
macroeconomía del desarrollo

T

ributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño

Jerónimo Roca



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, septiembre de 2009



Este documento fue preparado por Jerónimo Roca, consultor de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL, con el apoyo y financiamiento de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto, y de Andrea Podestá, ambos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Asimismo, manifiesta su agradecimiento a Carlos Marx Carrasco, Byron Vásquez, Mauro Andino, Miguel Avilés, Miguel Acosta, Francisco Carvajal, María Dolores Almeida, Amelí Torres, Rodrigo Cárcamo y Margarita Andrade. Del mismo modo, el autor también agradece los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Seminario “Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323307-8

LC/L.3057-P

N° de venta: S.09.II.G.55

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
1. El sistema tributario ecuatoriano	11
1.1. La evolución de los ingresos fiscales en una perspectiva de largo plazo	11
1.1.1. El esfuerzo por incrementar los ingresos no petroleros..	11
1.1.2. El crecimiento de los ingresos no petroleros, ¿ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios? ...	12
1.1.3. Pese al esfuerzo realizado, la presión tributaria está aún por debajo de la potencial.....	13
1.2. La importancia de la tributación directa en el actual sistema tributario	13
1.2.1. Una primera aproximación a la imposición a la renta	15
1.2.2. Una primera aproximación a la imposición al patrimonio	17
2. La tributación directa en Ecuador:	
Situación actual y desafíos	21
2.1. El sistema de imposición a la renta	21
2.1.1. Impuesto a la Renta Empresarial	22
2.1.2. Impuesto a la renta de las personas naturales (IRPN)	26
2.1.3. Tributación internacional.....	28
2.2. Imposición al patrimonio.....	29
2.2.1. Impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central	29
2.2.2. Impuestos al patrimonio que cobran los municipios	31
2.2.3. Racionalización y potencial recaudatorio.....	33
2.3. Algunos estudios anteriores sobre el impacto redistributivo de los impuestos en Ecuador	34

3.	Evasión en el impuesto sobre la renta de sociedades (IRS)	37
3.1.	El escenario	37
3.1.1.	Enforcement: el papel de la Administración Tributaria.....	38
3.1.2.	Los difíciles de gravar (hard to tax): la importancia de las multinacionales	40
3.1.3.	Concentración de la recaudación.....	41
3.1.4.	Problemas de diseño	42
3.1.5.	Instituciones informales: conductas irregulares y cultura de cumplimiento voluntario	43
3.2.	La estimación de la brecha de recaudación: consideraciones metodológicas.....	43
3.3.	La estimación de la brecha de recaudación: los resultados	47
4.	Evasión en el impuesto sobre la renta de las personas naturales (IRPN)	49
4.1.	El escenario	49
4.1.1.	Enforcement: el papel de la Administración Tributaria.....	49
4.1.2.	Los difíciles de gravar (hard to tax): la importancia de la economía informal.....	50
4.1.3.	Concentración del ingreso	50
4.1.4.	Problemas de diseño	50
4.1.5.	Cultura de cumplimiento voluntario.....	50
4.2.	La estimación de la brecha de recaudación	51
4.3.	Progresividad e impacto redistributivo del IRPN.....	53
4.3.1.	La distribución del ingreso antes de la política fiscal.....	53
4.3.2.	Progresividad y redistribución (del diseño) del IRPN.....	54
4.3.3.	El impacto de la Reforma Tributaria	56
4.3.4.	La exoneración a las utilidades y dividendos distribuidos a las personas naturales ...	58
5.	Conclusiones y recomendaciones	61
	Bibliografía	65
	Anexos	69
	Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	83
	Índice de cuadros	
CUADRO 1.1	ECUADOR – EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ENTRE 1990/1992 Y 2005/2007	12
CUADRO 1.2	ECUADOR – INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EN 2001–2007	14
CUADRO 1.3	ECUADOR – IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES Y PERSONAS NATURALES – 2003 A 2006	16
CUADRO 1.4	IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA – AÑO 2006.....	16
CUADRO 1.5	ECUADOR – IMPUESTOS AL PATRIMONIO 2001 – 2007	18
CUADRO 1.6	RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AL PATRIMONIO E IMPUESTO INMOBILIARIO EN AMÉRICA LATINA-PAÍSES SELECCIONADOS	19
CUADRO 2.1	GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES – PAÍSES SELECCIONADOS	22
CUADRO 2.2	ECUADOR - ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN IMPUESTO A LA RENTA AÑO 2005.....	23
CUADRO 2.3	IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES - TABLA EJERCICIO 2007 (PRE - REFORMA TRIBUTARIA)	27
CUADRO 2.4	IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES - TABLA EJERCICIO 2008 (REFORMA TRIBUTARIA).....	27
CUADRO 2.5	IMPUESTO A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS - TABLA VIGENTE	30
CUADRO 2.6	IMPUESTO A LAS HERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES - TABLA VIGENTE	30
CUADRO 3.1	ECUADOR - LA IMPORTANCIA DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN EL IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL.....	41
CUADRO 3.2	CONCENTRACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA SOBRE SOCIEDADES	41
CUADRO 3.3	INSTITUCIONES INFORMALES EN ECUADOR	43

CUADRO 3.4	TABLA DE UTILIZACIÓN: APERTURA DEL PIB.....	44
CUADRO 3.5	BRECHA DE RECAUDACIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES.....	47
CUADRO 4.1	BRECHA EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES DE ECUADOR AÑO 2005.....	51
CUADRO 4.2	ESTRUCTURA DE LA BASE IMPONIBLE DEL IRPN POR FUENTES DE INGRESO.....	52
CUADRO 4.3	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRE – FISCAL EN 2005.....	54
CUADRO 4.4	PROGRESIVIDAD E IMPACTO REDISTRIBUTIVO “TEÓRICO” DEL IRPN.....	54
CUADRO 4.5	EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES LUEGO DE LA REFORMA TRIBUTARIA.....	56
CUADRO 4.6	EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES LUEGO DE LAS DEDUCCIONES POR GASTOS PERSONALES.....	57
CUADRO 4.7	IMPUESTO DUAL: 10% SOBRE DIVIDENDOS DISTRIBUIDOS.....	59

Índice de figuras

FIGURA 1	LA PIRÁMIDE DE FISCALIZACIÓN.....	38
FIGURA 2	CHILE – EVASIÓN EN EL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA.....	48

Abreviaturas

BCE	: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
BID	: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CEPAL	: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
FLOPEC	: FLOTA PETROLERA DEL ECUADOR
GTZ	: COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ALEMANIA
IESS	: INSTITUTO ECUATORIANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INEC	: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL ECUADOR
IRPN	: IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES
IRS	: IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES
IRS	: IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES
ISSFA	: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR
ISSPOL	: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA DEL ECUADOR
LRET	: LEY REFORMATORIA PARA LA EQUIDAD TRIBUTARIA
MEF	: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL ECUADOR
RUC	: REGISTRO ÚNICO DE CONTRIBUYENTES
SENPLADES	: SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO
SIISE	: SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR (ACTUALMENTE, UNIDAD DEL MINISTERIO DE COORDINACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL)
SRI	: SERVICIO DE RENTAS INTERNAS DEL ECUADOR
USAID	: UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Resumen

El objetivo central de este trabajo es analizar las principales características de la tributación directa –imposición sobre la renta y los patrimonios– en Ecuador, atendiendo especialmente su nivel de evasión y su impacto en la equidad.

El trabajo encuentra que tanto por razones de suficiencia como de equidad, es necesario aumentar la tributación directa en Ecuador, en particular la del impuesto a la renta personal y la de los gobiernos subnacionales sobre el patrimonio. Los altos niveles de evasión estimados en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades (63,7% promedio en 2004–2006) y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (58,1% en 2005) representan un desafío para el país.

Diseño tributario, evasión y equidad son aspectos claramente vinculados y sus relaciones se conceptualizan y ejemplifican para el caso de Ecuador a lo largo del documento. Por ejemplo, el diseño teórico del impuesto a la renta personal puede perseguir un determinado impacto redistributivo que, en la práctica, no se conseguirá si la evasión reduce significativamente la recaudación del impuesto (de 1,8% a 0,8% del PIB en el caso de Ecuador). Del mismo modo, si no existe una percepción de un justo reparto de la carga tributaria (inequidad), esto alentará a la “rebeldía del contribuyente” (evasión).

El propio diseño, persiguiendo determinados objetivos de equidad, puede conspirar contra la recaudación del impuesto –y, en consecuencia, contra su capacidad redistributiva– si ofrece oportunidades de evasión y/o elusión, como el back to back (al exonerar intereses en el impuesto sobre la renta personal) o el “enanismo fiscal” (al fijar límites demasiado altos en el Régimen Simplificado). En otras ocasiones, el diseño conspira directamente contra la equidad como cuando, procurando una personalización extrema del impuesto (equidad horizontal), define deducciones de las que sólo se benefician los sectores de más altos ingresos, lo que produce una pérdida de recaudación y una disminución del impacto redistributivo (equidad vertical).

Introducción

El objetivo central de este trabajo es analizar las principales características de la tributación directa –imposición sobre la renta y los patrimonios– en Ecuador, atendiendo especialmente su nivel de evasión y su impacto en la equidad (vertical). Ambos aspectos están claramente vinculados. Por ejemplo, el diseño teórico del impuesto a la renta personal puede perseguir un determinado impacto redistributivo que, en la práctica, no se conseguirá si la evasión reduce significativamente la recaudación del impuesto. Más aún, el propio diseño, persiguiendo determinados objetivos de equidad, puede conspirar contra la recaudación del impuesto –y, en consecuencia, contra su capacidad redistributiva– si ofrece oportunidades de evasión y/o elusión (arbitrajes).

Tanto por razones de suficiencia como de equidad, Ecuador necesita aumentar la tributación directa, en particular la del impuesto a la renta personal y la de los gobiernos subnacionales sobre el patrimonio. Por suficiencia: porque es la cuarta presión tributaria más baja de América Latina; porque dicha presión es inferior a la potencial; porque necesita continuar disminuyendo la importancia de los ingresos del petróleo; y porque una descentralización exitosa presupone que los gobiernos subnacionales aumenten sus ingresos propios. Por equidad: porque la muy alta concentración del ingreso –el 10% más rico percibe más del 50% del ingreso total, más de 7 veces lo que percibe el 40% más pobre–, y el deterioro en la distribución del consumo, demandan que el impuesto a la renta personal cumpla un papel redistributivo complementando al gasto público social. La evasión, una de las preocupaciones centrales de este trabajo, conspira tanto contra la suficiencia como contra la equidad, la otra preocupación central de este documento.

El Capítulo 1 analiza, con una perspectiva de largo plazo (1990–2007), la evolución de los ingresos fiscales de Ecuador, con el objetivo de conocer si el país ha realizado un esfuerzo por aumentar sus ingresos no petroleros, si dicho esfuerzo ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios de los países en desarrollo –IVA e imposición a la renta– y, finalmente, si aún hay margen para aumentar la presión tributaria. También incluye una primera aproximación a la tributación directa, revisando su importancia en el sistema tributario del país y en comparación con el resto de América Latina.

En el Capítulo 2, se describen y analizan las principales características del diseño de la imposición sobre la renta y sobre los patrimonios en Ecuador, procurando prestar especial atención a aquellas características que influyen en las posibilidades de evasión/elusión y en el impacto redistributivo, preocupaciones centrales del trabajo.

El principal propósito del Capítulo 3 es estimar la evasión en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades en Ecuador. Luego de revisar la influencia de diferentes factores en el cumplimiento –inducido o voluntario– del impuesto, se comenta brevemente la metodología empleada y se presentan los resultados obtenidos.

En el Capítulo 4 se presenta los resultados de la estimación de la evasión en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (la metodología empleada se explica en detalle en el Anexo 2). Además, se analiza la progresividad y el impacto redistributivo del diseño del IRPN vigente antes de la Reforma Tributaria de diciembre de 2007 y de algunas de las modificaciones que ésta introdujo.

El Capítulo 5 está dedicado a las conclusiones y recomendaciones.

Deseo manifestar mi agradecimiento al Sr. Director del SRI, Carlos Marx Carrasco, y al Director Nacional de Planificación y Estudios de dicha institución, Byron Vásquez, por las entrevistas concedidas en Quito, en enero de este año, y por su permanente disposición a colaborar con este trabajo. En particular, el aporte del Departamento de Estudios Tributarios del SRI, y muy especialmente de su Director, Mauro Andino, ha sido vital para la realización de este documento. Me he beneficiado, además, de los comentarios de Miguel Avilés, Director del Departamento de Planificación, y de Miguel Acosta, Director del Instituto de Estudios Fiscales del Ecuador.

También soy deudor de los aportes de Francisco Carvajal (Director de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador), de María Dolores Almeida (GTZ) y de Amelí Torres (SENPLADES), a quienes agradezco el tiempo que me dispensaron en Quito y la información que me facilitaron. Por último, pero no menos importante, agradezco los siempre lúcidos comentarios de Rodrigo Cárcamo (CEPAL) y Margarita Andrade (USAID) sobre la situación macroeconómica y política del Ecuador. Todos los errores que sobrevivan a estos aportes, son exclusiva responsabilidad del autor.

1. El sistema tributario ecuatoriano

La primera sección de este capítulo analiza, con una perspectiva de largo plazo (1990–2007), la evolución de los ingresos fiscales de Ecuador, con el objetivo de conocer si el país ha realizado un esfuerzo por aumentar sus ingresos no petroleros, si dicho esfuerzo ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios de los países en desarrollo –IVA e imposición a la renta– y, finalmente, si aún hay margen para aumentar la presión tributaria. En la segunda sección, se realiza una primera aproximación a la tributación directa –imposición a la renta e impuestos al patrimonio–, revisando su importancia en el sistema tributario del país y en comparación con el resto de América Latina.

1.1. La evolución de los ingresos fiscales en una perspectiva de largo plazo

1.1.1. El esfuerzo por incrementar los ingresos no petroleros

Los ingresos fiscales del Ecuador –petroleros más no petroleros– fueron, en promedio, 27.3% del PIB en el trienio 2005/2007, apenas 1 punto del producto superiores a los del trienio 1990/1992 (26.1% del PIB). No obstante, detrás de esta variación poco significativa para tan largo plazo, debe notarse que:

- a) A lo largo del período analizado, se verifica un sub –período de clara tendencia decreciente entre 1990 y 1998 (cuando los ingresos totales pasan de 27.1% a 17.3% del PIB), y un sub–período de clara tendencia creciente entre 2001 y 2007 (cuando los ingresos totales pasan de 23.3% a 30.2% del PIB).

- b) Como muestra el *Cuadro 1.1*, mientras que los ingresos petroleros y el superávit operacional de las empresas públicas no financieras cayeron significativamente entre los trienios 1990/1992 y 2005/2007 (2.9 y 2.4 puntos del producto respectivamente), los ingresos no petroleros (incluidas las contribuciones a la Seguridad Social) crecieron 6.5 puntos del producto, más que compensando la caída de los otros rubros. En efecto, en tanto los ingresos petroleros pasaron de 10,0% del PIB en 1990/1992 a 7,1% en 2005/2007, los no petroleros crecieron de 13,3% del PIB en 1990/1992 a 19,7% en 2005/2007. Como consecuencia, mientras que la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos cayó de 38,4% a 25,9%, la de los no petroleros creció de 50,9% a 72,3%.

CUADRO 1.1
ECUADOR – EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ENTRE
1990/1992 Y 2005/2007

	En % del PIB			Estructura		
	90/92	05/07	Variación	90/92	05/07	Variación
INGRESOS TOTALES	26,1	27,3	1,2	100,0	100,0	
Petroleros	10,0	7,1	-2,9	38,4	25,9	-12,5
Por exportaciones	8,2	7,0	-1,2	31,6	25,6	-5,9
Por venta de derivados	1,8	0,1	-1,7	6,8	0,3	-6,5
No Petroleros	13,3	19,7	6,5	50,9	72,3	21,4
IVA	3,0	6,0	3,0	11,5	21,9	10,4
ICE	0,7	0,8	0,1	2,8	3,0	0,2
A la renta	1,4	3,5	2,1	5,4	12,8	7,4
Arancelarios	1,8	1,5	-0,3	7,0	5,6	-1,4
Contribuciones Seguridad Social	2,6	3,6	1,0	10,1	13,2	3,1
Otros (Tributarios + No Tributarios)	3,7	4,3	0,6	14,3	15,8	1,5
Superávit operacional EPNF	2,9	0,5	-2,4	11,0	1,8	-9,2

Fuente: Elaboración propia en base a BCE, MEF y SRI.

Nota: IVA (Impuesto al Valor Agregado), ICE (Impuesto a los Consumos Especiales).

De lo dicho, resulta que Ecuador ha realizado un esfuerzo importante por aumentar sus ingresos tributarios y, con ello, ha reducido su dependencia de los ingresos petroleros. No obstante, esta afirmación exige ser matizada, lo que se hará más adelante.

1.1.2. El crecimiento de los ingresos no petroleros, ¿ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios?

En líneas generales, puede afirmarse que el esfuerzo recaudador de Ecuador se ha orientado a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: el IVA y el impuesto a la renta¹. En efecto, la recaudación bruta del IVA se duplicó en términos del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 3% a 6% del PIB y elevando así su participación en los ingresos totales de 11.5% a 21.9%. En el mismo sentido, la recaudación del Impuesto a la Renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2.5, pasando de 1.4% a 3.5% del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007 y elevando así su participación en los ingresos totales de 5.4% a 12.8%. El crecimiento de los pilares tributarios –IVA e imposición a la renta– explica casi un 80% del crecimiento de los ingresos no petroleros.

Aunque el esfuerzo por aumentar la recaudación tributaria se ha concentrado en el reforzamiento de los pilares, debe señalarse que no han faltado en Ecuador episodios de tributación “heterodoxa” (impuestos a la circulación de capitales; a la compra –venta de divisas; a las operaciones de crédito en moneda nacional).

¹ Barreix y Roca (2007) definen como pilar tributario aquel impuesto capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base imponible amplia, lo que refuerza su neutralidad y elasticidad.

Finalmente, la leve caída en la recaudación de aranceles, de 1.8% del PIB en 1990/1992 a 1.5% en 2005/2007, es significativamente menor a la que ha experimentado la mayoría de los países de América Latina, donde los procesos de apertura e integración comercial han determinado caídas más significativas.

1.1.3. Pese al esfuerzo realizado, la presión tributaria está aún por debajo de la potencial

En el *Cuadro 1.2*, se presentan los ingresos tributarios del sector público no financiero de Ecuador en el período 2001–2007. En el último trienio, la presión tributaria del país fue, en promedio, 16% del PIB si se incluyen las contribuciones a la Seguridad Social, y 12.4% del PIB si no se consideran. Pese al esfuerzo por aumentar su recaudación tributaria, Ecuador aún tiene una de las presiones tributarias más bajas de América Latina. En el año 2007, y sin la Seguridad Social, la presión tributaria de Ecuador (12.9% del PIB) sólo fue superior a la de Haití (9.7%, con el PIB per cápita más bajo de América Latina, US\$ 611 en 2007), a la de México (10.7%, pero con ingresos petroleros de casi 9% del PIB) y a la de Panamá (10.9%, pero con ingresos no tributarios de 5.8% del PIB)², ubicándose en el mismo nivel que la de Paraguay (12.8%, pero con ingresos de 4% del PIB por las represas de Itaipú y Yaciretá) y la de Guatemala (12.9%).

Por otra parte, las estimaciones de esfuerzo fiscal disponibles coinciden en que la recaudación tributaria de Ecuador está por debajo de su capacidad tributaria (recaudación potencial). La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar dadas las características que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto³. A su vez, el esfuerzo fiscal se define como la relación entre la recaudación actual como porcentaje del PIB y la capacidad tributaria así definida. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

Como se dijo, las estimaciones disponibles indican que el índice de esfuerzo tributario de Ecuador es menor a la unidad. Así, por ejemplo, Piancastelli (2001) obtiene para Ecuador un índice de 0.882 y Teera (2001) estima un índice de 0.746⁴.

1.2. La importancia de la tributación directa en el actual sistema tributario

El IVA y el Impuesto sobre los Consumos Especiales (ICE) representaron, en promedio, el 55% de la recaudación tributaria en el último trienio, mientras que los impuestos directos –Impuesto a la Renta e impuestos sobre el patrimonio– representaron el 32% de los ingresos tributarios.

El IVA, el gran recaudador del sistema tributario ecuatoriano (6.2% del PIB en 2007), explica por sí solo casi la mitad de la recaudación tributaria. Aún así, es interesante anotar que presenta síntomas de “agotamiento”. En efecto, su recaudación en el trienio 2001–2003 ya había sido, en promedio, 6.5% del PIB, casi un 10% superior a la recaudación promedio del último trienio (6.0% del PIB).

La recaudación del Impuesto a la Renta (3.8% del PIB en 2007, casi 30% de la recaudación tributaria) es la relevante dentro de los impuestos directos. Por el contrario, la recaudación de los impuestos al patrimonio (0.5% del PIB en 2007, la tercera parte de la recaudación de aranceles) sólo representa un 4% de la recaudación tributaria.

² De los cuales 3.2% del PIB provienen del Canal.

³ Trabajando con datos de panel, se determinan los coeficientes de ecuaciones como la que sigue:

$$T/Y = a + b (Y/N) + c (X/Y) + d (R/Y) + e (A/Y)$$

donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario. En teoría, se espera que los coeficientes b, c, y d sean positivos y que e sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

⁴ Piancastelli (2001) considera una muestra de 75 países, desarrollados y en desarrollo, el período 1985–1995 y los ingresos del Gobierno Central. Por su parte, Teera (2001) trabaja con una muestra de 122 países, desarrollados y en desarrollo, en el período 1975–1998.

CUADRO 1.2
ECUADOR – INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EN 2001 – 2007

1. En millones de dólares	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Ingresos Tributarios con SS	3 132,9	3 918,2	4 189,2	4 737,6	5 541,7	6 722,0	7 524,8	
Ingresos Tributarios sin SS	2 678,2	3 151,8	3 289,7	3 714,0	4 432,7	5 166,0	5 729,3	
IVA	1 456,1	1 670,1	1 737,1	1 886,8	2 166,9	2 444,9	2 752,7	
ICE	153,4	242,7	242,8	270,1	307,6	345,0	349,4	
Renta	571,9	651,0	735,8	880,2	1 185,6	1 452,8	1 688,7	
Patrimonio	97,8	116,9	146,2	156,4	166,9	201,0	197,8	
Arancelarios	354,4	428,4	395,8	469,5	560,8	637,9	700,2	
Otros	44,6	42,7	31,9	50,8	44,9	84,4	40,5	
Seguridad Social	454,6	766,4	899,5	1 023,6	1 109,0	1 555,9	1 795,5	
2. En % del PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 05/07
Ingresos Tributarios con SS	14,7	15,7	14,6	14,5	14,9	16,2	16,9	16,0
Ingresos Tributarios sin SS	12,6	12,7	11,5	11,4	11,9	12,5	12,9	12,4
IVA	6,9	6,7	6,1	5,8	5,8	5,9	6,2	6,0
ICE	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Renta	2,7	2,6	2,6	2,7	3,2	3,5	3,8	3,5
Patrimonio	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5
Arancelarios	1,7	1,7	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5
Otros	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Seguridad Social	2,1	3,1	3,1	3,1	3,0	3,8	4,0	3,6
3. Estructura sin SS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 05/07
Ingresos Tributarios sin SS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IVA	54,4	53,0	52,8	50,8	48,9	47,3	48,0	48,1
ICE	5,7	7,7	7,4	7,3	6,9	6,7	6,1	6,6
Renta	21,4	20,7	22,4	23,7	26,7	28,1	29,5	28,1
Patrimonio	3,7	3,7	4,4	4,2	3,8	3,9	3,5	3,7
Arancelarios	13,2	13,6	12,0	12,6	12,7	12,3	12,2	12,4
Otros	1,7	1,4	1,0	1,4	1,0	1,6	0,7	1,1

Fuente: Elaboración propia en base a BCE, MEF y SRI.

Nota: SS (Seguridad Social), IVA (Impuesto al Valor Agregado), ICE (Impuesto a los Consumos Especiales).

1.2.1. Una primera aproximación a la imposición a la renta

Como se adelantó, la recaudación del impuesto a la renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2.5 entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 1.4% a 3.5% del PIB. Este es el resultado final de un primer período de crecimiento casi nulo –entre 1990 y 1998, cuando la recaudación del impuesto pasó de 1.3% a 1.5% del PIB–, y un segundo período de crecimiento significativo –entre 2000 y 2007, cuando la recaudación pasó de 2.0% a 3.8% del PIB–.

El propio SRI enfrenta dificultades para desagregar la recaudación total del impuesto a la renta entre empresas y personas naturales, básicamente porque las personas naturales que perciben rentas del trabajo en relación de dependencia, y a quienes las empresas empleadoras efectúan las retenciones correspondientes, no presentan declaración jurada (aunque están obligadas a hacerlo) y porque, a su vez, estas retenciones ingresan a la Administración Tributaria como pagos de las propias empresas (no como retenciones a sus trabajadores). Aún así, en base al impuesto causado (deuda tributaria) por las empresas –petroleras y no petroleras–, a las retenciones que las empresas informan que realizaron a sus trabajadores en relación de dependencia y al impuesto causado de las personas naturales por el resto de las rentas, pudo estimarse la apertura que se informa en el *Cuadro 1.3* para los años 2003 al 2006⁵. De lo dicho, surge que el total del impuesto a la renta de este cuadro (causado) y el de los *Cuadros 1.1* y *1.2* (recaudación), no necesariamente deben coincidir⁶.

Con las precauciones que impone la estimación realizada, puede comentarse:

- i. En la estructura actual del impuesto a la renta (año 2006), tres cuartas partes corresponden al impuesto sobre la renta empresarial y el cuarto restante al impuesto sobre la renta personal.
- ii. 30% del impuesto a la renta total corresponde a las empresas petroleras. Debe tenerse presente que PetroEcuador, la petrolera estatal, no paga impuesto a la renta. Por su parte, las multinacionales petroleras que tienen firmados contratos de prestación de servicios deben pagar un 44.4% sobre las utilidades distribuidas y un 25% sobre las reinvertidas. El resto, las que tienen firmados acuerdos de participación, están sujetas al régimen general.
- iii. Casi dos terceras partes del impuesto a la renta personal corresponde a las rentas del trabajo en relación de dependencia.
- iv. Entre 2003 y 2006, el impuesto a la renta ha crecido 0.8% del PIB, lo que se explica por el crecimiento de la renta empresarial (de 1.5% a 2.3% del PIB) dado que el impuesto a la renta personal ha permanecido estancado (en torno a 0.75% del PIB).
- v. Grosso modo, las empresas petroleras son responsables de un 40% del crecimiento del impuesto entre 2003 y 2006 y las no petroleras del 60% restante.
- vi. Si se amplía la definición de ingresos petroleros, incluyendo el impuesto a la renta pagado por las empresas del sector y el resultado operacional de las empresas públicas PetroEcuador y FLOPEC, el promedio de dichos ingresos petroleros “ampliados” fue de 7.5% del PIB en 2003–2006, casi un 30% de los ingresos totales del sector público no financiero.

⁵ Las empresas informan las retenciones practicadas a sus trabajadores dependientes en el Formulario 103 que, según el SRI, tiene un bajo grado de incumplimiento. El impuesto causado por las personas naturales por las rentas distintas de las del trabajo en relación de dependencia, se obtuvo de los Formularios 102 y 102A.

⁶ La recaudación del año *t* –formada por el saldo (o crédito) del ejercicio *t*–1 más los anticipos y retenciones por el ejercicio *t*–no necesariamente refleja el impuesto causado por el ejercicio *t*.

CUADRO 1.3
ECUADOR – IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES Y PERSONAS NATURALES – 2003 A 2006

1. En % del PIB	2003	2004	2005	2006
Total impuesto a la renta	2,28	2,70	3,12	3,06
1. Renta Empresas	1,49	1,92	2,35	2,32
Petroleras	0,55	0,70	1,01	0,89
No Petroleras	0,95	1,22	1,35	1,42
2. Renta Personas	0,78	0,78	0,76	0,75
Trabajo en relación de dependencia	0,51	0,50	0,49	0,47
Otras rentas	0,28	0,27	0,27	0,28
2. Estructura	2003	2004	2005	2006
Total impuesto a la renta	100,0	100,00	100,00	100,00
1. Renta Empresas	65,5	71,1	75,6	75,6
Petroleras	24,0	26,1	32,4	29,2
No Petroleras	41,5	45,1	43,2	46,5
2. Renta Personas	34,5	28,9	24,4	24,4
Trabajo en relación de dependencia	22,3	18,7	15,8	15,4
Otras rentas	12,1	10,1	8,6	9,0

Fuente: Elaboración propia en base a SRI y MEF.

Si las estimaciones de esfuerzo fiscal para la recaudación total son objeto de fuertes críticas, más aún lo son aquellas realizadas para impuestos individualmente considerados. Por ese motivo, en lugar de citar estimaciones sobre el esfuerzo tributario de Ecuador en el impuesto a la renta, aquí simplemente se ha preferido realizar las siguientes comparaciones (ver *Cuadro 1.4*):

- a) La recaudación total del impuesto a la renta en Ecuador está por debajo del promedio de América Latina (3.1% versus 4.3% del PIB en 2006). La recaudación del impuesto sobre sociedades está por debajo del promedio de la región (2.3% versus 3.1% del PIB) y aún más lo está la del impuesto a la renta personal (0.75% versus 1.25% del PIB).

CUADRO 1.4
IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA - AÑO 2006
(En % del PIB)

	Total	Empresas	Personas	Personas / Total (%)
ECUADOR	3,06	2,32	0,75	25
América Latina	4,32	3,07	1,25	29
Países CON ingresos fiscales por NR y R (*)	4,29	3,32	0,98	23
Países SIN ingresos fiscales por NR y R (**)	4,45	2,98	1,47	33

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL y SRI.

(*) Bolivia, Colombia Chile, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

(**) Resto de países de América Latina.

- b) Respecto a los países con significativos ingresos fiscales por recursos no renovables y renovables (Bolivia, Colombia, Chile, México, Panamá, Paraguay y Venezuela), los países “afines”, la recaudación total del impuesto a la renta de Ecuador está por debajo (3.1% versus 4.3% del PIB), básicamente como consecuencia de la distancia en el impuesto a la renta empresarial (2.3% versus 3.3% del PIB). No obstante, también el impuesto a la renta personal es menor (0.75% versus 0.98% del PIB), pese a que en este grupo de países “afines” la recaudación del impuesto a la renta personal es 22% inferior al promedio de la región (0.98% versus 1.25% del PIB).
- c) Respecto al promedio del grupo restante de países, sus “no afines”, la recaudación total del impuesto a la renta de Ecuador también está por debajo (3.1% versus 4.5% del PIB), tanto por

la distancia en el impuesto a la renta personal (0.75% versus 1.47% del PIB) como por la brecha en el impuesto a la renta empresarial (2.3% versus 3% del PIB).

En resumen, la recaudación del impuesto a la renta de sociedades en Ecuador está aproximadamente 1 punto del PIB (25%) por debajo de la recaudación promedio de América Latina, de los países “afines” de la región y de los “no afines”. Este es un indicador indirecto de que existe margen de maniobra para incrementar la recaudación del impuesto a la renta de sociedades. La estimación de evasión que se presentará en el Capítulo 3 respalda esta afirmación.

Por otra parte, la recaudación del impuesto a la renta personal es un 40% inferior a la recaudación promedio de América Latina y la mitad de la recaudación promedio de los países “no afines”, que tienen un mayor peso de la imposición a la renta personal. Pero incluso es inferior a la de los países “afines”, que por contar con ingresos fiscales por recursos renovables y no renovables eluden los desafíos – políticos y administrativos– de la imposición global a la renta personal. Por tanto, también existe margen de maniobra para incrementar la recaudación del impuesto a la renta personal y, al igual que en el caso del impuesto a la renta de sociedades, la estimación de evasión que se presentará en el Capítulo 4 respalda esta afirmación. Por ejemplo, la recaudación del IVA en 2006 fue casi 8 veces la del impuesto a la renta personal; y la de aranceles –en retroceso a nivel mundial– 2 veces. El Impuesto a la Circulación de Capitales, muy inferior técnicamente al impuesto a la renta, al que sustituyó en 1999, recaudó en dicho año, el único año completo en que estuvo vigente, 2% del PIB, más de 2 veces y media lo que ha venido recaudando el impuesto a la renta personal en términos del producto.

1.2.2. Una primera aproximación a la imposición al patrimonio

La imposición al patrimonio es marginal en las finanzas públicas de Ecuador. En efecto, tal cual se ve en el *Cuadro 1.5*, en el período 2001–2007, los impuestos al patrimonio recaudados por el Gobierno Central y los municipios fueron, en promedio, un 0.47% del PIB, representando un 1.8% de los ingresos totales del sector público no financiero y un 3.9% de los ingresos tributarios⁷. Los impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central en Ecuador son tres: el impuesto a los vehículos motorizados; el impuesto sobre herencias, legados y donaciones; y el impuesto a las tierras rurales, creado por la reciente Reforma Tributaria, que entró en vigencia en enero de 2008⁸. A su vez, los impuestos al patrimonio que cobran los municipios en Ecuador son cinco: a los predios urbanos, a los predios rurales, alcabalas, a los activos totales y a los vehículos.

En particular, es muy poco relevante la imposición al patrimonio de los municipios, pese a que la Ley les ha otorgado exclusividad para gravar la propiedad inmueble –urbana y rural–. Los municipios ecuatorianos sólo recaudaron por sus cinco impuestos al patrimonio un 0.29% del PIB, en promedio, en 2001–2007. Si bien esta recaudación ha significado un 70% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, solamente ha representado un 7% de sus ingresos totales, dada la muy baja participación de los ingresos tributarios propios en la estructura de ingresos de los gobiernos subnacionales (10%, en promedio, en 2001–2007), en la que predominan claramente las transferencias del Gobierno Central (75%, en promedio, en 2001–2007). Este es un primer indicador de la subexplotación de la recaudación de impuestos al patrimonio por parte de los gobiernos subnacionales.

En segundo lugar, esta subexplotación resulta evidente cuando se comprueba que la recaudación del impuesto sobre vehículos motorizados por parte del Gobierno Central ha sido, en promedio, casi un 30% superior a la de los impuestos municipales sobre la propiedad de predios urbanos y rurales en el período 2001–2007, y ha representado, en promedio, casi un 40% de la recaudación total sobre patrimonios en dicho período.

⁷ En Ecuador, se distinguen cuatro niveles de gobierno: el central, el provincial (22 provincias), el municipal (219 municipios) y el parroquial (1256 parroquias, 456 urbanas y 793 rurales). Los ingresos propios del nivel provincial no alcanzan al 0.1% del PIB y son, aproximadamente, un 7.5% de sus ingresos totales. A su vez, el único impuesto al patrimonio que perciben las provincias, el 1% adicional a las alcabalas, representa solo el 10% de sus de por sí muy bajos ingresos propios. Por tanto, este trabajo deja de lado a las provincias y solo atiende la imposición patrimonial de los municipios.

⁸ En rigor, no existe impuesto a las herencias, legados y donaciones como tal, sino que la Ley de Régimen Tributario Interno dice (artículo 36, literal d) que están gravados por el Impuesto a la Renta los beneficiarios de ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones. Solo se cuenta con información sobre su recaudación en el año 2007 (US\$ 3.3 millones); por ese motivo, no se incluyó en el *Cuadro 1.5*.

CUADRO 1.5
ECUADOR – IMPUESTOS AL PATRIMONIO 2001 – 2007

1. Millones de US\$	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total Imposición al Patrimonio	97,8	116,9	146,2	156,4	166,9	201,0	197,8	
Gobierno Central	49,0	48,0	52,0	56,6	62,3	69,6	74,4	
Vehículos Motorizados	49,0	48,0	52,0	56,6	62,3	69,6	74,4	
Municipios	48,8	68,9	94,3	99,8	104,5	131,4	123,4	
A los Activos Totales	14,5	19,2	26,1	29,8	31,9	36,6	36,8	
A los Predios Urbanos	21,5	28,7	42,7	44,4	40,5	49,8	49,0	
A los Predios Rurales	2,1	5,4	8,5	9,3	9,6	11,2	11,6	
Alcabalas	8,6	12,5	12,7	15,6	16,5	27,3	20,8	
A los Vehículos	2,2	3,1	4,3	0,8	6,1	6,5	5,2	
2. En % del PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 01/07
Total Imposición al Patrimonio	0,46	0,47	0,51	0,48	0,45	0,49	0,44	0,47
Gobierno Central	0,23	0,19	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18
Vehículos Motorizados	0,23	0,19	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18
Municipios	0,23	0,28	0,33	0,31	0,28	0,32	0,28	0,29
A los Activos Totales	0,07	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08
A los Predios Urbanos	0,10	0,12	0,15	0,14	0,11	0,12	0,11	0,12
A los Predios Rurales	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
Alcabalas	0,04	0,05	0,04	0,05	0,04	0,07	0,05	0,05
A los Vehículos	0,01	0,01	0,02	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01
3. Ratios	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 01/07
PAT / Ingresos Totales SPNF	2,0	1,8	2,1	1,9	1,9	1,8	1,5	1,8
PAT / Ingresos Trib SPNF	3,6	3,7	4,4	4,2	3,8	3,9	3,5	3,9
PAT Municipios / Ingresos Totales Gob Sub	5,9	7,0	9,0	7,1	7,1	7,7	5,0	7,0
PAT Municipios / Ingresos Trib Gob Sub	71,6	69,3	78,0	66,3	69,9	60,9	75,3	70,2

Fuente: Elaboración propia en base a MEF y BCE.

Nota: PAT impuestos patrimoniales.

En tercer lugar, en comparación con otros 12 países de América Latina (*Cuadro 1.6*), la recaudación de los impuestos prediales en Ecuador (0,14% del PIB) es la menor, junto con la de República Dominicana (0,13% del PIB), siendo solamente un 40% de la recaudación promedio de la muestra (0,35% del PIB).

CUADRO 1.6
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AL PATRIMONIO E IMPUESTO INMOBILIARIO EN AMÉRICA LATINA –
PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentajes del PIB)

	Año	Impuesto Inmobiliario	Impuestos al Patrimonio
Ecuador	2007	0,14	0,44
Argentina	2006	0,44	3,20
Bolivia	2006	0,60	3,51
Brasil	2006	0,52	2,78
Chile	2006	0,48	1,70
Colombia	2005	0,69	1,90
Guatemala	2004	0,16	0,16
Honduras	2005	0,31	0,51
México	2004	0,27	--
Paraguay	2006	0,35	0,70
Panamá	2006	0,27	--
Perú	2005	0,15	0,41
República Dominicana	2006	0,13	0,56
Media		0,35	1,44
Mediana		0,31	0,70

Fuente: De Cesare y Lazo (2007) y MEF.

Finalmente, incluso la recaudación del Impuesto Unico sobre los Inmuebles (IUSI) en Guatemala (0.16% del PIB) es superior a la de Ecuador. Téngase presente que, de acuerdo a Sureda (2007), el valor total de los inmuebles afectos al IUSI en Guatemala es aproximadamente 20% del PIB, cifra muy baja como valor del stock de vivienda, lo que confirma la fuerte subestimación que existe en su valoración.

Existe consenso en que los impuestos a la propiedad inmueble –urbana y rural– son la base de la descentralización. Para impulsarla, es altamente recomendable asignar su base imponible a los gobiernos subnacionales, tal cual se hace actualmente en Ecuador. Pero para que la imposición a la propiedad inmueble en Ecuador comience a tener un papel relevante en la descentralización, en corregir el desequilibrio vertical de los municipios (suficiencia) y en la equidad (como complemento de la imposición a la renta, procurando redistribución y desconcentración de la propiedad de la tierra), es condición necesaria que se aproveche su potencial recaudatorio que, como se ha visto, está claramente subexplotado.

2. La tributación directa en Ecuador: situación actual y desafíos

En este capítulo se describen y analizan las principales características del diseño de la imposición sobre la renta y sobre los patrimonios en Ecuador, procurando prestar especial atención a aquellas características que influyen en las posibilidades de evasión/elusión y en el impacto redistributivo, preocupaciones principales del trabajo.

2.1. El sistema de imposición a la renta

Un sistema de imposición a la renta debe gravar armónicamente todas las rentas: la personal –vinculada al trabajo y a los rendimientos del ahorro–, la empresarial –ligada conceptualmente a la inversión– y la internacional –la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes–. De lo contrario, se generan “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables. Asimismo, debe gravarlas de modo que no permita arbitrajes, es decir, que se disfrace la fuente de una renta para resultar no gravado o gravado a una tasa inferior.

En esta sección se realiza una descripción del diseño actual de la imposición sobre la renta en Ecuador, es decir, se tienen en cuenta las modificaciones introducidas por la reciente Reforma Tributaria (“Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador”, de aquí en adelante LRET), que entró en vigencia en enero de 2008. Únicamente a efectos de la presentación, la descripción se organizará analizando separadamente la tributación sobre la renta empresarial, la renta personal y la tributación internacional, aunque procurando tener siempre presentes los vínculos entre ellas.

2.1.1. Impuesto a la Renta Empresarial

El impuesto a la renta empresarial grava la renta de fuente ecuatoriana⁹ obtenida por las sociedades nacionales y las sucursales y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras a la tasa de 25%. La renta de actividades económicas obtenida por personas naturales es gravada de acuerdo a la estructura de tasas progresivas del impuesto a la renta personal. De este modo, y al igual que en un amplio número de países, Ecuador grava según una distinción jurídica –empresa versus persona natural– aunque económicamente la naturaleza de la actividad sea la misma (empresarial).

Las utilidades reinvertidas en la adquisición de maquinaria y/o equipos nuevos son gravadas a la tasa de 15%¹⁰. Por su parte, las utilidades distribuidas a otras sociedades nacionales no son objeto de gravamen adicional y las distribuidas a personas naturales residentes están exoneradas del impuesto a la renta personal. En el mismo sentido, no son gravadas las utilidades remitidas o acreditadas al exterior (una vez pagado el 25% del impuesto a la renta empresarial).

A continuación, se analizan algunos aspectos del diseño del impuesto a la renta empresarial en Ecuador que revisten particular interés por su vinculación con las dos preocupaciones centrales de este trabajo: la evasión/elusión y la equidad asociadas a la tributación directa.

i) Beneficios tributarios

El impuesto a la renta empresarial en la mayoría de los países de América podría definirse como dicotómico pues, pese a la existencia de una tasa nominal alta (28% promedio en 2006), la tasa efectiva es significativamente menor, producto de la concesión de una multiplicidad de beneficios tributarios. Es relevante prestar atención a este punto por al menos tres motivos:

- estos beneficios implican un gasto tributario –renuncia fiscal– que conspira contra las posibilidades de financiamiento del necesario gasto público social y en infraestructura de los países de la región;
- introducen inequidad horizontal, beneficiando discrecionalmente a determinadas empresas, habitualmente sin racionalidad alguna (suelen otorgarse en sectores donde los países tienen ventajas comparativas) y alegando externalidades que nunca se demuestran; y
- la proliferación de beneficios tributarios aumenta las oportunidades de evasión/elusión.

Ecuador, por el contrario, se encuentra entre los países de América Latina que menos beneficios tributarios concede. El gasto tributario en el impuesto a la renta de sociedades en Ecuador es de los menores de América Latina: 0.4% del PIB en el 2005, según estimaciones del Servicio de Rentas Internas (SRI)¹¹. Por ejemplo, tal cual muestra el *Cuadro 2.1*, se sitúa por debajo del de Argentina, Chile, México y República Dominicana.

CUADRO 2.1
GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES -
PAÍSES SELECCIONADOS

	% del PIB	Año
Ecuador	0,40	2005
Argentina	0,63	2007
Chile	0,98	2006
México	1,87	2007
República Dominicana	1,30	2006-2007

Fuentes: Ecuador: SRI (2007); Argentina: Ministerio de Economía y Producción (2007); Chile: Servicio de Impuestos Internos (2006); México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007); República Dominicana: Artana (2007).

⁹ El criterio territorial se ha adoptado en la reciente Reforma Tributaria. Hasta ese momento, Ecuador había seguido el criterio de renta mundial. En el apartado 2.1.3. (Tributación internacional) se comenta este punto.

¹⁰ La exigencia de que sean reinvertidas en la adquisición de maquinaria y/o equipos nuevos se incorporó en la reciente Reforma Tributaria (véase artículo 92 de la LRET).

¹¹ Véase SRI (2007 a).

Adicionalmente, y siempre de acuerdo a esta estimación del SRI, que se detalla en el *Cuadro 2.2*, más de la mitad de este gasto tributario (re inversiones y amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores) es “general”, es decir, no beneficia discrecionalmente a determinadas empresas, sectores o actividades. Este resultado está en línea con la estimación de Roca y Vallarino (2003) para el año 2001.

No obstante, el principal gasto tributario son las “deducciones por leyes especiales”¹², que totalizaron 64.3 millones de dólares en 2005 (1,6% de la recaudación neta del SRI; 0.2% del PIB). Un 63% de este gasto tributario beneficia al sector “transporte y comunicaciones”. Nuevamente, el resultado está en línea con el trabajo de Roca y Vallarino (2003) para el año 2001, de acuerdo al cual un 75% del gasto tributario por deducciones por leyes especiales (US\$ 40.5 millones en 2001) beneficiaba a sucursales extranjeras de empresas de transporte aéreo de pasajeros y de carga.

CUADRO 2.2
ECUADOR - ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN IMPUESTO A LA RENTA SOCIEDADES -
AÑO 2005

	Millones US\$	% del PIB
Deducciones por Leyes Especiales	64,3	0,2
Reinversión de Utilidades	49,4	0,1
Pérdidas tributarias ejercicios anteriores	33,2	0,1
Convenios de Doble Tributación	4,7	0,0
Total	151,6	0,4

Fuente: SRI (2007).

La **reinversión de utilidades**, que permite reducir el impuesto pagado de 25% a 15%, implicó un gasto tributario, de acuerdo a la estimación del SRI, de US\$ 49.4 millones en 2005 (1.3% de la recaudación neta del SRI; 0.1% del PIB). En la reciente Reforma Tributaria, el gobierno procuró la derogación de este beneficio, por considerar que la reinversión no se canaliza a activos productivos. De acuerdo al SRI (2007 b), de las 880 empresas que reinvirtieron en el año 2003, 159 incrementaron sus activos fijos mientras que 250 incrementaron ingresos el primer año y 186 en el segundo. Como no fue (políticamente) posible la derogación, se redefinió el beneficio, exigiéndose que las utilidades reinvertidas se destinen “a la adquisición de maquinarias nuevas o equipos nuevos que se utilicen para su actividad productiva”¹³.

ii) Pago mínimo

La reciente Reforma Tributaria ha redefinido el anticipo del impuesto a la renta de las sociedades (y de las personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad), haciéndolo funcionar como un pago mínimo. En efecto, antes de la Reforma el anticipo a pagar por estos contribuyentes en el año t se fijaba como el 50% del impuesto causado en el ejercicio $t-1$ menos las retenciones que se le practicaron al contribuyente durante dicho ejercicio $t-1$. La Reforma prevé que el anticipo sea ahora el máximo entre (i) el anticipo calculado como se acaba de detallar o (ii) la suma de 0.2% del patrimonio total más 0.2% del total de costos y gastos deducibles más 0.4% del activo total más 0.4% del total de ingresos gravables menos las retenciones del ejercicio anterior. La fórmula puede considerarse “heterodoxa”, pues la mayoría de los países que establecen pagos mínimos lo hacen sobre el valor de los activos o, más recientemente, sobre ventas o ingresos brutos.

El pago de anticipo que exceda el impuesto a la renta del ejercicio podrá ser utilizado (a) solo por el mismo contribuyente, (b) para el pago del impuesto a la renta, y (c) en los cinco ejercicios posteriores a aquel en que se realizó el pago (luego de lo cual se vuelve un pago definitivo).

Con esta medida es esperable, además de un aumento de recaudación, que el SRI estima en aproximadamente 170 millones de dólares (aproximadamente un 15% de la recaudación del impuesto a la renta de empresas en 2007), una mejoría en la equidad horizontal, en la medida que empresas evasoras se verán obligadas ahora a realizar al menos el pago mínimo. No obstante, debe advertirse que este tipo de imposición provoca un efecto cascada, que conspira contra la eficiencia y competitividad.

¹² “Deducciones por leyes especiales y otras deducciones”; campo 812 del Formulario 101.

¹³ Artículo 92 de la LRET.

iii) Tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes: Régimen Simplificado (RISE)

Hasta la reciente Reforma Tributaria, Ecuador no aplicaba ningún régimen simplificado presuntivo a los pequeños contribuyentes, pese a que en varias ocasiones el Poder Ejecutivo presentó al Congreso proyectos que no lograron aprobación¹⁴. Finalmente, en la reciente Reforma Tributaria fue aprobado el Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador (RISE)¹⁵.

En el contexto de este trabajo, preocupado por la evasión y la equidad asociadas a la tributación directa, el régimen simplificado resulta de interés por dos motivos:

- a) Suele argumentarse que contribuye a abatir la evasión/elusión pues (i) reduce los costos de administración y, con ello, libera recursos de la Administración Tributaria que pueden reasignarse a la fiscalización de los contribuyentes mayores; y (ii) permite a la Administración Tributaria obtener información sobre vendedores y compradores de estos pequeños contribuyentes y, así, mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.
- b) Dado que comienzan a tributar contribuyentes que antes no lo hacían, se abate la competencia desleal y, con ello, se reduce la inequidad horizontal.

Teóricamente, estos argumentos son de recibo. No obstante, para que en la práctica se confirmen, el régimen simplificado debe ser exitoso en captar (sacar de la informalidad) a un significativo número de potenciales contribuyentes. La pregunta relevante es, entonces, ¿el diseño del régimen simplificado en Ecuador hace presumir que será exitoso? Para responder a esta pregunta se verán, primero, las principales características del RISE.

- i. Sustituye al IVA y al Impuesto a la Renta.
- ii. Es un régimen de cuota fija. Para determinar la cuota fija mensual que le corresponde pagar, el contribuyente debe, en primer lugar, identificar cuál de las ocho tablas (definidas según la actividad económica) le corresponde (comercio, servicios, manufactura, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, agricultura, minas y canteras) y, en segundo lugar, identificar el intervalo de ingresos al que pertenece (siete intervalos en cada tabla). Las cuotas mensuales van desde US\$ 2 hasta US\$ 182 (en el caso de restaurantes y hoteles con ventas entre US\$ 50.000 y US\$ 60.000 anuales).
- iii. Pueden acogerse al RISE las personas naturales que realicen actividades económicas en forma independiente, siempre que (a) sus ingresos brutos del año anterior no superen los US\$ 60.000 y (b) no tengan más de 10 empleados. También pueden acogerse quienes, además de ingresos por cuenta propia, obtengan rentas del trabajo en relación de dependencia, siempre que éstas no superen el mínimo no imponible del impuesto a la renta personal y que, sumadas a los ingresos obtenidos como independientes, no superen los US\$ 60.000 anuales (y no empleen a más de 10 personas).
- iv. No pueden acogerse al RISE, entre otros, los profesionales universitarios, los corredores de Bolsa, los agentes de Aduana y quienes organizan espectáculos públicos.

La importancia de los negocios de hogares (microempresas) en Ecuador y el alto porcentaje de los mismos que opera en la economía informal justifican un tratamiento tributario diferencial. En efecto:

- a) Según USAID (2004), tres de cada cuatro microempresas en Ecuador operan en el sector informal (solo un 25% de ellas tiene número de Registro Único de Contribuyentes –RUC–)¹⁶.
- b) A su vez, el SRI (2007 a) ha estimado, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005–2006, que existen en el país 2.4 millones de negocios de hogares, y que más de 60% de los mismos opera en la economía informal¹⁷. Sus ingresos totales fueron de US\$ 26.800 millones de dólares, lo que determina un promedio de poco más de US\$ 10.000 anuales por negocio.

¹⁴ Ecuador sí tenía un régimen de tasa cero en el IVA para los artesanos.

¹⁵ Véase artículo 141 de la LRET.

¹⁶ A partir del reciente cambio metodológico de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (EEDyS) del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), el RUC es la variable que se considera para clasificar un negocio como informal.

¹⁷ 1 millón y medio no están inscritos en el RUC.

Los objetivos perseguidos por los regímenes simplificados en general, y por el RISE en particular, se logran si se verifica una inscripción voluntaria masiva en el RUC, el pago de la cuota y la transferencia de información al SRI. Todos estos objetivos son más ambiciosos que el puro impacto directo en la recaudación, estimado por el SRI en US\$ 13.2 millones (apenas 0.26% de la recaudación neta del SRI en 2007).

Para estimar si el RISE puede resultar exitoso, es conveniente mirar el juego de incentivos (premios y castigos) implícito. Respecto a los premios, debe tenerse en cuenta que los cuentapropistas que operan en el sector informal de la economía perciben un beneficio objetivo al hacerlo –cero impuestos, cero costo de entrada, cero costo de funcionamiento–, ponderado por el riesgo de ser descubiertos y sancionados. Por tanto, abandonar la informalidad y adherir a un régimen simplificado supone que éste representa un beneficio –corregido por riesgo– superior al de la informalidad.

Para las personas naturales que realizan actividades económicas gravadas por el impuesto a la renta y por IVA, el RISE es, aproximadamente, entre un 30% y 50% inferior al pago de impuesto a la renta más IVA que correspondería realizar en el régimen general. Teniendo en cuenta que el IVA se traslada al consumidor final, es más acertado afirmar que un contribuyente RISE puede obtener la misma ganancia que un contribuyente del régimen general vendiendo a un precio menor. De este modo, se reduce el premio por evadir y hay un incentivo a salir de la informalidad. Dos advertencias: (a) en caso de que quien compre a un contribuyente RISE no sea un consumidor final sino un productor intermedio gravado con IVA, la ventaja desaparece si dicho comprador –que no podrá deducir IVA por su compra al contribuyente RISE– exige una rebaja adicional en el precio que compense esa no deducción (que es un costo que no tendría si comprara a un contribuyente de IVA); y (b) para las personas naturales que realizan actividades económicas no gravadas por IVA (artesanos, venta de verduras), muy probablemente el RISE no implique ninguna rebaja.

Por otra parte, el régimen simplificado implica una reducción de los costos de cumplimiento¹⁸.

No obstante, desde el lado de los castigos, el RISE no los contempla para quienes permanezcan en la informalidad. Por el contrario, gran parte del éxito del monotributo en Argentina estuvo en la implementación de un recargo de IVA de 50% en las compras de los contribuyentes “no categorizados” (informales) y en retenciones extras por impuesto sobre la renta. De este modo, para escapar a estas “pinzas”, se adhirieron 1.700.000 contribuyentes. (González, 2006).

Por otra parte, resultaría importante que la Administración Tributaria incorporase algún beneficio adicional para quienes, estando en el RISE, informen sus compras y ventas, de modo de efectivamente usar esta información para mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

Finalmente, debe tenerse presente que el RISE puede constituir un incentivo a que las personas naturales que realizan actividades económicas y resultan alcanzadas por las tasas marginales más altas del impuesto a la renta personal, se inscriban en el régimen simplificado para reducir su carga tributaria. Este problema no es exclusivo de Ecuador, sino que es común a (casi) todos los regímenes simplificados. Por ejemplo, una persona natural que venda US\$ 70.000 a consumidores finales y tenga costos operativos de 30% de sus ventas, tiene incentivos a subdeclarar hasta el límite del RISE (US\$ 60.000) pues, como contribuyente RISE, vendiendo al mismo precio podrá obtener una ganancia 10% superior a la del régimen general.

Los límites de ingresos que han sido fijados para entrar en el régimen, relativamente altos, operan como aliciente. En efecto, no resulta claro por qué el RISE admite contribuyentes con hasta US\$ 60.000 de ventas anuales si el promedio de ventas de los negocios de hogares es, como se dijo, US\$ 10.000. Quizás este límite podría disminuirse significativamente, tanto para contribuir a la simplicidad del sistema (reducir el número de franjas de cada tabla) como para reducir las posibilidades de arbitraje. En Costa Rica, por ejemplo, el límite de ventas establecido para calificar como pequeño contribuyente es la

¹⁸ Este punto tiene su relevancia. Por ejemplo, en Guatemala un elevado número de contribuyentes (aproximadamente 13.200) optan por pagar un 5% sobre sus ingresos brutos en lugar de liquidar el impuesto sobre su renta neta pese a que pagarían menos si escogiesen esta última opción. El pago “en exceso” es de unos 135 dólares mensuales promedio por empresa. Puede suponerse que se trata de micro y pequeñas empresas que incurren en este costo para evitar los aún mayores costos de cumplimiento que les ocasionaría el escoger el régimen optativo. Véase Barreix y Roca (2008 a) y Jorratt (2007).

mitad del de Ecuador, US\$ 30.000 anuales, y el régimen simplificado representa el 4% de la recaudación tributaria del país.

2.1.2. Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN)

En este apartado se describen las principales características del diseño del IRPN en Ecuador. Las implicancias de estas características en las posibilidades de evasión y la equidad vertical del impuesto, se tratan en el Capítulo 4.

- a) *Integral*: El IRPN sigue en Ecuador el modelo integral (o sintético), esto es, se suman (integran) todas las rentas del contribuyente –del trabajo y del capital– en una base imponible única y la misma se grava de acuerdo a una estructura de tasas marginales progresivas.
- b) *Según la naturaleza jurídica*: El impuesto grava las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia (sueldos y salarios); las rentas del trabajo de independientes (profesionales, comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos); y las rentas de las personas naturales que realizan actividades empresariales. De este modo, y al igual que en un amplio número de países, Ecuador grava según una distinción jurídica – empresa versus persona natural– aunque económicamente la naturaleza de la actividad sea la misma (empresarial).
- c) *Tributación individual*: El diseño técnicamente correcto es el que da la opción al contribuyente a tributar en forma individual o conjunta (núcleo familiar). En Ecuador, la tributación es individual; no está contemplada la posibilidad de tributación conjunta. Es sabido que la obligatoriedad de la tributación individual introduce inequidad horizontal pues a igualdad de ingresos en un matrimonio (familia), resultará perjudicado (mayor pago) aquel en el que el segundo perceptor no obtenga ingresos o éstos sean muy bajos¹⁹. Téngase en cuenta, no obstante, que la reciente Reforma Tributaria ha incorporado la posibilidad de deducir los gastos del cónyuge en educación, salud, vestimenta y alimentación, con los límites que se comentan más adelante.
- d) *Mínimo no imponible (MNI)*: Luego de la reciente Reforma Tributaria, el MNI se mantuvo en los US\$ 7.850 anuales²⁰. La propuesta del gobierno, que no pasó la negociación política, era reducirlo a US\$ 5.000 anuales, teniendo en cuenta la incorporación de nuevas exoneraciones y deducciones.
- e) *Rentas exentas*
 - Los intereses de depósitos a la vista están exonerados. La Reforma también incluyó dentro de los intereses exonerados aquellos obtenidos por depósitos a plazo fijo a un año o más en instituciones financieras nacionales, y los provenientes de títulos de renta fija de un año o más de plazo²¹.
 - Las pensiones y, en general, todas las prestaciones del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) están exoneradas. Igualmente están exoneradas las pensiones de militares (pagadas por el ISSFA) y las de policías (pagadas por el ISSPOL)²². Es interesante señalar que, a la vez que están exoneradas las pensiones, al determinar la base imponible del impuesto se admite la deducción de los aportes personales al sistema de seguridad social (9.35% de los salarios). La mayoría de las legislaciones, por el contrario, optado por el esquema EEG: exonera el aporte jubilatorio (E), exonera los rendimientos de dichos aportes (E) pero grava las jubilaciones (G).
 - A partir de la reciente Reforma Tributaria, la 13ª y 14ª remuneraciones han pasado a estar exoneradas²³.

¹⁹ Esto se corrige admitiendo que la unidad contribuyente sea la familia y no el individuo. No obstante, como contrapartida, la obligatoriedad de la tributación conjunta introduce dos problemas: (a) existe evidencia empírica de que desincentiva la participación del trabajador secundario (o segundo perceptor) en el mercado de trabajo–pues grava sus rentas a la tasa marginal (más alta) del perceptor principal–, y (b) introduce una “multa matrimonial”, pues el mínimo no imponible del núcleo, que repara en la existencia de economías de escala en el consumo del hogar, es menor que dos veces el mínimo no imponible individual.

²⁰ En rigor, en términos reales se redujo dado que no se aplicó el ajuste habitual por la inflación.

²¹ Véase artículo 62 de la LRET.

²² El ISSFA es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y el ISSPOL el de la Policía.

²³ Véase artículo 60 de la LRET.

- Otros ingresos exentos son: (i) los obtenidos por discapacitados, con un límite igual al triple del MNI del impuesto a la renta personal²⁴; (ii) los obtenidos por las personas mayores de 65 años, con un límite igual al doble del MNI del impuesto a la renta personal; y (iii) las indemnizaciones por seguros (excepto los de lucro cesante).
- f) *Deducciones*: La Reforma Tributaria de diciembre de 2007 ha establecido la posibilidad de que las personas naturales puedan deducir en su liquidación del impuesto a la renta personal determinados gastos personales propios y de su cónyuge e hijos menores de edad o discapacitados, que no perciban ingresos y dependan del contribuyente, hasta en el 50% del total de sus ingresos gravados y sin superar 1.3 veces el MNI del impuesto (US\$ 7.850 x 1.3 = US\$ 10.205). Los gastos personales admitidos son los realizados en (i) alquiler o pago de intereses para adquisición de vivienda; (ii) educación; (iii) salud; (iv) vestimenta; y (v) alimentación.
- g) *Tabla*: Para la liquidación del impuesto, antes de la Reforma Tributaria de diciembre de 2007 se aplicaba a la base imponible la estructura de tasas que figura en el Cuadro 2.3. La Reforma Tributaria sustituyó esta tabla por la que se presenta en el Cuadro 2.4.

CUADRO 2.3
IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES - TABLA EJERCICIO 2007
(PRE - REFORMA TRIBUTARIA)

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción básica	% Impuesto Fracción excedente
0	7 850	0	0%
7 850	15 700	0	5%
15 700	31 400	393	10%
31 400	47 100	1 963	15%
47 100	62 800	4 318	20%
62 800	en adelante	7 458	25%

Fuente: Artículo 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI).

CUADRO 2.4
IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES - TABLA EJERCICIO 2008
(REFORMA TRIBUTARIA)

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción básica	% Impuesto Fracción excedente
0	7 850	0	0%
7 850	10 000	0	5%
10 000	12 500	108	10%
12 500	15 000	358	12%
15 000	30 000	658	15%
30 000	45 000	2 908	20%
45 000	60 000	5 908	25%
60 000	80 000	9 658	30%
80 000	en adelante	15 658	35%

Fuente: Artículo 88 de la Ley de Reforma para la Equidad Tributaria del Ecuador (LRET).

Como se ve:

- Se incorporaron dos tasas marginales en el tramo superior de la escala, pasando a estar gravados al 30% los ingresos entre US\$ 60 mil y US\$ 80 mil, y al 35% los superiores a US\$ 80 mil.
- Además de los dos tramos anteriores, se incorporó otro, con lo que la tabla actual tiene nueve tramos (el exonerado y ocho gravados).

²⁴ No deja de ser curioso que se otorgue una exención al propio discapacitado, que puede suponerse que no obtiene ningún ingreso o lo obtiene de muy bajo nivel. La legislación comparada muestra que en estos casos se concede una deducción especial a quien se hace cargo del discapacitado. En efecto, Roca y Vallarino (2003) estimaron, en base a las devoluciones de IVA a las que tienen derecho, que los ingresos de discapacitados totalizaron US\$ 0.5 millones en 2001 (año en que el PIB fue de US\$ 21.250 millones).

- h) *Tratamiento de las rentas del capital*: Como se dijo, los dividendos y utilidades son gravados en cabeza de empresa (15% si se reinvierten, 25% si se distribuyen). A nivel personal se exoneran, es decir, cuando se distribuyen no se integran con las demás rentas para ser gravados. Lo mismo sucede con los beneficios distribuidos por los fondos de inversión y otros fondos.

Las demás rentas del capital (intereses²⁵, arrendamiento de inmuebles, renta de la tierra, y ganancias de capital) se suman a las demás rentas del contribuyente y se gravan de acuerdo a la estructura de tasas progresivas ya citada.

2.1.3. Tributación Internacional

i) Rentas del exterior obtenidas por residentes: el regreso a la renta territorial

Hasta antes de la reciente Reforma Tributaria, Ecuador seguía en su imposición a la renta el criterio de renta mundial (residencia) por el cual, teóricamente, se grava la renta obtenida por los residentes tanto en el país como en el exterior, en oposición al criterio de renta territorial (fuente), que grava la renta obtenida en el país por residentes y no residentes. En la práctica, se gravan además en la fuente ciertas rentas de no residentes (pasivas y activas), con lo que, en rigor, se está ante una tributación mixta (residencia más fuente)²⁶.

Teóricamente, la superioridad del criterio de renta mundial parece clara, tanto en la imposición sobre personas naturales como sobre sociedades. No obstante, en la práctica, el principal problema de la renta mundial para países como Ecuador, que aún enfrenta dificultades para fiscalizar satisfactoriamente el IVA, es que demanda un perfecto funcionamiento de la Administración Tributaria y, en particular, del intercambio de información. Este intercambio, aún entre países desarrollados y con décadas de contacto, es bajo, especialmente cuando se trata de información en materia de tributación directa y, peor aún, los especialistas perciben un regreso más que un progreso. Por tanto, en los países en desarrollo, con Administraciones Tributarias más débiles, la superioridad teórica del criterio de renta mundial acaba siendo nominal.

En este sentido, en la Reforma Tributaria de diciembre de 2007, Ecuador ha decidido “regresar” al criterio de territorialidad en la imposición a la renta. En efecto, las rentas, tanto activas como pasivas, obtenidas en el exterior por personas naturales y por sociedades, y que han sido sometidas a imposición en otro Estado, no se gravan en Ecuador²⁷. El objetivo declarado por las autoridades es el de incentivar la repatriación de rentas obtenidas por ecuatorianos en países con tributación más baja que Ecuador (lo que obligaría, con la legislación anterior a la Reforma, a pagar la diferencia). Según el SRI (2007 a), en base a información de la Superintendencia de Bancos, los depósitos del sistema financiero ecuatoriano en el exterior son aproximadamente 2.000 millones de dólares, un 4.5% del PIB²⁸.

A este respecto, y teniendo como marco la propuesta de una “renta territorial pragmática”, presentada en Barreix y Velayos (2008), interesa realizar los siguientes comentarios:

- Dadas las dificultades prácticas ya comentadas para una aplicación efectiva del criterio de renta mundial, es compartible el pragmatismo de esta decisión de Ecuador.
- La exoneración de las rentas empresariales activas (básicamente utilidades repatriadas desde filiales en el exterior) es justificable pues resulta positivo que estas rentas continúen dentro del circuito inversión–re inversión.
- Las rentas activas obtenidas en el exterior por personas naturales residentes (básicamente asistencia técnica) suelen estar sometidas a altas tasas de retención, cercanas a la tasa del impuesto sobre la renta de sociedades, como modo de prevenir la ventaja de la mano de obra extranjera especializada sobre la nacional. Por tanto, aplicar el criterio de renta mundial

²⁵ Excepto los de depósitos a la vista y los obtenidos en depósitos a un año o más de plazo.

²⁶ Este es el criterio que siguen los sistemas tributarios de los países defensores de la tributación por renta mundial en el país de residencia, los países exportadores de capital. Esta tributación mixta obliga a prever esquemas de corrección, eliminación o prevención de la doble imposición, ciertamente complejos en cuanto quieren cubrir todos los casos posibles, lo que dificulta el buen funcionamiento del sistema tributario y genera mecanismos de contraplanificación fiscal.

²⁷ Véase artículo 102 de la LRET.

²⁸ El PIB del año 2007, de acuerdo al BCE, fue de US\$ 44.490 millones (preliminar).

otorgando un crédito por el impuesto pagado en el exterior, seguramente conduciría al mismo resultado que la exoneración.

- d) También es compartible la exoneración a las rentas pasivas de capital (básicamente intereses) obtenidas por empresas en el exterior siempre que se repatrien e incorporen al circuito inversión–reversión.
- e) Respecto a las rentas pasivas de capital (intereses, alquileres, ganancias de capital) obtenidas en el exterior por personas naturales residentes en Ecuador, es razonable que se los grave de manera similar a quienes ahorran en Ecuador. En definitiva, lo que se defiende es que un residente debe pagar sobre su ahorro por gozar del privilegio de la residencia en Ecuador, es decir, poner al ahorro interno en pie de igualdad con el externo a nivel tributario.
- f) Finalmente, se considera clave para completar la racionalidad de la propuesta (para “cerrar el círculo”) gravar la distribución de dividendos –a personas naturales y los remitidos o acreditados al exterior–, cosa que no hace el sistema tributario ecuatoriano. La exoneración a las rentas obtenidas en el exterior se comparte en la medida que se repatrien e incorporen al circuito inversión–reversión. Lo que no puede haber es renuncia de recaudación sino aplazamiento, porque estas rentas deberían luego ser gravadas cuando se distribuyan dividendos²⁹.

ii) Rentas de no residentes obtenidas en Ecuador

Respecto a las rentas de fuente ecuatoriana obtenidas por no residentes, cabe realizar los siguientes comentarios:

- a) Los dividendos y utilidades acreditados o remitidos al exterior, tanto por sociedades nacionales como por sucursales y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, después del pago del Impuesto a la Renta no son objeto de ningún gravamen adicional, punto que ya ha sido comentado.
- b) Pagos al exterior
 - Las rentas obtenidas en Ecuador por personas naturales no residentes (servicios técnicos y de asistencia técnica) están sometidas a una retención definitiva del 25%.
 - Antes de la reciente Reforma Tributaria, los intereses pagados por préstamos del exterior eran deducibles y no estaban sujetos a retención alguna siempre que estuviesen registrados ante el Banco Central del Ecuador (BCE) y la tasa no superara la tasa máxima referencial fijada por el Directorio del BCE. A partir de la Reforma, todos los pagos de intereses al exterior están sujetos a una retención de 25% (excepto los realizados a gobiernos u organismos multilaterales). Esta medida, junto a las normas de subcapitalización que también estableció la reciente Reforma Tributaria, intentan desalentar la práctica de reducir la carga tributaria disfrazando la remisión de dividendos de pago de intereses. El rendimiento de esta medida estimado por el SRI (2007 a) es de US\$ 82 millones (0.18% del PIB del año 2007).

2.2. Imposición al Patrimonio

2.2.1. Impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central

Desde que la definición de patrimonio no es trivial, no existe una categorización única de impuestos al patrimonio. Aquí se sigue la clasificación realizada en el excelente trabajo de De Cesare y Lazo (2007).

Los impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central en Ecuador son tres: el impuesto a los vehículos motorizados; el impuesto sobre herencias, legados y donaciones³⁰; y el impuesto a las tierras rurales, creado por la reciente Reforma Tributaria, que entró en vigencia en enero de 2008.

²⁹ Si también se optase por gravar las rentas pasivas de capital obtenidas en el exterior por personas naturales residentes, se deberá tener reglas de capitalización débil y determinar un límite de rentas de capital dentro de rentas totales (por ejemplo, 20%) por encima del cual la empresa pasa a tributar al 25%, de modo de evitar que las personas naturales disfracen sus rentas pasivas del exterior de rentas empresariales.

³⁰ En rigor, no existe impuesto a las herencias, legados y donaciones como tal, sino que la Ley de Régimen Tributario Interno dice (artículo 36, literal d) que están gravados por el Impuesto a la Renta los beneficiarios de ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones.

- i. La recaudación del **impuesto a los vehículos motorizados**³¹ fue, en promedio, 0.18% del PIB en el período 2001–2007, representando un 1.5% de los ingresos tributarios del país.

El impuesto, de carácter anual, grava la propiedad de los vehículos de acuerdo a la tabla que se adjunta (Cuadro 2.5), aplicada sobre el avalúo de los vehículos que consta en la base de datos del SRI.

CUADRO 2.5
IMPUESTO A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS - TABLA VIGENTE

Base imponible		Tarifa	
Desde	Hasta	Sobre la fracción básica	Sobre la fracción excedente
US\$	US\$	US\$	%
0	4 000	0	0,5
4 000	8 000	20	1
8 000	12 000	60	2
12 000	16 000	140	3
16 000	20 000	260	4
20 000	24 000	420	5
Más de 24 000		620	6

Fuente: Ley 2001–41, Capítulo I. Suplemento del Registro Oficial N° 325, del 14 de mayo de 2001.

Los dos últimos tramos de la tabla actual fueron incorporados por la reciente Reforma Tributaria³². A modo de ejemplo, el propietario de un vehículo avaluado por el SRI en US\$ 23.000 pagaba antes de la Reforma US\$ 540 anuales; a partir de la reforma, pagará US\$ 570.

Este impuesto nacional, administrado por el SRI, se solapa con el impuesto a la propiedad de los vehículos que cobran los gobiernos municipales, aunque la recaudación de este último es menos de un 10% de la del impuesto nacional. Los impuestos a la propiedad de los vehículos suelen asignarse a los gobiernos subnacionales, pues son éstos quienes ejecutan las obras de infraestructura de transporte de las que se benefician los conductores.

- ii. El **impuesto sobre herencias, legados y donaciones** fue modificado en la reciente Reforma Tributaria³³. Antes de la misma, las herencias que superaran el mínimo no imponible del impuesto a la renta personal (US\$ 7.850) eran gravadas a la tasa única de 5%; luego de la reforma, son gravadas de acuerdo a la tabla que se adjunta (Cuadro 2.6).

CUADRO 2.6
IMPUESTO A LAS HERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES - TABLA VIGENTE

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto fracción básica	Impuesto fracción excedente
US\$	US\$	US\$	%
0	50 000	0	0%
50 000	100 000	0	5%
100 000	200 000	2 500	10%
200 000	300 000	12 500	15%
300 000	400 000	27 500	20%
400 000	500 000	47 500	25%
500 000	600 000	72 500	30%
Más de 600 000		102 500	35%

Fuente: Artículo 91 de la Ley de Reforma para la Equidad Tributaria del Ecuador (LRET).

³¹ Véase la Ley 2001–41, Capítulo I. Suplemento del Registro Oficial N° 325, del 14 de mayo de 2001.

³² Véase artículo 154 de la LRET.

³³ Véase artículo 91 de la LRET.

Tanto la introducción de tasas marginales progresivas, para dotar de mayor progresividad al impuesto, como la elevación del mínimo no imponible (de US\$ 7.850 a US\$ 50.000) son compatibles. En particular, un mínimo no imponible alto minimiza la discriminación que se introduce al gravar la transferencia intergeneracional de un bien o derecho –casa, empresa o bono– y, por otra parte, no gravar la transferencia intergeneracional que no se realiza en bienes sino, por ejemplo, con una mejor educación (paga), con la que la nueva generación podrá obtener mayores ingresos, o una superior atención de salud privada. Con la nueva tabla, las herencias superiores a los US\$ 150.000 son las que pasan a pagar más que con la tabla anterior.

Adicionalmente, la Reforma ha dispuesto que en el caso de que los beneficiarios se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, las tarifas de esta tabla se reduzcan a la mitad. Esta discriminación positiva es habitual en este impuesto.

Aunque no es una fuente importante de ingresos –la recaudación en 2007, primer año en que el SRI la informó³⁴, fue de US\$ 3.3 millones–, el impuesto sobre herencias tiene un papel de justicia. Una parte importante del capital en Ecuador es la propiedad inmueble y la misma se valoriza capturando las externalidades de los proyectos públicos –agua, saneamiento, caminos, etc.–, por lo que, atendiendo el principio del beneficio, la sociedad puede reclamar parte de la inversión realizada.

- iii. Finalmente, la reciente Reforma Tributaria ha creado el impuesto a las tierras rurales³⁵, que grava la propiedad o posesión de los inmuebles rurales de superficie igual o superior a 25 hectáreas ubicados dentro de un radio de 40 kilómetros de las cuencas de agua.

El impuesto anual es de US\$ 7.85³⁶ por cada hectárea que sobrepase las 25. Además, multiplicado por 4 es deducible de la base imponible del impuesto a la renta a pagar por la producción de la tierra (hasta el monto de la renta neta). De este modo, funciona como un pago mínimo (el excedente respecto a la renta neta no se puede pasar a ejercicios futuros). Por tanto, si se obtiene una rentabilidad por hectárea de US\$ 31.4 (US\$ 7.85 x 4), el impuesto a la tierra será totalmente deducible del impuesto a la renta y el contribuyente continuará pagando lo mismo –aproximadamente³⁷ que antes de la Reforma. Por tanto, la filosofía del impuesto es que cada hectárea debe tener esta rentabilidad mínima de US\$31.4.

El propósito principal del impuesto, según el gobierno, es combatir la alta concentración de la tierra en Ecuador. En efecto, de acuerdo al Censo Agropecuario, sólo un 15.5% de las unidades de producción tienen una superficie de más de 20 hectáreas pero concentran el 80% de la superficie de tierras productivas. Para evitar el impuesto, los propietarios de tierras ociosas se verían empujados a su venta, fomentándose así su desconcentración y redistribución.

La superioridad teórica de los impuestos finalistas como éste es innegable. Pero su gran problema es la aplicación práctica porque, por ejemplo, deberían distinguirse los diferentes tipos de suelos –y forzar al pago mínimo a quienes estuvieran por debajo de la productividad media del suelo en el que producen– y diferenciar entre extensiones –de modo de reconocer la existencia de economías de escala y dar mayor progresividad al impuesto–.

Debe tenerse en cuenta, además, que este impuesto nacional se solapa con el impuesto a la propiedad de predios rurales que cobran los municipios.

2.2.2. Impuestos al patrimonio que cobran los municipios

La recaudación de impuestos al patrimonio de los municipios fue, en promedio, 0.29% del PIB en el período 2001–2007, representando el 61% del total de los impuestos al patrimonio que se cobraron en el

³⁴ Antes estaba incluida, sin distinguirse, dentro de la recaudación del Impuesto a la Renta.

³⁵ Véase artículos 173 a 181 de la LRET.

³⁶ Uno por mil del mínimo no imponible del impuesto a la renta personal.

³⁷ Se dice aproximadamente porque el impuesto no se aplica a todas las hectáreas sino a aquellas que sobrepasen las 25.

país. Los impuestos al patrimonio que cobran los municipios en Ecuador son cinco: a los predios urbanos, a los predios rurales, alcabala, a los activos totales y a los vehículos³⁸.

- i. La recaudación del **impuesto a los predios urbanos** fue, en promedio, 0.12% del PIB en 2001–2007, representando un 29% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales pero solo un 3% de sus ingresos totales.

Este impuesto, de exclusiva financiación municipal, grava la propiedad de los predios –el suelo más las edificaciones en él realizadas– ubicados en zonas urbanas. El valor catastral de los predios debe coincidir con los precios de mercado, y la Ley Orgánica Municipal prevé que las municipalidades realicen cada bienio, con carácter obligatorio, actualizaciones de sus catastros³⁹.

Los predios con un valor inferior a US\$ 5.000⁴⁰ están exentos del pago del impuesto. La tasa aplicable la decide cada municipio dentro de un rango determinado por la Ley Orgánica Municipal, que va del 0.25 por mil al 5 por mil.

Las disposiciones hasta aquí comentadas fueron introducidas por la reforma de septiembre de 2004 (Ley 44/2004), que exigió a los municipios la actualización de sus catastros antes de diciembre de 2005. La aplicación de las nuevas tasas sobre los valores ajustados de las propiedades tendrá lugar en el bienio 2007–2008, porque las tarifas que rigieron en el bienio 2006–2007 se calcularon dividiendo el impuesto recaudado en 2005 entre la base actualizada⁴¹.

Dado el incremento en la tributación que implicaría la actualización de los catastros, la propia Ley 44 modificó las tasas del impuesto, sustituyendo el rango anterior, que iba de 3 por mil a 16 por mil, por el rango ya citado, que va de 0.25 por mil a 5 por mil. En la misma línea, la mayoría de 10 municipios analizados por el ex-CONAM⁴² (véase Vargas, 2006) ha decidido adoptar como tasa única el 0.25 por mil o, en su defecto, un rango cuya tasa superior en ningún caso supera el 1 por mil (solo un 20% de la tasa máxima posible). Más aun, antes de la Reforma las tasas ya se ubicaban en el piso de la estructura anterior, lo que evidenciaría escasa voluntad política de los gobiernos municipales para aumentar la recaudación del impuesto.

- ii. Por su parte, la recaudación del **impuesto a los predios rurales** fue, en promedio, 0.02% del PIB en 2001–2007, representando un 5.7% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales y apenas un 0.6% de sus ingresos totales. Los predios con un valor inferior a US\$ 3.000 están exentos del pago del impuesto⁴³. La tasa aplicable la decide cada municipio dentro de un rango determinado por la Ley Orgánica Municipal, que en este caso va del 0.25 por mil al 3 por mil. Al igual que en el caso del impuesto sobre los predios urbanos, la Ley Orgánica Municipal exigió a los municipios la actualización de sus catastros antes de diciembre de 2005 y la aplicación de las nuevas tasas sobre los valores ajustados de las propiedades rurales en el bienio 2006–2007. Sin embargo, no se observó ningún incremento en la recaudación; en efecto, la recaudación promedio del bienio 2006–2007 (post-reforma) fue de 0.03% del PIB, el mismo nivel que en el bienio anterior.

³⁸ Si bien la tarifa del impuesto municipal a las patentes (véase Ley Orgánica Municipal codificada, artículos 363 a 367) se determina en función del “capital”, se considera que igualmente constituye un impuesto sobre el permiso para realizar una actividad económica, por lo que no se incluye aquí dentro de los impuestos al patrimonio. Por otra parte, en una definición amplia de imposición al patrimonio también podrían incluirse las contribuciones por mejoras, tributos vinculados a las obras y servicios públicos que pretenden recuperar total o parcialmente su costo gravando a quienes percibieron el beneficio (localizado) de las mismas. (De Cesare y Lazo, 2007). Aquí, no obstante, se prefirió no considerarlas porque no se pudo identificar con precisión su monto. Por ejemplo, de acuerdo a información del MEF (2008 a), en el año 2005 totalizaron US\$ 41 millones, la misma recaudación que el impuesto predial urbano, pero en el año 2007 no figuran.

³⁹ Véase artículo 308.

⁴⁰ La Ley Orgánica Municipal codificada establece este límite (en el artículo 326) como “25 remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general”, cuyo valor es de US\$ 200 desde el 1 de enero de 2008.

⁴¹ Véase Disposición Transitoria Primera de la Ley 44–2004.

⁴² Consejo Nacional de Modernización del Estado.

⁴³ La Ley Orgánica Municipal codificada establece este límite (en el artículo 336) como “15 remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general”.

- iii. La recaudación del **impuesto de alcabala**⁴⁴ fue, en promedio, 0,05% del PIB en 2001–2007, representando un 11.8% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales pero solo un 1,2% de sus ingresos totales. El impuesto grava la transmisión (básicamente ventas y donaciones) de bienes raíces y buques a la tasa de 1%.
- iv. La recaudación del **impuesto a los activos totales**⁴⁵ fue, en promedio, 0,08% del PIB en 2001–2007, representando un 20.4% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales pero solo un 2% de sus ingresos totales. El impuesto grava, con la tasa única de 1.5 por mil, el activo total del año anterior, deducidas las obligaciones de hasta un año de plazo y los pasivos contingentes, de todas las sociedades y de las personas naturales que realizan actividades económicas y están obligadas a llevar contabilidad⁴⁶.
En el trabajo de De Cesare y Lazo (2007), se excluyeron los impuestos sobre los activos que actúan como pago mínimo del impuesto a la renta. Como se acaba de ver, ése no es el caso del impuesto a los activos totales que cobran los municipios en Ecuador y, por ese motivo, se lo incluyó dentro de los impuestos al patrimonio.
- v. Finalmente, el **impuesto a los vehículos**⁴⁷ grava anualmente su propiedad. El impuesto a pagar va desde los US\$ 5 a los US\$ 70, considerándose el avalúo que conste en el SRI. En el período 2001–2007, su recaudación fue, en promedio, 0.01% del PIB. Este impuesto se solapa con el Impuesto a los Vehículos Motorizados que cobra el Gobierno Central.

2.2.3. Racionalización y potencial recaudatorio

La imposición al patrimonio en Ecuador demanda, en primer lugar, una racionalización. No hace sentido económico que los municipios administren cinco impuestos al patrimonio para recaudar tan sólo 0.29% del PIB, lo que sólo representa un 7% del total de sus ingresos. Por sí solo, el impuesto a los vehículos motorizados–nacional, administrado por el SRI–, recauda las dos terceras partes de lo que recaudan los cinco impuestos municipales al patrimonio.

En el mismo sentido, no es racional que estos impuestos se solapen entre sí. Por ejemplo:

- a) el impuesto a los activos totales y el impuesto a las patentes recaen sobre la misma base imponible⁴⁸;
- b) los inmuebles –suelo y edificaciones– “productivos” (afectados a actividades económicas), además de estar gravados por el impuesto predial (urbano o rural)⁴⁹, también son alcanzados por el impuesto a los activos totales y el impuesto a las patentes;
- c) los predios rurales son gravados, además, a partir de la reciente Reforma Tributaria, por el impuesto a las tierras –aunque, como se dijo, este opera como un pago mínimo de impuesto a la renta–;
- d) la propiedad de vehículos es gravada tanto por el impuesto nacional a los vehículos motorizados como por el impuesto municipal a los vehículos; y
- e) las ventas de inmuebles urbanos son alcanzadas tanto por el impuesto de alcabala como por el impuesto a las utilidades en la compraventa de predios urbanos y, además, por el impuesto a la renta personal.

Adicionalmente, algunos de estos impuestos presentan debilidades técnicas. Por ejemplo, el impuesto a los activos –y a las patentes, que en muchos municipios se cobra sobre la misma base imponible– produce un efecto cascada⁵⁰. Por otra parte, es técnicamente recomendable no fijar mínimos

⁴⁴ Véase Ley Orgánica Municipal codificada, artículos 344 a 352.

⁴⁵ Véase Ley 006 del Control Tributario y Financiero de 1988, Título III, Capítulo III.

⁴⁶ Las personas naturales que realizan actividades económicas y están obligadas a llevar contabilidad son aquellas que operan (al 1 de enero de cada ejercicio) con un capital propio que supera los US\$ 24.000 o cuyos ingresos brutos del ejercicio inmediato anterior superan los US\$ 40.000.

⁴⁷ Véase Ley Orgánica Municipal codificada, artículos 355 a 359.

⁴⁸ De acuerdo a Vargas (2006), son muchos los municipios que optan por gravar el activo total menos el pasivo corriente y, así, la base imponible del impuesto a las patentes termina siendo la misma que la de los activos totales.

⁴⁹ Es necesario puntualizar que la Ley Orgánica Municipal codificada (artículo 327) exonera a los edificios construidos para hoteles y otorga una exoneración, hasta por los dos años siguientes al de su construcción, a los edificios con fines industriales.

⁵⁰ Como bien ejemplifica Vargas (2006), el préstamo de un banco a un industrial representa un activo para el banco, por el cual debe tributar. Una vez que el industrial invierte el préstamo, su proyecto concretado será un activo que, nuevamente, debe tributar.

no imponible en los impuestos prediales en función del valor de los inmuebles, como se hace en Ecuador, pues esto alienta su subvaluación⁵¹.

Parece necesario, por tanto, que los municipios reduzcan los costos de administrar tantos impuestos improductivos y se concentren en la recaudación de aquellos con la mejor relación beneficio (potencial recaudatorio)–costo (de administración): los impuestos prediales.

Existe consenso en que los impuestos a la propiedad inmueble –urbana y rural– son la base de la descentralización. Para impulsarla, es altamente recomendable asignar su base a los gobiernos subnacionales, tal cual se hace actualmente en Ecuador. En primer lugar, porque debido a la inamovilidad de la base imponible y a su alta visibilidad, resulta un impuesto fácil de administrar para los gobiernos subnacionales, que generalmente tienen menor capacidad de gestión que el Gobierno Central. Además, atendiendo el principio del beneficio, también es justo asignar esta base imponible a los municipios porque el aumento de valor de la propiedad está ligado a los servicios que obtiene primordialmente del gobierno municipal (por ejemplo, infraestructura en caminería rural y urbana, saneamiento, etc.).

Pero para que la imposición municipal a la propiedad inmueble en Ecuador comience a tener un papel relevante en la descentralización, es condición necesaria que se aproveche su potencial recaudatorio que, como se vió, está subexplotado. Con una recaudación de tan solo 0.14% del PIB, no se concretan las posibilidades (teóricas) de que los impuestos prediales contribuyan (i) a la suficiencia –ayudando a corregir el desequilibrio vertical de los municipios–; (ii) a mejorar la equidad –tanto complementado al impuesto a la renta (en dificultades para gravar las rentas del capital) como alentando la desconcentración de la propiedad de la tierra–; y (iii) a apoyar el control del impuesto a la renta.

Aparentemente, se habría hecho un gran avance en la solución del grave problema de la desactualización de los catastros. De acuerdo a Vargas (2006), en la muestra de municipios relevados por la ex–CONAM, la base imponible se multiplicó, en promedio, por 20. No obstante, si los municipios adoptan para el bienio 2008–2009 la tasa mínima (0.25 por mil), la única forma de que la recaudación de los impuestos prediales alcance la recaudación promedio (subexplotada) de América Latina (aproximadamente 0.35% del PIB, de acuerdo al *Cuadro 1.6*) es que la base gravada sea 1.5 veces el PIB. Este número, propio de los países desarrollados, es imposible que se verifique en el caso de Ecuador, aunque los catastros estén realmente a precios de mercado, porque el subregistro no se ha corregido, hay mínimos no imponibles en ambos impuestos prediales, y porque seguramente se continuará otorgando deducciones en forma discrecional. Por tanto, es necesario que los municipios rompan su inercial falta de voluntad política para elevar las tasas.

2.3. Algunos estudios anteriores sobre el impacto redistributivo de los impuestos en Ecuador⁵²

La mayoría de los estudios sobre la progresividad y el impacto redistributivo de los impuestos en Ecuador se han centrado en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo que resulta lógico tratándose del principal recaudador del sistema tributario ecuatoriano. Pero, adicionalmente, estos estudios forman parte de la polémica, aún no cerrada, sobre si el IVA es un impuesto regresivo o progresivo.

En rigor, la discusión final refiere a si es mejor indicador de bienestar el ingreso o el consumo. En efecto, cuando se considera como indicador de bienestar el ingreso, el IVA suele resultar regresivo, mientras que cuando se considera el consumo suele resultar progresivo. La diferente conclusión según se considere uno u otro caso no es sorprendente:

- a) Por un lado, si, globalmente consideradas, las exoneraciones de bienes y/o servicios y las tasas diferenciales– inferiores y superiores a la tasa general, en caso de que las haya –determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres, el ratio IVA/Consumo subirá a medida que se avanza en la escala de hogares ordenados según su gasto per cápita y el impuesto resultará, por tanto, progresivo.

⁵¹ Véase Sureda (2007).

⁵² El propósito de esta sección no es realizar un resumen exhaustivo de todos los estudios disponibles, por lo que, involuntariamente y sin sesgo alguno, pueden resultar no citados trabajos dignos de consideración.

- b) Por otro lado, los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de su ingreso. Por tanto, aunque existan exoneraciones y tasas diferenciales, es muy probable que el IVA como porcentaje del ingreso sea menor en los hogares más ricos que en los hogares más pobres, resultando el impuesto regresivo.

Como ejemplos de esta polémica para el caso de Ecuador, puede consultarse a SIISE (2001) y a Molina y otros (2000). El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), actualmente Unidad del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social, estimó, a partir del procesamiento de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 1998–1999 y considerando el consumo como indicador de bienestar, que el IVA vigente en Ecuador en 2000 era progresivo. Por el contrario, el trabajo de Molina y otros (2000), a partir del procesamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos (ENIGHU) 1994–1995 y considerando el ingreso como indicador de bienestar, concluye que el IVA vigente en Ecuador en 2000 era regresivo.

Respecto a la progresividad e impacto redistributivo de la tributación directa, y en particular de la imposición sobre la renta, preocupación central de este trabajo, hay menos análisis disponibles. Roca y Vallarino (2003a) estimaron el impacto redistributivo de la política fiscal, es decir, del sistema tributario y el gasto público social conjuntamente considerados. Respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales en 2003 –a partir del procesamiento de la ECV 1998–1999 y considerando como indicador de bienestar el ingreso antes de la política fiscal y ajustado por escalas de equivalencia– presentan conclusiones similares a las que, como se verá, se obtienen en este trabajo. En particular:

- a) el impuesto presentaba una muy alta progresividad –el 10% de más altos ingresos, que percibía más del 55% del ingreso, pagaba más del 90% del impuesto– pero poco relevante impacto redistributivo;
- b) el 70% más pobre de la población quedaba fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible y el 10% más rico pagaba más del 90% del tributo.

Finalmente, Arteta (2006) también estima el impacto redistributivo del sistema tributario y el gasto público social conjuntamente considerados. Respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales en 2004 –a partir del procesamiento de la ENIGHU 2004–2005 y considerando como indicador de bienestar el ingreso antes de la política fiscal–, Arteta estima que el 10% de más altos ingresos, que percibía el 30% del ingreso total⁵³, pagaba casi el 80% del impuesto, siendo el único decil “perdedor” con la introducción del impuesto⁵⁴. No obstante, este pago representaba tan solo un 2.5% de los ingresos de este decil, señalando una capacidad redistributiva poco significativa del tributo –el índice de Gini de la distribución del ingreso pasaba de 0.408 antes de la política fiscal a 0.403 luego del IRPN⁵⁵.

⁵³ Este dato indica una concentración del ingreso significativamente menor a la que muestran los trabajos anteriores y posteriores. Por esta inconsistencia, la ENIGHU 2004–2005 ha sido fuertemente cuestionada en Ecuador.

⁵⁴ En el sentido de que su participación en el ingreso total cae luego de la introducción del tributo.

⁵⁵ Nótese, nuevamente, que según la ENIGHU 2004–2005, la distribución del ingreso en dicho período era más equitativa (Gini 0.408) que la distribución del consumo actualmente (Gini 0.46, según el INEC, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005–2006).

3. Evasión en el impuesto sobre la renta de sociedades (IRS)

El principal propósito de este capítulo es estimar la evasión en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (IRS) en Ecuador. En la sección 3.1 se presenta el escenario del fenómeno, es decir, se comentan brevemente algunos posibles determinantes de la evasión. En la sección 4.2 se explica brevemente la metodología seguida y en la sección 4.3 se presentan los resultados obtenidos.

3.1. El escenario

La probabilidad de ser descubierto y sancionado es una variable clave en la decisión del contribuyente de evadir o no. Dicha probabilidad está determinada, básicamente, por la actuación de la Administración Tributaria. En el entorno en el que se desempeña, la Administración Tributaria encuentra factores que facilitan o complican su gestión, como la importancia de las sanciones a los evasores, la concentración de la recaudación, la presencia de contribuyentes difíciles de gravar (*hard to tax*) y el propio diseño del sistema tributario. Finalmente, el cumplimiento voluntario depende del resto de las instituciones –formales e informales–. Si el funcionamiento de la economía está atravesado por conductas irregulares (corrupción e inseguridad jurídica), seguramente habrá un clima propenso a la evasión, antes que una condena social. A continuación, se repasan brevemente la influencia de estos factores en la recaudación del impuesto a la renta empresarial en Ecuador.

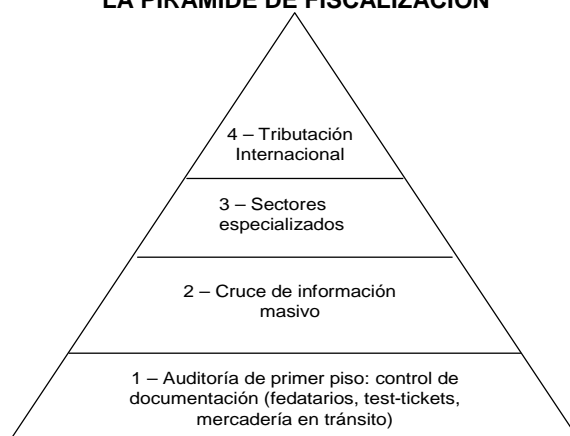
3.1.1. **Enforcement: el papel de la Administración Tributaria**

Las nuevas jerarquías del SRI, que asumieron en enero de 2007, consideran que en la gestión anterior prevaleció la visión del contribuyente como “cliente” (y no como potencial evasor), provocando que éste percibiera una menor probabilidad de ser auditado y sancionado. Por tanto, el objetivo declarado de las nuevas jerarquías es elevar la sensación de riesgo por incumplimiento. Los principales instrumentos para ello son: (a) un aumento y rediseño de las auditorías y (b) cambios al Código Tributario, básicamente en lo relativo al régimen sancionatorio, también introducidos en la reciente Reforma Tributaria, que entró en vigor en enero de 2008. En apoyo a las medidas anteriores, la Reforma también incorporó (c) legislación sobre fiscalidad internacional y (d) otras medidas—reformulación del anticipo del Impuesto a la Renta de Sociedades (IRS), tratamiento del *lease back*, requisitos formales para la deducción de gastos y determinación presuntiva de renta por coeficientes.

a) **Rediseño de las auditorías**

En este documento se entiende que el principal factor para elevar la sensación de riesgo son las auditorías, punto en el que las jerarquías del SRI reconocen la debilidad de la institución y sobre el que están trabajando. En particular, han decidido rediseñar las auditorías, fortaleciendo aquellas de la punta de la pirámide de fiscalización (ver *Figura 1*). En efecto, puede decirse que la fiscalización moderna sigue una estructura piramidal⁵⁶. En la base de la pirámide se realiza el control de la documentación con los auditores “en la calle”. En el segundo piso se efectúan los cruces masivos de información. El tercer escalón de fiscalización es el de los sectores especializados, que dependerán de cada economía. En el caso de Ecuador, deberían considerarse el sector petrolero, el financiero, transporte y comunicaciones y los agro exportadores (café, cacao, bananas, camarón, rosas). Por último, el cuarto nivel corresponde a la tributación internacional. A medida que se avanza en la pirámide, aumenta el grado de especialización necesario y la interacción con el sector privado.

FIGURA 1
LA PIRÁMIDE DE FISCALIZACIÓN



Fuente: Barreix y Roca (2003).

Ecuador ha realizado en forma eficiente la auditoría de primer piso, básicamente a través de los fedatarios. Este trabajo le ha permitido, en especial, abatir los niveles de evasión en el IVA, a lo cual ha contribuido, también, la baja tasa del impuesto (12%), la menor en América Latina luego de Panamá (5%) y Paraguay (10%). No obstante, y pese al impacto positivo que una menor evasión en el IVA tiene en la recaudación del impuesto a la renta (mayor facturación y/o menor sobredeclaración de costos), la alta concentración del IRS y la importancia de las empresas multinacionales hacen presumir que hay también un componente de evasión más sofisticada y, por tanto, se vuelve relevante que sea eficiente la auditoría más especializada de los niveles 3 y 4. En consecuencia, el SRI ha decidido crear la Unidad de Grandes Contribuyentes, que ha definido 42 grupos económicos a los que hará un seguimiento

⁵⁶ Véase Barreix y Roca (2003).

sistemático, y, por otro lado, se ha incluido en la reciente Reforma Tributaria una serie de disposiciones destinadas a controlar la fiscalidad internacional.

b) Reformas al Código Tributario

Como se dijo, para cumplir el objetivo de abatir los niveles de evasión/elusión, las nuevas jerarquías del SRI han decidido seguir la estrategia de elevar la sensación de riesgo por incumplimiento. Uno de los instrumentos a los que han recurrido para ello ha sido introducir, en la reciente Reforma Tributaria, varias modificaciones al Código Tributario, en especial agravando el régimen sancionatorio con la inclusión de penas de prisión.

En efecto, se han definido 14 casos de defraudación (que se suman a los ya establecidos en otras leyes tributarias) y para los mismos se han estipulado sanciones que van desde un año de prisión a seis años de reclusión menor ordinaria⁵⁷. Por ejemplo: la impresión y uso doloso de facturas no autorizadas por el SRI se sancionará con prisión de uno a tres años; la emisión o aceptación de facturas por operaciones inexistentes, con prisión de dos a cinco años; y la falta de entrega deliberada, total o parcial, de los impuestos retenidos, después de diez días de vencido el plazo para hacerlo, será sancionada con reclusión menor ordinaria de tres a seis años.

Adicionalmente, se asigna a la Administración Tributaria la competencia para sancionar las contravenciones y faltas reglamentarias, mediante un procedimiento sumario con notificación previa al presunto infractor, a quien se concede el plazo de cinco días para ejercer su defensa, pasado el cual el funcionario competente impondrá la sanción (o la absolución).

Dicho esto, corresponde una breve reflexión sobre si este endurecimiento del régimen sancionatorio, y en particular las penas de prisión, ayudarán en el futuro a abatir los niveles de evasión. Este documento considera que la pena de prisión por evasión debe ser absolutamente excepcional y que, adicionalmente, son necesarios tres pre-requisitos para su implantación: (i) una Administración Tributaria profesional y eficiente; (ii) un gasto público transparente; y (iii) una Justicia que funcione con celeridad y efectivice sanciones pecuniarias, que son las que sí son relevantes a los empresarios bien establecidos (en cuestiones económicas, una Justicia lenta es injusta). Los registros de Ecuador en los dos últimos puntos no son positivos. En efecto, de acuerdo a una encuesta que encargó el propio SRI (2008 a), el 65% de la población considera que la recaudación impositiva beneficia a los “ricos” y a los funcionarios públicos, y sólo un 30% considera que beneficia a “todos”. Respecto a la Justicia, de acuerdo a los indicadores elaborados por Sebastián et al (2008) a partir de la Executive Opinion Survey del World Economic Forum, Ecuador ocupa el penúltimo lugar entre 104 países en calidad de su Justicia. En el mismo sentido, un 98% de los empresarios ecuatorianos encuestados por el Banco Mundial a fines de 1999 consideró que la Justicia en el país es lenta (22%) o muy lenta (76%)⁵⁸. Finalmente, de acuerdo a los Doing Business Indicators del Banco Mundial (2008), el cobro de una deuda comercial en Ecuador demanda 498 días⁵⁹.

Por tanto, si bien es justo reconocer que, por ejemplo, apropiarse indebidamente del IVA es igual a otro tipo de hurto, parece desproporcionada su sanción con prisión si no existen circunstancias agravantes serias, hasta que no se cumplan las condiciones precisadas anteriormente⁶⁰. Además, interpretaciones muy laxas sobre conductas evasoras podrían terminar con muchos encarcelamientos o, en el otro extremo, interpretaciones muy estrictas podrían no condenar a nadie; es decir, se corre el riesgo de que se vuelva un instrumento de uso político. En Barreix y Roca (2008 b), atendiendo la necesaria defensa del contribuyente ante el igualmente necesario aumento de atribuciones de la Administración Tributaria, se plantea para Ecuador, como posible solución, la creación de un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo.

⁵⁷ Véase artículos 31 y 32 de la LRET.

⁵⁸ Procesamiento propio de los microdatos de la World Business Economic Survey (WBES). La WBES es una encuesta que el World Bank Institute del Banco Mundial realizó por única vez, a fines de 1999, a más de 10.000 empresarios de 81 países diferentes. Véase Roca (2008).

⁵⁹ El indicador mide el número de días que transcurre desde que el abogado demandante interpone la demanda y el cobro de la deuda se hace efectivo. Los detalles metodológicos se encuentran en <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EnforcingContracts.aspx>.

⁶⁰ Ya Locke, Montesquieu y Hamilton eran escépticos respecto a la pena de prisión a los evasores en algunas circunstancias (gasto público excesivo y abusivo). Véase Barreix y Roca (2003).

c) Normas de administración tributaria relativas a tributación internacional: precios de transferencia y subcapitalización

De acuerdo al SRI (2007 a), en el año 2006 las empresas agroexportadoras (definidas como aquellas cuyas exportaciones representaron al menos un 30% de sus ingresos y superaron los US\$ 300.000 anuales) declararon exportaciones por US\$ 986 millones y pagaron tan solo US\$ 2.3 millones de impuesto a la renta, un 0.2% de los ingresos declarados⁶¹. Sin duda, entre los mecanismos de evasión/elusión utilizados por estas empresas están la subvaloración de las exportaciones a empresas vinculadas establecidas en zonas de baja tributación o paraísos fiscales (donde remansan la utilidad) y/o un endeudamiento por montos muy superiores al capital propio (subcapitalización) con, nuevamente, empresas vinculadas ubicadas en zonas de baja tributación o paraísos fiscales. Por este motivo, las incorporaciones más relevantes incluidas al respecto en la legislación por la reciente Reforma Tributaria han sido sobre precios de transferencia y reglas de subcapitalización.

Respecto a la normativa sobre precios de transferencia⁶², se sustenta sobre el principio de libre competencia⁶³ y contempla una definición de “partes relacionadas” que incluye como tales, claro está, a las “sociedades domiciliadas, constituidas o ubicadas en una jurisdicción fiscal de menor imposición o en paraísos fiscales”⁶⁴. Interesa destacar que la legislación admite que los sujetos pasivos soliciten a la Administración Tributaria la valoración anticipada de las operaciones efectuadas entre partes vinculadas (acuerdos anticipados o APAs—advanced price agreements)⁶⁵. Este es un aspecto que suele preocupar a las empresas multinacionales en la medida que levanta la incertidumbre asociada a una aplicación discrecional de la normativa sobre precios de transferencia. De este modo, Ecuador se suma a Venezuela, Perú y Colombia, que ya permitían la celebración de este tipo de acuerdos.

Respecto a la subcapitalización, para que los intereses por préstamos del exterior sean deducibles, la LRET⁶⁶ establece límites al endeudamiento externo: (i) 300% del ratio deuda externa sobre capital social pagado en el caso de las sociedades y (ii) 60% del ratio deuda externa sobre activos totales en el caso de las personas naturales. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las retenciones por pago de intereses al exterior, inexistentes antes de la reciente Reforma Tributaria, también desalientan esta práctica de subcapitalización.

3.1.2. Los difíciles de gravar (*hard to tax*): la importancia de las multinacionales

Son varios los indicadores que muestran la importancia de las empresas multinacionales, en particular las petroleras, en la economía ecuatoriana. En relación a la tributación a la renta, y como se vio en el Capítulo 1, aproximadamente un 30% de la recaudación total de dicho impuesto, casi 1% del PIB, proviene de las multinacionales petroleras. Recuérdese que PetroEcuador, la petrolera estatal, no paga el IRS. A su vez, las multinacionales petroleras que tienen firmados contratos de prestación de servicios deben pagar un 44.4% sobre las utilidades distribuidas y un 25% sobre las reinvertidas. El resto, las que tienen firmados acuerdos de participación, están sujetas al régimen general.

No obstante la importancia de las empresas multinacionales en la recaudación, es también necesario tener presente que cuentan con una batería de opciones para disminuir artificialmente su carga tributaria (precios de transferencia, subcapitalización, etc.)⁶⁷, cuyo uso podría explicar una parte

⁶¹ La devolución de IVA a los exportadores representó en el período 2003–2005 aproximadamente un 15% de la devolución de IVA al sector público y un 30% más que la realizada por convenios internacionales. Aún considerando que a la mayoría de las empresas petroleras no se les devuelve el IVA, el monto es poco relevante y podría interpretarse como un indicador indirecto de que los exportadores renuncian al IVA compras para evitar fiscalizaciones del SRI.

⁶² Véase artículo 78 de la LRET.

⁶³ El artículo 78 de la LRET establece que “cuando se establezcan o impongan condiciones entre partes relacionadas en sus transacciones comerciales o financieras, que difieran de las que se hubieren estipulado con o entre partes independientes, las utilidades que hubieren sido obtenidas por una de las partes de no existir dichas condiciones pero que, por razón de la aplicación de esas condiciones no fueron obtenidas, serán sometidas a imposición”.

⁶⁴ Véase artículo 56 de la LRET. Para la determinación del precio de las operaciones celebradas entre partes relacionadas, de forma que se refleje el principio de libre competencia, el Reglamento de la LRET admite cualquiera de los siguientes métodos: método del precio comparable no controlado; método del precio de reventa; método del costo adicionado; método de distribución de utilidades; método residual de distribución de utilidades; método de márgenes transaccionales de utilidad operacional.

⁶⁵ Véase Reglamento de la LRET.

⁶⁶ Véase artículo 67.

⁶⁷ Para una excelente tipología de las estrategias fiscales en el escenario de la fiscalidad internacional, véase Sanz Gadea (2005).

importante de la brecha entre recaudación potencial y real. Por ejemplo, y tal cual muestra el *Cuadro 3.1*, los intereses pagados a las casas matrices fueron, en promedio, 0.6% del PIB entre 2003 y 2007, representando un 60% de las utilidades remitidas al exterior. En este período, los pagos de intereses al exterior no eran objeto de retención y Ecuador no contaba con reglas de subcapitalización, dos medidas dispuestas por la reciente Reforma Tributaria.

CUADRO 3.1
ECUADOR – LA IMPORTANCIA DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN EL IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL

1. Millones de US\$	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 03-07
Dividendos y utilidades distribuidas	263,6	288,6	277,9	369,3	388,9	507,6	366,5
Pago de intereses a vinculados	103,9	165,0	263,6	234,6	193,0	241,1	219,5
Total	405,8	453,6	541,5	604,0	581,9	748,7	585,9
2. % PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 03-07
Dividendos y utilidades distribuidas	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	1,1	0,99
Pago de intereses a vinculados	0,4	0,6	0,8	0,6	0,5	0,5	0,60
Total	1,6	1,6	1,7	1,6	1,4	1,7	1,6

Fuente: Elaboración propia en base a BCE (2008 a).

3.1.3. Concentración de la recaudación

En línea con lo que sucede en la mayoría de los países de América Latina, la concentración de la recaudación en el IRS en Ecuador es muy significativa. En efecto, tal cual muestra el *Cuadro 3.2*, en los años 2004 a 2006, aproximadamente 100 empresas “top” (entre un 0.1% y un 0.2% del total de contribuyentes) explicaron en promedio el 70% del IRS causado. Casi el 90% del IRS causado provino, en los tres años, del 1% superior de contribuyentes (1%+ en *Cuadro 3.2*). Como contrapartida, aproximadamente el 95% inferior de contribuyentes (95%-en *Cuadro 3.2*) solo explicó entre un 3% y un 4% del IRS causado.

CUADRO 3.2
CONCENTRACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA SOBRE SOCIEDADES

	2004			2005			2006		
	Nº cont	% cont	% IRS	Nº cont	% cont	% IRS	Nº cont	% cont	% IRS
Empresas "top"	75	0,1	67,1	97	0,2	73,3	104	0,2	70,3
1% +	511	1,0	86,4	602	1,3	89,3	702	1,3	87,9
95% -	47 508	94,9	3,8	44 106	93,7	2,8	50 624	93,1	3,4

Fuente: Elaboración propia en base a información del SRI.

Otro modo de analizar este fenómeno de la concentración es mirando la participación de las diferentes actividades económicas en la recaudación total del IRS. Desde este ángulo sobresale, claro está, la importancia del sector petrolero, cuya participación en el IRS causado fue de 37% en 2004 elevándose a 43% en el 2005. Es decir, cuatro de cada diez pesos de IRS provienen del sector petrolero.

En relación a la evasión y su control, esta alta concentración de la recaudación –en pocos contribuyentes y pocas actividades económicas– es un arma de doble filo. Por un lado, reduce los costos de administración del SRI en tanto se identifican con relativa facilidad los sectores y empresas relevantes. Pero, una vez identificados, la Administración Tributaria debe enfrentar la fiscalización de contribuyentes de significativa dimensión, que muy probablemente van por delante de ella en materia de planificación

fiscal y que, por pertenecer a sectores especializados, obligan a una fiscalización igualmente especializada, que el SRI recién está proyectando comenzar (Ver apartado 3.1.1. de este capítulo).

3.1.4. Problemas de diseño

En ocasiones, el propio diseño del sistema tributario abre oportunidades a los contribuyentes para disminuir su carga tributaria. Al respecto, se presentan dos comentarios para el caso de Ecuador.

a) Planificación fiscal

En Ecuador, al igual que en la mayoría de las legislaciones de América Latina, las empresas personales (unipersonales y limitadas) deben pagar (i) el impuesto sobre la renta empresarial o (ii) alguno de los regímenes simplificados para pequeñas empresas. Por otro lado, las personas naturales que realizan actividades económicas (cuentapropistas y profesionales) deben pagar el impuesto a la renta personal. Esta es la clásica tributación según la naturaleza jurídica (que no necesariamente tiene sentido económico).

Las oportunidades que en nuestros países tienen las personas naturales que realizan actividades económicas (cuentapropistas y profesionales) para hacerse empresas y así reducir su carga tributaria son, básicamente, dos: (1) aprovechar las oportunidades que ofrece el propio diseño tributario, o (2) directamente “colarse” en algún régimen de pequeñas empresas (por ejemplo, es conocido que en Argentina una gran parte de los profesionales se han registrado como monotributistas).

Respecto al primer punto, es ilustrativo el caso de Chile, donde las rentas empresariales no distribuidas se gravan al 17% mientras que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal llega al 40%. Como consecuencia, unos 30.000 profesionales “se vuelven” empresas al solo efecto de diferir el pago del impuesto a la renta personal. La mitad de las utilidades no distribuidas en Chile corresponde a empresas creadas con este propósito. Esto representa más de un 2% del PIB, aproximadamente lo mismo que Chile recauda de impuesto a la renta personal. El sistema tributario ecuatoriano, que presenta un problema de diseño similar, brinda, entonces, una oportunidad de “chilenización”⁶⁸.

En Ecuador, en la medida que la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal llegaba, antes de la reciente Reforma Tributaria, al 25%, existía un aliciente a que las personas naturales que realizan actividades económicas se volvieran empresas, procurando evitar estas tasas marginales altas, es decir, que creasen sociedades artificiales al solo efecto de remansar ahí sus utilidades y resultar gravados al 15%.

Con la reciente Reforma Tributaria, el aliciente se multiplica, por dos motivos: (i) la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta personal pasa a ser 35%, y (ii) se crea el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), que puede operar como un nuevo estímulo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se inscriban en este régimen para reducir su carga tributaria, eludiendo las altas tasas marginales del impuesto sobre la renta personal. (Este problema, que no es exclusivo de Ecuador sino de todos los regímenes simplificados, se trató en el Capítulo 2).

Pese a esto, y a diferencia del caso chileno, a partir de información del SRI puede estimarse que la distribución de dividendos en Ecuador superó el 85% en promedio en el período 2004–2006, lo que es un indicador indirecto de que predominan formas menos sofisticadas de evasión. Adicionalmente, de las utilidades distribuidas casi el 100% de las mismas se distribuye a personas naturales.

b) Back to back

La reciente Reforma Tributaria ha dispuesto la exoneración de intereses obtenidos por personas naturales y sociedades en depósitos a plazo fijo a un año o más de duración⁶⁹. En la presentación de la Reforma, se ha explicitado que el objetivo perseguido con la medida es incentivar el ahorro. Aquí solo se pretende advertir que esta medida genera una oportunidad de arbitraje. En efecto: XX, persona natural dueña de la empresa YY, coloca a 366 días en el Banco ZZ con el que negocia que, simultáneamente, le preste a su empresa. Como persona natural, XX no paga IRPF por los intereses ganados mientras que como empresa (YY) deduce los intereses pagados al Banco ZZ. Es verdad que la reforma establece que “esta exoneración no será aplicable en el caso en el que el receptor del ingreso sea deudor directa o

⁶⁸ Para una visión positiva sobre este diseño, según la cual la reducción del gravamen sobre las utilidades retenidas en 1984-1986 produjo un boom de inversión y de productividad en Chile, véase Hsieh y Parker (2002).

⁶⁹ Artículo 62 de la LRET.

indirectamente de la institución en que mantenga el depósito o inversión”, pero esta situación será difícil de controlar por la Administración Tributaria.

3.1.5. Instituciones informales: conductas irregulares y cultura de cumplimiento voluntario

En los años noventa, y en base al Consenso de Washington, se consideró estratégico fortalecer las administraciones tributarias de los países en desarrollo para lograr una mayor recaudación que viabilizara el pago de la deuda y la generación de recursos para el desarrollo social y de infraestructura⁷⁰. Para ello, partiendo de la premisa de que los Estados eran débiles institucionalmente y las burocracias pesadas e ineficientes, se impuso la creación de administraciones tributarias con autonomía funcional e independencia presupuestal. La idea de esta “isla” de eficiencia no era novedosa: ya en los años sesenta se había dotado a los Bancos Centrales de autonomía funcional y salarios privilegiados, para llevar a cabo una política monetaria profesional e independiente del poder político. La creación del SRI con su *status* actual, en 1997, siguió esta estrategia.

El problema de esta idea es que, efectivamente, se crea una “isla” dentro de un marco en el que el resto de las instituciones –formales e informales– no funciona ni con la misma eficiencia ni con la misma transparencia. En particular, si el funcionamiento de la economía está atravesado por conductas irregulares (corrupción e inseguridad jurídica –debilidad de los derechos de propiedad, incumplimiento de los contratos–) seguramente habrá un clima propenso a la evasión –y no una condena social–, pese a un buen funcionamiento de la Administración Tributaria⁷¹.

Este es precisamente el caso de Ecuador, que más allá del funcionamiento de sus instituciones formales –la normativa–, califica muy mal en un comparativo internacional en el funcionamiento de las instituciones informales –el cumplimiento de la normativa–, tal cual muestra el *Cuadro 3.4*.

CUADRO 3.3
INSTITUCIONES INFORMALES EN ECUADOR

Ranking	Fuente	Indicador
Coima 1: puesto 85 entre 104 países	Sebastián et al (2008) en base a Executive Opinion Survey	“Coima 1” refleja la percepción de los empresarios sobre la existencia de sobornos o “pagos extras” en su relación con determinadas áreas del sector público (entre otras, la Justicia, la obtención de licencias para la exportación e importación, la gestión de impuestos). También recoge el costo que esta conducta irregular tiene en el desarrollo de sus negocios.
Coima 2: puesto 101 entre 104 países	Sebastián et al (2008) en base a Executive Opinion Survey	“Coima 2” refleja la percepción de los empresarios sobre la existencia de conductas irregulares de funcionarios públicos y/o de políticos en el ejercicio de su cargo, como favorecer a determinadas empresas, desvío de fondos públicos, o la obtención de favores a cambio de donaciones a partidos políticos.
Competencia: puesto 88 entre 104 países	Sebastián et al (2008) en base a Executive Opinion Survey	“Competencia” recoge la percepción de los empresarios sobre el comportamiento ético de las empresas competidoras en sus relaciones con los funcionarios públicos, políticos y con otras empresas
Rule of law: puesto 177 entre 211 países	Governance indicators del Banco Mundial	Mide la confianza de los agentes económicos en el cumplimiento de las reglas (en particular en el cumplimiento de los contratos), en la policía y en la Justicia.
Corruption: puesto 156 entre 207 países	Governance indicators del Banco Mundial	Mide el uso de poder público para obtener ganancias privadas.

Fuente: Sebastián et al (2008) en base a Executive Opinion Survey; Governance indicators del Banco Mundial.

3.2. La estimación de la brecha de recaudación: consideraciones metodológicas

En esta sección se presenta brevemente la metodología seguida para estimar la evasión en el IRS. Para asegurar la comparabilidad de los resultados de los casos (países) analizados en este proyecto de

⁷⁰ Véase Barreix y Roca (2003).

⁷¹ En Barreix y Roca (2008 b), se repasan, tanto teóricamente como en el caso concreto de Ecuador, los problemas que implica la lentitud de la Justicia en el ámbito tributario y, como posible solución, se plantea la creación de un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo. En dicho artículo se ilustra cómo la mejoría en el funcionamiento aislado de una institución (la Administración Tributaria) sin correlato en el funcionamiento de las demás (Justicia) puede originar nuevos problemas, más que soluciones.

CEPAL, se ha seguido una metodología común, la del potencial teórico, que consiste en comparar la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto, construida a partir del excedente de explotación (EE) del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), al cual se le realizan varios ajustes. La metodología se puede consultar en Jorratt y Serra (1999), donde está cuidadosamente presentada para el caso de Chile.

Es necesario aclarar desde un principio que, aunque en términos generales se hablará de evasión, lo correcto sería hablar de brecha de recaudación, pues, como se verá a continuación, el método de estimación utilizado captura, sin distinguirlas, la evasión y la elusión, desde que calcula el impuesto potencial de acuerdo a la letra y al “espíritu” de la normativa, sin usar las lagunas de la legislación para reducir (legalmente) la carga tributaria (elusión).

1. Excedente Bruto de Explotación (EBE)

Es el agregado de las Cuentas Nacionales (CN) más próximo a la base imponible del IRS y, por este motivo, este método parte del mismo para estimar la base imponible potencial del impuesto. “Potencial” debería ser sinónimo de “sin evasión”; no obstante, esto no necesariamente se verificará si para la elaboración del SCN se ha tomado en cuenta información de la propia Administración Tributaria, que está afectada por evasión/elusión. Éste es, precisamente, el caso en Ecuador; no obstante, el BCE, encargado de la elaboración del SCN, realiza diferentes chequeos para asegurar que la calidad de la información es aceptable.

El EBE se define como $EBE=VBP-CI-R-II$, donde VBP es valor bruto de producción, CI es consumo intermedio, R es remuneraciones de los trabajadores e II son los impuestos indirectos sobre la producción (distintos al IVA) netos de subsidios.

El último año para el que BCE publicó la apertura del PIB en (i) remuneraciones de asalariados; (ii) ingreso mixto; (iii) impuestos menos subsidios sobre la producción; y (iv) excedente bruto de explotación (el llamado “cuarto cuadrante” de la Tabla de Utilización) fue 2001. Debido a un reciente cambio de estrategia en el BCE (ligado a un cambio de jerarquías), la actualización de esta información, que estaba en proceso, se ha suspendido, y los escasos recursos de la institución se han concentrado en el cambio de año base de las CN. Resulta curioso que habiendo sido el BCE pionero en la publicación de esta información, la deje de lado ahora, justo cuando los demás países de América Latina han comenzado a producirla.

Pese a la ausencia de esta información, se pudo partir de una estimación no oficial de este “cuarto cuadrante” para el año 2004, realizada por personal del BCE y de Estudios Económicos del SRI. (Véase Cuadro 3.5). Para los años 2005 y 2006, debió suponerse que se mantenía la misma estructura del PIB y, por tanto, se estimó el EBE de dichos años aplicando su participación en el PIB de 2004 (27.7%) al valor del PIB en 2005 y 2006.

El EE atribuible a las personas naturales que desarrollan actividades económicas (patrones y cuentapropistas) es capturado en el SCN en el “ingreso mixto”, así llamado porque no es posible distinguir las rentas del trabajo de las del capital. En Ecuador, las personas naturales que realizan actividades económicas debieron pagar IRPF en el período analizado (2004 a 2006)⁷² y, por tanto, no corresponde considerar el “ingreso mixto”⁷³.

CUADRO 3.4
TABLA DE UTILIZACIÓN: APERTURA DEL PIB

Millones de US\$	2004	2005	2006	%
Remuneraciones de Asalariados	8 013	9 129	10 163	24,5
Ingreso Mixto	12 352	14 072	15 667	37,8
Impuestos indirectos - Subsidios	3 235	3 686	4 103	9,9
Excedente Bruto de Explotación	9 042	10 301	11 469	27,7
PIB	32 642	37 187	41 402	100,0

Fuente: BCE y SRI.

⁷² A partir de la Reforma Tributaria recientemente aprobada, podrán pagar dentro del Régimen Simplificado.

⁷³ En el mismo sentido, el ingreso de los profesionales-personas naturales que desarrollan actividades económicas y deben pagar impuesto a la renta personal-está incluido en el “ingreso mixto”.

2. Pérdidas del ejercicio

El EE que informan las CN es el neto de las utilidades y las pérdidas de los agentes económicos “ganadores” y “perdedores”, respectivamente. Partiendo de este EE se debe llegar a las utilidades de los agentes económicos “ganadores”, base imponible (antes de ajustes) del IRS. Para ello, al EE deben sumarse las pérdidas del ejercicio. Éstas fueron tomadas de la información que proporcionaron los contribuyentes al SRI (microdatos del Formulario 101). El problema está en que esta información ya está contaminada por elusión/evasión y, por tanto, existe una muy alta probabilidad de que las pérdidas informadas al SRI sean superiores a las pérdidas “verdaderas”. En consecuencia, si en lugar de sumar las pérdidas “verdaderas” se están sumando pérdidas “infladas”, se estará partiendo de una utilidad superior a la real y, por ello, la evasión posteriormente calculada estará sobreestimada.

3. Depreciación Tributaria

Al excedente bruto de explotación debe deducírsele la depreciación admitida por la normativa tributaria. La depreciación económica estimada en las CN –cuyos responsables suelen admitir que es de mala calidad– no es la relevante y suele no coincidir con la depreciación fiscal (piénsese, por ejemplo, en la existencia de regímenes de amortización acelerada).

Se tomó el valor declarado por los contribuyentes ante el SRI (microdatos del Formulario 101), que incluye la amortización de inversiones e intangibles⁷⁴.

4. Intereses netos

En el SCN 1993, el EE es “antes” de considerar los intereses netos (ganados menos perdidos). Por tanto, el EE de una empresa no financiera será el mismo si, por ejemplo, los costos operativos son financiados con capital propio o con un préstamo. El SCN 1993 registra los intereses y las otras rentas de la propiedad aparte, en la cuenta de asignación del ingreso primario, que el BCE no construye (donde el SCN registra los intereses pagados y recibidos, así como los dividendos y utilidades distribuidas y otras rentas de la propiedad). Por tanto, deben sumarse los intereses ganados por las empresas (gravados por el IRS) y restarse los intereses pagados (deducibles en el IRS).

En el SCN, los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI) equivalen, *grosso modo*, al total de intereses por cobrar menos el total de intereses por pagar de los intermediarios financieros. Para Ecuador, el SIFMI de los años 2004 a 2006 se obtuvo de las Tablas de Utilización elaboradas por el BCE, que presentan desagregadamente los SIFMI correspondientes a empresas y a hogares.

5. Rentas de la Propiedad: Alquileres

En el SCN 1993, los montos que pagan las empresas por arrendamiento de inmuebles y de maquinaria y equipos afectados a su actividad productiva se registran como compras de servicios, es decir, forman parte del consumo intermedio. Quedarían por considerar, entonces, los alquileres ganados, que no forman parte del EE sino que se registran en la cuenta de asignación del ingreso primario, que el BCE no construye. Ante las dificultades para obtener una estimación razonable, no se han incluido.

6. Rentas de la Propiedad: Otras utilidades no operativas

El EE de CN no incluye las utilidades no operativas, es decir, las obtenidas en actividades distintas al negocio principal de la empresa (por ejemplo, las utilidades obtenidas en las ventas de activos fijos). No obstante, algunas de estas utilidades no operativas están gravadas por el IRS y, por tanto, deben incluirse en la base imponible potencial del impuesto. Para ello, se utilizó la información que proporcionaron los contribuyentes al SRI (microdatos del Formulario 101).

El EE tampoco incluye los dividendos recibidos y otras rentas de la propiedad que, en caso de estar gravados, deberían sumarse al EE del cual se partió. No obstante, en el caso de Ecuador, los dividendos recibidos de otras sociedades nacionales están exonerados de IRS. En el mismo sentido, y a partir de la reciente Reforma Tributaria, tampoco están gravados los dividendos repatriados por sociedades nacionales en el exterior (en tanto hayan sido allí gravados).

⁷⁴ Incluye la depreciación de las empresas del sector público que no pagan IRS por lo que, como se verá en el punto 7, se resta luego el excedente neto de explotación de estas empresas públicas.

7. Rentas exentas y deducciones

Finalmente, deben restarse del EE las rentas que la normativa exonera y las deducciones que admite.

7.1. Excedente neto de explotación de empresas públicas

Determinadas empresas del sector público están exoneradas del pago de impuesto a la renta. Por tanto, no corresponde incluir sus utilidades en la base imponible teórica. Se ha deducido, por tanto, su excedente **neto** de explotación, obtenido de los balances que presentaron al SRI. (Obsérvese que se deduce el excedente neto y no el bruto pues previamente se dedujo el total de la depreciación–punto 3).

7.2. Participación del 15% a trabajadores

En Ecuador, es obligatorio distribuir el 15% de las utilidades obtenidas a los trabajadores. Estas utilidades no están gravadas por el IRS. La información incluida es la presentada ante el SRI por las sociedades contribuyentes (microdatos del Formulario 101).

7.3. Pérdidas de ejercicios anteriores

Las sociedades pueden deducir las pérdidas del ejercicio de las utilidades gravables que obtuvieron dentro de los cinco ejercicios siguientes, sin que se exceda en cada período del 25% de las utilidades obtenidas. No se admite la deducción de pérdidas originadas en la venta de activos (fijos o corrientes) entre partes relacionadas. La información incluida es la presentada ante el SRI por las sociedades contribuyentes al SRI (microdatos del Formulario 101).

7.4. Otros ajustes

El resto de los ajustes permitidos por la normativa del IRS en Ecuador, y no contemplados en el EE de CN, fueron tomados de la información presentada ante el SRI por las sociedades contribuyentes (microdatos del Formulario 101) y corresponden, tal cual muestra el *Cuadro 3.6, a*: deducciones por leyes especiales y otras deducciones; amortización y gastos por diferencia de cambio; gastos no deducibles; y ajuste por precios de transferencia⁷⁵.

8. Reinversiones

Para la estimación de la recaudación potencial debe tenerse en cuenta que mientras las utilidades distribuidas son gravadas al 25%, las reinvertidas lo son al 15%. El porcentaje de utilidades reinvertidas se obtuvo de la información que presentaron los contribuyentes al SRI: 14% en 2004, 13% en 2005 y 14% en 2006⁷⁶.

9. Recaudación causada versus recaudación efectiva

A modo de ejemplo, el impuesto a la renta causado por el ejercicio 2006 (aquel que la empresa adeuda al SRI por dicho ejercicio), se cobra mediante (i) los anticipos hechos en 2006, (ii) las retenciones que se practicaron al contribuyente en 2006, y (iii) el saldo (o crédito) en (abril) de 2007. Por tanto, la recaudación del año 2006 –formada por el saldo (o crédito) del ejercicio 2005 más los anticipos y retenciones por el ejercicio 2006– no necesariamente refleja el impuesto causado por el ejercicio 2006⁷⁷. En consecuencia, para determinar la brecha de evasión/elusión, la estimación de la recaudación potencial del impuesto se comparará con el impuesto causado (microdatos del Formulario 101) y no con la recaudación efectiva.

10. Otras observaciones metodológicas:

Ajustes según información de la Administración Tributaria

Como se vio, para pasar del EE del SCN a la base imponible potencial del impuesto hay que realizar una serie de ajustes que contemplan la normativa tributaria. Para ello, en la mayoría de los casos la información disponible es la que presentaron los propios contribuyentes a la Administración Tributaria (SRI), por lo cual se está suponiendo que los ajustes fiscales presentados por los contribuyentes coinciden con los reales. Dicho de otro modo, se supone que no se evade aumentando

⁷⁵ En todos estos casos, claro está, no fue tenida en cuenta la información de las empresas del sector público que, pese a presentar declaración jurada al SRI, no pagan IRS.

⁷⁶ Reinvertir y capitalizar (campo 816 del Formulario 101) sobre Utilidad gravable (campo 814 del Formulario 101).

⁷⁷ Por ejemplo, la recaudación 2006 será menor (mayor) al impuesto causado 2006 si el saldo 2005 es menor (mayor) que el saldo (mayor) 2006. Otro ejemplo: la recaudación 2006 será mayor al causado 2006 si en el año 2006 se recaudó impuesto generado en períodos anteriores.

artificialmente el crédito fiscal. Si, por el contrario, los contribuyentes aumentan artificialmente dicho crédito a efectos de reducir su carga tributaria, la evasión sería superior, es decir, se la estaría subestimando. En el Anexo 1 se incluye un ejemplo para ilustrar este punto.

Cálculo agregado versus contribuyente a contribuyente

Para tomar en cuenta correctamente las deducciones fiscales admitidas, se las ha considerado contribuyente a contribuyente (microdatos del Formulario 101 presentados ante el SRI) y no en forma agregada para el total de contribuyentes. Por ejemplo, las deducciones fiscales declaradas por los contribuyentes que incluso antes de las mismas ya declaran pérdidas, no deben disminuir la estimación de la recaudación potencial del impuesto pues no las utilizan en el presente ejercicio (no reciben una devolución –impuesto a la renta negativo– sino que pasan a los ejercicios siguientes –el rubro “pérdidas de ejercicios anteriores” ya visto–). Por tanto, deben restarse solamente las deducciones efectivamente utilizadas⁷⁸. Si el cálculo se hiciera en forma agregada y se restaran todas las deducciones fiscales admitidas, se estaría subestimando la base imponible de la recaudación potencial y, por tanto, subestimando la evasión.

3.3. La estimación de la brecha de recaudación: los resultados

La brecha de recaudación promedio estimada en el trienio 2004–2006 fue de 63.7% de la recaudación potencial, aproximadamente un 4% del PIB. (Cuadro 3.6). Dicho de otro modo, el impuesto recauda poco más de una tercera parte (36.3%) de lo que potencialmente podría. Por cada dólar recaudado se evade un dólar y 75 centavos.

CUADRO 3.5
BRECHA DE RECAUDACIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES
(Cifras en Millones de US\$)

			2004	2005	2006
1	+	Excedente Bruto de Explotación	9 042	10 301	11 469
2	+	Pérdidas del Ejercicio	1 398	2 235	1 871
3	-	Depreciación Tributaria	2 311	2 507	2 799
	+	Rentas de la Propiedad			
4	+	Intereses netos (ganados - perdidos)	-705	-784	-1 005
5	+	Alquileres ganados	sd	sd	sd
6	+	Utilidades no operativas gravadas	1 708	2 305	3 044
7	-/+	Rentas Exentas, Deducciones y Otros Ajustes			
7,1	-	ENE de Empresas Públicas	1 755	970	1 753
7,2	-	Participación del 15% a Trabajadores	362	562	642
7,3	-	Pérdidas Ejercicios Anteriores	109	121	101
7,4	+	Otros Ajustes	161	740	1 041
	-	Deducciones por Leyes Especiales y Otras Deducciones	221	242	386
	-	Amortización y gastos por Diferencia de Cambio	177	48	65
	+	Gastos No Deducibles	559	1 017	1 474
	+	Ajuste por Precios de Transferencia	0	14	18
		Utilidad gravable potencial	7 067	10 636	11 124
8		Utilidad reinvertida	981	1 388	1 548
		Utilidad distribuida	6 086	9 248	9 576
		Impuesto potencial	1 669	2 520	2 626
9		Impuesto causado	627	876	958
		Brecha - En Millones de US\$	1 042	1 645	1 668
		Brecha - En % del Impuesto potencial	62,4	65,3	63,5
		Brecha - En % del PIB	3,2	4,4	4,0

Fuente: Elaboración propia.

La estimación de esta serie, aunque sea corta, permite obtener un “intervalo de confianza” y resulta, por tanto, más consistente que una estimación puntual. No obstante, la serie 2004–2006 no es lo suficientemente larga como para permitir obtener conclusiones sobre la evolución de la evasión del IRS

⁷⁸ En rigor, algunos contribuyentes utilizan parte de las deducciones admitidas, lo cual se tuvo en cuenta en el procedimiento realizado (contribuyente a contribuyente).

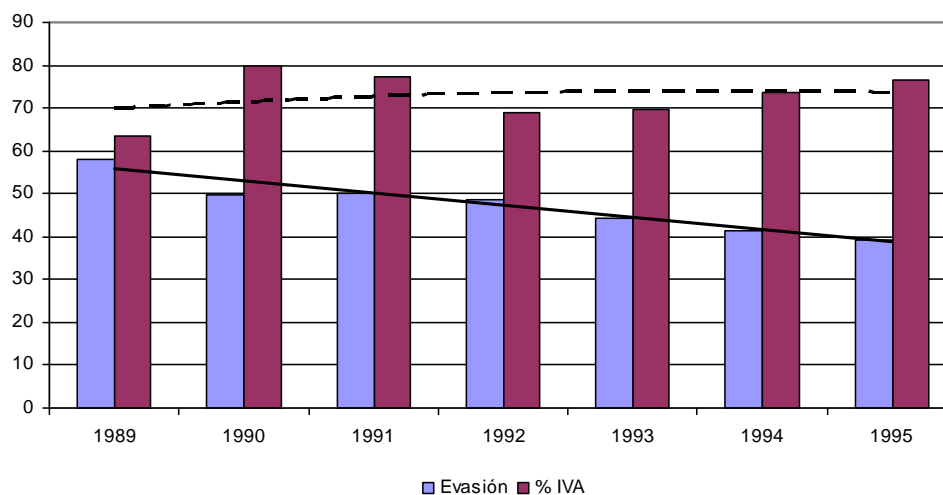
en Ecuador. La razón de comenzar el análisis el año 2004 (y no antes) es que se ha priorizado contar con los microdatos (declaraciones juradas de los contribuyentes ante el SRI) para realizar la estimación, y 2004 es el primer año para el cual el SRI considera que la base de datos tiene los controles de calidad necesarios. Por otra parte, la estimación no incluyó el ejercicio 2007 pues la presentación de las declaraciones juradas de dicho ejercicio se realizó en abril de 2008, luego de que la recopilación de información para este trabajo ya se había realizado.

Algunas observaciones respecto a los resultados obtenidos:

- i. Teniendo en cuenta los numerosos problemas metodológicos que se debe enfrentar en este tipo de estimaciones, relativos tanto a la disponibilidad como a la calidad de la información, que obligan a la adopción de diferentes supuestos y al uso de fuentes de información alternativas, el resultado para el año 2004 (62.4%) no es significativamente diferente del estimado por el SRI (61.3%). (El Departamento de Estudios Tributarios del SRI –véase SRI, 2008 b– estimó, en un excelente trabajo, la evasión en el IRS por sectores de actividad para el año 2004).
- ii. Aunque un trienio no aporta evidencia suficiente para hacer afirmaciones respecto a la evolución de la evasión, la muy baja dispersión de la misma⁷⁹ en torno a un alto nivel (más de 60%) indican que se trata de un fenómeno estructural (no coyuntural) de la economía ecuatoriana.
- iii. La evasión en el IVA explica más de un 90% de la evasión estimada en el IRS en el año 2005. En efecto, de acuerdo al SRI (2008 b), la evasión de IVA en dicho año fue de 32% de la recaudación potencial, aproximadamente US\$ 777.6 millones. Teniendo en cuenta que la tasa de IVA es 12% y la tasa efectiva del IRS (antes de evasión) es, aproximadamente, 23%, el porcentaje de evasión del IRS explicado por IVA se estima como $(777.6/0.12 \times 0.23) / 1645 = 90.6\%$.

La primera impresión es que si la evasión en IVA (subdeclaración de ventas y/o sobredeclaración de costos) explica casi totalmente la evasión del IRS, se está en un estadio inicial del combate a la evasión, y que a medida que mejore la fiscalización y el cumplimiento del impuesto, la menor evasión remanente adoptará formas más sutiles y la explicación del IVA disminuirá. No obstante, el caso de Chile no respalda esta afirmación. En efecto, de acuerdo a Jorratt y Serra (1999), la evasión en el Impuesto de Primera Categoría (empresas) mostró una clara tendencia decreciente entre 1989 y 1995 (*Figura 2*), desde casi 60% (el nivel actual de Ecuador) a menos de 40%. Sin embargo, el porcentaje de dicha evasión explicado por la evasión en IVA se mantuvo estable, entre 70% y 80% (coeficiente de correlación-0.45).

FIGURA 2
CHILE – EVASIÓN EN EL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA



Fuente: Jorratt y Serra (1999).

⁷⁹ El coeficiente de variación es apenas 2.2%.

4. Evasión en el impuesto sobre la renta de las personas naturales (IRPN)

El principal propósito de este capítulo es estimar la evasión en el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) en Ecuador. En la sección 4.1 se presenta el escenario del fenómeno, es decir, se revisa la influencia de diferentes factores en el cumplimiento –inducido o voluntario– del impuesto. La sección 4.2 contiene los resultados de la estimación de la evasión. En la sección 4.3 se analizan la progresividad y el impacto redistributivo del diseño del IRPN vigente antes de la Reforma Tributaria de diciembre de 2007 y de algunas de las modificaciones que ésta introdujo.

4.1. El escenario

4.1.1. Enforcement: el papel de la Administración Tributaria

Además de las consideraciones realizadas en el Capítulo 3, es interesante señalar que en la reciente Reforma Tributaria se ha establecido la obligatoriedad de que las personas naturales con activos superiores a los US\$ 100.000, realicen o no actividades económicas, deberán presentar el 1 de enero de cada ejercicio una declaración jurada de su situación patrimonial. La Administración Tributaria, en ejercicio de su facultad determinadora, considerará parte de la renta gravada cualquier incremento patrimonial no justificado⁸⁰.

⁸⁰ Véase artículos 82 y 95 de la “Ley reformativa para la equidad tributaria en el Ecuador” (LRET) y artículo 65 del Reglamento de dicha Ley.

4.1.2. Los difíciles de gravar (hard to tax): la importancia de la economía informal

El ingreso mixto estimado por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) refleja la utilidad de los negocios de hogares, mientras que el excedente de explotación refleja la utilidad obtenida por las empresas. Es vasta la literatura que muestra que, en los países subdesarrollados, un alto porcentaje de los negocios de hogares funcionan en la informalidad y resultan, por tanto, más difíciles de controlar para la Administración Tributaria. Por eso, es importante tener en cuenta que en Ecuador el ingreso mixto bruto representó en 2004 un 38% del PIB, casi un 55% más que las remuneraciones de asalariados y aproximadamente un 40% más que el excedente bruto de explotación. (Véase nuevamente Cuadro 3.5, Capítulo 3).

Más directamente: según Schneider (2006), la economía informal en Ecuador representó un 37% del PIB en 2002/2003⁸¹ y, por otra parte, de acuerdo a la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (EEDyS) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el período 1993–2004 un 44% de los ocupados urbanos lo estuvo en el sector informal⁸². Los datos coinciden en señalar, entonces, la existencia de una economía dual. De esto no se desprende en forma inmediata que abatiendo los índices de informalidad se obtendrá un incremento relevante de la recaudación del IRPN. No obstante, igualmente el fenómeno es importante desde el ángulo fiscal porque la inequidad horizontal implícita desalienta el cumplimiento voluntario.

4.1.3. Concentración del ingreso

De acuerdo al procesamiento de la Encuesta de Condiciones de Vida–5ta. Ronda (de aquí en adelante ECV) realizado en este trabajo, cuya metodología se detalla en el Anexo 2, en 2005 el porcentaje del ingreso total percibido por el 10% más rico de la población (52.1%) fue más de siete veces el percibido por el 40% más pobre (7.3%) y casi 25 veces el percibido por el 20% más pobre (2.1%). Al igual que en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, esta concentración es un arma de doble filo a efectos del control de la evasión. Por un lado, reduce los costos de administración del SRI en tanto los contribuyentes relevantes representan un porcentaje ínfimo del total de contribuyentes. Pero, por otra parte, se trata de contribuyentes que muy probablemente van por delante de la Administración Tributaria en materia de planificación fiscal.

4.1.4. Problemas de diseño

Como ya se vio en los Capítulos 2 y 3, en la medida que la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal es 35%, existe un aliciente a que las personas naturales que realizan actividades económicas creen sociedades artificiales al solo efecto de remansar ahí sus utilidades y resultar gravados a una tasa inferior (las utilidades no distribuidas se gravan al 15%). Por otra parte, el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), creado en la reciente Reforma Tributaria, podría operar como un nuevo estímulo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se inscriban en el mismo para reducir artificialmente su carga tributaria. (Este problema no es exclusivo de Ecuador sino que es común a todos los regímenes simplificados).

4.1.5. Cultura de cumplimiento voluntario

Difícilmente puede consolidarse una cultura de cumplimiento voluntario del impuesto a la renta personal si no existe una percepción de justo reparto de la carga tributaria y justa asignación de la recaudación (gasto público transparente, eficiente y redistributivo). Una percepción en sentido contrario seguramente empujará a la habitualmente llamada “rebeldía del contribuyente”, que suele ser mayor en la imposición a la renta pues el contribuyente la percibe directamente, sin sufrir la “miopía” a la que, por ejemplo, induce el IVA.

En ese sentido, Ecuador no califica satisfactoriamente. En efecto, de acuerdo a una encuesta encargada por la propia Administración Tributaria (SRI, 2008 a), el 70% de los encuestados considera

⁸¹ El autor adopta una definición estrecha de economía informal, en la que incluye la producción legal de bienes y servicios que se oculta al Fisco y demás autoridades públicas para evadir impuestos y contribuciones a la seguridad social, para no cumplir con regulaciones (como las laborales) y/o para evitar los trámites (burocracia) que deberían cumplirse para llevar a cabo dicha producción.

⁸² La EEDyS es urbana. Se toma la serie hasta 2004 para evitar los problemas derivados de cambios metodológicos recientes.

que los impuestos los 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 tributarias 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 sólo un 30% considera que se benefician “todos”.

Finalmente, cabe preguntarse si en el caso de Ecuador la falta de cultura de cumplimiento voluntario es, en cierto modo, explicada por tratarse de un país petrolero, donde el ciudadano percibe la existencia de ingresos “fáciles”. Por ejemplo, aunque la presión tributaria de Ecuador es de las más bajas de América Latina, una tercera parte (34%) de los ciudadanos considera que el nivel de impuestos es alto o muy alto, y un 56% considera que no es ni alto ni bajo. En el mismo sentido, son frecuentes los reclamos por una disminución de la tasa de IVA, siendo que es la tercera tasa más baja de América Latina (12%), después de Panamá (5%) y de Paraguay (10%).

4.2. La estimación de la brecha de recaudación

La recaudación potencial del IRPN en Ecuador se estimó en US\$ 675.8 millones en 2005, un 1.8% del PIB. Sin embargo, el impuesto causado en dicho año fue US\$ 283 millones, un 0.8% del PIB, con lo que la brecha de recaudación fue aproximadamente un 58% de la recaudación potencial (US\$ 392.8 millones, 1.1% del PIB). Dicho de otro modo, el impuesto recauda menos de la mitad (42%) de lo que potencialmente podría. Por cada dólar recaudado, se evade un dólar y 40 centavos.

CUADRO 4.1
BRECHA EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES
EN ECUADOR – AÑO 2005

	Mill US\$	% PIB
Recaudación Potencial 2005	675,8	1,8
Impuesto Causado 2005	283,0	0,8
Brecha	392,8	1,1
Brecha en % de la Recaudación Potencial	58,1%	

Fuente: Elaboración propia.

La recaudación potencial del IRPN en 2005 fue estimada a partir de la ECV, mediante un ejercicio de microsimulación, estática y sin comportamiento, que se describe en detalle en el Anexo 2⁸³. Esta recaudación potencial se comparó con el impuesto causado el ejercicio fiscal 2005, que se estimó en base a información del SRI según lo descrito en el apartado 1.2.1. del Capítulo 1.

Las consecuencias negativas de tan elevada evasión sobre la suficiencia del sistema tributario son inmediatas. Sin embargo, no son obvias las consecuencias sobre la equidad horizontal y vertical (progresividad y redistribución) de que un impuesto diseñado para recaudar 1.8% del PIB recaude, en la práctica, un 0.8% del PIB. No obstante, si, como se verá, el diseño teórico del impuesto deja fuera del mismo al 70% más pobre de la población, quienes evaden son los estratos de más altos ingresos y, por tanto, la progresividad y el impacto redistributivo del diseño teórico resultan en la práctica fuertemente disminuidos.

Aunque la calidad de la información no permite una apertura confiable de la recaudación potencial y del impuesto causado por fuentes de ingreso, es posible igualmente mostrar la importancia en el IRPN de Ecuador de un sector difícil de gravar, el de los negocios de hogares –personas físicas que realizan actividades económicas–.

En base a la ECV y a supuestos que se explicitan en el Anexo 2, la participación de los ingresos de los patrones y cuentapropistas personas físicas en el ingreso pre-fiscal⁸⁴ de los hogares se estimó en 35% en 2005 (13% y 22% respectivamente), superior a la de las remuneraciones de asalariados y jornales (30%) y a la de las rentas del capital (23%). (Véase Cuadro 4.2).

⁸³ Por modelo de microsimulación se entiende un conjunto de programas que, aplicados sobre bases de microdatos (en este caso los de la ECV), modelizan políticas públicas a un nivel muy desagregado, incluso individuo a individuo.

⁸⁴ Se ha adoptado como indicador de bienestar el ingreso antes de la política fiscal, que se define detalladamente en el apartado 4.3.1.

Teniendo en cuenta que las utilidades y dividendos (20% del ingreso pre-fiscal) y las remesas y otros ingresos (12%) no forman parte de la base imponible del IRPN, la participación de los ingresos de patrones y cuentapropistas personas físicas en dicha base imponible trepa al 53.5%.

Finalmente, y puede estimarse que el IRPN potencial originado en esta fuente de ingresos representa, aproximadamente, las dos terceras partes del IRPN potencial total⁸⁵. Esto se explica por la mayor concentración de estos ingresos (cuasi-Gini⁸⁶ = 0.5988) respecto a las remuneraciones de asalariados y jornales (cuasi-Gini = 0.4196), que constituyen el otro componente relevante de la base imponible del impuesto (43%). En efecto, dado un impuesto de tasas marginales progresivas, entre dos bases imponibles de igual monto, se originará una mayor recaudación en la que esté relativamente más concentrada, pues resulta alcanzada por las tasas marginales más altas. Mientras el 16% de los patrones y cuentapropistas, que poseen el 57% de los ingresos de esta categoría ocupacional, quedan alcanzados por el IRPN, solo un 9% de los asalariados, que perciben el 34% de las remuneraciones salariales, resultan gravados (Cuadro 4.2).

CUADRO 4.2
ESTRUCTURA DE LA BASE IMPONIBLE DEL IRPN POR FUENTES DE INGRESO

	Ingreso Pre-Fiscal	Base Imponible del IRPN	Personas gravadas En %	Base Imponible gravada - En %	Cuasi-Gini
Patrones + Cuentapropistas	35,1	53,5	15,8	56,9	0,5988
Asalariados + Jornales	30,0	43,1	9,4	34,0	0,4196
Alquileres	1,5	2,3	45,2	65,1	0,6996
Rendimientos Financieros	0,7	1,0	46,4	64,1	0,9158
Utilidades y dividendos (*)	20,4	0,0	0,0	0,0	0,9452
Otros	12,3	0,1	--	--	--
Total	100,0	100,0			

Fuente: Elaboración propia en base a la ECV.

(*) Excepto las distribuidas a trabajadores.

En resumen, la recaudación potencial del IRPN en Ecuador presenta una fuerte participación de un sector difícil de gravar (*hard to tax*): el de los negocios de hogares (personas físicas que realizan actividades económicas). La renta de estos agentes económicos resulta difícil de gravar porque proviene de un alto número de contribuyentes de reducida dimensión económica operando en un entorno permeado por la informalidad. De acuerdo a las estimaciones realizadas en este trabajo, aproximadamente un 84% de los 2.5 millones de negocios de hogares no resultan alcanzados por el impuesto (quedan por debajo del mínimo no imponible). Pero el 16% que sí resulta (potencialmente) gravado, representa una masa crítica de muchos y pequeños contribuyentes: unos 400.000, con un ingreso promedio anual de aproximadamente US\$ 20.000. Nótese que este 16% de los patrones y cuentapropistas personas físicas percibe casi el 60% de los ingresos de esta categoría ocupacional, lo que revela una significativa concentración también en esta fuente de ingresos.

Los patrones y cuentapropistas que declaran recibir ingresos de negocios que no tienen RUC⁸⁷ representan un 63% del total y reciben un 46% de los ingresos de esta categoría ocupacional, lo que está indicando una correlación negativa entre tamaño e informalidad. La pérdida de recaudación asociada a la informalidad de estos negocios de hogares sin RUC se estimó en, aproximadamente, el 30% de la recaudación potencial proveniente de patrones y cuentapropistas.

⁸⁵ La estimación de cuál es el IRPN correspondiente a una determinada fuente de ingresos no es trivial desde que el impuesto es sintético y tiene tasas progresivas. Dicho de otro modo, ¿qué tasa aplicar a los ingresos por cuenta propia ganados por un individuo si, supóngase, “cae” en la tercera franja del impuesto y, además, percibe intereses? En este trabajo se ha procedido de la siguiente manera: i) se calculó la base imponible total y el IRPN total de cada uno de los individuos que percibieron ingresos por cuenta propia; ii) en base al punto anterior, se calculó la tasa media de IRPN de cada uno de dichos individuos (IRPN total / base imponible total); y, finalmente, iii) esta tasa se ha aplicado a los ingresos por cuenta propia, obteniéndose así el IRPN pagado por esta fuente de ingresos.

⁸⁶ La curva de concentración de una fuente de ingresos cualesquiera—por ejemplo, salarios—mide para cada p por ciento más pobre de la población (más pobre según el total de ingresos) cuál es el porcentaje que percibe del total de salarios. El cuasi-Gini se calcula de manera similar al índice de Gini, pero sobre la curva de concentración, no sobre la curva de Lorenz. De ahí la distinción semántica.

⁸⁷ Las preguntas 46 (1er. trabajo de la semana pasada) y 65 (2do. trabajo de la semana pasada) de la sección Actividades Económicas (Sección 6) del Formulario de la ECV consultan si tiene RUC el negocio donde trabajó, en este caso como patrón o cuentapropista.

La importancia en la recaudación potencial del IRPN en Ecuador de las personas físicas que realizan actividades económicas es consecuencia tanto de la propia estructura de la economía ecuatoriana como del diseño del impuesto. Respecto al primer punto, se estimó que su participación en el ingreso pre-fiscal de los hogares es de 35%, casi 20% superior a la de las remuneraciones de tipo salarial (30%). Pero esta participación es aún mayor en la base imponible del impuesto (más de 50%), porque el IRPN en Ecuador renuncia a gravar las utilidades y dividendos distribuidos, que representan un 20% del ingreso pre-fiscal de los hogares ecuatorianos y porque, por otra parte, dos terceras partes de las remuneraciones salariales quedan fuera del impuesto (por debajo del mínimo no imponible).

4.3. Progresividad e impacto redistributivo del IRPN

En esta sección se analizan la progresividad y el impacto redistributivo “teóricos” del IRPN en Ecuador. La advertencia de que se trata de un ejercicio “teórico” es obligada, habida cuenta de la alta evasión estimada. Si, como se vio, el diseño del IRPN (sin evasión) implica una recaudación de 1.8% del PIB pero, en la práctica, se recauda un 0.8% del PIB, la progresividad y el impacto redistributivo reales serán muy diferentes a los que aquí se estimen. Por lo pronto, es posible asegurar que la evasión implicará que:

- a) la progresividad real sea menor a la aquí estimada, pues –como se verá– prácticamente el 70% “más pobre” de la población queda, por diseño, fuera del impuesto y, por tanto, quienes evaden pertenecen a los estratos de más altos ingresos; y
- b) en el mismo sentido, la redistribución –que depende de la progresividad y del monto recaudado– también será significativamente menor a la que aquí se estime.

4.3.1. La distribución del ingreso antes de la política fiscal

En el *Cuadro 4.3* se presenta la distribución del ingreso pre-fiscal en Ecuador, estimada para el año 2005 a partir del procesamiento de la ECV⁸⁸. El porcentaje del ingreso total percibido por el 10% más rico de la población (52.1%) es más de siete veces el que percibe el 40% más pobre (7.3%) y casi 25 veces el que percibe el 20% más pobre (2.1%). Ecuador presenta, entonces, el patrón generalizado en América Latina: una muy alta concentración del ingreso en los estratos más ricos de la sociedad.

El índice de Gini de la distribución del ingreso pre-fiscal estimado es 0.6284. Nótese que CEPAL informa para Ecuador un índice de Gini menor: 0.526. Es sensato suponer que la diferencia se debe a los ajustes realizados en este trabajo (véase el Anexo 2). En particular:

- a) aproximadamente un 90% del ajuste por no respuesta de utilidades y dividendos –se multiplican por 6.6 los valores de la ECV–, resulta imputado al decil de más altos ingresos;
- b) 45% del ajuste por subdeclaración de los ingresos independientes de patrones y cuentapropistas personas físicas –se multiplican por 2.18 los valores de la ECV–, resulta imputado al decil 10; y, en menor medida,
- c) la decisión de partir del ingreso pre-fiscal y, por tanto, no considerar las transferencias públicas (Bono de Desarrollo Humano y Bono de la Vivienda), que tienen un impacto redistributivo positivo.

⁸⁸ A cada individuo se le imputa el ingreso pre-fiscal per cápita del hogar al que pertenece. Luego, se ordena a los individuos (de más “pobre” a más “rico”) de acuerdo a este ingreso y se forman deciles de individuos. El ingreso pre-fiscal, adoptado como indicador de bienestar, (a) excluye las transferencias públicas (Bono de Desarrollo Humano y Bono de la Vivienda); (b) incluye las pensiones, con lo que se está suponiendo (solución extrema) que son el beneficio (actuarialmente equivalente) recibido por las contribuciones anteriores; (c) sólo incluye los ingresos corrientes (no los extraordinarios); y (d) los ingresos relevados por la ECV fueron ajustados por no respuesta y subdeclaración, tal cual se explica detalladamente en el Anexo 2.

CUADRO 4.3
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRE – FISCAL EN 2005

Decil	% Ingreso Pre-Fiscal	Nº Individuos	Nº Hogares	Ind x Hog
1	0,6	1 327 796	303 654	4,4
2	1,5	1 326 920	273 434	4,9
3	2,2	1 328 071	281 182	4,7
4	3,0	1 328 180	288 379	4,6
5	3,9	1 327 268	304 100	4,4
6	5,1	1 328 302	310 784	4,3
7	6,8	1 327 989	332 963	4,0
8	9,4	1 326 802	354 154	3,7
9	15,3	1 329 141	378 938	3,5
10	52,1	1 327 879	437 277	3,0
Total	100,0	13 278 348	3 264 866	4,1
40-	7,3			
10+	52,1			
10+ / 40 -	7,1			
Gini	0,6284			

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se verifica el resultado clásico de que la distribución del ingreso es más desigual que la del consumo. En efecto, de acuerdo al INEC (2007), el índice de Gini de la distribución del consumo, estimado a partir de la ECV, es 0.46. La participación en el consumo total del 10% más rico es siete veces la del 40% más pobre y 11 veces la del 20% más pobre.

Otro resultado clásico es el mayor número de integrantes de los hogares de menores ingresos. Como muestra el *Cuadro 4.3*, con la excepción del primer decil, el número de individuos por hogar decrece sin discontinuidades desde el decil 2 (4.9 individuos por hogar) hasta el 10 (3 individuos por hogar).

4.3.2. Progresividad y redistribución (del diseño) del IRPN

El impuesto a la renta personal en Ecuador presenta el mismo problema que en la mayoría de los países de América Latina: pese a una muy alta progresividad, su impacto redistributivo es modesto si se considera su recaudación potencial (1,8% del PIB) y muy bajo si se considera su recaudación efectiva (0,8% del PIB).

CUADRO 4.4
PROGRESIVIDAD E IMPACTO REDISTRIBUTIVO “TEÓRICO” DEL IRPN

(Escenario Base)

(Por deciles de INDIVIDUOS ordenados según su INGRESO per capita)

Decil	% en el Y antes del impuesto	Tasa media	% en el Y después del impuesto	Ganadores (+) y Perdedores (-)	¿Quién paga el impuesto?
1	0,6%	0,0%	0,6%	+	0,0%
2	1,5%	0,0%	1,5%	+	0,0%
3	2,2%	0,0%	2,3%	+	0,0%
4	3,0%	0,0%	3,1%	+	0,0%
5	3,9%	0,0%	4,0%	+	0,0%
6	5,1%	0,1%	5,2%	+	0,2%
7	6,8%	0,2%	6,9%	+	0,7%
8	9,4%	0,5%	9,6%	+	2,5%
9	15,3%	1,3%	15,4%	+	10,4%
10	52,1%	3,1%	51,4%	-	86,3%
Total	100,0%	1,9%	100,0%		100%

(continúa)

CUADRO 4.4 (conclusión)

Decil	% en el Y antes del impuesto	Tasa media	% en el Y después del impuesto	Ganadores (+) y Perdedores (-)	¿Quién paga el impuesto?
Gini antes T	0,6284			40-	0,0%
cuasi-Gini T	0,9015			10+	86,3%
Gini después T	0,6232	Trf del 10+		10+/40-	--
Kakwani	0,2731	En % del Y total	0,65%		
R - S	0,0052	En % del Y propio	1,26%		
R - S / 2	0,26%				

Fuente: Elaboración propia.

La alta progresividad del diseño es evidente cuando se observa que al 10% de los perceptores más ricos, que percibe el 52% del ingreso pre-fiscal total, le corresponde pagar más del 85% del impuesto. (*Cuadro 4.4*). Más técnicamente, el más habitual de los indicadores locales de progresividad es la progresión de la tasa media. De acuerdo a este indicador, un impuesto es progresivo si el pago de dicho impuesto como porcentaje del ingreso de quien lo paga –es decir, la tasa efectiva Impuesto/Ingreso– sube a medida que crece el ingreso de los contribuyentes⁸⁹. En el *Cuadro 4.4* puede observarse que la tasa del IRPN crece, sin discontinuidades, a medida que se avanza en la escala de ingresos desde los deciles más pobres a los más ricos. Finalmente, la progresividad del IRPN resulta confirmada por el índice de Kakwani que, a diferencia de la tasa media, es un indicador global de progresividad. Para el caso del IRPN, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IRPN)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}$$

Si $K > 0$, esto es, si el IRPN se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo. Tal cual se observa en el *Cuadro 4.4*, el cuasi -Gini del IRPN (0.9015) es significativamente mayor que el Gini del ingreso pre-fiscal (0.6284), lo que confirma la alta progresividad del impuesto (Kakwani = 0.2731).

No obstante, el impacto redistributivo de un impuesto no depende solo de su progresividad sino también de su recaudación. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Desde este punto de vista, aún en teoría –es decir, sin considerar el efecto de la evasión–, el impacto redistributivo del IRPN en Ecuador es modesto. El único decil “perdedor” luego del impuesto –en el sentido de que su participación en el ingreso post-impuesto es inferior a su participación en el ingreso pre-impuesto– es el decil 10, el de más altos ingresos. La transferencia que este decil realiza al resto de la sociedad (los “ganadores”) como consecuencia del IRPN es de solo 0.65% del ingreso total, un 1.26% de su ingreso propio. Dicho de otro modo, como consecuencia del IRPN, la participación en el ingreso total del decil 10 solo cae de 52.08% antes del impuesto a 51.43% después del mismo. La tasa efectiva promedio IRPN/Ingreso pre-fiscal de este decil es de solo 3.1%. Téngase presente que las utilidades y dividendos distribuidos, que no son gravados por el IRPN, representan, de acuerdo a las estimaciones realizadas en este trabajo, casi un 40% del ingreso pre-fiscal del decil 10. Esto determina que la participación del decil 10 en el ingreso pre-fiscal sea 52% pero que en la base imponible del IRPN sea menos del 40%.

Finalmente, y más técnicamente, considérese el índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de capacidad redistributiva. En el caso del IRPN dicho índice se define como:

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)} - \text{Gini (Ingreso después del IRPN)}$$

Si $RS > 0$, la desigualdad en la distribución del ingreso ha disminuido luego de la introducción del IRPN y dicho impuesto será, por tanto, progresivo. Lo contrario puede afirmarse si $RS < 0$.

⁸⁹ Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión.

El Gini de la distribución del ingreso después del impuesto (0.6232) es ligeramente inferior al Gini del ingreso antes del impuesto (0.6284), lo que evidencia una muy modesta mejoría en la distribución del ingreso ($RS = 0.0052$).

4.3.3. El impacto de la Reforma Tributaria

La simulación realizada sobre la ECV 2005 con la normativa vigente antes de la reciente Reforma Tributaria, muestra que el principal problema del IRPN en Ecuador es, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, su modesto papel redistributivo pese a una muy alta progresividad. Interesa, por tanto, estimar cuál será el impacto de la Reforma Tributaria que ha entrado en vigor en enero de este año.

De las modificaciones introducidas por la Reforma en el IRPN, ya comentadas en el Capítulo 2, se han podido tomar en cuenta en la simulación: la nueva tabla de liquidación del impuesto; las exoneraciones al 13er. y 14to. salarios, a los intereses por depósitos a más de un año y a las becas; y las deducciones de los gastos personales (educación, salud, vivienda, alimentación y vestimenta)⁹⁰.

Como muestra el *Cuadro 4.5*, luego de la Reforma Tributaria la progresividad del impuesto, de por sí muy alta, aumenta. Por ejemplo, el 10% de más altos ingresos, que antes de la Reforma pagaba el 86% del impuesto, pasará a pagar el 97% del mismo; y el índice de Kakwani pasa de 0.2731 a 0.3165. Pero, a la vez, la Reforma Tributaria implicará una disminución de 20% de la recaudación potencial (que, si la evasión no se modifica, será también la disminución de la recaudación efectiva).

Dicho de otro modo, las recientes modificaciones consiguen un diseño de altísima progresividad que, sin embargo, resulta puramente estética porque, dada la disminución de la recaudación, el bajo impacto redistributivo no se modifica. En efecto, la tasa media IRPN/Ingreso del 10% de más altos ingresos, el decil “perdedor”, cae ligeramente luego de la Reforma (de 3.1% a 2.8%), y la transferencia que este decil hace al resto de la sociedad como consecuencia del IRPN prácticamente no se modifica (pasa de 1.26% a 1.31% de su ingreso propio).

CUADRO 4.5
EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES LUEGO DE LA REFORMA TRIBUTARIA
(Por deciles de INDIVIDUOS ordenados según su INGRESO per capita)

Decil	% en el Y antes del impuesto	Tasa media	% en el Y después del impuesto	Ganadores (+) y Perdedores (-)	¿Quién paga el impuesto?
1	0,6%	0,0%	0,6%	+	0,0%
2	1,5%	0,0%	1,5%	+	0,0%
3	2,2%	0,0%	2,2%	+	0,0%
4	3,0%	0,0%	3,1%	+	0,0%
5	3,9%	0,0%	4,0%	+	0,0%
6	5,1%	0,0%	5,2%	+	0,0%
7	6,8%	0,0%	6,9%	+	0,0%
8	9,4%	0,0%	9,6%	+	0,1%
9	15,3%	0,3%	15,5%	+	3,2%
10	52,1%	2,8%	51,4%	-	96,7%
Total	100,0%	1,5%	100,0%		100%
Gini antes T	0,6284			40-	0,0%
cuasi-Gini T	0,9450			10+	96,7%
Gini después T	0,6236	Trf del 10+		10+/40-	--
Kakwani	0,3165	En % Y total	0,68%		
R - S	0,0048	En % Y propio	1,31%		
R - S / 2	0,24%				

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁰ Los valores de la tabla de liquidación 2008 fueron llevados a valores de 2005 usando la variación del IPC.

De las varias modificaciones que introdujo la Reforma al IRPN, interesa considerar separadamente la posibilidad de deducir gastos personales, implementada con la intención de “personalizar” más adecuadamente el impuesto. Estas deducciones, cuyo efecto –aislado del resto de las modificaciones– se presenta en el *Cuadro 4.6*, refuerzan la progresividad del impuesto. Por ejemplo, el 10% de más altos ingresos, que antes de la Reforma pagaba el 86% del impuesto, pasará a pagar el 97% del mismo; y el índice de Kakwani pasa de 0.2731 a 0.3188. Pero, a la vez y más importante, las deducciones de gastos personales implicarán una disminución de aproximadamente la mitad de la recaudación potencial (disminución que es en parte compensada por el efecto positivo en la recaudación de la nueva tabla de liquidación del impuesto, lo que determina la caída global de 20% que se señaló anteriormente).

Por tanto, pese a que la progresividad del impuesto aumenta, la pérdida de recaudación asociada a las deducciones provoca una disminución del impacto redistributivo. En efecto, la tasa media IRPN/Ingreso del 10% de más altos ingresos, el decil “perdedor”, cae de 3.1% (antes de la Reforma) a 1.9% (luego de las deducciones), y la transferencia que este decil hace al resto de la sociedad como consecuencia del IRPN pasa de 1.26% a 0.90% de su ingreso propio. La razón es que más de un 90% de la disminución de la carga tributaria que provocan las deducciones es usufructuada por los deciles 9 y 10, que son los que antes de la Reforma pagaban la casi totalidad del impuesto (10.4% y 86.3%, respectivamente). El 70% más pobre de la población, que ya antes de la Reforma estaba prácticamente fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible (pagaba 1% del mismo), sólo se beneficia de un 2% de la rebaja asociada a las deducciones.

En conclusión, la muy fuerte concentración del ingreso en los estratos más altos –en particular en el decil 10– hace el target del impuesto casi por sí misma. Un mínimo no imponible tal que deje fuera del impuesto al 70% más pobre de la población, es suficiente para lograr una correcta “personalización” del impuesto. Toda deducción adicional será seguramente redundante, es decir, utilizada por los estratos de más altos ingresos. La progresividad del impuesto quizás aumente, pero disminuirá su impacto redistributivo.

CUADRO 4.6
EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES LUEGO DE LAS DEDUCCIONES
POR GASTOS PERSONALES

(Por deciles de INDIVIDUOS ordenados según su INGRESO per capita)

Decil	% en el Y antes del impuesto	Tasa media	% en el Y después del impuesto	Ganadores (+) y Perdedores (-)	¿Quién paga el impuesto?
1	0,6%	0,0%	0,6%	+	0,0%
2	1,5%	0,0%	1,5%	+	0,0%
3	2,2%	0,0%	2,2%	+	0,0%
4	3,0%	0,0%	3,1%	+	0,0%
5	3,9%	0,0%	4,0%	+	0,0%
6	5,1%	0,0%	5,2%	+	0,0%
7	6,8%	0,0%	6,9%	+	0,0%
8	9,4%	0,0%	9,5%	+	0,1%
9	15,3%	0,2%	15,4%	+	3,1%
10	52,1%	1,9%	51,6%	-	96,8%
Total	100,0%	1,0%	100,0%		100%
Gini antes T	0,6284			40-	0,0%
cuasi-Gini T	0,9472			10+	96,8%
Gini después T	0,6251	Trf del 10+		10+/40-	--
Kakwani	0,3188	En % Y total	0,47%		
R - S	0,0033	En % Y propio	0,90%		
R - S / 2	0,17%				

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, suele sugerirse que la deducción de estos gastos debidamente documentados favorece la formalización de la economía en general y apoya el combate a la evasión del IVA en particular. Esta

sugerencia lleva implícita una visión ingenua sobre los determinantes de la economía informal. Es creciente la literatura que defiende que las causas de la economía informal están en la mala calidad de las instituciones formales (normas) e informales (el cumplimiento de dichas normas y la forma en que se ejerce el poder de regulación)⁹¹. Adicionalmente, la experiencia internacional indica que ningún país de Europa, Norteamérica o Asia realiza controles cruzados entre el impuesto a la renta personal y el IVA comprado (o impuesto a las ventas) en base a las deducciones de bienes y servicios de consumo masivo, y que las experiencias al respecto en América Latina han resultado fallidas (Bolivia, Guatemala). Varios informes confirman un sistema corrupto de venta de boletas falsas que la Administración Tributaria no puede controlar (máxime cuando el 70% más pobre de la población está, por efecto del MNI, fuera del impuesto y no usa las deducciones).

4.3.4. La exoneración a las utilidades y dividendos distribuidos a las personas naturales

Con el fin de evitar la doble tributación, en Ecuador los dividendos distribuidos están exonerados a nivel personal siempre que hayan tributado en la fuente (empresa que los distribuye).

En base a las liquidaciones del impuesto a la renta que las sociedades presentan ante el SRI⁹², pudo estimarse que, en promedio, un 86.5% de las utilidades fueron distribuidas en el bienio 2005–2006, pese al incentivo de una tasa de imposición a la renta sobre las utilidades reinvertidas de 15%, diez puntos menor a la general. A su vez, casi el 100% de dichas utilidades se distribuyeron a personas naturales (o al exterior), lo que indica que casi no existen participaciones cruzadas entre empresas.

En el ejercicio de estimación de la evasión en el Impuesto a la Renta de Sociedades se calculó que las utilidades y dividendos “potenciales” distribuidos (a personas naturales residentes o remitidos al exterior) fueron de US\$ 6.451 millones en promedio en el trienio 2004–2006. Esta cifra no incluye el 15% de utilidades distribuidas a los trabajadores, que forman parte de las remuneraciones de los asalariados, ni las utilidades y dividendos distribuidos a otras sociedades, que es oportuno que continúen exonerados. Por otra parte, está descontado el 25% de Impuesto a la Renta de Sociedades pagado “en cabeza” de empresa. Si estas utilidades y dividendos fuesen gravados –en un esquema dual– a una tasa única de 10%, se obtendría un recaudación adicional de US\$ 645 millones, un 1.7% del PIB promedio del período 2004–2006, un monto casi equivalente a la recaudación “potencial” del impuesto en 2005 (US\$ 675.8 millones).

Aún si se consideran las cifras del SRI, ya afectadas por la evasión, se obtendría una ganancia de recaudación significativa. En efecto, a partir de las cifras del SRI, las utilidades y dividendos distribuidos (a personas naturales residentes o al exterior) se estimaron en aproximadamente US\$ 2.200 millones en promedio en el trienio 2004–2006⁹³. Si este monto fuera gravado –en un esquema dual– al 10%, se obtendría una recaudación adicional de US\$ 220 millones, un 0.6% del PIB promedio del período 2004–2006, casi un 80% del impuesto causado promedio de dicho trienio.

Además de las ganancias de recaudación (suficiencia), no caben dudas sobre los efectos positivos en la progresividad e impacto redistributivo del impuesto. En efecto, respecto a la progresividad, tal cual muestra el *Cuadro 4.9*, el índice de Kakwani pasa de 0.2731 (en el escenario base) a 0.2958 (si se gravan las utilidades y dividendos)⁹⁴. Más claramente, la tasa IRPN/Ingreso del decil 10, que continúa siendo el único “perdedor”, pasa de 3.1% a 6.9%. Recuérdese que, de acuerdo a las estimaciones realizadas en este trabajo, los dividendos constituyen un 40% del ingreso pre-fiscal del decil de más altos ingresos. Este decil, que percibe el 52% del ingreso pre-fiscal total y pagaba en el escenario base el 86% del impuesto, pagaría ahora el 91.5% del mismo.

Respecto al impacto redistributivo, la transferencia del decil 10 al resto de la sociedad pasa de 1.26% del ingreso propio (en el escenario base) a 5.10% (si se gravan utilidades y dividendos

⁹¹ Roca y Sebastián (2008) y De Soto (1986 y 2000).

⁹² Microdatos del Formulario 101

⁹³ Nuevamente, esta cifra no incluye el 15% de utilidades distribuidas a los trabajadores, que forman parte de las remuneraciones de los asalariados, ni las utilidades y dividendos distribuidos a otras sociedades, que es oportuno que continúen exonerados. Por otra parte, está descontado el 25% de Impuesto a la Renta de Sociedades pagado “en cabeza” de empresa.

⁹⁴ En este análisis distributivo sólo se consideraron las utilidades y dividendos distribuidos a los hogares residentes, no los remitidos o acreditados al exterior.

distribuidos). El índice de Gini cae 1.2 puntos (Reynolds Smolensky = 0.0120), disminución superior a la de medio punto que se verifica en el escenario base (Reynolds Smolensky = 0.0052).

CUADRO 4.7
IMPUESTO DUAL: 10% SOBRE DIVIDENDOS DISTRIBUIDOS
(Por deciles de INDIVIDUOS ordenados según su INGRESO per capita)

Decil	% en el Y antes del impuesto	Tasa media	% en el Y después del impuesto	Ganadores (+) y Perdedores (-)	¿Quién paga el impuesto?
1	0,6%	0,0%	0,6%	+	0,0%
2	1,5%	0,0%	1,5%	+	0,0%
3	2,2%	0,0%	2,3%	+	0,0%
4	3,0%	0,0%	3,1%	+	0,0%
5	3,9%	0,0%	4,0%	+	0,0%
6	5,1%	0,1%	5,2%	+	0,1%
7	6,8%	0,2%	6,9%	+	0,4%
8	9,4%	0,6%	9,6%	+	1,4%
9	15,3%	1,7%	15,3%	+	6,6%
10	52,1%	6,9%	49,4%	-	91,5%
Total	100,0%	3,9%	97,9%		100%
Gini antes T	0,6284	Trf del 10-	-0,01%	40-	0,0%
cuasi-Gini T	0,9242	Trf del 40-	-0,14%	10+	91,5%
Gini después T	0,6164			10+/40-	--
Kakwani	0,2958	Trf del 10+	2,65%		
R - S	0,0120	Trf del 10+	5,10%		
R - S / 2	0,60%				

Fuente: Elaboración propia.

Por esto, debería considerarse gravar los dividendos distribuidos sin corregir por doble tributación (imposición clásica), manteniendo la exoneración si los dividendos son distribuidos a otras sociedades, esto es, si continúan dentro del circuito inversión–reversión.

Gravar los dividendos distribuidos a una tasa moderada (por ejemplo, 10%), manteniéndose la exoneración cuando los dividendos son distribuidos entre sociedades, evita la pérdida de eficiencia que provocan altas tasas sobre todos los dividendos distribuidos. Esta pérdida proviene tanto del efecto *lock in* –no se distribuye y, por tanto, no se invierte en los mejores proyectos– como de la disponibilidad permanente que tienen las empresas de un financiamiento (propio) barato, es decir, de una mezcla financiera no óptima.

Finalmente, como se vio en el Capítulo 2 (punto 2.1.3, Tributación internacional), también se considera necesario gravar la distribución de dividendos para completar la racionalidad de la decisión ecuatoriana de volver al criterio de renta territorial. Es decir, la exoneración a las rentas obtenidas en el exterior se comparte en la medida que se repatrien e incorporen al circuito inversión–reversión, pero se gravan cuando se distribuyan.

5. Conclusiones y recomendaciones

1. Ecuador ha realizado un esfuerzo importante por aumentar sus ingresos tributarios y, con ello, ha reducido su dependencia de los ingresos petroleros. No obstante, los ingresos petroleros “ampliados” (por exportaciones y por venta de derivados más el impuesto a la renta pagado por las empresas del sector y más el resultado operacional de las empresas públicas PetroEcuador y FLOPEC) aún representaron, en promedio, 7.5% del PIB en 2003–2006, casi un 30% de los ingresos totales del sector público no financiero.

2. En líneas generales, puede afirmarse que el esfuerzo recaudador de Ecuador se ha orientado a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: el IVA y la imposición a la renta. En particular, la recaudación del Impuesto a la Renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2.5 entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 1.4% a 3.5% del PIB y elevando así su participación en los ingresos totales de 5.4% a 12.8%.

3. Pese al esfuerzo por aumentar su recaudación tributaria, Ecuador aún tiene una de las presiones tributarias más bajas de América Latina y, de acuerdo a varios estudios, por debajo de la potencial. En particular, respecto a la tributación directa:

- a) La recaudación del impuesto a la renta empresarial está aproximadamente 1 punto del PIB (25%) por debajo de la recaudación promedio de América Latina.
- b) La recaudación del impuesto a la renta personal es un 40% inferior a la recaudación promedio de América Latina y es incluso inferior a la de los países “afines” a Ecuador que, por contar con ingresos fiscales por recursos renovables y no renovables, eluden los desafíos –políticos y administrativos– de la imposición global a la renta personal.

- c) La imposición al patrimonio es marginal en las finanzas públicas de Ecuador. En el período 2001–2007, los impuestos al patrimonio recaudados por el Gobierno Central y los municipios fueron, en promedio, menos de medio punto del PIB, representando un 1.8% de los ingresos totales del sector público no financiero y un 3.9% de los ingresos tributarios. En particular, es muy poco relevante la imposición al patrimonio de los municipios (0.29% del PIB en dicho período), pese a que la Ley les ha otorgado exclusividad para gravar la propiedad inmueble –urbana y rural–.

4. En consecuencia, tanto por razones de suficiencia como de equidad, es necesario aumentar la tributación directa en Ecuador, en particular la del impuesto a la renta personal y la de los gobiernos subnacionales sobre el patrimonio.

Por suficiencia: porque es la cuarta presión tributaria más baja de América Latina; porque dicha presión es inferior a la potencial; porque necesita continuar disminuyendo la importancia de los ingresos del petróleo; y porque una descentralización exitosa presupone que los gobiernos subnacionales aumenten sus ingresos propios.

Por equidad: porque la muy alta concentración del ingreso –el 10% más rico percibe más del 50% del ingreso total, más de 7 veces lo que percibe el 40% más pobre–, y el deterioro en la distribución del consumo⁹⁵, demandan que el impuesto a la renta personal cumpla un papel redistributivo complementando al gasto público social.

5. Los altos niveles de evasión estimados en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades (63.7% promedio en 2004–2006) y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (58.1% en 2005) representan un desafío para Ecuador. Brechas de recaudación tan significativas conspiran tanto contra la suficiencia del sistema tributario como contra la equidad horizontal y vertical.

6. La Administración Tributaria puede incidir en los niveles de evasión elevando la sensación de riesgo por incumplimiento. Para ello, básicamente cuenta con dos instrumentos: las auditorías y las sanciones a los evasores.

- a) Respecto a las auditorías, se recomienda que, sin abandonar las del primer piso de la pirámide de fiscalización, que han permitido abatir los niveles de evasión en IVA, efectivamente se implemente la fiscalización de sectores especializados y la relacionada con la tributación internacional. En una economía con significativa presencia de empresas multinacionales (básicamente petroleras) y de empresas agro–exportadoras, existe un componente de evasión “sofisticada” (precios de transferencia, subcapitalización, etc.) que sólo esta fiscalización especializada puede detectar. Debe tenerse presente, no obstante, que esto implicará un esfuerzo considerable, porque en planificación fiscal el sector privado suele ir por delante incluso de las Administraciones Tributarias más desarrolladas.
- b) Respecto a las sanciones a los evasores, las modificaciones incorporadas al Código Tributario por la reciente Reforma Tributaria son, en general, compartibles. Por un lado, porque es necesario proveer a la Administración Tributaria de instrumentos ágiles que respalden sus acciones coactivas, pues al ser la cooperación entre jurisdicciones muy limitada, se debe reforzar su facultad para obtener información y adoptar medidas cautelares que protejan los derechos del Estado. Y por otro lado, porque la Administración Tributaria necesita que se diriman justa y rápidamente las controversias tributarias, básicamente porque una Justicia lenta incentiva la litigiosidad por parte de contribuyentes que, de mala fe, encuentran en esta lentitud un modo de diferir el pago de sus obligaciones, con el consiguiente impacto negativo en la recaudación y la equidad.

No obstante, es igualmente necesario proteger al contribuyente de posibles abusos de una Administración Tributaria “poderosa”. Por eso, se recomienda la creación de un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo. El Tribunal Fiscal es un órgano resolutorio, dependiente administrativamente del Ministerio de Economía y Finanzas pero con independencia técnica y autonomía presupuestaria, que (a) debería resolver los recursos de quejas que presenten los

⁹⁵ Según el INEC (2007), el coeficiente de Gini de la distribución del consumo ha pasado de 0.43 a 0.46 entre 1995 y 2006, y el consumo del decil más rico respecto al más pobre pasó de 15 a 18 veces entre dichos años.

contribuyentes contra actuaciones y procedimientos de la Administración Tributaria; (b) debería resolver en última instancia administrativa las apelaciones que los contribuyentes interpongan contra resoluciones administrativas relacionadas con sus obligaciones tributarias (por ejemplo, determinación de la deuda tributaria, de la multa y recargos, etc.); y (c) debería resolver en última instancia administrativa los recursos que los contribuyentes interpongan contra las sanciones por faltas reglamentarias y contravenciones que el SRI les imponga, facultado por la reciente Reforma Tributaria.

7. El propio diseño del sistema tributario puede influir en la evasión si ofrece oportunidades de arbitraje. En este sentido, no parece oportuna la exoneración del impuesto a la renta de los intereses de depósitos a un año o más de plazo y, por otra parte, será necesario vigilar de cerca el comportamiento del RISE, medidas incluidas en la reciente Reforma Tributaria.

- a) Como se explicó, la exoneración de los intereses abre la oportunidad de realizar préstamos *back to back*. En la presentación de la Reforma, se ha explicitado que el objetivo perseguido con la medida es incentivar el ahorro. No obstante, el ahorro no sólo se decide por el rendimiento sino por un *mix* rentabilidad–seguridad (macroeconómica y jurídica). En tanto no exista dicha seguridad, los ahorros seguirán siendo colocados en el exterior –máxime cuando la propia Reforma Tributaria ha exonerado la repatriación de los mismos– y la exoneración sólo habrá generado oportunidades de arbitraje y resignado equidad. Por tanto, por razones de suficiencia y de equidad (horizontal y vertical), se recomienda eliminar esta exoneración.
- b) Respecto al RISE, en primer lugar, se recomienda reducir el límite de ingresos que ha sido fijado para entrar en el régimen (US\$ 60.000 anuales), relativamente alto teniendo en cuenta que el promedio de ventas de los negocios de hogares es de US\$ 10.000 anuales, pues puede operar como un aliciente a que algunas personas naturales que realizan actividades económicas se pasen del régimen general al simplificado para reducir su carga tributaria. En segundo lugar, se recomienda complementar los incentivos del RISE –reducción de la carga respecto al régimen general– con “castigos”, quizás similares a los asociados al monotributo de Argentina (recargo de IVA de 50% en las compras de los contribuyentes “no categorizados” (informales) y en retenciones extras por impuesto sobre la renta). En tercer lugar, se recomienda analizar la posibilidad de que la Administración Tributaria incorpore algún beneficio adicional para quienes, estando en el RISE, informen sus compras y ventas, de modo de usar esta información para mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

8. La evasión del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN), en torno a 60%, es el factor que más reduce las posibilidades redistributivas del impuesto. El impacto redistributivo teórico de un impuesto diseñado para recaudar 1.8% del PIB pero que sólo recauda 0.8% del producto, menos de la mitad, será en la práctica significativamente inferior. Pero no sólo la evasión conspira contra el impacto redistributivo del IRPN, sino que también su propio diseño disminuye sus posibilidades redistributivas. A saber:

- a) Más de un 85% de las utilidades fueron distribuidas en el bienio 2005–2006, pese al incentivo de una tasa de imposición a la renta sobre las reinvertidas de 15%, diez puntos menor a la general. A su vez, casi el 100% de dichas utilidades se distribuyeron a personas naturales (o al exterior), lo que indica que casi no existen participaciones cruzadas entre empresas. Estas utilidades, exoneradas del IRPN, constituyen el 40% del ingreso pre–fiscal del decil de más altos ingresos, que percibe en Ecuador el 52% del ingreso pre–fiscal total.

Si las utilidades y dividendos fueran gravados –en un esquema dual– al 10%, se obtendría una recaudación de aproximadamente un 0.6% del PIB, casi un 80% del impuesto causado actual. Habría además un significativo aumento del impacto redistributivo del impuesto. En efecto, la transferencia del decil 10 al resto de la sociedad pasaría de 1.26% del ingreso propio (en el escenario base) a 5.10% (si se gravasen utilidades y dividendos distribuidos).

En consecuencia, por razones de suficiencia y equidad se recomienda (i) gravar los dividendos distribuidos sin corregir por doble tributación (imposición clásica), (ii) en un esquema dual, (iii) a una tasa moderada (10%), que evite la pérdida de eficiencia asociada al efecto lock in y (iv) manteniendo la exoneración si los dividendos son distribuidos a otras sociedades, esto es, si continúan dentro del circuito inversión–reinversión.

- b) Más de un 90% de la disminución de la carga tributaria que provocan las deducciones por gastos personales permitidas en el IRPN a partir de la reciente Reforma Tributaria, es usufructuada por los deciles 9 y 10, que son los que antes de la Reforma pagaban la casi totalidad del impuesto (10.4% y 86.3%, respectivamente). El 70% más pobre de la población, que ya antes de la Reforma estaba prácticamente fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible (pagaba 1% del mismo), sólo se beneficia de un 2% de la rebaja asociada a las deducciones. Las deducciones son, por tanto, redundantes e implican una pérdida de recaudación que acarrea una disminución del impacto redistributivo del impuesto. En consecuencia, por razones de suficiencia y de equidad se recomienda que sean eliminadas.
- c) La exoneración del impuesto a la renta de los intereses de depósitos a un año o más de plazo tampoco parece oportuna desde el ángulo de la equidad. Estos intereses son obtenidos por los estratos de más altos ingresos y una tasa moderada sobre los mismos no implica disminuciones relevantes en el consumo futuro que el ahorro presente puede comprar. Por tanto, se propone gravar dichos intereses en un esquema dual, a una tasa moderada (10%).

9. Finalmente, la imposición al patrimonio en Ecuador demanda, en primer lugar, una racionalización. No hace sentido económico que los municipios administren cinco impuestos al patrimonio para recaudar tan sólo 0.29% del PIB, lo que sólo representa un 7% del total de sus ingresos. Por sí solo, el impuesto a los vehículos motorizados –nacional, administrado por el SRI–, recauda las dos terceras partes de lo que recaudan los cinco impuestos municipales al patrimonio. En el mismo sentido, no es racional que varios de estos impuestos se solapen entre sí.

Es recomendable, por tanto, que los municipios reduzcan los costos de administrar tantos impuestos improductivos y se concentren en la recaudación de aquellos con la mejor relación beneficio (potencial recaudatorio)–costo (de administración): los impuestos prediales.

Para que la imposición municipal a la propiedad inmueble en Ecuador comience a tener un papel relevante en la descentralización, es condición necesaria que se aproveche su potencial recaudatorio, que está subexplotado. Aparentemente, se habría hecho un gran avance en la solución del grave problema de la desactualización de los catastros. No obstante, si los municipios continúan adoptando la tasa mínima (0,25 por mil), la única forma de que la recaudación de los impuestos prediales alcance la recaudación promedio (subexplotada) de América Latina (aproximadamente 0.35% del PIB) es que la base gravada sea 1.5 veces el PIB, lo que es imposible que se verifique en el caso de Ecuador, aunque los catastros estén realmente a precios de mercado. Esto porque el subregistro no se ha corregido, hay mínimos no imponibles en ambos impuestos prediales, y porque seguramente se continuará otorgando deducciones en forma discrecional. Por tanto, es necesario que los municipios rompan su inercial falta de voluntad política para elevar las tasas.

Por otra parte, no es técnicamente recomendable fijar mínimos no imponibles en los impuestos prediales en función del valor de los inmuebles, como se hace en Ecuador, pues esto alienta su subvaluación.

Bibliografía

- Artana, D. (2007): “Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana”. Mimeo. BID. Septiembre.
- Arteta, G. (2006): “Distribución de las cargas tributarias y del gasto social en Ecuador”. En “La equidad fiscal en los países andinos”; A. Barreix, J. Roca y L. Villela (editores); DFID–CAN–BID.
- Barreix, A. y J. Roca (2003): “Un Nuevo Modelo de Administración Tributaria”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas N° 2. Universidad Católica del Uruguay. Septiembre.
- _____ (2007): “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayana”. Revista CEPAL N° 92. Agosto.
- _____ (2008 a): “Alternativas para la modernización del sistema tributario en Guatemala”. En “Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala”. BID.
- _____ (2008 b): “¿Necesita Ecuador un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo?”. Revista Fiscalidad N° 2. Instituto de Estudios Fiscales del Ecuador. Septiembre.
- Barreix, A. y F. Velayos (2008): “Renta territorial pragmática”. Mimeo.
- Banco Central del Ecuador (2008): “Boletín estadístico mensual”. Varios números. www.bce.fin.ec.
- Banco Central del Ecuador (2008 a): “Boletín Trimestral de la Balanza de Pagos del Ecuador”. Varios números. www.bce.fin.ec.
- Banco Central del Ecuador (2008 b): “Evolución de las remesas. Año 2007”. www.bce.fin.ec.
- Banco Mundial (2008): Worldwide Governance Indicators 1996–2007. www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/
- Byrne, P. (2001): “Tax incentives for FDI in seven Latin American Countries”. Mimeo. BID.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas–México (2007): “Presupuesto de gastos fiscales 2002–2007”.
- CEPAL (2008): CEPALSTAT; Estadísticas de Finanzas Públicas. <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/>

- De Cesare, C. y J. Lazo (2007): “Impuestos a los patrimonios en América Latina”. CEPAL. Octubre
- De Soto, H. (1986): “El otro sendero”; Editorial Barranco; Lima.
- De Soto, H. (2000): “The mystery of capital”; Bantam Press; Londres.
- Doing Business (2008): Doing Business Indicators. www.doingbusiness.org
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998): “Taxes and income distribution in Chile. Some unpleasant redistributive arithmetic”. WP 6828. NBER. December.
- Gasparini, L., M. Marchionni y W. Sosa (2001): “La distribución del ingreso en la Argentina: evidencia, determinantes y políticas”. Universidad de La Plata.
- González, D. (2006): “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”. Departamento de Integración. BID. Washington, DC.
- Hsieh, C. y J. Parker (2002): “Taxes and growth in a financially underdeveloped country: evidence from the Chilean investment boom”. NBER. June.
- INEC (2007): “Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Pobreza y desigualdad. Resultados de la ECV-5ta. Ronda”. www.inec.gov.ec.
- INEC (2008): Resultados de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo; series históricas. www.inec.gov.ec.
- Jácome, H. (2005): “Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca”. Documento de Trabajo 05/201. FLACSO.
- Jorratt, M. y P. Serra (1999): “Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile”. Agosto.
- Jorratt, M. (2007): “El gasto tributario en Guatemala como fuente para incrementar la recaudación”. Mimeo. Noviembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2008): “Información fiscal del Sector Público. Período 2000–2006”.
- ____ (2008 a): Sistema de información de las finanzas seccionales. <http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>.
- Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (2007): “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina. Años 2006–2008”. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda.
- Molina, D., F. Núñez y M. Ricaurte (2000): “El IVA: regresivo para casi todos”. Tendencias, Segundo Semestre. CORDES–UNEDE.
- Naciones Unidas: Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993. <http://unstats.un.org/unsd/sn1993/toctop.asp?L1=7>.
- Piancastelli, M. (2001): “Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis–1985/95”. IPEA, TD N° 818. Rio de Janeiro.
- Picos Sánchez (2003): “Las rentas de capital en PHOGUE: análisis de su fiabilidad y corrección mediante fusión estadística”. Papel de Trabajo 31/03. Instituto de Estudios Fiscales.
- Roca, J. y H. Vallarino (2003): “Medición del gasto tributario en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID.
- ____ (2003a): “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID.
- Roca, J. (2008): “Percepción de los empresarios sobre la lentitud de la justicia: una comparación internacional”. En “Instituciones y economía”, Sebastián y otros (2008), Fundación Ramón Areces.
- Roca, J. y C. Sebastián (2008): “Determinantes de la economía informal”. En “Instituciones y economía. Cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española”, Sebastián y otros (2008), Fundación Ramón Areces.
- Sanz Gadea, E. (2005): “Medidas antielusión fiscal”. Instituto de Estudios Fiscales. Documento de Trabajo 13/05.
- Sanz Sanz, J. F. y otros (2004): “Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales”. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Schneider, F. (2006): “Shadow economies of 145 countries all over the world: what do we really know? Mimeo.
- Sebastián, C., G. Serrano, J. Roca y J. Oses (2008): “Instituciones y economía. Cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española”. Fundación Ramón Areces.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile (2006): “Informe de gasto tributario: ejecución 2004, proyección 2005 y proyección 2006”. Subdirección de Estudios.
- SIISE (2001): “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”. Revista Gestión. Abril.
- SRI (2007): “Gasto Tributario”. Departamento de Estudios Tributarios. Septiembre.
- SRI (2007 a): Presentaciones ante la Asamblea Constituyente. Diciembre.
- SRI (2008): Estadísticas de recaudación. www.sri.gov.ec.
- SRI (2008 a): “Estudio de satisfacción de los contribuyentes e imagen del SRI”.
- SRI (2008 b): “Estimación de la brecha de recaudación de IVA e Impuesto a la Renta de las Sociedades por industria”. Departamento de Estudios Tributarios.

- Sureda, D. (2007): "Propuestas de medidas tributarias en Guatemala: impuesto a la propiedad". Proyecto ATN/SF-10207-GU de apoyo al Diálogo sobre el Pacto Fiscal en seguimiento a los Acuerdos de Paz. Mimeo. BID.
- Teera, J. (2001): "Tax performace: a comparative study". Department of Economics; University of Bath.
- USAID (2004): Encuesta "Microempresas y Finanzas del Ecuador". Proyecto Salto. Quito.
- Vargas, C. (2006): "Cálculo de la máxima capacidad recaudatoria municipal". CONAM-BID. Agosto.

Anexos

Anexo 1

Consideraciones metodológicas sobre la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de sociedades

1. El problema de suponer que no hay evasión en los ajustes fiscales

Como se dijo, para pasar del EBE de CN a la base imponible potencial del impuesto, hay que realizar una serie de ajustes que contemplan la normativa tributaria. Para ello, la información disponible es la que presentan los propios contribuyentes a la Administración Tributaria, por lo cual se debe suponer que los ajustes fiscales presentados por los contribuyentes coinciden con los reales. Esto equivale a suponer que no se evade aumentando artificialmente el crédito fiscal.

Supongamos que, tal cual muestra el *Cuadro A1.3*, la utilidad declarada ante el SRI y la que informan las CN, antes de aplicar los ajustes por normativa, son 800 y 1.000 respectivamente (con lo cual la evasión “en la utilidad” es 20% = 200/1.000). El ajuste por normativa declarado ante el SRI es 200, y como no podemos conocer el ajuste real, suponemos que éste es también 200. Con ello, las bases imponibles declarada ante el SRI y estimada (con información de CN y del SRI) serían, respectivamente, 600 y 800, y la evasión 25%.

Si el ajuste por normativa en realidad fuese de 100 (y los contribuyentes lo aumentan artificialmente a 200 a efectos de reducir su carga tributaria), la evasión sería, en realidad, 33%, es decir, se la estaría subestimando.

CUADRO A1.3
EL SUPUESTO DE NO EVASIÓN EN LOS AJUSTES FISCALES

	SRI	Estimación 1: CN + SRI	Estimación 2: Información Completa
Utilidad	800	1 000	1 000
Ajustes por normativa	200	200	100
Base Imponible	600	800	900
Impuesto (25%)	150	200	225
Evasión Utilidad		20,0%	20,0%
Evasión Base Imponible		25,0%	33,3%
Evasión Impuesto		25,0%	33,3%

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Consideraciones metodológicas sobre la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las personas naturales

1. Microsimulación estática y sin comportamiento

Por modelo de microsimulación se entiende un conjunto de programas que modelizan políticas públicas a un nivel muy desagregado, incluso individuo a individuo.

Una de las características definitorias de las técnicas de microsimulación es su aplicación sobre bases de microdatos; el input básico de todo modelo de microsimulación es el microdato. En este trabajo se han utilizado los microdatos (individuos y hogares) de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005/2006–5ta. Ronda (ECV). Sobre estos microdatos, se han realizado ejercicios de microsimulación para (i) estimar la recaudación potencial del IRPN en Ecuador y (ii) para evaluar la progresividad y el impacto redistributivo del diseño del IRPN (y de algunos cambios al mismo).

Los ejercicios de microsimulación realizados son estáticos y sin comportamiento. Estáticos porque parten de una muestra *cross-section* de microdatos que mantiene constantes sus características demográficas y socioeconómicas a lo largo del tiempo⁹⁶. Por otra parte, no se incorpora el análisis del comportamiento de los agentes económicos ante la introducción de los impuestos, es decir, no se estiman ni consideran sus funciones de reacción.

2. Estimación puntual con la Encuesta de Condiciones de Vida–5ta. Ronda

Tanto para asegurar la consistencia de la estimación de la evasión como para analizar su evolución, es conveniente realizar dicha estimación para una serie de años y no para un solo año (estimación puntual). No obstante, en el caso del IRPN, esto no ha sido posible. La única opción para obtener la estimación de la evasión en una serie de años hubiese sido utilizar la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (EEDyS) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), pero a los efectos de este ejercicio esta encuesta adolece de al menos dos problemas:

- a) La EEDyS es trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre) y solo pregunta por los ingresos obtenidos en el mes inmediato anterior. Por tanto, estimar los ingresos anuales a partir de estos ingresos mensuales no arroja resultados satisfactorios. Por ejemplo, los ingresos de cuentapropistas y jornaleros tienen una alta participación en los ingresos totales de los hogares ecuatorianos y estos ingresos se caracterizan por una alta volatilidad.
- b) La EEDyS es urbana⁹⁷. Por tanto, para obtener ingresos representativos de todo el país, habría que extrapolar los resultados urbanos a nacionales. El INEC no cuenta con los ponderadores para hacerlo y no hay ningún modo satisfactorio de estimarlos.

Por lo anterior, se decidió obtener una estimación puntual de la evasión en el IRPN usando la ECV, que no presenta ninguno de los problemas anteriores. En efecto, la ECV es nacional y tiene, básicamente, dos modos de preguntar por los ingresos obtenidos que aseguran una satisfactoria anualización: i) pregunta cuánto recibió el mes anterior y cuántas veces lo recibió durante los últimos 12 meses; o ii) pregunta directamente cuánto recibió durante los últimos 12 meses.

3. Homogeneización

El relevamiento de la ECV, realizado durante los meses de noviembre de 2005 a octubre de 2006, capta ingresos obtenidos en diferentes momentos. Por ejemplo, los encuestados en noviembre del 2005, el primer mes de relevamiento, informarán los ingresos que obtuvieron entre noviembre de 2004 y octubre

⁹⁶ La simulación dinámica, por el contrario, tiene en cuenta los efectos del tiempo sobre dichas características, sometiendo a las unidades de análisis a un proceso de envejecimiento año a año, desde su nacimiento hasta su muerte, con el objetivo de simular el ciclo vital completo de todas y cada una de ellas. Véase Sanz Sanz y otros (2004).

⁹⁷ En rigor, desde diciembre de 2007, la EEDyS del cuarto trimestre de cada año ha pasado a ser nacional. La serie anterior, que es la que se utilizaría en este trabajo, es urbana.

de 2005, mientras que los encuestados en octubre de 2006, el último mes de relevamiento, informarán los ingresos que obtuvieron entre octubre de 2005 y septiembre de 2006⁹⁸. En consecuencia, fue necesario homogeneizar el período, tanto para determinar correctamente la base del IRPN (enero–diciembre) como para, previamente, poder realizar los ajustes por subdeclaración comparando los valores de la ECV con los de Cuentas Nacionales (que también corresponden al año civil). Para ello, todos los ingresos fueron llevados al período enero–diciembre 2005, inflactando los relevados en noviembre y diciembre de 2005 y deflactando los relevados entre febrero y octubre de 2006. A tales efectos se usó el Índice de Precios al Consumo (IPC), salvo en el caso de los salarios (salario y 13er. salario), que se utilizó el Índice de Remuneraciones Totales (IRT) elaborado por el INEC. La opción de llevar los ingresos a valores del año 2006 (en vez de 2005) se descartó, pues implicaba coeficientes de ajuste mayores y la intención era evitar al máximo posible distorsiones a la información original.

4. Los ingresos captados por la ECV y los correspondientes ajustes por no respuesta y subdeclaración

Estudios realizados para diferentes países (incluidos los desarrollados) han identificado significativos niveles de subestimación—por no respuesta y subdeclaración—en los ingresos captados por las Encuestas de Hogares⁹⁹. Algunos de estos estudios, por otra parte, han determinado que esta subestimación está asociada a las fuentes de ingreso, registrándose los niveles de no respuesta y subdeclaración más altos en las rentas del capital y de trabajadores independientes, siendo significativamente menores en salarios y pensiones. Si esta subestimación diferencial por *fuentes* de ingreso también implica una subestimación diferencial por *estratos* de renta (las rentas de capital son percibidas por los estratos más ricos), la estimación de la recaudación de IRPN, de la distribución del ingreso pre–fiscal y, finalmente, del impacto redistributivo del IRPN puede arrojar resultados incorrectos sin una corrección previa. A continuación, se describen los ingresos captados por la ECV y se detalla, en cada caso, cómo fueron ajustados.

4.1. Ingresos de Patrones y Cuentapropistas

La ECV capta los ingresos independientes de patrones y cuentapropistas¹⁰⁰. Según el Manual de la ECV, patrón es quien dirige su propia empresa económica o ejerce una profesión, oficio o comercio y, para ello, contrata a uno o más empleados o asalariados a los que remunera mediante un sueldo, salario, jornal, comisión, etc. A su vez, y siempre de acuerdo al Manual de la ECV, un cuentapropista es quien, sin sujeción a un patrón, explota su propia empresa económica o ejerce por cuenta propia una profesión, oficio o comercio sin tener asalariados que dependan de él (puede trabajar solo o recibir ayuda de trabajadores del hogar o fuera del hogar sin pago).

La ECV no proporciona información que permita saber si los patrones y cuentapropistas llevan a cabo su actividad económica bajo la forma jurídica de personas físicas (negocios de hogares,) o de personas jurídicas (empresas). La distinción es relevante porque si se trata de personas jurídicas, los patrones o cuentapropistas estarán informando en la ECV las utilidades recibidas (sociedades de responsabilidad limitada) o los dividendos recibidos (sociedades anónimas) que, por un lado, no están gravados por el IRPN y, por otro lado, no forman parte del ingreso mixto de Cuentas Nacionales, que es el ítem con el que se deben comparar los ingresos de patrones y cuentapropistas para ser ajustados. En efecto, de acuerdo al Manual del SCN 1993, el ingreso mixto refleja la ganancia neta de los negocios de hogares (*unincorporated enterprises*), aquellos donde los miembros del hogar, solos o asociados, no reciben remuneración salarial por su trabajo, pudiendo contratar (patrones) o no (cuentapropistas) a otros trabajadores asalariados. La expresión ingreso mixto deriva de que no siempre es posible distinguir para estos patrones y cuentapropistas cuál es la remuneración a su trabajo incluida en el ingreso total que perciben.

En este trabajo se ha supuesto que, dada su reducida dimensión económica, todos los cuentapropistas llevan a cabo su actividad económica como personas físicas (negocios de hogares) y no

⁹⁸ Se insiste en que las preguntas están formuladas de modo de obtener información sobre los ingresos recibidos los 12 meses anteriores al de la realización de la encuesta.

⁹⁹ Picos Sánchez (2003) sostiene que las rentas del capital declaradas en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) están infravaloradas y presentan escasa desagregación. Intentando solucionarlo para España, imputa al PHOGUE, mediante técnicas de fusión estadística, datos de rentas de capital de un panel de declarantes de IRPF del Instituto de Estudios Fiscales.

¹⁰⁰ Véase preguntas 21 y 22 (1er. trabajo de la semana pasada) y 55 y 56 (2do. trabajo de la semana pasada) de la sección Actividades Económicas (sección 6) del Formulario de la ECV.

como personas jurídicas. No obstante, por su mayor significación económica, este supuesto no parece válido para los patrones. Por tanto, y en base a información de la ECV, se ha supuesto que en el caso de patrones de negocios que tienen RUC, que llevan registros contables completos y que tienen al menos tres trabajadores (además del patrón), se trata de patrones de sociedades que están declarando las utilidades o dividendos recibidos—solo gravados en “cabeza de empresa” por el Impuesto a la Renta de Sociedades—y, por tanto, se excluyeron tanto de la base imponible del IRPN como de los ingresos de patrones y cuentapropistas que será comparado contra el ingreso mixto de Cuentas Nacionales.

En esta categoría de ingresos, el INEC ya ha controlado las no respuestas. Por tanto, la diferencia entre los ingresos de la ECV (US\$ 5.797 millones) y el ingreso mixto de Cuentas Nacionales (US\$ 12.664 millones) se atribuyó a subdeclaración, multiplicándose los valores de la ECV por 2.18¹⁰¹. (Cuadro A2.2). Téngase presente que, así hecho el ajuste, se supone que la fracción de ingreso subdeclarada es independiente del nivel de ingreso.

CUADRO A2.2
AJUSTE POR SUBDECLARACIÓN DEL INGRESO MIXTO

Cifras en Millones de US\$	2005
Ingreso mixto bruto CN	14 072
Ingreso mixto neto CN (*)	12 664
Ingreso mixto neto ECV	5 797
Patrones "Personas Físicas"	2 126
Cuentapropistas	3 671
CN / ECV	2,18

Fuente: Elaboración propia.

(*) Amortización estimada: 10%.

4.2. Rentas del Trabajo en relación de dependencia

La ECV capta las remuneraciones salariales de los empleados públicos y privados (no agropecuarios y agropecuarios). Las remuneraciones de las que se informa el monto percibido son: salario; 13er. salario; 14to. salario¹⁰²; horas extras, comisiones y propinas; remuneraciones en bienes y/o servicios (*fringe benefits*): alimentos, vivienda, vestido, transporte y servicio de guardería, instalaciones deportivas y/o recreativas; y, finalmente, otras remuneraciones de tipo salarial: ingreso aniversario, bono vacacional, bono o aguinaldo de Navidad y utilidades¹⁰³. Además, capta los salarios o jornales recibidos por jornaleros y peones (no agropecuarios y agropecuarios)¹⁰⁴.

Estos ingresos que informa la ECV son brutos, es decir, antes de los aportes a la Seguridad Social y antes del pago del IRPN. Por tanto, para determinar el ingreso pre-fiscal no fue necesario realizar el *gross-up* y, por otra parte, para calcular la base imponible del IRPN fue necesario quitar los aportes a la Seguridad Social, que no forman parte de dicha base imponible.

Como muestra el Cuadro A2.3, aún dejando fuera a los jornales, que puede suponerse que las Cuentas Nacionales no captan adecuadamente, el total de estas remuneraciones salariales según la ECV (US\$ 9.598 millones) supera al estimado por las Cuentas Nacionales (US\$ 9.129 millones). Esto induce a pensar que las Cuentas Nacionales tampoco captan adecuadamente rubros como horas extras, comisiones y propinas y los *fringe benefits*. Dado esto, se ha optado por no efectuar ningún ajuste y tomar como válidas las cifras de la ECV.

¹⁰¹ Como se adelantó en el Capítulo 3, las “Cuentas Nacionales” a las que se alude en este Anexo son la estimación del “cuarto cuadrante” de la Matriz de Utilización realizada por el BCE–SRI para el año 2004 y cuya estructura, en porcentaje del PIB, se supuso igual en 2005.

¹⁰² En rigor, no se informa el monto recibido por 14to. salario, pero equivale a 1 Salario Básico Unificado de los Trabajadores en general (Decreto 117 del Congreso; 3 de julio de 2003). En el año 2005, fue de US\$ 150 mensuales.

¹⁰³ Véase preguntas 21 y 24 a 43 (1er. trabajo de la semana pasada) y preguntas 55 y 58 a 62 (2do. trabajo de la semana pasada) de la sección Actividades Económicas (Sección 6) del Formulario de la ECV.

¹⁰⁴ Véase preguntas 21 y 23 (1er. trabajo de la semana pasada) y preguntas 55 y 57 (2do. trabajo de la semana pasada) de la sección Actividades Económicas (Sección 6) del Formulario de la ECV.

CUADRO A2.3
AJUSTE POR SUBDECLARACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE ASALARIADOS

Cifras en Millones de US\$	2005
Remuneración de los asalariados, CN	9 129
Remuneración de los asalariados, antes de descuentos, ECV	9 598
Salarios	7 314
13er salario	348
14to salario	137
Horas extras + comisiones + propinas	536
Fringe benefits	1 264
CN / ECV	0,95
Jornales	1 203

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Pensiones

La ECV releva las pensiones recibidas por jubilación, orfandad, viudez, enfermedad, invalidez y divorcio—en forma agregada—¹⁰⁵. Este monto se captura a nivel de hogar, y no a nivel personal, lo que plantea el problema metodológico de asignarlo a alguno de los integrantes del hogar. No obstante, las pensiones no están gravadas por el IRPN y, por tanto, sólo cuentan en la estimación de la distribución del ingreso pre-fiscal¹⁰⁶, estimación en la que no influye a qué integrante del hogar se asignan, puesto que los individuos, para ser agrupados en deciles, se ordenan según el ingreso per capita del hogar al que pertenecen. De todos modos, se explicita que cuando los únicos ingresos del hogar eran pensiones, éstas se asignaron aleatoriamente a alguno de los miembros del mismo. Cuando, por el contrario, los integrantes del hogar percibían otros ingresos, las pensiones se asignaron al perceptor principal.

Como muestra el *Cuadro A2.4*, el monto de pensiones pagado en 2005 por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) fue de US\$ 1.329 millones, según MEF (2008). Este monto es casi un 40% superior al monto de pensiones según la ECV, US\$ 965 millones de dólares, pese a que estas últimas incluyen las pensiones por divorcio (que son transferencias privadas y deberían dejarse de lado en la comparación).

CUADRO A2.4
AJUSTE POR SUBDECLARACIÓN DE PENSIONES

Cifras en Millones de US\$	2005
Pensiones IESS + ISSFA + ISSPOL	1 329
IESS	1 184
ISSFA	40
ISSPOL	104
Pensiones ECV	965
IESS + ISSFA + ISSPOL / ECV	1,38

Fuente: Elaboración propia.

En esta categoría de ingresos, el INEC ya ha controlado las no respuestas. Por tanto, la diferencia entre la ECV y la información de las instituciones de seguridad social se atribuyó a subdeclaración, multiplicándose los valores de la ECV, como muestra el Cuadro A2.4, por 1.38.

¹⁰⁵ Véase Otros ingresos del hogar (Parte B) de la sección Gastos, otros ingresos y equipamiento del hogar (Sección 8) del Formulario de la ECV.

¹⁰⁶ La razón de incluir las pensiones en el ingreso pre-fiscal se ha discutido en el Capítulo 4.

4.4. Rentas de capital: Alquileres

La ECV releva los montos recibidos por alquiler de casa, terreno, edificios y maquinarias –en forma agregada¹⁰⁷. Al igual que en el caso de las pensiones, este monto se captura a nivel de hogar, y no a nivel personal, lo que plantea el problema metodológico de asignarlo a alguno de los integrantes del hogar puesto que el IRPN grava a las personas (y no a los hogares; es más, en Ecuador no se admite la tributación conjunta). Cuando los únicos ingresos del hogar eran alquileres, éstos se asignaron aleatoriamente a alguno de los miembros del mismo. Cuando, por el contrario, los integrantes del hogar percibían otros ingresos, los alquileres recibidos se asignaron al perceptor principal¹⁰⁸.

El monto de alquileres recibidos por los hogares en 2005, según la ECV, fue de US\$ 534.9 millones. No existe una cifra con la cual comparar este monto porque el BCE no elabora la cuenta de asignación del ingreso primario, donde se detallan las rentas de la propiedad. Teniendo en cuenta que las Encuestas de Hogares suelen no subestimar los alquileres¹⁰⁹ se ha decidido dar por válido el monto informado por la ECV. Adicionalmente, y sin olvidar que debe considerarse también a las empresas en su papel de arrendadoras/arrendatarias, en la ECV los alquileres pagados (US\$ 586.8 millones) son consistentes con los recibidos (US\$ 534.9 millones).

4.5. Rentas del capital: Intereses de préstamos personales y de depósitos a plazo fijo

La ECV pregunta por los intereses recibidos por préstamos personales y por los intereses provenientes de depósitos a plazo fijo¹¹⁰.

4.5.1. Intereses de préstamos personales

De acuerdo a la ECV, los intereses de préstamos personales recibidos en 2005 por los hogares ecuatorianos totalizaron US\$ 49.3 millones. Se sabe que este mercado de crédito informal no es marginal. En efecto:

- a) Los intereses de estos préstamos personales son superiores a los recibidos por depósitos a plazo fijo (estimados, como se verá, en US\$ 47.5 millones), lo que también evidencia el bajo grado de bancarización de la economía ecuatoriana.
- b) De acuerdo a una encuesta realizada por FLACSO¹¹¹ en el año 2003 en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, un 30% de los hogares que recibieron créditos se financiaron con préstamos personales: 17.1% con préstamos de familiares o amigos y 12.9% con préstamos de prestamistas informales (“chulqueros”). Los “chulqueros” suelen otorgar, casi sin exigencia de garantías, préstamos que van desde los US\$ 500 a los US\$ 1.500 por los que cobran una tasa de interés mensual similar a la máxima tasa de interés anual autorizada.

Dado que existe un componente de ilegalidad en algunos de estos intereses–los “chulqueros” cobran una tasa de interés mayor a la autorizada–, es previsible que estén no declarados y/o subdeclarados en la ECV. No obstante, dado que no existe una cifra con la cual comparar la información de la ECV, cualquier ajuste resultaría antojadizo y, por tanto, se ha decidido dar por válida la información de la ECV.

Este monto se captura a nivel de hogar, y no a nivel personal, lo que plantea el problema metodológico de asignarlo a alguno de los integrantes del hogar. Cuando los únicos ingresos del hogar eran intereses de préstamos personales, éstos se asignaron aleatoriamente a alguno de los miembros del mismo. Cuando, por el contrario, los integrantes del hogar percibían otros ingresos, se asignaron al perceptor principal.

¹⁰⁷ Véase Otros ingresos del hogar (Parte B) de la sección Gastos, otros ingresos y equipamiento del hogar (Sección 8) del Formulario de la ECV.

¹⁰⁸ Esto podría provocar, al menos en teoría, una sobreestimación del IRPN si el perceptor principal no es quien realmente recibe los alquileres y su tasa efectiva de IRPN es mayor que la del perceptor que en realidad los percibe.

¹⁰⁹ Por ejemplo, Engel *et al* (1998) encuentran, para Chile, que la estimación de arriendo de inmuebles de Cuentas Nacionales es la mitad del valor que surge de la encuesta CASEN.

¹¹⁰ Véase Otros ingresos del hogar (Parte B) de la sección Gastos, otros ingresos y equipamiento del hogar (Sección 8) del Formulario de la ECV.

¹¹¹ Véase Jácome (2005).

4.5.2. Intereses de depósitos a plazo fijo

La ECV también pregunta por los intereses provenientes de depósitos a plazo fijo¹¹². De acuerdo a la ECV, estos totalizaron en 2005 US\$ 33.6 millones. En base al saldo de depósitos a plazo fijo al fin de cada mes en el período enero–diciembre de 2005, y a un promedio de las tasas de interés pasivas de dichos depósitos¹¹³, se estimó que el total de intereses por depósitos a plazo fijo pagado por el sistema financiero fue de US\$ 85.1 millones en 2005. Para estimar qué parte de estos intereses es percibida por los hogares, se utilizó la información que el sistema financiero envía al SRI sobre las retenciones realizadas. De acuerdo a la misma, en el año 2006, un 55.8% de los intereses de depósitos a plazo fijo fueron percibidos por personas naturales residentes. Por tanto, el porcentaje de intereses recibidos por los hogares en 2005 se estimó en US\$ 47.5 millones (US\$ 85.1 millones x 0.558), que resulta más de un 40% superior al que surge de la ECV.

Nuevamente, la ECV captura el monto de intereses por depósitos a plazo fijo a nivel de hogar, y no a nivel personal, lo que plantea el problema metodológico de asignarlo a alguno de los integrantes del hogar, puesto que el IRPN grava a las personas. Cuando los únicos ingresos del hogar eran intereses de depósitos a plazo fijo, éstos se asignaron aleatoriamente a alguno de los miembros del mismo. Cuando, por el contrario, los integrantes del hogar percibían otros ingresos, se asignaron al perceptor principal.

Para realizar el ajuste, se procedió en forma diferente a la utilizada en el caso de patrones y cuentapropistas, pensiones y remesas, cuando se supuso que la diferencia entre la ECV y la información alternativa (Cuentas Nacionales u otras fuentes) se debía a subdeclaración. En el caso de las rentas del capital, existe experiencia sobre que la mayoría de sus perceptores directamente no las informan en las Encuestas de Hogares, por lo que se ha decidido imputar la diferencia encontrada (US\$ 47.5 millones versus US\$ 33.6 millones) a no respuesta. Para ello, se ha seguido a Engel *et al* (1998), de quienes también se toma la siguiente descripción del procedimiento realizado:

- i. Se han ordenado los individuos de la ECV según el ingreso per cápita del hogar al que pertenecen y se han agrupado en deciles.
- ii. Se estimó el total “verdadero” de intereses de depósitos a plazo fijo recibidos por cada decil como la participación de cada decil en el total de intereses declarados en la ECV (US\$ 33.6 millones) por el total de intereses “verdadero” estimado a partir de información del BCE (US\$ 47.5 millones).
- iii. El ingreso promedio por intereses de cada decil, se estimó dividiendo el total de intereses de cada decil según la ECV y el número de individuos que declararon percibir intereses en cada decil.
- iv. El número de no declarantes de cada decil se estimó como:

$$ND = D \times \left(\frac{INT_{BCE}}{INT_{ECV}} - 1 \right), \text{ donde } D \text{ es el número de individuos del decil que declararon percibir}$$

intereses; INT_{BCE} es el total “verdadero” de intereses de cada decil (estimado en el punto ii) en base a información del BCE) e INT_{ECV} es el total de intereses de cada decil según la ECV. Como ejemplifican Engel *et al*, si en un decil 10 individuos declaran intereses por \$ 10 (\$ 1 per capita en promedio) y el monto “verdadero” de intereses es \$ 100, los no declarantes serán 90, que si declaran en promedio lo mismo que los declarantes (\$ 1 per capita) completarán el monto “verdadero” de intereses del decil ($100=10 + 90$).

- v. Finalmente, en cada decil se seleccionó a los no declarantes entre aquellos individuos que, teniendo un ingreso positivo, no reportaron ingresos por intereses, y se les imputó el ingreso promedio por intereses estimado en el punto iii).

Como resultado de este procedimiento, el 93% de los intereses imputados correspondió a individuos pertenecientes al decil 10, el de más altos ingresos.

¹¹² Véase Otros ingresos del hogar (Parte B) de la sección Gastos, otros ingresos y equipamiento del hogar (Sección 8) del Formulario de la ECV.

¹¹³ Se tomó el promedio de las tasas de depósitos a plazo fijo a 30–83 días, 84–91 días y 92–175 días, informadas por el BCE.

4.6. Rentas del capital: Bonos y Acciones

La ECV pregunta por los intereses de bonos y dividendos de acciones que recibió cada hogar—en forma agregada, sin distinguir entre unos y otros—¹¹⁴. Esto plantea dos problemas metodológicos: (i) imputar estos conceptos a alguno de los perceptores, porque el IRPN grava a las personas (y no a los hogares); y (ii) distinguir entre intereses de bonos y dividendos de acciones, pues los primeros están gravados por el IRPN y los segundos no.

Respecto al primer problema, nuevamente, cuando los únicos ingresos del hogar eran intereses de bonos y dividendos de acciones, éstos se asignaron aleatoriamente a alguno de los miembros del mismo. Cuando, por el contrario, los integrantes del hogar percibían otros ingresos, se asignaron al perceptor principal.

En relación al segundo problema, como el monto capturado por la ECV es poco relevante (US\$ 17.1 millones), no introduce ningún sesgo relevante en el ajuste que se hará—siguiendo el mismo procedimiento adoptado para intereses de depósitos a plazo fijo—suponer que un 50% corresponde a intereses de bonos y el restante 50% a dividendos de acciones.

4.6.1. Intereses de bonos

Por tanto, de acuerdo a la información de la ECV y a este supuesto, los intereses de bonos recibidos por los hogares fueron US\$ 8.5 millones en 2005. Por su parte, según MEF (2008 a), los intereses de títulos de deuda interna pagados en 2005 totalizaron US\$ 145.1 millones. Aquí son necesarias dos aclaraciones:

- i. no se consideró la deuda externa pese a que, vía mercados secundarios, hogares ecuatorianos podrían ser tenedores de dicha deuda; y
- ii. no se cuenta con información precisa sobre quiénes son los tenedores de los títulos de deuda interna y, por tanto, qué porcentaje de los intereses pagados beneficia a hogares. No obstante, a partir de estimaciones sobre la deuda interna que poseen el IESS, otras instituciones públicas, empresas no financieras y el sistema bancario, se estimó, como residuo, que el 30% de los intereses de deuda pública (US\$ 43.5 millones) beneficia a hogares.

La diferencia (US\$ 35 millones) se imputó a no respuesta, siguiendo el mismo procedimiento adoptado para intereses de depósitos a plazo fijo. Como resultado de este procedimiento, casi el 95% de los intereses de bonos imputados correspondió a individuos pertenecientes al decil 10, el de más altos ingresos.

4.6.2. Dividendos de acciones

Según la ECV y de acuerdo al supuesto realizado, el monto de dividendos de acciones recibido por los hogares fue de US\$ 8.5 millones en 2005. No obstante, como se dijo en el Capítulo 4, en este trabajo se ha supuesto que en el caso de patrones de negocios que tienen RUC, que llevan registros contables completos y que tienen al menos tres trabajadores (además del patrón), se trata de patrones de empresas y, por tanto, están informando en la ECV las utilidades recibidas (sociedades de responsabilidad limitada) o los dividendos recibidos (sociedades anónimas). Estas utilidades y dividendos, que totalizaron US\$ 1.000,3 millones en 2005, se excluyeron tanto de la base imponible del IRPN—solo están gravadas en “cabeza de empresa”—como de los ingresos de patrones y cuentapropistas que fue comparado con el ingreso mixto de Cuentas Nacionales—del cual no forman parte—, pero deben ahora ser tenidos en cuenta. Por tanto, según la ECV, las utilidades y dividendos recibidos por los hogares en 2005 fueron US\$ 1.009 millones (US\$ 8.5 millones más US\$ 1.000,3 millones).

Respecto a la cifra con la cual debería compararse esta información de la ECV, se ha estimado que las utilidades y dividendos “potenciales” distribuidos a los hogares fueron de US\$ 6.880 millones en 2005. (Cuadro A2.5). En efecto:

- a) En el ejercicio de estimación de la evasión en el Impuesto a la Renta de Sociedades, a partir del cálculo del excedente bruto de explotación realizado por BCE—SRI más información adicional se ha estimado que las utilidades y dividendos distribuidos en 2005 fueron US\$ 9.248 millones. Esta cifra no incluye el 15% de utilidades distribuidas—por Ley—a los

¹¹⁴ Véase Otros ingresos del hogar (Parte B) de la sección Gastos, otros ingresos y equipamiento del hogar (Sección 8) del Formulario de la ECV.

trabajadores, que forman parte de las remuneraciones de los asalariados tanto en Cuentas Nacionales como en la ECV¹¹⁵.

- b) Deben deducirse las utilidades remitidas al exterior, que se estimaron, a partir de la Balanza de Pagos confeccionada por el BCE, en US\$ 369.3 millones en 2005.
- c) Tampoco deben considerarse las utilidades distribuidas a otras sociedades, que se estimaron, a partir de las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta de Sociedades (Formulario 101), en US\$ 46.8 millones en 2005.
- d) Finalmente, debe deducirse el Impuesto a la Renta de Sociedades (25%), pagado “en cabeza de empresa” antes de la distribución.

CUADRO A2.5
AJUSTE POR NO RESPUESTA DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS

Cifras en Millones de US\$	2005
Utilidades y dividendos distribuidos según CN y otras fuentes	6 624
+ Utilidades y dividendos distribuidos a hogares (excepto a trabajadores)	9 248
- Utilidades y dividendos distribuidos a otras sociedades	47
- Utilidades y dividendos remitidos al exterior	369
- IR Sociedades	2 208
Dividendos según ECV	1 009
Patrones "Empresas"	1 000
Dividendos de acciones	9
CN y otras fuentes / ECV	6,6

Fuente: Elaboración propia.

El ajuste se realizó siguiendo el mismo procedimiento adoptado en el caso de los intereses de depósitos a plazo fijo e intereses de bonos (ajuste por no respuesta). Como resultado del mismo, el 95% de las utilidades y dividendos imputados correspondió a individuos pertenecientes al decil 10, el de más altos ingresos.

4.7. Ayudas y remesas

La ECV capta las ayudas en dinero de amigos y/o familiares que no pertenecen al hogar y viven en el país y también las remesas (envíos de dinero desde el exterior). Ambos conceptos cuentan en la estimación de la distribución del ingreso pre-fiscal, pero no están alcanzados por el IRPN.

Respecto a las ayudas, no existe una cifra contra la cual comparar el monto informado por la ECV, de US\$ 567 millones, por lo que se toma como válido este monto.

En relación a las remesas, según el Banco Central del Ecuador (2008 b), las mismas totalizaron US\$ 2.469 millones en 2005, casi 3.5 veces la cifra que surge de la ECV. El 30% más pobre de la población recibe, de acuerdo al procesamiento de la ECV realizado en este trabajo, un 33% de las remesas, mientras que el 30% más rico recibe un 34% de las mismas. Resulta difícil, por tanto, imputar a no-respuestas de un grupo poblacional específico la diferencia entre la ECV y el BCE (o parte de ésta). En consecuencia, dicha diferencia se ha atribuido a subdeclaración, multiplicándose los valores de la ECV por 3.42.

4.8. Otras transferencias

Además de las ayudas y remesas, la ECV capta los montos recibidos por otras transferencias, a saber: Bono de Desarrollo Humano y Bono de la Vivienda –transferencias públicas– y otras ayudas en dinero y becas de estudio– que la información de la ECV no permite determinar si son públicas o privadas. Esta distinción es relevante porque mientras las transferencias privadas deben formar parte del ingreso pre-fiscal, las públicas no. Por tanto, se ha supuesto que tanto las otras ayudas en dinero como las becas son

¹¹⁵ Véase pregunta 30 de la sección Actividades Económicas (Sección 6) del Formulario de la ECV.

concedidas por instituciones privadas. La poca relevancia de estos conceptos (según la ECV, US\$ 37 millones y US\$ 18 millones respectivamente) quita trascendencia a este supuesto.

El Bono de Desarrollo Humano y las otras ayudas en dinero son relevados a nivel personal, pero las becas de estudio y el Bono de la Vivienda son captados a nivel de hogar. Mientras las becas de estudio estaban gravadas por el IRPN en 2005 (la reciente Reforma Tributaria las ha exonerado), el Bono de la Vivienda no plantea problema alguno pues no está gravado por el IRPN ni forma parte del ingreso pre-fiscal. Cuando estos ítems eran los únicos ingresos del hogar, se asignaron aleatoriamente a alguno de los miembros del mismo. Cuando, por el contrario, los integrantes del hogar percibían otros ingresos, se asignaron al perceptor principal.

De estos ítems, sólo se cuenta con información, proveniente de MEF (2008 a), sobre el Bono de Desarrollo Humano para comparar con el monto de la ECV. Según el MEF, los pagos del Bono de Desarrollo Humano en 2005 fueron de US\$ 172.4 millones, mientras que según la ECV los hogares recibieron una cifra muy similar, US\$ 168.0 millones. Por lo tanto, no se realizó ningún ajuste. Tampoco se realizó ajustes al resto de los ítems pues, como se dijo, no se contó con información externa a la ECV.

5. Estimación del IRPN

A continuación, se incluyen unas breves consideraciones metodológicas respecto a la forma en que fue estimado el IRPN a partir de la ECV.

5.1. Microsimulación

Se desea remarcar que el IRPN potencial fue estimado mediante un ejercicio de microsimulación. Es decir, a partir de los microdatos de la ECV, se calculó el impuesto contribuyente a contribuyente.

5.2. Base imponible

En la primera columna del *Cuadro A2.6* se explicita cuáles de los ingresos relevados por la ECV fueron incluidos en la base imponible del IRPN, de acuerdo a la legislación vigente en 2005, año de la microsimulación. La segunda columna muestra cuáles ingresos fueron incluidos en el ingreso pre-fiscal de los hogares.

5.3. Deducción de aportes a la Seguridad Social

La principal deducción del IRPN vigente en 2005 eran los aportes a la Seguridad Social, es decir, el impuesto grava los salarios netos de dichos aportes¹¹⁶. Esto se consideró, por tanto, en la microsimulación. La tasa de aporte de los trabajadores, 9.35%, se aplicó sobre las remuneraciones salariales de todos los trabajadores públicos y de los trabajadores privados que respondieron tener contrato de trabajo.

5.4. Ingresos brutos

Como ya se dijo, no es necesario realizar el *gross up* del IRPN pagado pues la ECV releva ingresos brutos.

¹¹⁶ La reciente Reforma Tributaria, como se ha visto, ha sumado otras deducciones.

CUADRO A2.6
INGRESO PRE – FISCAL Y BASE IMPONIBLE DEL IRPN EN LA ECV

	Base Imponible IRPN	Ingreso Pre- Fiscal
Ingresos independientes		
de Patronos "Personas Físicas"	Sí	Sí
de Cuentapropistas	Sí	Sí
Remuneraciones de asalariados		
Salarios	Sí	Sí
13er salario	Sí	Sí
14to salario	Sí	Sí
Horas extras + comisiones + propinas	Sí	Sí
Fringe benefits	Sí	Sí
Otras remuneraciones de tipo salarial	Sí	Sí
Jornales	Sí	Sí
Pensiones	NO	Sí
Alquileres	Sí	Sí
Intereses		
Préstamos personales	Sí	Sí
Depósitos a plazo fijo	Sí	Sí
Bonos	Sí	Sí
Utilidades y dividendos		
de Patronos "Empresas"	NO	Sí
Dividendos de accionistas	NO	Sí
Transferencias		
Becas	Sí	Sí
Ayudas de amigos y/o familiares	NO	Sí
Remesas	NO	Sí
Otras ayudas en dinero (de fundaciones u organizaciones)	NO	Sí
Bono de Desarrollo Humano	NO	NO
Bono de la Vivienda	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca, (LC/L.3057-P), N° de venta: S.09.II.G.55 (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), N° de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L. 3017-P), N° de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez (LC/L.3012-P), N° de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.
78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.3006-P), N° de venta S.09.II.G.22 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), N° de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.
76. Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish "Flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies? Henning Jorgensen (LC/L.2993-P), Sales No E.08.II.G.99 (US\$ 10.00), 2008.
75. Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiguridad, Adrian Goldín, (LC/L.2986-P), N° de venta S. 08.II.G.92 (US\$ 10.00), 2008.
74. Normas laborales y mercado de trabajo argentino: seguridad y flexibilidad, Adrian Goldín, (LC/L.2985-P), N° de venta S.08.II.G.91 (US\$ 10.00), 2008.
73. Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market – The Nordic Experience, Lena Nekby, (LC/L.2984), Sales No E.08.II.G.90 (US\$ 10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: