

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

COMBATIR EL COVID-19 NO ALCANZA: POLÍTICAS FISCALES PARA UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA QUE REDUZCA LA DESIGUALDAD

Anahí Macaroff
Septiembre 2021

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

COMBATIR EL COVID-19 NO ALCANZA: POLÍTICAS FISCALES PARA UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA QUE REDUZCA LA DESIGUALDAD

Anahí Macaroff



La pandemia ocasionada por la expansión del COVID-19 reveló problemas ya existentes en el mundo, empezando por el colapso de los sistemas de salud y la falta de capacidad de respuesta de los Estados tras décadas de políticas neoliberales que pugnaron por la reducción del gasto público.



Cuando la enfermedad comenzó a propagarse, hay quienes afirmaron que el virus afectaba a todos y todas por igual, sin embargo, pronto fue evidente que esto no es así. En términos biológicos, la afirmación es cierta, pero la pandemia colocó en el centro uno de los principales problemas que tenemos como sociedades y que tiene que ver con los altísimos niveles de desigualdad.



A la hora de elaborar estrategias para enfrentar las crisis sanitaria, económica y social detonadas por la pandemia, diversas organizaciones sociales e incluso los mismos organismos de financiamiento internacional han señalado que analizar y revertir los altos índices de desigualdad será uno de los elementos centrales y urgentes en todos los países, especialmente en las regiones donde las desigualdades adquieren dimensiones escandalosas. Un informe de Oxfam (2020) demostró que las élites económicas y los grandes millonarios del mundo ampliaron su patrimonio en USD 48 200 millones, 17% más que antes de la aparición del COVID-19, mientras que la recesión económica provocaría que 52 millones de personas caigan en la pobreza y más de 40 millones pierdan sus empleos. Este problema es particularmente acuciante en América Latina, ya que es el continente más desigual del planeta.



En Ecuador, la crisis económica y social profundizada por la pandemia ha dejado a tres de cada cuatro personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, mientras que las personas con mayores ingresos acumularon mayor riqueza. Tales condiciones de desigualdad solamente podrán ser revertidas a través de impuestos directos a grandes contribuyentes. En este documento se presentan algunas reflexiones y propuestas para lograr una reactivación económica que apunte a reducir la desigualdad a partir de una mayor justicia fiscal y social.

Contenido

1.	DESDE DÓNDE PARTIMOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS: POBREZA, DESEMPLEO Y DESIGUALDAD EN ECUADOR	4
2.	PROPUESTAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA Y EQUITATIVA	7
3.	¿QUÉ IMPLICA BUSCAR MAYOR EQUIDAD EN TÉRMINOS FISCALES?	8
4.	CONCLUSIONES	14
5.	BIBLIOGRAFÍA	15

1.

DESDE DÓNDE PARTIMOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS: POBREZA, DESEMPLEO Y DESIGUALDAD EN ECUADOR

Cuando la crisis sanitaria llegó a Ecuador, lo primero que quedó en evidencia fueron las malas condiciones del sistema de salud pública. A medida que la pandemia avanzó y fue necesario aplicar medidas de confinamiento y se fue tornando más clara la poca capacidad de respuesta del Estado para hacer frente al aumento de problemas económicos y sociales que ya afectaba a buena parte de la población.

En este sentido, antes de la pandemia, el 66.6% de la población integraba los grupos de personas vulnerables y empobrecidas, según los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. Como es de esperarse, el problema se intensificó y según un estudio de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, tras el confinamiento, casi un millón de personas pasaron a engrosar el quintil de la pobreza. En 2020 la población em-

pobrecida tuvo un ingreso de entre USD 0 y USD 84.05, mientras que el ingreso de las personas más vulnerables fue de hasta USD 210.13, representando el 32.4% y el 40.9% de la población, respectivamente. De este modo, a diciembre de 2020, tres de cada cuatro personas en Ecuador se encuentran en condición de pobreza o vulnerabilidad. En cuanto a la clase media, representa el 25.4% de la población con un ingreso promedio de USD 1 050, mientras que los ingresos mensuales promedio del 1.3% más rico fueron de USD 18 123, algunos con valores que fácilmente superan los USD 35 000 al mes. En otras palabras, el 1.3% más rico de la población concentra el 50.2% de la riqueza, mientras el 32.4% más pobre tiene apenas el 2.9%, y los vulnerables y la clase media, el 12.8% y 34.1% de la riqueza, respectivamente (Ministerio de Economía y Finanzas en Mideros, 2020).



Antes de seguir, es preciso señalar que la desigualdad es un fenómeno multidimensional que comprende medios (ingreso y riqueza), oportunidades, accesos, capacidades y reconocimiento (Cepal, 2021). Si bien el análisis que aquí se presenta se concentra en la desigualdad de ingresos, no hay que perder de vista que la falta de ingresos está conectada a todas las dimensiones antes mencionadas. Por ejemplo, las medidas de teletrabajo y educación virtual reflejaron las desigualdades en términos de acceso a la conectividad y aparatos tecnológicos necesarios, aumentado el riesgo de deserción escolar. A su vez, el confinamiento incrementó las tareas de cuidado y, con ello, las cargas de trabajo no remunerado realizado fundamentalmente por mujeres. Quedarse en casa no representaba una opción viable para el 50% de trabajadores y trabajadoras que antes de la pandemia ya se encontraban en la informalidad y cuyos ingresos dependen de salir diariamente a realizar sus actividades.

Con el confinamiento, comenzaron los despidos, en muchos casos con liquidaciones que no eran acordes a la cantidad de años trabajados¹. En este contexto y bajo el argumento de proteger el empleo, desde el gobierno se impulsó la aprobación de la así llamada Ley de Apoyo Humanitario. Esta generó mayor precarización y posibilitó, entre otras cosas, nuevas formas de contratación y la reducción de jornadas e ingresos². Con estas medidas no se impidió el deterioro de la cantidad y calidad del trabajo. De 2019 a 2020 se registra una caída de un 22.1% del empleo adecuado que para 2020 no superó el 16.7%, y un correspondiente aumento del subempleo de 17.8% a 34.5% (INEC, 2020).

Para mayo de 2021 se registró la tasa de desempleo más alta de los últimos 15 años, la cual se ubicó en 6.3%.

En este panorama, donde es urgente la respuesta y acción por parte del Estado, la reducción de los fondos públicos torna aún más complejo el escenario. Un informe reciente elaborado por la Cepal (2021) muestra que Ecuador es el país de la región que presenta una mayor disminución en los ingresos del gobierno central entre 2019 y 2020 representando 2.9 puntos porcentuales del PIB. Esta caída de las arcas del Estado no solo se debe a los efectos de la pandemia, sino también a los cambios fiscales por la implementación de la Ley de Fomento Productivo que modificó la distribución de la renta petrolera en perjuicio del Estado, aumentó las exenciones impositivas, y condonó una deuda en firme al Servicio de Rentas Internas (SRI) que sumaba poco más de USD 4 600 millones, de los cuales USD 2 355 millones eran por concepto de multas y recargos. Si bien la medida benefició a 350 mil contribuyentes, el 78% de lo perdonado corresponde a 203 grupos económicos (Baéz, 2019b).

De ahí que Ecuador también sea el país de la región con la mayor reducción del gasto público con una disminución de USD 4 206 millones (Cepal, 2020; Observatorio del Gasto Público, 2020). En plena pandemia sanitaria, donde aumentar la capacidad de respuesta del sistema de salud así como proveer los insumos para la detección y tratamiento del nuevo virus era fundamental, el gobierno no solo contó con menos recursos sino que, mientras mantuvo prácticamente el mismo gasto porcentual respecto al PIB en salud y

1 Como ejemplo de cómo ciertos medios buscaron esconder la dura realidad, se puede citar la noticia de *El Universo* (2020) en donde se hace foco en la actitud emprendedora y no se critica la violación de derechos de un trabajador que tras ser capitán de meseros del restaurante Café de la Vaca por 22 años recibió 400 dólares de liquidación. "Con los USD 400 que recibió por su despido, Marcelo Paredes inició su emprendimiento".

2 La ley generó que se presentaran más de 16 demandas de inconstitucionalidad centradas en los artículos del 16 al 21 y en 2 disposiciones reformativas al Código de Trabajo. En líneas generales estos artículos se refieren a los acuerdos para ajustar las condiciones económicas laborales, el contrato "emergente", la reducción de la jornada, el goce de vacaciones, el teletrabajo y el reconocimiento de enfermedades profesionales (Macaroff, 2020).

educación que en 2019 fue de 2.57% y 3.05% y en 2020 2.59% y 2.99% respectivamente, aumentó su inversión en seguridad de 2.81% al 3.02% (Mideros, 2021a), lo cual es un indicativo de sus prioridades.

Para solventar el apremio de recursos, muchos Estados, incluido Ecuador, han acudido a los organismos internacionales de financiamiento. Esto permite atender urgencias pero a mediano plazo resulta insostenible, sobre todo si se tiene en cuenta que ya en 2020 la deuda pública sumaba USD 63 163 millones (lo que representa el 65.3% del PIB). Sostener el mismo ritmo de endeudamiento será trasladar el problema al futuro mediante una espiral donde se adquieren nuevas deudas para pagar las anteriores.

Salir de la crisis no será tarea fácil y sin duda el avance del plan de vacunación es un elemento fundamental para la reactivación de la economía, sin embargo, no es suficiente. La vacunación se debe acompañar de legislaciones que permitan al Estado contar con las herramientas y recursos necesarios para llevar adelante políticas públicas tendientes a resolver los enormes problemas sociales e impulsar a los sectores más afectados de la economía. En este marco, y ante el anuncio desde el gobierno de impulsar una reforma tributaria, resulta fundamental discutir sus objetivos y orientación.

2.

PROPUESTAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA Y EQUITATIVA

REFORMA TRIBUTARIA PROGRESIVA

La profundidad y el carácter global de la crisis ha llevado a que desde diversos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)³ (2020), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020), el BID y la Cepal, exista un consenso respecto a la necesidad de buscar mecanismos fiscales no tradicionales y de corte progresivo, con los cuales se incrementen los ingresos de los Estados reduciendo los altos índices de desigualdad.⁴ Como se demuestra en varios informes, la región comparte una característica, de la cual Ecuador no está exento, y es que los sectores más inmunes a la crisis y con mayor capacidad de contribución fiscal son, a la vez, quienes se encuentran infragravados con respecto al resto de la sociedad.

En consonancia con esta tendencia, en Ecuador, el ministro de Economía y Finanzas, Simón Cueva, poco antes de asumir su cargo en un conversatorio organizado por la Universidad de las Américas (UDLA) indicó que la crisis ha generado mayores brechas y señaló que para hacerle frente se requiere “mayor solidaridad”. En este sentido,

afirmó: “en el Ecuador, la mitad de la población vive, en promedio, con USD 550 mensuales, más o menos. Todos los que ganamos más que eso somos parte del 50% más rico de los ecuatorianos y estamos llamados a ser parte de quienes hagan el esfuerzo” (El Comercio, 2021). En términos abstractos se retoma la idea de que sean quienes más tienen sean quienes hagan mayores aportes; no obstante, será fundamental prestar atención a los criterios técnicos y políticos con los cuales se defina a la población más rica y los mecanismos de incremento tributario que se les apliquen. En este sentido, es llamativa la interpretación que tiene el ministro respecto a la composición de la población más rica como toda persona que percibe más de USD 550, cuando el costo de la Canasta Familiar Básica (CFB) se ubica en USD 709.40.

Ya en su cargo, el ministro de Economía, presentó tres ejes para la política económica inicial del gobierno de Guillermo Lasso: crecimiento económico sostenido y ambientalmente amigable, que genere empleo de calidad; **estabilización fiscal con equidad**; y manejo honesto y transparente de los recursos públicos⁵. A continuación nos centraremos en el segundo eje.

3 El director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI), Alejandro Werner, ha enfatizado en la necesidad de unos mayores aportes tributarios por parte de la población más rica. En especial, Werner ha apuntado que América Latina puede ser un buen lugar para comenzar a aplicar los “subutilizados” impuestos sobre la propiedad (Europa Press, 2021).

4 Oxfam, 2020 ; Latindad, 2020; Le Monde Diplomatique Brasil e ISP, 2020; Celag, 2020; Cepal, 2020.

5 Este punto no puede considerarse una propuesta ni un eje de política económica sino un deber legal y ético ineludible, que no debería siquiera ser aclarado.

3.

¿QUÉ IMPLICA BUSCAR MAYOR EQUIDAD EN TÉRMINOS FISCALES?

En este contexto de crisis, apuntar a una reforma tributaria y un sistema fiscal que reduzca la desigualdad no representa únicamente un tema de justicia social sino también una estrategia económica para la reactivación de la economía. Las personas en estado de pobreza o vulnerabilidad destinan todos sus ingresos a satisfacer sus necesidades básicas, con lo cual todos esos recursos se reinvierten en el consumo interno; incluso las clases medias con un ingreso promedio de USD 1 050 emplean prácticamente la totalidad de sus recursos en bienes y servicios, y su consumo es fundamental para la reactivación de sectores tan golpeados como el turismo o el gastronómico, etc.

En cambio, la población con mayores ingresos, mientras más dinero tiene al mes, difícilmente se gasta todo en bienes y servicios, aun cuando estos sean de lujo, por lo cual buena parte de esos ingresos no se vuelcan en el consumo interno sino que pasan a engrosar su patrimonio. En Ecuador, se calcula que cerca de 11 000 personas tienen un patrimonio por encima del millón de dólares (Credit Suisse, 2019).

La reforma tributaria anunciada por el gobierno debe apuntar a rebalancear la distribución de las cargas tributarias entre impuestos indirectos y directos, entre estratos sociales, entre el trabajo y la

riqueza, y entre el consumo y el capital. Esto implica un reordenamiento de la estructura tributaria priorizando los impuestos directos sobre los niveles más altos de ingresos, riqueza, propiedad y rendimientos de capital; y se debe aliviar la carga tributaria de los sectores económicos y sociales más vulnerables, con particular énfasis en la agricultura familiar y campesina, para las y los pequeños productores, las microempresas y los y las emprendedoras (Oxfam, 2020).

A su vez, es la oportunidad de incorporar medidas orientadas a eliminar los sesgos implícitos de género, principalmente en los impuestos indirectos, mediante la reducción de tipos impositivos al consumo de bienes y servicios básicos de los hogares. También, es la ocasión para considerar reducciones tributarias a los ingresos en hogares monoparentales o numerosos, como una forma de compensación y apoyo a la economía del cuidado (Oxfam, 2020).

Lograr una reactivación del mercado interno será un paso fundamental para salir de la crisis tanto económica como social; por ello, cualquier medida fiscal que se adopte debe propender a lograr que la mayor cantidad de personas recuperen su capacidad de consumo y concentrarse en aquellos con ingresos realmente superiores. Una reforma que apunte en sentido

contrario, ya sea con el incremento del IVA⁶ o la reducción de sueldos, puede provocar un espiral deflacionario y recesivo, ya que al no vender, empresas y comercios reducen su personal o tienen que cerrar, se genera más desocupación y menor capacidad adquisitiva y, por ende, aún menos consumo.

REVISAR EL GASTO TRIBUTARIO: QUIEN MÁS TIENE NO DEBERÍA BENEFICIARSE DE EXENCIONES TRIBUTARIAS

Entre los ejes presentados por el ministro de Economía y Finanzas se plantea la reducción del gasto tributario. Este corresponde a todos los ingresos tributarios que se dejan de percibir por reducciones, deducciones y exenciones que a 2020 alcanzó el 6.9% del PIB (USD 7 608 millones). De este rubro, en 2018 el 43% correspondió al IVA (tarifa 0 en medicinas, productos de la canasta básica, etc.), por lo cual cualquier reducción de gasto tributario en este segmento implicaría un aumento en los costos de los bienes de consumo y de primera necesidad⁷. Sin embargo, existe cerca de un 50%, que se relaciona con el impuesto a la renta, especialmente de sociedades (USD 2 181 millones); este es el rubro que se debe evaluar, para eliminar cualquier subsidio a empresas que no genere beneficios reales y concretos a la sociedad (Mideros, 2021b). Con la

aprobación de la Ley de Fomento Productivo en 2018, entre otras cosas, se establecieron nuevas exoneraciones al impuesto a la renta por hasta 15 años⁸, ampliando el gasto tributario justamente al segmento que corresponde a las grandes empresas. Esta medida debe ser revisada de manera urgente: aunque no se puedan revertir las exoneraciones ya otorgadas, se puede evitar que dicha medida se siga aplicando a nuevas inversiones.

En este punto, desde las élites se afirma que las exoneraciones atraen inversiones y los impuestos acarrear el riesgo de que las grandes empresas migren a países con condiciones con menor carga fiscal. No obstante, la literatura especializada señala que a la hora de atraer inversiones, los factores que más pesan son los no tributarios, es decir, es más importante la estabilidad política, infraestructura, tamaño de los mercados, instituciones sólidas, capacidades de la fuerza de trabajo y seguridad jurídica, entre otros. (Roca, 2010 en Carvajal, 2019). Las élites económicas locales argumentan que en el país se cobran demasiados impuestos, pero es preciso hacer algunos señalamientos en este sentido.

En primer lugar, revisemos la carga tributaria. Mientras que en 2018 en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el promedio era de 33.9%, en Ecuador representaba un 21%. Más allá de

6 En los deciles de menor ingreso, los bienes y servicios exentos de IVA representan el 43.41% del total de sus ingresos. Por el contrario, en los deciles de mayor ingreso alcanza solo el 27.07%. Eso implica que los bienes y servicios exentos del IVA son fundamentales en los hogares de menores ingresos, mientras que en los hogares más ricos tienen un peso considerablemente más bajo (Baéz, 2019a).

7 Ver entrevista al ministro Simón Cueva en *El Comercio* del 21 de mayo de 2021 donde afirma: "Pero, por dar un ejemplo, una parte de esos USD 5 000 millones vienen de bienes que están exentos del IVA, como los de la canasta familiar. El arroz, las frutas, la electricidad tienen un IVA del 0%. Uno podría decir 'mejoremos el tema de gasto

tributario, quitando eso'. Pero uno entiende que en estas circunstancias, poner IVA a bienes de primera necesidad no sería adecuado. Entonces, no todo el gasto tributario puede tocarse" (*El Comercio*, 2021).

8 La exoneración al impuesto a la renta pasó de cinco a doce años cuando la inversión se localiza fuera de Quito y Guayaquil, y de cero a ocho años cuando se ubica en dichas ciudades. A su vez, el beneficio no solo aplicó a sociedades nuevas sino también a las ya existentes siempre que se genere empleo neto. Por último, se dispuso la exoneración total del impuesto a la renta por 15 años para aquellas inversiones en el sector industrial, agroindustrial y agro-asociativo ubicadas en zonas de frontera (Carvajal, 2019).

esta diferencia porcentual, lo más importante es ver cómo se compone esta carga tributaria. En general, en América Latina el mayor porcentaje de la recaudación proviene de los impuestos al consumo, que representan un 46.2% de los ingresos totales, seguidos del impuesto a la renta, con un 26.8%, y de las contribuciones a la seguridad social, con un 20.5% del total. En cambio, en los países de la OCDE el impuesto sobre la renta tiene un mayor peso relativo, que llega al 34.0% del total, las contribuciones a la seguridad social representan un 26.6%, en tanto que los impuestos al consumo alcanzan un 32.3% (Cepal, 2021).

En el caso de Ecuador, según el SRI, durante el primer trimestre de 2021 se recaudó en tributos USD 3 449 millones. De ese total, el 45.4% corresponde al cobro del IVA, mientras que el 30.7% fue por la recaudación del impuesto a la renta⁹. Es decir, el mayor peso está puesto en los impuestos al consumo, que afectan principalmente a los sectores populares. A la vez, cuando revisamos la carga tributaria de las élites económicas, vemos que su aporte no supera el 4.2%; por ejemplo, en 2019 las élites obtuvieron USD 698 millones de ingresos en total, por lo cuales pagaron USD 29 millones de impuestos, lo que representa un 4.16% de sus ingresos. No obstante, el monto es aún menor si se considera a los más ricos dentro de este conjunto. De esa manera, el decil más rico de las élites obtuvo ingresos por USD 440 millones, concentrando el 63% del total, sin embargo, paga tan solo

USD 14 millones por todos sus impuestos, lo que representa menos de un 3.27% (Báez, 2020). Por ello, uno de los desafíos de la reforma tributaria debe ser revertir esta tendencia donde los impuestos directos a los grandes contribuyentes tienen un peso relativo menor que los impuestos indirectos cobrados al conjunto de la sociedad.

En segundo lugar, justamente para evitar el chantaje desde las élites y las empresas transnacionales sobre la reducción de inversiones y la amenaza con migrar sus domicilios fiscales a países con baja tributación, los ministros de Finanzas de las naciones que integran el G7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) acordaron, en junio pasado, impulsar un impuesto corporativo mínimo global de al menos el 15% para las corporaciones multinacionales en cada país donde operan y no solo donde tienen su sede. Esta decisión, aunque insuficiente, representa un primer paso para reforzar la tributación global.

En definitiva, la reducción del gasto tributario debe realizarse sin crear presión en los sectores productivos afectados por la pandemia. Más bien, se debe revisar la baja carga tributaria de los sectores que han mantenido índices de crecimiento y ganancia sostenidos¹⁰, para focalizar los incentivos en los sectores productivos que más lo requieran y retirarlos de los sectores o empresas que no necesiten de estos sostenidos para su supervivencia.

9 Si bien en la última década se puede observar un incremento en la recaudación de los impuestos a la renta, este ha recaído principalmente sobre los sectores medios asalariados de mayores ingresos, ya que los altos instrumentalizan mecanismos de elusión y evasión tributaria (Páez y Oglietti, 2020). Por ejemplo, si analizamos el impuesto a la renta personal de la élite económica durante 2017 vemos que existen 971 personas (representan el 0.006% del total de la población) que son socios-accionistas de los grupos y controlan el equivalente en activos a 1.63 veces el PIB nacional con USD 115 725 millones. Sin embargo, llama la atención que de esas 971 personas, 236 (24%) declararon no tener ingresos, por lo que el impuesto a la renta causado fue de USD 0 (Báez, 2019b).

10 Según los datos de la Superintendencia de Compañías, los sectores económicos que registraron crecimiento de sus ingresos en 2020 fueron los prestadores privados de salud, con un 16%. Le siguen electricidad con un 4% y actividades financieras, con 2%. En el caso de las exportaciones de bienes y servicios, presentaron en su conjunto una caída de 2.1% respecto a 2019. En cambio, los productos que mantuvieron un desempeño positivo en sus ventas externas, de acuerdo con su importancia, fueron: camarón elaborado, 8.0%; banana, café y cacao, 4.7%; pescado y otros productos acuáticos, 4.0%, entre otros (Banco Central del Ecuador, 2021).

COMBATIR LA ELUSIÓN Y EVASIÓN FISCAL

Además del gasto tributario, otro problema que requiere una urgente solución es la cantidad de recursos que se pierden por medio de la evasión y elusión fiscal. El ministro Simón Cueva, retomando un informe de la Cepal, señaló que cada año se pierden USD 7 600 millones (7.7% del PBI) por evasión y elusión fiscal, recursos que son fundamentales, por ejemplo, para la aplicación de políticas sociales, de salud y educativas. El incumplimiento tributario más común es el del Impuesto a la Renta (IR) por parte de las grandes empresas; el reporte de la Cepal señala que esta evasión alcanza el 4.4% del PIB.

En este sentido, cabe señalar que existe una actitud especulativa por parte de los grandes contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones tributarias a la espera de nuevas condonaciones, como la realizada en 2018 por la Ley de Fomento Productivo. Por ello, si se quiere combatir la evasión y elusión fiscal, una señal clave es hacer efectivo el cobro de los USD 3 293 millones (1 749 en deudas en firme y 1 544 en deudas impugnadas) de los 500 principales deudores al SRI. Este no es un monto menor si consideramos que prácticamente coincide con el presupuesto destinado a la salud en 2019 que fue de USD 3 333 millones. Pero además, efectivizar este pago permite desalentar la especulación mostrando voluntad política de hacer cumplir las obligaciones tributarias.

FUGA DE CAPITALES, SALIDA DE DIVISAS - PELIGRO PARA LA DOLARIZACIÓN

Asimismo, el Estado debe implementar medidas que impidan la fuga de capitales en general, no solo a paraísos fiscales.

A la hora de evitar la salida de divisas que puede afectar la disponibilidad de liquidez, los recursos del Estado e incluso debilitar la dolarización, encontramos que las últimas reformas legales plantean más dificultades que soluciones. Por ejemplo, la Ley de Fomento Productivo facilita la salida de divisas al establecer que las empresas que inviertan en los sectores prioritarios pueden sacar el 100% de sus utilidades del país sin pagar impuesto a la renta ni impuesto a la salida de divisas y la llamada Ley de Defensa de la Dolarización, aprobada poco antes de asumir el nuevo gobierno, agrava esta situación en varios sentidos.

Bajo el argumento de los abusos en el pasado respecto al uso que desde el Estado se realizó de fondos existentes en el Banco Central del Ecuador (BCE), la ley elimina toda posibilidad de que el BCE otorgue financiamiento al gobierno central, a las entidades públicas, a los gobiernos descentralizados. Sin embargo, no coloca limitantes para que se realicen préstamos a las instituciones financieras privadas que a su vez no tendrán la obligación de mantener esos recursos dentro del país. Además, se elimina la obligación a los exportadores de ingresar al país las divisas fruto de dichas operaciones, facilitando que tanto las instituciones del sistema financiero como los exportadores lleven esos recursos al exterior, en muchos casos a paraísos fiscales, afectando la liquidez nacional.

Varios y varias analistas¹¹ han alertado sobre los riesgos en términos de fuga de capitales que se abren con esta ley, al crear las condiciones para que, ante una situación de estrés fiscal y salida forzada de la dolarización, las entidades financieras y las élites exportadoras sean las únicas beneficiadas al tener sus dólares en el exterior.

11 Wilma Salgado (2021), Andrés Mideros (2021b), Mateo Villalba (Comunicación personal), Andrés Chiriboga (2021).

PARAÍSO FISCAL, PARAÍSO PARA LA CORRUPCIÓN, LA ELUSIÓN Y LA EVASIÓN

Dentro de la fuga de capitales uno de los destinos más problemáticos son los paraísos fiscales¹². Su existencia plantea un desafío fundamental para la equidad del sistema tributario mundial, ya que facilitan mecanismos de evasión y elusión para empresas que evitan pagar tributos en los países donde operan, a partir de tener sus domicilios en los paraísos fiscales o moviendo sus recursos a sus filiales domiciliadas en dichos paraísos fiscales. Además, la falta de transparencia respecto al origen de los recursos que llegan a los paraísos fiscales los vuelven espacios propicios para dineros obtenidos mediante el crimen organizado y la corrupción. Un estudio de Oxfam (2016) ha revelado que el 90% de las mayores empresas del mundo tienen presencia en al menos un paraíso fiscal (ISP-FES, 2020). En Ecuador, un análisis de los grupos económicos¹³, clasificados según su nivel de ingreso en deciles, muestra que en 2019 el 10% más rico poseía el 34% del total de sociedades radicadas en paraísos fiscales.

En este sentido, la propuesta de la OCDE de aplicar una tasa impositiva mínima mundial es un primer paso, pero no impide que desde el gobierno se adopten medidas defensivas para este tipo de prácticas. La primera de ellas hacer cumplir la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada, el 19 de febrero de 2017, sobre paraísos fiscales, según la cual

las dignidades de elección popular y servidores públicos no podrán tener bienes o capitales de cualquier naturaleza en territorios considerados paraísos fiscales (propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza).

Otra medida podría ser establecer como requisito a las empresas no tener vinculación con paraísos fiscales para ser proveedor de bienes y servicios al Estado.

IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS (PATRIMONIO): UNA ESTRATEGIA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

Los impuestos patrimoniales tradicionales, que incluyen impuestos a la propiedad física (casas, tierra y demás), impuestos a la herencia y otros se han aplicado en gran cantidad de países, especialmente luego de eventos o situaciones que requerían ingresos extraordinarios, por ejemplo, tras la Segunda Guerra Mundial, varios países como Alemania grabaron durante décadas la riqueza¹⁴.

En la coyuntura actual, organismos como la OCDE y el FMI han señalado que aquellos impuestos que tienen que ver con la propiedad, el capital o la riqueza son los más indicados, ya que son los que menos distorsionan el crecimiento. En este marco, y teniendo en cuenta los niveles de desigualdad anteriormente señalados, varios

12 Los paraísos fiscales pueden ser un país o territorio dentro de un país. No hay una definición universalmente aceptada, sin embargo, se caracterizan por tener una tasa impositiva baja o nula sobre los ingresos del extranjero, y una escasa o nula obligación de que se lleve a cabo una verdadera actividad económica a cambio de acceder a su régimen fiscal, a su vez, la mayoría otorga secreto financiero lo cual permite a los depositantes no tener que aclarar la proveniencia de sus recursos.

En 2018 el SRI contaba con una lista de 88 jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales.

13 Realizado por la Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador.

14 Como antecedente vale señalar que en 2016 tras el terremoto, Ecuador estableció un impuesto extraordinario del 0.90% sobre patrimonios mayores a un millón de USD.

países han implementado impuestos a la riqueza o el patrimonio a partir de establecer una base impositiva que solo alcance a las personas más ricas. En el caso de Ecuador, instrumentar un impuesto de estas características permitiría al Estado contar con recursos extras sin afectar la estructura productiva.

4.

CONCLUSIONES

Como se intentó mostrar a lo largo de este informe, nos encontramos ante una crisis de alcance mundial y de proporciones aún mayores que la de 1999. Ninguna solución será inmediata y existe un consenso internacional de que un problema prioritario a abordar es la reducción de las actuales condiciones de desigualdad, sin lo cual ninguna salida será posible.

En este marco y ante la propuesta del nuevo gobierno de impulsar una reforma tributaria, es urgente trabajar para que esta consiga revertir la actual estructura tributaria regresiva y resolver las contradicciones generadas por la aplicación de la Ley de Fomento Productivo, ya que mientras se abogaba por reducir el déficit fiscal mediante la reducción del gasto público, se incrementó el gasto tributario mediante exenciones destinadas a las grandes empresas. De este modo, se redujo el gasto pero también disminuyó el ingreso del Estado, con lo cual no solo no se solucionó el problema de déficit fiscal sino que además el Estado contó con menos recursos para atender la emergencia sanitaria y económica agravada por la pandemia del COVID-19.

Las reformas legislativas y medidas tomadas hasta la fecha parecen ir en contra de la tendencia internacional y, lejos de apuntalar un sistema fiscal progresivo y políticas para la reducción de la desigualdad, dan paso a una mayor profundización de las brechas sociales y económicas.

En este sentido, la Asamblea Nacional y el nuevo gobierno, si quieren revertir esta situación, deben revisar la ya mencionada Ley de Fomento Productivo y la Ley de Defensa de la Dolarización

respecto al incremento del gasto tributario y la fuga de capitales; y, la Ley de Ayuda Humanitaria en cuanto a la precarización laboral y reducción de ingresos de las trabajadoras y trabajadores que afecta su capacidad de consumo y calidad de vida.

El Estado requiere incrementar sus recursos, apoyándose en quienes más tienen, equilibrando el impuesto a la renta, evaluando el gasto tributario, evitando la elusión y evasión fiscal e implementando un impuesto a las grandes fortunas. Dichos recursos serán fundamentales tanto para reforzar el sistema de salud como para crear políticas sociales compensatorias que ayuden a garantizar la sobrevivencia en los hogares más pobres y personas en condiciones de riesgo; de incentivo educativo y conectividad para evitar la deserción escolar, programas de crédito productivo y microcrédito con bajas tasas de interés para comerciantes, microempresas, pequeños productores, campesinos y campesinas, mujeres jefas de hogar, entre otros y subsidios focalizados a empleadoras y empleadores que apuntalen el empleo digno.

La afirmación de que para salir de la crisis se requiere fomentar la inversión extranjera, la cual sin duda es importante para el ingreso de divisas y la creación de empleos, es insuficiente. Igual de importante, o más, es la reactivación del consumo interno para evitar el colapso de pequeños y medianos empresarios, todo el sector del comercio formal e informal, gran parte del sector de turismo y hotelero, la pérdida de miles de fuentes de ingreso y la crisis. En definitiva, las propuestas aquí presentadas ayudarán a la estabilidad social mediante la reducción de la desigualdad.

5. BIBLIOGRAFÍA

Báez, Jonathan (2020). "¿Cuánto pagan por impuestos las élites económicas en Ecuador?". *Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central del Ecuador*. Disponible en: <https://coyunturaueiie.org/2020/10/18/cuanto-pagan-por-impuestos-las-elites-economicas-en-ecuador/>

_____ (2021). "Impuesto permanente a las grandes fortunas generaría más de USD 4 000 millones. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central del Ecuador". Disponible en: <https://coyunturaueiie.org/2021/01/18/impuesto-permanente-a-las-grandes-fortunas-en-ecuador-generaria-mas-de-usd-4-mil-millones/>

_____ (2019a). "La regresividad del IVA y las alternativas de los impuestos progresivos". *La línea de fuego*. Disponible en: <https://lalineadefuego.info/la-regresividad-del-iva-y-las-alternativas-de-los-impuestos-progresivos-por-jonathan-baez/>

_____ (2019b). Élite económica en Ecuador, remisión y contribución progresiva. *Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central del Ecuador*.

Banco Central del Ecuador (2021). "La pandemia incidió en el crecimiento 2020: la economía ecuatoriana decreció 7.8%". *Boletines*. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1421-la-pandemia-incidio-en-el-crecimiento-2020-la-economia-ecuadoriana-decrecio-7-8>

Carvajal Mantilla, Sebastián (2019). Privilegios en Ecuador. Incentivos tributarios a las grandes empresas de telecomunicaciones. *Latindad/CDES*

CEPAL (2021). *Panorama Fiscal 2021*. Santiago de Chile: Cepal

_____ (2020). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19.

Chiriboga, Andrés (2021). "Sobre la mal llamada Ley de Defensa de la Dolarización: Carta del Observatorio a los miembros del CAL". Disponible en: <https://dolarizacion.org/2021/02/28/sobre-la-mal-llamada-ley-de-defensa-de-la-dolarizacion-carta-del-observatorio-a-los-miembros-del-cal/>

Credit Suisse (2019). *Global Wealth Databook 2019*, Credit Suisse Research Institute.

Europa Press (2021). El FMI insta a los latinoamericanos más ricos a pagar "muchos más" impuestos

El Comercio (21 de mayo 2021). "Futuro ministro de Finanzas: 'Todos los que ganamos más de eso (USD 550) somos parte del 50% más rico'. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/simon-cueva-economia-desigualdad-lasso.html>

El Comercio (21 de mayo 2021). “Simón Cueva: ‘Ajuste será más gradual y la reforma tributaria, discutida’”. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/simon-cueva-economia-lasso-crisis.html>

El Tiempo (13 de junio 2021). “El impuesto global a las grandes empresas, un camino plagado de retos”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/el-impuesto-global-a-las-grandes-empresas-un-camino-plagado-de-reto-595609>

El Universo (2020). “Con los 400 dólares que recibió por su despido, Marcelo Paredes inició su emprendimiento”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/19/nota/7845495/400->

INEC (2020). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Diciembre-2020/202012_Mercado_Laboral.pdf

FMI (2020). Cuestiones tributarias: Panorama general. Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19.

Internacional de Servicios Públicos-FES (2020). “Reparar la fiscalidad corporativa. Reivindicaciones sindicales acabar con el uso de paraísos fiscales”. Disponible en: <https://publicservices.international/resources/publications/5-acabar-con-el-uso-de-parasos-fiscales?id=11230&lang=es>

López, Ramón y Sturla, Gino (2020). “Hiperfortunas y superricos: ¿por qué tiene sentido un impuesto al patrimonio?”. *Revista de la Cepal* N° 132.

Macaroff Anahi (2020). Pandemia y derechos laborales. Medidas para la emergencia o el argumento para la flexibilización laboral. FES-ILDIS

Mideros Andrés (2021a). *Valoración de la política social del gobierno saliente y desafíos al futuro* 20 de junio 2021. Instituto de Investigaciones Económicas PUCE. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9h5isIR50oU&t=2786s>

Mideros, Andrés (2021b) “¿Qué nos dejan las leyes económicas aprobadas por la Asamblea?” Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/dejan-leyes-economicas-aprobadas-asamblea-nacional-ecuador/#>

_____ (2020). “COVID-19 Estos son los escenarios en materia de pobreza y desigualdad. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/covid-estos-escenarios-pobreza-desigualdad/>

Observatorio del Gasto Público (2020). “2020: un año de reducciones en el presupuesto para los sectores sociales”. Disponible en: <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/2020-un-ano-de-reducciones-en-el-presupuesto-para-los-sectores-sociales>

OECD (2020). “Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience”. Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>

Oxfam (2016). Guerras fiscales. La evasión y elusión fiscal empresarial, en el origen de la crisis de desigualdad.

_____ (2020). ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe.

Páez, Sergio y Oglietti, Guillermo (2020). “¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina?”. Celag.

Salgado, Wilma (2021). “¿Defensa de la dolarización o desregulación de la Banca?”. Disponible en: <https://lalineadefuego.info/defensa-de-la-dolarizacion-o-desregulacion-de-la-banca/>

ACERCA DE LA AUTORA

Anahi Macaroff. Antropóloga por la Universidad Nacional de Rosario y magíster por FLACSO-Ecuador. Investigadora asociada al Instituto de Estudios Ecuatorianos. Miembro del GT “Élites empresariales, Estado y dominación” de CLACSO. Actualmente cursa el doctorado de sociología en FLACSO-Ecuador.

Ha investigado temas de violación de derechos laborales en el sector bananero, influencia política de las élites del sector agrario en Ecuador, impactos de los acuerdos comerciales y el libre comercio en el sector agrícola y campesino, soberanía alimentaria, desigualdades y política fiscal y gestión cultural.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador.

Responsable
Gustavo Endara
Coordinador de Proyectos
Telf.: +593 2 2562103

 **Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS**

 **@FesILDIS**

 **@fes_ildis**

 **<https://ecuador.fes.de/>**

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el o la autora).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita.

COMBATIR EL COVID-19 NO ALCANZA: POLÍTICAS FISCALES PARA UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA QUE REDUZCA LA DESIGUALDAD

Anahí Macaroff



La pandemia ocasionada por la expansión del COVID-19 reveló problemas ya existentes en el mundo, empezando por el colapso de los sistemas de salud y la falta de capacidad de respuesta de los Estados tras décadas de políticas neoliberales que pugnaron por la reducción del gasto público.



Cuando la enfermedad comenzó a propagarse, hay quienes afirmaron que el virus afectaba a todos y todas por igual, sin embargo, pronto fue evidente que esto no es así. En términos biológicos, la afirmación es cierta, pero la pandemia colocó en el centro uno de los principales problemas que tenemos como sociedades y que tiene que ver con los altísimos niveles de desigualdad.



A la hora de elaborar estrategias para enfrentar las crisis sanitaria, económica y social detonadas por la pandemia, diversas organizaciones sociales e incluso los mismos organismos de financiamiento internacional han señalado que analizar y revertir los altos índices de desigualdad será uno de los elementos centrales y urgentes en todos los países, especialmente en las regiones donde las desigualdades adquieren dimensiones escandalosas. Un informe de Oxfam (2020) demostró que las élites económicas y los grandes millonarios del mundo ampliaron su patrimonio en USD 48 200 millones, 17% más que antes de la aparición del COVID-19, mientras que la recesión económica provocaría que 52 millones de personas caigan en la pobreza y más de 40 millones pierdan sus empleos. Este problema es particularmente acuciante en América Latina, ya que es el continente más desigual del planeta.



En Ecuador, la crisis económica y social profundizada por la pandemia ha dejado a tres de cada cuatro personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, mientras que las personas con mayores ingresos acumularon mayor riqueza. Tales condiciones de desigualdad solamente podrán ser revertidas a través de impuestos directos a grandes contribuyentes. En este documento se presentan algunas reflexiones y propuestas para lograr una reactivación económica que apunte a reducir la desigualdad a partir de una mayor justicia fiscal y social.

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org