

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

Escuela de Gobierno y Administración Pública

**Impuesto a los consumos especiales y su incidencia en el
consumo del cigarrillo en el Ecuador. Período 2007 – 2013**

Autora: Ana Lucía Pico Aguilar

Tutor: Marco Patricio Naranjo Chiriboga

Guayaquil

22 de mayo de 2015

AUTORIA

Yo, Ana Lucía Pico Aguilar, CI 0917722415 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de mi absoluta responsabilidad.

Ana Lucía Pico Aguilar

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Guayaquil, mayo de 2015

Ana Lucía Pico Aguilar

DEDICATORIA:

A mi madre

A mi padre

A mi esposo

AGRADECIMIENTOS:

Al Dr. Marco Naranjo Chiriboga, por su valiosa ayuda en la dirección de esta investigación.

Al Econ. Washington Aguirre García, quien ha sido un pilar fundamental en mi aprendizaje a lo largo de mi formación.

A la Econ. Karen Hernández, al Econ. William Pulupa y al Ing. Carlos Marín por ayudarme con información estadística.

A la Ing. Mónica Montero por su dedicado trabajo y ayuda permanente en los procesos de graduación.

A la Lcda. Ángela Silva, por sus valiosos comentarios y sugerencias.

INDICE

Índice de cuadros.....	3
Índice de gráficos.....	4
RESUMEN.....	5
Introducción.....	6
Capítulo 1.....	11
Marco Teórico	11
1.1. Política Pública	11
1.1.1. Definición de la política pública	11
1.1.2. Finalidad de la política pública	11
1.1.3. Actores de la política pública	11
1.2. Política Fiscal	12
1.2.1. Definición de la política fiscal.....	12
1.2.2. Tipos de política fiscal.....	14
1.2.3. Presupuesto General del Estado	16
1.3. Los impuestos	19
1.3.1. Características de los impuestos	20
1.3.2. Elementos de los impuestos	20
1.3.3. Clasificación de los impuestos	21
1.3.4. Clasificación de los impuestos según la variación de la cuantía porcentual	22
1.4. Elasticidad precio de la demanda	24
1.4.1. Cálculo de la elasticidad precio de la demanda	25
1.4.2. Demanda elástica.....	26
1.4.3. Demanda inelástica	27
Capítulo 2.....	29
Sistema Tributario en el Ecuador.....	29
2.1. Política fiscal en el Ecuador.....	29
2.1.1. Presupuesto general del estado ecuatoriano	30
2.2. Sistema tributario en el Ecuador	33
2.2.1. Estructura tributaria	34
2.2.2. Administraciones tributarias en el Ecuador	36
2.2.2.1. Servicio de Rentas Internas (SRI).....	37
2.2.2.2. Servicio Nacional de Aduana (SENAE).....	38
2.2.2.3. Gobiernos tributarios seccionales	39

2.2.2.4.	Gobiernos tributarios de excepción	39
2.2.3.	La carga tributaria en el Ecuador	40
2.3.	Impuesto a los consumos especiales	43
2.3.1.	Objeto del impuesto	45
2.3.2.	Base imponible.....	47
2.3.3.	Exenciones.....	48
2.4.	Impuesto a los consumos especiales al cigarrillo	49
2.4.1.	Objeto y base del impuesto	49
2.4.2.	Reformas tributarias.....	50
2.5.	Evolución de la recaudación de los impuestos a los consumos especiales	52
2.5.1.	Recaudación total del ICE.....	53
2.5.2.	Recaudación del ICE – cigarrillo	54
2.6.	Participación de los impuestos a los consumos especiales en el Presupuesto General del Estado.56	
Capítulo 3.....		58
Implicaciones sociales y económicas de los impuestos a los consumos especiales en el Ecuador		
.....		58
3.1.	Producción de Tabaco.....	58
3.1.1.	Producción de cigarrillo en el mundo.....	59
3.1.2.	Producción de cigarrillo en el Ecuador	59
3.2.	Consumo de cigarrillo	61
3.3.	Elasticidad precio de la demanda del cigarrillo.....	65
3.4.	Políticas públicas destinadas a la disminución del consumo del cigarrillo	66
3.4.1.	Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco	66
3.4.2.	Incidencia del ICE en el consumo de cigarrillo en el Ecuador.....	68
3.5.	Implicaciones sociales del consumo de cigarrillo en el Ecuador	70
Capítulo 4.....		74
Conclusiones y Recomendaciones		74
4.1.	Conclusiones	74
4.2.	Recomendaciones.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....		76

Índice de cuadros

Cuadro No. 1. Presupuesto Gubernamental	17
Cuadro No. 2. Base imponible del Impuesto a la Renta para personas naturales	23
Cuadro No. 3. Ejemplo de un impuesto regresivo	24
Cuadro No. 4. Operaciones del Sector Público no Financiero	33
Cuadro No. 5. Recaudación de Impuestos internos e impuestos externos	36
Cuadro No. 6. Presión tributaria de los impuestos internos	43
Cuadro No. 7. Impuesto a los Consumos Especiales. Grupo I – Tarifa Ad Valorem	45
Cuadro No. 8. Impuesto a los Consumos Especiales Cigarrillo. Reformas Tributarias	50
Cuadro No. 9. Tarifa específica del ICE cigarrillo	52
Cuadro No. 10. Crecimiento de la Recaudación del ICE	53
Cuadro No. 11. Participación de la recaudación del ICE sobre la recaudación total de impuestos. 2007-2013	54
Cuadro No. 12. Participación de la recaudación del ICE cigarrillo sobre el total de recaudación del ICE	54
Cuadro No. 13. Participación de la recaudación del ICE cigarrillos sobre la recaudación total. 2007-2013	55
Cuadro No. 14. Participación de los ingresos en el Presupuesto General del Estado 2009-2013	56
Cuadro No. 15. Participación de la recaudación del ICE en el Presupuesto General del Estado 2009-2013	57
Cuadro No. 16. Producción de tabaco a nivel mundial	59
Cuadro No. 17. Producción de cigarrillos vs recaudación	60
Cuadro No. 18. Importación de cigarrillos	61
Cuadro No. 19. Producción de cigarrillo y recaudación del ICE	61
Cuadro No. 20. Consumo de tabaco a nivel mundial	62
Cuadro No. 21. Consumo de cigarrillo en el Ecuador. Periodo 2012	63
Cuadro No. 22. Consumo de cigarrillo en el Ecuador. Periodo 2013	64

Índice de gráficos

Gráfico No. 1. Demanda elástica	26
Gráfico No. 2. Demanda perfectamente inelástica	27
Gráfico No. 3. Demanda inelástica	28
Gráfico No. 4. Fases del ciclo presupuestario	31
Gráfico No. 5. Presupuesto General del Estado 2009-2014	32
Gráfico No. 6. Participación de los impuestos internos sobre el total de recaudación 2013	35
Gráfico No. 7. Recaudación de aranceles 2007-2013	35
Gráfico No. 8. Administraciones tributarias en el Ecuador	37
Gráfico No. 9. Presión Fiscal en América Latina 2010	41
Gráfico No. 10. Presión Tributaria en el Ecuador	42
Gráfico No. 11. Relación del consumo del tabaco y el impuesto al consumo	69
Gráfico No. 12. Resultado de la ecuación del modelo Cobb Douglas	70
Gráfico No. 13. Población: Fundadores y no fundadores.	71
Gráfico No. 14. Fumadores por género	72
Gráfico No. 15. Cigarrillos de mayor consumo	72
Gráfico No. 16. Motivos del consumo de cigarrillo	73

RESUMEN

El presente trabajo de investigación demuestra que la aplicación del Impuesto al Consumo Especial al Cigarrillo, no ha logrado disminuir el consumo de este bien, convirtiéndose en un impuesto de recaudación regresivo, afectando a las personas con menor ingreso.

En el desarrollo se revisó la normativa tributaria vigente y su evolución desde su implementación, el objetivo por el cual fue creado el impuesto y la incidencia que tuvo en el consumo. Se utilizó la base de datos existentes de recaudación del impuesto para ver su evolución y compararlas con los niveles de producción e importación de cigarrillo en el país.

Se determinó la elasticidad precio de la demanda del cigarrillo, el cual es considerado como un bien inelástico por los resultados obtenidos y finalmente se realizó un análisis de los efectos socio-económicos por el consumo de cigarrillo en el Ecuador.

Palabras claves: Impuesto a los consumos especiales, política pública, política fiscal, tabaquismo, elasticidad.

ABSTRACT

The present research shows that the implementation of the Special Consumption Tax to cigarettes, has failed to reduce the consumption of this well, becoming a regressive tax revenues, affecting people with lower income.

In developing the current tax laws and revised its evolution since its inception, the purpose for which it was created the tax and the impact that had on consumption. the existing database of tax collection was used to see its evolution and compare them with the levels of production and importation of cigarettes in the country.

The price elasticity of demand of the cigarette, which is considered an inelastic good for the results obtained was determined and finally an analysis of the socio-economic effects of cigarette smoking in Ecuador was conducted.

Keywords: special consumption tax, public policy, fiscal policy, smoking, elasticity

Introducción

El 31 de mayo de 2014, en un comunicado especial, publicado en la página web oficial, por celebrarse “El Día Mundial sin Tabaco” el Ministerio de Salud, informó que en el Ecuador 4.000 personas mueren al año a causa del consumo del tabaco. Es decir 11 vidas por día y que la edad de inicio del consumo de este producto está alrededor de los 11 años y 7 meses.

El Ministerio de Salud en el año 2012, informó también, que el cáncer es el causante de alrededor del 21% de todas las muertes y en el Ecuador, el cáncer pulmonar ha tenido un crecimiento significativo en el último siglo. De todas las patologías, el cáncer al pulmón es el que tiene una relación muy fuerte con el tabaquismo, aproximadamente el 90% de las personas que tiene esta enfermedad es causada por el consumo del tabaco.

El Estado a través de sus diferentes gobiernos se ha preocupado por implementar una serie de medidas que ayuden a disminuir el consumo del tabaco en el país. Una de las principales acciones, es la implementación de un impuesto llamado “Impuestos a los Consumos Especiales”, en particular el de tabaco, el cual fue creado con el propósito de disminuir el consumo de este bien.

En el Ecuador los impuestos indirectos, los generales al consumo, son la principal fuente de ingresos tributarios, lo que quiere decir que nuestro país, posee un sistema tributario regresivo, que no ha contribuido a la disminución del consumo de estos bienes y que además no contribuye al logro de reducir la pobreza y tampoco propende a la mejora en la distribución de la riqueza.

Los problemas a ser abordados en esta investigación son los siguientes:

¿Cómo afecta el impuesto a los consumos especiales al consumo de cigarrillo en el Ecuador?

¿Ha disminuido el consumo del tabaco en el Ecuador por los aumentos en las tarifas del ICE al cigarrillo?

¿Cuáles son las consecuencias sociales del consumo de cigarrillo?

El objetivo general es demostrar que la implementación del impuesto a los consumos especiales a los cigarrillos no cumple con la idea inicial de restringir el consumo.

Entre los objetivos específicos tenemos: analizar la efectividad de las políticas estatales sobre la disminución del consumo de cigarrillo, demostrar que la implementación o el aumento de los impuestos al cigarrillo no ha cumplido con el propósito de disminuir el consumo en el Ecuador y determinar la elasticidad del cigarrillo en el Ecuador.

El 13 de mayo de 2013, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, publicó en su portal web, que el Ecuador gasta semanalmente 1,2 millones de dólares en cigarrillos y que en el Ecuador se registran 521.220 fumadores, siendo la provincia con mayor consumo Pichincha, seguida por el Guayas. Los hombres consumen aproximadamente el 90% de tabaco y las mujeres un 10%.

En el Ecuador los fumadores adquieren, en promedio 17 cigarrillos semanales. El humo del tabaco contiene más de 4.000 sustancias químicas como: CO, CO₂, acetona, metano, propano, piridina, nicotina anilina, benzopireno, todas estas dañinas para la salud, ya que uno de los efectos tóxicos más importantes por el hábito de fumar es el cáncer.

El Diario el Telégrafo en una publicación del 8 de junio de 2013, informaba que el Estado Ecuatoriano, ha previsto desde el 2007 hasta el 2014, un presupuesto de \$ 3,7 millones para realizar acciones en la lucha contra el tabaco, en razón de que la industria del tabaco es de las que más invierte en promoción y publicidad.

El Ministerio de Salud ha trabajado en estrategias que pudieran contribuir a la disminución del consumo, como las advertencias sanitarias que deben llevar

las cajas de tabaco, la ampliación de los espacios libres de humo, la prohibición de la publicidad y de patrocinio.

Según la publicación de Diario el Telégrafo del 8 de junio de 2013, en la Administración del Econ. Carlos Marx Carrasco, del Servicio de Rentas Internas, se incrementaron los impuestos al consumo del tabaco con el fin de desincentivar su consumo, medida que ha sido reconocida como la de mayor eficacia para la reducir el tabaquismo en la población.

Según cifras del Servicio de Rentas Internas, el ICE al cigarrillo para el 2013, tuvo una recaudación de \$ 175,772,140.00, lo que representa aproximadamente el 2% del total recaudado. Aunque pudiera no ser tan representativo, este promedio de recaudación se ha mantenido en los últimos años, lo que evidencia que al mantenerse una recaudación sin mayor variación, el consumo del cigarrillo en el Ecuador se mantiene.

Como se ha evidenciado, el consumo del tabaco (cigarrillo) es la principal causa de muerte por cáncer al pulmón, dejando de manifiesto que las medidas que se han implementado no han sido suficientes para disminuir el consumo, ya que no solamente es un problema social, sino político, ya que el Estado tendría que destinar más recursos en el ámbito de salud para atender a los pacientes con esta enfermedad.

Inclusive, de comprobarse la hipótesis planteada, podría señalar que el impuesto a los consumos especiales que es una importante generación de ingreso para el Estado, no ha contribuido a disminuir el consumo del cigarrillo en el Ecuador como se ha esperado.

En el desarrollo de la investigación se demostraría que quienes consumen bienes o servicios que gravan el impuesto a los consumos especiales son en su mayoría, gente de clase media y baja. Se analizaría también cuales son las causas por el consumo de este bien y qué efectos tiene en su economía, con el fin de replantear la aplicación del impuesto.

La política fiscal es una herramienta fundamental para las políticas generales de todo gobierno, ya que contribuyen no sólo a la recaudación de tributos, sino a otros aspectos como la disminución del consumo. Es por esta razón que debemos analizar si el Impuesto a los Consumos Especiales al cigarrillo, efectivamente ha contribuido con el fin que fue creado.

Por esta razón se ha planteado como hipótesis “El impuesto a los consumos especiales –TABACO-, no ha cumplido con el propósito de disminuir el consumo en el Ecuador”.

La metodología que se aplicará en el presente trabajo de investigación será descriptiva y empírica, ya que por un lado se describirá las características más importantes de objeto de estudio que es el impuesto al consumo del cigarrillo, se elegirán y medirán las variables que afectan al consumo del cigarrillo y se analizará la evolución de la recaudación de los impuestos a los consumos especiales para medir la efectividad del impuesto.

Por otro lado se tomará una muestra de una población que se definirá en el desarrollo de la investigación, que a través de un cuestionario se pueda caracterizar y analizar algunos aspectos económicos y sociales. Ver el alcance de la medida, en cuanto les afecta en su economía y si conociendo el propósito del impuesto, la población ha dejado de consumir.

En el primer capítulo se revisará todo el marco teórico en el que sustentará el desarrollo de la tesis, la política pública y fiscal como mecanismos de decisiones y estrategias para resolver los problemas públicos y la elasticidad precio de la demanda para demostrar la inelasticidad del cigarrillo.

En el segundo capítulo se detallará las normas legales que describen el tratamiento de la implementación del ICE, en particular del cigarrillo y se analizará la evolución de su recaudación.

Finalmente se analizará la viabilidad de las políticas públicas implementadas para disminuir el consumo de cigarrillo en el país.

Para la presente investigación existió como limitante la obtención de la producción nacional, por lo que se hicieron estimaciones en función a la recaudación de impuesto y la venta de precio al público de los cigarrillos.

Capítulo 1

Marco Teórico

1.1. Política Pública

1.1.1. Definición de la política pública

«Un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos» (Aguilar, 1993). Parte del quehacer del gobierno requiere del diseño, gestión, evaluación e impacto de las políticas públicas.

Las políticas públicas, en la práctica son instrumentos que permiten al gobierno garantizar los derechos del ser humano y del medio ambiente, trabajando en las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para poder eliminar las inequidades.

1.1.2. Finalidad de la política pública

Según la guía para la formulación de las políticas públicas sectoriales, elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Estado juega un papel central para llevar a cabo las políticas públicas, enmarcándolas en los siguientes fines:

- En términos sociales y territoriales, lograr la integración y el equilibrio.
- En la conformación plural de la sociedad, incidir.
- Para el Buen Vivir de la población, es necesario intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria.
- Para su realización progresiva, es necesario garantizar el respeto inmediato de los derechos humanos y ambientales.

1.1.3 Actores de la política pública

Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, que se desprenden de una agenda pública encabezadas por el Gobierno y que tiene como actores dentro del Estado y de contexto social a:

- Poder ejecutivo: Presidencia y Ministerios
- Poder legislativo
- Poder judicial
- Poder electoral
- Poder de participación ciudadana
- Partidos políticos
- Medios de comunicación
- Sociedad civil y las ONG
- Organizaciones gremiales
- Academia
- Organismos internacionales.

1.2. Política Fiscal

1.2.1. Definición de la política fiscal

«La política fiscal es el conjunto de acciones que realiza el Estado para apoyar el desarrollo de las fuerzas productivas, procurar la redistribución del ingreso y la riqueza dentro del capitalismo, a través del presupuesto gubernamental» (Pacheco, 2004)

La política fiscal es una rama de la política económica¹ que trata básicamente del Presupuesto General del Estado y sus componentes, como lo es el gasto público y sus fuentes de financiamiento entre ellos los impuestos.

En 1936 se publicó la obra “Teoría General del Empleo, Interés y Dinero”, de Jhon Maynard Keynes, economista británico, que supuso un hito en la concepción teórica de la macroeconomía en general y de la política fiscal en particular.

La política fiscal basada en la propuesta de Keynes, se la denomina como el keynesianismo o economía keynesiana, la cual surge como respuesta a la Gran

¹ La política económica es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos y en general el Estado para conducir e influir sobre la economía de los países. Esta estrategia está constituida por el conjunto de medidas, leyes, regulaciones, subsidios e impuestos que alteran los incentivos económicos para obtener unos fines o resultados económicos específicos.

Depresión² de 1929. Keynes ofreció una salida al problema fundamental de la economía en ese momento: el desempleo masivo; y, al propio tiempo, asignó una importancia primordial a las actuaciones en materia fiscal de un Gobierno.

Keynes centró su análisis en las causas y consecuencias de las variaciones de la demanda agregada y su relación con el empleo y el ingreso. Él proponía que las instituciones nacionales o internacionales tenían que controlar las épocas de crisis y recesión a través del gasto presupuestario, asegurando que se originaría un efecto multiplicador en la demanda agregada.

La política fiscal keynesiana se fundamenta en los siguientes puntos:

- Negación de la norma clásica del equilibrio presupuestario.
- Reducción de la brecha entre el PIB real y el potencial.
- Papel del sector público centrado en el gasto privado, estabilizando la economía de una manera permanente.
- Eliminación de los problemas derivados de la existencia de un sistema tributario flexible.

El modelo de la política fiscal en términos keynesianos parte de una economía en la que actúan tres grupos diferentes de agentes: las familias, las empresas, que efectúan gastos en consumo, C, y de inversión, I, y el Estado que realiza gastos en bienes y servicios e inversiones, G, y transferencias, R, percibiendo impuestos, T; tomando estas tres últimas variables como exógenas, no influenciadas por variaciones en la renta, Y.

Las ecuaciones del modelo podrían escribirse de la siguiente manera:

Función de consumo: $C = C_o + c(Y - T + R)$

² La Gran depresión, también conocida como crisis del veintinueve, fue una crisis económica mundial que se prolongó durante la década de 1930, en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial que se originó en los Estados Unidos, a partir de la caída de la bolsa del 29 de octubre de 1929 (conocido como Martes Negro, aunque cinco días antes, el 24 de octubre, ya se había producido el Jueves Negro), y rápidamente se extendió a casi todos los países del mundo.

Dónde: C_o es el consumo autónomo o independiente del nivel de renta; c , la propensión marginal a consumir, y $(Y - T + R)$, la renta disponible.

Inversión exógena: $I = I_o$

Gasto público: $G = G_o$

Condición de equilibrio de la renta (Y) : $Y = C + I + G$

Con las 3 variables instrumentales con que la política fiscal puede regular la coyuntura son:

- G , las variaciones en los gastos públicos, mediante cambios en su volumen o en su composición, que ejercen un efecto multiplicador³ en la economía.
- T , las variaciones en los impuestos, a través de cambios en la estructura impositiva o mediante modificaciones de los tipos de gravamen.
- R , las variaciones en las transferencias inciden sobre la demanda en el mismo sentido que el gasto público, pero con menor intensidad.

1.2.2. Tipos de política fiscal

El Estado desempeña un papel fundamental en la sociedad y sus funciones básicas son: asignación de recursos donde éste suministra bienes que el mercado no proporciona adecuadamente por los fallos que tiene; la función redistributiva de la riqueza; y, la función estabilizadora donde se encuadra la política fiscal que busca conseguir estabilidad económica, superando las situaciones de inflación o desempleo que se pudieran dar.

El objetivo principal de la política fiscal es estimular la demanda agregada, por cual el Estado tiene que aplicar una política fiscal expansiva, pero así mismo con el ánimo de equilibrar la demanda agregada, en ocasiones es necesario restringirla, por lo que la política fiscal puede ser: expansiva y restrictiva.

³ El efecto multiplicador es el conjunto de incrementos que se producen en la renta nacional de un sistema económico, a consecuencia de un incremento externo en el consumo, la inversión o el gasto público.

- **Política fiscal expansiva**

Esta política tiene como objetivo estimular la demanda agregada cuando la economía se encuentra en período de recesión y necesita un impulso para expandirse, trayendo consigo un déficit, que en algunos casos podría provocar inflación.

Los mecanismos que se usan en una política fiscal expansiva son:

- El aumento del gasto público, en el cual se aumenta la producción y con ello aportaría a la disminución del desempleo.
- La disminución de impuestos, en el que aumentaría la renta disponible de las personas, lo que provocaría un mayor consumo e inversión de las empresas.

Al existir mayor gasto público y menos impuestos, el presupuesto del Estado generaría déficit, por lo que se recomienda el uso de esta política únicamente cuando los países se encuentran en recesión.

- **Política fiscal restrictiva**

Cuando las economías están en procesos de excesiva expansión, es necesario frenarla para evitar las excesivas inflaciones que podrían provocar, ya que al existir mayor oferta, los precios suben. Es por ello que los gobiernos podrían optar por una política fiscal restrictiva con el fin de frenar la demanda agregada. Como resultado se tiende al superávit o la disminución del déficit.

Los mecanismos que se usan en una política fiscal restrictiva son:

- La reducción del gasto público para bajar la producción, por ende la demanda agregada.
- El aumento de los impuestos para que la población tenga menores rentas y en consecuencia disminuirán el consumo.

1.2.3. Presupuesto General del Estado

«El presupuesto es un proceso de anticipación a la ocurrencia de los hechos, y que además requiere un proceso de planeación y de utilización de técnicas, métodos y procedimientos que permitan la proyección de cifras de una manera confiable y procurando acercarse a la realidad» (Díaz, 2012)

La herramienta principal de la política fiscal es el presupuesto del Estado. Consiste en el conjunto de medidas que toma un Gobierno con respecto a los ingresos y el gasto público. A través del gasto y del ingreso, el Estado debe alcanzar los objetivos de crecimiento, estabilidad y redistribución económica.

El presupuesto gubernamental consta de dos partes esenciales: el presupuesto de ingresos que es una parte del producto social que se apropia el Estado como representación de toda la sociedad y el presupuesto de gastos que está constituida por el conjunto de salidas cuyas partidas forman un listado de los recursos que se reparten entre las distintas clases sociales.

En los manuales de finanzas públicas predomina el criterio que el presupuesto es un mecanismo técnico de asignación de recursos, es decir que implica el establecimiento de una serie de prioridades sociales por parte del Estado en cuanto al gasto y una selección técnica de las fuentes de financiamiento.

La elaboración de un presupuesto no solo es tema técnico, sino que incluye un problema político y social, ya que es difícil poder abarcar todas las necesidades de una población. Cada una de las partidas presupuestarias están sujetas a presiones de quienes tratan de aportar la menor cantidad de tributos y apoderarse de la mayor cantidad de asignación en el gasto.

- **Estructura presupuestaria**

Es la forma cómo están clasificados y dispuestos los distintos componentes de ingresos y gastos del presupuesto fiscal.

Las concepciones teóricas que fundamentan las clasificaciones presupuestarias en general responden a una visión tecnicista del Estado que combina elementos neoclásicos, keynesianos o también como la teoría del subdesarrollo latinoamericano que concibe al desarrollo como crecimiento.

Cuadro No. 1
Presupuesto Gubernamental

<p><u>PRESUPUESTO DE INGRESOS</u></p> <p>I. INGRESOS CORRIENTES</p> <p>a. Ingresos tributarios</p> <p style="padding-left: 20px;">Impuestos directos</p> <p style="padding-left: 20px;">Impuestos indirectos</p> <p>b. Ingresos no tributarios</p> <p style="padding-left: 20px;">Tasas</p> <p style="padding-left: 20px;">Rentas patrimoniales</p> <p>II. INGRESOS EXTRAORDINARIOS</p> <p>a. Endeudamiento interno</p> <p>b. Endeudamiento externo</p> <p>c. Variación de saldos de caja</p> <p><u>PRESUPUESTO DE GASTOS</u></p> <p>I. GASTOS CORRIENTES</p> <p>a. Gastos de consumo</p> <p style="padding-left: 20px;">Remuneraciones</p> <p style="padding-left: 20px;">Compra de bienes y servicios de consumo</p> <p>b. Gastos de transferencia</p> <p style="padding-left: 20px;">Intereses de la deuda pública</p> <p style="padding-left: 20px;">Aportes al sector privado lucrativo</p> <p style="padding-left: 20px;">Aportes a entidades no lucrativas</p> <p>II. GASTOS DE CAPITAL</p> <p>a. Inversión real</p> <p>b. Inversión financiera</p> <p style="padding-left: 20px;">Amortización deuda pública interna</p> <p style="padding-left: 20px;">Amortización deuda pública externa</p>
--

Fuente: Lucas Pacheco, Política Económica, Quito, 2004

Como se puede observar en el cuadro anterior, el presupuesto gubernamental se clasifica en ingresos y gastos.

Los ingresos son la fuente de financiamientos y se clasifican en corrientes y extraordinarios. Los ingresos corrientes obtienen su financiamiento con recursos propios como los tributarios y no tributarios.

Los ingresos tributarios comprenden 2 grandes grupos: los directos y los indirectos. Los impuestos directos e indirectos gravan a las personas, con a diferencia que en los indirectos se hace a través de imposiciones a los objetos.

La comparación porcentual de los ingresos tributarios con el PIB, es lo que se denomina la carga tributaria de un país:

$$Carga\ tributaria = \frac{Ingresos\ tributarios}{PIB}$$

Los ingresos no tributarios comprenden las tasas y las rentas patrimoniales. Las tasas son recaudaciones del Estado por la venta de servicios. Las rentas patrimoniales son los ingresos por derechos superficiales, regalías, o rentas que percibe el Estado por el uso de sus bienes muebles o inmuebles.

Dentro de los ingresos extraordinarios está el endeudamiento, que tiene el fin de financiar déficit presupuestarios y como variable de flujo, constituye un proceso que tiene lugar dentro de un período en curso. La deuda como variable de stock, es el monto total que debe un país en un momento dado.

El grado de endeudamiento de un país se mide relacionando la deuda total con el producto interno bruto:

$$Grado\ de\ endeudamiento = \frac{Deuda\ total}{PIB}$$

El gasto público es una parte del ingreso nacional, que el Estado lo redistribuye entre las diversas clases sociales. El gasto público se clasifica en 2 grandes grupos: el corriente y el de capital.

Los gastos corrientes son los que se destina al pago de sueldos de los servidores públicos, bienes y servicios de carácter fungible, alquileres, gastos militares, bienes y servicios de uso corriente, transferencias de la deuda pública, intereses de la deuda pública, transferencias destinadas a gastos corrientes.

Los gastos de capital incluyen inversión real y la inversión financiera. La inversión real está constituida por egresos destinados a la adquisición de bienes duraderos que forman parte de activos fijos y sirven para incrementar la capacidad de producción de la economía y del Estado, como por ejemplo: construcciones, adquisiciones de equipo y cualquier transferencia destinada a la inversión. La inversión financiera se refiere fundamentalmente a los títulos y acciones que adquiere el Estado, así como la amortización de la deuda.

1.3. Los impuestos

Los impuestos son tributos, que al igual que las tasas y las contribuciones son ingresos que conforman el Presupuesto General del Estado. Los impuestos no requieren una contraprestación directa que el Gobierno recauda para fines públicos.

Los impuestos se lo pueden definir también como la contribución, que en base a sus ingresos realizan todos los individuos para que el Estado atienda sus necesidades.

De la realidad jurídica surge la relación entre la esencia de la comunidad política y el deber impositivo de los ciudadanos, cuyo origen se puede determinar de la siguiente manera:

- Es una necesidad que tiene todo ser humano de desenvolverse como parte integrante de la sociedad a la que pertenece, ya que él por sí mismo no puede atender todas sus necesidades sin la ayuda de otros.
- El impuesto no constituye una carga fiscal proporcional a las necesidades del Estado, sino una carga social de la propiedad privada.

- El Estado dispone de la riqueza nacional, para alcanzar el bien común. El sistema tributario posibilita que ellos aporten al financiamiento de las cargas públicas.

El impuesto es un tributo que solo se da por ley y se impone a las personas en igualdad de condiciones de la capacidad contributiva.

1.3.1. Características de los impuestos

- Son de carácter general.
- Son equitativos, simples, cómodos y económicos.
- El Estado lo aplica en virtud de su soberanía.
- Los contribuyentes tienen la
- Hace referencia al pago de todos los servicios que presta el Estado.
- La obligatoriedad de contribuir se basa en el hecho de que el ciudadano forma parte de una sociedad políticamente organizada.
- Tiene naturaleza colectiva.

1.3.2. Elementos de los impuestos

Los elementos esenciales de los impuestos son:

Base imponible.- es la valoración o cuantificación del hecho generador que determina la obligación tributaria.

Hecho generador.- De acuerdo al Art. 16 del Código Tributario ecuatoriano, se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo.

Sujeto pasivo.- Son las personas naturales o jurídicas que según las leyes están obligadas al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o intermediario del impuesto como por ejemplo los agentes de retención.

También se consideran como sujetos pasivos a las herencias yacentes, las comunidades de bienes y demás entidades que carecen de personalidad jurídica que sean consideradas como una unidad económica susceptible de imposición.

En el Ecuador a las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de los tributos se las denomina contribuyentes, con el fin de poder verificar el hecho generador.

Sujeto activo.- Son los entes públicos acreedores del tributo, llamados también administraciones tributarias, las cuales tienen una serie de facultades para el fiel cumplimiento de la recaudación de los tributos.

1.3.3. Clasificación de los impuestos

Existen varias maneras de clasificar los impuestos, pero de acuerdo a la composición del presupuesto gubernamental, estos se clasifican en impuestos directos e indirectos.

Los impuestos directos son los que gravan directamente a las fuentes de ingreso o riqueza de las personas naturales o jurídicas. Los denominados contribuyentes reciben la carga del impuesto, siendo imposible trasladarlo a una tercera persona.

Los impuestos directos más usuales son:

- Impuesto sobre las ganancias o también llamado renta
- Impuestos sobre el patrimonio
- Impuesto a la tenencia de vehículos
- Impuesto a las herencias, entre otros.

Los impuestos indirectos gravan a los individuos a través de los objetos, es decir a los bienes de consumo. Se los denomina indirectos porque no afectan de manera directa a los ingresos del contribuyente, sino que recaen sobre el costo de algún producto y pueden trasladar el pago del impuesto a una tercera persona.

El impuesto indirecto más importante en la economía ecuatoriana es el impuesto al valor agregado (IVA) y existen otros como el impuesto a los consumos especiales (ICE) o también el impuesto redimible a las botellas plásticas.

1.3.4. Clasificación de los impuestos según la variación de la cuantía porcentual

La política tributaria de los gobiernos tiene como finalidad priorizar los impuestos directos y progresivos de los indirectos, para promover la redistribución de la riqueza.

Los sistemas de impuestos varían a medida que aumenta la base imponible a la que se aplica los impuestos, que generalmente va relacionado con el nivel de ingreso del contribuyente.

Según la variación de la cuantía porcentual de los impuestos, estos se clasifican en progresivos y regresivos.

- **Impuestos progresivos**

Los impuestos progresivos están relacionados con el nivel de ingreso del contribuyente, es decir que cuando mayor sea su ganancia o renta, mayor será el porcentaje del impuesto.

Los impuestos progresivos ayudan a reducir el agobio sobre las personas de menores ingresos, ya que pagan menos impuestos sobre sus ganancias, tratando de cumplir una de las generalidades del sistema tributario de ser equitativa y redistributiva.

En Ecuador, el mejor ejemplo de impuesto progresivo es el impuesto a la renta de personas naturales, ya que éste, está relacionado con el nivel de ingresos de los individuos.

Como se observa en el cuadro No.2, una persona que tiene hasta \$ 10,410 de ingresos anuales no paga impuesto a la renta y en la medida que va aumentando su renta, tendrá que pagar el impuesto en la proporción que se menciona. Tal es el caso que una persona que gana más de \$ 106,200, pagará hasta el 35% del Impuesto a la Renta.

Cuadro No. 2
Base imponible del Impuesto a la Renta para
personas naturales

Año 2014 - En dólares			
Fracción Básica	Exceso Hasta	Impuesto Fracción Básica	Impuesto Fracción Excedente
-	10,410	0	0%
10,410	13,270	0	5%
13,270	16,590	143	10%
16,590	19,920	475	12%
19,920	39,830	875	15%
39,830	59,730	3,861	20%
59,730	79,660	7,841	25%
79,660	106,200	12,824	30%
106,200	En adelante	20,786	35%

Fuente: Servicio de Rentas Internas, www.sri.gob.ec

Elaboración: Autora

En el Ecuador la base imponible para la tarifa de Impuesto a la Renta, cambia cada año según como lo disponga la Administración Tributaria.

- **Impuestos regresivos**

Los impuestos indirectos normalmente se los reconoce como regresivos. Estos impuestos por tener una tarifa única, no discriminan el nivel de ingresos de las personas, lo que hace que proporcionalmente pague más impuesto el que tiene menor ingreso. En el Ecuador el impuesto reconocido como regresivo es el IVA.

Para citar un ejemplo: María gana \$ 1,000 al mes, mientras que Rosario gana \$ 5,000. Estas 2 mujeres deciden comprar un televisor cada una, con las mismas características, el cual tiene un mismo precio que para efectos de este ejemplo será de \$ 1,200. Como el televisor es un bien que grava el IVA que es una tarifa del 12%, ambas tienen que pagar \$ 144 de IVA por el televisor. Observemos el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3
Ejemplo de un impuesto regresivo

Detalle	María	Rosario
Ingreso	1,000.00	5,000.00
Costo del TV	1,200.00	1,200.00
IVA del TV	144.00	144.00
Carga tributaria	14%	3%

Elaborado por Autora

Si analizamos el cuadro anterior, observamos que la carga tributaria para María es mayor, ya que para ella el IVA de \$ 144, sobre su nivel de ingresos de \$ 1,000, le representa 14%, mientras que para Rosario, apenas le representa un 3% por su nivel de ingresos.

El IVA es un impuesto que grava al consumo de bienes y servicios y no discrimina el nivel de ingresos de la población y todos tienen que pagarlo por igual, haciéndolo regresivo, ya que paga más impuesto proporcionalmente el que menos tiene.

1.4. Elasticidad precio de la demanda

«Es una medida, carente de unidades, de la sensibilidad de la cantidad demandada de un bien respecto al cambio de su precio cuando todas las demás variables que influyen en los planes de los compradores permanecen constantes» (Parkin, 2010).

Para calcular la elasticidad precio de la demanda se utiliza la siguiente formula:

$$Elasticidad\ precio\ de\ la\ demanda = \frac{Cambio\ \% \ en\ la\ cantidad\ demandada}{Cambio\ \% \ en\ el\ precio}$$

De otra forma podemos decir que la elasticidad precio de la demanda, también conocida como elasticidad – precio, se la utiliza para medir la sensibilidad o capacidad de respuesta de un producto a un cambio en su precio.

1.4.1. Cálculo de la elasticidad precio de la demanda

Para calcular la elasticidad precio de la demanda vamos a poner como ejemplo un negocio que vende pizzas. Una pizza cuesta \$ 20.50 y se vende 9 pizzas por hora; pero si en una promoción se vende a \$ 19.50 por pizza, la cantidad demandada aumenta a 11 pizzas.

Para calcular la elasticidad precio de la demanda es necesario calcular las variaciones que tienen la cantidad demanda y los precios; y, con el precio promedio y la cantidad promedio, la calculamos.

El precio original de la pizza es de \$ 20.50 y el nuevo es de \$ 19.50, así que si calculamos el promedio, nos daría el precio promedio de \$ 20. La disminución del precio, de \$ 1, equivale al 5% del precio promedio.

$$\Delta P/P_{prom} = (\$1 / \$20) \times 100 = 5\% ^4$$

La cantidad demanda original es de 9 pizzas y la nueva cantidad demanda es de 11, así que la cantidad demanda promedio es de 10 pizzas. El aumento de 2 pizzas en la cantidad demanda equivale al 20% de la cantidad promedio.

$$\Delta Q/Q_{prom} = (2 / 10) \times 100 = 20\%$$

Por lo que podemos resumir que la elasticidad precio de la demanda, que es el cambio en la cantidad demanda (20%) dividida entre el cambio porcentual en el precio (5%) es igual a 4, como se detalla a continuación:

$$\textit{Elasticidad precio de la demanda} = \frac{\% \Delta Q}{\% \Delta P}$$

$$\textit{Elasticidad precio de la demanda} = \frac{20\%}{5\%} = 4$$

⁴ En la fórmula, la letra griega delta (Δ) significa "cambio en" y $\% \Delta$ significa "cambio porcentual en"

Cuando el precio de un bien sube, la cantidad demandada disminuye, debido a que un cambio positivo en el precio provoca un cambio negativo en la cantidad demandada, la elasticidad precio de la demanda es un número negativo. No obstante, es la magnitud, o el valor absoluto, de la elasticidad precio de la demanda lo que nos indica qué tan sensible es la cantidad demandada. Para comparar elasticidades precio de la demanda se utiliza la magnitud de la elasticidad y se ignora el signo negativo.

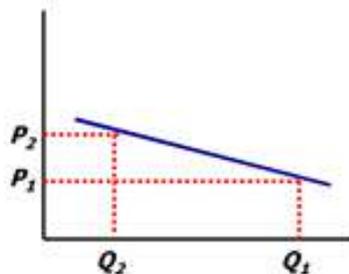
Cuando se calcula la elasticidad precio de la demanda y su relación da como resultado un número mayor a 1, se la considera como una demanda elástica y si su resultado es menor a 1, se lo considera como una demanda inelástica.

1.4.2. Demanda elástica

Como se acaba de explicar, la demanda elástica es una respuesta o cambio de la demanda en función al cambio de los precios de los bienes. Se puede decir que un bien es elástico cuando la variación porcentual en la demanda es mayor a la variación porcentual de los precios. Ejemplo de bienes elásticos más comunes son los automóviles, mobiliarios y demás bienes considerados suntuarios⁵.

Gráficamente podemos representar a la demanda elástica de la siguiente manera:

Gráfico No.1
Demanda elástica



Elaboración: Autora

⁵ Un **bien suntuario**, o también llamado bien de lujo es un bien económico, para el cual su demanda aumenta más deprisa que la renta. Estos bienes tienen una alta elasticidad de demanda renta, lo que significa que a medida que aumenta la renta de la economía doméstica, aumenta más que proporcionalmente su consumo de bienes suntuarios. Esto también significa que, si cae la renta, la demanda disminuye en mayor proporción que la caída de renta.

Como podemos observar el cambio porcentual en la cantidad demandada excede al cambio porcentual en el precio. En este caso, la elasticidad precio de la demanda es mayor que 1.

1.4.3. Demanda inelástica

Si el aumento del precio de un bien, no ocasiona cambios en la demanda y ésta se mantiene constante, se considera que este bien tiene una demanda perfectamente inelástica. Ejemplo de ello es una medicina de gran necesidad como la insulina, ya que ésta tiene una gran importancia para los diabéticos que un aumento o disminución en su precio no provoca cambios en la cantidad que compran.

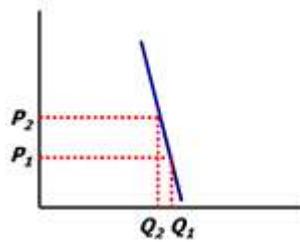
Gráficamente podemos representar a la demanda perfectamente inelástica de la siguiente manera:



Existen otros tipos de bienes que son de primera necesidad, en el que cambio porcentual en la cantidad demanda es menor que el cambio porcentual en el precio. En este caso, la elasticidad precio de la demanda se ubica entre cero y 1, lo que se conoce como una demanda inelástica. Los alimentos y la vivienda son ejemplos de bienes inelásticos, porque aunque aumente sus precios la gente necesita de estos bienes para vivir. La representación gráfica tiene la siguiente forma:

Gráfico No. 3

Demanda inelástica



Elaboración: Autora

Cuando existen cambios en la cantidad demanda en la misma proporción de los cambios en el precio de los bienes, en el que su resultado da igual a 1, se dice que el bien tiene una demanda con elasticidad unitaria.

Existen muchos factores que influyen en la elasticidad de la demanda como por ejemplo la cercanía de los sustitutos, es decir que cuanto más semejantes sean los sustitutos de un bien o servicio, más elástica será la demanda por él. Un ejemplo de bienes sustitutos es el té que puede sustituir al café. Entonces si el precio del café aumenta, la demanda probablemente optaría por reemplazarlo por té.

Bienes como el cigarrillo que no tienen sustitutos cercanos, son menos propensos a hacer bienes elásticos.

Otro factor que incide en la elasticidad de la demanda, es la proporción del ingreso gastado en el bien, porque cuanto más grande sea la proporción del ingreso que se gasta en un bien, más elástica será la demanda de éste.

Capítulo 2

Sistema Tributario en el Ecuador

2.1. Política fiscal en el Ecuador

Como hemos revisado anteriormente, la principal función de la política fiscal es la redistribución de la riqueza a través de los impuestos y para conseguir la eficiencia y adecuada redistribución, la política fiscal determina los ingresos y gastos públicos para conseguirlos.

En una economía dolarizada como la nuestra, la política fiscal es una de las herramientas más poderosas del Gobierno, ya que con ésta puede evitar las grandes fluctuaciones en la actividad económica.

La política fiscal en el Ecuador, se ha caracterizado por el manejo de los recursos obtenidos en inversión pública, gasto total y esencialmente en las remuneraciones.

Para lograr una adecuada recaudación en la generación de ingresos, la política fiscal a través de los tributos, promueve una serie de incentivos y beneficios para cumplirlos, como:

- El ahorro y la inversión que son medidas a incentivar las decisiones de inversión productiva, a través de la reinversión de utilidades.
- La política productiva y el empleo incentiva la diversificación productiva y la generación de empleo estable y de calidad.
- La política de justicia redistributiva y equidad están enfocadas en los colectivos con necesidades especiales como en los productos de la canasta básica, las personas con discapacidades o de la tercera edad.
- La política medioambiental ayudan al cuidado y disfrute del medio ambiente saludable.
- La política de provisión de bienes y servicios ayuda a abaratar el acceso de bienes y servicios, que juegan un papel determinante para la efectiva inclusión.

2.1.1. Presupuesto general del estado ecuatoriano

En la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 292, establece que el Presupuesto General del Estado, es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, en el que incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de la seguridad social, banca pública, empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

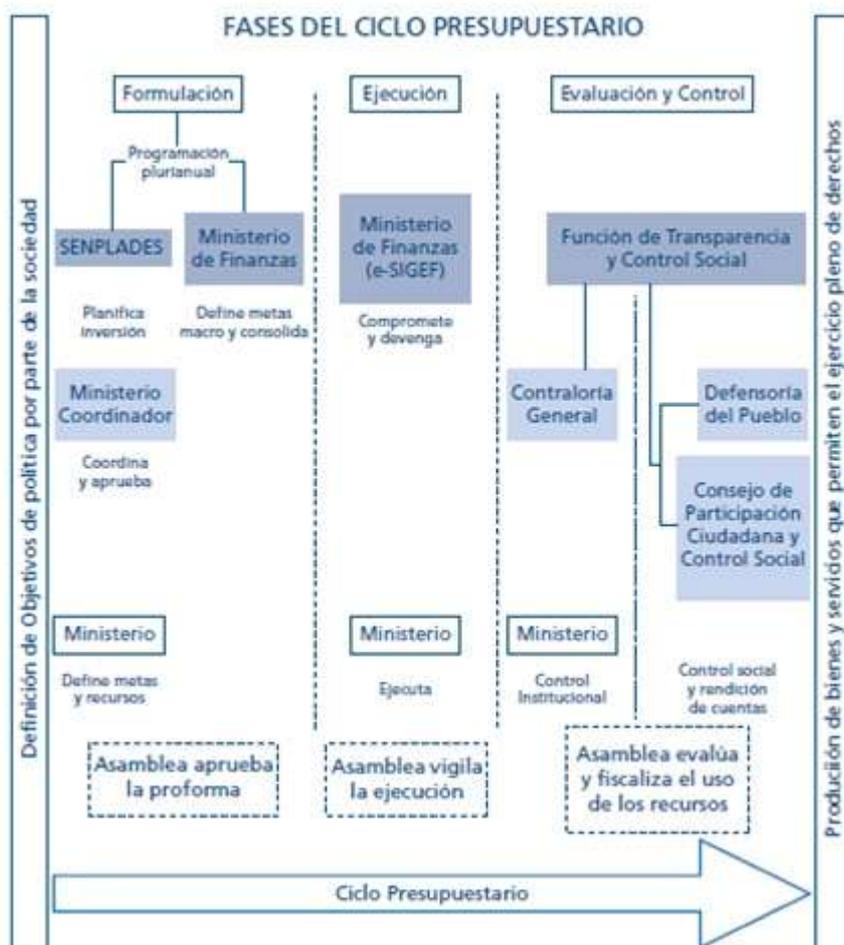
El Presupuesto General del Estado o también llamado presupuesto gubernamental, es el documento contable en el que se registran los ingresos y gastos previstas por las distintas instituciones del sector público, en un período de tiempo determinado, que en el caso particular del Ecuador es de un año, que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre.

El presupuesto como herramienta de las políticas públicas, permite visualizar los objetivos de desarrollo y bienestar social y determinar cómo se financian. La misma Constitución, establece que la formulación del presupuesto tiene que estar acorde al Plan Nacional de Desarrollo, denominado el Plan Nacional del Buen Vivir⁶.

El Presidente de la República es el encargado de la elaboración de la proforma presupuestaria anual, la cual es aprobada y controlada por la Asamblea Nacional. El presupuesto se gestionará a través de una cuenta única manejada por el Banco Central del Ecuador y cuentas especiales que serán creadas con el fin de utilizarla en los depósitos. Solo la banca pública puede manejar los recursos públicos.

⁶ El buen vivir o suma kawsay, es el nombre que se le ha dado a los planes de desarrollo del Gobierno del Presidente Correa. El buen vivir busca fortalecer la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes, para la construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado.

Gráfico No.4
Fases del ciclo presupuestario



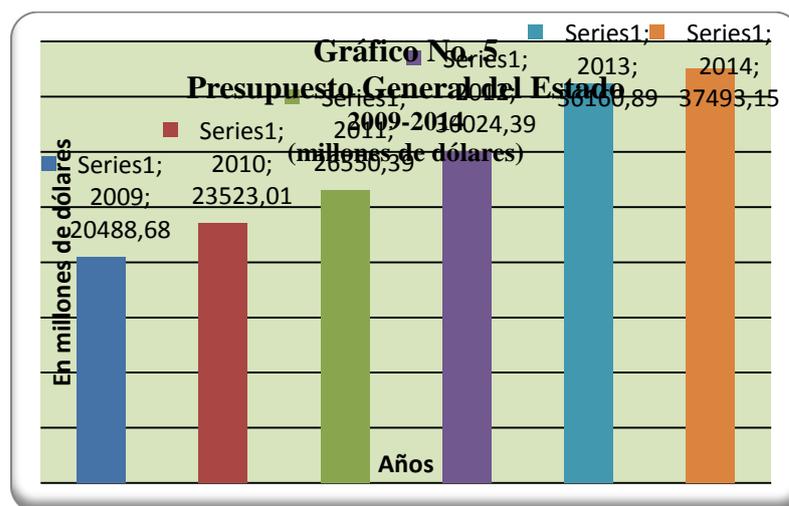
Fuente: Centro de Estudios Fiscales CEF, www.sri.gob.ec

El ciclo presupuestario consta de 3 fases: la formulación, la ejecución y la evaluación y control. En la formulación se definen los ingresos que se espera obtener y los recursos que se necesitarán para financiar el déficit, acorde con los objetivos establecidos para el desembolso de los mismos.

La ejecución es la segunda fase donde se entregan los recursos establecidos a lo largo del ejercicio fiscal vigente. Esta ejecución se da únicamente por el sistema presupuestario y financieros que utilizan las instituciones del sector público, denominado e-SIGEF.

Por último se contabiliza y controla el destino de los recursos asignados a las instituciones del sector público y se evalúa si se cumplió con las normativas vigentes sobre el uso de los recursos públicos.

En el gráfico No. 5 se puede observar la evolución del Presupuesto General del Estado durante los últimos años.



Fuente: Ministerio de Finanzas, www.finanzas.gob.ec
Elaboración: Autora

Como se explicó en el capítulo del marco teórico, el presupuesto está compuesto por ingresos y gastos y en el caso del Ecuador, los ingresos se clasifican en petroleros y no petroleros. Los gastos se clasifican en gastos corrientes y gastos de capital. El detalle de la composición del presupuesto del Estado en los últimos 5 años se presenta en el cuadro No. 4 más adelante.

Se puede observar que los ingresos del presupuesto del Estado, pasó de 18 mil millones en el 2009 a más de 37 mil millones aproximadamente en el 2013, teniendo un crecimiento del más del 100% en menos de 5 años.

Los ingresos no petroleros, es decir los impuestos, juegan un papel importante, ya que como se observa en el cuadro No. 4 representan más del doble de los ingresos petroleros, teniendo una participación de casi el 60% del presupuesto del Estado.

Cuadro No. 4
Operaciones del Sector Público no Financiero
Base devengado
2009 - 2013
(millones de dólares)

Transacciones \ Período	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESOS TOTALES	18,378.4	23,185.7	31,189.8	34,569.6	37,259.8
Petroleros	5,211.5	7,845.0	12,934.6	12,219.7	11,433.4
Por exportaciones (1)	5,211.5	7,845.0	12,934.6	12,219.7	11,433.4
Por venta de derivados	-	-	-	-	-
No Petroleros	12,372.7	13,994.3	16,488.9	19,782.5	22,630.4
IVA	3,288.2	3,759.5	4,200.3	5,415.0	6,056.1
ICE	448.1	530.3	617.9	684.5	743.6
A la renta	2,517.5	2,353.1	3,030.2	3,312.9	3,847.4
Arancelarios	950.5	1,152.6	1,155.7	1,261.1	1,352.2
A la salida del país	-	-	-	-	-
A la compra-venta de divisas	-	-	-	-	-
A las operaciones de crédito en m/n	-	-	-	-	-
Contribuciones Seguridad Social	2,061.0	2,548.8	3,970.8	4,755.9	4,546.5
Otros (2)	3,107.4	3,650.0	3,514.0	4,353.1	6,084.5
Superávit operacional de empresas públicas	794.2	1,346.3	1,766.3	2,567.3	3,196.0
GASTOS TOTALES (3)	20,610.4	24,122.6	31,290.2	35,393.6	41,607.3
Gastos corrientes	13,930.2	16,905.0	21,942.6	24,431.1	26,976.6
Intereses	349.0	412.6	502.1	652.1	970.6
Externos	322.7	377.2	451.6	533.4	713.7
Internos	26.3	35.4	50.5	118.7	256.9
Sueldos	5,929.2	6,785.8	7,264.6	8,345.5	8,896.4
Compra de bienes y servicios	1,924.2	2,090.2	2,543.2	3,472.8	4,435.1
Otros (4)	5,727.8	7,616.3	11,632.7	11,960.7	12,674.5
Gastos de capital	6,680.1	7,217.6	9,347.6	10,962.5	14,662.5
Formación bruta de capital f	6,310.0	6,570.9	9,014.0	10,312.4	14,070.5
Gobierno Central	3,507.1	3,698.1	5,296.8	6,191.2	8,537.6
Empresas públicas no financieras	1,684.7	1,494.2	2,151.6	2,497.3	3,987.8
Gobiernos seccionales	973.9	1,155.9	1,545.0	1,559.7	1,528.5
Otros	144.3	222.7	20.7	64.1	16.7
Otros de capital	370.2	646.6	333.6	650.1	592.0
Déficit	-2,231.9	-936.9	-100.5	-824.0	-4,347.5

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín No. 1949, Banco www.bce.fin.ec

Elaboración: Autora

2.2. Sistema tributario en el Ecuador

A través de la historia, el sistema tributario en el Ecuador ha contribuido a financiar el presupuesto del Estado, que como política fiscal ha aportado a la redistribución de la riqueza que tanto se anhela.

Este instrumento de la política económica, permite que se genere ingresos permanentes para el Estado y dar fiel cumplimiento de sus funciones, para

fomentar la producción y generación de empleo, además de la inversión y el ahorro.

El sistema tributario es un conjunto de tributos que rigen en un determinado tiempo y espacio, que debe ser cumplida de acuerdo a las normativas vigentes en concordancia con la constitución y articulado a la política económica.

Sobre el régimen tributario la Constitución de la República del Ecuador, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, en el 2008, establece lo siguiente:

«El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.»

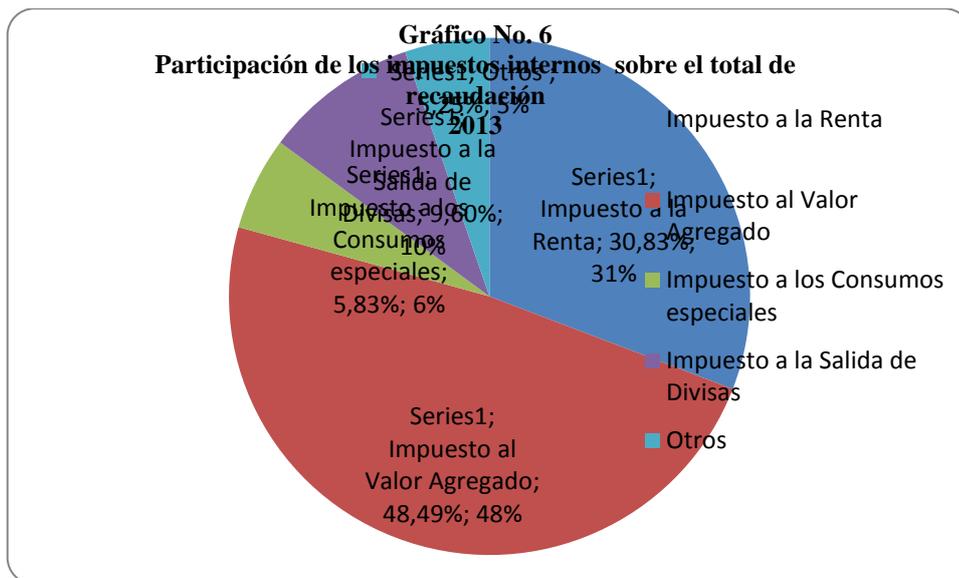
La política tributaria también está orientada a estimular las conductas ecológicas, sociales y económicas responsable y solo por iniciativa del Presidente de la República y mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, se podrá crear, modificar, exonerar o extinguir los impuestos.

2.2.1. Estructura tributaria

Los tributos, que como bien ya conocemos, se compone de 3 grupos: impuestos, tasas y contribuciones; y, de los diferentes tipos de impuesto se pueden clasificar en 2 grandes grupos, los internos y los externos.

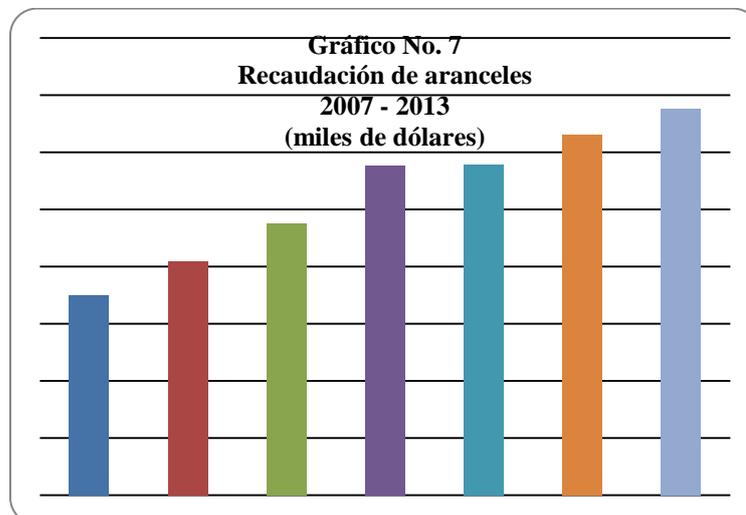
Los impuestos internos son los que operan dentro del país y sirven para medir y controlar el comercio y en general de la actividad económica.

Dentro de los impuestos internos se encuentran los que recauda el Servicio de Rentas Internas, que son los que financian el presupuesto del gobierno central. También existen tributos que son recaudados y administrados por otras administraciones tributarias como los gobiernos autónomos y los gobiernos de excepción.



Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec
 Elaboración: Autora

Los impuestos externos son los impuestos a los negocios internacionales, que se establecen a nivel de frontera de un país y sirven para controlar el comercio exterior y son llamados o reconocidos como aranceles.



Fuente: Banco Central del Ecuador, Estadísticas, www.bce.fin.ec
 Elaboración: Autora

Los impuestos de mayor recaudación de todo el sistema tributario son los impuestos internos, seguidos de los impuestos al comercio exterior. Estos 2 grupos de impuestos financian al presupuesto del Gobierno Central. Los tributos como impuestos, tasas y contribuciones que recauda los gobiernos autónomos

como por ejemplo los municipios, son administrados por ellos mismos, al igual que los gobiernos de excepción.

Cuadro No. 5
Recaudación de Impuestos internos e impuestos externos
Período 2007-2013
(miles de dólares)

Años	Total Recaudación Impuestos	Impuestos internos	% Imptos internos	Impuestos externos	% Imptos externos
2007	5,844,339.11	5,144,110.50	88%	700,228.61	12%
2008	7,010,861.36	6,194,511.10	88%	816,350.26	12%
2009	7,840,777.90	6,890,276.70	88%	950,501.20	12%
2010	9,017,260.94	7,864,667.90	87%	1,152,593.04	13%
2011	9,876,873.64	8,721,173.30	88%	1,155,700.34	12%
2012	12,351,767.89	11,090,656.50	90%	1,261,111.39	10%
2013	14,109,957.84	12,757,722.17	90%	1,352,235.67	10%

Fuente: Banco Central del Ecuador y Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Autora

Como se puede observar en el cuadro anterior, la participación de los impuestos internos sobre el total de recaudación que financia el presupuesto del Gobierno Central, es del 88% para el año 2007, teniendo una dinámica muy similar durante el resto del período analizado.

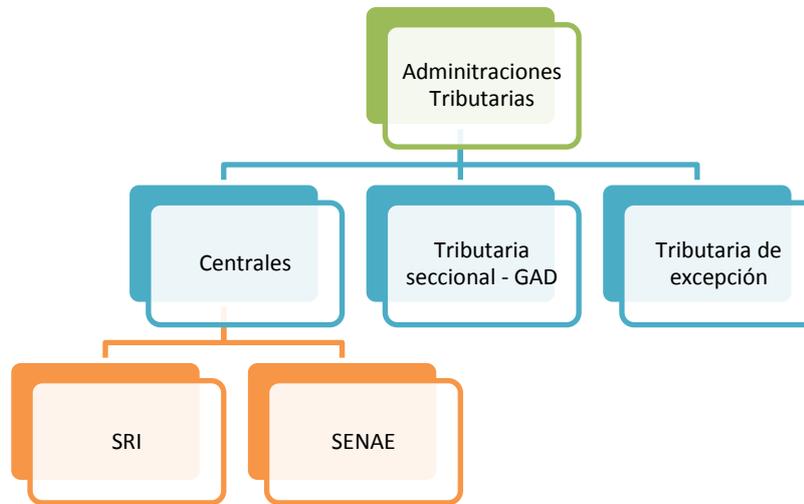
Para el 2013, la participación de los impuestos internos es del 90%, mientras que los impuestos al comercio exterior tuvo un 10%, teniendo una disminución del 3% entre el período 2007 al 2013.

2.2.2. Administraciones tributarias en el Ecuador

Las administraciones tributarias son las encargadas de ejecutar y dar origen a procedimientos administrativos, todo lo que tenga que ver y que se refiera a tributos en nuestro país.

De acuerdo al capítulo 1, del título III del Código Tributario vigente, existe 3 tipos de administraciones tributarias:

Gráfico No.8
Administraciones tributarias en el Ecuador



Fuente: Código Tributario del Ecuador
Elaboración: Autora

Las administraciones tributarias centrales están a cargo del ejecutivo y se encargan de los tributos nacionales, que son la base para el Presupuesto General del Estado. Las administraciones centrales que existen en el Ecuador son: el Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).

2.2.2.1. Servicio de Rentas Internas (SRI)

El Servicio de Rentas Internas fue creado mediante la Ley, el 2 de julio de 1997, publicado en el Registro Oficial No. 206. Es una entidad técnica y autónoma que fue creada con el fin de recaudar los tributos internos establecidos mediante ley. Para lograr su efectiva recaudación tienen como finalidad la de consolidar la cultura tributaria en el país a efectos de incrementar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

El artículo 2 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, establece que esta institución tiene las facultades de ejecutar la política tributaria dispuesta por el ejecutivo; determinar, recaudar y controlar los tributos internos del Estado; preparar estudios relacionados con reformas tributarias; resolver

peticiones, reclamos, recursos y absolver consultas; imponer sanciones de acuerdo a la Ley, entre otras.

Los impuestos internos que recauda el SRI son:

- Impuesto a la Renta
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto a la Salida de Divisas (ISD)
- Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)
- Impuesto a los Activos en el Exterior
- Impuesto a las Tierras Rurales
- Impuesto a los Vehículos Motorizados
- Impuesto a la Contaminación Vehicular
- Impuesto a los Ingresos Extraordinarios
- Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas

Además de la recaudación de estos 10 impuestos que están creados por Ley, el SRI recauda el RISE, Régimen Impositivo Simplificados, que es una cuota mensual que reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta a los informales que se han incorporado a este régimen, que tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país.

El SRI como tiene la facultad sancionadora, cobra multas e intereses establecidos en el Código Tributario, los cuales forman parte de la recaudación de esta entidad.

2.2.2.2. Servicio Nacional de Aduana (SENAE)

El servicio aduanero nace en 1778 con el nombre de “Administración de la Real Aduana y Alcabalas de Guayaquil” creado por el visitador y presidente de la Audiencia de Quito, cuyas instalaciones siguieron funcionando con los orígenes de la República en 1830.

El SENAE es una empresa estatal, autónoma y moderna que forma parte activa del que hacer nacional e internacional, siendo facilitador del comercio exterior. Es un organismo que se encarga del control de todas las importaciones y

exportaciones del país, con el fin de chequear la legalidad de los bienes, su buen estado y el cobro de impuestos.

La Aduana del Ecuador no sólo se encarga del control de los bienes, sino también regula el tránsito de personas, en menor medida de los capitales y forma parte activa de la política de comercio exterior.

Los impuestos que cobra el SENAIE son a las importaciones o ingreso de cualquier bien, denominados aranceles, los cuales dependerá de la partida arancelaria que disponga la institución.

2.2.2.3. Gobiernos tributarios seccionales

Los gobiernos tributarios seccionales son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como los municipios, gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales.

Los GAD no son administraciones tributarias creadas con el fin de recaudar tributos. Son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, que son creadas para ayudar al desarrollo local.

Entre los tributos que las GAD recaudan están los impuestos prediales, peaje, pontazgo, permisos, patentes, entre otros.

2.2.2.4. Gobiernos tributarios de excepción

Las administraciones tributarias de excepción toman este nombre, ya que son organismos públicos o privados que a más de las labores por las que fueron creadas, se les ha otorgado por Ley, la recaudación de tributos, los cuales son administrados por ellos mismos.

Por ejemplo la Junta de Beneficencia de Guayaquil, es un organismo privado sin fines de lucro, cuyo objetivo es realizar obras sociales en determinados lugares del país, la cual se financia con el impuesto que cobra a las rifas y sorteos que realiza a través de la Lotería Nacional.

2.2.3. La carga tributaria en el Ecuador

La presión fiscal en forma general se puede definir como la carga tributaria que deben soportar las empresas y los ciudadanos de un país en un período determinado y éste es medido en términos de la producción total, es decir la recaudación total sobre el PIB.

Como bien se menciona, la presión fiscal es la carga tributaria total sobre la producción total, es difícil distinguir o recopilar toda información sobre los pagos que realizan las personas o las empresas sobre los tributos, ya que a esta carga también se le tendría que sumar la contribución social, los impuestos locales y aquellas tasas o impuestos que corresponde a permisos por funcionamiento.

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) es uno de los principales organismos, junto con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que emiten informes anuales sobre la presión fiscal en América Latina y el mundo.

Determinar la presión fiscal es complejo, dado a que cada país tiene diferentes sistemas tributarios. Por ello, estos organismos toman en consideración algunos aspectos metodológicos cuando hablan de la presión fiscal.

Los impuestos son la principal fuente de financiamiento de los presupuestos estatales, pero la OCDE emplea la siguiente caracterización del concepto de impuestos:

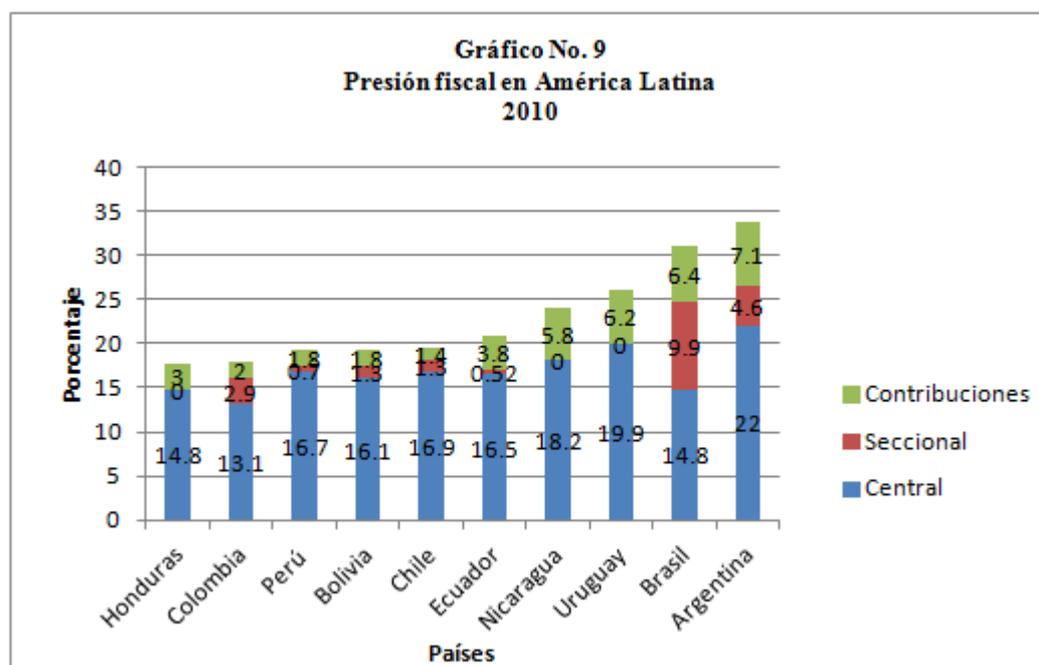
«El término “impuestos” se circunscribe exclusivamente a los pagos sin contraprestación efectuados al gobierno general. Los impuestos carecen de contraprestación en el sentido en que, normalmente, las prestaciones proporcionadas por el gobierno a los contribuyentes no guardan relación directa con los pagos realizados por estos». (Bes, 2013).

A más de los tributos que se pagan a instituciones estatales, en algunos países existen pagos que forman parte de la seguridad social a empresas privadas que tienen carácter de obligatorio, o también tributos provenientes a la explotación de recursos naturales no renovables.

Para resolver el problema de la unificación de tributos, el BID y el CIAT elaboraron el concepto de presión fiscal ajustada:

«La PFA comprende los ingresos tributarios, los ingresos netos provenientes de la explotación de recursos naturales que son transferidos al tesoro público y las contribuciones para financiar al sistema de seguridad social que no forma parte del gobierno general».

Partiendo de esta premisa, es fácil encontrar en varios estudios sobre presión fiscal, diferencias significativas en el resultado de la misma.



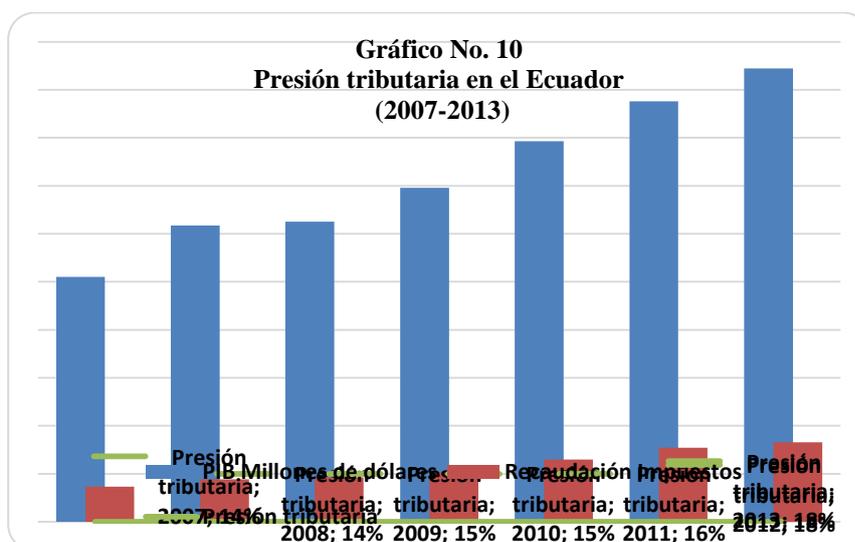
Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Elaboración: Autora

De acuerdo al CIAT, en el gráfico anterior se evidencia los países con mayor presión fiscal en América Latina.

Argentina es el país con mayor presión fiscal en la Región, con un total de 33.7%, siendo los impuestos centrales lo de mayor participación. En segundo lugar está Brasil con una presión fiscal de 31.1%, donde los impuestos seccionales y las contribuciones representan significativamente la carga tributaria en el país.

Ecuador es el quinto país con una de las mayores cargas tributarias en América Latina, que según la estimación del CIAT, para el 2010, estuvo en 20.82%, siendo el de mayor participación los impuestos que recauda el Gobierno Central, el cual es el 18.2%.

De acuerdo a la información del Banco Central, en el gráfico No 10, se puede observar la presión tributaria en el Ecuador donde se incluyó los impuestos internos como IVA, Impuesto a la Renta, Impuesto a la Salida de Divisas, Impuesto a los Consumos Especiales, entre otros, así como los impuestos al comercio exterior y las contribuciones a la seguridad social.



Fuente: Banco Central del Ecuador y Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Autora

Como se puede observar en el gráfico anterior, la presión tributaria del Ecuador, sin incluir los pagos de tributos seccionales está en el 18% aproximadamente para el año 2013, teniendo un incremento del 4% si partimos del año 2007 donde la presión tributaria era apenas del 14%.

El año donde se observa mayor crecimiento de la presión tributaria es en el 2012, el cual continuó con la misma participación del 18% en el 2013. El Impuesto a la Salida de Divisas cumple un factor predominante en la carga tributaria del Ecuador, ya que desde que aumentó su tarifa en un 5%, se convirtió en el tercer impuesto de mayor recaudación.

El Servicio de Rentas Internas es la principal administración tributaria central en el Ecuador, ya que recauda más del 80% de los ingresos no petroleros que financian el presupuesto estatal.

Cuadro No. 6
Presión tributaria de los impuestos internos
(2007 - 2013)

Años	PIB	Total Recaudación	Recaudacion/ PIB
	Miles de dólares		
2007	51,007,777.00	5,144,110.50	10%
2008	61,762,635.00	6,194,511.10	10%
2009	62,519,686.00	6,890,276.70	11%
2010	69,555,367.00	7,864,667.90	11%
2011	79,276,664.00	8,721,173.30	11%
2012	87,623,411.00	11,090,656.50	13%
2013	94,472,679.00	12,757,722.17	14%

Fuente: Banco Central del Ecuador y Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Autora

En el cuadro anterior se estimó la carga tributaria que representa los impuestos internos recaudados por el SRI.

En el período del 2007 al 2013, la presión tributaria por los impuestos internos, creció en más del 4%, siendo en el 2007 el 10% y en el 2013 el 14%, evidenciando así la efectividad de las reformas tributarias, con la implementación de nuevos impuestos en el último período de Gobierno y en los acertados sistemas de control con los que ahora cuenta la Administración Tributaria.

2.3. Impuesto a los consumos especiales

Los impuestos tienen como principal objetivo ser fuentes de financiamiento del Presupuesto General del Estado, es decir tienen fines recaudatorios.

La política fiscal es una herramienta de política económica que tiene como finalidad, a más de la mencionada, colaborar en otros procesos de entorno social.

El Impuesto a los Consumos Especiales tiene su origen en 1989 con la creación de la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial No. 341 del 22 de diciembre, cuyo fin principal es la de restringir el consumo de bienes suntuarios o dañinos para la salud.

Pero antes de su creación como “impuesto a los consumos especiales”, desde 1977 existían impuestos con características similares y leyes similares como:

- Impuesto a las Bebidas Gaseosas, el cual fue aprobado el 21 de octubre de 1977, según Decreto Supremo No. 1880.
- Ley del Sistema Impositivo de Cigarrillos, aprobada el 20 de marzo de 1979, según Decreto No. 3373, publicado en el Registro Oficial No. 804.
- Impuesto Selectivo al Consumo de la Cerveza, creado el 26 de julio de 1978, según Decreto Supremo No. 2660, publicado en el Registro Oficial No. 636.
- Impuestos a los Consumos Selectivos, aprobada en la Ley No. 118, del 11 de enero de 1983, publicada en el Registro Oficial No. 408.
- Ley de Sistema Impositivo al Consumo Selectivo de Productos Alcohólicos de Fabricación Nacional, aprobado el 29 de septiembre de 1986 y publicada en el Registro Oficial No. 532.

Desde la creación del impuesto a los consumos especiales, hasta la actualidad ha tenido una serie de reformas, cuya características vigentes se encuentran en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI) y su Reglamento. La última modificación de esta Ley fue en mayo de 2014.

En la LORTI, desde el artículo 75 hasta el artículo 82, se encuentran las características del impuesto a los consumos especiales.

El hecho generador de los bienes y servicios que gravan el ICE de producción nacional, será la transferencia, en el caso del consumo de bienes importados, será la desaduanización.

Una de las características del ICE es que es un impuesto monofásico, es decir se da en una sola etapa de comercialización y en el caso particular solo lo pagarán y declararán quienes lo producen o lo importen.

Los sujetos activos y pasivos del ICE son: activo el Servicio de Rentas Internas y los pasivos, aquellos que produzcan o importen los bienes y quienes presten el servicio.

2.3.1. Objeto del impuesto

El Impuesto a los Consumos Especiales grava a los bienes y servicios de procedencia nacional o importada. En el artículo 82 de la LORTI clasifica en 5 grupos los bienes y servicios que gravan este impuesto.

El **grupo I**, son bienes cuya tarifa es ad valorem, es decir la que se aplica una tarifa porcentual sobre la base imponible determinada, tal como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 7
Impuesto a los Consumos Especiales
Grupo I - Tarifa Ad Valorem

Bien/Servicio	Tarifa
Productos del tabaco y sucedáneos del tabaco (abarcan los productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, inhalados, mascados o utilizados como rapé)	150%
Bebidas gaseosas	10%
Perfumes y aguas de tocador	20%
Videojuegos	35%
Armas de fuego, armas deportivas y municiones excepto aquellas adquiridas por la fuerza pública	300%
Focos incandescentes excepto aquellos utilizados por insumos automotrices	100%

Fuente: Ley de Régimen Tributario Interno, Art. 82

Elaboración: Autora

El **grupo II** de los bienes que grava el ICE son básicamente los medios de transporte terrestre, aéreos y marítimos, cuya forma de determinar el impuesto es ad valorem. En este grupo se clasifican en 3 partes:

1. Vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3.5 toneladas de carga, tenemos según su precio de venta:
 - Camionetas, furgonetas, camiones y vehículos de rescate cuyo precio de venta al público sea de hasta \$ 30,000, la tarifa es de 5%.
 - Los vehículos motorizados en general, se determinará la tarifa ad valorem de acuerdo al precio de venta:
 - ✓ Hasta 20,000, la tarifa es 5%
 - ✓ De 20,000 hasta 30,000, la tarifa es de 10%
 - ✓ De 30,000 hasta 40,000, la tarifa es de 15%
 - ✓ De 40,000 hasta 50,000, la tarifa es de 20%
 - ✓ De 50,000 hasta 60,000, la tarifa es de 25%
 - ✓ De 60,000 hasta 70,000, la tarifa es de 30%
 - ✓ Y superior a 70,000, la tarifa es de 35%

Los vehículos motorizados que están entre 20,000 y 30,000 que sean camionetas, furgonetas, camiones y vehículos de rescate, están exenta de este impuesto.

2. Vehículos motorizados híbridos o eléctricos de transporte terrestre de hasta 3.5 toneladas de carga, los cuales se determina la tarifa en función al precio de venta al público:
 - ✓ Hasta 35,000, la tarifa es 0%
 - ✓ De 35,000 hasta 40,000, 8%
 - ✓ De 40,000 hasta 50,000, 14%
 - ✓ De 50,000 hasta 60,000, 20%
 - ✓ De 60,000 hasta 70,000, 26%
 - ✓ De 70,000 en adelante, 32%

3. Aviones, avionetas y helicópteros excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo, la tarifa será del 15%

El **grupo 3** corresponde a los servicios, cuya tarifa es ad valorem:

- ✓ Servicios de televisión pagada, 15%
- ✓ Servicios de casinos, salas de juego (bingo – mecánicos) y otros juegos de azar, 35%

El **grupo 4**, corresponde a las cuotas, membresías, afiliaciones, acciones y similares que cobren a sus miembros y usuarios los clubes sociales, para prestar sus servicios, cuyo monto en su conjunto supere los \$ 1,500 anuales, la tarifa será del 35% ad valorem.

En el **grupo 5** están los bienes que tienen tarifa específica, como lo son los cigarrillos, cuyo tarifa será dispuesta por la Administración Tributaria semestralmente en función a la variación de los precios al consumidor y en el caso de las bebidas alcohólicas, se establece el impuesto de \$ 6.20 por litro y también dependerá de la variación de los precios al consumidor.

En la misma LORTI establece que existen diferentes tipos de imposición para este impuesto: específica, ad valorem y mixta. En el caso de la primera se grava con una tarifa fija independientemente de su valor, en el caso de la segunda, es la que aplica una tarifa porcentual sobre la base imponible y la tercera es aquella que combina los tipos de imposición anteriormente mencionados.

2.3.2. Base imponible

Los bienes nacionales o importados detallados en el punto anterior que gravan el ICE, se determinará su base imponible con base al precio de venta sugerido por el fabricante o importador, menos el IVA y el ICE, o con base a los precios referenciales que establecerá la Administración Tributaria.

Por ejemplo las bebidas gaseosas gravan el 10% del ICE y su precio de venta al público está sugerido por los comerciantes y se encuentra etiquetado en la botella. Si una cola de 3 litros tiene el precio de \$ 3, para calcular la base imponible primero se debe determinar el precio menos el IVA, es decir:

$$\text{Base IVA} = \text{PVP} / 1.12 = 3 / 1.12 = 2.68$$

Una vez determinada la base sin IVA, se determina la base sin el ICE, para ello el cálculo será la base IVA dividido para el porcentaje de la tarifa, es decir:

$$\text{Base ICE} = \text{Base IVA} / 1.10 = 2.68 / 1.10 = 2.44$$

Lo que quiere decir que del valor de los 2,44, se calcula el 10% como tarifa ad valorem y ese es el monto que se debe declarar y pagar por el productor o importador por el bien, es decir:

$$\text{ICE bebida gaseosa: } \$ 2.44 \times 10\% = 0.24 \text{ (veinticuatro centavos)}$$

Este base del ICE para este bien, no puede ser inferior al resultado de incrementar al precio ex-fábrica⁷ o ex-aduana⁸, un 25% de margen mínimo presuntivo de comercialización.

Es decir, en el caso del ejemplo de la bebida gaseosa se determina que el precio ex-fábrica es de \$ 1.70, a este se le agregará el 25% presuntivo, lo que da como resultado una base ICE de \$ 2.13. Como en este caso es menor al cálculo anterior, se considerará siempre el mayor.

2.3.3. Exenciones

Existen bienes que están exentos de los impuestos a los consumos especiales como: el alcohol que se destine a la producción farmacéutica y a la producción de perfumes y aguas de tocador; los productos destinados a la exportación y los

⁷ Precio ex – fábrica, es el precio aplicado por las empresas productoras de bienes gravados con ICE en la primera etapa de comercialización.

⁸ Precio ex – aduana, es aquel que se obtiene de la suma de las tasas arancelarias, fondos y tasas extraordinarias recaudadas por el SENA.

vehículos ortopédicos o no, destinados para el traslado de personas con discapacidad y las armas de fuegos destinadas a fines deportivos.

2.4. Impuesto a los consumos especiales al cigarrillo

Como se ha mencionado en el punto anterior uno de los bienes que grava el impuesto a los consumos especiales es al cigarrillo.

Desde los años setenta del siglo pasado, se han hecho grandes esfuerzos a través de la política fiscal, para contrarrestar el consumo de cigarrillo en el Ecuador, ya que es uno de los bienes de consumo más perjudiciales en los seres humanos, nocivo para la salud.

Cabe destacar que el cigarrillo es un bien que se produce con el tabaco y la LORTI diferencia 2 bases, la una que se determina por el tabaco y la otra que es para los cigarrillos.

2.4.1. Objeto y base del impuesto

Los productos del tabaco y los sucedáneos del tabaco, que abarcan todos los productos preparados o en parte de materia prima de hojas de tabaco a ser fumados, chupados, inhalados, mascados o utilizados como rapé, gravan una tarifa ad valorem del 150%.

El cigarrillo en cambio, el cual es un producto terminado, elaborado con la hoja del tabaco, tiene una tarifa específica. Es decir, independientemente del precio de venta o la marca del bien, por la transferencia de cada cigarrillo se fijará un monto.

En el segundo semestre del año 2014, la tarifa específica por cada unidad de cigarrillo, fue de 0.0925.

Las características de la determinación de la base imponible, el hecho generador y los sujetos del ICE – cigarrillo están determinados en el punto anterior cuando se explica el ICE en general.

2.4.2. Reformas tributarias

Cuadro No. 8
Impuesto a los Consumos Especiales Cigarrillo
Reformas Tributarias

No. de Reformas	Aprobado por	Ley o Resolución	Registro Oficial	Fecha	Tarifa
1	Congreso Nacional	Ley de Régimen Tributario Interno	341	22-dic-89	Rubio 98% Negro 18%
2	Congreso Nacional	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno	98	30-dic-96	Rubio 103% Negro 48%
3	Congreso Nacional	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno	120	31-jul-97	Rubio 75% Negro 18%
4	Congreso Nacional	Ley de incremento de las pensiones jubilares y reformas tributarias	387	28-jul-04	Rubio 98%
5	Congreso Nacional	Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno	463	17-nov-04	Se incluyó a todos los productos de tabaco y sucedáneos del tabaco y la tarifa fue del 150%
6	Asamblea Nacional	Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado	583	24-nov-11	Se establece que la base imponible en los casos de cigarrillos será igual al número de cigarrillos producidos o importados a la que se aplicará una tarifa específica
7	SRI	Resolución No. NAC-DGERCGC11-00462	608	26-dic-11	A partir de enero 2012 la tarifa es de \$ 0,08
8	SRI	Resolución No. NAC-DGERCGC12-00363	732	26-jun-12	A partir de julio 2012 la tarifa es de \$ 0,0810
9	SRI	Resolución No. NAC-DGERCGC12-00834	857	26-dic-12	A partir de enero 2013 la tarifa es de \$ 0,0810
10	SRI	Resolución No. NAC-DGERCGC13-00276	22	19-jun-13	A partir de julio 2013 la tarifa es de \$ 0,0862
11	SRI	Resolución No. NAC-DGERCGC13-00864	147	19-dic-13	A partir de enero 2014 la tarifa es de \$ 0,0862
12	SRI	Resolución No. NAC-DGERCGC14-00437	278	30-jun-14	A partir de julio 2014 la tarifa es de \$ 0,0925

Fuente: Fiel Web 13.0

Elaboración: Autora

En el cuadro anterior se muestra las diferentes reformas que ha sufrido únicamente el ICE cigarrillo. Cuando la Ley de Régimen Tributario Interno fue aprobada en 1989, se incluyó desde ahí el impuesto al cigarrillo siendo su tarifa ad valorem y se diferenciaba entre los cigarrillos rubios, los cuales tenían una tarifa del 98% y para los cigarrillos negros el 18%.

Los precios de venta al público por el cual era determinada la base imponible para el ICE cigarrillo, era publicada todos los años por la Administración Tributaria, ya que los precios de ventas eran diferenciados por las múltiples marcas, para ello se escogía el PVP del cigarrillo con más venta en el año anterior.

Luego hasta el año 1996, se hizo la siguiente reforma a la tarifa del ICE cigarrillo, siendo el 103% para los rubios y el 48% para los negros. En el año 1997 se volvió a modificar con una disminución en ambos modelos de cigarrillo, para los rubios fue de 75% y para los negros el 18%.

En el año 2004 a más del aumento de la tarifa al 98% únicamente a los cigarrillos rubios, se incluyó en la reforma que el tabaco y sus sucedáneos gravan también con el ICE, con una tarifa del 150% que hasta la actualidad se encuentra vigente.

Con la creación de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, se aprobó la tarifa única a las bebidas alcohólicas y a los cigarrillos, los cuales serán determinados por la Administración Tributaria en función de las variaciones de los precios de ventas al consumidor.

En el cuadro No. 9 observamos las tarifas específicas que se encuentran vigentes para el consumo de cigarrillo desde que se aprobó la Ley de Fomento Ambiental.

Las tarifas específicas tienen un período de vigencia de 6 meses. Cada semestre la Administración Tributaria, mediante resolución publica la tarifa la cual

es analizada en función a factores económicos como el índice de precios al consumidor.

Cuadro No. 9
Tarifa específica del ICE cigarrillo

Fecha	Dólares
De enero a junio de 2012	0,0800
De julio a diciembre de 2012	0,0810
De enero a junio de 2013	0,0810
De julio a diciembre de 2013	0,0862
De enero a junio de 2014	0,0862
De julio a diciembre de 2014	0,0925

Fuente: Resoluciones del Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Autora

La primera tarifa aprobada fue en el primer semestre del 2012, con un monto específico de ocho centavos por cigarrillo, la cual se ha ido incrementado hasta quedar en más de nueve centavos para el segundo semestre del 2014.

2.5. Evolución de la recaudación de los impuestos a los consumos especiales

El impuesto a los consumos especiales, es uno de los principales impuestos dentro de la gama de tributos del sistema tributario en el país después del IVA y el Impuesto a la Renta.

El ICE ha tenido una dinámica de crecimiento en el período de análisis, salvo por el año 2009, que fue un año atípico por la coyuntura de la crisis financiera mundial, donde tuvo una disminución del 5% aproximadamente, el ICE ha tenido crecimientos constantes en promedios mayores al 10% en cada año.

En el cuadro No. 10 se puede observar como en el año 2007 crece un 10% la recaudación del ICE con respecto al año anterior. En el año 2010 existe una gran recuperación, después del receso de la crisis y para el 2011, lo cual es un año muy significativo si comparamos con períodos como el 2008, la recaudación llega a crecer en un 17%.

Cuadro No. 10
Crecimiento de la Recaudación del ICE
Período 2007-2013
(miles de dólares)

Años	Recaudación ICE	Participación ICE/Total
2007	456,739.55	10%
2008	473,903.00	4%
2009	448,130.30	-5%
2010	530,241.04	18%
2011	617,870.64	17%
2012	684,502.83	11%
2013	743,626.30	9%

Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec

Elaboración: Autora

2.5.1. Recaudación total del ICE

La recaudación total de impuestos paso de 5 a 12 mil millones entre el 2007 y 2013, teniendo un crecimiento de más de 148%, mientras que la recaudación del ICE pasó de 456 millones a 743 millones en el mismo período con un crecimiento del 63% aproximadamente.

Como se puede observar el cuadro No. 11, el ICE representó aproximadamente el 9% del total de la recaudación, teniendo una disminución en su participación en los siguientes períodos.

La recaudación del ICE ha tenido un crecimiento constante, pero la participación con respecto al total ha ido disminuyendo en razón de que la recaudación total ha aumentado más por la recaudación del Impuesto a la Salida de Divisas, impuesto que se aprobó en el nuevo Gobierno.

Para el 2008 la participación del ICE sobre el total pasó del 9% al 8%, finalizando en el 2013 con una participación del 6% aproximadamente. En consecuencia, el ICE sigue siendo uno de los principales impuestos que financian el Presupuesto General del Estado.

Cuadro No. 11
Participación de la recaudación del ICE sobre la recaudación total de
Impuestos
Período 2007-2013
(miles de dólares)

Años	Total Recaudación	Recaudación ICE	Participación ICE/Total
2007	5,144,110.50	456,739.55	9%
2008	6,194,511.10	473,903.00	8%
2009	6,890,276.70	448,130.30	7%
2010	7,864,667.90	530,241.04	7%
2011	8,721,173.30	617,870.64	7%
2012	11,090,656.50	684,502.83	6%
2013	12,757,722.17	743,626.30	6%

Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec

Elaboración: Autora

2.5.2. Recaudación del ICE – cigarrillo

La recaudación del ICE total para el año 2007 era de 456 millones de dólares, del cual 16% de esta recaudación son aportados por el ICE del cigarrillo, que está por debajo de la recaudación de las bebidas alcohólicas, pero sin embargo son los 2 impuestos de mayor recaudación para este grupo.

Cuadro No. 12
Participación de la recaudación del ICE cigarrillo sobre el total de
recaudación del ICE
Período 2007-2013
(miles de dólares)

Años	Recaudación ICE	Recaudación ICE - cigarrillo	Participación ICE cigarrillo/ICE total
2007	456,739.55	73,938.60	16%
2008	473,903.00	98,421.50	21%
2009	448,130.30	118,572.80	26%
2010	530,241.04	116,768.10	22%
2011	617,870.64	149,399.20	24%
2012	684,502.83	155,839.60	23%
2013	743,626.30	175,772.14	24%

Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec

Elaboración: Autora

Mientras que el ICE total tuvo un crecimiento del 63% entre los períodos 2007 – 2013, el ICE cigarrillo tuvo un crecimiento del 138% en el mismo período, ya que empezó en el 2007 con una recaudación de 73 millones y ya para el 2013 era de 175 millones.

La gran participación de la recaudación del ICE cigarrillo sobre el total se da por dos razones: el aumento de las tarifas en un tiempo determinado y por la disminución de la recaudación del ICE a las telecomunicaciones, que pasó de ser el de mayor participación al de menor, por la reforma que se hizo al respecto.

Para el 2013 la participación del ICE cigarrillo sobre el total de la recaudación del ICE ya era del 24%. No obstante la participación del ICE cigarrillo para el total de la recaudación, es apenas del 1.5% en promedio.

Como se observó anteriormente, la participación de la recaudación del ICE sobre la recaudación total pasó del 9% al 6%, mientras que el ICE cigarrillo se mantiene casi constante con la recaudación total, dado a que su dinámica, está entre el 1% y 2%.

En los años 2008, 2009 y 2011 la participación del ICE cigarrillo sobre el total, son las más altas, pero ya para el 2013, su participación es la más baja, con un 1.38%.

Cuadro No. 13
Participación de la recaudación del ICE cigarrillos sobre la
recaudación total
Período 2007-2013
(miles de dólares)

Años	Total Recaudación	Recaudación ICE cigarrillo	Participación ICE/Total
2007	5,144,110.50	73,938.60	1.44%
2008	6,194,511.10	98,421.50	1.59%
2009	6,890,276.70	118,572.80	1.72%
2010	7,864,667.90	116,768.10	1.48%
2011	8,721,173.30	149,399.20	1.71%
2012	11,090,656.50	155,839.60	1.41%
2013	12,757,722.17	175,772.14	1.38%

Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec

Elaboración: Autora

2.6.Participación de los impuestos a los consumos especiales en el Presupuesto General del Estado.

Los ingresos tributarios identificados como no petroleros en las estadísticas de las finanzas públicas, tienen una gran participación como fuente de financiamiento de los ingresos del presupuesto del Estado.

Cuadro No. 14
Participación de los ingresos en el Presupuesto General del
Estado
2009 – 2013
(en millones de dólares y participación)

Años	Ingresos totales	Petroleros	%	No Petroleros	%
2009	18,378.4	5,211.5	28%	12,372.7	67%
2010	23,185.7	7,845.0	34%	13,994.3	60%
2011	31,189.8	12,934.6	41%	16,488.9	53%
2012	34,569.6	12,219.7	35%	19,782.5	57%
2013	37,259.8	11,433.4	31%	22,630.4	61%

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín No. 1949, Banco www.bce.fin.ec

Elaboración: Autora

Como se puede observar en el cuadro anterior, los ingresos petroleros representan el 34% en promedio en los últimos 5 años. Los ingresos por los tributos son más del 60%, siendo la principal fuente de financiamiento, lo que hace que la política fiscal sea la de mayor importancia a la hora de tomar decisiones políticas.

A partir del boom petrolero en los años setenta del siglo pasado, el Ecuador tuvo como principal ingreso del Estado las exportaciones petroleras, tanto así que en las finanzas públicas se sigue clasificando a los ingresos del presupuesto como petroleros y no petroleros, porque los primeros eran los más representativos.

Los ingresos petroleros pasaron a segundo plano, ya que no son una fuente de financiamiento de larga duración, dado a que es un bien no renovable.

Los tributos que representan más del 60% del financiamiento del presupuesto del Estado son financiados principalmente por 2 grandes impuestos: el IVA y el Impuesto a la Renta.

El ICE es el cuarto impuesto de recaudación tal como se lo evidenció en el punto anterior, representando aproximadamente el 6% de la recaudación total.

Cuadro No. 15
Participación de la recaudación del ICE en
el Presupuesto General del Estado
2009 – 2013
(en millones de dólares y participación)

Años	Ingresos totales	Recaudac. ICE	%
2009	18,378.4	448.1	2.44%
2010	23,185.7	530.3	2.29%
2011	31,189.8	617.9	1.98%
2012	34,569.6	684.5	1.98%
2013	37,259.8	743.6	2.00%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Autora

En el presupuesto del Estado, el ICE apenas representa aproximadamente el 2% en de los ingresos. Como se observa en el cuadro No. 15, para el año 2009 la recaudación del ICE representó el 2.44% del total de ingresos, pasando a un 2% en el año 2013, siendo desplazado por el Impuesto a la Salida de Divisas, que pasó a ser el tercer impuesto de mayor recaudación.

Capítulo 3

Implicaciones sociales y económicas de los impuestos a los consumos especiales en el Ecuador

3.1. Producción de Tabaco

El tabaco es una hoja que es utilizada para la elaboración del cigarrillo. Existen diferentes tipos de tabaco como virginia, burley y oriental, que se seleccionan para mantener la consistencia y las características distintivas de cada marca.

Además del tabaco que es el principal ingrediente de los cigarrillos, se agregan otros ingredientes como los humectantes, azúcares naturales y otros como papel y filtro. Una vez mezclado los tipos de tabaco, esta mezcla se corta en hebras finas y luego pasa a un cilindro de secado para reducir la humedad y luego a la fabricación.

El proceso de la fabricación empieza con la elaboración de un cigarrillo largo, llamado varilla, la cual se desenrolla un carrete de papel de fumar de hasta 7.000 metros de largo y se coloca una línea de tabaco sobre él. Luego el papel de fumar se enrolla alrededor del tabaco para formar la varilla, las cuales son cortadas por una máquina en gran longitud en partes más cortas e insertan filtros en ambos extremos.

Las cajetillas se colocan en cartones o se envuelven y se colocan en cajas maestras para enviarlas a otro proceso. Estas varillas más cortas se cortan por la mitad lo que produce dos cigarrillos con filtro. Los cigarrillos se separan en grupos del tamaño de las cajetillas y se envuelven en papel de aluminio para preservar su frescura, luego se arma la cajetilla alrededor de los cigarrillos y una vez terminada se la envuelve con una película protectora que también sirve para preservar el aroma y frescura.

La fabricación de cigarrillo es altamente automatizado, es un proceso rápido. Existen máquinas que pueden producir hasta 20,000 cigarrillos por minuto.

3.1.1. Producción de cigarrillo en el mundo

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), la producción mundial de hojas de tabaco pasó de 4,2 millones de toneladas en 1971 a 6,9 millones al año 2000, más del 40% en casi 3 siglos, llegando a 7,1 millones de toneladas en el 2010.

Más del 80% de la producción del tabaco se da en países en vías de desarrollo, siendo China el principal productor, seguido por la India y Brasil.

Cuadro No. 16
PRODUCCION DE TABACO A NIVEL MUNDIAL

PAISES	Promedio	Promedio	2010
	1988-1990	1998-2000	
<i>miles de toneladas</i>			
MUNDO	7 ,035,6	6 ,890,6	7 ,160,0
Desarrollados	1 ,808,7	1 ,389,3	1 ,195,7
<i>AMÉRICA DEL NORTE</i>	725,4	641,8	579,4
Estados Unidos	659,7	570,4	526,8
<i>EUROPA</i>	704,4	465,5	467,2
UE (15)	430,1	354,9	300,9
Otros países de Europa	274,3	110,6	166,3
ex URSS	253,9	119	70
<i>OCEANÍA</i>	13,2	7,8	6
Otros países desarrollados	111,8	94,6	73,1
En desarrollo	5 ,226,9	5 ,501,3	5 ,964,3
<i>ÁFRICA</i>	307,7	475,2	503,3
Malawi	87,4	119,1	137,9
Zimbabwe	125,2	227	232,8
<i>AMÉRICA LATINA</i>	729,2	905,7	889
Brasil	438,7	571,4	584,7
<i>CERCANO ORIENTE</i>	312,3	321,3	337,3
Turquía	261,7	242,2	268,8
<i>LEJANO ORIENTE</i>	3 877,4	3 798,8	4 234,7
China	2 749,5	2 458,8	2 972,5
India	470,6	647,8	685,4
Indonesia	118,1	163,7	119,6

Fuente y Elaboración: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, www.fao.org, tomado el 22 de agosto de 2014

3.1.2. Producción de cigarrillo en el Ecuador

Hasta el año 2006 existían solo dos empresas productoras de cigarrillo en el Ecuador. La fábrica de Cigarrillos el Progreso S.A., empresa nacional que fue creada a inicios del siglo 20, que se dedicaba a la producción y comercialización de bebidas

alcohólicas y cigarrillos y aunque existe aún esta empresa, dejó de participar en el mercado de los cigallos desde el 2006.

La segunda empresa es la Tabacalera Andina S. A. Tanasa, quien actualmente es la única compañía en el Ecuador que se encarga de la producción de cigarrillo, existiendo otras del mismo grupo como Iabsa y Proesa como importadoras y comercializados de cigarrillo junto con Tanasa.

La marca de mayor consumo a nivel nacional es la “Líder”, seguida por Lark, Belmont, Marlboro, Philip Morris, entre otras.

Cuadro No. 17
Producción de Cigarrillos vs Recaudación

Años	Base imponible (dólares)	Recaudación (dólares)	Recaudación/ Base imponible
2007	87,965,018.52	84,783,251.38	96%
2008	60,323,271.92	90,484,907.92	150%
2009	77,429,747.42	116,144,621.21	150%
2010	81,000,789.17	121,501,183.82	150%
2011	90,854,934.08	136,282,401.15	150%

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Autora

De acuerdo a la base imponible de la recaudación del Impuesto a los Consumos Especiales del cigarrillo, podemos observar en el cuadro No. 17 que la producción estimada para el 2007 es de 87 millones de dólares, representando para ese año una recaudación del 96% de la base.

En el año 2008 con la Ley a la Equidad Tributaria que reformó la tarifa del ICE cigarrillo, la recaudación a partir de ahí, representó el 150% de la producción de cigarrillo hasta el año 2011.

La base imponible que es la que nos determina una producción estimada fue disminuyendo en los años siguientes, tanto que en el 2008, la base fue de 60 millones, teniendo una reducción del 31% con respecto al año anterior, esto en razón del cambio de tarifa. En los años siguientes la producción fue creciendo paulatinamente hasta que en el año 2011 superó la base del 2007, pasando a ser de más de 90 millones.

Cuadro No. 18
Importación de cigarrillos
Dólares

Años	Valores CIF	Peso
2010	5,259,778.00	1,018,000
2011	3,220,343.00	657,501
2012	3,094,843.00	663,647
2013	2,727,579.00	475,124

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas

Elaboración: Autora

De acuerdo a las estadísticas del Servicio Nacional de Aduanas, para el año 2010, las importaciones de cigarrillo en valores CIF es de aproximadamente 5 millones, y para el 2013, éstas fueron de casi 3 millones, teniendo una reducción significativa de más del 50%, esto en razón de las medidas arancelarias que se establecen para disminuir las importaciones de bienes suntuarios como el cigarrillo, pero como se verá más adelante, el consumo del cigarrillo sigue siendo alto, lo que se explicaría por un aumento de la producción nacional.

Cuadro No. 19
Producción de cigarrillo y recaudación del ICE

Años	Total cigarrillos (unidad)	Recaudación ICE Cigarrillos (dólares)
2012	1,933,750,463.0	155,835,000.0
2013	2,102,011,820.0	175,772,135.5

Fuente: Servicio de Rentas Internas, www.sri.gob.ec

Para el año 2012 determinar cuántas unidades de cigarrillo se está produciendo es más fácil, ya que a partir de esta fecha, el impuesto a este bien se da por una tarifa específica.

En el cuadro No. 19 se puede observar que para el año 2012 las unidades de cigarrillo son de mil novecientos millones, reportadas por el Servicio de Rentas y para el 2013 de más de dos mil millones de unidades, teniendo un crecimiento de más del 9% con respecto al año anterior.

3.2. Consumo de cigarrillo

En cifras estimada por la FAO, para el 2010, se consumió más de 7 millones de toneladas de tabaco en el mundo, siendo los países en vías de desarrollo los mayores

consumidores, como el caso de China que consume el 37% del consumo mundial y aproximadamente el 89% de su producción. El segundo grupo de mayor consumo en el mundo es la Unión Europea con más de seiscientos mil toneladas de tabaco para el año 2010.

La demanda mundial de tabaco sigue aumentando. Tiene un 0.50% de crecimiento anual, el cual está determinado por el consumo en los países en vías de desarrollo.

Cuadro No. 20
Consumo de Tabaco a Nivel Mundial

PAISES	Promedio	Promedio	2010
	1988-1990	1998-2000	
<i>miles de toneladas</i>			
MUNDO	7,030,7	7,132,2	7,151,5
Desarrollados	2,453,4	2,325,1	2,054,8
<i>AMÉRICA DEL NORTE</i>	715,7	653,3	475,9
Estados Unidos	666,9	597,7	433,8
<i>EUROPA</i>	1 140,5	960,5	946
UE (15)	809,3	760,3	690,6
Otros países de Europa	331,2	200,2	255,3
ex URSS	346	380,3	442,3
<i>OCEANÍA</i>	28,8	29	19,3
En desarrollo	4,577,4	4,807,0	5,096,7
<i>ÁFRICA</i>	193,8	221	290,6
<i>AMÉRICA LATINA</i>	477,6	542	530,7
Brasil	242,2	275	257,9
<i>CERCANO ORIENTE</i>	280,3	292,9	306,8
Turquía	142,7	145,9	140,9
<i>LEJANO ORIENTE</i>	3,623,9	3,750,4	3,968,6
China	2,438,8	2,454,2	2,659,5
India	434,1	540,1	563,8
Indonesia	119,9	154,8	180,7

Fuente y Elaboración: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, www.fao.org, tomado el 22 de agosto de 2014

Ecuador no está lejos de las estimaciones dadas por la Organización de las Naciones Unidas, ya que el consumo del cigarrillo sigue aumentando o por lo menos podemos decir que se mantiene, ya que a pesar de los diferentes cambios en la tarifa, pasando del 96% en el 2007 a más del 150% desde el 2008 hasta el 2011, las recaudaciones evidencia un crecimiento que no está directamente relacionado con el aumento de la tarifa como se revisará más adelante.

Cuadro No. 21
Consumo de cigarrillo en el Ecuador
Período 2012

Meses	Recaudación ICE Cigarrillos (dólares)	Impto. por unidad de cigarrillo (dólares)	Total cigarrillos (unidad)
Enero	6,400,000.0	0.08	80,000,000.0
Febrero	6,240,000.0	0.08	78,000,000.0
Marzo	7,385,000.0	0.08	92,312,500.0
Abril	15,240,000.0	0.08	190,500,000.0
Mayo	13,632,000.0	0.08	170,400,000.0
Junio	15,006,000.0	0.08	187,575,000.0
Julio	15,573,000.0	0.081	192,259,259.3
Agosto	15,344,000.0	0.081	189,432,098.8
Septiembre	15,447,000.0	0.081	190,703,703.7
Octubre	14,138,000.0	0.081	174,543,209.9
Noviembre	16,437,000.0	0.081	202,925,925.9
Diciembre	14,993,000.0	0.081	185,098,765.4
TOTAL	155,835,000.0		1,933,750,463.0

Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec
 Elaboración: Autora

Como se ha mencionado, el ICE cigarrillos a partir del 2012 es una tarifa por unidad. En el cuadro No. 21 se evidencia la evolución de la recaudación y las unidades de cigarrillo consumidos en el país.

El consumo de cigarrillo en enero de 2012 fue de 80 millones de unidades, cuando la tarifa era de 0.08 dólares, pasando a más de 185 millones en el mes de diciembre, cuando la tarifa ya era de 0.081 dólares, siendo para el año 2012 el consumo de mil novecientos millones de cigarrillos.

De acuerdo a las estadísticas del INEC, la población ecuatoriana para el año 2012, fue de 14'927.143 personas, por lo que podríamos decir que en el Ecuador cada habitante fuma 129 cigarrillos al año.

En el año 2013 la dinámica es igual, creciente. Para enero la tarifa es de 0.081 centavos de dólar y el consumo de unidades de cigarrillo de más de 153 millones. A mediados del año, en julio de 2013, la tarifa aumenta a 0.0862 dólares y el consumo de más de 167 millones de unidades.

En el 2013 el consumo de cigarrillos es de más de 2 mil millones de unidades de cigarrillo, comparado con el 2012, tuvo un crecimiento de 8.70%. Si comparamos la tarifa al final del 2013, que fue de 0.0862 y la tarifa inicial del 2012, de 0.08 dólares, el crecimiento de la tarifa es de 7.75%, menor a la tasa de crecimiento de las unidades de consumo.

Cuadro No. 22
Consumo de cigarrillo en el Ecuador
Período 2013

Meses	Recaudación ICE Cigarrillos (dólares)	Impto. por unidad de cigarrillo (dólares)	Total cigarrillos (unidad)
Enero	12,411,184.52	0.081	153,224,500.25
Febrero	16,528,050.00	0.081	204,050,000.00
Marzo	13,755,420.00	0.081	169,820,000.00
Abril	14,089,140.00	0.081	173,940,000.00
Mayo	14,574,330.00	0.081	179,930,000.00
Junio	13,088,790.00	0.081	161,590,000.00
Julio	14,470,650.00	0.0862	167,872,969.84
Agosto	14,222,402.63	0.0862	164,993,069.95
Septiembre	15,589,947.5	0.0862	180,857,859.98
Octubre	13,780,794.0	0.0862	159,870,000.00
Noviembre	16,578,846.0	0.0862	192,330,000.00
Diciembre	16,682,580.8	0.0862	193,533,419.95
TOTAL	175,772,135.5		2,102,011,820.0

Fuente: Servicio de Rentas Internas, Estadísticas de Recaudación, www.sri.gob.ec
Elaboración: Autora

Si hacemos la misma comparación que el 2012, de acuerdo a las estadísticas del INEC, la población en el 2013 es de 15'154.036 habitantes y comparando con el consumo de cigarrillo que es de más de 2 mil millones, cada ecuatoriano fuma 138 cigarrillos para este año.

Si comparamos el consumo de cigarrillos por personas y por año, vemos que en el 2013 se fuma 138 cigarrillos por habitante, es decir 9 cigarrillos más que en el 2012, que era de 129. Por lo que se evidencia que el crecimiento de la población no es un determinante para el aumento del consumo de este bien.

En el 2014 a partir del segundo semestre la tarifa del ICE aumenta a 0.0925 dólares, pero en las estadísticas de recaudación del SRI, éstas evidencian un crecimiento, aunque en menor proporción.

3.3. Elasticidad precio de la demanda del cigarrillo en el Ecuador

Para calcular la elasticidad precio de la demanda del cigarrillo se va a tomar como referencia el año 2013 y en lugar del precio de venta, utilizaremos el impuesto por unidad de cigarrillo.

La demanda promedio en el primer semestre del año 2013 es de 173,759,083.37, cuando la tarifa es de 0.081 dólares. Al aumentar la tarifa a 0.0862 dólares la demanda promedio es de 176,576,219.95.

La tarifa original es de \$ 0.081 y la nueva es de \$ 0.0862, así que si calculamos el promedio, nos daría que la tarifa promedio es de \$ 0.0836. El aumento de la tarifa es de \$ 0.0052. Lo que nos da el primer promedio de la variación de la tarifa del 6.22%.

$$\frac{\Delta P}{P_{prom}} = \frac{\$ 0.0052}{\$ 0.0836} \times 100 = 6.22\%$$

La cantidad demandada original es 173,759,083.37 y la nueva es de 176,576,219.95, por lo que la cantidad promedio es de 175,167,651.66. El aumento de 2,817,136.58 en la cantidad demandada, equivale a 1.60%.

$$\frac{\Delta Q}{Q_{prom}} = \frac{2,817,136.58}{175,167,651.66} \times 100 = 1.60\%$$

Entonces podemos resumir que la elasticidad precio de la demanda, que es el cambio en la cantidad demanda (1.60%) dividida entre el cambio porcentual en la tarifa (6.22%) es igual a 0.26, como se detalla a continuación:

$$\text{Elasticidad precio de la demana} = \frac{1.60}{6.22} = 0.26$$

Cuando se calcula la elasticidad y su relación da como resultado es un número mayor a 1, se dice que es una demanda elástica y si su resultado es menor a 1, se la considera como inelástica.

El cálculo de elasticidad precio de la demanda del cigarrillo para el período 2013 nos da como resultado 0.26, concluyendo que es una demanda inelástica. Independientemente del precio por el aumento de la tarifa del ICE, el cigarrillo es un bien que seguirá siendo consumido por los ecuatorianos.

3.4. Políticas públicas destinadas a la disminución del consumo del cigarrillo

En los diferentes gobiernos ha existido preocupación por el excesivo consumo de cigarrillos en el país.

A través de los años, se han implementado varias políticas públicas enfocadas a la disminución del consumo, la principal, el ICE al cigarrillo, cuya creación, como se explicó en el segundo capítulo, viene desde la década de los 80. Una más reciente es la creación de la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco.

El Ministerio de Salud es la principal institución del Estado que se encarga de estudiar este caso y a través de campañas tratar de evitar el consumo. Pero existen otros organismos no estatales como la Alianza Antitabaco, un movimiento de la sociedad civil que contribuye a través de campañas a la concientización del consumo del tabaco en el país.

3.4.1. Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco

Con el objeto de promover el derecho a la salud de la población, para protegerlos de las consecuencias del consumo de cigarrillo o demás productos derivados del tabaco, el 22 de julio del 2011 se aprobó la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco.

A través de la Autoridad Sanitaria Nacional, del Ministerio de Salud, en coordinación con instituciones públicas, privadas y organizaciones, se tomarán acciones para el control y regulación del tabaco y sus efectos.

La Autoridad Sanitaria Nacional, establece las políticas públicas para el control del tabaco, ofrece tratamiento y rehabilitación, controla los componentes de

los productos del tabaco en su fabricación, promueve iniciativas educativas para el control del tabaquismo, entre otras.

Entre las principales regulaciones que contempla la ley, tenemos:

- Prohibiciones.- Se prohíbe la venta a menores de 18 años de edad y la venta en centros infantiles, instituciones educativas en todos los niveles, farmacias y escenarios destinados a la práctica del deporte, espectáculos artísticos y culturales.
- Empaquetado.- Las cajetillas del cigarrillo deberá incluir advertencias que muestren los efectos nocivos para la salud.
- Publicidad.- Se prohíbe la publicidad, promoción o patrocinio en todos los medios de comunicación masiva.
- Espacios libre de humo.- Los espacios cerrados de las instituciones públicas, lugares de trabajo, transporte público y ambientes públicos, están prohibidos del consumo de tabaco.

El incumplimiento de esta regulación, conllevará a las sanciones establecidas en la Ley como multas y clausuras de quienes los comercialicen.

Adicional a esta Ley, se han tomado otras medidas regulatorias contempladas en acuerdo ministeriales como: Acuerdo No. 00004723 donde se aprobó las advertencias sanitarias para las cajetillas o el Acuerdo No. 0208-13 en el que se declara al Sistema Nacional de Educación como libre de tabaco.

El Gobierno a través de la política pública, ha trabajado para disminuir el consumo del tabaco en el país. La creación de impuestos al consumo, la aprobación de ley para regular y controlar el tabaco y demás acuerdos, son varios de los instrumentos para abordar esta problemática.

Las medidas aplicadas no parecen ser lo suficiente, porque, como se ha analizado las cifras, el consumo del tabaco o cigarrillo, siguen siendo alto. Una de las

explicaciones que hemos encontrado, es que este bien es considerado, por la teoría de la elasticidad precio de la demanda, como inelástico.

3.4.2. Incidencia del ICE en el consumo de cigarrillo en el Ecuador

Una de las principales medidas para disminuir el consumo del cigarrillo en el país, es el objeto de estudio en esta investigación, el Impuesto al Consumo del Cigarrillo.

Para analizar su comportamiento se ha utilizado el modelo de productividad o también llamado de Cobb Douglas, para ver la relación que existe entre el impuesto y el consumo, para ello se utilizará el programa Eviews.

Para realizar el modelo se tomó datos mensuales obtenidos desde el portal de Servicio de Rentas Internas, lo cual ayuda a que el resultado del modelo realizado sea más cercano a la realidad. Además se convirtieron las variables en logaritmos para que los resultados se puedan expresar en niveles porcentuales y poder explicar de una mejor manera los resultados de este modelo.

Una relación muy dependiente entre una variable con otra, en este caso el incremento a través de los años del impuesto al consumo de cigarrillos (variable independiente) con el consumo de este producto (variable dependiente); se puede dar como resultado de la necesidad por parte de los consumidores de adquirir un cigarrillo sin importar el precio. El modelo establecido implica demostrar la relación existente entre ambas variables a las cuales se les ha asignado un nombre que lo represente en el modelo:

- *Cons:* Es el consumo mensual existente desde el periodo 2007-2013 de cigarrillos.
- *Imp:* Es la cantidad monetaria de impuesto asignada a cada cigarrillo en \$

Una vez terminado el modelo se puede observar como resultado principal al coeficiente de determinación o R². Este coeficiente tiene como fin expresar cuan explicada se encuentra la variable dependiente por la independiente. Mientras el resultado de este coeficiente más cercano a 1 será muy estrecha la relación entre las

dos variables y si esta no está tan cerca como se espera esta será una relación muy individual, es decir una variable no se encuentra tan explicada por la otra.

Gráfico No. 11
Relación del consumo del tabaco y el impuesto al consumo

Dependent Variable: LOG(CONS)
Method: Least Squares
Date: 04/14/15 Time: 17:16
Sample: 2007M01 2013M12
Included observations: 84

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(IMP)	-0.573418	0.058269	-9.840908	0.0000
C	17.43372	0.186073	93.69308	0.0000
R-squared	0.541499	Mean dependent var	19.23185	
Adjusted R-squared	0.535907	S.D. dependent var	0.473089	
S.E. of regression	0.322289	Akaike info criterion	0.596784	
Sum squared resid	8.517344	Schwarz criterion	0.654660	
Log likelihood	-23.06492	Hannan-Quinn criter.	0.620050	
F-statistic	96.84348	Durbin-Watson stat	1.620889	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Datos obtenidos de las Estadísticas del Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Autora

Los resultados de este modelo nos indican que el R2 es de 0.54 un valor no muy cercano a 1, lo que da a entender que no hay una relación tan intensa entre ambas variables y que los impuestos, o el nivel de impuesto que se incluya al valor del cigarrillo no explican en gran proporción al consumo de éste.

Existe una independencia del consumo de cigarrillos a los impuestos, lo que demuestra que a pesar de que se aplicase algún nivel impositivo alto al cigarrillo, los consumidores no dejarán de adquirirlo.

La ecuación del modelo, es decir la ecuación resultante, el cual se observa en el Gráfico No. 12, nos indica que por cada 1% que aumente los impuestos, el consumo va a disminuir en un 0.57%. En otras palabras la proporción del incremento del impuesto es mayor al impacto en el consumo.

Gráfico No. 12
Resultado de la ecuación del modelo Cobb Douglas

Estimation Command:

=====
LS LOG(CONS) LOG(IMP) C

Estimation Equation:

=====
LOG(CONS) = C(1)*LOG(IMP) + C(2)

Substituted Coefficients:

=====
LOG(CONS) = -0.573418432004*LOG(IMP) + 17.4337243268

Fuente: Datos obtenidos de las Estadísticas del Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Autora

La ecuación también nos muestra el consumo autónomo, es decir, a pesar de cualquier creciente de impuestos que exista, éste será del 17.43%.

3.5. Implicaciones sociales del consumo de cigarrillo en el Ecuador

El consumo de cigarrillo es una de las principales causas de muerte en el mundo, pudiendo ser el de mayor causa prevenible de enfermedades. Cáncer de pulmón, otros cánceres, infarto de miocardio, trombosis cerebral y problemas respiratorios, son las principales enfermedades causadas por el consumo de este bien.

Existen costos humanos, sociales, sanitarios y económicos del consumo de cigarrillo. Todos estamos expuestos al humo en algún momento. En Ecuador es aceptado socialmente el consumo, ya que es bien visto por la sociedad.

Para la Organización Mundial de la Salud, el tabaquismo es una enfermedad social, que no todos la padecen, pero es una amenaza para todos.

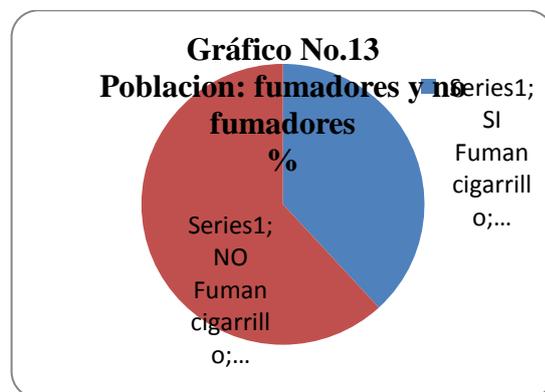
Aunque parecería que en el país el costo del cigarrillo es bajo, existen familias que tienen una carga importante en su presupuesto, el cual podría ser utilizado en alimentos u otros bienes y servicios de primera necesidad.

A más de los costos que se incurre por el consumo del tabaco existen otros como:

- Tratamiento de las enfermedades causadas por el consumo.
- Tratamiento de las enfermedades por la exposición al humo.
- Gastos de limpieza y mantenimiento de los hogares.
- Mayores gastos en ropa.
- Costo elevado de las pólizas de seguro de salud.

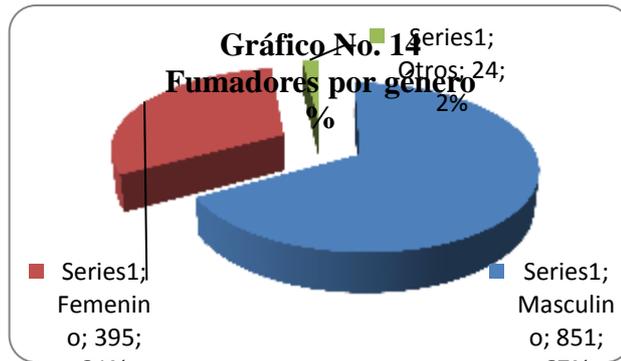
Para entender la dinámica del consumo del cigarrillo, en esta investigación, se realizó una encuesta a un grupo considerable de la población, una muestra de 3,330 que fue tomado al azar en la ciudad de Guayaquil.

De los 3,330 encuestados, 2,060 no fuman, mientras que 1,270 sí, es decir un 38%, lo que nos evidencia que una importante parte de la población consume el cigarrillo, que dependiendo de la composición del grupo familiar, 2 o más miembros, están indirectamente relacionados con el tabaquismo.



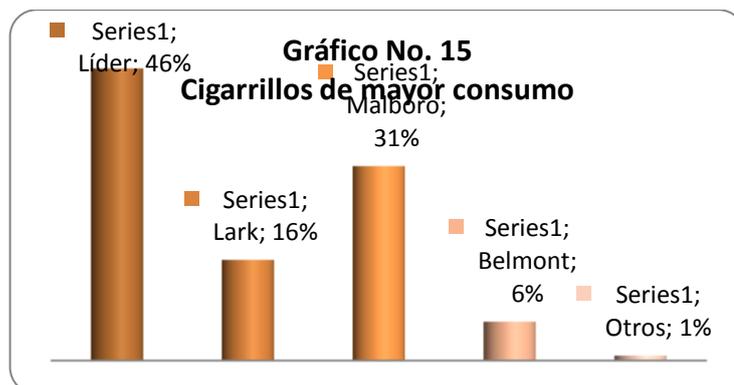
Fuente: Resultados de la Encuesta
Elaboración: Autora

Es importante evidenciar que de la población fumadora, el 67% es del sexo masculino. En la conformación de la familia, en su mayoría, los hombres son los responsables del presupuesto del hogar y al ser ellos los principales consumidores, una importante parte de su presupuesto se restaría a los bienes y servicios de primera necesidad.



Fuente: Resultados de la Encuesta
Elaboración: Autora

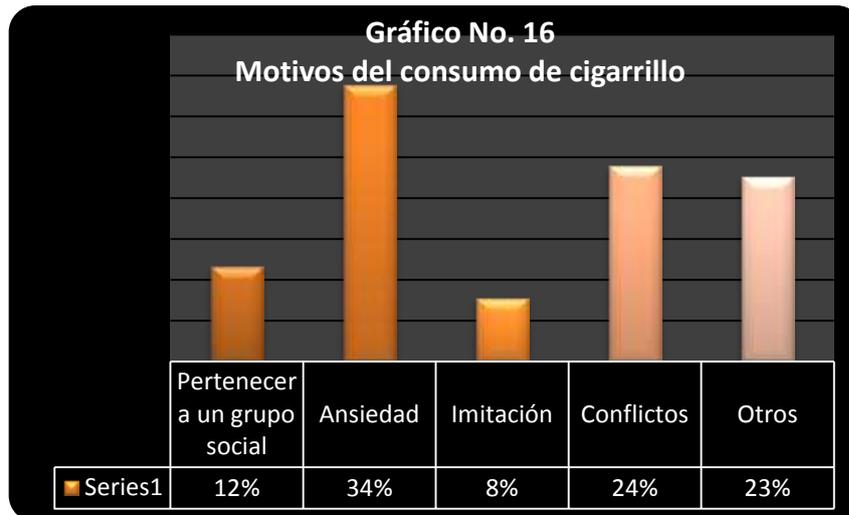
De la población fumadora, en el Gráfico No. 15, se observa que la marca de mayor consumo es Líder, con un 46%, seguida por el Malboro con un 31% y otras como Lark y Belmont.



Fuente: Resultados de la Encuesta
Elaboración: Autora

Otro resultado importante que se pudo obtener de la encuesta, es que las personas fuman en promedio 5 cigarrillos por día, es decir, considerando el precio estimado de venta al público de \$ 0.40 por unidad, los fumadores destinan \$ 2 diariamente de su presupuesto.

Finalmente, el resultado que más llama la atención de los consumidores, son las razones por la que las personas lo hacen. El 34% manifestó que lo hace por ansiedad y el 24% por los conflictos que puede tener en ese momento.



Fuente: Resultados de la Encuesta
Elaboración: Autora

El consumo del cigarrillo es un problema que va más allá del marketing que pudiera generar para pertenecer a un grupo social o imitar a quienes lo representan. Son las condiciones sociales la que determinan su consumo.

Para ello sería necesario plantearse una nueva investigación, de carácter social, psicológico o médico que pudieran determinar las razones de fondo para el consumo y poder plantearse, desde otra perspectiva, políticas públicas destinadas a la reducción del tabaquismo en el país.

Capítulo 4

Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

De acuerdo a la hipótesis planteada al inicio de la presente investigación en la que indica que “El impuesto a los consumos especiales tabaco, no ha cumplido con el propósito de disminuir el consumo del cigarrillo en el Ecuador”, podemos decir que esta se acepta.

Las recaudaciones del ICE cigarrillo, que es una importante variable para medir el consumo de este bien, han crecido considerablemente en el período del 2007 – 2013. Tanto es así, que a partir del 2012 donde se aprobó el impuesto por unidad de cigarrillo, esta evidencia que las cantidades, objeto de recaudación del impuesto, tanto en el 2012 como en el 2013, aumentaron.

El modelo Cobb Douglas que se utilizó en la presente investigación, evidencia que el consumo autónomo, independiente de cualquier otra variable es de 17.43%. Existe una independencia del consumo de cigarrillos a los impuestos, lo que demuestra que a pesar de que se aplicase algún nivel impositivo alto al cigarrillo, los consumidores no dejarán de adquirirlo.

Como se lo demostró, el cigarrillo se lo puede considerar como un bien inelástico, que tal como lo indica la teoría de la elasticidad precio de la demanda, al dar su resultado menor a 1, lo hace inmune a cualquier variación de precio, aunque estos se deriven de un impuesto.

De una muestra al azar de 3,330 personas, se evidenció que el 38% de esta población consume cigarrillo, siendo los hombres, los de mayor consumo.

El consumo del cigarrillo va más allá del consumismo, en la que nos encontramos inmersos en esta sociedad capitalista. Al ser un bien compuesto con tabaco, considerado como un relajante, el individuo lo utiliza para calmar sus ansiedades o conflictos que podría atravesar.

Los aspectos sociales, psicológicos y económicos, inciden a la hora de empezar la cultura del consumo y las políticas públicas para erradicar o disminuir el tabaquismo, no están dando los resultados propuestos, porque no se los ha analizado desde una perspectiva social y más a fondo del ser humano.

4.2.Recomendaciones

Las políticas públicas deben dar un giro y no enfocarse solamente en el aspecto económico. El implementar o aumentar el impuesto al cigarrillo, demuestra que no es una política efectiva.

Los factores sociales también son importantes y la política debe enfocarse en concientizar de los daños que el cigarrillo podría provocar a la salud.

A través de la política de salud crear campañas educativas, a largo plazo, que empiecen desde las escuelas y estén permanentemente en todos los niveles de educación.

Los aspectos económicos en la sociedad son muy importantes, la erradicación de la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población son factores importantes que debería considerar cualquier política de gobierno. Así no solo se erradicaría el consumo de cigarrillo, sino otros males que azotan al país.

El Impuesto a los Consumos Especiales, por ser un impuesto indirecto es regresivo, por lo que debería considerarse disminuir la tarifa, ya que afecta a los ingresos de las familias que tienen consumidores y que a través de este mecanismo no ha logrado disminuir su objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2009). *Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2007). *Código Tributario de la República del Ecuador*. Registro Oficial Tercer suplemento 242 del 29 de Diciembre de 2007 y todas sus reformas. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2007). *Ley de Régimen Tributario Interno de la República del Ecuador*. Registro Oficial Tercer suplemento 242 del 29 de Diciembre de 2007 y todas sus reformas. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 del 20 de Octubre de 2008. Quito.
- Asamblea Nacional (2011). *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado*. Registro Oficial 583 del 24 de noviembre de 2011. Quito.
- Asamblea Nacional (2011). *Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco*. Registro Oficial 497, del 22 de julio de 2011.
- Black, H. (2000). *Diccionario Jurídico Black*. 9na. Edición. Estados Unidos.
- Cuadrado, J. (2001). *Política Económica: objetivos e instrumentos*. 2da. Edición. España: McGraw Hill.
- Castro, Aguilar, Sáenz (2013). *Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador*. Chile: Comisión Económica para América Latina.

Díaz, M. (2012). *Presupuestos: enfoque para la planeación financiera*. 1ra. Edición
Colombia: Pearson

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). *Encuesta anual de estadísticas de manufacturación y minería*. Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de: www.inec.gob.ec.

Larrea, C. (2007). *Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Larrea, C. (2011). *Hacia la definición de una línea de codicia: Aportes conceptuales y empíricos sobre América Latina y Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura. (2004). *Perspectivas a plazo medio de los productos básicos agrícolas*. Recuperado el 3 de octubre de 2014, de: www.fao.org.

Pacheco, L. (2004). *Política Económica: Un enfoque desde la economía política*. Quito: Editorial Letra Mía.

Parkin, M. (2010). *Microeconomía: versión para Latinoamérica*. 9na. Edición. México: Editorial Pearson.

Presidencia de la República del Ecuador. (2010). *Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*. Suplemento de Registro Oficial 209, del 8 de junio de 2010. Quito.

Santistevan, F. (2006). *Tributación y Beneficios Sociales*. 15ava. Edición. Guayaquil: Impresos Nueva Luz.

Servicio de Rentas Internas (2014). *Estadísticas de Recaudación de Impuestos*.
www.sri.gob.ec

Servicio de Rentas Internas

- 2011 Resolución No. NAC-DGERCGC11-00462, Registro Oficial 608 del 26 de diciembre de 2011.
- 2012 Resolución No. NAC-DGERCGC12-00363, Registro Oficial 732 del 26 de junio de 2012.
- 2012 Resolución No. NAC-DGERCGC12-00834, Registro Oficial 857 del 26 de diciembre de 2012.
- 2013 Resolución No. NAC-DGERCGC13-00276, Registro Oficial 22 del 19 de junio de 2013.
- 2013 Resolución No. NAC-DGERCGC13-00864, Registro Oficial 147 del 19 de diciembre de 2013.
- 2014 Resolución No. NAC-DGERCGC14-00437, Registro Oficial 278 del 30 de junio de 2014.

Samuelson/Nordhaus

- 2000 Macroeconomía, Décima sexta edición, Mc Graw Hill, España.

Superintendencia de Compañías del Ecuador

- 2014 Estadística de los estados financieros 2012 de sector tabacalero en el Ecuador, www.supercias.gob.ec