

ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS



**“IMPACTO FISCAL EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DEL
ECUADOR DE LAS EXENCIONES DE IMPUESTO A LA RENTA
QUE PERCIBEN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y
EMPRESAS PÚBLICAS.”**

Tesis de Grado

Previa la obtención del Título de:

INGENIERO COMERCIAL Y EMPRESARIAL

Presentado por

CARLOS ALBERTO BARAHONA QUITUISACA

KENIA MARIANA RAMÍREZ MASACHE

JOSÉ LUIS PÉREZ VALVERDE

Guayaquil-Ecuador

2010

DEDICATORIAS

*A Dios por haberme dado la oportunidad breve
De tener una mama como la que tuve,
Porque sin ella nada de esto hubiese sido posible,
Se la dedico a ella por haberme querido como me quiso,
Por haberlo dado todo, por estar siempre
Y ahora para siempre en mi corazón.
Mama por ti soy lo que soy y prometo no fallarte nunca
Porque sé que estás conmigo desde donde estés.
(Martha Masache Valencia).*

Kenia Ramírez Masache.

A Dios

A mis madres:

Laura Vinuesa

Mónica Valverde

Maribel Valverde

José Luis Pérez Valverde

A Dios

A mis padres

A mi hermana

A mi familia

A la fe y fuerza de voluntad

Carlos Barahona Quituisaca

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco inmensamente a Dios, a mi mamá y a mi abuelita que día a día llena mi vida con su amor y cuidado, a mis tíos que desde la distancia están conmigo, y a mi tío Bolívar que siempre ha estado aquí; a mi tía Jaque que forma parte de mi vivir diario y me apoya siempre y a mi tía Emma que desde la distancia siempre ha sido especial conmigo; a mis primos, a todos en general pero a Gean, Shirley y Angélica que están cerca y son como mis hermanos y a mi abuelito Ángel que fue siempre mi papa mientras estuvo y ahora está con mi mamá cuidándome desde el cielo.

Agradezco a mi papa, que a pesar de todas las adversidades ahora está conmigo, por su apoyo incondicional, por quererme y no olvidarme, por su cariño y comprensión, agradezco al Sr. Olmedo Álvarez por ser como un papa para mí y preocuparse por mí siempre.

Y un especial agradecimiento a esa persona que estuvo conmigo en los momentos más difíciles de mi vida, cuando uno piensa que la vida termina, por estar siempre acompañándome todos los días de mi vida en estos últimos cuatro años. Gracias José.

Kenia

AGRADECIMIENTOS

La vida pasa y en su andar descubrimos lo maravillosa y difícil que es, descubrimos que está llena de obstáculos y recompensas, de errores y aciertos de felicidades e injusticias, pero sobretodo descubrimos que existen ángeles que te han acompañado desde siempre, desde el primer día de jardín hasta el tu último día de estudios. Esos ángeles han puesto todo su esfuerzo para que tú alcances aquello que muchas veces ellos no pudieron alcanzar, se han desvelado por ti, se han privado de muchas cosas sólo por vernos sonreír. Muchas veces estos ángeles ya no están con nosotros pero desde el cielo siguen haciendo los mismos sacrificios por nosotros y seguirán acompañándonos hasta nuestro último suspiro.

Si el presente trabajo, de alguna manera retribuye sus esfuerzos infinitos pues le doy gracias a Dios por permitirme agradecerles a mis ángeles Laura Vinueza Mora, Mónica Valverde Vinueza y por su puesto mi amada tía Maribel Valverde Vinueza cuyo amor hacia a mí fue tan inmenso que todavía lo siento.

José Luis

AGRADECIMIENTOS

En estos momentos que representan la culminación de una gran etapa de la vida, como es la universitaria, la cual ha dejado en mí un inmenso aprendizaje tanto en el ámbito profesional como social, quisiera dar gracias por esto primeramente a Dios por la vida y por estar siempre con todos.

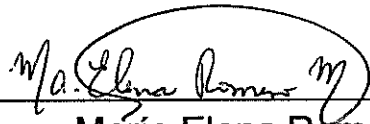
A mis padres y hermana, por su apoyo, comprensión y cariño incondicional, que de una u otra forma han estado relacionados con la obtención de este título. A mi papá y a mi mamá por sus ejemplos de esfuerzo y perseverancia, y porque se siempre están pendientes de mí. A mi hermana por brindarme su ayuda cuando la necesito. A Frezer por hacer del nuestro un hogar más placentero.

A toda mi familia, por parte de mi papá y mi mamá, que siempre serán lo más importante para nosotros.

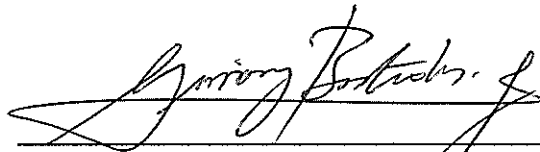
Y finalmente a mis grandes amigos y amigas como Vivis, que han estado conmigo y han hecho que el pasar de todo este tiempo sea mucho más agradable.

Carlos

TRIBUNAL DE GRADUACIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Elena Romero M.", is written above a horizontal line. The signature is enclosed in a hand-drawn oval.

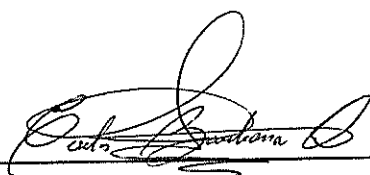
Econ. María Elena Romero M.
PRESIDENTE TRIBUNAL

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Giovanni Bastidas R.", is written above a horizontal line. The signature is highly stylized and extends below the line.

Econ. Giovanni Bastidas R.
DIRECTOR TESIS/PROYECTO

DECLARACIÓN EXPRESA


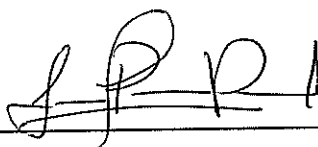
“La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestas en este proyecto me corresponden exclusivamente, y el patrimonio intelectual de la misma a la ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL”



Carlos Alberto Barahona Quituisaca

DECLARACIÓN EXPRESA

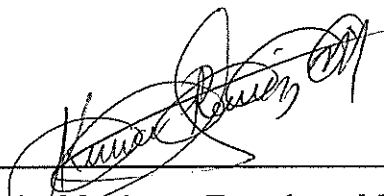
“La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestas en este proyecto me corresponden exclusivamente, y el patrimonio intelectual de la misma a la ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL”



José Luis Pérez Valverde

DECLARACIÓN EXPRESA

“La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestas en este proyecto me corresponden exclusivamente, y el patrimonio intelectual de la misma a la ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL”



Kenia Mariana Ramírez Masache

RESUMEN

El presente documento persigue el objetivo de cuantificar lo que deja de percibir el Gobierno Central representado por la Administración Tributaria producto de las exenciones de Impuesto a la Renta en las Instituciones del Estado y Empresas Públicas del Ecuador, que lo representamos como el Gasto Tributario del Sector Público.

Además de su cuantificación es necesario realizar un análisis del beneficio que puede producir dentro de la economía y la sociedad, lo que ayudara a determinar si realmente el costo fiscal para la Administración Tributaria es mayor o menor a este beneficio.

El Gasto Tributario del impuesto a la renta es utilizado por el Gobierno como una alternativa a los programas de gasto directo, cuyo propósito es lograr ciertos objetivos económicos y sociales

El establecer el nivel de incentivos tributarios, en este caso por medio de las exenciones, aporta a la medición de transparencia fiscal de un país que surge a partir de políticas económicas vinculadas con la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales y permite la determinación del costo-beneficio de las actividades, sectores o agentes que se desea incentivar a través de la acción no presupuestaria de la política fiscal.

La política del otorgamiento de estas exenciones tributarias en el Impuesto a la Renta representa un subsidio encubierto que no figura en el Presupuesto del Gobierno Central del Ecuador. Para el correcto desarrollo del tema en la presente tesis, lo hemos estructurado de la siguiente manera:

En el Capítulo 1 se describe los aspectos generales como la definición del tema planteado y su justificación, luego identificamos el problema que describe la importancia de este trabajo, así como el planteamiento de la hipótesis y de los

objetivos generales y específicos para esta investigación. En el Capítulo 2 se revisará la definición y constitución de las empresas públicas en la Constitución de la República en el ámbito legal.

Posteriormente en el Capítulo 3 se trata la estructura y funcionamiento del sistema fiscal en el Ecuador para el análisis del impacto fiscal de las exenciones del sector público en la economía, por otro lado revisaremos como se financia el Estado, quienes lo financian; y el financiamiento a través de la deuda. El Capítulo 4 presenta las metodologías utilizadas en el desarrollo de esta tesis, como son los diferentes métodos para la estimación del Gasto Tributario y la aplicación de los índices de desigualdad para cuantificar el grado de inequidad de la distribución del gasto.

En el Capítulo 5 se realiza el cálculo del Gasto Tributario de Empresas Públicas e Instituciones del Estado con el método de estimación *ex post*; se agrupará por factores dependiendo el tipo de actividad que realicen estas empresas e instituciones teniendo así una mejor clasificación al momento de estudiarlas y se calculará el impuesto causado del año 2007 y 2008 respectivo para cada uno de ellos.

Por último en el Capítulo 6 el presente estudio propone analizar el beneficio económico y social que produce el mismo en términos de empleo por esto se medirá el empleo generado del año 2007 al 2008 y se empleará el indicador Gini para medir su desigualdad y con esto evidenciar si se benefició equitativamente a las empresas o sólo a un grupo de estas. Adicionalmente se realizará un estudio bajo el supuesto que este gasto tributario hubiese sido utilizado como gasto público de inversión en bienes meritorios como salud y educación.

INDICE GENERAL

DEDICATORIAS	II
AGRADECIMIENTOS	V
TRIBUNAL DE GRADUACIÓN	VII
DECLARACIÓN EXPRESA	IX
RESUMEN.....	XII
INDICE GENERAL	XIV
INDICE DE TABLAS	XVII
INDICE DE GRAFICOS.....	XVIII
CAPITULO 1	19
ASPECTOS GENERALES.....	19
1.1 INTRODUCCIÓN	19
1.2 DEFINICIÓN DEL TEMA	20
1.3 JUSTIFICACIÓN	20
1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	22
1.5 MARCO TEÓRICO.....	23
1.5.1 Importancia de Estimar los Gastos Tributarios	26
1.5.2 Equidad y Gasto Tributario.....	27
1.5.3 Experiencias En Otros Países.....	28
1.6 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS	30
1.6.1 Objetivo General.....	30
1.6.2 Objetivos Específicos.....	30
1.7 HIPÓTESIS.....	30
1.8 ALCANCES Y LIMITACIONES.....	31
1.8.1 Alcances	31
1.8.2 Limitaciones	31
CAPITULO 2	33
ASPECTOS LEGALES Y TRIBUTARIOS.....	33
2.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	33
2.2 NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS	34
2.3 LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS Y LOS PRINCIPIOS IMPOSITIVOS	37
2.4 EL SECTOR PÚBLICO DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR.....	41
2.5 EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LAS EXENCIONES.....	43

2.6 EXENCIONES TIFICADAS EN LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO Y EL REGLAMENTO PARA SU APLICACIÓN REFERENTES A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y EMPRESAS PÚBLICAS	45
2.7 LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS	49
2.8 EMPRESAS MUNICIPALES	53
CAPITULO 3	55
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FISCAL ECUATORIANO.....	55
3.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	55
3.2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL DEL ECUADOR	56
3.3 CÓMO SE FINANCIA EL ESTADO	60
3.4 QUIÉNES FINANCIAN AL ESTADO.....	63
3.4.1 Tributos	63
3.4.1.1 El Servicio de Rentas Internas (SRI).....	63
3.4.1.2 Los Gobiernos Seccionales	65
3.5 LA DEUDA Y EL PRESUPUESTO.....	68
GRAFICO No. 3.7 DESTINO DE LOS INGRESOS ACUMULADOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 1996-2006	70
3.6 LA PROBLEMÁTICA DE LA DEUDA EN EL ECUADOR.....	70
3.7 CATASTRO ACTUALIZADO DE ACUERDO A SU ACTIVIDAD ECONÓMICA..	73
CAPITULO 4	75
ASPECTOS TEÓRICOS DE LA METODOLOGÍA A USAR.....	75
4.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	75
4.2 METODOLOGÍA PARA ESTIMACIÓN DE GASTO TRIBUTARIO	76
4.2.1 Método Ex Post.....	76
4.2.2 Método Ex Ante.....	77
4.2.3 Método de Gasto Directo Sustitutivo	78
4.3 METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD.....	79
4.3.1 La Curva de Lorenz.....	80
4.3.2 Índice de Gini para Datos Agrupados.....	85
CAPITULO 5	87
GASTO TRIBUTARIO EMPRESAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES DEL ESTADO .	87
5.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	87
5.2 GASTO TRIBUTARIO EN EL CASO DE ECUADOR	88
5.3 GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS PÚBLICAS	88
5.3.1 Metodología Utilizada para la Estimación.....	88
5.3.2 Gasto Tributario por Deducciones por Leyes Especiales	88
5.3.3 Gasto Tributario por el Cálculo de Utilidad Gravable Estimada sin Considerar Las Exenciones.	89

5.4 GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE INSTITUCIONES DEL ESTADO	90
5.4.1 Gasto Tributario Instituciones Públicas Año 2007	90
5.4.2 Gasto Tributario Instituciones Públicas Año 2008	93
5.5 GASTO TRIBUTARIO TOTAL EMPRESAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES DEL ESTADO AÑOS 2007 - 2008.....	96
CAPITULO 6	98
ANÁLISIS DEL BENEFICIO DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR PÚBLICO	98
6.1 INTRODUCCIÓN AL CAPITULO.....	98
6.2 ANÁLISIS EMPLEO SECTOR PÚBLICO AÑOS 2007 - 2008.....	99
6.2.1 Empleo Generado por el Sector Público Años 2007 - 2008.....	99
6.2.2 Comparación entre Gasto Tributario y Empleo Generado de las Instituciones del Estado y Empresas Públicas	103
6.3 APLICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA MEDICION DE LA CONCENTRACION DEL GASTO TRIBUTARIO	105
6.3.1 Curva de Lorenz Gasto Tributario	105
6.4 APLICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA MEDICION DE LA CONCENTRACION DEL GASTO ADICIONAL DE SUELDOS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS	107
6.4.1 Curva de Lorenz Incremento en Sueldos	108
6.5 ANÁLISIS DE APLICACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR EDUCACIÓN	111
6.6 ANÁLISIS DE APLICACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR SALUD	114
CONCLUSIONES.....	117
RECOMENDACIONES.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	120
ANEXOS	122

INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1.1 Gasto Tributario por país	29
Tabla No. 3.1 Catastro actualizado por Actividad económica.....	73
Tabla No. 4.1 Calculo Índice GINI	85
Tabla No. 5.1 Gasto Tributario por Utilidad Gravables Estimada sin Exenciones	89
Tabla No. 5.2 Gasto Tributario de Instituciones del Estado	91
Tabla No. 5.3 Clasificación de Actividades.....	92
Tabla No. 5.4 Gasto Tributario En Instituciones Del Estado Año 2008.....	94
Tabla No. 5.5 Gasto Tributario 2007-2008 Instituciones Del Estado y Empresas Públicas	96
Tabla No. 6.1 Empleo por Deciles de Sueldos Anuales años 2007-2008.....	101
Tabla No. 6.2 Sueldos Anuales por deciles de Sueldos Anuales años 2007 - 2008.....	102
Tabla No. 6.3 Gasto tributario Sector Público y Empleo generado años 2007- 2008.....	103
Tabla No. 6.4 Índice de GINI para el Gasto Tributario Sector Público año 2008	106
Tabla No. 6.5 Índice de GINI para Incremento en Sueldos Anuales en Inst. Públicas	110
Tabla No. 6.6 Supuesto Construcción Escuelas del Milenio.....	113
Tabla No. 6.7 Camas Hospitalarias año 2007	116
Tabla No. 6.8 Camas y Defunciones Hospitalarias con incremento de Hospitales	116

INDICE DE GRAFICOS

Grafico No. 3. 1 Estructura y Funcionamiento del Sistema Fiscal del Ecuador....	59
Grafico No. 3.2 Ingresos y Gastos del Gobierno Central del Ecuador 1950-2008	62
Grafico No. 3.3 Participación de los ingresos del Gobierno Central del Ecuador 1971-2008.....	62
Grafico No. 3.4 Impuestos en el Ecuador como porcentaje del PIB 1986-2009(p)	67
Grafico No. 3.5 Participación de los impuestos directos e indirectos como porcentaje del PIB 1986-2009(p).....	68
Grafico No. 3.6 Composición de la Deuda Externa e Interna del Ecuador.....	69
Grafico No. 3.7 Destino de los Ingresos acumulados del Presupuesto General del Estado1996-2006.....	70
Grafico No. 4.1 Curva de Lorenz.....	83
Grafico No. 5.1 Gasto tributario en Instituciones del Estado Año 2007.....	93
Grafico No. 5.2 Gasto tributario en Instituciones del Estado Año 2008.....	95
Grafico No. 5.3 Gasto tributario 2007-2008 Instituciones Del Estado y Empresas Públicas	97
Grafico No. 6.1 Incremento Empleo Años 2007-2008	100
Grafico No. 6.2 Variación Empleo y Sueldos Anuales Años 2007-200	102
Grafico No. 6.3 Gasto tributario Sector Público 2008 e Incremento en Empleo.	104
Grafico No. 6.4 Curva de Lorenz para Gasto Tributario 2008.....	105
Grafico No. 6.5 Incremento en Empleos y Sueldos Anuales Instituciones Públicas años 2007 y 2008	108
Grafico No. 6.6 Curva de Lorenz Incremento es Sueldos Anuales Inst. Públicas.....	109
Grafico No. 6.7 Presupuesto para Construcción de una Escuela del Milenio ...	112
Grafico No. 6.8 Numero de Hospitales Generales construidos con el Gasto Tributario Sector Público	115

CAPITULO 1

ASPECTOS GENERALES

1.1 INTRODUCCIÓN

Dentro de este capítulo en su primera sección se describe la definición del tema planteado, respecto al impacto fiscal en el presupuesto del Gobierno Central producto de las exenciones y leyes especiales que rigen a las Instituciones del Estado y empresas públicas, en su segunda sección se justifica el tema, luego identificamos el problema que describe la importancia de este trabajo, continuando con el marco teórico que cita a varios personajes como S. Surrey (1967) , Willis y Hardwick (1978) quienes aportaron con definiciones respecto al *gasto tributario*¹ que se consideran relevantes dentro del desarrollo de esta tesis, en la sección sexta se realiza el planteamiento de la hipótesis y de los objetivos generales y específicos, para finalizar con los alcances y limitaciones que afectan a esta investigación.

1 Excepciones, exclusiones, deducciones y otros beneficios tributarios otorgados por el gobierno

1.2 DEFINICIÓN DEL TEMA

El objetivo que se persigue en esta investigación es cuantificar lo que deja de percibir el Gobierno Central representado por la Administración Tributaria producto de las exenciones de Impuesto a la Renta en las Instituciones del Estado y Empresas Públicas del Ecuador. A esto sumado por demás Deducciones por Leyes Especiales a las que están sujetos.

Para el desarrollo de esta investigación, se necesita identificar a todas las Instituciones del Estado y Empresas Públicas que perciben Ingresos Exentos de Impuesto a la Renta, a través de la información disponible en el Servicio de Rentas Internas. Luego de aquello utilizar la metodología de la pérdida de recaudación, ex–post de calcular cuánto ha dejado de recaudar el Gobierno Central por cuenta del beneficio. El método no considera reacciones del comportamiento del contribuyente frente a la medida.

1.3 JUSTIFICACIÓN

El Gasto Tributario del impuesto a la renta es utilizado por el Gobierno como una alternativa a los programas de gasto directo, cuyo propósito es lograr ciertos objetivos económicos y sociales, el problema radica en que no se posee la metodología que permita calcular cuánto se deja de recaudar por las exenciones de ingresos y leyes especiales a las que están sujetos ciertos contribuyentes.

Para evaluar correctamente la posición fiscal de un país hay que considerar dos conjuntos de indicadores. El primero de ellos es convencional, y se refiere a los gastos, impuestos, subsidios y transferencias que están debidamente identificados en el presupuesto del gobierno, y conforma el aspecto visible de la política fiscal. El segundo consiste en una amplia gama de instrumentos y

canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto, que son denominamos "política cuasifiscal". Los Gastos Tributarios pertenecen a este segundo grupo, y en la medida en que se desarrollen mecanismos para su correcta medición, programación y fiscalización, se logrará mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos políticos y económicos para los cuales fueron creados.

El establecer el nivel de incentivos tributarios, en este caso por medio de las exenciones, aporta a la medición de transparencia fiscal de un país que surge a partir de políticas económicas vinculadas con la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales y permite la determinación del costo-beneficio de las actividades, sectores o agentes que se desea incentivar a través de la acción no presupuestaria de la política fiscal.

La política del otorgamiento de estas exenciones tributarias en el Impuesto a la Renta representa un subsidio encubierto que no figura en el Presupuesto del Gobierno Central del Ecuador, presenta diversos problemas dentro de los que caben destacar los siguientes: Aumenta el riesgo de actitudes discrecionales porque muchos de los tratamientos de fomento dependen de la autorización de una repartición pública; como cualquier otro tratamiento especial, en la medida en que no esté compensando alguna externalidad, se genera un costo de eficiencia, en otras palabras, mientras que para el privado la tasa de retorno es positiva teniendo en cuenta los costos y beneficios que le acrecen a él directamente, para la sociedad puede ser mucho menor o incluso negativa, ya que se debe computar como costo adicional el aporte del fisco a la inversión. Otra forma alternativa de explicar la existencia de un costo de eficiencia es la siguiente: en mercados competitivos, si algunas empresas reciben tratamientos preferenciales y otras no, en el equilibrio, para que las empresas no promocionadas puedan competir, se necesita que sean más eficientes que las promocionadas.

1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si el Impacto Fiscal es negativo, al generar una pérdida de ingresos directamente al Presupuesto del Gobierno Central, y una no consecuente reactivación económica en términos de empleo, la afectación de estas exenciones o deducciones por leyes especiales en el Impuesto a la Renta, es altamente significativa en toda discusión de política y reforma tributaria.

Toda normativa que genera exoneración atenta contra el principio de equidad, lo cual se traduce en la degeneración de cultura tributaria, por ende del cumplimiento voluntario. Es por ello necesario cuantificar este impacto fiscal y verificar si en términos agregados el resultado es alentador para la economía ecuatoriana.

Estas exoneraciones van en contra del principio de equidad, ya que implican subsidios ocultos, donde lo que unos contribuyentes dejan de pagar, es abonado por otros contribuyentes. Por lo tanto a mayor tratamiento preferencial, mayor brecha de equidad.

Se puede pensar que los incentivos y gastos tributarios no afectan a la sociedad ni a la equidad de los impuestos. Esta apreciación es totalmente errónea, ya que los contribuyentes financian al Estado, y en la medida que se otorguen mayores exenciones, deducciones e incentivos, mayor será la carga para los contribuyentes que no sean sujetos de tales beneficios. Así, los contribuyentes deben comprender que si uno de ellos no paga sus impuestos, necesariamente los demás deben hacerlo por él. Esto es una cuestión de equidad horizontal, y ello podría denominarse el "costo de equidad", que vendría a ser la brecha entre los que deberían pagar y los que efectivamente pagan.

1.5 MARCO TEÓRICO

El término más amplio para referirse al conjunto de exoneraciones tributarias, deducciones y cualquier otro incentivo tributario es el de “gasto tributario”. El término fue acuñado en 1967 por S. Surrey, Secretario del Tesoro para política tributaria bajo el mandato del presidente Johnson, para referirse a excepciones, exclusiones, deducciones y otros beneficios tributarios otorgados por el gobierno. Surrey explicó que el término gasto tributario fue elegido para enfatizar la similitud de las exoneraciones tributarias con programas de gasto directo e implicar que deberían estar sujetos a procedimientos de control presupuestario tal como lo están los programas de gasto gubernamental.

Posteriormente, Willis y Hardwick (1978) identificaron los gastos tributarios como excepciones o alivios que no eran parte de una estructura básica impositiva pero que habían sido introducidos por alguna extraña razón.

La OCDE (1984) anotó que los gastos tributarios se definen como una desviación de la estructura tributaria generalmente aceptada, lo que produce un tratamiento tributario favorable de algunas actividades o grupos de contribuyentes. La racionalidad implícita en la concesión de incentivos a sectores que se consideran estratégicos – una de las modalidades del gasto tributario - es corregir las fallas del mercado para reflejar futuras ganancias derivada de la caída de los costos unitarios asociada al desarrollo del sector.

A lo largo del tiempo, con el aumento del producto, los costos unitarios caen y el país adquiere una ventaja comparativa con el desarrollo de la industria beneficiada. Este es el clásico argumento para la protección de las industrias nuevas.

Clark (2001) agrupa los incentivos en términos de las consideraciones de política o argumentos para atraer inversión:

- Competitividad internacional, es decir aumentar la capacidad del país para atraer capitales internacionales.

- Corregir fallas de mercado.
- Consideraciones macroeconómicas; por ejemplo incentivos para combatir alto desempleo, déficit en balanza de pagos, efectos de alta inflación, pasivos tributarios
- Consideraciones regionales.

La evidencia internacional sobre la efectividad de las exoneraciones tributarias en las decisiones de inversión es, en el mejor de los casos, no concluyente. Buena parte de los casos de estudio para países específicos, así como encuestas a empresas multinacionales, tienden a señalar que hay factores más importantes que las exoneraciones tributarias para determinar una inversión, por ejemplo, la estabilidad económica y política, el sistema legal y regulatorio, la existencia de recursos naturales e infraestructura, la calidad de la mano de obra, entre otros.

Sólo si se cumplen las condiciones anteriores y el sistema tributario del país se encuentra en línea con los estándares internacionales, es que las exoneraciones tributarias podrían jugar un rol marginal en influenciar las decisiones de inversión.

Pero las exoneraciones tributarias no bastan para compensar la ausencia de los factores antes señalados. Hay que tener presente que ejemplos exitosos similares a Singapur o Irlanda son raros. Por el contrario, ha habido muchos países que han fallado en atraer inversión extranjera a través de incentivos tributarios, lo que explica la reciente tendencia a eliminar y racionalizar las exoneraciones tributarias.

- Inés (1999) encuentra que cada punto porcentual de reducción en la tasa de impuesto a la renta corporativa incrementa la inversión extranjera directa en 2% (esto corresponde a una elasticidad del impuesto de $-0,6$ y una tasa de impuesto a la renta de 30%)
- Shaw y Slemrod (1995) encontraron que la inversión en México era bastante sensible al régimen tributario.

- Young (1988) muestra que en Estados Unidos los incentivos son importantes en influenciar las posteriores decisiones de inversión tales como reinversión de utilidades.

Varios casos de estudio de países han concluido que las exoneraciones tributarias no han sido eficientes desde un punto de vista de costo para el Gobierno Central:

- Wells et al. (2001) encuentran que las exoneraciones tributarias han hecho poco para estimular la inversión en Indonesia.
- Estache y Gaspar (1995) encontraron que las extendidas exoneraciones tributarias en Brasil resultaron en significativos ingresos perdidos en comparación con la inversión que generaron.
- Boadway et al. (1995) encontraron que las exoneraciones tributarias fueron de poco valor para las empresas objetivo.
- Halvorsen (1995) encontró que las tasas de retorno en determinados proyectos en Tailandia eran tan elevadas que se hubieran llevado a cabo aún sin inversiones.
- Bernstein y Shah (1995) encuentran resultados similares de pequeños efectos de las exoneraciones tributarias en México, Pakistán y Turquía.

Encuestas a inversionistas han encontrado generalmente que el régimen tributario es significativamente menos importante que otros factores económicos e institucionales. Ver por ejemplo OECD (1995), Wunder (2001) y Ernst & Young (1994).

1.5.1 Importancia de Estimar los Gastos Tributarios

Los Gastos tributarios se pueden entender como programas de asistencia financiera para algunos grupos o sectores particulares, y la importancia de su medición radica en que permite tener un indicador que muestre si lo que se deja de recibir como ingreso tributario está cumpliendo con los objetivos económicos o políticos para los cuales fueron creados.

Permite dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas, al reducir posibles injerencias políticas y ayuda al gobierno a comprender mejor su impacto en la asignación de recursos de la economía, de esta manera se facilita la formulación de políticas económicas.

Además, en tanto se pueda tener información sobre gastos tributarios por tipos de impuestos aplicables a distintos sectores de actividad y regiones de destino, será posible identificar a los beneficiarios y perdedores de tal política, y en consecuencia, sus posibles efectos distributivos. Es decir, es necesario tener una medición de Gastos Tributarios que permita comparar si los beneficios del programa superan los costos, quienes se benefician y en qué medida se alcanzan los objetivos.

El problema de mostrar los gastos en la forma tradicional, como deducciones, exenciones o incentivos, es que se viola el principio presupuestario de la compensación de gastos e ingresos (dado que en la rendición final de la cuenta Ingresos-Gastos no pueden considerarse solo cifras netas), lo cual vulnera un requerimiento del sistema democrático acerca de la debida publicidad de los actos del gobierno. Por lo tanto, con la publicación de la estimación de los Gastos Tributarios esto queda garantizado.

Por último, se trata de estimar las implicaciones presupuestarias de la correspondiente pérdida de ingresos tributarios y, en particular, compararla con los gastos directos que sustituyen.

1.5.2 Equidad y Gasto Tributario

Los Gastos Tributarios van en contra del principio de equidad, ya que implican subsidios ocultos, donde lo que unos contribuyentes dejan de pagar, es abonado por otros contribuyentes. Por lo tanto a mayor tratamiento preferencial, mayor brecha de equidad.

Si en lugar de financiar el gasto público con los impuestos, se efectúa con emisión de títulos de deuda, lo único que se hace es transferir la carga del pago a los contribuyentes en el futuro. Pero de todas maneras serán los contribuyentes los que asuman los gastos.

Es común oír que los incentivos y gastos tributarios no le cuestan a nadie, y que no afectan la equidad de los impuestos. Esta apreciación es totalmente errónea, ya que los contribuyentes financian al Estado, y en la medida que se otorguen mayores exenciones, deducciones e incentivos, mayor será la carga para los contribuyentes que no sean sujetos de tales beneficios. Así, los contribuyentes deben comprender que si uno de ellos no paga sus impuestos, necesariamente los demás deben hacerlo por él. Esto es una cuestión de equidad horizontal, y ello podría denominarse el "costo de equidad", que vendría a ser la brecha entre los que deberían pagar y los que efectivamente pagan.

1.5.3 Experiencias En Otros Países

BRASIL

Se estima que en 1998 la renuncia fiscal corresponderá a 1.85% del PIB y 14.07% de los ingresos administrados por dicha Secretaría. Su composición es la siguiente: impuesto sobre ingresos, 61.0%; impuesto sobre productos industriales, 20.5%; impuestos sobre las importaciones, 14.5%; otros, 4.4%.

ARGENTINA

El monto de Gastos Tributarios estimado para el año 2002 equivale a 3,07% del PIB y 18,3% de la recaudación de impuestos nacionales. El impuesto al Valor Agregado soporta el 46% de los Gastos Tributarios, equivalentes a 1,41% del PIB.

CHILE

El gasto Tributario de Chile para el año 2006 tenía una composición del 77% producto de las exenciones de Impuesto a la renta y de un 23% producto de exenciones previstas en el impuesto al valor agregado.

En el gráfico siguiente se muestra el Gasto Tributario para países de América Latina y países miembros de la OCDE en USD y como porcentaje del PIB.

Tabla No. 1.1 Gasto Tributario por país

PAIS	AÑO	GASTO TRIBUTARIO GT (% DEL PIB)
AMERICA LATINA		
Argentina	2007	2,2
Brasil	2004	1,4
Chile	2006	4,3
Colombia	1998	7,4
Guatemala	2006	8,0
México	2007	5,9
Peru	2003	2,5
Uruguay	2000	5,3
OCDE		
Australia	1999-2002	4,3
Canada	1999-2002	7,9
EEUU	2001-2004	7,5
Holanda	2002	2,4

Fuente: SUNAT-Perú, México-SAT, DIAN-Colombia, SII-Chile, Guatemala-SAT, Receita Federal-Brasil, AFIP-Argentina, IRS-EEUU

Elaborado por: Autores

1.6 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

1.6.1 Objetivo General.

Cuantificar el impacto fiscal de las exenciones de Impuesto a la Renta para las Instituciones del Estado y Empresas Públicas reguladas bajo la Ley Orgánica de Empresas Públicas en el Ecuador

1.6.2 Objetivos Específicos.

- Identificar el catastro actualizado de Instituciones del Estado y Empresas Públicas reguladas bajo la Ley Orgánica de Empresas Públicas en el Ecuador
- Determinar los ingresos que estas Instituciones del Estado y Empresas Públicas que son considerados como Exentos de Impuesto a la Renta
- Utilizar la metodología de la pérdida de recaudación, ex–post de calcular cuánto ha dejado de recaudar el Gobierno Central por cuenta del beneficio asignado.
- Establecer las transferencias recibidas por Ley por parte del Ministerio de Finanzas para estas Instituciones del Estado
- Cuantificar el nivel de empleo neto generado por estas Instituciones del Estado y Empresas Públicas.

1.7 HIPÓTESIS

“El costo fiscal para la Administración Tributaria es superior al beneficio económico que estas Instituciones del Estado y Empresas Públicas, generan en la actividad productiva del Ecuador.”

1.8 ALCANCES Y LIMITACIONES

1.8.1 Alcances

- Con la información obtenida calcularemos lo que deja de percibir el Gobierno Central producto de las exenciones de Impuesto a la Renta de las Empresas Publicas e Instituciones del estado durante los años 2007 y 2008.
- A través de la investigación se agrupara a las empresas públicas de acuerdo al aporte de impuesto a la renta que generaban sus ingresos
- Analizaremos si las exenciones del impuesto a la renta a las empresas públicas produjeron un cambio positivo a la economía ecuatoriana y no perjudico a sectores que antes se veían beneficiados por este aporte.
- Es importante mencionar que se han analizado solamente aspectos relacionados a la pérdida del impuesto que generaba las empresas públicas y como afecta a los diferentes sectores de la economía sin considerar el comportamiento del contribuyente con respecto a la medida.
- Analizar cuanto representan las exenciones en el total de las recaudaciones por impuesto a la renta en sociedades.

1.8.2 Limitaciones

- La investigación se desarrollo tomando en cuenta las entidades y organismos del sector público, que fueron publicadas en la página WEB de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el catastro no está actualizado sino solo hasta el año 2008, limitando nuestra investigación.
- Debido a los cambios referentes a la constitución, código, leyes y reglamentos que se han hecho en los últimos años nuestra investigación se encontrará limitada al periodo de tiempo que las mismas rijan.

- Las variables que utilizaremos para realizar los respectivos análisis estadísticos serán obtenidas de los estados financieros y balances de las empresas públicas que se encuentran en el catastro, las cuales no están actualizadas más que hasta el año 2008.

CAPITULO 2

ASPECTOS LEGALES Y TRIBUTARIOS

2.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

El Estado participa en aquellos sectores donde por su importancia económica, política y social es necesaria su presencia, a través de las *Empresas Públicas* que son las encargadas de la administración de los recursos pertenecientes a estos sectores estratégicos.

Estas entidades públicas están sometidas al control y regulación por parte de organismos pertinentes y al igual que las entidades privadas están en la capacidad de generar utilidades. La diferencia radica en que las rentas obtenidas son consideradas exentas del pago de impuesto a la renta producto de su tratamiento especial.

En este capítulo se revisará la definición y constitución de las empresas públicas en la Constitución de la República, Ley Orgánica de Empresas Públicas; señalando también los diferentes artículos a los que se encuentran sujetas dentro del Código Tributario, Ley de Régimen Tributario y su respectivo reglamento. Finalizando con el Régimen Seccional que comprende la Ley Orgánica De Régimen Municipal que rige a las Empresas Públicas Municipales.

2.2 NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS

Una posición ampliamente generalizada sostiene que la exención consiste en la dispensa legal de pago o en la no exigibilidad del tributo, ésta no afecta el momento de nacimiento de la obligación, sino el de su exigibilidad. En consecuencia, existe una separación neta entre el hecho generador de la obligación tributaria y el presupuesto de hecho de la exención, cuya realización determina la no exigibilidad de la obligación derivada del hecho generador.

No obstante, Torrealbas Navas Adrián, muestra en su estudio “La Exención, dispensa legal de la obligación tributaria o modalidad del hecho generador”, una moderna teoría de la exención tributaria. De acuerdo con ésta (puede verse, fundamentalmente, C. LOZANO SERRANO, Exenciones tributarias y derechos adquiridos, Ed. Tecnos, Madrid, 1989; P. HERRERA MOLINA, La exención tributaria, Ed. Colex, Madrid, 1990) la exención no es otra cosa que una modalidad del hecho generador: es decir, hay supuestos previstos en el hecho generador que dan lugar al nacimiento pleno de la obligación tributaria (supuestos gravados) y hay supuestos previstos en el hecho generador que dan lugar al no nacimiento pleno o parcial de la obligación tributaria (supuestos exentos).

Ahora, el supuesto exento, entendemos nosotros, no sólo genera el efecto negativo de no nacimiento pleno de la obligación tributaria. En realidad, el supuesto exento sigue siendo un supuesto sujeto a un determinado impuesto, es decir, a una manifestación del deber de contribuir. Así, cuando el legislador sujeta un supuesto de hecho al deber de contribuir, la realización de dicho supuesto trae como consecuencia el nacimiento de una obligación contributiva. Cuando estamos ante un supuesto gravado, dicha obligación contributiva es la

obligación tributaria en su sentido tradicional. Cuando estamos ante un supuesto exento, pueden darse dos tipos de obligación contributiva:

- La obligación de contribuir a la satisfacción de fines públicos externos o ajenos al contribuyente a través de un mecanismo o procedimiento distinto del recaudatorio tradicional (es decir, en lugar de deber dársele el dinero al Fisco para que éste, a través del Presupuesto, lo asigne a gastos determinados que sirven para satisfacer fines públicos, se debe destinar el dinero directamente a una determinada finalidad: entregándolo a una fundación; invirtiéndolo en cierta actividad.
- La obligación o carga de destinar cierta riqueza a la satisfacción de fines propios del contribuyente que se consideran especial y objetivamente relevantes: por ejemplo, gastos médicos, gastos en educación, gastos para mantener a la propia familia, etc.

Atendiendo a la estructura del hecho exento, observa LOZANO SERRANO que las exenciones pueden ser de dos tipos: con presupuesto de hecho simple; con presupuesto de hecho complejo.

- **Presupuesto de hecho simple:** Se caracterizan porque su nacimiento se da cuando se realizan determinadas circunstancias objetivas o subjetivas ya presentes en la definición general del hecho generador, que el legislador considera como dignas de un trato favorable: así, en un impuesto cuyo hecho generador es la obtención de renta mediante la realización de una actividad lucrativa, la norma de exención escoge algunos de los sujetos que realizan dicha actividad y los exonera o, bien, escoge algunas actividades lucrativas y las exonera.

"...el hecho exento consiste siempre en una determinada modalidad del hecho imponible. Modalidad cualificada porque en su realización -de entre todas las variedades posibles que éste tiene de llevarse a cabo- concurren aquellas circunstancias que la ley de exención ha entendido legitimadoras de una disparidad de trato, y en atención a las cuales ha definido y deslindado los supuestos exentos del resto de supuestos incluidos en el presupuesto de hecho del tributo."

- **Presupuesto de hecho complejo:** Además de identificar determinados supuestos del hecho generador que dan lugar a la exención, prevén un hecho externo al hecho generador (llamado por la doctrina hecho legitimador). Así, la exención es el resultado de la suma del supuesto previsto en el hecho generador y el hecho legitimador.

"...podemos observar, sin embargo, que frecuentemente el ordenamiento asocia la exención a hechos que aparentemente nada tienen que ver con el hecho imponible del tributo. Piénsese, por ejemplo, en los numerosos supuestos en que determinadas inversiones conllevan exenciones de tributos, dando lugar a formulaciones del hecho imponible en las que toda o parte de la capacidad económica gravada se considera exenta en virtud de la inversión..."

"...Nos encontraríamos así ante exenciones cuyo presupuesto de hecho no está constituido por un solo hecho -el propio hecho imponible del tributo- sino por la conjunción de éste con otro distinto, ajeno a él, que aparece como hecho legitimador o justificativo de la exención, y en el cual se condensan los principios de justicia, los fines de política económica o, en general, las necesidades sociales a cubrir, que fundamentan la exención. La ley, pues, tipificaría la conexión entre esos dos hechos y le atribuiría como consecuencia jurídica la exención, de forma que ésta sólo podría producirse como resultado global de ambos."

2.3 LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS Y LOS PRINCIPIOS IMPOSITIVOS

La ordenación básica y sustantiva del impuesto debe sustentarse a través de los principios de generalidad, capacidad económica, igualdad y progresividad, bien entendido que todos ellos se resumen a un único principio, el de justicia tributaria; esto es, el reparto justo de la carga tributaria.

Es por ello que teóricamente, los impuestos deberían cumplir su papel de ser eficientes y socialmente justos. Esta eficiencia hace relación a que los tributos rindan lo que técnicamente deben rendir y, por otra parte, que estos sean percibidos como socialmente justos, es decir, que no solo en el papel sean compatibles con el nivel de riqueza del contribuyente sino que parezcan justos. De la misma forma, los impuestos deberían ser de aplicación general, de fácil declaración y recaudación y sin exenciones para evitar distorsiones. Las exoneraciones a los impuestos promueven la evasión tributaria y protegen a sectores que no requieren el apoyo estatal. Si determinados sectores sociales deben ser tratados con la categoría de excepción, es mucho más eficiente que paguen el tributo sin exoneración alguna, pero que se les compense a través de un subsidio directo y totalmente financiado, esto evita subvenciones indiscriminadas.

A continuación, planteamos cómo estos principios se relación con las exenciones tributarias.

Principio de generalidad: Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Para el efecto:

- Debe tomarse en cuenta que el deber de contribuir no se refiere sólo a los ciudadanos residentes en un país, sino también a los extranjeros, así como a las personas jurídicas, residentes y extranjeras. Esto no es más que una consecuencia del principio de territorialidad en la eficacia de las normas.
- Así mismo, se establece el criterio de la generalidad en la distribución de las cargas públicas, mediante el cual se prohíbe la existencia de privilegios fiscales.

La generalidad no implica que todos y cada uno de los miembros de la comunidad tengan que pagar una misma cantidad de dinero, pues sería injusto hacer pagar a quienes no pueden, como tampoco sería justo que todos contribuyesen con un mismo importe. Por ello, el principio de generalidad se complementa con la aplicación de otro principio, el principio de capacidad económica: “Todos tienen que pagar tributos, pero, naturalmente, todos los que puedan, esto es, quienes tengan capacidad económica para soportar la carga que representan”.

Efectivamente, en un sentido muy amplio, el principio de generalidad quiebra si la ley, al definir los hechos imposables, deja fuera de gravamen otros hechos reveladores de capacidad económica, pues, en este caso, la carga impositiva no queda repartida con carácter general sobre todos los sujetos de igual capacidad contributiva. Sin embargo, ***en un sentido más estricto, el principio se conecta con la concesión de exenciones y bonificaciones tributarias. Desde este punto de vista, puede afirmarse que el principio de generalidad impide la concesión de exenciones fiscales arbitrarias y discriminatorias. Ello ocurrirá cuando se traten de forma distinta situaciones que son idénticas y cuando tal desigualdad carezca de justificación razonable***

Ahora bien, debe insistirse en que el establecimiento de beneficios fiscales puede ser materialmente legítimo, aun cuando favorezca a personas dotadas de capacidad económica suficiente, siempre que mediante su concesión se pretenda la consecución de determinados fines que gozan también de cobertura constitucional.

Principio de igualdad: Se configura como un valor superior, no sólo del sistema tributario, sino de todo el ordenamiento en su conjunto.

En el ámbito tributario, el principio de igualdad suele reconducirse a la capacidad económica. La igualdad, así concebida, exige que situaciones económicamente iguales sean tratadas de la misma manera puesto que la capacidad económica que se manifiesta es la misma. En ese sentido, cuanto mayor sea la riqueza de un individuo, mayor ha de ser la cantidad con la que ha de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Sólo así se soportan de igual forma las cargas tributarias por los distintos contribuyentes.

No cabe duda de que, en la actualidad, el principio de igualdad no agota su contenido con el de capacidad económica, sino que, por el contrario, también puede ser contemplado e interpretado desde otras dimensiones y en conexión con otros principios, particularmente, con el principio de progresividad.

Principio de capacidad económica: El tributo es justo si se adecua a la capacidad económica del sujeto que ha de pagarlo. Esta adecuación a la capacidad económica tiene una doble vertiente:

- Quien no posea un determinado nivel de capacidad económica no deberá contribuir
- La contribución de cada uno debe establecerse habida cuenta de la capacidad económica de los demás.

El principio exige, no sólo la participación en el sostenimiento de las cargas públicas, sino también que esa participación se establezca atendidos los niveles económicos de los contribuyentes, de tal modo que los titulares de una capacidad económica mayor contribuyan en mayor cuantía que los que están situados en un nivel inferior

De la misma forma, aunque las exenciones se establezcan generalmente en relación con supuestos en los que la realización del hecho imponible no revela capacidad económica, con ellas pueden también perseguirse otros fines, y pueden, por tanto, definirse con arreglo a criterios distintos al de capacidad, mientras tales fines y criterios estén dotados asimismo de suficiente respaldo constitucional.

Principio de progresividad: Constituye una característica del sistema tributario mediante la cual, a medida que aumenta la riqueza de cada sujeto aumenta la contribución, pero en proporción superior al incremento de riqueza. Es decir, se trata de que quienes más tienen contribuyan en proporción superior a los que tienen menos. De hecho, la progresividad supone la articulación del sistema tributario de tal forma que permita conseguir, además de los fines estrictamente recaudatorios, la efectiva redistribución de la renta y de la riqueza.

Se ha visto que la progresividad, y en general el objetivo de redistribución de la renta, tiene una estrecha conexión con el principio de igualdad, según éste se proyecta en el ámbito tributario. El sistema tributario justo queda ineludiblemente vinculado al principio de igualdad y al principio de progresividad, manifestando, con ello, una indisociable unión entre ambos principios, cuyo resultado esperado es una mejora sustantiva en el proceso de redistribución de la riqueza.

2.4 EL SECTOR PÚBLICO DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR

Los organismos y entidades que integran el sector público, se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República del Ecuador. En su artículo 226, se indica que el sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

En el siguiente artículo se manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Así mismo, en su Artículo 311, se establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia

económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Para el efecto, se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro electromagnético, el agua, y los demás que determine la ley.

Es preciso mencionar el Artículo 312 donde se indica que el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específicos de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley. Funcionarán como sociedades de derecho público, con personería jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos, según lo que se establece en el Artículo 313.

Finalmente, cabe indicar que el Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, y se hará de acuerdo al interés nacional y a los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley, tal como lo manifiesta el Artículo 314.

2.5 EI CÓDIGO TRIBUTARIO Y LAS EXENCIONES

En el Capítulo V, Artículo 31 del Código Tributario del Ecuador, se indica el concepto de Exenciones: “Exención o exoneración tributaria es la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social” Sólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. En ellas se especificarán los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal.

La exención sólo comprenderá los tributos que estuvieren vigentes a la fecha de la expedición de la ley. Por lo tanto, no se extenderá a los tributos que se instituyan con posterioridad a ella, salvo disposición expresa en contrario.

La exención, aun cuando hubiere sido concedida en atención a determinadas situaciones de hecho, podrá ser modificada o derogada por ley posterior. Sin embargo, la concedida por determinado plazo, subsistirá hasta su expiración.

Este Código en su Artículo 35, manifiesta las Exenciones generales. dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que se disponga en leyes orgánicas o especiales, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales:

- El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales, las entidades de derecho público, *las empresas públicas constituidas al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas* y las entidades de derecho privado con finalidad social o pública
- Las instituciones del Estado, las municipalidades u otras entidades del gobierno seccional o local, constituidos con independencia administrativa y económica como entidades de derecho público o privado, para la prestación de servicios públicos;
- Las empresas de economía mixta, en la parte que represente aportación del sector público;
- Las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados fines y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos;
- Las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y otros organismos internacionales, de los que forme parte el Ecuador, así como sus instituciones por los bienes que adquieran para su funcionamiento y en las operaciones de apoyo económico y desarrollo social; y,
- Bajo la condición de reciprocidad internacional:
 - o Los Estados extranjeros, por los bienes que posean en el país;
 - o Las empresas multinacionales, en la parte que corresponda a los aportes del sector público de los respectivos Estados; y,

- Los representantes oficiales, agentes diplomáticos y consulares de naciones extranjeras, por sus impuestos personales y aduaneros, siempre que no provengan de actividades económicas desarrolladas en el país.
- Las exenciones generales de este artículo no serán aplicables al impuesto al valor agregado IVA e impuesto a los consumos especiales ICE.

2.6 EXENCIONES TIFICADAS EN LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO Y EL REGLAMENTO PARA SU APLICACIÓN REFERENTES A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y EMPRESAS PÚBLICAS

Con respecto a la Ley Orgánica de Régimen Tributario para fines de la determinación y liquidación del impuesto a la renta, están exonerados exclusivamente los siguientes ingresos, según lo que estipula su Artículo 9:

Los obtenidos por las instituciones del Estado y por las empresas públicas reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas (art. 9.2);

Para que las instituciones antes mencionadas puedan beneficiarse de esta exoneración, es requisito indispensable que se encuentren inscritas en el Registro Único de Contribuyentes, lleven contabilidad y cumplan con los demás deberes formales contemplados en el Código Tributario, esta Ley y demás Leyes de la República. (art. 9.5).

El Estado, a través del Servicio de Rentas Internas verificará en cualquier momento que las instituciones a que se refiere este numeral, sean exclusivamente sin fines de lucro, se dediquen al cumplimiento de sus objetivos

estatutarios y, que sus bienes e ingresos se destinen en su totalidad a sus finalidades específicas, dentro del plazo establecido en esta norma. De establecerse que las instituciones no cumplen con los requisitos arriba indicados, deberán tributar sin exoneración alguna.

Los valores que deje de percibir el Estado por esta exoneración constituyen una subvención de carácter público de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y demás Leyes de la República;

En la determinación y liquidación del impuesto a la renta no se reconocerán más exoneraciones que las previstas en este artículo, aunque otras leyes, generales o especiales, establezcan exclusiones o dispensas a favor de cualquier contribuyente.

Las empresas públicas sujetas al pago del impuesto a la renta, deberán determinar en su declaración correspondiente al ejercicio económico anterior, el anticipo a pagarse con cargo al ejercicio fiscal corriente (art. 41)

Son sujetos pasivos del IVA: Las entidades y organismos del sector público y las empresas públicas; y las sociedades, sucesiones indivisas y personas naturales consideradas como contribuyentes especiales por el Servicio de Rentas Internas; por el IVA que deben pagar por sus adquisiciones a sus proveedores de bienes y servicios cuya transferencia o prestación se encuentra gravada, de conformidad con lo que establezca el reglamento;(Art. 63)

Siguiendo el Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Tributario, encontramos que las empresas del sector público, excepto las que prestan servicios públicos, que obtengan ingresos, son sujetos pasivos del impuesto a la renta en calidad de contribuyentes.

Así mismo, se consideran como sujetos pasivos del impuesto a la renta en calidad de agentes de retención: las personas naturales y las sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad, las sociedades definidas como tales por la Ley de Régimen Tributario Interno, las entidades y organismos del sector público, según la definición de la Constitución Política del Ecuador y las sucursales o establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, que realicen pagos o acrediten en cuenta valores que constituyan ingresos gravados para quienes lo reciban. (Art. 2; TITULO I; CAPITULO I)

Los ingresos exentos del impuesto a la renta de conformidad con la Ley de Régimen Tributario Interno deberán ser registrados como tales por los sujetos pasivos de este impuesto en su contabilidad o registros de ingresos y egresos, según corresponda. (Art. 14; Capítulo III)

Están exentos de la declaración y pago del impuesto a la renta las entidades y organismos del sector público conforme a la definición de la Constitución Política de la República. Sin embargo, están obligadas a la declaración y pago del impuesto a la renta las empresas públicas distintas de las que prestan servicios públicos que compitiendo o no con el sector privado explotan actividades comerciales, industriales, agrícolas, petroleras, mineras, de energía, turísticas, transporte y de servicios en general. (Art. 16)

El Servicio de Rentas Internas publicará hasta el 15 de diciembre de cada año, la lista de las empresas del sector público que constituyen sujetos pasivos del impuesto sobre la renta, sin que el hecho de haberse omitido la inclusión de alguna empresa en este listado constituya una exoneración de sus obligaciones tributarias, El Servicio de Rentas Internas comunica a la ciudadanía en general, que se encuentra en vigencia la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 del viernes 16 de octubre de 2009, que incluye reformas a la normativa tributaria del sector público, donde La SENPLADES emitirá y publicará permanentemente en su página WEB, el

catastro actualizado de las entidades y organismos del sector público, incluidas las empresas públicas.

De la misma forma, serán agentes de retención del Impuesto a la Renta:

a) Las entidades sector público, según la definición de la Constitución Política del Ecuador, las sociedades, las personas naturales y las sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad, que realicen pagos o acrediten en cuenta valores que constituyan ingresos gravados para quien los perciba; (Art. 86).

El Impuesto al Valor Agregado deberá ser pagado también en todas las importaciones y adquisiciones locales de bienes y servicios que realicen las empresas públicas cuyos ingresos no estén exentos del pago de Impuesto a la Renta, en los términos establecidos en la Ley de Régimen Tributario Interno y en el presente reglamento.

No se realizarán retenciones de IVA a las entidades del sector público, a las compañías de aviación, agencias de viaje en la venta de pasajes aéreos, a contribuyentes especiales ni a distribuidores de combustible derivados de petróleo.

Las personas naturales, las empresas públicas no exentas del pago del Impuesto a la Renta y las sociedades que importen bienes, liquidarán el Impuesto al Valor Agregado en la correspondiente declaración de importación. El pago de este impuesto se efectuará en cualquiera de las instituciones autorizadas para cobrar tributos, previa la desaduanización de la mercadería.

2.7 LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS

De acuerdo a la ley orgánica de empresas públicas en su Art. 4 indica “Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general el desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

Las empresas subsidiarias son sociedades mercantiles de economía mixta creadas por la empresa pública, en las que el Estado tenga la mayoría accionaría.

Las empresas filiales son sucursales de la empresa pública matriz que estarán administradas, por fin gerente, creadas para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada.

Las Agencias y Unidades de Negocio son Áreas administrativo-operativas de la empresa pública, dirigidas por un administrador con poder especial para el cumplimiento de las atribuciones que le sean conferidas por el representante legal de la referida empresa, que no gozan de personería jurídica propia y que se establecen para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada.”

En lo que se refiere a la constitución y jurisdicción de las empresas públicas la creación de estas empresas se hará:

- Mediante decreto ejecutivo para las empresas constituidas por la Función Ejecutiva:

- Por acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados: y,
- Mediante escritura pública para las empresas que se constituyan entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual se requerirá del decreto ejecutivo y de la decisión de la máxima autoridad del organismo autónomo descentralizado en su caso.

Las universidades públicas podrán constituir empresas públicas o mixtas que se someterán al régimen establecido en esta ley para las empresas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados o al régimen societario respectivamente. En la resolución de creación adoptada por el máximo organismo universitario competente se determinarán los aspectos relacionados con su administración y funcionamiento.

Se podrá constituir empresas públicas de coordinación, para articular y planificar las acciones de un grupo de empresas públicas creadas por un mismo nivel de gobierno, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera.

Las empresas públicas pueden ejercer sus actividades en el ámbito local, provincial, regional, nacional o internacional.

El domicilio principal de la empresa estará en el lugar que se determine en su acto de creación y podrá establecerse agencias o unidades de negocio, dentro o fuera del país.

En el decreto ejecutivo, acto normativo de creación, escritura pública o resolución del máximo organismo universitario competente, se detallarán los bienes muebles o inmuebles que constituyen el patrimonio inicial de la empresa y en un anexo se listarán los muebles o inmuebles que forman parte de ese patrimonio.

De conformidad con el Art. 41 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas “se aplicará el Régimen Tributario correspondiente al de entidades y organismos del sector público, incluido el de exoneraciones previstas en el Código Tributario, en la ley de régimen tributario interno y demás leyes de naturaleza tributaria. Para que las empresas antes mencionadas puedan beneficiarse del régimen señalado es requisito indispensable que se encuentren inscritas en el Registro Único de Contribuyentes, lleven contabilidad y cumplan con los deberes formales contemplados en el Código Tributario, esta ley y demás leyes de la República.

Las empresas públicas que presten servicios públicos estarán exentas del pago de regalías, tributos o de cualquier otra contraprestación por el uso u ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes.”

Las Disposiciones Transitorias de carácter tributario señalan que:

1.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en un plazo no mayor a noventa días contados a partir de la publicación de la presente ley en el Registro Oficial, emitirá y remitirá al Servicio de Rentas Internas el catastro actualizado de la entidades y organismos del sector público, incluidas las empresas públicas, el mismo que deberá ser publicado en su página WEB y actualizado de manera permanente.

2.- El Ministerio de Finanzas adaptará al sistema de contabilidad gubernamental (E-SIGEF) las opciones necesarias para dar cumplimiento a la normativa tributaria en el término de 120 días contados a partir de la publicación de la presente ley en el Registro Oficial.

3.- Las entidades, organismos, fondos y proyectos que actualmente están obligados a la utilización de la herramienta e-Sigef como consecuencia de la centralización de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional no presentarán solicitudes de devolución de IVA por los períodos pendientes de recuperación anteriores al 1 de Enero del 2008, toda vez que la acreditación de los valores a devolver se realiza a la cuenta única del Tesoro Nacional, con afectación a la misma cuenta. El Servicio de Rentas Internas procederá al archivo de las solicitudes que hayan presentado y que se encuentren pendientes de resolución. El Ministerio de Finanzas y las entidades, organismos, fondos y proyectos antes indicados realizarán los ajustes contables correspondientes.

4.- Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 41 de esta ley queda sin efecto todo proceso de determinación directa, complementaria o presuntiva que se hubiere iniciado en contra de cualquiera de las personas jurídicas que como consecuencia de la expedición de esta ley, están sujetas a su ámbito de aplicación, incluyendo aquellos procesos iniciados contra sociedades cuyos pasivos han sido asumidos por la empresa pública, mediante la instrumentación de cualesquier figura mercantil o societaria permitida por la ley, incluso antes de la vigencia de la misma; quedando por tanto sin efecto toda orden de determinación, acta borrador, actas definitiva y en general toda otra clase de actos administrativos vinculados o conexos, así como toda clase de juicios contenciosos tributarios derivados de cualquier acto administrativo de determinación tributaria.

El Director General del Servicio de Rentas Internas dictará la o las resoluciones correspondientes para dar de baja los títulos de crédito emitidos con ocasión de los procesos de determinación directa, complementaria o presuntiva antes referidos, originados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, respecto de las personas jurídicas señaladas en el inciso anterior.

Igualmente en forma complementaria el Director General del Servicio de Rentas Internas ordenará el archivo de toda causa que se encuentre ventilando dentro de la jurisdicción coactiva de la entidad a su cargo, iniciada en contra de las personas jurídicas señaladas en el inciso primero de este numeral.

5.- Para efecto de la devolución de IVA a entidades y organismos del Sector Público, el Servicio de Rentas Internas implementará los mecanismos necesarios dentro del plazo de 120 días hábiles contados a partir de la publicación de la presente Ley en el registro oficial. Para la devolución de IVA, correspondiente a los periodos que dure la transición, las entidades y organismos del sector público deberán presentar la solicitud correspondiente que será atendida en 30 días previa verificación de la presentación y pago de la declaración y anexo de la información.

6.- Las sociedades que venían realizando adquisiciones de bienes y servicios con tarifa 12% de IVA y que por efectos de esta ley se constituyen en empresas públicas, pasando a beneficiarse de la devolución del IVA que paguen en sus adquisiciones a partir de su vigencia, darán de baja de su contabilidad el crédito tributario de IVA pendiente de recuperación y que conste como tal en la declaración de IVA del mes correspondiente a aquel en que esta ley se publique en el Registro Oficial.

2.8 EMPRESAS MUNICIPALES

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal en su Art. 177, se indica que la municipalidad podrá constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos, cuando, a juicio del concejo, esta forma convenga más a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios públicos.

Las empresas públicas municipales se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su patrimonio se formará íntegramente con aportes de la respectiva municipalidad, sea en bienes o en asignaciones que se señalen en el respectivo presupuesto.

En su organización y funcionamiento, las empresas municipales se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, por las de esta sección, por las de la ordenanza de su creación y por sus estatutos que, necesariamente, requerirán la aprobación del concejo.

La municipalidad podrá participar también con otros organismos del sector público, en la formación de empresas públicas para la prestación de servicios públicos. Constituidas dichas empresas se regirán, así mismo, por las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y demás leyes, ordenanzas y estatutos que fueren pertinentes.

Según el Artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal, la empresa pública municipal es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio y las correspondientes contribuciones.

Los planes de acción y programas de las empresas municipales guardarán estrecha relación con el sistema nacional de planificación y con los planes y programas del municipio. Los representantes del gobierno y administración municipales cuidarán de la coordinación y complementación de unos y otros.

CAPITULO 3

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FISCAL ECUATORIANO

3.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

La estructura y funcionamiento del sistema fiscal en el Ecuador es un punto importante al momento de analizar el impacto fiscal de la exenciones del sector publico en la economía es por esta razón que en el presente capitulo, señalaremos que es, como funciona, y cómo se conforma.

Por otro lado revisaremos como se financia el Estado, quienes lo financian; y el financiamiento a través de la deuda.

3.2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL DEL ECUADOR

De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, la administración pública se constituye como un servicio a la colectividad y se encuentra regida, entre otros principios, por los de desconcentración, descentralización, coordinación, participación y planificación (art. 217). El Estado ecuatoriano se encuentra conformado por el gobierno central, a cargo de la Función Ejecutiva y por gobiernos autónomos descentralizados que son las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

El marco jurídico de la descentralización está dado por diez leyes, desde la Constitución Política de la República, como norma superior y fundamental hasta la más específica, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Están además la Ley de Modernización del Estado y su reglamento general, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto Central, el Reglamento de Aplicación de la Ley de Gobiernos Seccionales, las leyes de Régimen Municipal, Régimen Provincial, Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Otras leyes que aportan a la descentralización son las de Desarrollo Seccional, Especial para la contratación de proyectos de interés social y las que crean el Fondo de Desarrollo Provincial y el Fondo de Solidaridad.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es el organismo estatal encargado de coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la

Asociación Nacional de Municipalidades (ANME) y con el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), en lo que sea pertinente .

El Estado central tiene competencia exclusiva sobre el diseño de las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento (art. 261.5 Constitución).

Solo por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se puede crear, modificar, exonerar o extinguir tributos (arts. 132.3, 135, 301, Constitución), sin perjuicio de la facultad de los gobiernos municipales y provinciales que tienen competencia exclusiva para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras (art. 265 Constitución).

Los gobiernos autónomos descentralizados deben generar sus propios recursos financieros, no obstante también participan de las rentas del Estado, en el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Para la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados se deben observar los siguientes criterios: tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; y, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado .

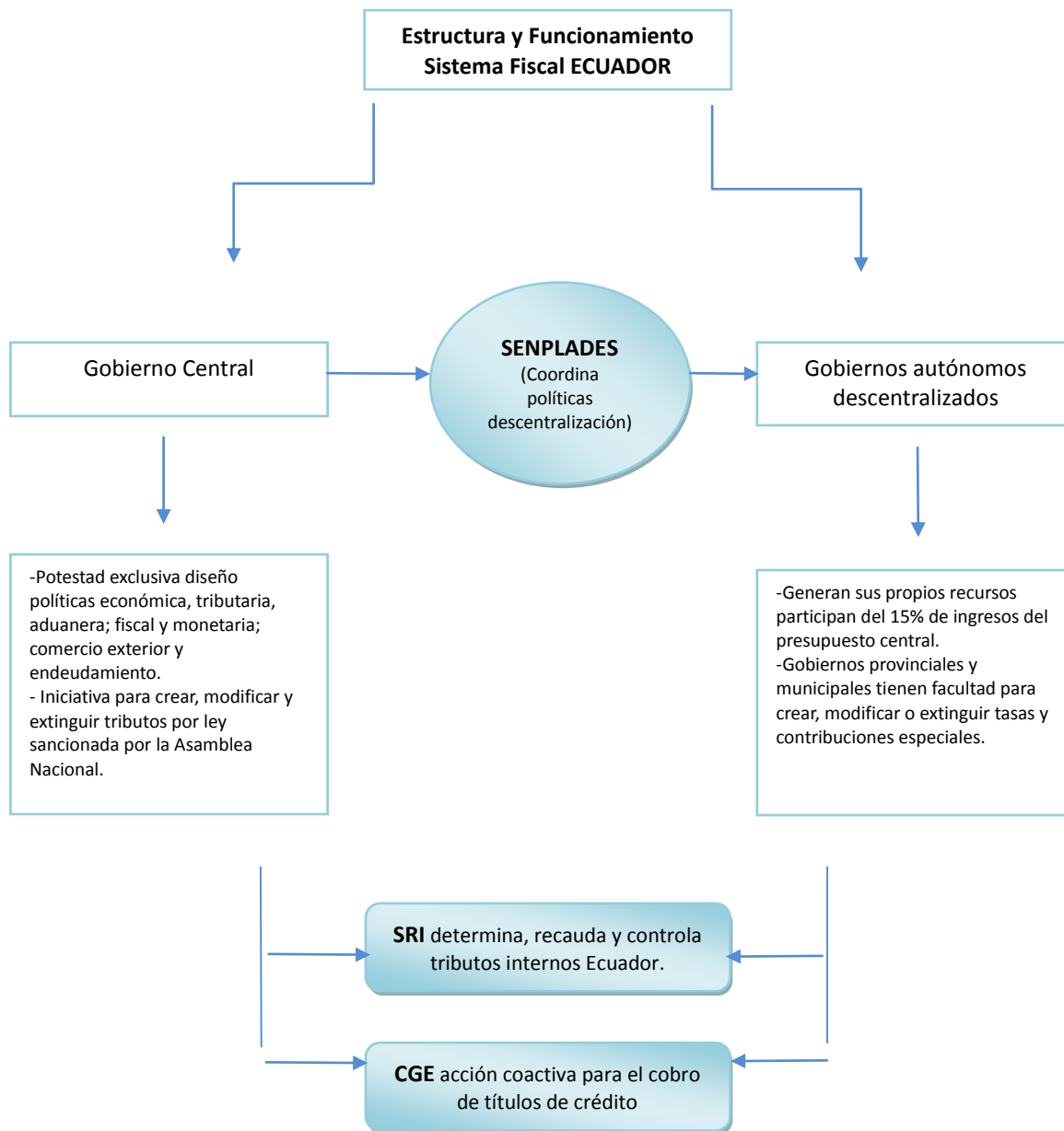
Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad.

El Servicio de Rentas Internas (SRI), es el ente encargado de efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado ecuatoriano y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por Ley a otra autoridad (art. 2 Ley de Creación del SRI).

La Contraloría General del Estado (CGE), tiene la facultad para emitir títulos de crédito y recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, las obligaciones provenientes de las resoluciones ejecutoriadas expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, multas y órdenes de reintegro de pagos indebidos con recursos públicos que establezcan obligaciones a favor del Gobierno Central, así como de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer coactiva.

La CGE también tiene la facultad para ejercer la acción coactiva para el cobro de los títulos de crédito originados en resoluciones ejecutoriadas, emitidos o en poder del Servicio de Rentas Internas. Una vez efectuado el pago, la Contraloría General del Estado entregará a la entidad y organismo acreedor el valor recaudado, previo a la deducción del diez por ciento (10%) de dicho valor, que quedará a su favor (Art. 57 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado).

Gráfico No. 3.1 Estructura y Funcionamiento del Sistema Fiscal del Ecuador



Fuente: Constitución y demás normas pertinentes
Elaborado por: Autores

3.3 CÓMO SE FINANCIA EL ESTADO

El presupuesto general del Estado está compuesto por dos elementos; el ingreso público, que representa los activos de su economía y los bienes o valores que recibe el Estado en un periodo determinado, generalmente en un año; y el gasto público, que representa los pasivos de la economía o los rubros que se asignan para su funcionamiento y el sostenimiento de las necesidades colectivas.

El ingreso público está conformado por: los ingresos petroleros y los no petroleros, destacando de este último a los ingresos tributarios:

- Los ingresos petroleros percibidos por la exportación de barriles de petróleo y la venta interna de sus derivados, como la gasolina y el diesel.
- Los ingresos no petroleros tributarios que consisten en los impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas y por la Corporación Aduanera Ecuatoriana
- Los ingresos no petroleros no tributarios que son los percibidos por concepto de multas, e intereses y aquellos generados por la autogestión de las entidades y empresas estatales, como el cobro por las cédulas en el Registro Civil, por las consultas en los hospitales públicos o por la venta de servicios como la electricidad.

Las finanzas públicas en el Ecuador no difieren en su contexto del resto de los países de América Latina, en donde los desequilibrios fiscales generados de manera recurrente plantean una problemática que podría resumirse en dos puntos: los impactos negativos que genera dichos déficits en términos económicos (altas tasas de interés, altas tasas de inflación y déficits en cuenta corriente) y las limitaciones para su financiamiento ya sean por encima o por debajo de la línea.

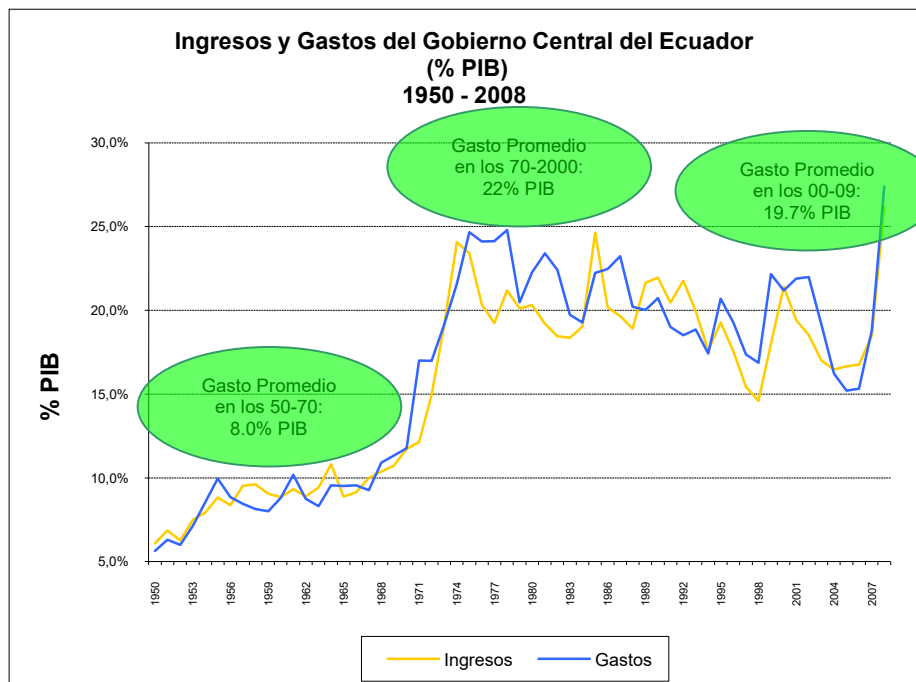
La disminución del déficit fiscal obliga a los gobiernos a buscar la mejor opción entre los mecanismos existentes para aquello. El financiamiento de los desequilibrios fiscales por debajo de la línea, puede darse a través de tres mecanismos: incremento en la emisión de bonos en el mercado interno (deuda pública interna), incremento de la deuda pública externa, e incremento de la base monetaria a través del Banco Central.

El financiamiento con emisión de deuda, tanto interna como externa, es limitada. En el caso ecuatoriano, el problema es aún más grave debido a la adopción del esquema de dolarización, el cual limita, si es que no elimina, el mecanismo de financiamiento monetario.

Por lo antes expuesto la solución al problema del financiamiento de los déficits fiscales debe venir por encima de la línea, en cuyo caso existen también pocas alternativas. Una de ellas es la reducción del gasto, lo que es poco viable cuando existe una marcada presión de los sectores sociales hacia el incremento del gasto del gobierno en áreas básicas como salud, educación e inversión. En ese mismo sentido, el elevado peso de la deuda impone continuos recortes en el gasto primario generando protestas y descontento

Estos factores ocasionan que el gobierno se vea en la necesidad de buscar el financiamiento al déficit por la vía de obtener ingresos permanentes que le permitan, por una parte, hacerle frente a los requerimientos de gasto social, y por otra, soportar el servicio de la deuda.

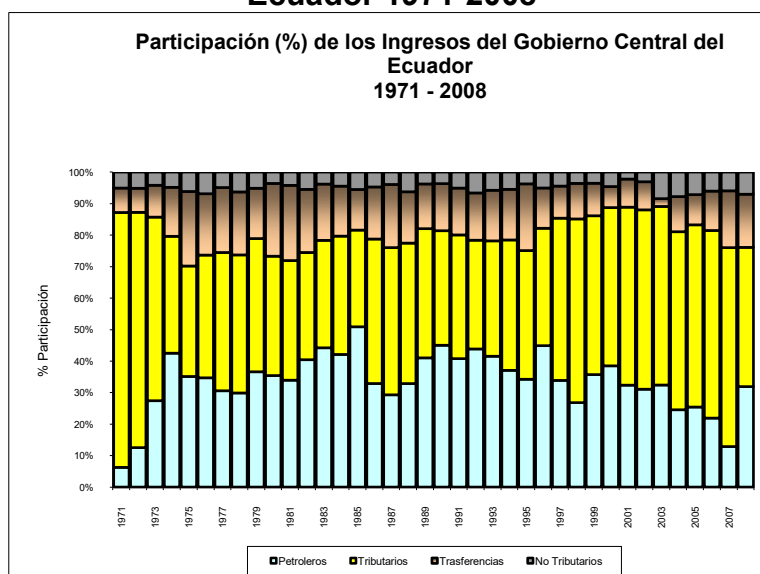
Grafico No. 3.2 Ingresos y Gastos del Gobierno Central del Ecuador 1950-2008



Fuente: BCE

Elaborado por: BCE

Grafico No. 3.3 Participación de los ingresos del Gobierno Central del Ecuador 1971-2008



Fuente: BCE

Elaborado por: BCE

3.4 QUIÉNES FINANCIAN AL ESTADO

3.4.1 Tributos

La recaudación de los tributos se dan por dos fuentes: el SRI y los gobiernos seccionales

3.4.1.1 El Servicio de Rentas Internas (SRI)

Es el ente encargado de la recaudación de los tributos internos del Estado ecuatoriano, cuenta con direcciones regionales y provinciales para el cumplimiento de esta función. Los impuestos que determina y recauda el SRI son: el impuesto a la renta (IR); el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a los consumos especiales (ICE), el impuesto a la salida de divisas (ISD); el impuesto a los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables (IIE); y, el impuesto anual sobre la propiedad o posesión de inmuebles rurales (IPPIR).

3.4.1.1.1 Impuesto a la Renta (IR)

Para efectos de este impuesto se considera renta: los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito o a título oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y, los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales domiciliadas en el país o por sociedades nacionales (art. 2, Ley de Régimen Tributario Interno).

3.4.1.1.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, y al valor de los servicios prestados (art. 52, Ley de Régimen Tributario Interno).

3.4.1.1.3 Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)

El mismo que se aplica de los bienes y servicios de procedencia nacional o importados: cigarrillos, productos del tabaco y sucedáneos del tabaco, cerveza, bebidas gaseosas, alcohol y productos alcohólicos distintos a la cerveza, perfumes y aguas de tocador, videojuegos, armas de fuego, armas deportivas y municiones -excepto aquellas adquiridas por la fuerza pública-, focos incandescentes -excepto aquellos utilizados como insumos automotrices-, vehículos motorizados, servicios de televisión pagada, servicios de casinos, salas de juego (bingo - mecánicos) y otros juegos de azar y las cuotas, membresías, afiliaciones, acciones y similares que cobren a sus miembros y usuarios los clubes sociales, para prestar sus servicios, cuyo monto en su conjunto supere los US \$ 1.500 anuales. (arts. 75 y 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno).

3.4.1.1.4 Impuesto a la Salida de Divisas (ISD)

Sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero (art. 155 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador).

3.4.1.1.5 Impuesto a los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables (IIE)

Para efectos de este impuesto se considera ingresos extraordinarios a aquellos percibidos por las empresas contratantes, generados en ventas a precios superiores a los pactados o previstos en los respectivos contratos. (arts. 164 y 165, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador).

3.4.1.1.6 Impuesto anual sobre la propiedad o posesión de inmuebles rurales (IPPIR)

Sobre la propiedad o posesión de tierras de superficie igual o superior a 25 hectáreas en el sector rural. (arts. 173 y 174, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador).

3.4.1.2 Los Gobiernos Seccionales

Los impuestos se dividen en ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos:

3.4.1.2.1 Ingresos tributarios

Los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras:

3.4.1.2.1.1 Impuestos municipales

El impuesto sobre la propiedad urbana; el impuesto sobre la propiedad rural; el impuesto de alcabalas; el impuesto sobre los vehículos; el impuesto de matrículas y patentes; el impuesto a los espectáculos públicos; el impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos; y, el impuesto al juego .

3.4.1.2.1.2 Tasas

Los Municipios podrán cobrar tasas sobre los siguientes servicios: aferición de pesas y medidas; aprobación de planos e inspección de construcciones; rastro; agua potable; matrículas y pensiones escolares; recolección de basura y aseo público; control de alimentos; habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; servicios administrativos; alcantarillado y canalización; y, otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados .

3.4.1.2.1.3 Contribuciones especiales de mejoras

Se puede cobrar por: apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; repavimentación urbana; aceras y cercas; obras de alcantarillado; construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; desecación de pantanos y relleno de quebradas; plazas, parques y jardines; y, otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza.

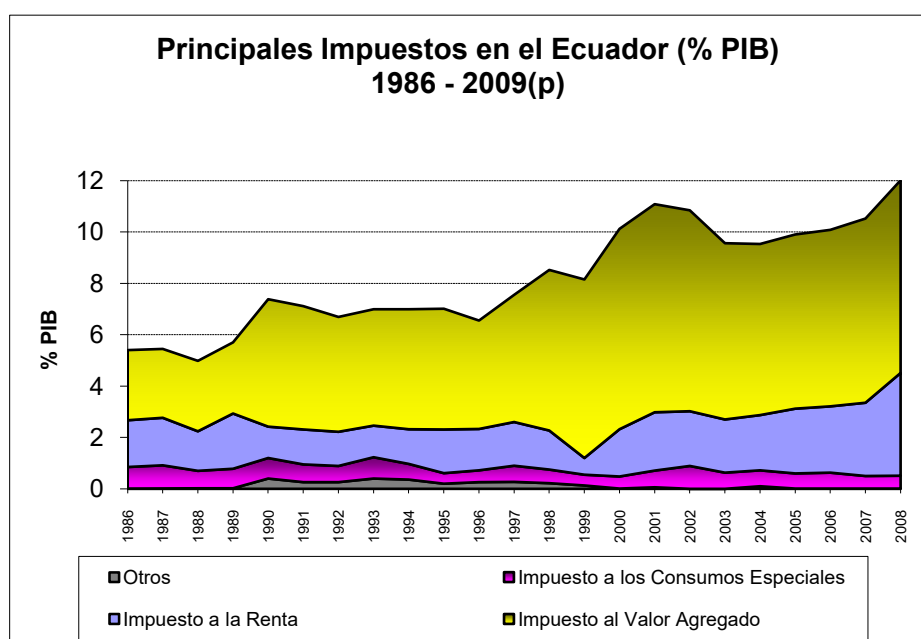
3.4.1.2.2 Ingresos no tributarios

- Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público;
- Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas;
- El producto de la enajenación de bienes municipales;
- Los ingresos provenientes de multas; y,
- Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

De todos estos, la mayor participación histórica la tienen el Impuesto a la Renta, el IVA y el ICE.

Impuesto	% PIB	% Ingresos tributarios
IR	3%	30%
IVA	8%	57%
ICE	1%	9%

Grafico No. 3.4 Impuestos en el Ecuador como porcentaje del PIB 1986-2009(p)

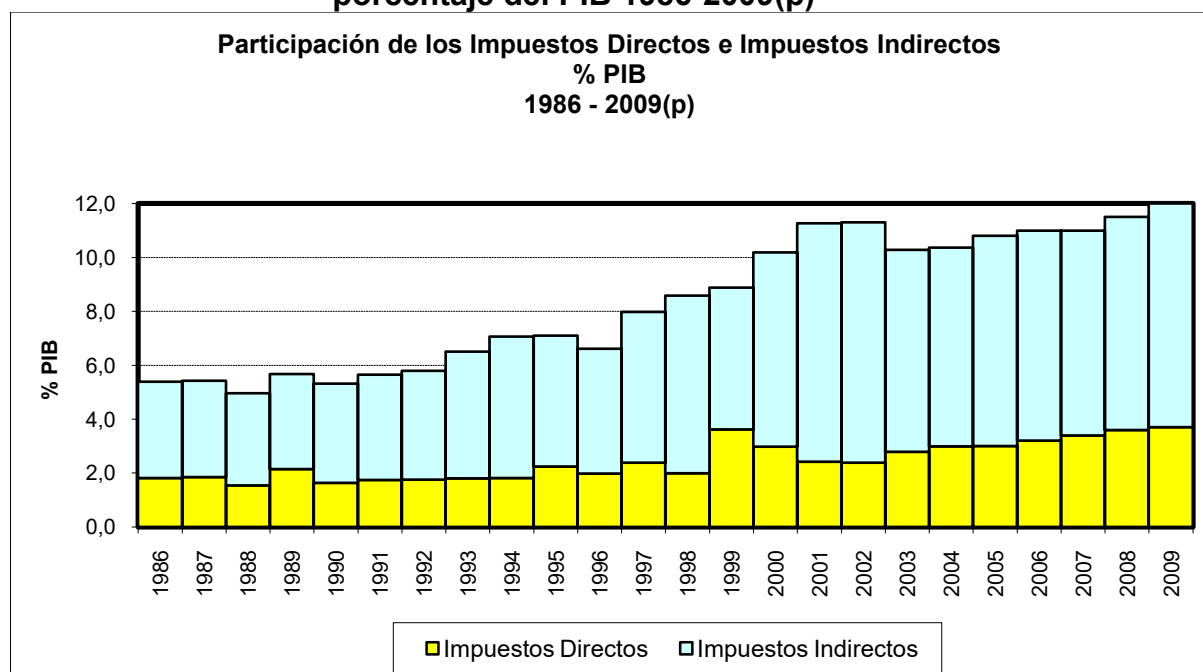


Fuente: SRI
Elaborado por: SRI

Al respecto, la recaudación de impuestos en Ecuador corresponde mayoritariamente a impuestos indirectos, los cuales tienen el carácter de regresivo ya que como grava al consumo, dicho concepto no distingue la

capacidad económica del individuo, mientras que los impuestos directos que recaen sobre las personas no han tenido un mayor peso en la recaudación, contribuyendo a la regresividad que presenta el sistema tributario en América Latina.

Grafico No. 3.5 Participación de los impuestos directos e indirectos como porcentaje del PIB 1986-2009(p)



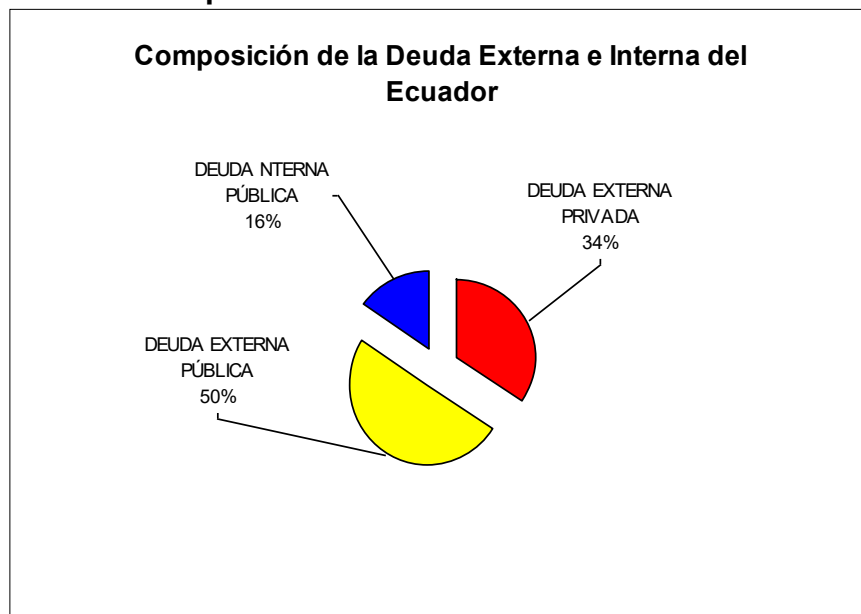
Fuente: SRI

Elaborado por: SRI

3.5 LA DEUDA Y EL PRESUPUESTO

Desde la década de los años 70 el Ecuador, como el resto de los países de A. Latina, cuentan con niveles de endeudamiento agresivo, la deuda externa del Ecuador subió de 240 millones de dólares en 1970 a 17.400 millones en el 2007. Incluyendo la deuda pública interna, cuyo servicio se paga en divisas, por tratarse de una economía dolarizada, la deuda total sobrepasa los 20.600 millones de dólares.

Grafico No. 3.6 Composición de la Deuda Externa e Interna del Ecuador

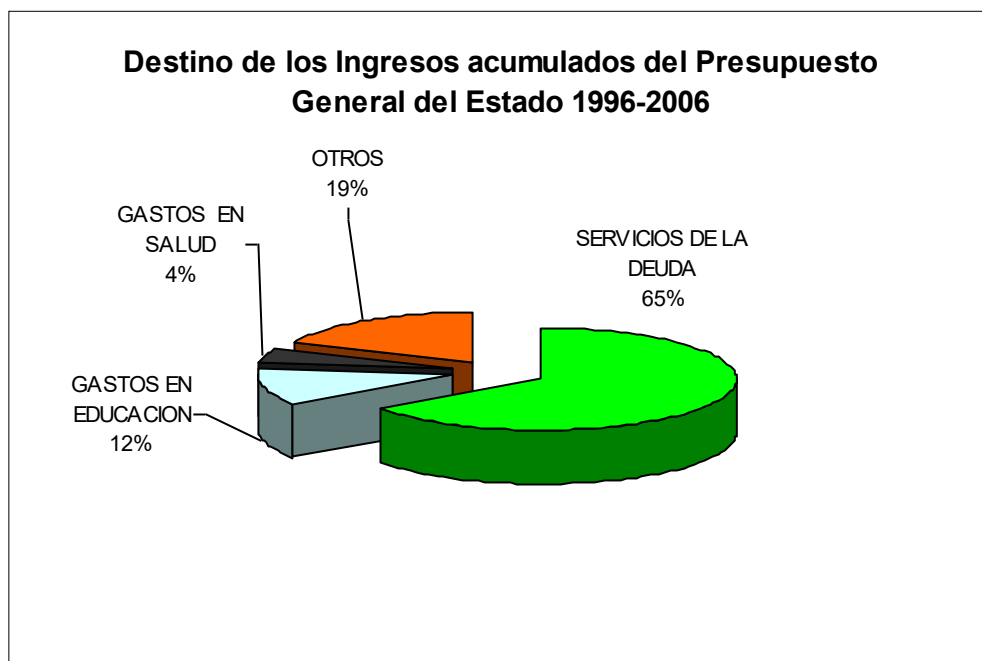


Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Autores

La deuda pública externa (10.379 millones de dólares) tiene como acreedores a los organismos internacionales (43% de la deuda), a los tenedores de bonos y la banca (40 % de la deuda) y a los gobiernos (17%).

Por el lado de los ingresos, el financiamiento con deuda pública representa anualmente entre el 25% y 30 % del presupuesto. Por el lado de los egresos, el pago de amortizaciones e intereses representa cada año alrededor del 65% de los ingresos corrientes del presupuesto y el 40 % del gasto total, mientras que los gastos destinados a educación y salud representan porcentajes poco relevantes.

Grafico No. 3.7 Destino de los Ingresos acumulados del Presupuesto General del Estado 1996-2006



Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Autores

3.6 LA PROBLEMÁTICA DE LA DEUDA EN EL ECUADOR

La deuda comercial en la década del 70 se desarrolló con el incentivo de la riqueza petrolera que comenzó a fluir en el Ecuador. Luego en la crisis de los años 80, el FMI, el Comité de Gestión en representación de la banca internacional y los gobiernos del norte indujeron al gobierno ecuatoriano a estatizar las deudas privadas, decisión que aún pesa en la deuda ecuatoriana; luego de que el gobierno de EEUU, a través de la Reserva Federal, subiera de manera unilateral las tasas de interés en más del 250% y, a este duro golpe se unió la caída estrepitosa de precios de las materias primas.

Con esos atenuantes la deuda se volvió insostenible pero los acreedores se dieron modos para exigir su pago y aumentarla significativamente mediante onerosas renegociaciones; lo que significaron nuevas deudas para pagar deudas, castigos de mora, altas tasas de interés y la revalorización obligada de papeles de deuda casi descartados del mercado.

Se cita como ejemplo lo acontecido en la década del 90, donde deudas prescritas fueron canjeadas con bonos Brady; así en el año 94 se convirtieron 750 millones de dólares, a valor del mercado, en 4.500 millones de dólares bajo la aceptación de las autoridades y altos funcionarios del gobierno de ese periodo.

En la década citada, los banqueros con alto nivel de incidencia en la definición de políticas de regulación, influyeron en cambios a la medida de sus intereses y neutralizaron a los organismos de control, con la ayuda técnica del FMI y del Banco Mundial, promotores de la liberación financiera. Estas reformas condujeron a la crisis de 1999 la que tuvo como resultado ingentes desembolsos de los fondos del Banco Central, congelamiento de depósitos con la pérdida significativa y casi total para otros de los ahorros mantenidos. En ese orden se creó la Agencia de Garantías de Depósitos, para que el Estado pague los depósitos de los ahorristas, devaluando el sucre hasta requerir la dolarización de la economía. El Estado finalmente suspendió el pago de la deuda externa.

En el año 2000, el país sufrió una nueva afectación por parte de los acreedores mediante el canje de bonos Brady por bonos global. Los 6,298 MM de dólares canjeados tenían un precio de mercado de 1.575 MM, sin embargo se canjearon por 3.950 MM, con altas tasas de interés (12 % y 10%) y un servicio de deuda superior al de los bonos Brady. Para garantizar el pago de la

deuda se impuso, mediante ley, un límite al gasto primario y se creó un fondo con recursos petroleros.

Respecto a la deuda bilateral (con los gobiernos), éstas obedecieron, en gran parte, a los intereses de las corporaciones de los países prestamistas, como aquellas vinculadas a la promoción de exportaciones, a la construcción de obras de infraestructura, o a la venta de armas. Por otra parte, el Club de París, a través de las renegociaciones multiplicó el monto de las deudas y sometió a los países deudores a las condicionalidades del FMI.

El FMI y el Banco Mundial, han contribuido a este acelerado proceso de endeudamiento, vulnerando la soberanía del Estado y su capacidad de autodeterminación; han impuesto un modelo basado en los principios del consenso de Washington, para dar paso al “libre mercado” de los monopolios multinacionales y poner los recursos del Estado al servicio de una deuda acumulada, excesiva y viciada desde su origen.

La economía ecuatoriana, por efecto de la crisis, enfrenta déficits parecidos, tanto en las cuentas del gobierno, como en el sector externo. Según estimaciones del Banco Central del Ecuador, el déficit fiscal bordearía los 1.600 millones de dólares, mientras que el déficit comercial 5.000 millones de dólares.

Esta necesidad de cubrir el déficit fiscal ha hecho que el gobierno busque fuentes de financiamiento internas como el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y externas como la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Latinoamericano de Reservas y préstamos de gobierno como el alcanzado con el gobierno de la República Popular China.

Ante la caída de los precios de muchos productos primarios en el mercado mundial, como el petróleo, la reducción drástica de las remesas, y las limitadas inversiones directas, el Banco Mundial estima que América Latina demandará

créditos externos que podrían fluctuar entre 350 mil a 400 mil millones de dólares en el 2010.

3.7 CATASTRO ACTUALIZADO DE ACUERDO A SU ACTIVIDAD ECONÓMICA

La Disposición Transitoria 10.1, de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial Suplemento 48, del 16 de Octubre del 2009, dispone que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) deberá publicar en su página WEB el catastro actualizado de las entidades y organismos del sector público, incluidas las empresas públicas, y actualizarlo de manera permanente.

En anexos se encontrara el ultimo catastro de las empresas publicas presentado por SENPLADES².

Tabla No. 3.1 Catastro actualizado por Actividad económica

CONCEPTO	No. Entidades	Jurisdicción
ADMINISTRACIONES PUBLICAS	3585	
Gobierno Central	2385	
Tesoro Nacional	1	Central
Entidades Gastadoras	212	Central
Colegios Fiscales	1961	Nacional
Hospitales y Áreas de Salud	211	Nacional
Entidades Descentralizadas y Autónomas	90	
Entidades Descentralizadas	90	Nacional

² SENPLADES, es la entidad responsable de diseñar y mantener el sistema de planificación, elaborar los planes nacionales de desarrollo, realizando un permanente seguimiento y evaluación.

Régimen Seccional	1110	
Consejos Provinciales	24	Provincial
Municipios	219	Local
Juntas Parroquiales	810	Local
Otras Entidades	57	Local
EMPRESAS PUBLICAS	73	
Empresas Públicas Estatales	6	Nacional
Empresas de Régimen Seccional Autónomo	67	Local
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	3658	
SEGURIDAD SOCIAL	3	

Fuente: Ministerio de Finanzas

Empresas Públicas

Son entes productores, con presupuestos autónomos que se financian con los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios. Comprenden 6 empresas estatales y 67 del régimen seccional autónomo.

Entidades de Régimen Seccional Autónomo

Comprende los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales, incluyendo los entes relacionados, que están sujetos a las respectivas Leyes Orgánicas de Régimen Provincial, Municipal y de las Juntas Parroquiales.

Su financiamiento en el último ejercicio fiscal, proviene la mayor parte de transferencias y aportes fiscales, que representan el 69% de los ingresos totales, mientras el 6% corresponde a Impuestos, el 10% Tasas y Contribuciones, el 13% proviene del endeudamiento y el 2% restante son otras fuentes menores.

CAPITULO 4

ASPECTOS TEÓRICOS DE LA METODOLOGÍA A USAR

4.1 INTRODUCCIÓN AL CAPITULO

Para efecto del cálculo del Gasto Tributario de un país se pueden utilizar tres métodos diferentes como son ex post, ex ante y el gasto directo sustitutivo. La implementación de uno de ellos dependerá de la disponibilidad de información y de los objetivos que se planteen.

Después de calcular el Gasto Tributario es importante cuantificar el grado de inequidad de la distribución del gasto; con el objetivo de verificar si existe o no un beneficio para la sociedad. La curva de Lorenz es una herramienta gráfica que nos va a permitir visualizar la diferencia entre la equidad perfecta y la distribución acumulada del gasto; de esta curva se deriva el indicador Gini que cuantifica la desigualdad.

4.2 METODOLOGÍA PARA ESTIMACIÓN DE GASTO TRIBUTARIO

Existen varias maneras de medir el gasto tributario que resulta de provisiones de exenciones especiales, deducciones o créditos. Hay tres enfoques que son generalmente asumidos por varios países. Los diferentes métodos de estimación que se reconocen son:

- 1) ex post
- 2) ex ante
- 3) gasto directo sustitutivo.

Antes de explicar la diferencia entre ellos conviene tener presente que la aplicación de un gasto tributario induce cambios en el comportamiento de los contribuyentes. Por ejemplo, si se exime de impuestos a los ingresos generados por determinados instrumentos de ahorro, habrá una mayor demanda de tales instrumentos y, por ende, las rentas de ese tipo serán superiores a las que se habrían producido sin la aplicación del tratamiento preferencial. Así también, si se deroga una deducción del impuesto a la renta, es probable que, en compensación por la pérdida del beneficio, los contribuyentes utilicen en mayor medida otras deducciones admitidas en la ley. El reconocimiento de estos y otros cambios de comportamiento en las estimaciones de gastos tributarios pone de manifiesto las diferencias entre los tres métodos señalados.

4.2.1 Método Ex Post

El método denominado ex post o de pérdida de la recaudación, se define como la cantidad en que la recaudación tributaria es reducida a causa de la existencia de un gasto tributario. El comportamiento de los contribuyentes se supone que se mantiene inalterado por la derogación del incentivo tributario, es

decir, que la actividad beneficiada continuará llevándose a cabo sin modificaciones de ningún tipo.

Es un método mediante el cual se estima la recaudación que se deja de percibir, en un período anterior al de la eventual eliminación del beneficio, debido a la existencia del tratamiento impositivo preferencial.

Se calcula cada gasto independientemente bajo el supuesto de que todos los demás gastos tributarios permanecen iguales. Al utilizar esta metodología se debe tomar en cuenta las siguientes advertencias:

- a) Como la estimación de cada gasto tributario se realiza independientemente, el monto total de todos o parte de los gastos tributarios no se puede agregar.
- b) La eliminación de una provisión tributaria específica puede llevar a los contribuyentes a cambiar su comportamiento para minimizar su responsabilidad fiscal. Al no tomarse en cuenta dicho cambio, la estimación del gasto tributaria tiende a ser sobrevalorada.

El método ex post es la herramienta de medición más habitual, ya que es utilizado en la mayoría de los países latinoamericanos tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay, Perú y Ecuador.

4.2.2 Método Ex Ante

El otro método que suele aplicarse es el denominado ex ante o de ingreso adicional y se diferencia del anterior en que le agrega a la estimación de la pérdida de recaudación ocasionada por la existencia del GT, un supuesto acerca del efecto que tendrá en los beneficiarios la eliminación de tratamiento especial. Es por ello que también se lo denomina “Ganancia de recaudación”, pues pretende medir el aumento que efectivamente se producirá en los ingresos fiscales por la eliminación del beneficio, por lo que considera algún supuesto acerca del cambio de comportamiento de los beneficiarios. En la

práctica, la aplicación de este método es bastante limitada, pues plantea la dificultad de que se debe disponer de un modelo de simulación sofisticado con las estimaciones de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes o rentas favorecidos con un tratamiento tributario preferencial, por lo que todos los países adoptan el método ex post.

El método ex ante considera el incremento esperado en la recaudación si se elimina un gasto tributario en particular. Para ello hay que tener en cuenta el comportamiento y efectos secundarios asociados con tal eliminación. Estos efectos se refieren a: a) efectos del comportamiento de los contribuyentes, b) efectos en el nivel de actividad económica que repercute en la recaudación, c) interacción entre tributos.

4.2.3 Método de Gasto Directo Sustitutivo

El método del gasto directo sustitutivo o gasto equivalente mide el gasto tributario mediante la equivalencia en gasto directo del gobierno para igualar el beneficio que le otorga la provisión tributaria al contribuyente. Estima qué gasto directo se requiere, en dólares antes de impuesto, para lograr el mismo beneficio, en dólares después de impuesto, si un gasto tributario fuera reemplazado por un programa de gasto directo. Toma en consideración las tasas marginales de los receptores mediante los cuales los programas de gasto han invertido. Por tanto, el gasto equivalente generalmente se extrae del ingreso perdido.

Este método tiene dos variantes: a) criterio de caja o de devengado, según se mida el impacto del flujo de caja en un año en particular o en el impacto en el devengamiento de la obligación fiscal dentro de un año fiscal; b) efectos del primer año versus largo plazo, según se refiera a la recaudación adicional a recibir durante el año en el que la eliminación tiene lugar, o en el primer año en el que la eliminación sea plenamente efectiva. Esta distinción considera la

situación en que los efectos totales de un cierto gasto tributario ocurran en un período de uno o más años como es el caso del diferimiento de impuestos.

4.3 METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD

Un índice de desigualdad es una medida que resume la manera como se distribuye una variable entre un conjunto de individuos. En el caso particular de la desigualdad económica, la medición se asocia al ingreso (o al gasto) de las familias o personas. Así, si y_1, y_2, \dots, y_n representan los ingresos de un grupo de n individuos, el indicador de desigualdad se construye como función de las observaciones: $I(y_1, y_2, \dots, y_n)$.

Una primera clasificación de los indicadores de desigualdad que se encuentra en la literatura los agrupa como sigue: **medidas positivas**, que son aquellas que no hacen referencia explícita a ningún concepto de bienestar social, y medidas **normativas**, que sí están basadas en una función de bienestar. Al primer grupo pertenecen los índices estadísticos que tradicionalmente se utilizan para analizar la dispersión de una distribución de frecuencias, en tanto que hay diversas medidas normativas que se han propuesto para el estudio de la concentración del ingreso y la salud.

Dependiendo del indicador seleccionado, se define la norma o parámetro con la cual se compara la distribución del ingreso observada. En el caso de los estadísticos que comúnmente se utilizan para estudiar la dispersión de una variable (**varianza, desviación estándar y coeficiente de variación**), el valor de referencia está representado por el promedio de la variable de análisis (y)

Pese a la sencillez de cálculo de las medidas de dispersión, no es muy común que éstas se utilicen para el estudio de la desigualdad, debido a que no

satisfacen algunas propiedades teóricas que deben cumplir los buenos indicadores para el análisis de la distribución del ingreso (para el detalle de cuáles son algunas de estas propiedades, véase el Recuadro 4). A modo de ejemplo, debe señalarse que ninguna de ellas satisface la condición de independencia de escala, ya que el valor del indicador se altera cuando las observaciones se multiplican por una constante positiva:

$$I [cy_1, cy_2, \dots, c y_n] \neq I [y_1, y_2, \dots, y_n] \quad \forall y_i \text{ y } c > 0 \quad (1)$$

Por el contrario, una de las medidas probablemente más utilizadas es el denominado **Coficiente de Gini (CG)**. Este indicador, que se clasifica entre las medidas estadísticas para el análisis de la distribución del ingreso, no utiliza como parámetro de referencia el ingreso medio de la distribución -a diferencia de la desviación media, la varianza y el coeficiente de variación-, dado que su construcción se deriva a partir de la curva de Lorenz

4.3.1 La Curva de Lorenz

En el estudio de la desigualdad, se dispone de diversos métodos para describir la forma en que se distribuye el ingreso entre los diferentes grupos de individuos en una sociedad: los **diagramas de dispersión**, los **indicadores de desigualdad** y los **ordenamientos de la información**.

Elaborar un diagrama para visualizar la distribución del ingreso resulta una opción extremadamente útil para el análisis de la desigualdad, ya que permite identificar ciertos aspectos de la forma de la distribución que de otra manera no sería posible apreciar. En la literatura se consignan al menos cuatro posibles alternativas para

generar ordenamientos de datos, aunque sólo nos ocuparemos en el análisis de las dos que se emplean con mayor frecuencia. Estas son las distribuciones

de frecuencias, la curva de Lorenz, los denominados diagramas de desfile propuestos por Pen y la transformación logarítmica.

La distribución de frecuencias es la manera más intuitiva de ordenar las observaciones, al agrupar el ingreso de los individuos en diferentes intervalos de clase y observar la concentración de observaciones que se forman al interior de cada uno de ellos. Sin embargo, con este tipo de representación gráfica no se muestran en forma adecuada las colas de la distribución. Adicionalmente, las observaciones que se agrupan al interior de los intervalos quedan representadas por el punto medio o marca de clase, lo cual necesariamente conduce a pérdida de información.

En la medida de que el número de grupos es pequeño, la pérdida de información es mayor y este tipo de gráficos no aporta nada al conocimiento de la forma en que se distribuyen las observaciones. Por el contrario, hacer uso de esta opción supone formar un número suficiente de intervalos de tal manera que se observen las características relevantes de la población asociadas a sus principales medidas de tendencia central y a la dispersión que existe en torno a ellas. Tal vez la forma más habitual de representar la desigualdad sea a partir de la **Curva de Lorenz**. Esta medida fue propuesta en 1905 con el propósito de ilustrar la desigualdad en la distribución de la salud y, desde su aparición, su uso se ha popularizado entre los estudiosos de la desigualdad económica.

En términos simples, la curva de Lorenz representa el porcentaje acumulado de ingreso ($\%Y_i$) recibido por un determinado grupo de población ($\%P_i$) ordenado en forma ascendente de acuerdo a la cuantía de su ingreso ($y_1 \leq y_2 \leq \dots, \leq y_n$).

La construcción de esta curva se efectúa como se muestra a continuación: Supóngase que se tienen n individuos ordenados en forma creciente respecto al valor de sus ingresos $y_1 \leq y_2, \dots, \leq y_n$, y se forman g grupos de igual tamaño, llamados percentiles (quintiles o deciles son las formas más comunes de

ordenar a la población). La curva de Lorenz se define como la relación que existe entre las proporciones acumuladas de población ($\%P_i$) y las proporciones acumuladas de ingreso ($\%Y_i$).

De esta manera, en caso que a cada porcentaje de la población le corresponda el mismo porcentaje de ingresos ($P_i=Y_i; \forall i$), se forma una línea de 45° . Como puede observarse en la figura 1, esta línea divide en dos partes iguales el cuadrado de lado uno que se forma al graficar las proporciones acumuladas de personas en el eje horizontal (P_i) y de ingresos en el vertical (Y_i).

Dicha diagonal corresponde a lo que Lorenz definió como la **línea de equidad perfecta** y denota, por ende, ausencia de desigualdad. En el gráfico 1 se observan tres elementos: la línea de equidistribución, la curva correspondiente a la distribución empírica formada a partir de las parejas (P_i, Y_i), o curva de Lorenz, y el área entre las dos líneas, denominada **área de concentración**. A partir de la relación entre esta última y la línea de igualdad perfecta, es posible derivar diversos indicadores que se utilizan para evaluar la concentración del ingreso.

Debe observarse que la curva de Lorenz siempre se ubica por debajo de la diagonal en la medida que los ingresos de los individuos se hayan ordenado en forma creciente, y por encima en el caso opuesto. En la medida que la curva de Lorenz se aproxime a la diagonal, se estaría observando una situación de mayor igualdad, mientras que cuando se aleja, la desigualdad se incrementa. Obviamente, el punto (0,0) significa que el 0% de la población tiene el 0% del ingreso, en tanto que en el extremo opuesto el 100% de la población concentra todo el ingreso.

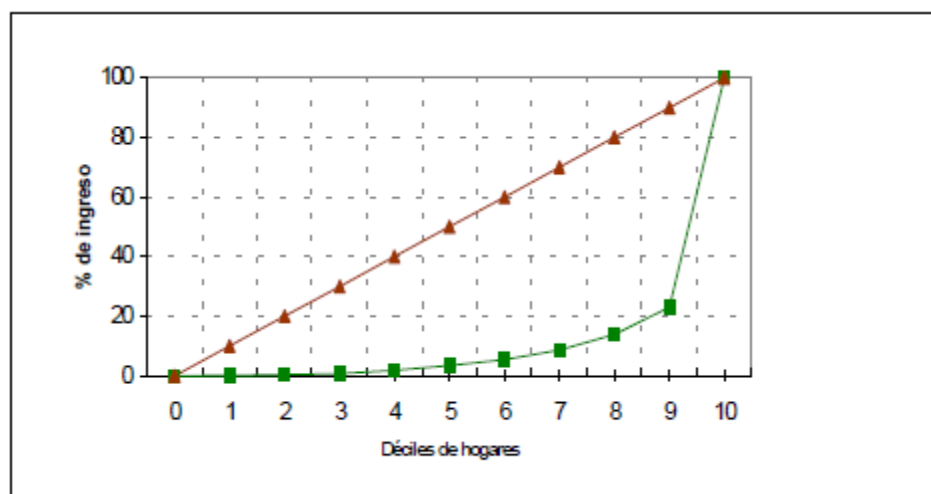
Desde el punto de vista empírico, la curva de Lorenz se construye graficando los porcentajes acumulados de ingresos que reciben los distintos grupos de la población (Y_i), con la única condición de que estos se definan con la misma

amplitud, a efectos de evitar problemas asociados al número de observaciones agrupadas en cada intervalo.

En el ámbito del análisis de la distribución del ingreso de las familias, es común que la curva de Lorenz se construya a partir de datos agrupados en subconjuntos iguales de tamaño 10%, denominados deciles de hogares, y que se utilicen diversos conceptos de ingreso para efectuar el ordenamiento de las observaciones.

CURVA DE LORENZ

Grafico No. 4.1 Curva de Lorenz



Fuente: División de Estadística y Proyecciones Económicas

Elaborado por: División de Estadística y Proyecciones Económicas

De esta manera, la inclinación de cada segmento de la curva se determina a partir del cociente que se forma al dividir el porcentaje de ingreso apropiado por un determinado segmento de la población, por el ingreso medio de la distribución. Así, en la medida que la inclinación que tenga el segmento sea más pronunciada, mayor será también la proporción de ingreso que retiene ese grupo. Es evidente que cuando la inclinación de un determinado segmento

coincide con la de la diagonal, el ingreso de ese grupo es igual al promedio de la distribución.

El hecho de que para la construcción de la curva intervengan únicamente los porcentajes de población e ingresos, aísla el efecto del ingreso total y, por lo tanto, ésta sólo refleja la estructura y forma de la distribución. A su vez, cuando dos curvas de Lorenz se intersectan, es posible demostrar que una distribución puede obtenerse de la otra a partir de transferencias regresivas o progresivas de ingresos. Consecuentemente, en esta situación no se puede concluir cuál de las distribuciones comparadas tiene un mayor grado de desigualdad.

Por otra parte, si una curva queda totalmente contenida en la otra (salvo en los valores extremos) puede afirmarse, sin ambigüedad, que aquella que se ubica más cerca de la diagonal presenta una distribución más igualitaria, en cuyo caso se dice que domina en el orden de Lorenz.

En términos algebraicos lo anterior se expresa diciendo que la distribución “x” domina a “y” en el sentido de Lorenz, si se cumple que: donde y_i representa el ingreso de la familia. Las curvas de Lorenz permiten comparar niveles de desigualdad relativa, cumpliendo el principio de preferencia por la igualdad y simetría, sin tener que calcular ningún índice adicional.

Finalmente, cabe señalar que un índice de desigualdad será consistente con el orden de Lorenz, cuando su valor sea menor en la distribución dominante que en la dominada.

4.3.2 Índice de Gini para Datos Agrupados

En el trabajo empírico es habitual que el cálculo de los índices de desigualdad se efectúe a partir de las observaciones agrupadas, debido a que no resulta práctico comparar conjuntos de datos que pueden llegar a tener tamaños muy distintos. En ese sentido, lo común es que se decida agrupar las observaciones en subconjuntos de igual tamaño de modo que se faciliten tanto los cálculos como las comparaciones entre grupos.

Sin embargo, esta manera de proceder conduce necesariamente a la pérdida de información, debido a que los valores individuales de las observaciones serán sustituidos por algún valor que represente al intervalo en que se encuentran agrupados (por ejemplo, la marca de clase). De acuerdo a lo anterior, el procedimiento que se utiliza para el cálculo del índice de Gini para datos agrupados es el siguiente:

- i. Ordenar los hogares en forma ascendente conforme a su ingreso.
 - ii. Definir intervalos de igual tamaño (por ejemplo, deciles de hogares).
 - iii. Construir la distribución de frecuencias relativas, simple y acumulada, de la variable a distribuir (ingreso), así como de la población que se desea estudiar.
- Si se opta por la formación de deciles de hogares, cada grupo deberá concentrar el 10% de las observaciones, tal como se muestra en el cuadro 1

Tabla No. 4.1 Cálculo Índice GINI

INFORMACIÓN NECESARIA PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE GINI				
Décil	% de Hogares	% de Ingreso (y_1)	%Acumulado de Hogares (P_1)	%Acumulado de Ingresos (Y_1)
1	10	y_1	10	$Y_1=y_1$
2	10	y_2	20	$Y_2=Y_1+y_2$
3	10	y_3	30	$Y_3=Y_2+y_3$
4	10	y_4	40	$Y_4=Y_3+y_4$
5	10	y_5	50	$Y_5=Y_4+y_5$
6	10	y_6	60	$Y_6=Y_5+y_6$
7	10	y_7	70	$Y_7=Y_6+y_7$
8	10	y_8	80	$Y_8=Y_7+y_8$
9	10	y_9	90	$Y_9=Y_8+y_9$
10	10	y_{10}	100	$Y_{10}=Y_9+y_{10}$

Fuente: División de Estadística y Proyecciones Económicas

Elaborado por: División de Estadística y Proyecciones Económicas

iv. Calcular el índice de Gini conforme a alguna de las muchas expresiones que existen para el caso en que se trabaja con datos agrupados. Por ejemplo: en donde n representa el número de grupos, x_i la proporción (o porcentaje) de población en el grupo i; X_i la proporción acumulada de población en el grupo i; Y_i el ingreso acumulado en el grupo i

$$CG = 1 - \sum_{i=1}^n x_i (Y_i + 1)$$

$$CG = \frac{1}{10000} \left[\sum_{i=1}^n (X_i Y_{i+1} - X_{i+1} Y_i) \right]$$

$$CG = 1 - \sum_{i=1}^n (X_{i+1} - X_i) (Y_i + Y_{i+1})$$

CAPITULO 5

GASTO TRIBUTARIO EMPRESAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES DEL ESTADO

5.1 INTRODUCCIÓN AL CAPITULO

El método ex post fue considerado apropiado para efectuar el cálculo del Gasto Tributario de Empresas Públicas e Instituciones del Estado, el cual se desarrollará en el presente capítulo.

Se agrupará por factores dependiendo el tipo de actividad que realicen estas empresas e instituciones teniendo así una mejor clasificación al momento de estudiarlas.

Se calculará el impuesto causado del año 2007 y 2008 para el conjunto de empresas e instituciones bajo el supuesto de que están sometidas a un régimen impositivo normal.

5.2 GASTO TRIBUTARIO EN EL CASO DE ECUADOR

Para la estimación del Gasto Tributario en el Ecuador se ha utilizado el método ex post que consiste en calcular el impuesto a la renta del conjunto de Empresas Públicas e Instituciones del Estado como si estas fueran gravadas bajo el sistema impositivo normal (25%).

El cálculo del Gasto Tributario no considera las reacciones de los agentes económicos con relación al cambio.

5.3 GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS PÚBLICAS

5.3.1 Metodología Utilizada para la Estimación

Debido a la falta de información sobre las declaraciones de Impuesto a la Renta de las Empresas Públicas se realizó la estimación del Gasto Tributario de Impuesto a la Renta utilizando el método ex post con base a los siguientes rubros: Deducciones por Leyes Especiales y Cálculo de la Utilidad Gravable Estimada sin considerar las exenciones.

5.3.2 Gasto Tributario por Deducciones por Leyes Especiales

Del total de la base de Empresas Públicas que presentaron su formulario 102, sólo 3 empresas presentaron en su Declaración Deducciones por Leyes Especiales. Se procedió a re calcular la base imponible de estos contribuyentes sumando los valores consignados en este casillero al total de la base imponible y calculando el impuesto a la renta causado (25%). De esta manera se obtuvo

un Gasto Tributario de Empresas Públicas de \$37080.68 para el año 2007 y para el año 2008 el Gasto Tributario asciende a \$ 79,297.44

En el año 2007 el Gasto Tributario sumo un total de \$ 37080.68 para las empresas Públicas que declararon tener Deducciones por Leyes Especiales que fueron un total de 3 empresas.

En el año 2008 el Gasto Tributario ascendió a \$ 79297.44 pero a diferencia del año anterior (2007) sólo 2 empresas declararon tener Deducciones Especiales. Se evidenció un aumento del 113% con respecto al año 2007

5.3.3 Gasto Tributario por el Cálculo de Utilidad Gravable Estimada sin Considerar Las Exenciones.

Las Empresas Públicas que componen la base de datos muestran en sus declaraciones tener 0 de utilidad gravable, debido a: sus costos y gastos son aproximadamente iguales a sus ingresos, de existir utilidad, ésta es enviada como pérdida o como deducción por ley especial. Para efecto de nuestro estudio hemos simulado que de existir utilidad y no enviarla como deducción especial se la grava con la tasa impositiva de 25% con el objetivo de calcular el Gasto Tributario producido.

Tabla No. 5.1 Gasto Tributario por Utilidad Gravables Estimada sin Exenciones

GASTO TRIBUTARIO POR UTILIDAD GRAVABLE ESTIMADA SIN EXENCIONES						
EN MILLONES US DÓLARES Y NÚMERO DE CONTRIBUYENTES						
Año Fiscal	Conteo de RUC	Total de Ingresos	Total Costos y Gastos	Utilidad Gravable	Total Impuesto Causado	Gasto Tributario
2007	19	521,93	423,53	98,4	24,5	24,5
2008	19	674,31	553,41	120,89	30,22	30,22

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

En el año 2007 el impuesto causado por las 19 Empresas Públicas tiene un total de \$24, 600,980.66 lo que sería el Gasto Tributario para ese año, en el año 2008 se produce un incremento del 23% con respecto al año anterior con lo que el Gasto Tributario para este año suma un total de \$30,224, 161.16.

5.4 GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE INSTITUCIONES DEL ESTADO

Para la estimación del Gasto Tributario de las Instituciones del Estado se empleó la misma metodología empleada para las Empresas Públicas (Ex post). El análisis es realizado para los años 2007 y 2008.

Debido a la restricción de información en los rubros de Deducciones por Leyes Especiales, Reinversión de Utilidades y Amortización de Pérdidas no se hizo el análisis correspondiente a cada uno de estos. Por lo tanto se realizó el análisis calculando la utilidad gravable obtenida de la diferencia de los ingresos y gastos que presentaban las Instituciones Públicas.

5.4.1 Gasto Tributario Instituciones Públicas Año 2007

El Gasto Tributario del año 2007 lo clasificamos por las distintas actividades que realizan las instituciones del estado, el total de este año fue de 55.41 millones de dólares, de los cuales la mayor participación con el 50.71% son producto de actividades de Administración Pública y Defensa, por ende una mayor incidencia en el PIB del país, seguidas por un 28.23% provenientes de actividades de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, continuando con un 12.30% y 6.25% con fuentes en los sectores de Suministros de Energía,

Gas y Agua y el sector de Enseñanza respectivamente, las demás actividades tienen un Gasto Tributario que representan menos del 1% del total obtenido, a excepción de las Inmobiliarias y de alquiler que tienen un 1.09%.

En la siguiente tabla mostramos el Gasto Tributario Año 2007 clasificado por actividad y su participación en el PIB.

Tabla No. 5.2 Gasto Tributario de Instituciones del Estado

GASTO TRIBUTARIO PARA INSTITUCIONES DEL ESTADO (MILES DE DÓLARES)			
AÑO 2007			
ACTIVIDAD	UTILIDAD GRAVABLE	GASTO TRIBUTARIO	% PIB
ACTIVIDADES DE SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	262.71	65.68	0.0001%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES	2410.63	602.66	0.0014%
ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA	112411.12	28102.78	0.0632%
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	180.34	45.08	0.0001%
ENSEÑANZA	13844.70	3461.18	0.0078%
HOTELES Y RESTAURANTES	29.15	7.29	0.0000%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	1102.93	275.73	0.0006%
ORGANIZACIONES Y ORGANOS EXTRATERRITORIALES	353.09	88.27	0.0002%
OTRAS ACTIVIDADES COMUNITARIAS SOCIALES	1230.19	307.55	0.0007%
SUMINISTROS DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	27256.88	6814.22	0.0153%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	62577.79	15644.45	0.0352%
TOTAL	221659.53	55414.88	0.1246%

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

Para efecto del análisis de las Instituciones Públicas se optó por clasificarlas en 3 Factores de acuerdo al tipo de actividad que estas desempeñaban con el

objetivo de obtener una mejor comprensión de los resultados obtenidos en el cálculo del Gasto Tributario.

En la tabla siguiente se muestran las actividades que contiene cada factor.

Tabla No. 5.3 Clasificación de Actividades

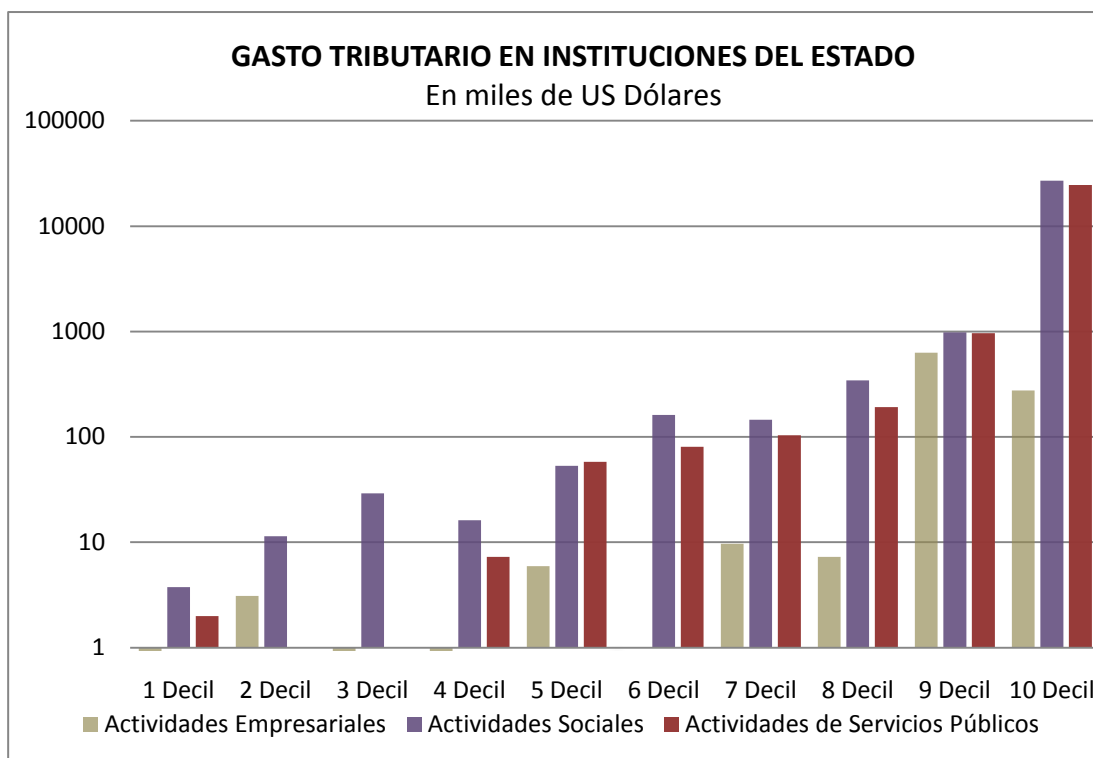
Actividades Empresariales	Inmobiliarias, empresariales y de alquiler	ESTACION EXPERIMENTAL TROPICAL PICHILINGUE
	Comercio al por mayor y menor	COMISARIATO POLICIA NACIONAL
	hoteles y restaurantes	SERVICIO A BORDO
	industrias manufactureras	ASTILLEROS NAVALES ECUATORIANOS ASTINAVE
Actividades Sociales	Servicios sociales y de salud	ASISTENCIA SOCIAL ORFELINATO PEREZ
	Administración Pública y Defensa	JUNTA PARROQUIAL LIMONAL
	Organizaciones y Órganos Extraterritoriales	CONSEJO SUPERIOR DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
	Otras actividades comunitarias sociales	ORQUESTA SINFONICA DE CUENCA
Actividades Servicios Públicos	Enseñanza	COLEGIO FISCAL JOSE J. PINO YCAZA
	Suministros de Electricidad, gas y agua	EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE MILAGRO EMAP-M
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES.

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

En el grafico siguiente se muestra el Gasto Tributario de las instituciones del estado por deciles de sus ingresos, organizadas en 3 actividades, el cual muestra que las instituciones que perciben mayores ingresos, representadas en el último decil, concentran las mayores cantidades de Gasto Tributario especialmente en las actividades Sociales y de Servicios Públicos. Se puede observar que las actividades Sociales tienen mayor regularidad en tener Gasto Tributario en todos los deciles de ingresos, lo cual no es el caso para las entidades con actividades Empresariales que presentan Gastos tributario en los deciles superiores.

Grafico No. 5.1 Gasto tributario en Instituciones del Estado Año 2007



	1Decil	2 Decil	3 Decil	4 Decil	5 Decil	6 Decil	7 Decil	8 Decil	9 Decil	10 Decil
Act. Empresariales	0.34	3.09	0.08	0.20	5.94	0.00	9.66	7.28	628.39	275.73
Act. Sociales	3.75	11.33	29.09	16.11	53.04	161.30	145.17	342.50	981.01	26820.95
Act. Servicios Públicos	1.99	0.00	0.00	7.28	57.88	80.77	103.5	191.04	964.15	24513.17

Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

5.4.2 Gasto Tributario Instituciones Públicas Año 2008

El Gasto Tributario del año 2008 ascendió a un total de 63.36 millones de dólares presentando un incremento del 14.34% con respecto al año 2007. De los cuales la mayor participación se mantiene para las actividades de

Administración Pública y Defensa con el 49.97% del total del Gasto Tributario y un 0.13% con respecto al PIB del país, las actividades de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones tuvieron un aumento de su Gasto Tributario al 34.88%, los sectores de Suministros de Energía, Gas y Agua y el sector de Enseñanza presentaron disminuciones con respecto al año anterior teniendo un 10.03% y 2.93% respectivamente, las demás actividades tienen un Gasto Tributario que representan menos del 1% del total del Gasto Tributario.

En la siguiente tabla mostramos el Gasto Tributario Año 2008 clasificado por actividad y su participación en el PIB.

Tabla No. 5.4 Gasto Tributario En Instituciones Del Estado Año 2008

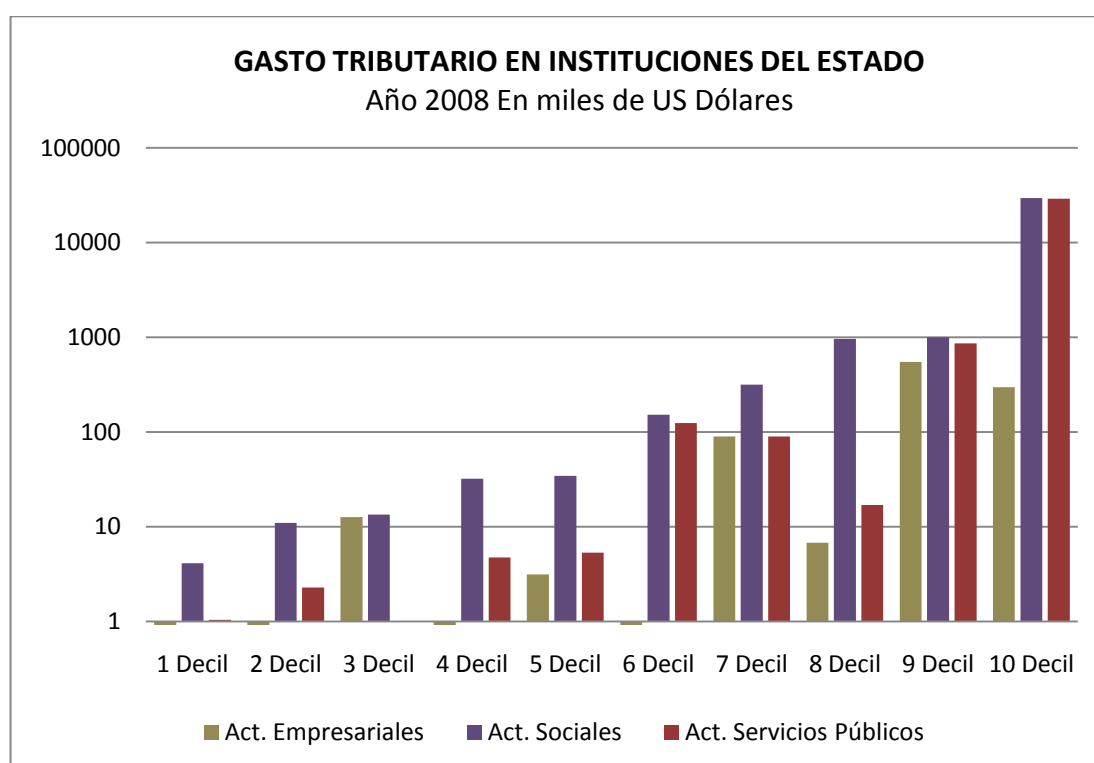
GASTO TRIBUTARIO PARA INSTITUCIONES DEL ESTADO (MILES DE DÓLARES)			
AÑO 2008			
ACTIVIDAD	UTILIDAD GRAVABLE	GASTO TRIBUTARIO	% PIB
ACTIVIDADES DE SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	164.34	41.09	0.00017%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES	2134.46	533.62	0.00222%
ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA	126659.63	31664.91	0.13176%
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	256.33	64.08	0.00027%
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	262.14	65.54	0.00027%
ENSEÑANZA	7438.96	1859.74	0.00774%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	1190.06	297.51	0.00124%
ORGANIZACIONES Y ORGANOS EXTRATERRITORIALES	244.27	61.07	0.00025%
OTRAS ACTIVIDADES COMUNITARIAS SOCIALES	1283.50	320.88	0.00134%
SUMINISTROS DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	25432.03	6358.01	0.02646%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	88403.78	22100.94	0.09196%
TOTAL	253469.51	63367.38	0.26368%

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

En el gráfico siguiente se muestra el Gasto Tributario en el año 2008 de las instituciones del estado por deciles de sus ingresos, en el cual se mantiene la tendencia de que las instituciones que perciben mayores ingresos, representadas en el último decil, concentran las mayores cantidades de Gasto Tributario especialmente en las actividades Sociales y de Servicios Públicos.

Gráfico No. 5.2 Gasto tributario en Instituciones del Estado Año 2008



	1 Decil	2 Decil	3 Decil	4 Decil	5 Decil	6 Decil	7 Decil	8 Decil	9 Decil	10 Decil
Act. Empresariales	0.65	0.051	12.61	0.68	3.14	0.114	89.68	6.79	550.02	296.97
Act. Sociales	4.14	11.02	13.49	32.22	34.41	152.1	316.89	961.77	999.37	29562.5
Act. Servicios Públicos	1.04	2.28	0.00	4.74	5.32	124.7	90.01	16.98	867.76	29205.8

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

5.5 GASTO TRIBUTARIO TOTAL EMPRESAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES DEL ESTADO AÑOS 2007 - 2008

Los resultados obtenidos de la estimación muestran que en año 2007 las empresas públicas generaron un Gasto Tributario de 24.64 millones de dólares lo que representa un 0.32% del presupuesto general del Estado para ese año, un 0.48% de la recaudación de la administración tributaria y un 0.11% del PIB 2007.

Las Instituciones del Estado generaron 55.41 millones de dólares de Crédito Tributario lo que un 0.72% del presupuesto general del Estado, un 1.08% de la recaudación y un 0.25% del PIB. En total en el año 2007 el Gasto Tributario del Sector Público fue de 80.05 millones de dólares, es decir un 0.36% del PIB. En el año 2008 el Gasto Tributario del Sector Público se incrementó en un 17% lo cual representa un 0.4% del PIB de ese año.

En la tabla siguiente se muestran los resultados obtenidos para los años 2007 y 2008.

Tabla No. 5.5 Gasto Tributario 2007-2008 Instituciones Del Estado y Empresas Públicas

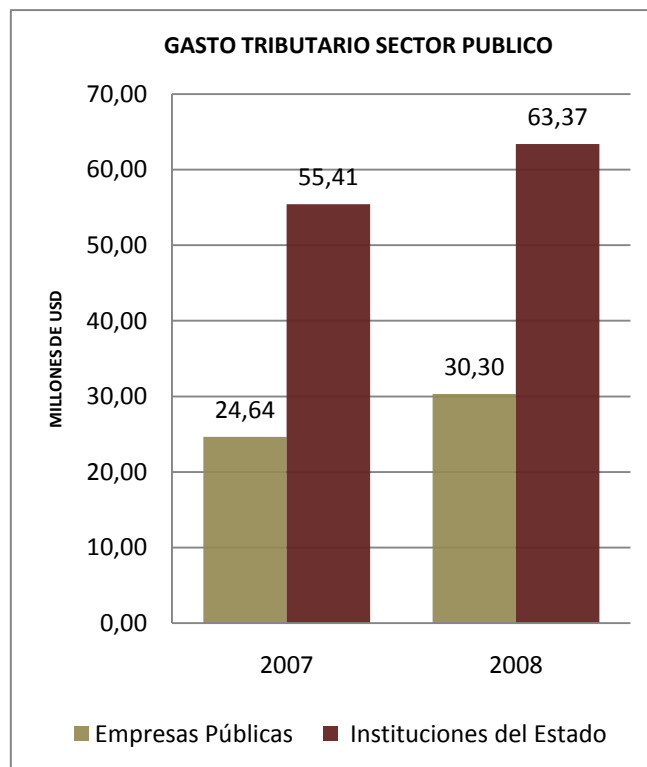
	2007				2008			
	Gasto Tributario en millones USD	% del Presupuesto	% de la Recaudación	% del PIB	Gasto Tributario en millones USD	% del Presupuesto	% de la Recaudación	% del PIB
Empresas Públicas	24,64	0,32%	0,48%	0,11%	30,30	0,29%	0,49%	0,13%
Instituciones del Estado	55,41	0,72%	1,08%	0,25%	63,37	0,61%	1,02%	0,27%
Total Gasto Tributario Sector Público	80,05	1,04%	1,56%	0,36%	93,67	0,90%	1,51%	0,40%

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

Gráfico del Gasto Tributario Total del Sector Público para los años 2007 y 2008 clasificado por Empresas Públicas e Instituciones del Estado.

Grafico No. 5.3 Gasto tributario 2007-2008 Instituciones Del Estado y Empresas Públicas



Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

CAPITULO 6

ANÁLISIS DEL BENEFICIO DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR PÚBLICO

6.1 INTRODUCCIÓN AL CAPITULO

Una vez calculado el gasto tributario, el presente estudio propone analizar el beneficio económico y social que produce el mismo en términos de empleo por esto se medirá el empleo generado del año 2007 al 2008.

Se empleará el indicador Gini para medir la desigualdad del empleo adicional generado producto de las exenciones y con esto evidenciar si se benefició equitativamente a las empresas o sólo a un grupo de estas.

Adicionalmente se realizará un estudio simulando que este gasto tributario hubiese sido utilizado como gasto público de inversión en servicios meritorios como salud y educación.

6.2 ANÁLISIS EMPLEO SECTOR PÚBLICO AÑOS 2007 - 2008

Para efectos del cálculo del impacto en la economía del Gasto Tributario del Sector Público se ha decidido medirlo en términos de empleo generado. Para ello se obtuvo la nómina de empleados de las Instituciones Públicas incluidas en nuestro análisis para los años 2007 y 2008, junto con sus respectivos gastos en sueldo.

Lo que se busca en la investigación es obtener un valor monetario que permita contrastar la información del Gasto Tributario de estas Instituciones con dicho valor, llegando así a la conclusión de si el impacto de las exenciones es negativo o positivo en términos de empleo.

6.2.1 Empleo Generado por el Sector Público Años 2007 - 2008

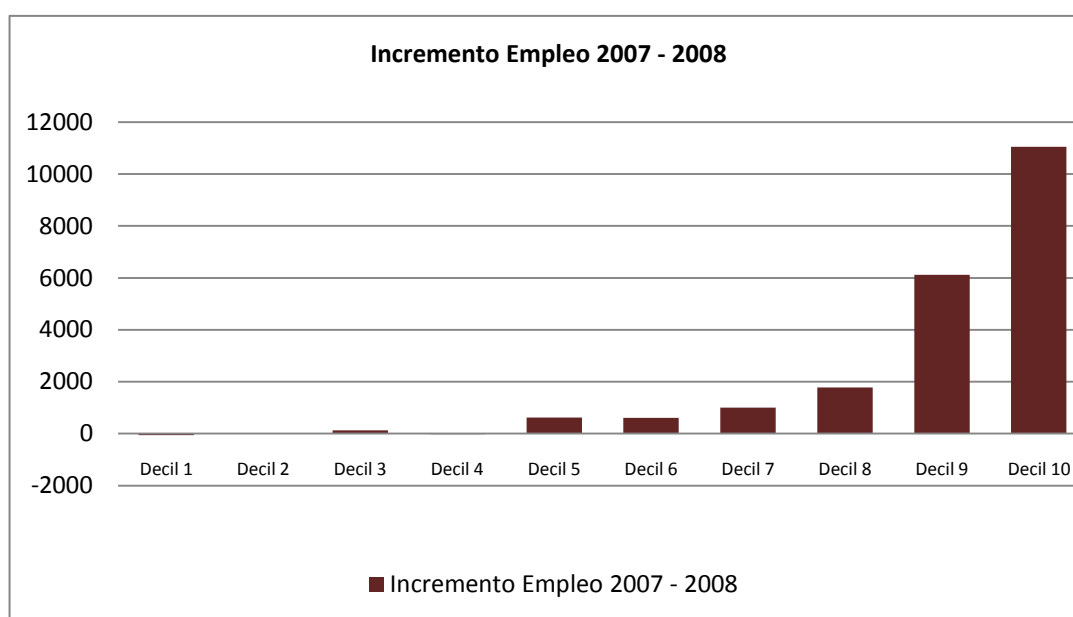
Las Instituciones Públicas en el año 2007 generaron un total de 33234 plazas de trabajo en la economía teniendo un total de gasto por sueldo de \$ 345.759.716,6 millones de dólares es decir en promedio el sueldo mensual fue de \$867.

En el año 2008 se generó 54468 puestos de trabajo lo que significa un 63.89% más respecto al año anterior incrementando así su gasto en sueldo a \$ 480.073.115,0 millones de dólares. Como se evidencia el aumento de empleados en 63.89% produjo un aumento en el gasto de sueldo de \$ 134.313.398,4 millones de dólares cifra que nos permitirá evaluar el impacto de las exenciones.

En el siguiente gráfico presentamos el incremento en el número de empleados de las Instituciones Públicas por decil de su gasto en sueldo del año 2008. Como se puede observar las Instituciones ubicadas en el primer decil son

aquellas que tienen los menores gastos en sueldos; estas Instituciones en el año 2008 tuvieron una reducción en el número de empleados de 52. Por otro lado aquellas Instituciones ubicadas en los deciles superiores presentan grandes gastos en sueldos y tuvieron en el 2008 incrementos significativos en el número de empleados de hasta 114%. Es decir quienes gastan más en empleados en el 2008 incrementaron su nómina generando así empleo en la economía.

Grafico No. 6.1 Incremento Empleo Años 2007-2008



Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

En las siguientes tablas se muestra las variaciones del empleo y la variación del sueldo del año 2007 al 2008. La mayor variación de empleo se muestra en el 9 decil con un gasto en sueldo incremental de \$ 29.251.782,74 millones de dólares, en el octavo decil la variación de empleo fue de 67.41% con un gasto incremental en sueldo de 8.898.535,39 millones de dólares.

Tabla No. 6.1 Empleo por deciles de Sueldos Anuales años 2007-2008

Deciles de Sueldos Anuales	# Empleados 2007	# Empleados 2008	% Variación Empleo
1	279	227	-18,64%
2	267	259	-3,00%
3	561	684	21,93%
4	1108	1092	-1,44%
5	1317	1940	47,30%
6	1554	2167	41,96%
7	1758	2765	54,40%
8	2654	4436	67,14%
9	5333	11447	114,64%
10	18403	29451	60,03%
Total	33234	54468	

Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

Tabla No. 6.2 Sueldos Anuales por deciles de Sueldos Anuales años 2007-2008

Deciles de Sueldos Anuales	Sueldos 2007 en miles USD	Sueldos 2008 en miles de USD	% Variación Sueldos Anuales
1	1.215,9	490,3	-59,68%
2	1.569,4	1.748,9	11,43%
3	3.608,4	4.453,6	23,42%
4	5.428,6	6.281,3	15,71%
5	6.509,8	9.335,2	43,40%
6	8.672,3	11.215,6	29,33%
7	10.281,8	17.189,7	67,18%
8	16.480,7	25.379,2	53,99%
9	36.274,6	65.526,3	80,64%
10	255.718,2	338.453,0	32,35%
Total	345.759,7	480.073,1	32,35%

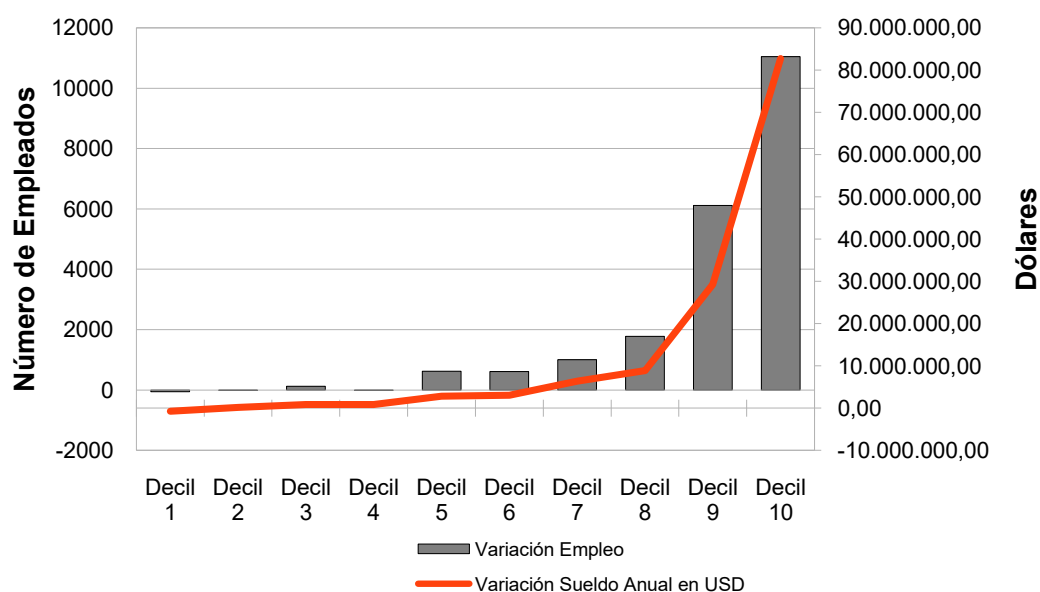
Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

El gráfico 6.2 muestra la variación del empleo y la variación del sueldo anual es decir la tendencia de la contratación de nuevos empleados y el aumento en el gasto en sueldo por parte de las Instituciones del Estado incluidas en este análisis. Los datos son presentados por decil de sueldo del año 2008.

Se nota una clara tendencia entre las dos variables variando en el mismo sentido sin embargo en el decil 2 y 4 no se observa dicho comportamiento cambia ya que el número de empleados disminuyó y su gasto en sueldo aumento.

Gráfico No. 6.2 Variación Empleo y Sueldos Anuales Años 2007-2008

Variación Empleo - Sueldo Anual 2007 2008



	1 Decil	2 Decil	3 Decil	4 Decil	5 Decil	6 Decil	7 Decil	8 Decil	9 Decil	10 Decil
Incremento Empleo	-52	-8	123	-16	623	613	1.007	1.782	6.114	11.048
Porcentaje Incremento	-18,64%	-3,00%	21,93%	-1,44%	47,30%	41,96%	54,40%	67,14%	114,64%	60,03%

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

6.2.2 Comparación entre Gasto Tributario y Empleo Generado de las Instituciones del Estado y Empresas Públicas

En la sección anterior concluimos que el gasto en empleo del conjunto de Instituciones Públicas, generado del año 2007 al 2008 ascendía a \$ 134.313.398,4 millones de dólares y el Gasto Tributario del Sector Público en el año 2008 fue de 93.67 millones de dólares.

Tabla No. 6.3 Gasto tributario Sector Público y Empleo generado años 2007-2008

	Gasto Tributario Sector Público	Empleo Generado	Incremento Empleo
	en millones de USD		
2007	80,05	345,76	
2008	93,67	480,07	134,31

Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

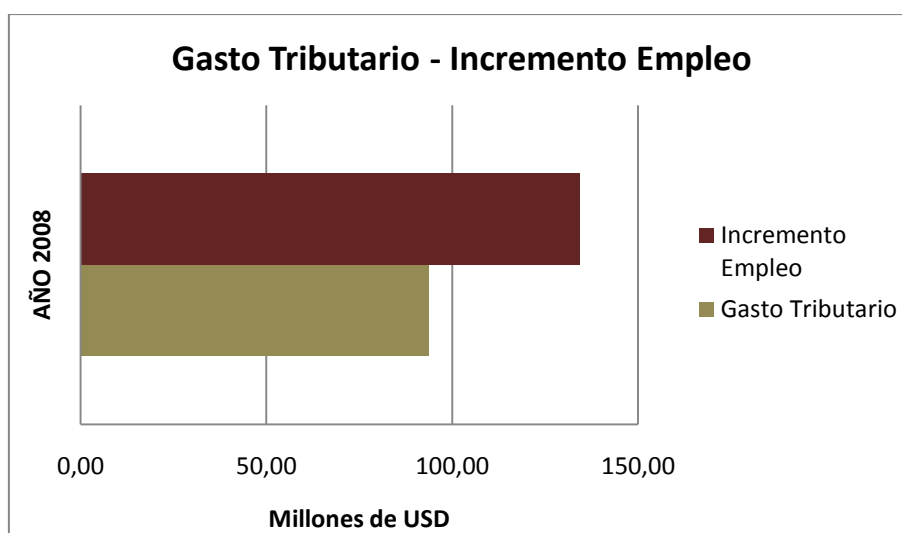
En la tabla se evidencia la diferencia entre lo que deja de percibir el Gobierno Central como Gasto Tributario y lo que el Sector Público (Instituciones del Estado) generan mediante el empleo.

Para analizar si el Impacto es positivo o negativo se debe calcular en incremental en el empleo generado en el año 2008 es decir cuánto más empleo generó las Instituciones beneficiadas por la exenciones de Impuesto a la Renta.

Este incremento fue de \$134.31 millones de USD lo cual corresponde a 21234 plazas de trabajo es decir cada empleado tenía un sueldo mensual de \$527.11 aproximadamente.

Con esto llegamos a la conclusión que el Sector Público generó 1.43 veces más de lo que dejó de pagar de Impuesto a la Renta es decir en términos de empleo fue beneficioso para la economía esta Política Fiscal ya que permitió la creación de nuevos puestos de trabajo.

Grafico No. 6.3 Gasto tributario Sector Público 2008 e Incremento en Empleo



Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

6.3 APLICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA MEDICION DE LA CONCENTRACION DEL GASTO TRIBUTARIO

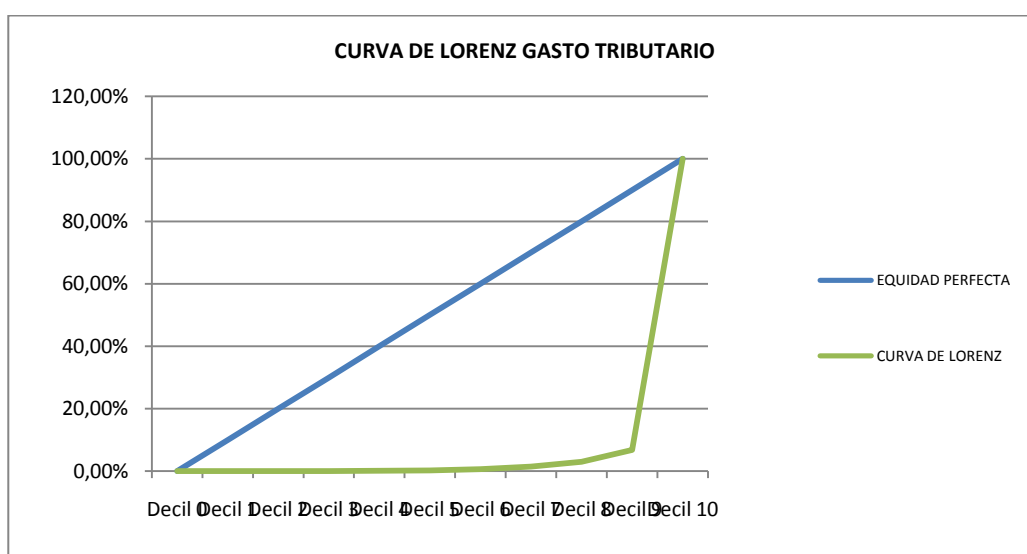
Los datos de Gasto Tributario generado en el 2008 por las Instituciones del Estado que fueron presentados por deciles de sus Ingresos muestran estar altamente concentrados en los últimos deciles. Esta desigualdad presentada debe ser medida para tener un valor que permita saber cuán distinta fue la distribución empírica.

Para ello, se calculó la curva de Lorenz que muestra el porcentaje acumulado del Gasto Tributario ordenado de manera ascendente por cada uno de los deciles.

6.3.1 Curva de Lorenz Gasto Tributario

La curva de Lorenz representa el porcentaje de Gasto Tributario acumulado para cada decil de Ingreso de las Instituciones Públicas. La línea de 45° representa el supuesto de Equidad Perfecta es decir si todos los decil agruparan en mismo porcentaje Gasto tributario. El área comprendida entre estas dos curvas muestra el nivel de desigualdad entre la distribución de Gasto Tributario mientras más se acerque a la línea de equidad será menos la desigualdad.

Grafico No. 6.4 Curva de Lorenz para Gasto Tributario 2008



Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

En la tabla de a continuación se muestran los porcentajes de Frecuencia Acumulada (Xi), la cual indica el porcentaje de las Instituciones en el grupo i, es decir en el grupo 1 se concentra el 10% de la población. Por otra lado también se indica la Frecuencia Acumulada (Yi) que indica el porcentaje de Gasto Tributario en el grupo I, es decir en el grupo 1 se encuentra el 0.01% del gasto

Tabla No. 6.4 Índice de GINI para el Gasto Tributario Sector Público año 2008

	# Instituciones	% Frecuencia	% Acumulada (Xi)	Gasto Tributario Público 2008	% GT	% GT Acumulado (Yi)	Índice Gini
1 Decil	11	10,19%	10,19%	5,830	0,01%	0,01%	0,00%
2 Decil	11	10,19%	20,37%	13,351	0,02%	0,03%	0,01%
3 Decil	10	9,26%	29,63%	26,1	0,04%	0,07%	0,01%
4 Decil	11	10,19%	39,81%	37,64	0,06%	0,13%	0,01%
5 Decil	11	10,19%	50,00%	42,87	0,07%	0,20%	0,20%
6 Decil	11	10,19%	60,19%	276,884	0,44%	0,64%	0,41%
7 Decil	11	10,19%	70,37%	496,58	0,78%	1,42%	0,96%
8 Decil	10	9,26%	79,63%	985,54	1,56%	2,97%	2,73%
9 Decil	11	10,19%	89,81%	2417,15	3,81%	6,79%	83,03%
10 Decil	11	10,19%	100,00%	59065,3	93,21%	100,00%	
Total	108	100,00%		63367,245	100,00%		87,36%

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

Utilizando la curva de Lorenz podemos calcular el coeficiente de Gini que mide el grado de desigualdad de la distribución, siguiendo la metodología propuesta en el marco teórico del presente trabajo se encontró un Índice de Gini de 0.87 lo que significa un alto grado de concentración del Gasto.

6.4 APLICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA MEDICION DE LA CONCENTRACION DEL GASTO ADICIONAL DE SUELDOS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

En la sección anterior calculamos el Índice de Gini para medir la concentración del Gasto Tributario lo cuál era importante para saber cuán inequitativa era su distribución, pero estábamos alejados del principal propósito del presente trabajo que, además de cuantificar lo que deja de percibir el Gobierno Central producto de las exenciones, es constatar si eso fue beneficioso para la economía en términos de empleo.

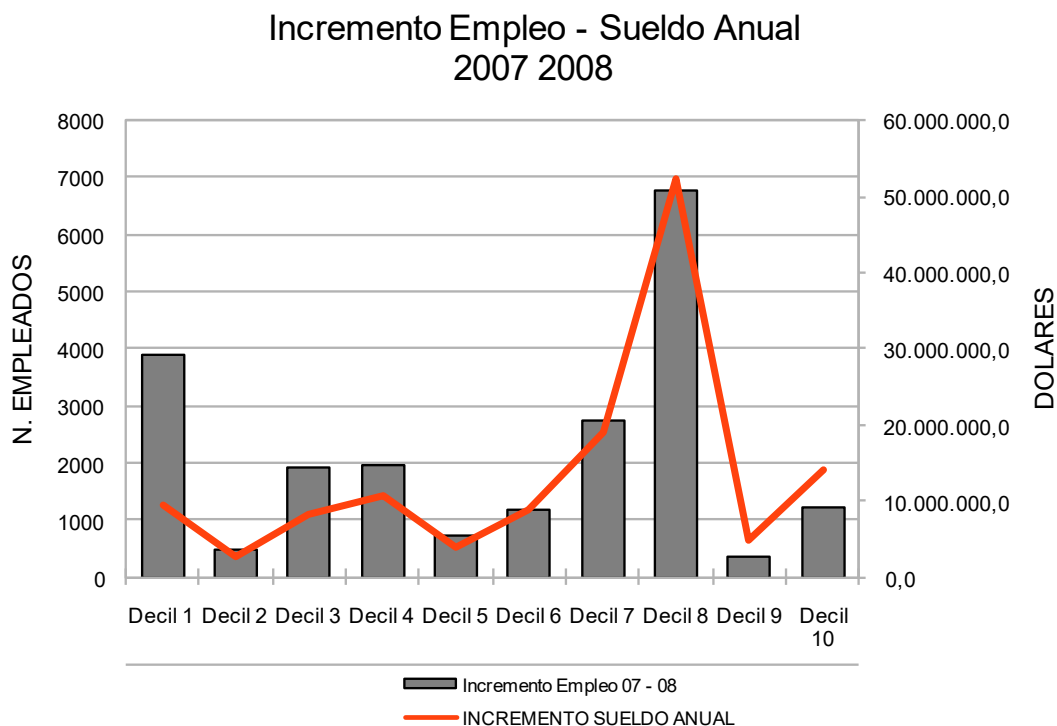
Hemos visto que en el Sector Público se produjo un incremento en Gasto en Sueldos del año 2007 al 2008 de 132.34 millones de dólares, lo cual evidentemente fue beneficioso al contrastarlo con un Gasto Tributario de 93.67 millones. Pero surge la pregunta si el empleo se generó de forma equitativa dentro del conjunto de empresas o sólo obedeció a la creación de altos cargos políticos que demandaban altos sueldos.

Para poder verificar lo que sucedió con el incremento del empleo, se procedió a ordenar las Instituciones por deciles de sueldo promedio mensual en el año 2008 es decir ubicando a las que pagaban menores sueldos mensuales en los primeros deciles y en los últimos, quienes pagaban mayores sueldos mensuales.

Se puede observar que en el primer decil, se presentó el mayor número de incremento en empleo en un 259,55% seguido por el decil 7 con un 117.83% de incremento.

En el gráfico se muestra la distribución del incremento en el empleo y del sueldo anual, se puede evidenciar que los aumentos de gasto en sueldo están respaldados por incrementos en la nómina de empleados de las Instituciones.

**Grafico No. 6.5 Incremento en Empleos y Sueldos Anuales Instituciones
Públicas años 2007 y 2008**



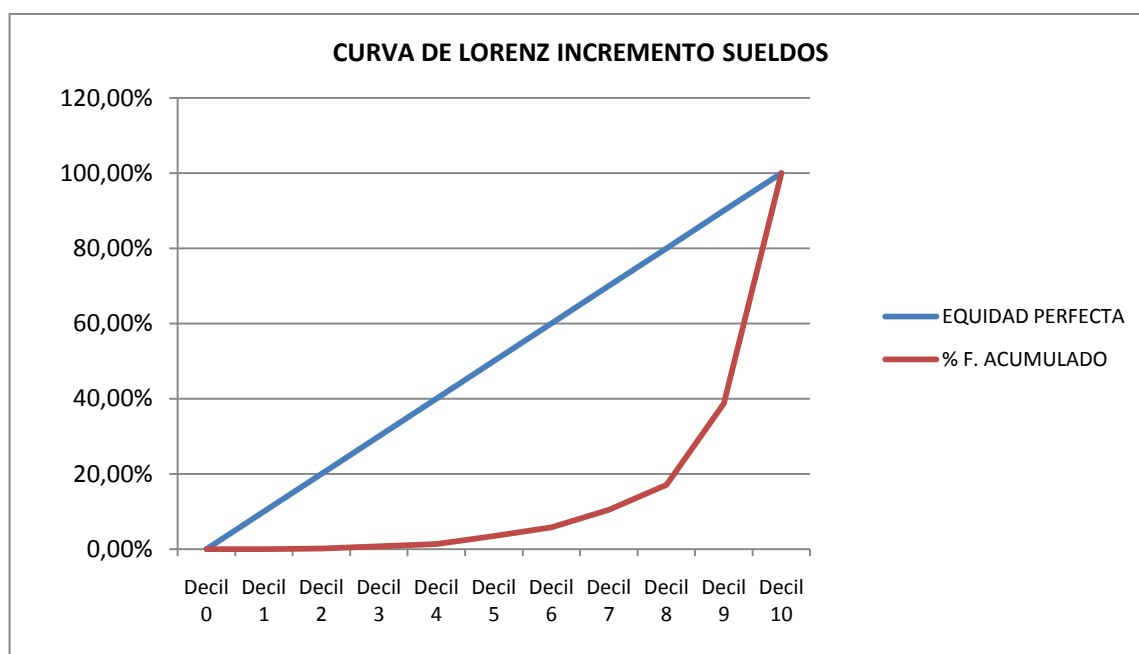
Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

6.4.1 Curva de Lorenz Incremento en Sueldos

La curva de Lorenz muestra el porcentaje acumulado de incremento en sueldo para el grupo i que recoge el 10% de las Instituciones ordenadas por su gasto en sueldo, es decir se ordenó a las Empresas e Instituciones del Estado por deciles de su gasto en sueldo, este porcentaje acumulado recoge la variable x_i , por otro lado la variable y_i muestra el porcentaje acumulado de incremento en gasto en sueldo. La relación entre estas dos variables forma la curva de Lorenz, la cual se muestra en el siguiente gráfico.

Se puede observar que existe una gran diferencia entre la Curva de Lorenz propuesta y la Línea de equidad perfecta, lo cual induce que los datos están distribuidos de manera inequitativa entre los deciles.

Grafico No. 6.6 Curva de Lorenz Incremento es Sueldos Anuales Inst. Públicas



Fuente: SRI
Elaborado por: Autores

Como se evidencia, en los deciles 9 y 10 se concentra la mayor variación de empleo con 17162 nuevos empleos lo que demandó un gasto de aproximadamente 112 millones de dólares de un total de 135 millones. Las Instituciones de los deciles 9 y 10 son quienes presentan mayores gastos en sueldos y por consiguiente se esperaba que gasten más en sueldo del año 2007 a 2008, pero en el presente trabajo estamos analizando el impacto que produjo el régimen impositivo especial, el cual debería ser beneficioso para todas estas Instituciones y no sólo para quienes presentan más gasto en sueldo.

La tabla muestra el cálculo del Índice de Gini para la distribución antes mencionada, este indicador resultó ser de 0.74, lo cual representa la una gran desigualdad puesto que este valor está próximo a 1 (Perfecta Desigualdad). Esto demuestra que el

beneficio por las exenciones sólo se produjo para cierto tipo de Instituciones que canalizaron estos recursos creando altos puestos burocráticos impulsados a su vez por la creación de nuevos ministerios.

Tabla No. 6.5 Índice de GINI para Incremento en Sueldos Anuales en Inst. Públicas

Decil Sueldos 2008	Variación Empleo	Variación Sueldo Anual en USD	# Instituciones	% xi	% XI	% yi	%YI	INDICE GINI
Decil 1	-52	0.00	16	9.76%	9.76%	0.00%	0.00%	0.00014
Decil 2	-8	179 424.54	16	9.76%	19.51%	0.13%	0.13%	0.00115
Decil 3	123	845 184.09	17	10.37%	29.88%	0.63%	0.76%	0.0011
Decil 4	-16	852 717.96	16	9.76%	39.63%	0.63%	1.39%	0.00691
Decil 5	623	2 825 369.34	17	10.37%	50.00%	2.09%	3.48%	0.00773
Decil 6	613	3 045 906.85	16	9.76%	59.76%	2.26%	5.74%	0.0227
Decil 7	1 007	6 405 304.44	16	9.76%	69.51%	4.74%	10.48%	0.03667
Decil 8	1 782	8 898 535.39	16	9.76%	79.27%	6.59%	17.07%	0.1551
Decil 9	6 114	29 251 782.74	17	10.37%	89.63%	21.66%	38.73%	0.51082
Decil 10	11 048	82 734 805.21	17	10.37%	100.00%	61.27%	100.00%	0
TOTAL	21234	135039030.6	164	100%		100%		0.7423

Fuente: SRI

Elaborado por: Autores

6.5 ANÁLISIS DE APLICACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR EDUCACIÓN

El Gobierno Central a través del Ministerio de Educación ha emprendido la construcción de Escuelas Públicas dotadas de infraestructura vanguardista, equipadas con tecnología moderna que permita el mejoramiento del Sistema Educativo Ecuatoriano. Este tipo de Escuelas se las denomina Escuelas del Milenio, hasta el momento se han construido 3 de estas, y 16 están en proceso. Este Gasto Público es justificado en el apoyo al programa de erradicación del analfabetismo emprendido por el Gobierno actual.

El Estado siempre ha desempeñado un papel tan importante en la provisión de educación que normalmente se ha dado por sentado. Sin embargo, en muchos países, aunque proporciona financiación a las Instituciones educativas, una gran parte de la educación es impartida por escuelas privadas, especialmente religiosas.

La educación puede generar importantes externalidades, por ejemplo, es posible que la educación pública haya desempeñado un importante papel en la integración de los hijos de inmigrantes en la sociedad de las regiones de destino.

Las inversiones en la enseñanza de las ciencias y de la tecnología producen otra externalidad indirecta, las personas que tienen estas cualificaciones constituyen la clave del progreso tecnológico, y normalmente los innovadores sólo se quedan con una parte de su contribución global al aumento de la productividad. Los argumentos hasta ahora analizados explican por qué una entidad

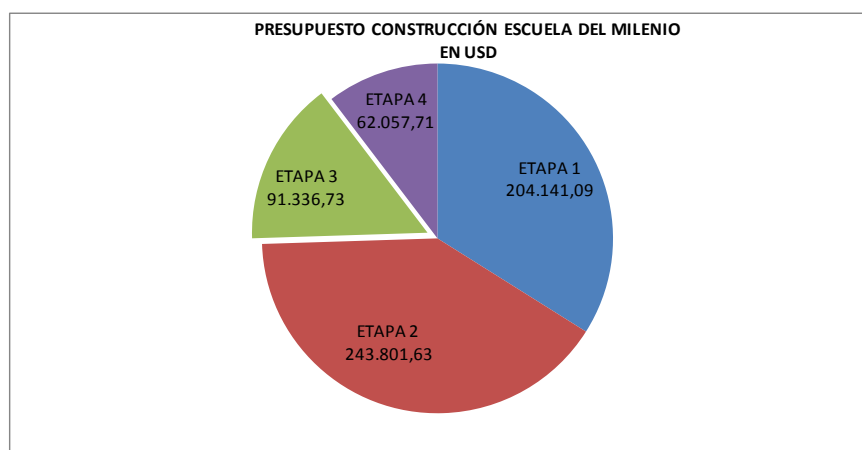
pública debe financiar la educación. Además que garantiza la inclusión de estudiantes de escaso recurso económico debido a la gratuidad

En esta sección analizaremos el siguiente supuesto, si no existieran las exenciones de Impuesto a la Renta a las Empresas Públicas e Instituciones del Estado, el Gobierno Central hubiera recibido 93.67 millones de dólares vía impuestos la pregunta que sugerimos es ¿qué hubiese pasado si lo este ingreso lo hubiera destinado al sector de la Educación?

Surge un universo de posibilidades de canalizar este Gasto Público sin embargo, una gran contribución a este sector se la haría al construir las Escuelas del Milenio como lo habíamos explicado en la sección anterior.

A continuación se muestra el presupuesto para la construcción y equipamiento de una Escuela del Milenio, el cual está dividido en cuatro etapas, cada una presenta un presupuesto específico que los constructores deberán respetar.

Grafico No. 6.7 Presupuesto para Construcción de una Escuela del Milenio



Fuente: Ministerio de Obras Públicas
Elaborado por: Autores

En total el presupuesto asciende a \$ 601,337.16 con el cuál una Nueva escuela del Milenio será construida y aproximadamente 800 alumnos serán dotados de Educación

primaria y secundaria lo cual genera una externalidad positiva para la sociedad como ya lo habíamos indicado.

Si se empleara el Gasto Tributario 2008 que asciende a 93,67 millones de dólares en la construcción de las Escuelas del Milenio se construirían 155 de estas escuelas, con lo cual se beneficiarían 124000 estudiantes en el año. Es verdad que estos supuestos son muy grandes pero surge la inquietud acerca de cuál opción es mejor para la sociedad, si continuar con el régimen impositivo especial que rige a este conjunto de Empresas e Instituciones, o someterlas al régimen normal y beneficiar con ese dinero a aproximadamente 124000 estudiantes.

Tabla No. 6.6 Supuesto Construcción Escuelas del Milenio

SUPUESTO CONSTRUCCIÓN ESCUELA DEL MILENIO		
GASTO TRIBUTARIO 2008	93,67	MILLONES DE USD
PRESUPUESTO ESCUELA MILENIO	601.337,16	MILES DE USD
# DE ESCUELAS CONSTRUIDAS BAJO EL SUPUESTO	155	ESCUELAS
CAPACIDAD DE ESTUDIANTES POR ESCUELA	800	PERSONAS
ESTUDIANTES FAVORECIDOS	124000	PERSONAS

Fuente: Ministerio de Obras Públicas
Elaborado por: Autores

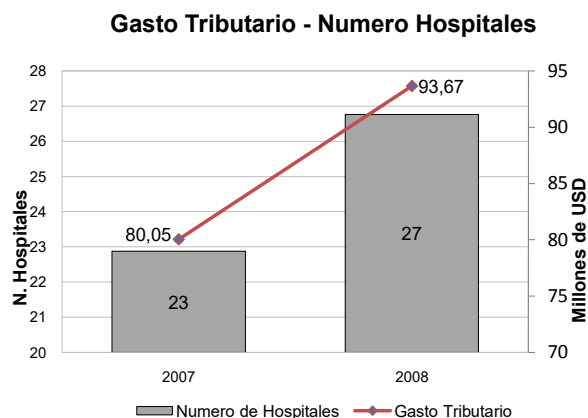
6.6 ANÁLISIS DE APLICACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR SALUD

Hemos establecido el beneficio que tendría el Ecuador bajo el supuesto de que no hubiera existido el Gasto Tributario de las Instituciones y Empresas Publicas producto de las exenciones del impuesto a la renta y que el monto de las rentas gravables de estas, sea utilizado por completo en el sector salud, destinado especialmente para la construcción de nuevos hospitales.

Se ha tomado como referencia el presupuesto de las últimas construcciones de hospitales generales en la ciudad de Guayaquil y se tiene que son necesarios 3.5 millones para la construcción de un moderno hospital general con una capacidad de 100 camas y con un área de 14 mil metros cuadrados.

En el grafico siguiente se muestran el resultado de que se podrían haber obtenido un número de 23 hospitales generales con el mismo monto del Gasto Tributario del año 2007 y 27 hospitales generales con el Gasto Tributario del año 2008.

Grafico No. 6.8 Numero de Hospitales Generales construidos con el Gasto Tributario Sector Público



Año	Gasto Tributario	Numero de Hospitales
2007	80,05	23
2008	93,67	27

Fuente: Ministerio de Salud
Elaborado por: Autores

Una forma de medir el beneficio social en la salud que se hubiese generado si no existieran las exenciones de impuesto a la renta para las instituciones y empresas públicas, es cuantificar el número de camas hospitalarias disponibles para los habitantes, de esta manera se podría determinar la oportunidad que tiene una persona para recibir el servicio de salud pública.

Se registra que para el año 2007 el número de camas hospitalarias disponibles fueron 20.523 y 1.5 por cada mil habitantes.

Tabla No. 6.7 Camas Hospitalarias año 2007

Población 2007	Número de camas hospitalarias disponibles 2007	Camas por mil habitantes
13.605.485	20.523	1,5

Fuente: INEC

Elaborado por: Autores

La siguiente tabla muestra que con la construcción de nuevos hospitales se obtendría un aumento en el número de camas hospitalarias disponibles del 11.14% para el año 2007 y del 13.04% para el año 2008; y por ende también se evidencia un incremento en el número de camas por cada mil habitantes que en el año 2008 haciende a 1.71, tomando como año base el 2007.

Tabla No. 6.8 Camas Hospitalarias con incremento de Hospitales

Año	Aumento de camas disponibles	Porcentaje de aumento de camas	Camas por mil habitantes 2007
2007	2287	11,14%	1,68
2008	2676	13,04%	1,71

Fuente: INEC

Elaborado por: Autores

CONCLUSIONES

1. La cuantificación del Gasto Tributario constituye una medida importante que el Gobierno debe estimar anualmente para mejorar la percepción y aceptación del Sector Público y verificar si se está produciendo una externalidad positiva en la sociedad.
2. El Gasto Tributario en Ecuador del año 2007 ascendió al 4.5% del PIB según “El Estudio del Gasto Tributario en Ecuador” elaborado por el Departamento de Estudios Tributarios año 2008, de los cuales el Gasto Tributario del Sector Público sólo representa el 0.36% del PIB. Este está conformado por el gasto de las Empresas Públicas con un 0.11 % del PIB y por el gasto de las Instituciones Públicas con un 0.25% del PIB.
3. El Gasto Tributario Público en el año 2008 fue de 93.67 millones de dólares lo que representó el 0.40% del PIB, las Empresas Públicas participaron en el gasto con un 0.13% del PIB y las Instituciones del Estado con un 0.27% del PIB.
4. El conjunto de Empresas e Instituciones Públicas analizadas generaron 21234 nuevas plazas de trabajo del año 2007 al 2008 gastando así un total de 134.31 millones de dólares por este concepto, lo cual resulta beneficioso para la sociedad comparado con los 93.67 millones de dólares que se dejó de percibir producto de las exenciones de impuesto a la renta.

5. El Índice de Gini que mide el grado de inequidad en la distribución del incremento en sueldo de las Empresas e Instituciones fue de 0.74 lo que indica una gran desigualdad, se evidenció que el régimen impositivo especial solo benefició a las empresas que presentaban altos gastos en sueldos.

6. De no existir el Régimen Impositivo Especial, el Gasto Tributario del Sector Público (93.7 millones de USD) se hubiese transferido al Ministerio de Economía y Finanzas, y este si lo hubiese canalizado en bienes meritorios especialmente en salud y educación, se hubieran construido aproximadamente 155 “Escuelas del Milenio” beneficiando a 124000 estudiantes o se hubieran construido 27 nuevos hospitales con capacidad de 100 camas y con un área de 14 mil metros cuadrados.

RECOMENDACIONES

1. El Gasto Tributario de un País debe generar una externalidad positiva en la sociedad de manera directa o indirecta en términos de empleo, salud, educación, etc. Si no se produjera un beneficio sería mejor someter a las Empresas e Instituciones a un régimen impositivo normal y con el dinero recaudado realizar inversiones en los sectores antes mencionados en la construcción de escuelas y Hospitales propuestos en este estudio.
2. El beneficios en términos de empleo se produjo en los altos puestos funcionarios por eso se recomienda la creación de nuevas partidas presupuestarias en los primeros niveles de funcionarios públicos y que sea transparente la contratación de las nuevas personas.
3. Este tipo de análisis para estos sectores se podría hacer para otras actividades, que no se llegue solo al cálculo del costo fiscal sino que se compare con actividades de salud y educación para ver si el análisis beneficio costo es positivo para la sociedad.
4. El cálculo del Gasto Tributario debe ser una medida de carácter permanente que sirva de política tributaria para verificar el impacto de las exenciones de este tipo en la economía del país.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec
- Espejo, Castro “Reformas e incentivos tributarios. Algunas consideraciones” Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, 1994
- Gómez Sabaini “Evolución y situación tributaria actual en América Latina. Una serie de temas para la discusión” Septiembre, 2005
- Gónzales, Martinoli, Pedraza “Sistemas Tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social”, Instituto de Estudios Fiscales, 2009
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. www.inec.gov.ec
- Ministerio de Finanzas. www.mef.gov.ec
- Maestría Internacional en hacienda Pública y Administración Financiera
- Servicio de Rentas Internas. www.sri.gov.ec
- Rigidez Estructural de las Finanzas del Gobierno Central
- Código Tributario
- Ley de Régimen Tributario Interno
- Ley Orgánica de Empresas Públicas
- Ley Orgánica de Régimen Provincial
- Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Estudio de Justicia Tributaria en Ecuador.
- TAX Ecuador, 2010

- Medina, Fernando “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso”. División de Estadística y Proyecciones Económicas. 2001
- Alba, José María “Índices de concentración basados en la Curva de Lorenz”. 1983

ANEXOS

CATASTRO DE INSTITUCIONES, ENTIDADES, EMPRESAS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

INSTITUCIONES, ENTIDADES, EMPRESAS Y ORGANISMOS PUBLICOS	RELACION DE DEPENDENCIA-TIPO DE ENTIDAD	UBICACIÓN	
		ÁMBITO	PROVINCIA
CORPORACION ELECTRICA DEL ECUADOR – CELEC EP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
EMPRESA PUBLICA ESTRATEGICA HIDROPASTAZA EP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
TAME LINEA AEREA DEL ECUADOR	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
ASTILLEROS NAVALES ECUATORIANOS - ASTINAVE	Empresa del Sector Público	Regional	GUAYAS
TRANSPORTES NAVIEROS ECUATORIANOS -TRANNAVE	Empresa del Sector Público	Regional	PICHINCHA
EMPRESA NACIONAL MINERA - ENAMI EP	Empresa del Sector Público	Regional	PICHINCHA
EMPRESA PUBLICA CEMENTERA DEL ECUADOR	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
FLOTA PETROLERA ECUATORIANA - FLOPEC	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
EMPRESA PUBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR - PETROECUADOR EP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
EMPRESA PUBLICA DE EXPLORACION Y EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS PETROAMAZONAS EP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
CORPORACION NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES – CNT EP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
EMPRESA PUBLICA TELEVISION Y RADIO DE ECUADOR EP - RTVECUADOR	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
EMPRESA FERROCARRILES DEL ECUADOR, EMPRESA PÚBLICA - FEPP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA
EMPRESA PUBLICA DE FARMACOS - ENFARMA EP	Empresa del Sector Público	Nacional	PICHINCHA

CATASTRO DE INSTITUCIONES, ENTIDADES, EMPRESAS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

INSTITUCIONES, ENTIDADES, EMPRESAS Y ORGANISMOS PUBLICOS	RELACION DE DEPENDENCIA-TIPO DE ENTIDAD	UBICACIÓN		
		ÁMBITO	PROVINCIA	CANTÓN
EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL DE TELEFONOS, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO - ETAPA	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	AZUAY	CUENCA
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL CANTON GUALACEO	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	AZUAY	GUALACEO
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL PAN	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	AZUAY	EL PAN
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE GUARANDA - EMAPA-G	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	BOLIVAR	GUARANDA
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON SAN JOSE DE CHIMBO	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	BOLIVAR	GUARANDA
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN MIGUEL DE BOLIVAR	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	BOLIVAR	SAN MIGUEL
JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE DEL CANTON AZOGUEZ	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CAÑAR	AZOGUES

EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON SAN JOSE DE CHIMBO	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CAÑAR	CAÑAR
EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON LA TRONCAL - EMAPAT	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CAÑAR	LA TRONCAL
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE EL TAMBO - EMAPAT	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CAÑAR	EL TAMBO
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE TULCAN - EMAPAT	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CARCHI	TULCAN
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON BOLÍVAR - EMAPA-A	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CARCHI	BOLIVAR
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL DEL CANTON ESPEJO - EMAPSA-E	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CARCHI	ESPEJO
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON PUJILI - EMAPAP	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	COTOPAXI	PUJILI
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE RIOBAMBA	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CHIMBORAZO	RIOBAMBA
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON CHUNCHI	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CHIMBORAZO	CHUNCHI
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO DEL CANTON CUMANDA - EMAPSA-C	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	CHIMBORAZO	CUMANDA
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE MACHALA - EMAPAM	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	EL ORO	MACHALA
EMPRESA MUNICIPAL REGIONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE HUAQUILLAS Y ARENILLAS - EMRAPAH	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	EL ORO	ARENILLAS
EMPRESA CANTONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE PASAJE - ECAPAP	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	EL ORO	PASAJE
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SANTA ROSA - EMAPA-SR	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	EL ORO	SANTA ROSA
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA CIUDAD DE LIMONES - EMAPAL	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	ESMERALDAS	ELOY ALFARO
EMPRESA CANTONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE GUAYAQUIL - ECAPAG	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	GUAYAQUIL
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON COLIMES	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	COLIMES
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON DAULE - EMAPA-DAULE	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	DAULE
EMPRESA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON DURAN	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	DURAN
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON MILAGRO - EMAPA-M	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	MILAGRO
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON NARANJITO	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	NARANJITO
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON SAMBORONDON	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	SAMBORONDON
EMPRESA CANTONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE PLAYAS	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	PLAYAS (GENERAL VILLAMIL)
EMPRESA MUNICIPAL CANTONAL DE AGUA POTABLE SIMON BOLIVAR - EMCAPSIB	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	SIMON BOLIVAR
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON NOBOL	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	GUAYAS	NOBOL (VICENTE PIEDRAHITA)
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL CANTON IBARRA	Empresa Municipal de servicios públicos	Local	IMBABURA	IBARRA

