ALTERNATIVAS DE REFORMA TRIBUTARIA

Erika Paola Franco Vintimilla[1]

Wilson Ruales Moncayo[2]

[1] Egresada de Economía, Escuela Superior Politécnica del Litoral, ESPOL, 1998
[2] Director de Tesis, Economista, Universidad Central del Ecuador, Quito.

RESUMEN

El sistema tributario no petrolero ecuatoriano está integrado por una serie de impuestos, de los cuales en el periodo 1990 a 1998, cuatro destacan su importancia: A la Renta, al Valor Agregado, Consumos Especiales y Arancelarios; representando aproximadamente el 90% de las recaudaciones totales, lo que significa que los otros impuestos apenas aportaron con el 10%. Esto significa que hay un gran número de impuestos que no son productivos.

La presente tesis "Alternativas de Reforma Tributaria" está orientada a sugerir algunas medidas de carácter tributario que permitan reducir los impuestos por el menor número y que tengan un rendimiento suficientemente productivo, para así obtener los recursos necesarios para satisfacer las necesidades del Fisco, Municipios, Consejos Provinciales y Entidades Autónomas. Todo esto implica que la ciudadanía debe adquirir una cultura de pago de impuestos, sean estos seis, siete, ocho, nuevo o diez impuestos.

INTRODUCCIÓN

Existe una gran preocupación por el financiamiento del Sector Público que ha presentado continuos déficit que indudablemente han alterado toda la economía nacional, siendo una de las causas fundamentales del proceso inflacionario y de otras distorsiones en el sistema económico del Ecuador.

El problema del déficit fiscal tiene que enfrentar una reducción del nivel del gasto público, especialmente del gasto corriente no productivo que es todo aquel que no está destinado directamente a la prestación de los servicios que le corresponde al Estado, tales como los gastos de viajes de ciertos funcionarios. Por otro lado, mediante una revisión y reestructuración del aparato estatal, procurando que las empresas estatales en áreas clave como son petróleo y electricidad funcionen con un adecuado marco empresarial para que recuperen sus bajos niveles de eficiencia, con planes que potencien sus inversiones en términos de las necesidades nacionales. En algunos casos, también debe ser conveniente eliminar ciertos tipos de área que no han tenido un impacto significativo en la sociedad.

La racionalización del Estado es un proceso de descentralización, pero una descentralización que signifique la transferencia de responsabilidades y de recursos hacia los organismos seccionales que permitan cubrir con los servicios; y no, única y exclusivamente la transferencia o asignación de rentas, en desmedro del financiamiento del Presupuesto General del Estado.

Un problema fundamental es el alto peso en el servicio de la deuda pública, tanto interna como externa. El objetivo inmediato debería ser reducir su presión, quizás a través de una negociación con los propios organismos de crédito mediante una moratoria que permita estabilizar la economía y proyectarla al crecimiento, y durante este lapso se podría estructurar políticas y estrategias de renegociación y reprogramación de la deuda.

Pero ni aún con una reducción del gasto ni con una reprogramación de la deuda pública solamente se supera el problema del déficit, es necesario mejorar sustancialmente la estructura de los ingresos públicos.

En el ámbito político, para superar estos problemas y obtener recursos para el fisco, las medidas suelen estar orientadas a la creación de nuevos tributos, o a una mejora en el sistema de recaudación. Sin embargo, nuestro país se ha caracterizado por una falta de mecanismos eficientes en el cobro de impuestos, lo cual únicamente ha reflejado la corrupción de la administración.

A esto se suma la falta de cultura tributaria de los ciudadanos que tienen en mente el no pago de impuestos, lo cual produce severas distorsiones dentro del sistema económico, tal es el caso de las empresas que compiten deslealmente, donde unas se encuentran en mejores condiciones que otras.

Bajo este marco, el Estado debe implementar políticas que apunten, esencialmente, a eliminar la evasión, erradicar la pobreza, hacer crecer al sector privado y hacer más pequeño pero más eficiente el aparato estatal.

CONTENIDO

Algunos autores a través de la historia han contribuido en la aclaración de la palabra impuesto, sin embargo la definición del Prof. Lucien Mhel, como:

> "**Una prestación pecuniaria exigida a las personas naturales y jurídicas de derecho privado y de derecho público, autoritariamente, a título definitivo, de acuerdo con su capacidad contributiva, para la cobertura de las cargas públicas o de una intervención del poder público".**

Es más completa porque toma en cuenta tanto a las personas naturales como a las jurídicas, ya sean estas de carácter público o privada, manteniendo el principio de obligatoriedad a través de la ley y midiendo la capacidad de pago de cada contribuyente.

Dentro de la terminología impositiva, existen dos sujetos de tributación, el activo y el pasivo. El primero, es el Estado Ecuatoriano quién lo administra a través del Servicio de Rentas Internas. El segundo, es aquel que debe cumplir con las obligaciones tributarias, en su calidad de contribuyente o de Agente de Retención.

El sistema tributario no petrolero ecuatoriano está integrado por una serie de impuestos, de los cuales en el periodo 1.990 a 1.998, cuatro destacan su importancia:

El Impuesto a la Renta, al Valor Agregado (IVA), a los Consumos Especiales (ICE) y Arancelarios, representando aproximadamente el 90% de las recaudaciones totales, lo que significa que los otros impuestos apenas aportaron con el 10%.

EL IMPUESTO A LA RENTA.- El Impuesto a la Renta es un tributo que se aplica sobre una cantidad de dinero o de especies y servicios apreciables en dinero que obtiene una persona o sociedad como fruto de una actividad económica, del uso de la fuerza de trabajo o rendimiento de su patrimonio.

En las deducciones de los bienes intangibles como los derechos de llave, patentes, marcas, derechos de autor, etc. la ley permite la amortización en un periodo de cinco años, a razón del 20% anual; sin embargo, ciertos intangibles están sujetos a contratos que definen el periodo de vigencia, dentro del cual deberían amortizarse sus costos. Por el tipo de inversión que representan deberían ser deducibles en un periodo no inferior a 20 años.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA).- Es un tributo general al consumo, que se aplica en todas las etapas de producción y comercialización de bienes nacionales e importados, y sobre el valor de los servicios prestados, en las condiciones previstas por la Ley.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha sido uno de los tributos que mayores ingresos le ha proporcionado al Estado Ecuatoriano, siendo su recaudación de 4.468,1 miles de millones de sucres para el año 1998.

Debido a la falta de financiamiento para el Presupuesto General del Estado en el ejercicio económico 1999, las exoneraciones deben limitarse a los artículos esenciales y de gran consumo popular que beneficien a los estratos de la sociedad que perciben bajos salarios; así por ejemplo:

En los productos alimenticios de origen agropecuario, que se mantengan en estado natural, por formar parte de la canasta familiar, y en los productos de primera necesidad, tales como el pan y fideo, sólo deben estar exentos aquellos que son elaborados a base de agua, harina y sal, es decir el pan y fideo comunes.

Los alimentos balanceados que se utilizan exclusivamente para la alimentación de animales, sólo deben estar exentos para aquellos que son de origen agropecuario, porque en realidad los más beneficiados son los dueños de mascotas domésticas, que poseen un alto nivel económico y que adquieren estos productos.

La exoneración en el papel bond y periódico está orientada a favorecer las publicaciones, mientras que los otros tipos de papel, tales como: Crepé, hilo, contact, pluma e higiénico se encuentran gravados con tarifa 12%, lo cual considera algún criterio de equidad o justicia y, de esta forma lograr una disminución de la regresividad del IVA.

La regresividad se caracteriza en un sistema impositivo cuando a medida que aumente la renta o riqueza de los contribuyentes, éstos se encuentran gravados cada vez en menor proporción. Sin embargo con un sistema tributario adecuadamente estructurado de tipo progresivo, donde se encuentren exonerados los productos de primera necesidad, se controlaría el problema de la regresividad.

Para el cálculo de la regresividad del IVA, se tomó en cuenta la estructura de gastos de las familias según la encuesta de hogares y como se puede observar en la tabla I, se dividió por tramos los ingresos y gastos corrientes de los contribuyentes, de igual forma el total del IVA gravado de acuerdo a las exoneraciones vigentes en la Ley de Régimen Tributario Interno.

Con estos datos se procedió a obtener la relación **IVA / INGRESOS,** donde los estratos de ingresos más bajos estarían gravados con el impuesto en un 4.84%, mientras que los estratos medios, la significación del IVA respecto de su ingreso es del 3.89% aproximadamente y en los estratos más altos, el peso del IVA es de apenas 2,90%. Es decir, que los estratos bajos de la sociedad presentan una proporción más alta que los estratos altos, lo cual refleja el inadecuado sistema de exención en nuestro país, donde el IVA sigue siendo regresivo. Esto se debe a un mal diseño en la estructura de las exenciones, donde un estrato de la sociedad que percibe altos ingresos adquiere productos que no pagan impuesto, tal como se analizó en las principales transferencias, importaciones y servicios exonerados del Impuesto.

IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES.- El Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) grava el consumo de bienes de producción nacional y extranjera, sean estos cigarrillos, bebidas gaseosas, aguas minerales y purificadas, cervezas, alcohol y productos alcohólicos.

El gravamen del 26% sobre las bebidas alcohólicas debe aumentarse substancialmente; sin embargo, las tarifas deben ser prudentes para que el premio por el riesgo no sea muy alto. Con un aumento del 100% en el valor del impuesto, el premio es demasiado alto y como consecuencia esto puede provocar el contrabando en nuestro mercado y por ende la evasión para el pago de los tributos. Pero con un aumento del 10% en el valor del impuesto, el premio es demasiado pequeño para correr el riesgo.

Los productos que no son naturales y que son elaborados con químicos, tales como los polvos para elaborar jugos, deben estar gravados con el impuesto debido a que compiten con productos como las bebidas gaseosas. Al no estar sujetos a este gravamen, trae como consecuencia una distorsión en la inversión porque con una tarifa del 10% en las bebidas gaseosas, los inversionistas van a preferir producir jugos con la finalidad de no pagar impuestos y de esta forma obtener una mayor utilidad. Por tanto, no debe existir discriminación tributaria y los impuestos deben aplicarse por igual en los productos nacionales e importados.

En el Registro Oficial No.120 del 31 de Julio de 1997 se eliminó el impuesto del 8% en las aguas minerales y purificadas, lo cual no se justifica porque quienes consumen son personas que tienen capacidad económica para adquirir estos productos. Además, el precio de venta de una botella de agua es similar al de una bebida gaseosa, por tanto deben estar gravados con una tarifa proporcional al de estas bebidas y de esta forma incrementar el rendimiento del impuesto.

IMPUESTO ARANCELARIOS.- Los impuestos Arancelarios son aquellos que se aplican sobre la importación de mercancías, de conformidad con lo establecido por la Ley.

La exoneración del artículo 27 de la Ley Orgánica de Aduanas, literal e, relacionada con las donaciones provenientes del exterior, en favor de entidades del sector público y privado, sin fines de lucro, considero que en materia de derecho arancelario deben estar exentos exclusivamente las Misiones Diplomáticas debido a que existe una serie de organizaciones no gubernamentales que están amparadas en ciertos convenios internacionales, a través de los cuales ingresan cualquier cantidad de mercaderías libre de impuestos y donde los únicos beneficiarios son los funcionarios de dichas organizaciones. Por tanto, el Estado debe analizar en qué otros casos concede exoneraciones arancelarias.

IMPUESTO A LA CIRCULACIÓN DE CAPITALES.- El impuesto a la Circulación de Capitales es aquel que se aplica en todas las operaciones en moneda nacional, unidades de valor constante o monedas extranjeras, que se realicen a través del sistema financiero nacional, incluido la banca "off-shore".

Este impuesto tiene la característica de ser de recaudación diaria, lo cual le ha permitido al Estado contar con recursos inmediatos. Además genera una información muy amplia respecto de las operaciones que realiza cada contribuyente, lo cual permite procesar la información.

En la tabla II, se observa el impacto y la importancia que tiene el 1% a la Circulación de Capitales durante el primer semestre del año 1.999, este rubro representa el 31,25% del total recaudado y es parte significativa del aumento de la recaudación con relación al año anterior, esto es del 53,24%.

La vigencia de este impuesto incide en la disminución de la participación de los otros impuestos, tales como el IVA e ICE que aunque reflejan aumentos en su recaudación, están afectados en su participación por la aplicación del nuevo tributo.

CONCLUSIONES

Sobre la base del análisis de los principales impuestos que integran el sistema tributario no petrolero, se expone mis siguientes conclusiones:

El mal diseño en la estructura de las exenciones de estos tributos ha producido que ciertos grupos o sectores de la economía se encuentran favorecidos atentando contra el principio de equidad.

En el impuesto a los Consumos Especiales, existen productos que no son naturales y que son elaborados con químicos, al no estar sujetos al gravamen, afectan la inversión en nuestro país. Además, se debe restituir el gravamen del 8% en las aguas naturales y purificadas.

El Impuesto a la Circulación de Capitales que se creó en reemplazo del impuesto a la renta ha permitido ampliar la base de contribuyentes que efectivamente aportan e incentivan el nivel de recaudaciones. Sin embargo su tarifa debe ser reducida y en cuanto a las exoneraciones incorporar algunas que no constan, por ejemplo: los valores que corresponden a los depósitos por pensiones alimenticias, lo cual afecta a un estrato muy vulnerable de la sociedad.

<u>BIBLIOGRAFÍA</u>

Tesis de Grado *"Alternativas de Reforma Tributaria",* Erika Franco, 2.000; *"Ley de Régimen Tributario Interno"*, Reglamentos. Corporación de Estudios y Publicaciones, Edición 1a, 1.999; Econ. Wilson Ruales Moncayo. *"Algunos Aspectos de la Estructura Tributaria del Ecuador"*, 1.998; Econ. Wilson Ruales Moncayo, *"Los Escudos Fiscales",* 1.998.