo serán gravables en el País Miembro en el que tales rentas tengan su fuente productora, salvos casos de excepción. Este convenio también señala acerca del impuesto sobre el patrimonio y señala que este impuesto será gravado únicamente en el territorio del País Miembro en donde el patrimonio este situado. (CAN, 2005)

Sin embargo el Ecuador mantiene otros convenios para evitar la doble imposición con otros países como son:

Cuadro 6

**Convenios Internacionales que mantiene el Ecuador con otros países para evitar la Doble Imposición**

<u>País</u>	<u>Estado de Vigencia del Convenio</u>	<u>Tipo de Impuesto sobre el cuál se aplica</u>	<u>Año de Suscripción</u>	<u>Año de inicio de Aplicabilidad</u>
BRASIL	VIGENTE	Impuestos sobre la Renta e impuestos de características similares	1983	1989
CANADA	VIGENTE	Impuesto sobre la Renta (Income TAX Act)	2001	2002
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	VIGENTE	Impuesto a la Renta de Persona Naturales y de Sociedades	1992	2002
ARGENTINA	VIGENTE	Impuesto a la Renta, Impuestos a las Ganancias, Impuesto capital a la empresas, Impuesto al patrimonio	1981	1983
CHILE	VIGENTE	Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio	1999	2005
COREA	VIGENTE	Impuesto sobre la renta y el Capital	2012	2014
CHINA	VIGENTE	Impuesto sobre la renta y el Capital	2013	2015
RUMANIA	VIGENTE	Impuesto sobre la renta y el Capital	1992	1997
ALEMANIA	VIGENTE	Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio	1982	1987
ITALIA	VIGENTE	Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio	1984	1991
BÉLGICA	VIGENTE	Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio	1996	2005
SUIZA	VIGENTE	Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio	1994	1995
FRANCIA	VIGENTE	Impuesto a la Renta Personales y Sociedades	1989	1993
ESPAÑA	VIGENTE	Impuesto a la Renta Personales y Sociedades	1991	1994

Fuente: CIAT

### 2.1.7. Alícuotas del impuesto a la renta

Las tarifas o alícuotas que se establecen y son aplicadas en el impuesto a la renta se diferencian entre las proporcionales, progresivas y regresivas.

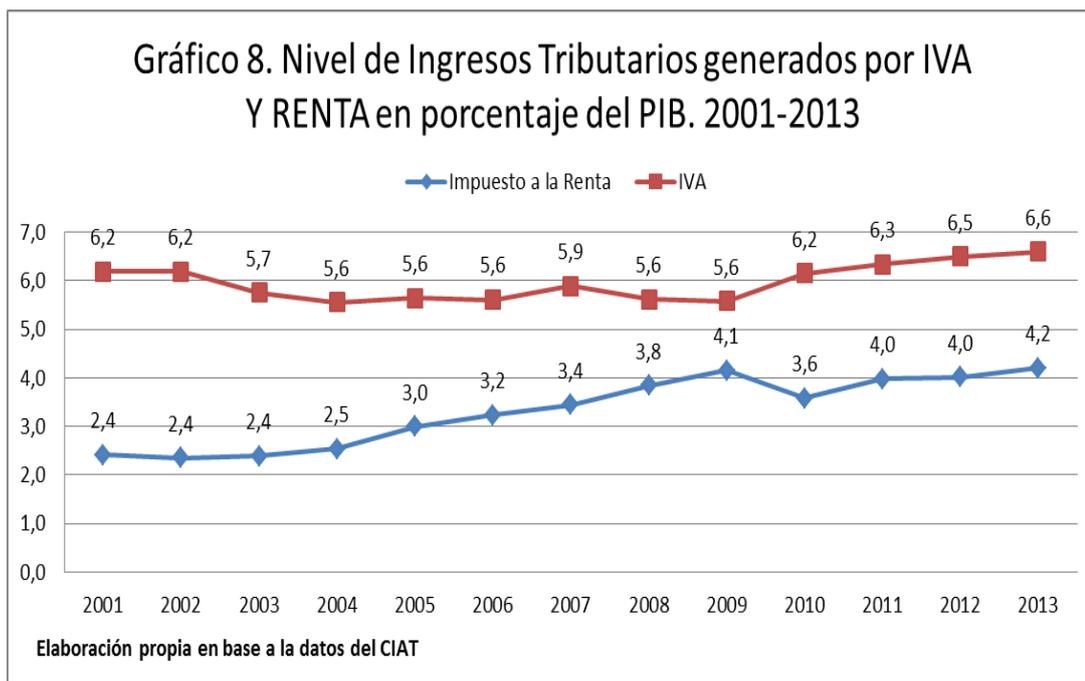
La tasa progresiva es la que se utiliza actualmente en el país para determinar el impuesto que debe pagar una persona natural, esta tasa aumenta en medida que aumenta la riqueza gravada hasta el límite establecido por la alícuota marginal máxima, a partir de ello la diferencia se vuelve proporcional y se establece un tarifa de acuerdo a la franja en donde se encuentre establecido dicha riqueza, esta tasa grava en base a la capacidad de pago que tenga el sujeto pasivo, mientras en mayor medida aumenta la riqueza se generará un cobro justo y se fomentara la redistribución de los ingresos.

Existen varias teorías planteadas por Hall y Rabushka, que están en contra de este tipo de tarifa progresiva debido a que se señala que afecta significativamente las decisiones de ahorro e inversión, y proponen un impuesto lineal o Flat Tax en donde este nuevo impuesto parte sobre el impuesto al consumo y al valor añadido en forma más progresiva sobre las rentas de trabajo aplicando una tarifa única y sobre los beneficios obtenidos por las actividades económicas. Las ventajas que señalan estos autores con este tipo de impuesto radican en los incentivos para trabajar e invertir, una reducción de los costes de cumplimiento, gestión y control para los contribuyentes.

## 2.2. Principales cambios del Impuesto a la Renta a partir de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador, 2007.

La reforma dada con la “Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador”, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 242 de diciembre de 2007, introduce varios cambios importantes con el propósito de que el Sistema Tributario vaya acorde a los cambios económicos, sociales y políticos, por lo que la Asamblea Constituyente expide la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, en la que contempla reformas relativas al Impuesto a la Renta, al Impuesto al Valor Agregado, al Impuesto a los Consumos Especiales, creación del Régimen Simplificado; así como de otras reformas legales como el Impuesto a la propiedad de Vehículos; la creación de impuestos reguladores como el Impuesto a la Salida de Divisas, el Impuesto a los Ingresos Extraordinarios e Impuesto a las Tierras Rurales.

El impuesto a la renta como se había mencionado previamente es uno de los impuestos más importantes debido al objetivo que percibe y como se establece, tratando de gravar hacia quienes más tienen respetando ciertos aspectos socio económicos de contribuyentes que se encuentran en una capacidad adquisitiva que no les permitiría soportar la carga de dicho impuesto, no obstante el impuesto a la renta no es el principal generador de ingresos al fisco, sino por el contrario el IVA es el que más recursos genera en el Ecuador, Gráfico 8:



Ante esta situación los cambios que se han establecido dentro de la legislación tributaria tratan de revertir esta realidad y hacer que el impuesto a la renta tenga mayor importancia cumpliendo además con unos de los objetivos constitucionales y los que establecidos en el plan nacional para el buen vivir haciendo que este impuesto genere mayores ingresos para la administración tributaria.

En base a esta situación el Ecuador inició varias reformas tributarias a partir del año 2008, estas reformas que ha tenido el sistema tributario ecuatoriano bajo el eje normativo que conforman los principios constitucionales y las metas del Plan Nacional del Buen Vivir se enfatiza en la equidad, la progresividad fiscal y la redistribución de la riqueza dando prioridad a los impuestos directos, además generan incentivos tributarios que permitan al contribuyente contribuir de una manera más responsable y voluntaria.

Es por esto que se han generando cambios a la estructura tributaria, además de los cambios en la normativa que ha permitido formalizar y regular a sectores económicos informales y también con la finalidad de reducir los niveles de evasión y elusión, generando que el país cuente con un sistema impositivo en donde se fortalezca los impuestos directos a través de una correcta cultura tributaria que pueda garantizar de manera voluntaria el pago de los impuestos. Los cambios que se dieron en la estructura tributaria del impuesto a la renta serán medidos a través del nivel de recaudación y el grado de cumplimiento que se obtenga al recaudar dicho impuesto.

Las reformas planteadas en esta ley inciden también en el impuesto a la renta de las personas naturales, cuyo objetivo fue el de aumentar la eficacia de la recaudación de este impuesto, los cambios normativos que han incidido en las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad para el impuesto a la renta son las siguientes:

### 2.2.1. Tabla Progresiva del Impuesto a la Renta

Entre los cambios que se dio en la normativa tributaria permitió que se incrementó la tarifa del impuesto a la renta de personas naturales en un 30% y 35% al incluirse tres nuevos rangos en la tabla progresiva del impuesto a la renta. Uno de los grandes retos que tienen las administraciones tributarias es acerca del papel distributivo que pueda tener un sistema tributario, el diseño de la tabla del impuesto a la renta para personas naturales debe lograr o tratar de lograr esos objetivos, considerando a las personas que en base a su capacidad contributiva pueden soportar una mayor presión fiscal, es decir generar una mayor equidad vertical. Este cambio tuvo como objetivo generar una tabla más progresiva en donde se pueda abarcar a un mayor número de contribuyentes. Sin embargo se debe tener presente que un diseño de impuesto aún así sea fuertemente progresivo, no tendrá efecto alguno al momento de distribuirlo si su recaudación es irrelevante.

Para el año 2007 la tabla del impuesto a la renta de personas naturales era la siguiente:

<b>Año 2007 - En dólares</b>				
<b>Fracción básica</b>	<b>Exceso hasta</b>	<b>Impuesto Fracción Básica</b>	<b>% Impuesto Fracción Excedente</b>	
0	7.850	0	0%	<b>1</b>
7.850	15.700	0	5%	<b>2</b>
15.700	31.400	393	10%	<b>3</b>
31.400	47.100	1.963	15%	<b>4</b>
47.100	62.800	4.318	20%	<b>5</b>
62.800	en adelante	7.458	25%	<b>6</b>

Resolución 0846 de 26/12/2006 (publicada en R.O. No. 427 de 29/12/2006)

Mientras que la tabla del Impuesto a la Renta de Personas naturales para el año 2008 una vez puesta en vigencia esta reforma la tabla paso a tener 9 franjas de cálculo del impuesto a la renta:

Año 2008 - En dólares				
Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción Básica	% Impuesto Fracción Excedente	
0	7.850	0	0%	<b>1</b>
7.850	10.000	0	5%	<b>2</b>
10.000	12.500	108	10%	<b>3</b>
12.500	15.000	358	12%	<b>4</b>
15.000	30.000	658	15%	<b>5</b>
30.000	45.000	2.908	20%	<b>6</b>
45.000	60.000	5.908	25%	<b>7</b>
60.000	80.000	9.658	30%	<b>8</b>
80.000	en adelante	15.658	35%	<b>9</b>

Literal a), Art. 36 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno

Con estos cambios que se generó en el aumento de dos franjas impositivas en la tabla del impuesto a la renta se logró un incremento en la recaudación:



Al aumentar los tres nuevos rangos de tarifa para impuesto a la renta de personas naturales, el fisco obtuvo una mayor participación de contribuyentes que podían aportar con su capacidad de pago según los porcentajes establecidos para cada nivel de ingreso.

### 2.2.2. Establecimiento del Anticipo Mínimo del Impuesto a la Renta

Otro de los cambios que se dio en el sistema tributario con la implementación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria fue el establecimiento del anticipo mínimo del impuesto a la renta.

Para entender de mejor manera el Anticipo del Impuesto a la Renta, es necesario plantear el concepto y su naturaleza jurídica. Los anticipos impositivos son *“cuotas de un presunto impuesto futuro; que además configura una institución jurídica presentada como una obligación de ciertos sujetos pasivos a cumplir antes de perfeccionarse el hecho imponible, manifestando el evidente surgimiento de la obligación con antelación al nacimiento de la deuda tributaria propiamente dicha”*. El autor Héctor Villegas también sostiene que *“Para graduar los anticipos, el Estado presume que lo pagado en el período precedente es aproximadamente equivalente a lo que se deberá pagar en el período posterior, que es aquel por el cual se exige el anticipo”* (Villegas B, 1999).

De esta manera el Anticipo del Impuesto a la Renta es un vínculo jurídico entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, sin embargo no debe ser considerado en sí un tributo, sino una cuantía determinada que es exigido por el Estado a los contribuyentes con relación a un presunto tributo que es el Impuesto a la Renta que se devengará a futuro. El pago anticipado de un tributo es un mecanismo que le permite al Estado obtener recursos permanentes, antes de que se cumpla el ejercicio impositivo en el cual debe pagarse el tributo, dentro del sistema tributario ecuatoriano, se lo calcula para el caso del Impuesto a la Renta, en virtud de los resultados obtenidos en el ejercicio anterior.

En el Ecuador existen dos tipos de pagos anticipados del Impuesto a la Renta que permitirán al fisco al fin del ejercicio impositivo asegurar parte de este impuesto y evitar la elusión y evasión por parte de ciertos contribuyentes:

1. Retenciones en la fuente: Las retenciones que se efectúen tanto para el Impuesto al Valor Agregado como al Impuesto a la Renta, se convierten un

instrumento del Estado que permite el cobro anticipado sobre aquellos contribuyentes que en el tiempo establecido configuran legalmente el real tributo que debe ser cumplido.

2. Anticipo de Impuesto a la Renta: Este pago consiste en pagar al Estado en los plazos y términos establecidos en la ley y en el reglamento una cantidad, la cual será calculada en función de los resultados de su ejercicio inmediato anterior, es un valor basado en una proyección efectuada con los propios resultados determinados por el contribuyente

En relación a lo establecido en la normativa que estuvo vigente antes de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, el pago del anticipo estuvo estructurado de manera que las personas naturales obligadas y no obligadas a llevar contabilidad, las sociedades, las instituciones sometidas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, las empresas que tenían suscritos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en cualquier modalidad contractual y las empresas del sector público sujetas al pago del impuesto a la renta, debían determinar en su declaración correspondiente al ejercicio económico anterior, el anticipo a pagarse con cargo al ejercicio fiscal corriente en una suma equivalente al 50% del impuesto a la renta determinado en el ejercicio anterior, menos las retenciones en la fuente del impuesto a la renta que le hayan sido efectuadas durante ese ejercicio impositivo.

Los cambios que se dieron a partir de esta reforma tributaria con respecto al anticipo del Impuesto a la Renta consta en el artículo 96 de la Ley Reformatoria, la que reformó el artículo 41 de la Ley de Régimen Tributario Interno, en la cual ya no se plantea solo una forma de calcular el anticipo sino que existe dos formas:

- La primera hace relación a todas las Personas Naturales y Sucesiones Indivisas No Obligadas a Llevar Contabilidad, las empresas que tengan suscritos o suscriban contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en cualquier modalidad contractual, y las empresas públicas sujetas al pago del impuesto a la renta, en la cual el valor del anticipo se determinara de la misma manera como se calculaba antes de la reforma, esto es:

ANTICIPO = 50% del Impuesto a la Renta Causado – Retenciones en la Fuente del I.R.

- Mientras tanto que para las Personas Naturales y Sucesiones Indivisas Obligadas a Llevar Contabilidad, y las Sociedades calculan el pago del anticipo de la siguiente manera:

ANTICIPO = 0,2 % del Patrimonio + 0,2 % de Gastos y Costos + 0,4 % de los Ingresos + 0,4 % del Activo.

El pago de este Anticipo es de carácter obligatorio por parte de los contribuyentes, sin embargo existe situaciones en la se podrá reducir o exonerar el pago de este Anticipo, para lo cual deberá haber la justificación pertinente de sectores o subsectores de la economía hayan sufrido una drástica disminución de sus ingresos por causas no previsibles, el Presidente de la República, mediante decreto, podrá reducir o exonerar el valor del anticipo establecido al correspondiente sector o subsector. Esta exoneración o reducción del pago del anticipo podrá ser autorizado solo por un ejercicio fiscal a la vez.

Además en la normativa vigente se especifica a otros grupos de contribuyentes del cual están exonerados del pago del anticipo, entre los principales están los siguientes<sup>3</sup>:

- Según el Código Orgánico de la Producción las personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad, estarán sujetas al pago del anticipo después del quinto año de operación efectiva.
- Sociedades en disolución, que no hayan generado ingresos gravables en el ejercicio fiscal anterior.
- Sociedades, cuya actividad consista exclusivamente a la tenencia de acciones, participaciones o derechos de sociedades, así como de aquellas en que sus ingresos sean exentos.

Con estas reformas, lo que se pretendió es dejar la forma tradicional de calcular el anticipo del impuesto a la renta en donde a criterio de Carlos Marx Carrasco, ex Director General del SRI, el impuesto se creó porque históricamente ha existido un reiterado comportamiento de algunos contribuyentes de negarse a pagar tributos. (UNIVERSO, 2010), en la cual existían contribuyentes que tenían la mala práctica de

---

<sup>3</sup> Art. 41 Ley de Régimen Tributario Interno

declarar su tributación en cero. Con la aplicación de este anticipo que al menos ese valor sea pagado. (COMERCIO, 2012)

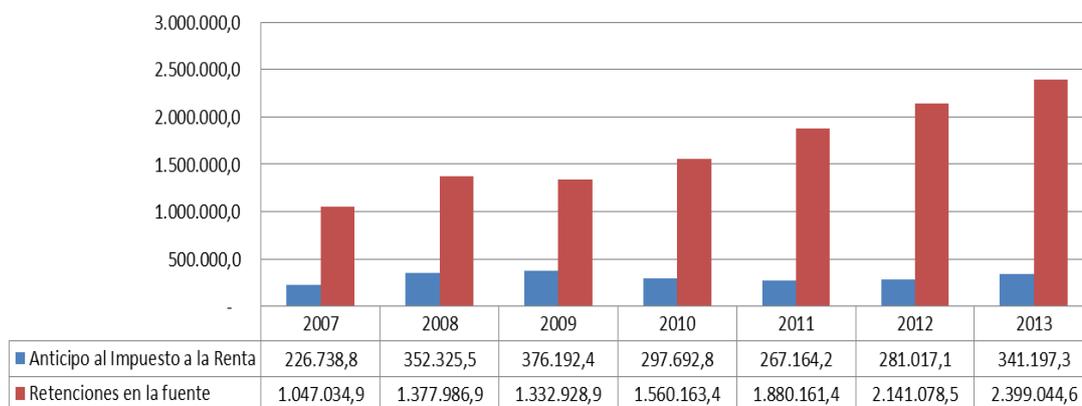
Con esta nueva fórmula de cálculo se consideran varios elementos relacionados con los resultados económicos y contables del ejercicio fiscal que servirá para evitar la elusión y poder pagar este anticipo que se lo denomina como también como impuesto mínimo presuntivo.

Para algunos consultores y asesores empresariales, consideran al anticipo como una obligación de pagar al menos un valor mínimo por la renta causada, así no se generen utilidades, pero en el ámbito empresarial es considerado como una carga impositiva adicional debido a que se debe pagar un impuesto en la cual se desconoce si el negocio generará o no utilidad para poder pagar.

Ante esta postura en la Ley de Régimen Tributario Interno, se señala en su artículo 41 que: si en el ejercicio fiscal, el contribuyente reporta un Impuesto a la Renta Causado superior a los valores cancelados por concepto de Retenciones en la Fuente de Renta más Anticipo, se deberá cancelar esa diferencia; pero para el caso en donde no existiese impuesto causado o si el impuesto causado en el ejercicio corriente fuese inferior al anticipo pagado más las retenciones, se tendrá derecho a presentar el correspondiente reclamo de pago indebido o la solicitud de pago en exceso, por el total de lo que sobrepase el impuesto a la renta causado.

La recaudación total que obtuvo el Servicio de Rentas Internas durante el periodo comprendido entre el año 2007 y 2013, por concepto de Anticipos de Impuesto a la Renta y retenciones en la Fuente de Renta se detalla en el siguiente gráfico:

**Gráfico 10. Evolución de la Recaudación por Anticipo del IR y por Retenciones en la Fuente periodo 2007-2013. Cifras en millones de dólares.**



Elaboración propia en base a los datos del SRI

Con esta modificación en la normativa acerca del anticipo mínimo del impuesto a la renta, ha permitido efectivizar sus procesos de recaudación, el fisco ha obtenido una mayor recaudación de una manera que garantice el cumplimiento de las obligaciones tributarias por quienes históricamente no lo han hecho ya que algunos contribuyentes no declaraban ni pagaban valor alguno por concepto de impuesto a la renta o anticipo, debido a que en sus balances de resultados se los presentaba con pérdidas, de esta manera la administración evita la elusión y evasión fiscal.

Con la promulgación de la Ley de Equidad Tributaria se ha dividido a los contribuyentes en dos grupos, las personas naturales y por otro lado los obligados a llevar contabilidad y las sociedades, estableciendo una igualdad material en función a la naturaleza de sus negocios por cada uno de estos tipo de contribuyentes.

### **2.2.3. Incorporación del régimen impositivo simplificado**

Otra reforma que se realizó con la promulgación de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, se incorporó a la Ley de Régimen Tributario Interno, como título adicional el del Régimen Impositivo Simplificado. La normativa indica acerca de los contribuyentes que pueden acogerse al mismo, las categorías existentes y demás particularidades que tiene esta ley.

La implementación de un régimen simplificado en el Ecuador, responde a una necesidad de mejorar la cultura tributaria en el país por parte de pequeños y medianos

contribuyentes, así como de formalizar y regular la actividad económica de estos mismos contribuyentes dentro de la actividad comercial y económica.

Así como en el Ecuador existen varios países en América Latina que tiene regímenes simplificados, como en Colombia, México, Brasil, Argentina, Chile, entre otros. Las ventajas y objetivos de estos tratamientos simplificados a contribuyentes buscan aproximar una tributación que soportarían dichos contribuyentes si se encontrarán dentro de un régimen normal. La carga impositiva en un sistema de tributación simple varía de una manera significativa si se encontraran en un régimen normal, si bien estas diferencias generarían una menor recaudación para la administración, el objetivo de estos sistemas es que las personas que desarrollan actividades económicas contribuyan con un mínimo que les permita formalizar y regular sus actividades.

En base a las experiencias que se han obtenido por varios países que han introducido en su sistema tributario estos regímenes simplificados se encuentra que:

La administraciones pueden determinar y focalizar los sectores económicos ya sean, comerciales o productivos son los que pueden ser mejor controlados y es posible aumentar el número de contribuyentes que representen una mayor recaudación. Esto permite al fisco que los contribuyentes que tributaban poco o nada, ahora paguen una cuota fija determinada según el sector económico en donde se desarrollen y los ingresos que perciban de forma anual o mensual. Mientras que una desventaja que puede presentarse es que existan contribuyentes que se encuentren ya en el régimen normal puedan lograr disfrazar sus ingresos, reduciéndolos para poder tributar menos de lo que hacían antes.

La ventaja de los regímenes simplificados es que disminuye la presión tributaria de los contribuyentes ya que en este régimen no es necesario llevar contabilidad, simplemente deben llevar un registro de ingresos y egresos; no hacen declaraciones de impuesto a la renta ni al valor agregado, debido a que en la cuota fija establecida del tributo corresponde a una media teórica por sector que abarca de alguna manera estos dos tipos de impuestos; Además no son sujetos de retención por parte de ningún contribuyente. Esto permite que los contribuyentes tengan una legalidad jurídica para el desarrollo de sus actividades comerciales, reduce el costo de cumplir con sus obligaciones tributarias y permite generar una mayor y mejor conocimiento en aspectos tributarios.

En base a un estudio realizado por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, censo de población y vivienda del INEC en el año 2010 acerca de los establecimientos económicos, en el Ecuador la microempresa se define como un negocio personal o familiar especialmente en el área de comercio, producción y de servicios. Se determina que el 55,2% de todas las microempresas se encuentran en el sector comercial, el 25,7% en servicios y 19,2% en la producción. De las ventas, el 95,7% vende a consumidores finales, el 11,3% a minoristas e intermediarios y ni el 1% vende para exportación. Además que una buena parte del grupo de micro empresas opera en el sector informal. (Vidal, 2013)

Ante esta perspectiva, se hace un análisis de los regímenes simplificados que han sido implementados en varios países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Chile. Y se propone un modelo simplificado en el Ecuador con las siguientes características:

- El ámbito de aplicación en la cuota que se determina por sectores e ingresos, aplica de alguna manera para aportar el IVA, el Impuesto a la Renta y las contribuciones a la Seguridad Social.
- La inclusión de contribuyentes a este sistema lo harán las personas naturales que desarrollen actividades de producción, comercialización y transferencias de bienes o servicios a consumidores finales, siempre que los ingresos brutos obtenidos durante los últimos doce meses anteriores al de su inscripción, no superen los sesenta mil dólares y que para el desarrollo de las actividades económicas no necesiten contratar más de diez empleados.
- No podrán acogerse a este sistema o serán excluidas del mismo, las personas naturales que hayan sido agentes de retención en los últimos tres años o que desarrollen algunas de las siguientes actividades: Agenciamiento de bolsa, corretaje de bienes raíces, propaganda y publicidad, organización de espectáculos públicos, libre ejercicio profesional, establecimiento gráficos autorizados por el SRI.
- Las cuotas establecidas en el RISE, son basadas en información de ingresos, costos y gastos de los sectores económicos que conforman el sistema, haciendo una equivalencia con lo que se debería pagar si dichos contribuyentes se encontrarán en el régimen normal, las actividades que se consideran en este sistema son: manufactura, comercio, servicios, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, minas y canteras, actividades agrícolas.

- Las facultades que tiene la administración sobre el control de este régimen, es a través de un control masivo de cumplimiento a través de sanciones, exclusiones y recategorización. Las sanciones que se generan por parte del incumplimiento de obligaciones por parte del contribuyente es de clausura del establecimiento y también la exclusión de este régimen, para lo cual el contribuyente deberá esperar 24 meses para poder reintegrarse al mismo. Además la administración en base a control propio o a través de información de terceros podrán recategorizar en una categoría mayor a la persona para que pague lo que le corresponde.
- Los incentivos que se plantea en este sistema simplificado es la no presentación de declaraciones, no están sujetos a retenciones en la fuente, la facturación será de manera simplificada es decir no se entregarán factura sino notas de venta.
- Otro de los beneficios que contempla este régimen es acerca de la seguridad social de sus trabajadores, ya los contribuyentes incorporados en este sistema podrán pedir a la Administración tributaria una deducción del 5% de la cuota correspondiente a su categoría, por cada nuevo trabajador, que se encuentre afiliado al IESS.

La implementación de este régimen a partir del año 2008 ha tenido una inscripción de contribuyentes como se detalla en el siguiente cuadro:

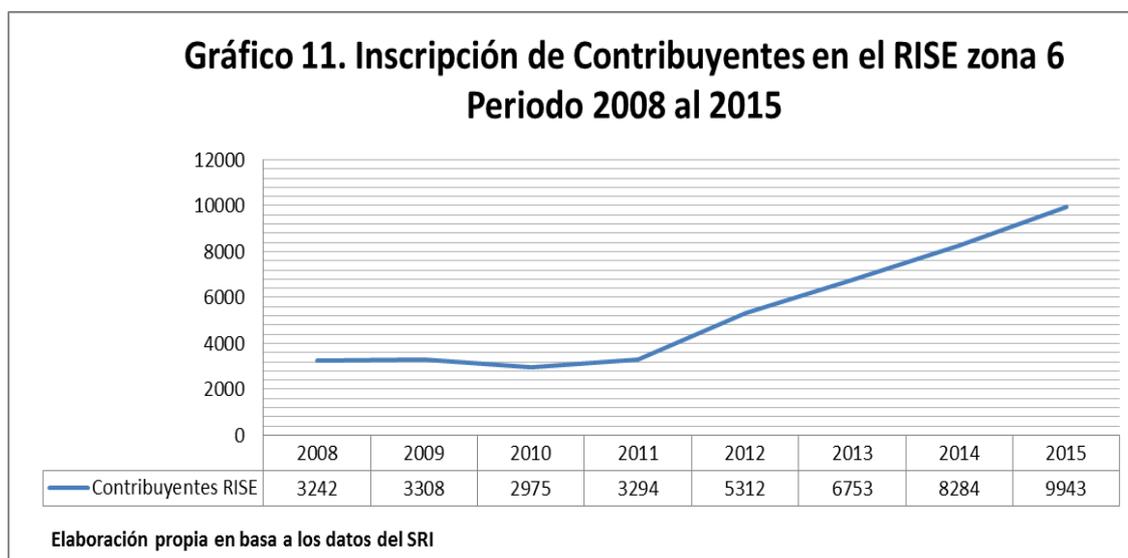
Cuadro 7. Inscripción de Contribuyentes en el RISE zona 6 . Periodo 2008 al 2015								
	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>
Contribuyentes RISE	3242	3308	2975	3294	5312	6753	8284	9943

Elaboración propia en base a los datos del SRI

La información que se puede ver en el cuadro 7 es en base a los contribuyentes que se inscribieron en el RISE durante el periodo comprendido desde el 2008 hasta el año 2015 en la Zonal 6, según lo determina el SRI, esta Zonal considera a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Como se observa en el gráfico 11 , el incremento de contribuyentes RISE en la Zonal 6 ha aumentado considerablemente, de 3.242 contribuyentes que se inscribieron en el

año 2008 a tener 9.943 inscritos en el año 2015, y se estima que para los siguientes años se pueda dar un incremento de inscritos debido a los beneficios que presenta este régimen.

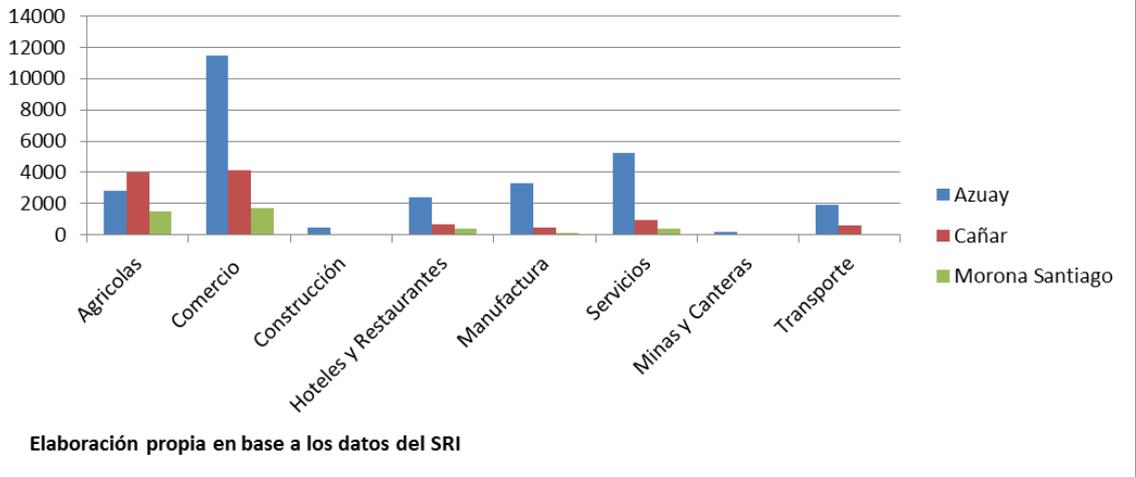


En la zonal 6 existe un total de 43.111 contribuyentes inscritos en el RISE, de los cuales la mayoría pertenece a la provincia del Azuay con 25.869 contribuyentes<sup>4</sup>, seguido por la provincia del Cañar con 10.933 contribuyentes y Morona Santiago con 4.309 contribuyentes. Si se considera que a nivel nacional existen 429.703 inscritos en el RISE, esto indica que la zonal 6 posee el 10,03% del total de contribuyentes a nivel nacional.

De acuerdo a los ingresos brutos obtenidos anualmente, los límites máximos establecidos para cada actividad y categoría de ingresos del contribuyente se establecen siete categorías de pago establecidas en una tabla que serán actualizadas cada tres años por el Servicio de Rentas Internas, mediante resolución de carácter general que se publicará en el Registro Oficial, de acuerdo a la variación anual acumulada de los tres años del Índice de precios al Consumidor en el Área Urbana (IPCU), editado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Las distintas actividades económicas que conforman esta tabla son: Comercio, servicios, manufactura, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, agricultura y las de minas y canteras.

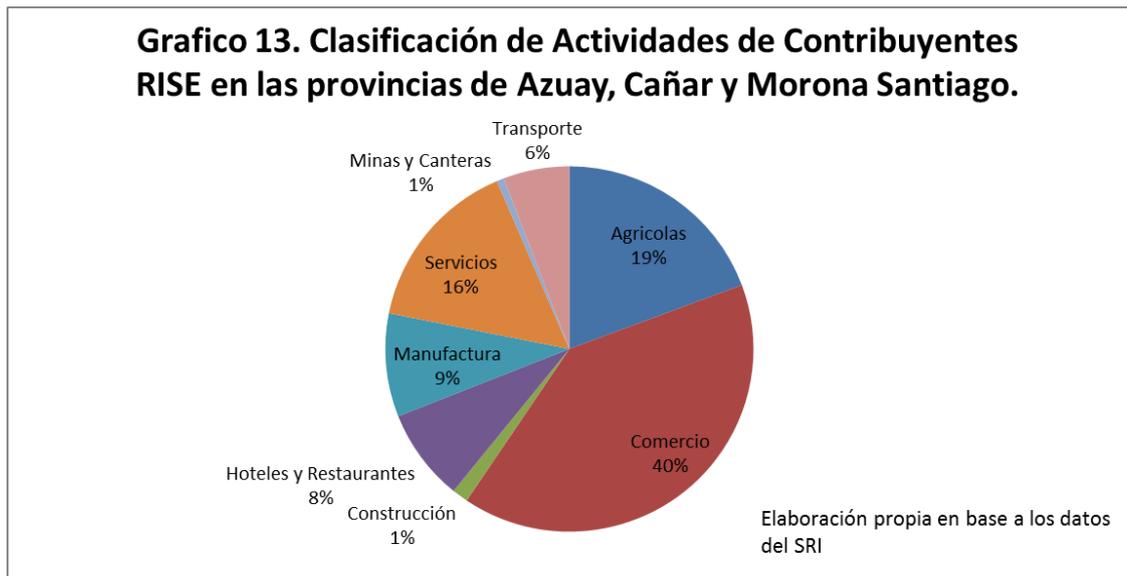
<sup>4</sup> Datos a Enero 2016

**Gráfico 12. Contribuyentes RISE clasificados por actividades económicas en la zonal 6**



La clasificación de las actividades dentro del RISE en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago estas definidas de la siguiente manera:

**Gráfico 13. Clasificación de Actividades de Contribuyentes RISE en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.**



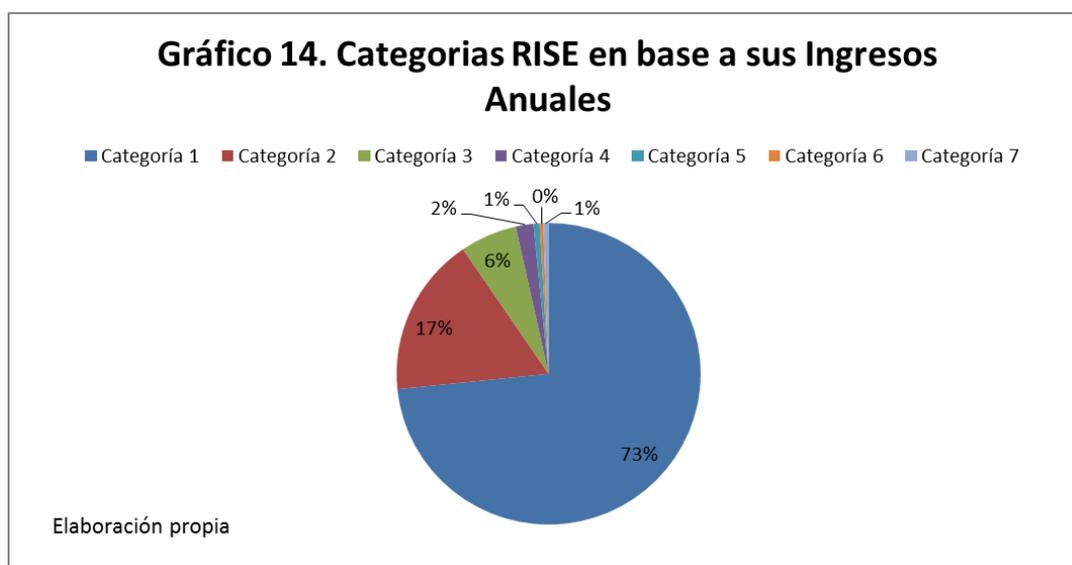
En el gráfico 13 se observa que las actividades de Comercio representan el 40% de contribuyentes RISE que se tiene registrado en la zonal 6 con 17.293 personas, seguidos por 8.325 personas que representan el 19% y que desarrollan actividades agrícolas y finalmente la actividad de servicios representan una porción importante con 16% que representan 6.650 contribuyentes, esto indica que dentro de las provincias señaladas el comercio juega un papel importante dentro del desarrollo económico de las provincias, seguido por las actividades agrícolas que tiene una representación

económica dentro de la región andina y el servicio que aporta con el desarrollo económico de varios sectores de la sociedad.

En muchos de estos casos las actividades comerciales, así como las agrícolas y de servicios se encontraban en la informalidad o se denominaban contribuyentes difíciles de tributar (hard to Tax), debido a la informalidad y desconocimiento de que representaba el cumplimiento de las obligaciones tributarias, con la implementación de este régimen el Servicio de Rentas Internas ha podido mejorar su recaudación tributario e incorporación de varios actores de los sectores económicos.

Cuadro 8. Clasificación de contribuyentes RISE de las actividades Comercio, Agrícolas y Manufacura en base a los Ingresos Anuales.							
	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6	Categoría 7
	de 0 a 5.000	de 5.001 a 10.000	de 10.001 a 20.000	de 20.001 a 30.000	de 30.001 a 40.000	de 40.001 a 50.000	de 50.001 a 60.000
Azuay	14956	3000	936	336	123	80	123
Cañar	6589	1452	692	213	70	42	47
Morona	2127	1070	325	58	20	2	7

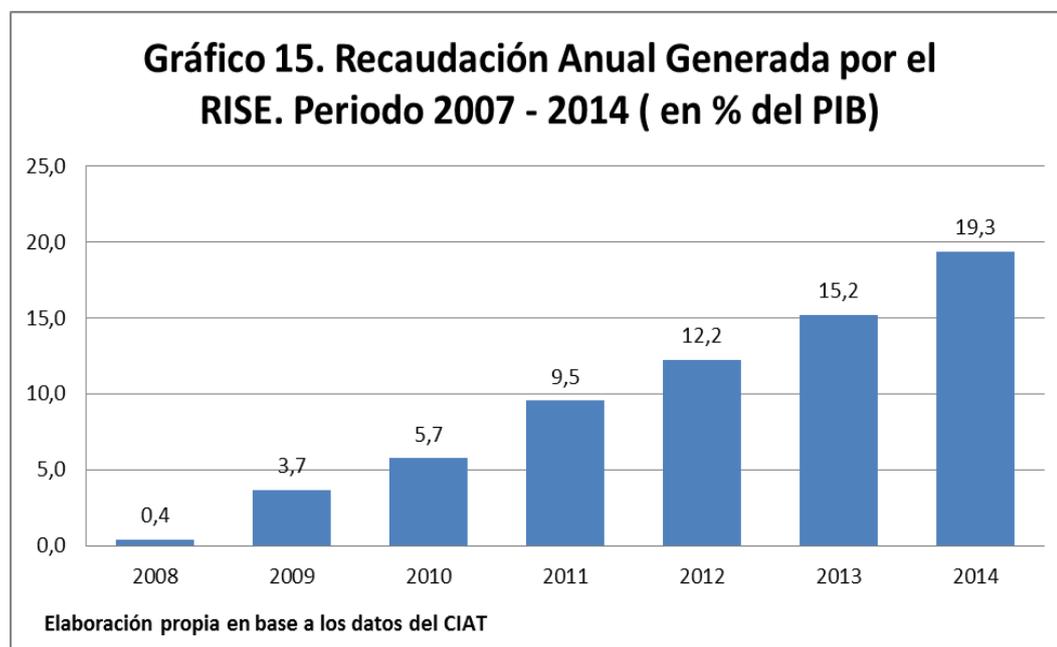
Elaboración propia en base a los datos del SRI



En base al cuadro 8 se puede decir que los contribuyentes que realizan actividades de Comercio, Agrícolas y de Servicios representaban gran parte de la informalidad dentro del sector económico, debido a que muchos de ellos se encuentran ubicados dentro de las primeras cuotas del RISE. En el caso de la Zonal 6, el 73% de contribuyentes que se encuentran dentro de estas tres actividades señaladas se encuentran en la primera categoría, que sirve para poder definir la cuota a pagar en base a los ingresos anuales que generen, y en los cuales muchos de ellos no superan los \$5.000 dólares anuales, y

es por esto que se puede relacionar que la mayor parte de estos contribuyentes antes de la implementación de este régimen se encontraban sin tributar o en la informalidad.

La recaudación anual generada por los contribuyentes RISE son las siguientes:



Como se puede observar, la recaudación de cuotas RISE se ha ido incrementando anualmente, lo cual representa ser beneficio para la administración. Sin embargo estos niveles de recaudación no eran los proyectados, ya que en estudios preliminares a la implementación de este sistema se esperaba tener el siguiente nivel de recaudación (Vidal, 2013):

<b>Cuadro 9. Niveles Esperados de Recaudación en Estudio Preliminar a la Implementación del RISE</b>			
<b>Recaudación Estimada</b>			
Período	Escenario Conservador	Escenario Medio	Escenario Optmista
Primer año	\$ 21`077,893	\$ 41`885,100	\$ 62`827,651
Segundo Año	\$ 38`092,577	\$ 75`695,965	\$ 113`543,947

Elaboración propia

Según el Estudio, en un escenario conservador, se esperaba que la administración por concepto de cuotas RISE un aproximado de USD 21.077.893,00, sin embargo para el primer año, la recaudación apenas fue de USD 3.666.791,14 muy por debajo del nivel

esperado por parte de las autoridades, estas diferencias entre el nivel de recaudación proyectado y el nivel real de recaudación en los dos primeros años de vigencia se detallan de la siguiente manera:

- Para el primer año de vigencia de la aplicación de este sistema, la recaudación de las cuotas RISE solo representó el 17,4% de recaudación, en un escenario conservador; medio de recaudación fue del 8,8%; mientras que en un escenario optimista, la recaudación fue apenas del 5,8%.
- Para el segundo año los resultados no son los esperados, en un escenario conservador la recaudación del 20,4%; en un escenario medio del 7,6%; y en un escenario optimista apenas la recaudación alcanzó el 5,1%.

La recaudación que se obtiene anualmente por parte de los contribuyentes que están inscritos en este régimen se ha ido incrementando anualmente, sin embargo esta recaudación se encuentra muy por debajo del estimado en base a los estudios que se realizaron.

Esto indica que si bien este sistema fue creado e incorporado en la normativa tributaria para poder regular el sector informal de la economía ecuatoriana a través de una forma de tributar más sencilla reemplazando el pago del IVA y del impuesto a la renta a través de cuotas fijas, la administración debe ejercer un mayor control acerca de la incorporación de contribuyentes y especialmente del cambio de régimen normal a RISE, debido a que esta situación puede crear una distorsión de quienes se estén beneficiando de este sistema y pagando menos impuestos o de quienes realmente es necesario este régimen logrando así mejorar las condiciones y regulando las actividades comerciales y económicas de los contribuyentes.

#### 2.2.4. Rentas exentas y deducciones legales

Dentro de los cambios que se dio en la normativa, con la aplicación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, referente a las exenciones y deducciones para determinar la base imponible y el pago del impuesto a la renta de personas naturales se consideran los siguientes cambios:

1. Las rentas que se encuentran exentas son:
  - a. Exoneración de la décimo tercera y cuarta remuneraciones.

- b. Exoneración de las bonificaciones por desahucio o indemnización por despido intempestivo.
  - c. Exoneración por rendimientos por depósitos a plazos fijos.
  - d. Todas las prestaciones de Instituto de Ecuatoriano de la Seguridad Social, IESS.
  - e. Exoneración de las pensiones de militares, pagadas por el ISSFA, y las de la policía pagadas por el ISSPOL.
2. Las deducciones que pueden utilizar las personas naturales para el cálculo del impuesto a la renta son:
- a. Una de deducción de dos fracciones básicas con tarifa cero del impuesto a la renta a personas con discapacidad de al menos un 40%, según el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades; y a las personas mayores de 65 años de edad.
  - b. Otra de las reformas, es el establecimiento de que las personas naturales pueden deducirse de la liquidación del impuesto a la renta determinados gastos personales propios, del cónyuge y de los hijos menores de edad y discapacitados que no perciban ingresos y que dependan de esa persona.

#### 2.2.5. Gastos personales del Impuesto a la Renta

Este sistema de gastos deducibles se introdujo con la implementación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en 2007, esta iniciativa tuvo como objetivo definir el rango impositivo que se encontrarían los contribuyentes en base a sus ingresos menos sus gastos personales considerando las situaciones socio económicas de cada tipo de persona, estas deducciones por gastos personales aumentan la progresividad del impuesto, reduciendo una parte considerable en la base imponible para las personas que tienen un mayor consumo de bienes básicos y trasladando la carga tributaria hacia los contribuyentes de mayores recursos, ya que no era lo mismo para una persona que tenía familia que dependía económicamente de él pagar el mismo impuesto que de otra persona que estaba soltero o no tenía cargas familiares, esta implementación de los gastos personales generó una justicia en términos que le permitía a la persona ubicarse dentro de la tabla progresiva del impuesto a la renta que le correspondía realmente en donde aplicando la deducción de gastos personales podía

ya no llegar a la base imponible de ese año y así ya no pagar el impuesto a la renta correspondiente que tuviera que haberlo realizado en caso de no utilizarse ningún gasto personal.

Con estas deducciones le permitieron a la administración fortalecer el sistema de facturación de los contribuyentes debido a que para poder aplicar este beneficio, todos estos gastos deben estar debidamente respaldados con los comprobantes debidamente autorizados por el SRI.

Para la aplicación de este beneficio e incentivo tributario, la normativa indica en el art. 34 del Reglamento a la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario que las personas naturales podrán deducirse sus gastos personales, sin IVA e ICE, así como los de su cónyuge o conviviente e hijos menores de edad o con discapacidad, que no perciban ingresos gravados y que dependan del contribuyente, así mismo en la normativa<sup>5</sup> señala que las personas naturales podrán deducir hasta el 50% de sus ingresos sin que supere un valor equivalente a 1.3 veces la fracción básica desgravada, correspondientes a los realizados en vivienda, educación, alimentación, vestimenta y salud, sustentados con los documentos referidos en el Reglamento de Comprobantes de Venta y Retención, en donde se encuentren debidamente identificado el contribuyente beneficiario de esta deducción.

Dentro de la deducción de gastos personales, la normativa tributaria vigente hace referencia a los límites establecidos para la deducción de dichos gastos, los límites son los siguientes:

- Alimentación: 0,325 veces la fracción básica.
- Vestimenta: 0,325 veces la fracción básica.
- Vivienda 0,325 veces la fracción básica.
- Educación: 0,325 veces la fracción básica.
- Salud: 1,3 veces la fracción básica.

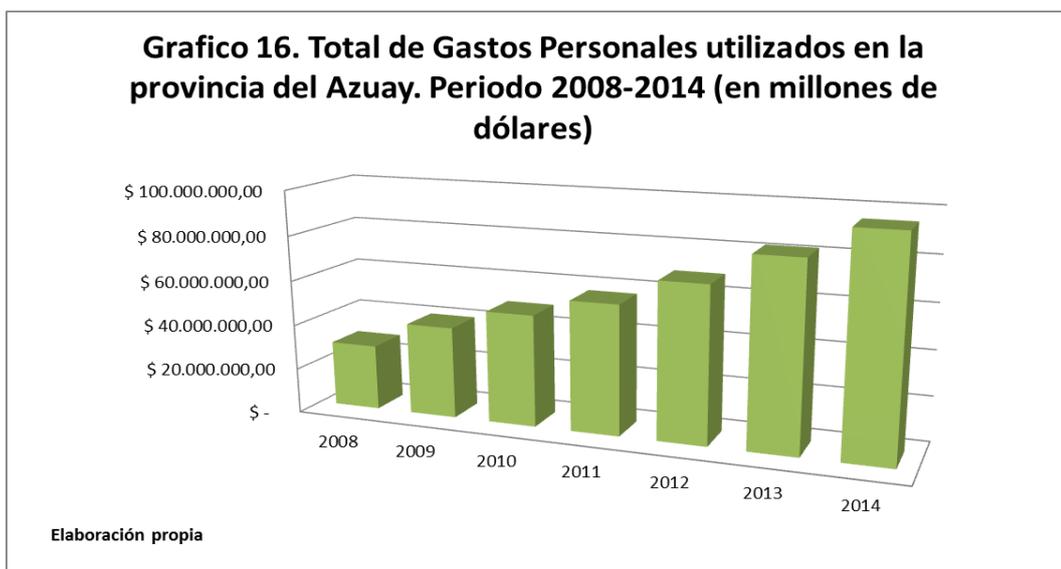
La utilización del total de gastos personales para todos los rubros definidos para el periodo 2008-2014 en la provincia del Azuay por parte de los contribuyentes fue de:

---

<sup>5</sup> Art. 34 Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Cuadro 10. Total de Gastos Personales utilizados en la provincia del Azuay. Periodo 2008-2014 (en millones de dólares)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gastos Personales	\$ 29.098.735,10	\$ 40.801.727,77	\$ 49.688.507,92	\$ 57.603.735,01	\$ 69.048.608,04	\$ 82.487.567,06	\$ 95.410.660,91

Elaboración propia en base a los datos del SRI



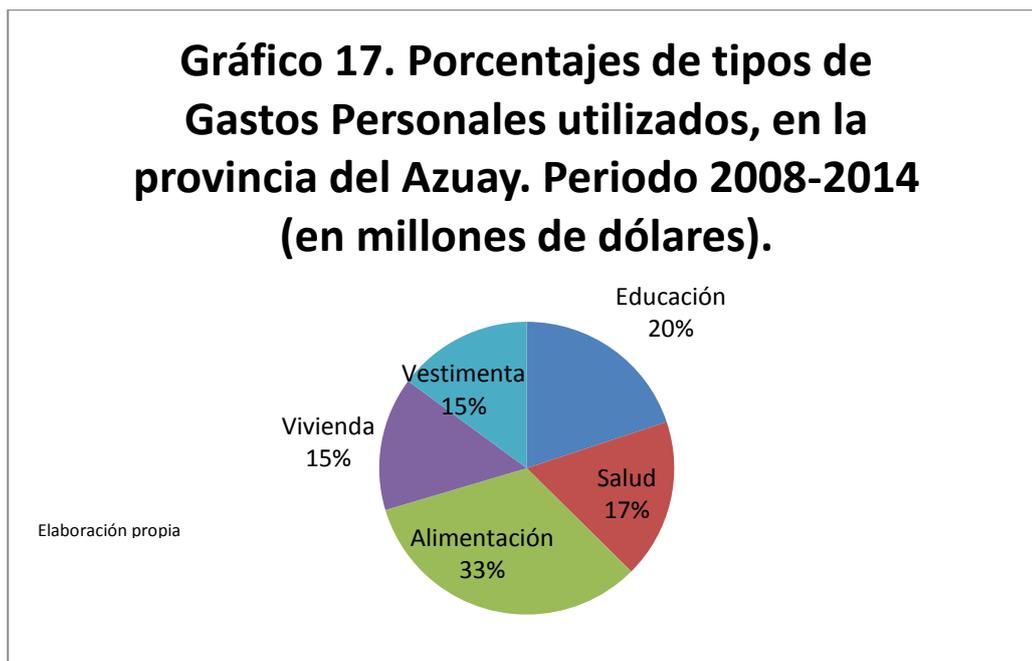
La utilización de los gastos personales según indica el cuadro 10 ha tenido un crecimiento durante el periodo posterior a la implementación de los mismos, para el año 2008, primer año de utilización de gastos personales en las declaraciones de impuesto a la renta, el valor fue de \$29.098.735,1 millones de dólares mientras que para el año 2014 la utilización de gastos personales subió 66 millones de dólares teniendo como resultado \$ 95.410.660,91 millones.

De esta manera se analiza los gastos más utilizados contemplados en la Ley para la deducción de gastos personales en la provincia del Azuay durante el periodo 2008-2014 y se obtiene lo siguiente:

Cuadro11. Tipos de Gastos Personales utilizados, en la provincia del Azuay. Periodo 2008-20014 (en millones de dólares).								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Educación	\$ 6.939.908,76	\$ 8.913.496,11	\$ 10.348.323,00	\$ 11.841.221,94	\$ 13.444.724,30	\$ 15.432.564,17	\$ 17.394.315,54	\$ 84.314.553,82
Salud	\$ 4.492.947,43	\$ 6.278.393,04	\$ 8.168.536,57	\$ 10.947.539,54	\$ 12.437.231,71	\$ 14.871.756,07	\$ 17.406.081,01	\$ 74.602.485,37
Alimentación	\$ 9.283.708,75	\$ 14.413.031,07	\$ 17.821.244,40	\$ 18.898.733,94	\$ 22.496.993,75	\$ 26.399.961,65	\$ 30.314.291,42	\$ 139.627.964,98
Vivienda	\$ 4.644.060,74	\$ 5.598.088,65	\$ 6.502.604,42	\$ 6.882.740,66	\$ 10.063.623,44	\$ 13.030.420,37	\$ 15.887.002,13	\$ 62.608.540,41
Vestimenta	\$ 3.738.109,42	\$ 5.599.458,90	\$ 6.874.014,19	\$ 9.033.498,93	\$ 10.606.034,84	\$ 12.752.864,80	\$ 14.408.970,81	\$ 63.012.951,89

Elaboración propia en base a los datos del SRI

**Gráfico 17. Porcentajes de tipos de Gastos Personales utilizados, en la provincia del Azuay. Periodo 2008-2014 (en millones de dólares).**



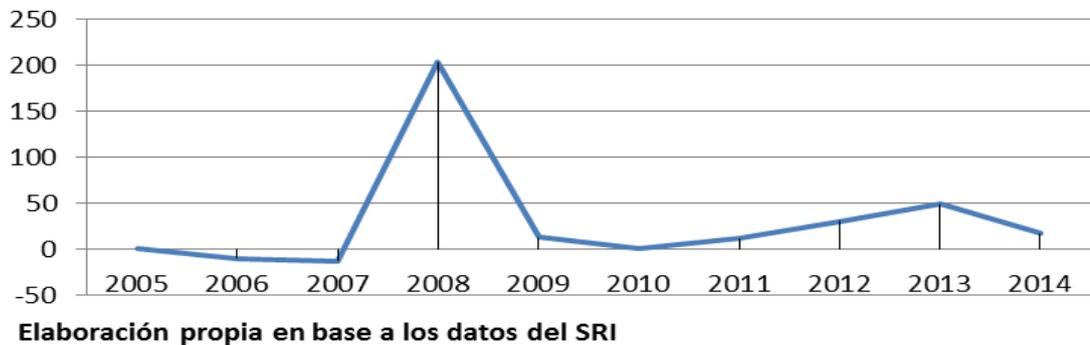
Durante este periodo el gasto personal más utilizado por parte de los contribuyentes en la provincia del Azuay ha sido el de Alimentación con el 33%, seguido con un 20% y 17% por los rubros de Educación y Salud respectivamente.

La aplicación de la reducción de gastos personales permite al SRI fomentar el cumplimiento tributario por parte de los ciudadanos puesto que para poder ser utilizados los gastos personales, estos deben estar sustentados en comprobantes de ventas legalmente autorizados por el SRI, al pedir facturas o comprobantes de venta que sustenten estos gastos esto obliga a que el proveedor de esos servicios o bienes tenga que declarar sus ingresos y se pueda aumentar la recaudación de impuestos, esto tiene impacto en el comercio debido que para que un proveedor pueda obtener comprobantes de venta este debe encontrarse registrado en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) o el Régimen Impositivo Simplificado (RISE), en la provincia del Azuay el incremento de personas que se han inscrito en el RUC es considerable y demuestra que se ha fomentado de alguna manera cumplir con uno de los objetivos que se planteó al momento de incluir estas deducciones en la normativa tributaria:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inscritos en el RUC	566	511	447	1475	1664	1670	1849	2407	3589	4190

Elaboración propia en base a los datos del SRI

### **Gráfico 18. Tasa de Crecimiento Inscritos en el RUC durante el periodo 2005-2014 en la provincia del Azuay**



Con referencia a los inscritos en el RUC durante el periodo 2005-2014, se puede observar el incremento en la cantidad de contribuyentes que se han incorporado a este régimen año tras año y que les permite facturar y/o entregar cualquier tipo de comprobante de venta que sustentarán los contribuyentes como gastos personales en la declaración del impuesto a la renta, si se toma en cuenta el número de inscritos en el RUC durante los tres años anteriores a la promulgación de la Ley de Equidad, se observa que el promedio de inscritos por año era de alrededor de 508 contribuyentes, para el año 2007 el número de inscritos era de apenas 447 mientras que para el año siguiente (2008) el número aumentó a 1475 y en los tres años posteriores a la implementación de este beneficio el promedio de inscritos fue de 1603 contribuyentes, lo cual se pudiera determinar que la exigencia por parte de las personas del comprobante de venta que le permita sustentar estos gastos incidió de las personas se pudieran registrar en el RUC el cual permitirá obtener información del contribuyente proveedor de bienes y servicios con fines impositivos que repercute en una mayor recaudación debido a que ahora las personas inscritas tendrá que declarar sus ingresos y determinar el impuesto a pagar.

Existen además objeciones normativas acerca del uso de la utilización de gastos personales, debido al hecho que las personas con mayores recursos pueden sacar un mayor provecho al uso de los mismos y beneficiarse en doble sentido de estas deducciones, generando para la administración tributaria un costo no solo en términos recaudatorios sino principalmente distributivos; debido a que, ya que en la tabla del impuesto a la renta para personas naturales considera un tramo exento de tarifa cero

por ciento en donde los contribuyentes no tienen que pagar ningún valor por concepto de impuesto a la renta, un contribuyente pudiera utilizarse 1,3 veces la fracción básica de gastos personales y además tener los ingresos exentos determinados para cada año de aplicación para poder llegar a definir realmente cuanto es el impuesto a la renta que tendría que pagar, por ejemplo:

Si para el año 2013 se considera a un contribuyente con los siguientes datos:

Cuadro 13. Aplicación de Gastos Personales en la determinación del Impuesto Causado

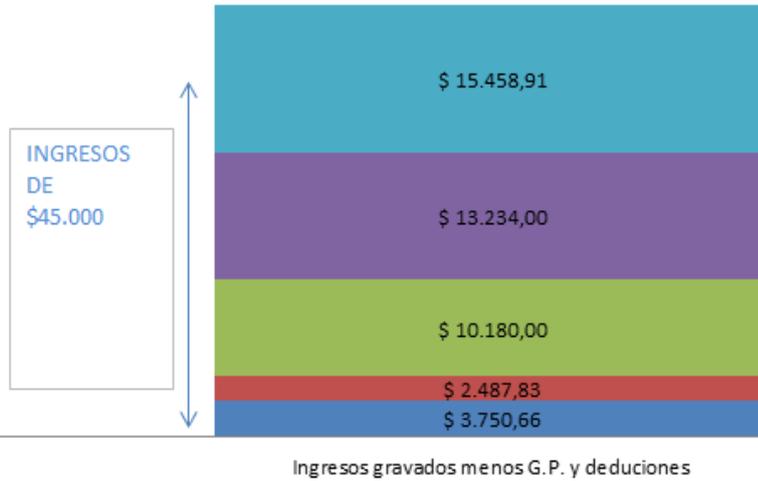
Ingresos Trabajo y Capital	Ingresos Trabajo en R.Dependencia	TOTAL INGRESOS	Deducciones R. Dependencia	Deducciones Trabajo y Capital	BASE IMPONIBLE SIN G.P.	IMPUESTO CAUSADO SIN G.P.	Total Gastos Personales	BASE IMPONIBLE CON G.P.	IMPUESTO CAUSADO CON G.P.
\$ 17.195,23	\$ 27.916,17	\$ 45.111,40	\$ 2.487,83	\$ 15.458,91	\$ 27.164,66	\$ 2.009,20	\$ 13.234,00	\$ 13.930,66	\$ 236,06

En donde el total de ingresos, considerados fruto del trabajo y capital así como del trabajo en relación de dependencia, es de \$45.111,40 si se aplica la deducción del aporte al Seguro Social que es por el trabajo de relación de dependencia que es de \$2.487,83 y el de las deducciones que están contempladas en la normativa que sean atribuibles al ingreso fruto de su trabajo o capital, esto es \$15.458,91 la base imponible de dicho contribuyente para el año 2013 es de \$ 27.164,91; en el cual el impuesto causado es de \$2.009,20. Mientras que si el mismo contribuyente aplicaría además la deducción total de gastos personales para el año 2013, \$13.234, esto es 1,3 veces la fracción básica ( $1,3 \times 10180 = 13.234$ ), la base imponible se reduciría a \$13.930,66 en el cual el impuesto a la renta causado fuera de \$ 236,06.

Por lo tanto dicho contribuyente se benefició en \$ 23.414, debido a que los primeros \$10.180 están gravados con tarifa 0% y los \$13.234 son el total utilizado de gastos personales, gráfico 19.

### Gráfico 19. Caso sobre el impacto de las deducciones y gastos personales en el Impuesto a la Renta

■ Aporte IESS ■ Base Imponible ■ Fracción Básica exenta ■ Total Gastos Personales ■ Total Deducciones



Elaboración propia

En base a este ejemplo el beneficio que estaría utilizando este contribuyente es doble y afectaría la progresividad de la tabla del impuesto a la renta ya que pasaría de encontrarse en la quinta fila que corresponde a la base imponible de entre \$19.470 hasta \$38.930 a la tercera fila comprendida entre bases imponibles desde \$ 12.970 hasta \$16.220. Es decir reduciendo 5 puntos porcentuales en la tabla progresiva que significa una reducción del impuesto a pagar de \$1.773,14

AÑO 2013 En dólares				
	Fracción Básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción Básica	% Impuesto Fracción Excedente
1	0	10.180	0	0%
2	10.180	12.970	0	5%
3	12.970	16.220	140	10%
4	16.220	19.470	465	12%
5	19.470	38.930	855	15%
6	38.930	58.390	3.774	20%
7	58.390	77.870	7.666	25%
8	77.870	103.810	12.536	30%
9	103.810	En adelante	20.318	35%

→ Con B.I de \$13.930 (Row 3)

→ Con B.I de \$27.164 (Row 5)

NAC-DGERCGC12-00835 publicada en el S. S. R.O. 857 de 26-12-2012

La utilización de gastos personales por parte de los contribuyentes ha generado incentivar la cultura tributaria debido a la exigencia de comprobantes de ventas para poder sustentas dichos gastos reduciendo de esta manera también la informalidad, desde el 2008 año que entro en vigencia esta deducción se ha visto un aumento considerable en la utilización de los mismos y en algunos casos esta deducción no solo les ha permitido a los ciudadanos reducir el impuesto que debían haber tenido que pagar sino que se genera pagos en Exceso o Indebidos que hace que el contribuye solicite un reclamo formal para que el impuesto pagado sea devuelto.

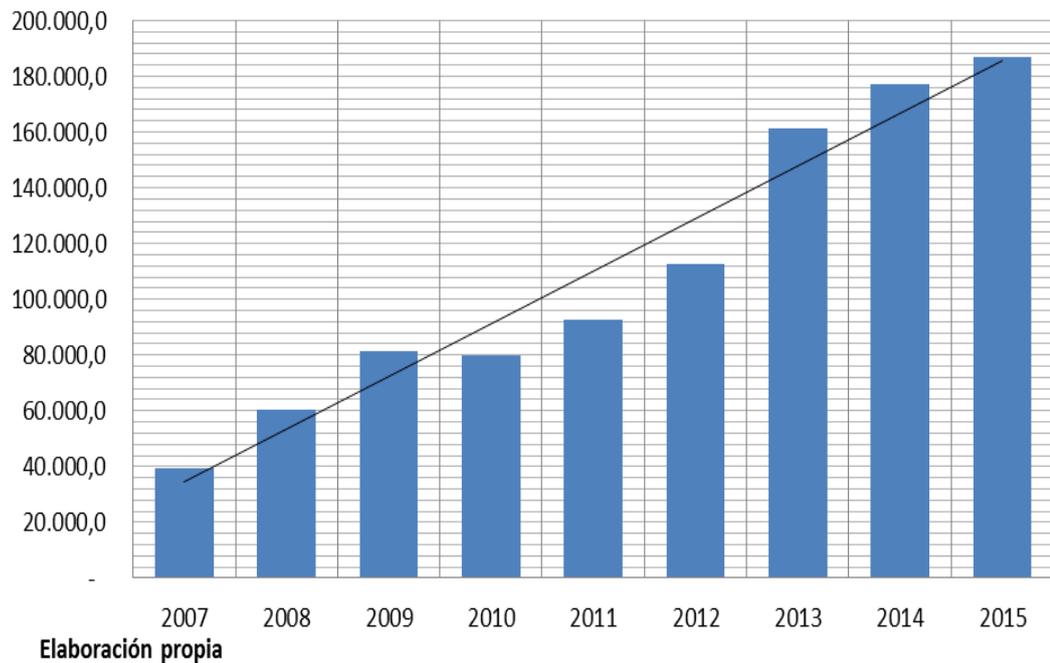
### **2.3.Recaudación efectiva**

El comportamiento recaudatorio durante los años 2007, 2008 y 2009 ha presentado un importante crecimiento, en el año 2008 se observa un mayor crecimiento que en el año 2009 (cuadro 14) principalmente por el cambio que se hizo en la tabla del impuesto a la renta incorporando dos segmentos adicionales el de 30% y del 35%, mientras que para el año 2010 se evidencia una baja recaudación del impuesto a la renta con un decrecimiento de 2,3 puntos porcentuales a comparación del año 2009; la baja recaudación durante el año 2010 se evidencia debido a los cambios normativos que se efectuaron durante ese año como la exoneración del pago del anticipo derivado del mandato agrario particularmente a sectores agroexportadores, la exoneración del impuesto a la renta del sector público, la deducción de gastos generados por la contratación de nuevo personal y personas discapacitadas, las exoneraciones que se otorgaron con la puesta en vigencia del Código de Producción Comercio e Inversiones (COPCI) .

A partir del año 2011 se observa una recuperación en el nivel de recaudación del impuesto a la renta desde ese año se comienza a tener un constante crecimiento en la recaudación.

Cuadro 14. Recaudación del Impuesto a la Renta Total y Personal. Periodo 2007-2014 (en millones de dolares)									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impuesto a la Renta Total Recaudado	1.740.848,9	2.369.246,8	2.551.745,0	2.428.047,2	3.112.113,0	3.391.236,9	3.933.235,71	4.273.914,5	4.833.112,4
Personas Naturales	39.392,6	60.287,258	81.632,6	79.728,5	92.621,3	112.530,9	161.497,53	177.346,2	186.834,8
Crecimiento P. Naturales		53,042	35,4	(2,3)	16,2	21,5	43,51	9,81	5,15
Elaboracion propia en base a los datos del SRI									

**Gráfico 20. Recaudación Impuesto a la Renta  
Personas Naturales. Periodo 2007-2015**



### 2.3.1. Recaudación por zonas

El Ecuador a nivel administrativo se encuentra dividido por Zonas, según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el objetivo principal de descentralizar las decisiones y procesos administrativos y en el caso de la administración tributaria para tener un mejor control de la recaudación y de los procesos de la administración de las diferentes provincias que integran el Ecuador, por lo tanto la delimitación se encuentran dada de la siguiente manera:

Cuadro 15. Número de Contribuyentes Personas Naturales clasificados por Zonas		
REGIONAL	PROVINCIA	Nº Contribuyentes
<b>Zona 1</b>	Carchi	120.181
	Esmeraldas	
	Imbabura	
	Sucumbios	
<b>Zona 2</b>	Napo	26.948
	Orellana	
<b>Zona 3</b>	Chimborazo	165.192
	Cotopaxi	
	Pastaza	
	Tungurahua	
<b>Zona 4</b>	Manabí	167.905
	Santo Domingo	
<b>Zona 5</b>	Bolívar	112.914
	Galápagos	
	Los Ríos	
	Santa Elena	
<b>Zona 6</b>	Azuay	119.500
	Cañar	
	Morona	
<b>Zona 7</b>	El Oro	125.916
	Loja	
	Zamora	
<b>Zona 8</b>	Guayas	328.099
<b>Zona 9</b>	Pichincha	377.645

Fuente: SRI

Elaborado por el Autor

La zona en donde se encuentran el mayor número de contribuyentes es en la zona 9 que está comprendida por la provincia de Pichincha con un total de 377.645 contribuyentes clasificados como personas naturales entre obligados y no obligados a llevar contabilidad, mientras que el Austro definido en la zona 6 que comprende las provincias de Azuay, Cañar y Morona se encuentra en el séptimo lugar con un total de 119.500 contribuyentes

**Cuadro 16. Comparativo N° Contribuyentes vs Monto de Recaudación por Zonas**

	N° De Contribuyentes			Monto de Recaudación		
	ZONA			ZONA		
1º	Zona 9	377.645		Zona 9	71.653.380	
2º	Zona 8	328.099		Zona 8	29.063.928	
3º	Zona 4	167.905		3º	Zona 3	13.330.138
4º	Zona 3	165.192		4º	Zona 6	9.684.280
5º	Zona 7	125.916		5º	Zona 4	9.600.140
6º	Zona 1	120.181		6º	Zona 7	9.419.429
7º	Zona 6	119.500		7º	Zona 1	7.246.377
8º	Zona 5	112.914		8º	Zona 5	2.666.991
9º	Zona 2	26.948		9º	Zona 2	1.757.824

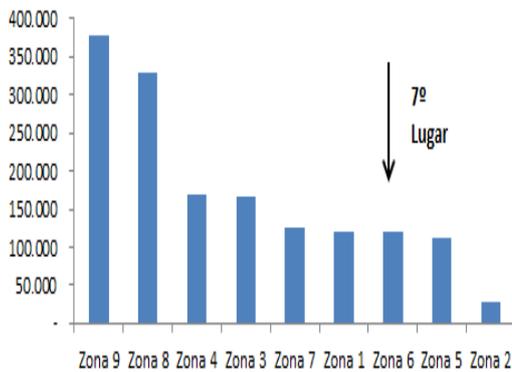
Fuente: SRI

Datos a 2013

Elaborado por el Autor

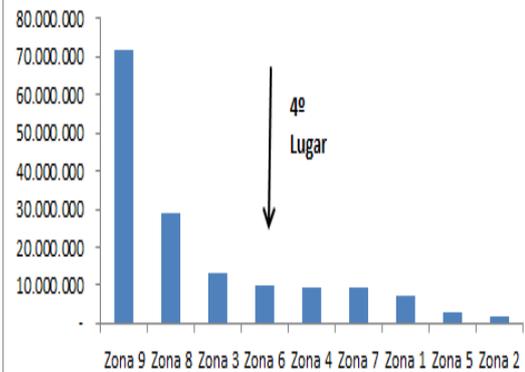
Sin embargo al analizar los datos de recaudación se puede observar que la zona 6 pasa del séptimo puesto al cuarto puesto en nivel de recaudación efectiva del impuesto a la Renta de Personas Naturales aportando con el 6% de la recaudación a nivel nacional.

**Gráfico 21. N° De Contribuyentes por Zonas. Año 2013**



Elaborado por el autor

**Gráfico 22. Monto de Recaudación por Zonas. Año 2013 (en millones de dólares)**



Elaborado por el Autor

## 2.4. Evasión

### 2.4.1. Evasión vs Elusión

Al hablar sobre el no pago de impuestos por parte de los contribuyentes existe dos términos utilizados para referirse a los mismos pero con implicaciones legales muy diferentes en sus conceptos, estos son la Evasión Fiscal y la Elusión Fiscal, los dos

conceptos implican la reducción del pago de tributos pero la primera por una ilegalidad y la segunda por la aplicación de la ley de una manera beneficiosa para el contribuyente o por un vacío legal que se pueda dar en las normas tributarias.

La elusión fiscal hace referencia a la conducta del contribuyente para evitar el pago de impuestos o reducirlos utilizando todas las maniobras o estrategias que están permitidas por la ley o que impliquen un vacío legal. Mientras que la Evasión es ocasionado por las maniobras de los contribuyentes para evitar el pago de impuestos pero violando la ley.

La evasión del pago de los impuestos por parte de los ciudadanos depende en gran medida por la percepción que tenga las personas ante las autoridades estatales y de gobierno y su rol para poder distribuir los mismos de una manera justa. Esta relación entre ciudadanos y Estado, se denomina pacto fiscal. Para poder afianzar esta relación se necesita la construcción de una Ciudadanía Fiscal, en donde la tributación voluntaria por parte de los ciudadanos conlleve a una mayor inversión y eficiente gasto público que le permita garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y poder lograr con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. (Carrasco, LA CIUDADANIA FISCAL, 2011)

Estas relaciones entre el Estado y la Sociedad tienen un papel decisivo para el desarrollo económico y social de una Nación, debido a que este pacto se ve reflejado dentro de los sistemas fiscales que garantizan el acceso y el mejoramiento del servicio público en beneficio de la mayoría de la sociedad, como por ejemplo salud, educación, vivienda, etc.

La estructura de esta construcción, como lo señala Carlos Marx Carrasco en su texto denominado “La Ciudadanía Fiscal”, está basada en tres conceptos:

El primer concepto hace referencia a la Ética reflejada en las acciones tomadas por parte del ciudadano que sean moralmente aceptadas y generen una legitimidad de las políticas adoptadas por parte del Estado, y este a su vez debe ser demostrado a través de la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas y privadas. El segundo concepto, Carrasco plantea el término de Pacto Social cuyo cumplimiento sirve para reforzar la ética ciudadana que dota de herramientas para medir el alcance de los objetivos de desarrollo donde el ser humano sea el sujeto y fin de la relación entre

Estado y Sociedad. Y el tercer concepto al que se hace referencia es a la Cohesión Social, entendida como los compromisos y responsabilidades sociales que tiene los ciudadanos dentro de la comunidad. (Carrasco, LA CIUDADANIA FISCAL, 2011)

Esta relación basada en estos tres conceptos se establecen para poder lograr la construcción de una ciudadanía fiscal, basados en la denominada Moral Tributaria.

La moral tributaria esta explicada por la decisión del contribuyente de evadir los impuestos a sabiendas de lo que esto conlleva, es decir la reducción de bienes y servicios que tendrán un impacto sobre el bienestar social, esta moral individual y moral social tiene una relación y se transforman en una sola, entre quien impone los impuestos y la aceptación de los mismos por parte de quien soporta los impuestos, en donde se llega a un acuerdo o consenso social sobre el tributo, en el que el ciudadano acepta con el pago o rechaza mediante la evasión o elusión.

El Ecuador no califica satisfactoriamente sobre la percepción de los tributos que tienen los ciudadanos, de acuerdo a una encuesta encargada por la propia Administración Tributaria en el año 2008, el 70% de los encuestados considera que los impuestos lo pagan los “pobres” (34%) o la “clase media” (36%), y solo el 30% considera que los pagan “todos”. El 60% afirma que el nivel de cumplimiento de las leyes de tributarios es bajo o muy bajo y el 50% dice lo mismo del cumplimiento del pago de impuestos. A su vez el 65% considera que son los “ricos” (36%) y los funcionarios públicos (39%) quienes se benefician del gasto público, y solo un 30% considera que se benefician “todos” (Jiménez, Gomez Sabaini, & Andrea, 2010).

En el caso particular de la evasión del impuesto a la renta, en gran medida se da por el hecho que este impuesto es gravado de manera directa a la persona, por lo cual habrá una mayor evasión del mismo debido a que este impuesto no permite trasladar la carga tributaria a otra persona, como el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se lo transfiere al consumidor final.

La decisión por parte del contribuyente en pagar o evadir los impuestos es en función de la utilidad determinada por la probabilidad de ser descubierto, el monto de la sanción, la tasa impositiva y la aversión al riesgo. Otro factor muy importante para la evasión de los impuestos no solo se da por la intención del contribuyente de no declarar y eludir el pago de los mismos, sino también es por el desconocimiento de la normativa

tributaria o los altos costos asociados que implicar cumplir con las obligaciones originados por leyes complejas o por procedimientos engorrosos que para el contribuyente pueda tener una relación de coste-beneficio en el cual le resulte más fácil evadir los mismos que cumplirlos. Si bien la constitución plantea entre uno de sus objetivos la simplicidad administrativa y el código tributario en su art. 73 en lo referente a las normas de acción que debe seguir la administración tributaria con los principios de simplificación, celeridad y eficacia, no todos los procesos pueden ser de fácil comprensión y origina que se pueda dar esta evasión por falta de conocimiento.

#### 2.4.2. Métodos de estimación de la Evasión

La medición de la evasión tributaria permite mejorar la política fiscal para garantizar el bienestar de la sociedad y poder sancionar a los contribuyentes, existen varios métodos para la medición de la evasión, del cual el más utilizado es el método del Potencial Teórico en cual consiste en comparar la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto, esta recaudación potencial se estima a partir de una base imponible teórica a la cual se le aplica la estructura de tasas correspondiente al impuesto:

- $\text{Recaudación Potencial} = \text{Base imponible teórica} * \text{tasa de impuesto}$
- $\text{Monto de la Evasión} = \text{Recaudación Potencial} - \text{Recaudación Efectiva}$
- $\text{Tasa de Evasión} = (\text{Monto de Evasión} / \text{Recaudación Potencial}) * 100$

En el caso de la administración tributaria del Ecuador, las brechas de evasión que se identifican y evalúan son las de:

- **Brechas de Inscripción:** el cumplimiento de las obligaciones tributarias y los procesos de control por parte de la administración está relacionado con la identificación y ubicación del contribuyente que le permita a la administración obtener información con fines impositivos. Esta brecha de inscripción hace referencia al número de contribuyentes que se inscriben en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) con los contribuyentes que se deberían inscribir debido a que realizan una actividad económica sujeta a tributos pero que no lo han hecho. La brecha entre los contribuyentes potenciales y los contribuyentes inscritos era de 57,8% para el año 2007 y para el año 2011 esta cifra disminuyó a 36,5%, debido a procesos de controles en donde se ha tomado sectores

económicos que debían inscribirse, así como la introducción del RISE que ha contribuido a disminuir estas cifras combatiendo principalmente la informalidad.

- Brechas de Presentación: es la diferencia entre los contribuyentes gestionables que están obligados a declarar y cumplen con este deber formal con respecto a los contribuyentes que aun así estén en la obligación de hacerlo no presentan sus declaraciones correspondientes de acuerdo a su actividad económica.

A nivel nacional el número de contribuyentes registrados y que se encuentran activos<sup>6</sup> es de 1`832.478, mientras que los contribuyentes que son gestionables es de 1`684.634, es decir existe una diferencia de 147.844 contribuyentes que no presentan declaraciones aun estando en la obligación de hacerlo. En la provincia del Azuay el número de contribuyentes activos es de 96.146 y los contribuyentes activos y gestionables es de 89.862, una diferencia de 6.284.

- Brechas de Pago: la diferencia se da por la relación entre el número de declaraciones recibidas no pagadas y el total de declaraciones ingresadas

#### 2.4.3. Control

Las medidas que debe tomar la administración tributaria para el cumplimiento voluntario de las obligaciones debe estar encaminadas a: mejorar los sistemas de información que estén disponibles a los ciudadanos para que les permita tener una mejor y mayor información; programas de educación tributaria; simplificación de los procesos de declaración de los impuestos que permitan reducir los costes asociados a los mismos

El grado de cumplimiento impositivo por parte del ciudadano constituye un elemento fundamental para lograr una política tributaria redistributiva, el control de la evasión por parte de las administraciones tributarias tendrá incidencia en el rol distributivo de los sistemas tributarios de los países de la región así como del Ecuador. El control por parte de la administración tributaria sirve para fiscalizar las conductas de los contribuyentes para poder detectar o corregir irregularidades mediante procesos de controles masivos o selectivos.

---

<sup>6</sup> Datos a Diciembre 2015

Dentro de las facultades que posee la administración tributaria ecuatoriana para poder tener un control sobre las obligaciones tributarias de los ciudadanos, está la facultad determinadora que es el acto o conjunto de actos normados realizados por la administración activa, tendientes a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo.<sup>7</sup> Esta facultad implica la verificación, complementación o enmienda de las declaraciones de los contribuyentes, la composición del tributo, y la adopción de medidas legales que se estime convenientes para la determinación.

Los sistemas de determinación por parte de la administración tributaria son:

1. Por declaración del sujeto pasivo.
2. Por parte de la administración.
3. De modo mixto.

Cuando se trate de verificar o establecer la obligación por parte del sujeto activo, en este caso la administración tributaria, se determinara un recargo del 20% sobre el principal, este recargo fue introducido en la normativa mediante la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el año 2007. Esta determinación se la realiza de forma directa en base a las declaraciones por parte del propio sujeto pasivo y de forma presuntiva, cuando no sea posible la verificación debido a la falta de declaraciones del contribuyente en estos casos la administración tributaria se fundamentara en hechos o indicios que permitan establecer la configuración del tributo.

#### 2.4.4. Sanciones

La facultad sancionadora de la administración tributaria le permite tomar medidas frente a los contribuyentes por la violación o trasgresión de las normas tributarias, el código tributario clasifica a las infracciones tributarias en tres tipos:

1. Defraudación: es todo acto doloso que se incurra en falsedad o engaño en la cual se deje de pagar en todo o en parte los impuestos, las sanciones por los diferentes tipos de defraudaciones establecidos en el Código Tributario es sancionado con prisión no menor a un mes, ni mayor a cinco años y, con reclusión no menor a un año ni mayor a seis años<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Código Tributario, Art. 68

<sup>8</sup> Código Tributario. Art. 345.

2. **Contravenciones:** Son las acciones u omisiones por parte de los contribuyentes que violen las normas sobre la administración o aplicación de tributos que se encuentren establecidos en el Código Tributario, las sanciones establecidas en la normativa hace referencia a sanciones pecuniarias de un monto que va desde \$ 30 dólares a \$ 1500 dólares.
3. **Faltas Reglamentarias:** Es la inobservancia de normas reglamentarias o disposiciones que regulen el cumplimiento de los deberes formales y demás obligaciones tributarias, las sanciones aplicadas de igual manera que las contravenciones serán pecuniarias de un monto entre los \$ 30 dólares hasta los \$ 1000 dólares.

El control de la evasión y elusión tributaria son esenciales para evitar la inequidad dentro de la sociedad, la equidad vertical como horizontal<sup>9</sup> se ven afectadas con estas prácticas por parte de los contribuyentes. La equidad horizontal se ve afectada por los evasores debido a que estos terminan pagando menos impuestos que las personas que se encuentran dentro de las mismas capacidades de pago y que deciden cumplir con las obligaciones tributarias, y también afecta a la equidad vertical en especial los impuestos progresivos de renta en donde las personas con mayores recursos podrán acceder con mor facilidad a profesionales que puedan generar estrategias de elusión o evasión tributaria que reduzca el nivel de cumplimiento y por ende de recaudación.

---

<sup>9</sup> El principio de la capacidad de pago señala que un impuesto es equitativo, y en consecuencia justo, si cumple que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo (equidad horizontal) y que las personas con diversa capacidad de pago paguen de forma distinta, pero si además se cumple que los que más tienen, paguen más (equidad vertical)(Musgrave y Musgrave, 1992; Sevilla, 2004; Stiglitz,200).

## **Capítulo 3: Distribución del Ingreso en el Ecuador y en varios países.**

### 3.1. Cohesión Social

El objetivo de tener una sociedad más cohesionada socialmente a través de políticas públicas y en especial utilizando la política fiscal es para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad dentro de los países, pero los términos pobreza y desigualdad tienen significados muy diferentes, no es lo mismo tener un país desigual que un país pobre. Los países de América Latina no son los más pobres del planeta, pero en términos de desigualdad, los países de la región son los más desiguales por debajo del continente Africano. (BBC Mundo, 2016)

Como se había definido en los capítulos anteriores, el objetivo de la política fiscal es el de buscar la cohesión social dentro de los miembros de una sociedad, esta interacción social percibida como justa entre los grupos gobernantes y los que son gobernados, se logra promoviendo el acceso a mejores condiciones de vida a través de oportunidades a la educación, de la generación de nuevos empleos, promoviendo los servicios de salud, entre otros aspectos que conforman el gasto social en base una eficiente distribución de la riqueza. Esta justicia percibida por parte de los ciudadanos ante las autoridades de gobierno debe ser en la medida que los impuestos recaudados sean utilizados de la mejor manera y en provecho de la sociedad, este término de justicia se puede asociar con la democracia de un país sobre la modalidad de un gobierno en donde se busque un orden político y social en la cual se respete los derechos de todos los miembros de la sociedad, según el concepto de la Real Academia Española, la democracia es una forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales con la participación de todos los miembros en la toma de decisiones en la cual la soberanía de un pueblo puede ser ejercida por medio de un representante.

El nivel de democracia en el Ecuador y de varios países latinoamericanos según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), medidos a través de índices sobre la percepción por parte de los ciudadanos sobre el nivel de democracia existente en el país son los siguientes:

**Cuadro 17. Niveles de Democracia en Países de Latinoamérica. Periodo 2005 - 2013**

**CEPAL - CEPALSTAT**

**ESTADÍSTICAS E INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL**

**Democracia**

Percepción ciudadana del nivel de democracia existente en el país

(Promedio. Escala de 1 a 10, donde 1 = nada y 10 = totalmente democrático)

~

Años

<i>País</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Uruguay	7,2	7,2	7,1	7,1	8,2	7,9	7,7	7,6
Venezuela (República Bolivariana de)	7,6	6,9	6,8	6,6	7,0	7,1	7,3	7,0
Argentina	5,5	6,0	6,0	5,8	6,3	6,5	6,8	6,8
<b>Ecuador</b>	<b>4,5</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>	<b>6,6</b>
Colombia	5,9	5,9	5,9	6,1	6,8	6,5	6,4	6,4
Brasil	5,3	5,9	5,9	6,0	6,8	7,2	6,4	6,3
Chile	6,2	5,9	5,8	6,0	7,3	7,1	6,9	6,2
Perú	4,7	5,2	5,2	5,0	5,6	5,9	6,1	5,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,2	5,7	5,8	5,5	5,9	5,4	5,2	5,8
Paraguay	4,2	3,9	4,4	5,0	5,2	5,6	5,8	5,7
<b>PROMEDIO LATINOAMERICANO</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>6,0</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>

Información revisada al 31/DIC/2014

**Fuentes**

[A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - División de Estadísticas.

Unidad de Estadísticas Sociales, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de opinión realizadas por la Corporación Latinobarómetro en los respectivos países.

En donde se puede observar que el nivel de democracia, es un índice medido a través de una escala de 1 a 10, en donde 1 significa el nulo nivel de percepción de democracia por parte de los ciudadanos y 10 como un Estado totalmente democrático, el Ecuador en este indicador presenta una mejoría debido que para el año 2005 este índice se encontraba en 4,5 mientras que para el año 2013 el nivel de percepción de democracia en el país aumenta hasta ubicarse en 6,6 por encima del promedio latinoamericano que para ese año fue de 6,3. La distribución de la riqueza fomentada por parte del Estado hacia los ciudadanos debe fomentar en la participación activa de los sectores de la sociedad que sean beneficiados por los servicios públicos a través de instituciones públicas que tengan un carácter incluyente para poder generar oportunidades en diversos aspectos sociales, si la percepción de las personas sobre las instituciones y personas que gobiernan el país es de manera negativa en donde el proceso es acerca de extraer riquezas sin una correcta distribución entre la sociedad, la aceptación y consecuentemente el pago de tributos no van a ser en la medida deseada debido al alto nivel de evasión a no considerar justa la causa del pago de diferentes impuestos.

### 3.1.1. Redistribución del ingreso

Los problemas vinculados con la desigualdad que existe aún en los países del mundo y en especial los de América Latina, en donde existe un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayor parte de la riqueza junto con amplia mayorías que se encuentran dentro de los niveles de subsistencia resulta de manera prioritaria el tratamiento de políticas públicas que juegan un rol fundamental para reducir estos niveles de desigualdad generando una mejor redistribución de la riqueza a través de una política tributaria que garantice los ingresos suficientes para el Estado.

Para que la política fiscal pueda generar los recursos necesarios para fomentar la cohesión social, es necesario que la misma esté vinculada con el efecto redistributivo de los tributos a través de una progresividad impositiva que le permita obtener recursos de quienes más pueden contribuir con la sociedad en base a sus niveles de ingresos, en la denominada equidad vertical. Uno de los principales impuestos que puede aportar con esto es el impuesto a la renta personal debido a que este se grava directamente sobre la renta que generan las personas, como se vio en capítulos anteriores en el Ecuador ha tenido varias reformas a la normativa que han permitido que éste impuesto tenga una mayor importancia dentro de los niveles de recaudación y de carácter

distributivo en el sistema tributario ecuatoriano, cabe mencionar un argumento señalado por Bird y Zolt<sup>10</sup> en donde plantean que: “ el impuesto a la renta personal no puede nivelar las inequidades distributivas, pero un diseño apropiado del mismo puede evitar que dichas desigualdades se incrementen. A pesar de las muchas críticas al gravamen que se han analizado, el impuesto a la renta personal es probablemente el único elemento significativo de progresividad que puede ser encontrado en la mayoría de los sistemas tributarios modernos”.

La progresividad de un sistema tributario no viene dado por los impuestos que lo conforman, sino por la recaudación efectiva de los mismos para determinar si un sistema tributario es progresivo o regresivo. Si la recaudación de impuestos directos como el de renta y patrimonio no supera a los impuestos indirectos o de consumo, estaríamos frente a un sistema regresivo, y de lo contrario si los impuestos a la renta superan a los de consumo se trataría de un sistema tributario progresivo. En base a esto, los sistemas tributarios en América Latina tendrían el carácter de regresivos debido a que en la mayoría de los países los impuestos a los consumos superan a los de la renta (Gráfico 4), en el caso del Ecuador nos encontramos ante la misma situación sin embargo el porcentaje de aportación de impuestos directos en la recaudación total se ha incrementado constantemente pasando del 28,66% en el 2001 al 36,68 % en el 2007 y a tener un porcentaje de participación de casi la mitad de la recaudación para el año 2013 con un 45,55%.

### 3.1.2. Presión fiscal

La presión fiscal es uno de los indicadores en donde las administraciones tributarias miden lo que las empresas y personas naturales aportan efectivamente al Estado en concepto de impuestos en relación al Producto Interno Bruto (PIB), esta presión fiscal está compuesta por los impuestos nacionales, impuestos de gobiernos subnacionales y aportaciones a la seguridad social. (CEF, CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES, 2016)

Ante un conjunto de factores desarrollos en los países latinoamericanos como la modernización de las administraciones tributarias, las estrategias de desarrollo y los cambios en la normativa de los sistemas impositivos la presión fiscal ha aumentado lo

---

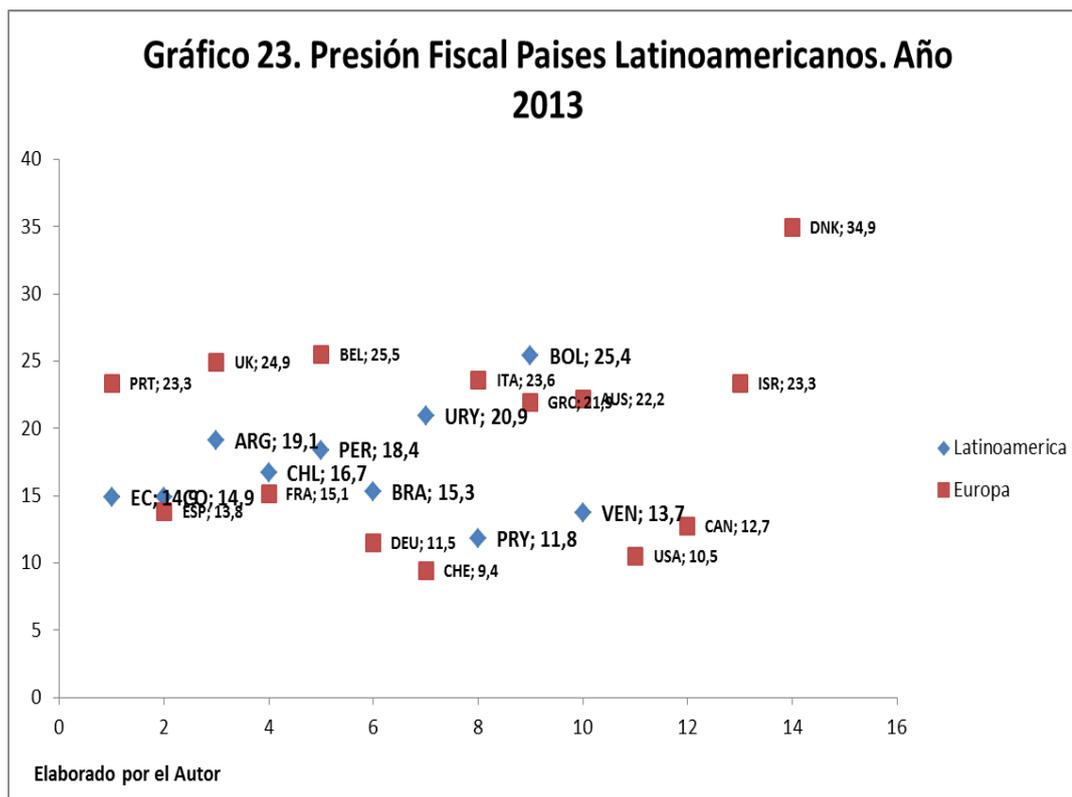
<sup>10</sup> Bird, R. y Zolt, E. (2005); “Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries”, UCLA Law Review.

cual significó que el fisco obtenga mayores ingresos, Ecuador por su parte aumentó la presión fiscal en la cual para el año 2006 la presión era de 11,6 y para el año 2013 aumentó a 14,9 (cuadro 18)

<b>Cuadro 18. Presión Fiscal de América Latina Gobierno Central. Periodo 2006-2013</b>									
	PAISES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1º	BOLIVIA	20,7	21,5	20,3	22,8	21,4	22,4	22,8	25,4
2º	URUGUAY	20,8	20,4	20,5	20,9	20,9	20,5	20,7	20,9
3º	ARGENTINA	20,1	21,0	22,0	20,6	22,0	22,5	23,5	19,1
4º	PERÚ	16,6	17,4	17,6	15,7	16,7	18,2	18,6	18,4
5º	CHILE	16,1	17,9	17,6	13,8	15,8	17,4	17,6	16,7
6º	BRASIL	15,6	16,2	15,8	14,5	14,5	15,6	15,1	15,3
7º	ECUADOR	11,6	12,1	12,0	12,7	13,8	13,5	14,3	14,9
8º	COLOMBIA	14,1	14,3	14,2	13,9	13,1	14,2	12,2	14,9
9º	VENEZUELA	16,5	16,4	16,4	13,6	11,1	12,4	13,4	13,7
10º	PARAGUAY	10,5	10,1	10,5	11,6	12,0	12,1	12,1	11,8
Fuente: Base de Datos CIAT Elaborado por el Autor									

Como se observa en el cuadro 18 la presión fiscal de los países latinoamericanos tomado como año de estudio el 2013, está entre un máximo de 25,4 correspondiente a Bolivia que es el país con mayor presión fiscal en América Latina y en último lugar el país con la menor presión fiscal es Paraguay con 11,8, el Ecuador por su parte se encuentra ubicado entre los países de menor presión fiscal en el séptimo puesto con 14,9 de presión fiscal.

En términos generales la presión fiscal de los países de América Latina ha sido históricamente inferior a la de los países desarrollados como los de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la carga tributaria del gobierno central promedio de los países latinoamericanos en el año 2013 ha sido de 17,1% del PIB, mientras que para varios de los países que integran la OECD la carga tributaria promedio ha sido de 19,5% del PIB.



Sin embargo una de las grandes diferencias entre los sistemas tributarios de América Latina y los de la OECD es la estructura tributaria, los impuestos directos tienen una mayor participación en los países desarrollados mientras que la participación de los impuestos indirectos es lo que predomina dentro de la mayoría de países latinoamericanos, es decir son pocos los sistemas tributarios progresivos que presentan los países de América del Sur y la mayor parte son sistemas regresivos, esto puede afectar la capacidad redistributiva de los países ocasionando un problema al avanzar hacia el objetivo de la reducción de la pobreza y por ende la cohesión social de América Latina. El objetivo de las administraciones tributarias está en aumentar la presión fiscal en base a un sistema tributario progresivo que le permita al Estado generar ingresos permanentes para contribuir con el desarrollo de la sociedad.

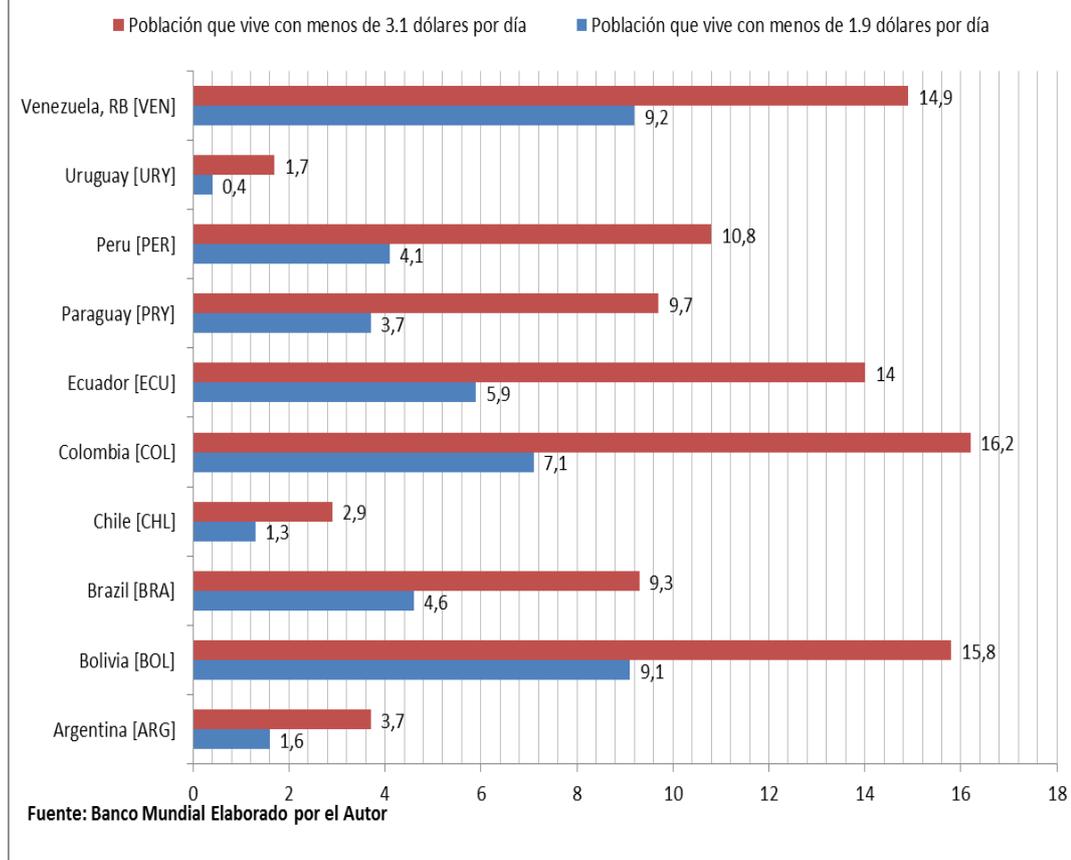
### 3.1.3. Pobreza

La pobreza es un término en el cual se hace referencia a la falta de recursos que a las personas les impida acceder a bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas que les permita tener un adecuado nivel y calidad de vida, según el economista y ganador del Premio Nobel de Economía en 1998 Amartya Sen, la pobreza constituye la privación de libertades y oportunidades fundamentales y axiológicas. Las libertades

fundamentales son consustantivas al desarrollo mismo, así nadie se pregunta cuánto contribuye la participación al desarrollo, sino que es parte del propio desarrollo y sin la cual no sería posible el mismo. En cambio, las libertades y oportunidades axiológicas son mecanismos que permiten el acceso al desarrollo de las personas en la sociedad, así el desarrollo humano implica que para las personas es fundamental acceder a recursos que le permitan nutrirse y gozar de buena salud, así como trabajar y participar en la vida democrática, en la toma de decisiones que le atañen. Por tanto es importante que pueda acceder a recursos materiales que le permitan desarrollarse y no se vea privado de la posibilidad y oportunidad de acceder a la educación básica, alimentación o al sistema de salud. La pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia de los individuos de una sociedad, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esta situación.

Una de las formas para medir la pobreza en una sociedad viene dada por el índice Headcount, el cual estima el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, el Banco Mundial define como pobres a quienes basados en esta línea viven con menos de \$3.10 al día e indigentes a quienes viven con menos de \$1.90 dólares diarios. Para el caso de América Latina esta medición se presenta según el siguiente gráfico.

**Gráfico 24. Porcentaje de la Población de América Latina que vive con menos de \$1,90 y \$3,10 al día.**



Las cifras presentadas por el Banco Mundial, a cerca de las personas de la región que viven con menos de \$1,90 dólares representan el 4,7% de la población total, es decir esta proporción de la sociedad es catalogada como indigente, el número de indigentes para el año 2008 eran de 72 millones de personas y para el año 2013 la cantidad se redujo a 69 millones; los países que más indigentes tienen son Bolivia y Venezuela con un 15,8% y 14,9% de la población total de cada país respectivamente.

En cambio el número de personas que viven con menos de \$3,10 dólares al día y están definidos como pobres el promedio de la región es de casi un 10%, de igual manera la cantidad de personas pobres en América Latina ha disminuido pasando de 186 millones de personas en el año 2008 a tener 165 millones para el año 2013, haciendo que 21 millones de personas salgan del nivel de la pobreza<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

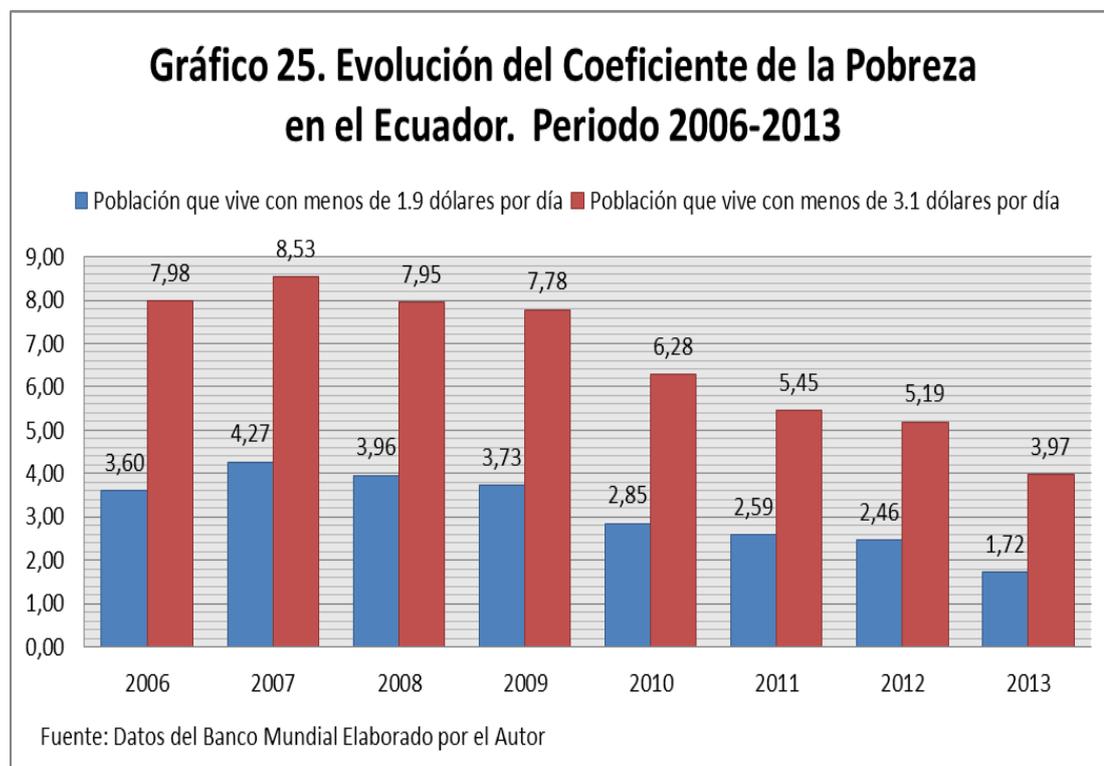
En los últimos años la región latinoamericana ha evidenciado un crecimiento en los niveles de desarrollo social en donde se ha podido reducir y en parte erradicar la pobreza y la indigencia con la que aún se ven afectados más de 160 millones de personas, según los informes de la CEPAL esos resultados se asocian a diversos factores como el contexto económico favorable que vivía la región durante ese periodo de tiempo, por las diversas iniciativas en las políticas sociales, como los programas específicos y las políticas públicas dirigidas a la superación de la pobreza y la indigencia a través de una inclusión social. En donde a pesar de la crisis financiera global que afectó a muchos países a partir del año 2008, la región fue capaz de no disminuir los niveles de crecimiento económico y cumplir con los objetivos sociales.

Los informes de la CEPAL además señalan que si bien existe una reducción de la extrema pobreza y de la pobreza, estas personas que son catalogados como “egresados recientes” es decir personas que han salido de la extrema pobreza presentan una vulnerabilidad de regresar a la misma debido a que perciben ingresos apenas superiores a los límites definidos por las líneas de pobreza y tienden a entrar y salir de dicha situación en ciclos económicos, en donde esta realidad presenta un mayor riesgo de desempleo, endeudamiento, falta de acceso a los sistemas de salud y de educación, es por esto que las políticas públicas y programas sociales deben no solo garantizar la superación de la condición de pobreza sino de impedir que recaigan en la misma.

Para poder reducir, erradicar y evitar que se regrese a los niveles de pobreza es importante reducir los niveles de desigualdad que se presentan en los países latinoamericanos, en donde estas acciones serán percibidas por los ciudadanos como justicia redistributiva asegurando en el futuro una mejor percepción de la democracia y de la institucionalidad de un país haciendo que los niveles de cumplimiento tributario se vea reflejado en una mayor y mejor contribución voluntaria por parte de las personas. La reducción de la desigualdad de los países es fundamental para el desarrollo sostenible con un crecimiento económico inclusivo que se vea reflejado en la generación de oportunidades en donde se promueva y se garantice niveles de bienestar y mayor inclusión social. (González, Martinoli, & Pedraza, 2009)

Para el caso del Ecuador existe también una reducción en los niveles de pobreza e indigencia tal como lo muestra el gráfico 25, en donde a partir del año 2007 existe un constante decrecimiento en las cifras pasando de tener un porcentaje de 4,27% de

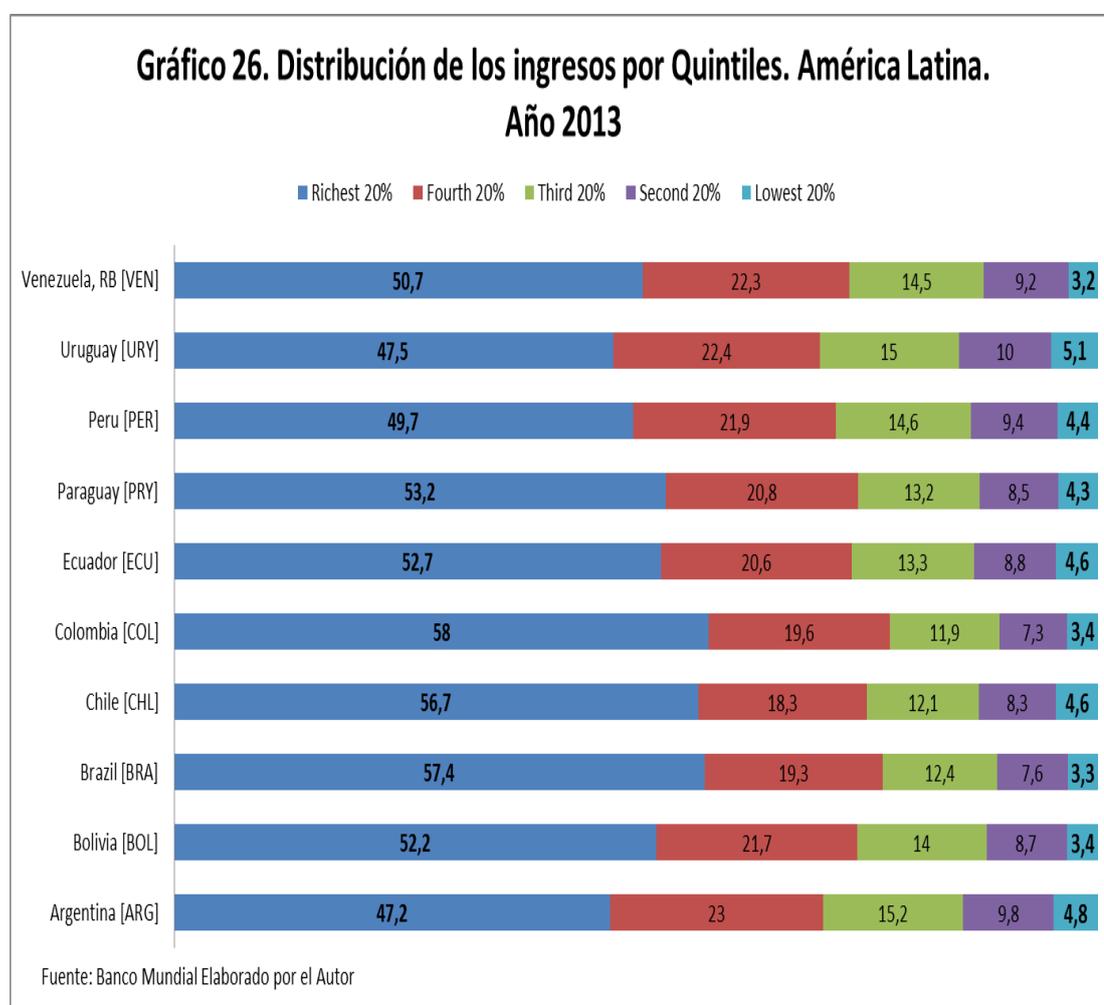
indigencia a reducir a 1,72% para el año 2013 y los niveles de pobreza en el Ecuador se ha reducido del 8,53% para el año 2007 al 3,97% en el año 2013.



#### 3.1.4. La desigualdad

La desigualdad es el resultado de un problema social, en la que las personas tienen un acceso desigual a los recursos de todo tipo, la desigualdad comprende las diferencias en la distribución de bienes e ingresos, pero esta noción de igualdad no solo hace referencia a distribución de ingresos sino este concepto se amplía a la igualdad y reconocimiento de los sujetos y la dignidad de los mismos dentro de una sociedad reconocidos como iguales en derechos civiles y políticos, igualdad de capacidades, acceso a la protección social y a los bienes y servicios públicos entre ellos los sistemas de salud, educación, información. Es por esto que el Estado debe tener un papel más activo en la provisión de estos bienes y servicios y la promoción del bienestar social, con un incremento sostenido del gasto social, generación de empleo y oportunidades laborales, sistemas de transferencias de ingresos a través de una correcta distribución de los mismos en base a la recaudación fiscal y productividad del país. A nivel latinoamericano la desigualdad de los ingresos causa otras desigualdades en ámbitos como la educación, salud y el empleo.

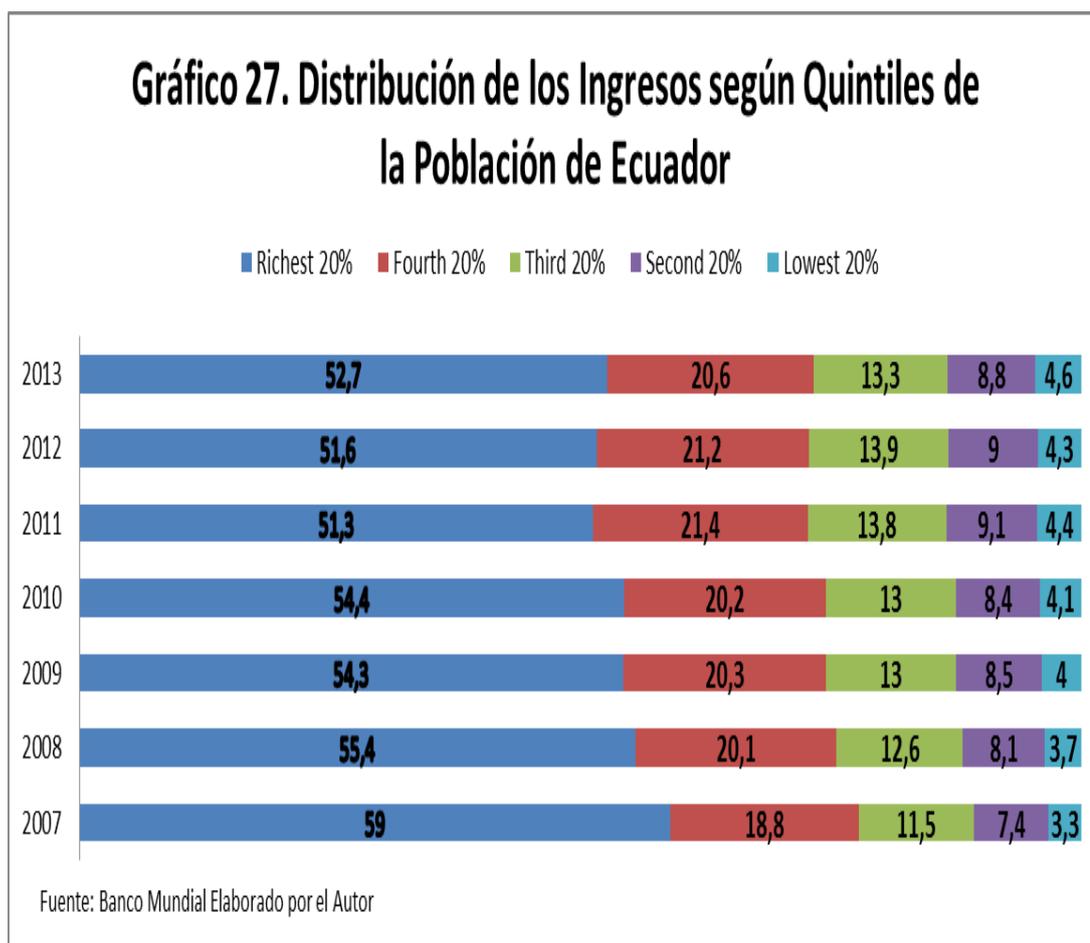
La información que dispone el Banco Mundial de los países de América Latina a través de las encuestas a los hogares en donde se determina la participación de los ingresos de los quintiles de la sociedad entre la percepción de los ingresos entre el quintil más pobre y el más rico son los siguientes:



Tomando como referencia al año 2013, los datos indican que en promedio latinoamericano el quintil más rico, es decir el 20% de la población total recibe el 52,53% de los ingresos que se generan en el país, mientras que el 20% más pobre de la población recibe únicamente el 4,11% de los ingresos, estas cifras son menores a las presentadas durante el año 2007 en donde el quintil más rico percibía el 56,6% mientras que el quintil más pobre recibía apenas el 3,41%. Al hacer una comparación con el promedio de varios países de Europa sobre la percepción de los ingresos por parte del quintil más rico para el año 2013 el porcentaje fue de 48,21%, es decir una existe mayor diferencia en este sentido, la diferencia es acerca de la desigualdad

generada por el sistema tributario debido a que los impuesto directos son los que predominan en Europa y lo contrario sucede en América Latina.

En el caso del Ecuador las cifras acerca de la percepción de los ingresos de los quintiles extremos muestra una tendencia a la reducción de la desigualdad; en promedio durante el periodo comprendido entre el 2007 y el 2013, en el quintil más rico de la población el ingreso percibido es del 54,1%, y el ingreso por parte del quintil más pobre durante ese mismo periodo el promedio fue de 4,06%, Gráfico 27:



El gráfico indica que ha existido una reducción sobre el nivel de participación del ingresos entre los quintiles extremos en donde ha tenido un decrecimiento de la percepción de ingresos por parte de la población más rica del Ecuador en donde para el año 2007 el porcentaje era del 59% mientras que para el año 2013 se redujo en 6,3 puntos porcentuales ubicándose en el 52,7% y por su parte el quintil más pobre aumentó la participación de los ingresos en 1,3 puntos porcentuales pasando de 3,3% en el año 2007 al 4,6% para el año 2013.

### 3.1.5. Coefficiente de Gini

La elevada desigualdad distributiva de los ingresos es uno de los principales problemas que tiene América Latina, la región presenta un nivel promedio de desigualdad muy superior a la de Europa, este nivel es medido a través del coeficiente de Gini este coeficiente se basa en la comparación de las tasa acumuladas de la población frente a tasas acumuladas de ingresos que reciben, y varía entre cero, en el caso que sería de perfecta igualdad, y uno en el caso de la desigualdad perfecta. El promedio de este coeficiente en los países de la Comunidad Europea en el periodo de tiempo comprendido entre 2006-2012 fue de 0,29 mientras que para los países del sur del continente el promedio de este coeficiente fue de 0,49.

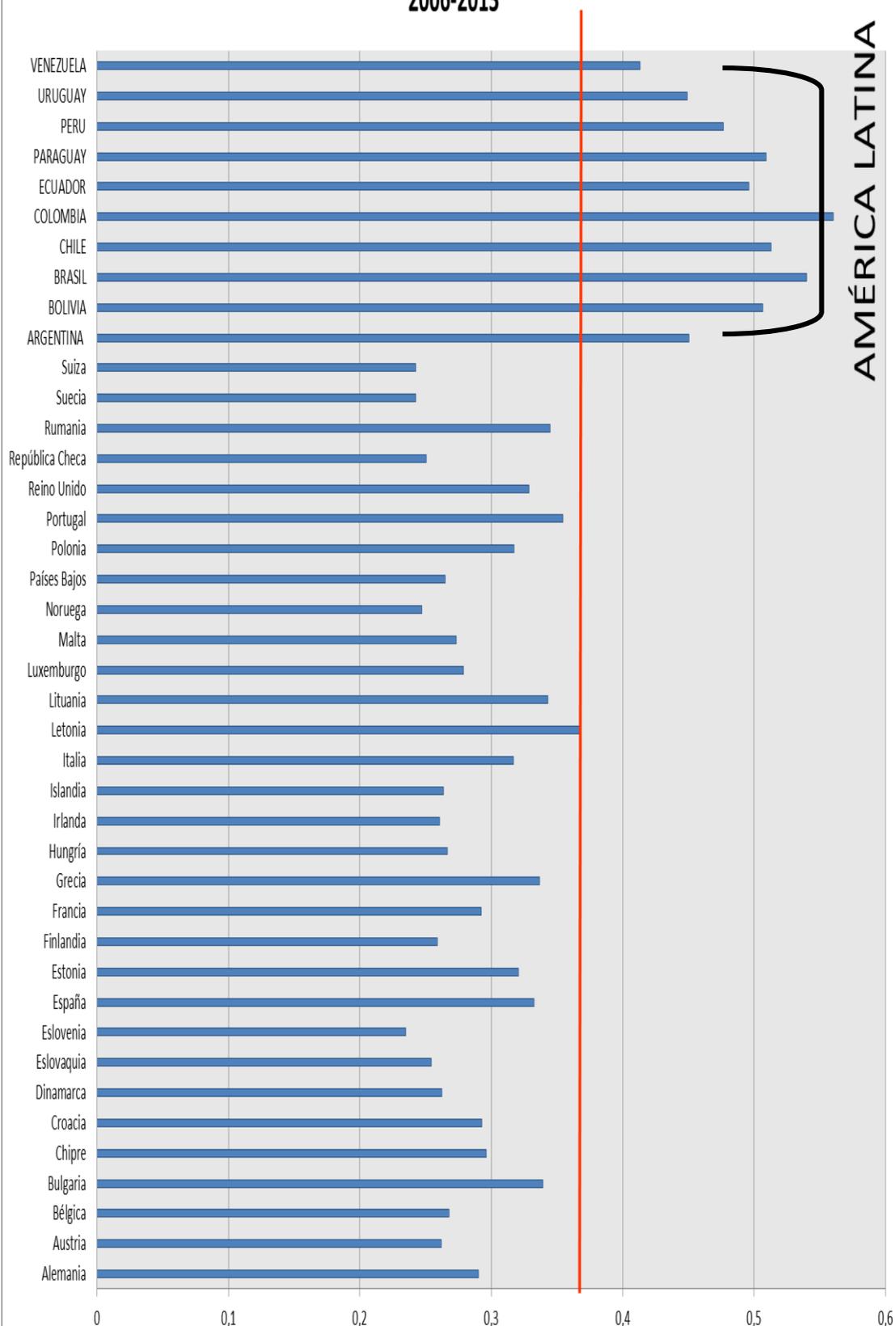
<b>Cuadro 19. Coeficiente de GINI de países Europeos. Periodo 2006-2012</b>							
	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Alemania	0,268	0,304	0,302	0,291	0,293	0,29	0,283
Austria	0,253	0,262	0,262	0,257	0,261	0,263	0,276
Bélgica	0,278	0,263	0,275	0,264	0,266	0,263	0,265
Bulgaria	0,312	0,353	0,359	0,334	0,332	0,35	0,336
Chipre	0,288	0,298	0,29	0,295	0,301	0,292	0,31
Croacia	0,28	0,29	0,28	0,27	0,314	0,31	0,305
Dinamarca	0,237	0,252	0,251	0,269	0,269	0,278	0,281
Eslovaquia	0,281	0,245	0,237	0,248	0,259	0,257	0,253
Eslovenia	0,237	0,232	0,234	0,227	0,238	0,238	0,237
España	0,319	0,319	0,319	0,33	0,344	0,345	0,35
Estonia	0,331	0,334	0,309	0,314	0,313	0,319	0,325
Finlandia	0,259	0,262	0,263	0,259	0,254	0,258	0,259
Francia	0,273	0,266	0,298	0,299	0,298	0,308	0,305
Grecia	0,343	0,343	0,334	0,331	0,329	0,335	0,343
Hungría	0,333	0,256	0,252	0,247	0,241	0,268	0,269
Irlanda	0,319	0,313	0,299	0,288	0,307	0,298	0
Islandia	0,263	0,28	0,273	0,296	0,257	0,236	0,24
Italia	0,321	0,322	0,31	0,315	0,312	0,319	0,319
Letonia	0,392	0,354	0,377	0,374	0,361	0,354	0,359
Lituania	0,35	0,338	0,34	0,355	0,369	0,33	0,32
Luxemburgo	0,278	0,274	0,277	0,292	0,279	0,272	0,28
Malta	0,27	0,263	0,279	0,272	0,284	0,274	0,272
Noruega	0,311	0,237	0,251	0,241	0,236	0,229	0,226
Países Bajos	0,264	0,276	0,276	0,272	0,255	0,258	0,254
Polonia	0,333	0,322	0,32	0,314	0,311	0,311	0,309
Portugal	0,377	0,368	0,358	0,354	0,337	0,342	0,345
Reino Unido	0,325	0,326	0,339	0,324	0,329	0,33	0,328
República Checa	0,253	0,253	0,247	0,251	0,249	0,252	0,249
Rumania	0,33	0,378	0,36	0,349	0,333	0,332	0,332
Suecia	0,24	0,234	0,24	0,248	0,241	0,244	0,249
Suiza	0,24	0,234	0,24	0,248	0,241	0,244	0,249

Fuente: Banco Mundial y OECD

<b>Cuadro 20. Coeficiente de GINI de América Latina. Período 2006-2013</b>								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ARGENTINA	0,483	0,474	0,463	0,453	0,445	0,436	0,425	0,423
BOLIVIA	0,569	0,554	0,514	0,497		0,463	0,467	0,481
BRASIL	0,559	0,552	0,544	0,539		0,531	0,527	0,529
CHILE *	0,518			0,52		0,508		0,505
COLOMBIA	0,601	0,594	0,56	0,559	0,555	0,542	0,535	0,535
<b>ECUADOR</b>	<b>0,532</b>	<b>0,543</b>	<b>0,506</b>	<b>0,493</b>	<b>0,493</b>	<b>0,462</b>	<b>0,466</b>	<b>0,473</b>
PARAGUAY	0,536	0,521	0,51	0,497	0,518	0,526	0,482	0,483
PERU	0,517	0,514	0,486	0,48	0,462	0,455	0,451	0,447
URUGUAY	0,472	0,476	0,463	0,463	0,453	0,434	0,413	0,419
VENEZUELA	0,447	0,427	0,412	0,416	0,394	0,397	0,405	0,407
*Los datos no se encuentran publicados en las estadísticas del Banco Mundial ni de la CEPAL								
Fuente: Banco Mundial y CEPAL								

El efecto redistributivo medido a través del coeficiente de Gini deja en evidencia la situación de desigualdad que existe en la región en donde en la totalidad de países latinoamericanos el índice es superior al 0,4 y en algunos otros el índice es superior al 0,5.

**Gráfico 28. Índices de Desigualdad de Gini en Europa y en América Latina. Periodo 2006-2013**



Fuente: Base de Datos del Banco Mundial, CEPAL y OECD. Elaborado por el Autor

La desigualdad en el Ecuador por su parte presenta una reducción en los niveles del coeficiente de Gini en donde a través de las varias reformas dadas en las políticas tributarias que han tenido un impacto en las políticas sociales el Ecuador pasó de tener un coeficiente de Gini de 0,53 para el año 2006 a tener un coeficiente de 0,47 por debajo del promedio latinoamericano, en el año 2011 existe el menor coeficiente de Gini de un 0,46:



Ante esta situación evidente de desigualdad en los países latinoamericanos el rol de las políticas públicas y específicamente el rol de la política tributaria debe generar una distribución de la riqueza más justa con un crecimiento sostenido de la economía, existen teorías o corrientes de quienes apoyan que el rol de la política tributaria debe priorizar los objetivos de eficiencia antes que los de equidad ya que se considera que el objetivo de equidad puede ser visto como nocivo a la inversión y al crecimiento productivo afectando las futuras inversiones y la neutralidad de la economía, esta teoría prevaleció durante los años anteriores a la década de los noventa en donde las políticas públicas como la tributaria se regía bajo esta percepción guiada principalmente por los organismos internacionales. Las reformas tributarias aplicadas durante este periodo generó una simplificación de los tributos buscando una mayor neutralidad y una modernización del sistema tributario, el diseño de los principales

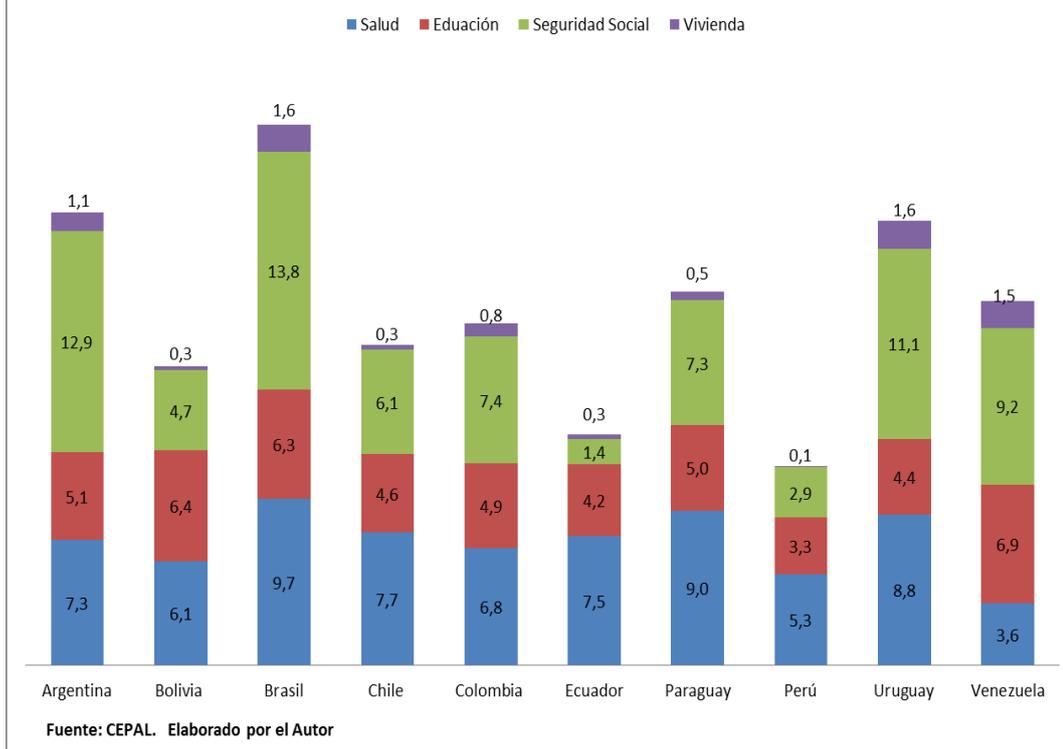
tributos experimenta reducciones en las tasas de imposiciones a la renta personal, y un incremento en las tasas y bases del IVA convirtiendo el impuesto al consumo como el principal instrumento de recaudación por parte de la política tributaria. Durante este periodo Los criterios de progresividad necesarios en un sistema tributario para garantizar la equidad y la igualdad fueran dejados de lado por criterios de neutralidad y eficiencia, si bien en la actualidad los sistemas tributarios latinoamericanos están guiados por los criterios de progresividad no lo demuestra su composición tributarias debido a que los impuestos indirectos siguen teniendo mayor participación dentro de la recaudación.

### 3.2. Gasto social

Una herramienta de la política fiscal que sirve para mejorar la distribución del ingreso es a través del nivel de ingresos fiscales que se obtengan en la recaudación y destinarlos para el financiamiento del gasto social, especialmente los destinados a programas sociales en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda. La inversión en estas áreas sociales sirve para que las personas puedan tener oportunidades de desarrollo que le permitan tener una mejor calidad de vida a través de un correcto acceso a los sistemas de salud, la de desarrollar capacidades a través del ingreso de personas a los niveles de educación que les sirva para el futuro, poseer un espacio y una vivienda digna de personas que históricamente han sido excluidas dentro de estos procesos de desarrollo social alcanzo un nivel de bienestar sostenido e igualitario respetando los derechos colectivos de los miembros de la sociedad.

El gasto social de países latinoamericanos en estas áreas social se encuentra dividido en salud, educación, seguridad social y vivienda en donde el gasto público social en mayor proporción para el año 2013 ocupa la seguridad social seguida por el gasto en salud (Gráfico 30):

**Gráfico 30. Estructura del Gasto Público social en América Latina con respecto al Gasto Público Total, 2013**



Los dos principales gastos sociales que realizan los países latinoamericanos es la salud y la seguridad social, después el tercer gasto más representativo es el de la educación y por último está el de la vivienda, este gasto ha tenido un poco peso dentro del total de gasto público, el mayor nivel de gasto en este rubro es por parte de Brasil y de Uruguay en el cual representa el 1,6% del total del gasto público.

### 3.2.1. Gasto social en Ecuador

El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de las instituciones del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.<sup>12</sup>

El monto y el destino del gasto público es uno de los temas más conflictivos dentro del debate político de cada país, debido a la visión de la política económica que el gobierno de dicho país en ese periodo de tiempo este llevando a cabo, sin embargo ante cualquier ideología o proceder político de los gobernantes, el presupuesto en

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 292.

donde se establece los montos y la participación de los gastos que se les va a asignar a cada rubro en base a los ingresos que obtenga el gobierno central, es un instrumento muy importante dentro de la política fiscal, sirve para consolidar la democracia existente en el país a través de una distribución justa de los recursos que se obtenga y fomentado además la capacidad económica del país.

Uno de los cambios que se dio a partir de la redacción de la nueva Constitución de la República en el año 2008 es acerca de la visión del sistema económico, en el cual se reconoce como sistema social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin, propende una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado posibilitando el Buen Vivir.

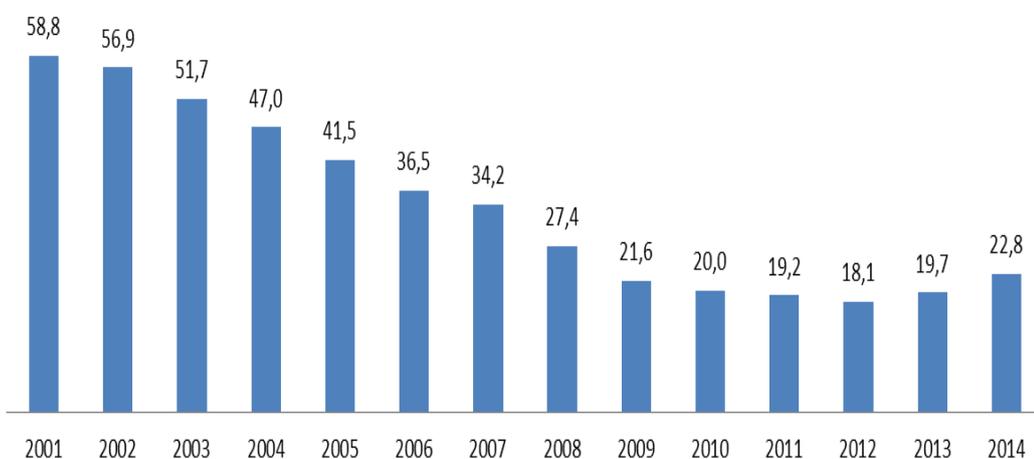
Para garantizar este Buen Vivir o Sumak Kawsay, el régimen de desarrollo planteado en el artículo 275 de la constitución, señala que el Estado planificara el desarrollo del país garantizando los derechos sociales y propiciara la equidad social y territorial promoviendo la concertación participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, a través del Plan Nacional de Desarrollo que servirá de instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos. Este Plan Nacional para el Buen Vivir cuenta con doce estrategias y objetivos nacionales cuyo desafío es el de concretar un nuevo modo de generación de riqueza y la redistribución de la misma. Cada uno de estos objetivos nacionales tiene que cumplir metas e indicadores que serán fundamentales y servirán de referencia para dar seguimiento y evaluación del impacto de las políticas públicas que se esperaban obtener durante el periodo de años que se planifique.

Dentro de las doce estrategias nacionales, la primera que se plantea en el Plan Nacional para el Buen Vivir del periodo 2009-2013, está el de la “democratización de los medios de producción, (re) distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización”, en la cual el plan plantea la construcción de una sociedad más igualitaria enfrentando las causas estructurales de la desigualdad como la concentración de los medios de producción, la tierra, el agua. Asimismo se garantiza la satisfacción de necesidades básicas a través de la prestación universal de los servicios básicos de primera calidad en educación, salud, el acceso a la vivienda, a la alimentación y el vestido y el trabajo digno (SENPLADES, 2009).

El gasto público que se guíara hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales dentro del plan de desarrollo se efectiviza al momento que se obtiene los ingresos públicos, es decir de los impuestos y de las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales, para garantizar el goce de derechos económicos y sociales básicos para los miembros de la sociedad. Como se había planteado anteriormente la percepción de justicia por parte de los ciudadanos hacia el Estado debe ser analizado bajo tres ejes fundamentales: los impuestos, el gasto y la percepción de democracia. Esto debido a que para que un impuesto sea justo, se requiere que sea establecido por una causa justa, en donde los mismos sirvan para poder resolver, cambiar o mantener una realidad tanto económica como social, en donde la sociedad este convencida que sea necesaria. El ingreso obtenido a través de este impuesto se va a ver reflejado en el gasto público, y si este gasto se democratiza y responde a las necesidades y preferencias de las mayorías, la sociedad percibirá como justo el gasto y responderá de manera favorable entre la relación de Estado y ciudadanos generando confianza en este vínculo y que se vea transmitido en la percepción de democracia existente en esa sociedad. El Estado debe responder ante las injusticias existentes en el país con precisamente justicia, a través de una adecuada provisión de bienes y servicios públicos que permitan cerrar brechas de equidad y permitan mejorar el bienestar social.

El planteamiento del presupuesto del Ecuador y el destino del gasto históricamente ha estado predestinado en mayor medida al pago de la deuda externo que el país mantenía con los acreedores y es por esto que el gasto social no tenía la capacidad necesaria para cubrir las varias necesidades del país, en donde para el año 2001 el porcentaje de la deuda externa como porcentaje del PIB representaba el 58,8%, para el año 2012 es el año en que este porcentaje es el menor de todo este periodo de tiempo en donde la deuda representa 18,1% del PIB, esto debido a la renegociación de la deuda externa y al crecimiento de la economía y a la obtención de mayores recursos petroleros y tributarios que hacia depender menos del crédito internacional:

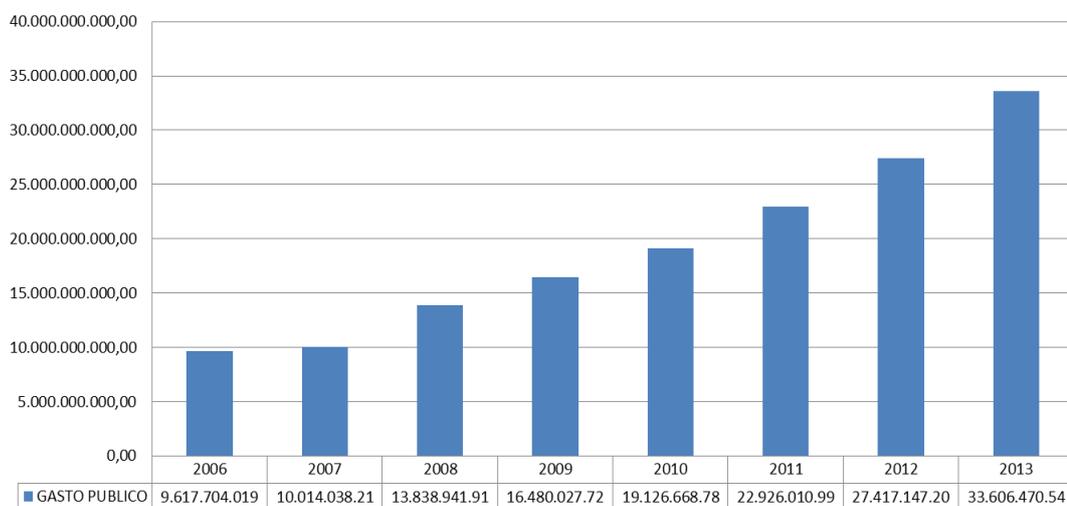
**Gráfico 31. Deuda Externa Total como porcentaje del PIB, Ecuador. 2001-2014**



Elaborado por el Autor, en base a los datos de la CEPAL

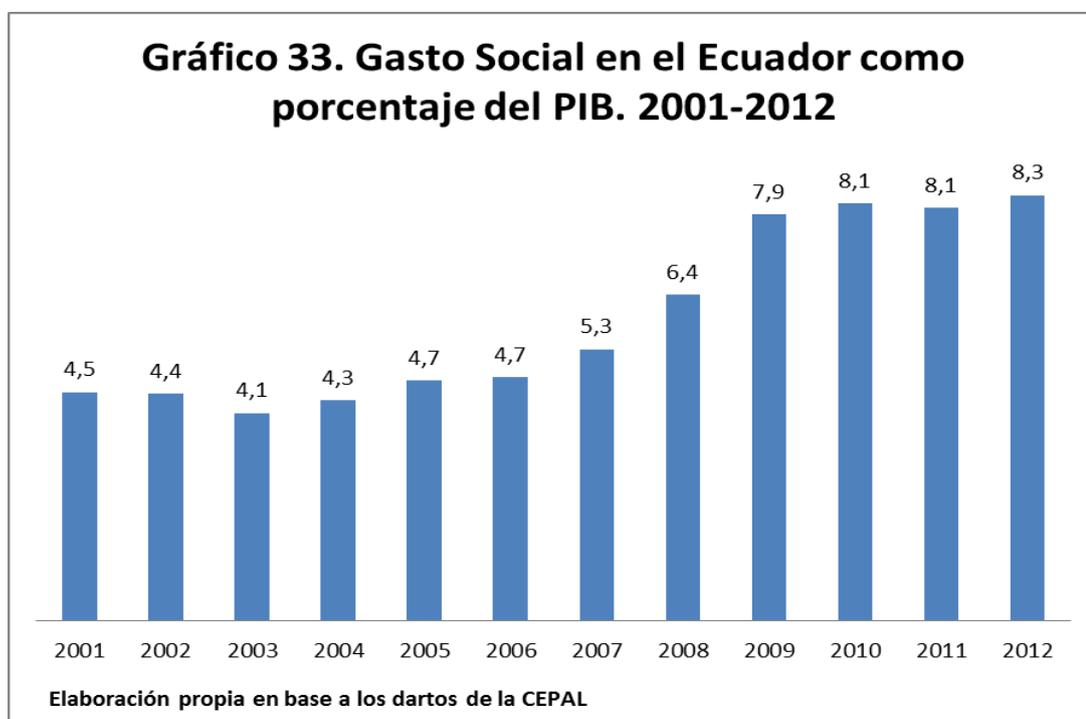
La evolución del gasto público sin embargo ha mostrado un gran aumento desde el año 2006 hasta el año 2013, debido al incremento del tamaño del Estado como al incremento del gasto social. El Ecuador para el año 2006 el gasto público era de más de 9 mil millones de dólares y para el año 2013 esta cantidad se incrementó hasta más de los 33 mil millones de dólares, es decir el gasto público que contempla: gastos corrientes, gastos de capital e inversiones y obras públicas, se incrementó en un 349% con respecto al año 2006:

**Gráfico 32. Gasto Público en el Ecuador. 2006-2013. cifras en miles de millones de dólares**



Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Finanzas del Ecuador

De igual manera el porcentaje del gasto social en relación al producto interno bruto aumento considerablemente, el periodo de años comprendido entre 2001 a 2006 el promedio de gasto social era del 4,4% en base al PIB, mientras que el periodo comprendido entre el año 2007 al 2012 el promedio fue de 7,3%:



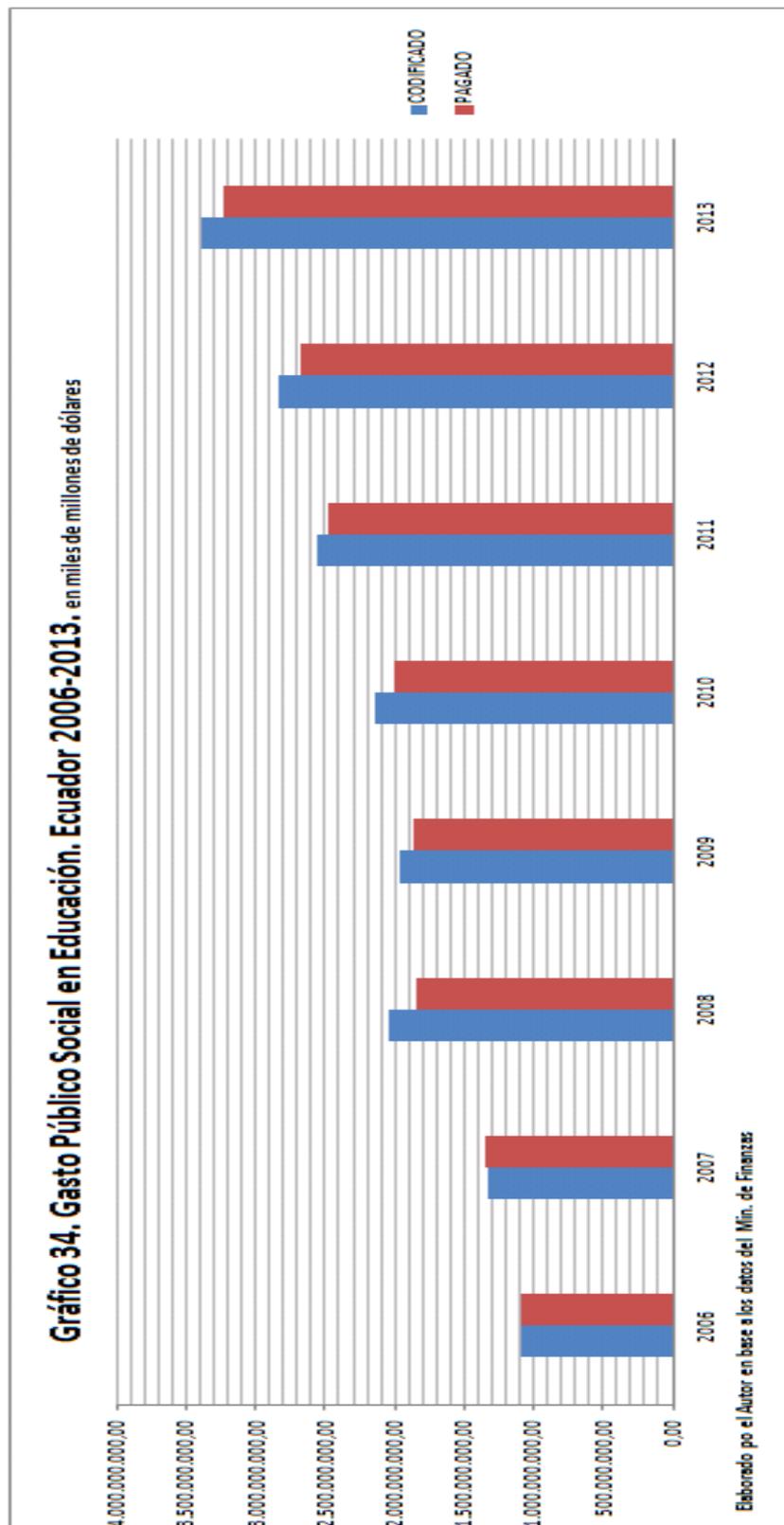
Esta inversión social constituye uno de las políticas públicas más importantes para cualquier sociedad debido a que permite fomentar y potencializar las capacidades personales de la población, uno de los gastos necesarios para lograr un desarrollo social sostenible es el gasto en educación y salud.

### 3.2.2. Educación

La inversión pública que se dé en la Educación servirá para el desarrollo económico de un país, reducirá los niveles de desigualdad y pobreza, en la medida que los niños que accedan a los sistemas de educación en todos sus niveles permitirá generar mayores oportunidades de empleo y de desarrollo humano además esta incorporación de niños al sistema educativa podrá ayudar a erradicar el trabajo infantil aún existe en el país así como en los demás países del Latinoamérica y del mundo. El gasto que se ha dado en educación desde el año 2006 hasta el año 2013 ha sido el siguiente:

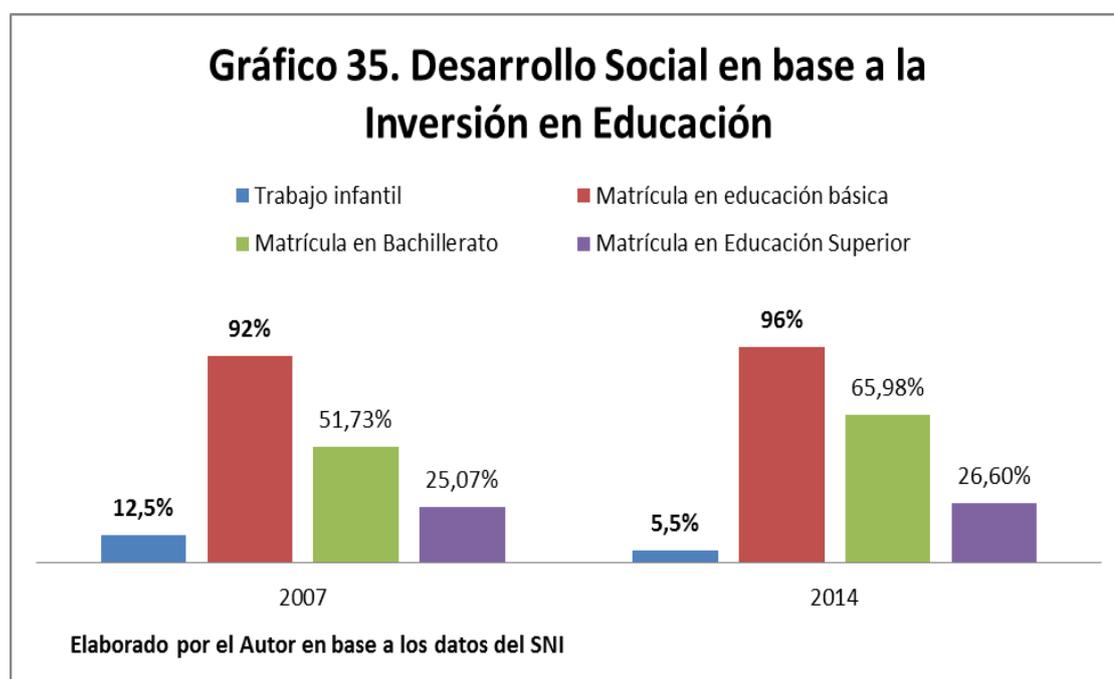
Cuadro 21. Gasto Público Social en Educación. Ecuador 2006-2013 en miles de millones de dólares								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CODIFICADO	1.092.031.792,86	1.331.378.207,44	2.043.108.113,87	1.953.771.834,42	2.151.165.591,86	2.556.440.929,45	2.828.193.275,42	3.383.689.963,34
PAGADO	1.083.518.599,95	1.344.669.452,08	1.836.536.726,68	1.865.632.515,99	2.006.700.981,73	2.486.648.664,59	2.672.177.645,16	3.224.450.537,62
% del PIB	2,61	2,71	3,09	4,54	4,56	4,70	4,73	5,60

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador



El gráfico 34 muestra la diferencia entre el presupuesto codificado del gasto a educación, que es el presupuesto inicial más las reformas realizadas (aumentos y/o disminuciones) a un periodo de corte, del presupuesto realmente pagado. Se puede observar que el nivel de gasto en educación ha tenido un crecimiento constante pasando de 1.083.518.599,95 millones de dólares en el 2006 que representa el 2,6% del PIB a 3.224.450.537,62 millones de dólares para el año 2013, es decir un 5,6% del PIB.

Esta inversión realizada en educación ha generado cifras positivas en cuanto al desarrollo social, el nivel de trabajo infantil conformado por niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años se ha reducido de 12,5% para el 2007 a 5,5% en el año 2014. El porcentaje de tasa neta de matriculación en educación primaria se incremento del 92% en el año 2007 al 96% en el año 2014:



### 3.2.3. Salud

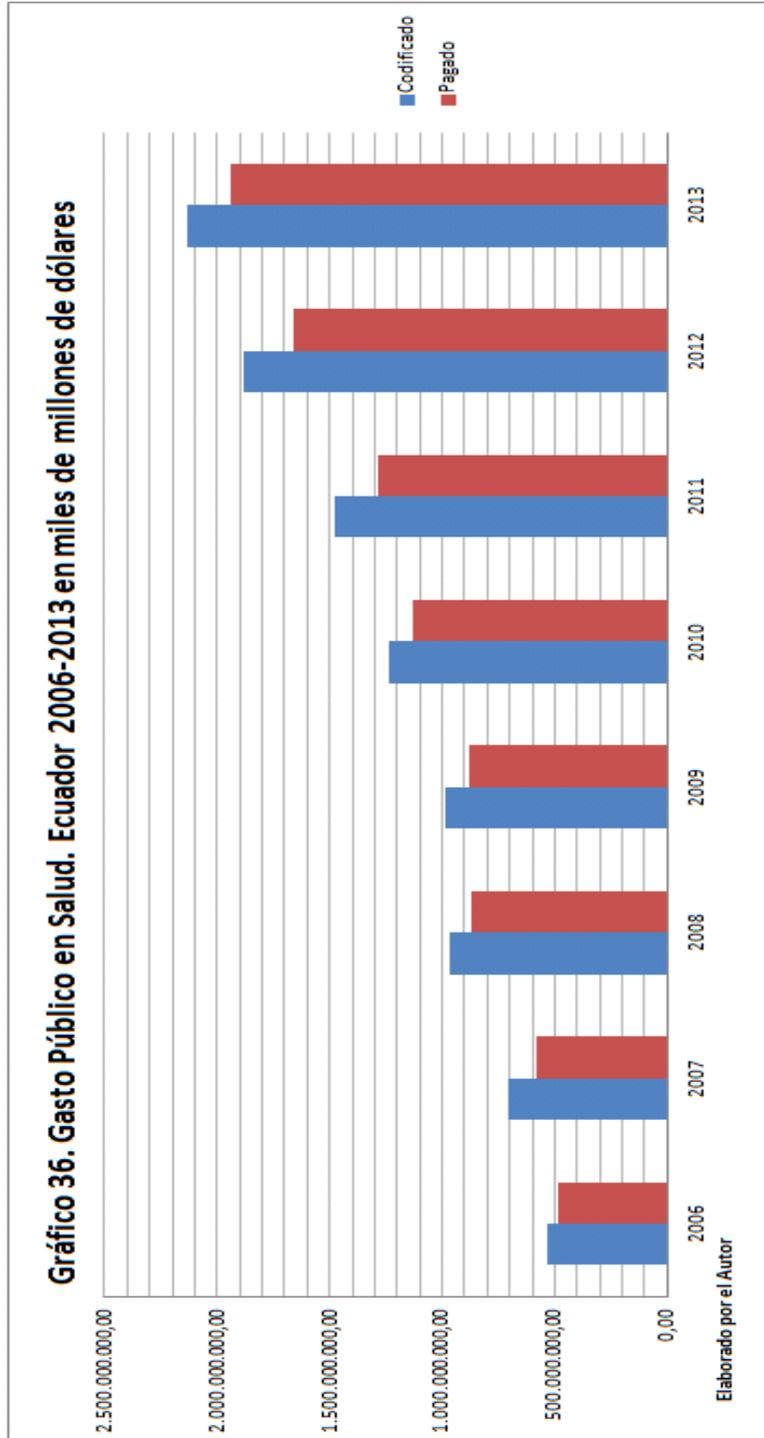
Otro de los aspectos relevantes en el tema de desarrollo social es acerca de la salud, Michael Marmot presidente de la Comisión de la OMS menciona que la “reducción de

desigualdades en materia de salud es un imperativo ético, por cuanto la injusticia social mata a la gente a gran escala” (González, Martinoli, & Pedraza, 2009).

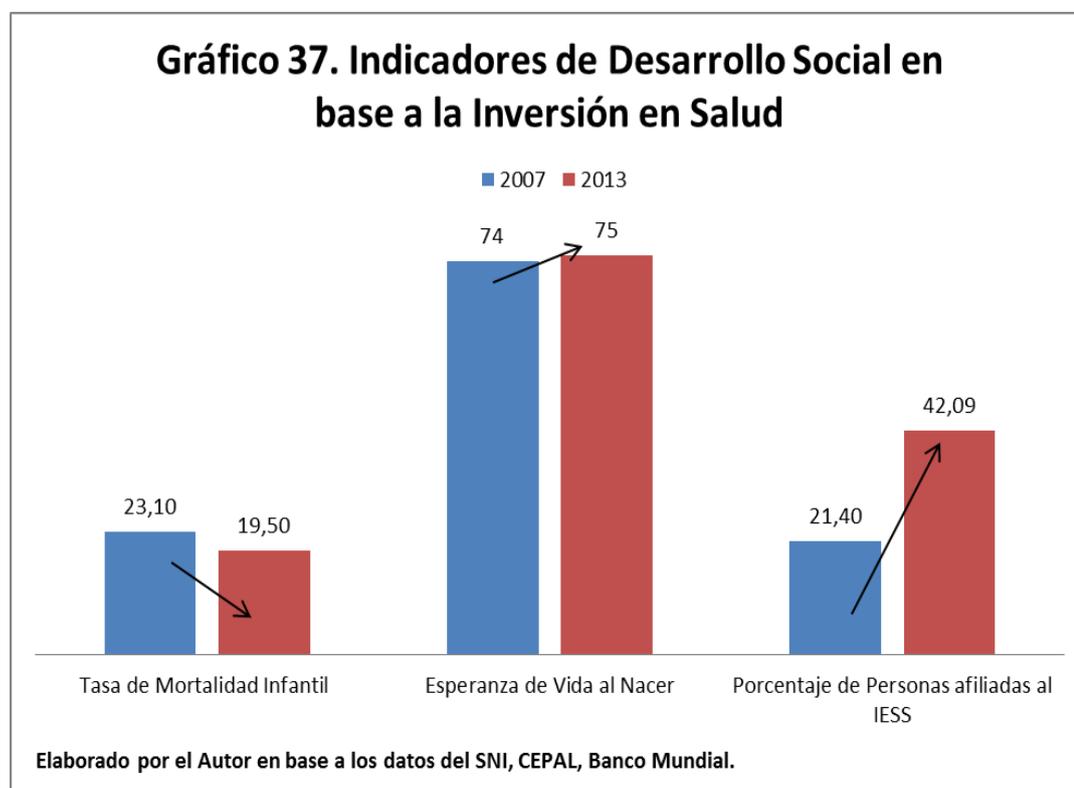
El gasto público correspondiente a la salud en el Ecuador de igual manera ha tenido un constante crecimiento en el cual en base al presupuesto realmente pagado la cifra se ha incrementado en 400% desde el año 2006 hasta el 2013 de presupuesto asignado a la salud pública del Ecuador tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Gasto Público en Salud. Ecuador 2006-2013 en miles de millones de dólares								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Codificado	535.918.455,24	701.327.657,73	969.024.636,97	982.421.153,13	1.239.066.870,37	1.474.903.999,43	1.881.044.409,29	2.132.721.621,24
Pagado	485.577.813,03	585.568.647,69	873.231.415,86	878.705.148,70	1.129.742.967,06	1.287.969.167,40	1.657.169.356,43	1.942.693.455,89

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador



Entre los indicadores existentes para comparar el mejoramiento de los niveles de salud es acerca sobre el número de personas que puedan acceder a los seguros médicos públicos o estar afiliados a la seguridad social, la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil.



Como se observa en el gráfico 37, los indicadores sociales para medir los avances en el área de la salud ha tenido una reducción en los niveles de mortalidad infantil del 23,1% en el 2006 al 19,5% en el 2013, esto se debe a que debido al mejoramiento del servicio público en la salud mediante el incremento en la infraestructura que ha permitido atender a mayor número de personas, pasando de tener más de 16 millones de atenciones en los establecimiento de salud pública en el 2006 a alcanzar más 43 millones de atenciones para el año 2014 y además de la protección de las mujeres embarazadas al momento de dar a luz y mayores controles de los niños sanos la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos se ha reducido. La esperanza de vida al nacer indica la cantidad de años que viviría un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes al momento del nacimiento no cambian a lo largo de la vida, esta esperanzada de vida ha subido a 75 años en el 2013. Otro aspecto importante que hay que destacar es acerca de la incorporación de la personas a la prestación de salud por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la cifra de de incorporación

de estas personas se ha duplicado en el transcurso de más de 6 años el cual permite obtener una atención de salud gratuita.

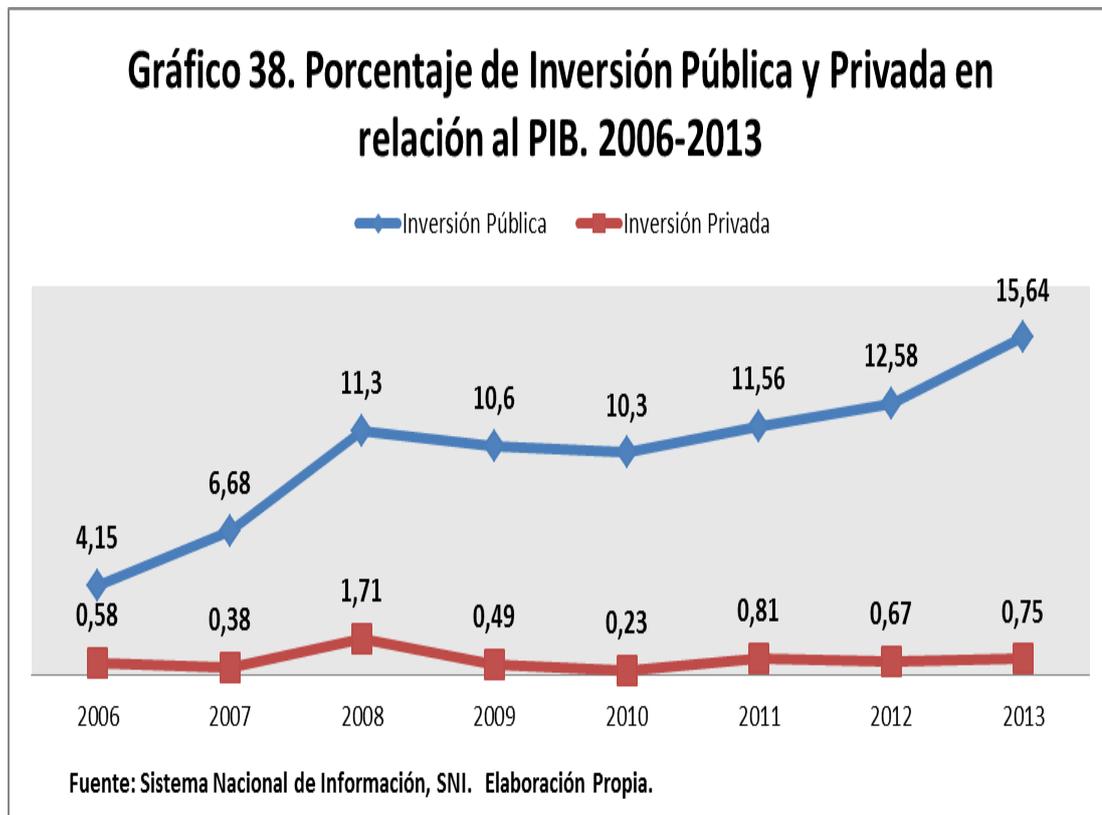
#### 3.2.4. Inversión privada vs inversión pública

El Ecuador a partir del año 2007 en adelante ha implementado políticas públicas que ha permitido mejorar los niveles de vida de la población a través de un incremento en el gasto público, especialmente en el ámbito social, con el objetivo de lograr una mayor cohesión social reduciendo la pobreza y el nivel de desigualdad generando políticas de mayor inclusión social, la intervención del Estado en la economía ha ido creciendo durante los últimos años en el sentido que ha generado oposición por parte de los sectores empresariales debido a que la inversión privada se ha reducido.

Uno de los argumentos que se tiene en contra de la intervención del Estado, es acerca de que esta alta intervención genera el desplazamiento o desincentivo de la inversión privada producto de la intervención estatal ya que el Estado al intervenir en la Economía afecta a las tasas de interés mediante instrumentos financieros como bonos, lo cual repercute en la tasa de interés generando un incremento de la misma lo cual desincentiva la inversión privada, otro argumento planteado es acerca de que los factores de la economía estarían ya empleados en su máxima capacidad debido a la alta inversión estatal, lo cual sustituiría la inversión privada por la inversión pública, antes estos dos argumentos Carlos Marx Carrasco plantea en su libro “Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir” que: el pensamiento del interés asume que el mercado de valores y la tasa de interés responden completamente a las expectativas de los mercados financieros, lo cual es un supuesto inaplicable en las economías de desarrollo, y en base al segundo argumento Marx indica que en la realidad no ocurre como plantea el argumento, la economía no se encuentra a niveles de pleno empleo y de máxima capacidad instalada, lo cual convierte la inversión pública en complemento de la inversión privada. (Carrasco, Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir, 2012)

Sin embargo ante estos planteamientos, la realidad es diferente y los datos históricos señalan que la inversión pública ha sido un sustituto más que un complemento, el porcentaje de inversión pública en relación al PIB, el Ecuador ha pasado de 4,15% para el año 2006 a un 15,64% en el año 2013, afianzado la política del actual gobierno de intervenir en mayor medida en la economía y esto ha generado que la inversión privada no tenga un crecimiento constante como si lo ha hecho la pública ubicando

en el año 2013 en apenas el 0,75% de inversión privada con respecto al PIB ( Gráfico 38).



## **Capítulo 4: Conclusiones y Recomendaciones**

Los tributos, en este caso particularmente, los impuestos, esta dado por una relación directa entre el Estado y los Ciudadanos a través del denominado Pacto Fiscal, que como política fiscal busca generar los recursos suficientes al Estado para que se pueda proveer de bienes y servicios públicos a la población, sin embargo esta relación va mas allá de un proceso de contribución obligatoria normado por leyes y reglamentos, la confianza por parte de los ciudadanos hacia el Estado o Gobierno repercute en gran medida con la moral tributaria que tenga un contribuyente al momento de pagar o no los impuestos y esto es debido al destino del gasto que utilice el gobierno para sobre todo responder ante necesidades sociales y económicas, si la percepción de los ciudadanos referente al destino de los tributos no da solución o no propone mejoras ante ciertas cuestiones económicas y sociales se esperaría que la cantidad de contribuyentes evasores de impuestos aumente.

### 4.1. Capítulo 1.

La economía es una ciencia de decisiones para poder dar soluciones a las necesidades de las personas ante los recursos económicos que disponen, las decisiones económicas y sociales son tomadas en su mayoría por grupos de personas que están a cargo del direccionamiento de la economía en los distintos países de acuerdo a la realidad nacional de cada país y las necesidades prioritarias que se presenten de acuerdo a su diversidad sea esta de carácter social, económica o geográfica, estos son los gobiernos que responden ante estas situaciones basados en su ideología o proceder político. Sin embargo ante cualquier ideología política que guie a un determinado gobierno, está claro que independientemente de la posición asumida para el manejo de la economía de estos grupos, el Estado debe buscar un desarrollo económico y productivo de carácter social que permita desarrollar la producción nacional de tal manera que su desarrollo genere estabilidad económica manteniendo de manera estable los precios, el empleo, la balanza de pagos entre otros factores económicos, esto con la finalidad de asegurar las mejores condiciones de vida para las personas que conforman una sociedad, logrando una equidad y justicia en la distribución de la riqueza generada en el país y sobre todo dando mayor atención social y económica a los grupos prioritarios.

El Estado para poder cumplir con todos estos objetivos económicos que se plantea posee herramientas que le servirán para tomar decisiones y construir políticas públicas que garanticen los derechos fundamentales del ser humano establecidos en la constitución, de igual manera deberá garantizar el derecho de emprender por parte de las personas proyectos de carácter económico que se relacionen directamente con el sector productivo y empresarial dando apoyo necesario a la mano de obra local y sobre todo fomentando una correcta relación

armónica entre el sector público y el sector privado así como la generación de incentivos para la inversión en distintos sectores de la economía y priorizando los objetivos y estrategias que den como resultado de la creación de nuevas y sostenibles fuentes productivas económicas generadoras de recursos sostenibles en el mercado local y potenciales al mercado internacional.

La intervención del Estado dentro de las actividades económicas de un país como un ente regulador, con normas y reglas claras y estables para un mercado libre competitivo, es y seguirá siendo uno de los temas más complicados en llegar a un acuerdo, debido a que existen diferentes teorías que son defendidas por grupos económicos o personas basándose en sus ideologías políticas, económicas y sociales; la intervención del Estado si bien responde a los fallos que se dan en el mercado, el Estado no debe intervenir hasta el punto de estatizar la economía o convertir el mercado en un monopolio estatal, limitando la iniciativa y emprendimiento empresarial del sector privado y evitando futuras fuentes económicas, sino debe ser un ente capaz de ser reconocido como parte esencial y normativo pero no limitante de los diversos proyectos económicos y siendo el adecuado complemento del mismo para el desarrollo económico y social del país, interviniendo en los abusos que se pueda dar por parte del libre mercado no controlado o regulado, de la monopolización de ciertos bienes o servicios esenciales para el desarrollo económico de la nación, y sobre todo evitando que el desarrollo económico este basado en intereses particulares y no los sociales.

Una de las políticas económicas que posee el Estado y que le permite cumplir estos objetivos y además para poder financiar los servicios, inversiones y bienes del sector público, es la política fiscal. La política fiscal a través del sistema tributario es la principal fuente de ingresos del presupuesto del Estado, un sistema tributario es el conjunto de impuestos coordinados y estructurados que busca una distribución equitativa de los ingresos, incentivar el aparato productivo y regular el consumo privado y la inversión, el sistema tributario debe estar en constante cambio y evolución tendiente a evitar la evasión y elusión tributaria que se encuentre en constante cambio debido al desarrollo económico y social de los entes y grupos económicos que se van creando, innovando o evolucionando. En el Ecuador históricamente la relación entre impuestos directos e indirectos ha sido 70/30, generando de esta manera que la recaudación se sustente más sobre bienes de consumo y servicios generando así una desigualdad, fortaleciendo de esta manera la equidad horizontal, haciendo más iguales a los desiguales. Dentro de los principales impuestos directos que tiene un sistema tributario, tenemos el impuesto a la renta, como tributo basado en la capacidad de pago, es un tributo eje principal para fomentar una mejor distribución de los ingresos de forma equitativa, fomentado en gran medida la equidad vertical entre los miembros de una sociedad. El Ecuador en su artículo 300 de la Constitución tiene establecido que el régimen tributario priorizará los

impuestos directos y progresivos, por lo que en base a esto el Ecuador a partir del año 2007 ha establecido cambios que se dieron en el régimen tributario ecuatoriano, a través de la promulgación de la Ley Reformatoria para Equidad tributaria en el Ecuador, en donde los cambios establecidos en la misma, formaron parte de un proceso de cambio normativo que permitía una transformación en la estructura tributaria que se venía llevando hasta ese momento, en donde la principal recaudación debería ser por parte de los impuestos directos, la Constitución además estableció a través del plan de desarrollo los objetivos, políticas, estrategias que debía seguir el sistema tributario para conseguir los objetivos establecidos en el plan de desarrollo o Plan Nacional para el Buen Vivir. Este cambio en la normativa tributaria significó que la relación de impuestos directos e indirectos pasara desde el año 2006 de 37/63 al año 2015 47/53, fortaleciendo la equidad vertical.

El Ecuador al igual que los países latinoamericanos han tenido mayores ingresos tributarios en gran medida por la generación de cambios normativos y evolutivos en sus sistemas impositivos, como la implementación de nuevos impuestos o por cambios trascendentales que se han dado a los ya existentes, que ha permitido que los contribuyentes tengan mayores incentivos y deducciones lo cual ha repercutido con una menor evasión de los mismo, enfocándose en dar un mejor sistema controlador y sancionador establecidas por la administraciones tributarias de los distintos países de América Latina. Estos cambios en las políticas públicas y económicas que se dieron en el Ecuador y en algunos países de América Latina se da en respuesta a las políticas económicas que estuvieran planteadas durante los años 80 y 90 en donde se daba paso a un endeudamiento por parte de los países con los acreedores internacionales en los cuales planteaban condiciones económicas para que dichos países pudieran pagar los intereses contraídos por parte de esa deuda, lo cual implicaba dar una mayor importancia a este pago que al de satisfacer necesidades sociales. Esto tuvo un gran impacto en la desigualdad social y económica de las personas.

#### 4.2. Capítulo 2.

Los cambios que se dieron en el impuesto a la renta a partir de la de LRET (Ley Reformatoria para Equidad Tributaria) para personas naturales, plantea como uno de los cambios la tabla progresiva del impuesto a la renta que fue reestructurado en la cual se incremento la tarifa impositiva pasando de un máximo del 25% al 35%, añadiendo tres tramos imposables con su tarifas respectivas, esto con el objetivo de crear una tabla más justa, equitativa y progresiva, permitiendo que las personas de acuerdo al nivel de sus ingresos puedan tributar correctamente dentro de la misma en base a su capacidad contributiva real, generando dicho cambio un aumento en la recaudación con lo que se ha podido demostrar que el sistema tributario ecuatoriano y los cambios efectuados en la normativa a partir de la Ley para la Equidad

Tributaria ha significado un proceso evolutivo que ha tenido como eje principal y objetivo principal el atacar aquellas brechas de incumplimiento de obligaciones y sobre todo de ser un sistema más justo y equitativo.

Otro de los cambios fue el establecimiento del anticipo mínimo del impuesto a la renta, en el cual se modificó el cálculo del mismo para las personas naturales obligadas a llevar contabilidad como para las sociedades, este cambio tuvo la finalidad de eliminar las malas prácticas que se daban por parte de ciertos contribuyentes en donde evadían el pago del impuesto a través de declaraciones con pérdidas o en cero.

La reforma del 2007, también exoneró a los ingresos percibidos por concepto de décimo tercero, décimo cuarto sueldo y fondos de reserva, para el caso de discapacitados y personas de la tercera edad las deducciones a utilizar son de dos veces la fracción básica exenta para discapacitados y una fracción básica para personas adultas mayores, además se incorporó la posibilidad de que las personas naturales pudieran deducir sus gastos personales hasta un monto máximo establecido en la ley, esto sirvió para que se formalice las actividades económicas de los proveedores de bienes y servicios que eran utilizados como gastos personales y por ende reforzando el sistema económico y productivo local. Dando prioridad a fomentar la cultura tributaria y formalizar ciertos sectores económicos de la sociedad la LRET incorporó un nuevo régimen simplificado que permitió a la administración tener información tributaria de contribuyentes que se encontraban establecidos dentro del sector informal de la economía, la incorporación de contribuyentes a este régimen es de manera constante y creciente sin embargo los resultados esperados no fueron los suficientes según se había planteado dentro de los estudios previos a la implementación de este régimen.

La implementación de estos cambios en el sistema tributario, ha permitido obtener mayores ingresos en cuanto a la recaudación efectiva principalmente del impuesto a la renta, ha logrado generar una mayor progresividad debido a la implementación de herramientas que disponen los contribuyentes para poder deducir el pago del impuesto y ubicarse en base a su capacidad económica real dentro de la tabla progresiva del impuesto a la renta, estos cambios han generado una mayor eficacia al momento de recaudar los impuestos debido a que el contribuyente puede establecer de una manera más justa el impuesto causado en la tabla de imposición a la renta y también el tener beneficios e incentivos que se pueda deducir en base a cada una de sus realidades económicas para poder pagar un impuesto que refleje esa realidad, sin embargo una de las características del sistema tributario ecuatoriano así como de la mayoría de los países de América Latina, es que siguen siendo regresivas, el Ecuador con todas las reformas planteadas aún no se puede afirmar que la mayor recaudación es proveniente de

impuestos directos, debido a que los indirectos hasta el año 2013 aún representaban el 55% de la recaudación.

La incorporación de nuevas imposiciones tributarias en gran parte se ha dado en base a la necesidad de eliminar malas prácticas por parte de los contribuyentes en la cual mediante mecanismos eludían el pago de las obligaciones tributarias, una de ellas es el caso del anticipo, si bien este anticipo es considerado un impuesto mínimo y presuntivo en la práctica empresarial puede significar una gran carga al restar liquidez a las empresas que pueda afectar su operatividad, sin embargo los cambios tributarios se dan para poder generar una mejor eficacia al momento de recaudar los impuestos y así el Estado contar mayores ingresos tributarios.

#### 4.3. Capítulo 3.

Estos cambios tienen como finalidad el mejorar los ingresos fiscales obtenidos por el Estado para poder cumplir con los objetivos de la política fiscal, para lograr reducir la pobreza y alcanzar una mayor cohesión social, la política tributaria como la política del gasto público, juegan un papel importante, en la medida que un sistema tributario progresivo permite mejorar la distribución del ingreso y por otra parte, la política de gasto público permite direccionar a través de los programas de gasto social, mayores recursos a los sectores de la sociedad más necesitados, la implementación de nuevos impuestos o cambios o fortalecimientos en los sistemas tributarios debe ser percibido y aceptado por la sociedad de una manera justa y esto se logra que mediante los ingresos que percibe el gobierno este tenga la capacidad de distribuirlo de una manera equitativa en la cual sirva para mejorar la situación económica y social de las personas.

El Ecuador al igual que los demás países latinoamericanos se encuentra dentro de los países más desiguales del mundo, debido a la distribución del ingreso, los cambios que ha tenido el Ecuador en estos aspectos son considerables y necesarios de remarcar.

La presión fiscal del Ecuador es relativamente baja en comparación de otros países, sin embargo ha ido aumentando a lo largo de los años, permitiendo un mejor control de los ingresos que administra el Estado Ecuatoriano a través de sus impuestos, esto se ve reflejado en los datos de recaudación que año a año han incrementado, lo que ha logrado a través de los diversos cambios normativos que han hecho que la cultura tributaria en el Ecuador tenga un proceso evolutivo trascendental en términos de eficiencia recaudatoria y efectividad en sus procesos, demostrando que la cultura tributaria en el Ecuador ha evolucionado de manera positiva, resultados que se ven reflejados ampliamente en los datos recaudatorios.

Adicionalmente, con los cambios normativos que se han realizado a partir del año 2007, han servido para desarrollar un modelo tributario sólido, equitativo y confiable que ha permitido que los ingresos que se han obtenido fruto de este modelo sean distribuidos de manera equitativa hacia los proyectos de mayor atención social y económica, buscando el bienestar social y comunitario con lo cual se ha podido evidenciar una correcta y equitativa distribución de los recursos alcanzados a través de la política tributaria.

#### 4.4. Conclusiones Generales.

En el trabajo realizado se puede observar los diferentes cambios que ha tenido el sistema impositivo ecuatoriano para poder dar una prioridad en la recaudación de los impuestos directos y progresivos, como lo es el impuesto a la renta de personas naturales, en la que las reformas no necesariamente planteaban la incorporación de nuevos impuestos, sino de la adaptación de mecanismos tributarios que le permitirían al fisco generar una mayor y efectiva recaudación, así mismo los cambios planteados en las reformas tributarias buscaban combatir las malas prácticas tributarias que se veían en la evasión de impuestos por parte de ciertos contribuyentes, el sistema sancionador y controlador se ha convertido en una herramienta que le permite a la administración tributaria hacer frente a estos actos dolosos de evasión y elusión.

Todo estos cambios con la finalidad principal que tiene cualquier sistema tributario basado en su política fiscal, el de mejorar la distribución de la riqueza del país en beneficio de las grandes mayorías en la cual se plantearon objetivos de desarrollos enmarcados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Sin embargo hay que dejar claro que el pacto fiscal entre el Estado y los ciudadanos, se mide por el grado de confianza en que ellos tengan hacia el Estado, en el cual ninguna de estas acciones normativas tendrán efecto si las expectativas de los ciudadanos no se ve reflejado en el gasto que tenga el Estado para poder satisfacer las principales necesidades económicas y sociales.

## Bibliografía

ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. A. (2012). *POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*. NUEVA YORK: CROWN PUBLISHERS.

Acosta, A. (2012). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editoria Nacional.

Ángeles, F. P., & Rivillas, B. D. (2008). La Promoción de la Cohesión Social en América Latina. La experiencia del programa EUROsocial Fiscalidadl. *EUROSOCIAL* .

Baer, K. (2006). *La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Caballero, J. F. (2006). Obtenido de [http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco\\_caballero.pdf](http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf)

CAN, C. A. (2005). *RÉGIMEN PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y PREVENIR LA EVASIÓN FISCAL*. Perú.

Carrasco, C. M. (2011). *LA CIUDADANIA FISCAL*. QUITO: CEF.

Carrasco, C. M. (2012). *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir*. Quito: Abya-Yala.

CEF. (23 de 04 de 2014). *AULA VIRTUAL*. Recuperado el 9 de 07 de 2015, de <http://aula.virtualepn.edu.ec/mod/book>

CEf. (2014). *CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES*. Recuperado el 20 de AGOSTO de 2015, de <https://cef.sri.gob.ec/>

CEF. (23 de FEBRERO de 2016). *CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES*. Recuperado el 7 de MARZO de 2016, de <https://cef.sri.gob.ec/virtualcef/mod/page/view.php?id=1333>

CEPAL. (s.f.). *OFILAC*. Recuperado el 17 de AGOSTO de 2015, de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/2/42022/P42022.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>

COMERCIO, E. (22 de FEBRERO de 2012). *EL COMERCIO.COM*. Recuperado el 7 de DICIEMBRE de 2015, de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/anticipo-al-impuesto-a-renta.html>

Constituyente, A. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.

Cuadrado, J., Mancha, T., Villena, J., Casares, J., González, M., Marín, J., y otros. (2006). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: Mc Graw-Hill.

Economía, R. (16 de Mayo de 2014). *El Telégrafo*. Recuperado el 5 de Octubre de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/ecuador-produjo-mas-de-1-400-millones-de-botellas-plasticas-en-2013.html>

Espinosa, L. (2009). *Políticas Tributarias y Redistributivas en la Historia Estatal del Ecuador*.

Eugenio, L. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Gómez Sabaini, j., Pablo, J. J., & Darío, R. (2012). *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos*. Santiago: Naciones Unidas.

González, D., Martinoli, C., & Pedraza, J. L. (2009). *Sistema Tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Gosepath, S. (27 de JUN de 2007). *STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY*. Recuperado el 7 de JULIO de 2015, de <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/equality/>

Jiménez, J. P., Gomez Sabaini, J. C., & Andrea, P. (2010). *Evasión y Equidad en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidad.

Mochón, F. (2005). *Economía, Teoría y Política*. Madrid: Mc GRAW-HILL.

Pacheco, L. (2013). *Política Económica. Sus elementos en la economía política*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Paulo, F. d. (30 de 07 de 2014). *Foro de Sao Paulo*. Recuperado el 30 de 09 de 2015, de <http://forodesaopaulo.org>

Paz, J. J., & Cepeda, M. (2015). *Historia de los Impuestos en el Ecuador*. Quito.

Senplades. (2013). *Buen Vivir Plan Nacional 2013 -2017*. Recuperado el 14 de Agosto de 2015, de <http://www.buenvivir.gob.ec/objetivo-2.-auspiciar-la-igualdad-la-cohesion-la-inclusion-y-la-equidad-social-y-territorial-en-la-diversidad>

Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. barcelona: Antoni Bosch.

UNIVERSO, E. (2 de JULIO de 2010). *EL UNIVERSO*. Recuperado el 7 de 12 de 2015, de <http://www.eluniverso.com/2010/07/02/1/1356/impuesto-minimo-empezara-aplicarse.html>

Vidal, F. (2013). ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL DEL RISE (REGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO ECUATORIANO) EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS. CUENCA, AZUAY, ECUADOR.

Villegas B, H. (1999). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Astrea.

Anexos:

Doctora Jenny Ríos Coello, Secretaria de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Azuay,

**CERTIFICA:**

Que, el H. Consejo de Facultad en sesión realizada el 18 de junio de 2015, conoció la petición del estudiante **CHRISTIAN ESTUARDO BANEGAS ORELLANA** con código 48640, que denuncia su trabajo de titulación denominado: **“ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN BASE A LA (RE) DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA EN EL ECUADOR.”**, presentado como requisito previo a la obtención del título de Economista mención Economía Empresarial.- El Consejo de Facultad acoge el informe de la Junta Académica y aprueba la denuncia del trabajo de titulación. Designa como **Directora a la Silvia Mejía Matute** y como miembros del Tribunal Examinador a los economistas Juan Fernando Vásquez Valencia y Bladimir Proaño Rivera .- De conformidad con el Instructivo para la Creación y Funcionamiento de la Unidad de Titulación Especial y Of. No 660V-15-UDA del Vicerrectorado, el peticionario, para desarrollar y presentar su trabajo de titulación, tiene un plazo de **DIECIOCHO MESES**, contados a partir de la fecha de aprobación del Consejo de Facultad, estos es **hasta el 18 de diciembre de 2016**

Cuenca, junio 18 de 2015



Dra. Jenny Ríos Coello  
Secretaria de la Facultad

UNIVERSIDAD DEL  
AZUAY  
FACULTAD DE  
ADMINISTRACION  
SECRETARIA

## CONVOCATORIA

Por disposición de la Junta Académica de Economía, se convoca a los Miembros del Tribunal Examinador, a la sustentación del Protocolo del Trabajo de Titulación : "Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador", presentado por el estudiante Christian Estuardo Banegas Orellana con código 48640, previa a la obtención del grado de Economista mención en Economía, para el día MARTES 6 DE MAYO DE 2015 A LAS 18H30.

Cuenca, 28 de abril de 2015



Dra. Jenny Ríos Coello  
Secretaria de la Facultad

Eco. Silvia Mejía Matute

~~Silvia Mejía Matute~~

Eco. Juan Fernando Vásquez

Estaré fuera del país del  
21 al 3 de Mayo.

Eco. Bladimir Proaño Rivera

~~Bladimir Proaño Rivera~~

Comunicado

Cuenca, 21 de abril de 2015

Ing.

Xavier Ortega Vásquez

Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Azuay  
Ciudad.-

De mi consideración:

La Junta Académica de la Carrera de Economía Empresarial, reunida el 21 de abril de 2015 conoció el diseño de trabajo de graduación titulado: "Análisis de la evolución del impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re) distribución de la riqueza en el Ecuador", elaborado y presentado por el Señor estudiante: Christian Estuardo Banegas Orellana, con código N°. 48640, como requisito previo a la obtención del título de Economista Empresarial.

Una vez revisado el documento en referencia que cumple con todos los requisitos legales y académicos que dispone el Reglamento de Graduación de la Facultad, la Junta resolvió sugerir como miembros del Tribunal correspondiente, a los economistas: Eco. Silvia Mejía, como directora del trabajo, Eco. Juan Fernando Vásquez y Eco. Bladimir Proaño, como miembros del tribunal.

En tal sentido, agradeceré a Usted se sirva -a nombre de la Junta- realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,



Econ. Mauro Calle C.

Director de la Carrera de Economía Empresarial

Sustentación del Diseño de Tesis

Fecha: 23-04-2015

**ESCUELA DE ECONOMIA EMPRESARIAL**

**Diseños de Tesis**

**Escuela de Economía Empresarial**

**Estudiante:** Christian Estuardo Banegas Orellana con código 48640.

**Tema:** "ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN BASE A LA (re) DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA EN EL ECUADOR."

**Para:** La obtención del título de Economista Mención en Economía Empresarial

**Director:** Econ. Silvia Mejía.

**Tribunal:** Econ. Juan Fernando Vásquez Valencia

**Tribunal:** Econ. Bladimir Proaño Rivera.

DIA:

MIERCOLES

FECHA:

6 DE MAYO 2015.

HORA:

18h30

Cuenca, 30 de abril de 2015

Ingeniero  
Xavier Ortega  
Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración  
Universidad del Azuay  
Ciudad

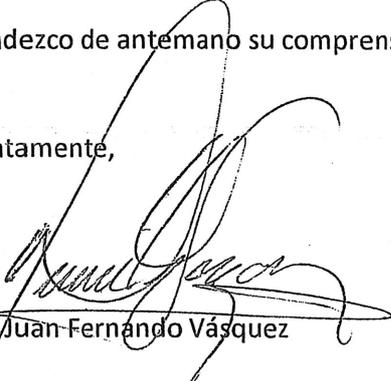
De mi consideración:

Por medio de la presente pongo en su conocimiento que estaré fuera del país por reuniones de negocios desde el día lunes 4 hasta el día jueves 7 de mayo de 2015.

Esta circunstancia me impide participar como miembro del tribunal para aprobación de diseño de tesis, al que he sido citado para el próximo miércoles 6 de mayo.

Agradezco de antemano su comprensión en este tema.

Atentamente,



Eco. Juan Fernando Vásquez

C.c. Archivo



ACTA

SUSTENTACIÓN DE PROTOCOLO/DENUNCIA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

- 1.1 Nombre del estudiante: Christian Estuardo Banegas Orellana  
Código 48640
- 1.2 Director sugerido: Eco. Silvia Mejía Matute
- 1.3 Codirector (opcional): \_\_\_\_\_
- 1.4 Tribunal: Eco. Juan Fernando Vásquez Malo / Eco. Bladimir Proaño Rivera
- 1.5 Título propuesto: : "Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador"
- 1.6 Resolución:

1.6.1 Aceptado sin modificaciones \_\_\_\_\_

1.6.2 Aceptado con las siguientes modificaciones:

- 1. Objetivo ↓ debe decir sistematizar casos de políticas tributarias en varios países, incluyendo en análisis territorial.
- 2. Profundizar en el análisis estadístico a nivel territorial y percentiles de ingresos de los contribuyentes. Exponer casos cómo está la evasión

1.6.3 Responsable de dar seguimiento a las modificaciones: Eco. Silvia Mejía Matute

1.6.4 No aceptado

• Justificación:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Tribunal

Eco. Silvia Mejía Matute

\_\_\_\_\_  
Eco. Juan. Fernando Vásquez Malo

Eco. Bladimir Proaño Rivera

Sr. Christian Estuardo Banegas Orellana

Dra. Jenny Rios Coello  
Secretario de Facultad

Fecha de sustentación: Martes 6 de mayo de 2015 al as 18h30



**RÚBRICA PARA LA EVALUACIÓN DEL PROTOCOLO DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

- 1.1 Nombre del estudiante: Christian Estuardo Banegas Orellana
- 1.1.1 Código 48640
- 1.2 Director sugerido: Eco. Silvia Mejía Matute
- 1.3 Codirector (opcional):
- 1.4 Título propuesto: : "Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador
- 1.5 Revisores (tribunal): Eco. Juan Fernando Vásquez Malo / Eco. Bladimir Proaño Rivera
- 1.6 Recomendaciones generales de la revisión:

	Cumple totalmente	Cumple parcialmente	No cumple	Observaciones (*)
<b>Línea de investigación</b>				
1. ¿El contenido se enmarca en la línea de investigación seleccionada?	✓			
<b>Título Propuesto</b>				
2. ¿Es informativo?	✓	✓		
3. ¿Es conciso?		✓		
<b>Estado del arte</b>				
4. ¿Identifica claramente el contexto histórico, científico, global y regional del tema del trabajo?		✓		
5. ¿Describe la teoría en la que se enmarca el trabajo	✓			
6. ¿Describe los trabajos relacionados más relevantes?		✓		
7. ¿Utiliza citas bibliográficas?			✓	
<b>Problemática y/o pregunta de investigación</b>				
8. ¿Presenta una descripción precisa y clara?		✓		
9. ¿Tiene relevancia profesional y social?	✓			
<b>Hipótesis (opcional)</b>			✓	
10. ¿Se expresa de forma clara?			✓	
11. ¿Es factible de verificación?			✓	
<b>Objetivo general</b>				
12. ¿Concuerda con el problema formulado?	✓			
13. ¿Se encuentra redactado en tiempo verbal infinitivo?		✓		Debe cambiar objetivo 1
<b>Objetivos específicos</b>				



- Opcional cuando cumple totalmente,
- Obligatorio cuando cumple parcialmente y NO cumple.

..... La presente <sup>Diseño</sup> tesis es aceptado con modificaciones:

..... 1. Objetivo

..... 2. Alcance de los contenidos

.....  
Eco. Silvia Mejía Matute

.....  
Eco. Juan. Fernando Vásquez Malo

.....  
Eco. Bladimir Proaño Rivera

Cuenca, 6 de Mayo de 2015

Ingeniero

Xavier Ortega Vázquez

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

CIUDAD

De mis consideraciones:

En atención al trámite para titulación en pregrado del estudiante CHRISTIAN ESTUARDO BANEGAS ORELLANA, estudiante de la carrera de ECONOMIA, código 48640, me permito indicar que he revisado las modificaciones en base a las observaciones que se han generado en la presentación del proyecto de titulación denominado "Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re) distribución de la riqueza en el Ecuador".

Particular por el cual solicito se considere su aprobación.

Por la favorable acogida que se dé a la presente, anticipo mis agradecimientos.

Atentamente,



Econ. Silvia Mejía

Docente



UNIVERSIDAD DEL  
AZUAY

DOCTORA JENNY RIOS COELLO SECRETARIA DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

CERTIFICA:

Que, el Señor Christian Estuardo Banegas Orellana, inició sus estudios en la Escuela de  
Economía Empresarial, ingresó el 14 de Septiembre de 2009 y egresó de la Facultad el 13  
de Marzo de 2014.

Cuenca, Enero 15 de 2015

Derecho N° 71102

vcf

Cuenca, 15 de abril de 2015

Ingeniero

Xavier Ortega Vásquez, MBA.

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

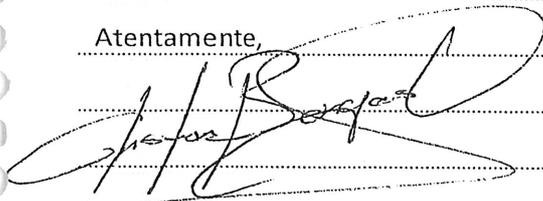
UNIVERSIDAD DEL AZUAY

CIUDAD

De mi consideración:

Yo, CHRISTIAN ESTUARDO BANEGAS ORELLANA, con No. de cédula 0105196794 y código 48640, solicito de la manera más comedida se apruebe el diseño de tesis con el siguiente título: "Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re) distribución de la riqueza en el Ecuador".

Atentamente,



Christian Banegas O.

C.I. 0105196794

Código: 48640



UNIVERSIDAD DEL  
AZUAY



UNIVERSIDAD DEL AZUAY  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proyecto de Titulación  
ECONOMÍA

Christian Estuardo Banegas Orellana

**1. DATOS GENERALES**

1.1 **Nombre del Estudiante:** Banegas Orellana Christian Estuardo

1.1.1 Código: 48640

1.1.2 Contacto: 0999763717

1.1.3 Correo electrónico: christian.bo16@hotmail.com

1.2 **Director sugerido:**

1.2.1 Nombre: Econ. Silvia Mejía

1.2.2 Título: Economista

1.3 **Contactos teléfonos:**

1.3.1 Celular: 0981557641

1.3.2 Correo electrónico: smejia@uazuay.edu.ec

1.4 **Asesor Metodológico:**

1.5 **Tribunal designado:**

1.6 **Aprobación:**

1.7 **Línea de Investigación de la carrera:**

1.7.1 Código-UNESCO:

53. Ciencias Económicas

5301. Política Fiscal y Hacienda Pública.

5301.01 Política Fiscal y Deuda Pública.

1.7.2 Tipo de trabajo: Investigación Formativa

1.7.3 Área de Estudio: Macroeconomía.

1.8 **Título propuesto:**

Análisis de la evolución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en base a la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador.

1.9 **Estado del Proyecto:** Es un proyecto nuevo.

**2. CONTENIDO**

2.1 **Motivación de la Investigación:**

El presente trabajo busca realizar un análisis de la evolución del impuesto a la renta de personas naturales, generado a través de las reformas tributarias implementadas en el periodo (2007 - 2013) bajo un nuevo contexto constitucional, en relación al Plan Nacional del Buen Vivir, objetivo 1, política 1.5, que consiste en lograr una mejora en la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador.

2.2 **Problemática:**

A partir del año 2007 existieron varias reformas que incidieron en el sistema tributario ecuatoriano, con el fin de incrementar la participación de impuestos directos y progresivos como es, el impuesto a la renta de personas naturales; en base a los principios constitucionales y las metas del Plan Nacional del Buen Vivir, que tiene por objetivo mejorar la (re)distribución de la riqueza en el Ecuador.

Con estos antecedentes es necesario hacer un análisis deductivo de los principales cambios que han incidido en el impuesto a la renta y su implicación real en la recaudación de este impuesto, para conocer si efectivamente se están logrando cumplir con los objetivos de la política tributaria mediante la generación óptima de ingresos fiscales y distribuirlos de manera equitativa entre los diferentes sectores de la sociedad.

2.3 **Pregunta de Investigación:**

- ¿Mediante los cambios efectuados en la política tributaria en el periodo 2007-2013, ha existido una mayor eficiencia en la recaudación del impuesto a la renta de personas naturales?
- ¿Ha existido una mejora en la equidad distributiva del ingreso a través de los cambios efectuados en la política tributaria durante el periodo 2007-2013?



UNIVERSIDAD DEL  
AZUAY

## 2.4 Resumen:

La política tributaria en el Ecuador ha tenido varios cambios durante los últimos años, bajo una diferente concepción de la política fiscal y tributaria, esto basado en los principios constitucionales y metas planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir, en donde el sistema tributario sigue un camino en busca de la cohesión social y el de mejorar la (re)distribución de la riqueza, generando mayores ingresos fiscales fundamentados en un impuesto directo y progresivo como es el impuesto a la renta.

## 2.5 Marco Teórico:

La política económica hace referencia al conjunto de estrategias y medidas macro y microeconómicas aplicadas y controladas por el Estado, en base a sus objetivos sociales, políticos y económicos. Dentro de los objetivos económicos, que según muchos autores consideran como objetivos puros de la economía, son los que están relacionados con el bienestar económico general, y hacen referencia a lo siguiente: (Cuadrado, 2006, pág. 59)

- Crecimiento económico.
- Pleno empleo.
- Estabilidad de precios.
- Equilibrio de la balanza de pagos.
- Distribución más equitativa de la renta y de la riqueza.

Una de las principales políticas macroeconómicas que tiene como objetivo económico el mejorar la distribución de la riqueza, es la política fiscal, encargada en obtener ingresos tributarios y no tributarios para financiar los gastos públicos.

Los ingresos fiscales, es decir, los ingresos tributarios provenientes del pago de impuestos, constituyen uno de los principales montos que aporta a los sistemas fiscales al dar estabilidad al presupuesto del Estado, generando recursos suficientes para la ejecución del gasto público beneficiando a los distintos sectores de la sociedad. El Presupuesto General del Estado según lo señalado en la constitución es “...el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluyen todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, la empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”

(Constituyente, 2008, pág. 143), la formulación y la ejecución del mismo, los cuales deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y del Buen Vivir, de igual manera mencionado en la constitución en su artículo 293.

Las fases de formulación, ejecución y evaluación y control del Presupuesto General del Estado, se lo denomina, ciclo presupuestario y es ahí en donde se define los ingresos que se espera recaudar y los recursos que se necesitaran para su distribución, estos recursos establecidos en el presupuesto se entregan a lo largo del ejercicio fiscal vigente para su posterior evaluación y control del destino de los mismos, el órgano público encargado de esta tarea es la Asamblea Nacional.

Al momento de referirnos a los impuestos dentro de los ingresos de la política fiscal hacemos referencia a un instrumento para mejorar la redistribución del ingreso, a través de impuestos que graven en mayor medida las rentas más altas y que se distribuya la riqueza a favor de una grupo social menos favorecido, así como de provisionar bienes y recursos para generar incentivos que aporten al crecimiento económico del país. En palabras del autor Oliver Wendell Holmes (Carrasco, 2012, pág. 74), “los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada”.

El sistema tributario por su parte es un instrumento de “la política económica que permite que las políticas fiscales doten de ingresos permanentes al Estado” (Carrasco, 2012, pág. 73), este sistema incide sobre las rentas y consumo de las personas por medio de impuestos, tasas o contribuciones así como en las decisiones de inversión mediante los incentivos. Los impuestos constituyen pagos exigidos por el Estado sin que exista una contraprestación directa de bienes o servicios.

El artículo 300 de la constitución señala cuál es la manera que debe regirse y orientarse el sistema tributario: “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizaran los impuestos directos y progresivos” (Constituyente, 2008, pág. 145).

Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir define como uno de sus objetivos fundamentales el auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad, buscando así el bienestar de la población. En base a este objetivo se plantean políticas para poder dar cumplimiento a las mismas, una de ellas



consiste en asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza a través de lineamientos específicos como incrementar la progresividad en la estructura tributaria mediante la ampliación de la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos directos fundamentados en el principio de justicia distributiva; de esa forma apoyar de una manera justa al crecimiento igualitario y al fortalecimiento de mecanismos de control de la evasión tributaria. (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009)

Dentro de los diferentes tipos de impuestos que conforman el sistema tributario, podemos definir y distinguir dos grandes grupos: los impuestos indirectos y directos; los impuestos indirectos son aquellos en los cuales el contribuyente establecido en la ley puede trasladar el pago del impuesto a una tercera persona, en este sentido del impuesto todos tienen el mismo tratamiento de carga tributaria sin considerar su situación económica particular, el impuesto indirecto más representativo en nuestro país es el impuesto al valor agregado, IVA, que grava la transferencia de dominio de bienes muebles así como la prestación de servicios y se genera en todas sus etapas de comercialización y debe ser pagado por sus consumidores finales, a este impuesto también se lo considera como proporcional, debido a que se establece una tasa fija del impuesto, en este caso del 12%.

Por otra parte el impuesto directo más representativo por su incidencia recaudatoria y económica es el impuesto a la renta, este impuesto grava a los ingresos y no se puede trasladar a otras personas, adicionalmente es progresivo, los sujetos pasivos de este impuesto, es decir quienes reciben la carga son las personas jurídicas y personas naturales, para el caso de sociedades o personas jurídicas, el impuesto a la renta es proporcional, lo que significa que dada una base imponible se aplica una única tarifa establecida. En el caso de personas naturales, significa que tienen un mayor impuesto causado las personas con mayores ingresos, cumpliendo con el principio de progresividad establecido en la Constitución del Ecuador, en el artículo 300, es la característica que hace que a medida que aumenta los ingresos también aumenta la tarifa del impuesto cumpliendo con el principio de equidad vertical, es decir, un trato diferenciado para los desiguales. La importancia de este impuesto es que permite una redistribución de los ingresos entre la población, ya que exonera a los estratos de la población más necesitada en función del ingreso monetario y grava de forma creciente a los estratos con mayores ingresos económicos cuya capacidad de contribuir es mayor a la de los demás.

En función de estos lineamientos y la estructura del sistema tributario, las políticas por parte del ente determinador y recaudador de los impuestos se ha orientado a fortalecer la imposición directa por medio de diferentes cambios en la normativa tributaria, que no necesariamente fueron una creación de impuestos o aumentar la recaudación, sino en algunos casos de reformar los impuestos ya establecidos a través de incentivos tributarios y beneficios fiscales, para facilitar una óptima asignación de los recursos basándose en criterios de bienestar fomentando la equidad horizontal, estas reformas se iniciaron con la promulgación de la "Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria", bajo el eje normativo establecido en la Constitución y en las metas del Plan Nacional del Buen Vivir en torno a una política económica y social que busca la equidad, la progresividad fiscal y la (re)distribución de la riqueza.

Al referirnos a la redistribución de los ingresos y la riqueza, como uno de los objetivos de la política fiscal, hay que tomar en cuenta que nuestra sociedad ecuatoriana así como los demás países latinoamericanos nos encontramos en una de las regiones más desiguales del mundo, siendo esta la percepción que se presenta en el libro "Por qué Fracasan los Países" (James Robinson, 2012, pág. 33) y es por eso que el sistema tributario debe buscar la justicia y la equidad con un impuesto que garantice que quienes paguen más sean quienes más riqueza posean, permitiendo mejorar la situación inicial en un momento determinado reduciendo las inequidades en los diferentes extractos de la población; estas son las características que debe cumplir un sistema tributario para que sea justo hacen referencia a la progresividad y a la suficiencia recaudatoria.



## 2.6 Objetivo General:

Analizar la evolución y el comportamiento que ha tenido el impuesto a la renta de las personas naturales frente a los ingresos fiscales a partir de los cambios en que se han dado en las reformas tributarias y la incidencia en el cumplimiento del objetivo de la redistribución de la riqueza

## 2.7 Objetivos Específicos:

2.7.1 Sistematizar los antecedentes de la política tributaria ecuatoriana y en otros países, los ingresos fiscales que tiene el Ecuador y su sistema tributario

2.7.2 Analizar los principales cambios que se ha dado en el impuesto a la renta de personas naturales para lograr los objetivos de redistribución, y como estas medidas han generado un cambio en la recaudación a nivel territorial y como es el nivel de evasión del pago del impuesto, medido entre los años 2007 al 2013.

2.7.3 Explicar la eficacia del sistema tributario en la distribución de los ingresos fiscales en el Ecuador medido a través del coeficiente de Gini y realizar una comparación con los diferentes países latinoamericanos.

## 2.8 Metodología:

Para este trabajo de titulación se utilizará el método deductivo con el fin de analizar los antecedentes del sistema tributario a través de material bibliográfico y en base a estos, evaluar los cambios que han generado las políticas tributarias en el sistema tributario mediante el análisis de los datos históricos recaudados por parte del Servicio de Rentas Internas, esto con el fin de lograr una mayor recaudación y de esta manera alineados al objetivo de mejorar la redistribución de los ingresos en la sociedad, lo cual será medido a través del coeficiente de Gini.

## 2.9 Alcances y resultado esperados

2.9.1 Se espera tener desarrollado el análisis de la política tributaria, sus antecedentes históricos así como el papel que cumple el Servicio de Rentas Internas para lograr los objetivos de recaudación hasta el mes de junio del año 2015.

2.9.2 El análisis de la composición tributaria que conforman los ingresos fiscales y tributarios del sistema impositivo ecuatoriano, y de los principales cambios que se ha dado en el impuesto a la renta de personas naturales se espera tener desarrollado hasta el mes de agosto del año 2015.

2.9.3 Se espera que el desarrollo de la explicación de la eficiencia del sistema tributario en la distribución equitativa de los ingresos este realizada hasta el mes de septiembre del año 2015.

2.9.4 Las conclusiones y recomendaciones que se den mediante el análisis de este trabajo de titulación, se espera tener hasta el mes de octubre del año 2015.

## 2.10 Supuestos y riesgos

2.10.1 Se contará anticipadamente con los datos necesarios para realizar el análisis.

2.10.2 Se contará con la bibliografía necesaria y pertinente.

## 2.11 Presupuesto

Rubro-Denominación	Costo USD	Justificación ¿Para qué?
Material Bibliográfico.	\$45.00	Impresión de fuentes bibliográficas y documento final.
Total:	\$45.00	
Honorarios	\$ 70.00	Analizar la información.
	\$ 20.00	Desarrollar las conclusiones generales.
Total:	\$90.00	



Costo total del proyecto: \$135.00

UNIVERSIDAD DEL  
AZUAY

2.12 **Financiamiento:** Esta investigación se autofinanciará.

2.13 **Esquema tentativo:**

2.13.1 Capítulo 1: Política Tributaria

2.13.1.1 Política tributaria en el Ecuador y en varios países.

2.13.1.2 Los ingresos Fiscales en el Ecuador.

2.13.1.3 Sistema tributario ecuatoriano: su orientación y sus componentes.

2.13.2 Capítulo 2: Impuesto a la Renta

2.13.2.1 Impuesto a la Renta en el Ecuador: concepto y sus principales cambios.

2.13.2.2 Recaudación Efectiva.

2.13.2.3 Niveles de Evasión.

2.13.3 Capítulo 3: Distribución del ingreso en el Ecuador y varios países

2.13.3.1 Presión Fiscal en el Ecuador y en varios países.

2.13.3.2 Coeficiente de Gini.

2.13.4 Capítulo 4: Conclusiones y recomendaciones.

2.14 **Referencias:**

Carrasco, C. M.: (2012). *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir*. Quito: Nadesha Montalvo.

CEF. (5 de Enero de 2015). *Centro de Estudios Fiscales, servicio de rentas internas*. Obtenido de Centro de Estudios Fiscales; servicio de rentas internas: <http://www.sri.gob.ec/web/quest/plan-estrategico-institucional>

Constituyente, A. (2008). *Constitucion del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.

Cuadrado, J. R. (2006). *Política Económica Elaboración, objetivos e instrumentos*. España, Madrid: Mc Graw Hill.

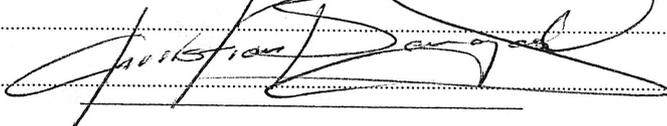
Desarrollo, S. N.: (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

James Robinson, D. A.: (2012). *Por qué fracasan los países*. Nueva York: DEUSTO.

Mochon, F. (s.f.). *Economía, Teoría y Política*. Quinta Edición.

2.15 **Anexos:**

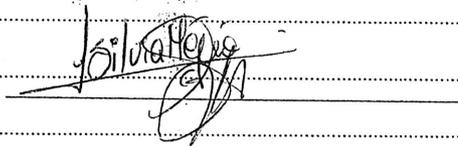
2.16 **Firma de responsabilidad (estudiante):**



Christian Estuardo Bañegas Orellana

C.I. 0105196794

2.17 **Firma de responsabilidad (director sugerido):**



Econ. Silvia Mejia

C.I. 0702804824

**Fecha de entrega:** Cuenca, 15 de abril de 2015.