



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO

FACULTAD DE ECONOMÍA Y CIENCIAS EMPRESARIALES

TÍTULO: LA ACTUAL POLÍTICA TRIBUTARIA Y SU INCIDENCIA EN EL
CUMPLIMIENTO Y LA CULTURA TRIBUTARIA 2007 – 2014

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO
A OPTAR EL GRADO DE CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

DORA NUVIA BARRIO GRUESO

NOMBRE DEL TUTOR:

ING. ELSA GENOVEVA MAYORGA QUINTEROS

SAMBORONDON, AGOSTO, 2015

Resumen

Más allá de aumentar las recaudaciones tributarias por medio de la capacidad coactiva de la administración tributaria, debe primar el acuerdo y el cumplimiento de los contribuyentes. En este sentido, en el presente trabajo se pretende revisar si existe por parte de la administración tributaria (SRI) este objetivo fundamental para lograr una mayor y mejor recaudación impositiva en el Ecuador, para ello se analizará cuantitativa y cualitativamente la estructura impositiva ecuatoriana y el efecto que han tenido las 11 reformas tributarias, tanto en el potencial recaudatorio como en la recaudación por tipo de contribuyente. En este ámbito, además se analizará el gasto público realizado por el actual gobierno, según cifras del Banco Central del Ecuador el gasto público se ha incrementado desde un 24% del PIB en 2007 al 46% en el 2014, ya que el destino de los recursos públicos contribuirá a que la ciudadanía tenga una actitud más positiva o negativa frente al impuesto. Si los recursos son utilizados con eficacia mejora la aceptación del impuesto.

Palabras clave

Política tributaria, impuestos directos, impuestos indirectos, estructura impositiva y presupuesto general del estado.

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Introducción

Desde el año 2007, se observa en el país con mayor intensidad el uso de la política tributaria que ha derivado en continuas reformas impositivas y que hasta el 2014 se contabilizan 11 reformas tributarias, en las que se han creado, extinguido y modificado impuestos, tanto directos como indirectos. Esta nueva política fiscal, ha contribuido a mejorar las recaudaciones tributarias en el Ecuador pero sin aumentar la base de contribuyentes. Asimismo, estas altas recaudaciones, ha permitido consolidar una política de gastos excesiva, tal es así que según datos del Banco Central del Ecuador, el gasto público en 2007 representaba el 24% del PIB y al 2014 este gasto registra el 46% (BCE, 2007-2014)

En este contexto, es importante conocer la incidencia de la forma como se recauda y el gasto que se realiza a través del presupuesto, ya que si el sistema tributario es justo y existe un buen uso de los recursos públicos, indudablemente la aceptación del impuesto y el cumplimiento tributario mejora.

Por tales motivos, se han planteado los siguientes objetivos: Estudiar los principales aspectos de las 11 reformas tributarias puestas en vigencia desde el año 2007 al 2014, realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de los efectos de las reformas tributarias en la recaudación de los tributos y en la política de gastos, analizar la carga tributaria de las empresas y las personas naturales en la recaudación total, establecer estrategias que conlleven a mejorar el cumplimiento y la cultura tributaria en la sociedad ecuatoriana.

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Marco Teórico

La política tributaria de un gobierno consiste en aquellas acciones que tienen que ver con la implementación de medidas impositivas, la Constitución de la República aprobada en 2008 en Montecristi señala en su artículo 300 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 económicas responsables (Constitución, 2008).

El artículo anterior está en consonancia con el artículo 285 que prescribe:

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

La política fiscal es un instrumento de captación de tributos que utiliza un gobierno para generar ingresos que impulsen el desarrollo de un país disminuyendo el nivel de pobreza y desigualdad Económica (Burotto & Ganga, 2012).

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

En este marco legal, es necesario conceptualizar lo que son los impuestos directos e indirectos, que sirven para concretar los objetivos de la política fiscal:

Los impuestos directos, son aquellos que se aplican a las ganancias ya sea de personas naturales o jurídicas (Samuelson, 2010).

Según lo expuesto, los impuestos directos recaen sobre la renta de las personas naturales o las empresas que forman el tejido empresarial.

Además los impuestos directos son de carácter regresivo, o sea, que el pago de impuestos crece a medida que aumenta el ingreso, por lo tanto, se determina mayor progresividad en la recaudación de impuestos (Acosta, 2013).

Ahora bien si es de atenerse a otra concepción de lo que significa el impuesto directo, el autor señala que se caracteriza porque la recaudación a que da lugar crece con mayor rapidez que la base imponible, es decir, en este tipo de tributos se establece un diseño de tramos diferenciados con tipos distintos de tarifas. El impuesto directo por excelencia es el impuesto a la renta. Este tipo de tasa es de carácter progresivo (Requeijo, 2011).

Mientras que el impuesto indirecto, es aquel que repercute legalmente sobre el comprador con este planteamiento se colige, donde el contribuyente es el que paga el impuesto, se traslada la carga tributaria a quienes adquieren un bien o servicio. Es decir que el tributo es pagado por el consumidor en los bienes y servicios que demanda. Este tipo de impuestos son de carácter regresivo (Hernández, 2012).

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Aquellos que gravan de forma indirecta cuya carga tributaria recae sobre los consumidores, siendo un impuesto fácil de recaudar con una tendencia regresiva.

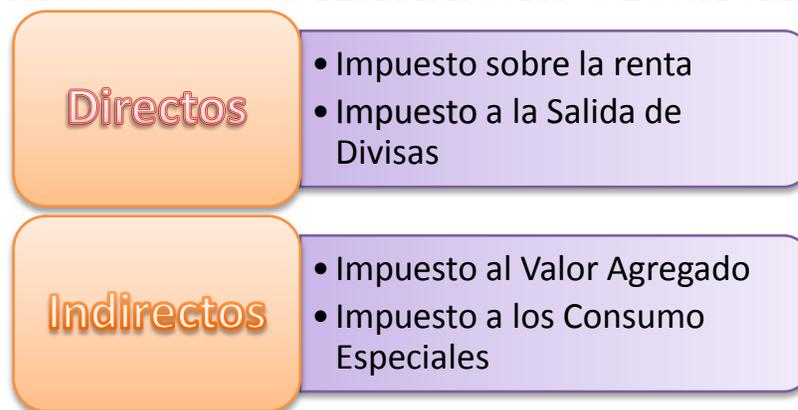
(Cajas, 2011)

Por otro lado, la cultura y el cumplimiento tributario están ligados al aporte que realiza la ciudadanía para la recaudación de los tributos, es decir, a la aceptación que hace la sociedad del impuesto a pagar.

En resumen, los sistemas fiscales que extraen un pago mayor de quienes más ingreso generan se les conoce como progresivo. Por el contrario, cuando existe una estructura tributaria en la que quien más genera es el que menos paga, se caracteriza como regresiva.

FIGURA N° 1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA IMPOSITIVO ECUATORIANO



Fuente: SRI

Elaborado por: Dora Barrio

En este ámbito, el gobierno nacional acude a los tributos recaudados para proveer a la sociedad de bienes y servicios y de redistribuir la riqueza, a través del presupuesto, para esto, necesita mantener una estructura impositiva que esté acorde al gasto de un

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

gobierno en el presupuesto. En el caso de Ecuador, los ingresos que se determinan en el Presupuesto General del Estado (PGE) proviene de los ingresos petroleros y no petroleros, en este último tipo se ubican los tributarios. El PGE es la herramienta donde se incluyen todos los ingresos y egresos del sector público (Constitución, 2008).

Para efecto del análisis, no debe olvidarse que a más de recaudar los tributos, un gobierno tiene como deber no solo elevar el potencial recaudatorio, sino que los impuestos sirvan como un medio para estimular la inversión y la producción, tal como lo señala el Código Tributario en su artículo 6.

“Art. 6.- Fines de los tributos.- Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional” (Constitución, 2005).

Ahora bien, después de haber conceptualizado los principales aspectos que componen una política tributaria, desde los impuestos directos e indirectos, hasta conocer como está configurada un estructura impositiva y para qué sirve la recaudación y como se la debe implementar, se procede a revisar la incidencia que ésta tiene en la economía nacional y como afecta en la cultura y el cumplimiento tributario.

Desde el 2007, en el gobierno presidido por el Presidente R. Correa, la política tributaria se ha visto reflejada en la implementación de 11 reformas tributarias, en las

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

cuales se han extinguido, cambiado y creado impuestos, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

TABLA N° 1

REFORMAS TRIBUTARIAS 2007-2014

REFORMAS	IR	IVA	ICE	ISD	REFORMAS ADICIONALES
Primera.- (Asamblea, Ley para la Equidad Tributaria, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> Se norma precios de transferencia en operaciones entre partes países. Se exonera del impuesto décimo tercera y décimo cuarta remuneración y el pago de impuesto por intereses. Solo son válidos los gastos con comprobante de venta. Deducción adicional por las remuneraciones a trabajadores nuevos y con discapacidad. Deducción de gastos personales. Se elimina la exención de retención en créditos externos para el sector privado. Hasta 35% la tarifa del impuesto se incrementa para personas naturales. La declaración patrimonial es obligatoria y el anticipo como impuesto mínimo también. 	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa 0% a maquinaria y objetos para la actividad agropecuaria. 0% a energía eléctrica. 0% a fluorescentes. 0% a seguros y resguardos de vida y salud. En las adquisiciones del sector público 0%. Se da cuotas o membresías superan \$ 1.500. Retención 100% del IVA a los exportadores. Diferimiento por un mes el pago del IVA para ventas a crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> Se faculta al director del SRI para establecer valores referenciales de la base imponible. Se gravan productos del tabaco y sus similares. Se gravan videojuegos, perfumes y aguas de tocador, armas, focos incandescentes, tv. pagada Se elimina el gravamen a las telecomunicaciones. Aumentan las tarifas de ICE en licores, cigarrillos y vehículos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se crea el ISD con el 0.5%, se exceptúan pagos por importaciones, remesas y pagos de créditos externos, seguros y reaseguros y consumos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se eleva la tasa de interés por mora tributaria. Se establece el recargo de 20% sobre el valor de las obligaciones al SRI. Afianzamiento de obligaciones. Pena de reclusión por defraudación. RISE para establecimientos pequeños. Se incrementa la tarifa del impuesto a los vehículos. Se establece impuesto a predios rurales en áreas superiores a 25 hectáreas. Se modifica la tarifa a herencias.
Segunda.- Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, Código Tributario a la Ley Reformatoria para la equidad Tributaria y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico R.O. 392 julio de 2008.	<ul style="list-style-type: none"> Límites en la deducción de los intereses por créditos externos de sociedades relacionadas. El anticipo si fuere mayor al impuesto causado podrá ser devuelto con una nota de crédito a 5 años. 	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa 0% en importación de avionetas, aviones y helicópteros, también a vehículos híbridos. 	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración de alcohol utilizado como insumo en la producción de medicamentos y otros bienes gravados con ICE. Se exoneran productos exportados. Exoneración de los vehículos híbridos o importados por discapacitados. Nuevos impuestos para vehículos. 	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración de remesas por estudios y salud. 	
Tercera.- Mandato Constituyente 16 R.O. # 393 julio/2008	<ul style="list-style-type: none"> Se exonera el IR en 2008 y 2009 a los ingresos de actividades agropecuarias para el mercado interno y de la venta de insumos para el mismo sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Se establece tarifa 0% del IVA para embutidos, quesos y yogur. 			
Cuarta.- Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley para la Equidad Tributaria R.O. 497 diciembre/ 2008.	<ul style="list-style-type: none"> El anticipo que supere al impuesto causado puede ser devuelto con nota de crédito en cinco años. 	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa 0% a importaciones a través de correos rápidos o tráfico postal. 		<ul style="list-style-type: none"> Tarifa al 1%. 	<ul style="list-style-type: none"> Se crea el impuesto a los activos en el exterior con la tarifa del 0,084% mensual sobre los activos de las IF. Del xterior
Quinta.- REF. Ley de Empresas Públicas R.O. 48 (Primer Suplemento) 16 de octubre de 2009		<ul style="list-style-type: none"> Eliminación de la tarifa 0% del IVA a las adquisiciones del sector público. 			
Sexta.- Reformas Ley de Régimen	<ul style="list-style-type: none"> Para el cálculo de la liquidación del IR se 	<ul style="list-style-type: none"> Se gravan periódicos, papel periódico y 		<ul style="list-style-type: none"> Tarifa al 2%. el ISD pagado por 	

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Tributario Interno y a la Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador R.O. 94 dic/ 2009	<ul style="list-style-type: none"> introducen los dividendos percibidos por personas naturales. Para el caso de la reducción de tarifa por reinversión, se amplían Se reinstituye el anticipo mínimo como impuesto mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> revistas. En la importación de servicios, el usuario es agente de retención. 		importación de materias primas y bienes de capital que tengan tarifa ad valorem 0%, se considera como crédito tributario	
Séptima.- COOTAD R.O. 303 Octubre 2010					<ul style="list-style-type: none"> Se transfieren a los GAD's el producto del impuesto a las herencias, legados y donaciones, así como del impuesto a los vehículos motorizados y el ICE sobre vehículos y aviones. Se les otorga la facultad los GAD's para crear, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
Octava.- (Asamblea, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> Reducción del IR para empresas del 25% al 22% en tres años. Exoneración de este impuesto a las empresas nuevas que se instalen fuera de las principales ciudades. Deducción del doble de gastos de deducibles para contratación de personas con discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> .Se establece la tarifa 0% en las importaciones de administradores y usuarios de las ZEDES y se concede crédito tributario por el IVA pagado en sus adquisiciones realizadas en territorio nacional 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Se exonera el ISD por pago de capital e intereses por crédito para financiar inversiones, también se exonera los Administradores y usuarios de las ZED en pagos por importaciones y por capital e intereses de crédito externo. 	<ul style="list-style-type: none"> Se modifica la base imponible del impuesto sobre tierras rurales.
Novena.- Ley de Fomento Ambiental y Optimización de recursos del Estado.		<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Contaminación que producen los automóviles. Licores y tabacos Botellas plásticas. 		
Décima.-Ley de Redistribución de los Ingresos para el gasto social	Reinversión de utilidades				
Onceava.- (Asamblea, Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del pago del IR para empresas nuevas por lo menos 15 años. Tributación del 25% de su base imponible para accionistas que estén en paraísos fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración para la compra de cocinas de inducción. El monto máximo de devolución para personas con discapacidad será de hasta el 12% del equivalente al triple de la fracción gravada con tarifa cero del pago del impuesto a la renta, y que la devolución mensual no podrá ser mayor a la doceava parte del monto máximo anual. 			<ul style="list-style-type: none"> Exoneraciones al sector bananero por la venta de cajas de banano en tarifas del 1% a 2%. Estabilidad tributaria para inversiones que superen los \$ 100 millones en minería e industrias básicas.

Fuente:Ley Reformatoria a la Ley de Equidad Tributaria; Reformas a la Ley de Régimen tributario Interno, Código Orgánico de la Producción, COOTAD, Ley de Fomento Ambiental, Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el gasto social.

Elaborado por: Dora Barrio

Uno de los más polémicos impuestos creados en este período ha sido el Impuesto a la Salida de Divisas el mismo que pasó de 0,5% creado en la primera reforma hasta llegar a una tarifa del 5%. Este tributo actualmente supera fácilmente los \$ 1.000 millones en recaudación, según datos del SRI. Asimismo, otra de las reformas que creó mucha incertidumbre en el sector empresarial fue el anticipo del

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

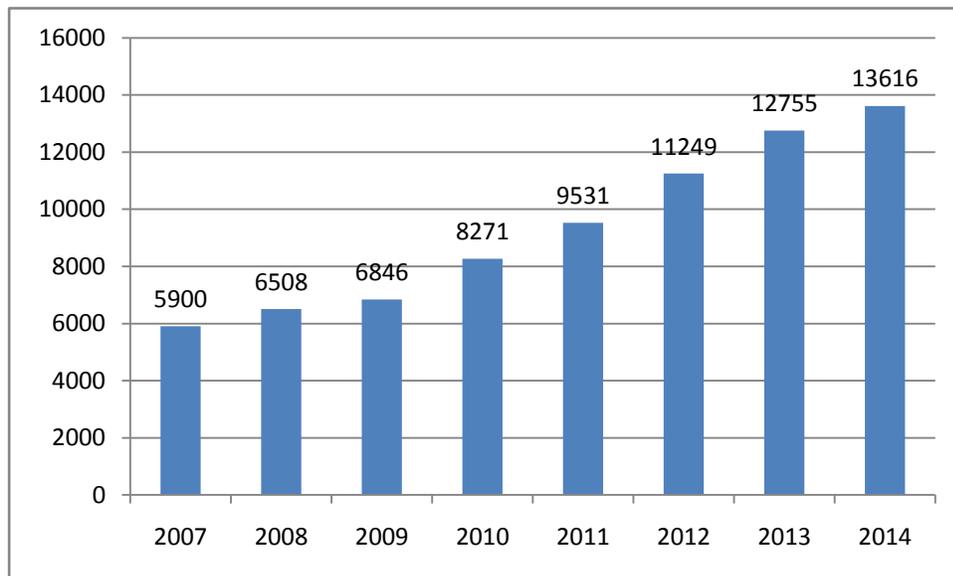
impuesto a la renta o impuesto mínimo, en todo caso, las reformas presentadas ocasionaron más de un malestar a la sociedad porque como decía un intelectual: “Lo más seguro para un ser humano es la muerte y pagar impuestos”. Con lo expuesto, se evidencia que el gobierno nacional ha hecho uso frecuente de la política tributaria para conseguir más ingresos.

Pero como los tributos, no solo son impuestos para recaudar ingresos, tal como se lo cito en el artículo 6 del Código tributario, también en la octava reforma se tomó una iniciativa de incentivar a la producción, a través del Código Orgánico de la Producción COPCI, adicionalmente en 2014 se optó por otra normativa para estos fines.

El efecto de todas estas reformas tributarias, han contribuido a mejorar la recaudación de los impuestos, tanto directos como indirectos, tal es así que el ingreso total se ha incrementado desde el 2007 al 2014 en un 130,8%, como se evidencia en la siguiente figura.

FIGURA N° 2

EVOLUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS 2007-2014



Fuente: SRI, información estadística anual (SRI, 2007-2014)

Elaborado por: Dora Barrio

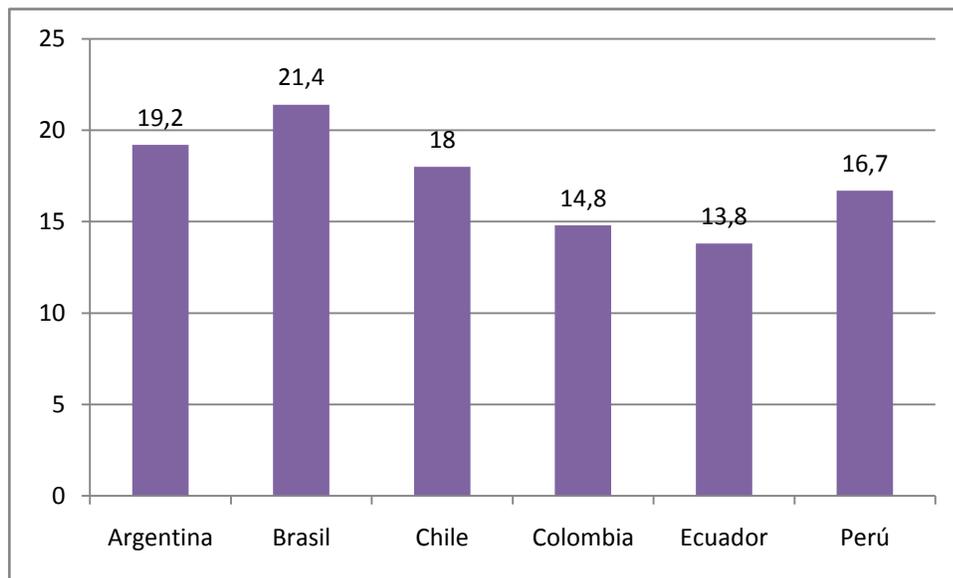
De acuerdo al gráfico precedente, los ingresos tributarios han aumentado de manera superlativa, en la política tributaria aplicada por el gobierno nacional ha prevalecido el potencial recaudatorio, por lo que el crecimiento de estas recaudaciones tributarias más los altos ingresos del petróleo ha permitido al gobierno aumentar el gasto público y social, cumpliendo en parte los objetivos de la política fiscal, que tiene como finalidad proveer los bienes y servicios que necesita la sociedad y redistribuir la riqueza.

Si se realiza un análisis comparativo de los ingresos tributarios con otros países de la región, según la Comisión Económica para América Latina CEPAL,

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Ecuador posee una recaudación media tal como se puede observar en la siguiente figura.

FIGURA N° 3
INGRESOS TRIBUTARIOS EN: PAÍSES SELECCIONADOS 2014
(En relación al PIB)



Fuente:CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina, pág. 84

Elaborado por: Dora Barrio

La carga tributaria con relación al PIB, es una relación que determina la Presión Fiscal que posee un país, en este caso en Latinoamérica, Brasil lidera este indicador con el 21,4%, le sigue Argentina y Perú con el 19,2% y 16,7% respectivamente, nuestro país se encuentra en último lugar.

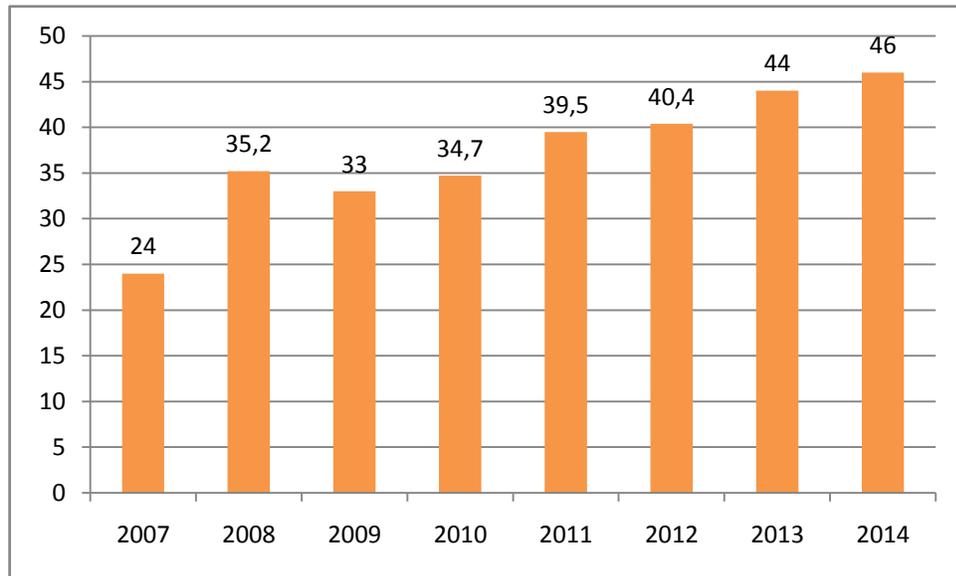
Ahora bien, tal como se lo mencionó en líneas anteriores, todo gobierno busca a través de las recaudaciones impositivas establecer una política de gastos, la magnitud del Estado en la economía estará determinado por el gasto público total (Fenochietto, 2012).

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

En este sentido, el gasto público del gobierno también se ha incrementado desde un 24% del PIB en 2007 al 46% en 2014, según cifras del Banco Central del Ecuador, tal como se evidencia en la siguiente figura.

FIGURA N° 4

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB

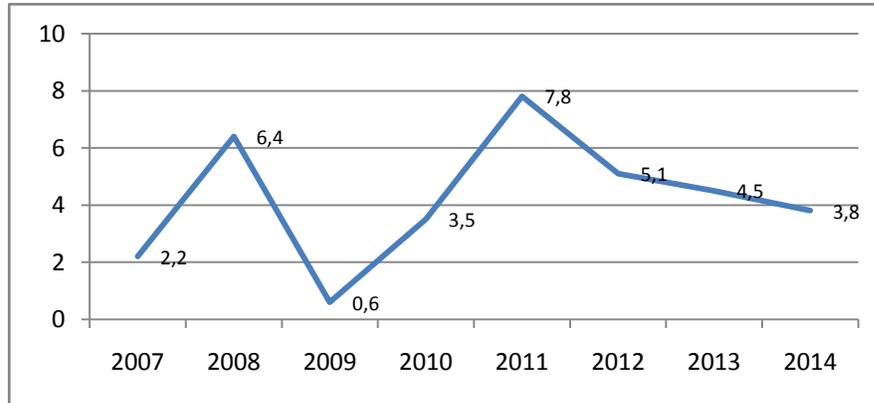


Fuente: Banco Central del Ecuador, boletín N° 36 y 37 (BCE, Estadísticas, 2007-2014)

Elaborado por: Dora Barrio

El alto gasto público, tanto en infraestructura, gasto social y subsidios, ha dinamizado la economía nacional permitiendo crecimientos económicos sobre el 4% y llegando a picos del 7,8% en 2011. No obstante, los últimos tres años la economía se desacelera tal como se puede apreciar en la figura N° 5.

**FIGURA N° 5
CRECIMIENTO DEL PIB**



Fuente:Banco Central del Ecuador, boletín N° 36

Elaborado por:Dora Barrio

Uno de los motivos principales por los que la economía se desacelera puede estar enmarcado principalmente por el siguiente factor:

Si el gobierno sigue priorizando el aspecto social y no la producción, la economía tenderá a su desaceleración, puesto que el gasto de un gobierno en el largo plazo no es sostenible, ya que no se puede mantener una gran infraestructura con los mismos ingresos, el gobierno sigue construyendo y elevando el número de empleados públicos, por ésta razón no es sostenible en el largo plazo.

Al respecto el economista y ex asambleísta señala lo siguiente:

(Acosta, 2013) A pesar de ser el gobierno con los mayores ingresos tributarios y petroleros de la historia reciente del Ecuador en lo productivo sus resultados son pobres o inexistentes.

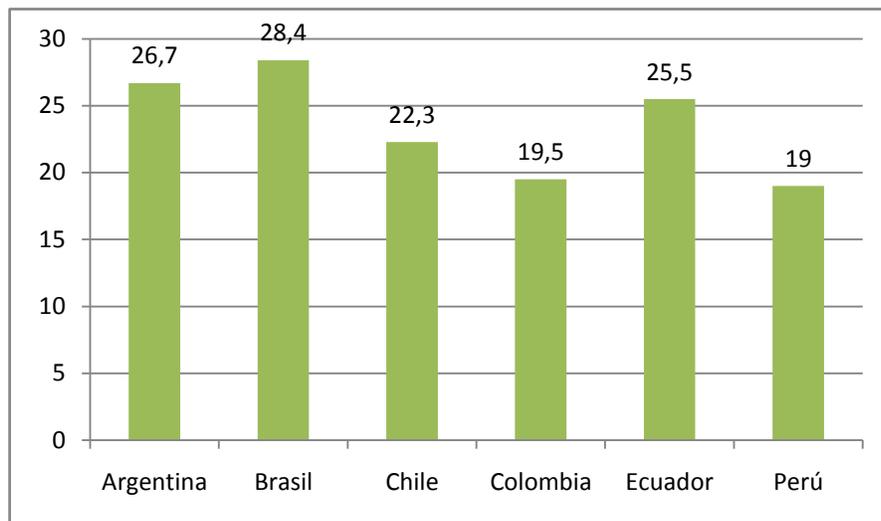
Agrega además:

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Más allá de los ofrecimientos de cambios radicales, se mantiene una esencia extractivista (Acosta, 2013).

Lo manifestado por Acosta, se puede resumir en que la economía ecuatoriana es altamente dependiente del petróleo, lo ideal sería que el crecimiento sea el resultado de la producción. El gobierno invierte y gasta todo lo que recauda, por ésta razón el alto gasto público. En otros países de América latina, salvo el caso de Brasil, el desembolso es mucho menor que en Ecuador, tal como se observa en la siguiente figura.

FIGURA N° 6
GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: PAÍSES SELECCIONADOS
(En relación al PIB)



Fuente:CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina, pág. 85
Elaborado por: Dora Barrio

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Si se analiza el gráfico precedente, el gasto público realizado por Ecuador es casi igual al de Argentina y menor al de Brasil, pero mucho mayor a los otros países representados en el gráfico como: Chile, Colombia y Perú.

En este contexto, se visualiza que el gobierno requiere de impuestos para financiar gastos y si el objetivo del régimen ha sido el incremento de la carga tributaria, también es sumamente importante aumentar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos. Por tal motivo, a continuación se ofrece un estudio detallado del gasto público desde el PGE, con el objetivo de evaluar el buen uso de los recursos públicos y luego, con esta perspectiva determinar cómo influye el gasto realizado por el gobierno en la cultura tributaria de la sociedad ecuatoriana.

A decir del tratadista tributario la forma en que el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes, entendiéndose como el cumplimiento que tiene el individuo de aceptar los impuestos y pagarlo, es decir de su cumplimiento tributario (Sevilla, 2010).

El régimen, presidido por el Econ. R. Correa se ha caracterizado por un alto gasto público, tal como se lo ha evidenciado, pero asimismo como se ha ilustrado el gasto en general, es necesario conocer en que se han utilizado estos recursos, si bien una parte se ha utilizado en buena forma, en otra el dispendio ha sido su característica. Por ejemplo, el gasto que realiza el gobierno al otorgar subsidios a la población, estos

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

tienen que estar enmarcados a los principios de eficiencia y eficacia en la asignación (CEPAL, Panorama Fiscal 2014).

Pues parece ser que los subsidios no cumplen esta función, las subvenciones benefician a las personas más ricas de la población (Economica, 2013/26/agosto).

TABLA N° 2
EVOLUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total por tipo de subsidio
Derivados de petróleo	1426	1891	1085	2017	2950	3406	3667	3907	20348.1
Bono de desarrollo humano	389	432	490	546	706	738	1039	785	5124.5
Bono de vivienda	89.4	317	180	163	356	45.2	160	45	1355.6
TOTAL	1904	2640	1755	2726	4012	4189	4865	4737	26828.2

Fuente:BCE, boletín N° 36, Observatorio de la Política Fiscal

Elaborado por: Dora Barrio

Si se analiza el cuadro precedente, se observa un fuerte incremento del subsidio a los combustibles y del bono de desarrollo Humano, en cuanto a los primeros los mayores beneficiados son los estratos medios altos, además que se desperdicia a manera de contrabando por las fronteras norte y sur.

Como se sabe, el diferencial de precios de los combustibles entre el valor internacional y el valor interno, es asumido por el Estado, el alto incremento del precio del petróleo en el mercado mundial, que duplicó su valor en los últimos 8 años a excepción del 2009 y el último trimestre de 2014, implica el consiguiente incremento en el monto de los subsidios, mientras el Estado destinaba \$ 1.426 millones en 2007, ésta operación alcanzó los \$ 3.907 millones en 2014; recursos

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

estatales que por este mecanismo son transferidos al consumidor final, que ahorra al no comprar combustibles a precios internacionales.

Este subsidio, al no estar focalizado favorece a toda la población que consume dichos bienes, es decir la clase media alta que puede tener uno o dos vehículos. La clase alta que usa vehículo 4x4 se benefician de estos subsidios. Por lo señalado, las subvenciones por concepto de combustibles es ineficiente, no existe un buen uso de los recursos por parte del Estado, lo que no ayuda a que la sociedad pague más impuestos por la ineficiencia en el uso de los dineros públicos.

En el caso del Bono de Desarrollo Humano, hasta el 2013 este subsidio se incrementó en un 167%. En el año 2014, el monto disminuyó en un 11%. Para la sociedad ecuatoriana no es desconocido que este bono lo reciben personas que no lo necesitan, el gobierno nacional constatando esta falencia, lo disminuyó en el 2014 tal como se evidencia en el cuadro anterior. Este tipo de subsidio, debe llegar solo a los niños pobres menores de 15 años, adultos mayores de 65 años, discapacitados, enfermos crónicos, en definitiva debería eliminarse la mendicidad.

Adicionalmente, este régimen también entregó subsidios a vivienda, y de acuerdo al cuadro se evidencia que en el año 2011 y 2013, los gastos por este segmento fueron superiores a los otros años. En todo caso, el monto del subsidio en vivienda en los últimos años 2007-2014, llegó a la cifra de \$ 1.355 millones. Afortunadamente el gobierno nacional revisó este subsidio, y se dio cuenta que no era necesario entregarlo en los montos señalados.

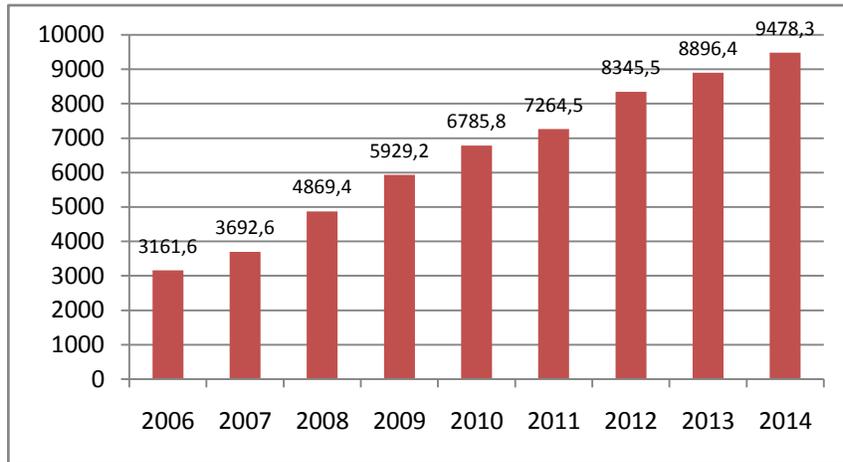
La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Por otro lado, el gobierno nacional ha realizado obras que con el pasar de los años se convertirán en grandes “elefantes blancos”, tal es el caso de los aeropuertos construidos específicamente el de la provincia de El Oro y El Napo, según datos presentados por el programa Visión 360, estos aeropuertos generan pérdidas para el Estado.

Pero la muestra más grande del dispendio fiscal se lo puede encontrar en el gasto que se hizo para tratar de construir la Refinería del Pacífico, según datos publicados por diario El Comercio, en esta aventura se han invertido alrededor de \$ 1.200 millones (Comercio, 2015). Por cierto, en la construcción de esta refinería solo se evidencia, según imágenes presentadas por la televisión, un terreno compactado de gran extensión pero la refinería no existe. En primera instancia se proyectaba el funcionamiento de la refinería en el año 2013 pero se ha llegado al año 2015 y el proyecto no es una realidad (SENPLADES, 2007-2009).

Asimismo, dentro del gasto, específicamente del gasto corriente en lo que se refiere a sueldos y salarios el pago a la burocracia, este se ha multiplicado 3 veces, al representar \$ 3.161 millones en 2006 a \$ 9.478 millones en 2014, tal como se observa en la siguiente figura.

FIGURA N° 7
SUELDOS Y SALARIOS 2006-2014
(En millones de dólares)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal

Elaborado por: Dora Barrio

Si se realizan las ponderaciones respectivas, respecto del pago de sueldos y salarios a la burocracia en función de la recaudación del IR e IVA, se evidencia que estos impuestos financian estos pagos.

TABLA N° 3

**RECAUDACIONES DEL IR E IVA CUBREN LOS PAGOS DE SUELDOS Y
SALARIOS**

(En millones de dólares)

AÑO	IR	IVA	IR+IVA	Sueldos y salarios
2008	2369	3471	5840	4869
2009	2550	3430	5980	5929
2010	2428	4170	6598	6785.8
2011	3112	4958	8070	7264.5
2012	3391	5497	8888	8345.5
2013	3933	6186	10119	8896.4
2014	4273	6547	10820	9478.3

Fuente: SRI

Elaborado por: Dora Barrio

Si se analiza de forma detallada y en función de una eficiencia del gasto y el incremento de sueldos y salarios, es menester tener presente lo que nos dicen los teóricos al respecto de la gestión que realiza el empleado público o la burocracia en las instituciones estatales.

En forma normal esta clase social posee varias características, es posible que los funcionarios no cobren más si aumenta su eficiencia, pero por lo general parece que actúan como si disfrutaran del poder y del prestigio que conllevan al estar al frente de una gran institución. Es decir que a los burócratas se les estaría brindando más oportunidades para buscar su propio provecho a expensas de la eficiencia y del interés público (Stiglitz, 2010).

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

El objetivo central del funcionario consiste en aumentar el tamaño de su departamento, de tal forma que pueda incrementar sus salarios o ampliar su capacidad de acción o poder. El funcionario de alto nivel, por lo general siempre va a proponer un proyecto que magnificará el presupuesto y los beneficios, y para realizar la gestión pertinente, la agencia estatal es prácticamente engañada (Musgrawe, 2010).

En definitiva, el deseo de los burócratas de aumentar su presupuesto parece explicar numerosos aspectos de su conducta, muchos de los costes en que se incurre realizando actividades que carecen de riesgos no recaen sobre los propios funcionarios, sino sobre la sociedad en su conjunto, a través de los impuestos necesarios para pagar el personal adicional.

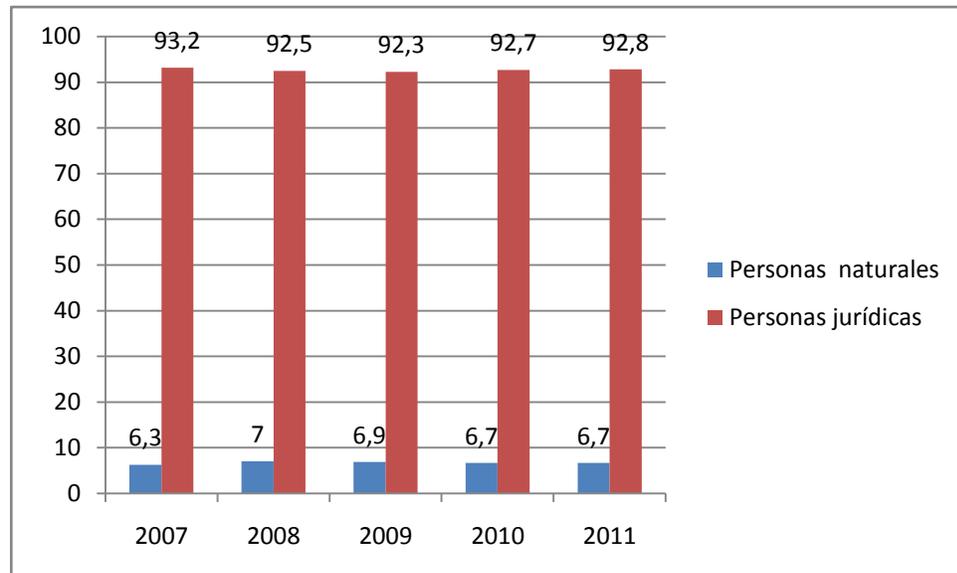
Desde la perspectiva de lo señalado y detallado, se puede tener la certeza que este escenario no ha contribuido a mejorar la cultura tributaria de la sociedad ecuatoriana. La evasión es mayor cuando la percepción del gasto público es negativa (Hernández, 2012). El Estado, debe velar por la asignación eficiente de los recursos (Pindyck, 2011).

El dispendio fiscal se observa en los subsidios, en el gasto de bienes y en el pago de sueldos y salarios, por montos muy elevados. Este comportamiento más bien contribuye a la cultura de no pago. Por tal motivo, según un estudio del Servicio de Rentas Internas, se observa que en el país no se evidencia un aumento de la masa de contribuyentes, más bien la empresa es la que soporta la mayor carga tributaria, tal como se puede observar la siguiente figura.

FIGURA N° 8

PARTICIPACIÓN DE LA RECAUDACIÓN TOTAL POR TIPO DE CONTRIBUYENTES

(En porcentajes)



Fuente: SRI, Nueva política fiscal 2012

Elaborado por: Dora Barrio

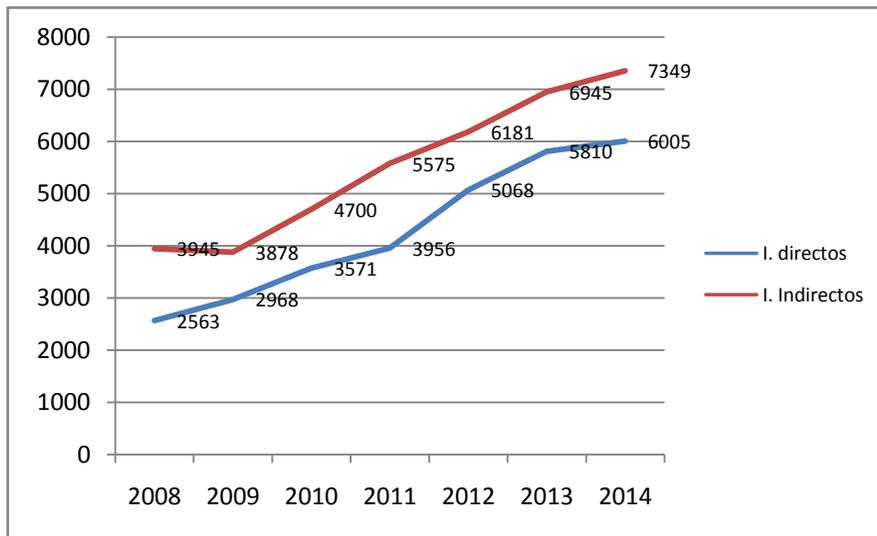
Lo que se ilustra en el cuadro, es todo lo contrario a la que sucede en los países europeos, donde la mayor carga tributaria proviene de las personas físicas (SRI, Nueva política fiscal, 2012).

En este ámbito de los impuestos, también es importante anotar que una estructura inequitativa, también contribuye a la evasión o el no pago de los impuestos, al respecto, la estructura impositiva que maneja el SRI es regresiva, lo cual es inequitativo, tal como se lo ilustra en la siguiente figura.

FIGURA N° 9

LA REGRESIVIDAD DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA ECUATORIANA

(En millones de dólares)



Fuente: SRI

Elaborado por: Dora Barrio

Como se mencionó en líneas anteriores cuando se habló de impuestos directos e indirectos, el sistema fiscal ecuatoriano es regresivo, la recaudación de los impuestos indirectos superan a los directos, lo que contraviene lo que expresa la Constitución en su artículo 300, donde menciona que se priorizarán los impuestos directos.

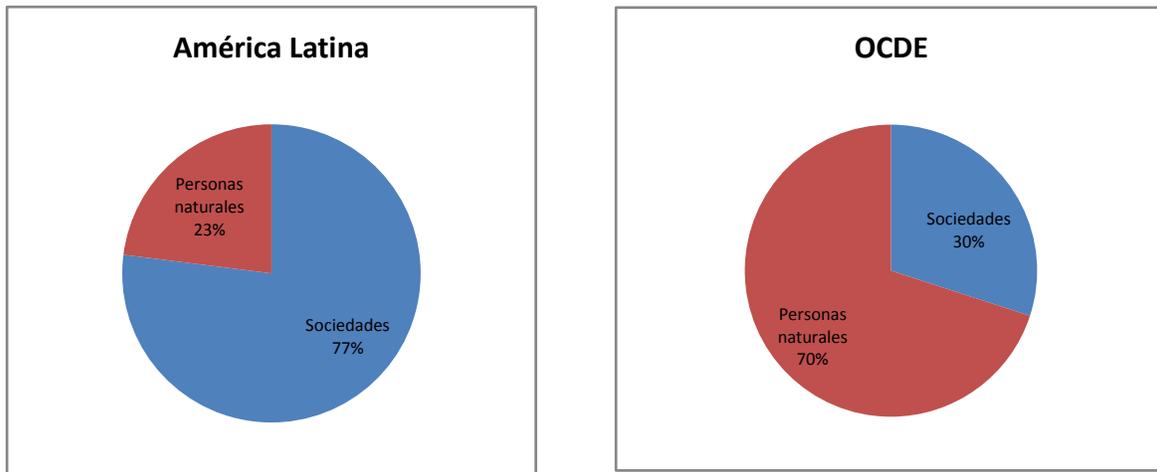
Asimismo en el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009, programa donde se inspiran las políticas públicas se manifiesta que se deben priorizar los impuestos directos y progresivos a los indirectos regresivos (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir, 2007-2009).

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Lo ideal sería que la administración tributaria, aumente la base de contribuyentes de personas naturales y no solo sean las empresas las que más tributen, en los países desarrollados los que más contribuyen son las personas naturales (figura N° 10) lo que no sucede con América Latina y Ecuador.

FIGURA N° 10

COMPARACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA: AMÉRICA LATINA Y LA OCDE*



Fuente: SRI

*OCDE.- Organización de países industrializados que aglutina a las naciones más poderosas del mundo (Francia, Italia, Alemania, España, EEUU, etc.)

Elaborado por: Dora Barrio

Actualmente en nuestro país existe un gran número de informales que no tributan especialmente las micro y pequeñas establecimientos comerciales, que muchas veces ofrecen artículos de contrabando, en este punto es importante que la administración tributaria extienda la capacitación a este segmento de la población especialmente, a aquellos que comercializan productos que puedan afectar a la industria nacional, como también de licores.

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

En la decisión de cumplir voluntariamente con las obligaciones tributarias no solo influye la consideración de que se trate de un impuesto justo sino también la conciencia de que los demás obligados satisfacen el impuesto como deben (Sevilla, 2010).

Teóricos tributarios coinciden, que un sistema tributario debería formar parte de los acuerdos de convivencia, ya que ese contrato implícito proporciona consistencia a toda una sociedad, permitiendo la aplicación de la normativa. El conjunto del sistema tributario, su aplicación y su legalidad requiere de una amplia conformidad social.

La aceptación del impuesto por parte de los ciudadanos puede mejorarse si el sistema es justo y los recursos, producto del cobro de impuestos, son utilizados con eficacia y si la administración tributaria facilita a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones.

En la medida que las autoridades sean capaces de convencer a los ciudadanos de la justicia del impuesto, que debe ser satisfecho por todos los obligados y que los recursos obtenidos son necesarios y se aplican adecuadamente, se está contribuyendo decisivamente a la aceptación del impuesto y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y por tanto, rebajando las cotas de coacción necesaria.

Si bien es cierto, el SRI actualmente, ha desarrollado normas específicas para tratar de impulsar una cultura tributaria, parece ser que este cometido dista mucho de tener buenos resultados, las cifras estadísticas demuestran que se está en

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

contra vía a tales supuestos (ver figura N° 8 y 9). El manejo del sistema fiscal de un país, no solo se trata de aumentar el potencial recaudatorio, sino que abarca otras dimensiones, como el mejoramiento y fortalecimiento del cumplimiento y la cultura tributaria, que no es más que la aceptación social del impuesto por parte del sujeto pasivo y que tiene que ver con la ampliación de la masa de contribuyentes, característica de los países desarrollados, al respecto nace una interrogante ¿Por qué en los países desarrollados se genera más igualdad? O ¿Por qué en estos países existe una mayoría de personas naturales que aportan al erario nacional? pues, la respuesta a estas preguntas, sencillamente tiene mucho que ver la cultura tributaria y la percepción que estos tienen de los bienes y servicios que reciben por ejemplo en salud y educación, los países europeos que poseen sistemas tributarios más justos y progresivos, gozan, para todos es conocido, de buenos sistemas de salud y educación, mejorando el bienestar general de la sociedad.

Adicionalmente, un sistema tributario debe diseñar normas fiscales sencillas, para que puedan mejorar el nivel del cumplimiento tributario, cuanto más sencillo resulte el sistema, más fácil y menos costosa resultará su gestión. Una contribución positiva que pueden hacer las normas fiscales para facilitar su administración consiste en diseñarlas como un sistema articulado. A este respecto, conviene no olvidar que entre las diferentes bases fiscales existen relaciones económicos-contables.

Asimismo, un sistema fiscal estable, bien conocido, resultará más sencillo de cumplir para los ciudadanos y más fácil de gestionar para la administración. Lo

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

normal hoy, es que los intentos de recaudar más y mejor, combinen actuaciones de eficiencia en el gasto y de la aceptación social del impuesto como cultura tributaria.

Análisis de Resultados

En este marco se puede entender, que una buena parte del gasto realizado por el gobierno es ineficiente, los subsidios mal direccionados, es decir que los recursos no están siendo utilizado de forma eficiente que aumente la confianza ciudadana, los que más se benefician son los que más tienen tal como se evidenció en la tabla N°2. Existe un dispendio fiscal, es evidente que otra gran parte de recursos de la población ecuatoriana no son bien utilizados. Además, el pago de sueldos y salarios es exagerado (figura N° 7), las recaudaciones por concepto de IR e IVA sirven para cubrir estos pagos (tabla N° 3), inobservando lo que señala la Constitución en su artículo 286, donde se ordena que los ingresos permanentes financiarán gastos permanentes. Según lo presentado en la tabla N° 3, las recaudaciones tributarias que son ingresos permanentes, no alcanzan a cubrir los gastos permanentes, puesto que los gastos permanentes no solo se refieren a sueldos sino que existen otros rubros como los subsidios, que sumados estos, las recaudaciones no alcanzan a cubrir estos gastos.

En el ámbito del incremento de la cultura y cumplimiento tributario, a pesar de las continuas reformas tributarias, este no se ha incrementado, la recaudación por tipo de contribuyente presentado en la figura N° 8, es la prueba más fehaciente de la falta de cultura tributaria, coincidiendo lo que señala la CEPAL en un estudio

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

económico, en América Latina y Ecuador no es la excepción, existe hostilidad en el cumplimiento de los tributos (CEPAL, Brechas por cerrar caminos por abrir, 2010). Es obvio, según los datos presentados en este gráfico, que los contribuyentes no aportan de manera razonable al aumento de la recaudación.

Los impuestos en Ecuador, se enfocan demasiado en el sector productivo (figura N° 8), que soporta la mayor carga tributaria. En ese escenario es importante fomentar la cultura tributaria, que no es más que la acción del cumplimiento voluntario para pagar los impuestos. Existe una gran cantidad de informales que no tributan. La acción del pago de impuesto voluntario, es una variable que se autorrefuerza, de comportamiento exponencial y por tanto, cuanto mayor sea el número de quienes cumplen, mayor será el de los que decidan cumplir. Difícilmente cumpliremos voluntariamente con nuestras obligaciones si vemos que gran parte de los ciudadanos no lo hace.

El impuesto debe ser justo y necesariamente satisfecho por los obligados, que se cumpla con el principio de la capacidad de pago, es decir que los que más tienen más paguen, pues esto no sucede (figura N° 9), el estado ecuatoriano, recauda más impuestos indirectos que directos, lo que genera una inequidad.

Si en los países desarrollados la mayor parte de las recaudaciones del IR proviene de la aportación voluntaria de las personas naturales (figura N° 10), es fundamental tener en cuenta este tipo de modelo para su aplicación en Ecuador, para ello la administración tributaria debe abrir espacios donde prime el convencimiento y

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

el acuerdo con los contribuyentes, impulsando de ésta manera el cumplimiento tributario.

Conclusiones

La provisión de bienes y servicios por parte del gobierno no ha contribuido a incrementar la cultura y el cumplimiento tributario, el gasto en una gran parte es ineficiente (tabla N° 2) y no se han optimizado los recursos. El gasto tiene que englobar altos niveles de eficiencia y eficacia, tal como lo señala la Constitución en el artículo 300.

En este escenario, es fundamental que el Estado sea transparente con los ciudadanos, y muestre con claridad que los recursos, que a través del impuesto le reclama, sean bien utilizados.

La administración tributaria, en este caso el SRI, no solamente debe hacer uso de la potestad para recaudar, sino también en consolidar una acción que tenga que ver con la aceptación del impuesto por parte de los contribuyentes.

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Bibliografía

- Acosta, A. (2013). *Historia Económica del Ecuador*. Quito Ecuador: Editores nacionales.
- Acosta, A. (2013). *Historia Económica del Ecuador* (Tercera edición ampliada y actualizada ed.). Quito Ecuador: Editora Nacional.
- Acosta, A. (2013). *Historia Económica del Ecuador*. Quito-Ecuador: Editores Nacionales.
- Acosta, A. (2013). *Historiador Económico del Ecuador*. Quito Ecuador: Editores nacionales.
- Asamblea. (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI*. QUITO: R.O N° 351.
- Asamblea. (2008). *Constitución*. Quito: Registro oficial # 449.
- Asamblea. (2014). *Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal*. Quito: Registro Oficial N° 405.
- Asamblea. (2007). *Ley para la Equidad Tributaria*. Quito: Registro Oficial N° 242.
- BCE. (2007-2014). *Estadísticas*. Quito.
- BCE. (2007-2014). *Estadísticas* (Boletín 36 y 37 ed.). Quito.
- Burotto, J., & Ganga, F. (2012). Por una Ética de la Gestión Pública. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* , 11 (32), 55-66.
- Cajas, J. (Junio de 2011). Comparando Impuestos Directos e Indirectos en Contribución a la Economía. *Contribuciones a la Economía* .
- CEPAL. (2010). *Brechas por cerrar caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama Fiscal 2014*. Santiago de Chile.
- Comercio, E. (05 de 03 de 2015). Que Chávez vaya al Aromo.
- Constitución. (2005). *Código Tributario*. Quito: Registro Oficial.
- Constitución. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi.
- Economica, R. (2013/26/agosto). *Un subsidio es bueno siempre y cuando cumpla su cometido*. Guayaquil-Ecuador.
- fausto, H. (2010). *Los impuestos en México*. México.
- Fenochietto, R. (2012). *Economía del Sector Público*. Buenos Aires-Argentina: LA LEY.

La actual política tributaria y su incidencia en el cumplimiento y la cultura tributaria 2007-2014

Hernández, F. (2012). *Los impuestos en México*. México: Nostra ediciones.

Musgrawe, R. (2010). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid-España: McGraw Hill.

Pindyck, R. (2011). *Microeconomía*. Madrid-España: Pearson Prentice Hall.

Requeijo, J. (2011). *Economía Mundial* (Cuarta edición ed.). Madrid España: McGraw Hill.

Samuelson. (2010). *Economía*. Madrid-España: McGraw Hill.

SENPLADES. (2007-2009). *Plan nacional del Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2007-2009). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

Sevilla, J. (2010). *Políticas y técnicas tributarias*. Madrid españa.

Sevilla, J. (2010). *Políticas y Técnicas Tributarias*. Madrid españa: Gráficas MARCAR.

SRI. (2007-2014). *Información Estadística Anual*.

SRI. (2012). *Nueva política fiscal*.

Stiglitz, J. (2010). *Economía del sector público*. Madrid España: Antoni Bosh.