

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

Disertación previa a la obtención del título de Economista

***Efectividad del gasto tributario de los vehículos de
transporte público a partir de la revisión técnica vehicular
Quito 2008 – 2013***

**Jadira Francisca Estrella Gordillo
jadirae@hotmail.com**

**Director: Econ. Miguel Acosta A.
acostam@hotmail.com**

Quito, junio de 2014

Resumen

La disertación mide el grado de efectividad del gasto tributario del transporte público de pasajeros a través de la revisión técnica vehicular que se realiza en la ciudad de Quito. El estudio de este sector económico es prioritario porque la mayoría de la población usa este servicio; por lo que, el Estado incentiva por medio de la política fiscal a la mejora de las condiciones de estos vehículos y en consecuencia el bienestar de la sociedad. La evaluación de este incentivo que para el Estado se transforma en gasto tributario permite transparentar los gastos indirectos del Gobierno Central. Esta investigación analiza los datos del periodo 2008 – 2013 proporcionados por el Servicio de Rentas Internas, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Agencia Metropolitana de Tránsito. La efectividad medida varía año tras año debido a que el gasto tributario del sector no presenta una tendencia; pero, en promedio se muestra que la medida es efectiva año tras año sin tomar en cuenta el cambio de conducta que genera en sí la revisión técnica vehicular.

Palabra Clave: Gasto tributario, Revisión técnica vehicular, Efectividad, Impuestos, Transporte público

*“La dicha de la vida consiste en tener siempre algo que hacer,
alguien a quien amar y alguna cosa que esperar”*

Thomas Chalmers

*A mis madres Dacia y Marietta,
por su amor y ejemplo de perseverancia, mujeres de lucha,
a mi padre Hernán por sus consejos, comprensión y ayuda
a mi abuelito Segundo por su sabiduría de vida,
a mi segundo padre Alberto por buscar mi excelencia,
a mi hermano Pável, siempre en mi corazón.*

*“Ad Altiora Semper”
Colegio “Hermano Miguel” – Latacunga*

*Agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado en mi carrera,
a la Virgen María por ser siempre mi protectora y mi fortaleza.*

*A mi tutor, Miguel Acosta, académico de excelencia,
por su paciencia, exigencia, por estar siempre pendiente y en especial por su amistad.*

*A mis queridos profesores Germán Luna y Pablo Dávalos quienes compartieron sus
conocimientos y me brindaron su amistad
para proyectarme a la excelencia profesional
y en especial, a Mónica Mancheno quien con sus consejos
permitieron fortalecer mi carácter.*

*A mis lectores Juan Pablo Erráez y Wilson Vera
quienes con todo cariño y,
su vasta experiencia aportaron a esta disertación;
gracias por ser parte de este logro.*

*A mis amigos Pedro José, Carla Patricia
Andrea Fernanda, Grace Ximena,
Ximena Alexandra y Erika Adriana
quienes siempre han estado ahí aconsejándome,
compartiendo momentos, apoyándome y dándome la
fortaleza necesaria para alcanzar esta meta,
gracias hermano y hermanas de corazón.
a Sebastián por la fortaleza que me generó durante estos años.*

*A mi querido y entrañable Servicio de Rentas Internas
quienes hicieron esto posible por su apoyo incondicional,
por enseñarme lo que no se aprende en aulas,
por haber sido mi primer trabajo, la experiencia más esplendida
a mis jefes Juan Miguel Avilés, Bernard Gambarrotti y Xavier Molina
gracias por la confianza puesta en mi en cada tarea
y gracias por no haber sido egoístas con su conocimiento.*

Mis agradecimientos de todo corazón.

Efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público a partir de la revisión técnica vehicular Quito 2008 – 2013

Introducción	10
Metodología del Trabajo.....	11
Fundamentación Teórica.....	14
<i>Rol de Estado en la Economía</i>	<i>14</i>
<i>Política Fiscal</i>	<i>14</i>
<i>Política fiscal expansiva y política fiscal contractiva</i>	<i>15</i>
<i>Acciones estabilizadoras y acciones estructurales</i>	<i>15</i>
<i>Actuaciones discrecionales y estabilizadoras automáticos</i>	<i>16</i>
<i>Política Fiscal, Política Tributaria y el Sistema Tributario.....</i>	<i>16</i>
<i>Financiamiento del Estado: Gasto Público</i>	<i>16</i>
<i>Gasto Público Directo</i>	<i>17</i>
<i>Gasto Público Indirecto.....</i>	<i>18</i>
<i>Gasto Tributario</i>	<i>19</i>
<i>Definición del Gasto Tributario.....</i>	<i>19</i>
<i>Herramienta de Política Pública: Gasto Tributario.....</i>	<i>19</i>
<i>Clasificación de los Gastos Tributario.....</i>	<i>20</i>
<i>Ventajas y Desventajas del Gasto Tributario.....</i>	<i>21</i>
<i>Importancia de la medición del Gasto Tributario</i>	<i>23</i>
<i>Propósitos de la medición del Gasto Tributario.....</i>	<i>23</i>
<i>Metodologías para la Medición del Gasto Tributario</i>	<i>24</i>
1. <i>Método Ex Post o pérdida de la recaudación</i>	<i>24</i>
2. <i>Método Ex Ante o de Ingreso Adicional.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Método de Gasto Directo Sustitutivo o Gasto equivalente.....</i>	<i>25</i>
<i>Gasto Tributario en América Latina</i>	<i>25</i>
<i>Gasto Tributario en Ecuador.....</i>	<i>29</i>
<i>Efectividad del Gasto Tributario.....</i>	<i>32</i>
<i>Indicadores de efectividad del Gasto Tributario</i>	<i>33</i>
1. <i>Tasas efectivas de Tributación.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Análisis Económicos</i>	<i>33</i>
3. <i>Encuestas Empresariales</i>	<i>34</i>
4. <i>Costo - Eficiencia.....</i>	<i>34</i>
El Servicio Transporte Público	35
<i>Hogares Urbanos y Rurales: Gastos en Servicio de Transporte Público</i>	<i>35</i>
<i>2003-2004: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Hogares Urbanos</i>	<i>35</i>
<i>2011-2012: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Hogares Urbanos y Rurales.....</i>	<i>37</i>
<i>Comparativo: ENIGHU 2004 y ENIGHUR 2011 – 2012</i>	<i>38</i>

Parque Automotor: Vehículos Matriculados.....	39
<i>Parque Automotor: Análisis Nacional.....</i>	<i>39</i>
<i>Parque Automotor: Pichincha</i>	<i>40</i>
<i>Parque Automotor: Vehículos Exonerados.....</i>	<i>41</i>
Parque Automotor: Revisión Técnica Vehicular.....	45
Los Vehículos de Transporte Público - Beneficios Tributarios	47
Ecuador: Impuestos Tributarios	47
<i>Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados (IVM)</i>	<i>48</i>
<i>Impuesto ambiental a la contaminación vehicular (IACV)</i>	<i>49</i>
La Revisión Técnica Vehicular: Vehículos de Transporte Público	51
Gasto Tributario de los Vehículos de Transporte Público	52
<i>Estimación del Impuesto a la Propiedad de Vehículos Motorizados</i>	<i>52</i>
<i>Impuesto a la Propiedad de Vehículos Motorizados pagado por vehículos exonerados.....</i>	<i>53</i>
<i>Gasto Tributario: IMPVM estimado vs IMPVM pagado</i>	<i>54</i>
Efectividad del Gasto Tributario de los Vehículos de Transporte Público	56
Metodología para medir la Efectividad del Gasto Tributario.....	56
Efectividad del Gasto Tributario de los Vehículos de Transporte Público	56
Conclusiones.....	58
Recomendaciones.....	59
Referencias Bibliográficas	60

Índice de Diagramas

Diagrama N° 1 Financiamiento del Estado	17
Diagrama N° 2 Presupuesto General del Estado	18
Diagrama N° 3 Estructura lógica de una operación	32
Diagrama N° 4 Cronología de Encuestas sobre Presupuesto de los Hogares	35
Diagrama N° 5 Cronología de Encuestas sobre Presupuesto de los Hogares	52

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1 Distribución de los Hogares, ENIHU 2003 - 2004.....	35
Gráfico N° 2 Consumo de Hogares, ENIHU 2003 - 2004	36
Gráfico N° 3 Tipo de Consumo de los Hogares, ENIHU 2003 - 2004	36
Gráfico N° 4 Ingreso total promedio y gasto mensual promedio, ENIHUR 2011 - 2012.....	37
Gráfico N° 5 Estructura del Gasto por Área Geográfica, ENIGHUR 2012	38
Gráfico N° 6 Comparativo ENIGHU vs ENIGHUR	38
Gráfico N° 7 Vehículos Matriculados a Nivel Nacional por Uso, 2008 - 2012	39
Gráfico N° 8 Total de Vehículos Matriculados por Provincia, 2012	39
Gráfico N° 9 Porcentaje de las marcas de vehículos con mayor frecuencia, 2012	40
Gráfico N° 10 Vehículos por clase – Pichincha y Nacional, 2012	40
Gráfico N° 11 Vehículos por tipo de servicio – Pichincha y Nacional, 2012.....	41
Gráfico N° 12 Serie Histórica de Vehículos Exonerados – Quito y Nacional, 2008 - 2013	41
Gráfico N° 13 Vehículos exonerados por clase – Nacional, 2008 – 2013.....	42
Gráfico N° 14 Vehículos exonerados por clase – Quito, 2008 – 2013.....	43
Gráfico N° 15 Vehículos exonerados por tipo de servicio – Nacional, 2008 - 2013	43
Gráfico N° 16 Vehículos exonerados por tipo de servicio – Nacional, 2008 - 2013	44
Gráfico N° 17 Vehículos exonerados de servicio de alquiler – Quito y Nacional, 2008 - 2013	44
Gráfico N° 18 Vehículos revisados por clase, 2008 - 2013	45
Gráfico N° 19 Vehículos revisados por clase, 2008 - 2013	46
Gráfico N° 20 Tendencia de por clase IPVM estimado, 2008 - 2013.....	53
Gráfico N° 21 Tendencia de por clase IPVM pagado, 2008 - 2013.....	54

Índice de Tablas

Tabla N° 1 Excepciones Tributarias y Subsidios Directos como Herramientas de Política Pública	21
Tabla N° 2 Principales Características de las Estimaciones de Gastos Tributarios de América Latina..	26
Tabla N° 3 Gasto Tributario de Países de América Latina, 2000 - 2009	28
Tabla N° 4 Inventario de Gastos Tributario por Tipo	29
Tabla N° 5 Inventario de Gastos Tributarios por Clase de Impuesto	30
Tabla N° 6 Gasto Tributario por Objetivo, 2011	30
Tabla N° 7 Gasto Tributario, 2012	31
Tabla N° 8 Gasto Tributario y PIB, 2012	31
Tabla N° 9 Gasto Tributario por Objetivo, 2012	31
Tabla N° 10 Gasto Tributario por Objetivo, ENIGHUR 2012.....	37
Tabla N° 11 Vehículos revisados, RTV 2008 – 2013	45
Tabla N° 12 Base Imponible IVM	47
Tabla N° 13 Base Imponible IVM	48
Tabla N° 14 Tramo de ajuste y base imponible IACV	50
Tabla N° 15 Tramo de ajuste y base imponible IACV	50
Tabla N° 16 Reconstrucción del IPVM, 2008 - 2013	53
Tabla N° 17 IPVM pagado por vehículos exonerados, 2008 - 2013	54
Tabla N° 18 IPVM pagado por vehículos exonerados, 2008 - 2013	55
Tabla N° 19 Vehículos revisados y aprobados en la RTV, 2008 - 2013.....	57
Tabla N° 20 Efectividad del Gasto Tributario, 2008 - 2013	57

Introducción

El Estado a través de la política fiscal estimula a los sectores económicos mediante incentivos y exoneraciones. Las políticas fiscales de exoneración de impuestos en el transporte público buscan tener un impacto significativo en las condiciones de los vehículos con el fin de prestar un mejor servicio a los pasajeros, y mejorando el bienestar de la sociedad.

El transporte público es un elemento básico dentro de las actividades económicas de las personas, debido a que su uso es constante y representa un rubro significativo en los gastos que realizan. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, el gasto que realiza una familia promedio aumento del año 2004 al año 2011 – 2012 aumento en casi tres puntos porcentuales.

Las políticas económicas que exoneran en forma parcial o total de impuestos son conocidas como Gasto Tributario y tienen impacto directo sobre los agentes y en el Estado, al afectar el presupuesto general. La función principal del presupuesto es beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regímenes o grupos de contribuyentes.

En Ecuador, el transporte público recibe exenciones en el pago de impuestos al momento de comprar vehículos y de manera periódica en la matriculación vehicular. Esta medida es un incentivo fiscal a la inversión, que busca obtener un mejoramiento en la calidad del servicio de transporte para toda la ciudadanía pero que a la vez representa un gasto tributario para el Estado.

La evaluación de la efectividad de esta política fiscal debe partir de la cuantificación de los recursos que se destinan al servicio de transporte, de esta forma se detectará las discrepancias entre el desempeño real y el esperado, en cuanto a las mejoras del transporte público.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo aborda los fundamentos teóricos de esta investigación. Se centra en el rol del estado en la economía en especial en la política fiscal, donde se muestra los gastos directos que son los que se encuentran dentro del presupuesto del estado, y los gastos indirectos que son las desviaciones de impuesto que se realizan por medio de leyes y reglamentos legales hasta abordan los conceptos de gasto tributario.

El capítulo dos brinda un panorama amplio sobre el servicio de transporte público con un análisis del gasto de las familias en transporte y la revisión estadística descriptiva del parque automotor a nivel nacional, provincial y en la ciudad de Quito.

El capítulo tres analiza los beneficios tributarios del sector seguido por un apartado exploratorio de la revisión técnica vehicular. Finalmente, se realiza las estimaciones del gasto tributario y el cálculo de la efectividad del mismo.

Metodología del Trabajo

La presente investigación determinó la efectividad del gasto tributario en los vehículos de transporte público a partir de la revisión técnica vehicular durante el periodo 2008 – 2013, en la ciudad de Quito; este estudio se abordó desde una óptica cualitativa y cuantitativa.

En términos cualitativos, se realizó una revisión bibliográfica sobre gasto tributario y la efectividad de esta herramienta política; así como la experiencia en otros países de esta medida. Se recopiló la información conceptual de los impuestos que están exentos y subsidiados en nuestro país para el sector de vehículos de transporte público realizando una comparación con los países que incentivan con estos beneficios al mismo sector.

De manera cuantitativa, se realizó un análisis descriptivo y exploratorio de las bases de datos proporcionadas por el Servicio de Rentas Internas y la Agencia Metropolitana de Tránsito, con la finalidad de determinar el efecto que el gasto tributario del servicio de transporte público produce en la economía y la sociedad; con lo que se determinó si el costo fiscal para la Administración Tributaria es mayor o menor a este beneficio que se obtiene.

Los datos obtenidos de la base de datos proporcionada por el Servicio de Rentas Internas (SRI) corresponden al pago de la matriculación vehicular y se encuentra clasificada por país por país de importación y cilindraje, lo que permitió establecer la cantidad de unidades exoneradas de la matrícula en cada año de análisis, así como también el impuesto tributario.

La información proporcionada por la Agencia Metropolitana de Tránsito de la ciudad de Quito cuenta con la información de los vehículos que se acogieron a la revisión técnica vehicular la misma que se encuentra clasificada por tipo de vehículo.

El análisis relacional se realizó mediante un indicador que permitió estimar un ratio de gasto – efectividad entre los resultados del cálculo del gasto tributario con los vehículos que pasaron la revisión técnica vehicular.

Bajo este marco metodológico, se analizan las siguientes interrogantes y se plantean los objetivos de este trabajo de investigación.

a) Pregunta General

¿Cuál es la efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público a partir de la revisión técnica vehicular en la ciudad de Quito?

b) Preguntas Específicas

1. ¿Cuál es el gasto tributario generado por las exoneraciones de los vehículos de transporte público?

2. ¿El costo – eficiencia que genera el gasto tributario en relación a la revisión técnica vehicular se equilibran?
3. ¿En qué medida el gasto tributario de los vehículos de transporte público genera una respuesta en la revisión técnica vehicular?

a) Objetivo General

Evaluar la efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público a partir de la revisión técnica vehicular Quito 2008 – 2011.

b) Objetivos Específicos

1. Calcular el gasto tributario que perciben los vehículos de transporte público en la ciudad de Quito.
2. Evaluar la efectividad del gasto tributario a los vehículos de Transporte Público a partir de la revisión técnica vehicular, costo - efectividad.
3. Determinar si el gasto tributario calculado genera cambios en el estado de los vehículos de transporte público a partir de la revisión técnica vehicular.

Recolección de datos

Para la recolección de datos se revisó todos los datos estadísticos accesibles para la investigación, con lo que se encontró el valor que genera el gasto tributario en el transporte público de Quito; a su vez, se identificó si este gasto tributario puede sobrellevar o aliviar dentro del transporte público de Quito (efectividad) o no lo puede sobrellevar (inefectividad).

Población

La Agencia Metropolitana de Tránsito de la ciudad de Quito reporto que hasta finales del año 2013 revisaron 460.035 vehículos; el transporte masivo está conformado por 4.493 buses urbanos y 15.622 taxis.

El servicio de transporte público es usado por el 84.8% de los habitantes de la ciudad de Quito (Chauvin, 2008), y se estima que una persona toma por lo menos cuatro buses diarios para realizar sus actividades cotidianas. Lo que significa que una persona gasta diariamente, como mínimo un dólar en transporte público, tomando en cuenta que el pasaje urbano tiene el valor de veinte y cinco centavos de dólar (0,25) lo cual ponderado al mes incluyendo el mismo gasto para fines de semana por cuestiones de entretenimiento familiar.

Mediante la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en Hogares Urbanos y Rurales 2011 – 2013 (ENIGHUR), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos nos muestra que el 14,6% del gasto de los

hogares mensual es destinado a transporte con el 14,6%, este valor corresponde a 349.497.442 dólares.

Diseño de la muestra

La efectividad del gasto tributario de los vehículos de servicio público no ha sido un tema estudiado por ningún investigador a nivel Nacional; se encontró muchos estudios de gasto tributario de varios impuestos más no específico de este sector así como la efectividad del gasto.

En este sentido, se utilizó el método de fuentes verificables o determinado como la ley de jueces en donde las instituciones que generan los datos, pasan a ser los propios jueces con sus respuestas, se conjunta la coincidencia de resultados en las diferentes tabulaciones por medio de la utilización de un método o conocimiento estadístico.

La ley de los jueces es un proceso mediante el cual se toman las estadísticas de las personas o instituciones involucradas dentro de un fenómeno, y cuyos resultados se yuxtaponen entre sí, se crítica ante otro hecho similar o ante el marco teórico.

Procesamiento de datos

Una vez realizadas las tabulaciones se clasificó los resultados en una matriz de coincidencia (Análisis Estadístico Propuesto), donde se buscó encontrar una similitud entre los diferentes resultados de las bases de datos.

La base de datos de vehículos, detalla de manera desagregada el cilindraje, modelo, marca, fecha de compra, placa, precio de venta al público, marca, modelo, valor de avalúo, año de modelo, tipo servicio y cantón, además incluye el valor de las exenciones de impuesto al valor agregado y del impuesto a los consumos especiales.

Tratamiento de la información

Con la información en base de datos, se calculó el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a los consumos especiales (ICE) y el impuesto a la matriculación vehicular de los vehículos de servicio público que se acogieron a la deducciones; con este cálculo se recrea una base de datos con lo que se debió pagar por estos conceptos. Desde el año 2012 el Servicio de Rentas Internas por la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado comienza a recaudar el Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (IACV).

Para evaluar la efectividad del gasto tributario se contrastará con las estadísticas de la revisión vehicular y como su evolución en las mejoras del automotor año tras año.

Fundamentación Teórica

Para tratar la efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público, es necesario contar con los fundamentos teóricos referentes al rol del Estado, gasto público, políticas fiscales y el sistema tributario, el gasto tributario y la efectividad de una política pública

Rol de Estado en la Economía

Las políticas públicas son las respuestas que el Estado da a las necesidades o peticiones de la población. Estas respuestas pueden ser en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionada a un objetivo en común, estas son desarrolladas por el sector público y en algunos casos con la participación del sector privado. (Gómez, 2010)

La política económica es una de las políticas de Estado más importantes, y es el mecanismo principal para consolidar el crecimiento y el desarrollo económico y social del país. El mercado tiene muchas ineficiencias que requieren de la intervención del Estado para aliviarlos (Samuelson, y Nordhaus, 1996); el rol del Estado en la economía moderna es corregir los fallos del mercado, permitiendo garantizar la eficiencia, redistribuir la renta y fomentar el crecimiento y la estabilidad.

El Estado para corregir los fallos de mercado en la economía, su administrador, el Gobierno, dispone de varias herramientas de política económica (Fernández, Parejo y Rodríguez, 2006):

- Política monetaria
- Política fiscal
- Política económica exterior
- Política laboral
- Política de controles directos

Las herramientas económicas más utilizadas son la política monetaria y la política fiscal.

La política monetaria, consiste en controlar la oferta monetaria, de los tipos de interés, del crédito y/o del tipo de cambio por parte del Banco Central, para contribuir a la consecución de los objetivos de política macroeconómica (Fernández et al, 2006).

La política fiscal es el conjunto de modificaciones que el Gobierno hace en sus programas de ingresos y gastos para alcanzar objetivos de política macroeconómica. Estas acciones tienen gran repercusión debido a que el Gobierno tiene mucha influencia en la economía. (Fernández et al, 2006).

Política Fiscal

La política fiscal empezó a ser importante a partir de la “revolución keynesiana”, que propuso una política económica intervencionista por parte del Estado (Cuadrado et al, 1995). Las medidas de política fiscal pueden clasificarse según varios criterios (Fernández et al, 2006; Cuadrado et al, 1995):

- La dirección en la cual se quiere estabilizar la economía, política fiscal expansiva o política fiscal contractiva.
- El plazo dentro del cual se esperan resultados, pueden ser acciones estabilizadoras (corto plazo) o acciones estructurales (largo plazo).
- La forma de activación, actuaciones discrecionales o estabilizadores automáticos.

Política fiscal expansiva y política fiscal contractiva

En una depresión económica, los niveles de desempleo aumentan lo que ocasiona un deterioro en el nivel de vida de la población. Para solucionar este problema, según los keynesianos, el Gobierno debe intervenir en la economía a través del gasto público (obras públicas, transferencias, subsidios, otros) para compensar los empleos perdidos en el sector privado, con el fin de mantener los niveles de consumo de la población y que la producción no se detenga. Otra medida que se puede tomar es la reducción de impuestos, para ayudar a las familias a incrementar su consumo y su bienestar, mientras que las empresas reducen sus costos, lo que les permite reinvertir y crecer. El incremento del gasto público combinado con la reducción de impuestos es lo que conoce como política fiscal expansiva (Cuadrado et al, 1995).

Al contrario, cuando hay un exceso de liquidez en la economía y se genera inflación, el Estado puede intervenir con políticas exactamente opuestas a las descritas, se reduce la inversión pública, lo que reduce los negocios de las empresas que contratan con el Estado y se prescinden muchos empleos para las familias. Disminuir el gasto público e incrementar los impuestos, se afectan significativamente los ingresos de sociedades y personas; con estas medidas se debe reducir la demanda agregada, y por ende la inflación, siendo una política fiscal contractiva (Cuadrado et al, 1995).

Acciones estabilizadoras y acciones estructurales

Es difícil definir cuál es el alcance de la política fiscal, la clasificación anterior diferencia la política fiscal entre expansiva o contractiva, y sirve para combatir desequilibrios temporales de la economía. El Estado no puede incrementar su gasto permanentemente debido a que sus recursos, más aún si el aumento se produce simultáneamente con la reducción de impuestos, debido a que no es sostenible durante mucho tiempo. Emplear consecutivamente una política contractiva tampoco es algo deseable, porque se restringe al crecimiento económico.

Por lo que se puede concluir que las políticas fiscales expansiva y contractiva solo son aplicables para regular la economía en el corto plazo, es decir, son acciones estabilizadoras, que permiten contrarrestar solamente desequilibrios ocasionales. Pero en general la política económica tiene objetivos de largo y corto plazo. (Cuadrado et al, 1995).

Los objetivos a largo plazo de la aplicación de la política fiscal son muy amplios y a veces incluso contradictorios por ejemplo la provisión de bienes y servicios básicos a bajo precios, la redistribución de la renta, protección del medio ambiente, entre otros. (Fernández et al, 2006). Estas metas están enmarcadas en lo que ahora se conoce como el Estado de Bienestar.

El gobierno para mantener el Estado de Bienestar utiliza el gasto público y el sistema impositivo para cambiar de forma progresiva la estructura del sistema económico; entonces se trata de acciones estructurales.

Actuaciones discrecionales y estabilizadoras automáticas

Al momento de combinar medidas de política fiscal, entre ingresos (impuestos) y los gastos (obras públicas, subsidios, transferencias) del Estado, los gobiernos no suelen considerar la función de estabilización automática que poseen los instrumentos de política fiscal.

Si una economía está en recesión, el gobierno puede aplicar una política expansiva para contrarrestarla, mientras que en un proceso inflacionario puede aplicar una política contractiva. Estas medidas emprendidas deliberadamente por los administradores del Estado para regular la oferta y la demanda agregada, son actuaciones discrecionales

Según Fernández et al (2006), las acciones discrecionales son variaciones en los ingresos y gastos del Estado, implementados a la discreción de las autoridades. Por otro lado, los estabilizadores automáticos son instrumentos fiscales que por su sola existencia y sin intervención del Estado, actúan de forma anticíclica a la situación económica.

Política Fiscal, Política Tributaria y el Sistema Tributario

La política tributaria es parte de la política fiscal y es un instrumento de la política económica que se puede orientar los impuestos para influir en la distribución de la renta y en la asignación de recursos (Cuadrado et al, 1995).

El sistema tributario es un conjunto de instituciones tributarias y tributos que forman parte del ordenamiento tributario vigente, en un momento determinado, en un cierto país. (Langa y Garaizaba, 1990). El sistema tributario no solo permite la recaudación de los impuestos, sino también el buen empleo de los mismos.

Según Stiglitz (1988) los impuestos son transferencias de dinero obligatorias que los ciudadanos de un país realizan a su gobierno para costear los servicios públicos que brinda el estado. Los impuestos se diferencian de las tasas por el hecho de que en los primeros no hay una contraprestación directa de bienes o servicios, además de que las tasas no son obligatorias.

La construcción de un sistema tributario se da mediante lineamientos económicos y políticos que los mismos que pueden tener los siguientes criterios: (Sevilla, 2004)

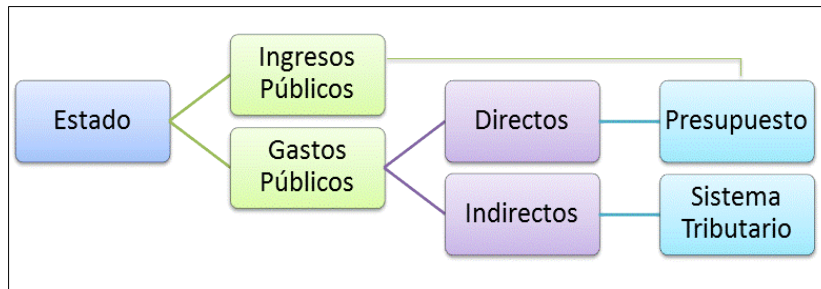
- El principio del beneficio, establece que el contribuyente pagará sus impuestos de forma proporcional a su consumo de bienes o servicios públicos; este principio no cumple con la condición de equidad.
- El principio de la capacidad de pago, considera que cada persona debe pagar sus impuestos proporcional a los ingresos recibidos. Según Musgrave y Musgrave (1992) este principio resuelve de mejor manera el problema de la redistribución, pero deja de lado la provisión de servicios públicos

Financiamiento del Estado: Gasto Público

La estructura del financiamiento del gasto público está compuesto por el gasto público directo y el ingreso, véase Diagrama N° 1, que se realiza mediante el Presupuesto General del Estado, mientras el gasto público indirecto son los gastos que se realizan mediante exenciones, deducciones, prórrogas, que tienen el propósito de alcanzar objetivos sociales, económicos, ambientales, entre otros; estas

deducciones se encuentran debidamente respaldadas por la Constitución de la República y las demás leyes vigentes en el país (Torres, 2008).

Diagrama N° 1 Financiamiento del Estado



Fuente: Centro de Estudios Fiscales, Servicio de Rentas Internas, www.cef.sri.gob.ec

Elaborado: Jadira Estrella Gordillo

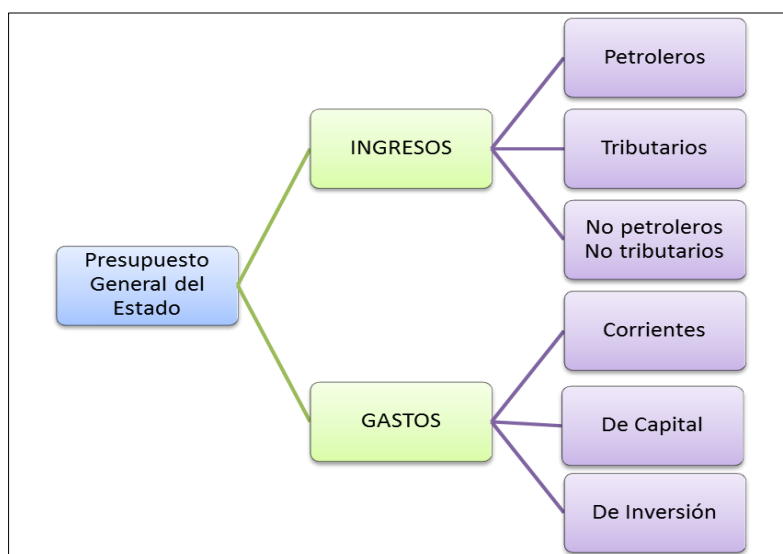
Gasto Público Directo

El gasto público directo es aquel que el gobierno realiza a través del Presupuesto General del Estado, y es considerado como la ley más importante que se promulga en un período determinado y que establece la política nacional en todos los ámbitos, además de ser la base sobre la que se moverá la economía estatal en ese período, el mismo que es administrado a través del Ministerio de Finanzas.

El Ministerio de Finanzas ecuatoriano respecto a la normativa y estatutos pertinentes, define al Presupuesto General del Estado como la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, la referencia de los Ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) y los Gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, otros, de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo).

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 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.

Diagrama N° 2 Presupuesto General del Estado



Fuente: Centro de Estudios Fiscales, Servicio de Rentas Internas, www.cef.sri.gob.ec

Elaborado: Jadira Estrella Gordillo

El ingreso público está conformado por: los ingresos petroleros que son los percibidos por la exportación de barriles de petróleo y la venta interna de sus derivados, como la gasolina y el diésel; los ingresos tributarios que consisten en los impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas y por el Servicio Nacional de Aduana; y, 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 de ciudadanía en el Registro Civil, por las consultas en los hospitales públicos o por la venta de servicios por ejemplo la electricidad.

Gasto Público Indirecto

Los Gastos Indirectos o de Transferencia son aquellas erogaciones que no corresponden a una prestación directa, sino que se refiere a transferencias monetarias a instituciones públicas o privadas como por ejemplo las aportaciones y los subsidios.

Las transferencias que se realizan como herramienta de incentivos económicos a través de subsidios o exoneración de impuestos, estas transferencias de recursos públicos son definidas como gastos tributarios las mismas que buscan:

- 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.

Gasto Tributario

El concepto de gasto tributario fue creado por Stanley S. Surrey, ex Asistente del Secretario de Hacienda del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, como una forma de representar la utilización política de recortes de impuestos para los medios que se alcanzaron por lo general a través del gasto presupuestario. En 1967, el Secretario Surrey argumentó que los miembros del Congreso estaban usando la política fiscal como un aparato de subvención, enorme para recompensar circunscripciones favorecidas y subvencionando las zonas estrechas de política. La Ley de Presupuesto del Congreso y Embalse de 1974 (CBA) define los gastos tributarios como "aquellas pérdidas de ingresos por las disposiciones de las leyes de impuestos federales que permiten un crédito especial, un tipo preferencial del impuesto, o el aplazamiento de la deuda tributaria" (Surrey, 1985).

Elaborar los presupuestos del gasto tributario es para transparentar la política fiscal; Estados Unidos y Alemania fueron los primeros países en hacerlo, y veinte años más tarde, esta práctica se extendió a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a unos pocos países en desarrollo (Cavalcanti & Li, 2000).

Definición del Gasto Tributario

El término Gasto Tributario sirve para referirse al conjunto de exoneraciones, deducciones, incentivos tributarios, alícuotas, diferenciales, y créditos; es el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regímenes o grupos de contribuyentes. (Córdova et al, 2008).

El gasto tributario también es llamado como "renuncia tributaria" (Martner, 2006), aludiendo al hecho de que el Estado desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo específico de política económica y social; el mismo no se incluye en el presupuesto como gasto público debido a que no es una transferencia ni un gasto incluido como glosa en el presupuesto general. En su lugar, es un ingreso tributario que no se percibe, que pertenece más al ámbito de la política tributaria que a la política de gasto público.

Los gastos tributarios son una transferencia de recursos públicos mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia. Por lo general, estas transferencias deberían mejorar la progresividad del sistema tributario, otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria, estimular el consumo de bienes considerados meritorios y, finalmente, incentivar la inversión en ciertos sectores o regiones. (Villela, Lemgruber, y Jorratt, 2010).

Herramienta de Política Pública: Gasto Tributario

Las políticas públicas son las respuestas que el Estado da a las necesidades o peticiones de la población estas pueden ser en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionada a un objetivo en común, estas son desarrolladas por el sector público y en algunos casos con la participación del sector privado (Gómez, 2010).

Las herramientas más utilizadas de política pública son:

- Desregularización, legalización, privatización, creación y simulación de mercados.
- Incentivos económicos: subsidios, impuestos.

- Regulación directa.
- Provisión de servicios directa o indirectamente (educación, sanidad, infraestructura, cultura).

Estas transferencias como herramienta de política pública tienen tres objetivos (Jorrat, 2008):

- Mejorar la progresividad del sistema tributario; los gastos tributarios buscan reducir la tributación de las personas con menores ingresos con el fin de mejorar la progresividad y la distribución de los recursos. Este tipo de tratamiento se realiza en especial con las exenciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de bienes de la canasta básica o servicio de transporte.
- Otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria; se refiere a los incentivos tributarios que buscan reducir las distorsiones propias de los impuestos, en este aspecto se encuentran las moratorias fiscales (tax holidays)¹.
- Estimular el consumo de bienes estimados *meritorios*²; los gastos tributarios desean incentivar el consumo de determinados bienes o servicios, lo que buscan favorecer a la educación, salud, vivienda, actividades deportivas o actividades culturales.

Los gastos tributarios deben poseer las siguientes características para que actúen como herramienta de política pública (Andino, 2010):

- Focalización, beneficiando tanto al grupo objetivo como a cualquier agente que cumpla o simule cumplir la normativa legal.
- Inequidad horizontal, sucede debido a que no todas las personas tienen las mismas preferencias o necesidades de consumo.
- Estímulos a la evasión y la elusión: la aplicación de gastos tributarios hacen más compleja la estructura tributaria. La incertidumbre que producen en cuanto a la correcta interpretación de las normas legales.
- Aumento de los costos de cumplimiento tributario; a mayor número de incentivos tributarios mayores son los costos en tiempo y dinero que los contribuyentes deben incurrir para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Clasificación de los Gastos Tributario

Los gastos tributarios existen cuando cumplen las siguientes condiciones: desvío de la normativa, pérdida de recaudación y ganancia a un grupo de contribuyentes. Estos se originan en disposiciones como (Nogueira et al, 2011):

- Exenciones, exoneraciones o hechos no gravados, son ingresos que se excluyen de las bases imponibles; son supresiones de la tributación y pueden tener un periodo de vigencia definido.
- Exclusiones, son hechos dejados fuera del ámbito de la aplicación de impuestos.
- Alícuotas reducidas, son desviaciones de las alícuotas generales establecidas para los impuestos.
- Deducciones, son las cuantías que se sustraen de la base imponible del impuesto.
- Créditos, son los montos que se permiten reducir del impuesto determinado.
- Tasas reducidas, alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- Diferimientos, postergación o rezago en el pago de un impuesto en el tiempo.
- Regímenes simplificados, especiales o promocionales; son disposiciones que incluyen a uno o varios impuestos y operan sobre pequeños contribuyentes.

¹ Tax holidays, los gobiernos suelen usar esta herramienta como incentivo para la inversión extranjera directa o estimular el crecimiento de las industrias seleccionadas.

² Bienes meritorios, Musgrave los define como: "tan meritorios que su satisfacción se hace a través del presupuesto público, adicionalmente a lo que se suministra del mismo bien a través del mercado y es pagado por los compradores privados".

- Devoluciones o reintegros; son adelantos o compensan financieramente a los contribuyentes.

Las diferencias del uso de estos gastos tributarios como herramienta de política pública radica en la diferenciación de las dimensiones fiscales que entre las excepciones y subsidios, véase la Tabla N° 1.

Tabla N° 1 Excepciones Tributarias y Subsidios Directos como Herramientas de Política Pública

DIMENSIÓN	EXCEPCIONES TRIBUTARIAS	SUBSIDIOS DIRECTOS
Accesibilidad de beneficiarios	Simple por su automaticidad.	Más compleja, pues requiere selección.
Costos administrativos	Bajos para la franquicia, pero altos para el sistema tributario como un todo, por complejizarlo.	De nivel medio, por la necesidad de un sistema de selección y asignación.
Posibles malos usos	Espacios para elusión, evasión y la búsqueda de rentas.	Espacios para arbitrariedades y captura del ente asignador.
Flexibilidad	Opera con leyes permanentes, generando estabilidad, pero también inercia.	Opera con presupuestos, evaluaciones y reasignaciones periódicas.
Transparencia y rendición de cuentas	Su automaticidad no considera formas de control ni rendición de cuentas.	Al ser un gasto gubernamental, debe ser aprobado por el Legislativo.
Control de gastos	Gastos determinados ex post, inciertos y no acatables, pudiendo generar desequilibrios fiscales.	Gasto programado y controlado, acotado a Ley de Presupuesto.
Efectividad	No se puede asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar. Se financian casos infra marginales.	Riesgo de desplazamiento del accionar privado y dificultad para asegurar adicionalidad.
Equidad	Sólo acceden quienes tributan, y más intensivamente quienes tienen mayores ingresos.	La discrecionalidad puede facilitar un acceso más equitativo, posibilitando la focalización de beneficiarios.

Fuente: M. JORRAT, (2008). Análisis del Gasto Tributario y Propuestas de Incentivos Fiscales a la Inversión y al Empleo en Ecuador.

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Los gastos tributarios se pueden clasificar también en aquellos que reducen la base imponible, y los que reducen el impuesto adeudado. Los que reducen la base imponible son los privilegios fiscales, desgravaciones o diferimientos, deducciones, reducciones, exenciones de impuestos e incentivos tributarios. Y, los gastos tributarios que reducen el impuesto adeudado en una cantidad fija son los llamados créditos tributarios aplicados en función de las circunstancias personales de las personas, generalmente a hogares de bajos ingresos y con muchos descendientes (Bratic, 2006).

También se los puede clasificar por su tipo de recuperación. El gasto recuperable genera una nueva recaudación tributaria por concepto de actividades asociadas al gasto tributario inicial, se puede asemejar a la inversión pública con posible retorno positivo; al ser parcialmente recuperable, se acerca al concepto de préstamo subsidiado. Por su parte, el gasto no recuperable se acerca al concepto de subsidio (Córdova et al, 2008).

Ventajas y Desventajas del Gasto Tributario

Las ventajas y desventajas de los gastos tributarios no han sido estudiadas a fondo debido a que no existen evaluaciones costo–beneficio lo que ha promovido dificultades para identificar al beneficiario efectivo, es decir quien esta tras el objetivo de la política económica o social.

Ventajas

Los gastos tributarios promueven la participación del sector privado en la economía y reducen los costos asociados a la gestión del gasto público, esto se puede verificar con evidencia empírica con el comportamiento del contribuyente así también en el costo de gestión de los gastos tributarios (Nogueira et al, 2011).

Varios autores mencionan los siguientes aspectos positivos de los gastos tributarios (Swift et al, 2004):

- Incentivan la participación del sector privado en programas económicos y sociales donde el gobierno juega un rol principal.
- Promueven la toma de decisiones privada por sobre la toma de decisiones del gobierno.
- Reducen la necesidad de supervisión estatal de los gastos directos equivalentes que requiere todo gasto directo.

Tokman et al. (2006) y Surrey (1970) coinciden en que desde el punto de vista de la accesibilidad para beneficiarios, los gastos tributarios tienen una ventaja frente a los subsidios, debido a que los segundos requieren de selección previa, mientras que los gastos tributarios son automáticos; así como los costos administrativos son bajos para el Estado. (Paredes, 2011).

Existen razones políticas de fondo que hacen de los gastos tributarios una herramienta de política (Toder, 2001):

- Efecto sobre la opinión pública, los gastos tributarios son utilizados por los líderes políticos, para reducir el gasto y, a su vez, los impuestos, esta política promueve objetivos económicos y sociales, con similares efectos sobre la distribución del ingreso y la asignación de recursos que los programas de gasto.
- Gozan de mayor aceptación social, tiene mayor aceptación que los programas de gasto.

Desventajas

Las desventajas de los gastos tributarios han sido estudiadas ampliamente en las que destacan principalmente (Nogueira et al, 2011; Andino, 2009; Jorrot De Luis, 2009 y Cavalcanti y Li, 2000; Bratić, 2006)

- Pérdida de recaudación para el Estado, la cual no se debe considerar solo la recaudación corriente sino también la que se pierde por posibles fraudes, afectando al presupuesto del estado y a la redistribución.
- Tasas impositivas altas, con la introducción de gasto tributario se requerirán tasas más altas si una parte de la recaudación potencial se pierde por causa de su aplicación.
- Ineficiencia en la asignación de recursos en la economía, los gastos tributarios crean sobre ganancias por lo que se debe tomar en cuenta el desperdicio de recursos que se pueden generar.
- Inequidad horizontal o vertical, las cargas tributarias dejan de ser iguales para todos los contribuyentes. El gasto tributario es regresivo por naturaleza pues beneficia a quienes pagan impuestos. Además, provoca inequidad vertical, ya que no todos tienen la misma posibilidad de beneficiarse de las reducciones de impuestos que requieren un nivel de gasto mínimo. Por otro lado, la existencia de gasto tributario puede contribuir a la percepción de que el sistema tributario es injusto, pues no todas las personas califican y para quienes si lo hacen el beneficio usualmente crece a medida que crece el ingreso imponible.
- Distorsionan la neutralidad del sistema tributario, un sistema tributario neutral asume una base tributaria amplia sin gastos tributarios y con un sistema estandarizado de impuestos; los gastos tributarios pueden causar ineficiencia económica.

- Reducen la transparencia del sistema tributario y de las finanzas públicas en general, difíciles de administrar y controlar pues no están sujetos a las mismas reglas de control a las que están sometidos otros tipos de gasto
- Crean ganancias inesperadas, la mayoría de los gastos tributarios estimulan para que las personas hagan aquello que habrían hecho de todas formas, por lo que finalmente el estímulo se transforma en un premio para quienes se benefician y estimula actividad adicional.

Importancia de la medición del Gasto Tributario

La importancia de la medición de los gastos tributarios radica en la racionalización de los recursos ya que es limitada la posibilidad de incrementar las tasas impositivas o introducir nuevos impuestos, el objetivo principal es la recaudación.

La necesidad de cuantificar la renuncia tributaria es transparentar los gastos presupuestarios siendo estos directos o no; se debe tomar en cuenta que un gasto tributario afecta a los principios tributarios como son eficiencia, equidad y simplicidad.

A partir de 1998, las normas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) sugieren los gastos tributarios sean incluidos en el presupuesto debido a que son gastos indirectos del gobierno permitiendo la toma de decisiones. Investigaciones realizados (Departamento de Estudios Tributarios, 2008) preponderan la importancia de la transparencia y eficacia con que deben determinarse, programarse y ejecutarse los gastos públicos, debido a que esto ayuda en la percepción del gobierno por la sociedad y ayudará en el grado de cultura tributaria de un país.

Las razones que justifican el análisis del gasto tributario son: (Villela, Lemgruber, y Jorratt ,2010)

- Medir el gasto tributario permite cuantificar la acción del Estado en el país de manera más ajustada y compararlo con otros países. Córdova et al (2008) sugieren que se realice forma anual, como se hace en Estados Unidos desde 1968.
- La elaboración de informes del gasto tributario puede reducir posibles injerencias políticas y discrecionalidad administrativa en la distribución de los beneficios; es decir, se relaciona con la economía política que está detrás de la creación, revisión, evaluación y modificación de los gastos tributarios a través del tiempo así como la evaluación sistemática en términos de equidad, eficiencia y eficacia relativa como se haría con políticas de gasto directo.
- Los gastos tributarios se usan con el fin de mejorar la progresividad del sistema tributario (Jorrat, 2009); pero en algunos casos no se especifica a los beneficiarios e introducen distorsiones en términos de inequidad horizontal y vertical.

Propósitos de la medición del Gasto Tributario

Los propósitos de la medición del gasto tributario son:

- Cuantificar la pérdida de recaudación que tiene el Estado al aplicar gastos tributarios.
- Cuantificar la ganancia de recaudación que se obtienen si se eliminarían los gastos tributarios, en esta medida se debe tomar en cuenta el comportamiento del contribuyente y suponer un análisis en equilibrio general.
- Cuantificar el reemplazo de los gastos tributarios por subsidios o transferencias, es decir, gasto públicos explícitos.
- Evaluar el desempeño de los programas en el cumplimiento de los objetivos que persiguen.

Metodologías para la Medición del Gasto Tributario

El mayor interés para medir el gasto tributario es porque el mismo es la pérdida que soporta el Estado, es suponer la cuantificación del costo fiscal experimentado en uno o varios años vencidos; en algunos países la obligatoriedad de esta medición tiene periodicidad en cambio en otros países realizan la medición a partir de las proyecciones realizadas en el pasado.

El horizonte de tiempo para el cálculo del gasto tributario por lo general es de un año, aunque si un país maneja un presupuesto plurianual puede considerar varios años.

Los métodos de medición pueden ser simples agregaciones de la información hasta sofisticados modelos de equilibrio general; pero se pueden resumir en los siguientes y pueden combinarse para crear variantes: (Nogueira et al, 2011)

- Agregaciones o simulaciones agregadas que usan información tributaria que consiste en cálculos matemáticos sencillos utilizando los valores parciales o totales específicos de los contribuyentes, la información se obtiene de las administraciones tributarias.
- Cálculos indirectos usando estadísticas o cualquier otra información de carácter agregado, administrada por organismos públicos o privados que radica en la aplicación de operaciones aritméticas con información de censos y cuentas nacionales que tratan de replicar la determinación de los impuestos.
- Modelos de microsimulación o similares, analizan datos individualizados y pueden ser estáticos o dinámicos.

Los enfoques para realizar la medición del gasto tributario son (Barahona, Ramírez y Pérez, 2010):

1. Método Ex Post o pérdida de la recaudación

Es un método que estima la recaudación que deja de percibir la administración tributaria, en un período anterior de la eliminación del beneficio, debido a la existencia del tratamiento impositivo preferencial. El supuesto de este método es que el comportamiento de los contribuyentes se mantiene inalterado por la derogación del incentivo tributario.

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

- 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.
- 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.

2. Método Ex Ante o de Ingreso Adicional

Se diferencia del método anterior por un supuesto acerca del efecto que tendrá en los beneficiarios la eliminación de tratamiento especial, por lo que se denomina también “ganancia

de recaudación”, ya que pretende medir el aumento que efectivo que se producirá en los ingresos fiscales por la eliminación del beneficio, considerando el supuesto del cambio de comportamiento de los beneficiarios.

La aplicación de este método es limitado, debido a que debe usar 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.

Para el uso de este método se debe tomar en cuenta el comportamiento y los efectos que causa la eliminación de este beneficio preferencial que son:

- Efectos del comportamiento de los contribuyentes.
- Efectos en el nivel de actividad económica que repercute en la recaudación.
- Interacción entre tributos.

3. Método de Gasto Directo Sustitutivo o Gasto equivalente

Este método mide el gasto tributario mediante la equivalencia en gasto directo del Estado para igualar el beneficio que le otorga la provisión tributaria al contribuyente; es decir, estima qué gasto directo se requiere para lograr el mismo beneficio si un gasto tributario fuera reemplazado por un programa de gasto directo tomando en cuenta las tasas marginales de inversión por parte de los receptores, para el cálculo se deben considerar dos variantes:

- 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.
- 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.

Gasto Tributario en América Latina

Córdova et al. (2008) identifican los principales gastos tributarios para América Latina y el Caribe de acuerdo a su incidencia en los distintos ámbitos económicos y los clasifica por tipo de impuesto: reducción del impuesto al valor agregado (IVA), reducción de impuestos a la renta personal, reducción de tasas e impuestos aduaneros y la reducción de impuestos a la renta corporativa.

Algunos países de América Latina, en los últimos años, han empezado a realizar una estimación oficial de los gastos tributarios, que se incluye en el presupuesto general o se los anexa al mismo con carácter informativo. En la Tabla N° 2 se puede ver las principales características del cálculo del gasto tributario para América Latina.

Tabla N° 2 Principales Características de las Estimaciones de Gastos Tributarios de América Latina

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	GUATEMALA	MEXICO	PERU
FUENTE	Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración Nacional	Informe de Gastos Gubernamental Indirectos de naturaleza tributaria.	Informe de las Finanzas Pública. Proyecto de Ley de Presupuesto.	Mensaje del Proyecto de Ley del PGN	Gasto Tributario (SRI)	Informe de Gasto Tributario. Proyecto de Presupuesto	Presupuestos de Gastos Fiscales (SHCP).	Marco Macroeconómico Multianual.
CARÁCTER OBLIGATORIO	Ley 25.917 de régimen federal de responsabilidad fiscal (2004)	Constitución federal, Art. 165 (1988)	Constitución Política de la República, Art. 19, num. 22	Ley 788, Art. 87 y Ley 819 2002 y 2003)	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Compromisos del pacto fiscal (2000)	Ley de ingresos de la Federación (desde 2002)	Ley 27.245 de responsabilidad y transparencia fiscal (2000)
PERIODICIDAD	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
IMPUESTOS	- Ganancias - IVA - Combustible - Comercio exterior - Bienes Personales - Internos	- Renta - Importaciones - IPI - IOF - Propiedad territorial rural - PIS - PASEP - Lucro líquido	- Renta - IVA	- Renta - IVA	- Renta - IVA	- Renta - IVA - IPF - IETAAP - Aranceles - Petróleo - Tabaco - Bebidas	- Renta - IVA - IETU - Impuestos Especiales	- Renta - GV - ISC - Ad valorem - Derechos Especiales - ISND

	- Ganancia Mínima presunta - Seguridad social	- Cofins				- Vehículos - Cemento		
TIPOS DE GASTOS TRIBUTARIOS	- Exenciones - Deducciones - Alícuotas reducidas - Regímenes de promoción - Pagos con bonos o certificados de crédito fiscal	- Exenciones - Deducciones - Alícuotas diferenciadas - Programas de apoyo o promoción - Zonas francas	- Exenciones - Deducciones - Alícuotas reducidas - Diferimientos - Amortización acelerada - Regímenes especiales - Créditos tributarios	- Exenciones - Deducciones - Descuentos - Exclusiones	- Exenciones - Deducciones	- Exenciones - Deducciones - Crédito fiscal - Franquicias - Desgravamen arancelaria - TLC - Contingentes arancelarios	- Exenciones - Deducciones - Alícuotas diferenciales - Diferimientos, subsidios y créditos fiscales - Regímenes especiales	- Exenciones - Deducciones - Alícuotas diferenciales - Devoluciones - Diferimientos - Inafectaciones - Zonas francas
METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN	EX POST (Largo Plazo)	EX POST (Largo Plazo)	EX POST (Corto Plazo), cambio de comportamiento	EX POST	EX POST	EX POST	EX POST (Corto Plazo)	EX POST (Corto Plazo)
MARCO DE REFERENCIA	Legislación Tributaria	Legislación Tributaria	Legislación Tributaria (Renta) Base de Consumo (IVA)	Legislación Tributaria (IVA a tasa de 1%)	Legislación Tributaria	Legislación Tributaria	Renta mundial IVA tipo consumo	Legislación Tributaria

Fuente: JÍMENEZ PODESTÁ (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

De la tabla comparativa de las características de las estimaciones de gastos tributarios se puede observar lo siguiente:

- La terminología de gasto tributario difiere según cada país: en Argentina, Chile y Perú se denominan gastos tributarios; en Brasil beneficios tributarios y en Colombia incentivos fiscales y exenciones.
- En los países analizados se les consideran de naturaleza extrapresupuestaria (off budget) y ajena al proceso de evaluación al que están sujetos los gastos directos.
- Para la estimación se adopta el criterio de clasificación por tipo de tributo y se identifican los sectores beneficiados o los objetivos.

En la mayoría de los países de América Latina existen gastos tributarios que buscan una amplia variedad de objetivos y que se relacionan en casi todos los países, en la Tabla N° 3 se muestra el gasto tributario de varios países de esta región evidenciando que la pérdida de recaudación es superior al 2% del PIB en la mayoría de casos.

Tabla N° 3 Gasto Tributario de Países de América Latina, 2000 - 2009

País	Año									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina		3,01	2,71	2,41	2,01	2,21	2,11	2,20	2,14	2,08
Brasil	1,58	1,51	1,78	1,70	1,40	1,69	1,99	2,29	2,77	3,20
Chile		4,43	4,22	3,87	3,45	4,38	4,05	4,88	3,96	3,96
Colombia						3,70	3,96	3,52		
Guatemala	12,00	12,30	12,70	12,50	12,30	8,40	8,50	8,60		
México			5,26	6,05	5,28	6,32	5,59	5,38		
Perú					1,83	2,07	2,24	2,22	2,05	1,81

Fuente: JORRAT, M. (2009). Sobre la base de informes oficiales de los países

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

En la última década el análisis del gasto tributario se realiza para mejorar la eficiencia general del sistema tributario mediante el nivel de recaudación y la equidad horizontal. La implementación de gasto tributario en algunas ocasiones han permitido aumentar la formación bruta de capital, mayor actividad económica al sector beneficiado pero en algunos casos también han originado corrupción, han sido aprovechados por empresas que aprovecharon de este instrumento para aumentar su rentabilidad mediante la reducción de los costos; la utilización de estos incentivos de esta forma modifican la distribución sin un aumento real de la inversión nacional.

Los gastos tributarios tienen un impacto negativo tanto sobre la equidad como sobre la eficiencia debido a que son renuncias de ingresos tributarios que limita el espacio fiscal y la inversión social; en términos de eficiencia, los gastos tributarios han creado problemas de competencia tributaria y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial.

Gasto Tributario en Ecuador

En Ecuador, a partir del 20 de octubre de 2010 mediante registro oficial N° 306 se decretó en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador lo siguiente:

“Art.94. Renuncia de ingresos por Gasto Tributario.- Se entiende por Gasto Tributario los recursos que el Estado, en todos los niveles de gobierno, deja de percibir debido a la deducción, exención, entre otros mecanismo, de tributos directos o indirectos establecidos en la normativa

Para el Gasto Tributario de los ingresos nacionales, la administración tributaria nacional estimará y entregará al ente rector de las finanzas públicas, la cuantificación del mismo y constituirá un anexo de la proforma del Presupuesto General de Estado.

Para el Gasto Tributario de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados, la unidad encargada de la administración tributaria de cada gobierno autónomo, lo cuantificará y anexará a la proforma correspondiente”.

El Servicio de Rentas Internas (SRI), siendo la administración tributaria, es la institución encargada de estimar el gasto tributario del Ecuador. El Centro de Estudios Fiscales (CEF) es una Dirección Nacional del SRI que tiene las funciones de capacitar a los funcionarios de la administración tributaria y, la elaboración de investigación y estudios que permitan a la Administración tomar decisiones.

El Centro de Estudios fiscales para el cálculo del gasto tributario utiliza el método ex post para realizar esta estimación determinando la recaudación que podría obtenerse si se gravara de acuerdo a un sistema de referencia. En base a las leyes que rigen a los gastos tributarios en el Ecuador, el CEF contabilizó un total de 126 gastos tributarios que por tipo se encuentran distribuidos:

Tabla N° 4 Inventario de Gastos Tributario por Tipo

Tipo de Gasto Tributario	Número
Crédito Tributario	2
Deducciones	11
Devolución	3
Depreciación Acelerada	1
Diferimiento	2
Exoneración	99
Reducciones	8
Total	126

Fuente: JORRAT, M. (2009). Sobre la base de informes oficiales de los países

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Del total de gastos tributarios contabilizados, 54 beneficios provienen del Impuesto a la Renta, 45 beneficios corresponden al Impuesto al Valor Agregado y los 11 restantes a impuestos como el ICE, a la contaminación y botellas plásticas no retornables:

Tabla N° 5 Inventario de Gastos Tributarios por Clase de Impuesto

Tipo de Gasto Tributario	Numero
Impuesto a la Renta	49
Impuesto al Valor Agregado	40
Impuesto a las Tierras Rurales	11
Impuesto Ambiental a la Contaminación	10
Impuesto a la Salida de Divisas	6
Impuesto a los Consumos Especiales	3
Impuesto a los Vehículos Motorizados	6
Impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables	1
Total	126

Fuente: JORRAT, M. (2009). Sobre la base de informes oficiales de los países

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

La clasificación por objetivo de los gastos tributarios en el país se muestra a continuación:

Tabla N° 6 Gasto Tributario por Objetivo, 2011

Objetivo	Tipo de Impuesto	Gasto tributario
Beneficio	Imp. Renta Sociedades	Gastos desde el exterior Convenios de doble tributación Sin fines de lucro
	Imp. Renta Personas Nat.	Deducciones Aportes IESS Décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones Gastos Personales Ingresos Exentos por pensiones jubilares Rebaja personas discapacitadas Rebaja personas tercera edad
	Impuesto al Valor Agregado	Bienes Papel, periódicos, revistas, Libros, etc. Servicios Salud Servicios Alquiler y arrendamiento de inmuebles Servicios básicos Servicios Educación Servicios los funerarios Servicios Financieros Servicios Peajes Servicios Lotería Junta de Beneficencia de Guayaquil Devolucion y Reintegro
Incentivo	Imp. Renta Sociedades	Depreciación acelerada Reinversión de utilidades Deducciones por Leyes especiales Dividendos Reducción 1pp tarifa IRC COPCI Reducción 1pp tarifa retenciones COPCI
	Imp. Renta Personas Nat.	Rendimientos Financieros
	Impuesto al Valor Agregado	Decreto 1232
Ambos	Imp. Renta Sociedades	Deducción por nuevos empleos Amortización de pérdidas Ingresos exentos Crédito ISD Mandato agrícola Sociedades Anmistía Ingresos Exentos COPCI Deducciones COPCI
	Impuesto al Valor Agregado	Bienes Alimenticios Bienes Leche y derivados Bienes Pan, Fideos, Azúcar, panela, etc. Bienes Medicamentos Servicios Transporte de pasajeros y carga Servicios Seguros y reaseguros de Salud y vida

Fuente: JORRAT, M. (2009). Sobre la base de informes oficiales de los países

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

El gasto tributario en el Ecuador alcanzó USD 4,100.6 millones para el año 2012; USD 1,763.5 millones de beneficios tributarios en Impuesto al Valor Agregado y USD 2,342.5 millones de beneficios tributarios en Impuesto a la Renta.

Tabla N° 7 Gasto Tributario, 2012

Detalle	Millones USD	% Gasto Tributario Total	% Recaudación	% PIB
Gasto Tributario del IVA	1,763.5	42.9%	15.9%	2.1%
Gasto Tributario de Renta	2,342.5	57.1%	21.1%	2.8%
Total Gasto Tributario	4,106.0	100.0%	37.0%	4.9%

Fuente: JORRAT, M. (2009). Sobre la base de informes oficiales de los países
Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

El gasto tributario total del año 2012 representa el 4.9% del PIB y en términos desagregados, el gasto tributario del IVA comprende el 2.1% del PIB, mientras que el gasto tributario en el Impuesto a la Renta constituye el 2,8%.

Tabla N° 8 Gasto Tributario y PIB, 2012

Detalle	Millones USD	% Gasto Tributario Total	% Recaudación	% PIB
Gasto Tributario del IVA	1,763.45	42.9%	15.9%	2.1%
Bienes (incluye decreto 1232 y devoluciones)	1,093.21	26.6%	9.9%	1.3%
Servicios	670.25	16.3%	6.0%	0.8%
Gasto Tributario de Renta	2,342.55	57.1%	21.1%	2.8%
Personas Naturales	388.92	9.5%	3.5%	0.5%
Sociedades	1,953.62	47.6%	17.6%	2.3%
Total Gasto Tributario	4,106.0	100.0%	37.0%	4.9%

Fuente: ENIGHUR año 2011-2012, BD SRI

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

En el cálculo se incluyen todas las exoneraciones, exenciones y deducciones en el Impuesto a la Salida de Divisas, el Impuesto a los Consumos Especiales, el Impuesto a los Vehículos Motorizados, el Impuesto a las Tierras Rurales, el Impuesto a los Activos en el Exterior, el Impuesto a la Contaminación Vehicular y el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables.

El monto de gasto tributario por objetivo se muestra a continuación:

Tabla N° 9 Gasto Tributario por Objetivo, 2012

GASTO TRIBUTARIO POR OBJETIVO AÑO 2012				
Clasificación	Millones USD	% Gasto Tributario Total	% Recaudación	% PIB
Beneficio	1,187.4	28.9%	10.7%	1.4%
Incentivo	1,025.9	25.0%	9.3%	1.2%
Beneficio e incentivo	1,892.6	46.1%	17.1%	2.3%
GASTO TRIBUTARIO TOTAL	4,106.0	100.0%	37.0%	4.9%

Fuente: ENIGHUR año 2011-2012, Bases de datos del SRI

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios

Efectividad del Gasto Tributario

En las actividades diarias de cada persona se evalúan los resultados y objetivos alcanzados frente a los propuestos, este análisis genera dudas sobre si los recursos fueron optimizados y si se cumplió el objetivo final.

El gasto tributario puede ser evaluado con medidas como son la efectividad, eficacia, y eficiencia, conceptos que tienen significados diferentes pero que se articulan perfectamente entre sí, proporcionando los parámetros necesarios para estimar si se ha realizado una labor con óptima calidad. (González, 2002)

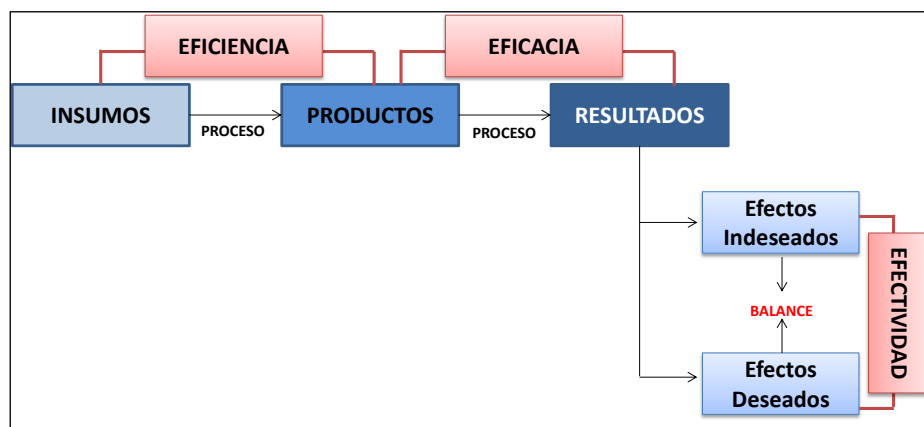
En economía, estos conceptos son utilizados en sentido orientador hacia la gestión pública, para temas cualitativos y cuantitativos, los mismos que determinan el grado de logro de los objetivos planteados, de allí que se ve la importancia de conocer el significado y diferencias de esta terminología.

Según Tokman et al (2006) la evaluación teórica de beneficios y costos tributarios debe ser medida mediante:

1. Efectividad, mida la variación de la variable objetivo atribuyendo directamente al beneficio, gasto, tributario sin tomar en cuenta los efectos de otras variables.
2. Eficiencia, compara los beneficios y los costos del incentivo tributario, si los beneficios se derivan de los costos.
3. Eficiencia relativa, constatar si otros instrumentos son más eficientes.

El modelo más simple y completo, para la explicación de estos términos se encuentra plasmado en el libro del profesor Kilian Zambrano (2004), véase el Diagrama N° 3, en el cual de forma gráfica se plantea la estructura y lógica de una operación.

Diagrama N° 3 Estructura lógica de una operación



Fuente: Kilian Z. (2004) Planificación y Control de la Producción Pública, Lito Formas
Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Efectividad viene del verbo latino *efficere* que significa ejecutar, llevar a cabo, efectuar, producir, obtener como resultado; según la Real Academia Española se define como la “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera” y también como “Realidad, validez”.

En este sentido, este término hace referencia al logro de los resultados propuestos en forma oportuna. Es el óptimo empleo y uso racional de los recursos disponibles en la consecución de los resultados esperados. Es la conjunción de eficacia y eficiencia. Se le define como la óptima relación existente entre los productos, servicios o resultados alcanzados y el uso que se hace de los recursos.

Este término refiere al impacto que se alcanza a causa de una acción llevada en condiciones habituales, reales. Este concepto bajo un enfoque económico quiere decir que el propósito se ha logrado bajo las condiciones reales existentes, los recursos puestos en función para ese fin fueron efectivos.

Medir la efectividad de un gasto tributario implica medir sus beneficios. El beneficio que se busca al implementar un gasto tributario es aumentar la inversión mediante la reducción del costo del capital.

Existen varios inconvenientes para la estimación de la efectividad del gasto tributario como:

- Determinar si la nueva inversión se hubiese realizado o no sin la presencia del gasto tributario, es decir, involucrar el comportamiento de los agentes
- No todos los gastos tributarios provocan crecimiento económico.
- El efecto de crowding out, en donde el gasto tributario fuese redundante, es decir, que la inversión promovida no desplace inversiones ya instaladas.

A su vez, los gastos tributarios generan externalidades positivas asociadas como inversiones en investigación y desarrollo, transferencias de tecnología a otros sectores de la economía y aumento de la calidad de la fuerza de trabajo; medir las externalidades implican:

- Las externalidades sólo pueden ser evaluadas a través de modelos de equilibrio general.
- Los efectos multiplicadores de las inversiones favorecidas con gasto tributario utilizan matrices de insumo-producto que discriminan a los sectores con mayores efectos multiplicadores.

Indicadores de efectividad del Gasto Tributario

1. Tasas efectivas de Tributación

Las tasas efectivas de tributación permiten comparar directa e intuitivamente la carga tributaria de diferentes países (Roca, 2010); consideran la tasa legal y las disposiciones de la legislación que determinan la base imponible del impuesto lo que permite reflejar la carga tributaria efectivamente tributaria; la tasa efectiva después de aplicar el gasto tributario es un indicador indirecto de la efectividad de los mismos. Este indicador no proporciona el impacto final en la variable objetivo por lo que es útil para ayudar a decidir si se concede el beneficio, ex ante, pero no para medir la eficacia directa.

2. Análisis Econométricos

Los análisis econométricos estiman el impacto de las variables tributarias en particular de los beneficios tributarios en inversión extranjera directa y/o en la formación bruta de capital privado; es decir calcula la respuesta de la demanda de inversión a las variables tributarias, elasticidad. La elasticidad es otro indicador de efectividad de los gastos tributarios. (Roca, 2010). Es importante tomar en cuenta que no es sencillo relacionar la efectividad de los beneficios tributarios con los costos de los mismos.

3. Encuestas Empresariales

Este análisis se realiza a través de encuestas de opinión empresarial que permiten tener una idea aproximada de la efectividad del gasto tomado como un beneficio tributario , pero la ausencia de una muestra representativa o un mal tratamiento de los datos es frecuente así como la diferente forma de entender que tienen los encuestados. (Roca y Sebastián, 2006).

4. Costo - Eficiencia

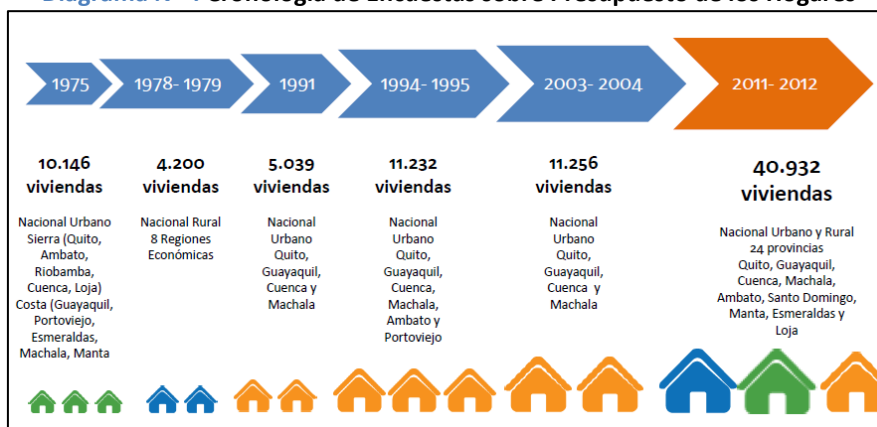
Estimar un ratio de costo – eficiencia de los gastos tributarios, donde el numerador del ratio es la variación porcentual de la tasa de la marginal efectiva de imposición y el denominador es el valor presente de la variación de recaudación; se calcula este índice para diferentes gastos tributarios. (Bolnick, 2004).

El Servicio Transporte Público

Hogares Urbanos y Rurales: Gastos en Servicio de Transporte Público

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ha realizado desde 1975 encuestas sobre el presupuesto de los hogares. En los años 2003 – 2004, la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos (ENIGHU) y en el 2011-2012 extendió la muestra a los hogares rurales (ENIGHUR); estas encuestas son las más importantes del país que permite tener una radiografía de la economía de los hogares urbanos y rurales a partir de las características demográficas y socioeconómicas de los miembros del hogar.

Diagrama N° 4 Cronología de Encuestas sobre Presupuesto de los Hogares



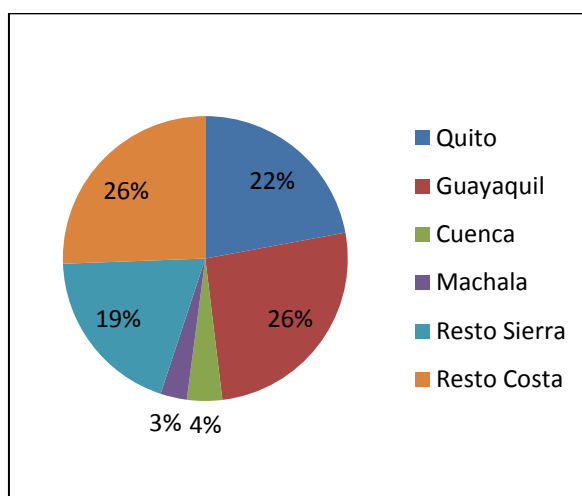
Fuente: INEC (2013). Principales Resultados ENHIGUR 2011 - 2012

Elaborado por: INEC

2003-2004: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Hogares Urbanos

La encuesta del año 2003 – 2004 fue realizada en 1.702.932 hogares urbanos, la muestra se divide en las siguientes ciudades del país:

Gráfico N° 1 Distribución de los Hogares, ENIHU 2003 - 2004

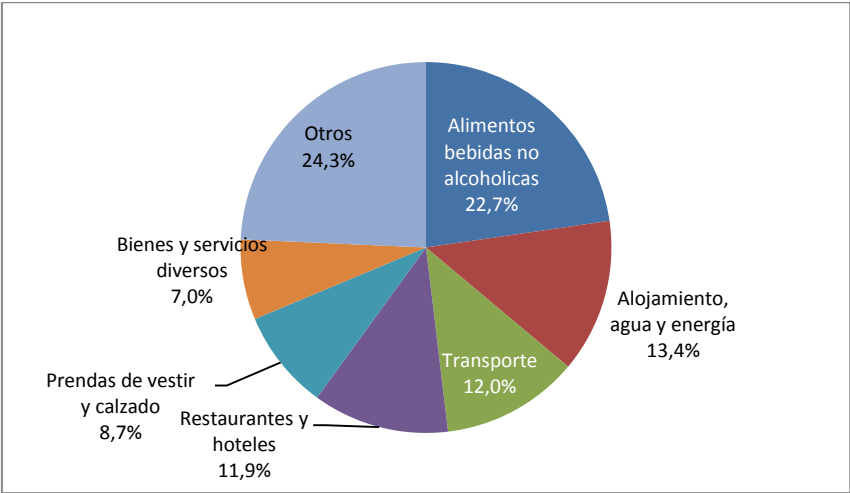


Fuente: INEC (2005). Base de Datos ENHIGU 2004

Elaborado por: Jadira Estrella Gordillo

La ciudad de Guayaquil tiene la distribución con 442.762 hogares encuestados seguido por la ciudad de Quito con un total de 376.054 hogares que representan el 22%. Según la ENIGHU, el gasto promedio de los hogares urbanos fue de USD 529 dólares.

Gráfico N° 2 Consumo de Hogares, ENIHU 2003 - 2004

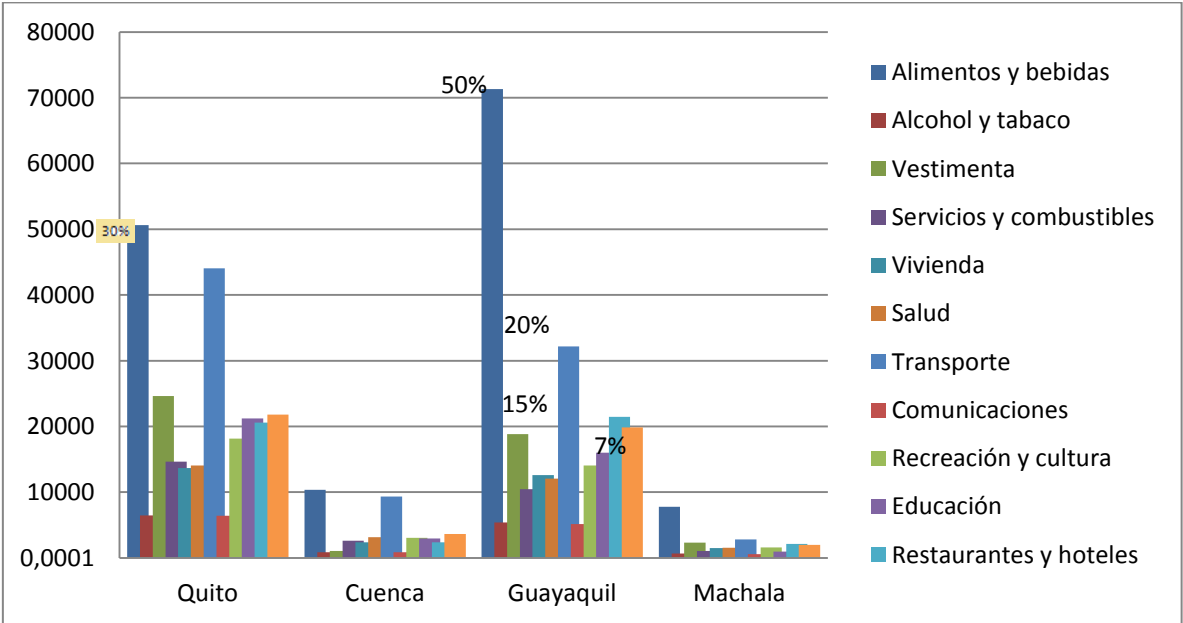


Fuente: INEC (2005). Base de Datos ENHIGU 2004

Elaborado por: Jadira Estrella Gordillo

El principal rubro de gasto de los hogares es el de Alimentos y bebidas no alcohólicas, siendo el porcentaje de 22,7% del total del consumo de los hogares, seguido por alojamiento, agua y energía (13,4%) y de transporte (12%).

Gráfico N° 3 Tipo de Consumo de los Hogares, ENIHU 2003 - 2004



Fuente: INEC (2005). Base de Datos ENHIGU 2004

Elaborado por: Jadira Estrella Gordillo

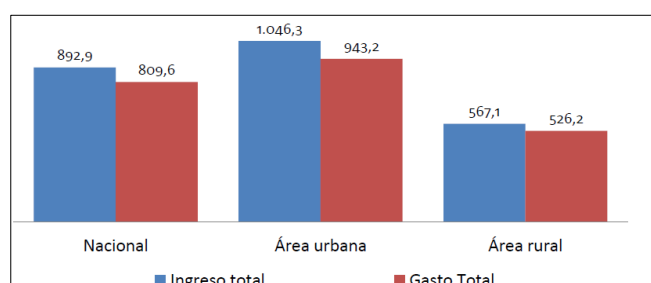
Los hogares de Guayaquil gastan más en alimentación de los encuestados con un 50% y el 20% gastan en transporte sea este por consumo de gasolina o por que viajan en buses; los hogares de la ciudad de Quito gastan un 30% en alimentación y el 25% en gastos de transporte esto se puede dar porque es una ciudad que existe mucho congestionamiento.

2011-2012: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Hogares Urbanos y Rurales

La ENIHGUR fue realizada a 39.617 hogares urbanos y rurales en las 24 provincias del país, el dominio de estudio se definió con las bases del censo del 2010. Los resultados obtenidos del censo tienen la clasificación según área geográfica.

El ingreso promedio mensual que percibe los hogares urbanos es mayor que el rural, como se muestra en el siguiente gráfico, a su vez el gasto es proporcional.

Gráfico N° 4 Ingreso total promedio y gasto mensual promedio, ENIHUR 2011 - 2012



Fuente: INEC (2013). Base de Datos ENHIGU 2011-2012

Elaborado por: INEC

El gasto de consumo total de los hogares es USD 2.393.571.816 dólares, este gasto se refiere al valor de los bienes y servicios de consumo adquiridos por los hogares para la satisfacción de sus necesidades. Del total de ingresos el 24,4% del gasto de los hogares es destinado a la adquisición de Alimentos y Bebidas no alcohólicas, seguido por transporte con el 14,6% del gasto.

Tabla N° 10 Gasto Tributario por Objetivo, ENIGHUR 2012

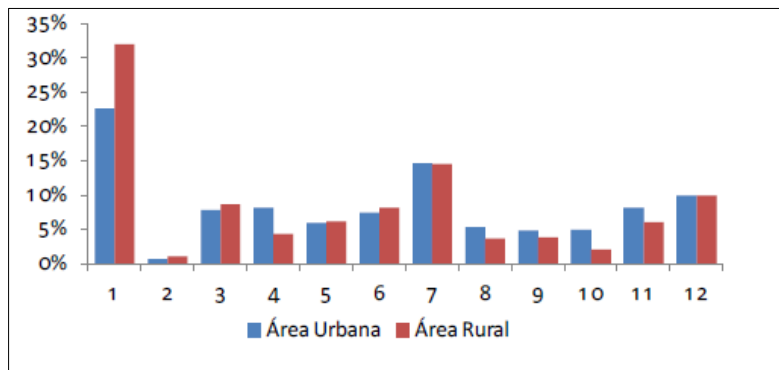
Divisiones	Gasto Corriente mensual (en dólares)	%
Alimentos y bebidas no alcohólicas	584.496.341	24,40
Transporte	349.497.442	14,60
Bienes y servicios diversos	236.381.682	9,90
Prendas de vestir y calzado	190.265.816	7,90
Restaurantes y hoteles	184.727.177	7,70
Salud	179.090.620	7,50
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	177.342.239	7,40
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	142.065.518	5,90
Comunicaciones	118.734.692	5,00
Recreación y cultura	109.284.976	4,60
Educación	104.381.478	4,40
Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	17.303.834	0,70
Gasto de Consumo del hogar	2.393.571.816	100,00

Fuente: INEC (2013). Base de Datos ENHIGU 2011-2012

Elaborado por: INEC

Estos consumos por áreas geográficas difieren en tendencia, el área rural es superior el consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas; en transporte en los dos sectores son casi iguales.

Gráfico N° 5 Estructura del Gasto por Área Geográfica, ENIGHUR 2012



Divisiones de Gasto		
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	5. Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	9. Recreación y cultura
2. Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	6. Salud	10. Educación
3. Prendas de vestir y calzado	7. Transporte	11. Restaurantes y hoteles
4. Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	8. Comunicaciones	12. Bienes y servicios diversos

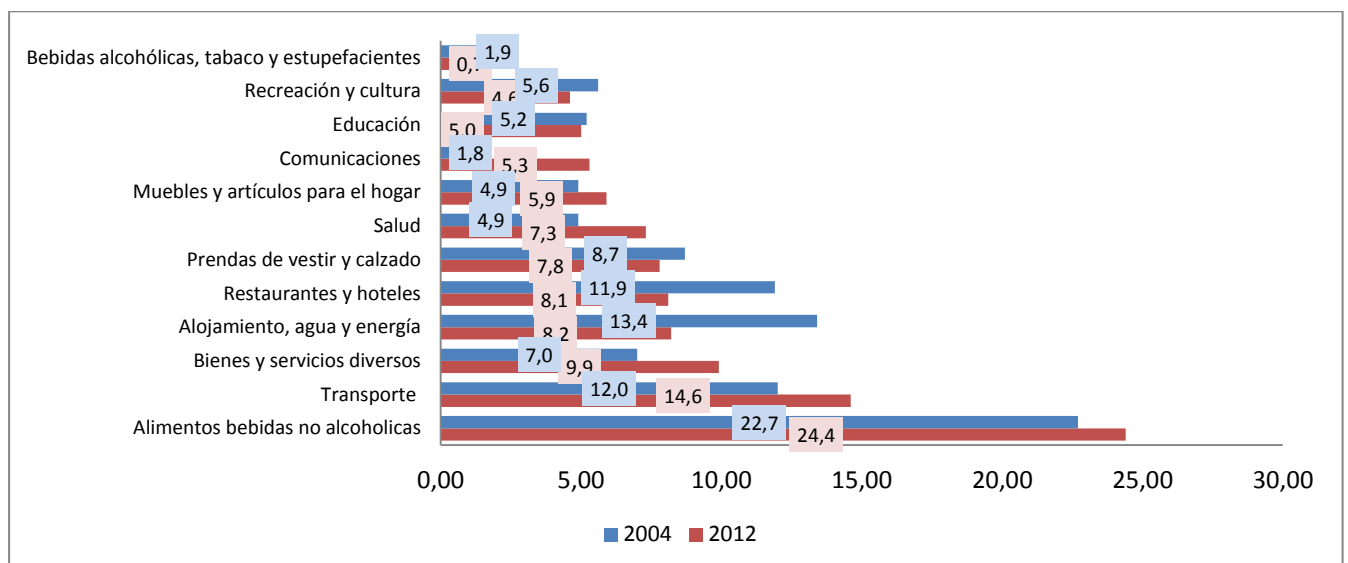
Fuente: INEC (2013). Base de Datos ENHIGU 2011-2012

Elaborado por: INEC

Comparativo: ENIGHU 2004 y ENIGHUR 2011 – 2012

Al comparar los datos de consumos en las dos encuestas podemos observar que el gasto mensual promedio de los hogares urbanos pasó de USD 529 dólares en 2004 a USD 720 dólares en 2012, un crecimiento promedio anual del 3,9%. El consumo en alimentos y bebidas no alcohólicas aumento en más de dos puntos porcentuales igual que los gastos en transporte que aumento en casi tres puntos porcentuales.

Gráfico N° 6 Comparativo ENIGHU vs ENIGHUR



Fuente: INEC (2013). Base de Datos ENHIGU 2004 y ENHIGUR 2011 - 2012

Elaborado por: Jadira Estrella Gordillo

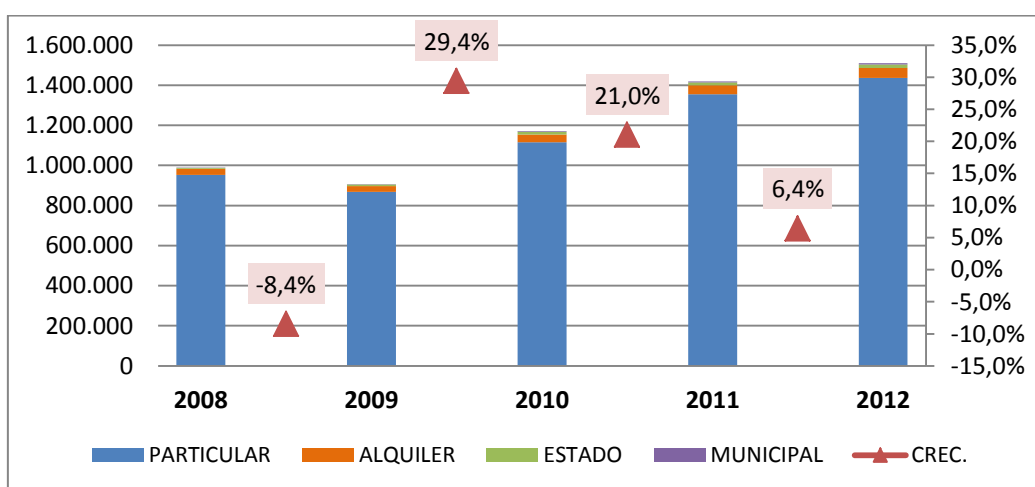
Parque Automotor: Vehículos Matriculados

Parque Automotor: Análisis Nacional

Debido a que el análisis y cálculo del Gasto Tributario es a partir de la base de matriculación del Servicio de Rentas Internas, el análisis descriptivo del parque automotor se limita a los vehículos que realizaron la matriculación vehicular en el periodo fiscal respectivo.

En el año 2012, el parque automotor del país fue 1.509.458 vehículos matriculados, el 6,42% más que el año anterior; del total de vehículos que circulan en el país, se determina que el 95% corresponden a vehículos de uso particular y tan solo el 3 % por ciento de uso de alquiler.

Gráfico N° 7 Vehículos Matriculados a Nivel Nacional por Uso, 2008 - 2012

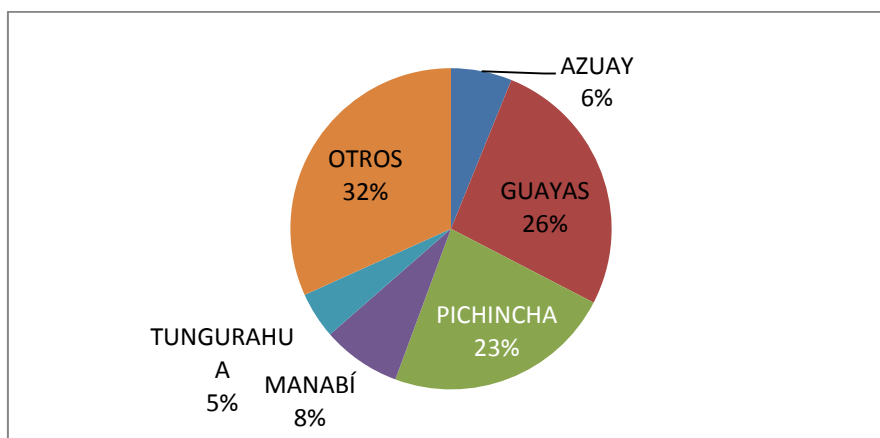


Fuentes: Anuario de Estadísticas de Transporte 2012 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

La provincia del Guayas tiene el mayor número 399.516 de vehículos matriculados, en segundo lugar está la provincia de Pichincha con 347.694 vehículos, cifras que en conjunto representan el 49% del total de automotores existentes en el país.

Gráfico N° 8 Total de Vehículos Matriculados por Provincia, 2012

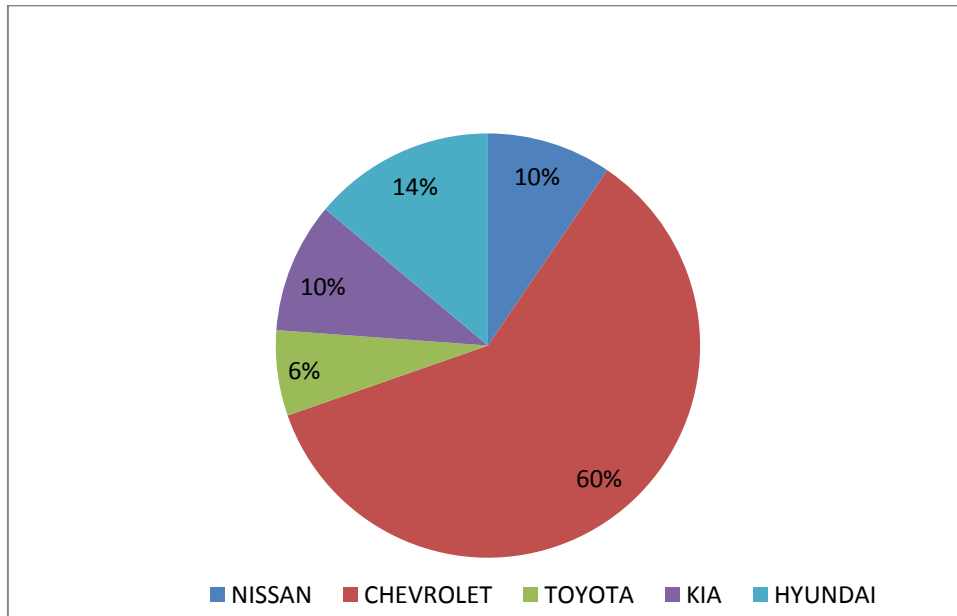


Fuentes: Anuario de Estadísticas de Transporte 2012 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Las marcas de vehículos existentes en el país varían año tras año; a la fecha se encuentran registradas más de 50 marcas disponibles en el país; las marcas que se matricularon con mayor frecuencia (Gráfico N°9) es Chevrolet, esto se da porque son los vehículos con mayor accesibilidad de compra, seguido por Hyundai con el 14%.

Gráfico N° 9 Porcentaje de las marcas de vehículos con mayor frecuencia, 2012



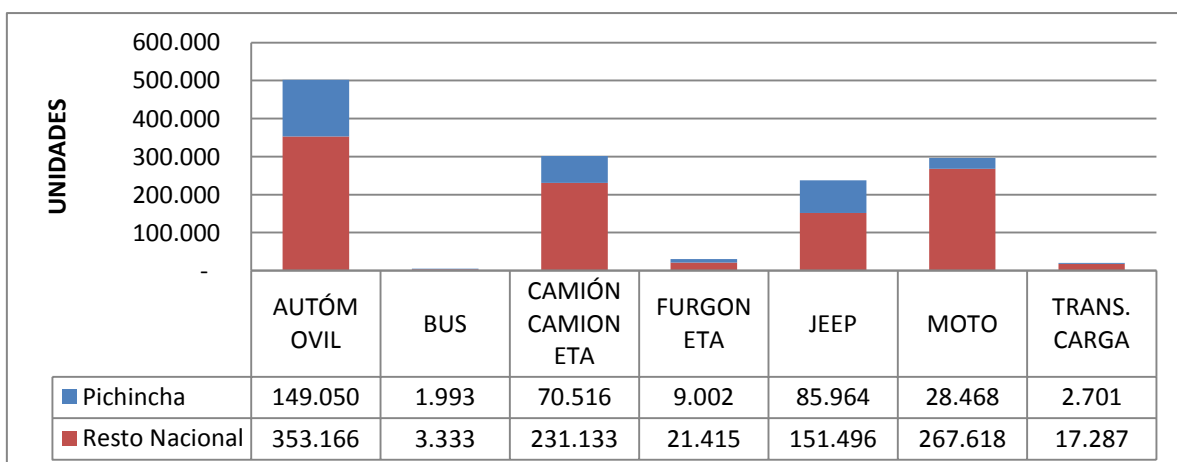
Fuentes: Anuario de Estadísticas de Transporte 2012 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Parque Automotor: Pichincha

La provincia de Pichincha representan el 23% del total de vehículos en el país; en el año 2012 la clase de vehículos que más existen son los automóviles, representado casi el 10% a nivel nacional seguido por los jeep (5,7%) y los camiones y camionetas (4,7%).

Gráfico N° 10 Vehículos por clase – Pichincha y Nacional, 2012

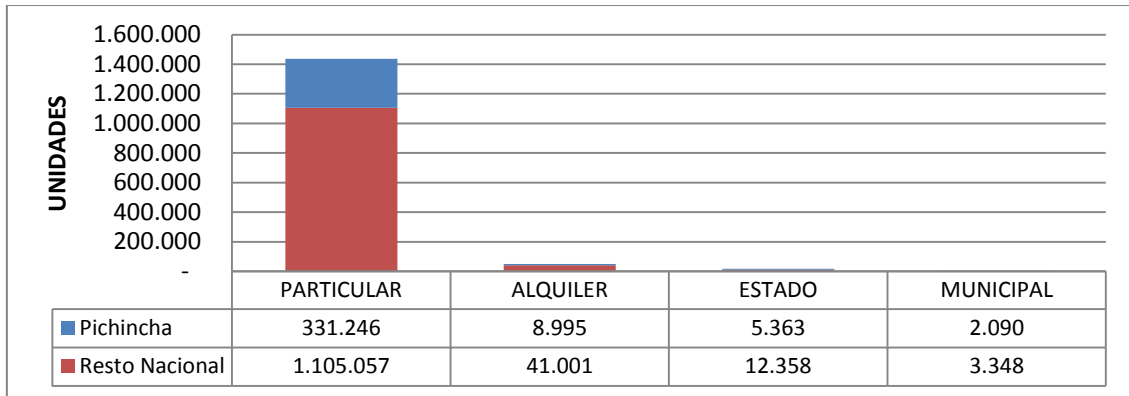


Fuentes: Anuario de Estadísticas de Transporte 2012 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

El parque automotor nacional en su mayoría es de uso particular, tiene la misma tendencia en la provincia de Pichincha; los vehículos de uso particular en Pichincha alcanza el 23% del total de vehículos del parque automotor nacional en el año 2012. Los vehículos de alquiler son alrededor del 18%.

Gráfico N° 11 Vehículos por tipo de servicio – Pichincha y Nacional, 2012



Fuentes: Anuario de Estadísticas de Transporte 2012 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

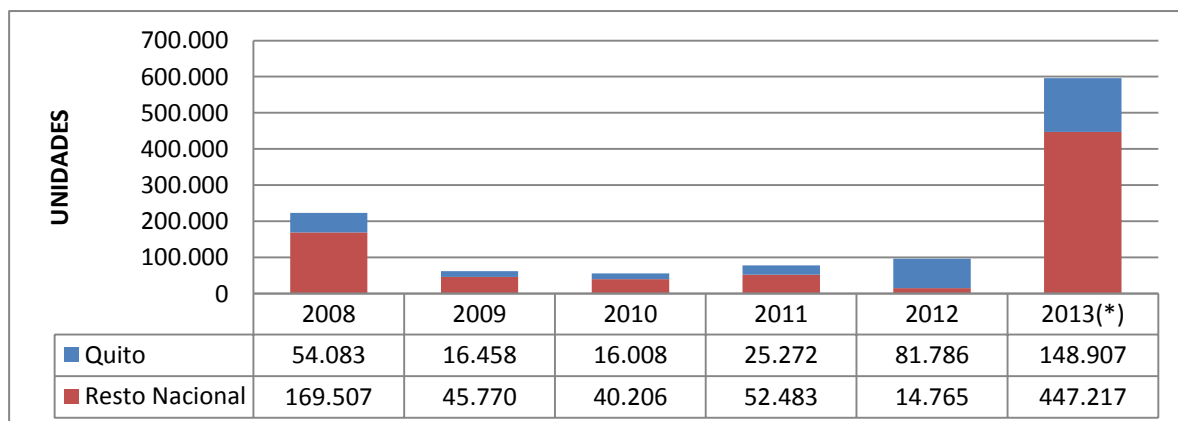
Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Parque Automotor: Vehículos Exonerados

Para el análisis de los vehículos exonerados se toma en cuenta la base de datos proporcionada por el Servicio de Rentas Internas en donde se registran solo los vehículos que se matricularon en ese periodo fiscal. Los vehículos exonerados a nivel nacional en el 2012 fueron 96.551 lo que representan el 6,4% del parque automotor nacional.

En el año 2013, existen 596.124 vehículos exonerados en todo el país lo que representan un crecimiento superior al 100% para el periodo anterior; en la ciudad de Quito el crecimiento en el periodo de análisis tiene una tendencia creciente, en el último año es del 82% y la participación nacional es del 25%. (Gráfico N° 12)

Gráfico N° 12 Serie Histórica de Vehículos Exonerados – Quito y Nacional, 2008 - 2013



Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

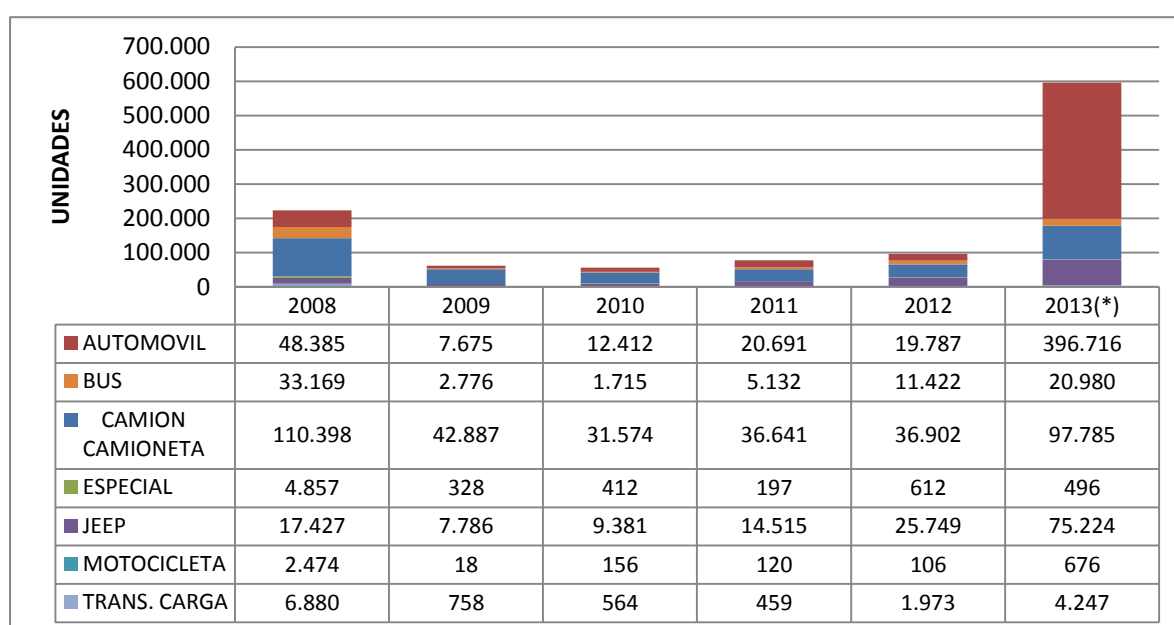
Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

A nivel nacional los vehículos exonerados han tenido una tendencia de crecimiento con picos en el año 2008 y 2013, esto se puede dar debido a que es un periodo de uso que puede existir un cambio de vehículos; a su vez, el incremento de facilidades y conocimiento de las medidas beneficiarias por una exención.

La clase de vehículo, en la base de matriculación del Servicio de Rentas Internas, corresponde a una clasificación del automotor en automóvil, bus, camión, camioneta, especial, jeep, motocicleta, volqueta, tráiler y tanquero. Para un mejor análisis se agrupó varias categorías.

Los vehículos exonerados por clase a nivel nacional no tienen una tendencia fija (Gráfico N°13), en algunos años existen más automóviles matriculados y en otros las camionetas.

Gráfico N° 13 Vehículos exonerados por clase – Nacional, 2008 – 2013



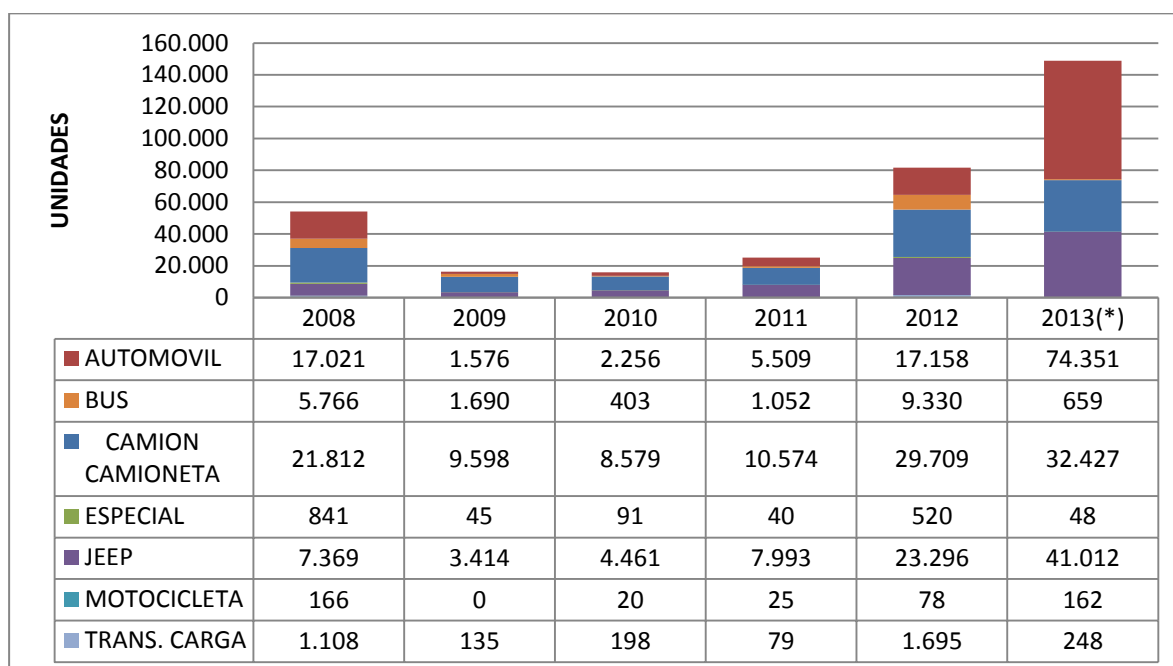
Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

En la ciudad de Quito, los vehículos exonerados por clase siguen la misma tendencia que a nivel nacional pero no es fija por clase; en el año 2013, la mayoría de vehiculados matriculados con exoneración son los automóviles representando casi el 50% del total, esto se puede observar en el Gráfico N°14.

Gráfico N° 14 Vehículos exonerados por clase – Quito, 2008 – 2013



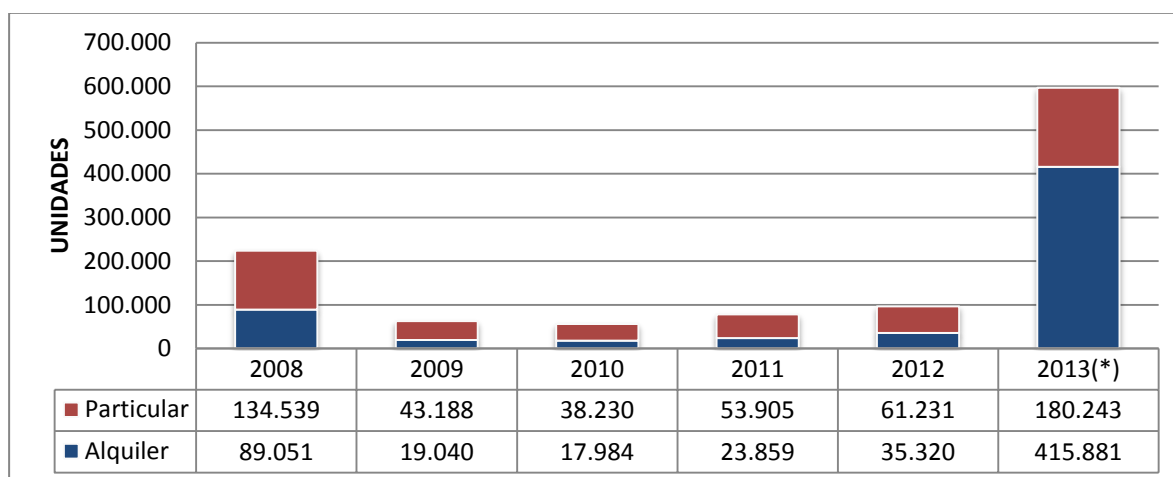
Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Los vehículos exonerados según su tipo de uso pueden ser particulares y de alquiler dependiendo a la utilidad que su propietario le quiera dar. A nivel nacional, desde el 2008 al 2012 los vehículos de alquiler representan en promedio del 34% del total de vehículos exonerados; en el año 2013 esta participación se duplica. (Gráfico N° 15).

Gráfico N° 15 Vehículos exonerados por tipo de servicio – Nacional, 2008 - 2013



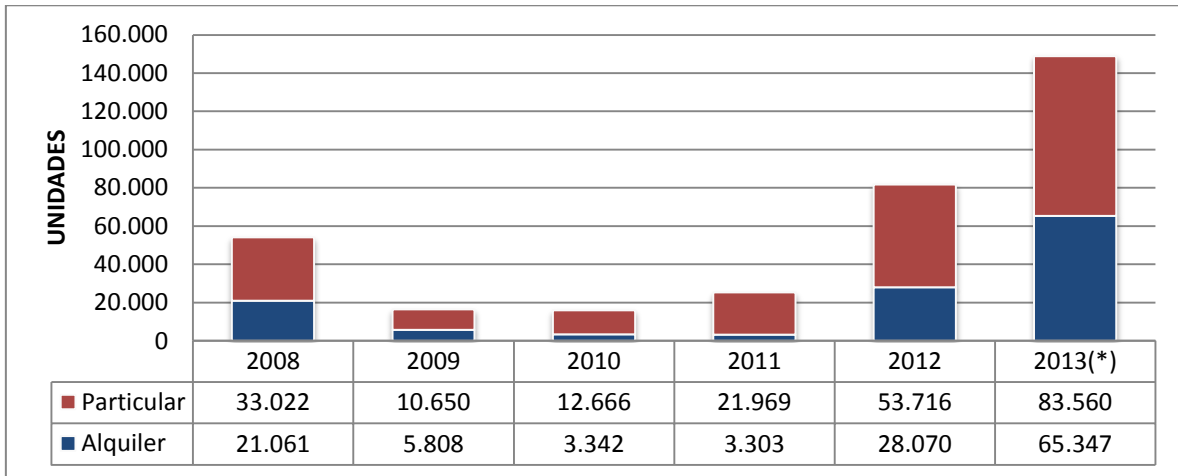
Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

En la ciudad de Quito, la mayoría de vehículos exonerados de alquiler representan en promedio el 30% del total de exonerados, siguen la misma frecuencia que a nivel nacional, véase Gráfico N° 16.

Gráfico N° 16 Vehículos exonerados por tipo de servicio – Nacional, 2008 - 2013



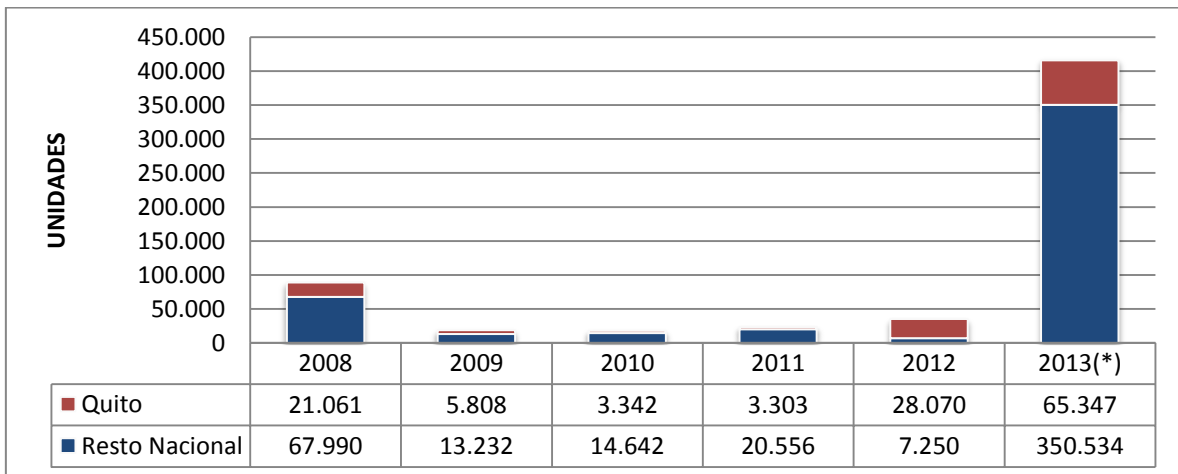
Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Los vehículos exonerados de servicio de alquiler en la ciudad de Quito representan en promedio el 30% del total nacional, de la misma forma no existe una tendencia y en al año 2013 el crecimiento es superior.

Gráfico N° 17 Vehículos exonerados de servicio de alquiler – Quito y Nacional, 2008 - 2013



Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Parque Automotor: Revisión Técnica Vehicular

La Revisión Técnica Vehicular es obligatoria para todos los vehículos que transitan en la ciudad de Quito, tiene como fin garantizar las condiciones mínimas de seguridad de los vehículos basadas en los criterios de diseño y fabricación de los mismos.

En este sentido, para contrarrestar la información de vehículos matriculados en la ciudad de Quito se revisa la base de datos proporcionada por la Agencia Metropolitana de Tránsito. El total de vehículos revisados en el año 2013, son 460.035 vehículos, existe un crecimiento promedio del 10% en el periodo de análisis.

Tabla N° 11 Vehículos revisados, RTV 2008 – 2013

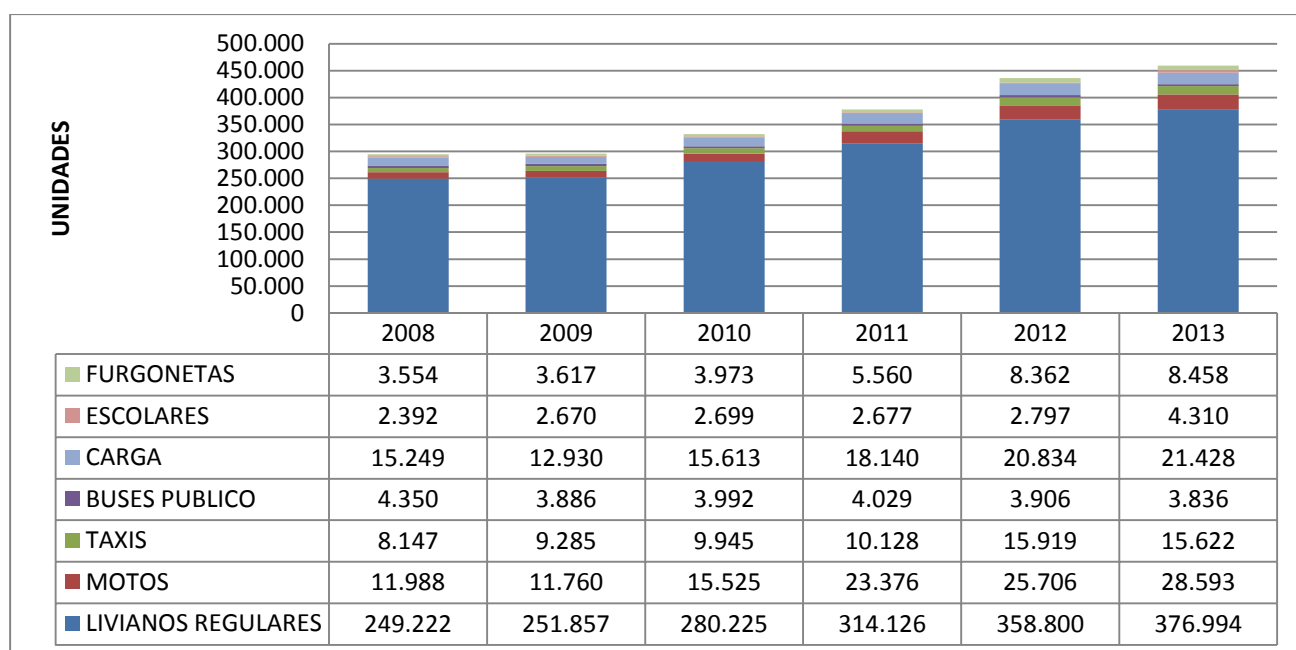
AÑO	TOTAL DE REVISADOS
2008	294.902
2009	296.097
2010	331.989
2011	378.176
2012	437.682
2013	460.035

Fuentes: Revisión técnica vehicular, Base de Datos AMT

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Los vehículos revidados por la Agencia Metropolitana de Transito (AMT) tienen una tendencia creciente por clase, la mayoría de vehículos son livianos regulares que representan en el año 2013 un 82% del total de vehículos revisados.

Gráfico N° 18 Vehículos revisados por clase, 2008 - 2013



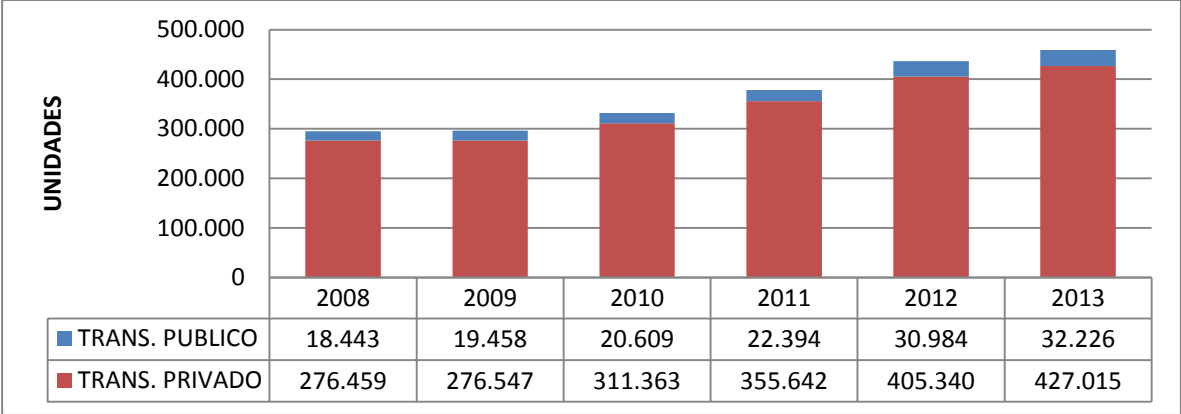
Fuente: Revisión técnica vehicular, Base de Datos AMT

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

A partir de este análisis por clase se puede definir el uso de cada vehículo, al igual que en la base de matriculación la mayoría de vehículos es de transporte público. (Gráfico N° 19). La tendencia es creciente para el transporte público y privado, el transporte público tiene un crecimiento promedio de 12,5% mientras que el privado es de 9,2%.

El transporte público tiene una participación promedio del total de vehículos revisados de casi el 7%. En esta clasificación de transporte público se toma en cuenta a los taxis, buses públicos, escolares y furgonetas.

Gráfico N° 19 Vehículos revisados por clase, 2008 - 2013



Fuente: Revisión técnica vehicular, Base de Datos AMT
Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Los Vehículos de Transporte Público - Beneficios Tributarios

El valor de la matrícula de los vehículos están determina por impuestos, tasas y otros componentes que se detallan a continuación:

Tabla N° 12 Base Imponible IVM

RUBRO	CORRESPONDIENTE A:
Impuesto a la propiedad de Vehículos Motorizados de Transporte Terrestre	Servicio de Rentas Internas
Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular	Servicio de Rentas Internas
Tasa por matriculación	Agencia Nacional de Tránsito A.N.T., o Comisión de Tránsito del Ecuador C.T.E.
Impuesto al Rodaje	Municipio del cantón de matriculación correspondiente. En caso de no existir convenio de recaudación con el Servicio de Rentas Internas, se pagará directamente en el Municipio
Tasa	Junta de Beneficencia de Guayaquil solo a vehículos de la provincia del Guayas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Para este estudio se realizará el cálculo solo de los impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas.

Ecuador: Impuestos Tributarios

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es el ente encargado de la recaudación de los tributos internos en el Ecuador, el mismo que cuenta con direcciones regionales y provinciales para el cumplimiento de esta función.

Los impuestos que recauda la administración tributaria ecuatoriana son:

- Impuesto a la renta (IR).
- Impuesto al valor agregado (IVA).
- Impuesto a los consumos especiales (ICE).
- Impuesto a la salida de divisas (ISD).
- 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).
- Impuesto anual sobre la propiedad o posesión de inmuebles rurales (IPPIR).
- Impuesto a los Vehículos motorizados.
- Impuesto a los activos en el exterior.
- Impuesto a la contaminación vehicular

Los impuestos referentes a los vehículos de transporte público están los aplicados tanto a la propiedad y uso de los vehículos como a la contaminación del ambiente que estos ocasionan, por lo que a continuación se describe cada impuesto.

Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados (IVM)

La ley del Impuesto a la Propiedad de los Vehículos Motorizados de Transporte Terrestre (IVM) fue publicada en el Registro Oficial N° 325 del 14 de Mayo del 2001 y debe ser pagado forma anual independientemente de la validez que tiene la matrícula.

La determinación de este impuesto se realiza de acuerdo al avalúo de los vehículos que consta en la base de datos elaborada por el Servicio de Rentas Internas, donde se toma en cuenta la información que sobre los precios de venta al público, incluido impuestos, presentan hasta el 30 de noviembre de cada año los fabricantes, comercializadores e importadores.³

Para vehículos de años anteriores el valúo se calcula al mayor precio de venta informado menos la depreciación anual del 20%, sin que el valor residual sea inferior 10%. Una vez establecido el avalúo se calcula el impuesto de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla N° 13 Base Imponible IVM

BASE IMPONIBLE		TARIFA	
Desde (\$)	Hasta (\$)	Sobre la Fracción Básica (\$)	Sobre la Fracción Excedente (%)
0	4.000	0	0.5
4.001	8.000	20	1.0
8.001	12.000	60	2.0
12.001	16.000	140	3.0
16.001	20.000	260	4.0
20.001	24.000	420	5.0
24.001	En adelante	620	6.0

Fuente: SRI – www.sri.gob.ec

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Este impuesto tiene exoneraciones y rebajas determinadas desde la publicación de la Ley⁴. Las exenciones del total del impuesto son:

- Los de propiedad de entidades y organismos del sector público.
- Los que se encuentren temporalmente en el país por razones de turismo o en tránsito aduanero, siempre que su permanencia en el país no sea mayor de tres meses.

³ Ref. www.sri.gob.ec

⁴ Art. 7 – 9, Ley del Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados de transporte terrestres

- Los que presten servicio público de propiedad de choferes profesionales, a razón de un vehículo por cada titular.
- Los de propiedad de la Cruz Roja Ecuatoriana, Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA) y Junta de Beneficencia de Guayaquil.
- Organismos internacionales

Los vehículos tienen una reducción del 80% del impuesto son:

- Los que presten servicio público de transporte de personas o carga.
- Los de una tonelada o más, de propiedad de personas naturales o de empresas, que los utilicen exclusivamente en sus actividades productivas o de comercio, como es el caso de transporte colectivo de trabajadores, materias primas, productos industrializados, alimentos, combustibles y agua.

Existen rebajas especiales para vehículos que tiene la disminución de USD 8.000,00 del avalúo del vehículo:

- Los de propiedad de personas de la tercera edad, a razón de un solo vehículo por cada titular.
- Los de propiedad de personas con discapacidad, a razón de un solo vehículo por cada titular.

Impuesto ambiental a la contaminación vehicular (IACV)

A partir del 24 de noviembre del 2011 entra en vigencia la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado que fue publicada en Registro Oficial N° 583. En esta ley se incorpora a la Ley de Régimen Tributario Interno los impuestos ambientales, en este caso específico el Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular; el mismo que entro en vigencia a partir del 01 de enero del 2012.

El Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (IACV) grava la contaminación del ambiente producida por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre que tiene como hecho generador la contaminación ambiental. Este impuesto grava a los automotores que más contaminan, que son los de más alto cilindraje, siendo exigible para la obtención de la matrícula por las agencias de tránsito y, en el caso de los vehículos nuevos el impuesto será pagado antes de que el distribuidor lo entregue a su propietario.

Debido a que en las grandes ciudades, como es en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, incrementa la congestión vehicular y el smog que causa daños a la salud por el uso excesivo de automotores los mismos que en muchos de los casos están deteriorados se implementa este impuesto con la finalidad no sólo es la recaudación para ingresos del Estado sino que a su vez deben generar incentivos para lograr que los ecuatorianos tengan unas conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

La base imponible de este impuesto es el cilindraje del motor del respectivo vehículo, expresado en centímetros cúbicos, a la que se le multiplicará las tarifas que constan en la siguiente tabla:

Tabla N° 14 Tramo de ajuste y base imponible IACV

N°	TRAMO CILINDRAJE Automóviles y Motocicletas	Dinero / Centímetros Cúbicos
1	Menor a 1.500 cc	0.00
2	1.501 a 2.000 cc	0.08
3	2.001 a 2.500 cc	0.09
4	2.501 a 3.000 cc	0.11
5	3.001 a 3.500 cc	0.12
6	3.501 a 4.000 cc	0.24
7	Más de 4.001 cc	0.35

Fuente: Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

El factor de ajuste es un porcentaje relacionado con el nivel potencial de contaminación ambiental provocado por los vehículos motorizados de transporte terrestre, en relación con los años de antigüedad o la tecnología del motor del respectivo vehículo, conforme el siguiente cuadro:

Tabla N° 15 Tramo de ajuste y base imponible IACV

N°	TRAMO DE ANTIGÜEDAD Automóviles	Factor (FA)
1	Menor de 5 años	0%
2	5 años a 10 años	5%
3	11 años a 15 años	10%
4	16 años a 20 años	15%
5	mayor a 20 años	20%
6	Híbridos	-20%

Fuente: Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Este impuesto exonera a los mismos vehículos detallados en el impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados.

La Revisión Técnica Vehicular: Vehículos de Transporte Público

La Corporación para el Mejoramiento del Aire en Quito (CORPAIRE), era la entidad de encargada del cumplimiento de las normas relativas a la Revisión Técnica Vehicular, que es el conjunto de procedimientos técnicos normalizados, utilizados para determinar la aptitud de circulación de vehículos motorizados terrestres y unidades de carga, que circulen dentro del Distrito Metropolitano de Quito, a partir de este año esta atribución pasa a la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT).

La Revisión Técnica Vehicular es previa a la matriculación y obligatoria para la circulación en el Distrito, a la cual se hallan sujetos los vehículos a motor, y es de observancia obligatoria para todas las personas que sean propietarias o tenedoras de dicha clase de vehículos.

La Revisión Técnica Vehicular comprenderá:

- Revisión legal
- Revisión mecánica y de seguridad
- Control de emisiones de gases contaminantes o de opacidad y ruido dentro de los límites máximos permisibles.
- Revisión de idoneidad, en los casos específicos que se determinen.

Para proceder a la matriculación vehicular, será obligatorio el sometimiento, a la Revisión Técnica Vehicular de manera previa y completa, según las normas y procedimientos que en esta ordenanza se determina.

En la ordenanza 213 del Distrito Metropolitano de Quito, (Ordenanza Sustitutiva del Título V “Del Medio Ambiente”, Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito).El Art. II 376.3 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito menciona:

“La Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito CORPAIRE tiene plenas facultades para contratar la prestación del referido servicio y deberá hacerlo brindando garantía de que éste sea moderno, honesto, ágil y técnico.”

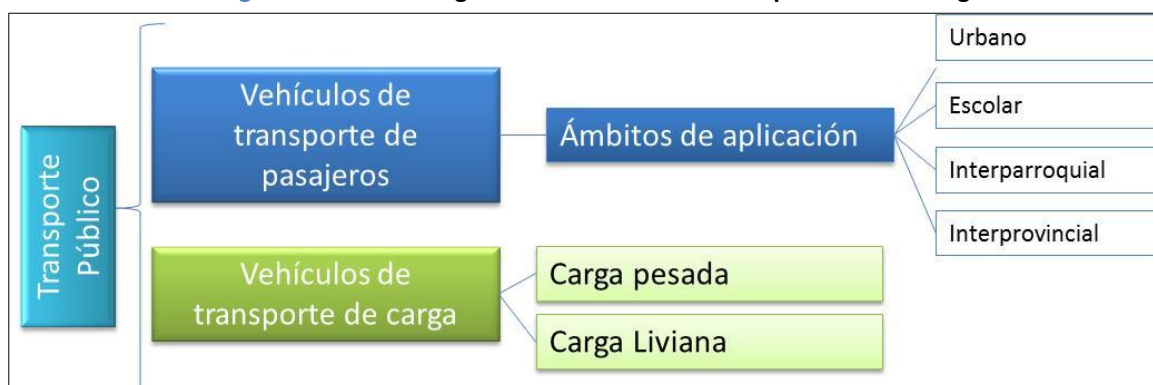
Las atribuciones de control y vigilancia sobre la legalidad de la tenencia o propiedad de los vehículos, serán ejercidas conforme a la ley.

La CORPAIRE tomará las decisiones administrativas y técnicas más adecuadas a fin de lograr la asistencia lo más homogénea y estable posible de los vehículos a ser revisados en los Centros establecidos para el efecto, a lo largo del período correspondiente. Y en caso de no cumplimiento de dicha revisión se ejecutaran las sanciones correspondientes.

Gasto Tributario de los Vehículos de Transporte Público

Para realizar la estimación del gasto tributario de los vehículos de transporte público se tomó en cuenta la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial vigente en Ecuador identifica como transporte público a dos clases: vehículos de transporte de pasajeros y vehículos de transporte de pasajeros, Diagrama N° 5. Para esta disertación se procede a analizar solos vehículos de transporte de pasajeros, debido a que el análisis parte del consumo de los hogares en transporte.

Diagrama N° 5 Cronología de Encuestas sobre Presupuesto de los Hogares



Fuente: Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Los vehículos de transporte de pasajeros considerados para la estimación del gasto tributario son los vehículos que tienen registrado tipo de servicio alquiler y que las clases son automóvil y bus. La estimación se realiza año por año con el análisis descriptivo de los resultados y se tomará como supuesto que el gasto tributario es igual solo impuesto a la propiedad de vehículos motorizados hasta el año 2011 y en el año 2012 se sumará el impuesto a la contaminación vehicular.

El impuesto ambiental a la contaminación vehicular rige a partir del año 2012, tomando en cuenta que están exentos y con tarifa reducida a los mismos vehículos que se detallan en el impuesto a la propiedad de vehículos motorizados; en razón, que este impuesto tiene otra finalidad no será considerado en este estudio.

Estimación del Impuesto a la Propiedad de Vehículos Motorizados

A partir de la base de matriculación del Servicio de Rentas Internas se reconstruye el impuesto mediante la identificación de la fracción básica y cálculo de la fracción excedente de cada vehículo exonerado.

La estimación del total del impuesto que debieron pagar los vehículos de transporte público que se acogieron a la exoneración respectiva, sea esta el 80% o el 100%; para nuestra investigación el supuesto es que tienen la exoneración completa.

En la Tabla N° 16, se encuentra desglosada el cálculo entre automóviles y buses:

Tabla N° 16 Reconstrucción del IPVM, 2008 - 2013

AÑO FISCAL	IPVM AUTOMOVILES USD	IPVM BUSES USD	TOTAL IPVM USD
2008	50.596,19	1.492.445,60	1.543.041,79
2009	7.696,86	184.730,97	192.427,82
2010	40.518,15	346.520,27	387.038,42
2011	173.999,90	1.688.135,20	1.862.135,10
2012	4.175.771,88	44.069.827,36	48.245.599,24
2013(*)	35.397.542,14	7.081.181,42	42.478.723,56

Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

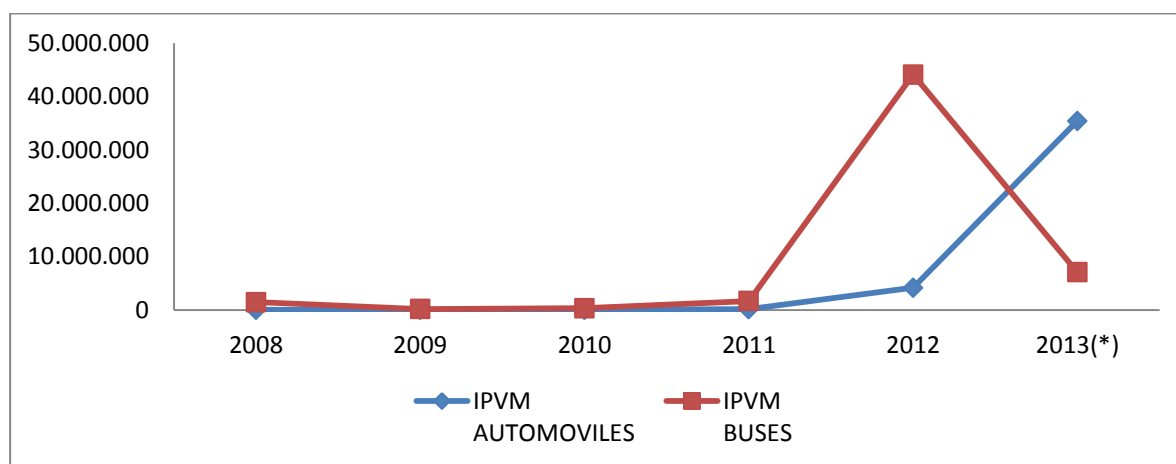
Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Se puede observar que al reconstruir la base de datos y calcular el impuesto que debieron pagar existe un decrecimiento en los años 2009 y 2010; dicho decrecimiento corresponde a la baja en número de vehículos matriculados en estos años.

A partir del año 2011 la tendencia es creciente con una baja en el último año tomando en cuenta que son datos provisionales sujetos a verificación porque el periodo fiscal es diferente a la fecha de pago. Al segregar en los dos grupos, vehículos y buses podemos observar que no tienen el mismo comportamiento.

Gráfico N° 20 Tendencia de por clase IPVM estimado, 2008 - 2013



Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Impuesto a la Propiedad de Vehículos Motorizados pagado por vehículos exonerados

Este impuesto como lo hemos comentado anteriormente puede ser exonerado o tener una rebaja, en vista de esto existe vehículos que pagaron una cantidad por este concepto; los valores cancelados se encuentran en la base de datos y muestran los mismos picos en los años respectivos. (Tabla N° 17)

Tabla N° 17 IPVM pagado por vehículos exonerados, 2008 - 2013

AÑO FISCAL	IPVM Pagado AUTOMOVILES	IPVM Pagado BUSES	IPVM Pagado
2008	858.496,00	497.468,00	1.355.964,00
2009	168.096,00	417.934,00	586.030,00
2010	62.149,00	60.381,00	122.530,00
2011	11.906,00	6.846,00	18.752,00
2012	749.168,29	2.333.352,52	3.082.520,81
2013(*)	185.435,00	4.160,00	189.595,00

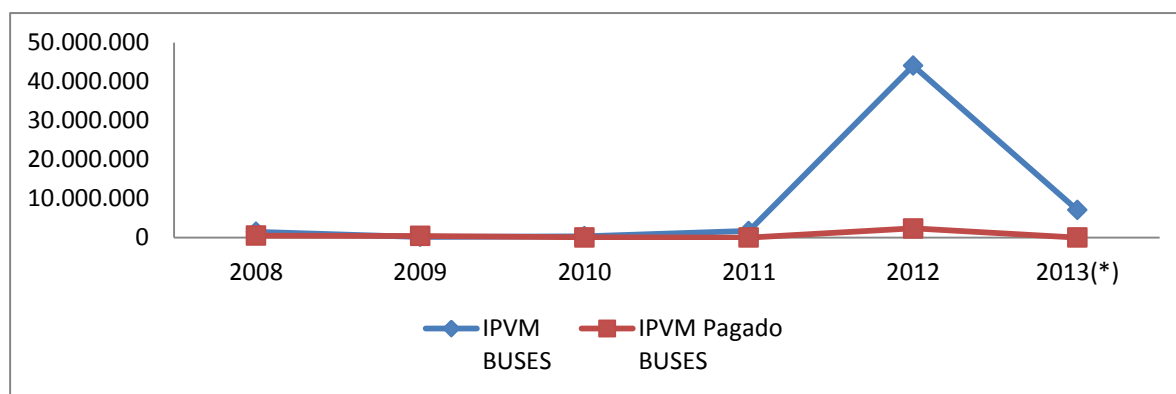
Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

En total pagado del año 2012, existe un crecimiento superior a todos los años del periodo de análisis el mismo que se refleja el incremento de pago en el IPVM de buses de transporte de pasajero.

Gráfico N° 21 Tendencia de por clase IPVM pagado, 2008 - 2013



Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Gasto Tributario: IMPVM estimado vs IMPVM pagado

A partir de la estimación realizada a través de la reconstrucción de la base de datos de matriculación de vehículos exonerados y el valor real pagado por este concepto se calcula el gasto tributario de los vehículos exonerados. El método utilizado es ex post debido a que existe una pérdida de recaudación al tratamiento impositivo preferencial con el supuesto de que todos los vehículos se acogen a la exoneración total.

El gasto tributario del impuesto a la propiedad de vehículos motorizados exonerado por ser utilizados para el transporte público de pasajeros para el periodo de análisis varía en la misma tendencia que presentan el número de vehículos matriculados.

Tabla N° 18 IPVM pagado por vehículos exonerados, 2008 - 2013

AÑO FISCAL	GT - IPVM AUTOMOVILES	GT - IPVM BUSES	TOTAL GT IPVM
2008	-807.899,81	994.977,60	187.077,79
2009	-160.399,15	-233.203,03	-393.602,18
2010	-21.630,85	286.139,27	264.508,42
2011	162.093,90	1.681.289,20	1.843.383,10
2012	3.426.603,59	41.736.474,84	45.163.078,43
2013(*)	35.212.107,14	7.077.021,42	42.289.128,56

Fuentes: Base de Matriculación, exonerados – Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

Nota (*): Año 2013, Datos provisionales sujetos a verificación

Según las estimaciones realizadas en el año 2009 se pagó un valor adicional al calculado sin exoneración alguna. Mientras que en los años 2012 y 2013, este gasto tributario pasa de los cuarenta millones de dólares.

Efectividad del Gasto Tributario de los Vehículos de Transporte Público

Metodología para medir la Efectividad del Gasto Tributario

A partir de los indicadores revisados en la fundamentación teórica para medir la efectividad como medida de optimización de la sociedad en donde se relacionan el costo del Estado en términos monetarios y los efectos positivos y negativos. El gasto tributario es el costo que tiene el Estado para beneficiar a un sector priorizado y los efectos de esta decisión es determinar si cumple o no la finalidad.

La ecuación que nos permite medir la efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público a través de la revisión técnica vehicular es:

$$e_{GT} = \frac{\text{Gasto Tributario}}{\text{Total vehiculos revisados} - \text{Total de vehiculos aprobados}}$$

Esta ecuación surge a partir de los conceptos de elasticidad y costo – eficiencia, la misma que permite evaluar la variación de las variables en función de otra; el resultado de este valor puede ser

- ✓ Perfectamente elástica (elasticidad = infinito)
- ✓ Elástica (elasticidad > 1)
- ✓ Elasticidad unitaria (elasticidad = 1)
- ✓ Inelástica (elasticidad < 1)
- ✓ Perfectamente inelástica (elasticidad < 0)

Efectividad del Gasto Tributario de los Vehículos de Transporte Público

El numerador corresponde a la estimación del gasto tributario que se realizó en la Tabla N° 18, y el denominador es la variación de los vehículos revisados con los vehículos aprobados, Tabla N° 19. En la revisión técnica vehicular los automotores pueden ser revisados hasta 4 veces. Para el análisis se toma en cuenta los que pasaron en la primera revisión porque al condicionarlos los agentes deben cambiar su comportamiento por otra externalidades.

Tabla N° 19 Vehículos revisados y aprobados en la RTV, 2008 - 2013

AÑO	TOTAL DE REVISADOS	Aprobados en 1ra revisión
2008	294.902	153.689,00
2009	296.097	154.720,00
2010	331.989	183.110,00
2011	378.176	224.050,00
2012	437.682	218.622,00
2013	460.035	238.275,00

Fuente: Revisión técnica vehicular, Base de Datos AMT

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

A partir de la ecuación anterior y con todas las estimaciones podemos observar la efectividad del gasto tributario en la siguiente tabla:

Tabla N° 20 Efectividad del Gasto Tributario, 2008 - 2013

AÑO FISCAL	EFFECTIVIDAD GT
2008	1,32
2009	-2,78
2010	1,78
2011	11,96
2012	206,17
2013(*)	190,70

Elaboración: Jadira Estrella Gordillo

La efectividad del gasto tributario para los años 2008, 2010 y 2011 es elástica lo que implica una relación positiva del gasto tributario a la revisión técnica vehicular. En el año 2010, la relación es inelástica lo que implica que a pesar que el gasto tributario fue negativo el cambio en la revisión técnica vehicular no tiene ningún efecto, sigue la misma tendencia.

Los años 2012 y 2013, el indicador muestra que tiene una elasticidad positiva y que la medida ha impulsado a mejorar notablemente e estado de los vehículos de transporte público.

Conclusiones

- La efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público a partir de la revisión técnica vehicular medida a través de un indicador de elasticidad, proporciona una relación entre dos variables las mismas que no necesariamente son dependientes.
- Los indicadores del cálculo del gasto tributario reflejan elasticidad lo que permite observar un cambio positivo en el tiempo; se debe tomar en cuenta que este cambio de elasticidad no solo responde al incentivo sino a su vez, a un cambio de comportamiento que genera por sí sola la revisión técnica vehicular; en esta disertación se realizó el análisis tomando el supuesto de *ceteri páribus*, sin tomar en cuenta el cambio de comportamiento.
- El gasto tributario de los vehículos de transporte público no tienen una tendencia creciente, varían año tras año esto se debe a que el número de vehículos matriculados con exoneración no son los mismos en el periodo de análisis, por lo que existe mucha discrepancia en esta medición.
- El gasto tributario como medida de incentivo para la mejora de condiciones en los vehículos de transporte público contrastado con la revisión técnica vehicular no es una relación que permita medir objetivamente debido a que el control de la revisión genera una externalidad en el cambio de comportamiento.
- Se determinó que el gasto tributario si genera un cambio positivo en la mejora de vehículos mediante el cálculo de la efectividad. En el año 2009, la elasticidad es negativa, esto es consecuencia que los valores presentados en la base de datos muestra que el valor pagado de impuestos fue superior al valor que se debió pagar.
- Las diferencias entre los valores del gasto tributario difieren por dos motivos, el primero que al ser cálculo con los datos de periodo fiscal no se muestra los valores pagados con multa al año siguiente del impuesto y el segundo a que la base de datos está siendo depurada.

Recomendaciones

- Se recomienda una mejor supervisión y control en la base de matriculación del Servicio de Rentas Internas debido a que existen errores en los valores de avalúos, cilindrajes y otros que no permiten tener el universo completo de estudio; esta base de datos es un reflejo de la base de la Policía Nacional.
- Para evaluar la efectividad del gasto tributario de los vehículos de transporte público se sugiera realizar investigaciones a partir de la presente con datos de accidentes de tránsito y otras medidas de contrastar.
- Para próximas evaluaciones del gasto tributario del sector de transporte público, se debe manejar una base de datos de tipo panel para que los valores no difieren y se obtenga un análisis más exhaustivo.
- El análisis de la revisión técnica vehicular se puede realizar como un estudio de cambio de comportamiento mediante la ejecución de encuestas que permitan revisar los comentarios de los usuarios.
- La evaluación de la efectividad del gasto tributario se debe realizar en todos los impuestos porque a pesar de transparentar el gasto indirecto su puede contrastar si la política es eficiente y cumple con el objetivo predeterminado.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente, (2008). *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*, Registro Oficial 392 - 2SP, Montecristi.
- Asamblea Nacional, (2010). Suplemento N° 351 Código de la producción, Quito-Ecuador.
- Comisión de legislación y Codificación, 2004. *Ley de Régimen Tributario Interno*, Quito, ediciones legales.
- CHAUVIN, Pablo, (2008). Flacso Sede Ecuador. *Programa de estudio de la Ciudad*. Quito-Ecuador.
- CHIAVENATO, Idalberto, (2004). *“Introducción a la Teoría General de la Administración”*, Séptima Edición, de, McGraw-Hill Interamericana,
- Decreto Supremo 1016-A (Suplemento del Registro Oficial 958, 23-XII-75), (2005). La Comisión de legislación y Codificación, Código Tributario, Quito, ediciones legales.
- DEBI. (2011). *DECLARE BIEN SUS IMPUESTOS, Información Tributaria*, Ibarra-Ecuador, Página web. info@debi.ec
- EDITORES ECUATORIANOS S.A, (2012). *Diario el Comercio*, Quito- Ecuador. 27 de agosto del, pág. Web. <http://www.elcomercio.com>.
- GALINDO, Edwin, (2007) *“Probabilística y estadística, para la administración y economía”* Quinta edición, editorial Politécnica Nacional.
- GONZÁLEZ, José, (2002). *La verdad sobre eficiencia, eficacia y efectividad*, Editorial Castro.
- GÓMEZ. (2010). *El ciclo de las políticas públicas*, ECLAC, Guatemala.
- INTENDENCIA NACIONAL DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS Y PLANEAMIENTO SUPERINTENDENCIA, 2012. *Nacional de Administración Tributaria*, Lima- Perú.
- M. JORRAT. (2008), *Análisis del Gasto Tributario y Propuestas de Incentivos Fiscales a la Inversión y al Empleo en Ecuador*, Revista Fiscalidad, Centro de Estudios Fiscales, Ecuador.
- MARTÍNEZ, (2010) *Investigación y Planificación Económica*, 5ta Edición, Chile - Santiago

NOGUEIRA, BARRA, ANDINO, AMOROSO, GÓMEZ, IGLESIAS, (2011). *Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. Una experiencia Iberoamericana*. Centro Interamericano de Administración Tributaria – CIAT, Panamá.

ORDENANZA 213 DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (Ordenanza Sustitutiva del Título V “Del Medio Ambiente”, Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito).

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA, (2008). Decreto No. 1051, Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, Quito-Ecuador.

SRI., “Servicio de Rentas Internas”, Información Estadística, Pagina Web, <http://www.sri.gov.ec>

SURREY (1970). *Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures*, Harvard Law Review, Vol. 83.

SWIFT, POLACKOVA Y VALENDUC (2004), “Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices”, The World Bank, Washington DC.

TORRES, Manuel, (2008). Estructura de los Ingresos Tributarios en el Presupuesto General del Estado, Quito- Ecuador.

VILLELA, (2008), *Gastos Tributarios: Una Buena Práctica en Finanzas Públicas*, Seminario BID – FMI sobre Gastos Tributarios, Washington.