

POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN EL ECUADOR Y SU INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO EN EL PERIODO 2016-2020

TAX POLICIES IN ECUADOR AND THEIR IMPACT ON THE GENERAL BUDGET OF THE STATE IN THE PERIOD 2016-2020

Mónica Elizabeth Cajamarca Robles^{1*}, mecajamarcar91@est.ucacue.edu.ec ORCID 0009-0008-8264-0760

Stalin Fabián Torres Bernal², sftorresb58@est.ucacue.edu.ec ORCID 0009-0004-9552-9093

Patricio Mendieta Andrade³, pmendietaa@ucacue.edu.ec ORCID 0000-0001-9596-4344

Recibido: 10-sep-2022, Aceptado: 17-nov-2022, Publicado: 11-dic-2022

Resumen

Las políticas tributarias en el Ecuador se encargan de establecer la carga impositiva a efectos de financiar la actividad del Estado a través de un instrumento de gestión de ingresos y egresos denominado Presupuesto General del Estado (PGE). En este sentido el objetivo del presente trabajo de investigación es determinar la incidencia de las políticas tributarias en el Presupuesto General del Estado en el periodo 2016-2020, mediante una metodología de investigación cuantitativa de tipo descriptivo, correlacional no experimental y longitudinal. Los resultados obtenidos evidenciaron un déficit fiscal que se arrastra en el período analizado, mientras que los ingresos tributarios presentan una tendencia creciente en la cual prevalecen los impuestos indirectos. Se concluye que las políticas tributarias tienen una incidencia significativa en el Presupuesto General del Estado, esta relación se fundamenta en que a mayores ingresos recaudados por concepto de tributos menor será el déficit fiscal o viceversa.

Palabras clave: políticas tributarias, presupuesto, impuestos, déficit.

Abstract

Tax policies in Ecuador are responsible for establishing the tax burden to finance the activity of the State through an instrument of income and expenditure management called the General State Budget (GSB). In this sense, the objective of the present research work is to determine the incidence of tax policies in the General State Budget in the period 2016-2020, through a quantitative research methodology of descriptive, non-experimental correlational, and longitudinal type. The results obtained evidenced a fiscal deficit that is dragging in the analyzed period, while tax revenues present an increasing trend in which indirect taxes prevail. It is concluded that tax policies have a significant impact on the General Budget of the State, this relationship is because the higher the tax revenues collected, the lower the fiscal deficit or vice versa.

Keywords: tax policies, budget, taxes, deficit.

¹ Universidad Católica de Cuenca, Ecuador.

² Universidad Católica de Cuenca, Ecuador.

³ Universidad Católica de Cuenca, Ecuador.

1 Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que los países Latinoamericanos en el ámbito tributario poseen características específicas como una tributación de carácter regresivo, baja presión de los sistemas fiscales y una distribución deficiente del gasto público (CEPAL, 2017).

En este contexto, la política fiscal se erige como un instrumento fundamental para los Estados en su afán de obtener recursos y de esta manera financiar el gasto público. En el Ecuador, esta circunspección y específicamente la determinación del Presupuesto General del Estado (PGE), es el fundamento de la política económica por lo cual es primordial que la planificación presupuestaria se caracterice por ser sustentable en el tiempo y asegure la eficiencia en el uso de los recursos estatales, bajo un marco de equidad y prácticas amigables con el entorno natural y en favor del empleo, inversión y producción (Banco Central del Ecuador, 2021).

Es decir, de acuerdo a Mayorga et al., (2020) se requiere una política fiscal que garanticen en primera instancia la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, la distribución equilibrada del ingreso y la disminución de los índices de pobreza y desigualdad. En este sentido el objetivo de este trabajo es determinar la incidencia de las políticas tributarias en el PGE en el periodo 2016-2020.

La justificación del presente estudio se establece dado su aporte teórico al ser que se busca delimitar la temática dando un aporte al conocimiento en el área de tributación; de la misma manera, desde lo metodológico el aporte se visibiliza dado el uso que se da al método científico en la realización del mismo y la propuesta metodológica que implica su desarrollo; finalmente, desde lo práctico, la presente investigación beneficiará a la sociedad ecuatoriana, pues se identifica la incidencia de las políticas tributarias en el PGE, constituyéndose en un instrumento de evaluación de la política estatal, concretamente en lo tributario, para la futura toma de decisiones y análisis del caso.

El presente documento, luego de estas líneas introductorias, presenta el estado del arte correspondiente, para luego presentar los aspectos metodológicos en los que sustenta el trabajo, por el cual se obtuvieron los resultados presentados en el apartado resultados con lo cual finalmente se establecen las conclusiones y recomendaciones del estudio planteado.

2 Marco teórico o antecedentes

Partimos el presente apartado definiendo a las políticas tributarias como el conjunto de directrices que se asumen para determinar la carga impositiva a efectos de financiar la actividad del Estado (Jácome, 2021). Otras acepciones coinciden en sus puntos esenciales por ejemplo Eslava et al. (2019) trata las políticas tributarias como lineamientos asumidos por el Estado con el fin de organizar los ingresos relativos a los impuestos. Por su parte Arenas (2016) las concibe, más bien, como herramientas de política económica destinadas a la obtención de los recursos necesarios para la ejecución del gasto público.

Sobre los objetivos o fines que persiguen las políticas tributarias, todas las teorías parten de que conforman un marco institucional que implica una identidad en la acción del Estado para satisfacer las necesidades individuales y colectivas mediante el aporte común de los ciudadanos. De acuerdo al artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador “(...) la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p. 95). Al respecto, Eslava et al. (2019) asume que las políticas tributarias son un elemento de promoción de la cohesión social, o sea, que provee ingresos para el financiamiento del gasto público como herramienta redistributiva de justicia social.

El régimen tributario según el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador “se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos (...)” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p. 95). En este marco institucional, de acuerdo a Evans (2004) las entidades forman el lado simbólico de las organizaciones, con el conjunto de pautas que orienta el comportamiento de los actores sociales. En este sentido se reconoce para la administración tributaria que, a partir de los fines fiscales, tienen una función reguladora de la distribución de los ingresos y del patrimonio nacional (Kaplow, 2011).

Al referirnos a los tributos, en Ecuador existen tres categorías básicas de impuestos: 1) impuestos al ingreso de personas y empresas, incluyendo los aportes o contribuciones a la seguridad social; 2) impuestos al gasto, que contemplan los impuestos

de compraventa y los aranceles a la importación de mercaderías; y 3) los impuestos a la propiedad, que corresponden a una gran variedad de contribuciones sobre el patrimonio y la herencia. También los impuestos pueden clasificarse en directos e indirectos. Los directos afectan directamente a los individuos y empresas, sin que puedan trasladarse, como el impuesto a la renta (IR). Los indirectos gravan a los bienes y servicios, pudiendo ser trasladados, como el impuesto al valor agregado (IVA).

Por otro lado, el término presupuesto es una traducción del inglés Budget y en el ámbito histórico, desde su adopción en Estados Unidos de América en 1821, ha servido como una herramienta para el control del gasto público y de las actividades gubernamentales (O'Connell, 1995). En el contexto económico nacional el PGE es un “instrumento que permite planificar las actividades del sector público, incorporando aspectos cualitativos y cuantitativos para orientar el curso a seguir en un año fiscal, basados en programas, proyectos y objetivos previamente establecidos” (Villa et al., 2018, p. 47).

El Presupuesto General del Estado de acuerdo al artículo 292 de la Constitución de la República del Ecuador, se define como:

El instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p. 143).

Al examinar en términos de cantidad, calidad y oportunidad la ejecución presupuestaria, varios autores han desarrollado una variedad de estudios sobre el Presupuesto General del Estado (PGE); Moyón et al. (2020) realizó un análisis comparativo del PGE en el periodo 2019-2020 con el objetivo de determinar su influencia en el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos en función del gasto público. Para ello utilizó fuentes documentales y un análisis categorial comparativo, los resultados demostraron que la aplicación de una política financiera restrictiva llevó al incremento del desempleo y menor cobertura de los servicios sociales. Concluyen que optimizar el gasto público es necesario, pero la austeridad no tiene como única vía la reducción de la masa salarial.

Negrete (2019) por su parte evalúa la proforma presupuestaria del periodo 2019 con el objetivo de determinar las consecuencias de la optimización del gasto público a partir de los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018. El estudio se basó en fuentes documentales y en el análisis categorial, mostrando como resultados que la proforma presupuestaria del 2019 implicaba una contracción de la economía debido principalmente a la reducción del consumo por la crisis y la disminución significativa de la masa salarial en el sector público. Dirime la necesidad de una reforma tributaria con incentivos al sector privado y a las empresas que inviertan en el país para equilibrar las consecuencias de los recortes en el gasto público.

En el estudio realizado por Villa et al. (2018) relaciona al PGE al concepto de desarrollo sostenible impulsado por la comunidad internacional. El objetivo del mismo fue evaluar la ejecución presupuestaria en el periodo del 2008 al 2017 bajo los presupuestos de la sostenibilidad del desarrollo, a través de un estudio descriptivo y documental, los resultados dieron cuenta de que el PGE no tiene un equilibrio entre los ingresos y gastos. Los autores, concluyen que los resultados del gasto corriente no son los deseados, tampoco se ha logrado un impacto en el desarrollo del país y en el bienestar de los ciudadanos especialmente en las áreas de salud y educación.

Sobre la influencia de las políticas tributarias en el Ecuador, Ayaviri et al. (2017), al determinar la incidencia de las políticas tributarias en el crecimiento económico de Ecuador en el periodo 2000-2015, por medio de un modelo econométrico de regresión lineal, establece una relación positiva entre los ingresos por concepto de tributación y el crecimiento económico, existiendo una dependencia de las variables en un 95 % de las veces.

Paredes y Pinda (2018) al indagar el impacto de la política tributaria planteada por el ejecutivo en la recaudación fiscal del periodo julio 2017 - julio 2018 a través de un análisis por categorías, constataron que el incremento de los impuestos indirectos frente a los directos, ha tenido consecuencias negativas en la economía y resaltan que dichas políticas deben tener un enfoque redistributivo, cuyas cargas directas tengan una mayor significación frente a los indirectos y que se reinviertan en servicios de calidad y obras.

Finalmente Mejía et al. (2019) al estudiar la relación entre la percepción sobre la política tributaria y la evasión fiscal en el Ecuador, mediante fuentes documentales, establece como resultado un déficit fiscal en el periodo 2000-2018 de 2,43 % y sostiene que dicha relación, radica en la moral tributaria y la percepción sobre las acciones sociales y económicas del Estado y enfatiza que mientras no “existan políticas eficientes, eficaces y transparentes la evasión fiscal por parte de los contribuyentes

tiende a incrementarse”.

Fundamentos conceptuales

El sector público ecuatoriano es muy extenso, por lo que es importante congregar a las entidades que lo conforman en función del papel que desempeñan, así se cuenta con dos sectores, el Sector Público Financiero y No Financiero. El primero lo integran las instituciones financieras públicas mientras que el Sector Público No Financiero está constituido por las cinco funciones del Estado (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social); los Gobiernos Autónomos Descentralizados, empresas y universidades públicas, y las entidades de la Seguridad Social, Seguridad Social de la Fuerzas Armadas y Seguridad Social de la Policía Nacional (Ministerio de Finanzas, s.f.). “Se sujetan a la Normativa del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), de manera obligatoria alineada a las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas con el objeto de gestionar en forma prudente los ingresos, egresos y financiamiento público” (Machado, et al., 2020, p. 173).

Al respecto el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) comprende:

El conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, egresos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018, p. 5)

El Presidente de la República es el rector del SINFIP y lo desempeña por medio del Ministerio de Economía y Finanzas, está conformado por: Política y Programación Fiscal; Ingresos; Presupuesto; Endeudamiento Público; Contabilidad Gubernamental; y, Tesorería.

Entre las principales fuentes de ingresos para la conformación del PGE, se encuentra la recaudación tributaria, la misma que se hace efectiva a través de impuestos, tasas y gravámenes. Los impuestos son un tributo de naturaleza monetaria y fiscal cuya finalidad es financiar los servicios públicos que ofrece el país, entre estos tenemos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuesto a la Renta (IR); Impuesto a la Salida de Divisas (ISD); Impuesto a los consumos Especiales (ICE) y Otros impuestos (Santillán et al., 2020).

Para garantizar que el gasto público sea efectivo y de calidad, es decir que alcance altos niveles de eficiencia y eficacia, las proyecciones de gastos que se incorporan en la proforma se calculan en función de los recursos humanos, físicos y materiales requeridos para la consecución de los objetivos y metas del plan operativo contenidos en los programas, proyectos y actividades del presupuesto. Se clasifican en: Permanentes: Gastos de personal, Bienes y servicios de consumo, Gastos financieros y otros, Transferencias corrientes; No Permanentes: Gastos de personal, Gastos de capital, Transferencias y donaciones de capital e inversión. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, p. 11)

3 Metodología

La presente investigación es de tipo descriptivo, correlacional, no experimental y de carácter longitudinal. El estudio se orienta a describir el comportamiento de las variables, con datos relativos a distintos momentos, estableciendo así las modalidades de cambio del objeto de estudio (Hernández et al., 2014). El método de investigación empleado es el inductivo-deductivo. En este sentido no se buscó verificar una teoría a través de hipótesis; en su lugar, se parte de los datos para establecer las generalizaciones correspondientes. Así mismo se emplea un enfoque cuantitativo de investigación; siendo que los datos fueron receptados de fuentes oficiales del Banco Central del Ecuador, “Operaciones del Sector Público no Financiero, para realizar un análisis comparativo de las categorías según las relaciones asumidas para las mismas. La tabla 1 muestra la operacionalización de las variables que se incluyen en el presente estudio:

Fuente 1. Operacionalización de las variables de investigación en categorías

Variables	Categorías
Políticas tributarias (Independiente)	IR IVA ICE
Presupuesto General del Estado (Dependiente)	Ingresos Gastos Déficit fiscal

Elaborado por: Los autores

Para el análisis correlacional se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson con el cual se logró medir la relación estadística entre las variables planteadas. Para determinar la significancia del coeficiente de correlación se utilizó el valor p de 0,05, con el cual consideramos que el riesgo de concluir que existe una correlación, cuando en realidad no existe es del orden del 5 %.

4 Resultados y Discusión

En este apartado se detallan los principales resultados de la presente investigación: así, en la Tabla 2 se evidencia la evolución de los ingresos totales para el periodo señalado en el Sector Público No Financiero (SPNF). De acuerdo a los datos, en el año 2016 se registra una variación negativa en los ingresos totales del 8.1 % frente a los del año 2015, cuyo valor asciende a 36.041.60 millones de dólares, según Santillán et al., (2020) el principal factor que ha incidido en este decremento sería el terremoto de abril del 2016 el mismo que tuvo repercusiones en la caída de los ingresos tributarios en 1,1 %; el descenso del 0,90 % en la recaudación del IVA y del 1,1 % del impuesto a la renta, aunado también a la comparación con el alto nivel alcanzado en el año 2015 debido a una amnistía tributaria.

Ingresos PGE en Ecuador (2016 – 2020)

Fuente 2. Ingresos del SPNF (miles de millones de dólares)

Ingresos	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos Totales	36.041.60	33,124,1	36,272,9	40,999,9	39,026,4	31,701,6
Petroleros		7,331,6	9,658,1	12,821,5	12,247,9	7,918,3
No petroleros		25,792,5	26,614,9	28,178,4	26,778,5	23,783,3
Tributarios		14,253,4	14,353,8	15,417,5	14,485,6	12,366,0
IR		3,813,6	4,005,8	4,802,8	4,310,7	4,034,2
IVA		5,660,7	6,229,6	6,381,1	6,270,0	5,200,8
ICE		798,3	949,4	978,3	898,5	737,5

Fuente: (Banco Central del Ecuador). (2022) Sector fiscal. Elaborado por: Los autores

En este sentido cabe anotar, de acuerdo a García (2015) que la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, estableció la Remisión del 100 % de intereses, multas y recargos derivados de las obligaciones tributarias pendientes, generando ingresos al Estado ecuatoriano por USD 972 millones, y con esta medida, se beneficiaron cerca de 1,1 millones de contribuyentes en el año 2018.

Cabe destacar que en el período analizado (2016-2020), en el año 2018 se presenta el mayor crecimiento de la recaudación tributaria, con una variación del 13 %, pasando de 14.353.80 millones de dólares en el 2016 a 15.417.50 millones de dólares en el 2018. Al respecto de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (2018) la recaudación tributaria reveló en el año 2018 un crecimiento interanual del 10,7 %, donde los impuestos indirectos participan con el 51 %, resaltando dentro de estos el incremento del IVA e ICE por el acrecentamiento de las importaciones; los impuestos directos contribuyen con el 49 % sobresaliendo la expansión del impuesto a la renta en un 27,4 % interanual de las declaraciones de personas y herencias y legados.

Por su parte en el año 2020, en comparación con el año 2019, los ingresos que forman parte del Presupuesto General del Estado se redujeron, siendo explicado este hecho por la crisis económica mundial dada en el marco de la pandemia del Covid-19. En este contexto el Ministerio de Economía y Finanzas informó que:

A nivel devengado consolidado del Presupuesto General del Estado refleja que, el gasto permanente (USD 19.363,18 millones) no se cubre en su totalidad con los ingresos permanentes (USD 18.111,82 millones), generando un déficit de USD 1.251,36 millones, debido a la reducción significativa de la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios, producto de la disminución de la actividad económica por la emergencia sanitaria. (2020, p.20)

Fuente 3. Variación porcentual de los ingresos por diferentes tributos durante 2016/2020, (t/t-1)

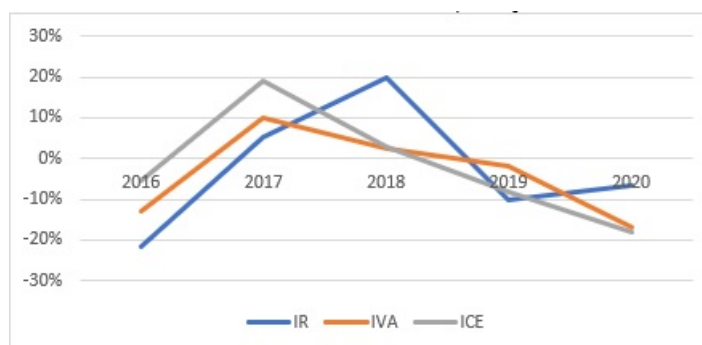
	2016	2017	2018	2019	2020
IR	-21 %	5 %	20 %	-10 %	-6 %
IVA	-13 %	10 %	2 %	-2 %	-17 %
IR	-6 %	19 %	3 %	-8 %	-18 %

Fuente: (Banco Central del Ecuador). (2022) Sector fiscal. Elaborado por: Los autores

En la Tabla 3, se aprecia un decremento significativo en la recaudación del IR, IVA e ICE del año 2016, con respecto al año 2015, como se explicó anteriormente, a consecuencia del terremoto de abril del 2016. En los períodos 2017-2018 se presenta una recuperación en donde prevalece la recaudación del IR en el año 2018; la recaudación del año 2019 frente al 2018 en términos generales de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (2019) fue negativo, se presenta una caída en el IVA aplicado al mercado externo; en cuanto a la Renta Global existe un decremento en el recaudo de retenciones, anticipos y de declaraciones especialmente de personas jurídicas; la reducción más importante como se puede apreciar es en el ICE aplicado al mercado interno, lo expuesto obedece al comportamiento de la economía nacional, la cual pasó de un crecimiento del 1,4 % a 0,2 % para el 2019. Finalmente se evidencia una variación negativa entre lo recaudado por impuestos en el año 2020 en relación al 2019 por los efectos de la crisis económica y sanitaria del Covid -19, siendo evidente el mayor grado de contracción en la recaudación del IVA y del ICE, lo cual se explica por la contracción del consumo en dicho año dadas las condiciones de confinamiento social impuesto en la mayor parte del año.

Prosiguiendo con el análisis, en la Figura 1 se evidencia la tendencia decreciente en la recaudación tributaria de los diferentes impuestos, principalmente a partir del año 2017.

Fig. 1. Variación interanual de la recaudación del IR, IVA y ICE



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaborado por: El autor

La Figura 1 demuestra la tendencia decreciente en la recaudación del IVA e ICE explicada por el hecho de que estos dos impuestos gravan al consumo de los contribuyentes, junto con la recaudación del IR que se grava al ingreso y que presenta hasta el 2020 una pequeña recuperación.

Luego del análisis de la tendencia de la recaudación de los impuestos, en la Tabla 4 se resaltan las más importantes reformas legales en materia tributaria así, como la orientación fundamental de las mismas, que en términos generales direccionan a la política fiscal a aumentar la recaudación de tributos directos en relación al total de los ingresos tributarios.

Fuente 4. Reformas tributarias

Años	Impacto
2017	Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, que incluye: Incremento del 22 % al 25 % del IR para empresas, excepto para micro, pequeñas empresas y para exportadoras. Las sociedades que reinviertan sus utilidades obtienen una reducción del 10 % de la tarifa del IR sobre el monto reinvertido en activos productivos.
2018	Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera (Ley de Reactivación de la economía), que incluye: • Jubilación patronal y desahucio • Tarifa del IR subió del 22 % al 25 % • Anticipo de impuesto a la renta (Devolución parcial o total del excedente entre el anticipo pagado y causado; en el 2018 el anticipo no se considerará como pago mínimo) • Bancarización (obligatoriedad de efectuar pagos a través del sistema financiero) • Impuesto a la salida de divisas (devolución del ISD para exportaciones habituales, en la parte que no sea utilizada como crédito tributario)
2019	Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, que incluye: La eliminación del anticipo del IR. El anticipo voluntario del IR equivale al 50 % del impuesto del año fiscal anterior. El IVA pagado en las adquisiciones de locales o importaciones de bienes podrá ser usado como crédito tributario hasta en cinco años. Las personas naturales con ingresos netos mayores a \$100,000 no podrán deducir gastos personales. Se establece un nuevo régimen aplicable para el pago de IR, IVA e ICE para microempresas. Se establece una contribución única y temporal para sociedades que hayan generado ingresos iguales o superiores a \$1,000,000 en el año fiscal 2018.
2020	Ley Humanitaria, que incluye: Las entidades del sistema financiero nacional que a partir de abril de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020 otorgarán créditos del tipo comercial ordinario, productivo o microcrédito superiores a \$25,000, a un plazo mínimo de 48 meses, podrán deducir del IR el 50 % del valor de los intereses recibidos por pago de estos préstamos. Para efectos de la declaración de IR de los años 2020 y 2021, los gastos por concepto de turismo interno se considerarán como gastos deducibles aplicables a todas las personas naturales.

Fuente: (Registro oficial del Ecuador). (2022) Elaborado por: Los autores

En base a lo presentado en la tabla 5 se muestra la evolución de los gastos para el periodo señalado en el Sector Público No Financiero (SPNF), así como los Gastos Permanentes (GPTES), los Gastos No Permanentes (GNPTES) y el resultado global (Ingresos – Gastos).

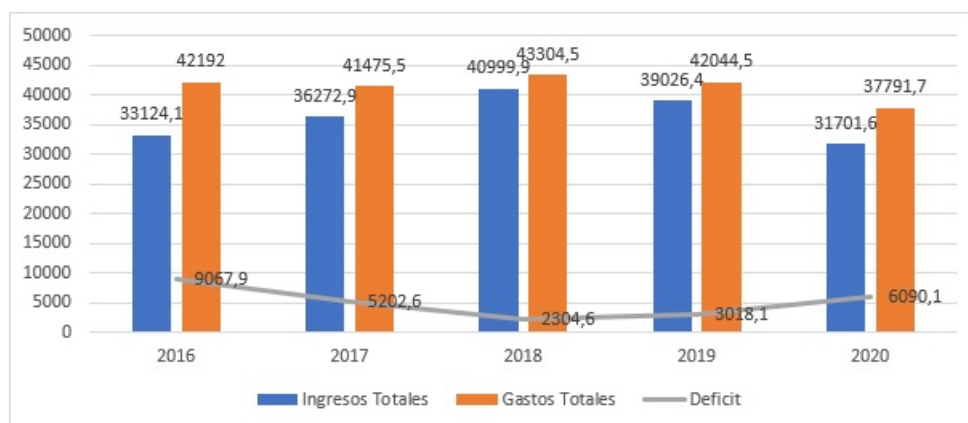
Fuente 5. Gastos del SPNF (miles de millones de dólares)

	2016	2017	2018	2019	2020
Gastos Totales	42,192,0	41,475,5	43,304,5	42,044,5	37,791,7
Gastos GPTES	27,990,6	29,707,2	32,821,1	33,733,5	30,523,3
Gastos GNPTES	14,201,4	11,768,3	10,483,4	8,311,0	7,268,4

Fuente: (Banco Central del Ecuador). (2022) Sector fiscal. **Elaborado por:** Los autores

Se observa la tendencia al aumento en el SPNF de los Gastos Permanentes, que incluyen sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, intereses, transferencias, prestaciones de seguridad social, entre otros hasta el 2019, puesto que en el 2020 que represento una disminución por los efectos del Covid-19. Contrario a lo anterior se observa la contracción en los Gastos No Permanentes, que incluyen activos no financieros, transferencias, donaciones de capital, obras públicas e inversiones, entre otros.

En la Figura 2, se presenta el resultado global para cada uno de los años, el cual se obtiene de la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, mostrando el déficit que caracterizó a la ejecución del PGE en el SPNF en el periodo analizado. Se puede observar que el año 2018 presenta el menor déficit fiscal llegando a 2.304,46 millones de dólares. De acuerdo a las cifras del Gobierno de la República del Ecuador (2019) este resultado se debe al incremento de los ingresos, principalmente de la recaudación tributaria, concretamente del Impuesto a la Renta, el mismo que se deriva del proceso de remisión de deudas e intereses, establecido en dicho año y contemplado en la Ley de Fomento Productivo, con el cual se favoreció a más de 310.000 contribuyentes, el 99,5 % de ellos micro, pequeño y mediano empresario.

Fig. 2. Resultado Global

Fuente: Banco Central del Ecuador. **Elaborado por:** El autor

Finalmente, de acuerdo a los datos expuestos en la tabla 6, se identifica una correlación inversa entre el déficit y el ingreso petrolero de -0,94 y un p-valor < 0,05, lo cual confirma la dependencia importante que tiene el PGE de los ingresos por concepto de la venta del crudo; así, este resultado representa una carga en la economía del país y más si es continuado, partiendo del fundamento de que todo dinero que se gaste por encima del que se ingrese, debe obtenerse mediante financiamiento externo para cumplir el objetivo del déficit (BBVA, 2020).

Fuente 6. Correlación entre el déficit y el ingreso total

	Ingresos Totales	Petroleros	IR	IVA	ICE	Gastos Totales	Gastos GPTES	Gastos GNPTES
Déficit fiscal	-0,858	-0,947	-0,879	-0,690	-0,703	-0,313	-0,930	0,547
P- valor	0,62	0,014	0,049	0,197	0,185	0,608	0,022	0,340

Fuente: (Banco Central del Ecuador). (2022) Sector fiscal. **Elaborado por:** Los autores

Sobre la correlación entre el déficit y el IR esta se presenta en el orden del -0,88 y un p-valor<0,05, la cual se considera alta y negativa considerando que en el lustro 2007-2018 el IR constituyó el 29,44 % de los ingresos tributarios reales y junto al IVA representaron el 63,78 % de los ingresos fiscales del PGE (Mejía et al., 2019). Lo cual explica esta relación que a mayores ingresos recaudados por concepto de IR menor será el déficit fiscal o viceversa haciendo inferencias sobre la eficacia de la recaudación y la evasión fiscal.

Por otro lado, se encontró que los Gastos Corrientes tienen una correlación de -0,930 con un p-valor<0,05 lo cual confirma el hecho de que en las épocas de recesión y aumento de déficit presupuestario la política que se aplica es la reducción de dicho gasto corriente.

Finalmente se encontraron valores de correlación negativa para las variables IVA e ICE frente al déficit presupuestario, aunque su p-valor fue mayor de 0,05 por lo que se concluye que no existe significancia estadística la relación entre estas variables.

5 Conclusiones y Recomendaciones

Luego de desarrollar el trabajo de investigación y en atención al objetivo planteado de determinar la incidencia de las políticas tributarias en el Presupuesto General del Estado durante el periodo 2016-2020, se apunta que:

Los ingresos tributarios constituyen un elemento fundamental en el Presupuesto General del Estado, son instituidos por la ley y deben ser observados por los contribuyentes para que se puedan cumplir los derechos ciudadanos de empleo, salud, educación, vialidad, producción, defensa y libertad. Para ello el Estado debe instaurar políticas tributarias solidarias, justas, equitativas y claras para captar eficientemente los impuestos.

En este ámbito las políticas tributarias tienen una incidencia significativa en el Presupuesto General del Estado, esta relación se fundamenta en que a mayores ingresos recaudados por concepto de tributos menor será el déficit fiscal o viceversa. Al respecto, el déficit fiscal que arrastra el PGE durante el período analizado asciende a \$6,090 millones al cierre del 2020 y obedece al comportamiento de una serie de variables que lo componen y que tienen gran influencia en la eficacia de la recaudación tributaria, al respecto se observa que:

- Los ingresos tributarios del período analizado presentan una tendencia creciente a excepción del año 2020 cuyo decremento lo justifica la crisis sanitaria del Covid-2019, manteniendo la misma propensión en el ingreso total hasta el periodo 2019-2020 en el cual se revela el decremento por las condiciones ya explicadas.

- En el año 2018 se refleja el mayor crecimiento de los ingresos tributarios del período analizado, su tendencia tiende a incrementarse ha, excepción del año 2020 cuyo decremento lo justifica la crisis sanitaria del Covid – 2019, se destaca la participación de los impuestos indirectos por el incremento de las importaciones sobre el incremento del impuesto a la renta recaudado de las declaraciones de personas y herencias y legados. El período 2019-2020 tiende a la baja debido al decremento en la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, resultado de la paralización de las actividades económicas por la emergencia sanitaria.

- El déficit fiscal disminuye significativamente en el 2018 por el incremento de la recaudación tributaria bajo la promoción de la Ley de Fomento Productivo que derivó en remisión de deudas e intereses del 99,5 % de los contribuyentes y entre ellos los micro, pequeño y mediano empresarios.

- En el Ecuador, en el período de análisis se encontró una fuerte relación inversa entre la recaudación por impuesto a la renta y el déficit presupuestario, con lo cual se pone en evidencia de la importancia de este tributo en las finanzas públicas, por lo que la política de manejo de este ingreso tiene alto impacto en el PGE; así se observó claramente en el año 2018, en el cual, el déficit llega a su nivel más bajo, sustentado en el crecimiento interanual del 20 % de este impuesto en este año.

- Aunque la Constitución de la República dispone que el régimen tributario priorizará los impuestos directos y progresivos, se pudo constatar que en la estructura del sistema tributario ecuatoriano prevalecen los impuestos indirectos.

Para finalizar es importante manifestar que los tributos constituyen un componente esencial para el progreso de una nación, y respalda la evolución de políticas económicas y sociales en favor de la colectividad. En el Ecuador, después del declive en los precios del barril de petróleo los impuestos sobresalen como una de las fuentes sustanciales del Presupuesto General del Estado, es por ello que es necesario congrega las políticas tributarias con el cumplimiento cabal de los contribuyentes.

6 Referencias

Arenas de Mesa, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reforma tributaria en América Latina (LC/G.2688-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Registro oficial N: 449. Quito, Ecuador.

Ayaviri, V., Pizha, E., y Sánchez, P. (2017). Las políticas tributarias en el crecimiento económico de Ecuador, 2000-2015. *Innova Research Journal*, 2(8), 10-29. <https://doi.org/10.33890/innova.v2.n8.2017.245>

Arguello, M. (2011). DISEÑO DEL PLAN ESTRATEGICO PARA LA EMPRESA DE TRANSPORTE DE CARGA .^{EX}PRESSTAGEX S.A". Quito, Ecuador.

Banco Central del Ecuador (2021). Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado año 2022. Banco Central del Ecuador. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/ProformaPresupuesto_112021.pdf

BBVA (2020, 20 de mayo). ¿Qué es el déficit público y por qué hay que reducirlo?. *bbva.com*. <https://www.bbva.com/es/deficit-publico-reducirlo/>

CEPAL (2017). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Organización de Naciones Unidas https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

Garzozzi, R., Perero, J., Rangel, E., & Vera, J. (2017). Análisis de los indicadores financieros. Ecorfan, 3-6.

Eslava, R., Chacón, E., y González, H. (2019). Gestión del presupuesto público: alcance y limitaciones. *Visión Internacional*, 2(1), 8-14. <https://doi.org/10.22463/27111121.2603>

Evans, P. (2004). El desarrollo como cambio institucional: Las trampas del monocultivo y los potenciales de la deliberación. *St Comp Int Dev* 38, 30–52. <https://doi.org/10.1007/BF02686327>

García, P. (2015, 15 de septiembre). El SRI recaudó USD 972 millones por la amnistía tributaria [El Comercio]. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/sri-recaudacion-ecuador-intereses-amnistiatributaria.html>

Gobierno de la República del Ecuador (2019, 07 de enero). El menor déficit fiscal de los últimos seis años. Finanzas.gob.ec. <https://www.finanzas.gob.ec/el-menor-deficit-fiscal-de-los-ultimos-seis-anos/>

Ponce, H. (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas. Redalyc, 3. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/292/29212108.pdf>

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6a. ed.). México D.F.: McGraw-Hill.

Jácome, W. (2021). Recaudación de impuestos en ecuador: 2018–2020. *Revista Qualitas*, 22, 28-45. En línea. <https://revistas.unibe.edu.ec/index.php/qualitas/article/view/103/82>

- Kaplow, L. (2011). An Optimal Tax System. *Fiscal Studies*, 32(3), 415–435. <http://www.jstor.org/stable/24440232>
- Machado, J., Narváez, C., Erazo, J. (2020). Evaluación y medición del principio del devengado en el sector público no financiero del Ecuador. *Koinonía*, 5(10), 160-194. <http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v5i10.692>
- Mayorga, T., Campos, L., Arguello, C., y Villacis, J. (2020). Nuevas reformas tributarias y su impacto en la economía del Ecuador. *FIPCAEC*, 18(5), 30-40. <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i18.199>
- Mejía, O., Pino, R., y Parrales, C. (2019). Políticas tributarias y la evasión fiscal en la República del Ecuador. Aproximación a un modelo teórico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(88), 1147-1165. <https://doi.org/10.37960/revista.v24i88.30169>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). Resumen Ejecutivo: Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2016. finanzas.gob.ec. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Resumen-Ejecutivo-Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-Presupuestaria-2016.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Informe de rendición de cuentas año 2018. Finanzas.gob.ec. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/Informe-de-Rdc-2018-final.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Normas Técnicas de Presupuesto. Finanzas.gob.ec. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Normativa-Presupuestaria-Codificaci%C3%B3n-5-de-abril-de-2018-OK-ilovepdf-compressed.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Informe anual de ejecución del Presupuesto General del Estado 2019. Finanzas.gob.ec. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Informe anual de ejecución del Presupuesto General del Estado 2020. Finanzas.gob.ec. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (s.f.). Finanzas para todos. Consultado el 15 de enero del 2022. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/PDF-interactivo-.pdf>
- Moyón, L., Robalino, G., y Gallegos, D. (2020). Análisis comparativo del Presupuesto General del Estado y su influencia en la política fiscal en Ecuador, período 2019-2020. *Quipukamayoc*, 28(56), 59-67. <http://dx.doi.org/10.15381/quipu.v28i56.17696>
- Negrete, A. (2019). Impacto económico de la optimización del gasto público en el Presupuesto General del Estado ecuatoriano en los ejercicios fiscales 2016-2017-2018 y en la elaboración de la proforma 2019 [tesis de maestría, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio Institucional: <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/18845/1/T-UCE-0003-CAD-057-P.pdf>
- O'Connell, J. (1995). Indirect taxes and the Cambridge model. *Journal of Post Keynesian Economics*, 18(1), 141-151. <http://www.jstor.org/stable/4538480>.
- Paredes, R., y Pinda, B. (2018). Análisis de la política tributaria en la recaudación fiscal: caso Ecuador. *EPISTEME*, 5, 674-688. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1513/746>
- Santillán, H., Uhsca, N., Caicedo, D., y Velasco, A. (2020). Incidencia de los ingresos tributarios en la economía ecuatoriana. *FIFCAEC*. En Línea. <https://fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/267/454>
- Villa, C., Samaniego, F., Vargas, D., y Merino, E. (2018). La sostenibilidad del Presupuesto General del Estado en el Ecuador. *Talentos*, 5(1), 45-52. <https://talentos.ueb.edu.ec/index.php/talentos/article/view/29/37>