

Volumen 4 - Número 4 - Octubre / Diciembre 2018

REVISTA
Ciencias de la Documentación

ISSN 0719-5793

Portada: Felipe Maximiliano Estay Guerrero

EDITORIAL CUADERNOS DE SOFÍA

CUERPO DIRECTIVO

Directora

Carolina Cabezas Cáceres

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Laura Sánchez Menchero

Instituto Griselda Álvarez A. C., México

Subdirectores

Eugenio Bustos Ruz

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Alex Véliz Burgos

Universidad de Los Lagos, Chile

Editor

Juan Guillermo Estay Sepúlveda

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Pauline Corthorn Escudero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Traductora: Portugués

Elaine Cristina Pereira Menegón

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Felipe Maximiliano Estay Guerrero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Asesoría Ciencia Aplicada y Tecnológica:

Editoril Cuadernos de Sofía

Santiago – Chile

Revista Ciencias de la Documentación

Representante Legal

Juan Guillermo Estay Sepúlveda Editorial

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Kátia Bethânia Melo de Souza

Universidade de Brasília – UNB, Brasil

Dr. Carlos Blaya Perez

Universidade Federal de Santa María, Brasil

Lic. Oscar Christian Escamilla Porras

Universidad Nacional Autónoma de México,
México

Ph. D. France Bouthillier

MgGill University, Canadá

Dr. Miguel Delgado Álvarez

Instituto Griselda Álvarez A. C., México

Dr. Juan Escobedo Romero

Universidad Autónoma de San Luis de
Potosi, México

Dr. Jorge Espino Sánchez

Escuela Nacional de Archiveros, Perú

Dr. José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Patricia Hernández Salazar

Universidad Nacional Autónoma de México,
México

Dra. Trudy Huskamp Peterson

Certiefd Archivist Washington D. C., Estados
Unidos

Dr. Luis Fernando Jaén García

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dra. Elmira Luzia Melo Soares Simeão

Universidade de Brasília, Brasil

Lic. Beatriz Montoya Valenzuela

Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú

Mg. Liliana Patiño

Archiveros Red Social, Argentina

Dr. André Porto Ancona Lopez

Universidade de Brasília, Brasil

Dra. Glaucia Vieira Ramos Konrad

Universidad Federal de Santa María, Brasil

Dra. Perla Olivia Rodríguez Reséndiz
Universidad Nacional Autónoma de México,
México

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Dr. Héctor Guillermo Alfaro López
Universidad Nacional Autónoma de México,
México

Ph. D. Juan R. Coca
Universidad de Valladolid, España

Dr. Martino Contu
Università Degli Studi di Sassari, Italia

Dr. José Ramón Cruz Mundet
Universidad Carlos III, España

Dr. Carlos Tulio Da Silva Medeiros
Instituto Federal Sul-rio-grandense, Brasil

Dr. Andrés Di Masso Tarditti
Universidad de Barcelona, España

Dra. Luciana Duranti
University of British Columbia, Canadá

Dr. Allen Foster
University of Aberystwyth, Reino Unido

Dra. Manuela Garau
Universidad de Cagliari, Italia

Dra. Marcia H. T. de Figueredo Lima
Universidad Federal Fluminense, Brasil

Dra. Rosana López Carreño
Universidad de Murcia, España

Dr. José López Yepes
Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Miguel Angel Márdero Arellano
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência
e Tecnologia, Brasil

Lic. María Auxiliadora Martín Gallardo
Fundación Cs. de la Documentación, España

Dra. María del Carmen Mastropiero
Archivos Privados Organizados, Argentina

Dr. Andrea Mutolo
Universidad Autónoma de la Ciudad de
México, México

Mg. Luis Oporto Ordoñez
Director Biblioteca Nacional y Archivo
Histórico de la Asamblea Legislativa
Plurinacional de Bolivia, Bolivia
Universidad San Andrés, Bolivia

Dr. Alejandro Parada
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Gloria Ponjuán Dante
Universidad de La Habana, Cuba

Dra. Luz Marina Quiroga
University of Hawaii, Estados Unidos

Dr. Miguel Ángel Rendón Rojas
Universidad Nacional Autónoma de México,
México

Dr. Gino Ríos Patio
Universidad San Martín de Porres, Perú

Dra. Fernanda Ribeiro
Universidade do Porto, Portugal

**Dr. Carlos Manuel Rodríguez
Arrechavaleta**
Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dra. Vivian Romeu
Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Mg. Julio Santillán Aldana
Universidade de Brasília, Brasil

Dra. Anna Szejcher
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dra. Ludmila Tikhnova
Russian State Library, Federación Rusa



CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Indización

Revista Ciencias de la Documentación, se encuentra indizada en:



CATÁLOGO





CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

ISSN 0719-5753 - Volumen 4 / Número 4 / Octubre – Diciembre 2018 pp. 07-24

**EL GASTO TRIBUTARIO Y SU INCIDENCIA EN LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO
GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO:
PERSPECTIVA ANALÍTICA DE REFORMAS TRIBUTARIAS**

**THE TAX EXPENDITURE AND ITS INCIDENCE IN THE INCOMES OF THE GENERAL BUDGET
OF THE ECUADORIAN STATE:
ANALYTIC PERSPECTIVE OF TAX REFORMS**

Est. Erika Silvana Ocampo Muñoz

Universidad Técnica de Babahoyo, Ecuador
erikaocampomunoz@gmail.com

Mt. Fabián Peñaherrera Larenas

Universidad Técnica de Babahoyo, Ecuador
mpenaherrera@utb.edu.ec

Mt. Darwin Jorge Gil Espinoza

Universidad Técnica de Babahoyo, Ecuador
dgil@utb.edu.ec

Fecha de Recepción: 28 de julio de 2018 – **Fecha de Aceptación:** 13 de agosto de 2018

Resumen

En la actualidad, la recaudación tributaria representa la fuente principal de ingresos para el Ecuador y es reflejado en el Presupuesto General del Estado. Se ha establecido la Ley de Reactivación Económica para incentivar a la ciudadanía en la aportación del crecimiento económico del país. Esta investigación tiene como finalidad analizar los posibles escenarios que se presentarían si ocurre la eliminación de impuestos, utilizando información emitida por los organismos públicos y la *metodología hipotética-deductiva* para la interpretación y realización de estimaciones. Uno de los desafíos más importantes para el Gobierno Ecuatoriano es reducir el gasto público y como medida, el Estado ha establecido políticas de austeridad de cumplimiento por las entidades públicas para la optimización de recursos y la eliminación de instituciones públicas, dejando a funcionarios públicos desempleados. Los resultados establecen que la reducción del pago de tributos representaría una disminución considerable en los ingresos del país, lo que provoca que el Estado emplee financiamiento para satisfacer el gasto público.

Palabras Claves

Recaudación tributaria – Presupuesto – Gasto tributario – Impuestos – Gobierno – Reformas tributarias

Abstract

At present, tax recaudation represents the main source of income for Ecuador and is reflected in the General State Budget. The Economic Reactivation Law has been established to encourage citizens to contribute to the country's economic growth. The purpose of this research is to analyze the possible scenarios that would arise if the elimination of taxes occurs, using information issued by public bodies and the *hypothetical-deductive methodology* for the interpretation and realization of estimates. One of the most important challenges for the

Ecuadorian Government is to reduce public spending and as a measure, the State has established compliance austerity policies for public entities for the optimization of resources and the elimination of public institutions, leaving public officials unemployed. The results establish that the reduction of the payment of taxes would represent a considerable decrease in the income of the country, which causes the State to use financing to satisfy public spending.

Keywords

Tax recaudation – Budget – Tax spending – Taxes – Government – Tax reforms

Introducción

En el Ecuador, la principal fuente de recursos monetarios para las instituciones del Sector Público no Financiero (SPNF) son los ingresos tributarios que están formados por impuestos, tasas y contribuciones pagados por los sujetos pasivos del país. El Gobierno ha establecido leyes y reformas tributarias que aportan favorablemente al país, aunque desde una perspectiva exhaustiva se observa que solo el sector empresarial se ve beneficiado de estas medidas. Por esta razón, críticos y profesionales del ámbito económico y tributario catalogan como una disposición no convincente, debido a los cambios bruscos que ha tenido desde su manifestación en la Asamblea Nacional.

La Ley de reactivación económica induce a la eliminación de impuestos y en efecto, contrarrestaría la fuente de ingresos de Presupuesto General del Estado, estableciendo una diferencia que debe ser solventada con financiamiento externo. Los impuestos son tributos pagados obligatoriamente por los ciudadanos de un país, estos son establecidos por normas y leyes gubernamentales y recaudados por las instituciones encargados de la administración tributaria, es una contribución monetaria de la ciudadanía, forma parte de la renta nacional que el Estado utiliza para solucionar las necesidades de la población en cuanto a educación, salud, seguridad social, gestionar obras públicas, infraestructura e inversión pública.¹

La clasificación de impuestos establece principalmente dos tipos, los *Impuestos directos* o también conocidos como progresivos, son aquellos que gravan de forma directa a los ingresos o renta que percibe un individuo, a sus activos o a su patrimonio; y los *Impuesto Indirectos* o también conocidos como regresivos, son aquellos que gravan a la producción, el consumo y servicios, van asociados al precio de adquisición y a consumos especiales.²

Impuestos	Directo o Indirecto
Impuesto a la Renta	Directo
Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (Fomento Ambiental)	Directo
Impuesto a los Vehículos motorizados	Directo
Impuesto a la Salida de divisas	Directo
Impuestos a los activos en el exterior	Directo
Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano	Directo
Impuesto a los Ingresos Extraordinarios	Directo
Regalías, patentes y Conservación minera	Directo

¹ Aniceto Rosas y Roberto Santillán, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962).

² Esther Pallo, "Evolución de los impuestos directos e indirectos dentro del Régimen Tributario Ecuatoriano y su recaudación en el periodo 2007-2012" (Tesis Maestría en Tributación y Finanzas, Universidad de Guayaquil, 2015)

Impuesto a las tierras rurales	Directo
Multas tributarias fiscales	Directo
Impuesto al Valor Agregado	Indirecto
Impuesto a los Consumos Especiales	Indirecto

Tabla 1

Impuestos del Ecuador

Fuente: Portal web de Servicios de Rentas Internas. Elaborado por autores.

La recaudación de impuestos se basa en el cobro por concepto tributos a los ciudadanos por parte de los organismos administrativos y recaudadores de fondos, con la finalidad de solventar el gasto público e inversión de una nación mediante la ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE).

Presupuesto General del Estado

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), en su artículo 77 define al Presupuesto General del Estado como el instrumento utilizado para la estimar los ingresos y egresos de las instituciones, entidades y organismos del Sector Público.³ Todas las instituciones y entidades que forman parte del PGE deberán efectuar lo que expone en COPFP, el cual consiste en cumplir con el ciclo presupuestario, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) conjuntamente con la Subsecretaría del Presupuesto se encargan de controlar la realización del proceso. Una vez finalizada las etapas del ciclo presupuestario, las instituciones emiten su información financiera y presupuestaria al MEF mediante el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF) y el cual se encarga de consolidar los Estados Financieros.

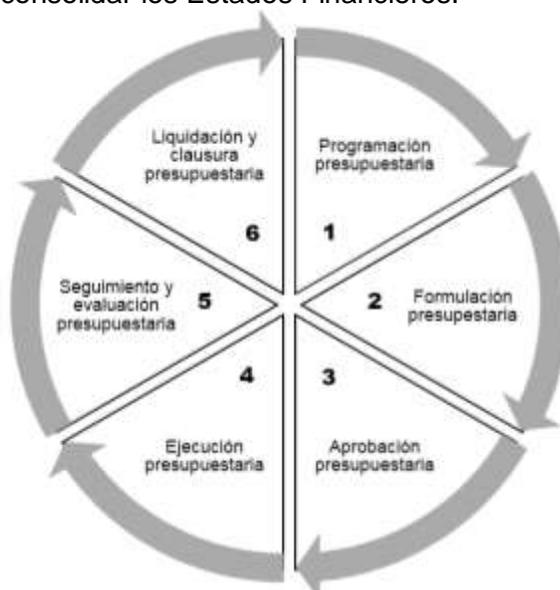


Figura 1

Etapas del ciclo presupuestario

Fuente. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

Elaborado por autores

³ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Artículo 77, Ecuador.

El *eSIGEF* es un sistema informático que ayuda a la realizar los procesos de la gestión financiera y contable pública del Presupuesto General del Estado de forma más eficiente, rápida, precisa, transparente y estandarizada para facilitar la toma de decisiones optimizando procesos de las organizaciones públicas.⁴

La utilización del *eSIGEF* es obligatoria para alrededor de 1.500 entidades públicas pertenecientes al PGE conformadas y creadas por las cinco funciones del Estado (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social) e instituciones de Educación Superior; los demás organismos que no forman parte del Presupuesto como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y empresas públicas, la utilización de esta herramienta es voluntaria.

La recaudación de rentas se encuentra inmersa en la política fiscal y componentes macroeconómicos (PIB y crecimiento económico), los cuales intervienen en la fijación de los precios, mientras más alto sea el consumo de bienes y servicios, mayor cantidad de ingresos se cobrarán por concepto de impuesto. Todos los elementos que intervienen en la economía del país están relacionados, una variación en cualquier de estos elementos provocará un cambio favorable o desfavorable.⁵

El PIB es un indicador macroeconómico que permite medir el valor nominal de bienes o servicios que han sido producidos dentro de la economía de un país a un periodo determinado de tiempo.⁶

Sistema Tributario Ecuatoriano

El sistema tributario ecuatoriano es el conjunto de tributos establecidos bajo reglamentación y normativas fiscales, cuyos impuestos son recaudados y administrados mediante en Servicios de Rentas Internas, siendo este el organismo principal de la administración tributaria en nuestro país, y aquellas instituciones autónomas descentralizadas que se autogestionan mediante impuestos prediales, tasas y contribuciones y que reciben una parte del presupuesto del gobierno aunque no pertenezcan.⁷

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es un organismo de carácter autónomo del Estado ecuatoriano el cual se encarga gestionar de administración recursos tributarios, fundamentados en las políticas y principios constitucionales, asegurando la participación de los ciudadanos; fue creado en el año 1997 para controlar y evitar la evasión y elusión de impuestos a consecuencia de una pésima cultura tributaria.⁸

El SRI ha aportado beneficiosamente en la administración de los ingresos, su gestión ha permitido que el proceso de recaudación y cálculo de impuestos, incrementemente eminentemente con el transcurso de los años, convirtiéndose en la actualidad en una de las instituciones más importante del Estado ecuatoriano.

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas, ¿Qué es el *eSIGEF*? (2016). Ecuador.

⁵ María Elena Haro, "La Política Fiscal Ecuatoriana, a partir de la Dolarización" (Tesis Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, 2002).

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas, "Política Económica y Social" (s.f.). Perú.

⁷ Celia Armas Benalcázar, "Análisis en la recaudación tributaria de los principales impuestos del Ecuador" (Tesis Pregrado en, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2017).

⁸ Servicios de Rentas Internas, ¿Qué es el SRI? (2008). Ecuador.

Indicadores macroeconómicos

El Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció que el Ecuador para el año 2018 incrementará su economía en 2,2%, esto manifiesta que tuvo una recuperación la cual superó las expectativas del Banco Central del Ecuador, según su previsión el país para el 2018 tendría un crecimiento del 1,7%. Las cifras expuestas por el FMI no solo superan las estimaciones del Banco Central del Ecuador, sino también las indicadas por el Banco Mundial que estableció un 1,2% de crecimiento económico, cuyo incremento da paso a que el PIB real aumente.⁹ Werner, sostiene que esto se produjo a consecuencia del incremento del precio de petróleo y al acceso de financiamiento extranjero. A ello se le adiciona la ardua labor del Gobierno de contrarrestar la corrupción y la malversación de fondos públicos por parte de servidores del Estado, lo cual permite que la economía progrese positivamente.

Según proyecciones macroeconómicas presentadas por la Gerente General del BCE, Verónica Artola, la economía crecerá para el año 2018 1,6%, en 2019 2,39% y en 2020 en 2,49%, debido a factores como el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, el BCE utilizada metodologías internacionales para la realización de estas previsiones. (Banco Central del Ecuador, 2017)¹⁰. A continuación, en la *tabla 2* se presenta las proyecciones del crecimiento del PIB real de Latinoamérica y el Caribe (2018-2019), según el Fondo Monetario Internacional.

	2016	2017	Proyecciones	
			2018	2019
América Latina y el Caribe	-0,7	1,3	1,9	2,6
Excluida Venezuela	0,1	1,9	2,5	2,8
América del Sur	-2,5	0,8	2,5	2,2
Excluida Venezuela	-1,5	1,7	2,4	2,6
América Central	3,7	3,9	3,9	4,1
El Caribe	3,4	2,1	3,9	4,2
América Latina				
Argentina	-2,2	2,8	2,5	2,8
Brasil	3,5	1,1	1,9	2,1
Chile	1,6	1,7	3,0	3,2
Colombia	2,0	1,7	3,0	3,6
Ecuador	-1,6	2,7	2,2	1,7
México	2,9	2,0	2,3	3,0
Perú	4,0	2,7	4,0	4,0
Venezuela	-16,5	-14,0	-15,0	-6,0

Tabla 2

Proyecciones de Latinoamérica y el Caribe (Crecimiento del PIB real)

Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial 2017

Elaborado por autores

⁹ Alejandro Werner, América Latina y el Caribe en 2018: Recuperación económica en ciernes, Blog del FMI. 2018.

¹⁰ Banco Central del Ecuador, Previsiones Macroeconómicas del Ecuador 2017-2020. 2017.

Según las estimaciones futuras del FMI, se estima que la economía crezca un 2,6% para el año 2019 representando un aumento de 1,7% del PIB real. Sin embargo, no se ha considerado las nuevas reformas tributarias y monetarias que el Estado ecuatoriano actualmente está ejecutando en cumplimiento de la *Ley de Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera*, creada como medida para generar nuevos beneficios, evitar la evasión de impuestos y fomentar el crecimiento de la economía nacional.

Ley de Reactivación de la Economía

La Ley de Reactivación económica tiene como medidas más relevantes:

- La exoneración del pago del impuesto a la renta de las nuevas microempresas, durante 3 años contados desde el año en que generen ingresos con la condición de generar empleo y aportar a la economía.
- Eliminación del límite de gastos personales para el cálculo del impuesto a la renta con respecto a las cargas familiares.
- El aumento de la tarifa del impuesto a la renta de 22% a 25%.
- Eliminación del impuesto a las tierras rurales.
- Ampliación del límite de endeudamiento de los GADs al 300% sobre sus ingresos.
- La reducción de 10 puntos porcentuales por reinversión de utilidades para el sector manufacturero, comercio internacional y turismo, siempre que adquieran maquinarias y equipos para optimizar la producción.
- El manejo del dinero electrónico estará a manos del BCE.

Esta ley fue creada con el propósito de crear nuevos beneficios tributarios y monetarios, incrementar el empleo a través de la creación de nuevas microempresas y emplear un sistema más riguroso para el control de evasión de impuestos.¹¹

Varios expertos y profesionales analistas de economía y tributación han descrito a esta ley como no convincente, debido a que su estructuración ha sido modificada en un 65% y se seguirá acomodando según las necesidades económicas mediante decretos presidenciales.

Perspectivas analíticas de la Ley

Los puntos de vista de profesionales en el ámbito económico acerca de la Ley de Reactivación Económica obtenida por la revista *Gestión Digital*, son los siguientes:

Según Alarcón, *presidente de la Cámara de Comercio de Quito* señaló: “La Ley de Reactivación Económica no resuelve el problema de competitividad y empleo en el Ecuador. Estas medidas parche no reactivan la economía”. Esta medida se destina únicamente a solucionar problemas a corto plazo que se presenten dentro del PGE, no garantiza que la aplicación de esta Ley aportará a la sostenibilidad económica.¹²

¹¹ Servicios de Rentas Internas, “Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento” (2018). Ecuador.

¹² Patricio Alarcón, “Una ley de reactivación que no convence” Revista Gestión Digital, Quito, 30 de noviembre 2017.

Yépez, *asambleísta del partido político CREO-SUMA* menciona que: “Una ley de reactivación económica no es posible sin una reactivación en el sector agropecuario que representa el 10% de la producción nacional, que lidera las exportaciones, ya que hay más divisas por el agro que por el petróleo. Debe haber una tregua tributaria”.¹³ El Estado debe fomentar la inversión en el Sector Primario, ya que es el mayor ingreso de divisa que recibe el país es por la agricultura.

El decreto presidencial N° 210, establece la exoneración de la tercera cuota del pago de impuesto a la renta del año 2017 como beneficio para las empresas privadas, la cual consiste en disminuir porcentualmente dicho pago, las entidades con rubros menores al \$500.000,00 del total de sus ventas, tendrían el 100% de esta exoneración, empresas con rubros hasta \$1 millón en ventas, tendrían el 60% y aquellas cuyas ventas sobrepasaban el millón de dólares tendrían el 40%. Literalmente todas las organizaciones privadas se vieron beneficiadas con esta reforma y como consecuencia a esto, el gasto tributario por exoneración de impuesto incrementó considerablemente.¹⁴

El gasto tributario es el ingreso por impuestos que el Estado deja de recaudar por concepto de exoneraciones favoreciendo a los sujetos pasivos, con el propósito que se genere inversiones, empleo y un sinnúmero de beneficios para los contribuyentes, en conclusión es la renuncia de tributos para incentivar a los ciudadanos a aportar en el crecimiento económico del país.¹⁵

Los gastos tributarios pueden tener distintas maneras de manifestarse:

- *Deducciones*: es aquella renta que según la normativa tributaria funciona como rebaja o disminución para el cálculo de la base imponible.
- *Exenciones*: Son ingresos que no forman parte o no se adicionan a la base imponible, estos se presentan en la ley tributaria.
- *Créditos (tributario y fiscal)*: Aquellas disminuciones que se efectúan a la base imponible y ocasionan la reducción del pago tributario, generalmente se manifiesta en el IVA y en el Impuesto a la Renta cuando el sujeto pasivo ha cancelado más de lo que debió pagar por conceptos de retenciones.
- *Reducción de tasas*: Consiste en la disminución de la alícuota establecida para el cálculo del impuesto, se presentan en el pago de predios municipales.

Esto representa una clasificación de los gastos tributarios, constituyen una desviación de ingresos que busca beneficiar a la ciudadanía.¹⁶

En la mayoría de los casos, esta medida de exoneración favorece a aquellos contribuyentes que adeudan al sistema tributario valores monetarios elevados que van incrementando conjuntamente con la tasa de interés y la mora, conforme transcurre el

¹³ Héctor Yépez, “Una ley de reactivación que no convence” Revista Gestión Digital, Quito, 30 de noviembre 2017.

¹⁴ Lenín Moreno, Decreto Ejecutivo N° 210, Quito, 20 de noviembre 2017. Ecuador.

¹⁵ Servicios Rentas Internas, “Gasto Tributario en Ecuador” (2008).

¹⁶ Michael Jorratt; Luiz Villela y Andrea Lembruger, “Los Presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y Desafíos de Implementación” Banco Interamericano de Desarrollo. 2009.

tiempo. Al Estado no le conviene que los sujetos pasivos sigan acumulando deudas que no serán canceladas, por esta razón se consensó y se estipulan reformas en las cuales ambos se vean beneficiados.

El exdirector general del SRI, Orlando, mediante una entrevista periodística en Diario Andes, señaló que la eliminación de impuestos representaría una reducción de ingresos significativa, el cual afectaría desfavorablemente al Presupuesto General del Estado. Los impuestos conforman alrededor del 40% del rubro de ingresos y eliminar tributos sería limitar la inversión pública (infraestructura, salud, educación y seguridad social) e incrementar la deuda externa para solventar el gasto público.¹⁷

Uno de los retos más grandes del Gobierno ecuatoriano es la reducción del gasto público y el déficit fiscal, el Estado ha adoptado medidas que implican la disminución de estos egresos para lograr una sostenibilidad fiscal fortalecida y un límite de financiamiento público estable, y como resultado el Presupuesto General del Estado 2018 presentó una disminución aceptable en comparación al periodo anterior.

La proforma presupuestaria 2018 presentó una disminución considerable de gasto público del 5,3%, como consecuencia de un proceso eficaz de la utilización de recursos.

Las organizaciones públicas han realizado un arduo trabajo al reducir sus egresos, tomando en cuenta las políticas de optimización de recursos públicos y los principios de austeridad.

Supuestos macroeconómicos

Para la elaboración de la proforma presupuestaria Cuatrianual (2017-2020) se utilizaron las bases macroeconómicas para realizar el respectivo análisis. Se estima que durante este periodo, la economía ecuatoriana aumente por lo menos el 2%, lo que representaría más del 60% del PIB, se proyecta un aumento promedio del 0,4% anual.

La inflación durante este periodo se estima que sea la misma o disminuya por lo menos un 2% debido a la eliminación de salvaguardas e incremento en el precio del petróleo, Ecuador tiene como objetivo reducir los niveles de inflación y ubicarse en los rangos más bajos de América Latina. En cuanto a la deuda pública que mediante cumplimiento de lo establecido en la regla fiscal, la cual no se debe sobrepasar el techo presupuestario del 40% del PIB, se espera una reducción paulatina, gracias al crecimiento económico y a la reducción del gasto público.¹⁸

La elaboración de la proforma contó con la participación y supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas, el BCE y la SENPLADES, se utilizaron previsiones macroeconómicas como el PIB real y nominal, la inflación y el precio del barril de petróleo.¹⁹

¹⁷ Leonardo Orlando, "¿Es viable la reducción o eliminación de impuestos en Ecuador?" Diario Andes, 02 de Febrero de 2017.

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas, "Gobierno Nacional entregó Proforma Presupuestaria 2018" (2017). Ecuador.

¹⁹ Ministerio de Economía y Finanzas, "Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020" (2017). Ecuador.

A continuación se presenta la Programación Presupuestaria Cuatrianual (2017-2020) a mediano plazo del Presupuesto General del Estado de la República del Ecuador, periodo presidencial del Lic. Lenin Moreno Garcés.

	Proy 2017	Proy 2018	Proy 2019	Proy 2020
Total de Ingresos y Financiamiento	33.900	29.346	28.238	28.752
Total de Ingresos	20.810	21.321	21.437	22.445
Ingresos Petroleros	2.160	2.038	2.045	2.234
Ingresos No Petroleros	18.650	19.284	19.392	20.212
Ingresos Tributarios	14.760	15.403	16.261	17.022
Financiamiento	13.090	8.025	6.801	6.307
Total de Gastos, Amortizaciones y Otros	33.900	29.346	28.238	28.752
Total de Gastos	25.424	24.032	23.569	23.728
Amortizaciones	7.034	4.184	3.810	4.982
Otros	1.442	1.130	859	42
Total de Ingresos y Financiamiento,	36.818,3	32.832,1	32.056,2	32.854,7
RESULTADO FISCAL, con CFDD	-4,795	-2,711	-2,131	-1,282

Tabla 3

Programación Presupuestaria Cuatrianual (2017-2020) – PGE sin CFDD
(En millones de UDS)

Fuente: Proforma Presupuestaria Cuatrianual (2017-2020)
Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración de los autores

Desde una perspectiva analítica se observa que el rubro mayor de los ingresos del PGE, son los ingresos tributarios, literalmente la economía ecuatoriana esta cimentada en la recaudación de impuestos. Según los datos presentados en la proforma presupuestaria, se estima que en los próximos años los ingresos tributarios aumenten y el rubro de los gastos disminuya cumpliendo con la política de austeridad.

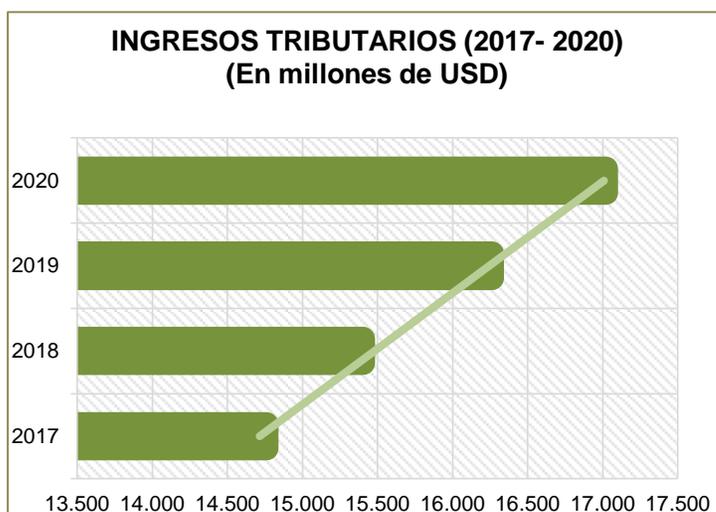


Gráfico 1

Proyección de Ingresos Tributarios del Ecuador en los próximos años

Fuente: Proforma Presupuestaria Cuatrianual (2017-2020). Elaboración de los autores

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS	Δ%
2017	14.760'000.000,00	
2018	15.403'000.000,00	4,36%
2019	16.261'000.000,00	5,57%
2020	17.022'000.000,00	4,68%

Analizando los datos obtenidos de la Proforma Presupuestaria Cuatrianual (2017-2020) y extrayendo el rubro (*Figura 1*) que refleja los ingresos tributarios proyectados a años posteriores, se puede visualizar que el Gobierno para los próximos años estima incrementar los ingresos por pago de impuestos. En el año 2017, se recaudaron \$ 13.233 millones, a discrepancia con la información presentada en proforma presupuestaria que estimó obtener \$ 14.760 millones, esto manifiesta una diferencia de \$ 1.527 millones, cifra considerablemente alta. El SRI señaló que el año 2017 tuvo un incremento del 9.4% en comparación con el año anterior.

En el año 2018 el Estado estima que se recaude \$ 15.403 millones, el SRI manifestó que el cobro de impuestos del primer cuatrimestre (enero/abril) del año se han recaudado \$ 4.861 millones sin considerar las contribuciones tributarias. Según las proyecciones de la proforma se espera obtener un incremento de 4,36% en comparación al año 2017. Para el 2019, el Gobierno estima que una recaudación de impuesto de \$16.261 millones y un incremento del 5,57% en comparación al 2018 y para 2020 se estima recaudar \$ 17.022 millones y un incremento de 4,68% en comparación al 2019, se puede observar que el último año tendrá un rendimiento decreciente en relación a los años anteriores.

Metodología

La presente investigación tiene un enfoque de medición cualitativa y cuantitativa, debido al estudio realizado de las variables principales basado en datos estadísticos e información confiable de aspecto relevante.

Según Blasco & Pérez, señalan que en una *investigación cualitativa* se estudia la realidad del fenómeno, permite analizar e interpretar las variables dependientes e independientes mediante la utilización de instrumentos y métodos para la recopilación de datos.²⁰

Las variables más explícitas utilizadas en la investigación son:

- Reformas tributarias, variable independiente
- Gasto tributario, variable dependiente
- Recaudación tributaria, variable dependiente
- Presupuesto General del Estado, variable dependiente

La información es presentada por los organismos públicos nacionales e internacionales encargados de la interpretación y observación datos macroeconómicos, financieros y monetarios del país tales como: el *Banco Central del Ecuador*, *Ministerio de Economía y Finanzas*, el *FMI* entre otros, que dan lugar a analizar las fluctuaciones y determinar si afectan o favorecen a la estabilidad económica del Ecuador.

Se tomaron opiniones emitidas por expertos sobre las nuevas reformas tributarias y económicas que el Estado está implementando para mejorar la sostenibilidad económica del país.

²⁰ Josefa Blasco y José Pérez, *Metodologías de Investigación en las Ciencias de la actividad física y el deporte: Ampliando horizontes*. 2017. Ecuador.

La investigación cuantitativa o método *hipotético-deductivo*, permite utilizar datos estadísticos para las interpretaciones de las variables objeto de estudio, partimos de lo general basándonos en la Proforma Presupuestaria Cuatrianual (2017-2020) a lo particular en la aplicación del cálculo de la variación porcentual del rubro de ingresos tributarios que se presentan en la proyección del PGE.

Según AFI, en su guía de análisis técnico que el análisis cuantitativo trata de reducir la subjetividad de la interpretación mediante el uso de las matemáticas y principalmente la estadística. Por esta razón, los analistas disponen de un sinnúmero de herramientas que proporcionan información confiable para la investigación.²¹

Como aporte significativo, se realizaron proyecciones del gasto tributario en los próximos años, en caso de que las exoneraciones y deducciones aumenten. Si se reduce la recaudación tributaria, se manifestarán afectaciones negativas al PGE y esto provocaría que el Gobierno disminuya el gasto público obligatoriamente o a su vez, adquirir financiamiento para solventar sus egresos, lo que conllevaría a que la deuda externa aumente.

La investigación se basa en la recolección de datos macroeconómicos actuales y estimados para los próximos años en la Proforma presupuestaria, posteriormente con la información realizamos proyecciones con ayuda de la herramienta *Microsoft Excel 2013*, y determinar cómo incide la disminución de la recaudación tributaria en el PGE.

Se utilizó línea de la tendencia polinómica simple, o también conocida como *línea de regresión*, es aquella con alto nivel de ajuste para representación de datos numéricos, esta línea es más confiable cuando su coeficiente de determinación R^2 se aproxima a 1.

$$y = f(x) \quad R^2 = \text{entre } 0 \text{ y } 1 \quad (1)$$

El coeficiente de determinación permite observar el grado de relación entre dos variables tanto dependiente (x) como independiente (y). La función utilizada para la proyección de tendencia polinómica de orden 2:

$$f(x) = a_n(x)^n + \dots + a_2(x)^2 + a_1(x) + a_0 \quad (2)$$

Donde: a_n representa a las constantes, n representa el orden del polinomio y la variable independiente (x) representa el números de los años.

Resultados

La investigación dio como resultado interpretaciones de las nuevas reformas que el Estado se encuentra efectuando como medida de reactivación económica del Ecuador.

Los datos obtenidos mediante informes con valores numéricos presentados por los organismos públicos encargados de establecer el proforma presupuestaria para el PGE y sus proyecciones; y las opiniones de expertos en economía, dieron lugar al análisis de todas las variables e interpretación de los resultados expuestos.

²¹ AFI Escuela de Finanzas, "Análisis Técnico". 2017.España. 14

El decreto presidencial N° 210, que estableció la exoneración del pago de la tercera cuota del impuesto a la renta para el periodo 2017 que debió ser cancelada en abril del 2018, esta disposición benefició a las pequeñas, mediana y grandes empresas del sector privado con el fin de incentivar a la inversión empresarial. Esta medida conlleva a que el gasto tributario incremente considerablemente y como consecuencia, provoca una disminución en la recaudación tributaria. Por otro lado la Ley de Reactivación Económica, es aplicada con el propósito de beneficiar a los ciudadanos y alentarlos a contribuir en el desarrollo del país, sin embargo, actualmente no se manifiestan resultados positivo como los que se estima obtener, cabe la probabilidad que esta medida dé sus frutos en un periodo estimado de 5 a 10 años dependiendo de los nuevos cambios que se efectúen en materia tributaria y económica. Para el cálculo de las proyecciones presentadas a continuación, se tomaron datos que fueron extraídos de los Manuales de Gasto Tributario 2014, 2015 y 2016 obtenidos por el SRI mediante el Centro de Estudios Fiscales.

Gasto Tributario Total						
Detalle	Año 2014		Año 2015		Año 2016	
	Millones (USD)	% Recaudación	Millones (USD)	% Recaudación	Millones (USD)	% Recaudación
Gasto Tributario IVA	2.146,5	15,8%	2.343,1	16,8%	2.248,6	18,0%
Gasto Tributario Renta	1953,9	14,3%	2.164,7	15,5%	2.047,7	16,4%
Otros	76,5	0,6%	178,8	1,3%	264,9	2,1%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO	4.176,9	30,7%	4.686,7	33,6%	4.561,2	36,4%

Tabla 4

Gasto Tributario Total del Estado Ecuatoriano

Fuente: Base de datos de SRI, Manual de Gasto Tributario (2014-2016)

Elaboración de los autores

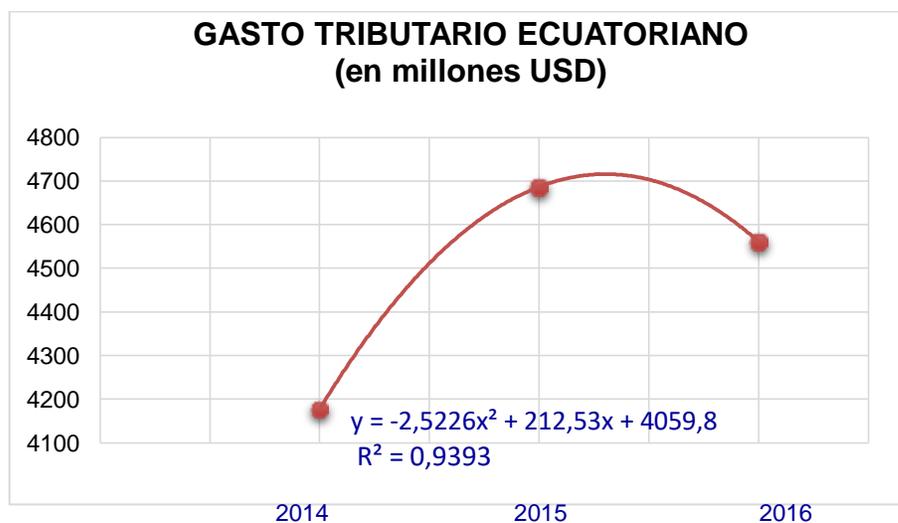


Gráfico 2

Gasto Tributario Ecuatoriano (2014 -2016) (En millones USD)

Fuente: Manual de Gasto Tributario SRI. Elaborado por los autores

Al insertar el gráfico de dispersión utilizando los datos de la tabla 4, se presenta la función:

$$y = -2,5226x^2 + 212,53x + 4059,8 \quad R^2 = 0,9393$$

Mediante el reemplazamiento de esta función se pudo obtener el resultado de las proyecciones de gasto tributario para años posteriores. Se observa a simple vista que el resultado obtenido manifiesta que el modelo utilizado tiene un alto grado de confiabilidad. El coeficiente de determinación (R^2) dio como resultado 0,9393 cercano a 1, es decir representa el 93,93% de la variabilidad de la variable Y siendo ésta el *gasto tributario*. Con la aplicación de la función Tendencia Polinomial de orden 2 y reemplazando los datos, se obtuvieron los siguientes resultados:

(x)	Años	Proyecciones (y)	$\Delta\%$
1	2014	4176,90	
2	2015	4686,70	12,21%
3	2016	4561,20	-2,68%
4	2017	4869,56	6,76%
5	2018	5059,39	3,90%
6	2019	5244,17	3,65%
7	2020	5423,90	3,43%

Tabla 5

Gasto Tributario (en millones USD) y sus variaciones

$$y = -2,5226(4)^2 + 212,53(4) + 4059,8 = 4869,56$$

$$y = -2,5226(5)^2 + 212,53(5) + 4059,8 = 5059,39$$

$$y = -2,5226(6)^2 + 212,53(6) + 4059,8 = 5244,17$$

$$y = -2,5226(7)^2 + 212,53(7) + 4059,8 = 5423,90$$

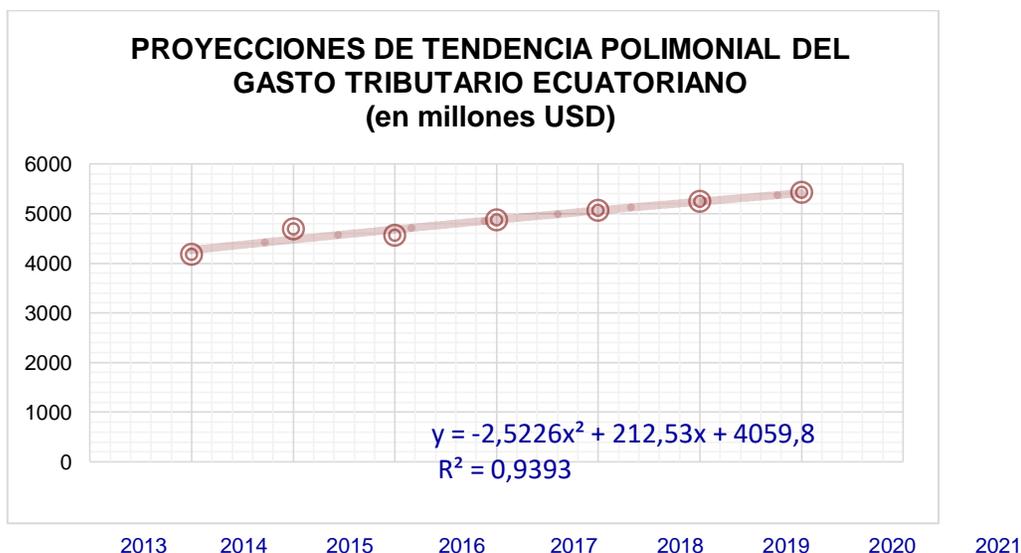


Gráfico 2

Proyecciones de Gasto Tributario Ecuatoriano próximos años (En millones USD)

Fuente: Elaborado por los autores

Según nuestra proyección para cada año se estima incremento nominal pero una variación porcentual ($\Delta\%$) con rendimiento decreciente.

Se estima que para el año 2017 el gasto tributario (información que aún no ha sido presentada por el SRI) ascienda a \$ 4869,56 millones lo que representa una variación de 6,76% en comparación en el año 2016, en consecuencia de la exoneración de impuestos para las provincias más afectadas por el terremoto del pasado 16 de abril del 2016. Para el año 2018 se estima una deducción en tributos de \$ 5059,39 millones y una variación de 3,90%, para el año 2019 se espera dejar de recaudar \$ 5244,17 millones y en el 2020 \$ 5423,90 millones.

Análisis de los Resultados y discusión

Los resultados obtenidos mediante el método estadístico aplicado y luego de analizar los variables objeto de estudio, se puede determinar que las nuevas reformas tributarias que el Estado Ecuatoriano se encuentra ejecutando, tienen un enfoque positivo en una perspectiva general, sin embargo un análisis más exhaustivo de la situación establece que el gasto público es una variable macroeconómica que no se puede modificar sin provocar afectaciones negativas en la economía.

Un lado positivo de esta medida, es la aplicación de principios de austeridad que impulsan a las entidades del Sector Público a optimizar los recursos asignados; el lado negativo, es la reducción y eliminación de organizaciones públicas, lo que a su vez representa la disminución de fuentes de empleo para servidores del Estado. La reducción del gasto público genera una serie de problemáticas para el país, afectaciones en el crecimiento económico, aumento de tasa de desempleo, entre otros.

La exoneración de impuestos mediante el Decreto Ejecutivo y reformas tributarias inducen a una reducción considerable en la recaudación de impuestos, lo que conlleva a una disminución de ingresos para el PGE y posteriormente el Estado se ve obligado a satisfacer al gasto público (medida que dificultosamente se reduce) a buscar fuentes de financiamiento, provocando el aumento de la deuda externa probablemente sobrepasando el límite presupuestario del 40% del PIB nacional.

El Estado pretende fomentar el empleo basándose en la inversión privada a través de la creación de empresas, pero esta ideología no cumple con las expectativas de la ciudadanía, se suponía que el Gobierno proveería 250.000 plazas de empleo cada año en el periodo presidencial actual, no obstante se están reduciendo fuentes de trabajo en el Sector Público.

La Ley de Reactivación Económica no están resultando beneficiosa ni productiva, el Estado establece que estas disposiciones están favoreciendo al país, pero la ciudadanía y los expertos opinan lo contrario. El Ecuador ha tenido un variación positiva en el crecimiento económico, pero esto se debe a la incremento del precio del barril del petróleo resultado de los conflictos y guerras mundiales que actualmente están ocurriendo y no a razón de un crecimiento económico nacional.

Conclusiones

El Gobierno Ecuatoriano debe fomentar nuevas disposiciones tributarias que beneficie a la población en su totalidad, no solo a las empresas privadas tienen facultades de reinvertir y crear nuevas empresas.

La eliminación de impuestos en el Ecuador no presentaría una afectación negativa en el rubro de ingresos, es por ello que el Estado debe implementar nuevas estrategias que coadyuven al crecimiento de la economía; la mejor vía para fomentar empleo e incrementar la renta sería la inversión privada extranjera.

La Ley de Reactivación Económica no es una medida que solucione problemáticas del crecimiento económico del país, solo solucione a mediano plazo la obtención de ingresos para destinarlos al Presupuesto General del Estado buscando una paridad con los egresos.

Reducir el gasto público, optimizando los recursos, la erradicación de la evasión de impuesto y corrupción en el Ecuador, es uno de los desafíos más grandes de gobierno, por esta razón deben estudiarse exhaustivamente las repercusiones que probablemente ocurrirán. El Estado no puede asegurar que las reformas aplicadas cumplan con las expectativas esperadas, el país posee un alto nivel de emprendimiento, sin embargo los proyectos presentados no son ejecutados totalmente por diversas circunstancias, una de ellas es la dificultad de conseguir financiamiento. Es importante recalcar que el gobierno a través de las entidades financieras públicas, como el caso de BanEcuador, otorga microcréditos a las personas que lo requieren para destinarlo a la inversión, pero el beneficio reflejado es individual.

El Gobierno afirma que las medidas implementadas son las óptimas para el desarrollo del país, sin embargo perdería legitimidad, puesto que las mismas instituciones públicas se encargan de evaluar y proporcionar información sobre los resultados de estas disposiciones. Sería satisfactorio que agentes económicos no pertenecientes al Estado, analicen económicas del Ecuador y que sus aportaciones sean utilizadas para realizar un plan estratégico eficaz.

Referencias

AFI. Escuela de Finanzas. 2017. Obtenido de Guía de Análisis Técnico: <https://broker.vinea.es/broker/informes/guias/0487/AnalisisTecnico.pdf>

Alarcón, P. Una ley de reactivación que no convence. Gestión Digital. 2017. Obtenido de <http://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/una-ley-de-reactivacion-que-no-convence>

Armas, C. Análisis en la recaudación tributaria de los principales impuestos del Ecuador. Quito. 2017. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/13848/Trabajo%20de%20Titulaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Banco Central del Ecuador. Banco Central del Ecuador (BCE). Obtenido de Banco Central expuso las previsiones macroeconómicas del país. 2017. <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/989-banco-central-expuso-las-previsiones-macroecon%C3%B3micas-del-pa%C3%ADs>

Blasco, J., & Pérez, J. Metodologías de investigación en las ciencias de la actividad física y el deporte: ampliando horizontes. 2017. Obtenido de <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/12270/1/blasco.pdf>

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2010. Obtenido de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf

Haro, M. La Política Fiscal Ecuatoriana, a partir de la dolarización. Quito. 2002. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2334/1/T0199-MRI-Haro-La%20pol%C3%ADtica.pdf>

Jorratt, M., Arruda, L., & Lembruger, A. Los Presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y Desafíos de Implementación. 2009. Obtenido de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Economía y Finanzas. ¿Qué es el eSIGEF? 2016. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Que%CC%81-es-el-eSIGEF-final.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. Gobierno Nacional entregó Proforma Presupuestaria 2018. 2017. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/gobierno-nacional-entrego-proforma-presupuestaria-2018/>

Ministerio de Economía y Finanzas. Programación presupuestaria cuatrianual 2017- 2020. 2017. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/08/20Programaci%C3%B3n-Presupuestaria-Cuatrianual.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. Ministerio de Economía y Finanzas Perú. (s.f.). Obtenido de Política Económica y Social: <https://www.mef.gob.pe/es/politica-economica-y-social-sp-2822/23-conceptos-basicos/61-conoce-los-conceptos-basicos-para-comprender-la-economia-del-pais>

Moreno, L. Decreto Ejecutivo N° 210. 2017. Obtenido de <http://www.industrias.ec/archivos/CIG/file/COMUNICACION/decreto.pdf>

Orlando, L. ¿Es viable la reducción o eliminación de impuestos en Ecuador? Diario Andes. 2017. Obtenido de <https://www.andes.info.ec/es/noticias/economia/1/54879>

Pallo, E. Evolución de los impuestos directos e indirectos dentro del régimen tributario ecuatoriano y su recaudación en el periodo 2007-2012. 2015. Obtenido de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/8533/1/Evoluci%C3%B3n%20de%20los%20Impuestos%20Directos%20e%20Indirectos%20dentro%20del%20R%C3%A9gimen%20Tributario%20Ecuatoriano%20y%20su%20Recaudaci%C3%B3n%20en%20periodo%202007%20-2012.pdf>

El gasto tributario y su incidencia en los ingresos del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano: perspectiva analítica... pág. 24

Rosas, A., & Santillán, R. Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México. 1962.

Servicio de Rentas Internas. Gasto Tributario en Ecuador. 2008. Obtenido de <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/ecuador.pdf>

Servicio de Rentas Internas. SRI. 2008. Obtenido de ¿Qué es el SRI?: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/que-es-el-sri>

Servicios de Rentas Internas. Portal web Servicio de Rentas Inetrnas. 2018. Obtenido de Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/ley-organica-para-la-reactivacion-de-la-economia-y-fortalecimiento>

Werner, A. Fondo Monetario Internacional. 2018. Obtenido de América Latina y el Caribe en 2018: Recuperación económica en ciernes: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8634>

Yépez, H. Una ley de reactivación que no convence. *Gestión Digital*. 2017. Obtenido de <http://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/una-ley-de-reactivacion-que-no-convence>

Para Citar este Artículo:

Ocampo Muñoz, Erika Silvana; Peñaherrera Larenas, Fabián y Gil Espinoza, Darwin Jorge. El gasto tributario y su incidencia en los ingresos del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano: perspectiva analítica de reformas tributarias. *Rev. Cs. Doc.* Vol. 4. Num. 4. Octubre-Diciembre 2018, ISSN 0719-5753, pp. 07-24.

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL



Revista
CD
Ciencias de la
Documentación

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Ciencias de la Documentación**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Ciencias de la Documentación**.