

Programa de Historia Económica y Social - Unidad Multidisciplinaria

APORTES PARA EL ESTUDIO DE LA TRANSICIÓN FISCAL EN ECUADOR
EN EL SIGLO XX

Atenea Castillo & Reto Bertoni

Documento On Line Nº 57

Octubre de 2019

documentos
de trabajo

ISSN: 1688-9037



ISSN: 1688-9037

Título-clave: Documentos de trabajo (Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

Título-clave abreviado: Documentos trab. (Programa Historia Económica Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad Cienc. Sociales, Univ. Repúb)

© Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400 Fax: (+598) 24102769

Atenea Castillo & Reto Bertoni

Aportes para el estudio de la transición fiscal en Ecuador en el siglo XX

Documento de trabajo nº 57

Octubre de 2019

ISSN: 1688-9037

Aportes para el estudio de la transición fiscal en Ecuador en el siglo XX

Atenea Castillo¹

Reto Bertoni²

¹ atenea.castillo@cienciassociales.edu.uy

² reto.bertoni@cienciassociales.edu.uy

Resumen

La política fiscal resume buena parte de los arreglos institucionales prevalecientes en contextos históricos y territorios específicos, puesto que define el destino del gasto y el origen de los recursos necesarios para hacer frente a dichas erogaciones. Por acción u omisión, la estructura tributaria y el tipo de gasto generan dinámicas redistributivas que modifican la asignación de recursos originada en los mercados.

Particularmente, la presión tributaria y el tipo de instrumentos fiscales a través de los cuales se aseguran los ingresos públicos inciden en buena medida en los niveles de desigualdad en los países. En tal sentido, resulta importante identificar esos instrumentos y ver su evolución en el tiempo para discutir, desde esta perspectiva, el tipo de transición fiscal que marca su trayectoria.

El presente trabajo presenta novedosa evidencia para Ecuador. La construcción de series homogéneas y de largo plazo permite analizar el cambio en los niveles y estructura de los ingresos del Gobierno central, se concluye con una primera aproximación sobre las transiciones fiscales en Ecuador en el siglo XX.

Abstract

Fiscal policy reflects in good measure the institutional arrangements in effect in a particular historical context, given that it defines where resources are spent and how the state obtains them. Whether on purpose, or through omission, tax and spending structures lead to redistributive dynamics that modify the market allocation of resources.

In particular, fiscal pressure and the types of fiscal instruments through which government revenues are obtained have an impact on the levels of inequality in a country. In this sense, it is important to identify these instruments and how they evolve over time in order to discuss long run fiscal transitions.

This article presents new evidence for Ecuador. Long run, homogeneous time series are estimated in order to analyze changes in the levels and structure of government revenues of this country. The article concludes by attempting to identify fiscal transitions over the course of the 20th century.

Palabras clave: Gobierno central, ingresos fiscales, presión tributaria, Ecuador, siglo XX.

Key words: Central Government, revenues, fiscal pressure, Ecuador, 20th century.

JEL Codes H21, H61, N46

I. Introducción

La política fiscal resume buena parte de los arreglos institucionales prevalecientes en contextos históricos y territorios específicos, puesto que define el destino del gasto y el origen de los recursos necesarios para hacer frente a dichas erogaciones. Por acción u omisión, la estructura tributaria y el tipo de gasto generan dinámicas redistributivas que modifican la asignación de recursos originada en los mercados.

Particularmente, la presión tributaria y el tipo de instrumentos fiscales a través de los cuales se aseguran los ingresos públicos inciden en buena medida en los niveles de desigualdad en los países. En tal sentido, resulta importante identificar esos instrumentos y ver su evolución en el tiempo para discutir, desde esta perspectiva, el tipo de transición fiscal que marca su trayectoria.

Esa preocupación inspira este trabajo sobre ingresos públicos. Los estudios de largo plazo sobre la evolución de las finanzas públicas en Ecuador son escasos, y en general han utilizado fuentes que sólo permiten estudiar algunos periodos. La ausencia de información sistematizada sobre las fuentes de la recaudación y su dinámica, ha constituido un obstáculo para avanzar en aquel objetivo y, por lo tanto, en buena medida el esfuerzo realizado aquí permite ofrecer resultados de reconstrucción de series fiscales: ingresos públicos tributarios y no tributarios, estructura de la recaudación impositiva y nivel de la presión tributaria del Gobierno central en el siglo XX.

En primer lugar, para fundamentar la pertinencia del trabajo, se ofrece un enfoque asociado a la transición fiscal y, en particular, los cambios en la estructura de los ingresos (sección 2). La referencia a la metodología y las fuentes utilizadas constituye el contenido de la sección 3. La conformación de las finanzas públicas en el siglo XX compone la sección 4. La base normativa de las finanzas en el siglo XX y los resultados obtenidos y un primer análisis de los mismos son objeto de las secciones 5 y 6 donde se avanza en la caracterización de algunos hechos estilizados sobre la transición fiscal y una primera aproximación a los niveles de presión tributaria en perspectiva comparada con la región. Finalmente, se cierra el trabajo con algunas conclusiones que evidencian el proceso de transición fiscal en Ecuador en el siglo XX.

II. ¿Qué es la transición fiscal?

El concepto “transición fiscal” se ha utilizado para describir distintos tipos de fenómenos. Así, por ejemplo, se ha caracterizado al conjunto de cambios que acompañó – en el campo de la fiscalidad– el complejo proceso de transformaciones en la difícil construcción de los Estados nacionales en América Latina después de la independencia (Carmagnani y Marichal 2001:285); o “ese lento proceso de pasaje entre la fiscalidad colonial y la republicana...” en América Latina (Garavaglia 2010:159).

En otros casos, “transición fiscal” tiene una connotación más amplia, refiriendo al paso desde una fiscalidad de Antiguo Régimen a una fiscalidad de régimen liberal (Carreras 2010:195).

Pero también, el término ha sido utilizado en Historia Económica para describir procesos de cambio en la fiscalidad en el largo plazo, como en el trabajo de Pérez Cajías (2014) para el caso de Bolivia; o para dar cuenta de procesos de reconstrucción fiscal luego de situaciones críticas, como es el caso de Guerrero Mills (2012) al incursionar en “la

transición fiscal en la reconstrucción mexicana” (postrevolución); o Torregrosa (2016), al estudiar el tránsito de la fiscalidad dictatorial a la democrática en España.

Por otra parte, desde la teoría de los impuestos, podría interpretarse la propuesta de Hinrichs (1966) como un proceso de transición fiscal vinculada a la modernización estatal condicionada por el desarrollo económico y social.

Aunque las condiciones históricas son determinantes del tipo de estructura tributaria y del nivel de exacción, en este documento se manejará el concepto de “transición fiscal” en el sentido que Hinrichs propone: un incremento de la presión tributaria en el largo plazo y el desarrollo de figuras tributarias menos dependientes del comercio exterior y más basadas en la capacidad contributiva de los agentes. Por tanto, se pretende discutir si en Ecuador se han dado ese tipo de transformaciones durante el siglo XX.

La dinámica de los ingresos fiscales en el largo plazo, su nivel y los cambios en su estructura, constituyen un objeto de estudio relevante por su relación con el desarrollo económico y social, pero también como expresión de arreglos institucionales específicos y por tanto de cambios en la configuración de la fiscalidad.

Los ingresos del sector público corresponden a uno de los aspectos determinantes de la política fiscal de un gobierno. Por medio de la recaudación, el Estado define en qué áreas interviene en la economía ya sea con monopolios estatales, con rentas de recursos naturales o con la definición de los sectores de la economía sujetos de tributación e incentivos, y, de acuerdo con esos ingresos determina la asignación de recursos.

Estos direccionamientos de la gestión pública son resultado de la visión política de los gobiernos, de la incidencia de los grupos sociales a los que representan, de las pugnas de poder que se resuelven en el ámbito público y de los arreglos institucionales que se llevan a cabo para otorgar legitimidad y/o conseguir la sustentabilidad de las decisiones tomadas.

Dentro de los ingresos fiscales, los impuestos ocupan un lugar fundamental en la teoría económica. Los impuestos son transferencias monetarias que hacen los agentes al Estado y los instrumentos a través de los cuales se produce la exacción varían en el tiempo, siendo condicionantes del tipo y la estructura tributaria factores de orden económico (estructura productiva y nivel de ingresos); pero también de orden político institucional, como la capacidad de gestión; e incluso factores culturales (Hinrichs 1966:68).

En Ecuador, al igual que en la mayoría de economías de América Latina, los impuestos indirectos al comercio exterior fueron la principal fuente de ingresos desde la modernización estatal (Gavaraglia, 2010). Ya avanzado el siglo XX se dieron modificaciones en la conformación de los impuestos, con la creación de impuestos indirectos internos y el crecimiento del peso de los impuestos directos. Este tipo de cambios en la estructura tributaria son los que se consideran en este trabajo indicadores de modernización estatal y por tanto manifestaciones del proceso definido como transición fiscal. En Ecuador, se observan dos momentos, el primero guiado por esta dinámica impositiva que se mantuvo hasta inicios de los años setenta, y, el segundo, cuando la renta petrolera se convierte en la principal fuente de recaudación hasta finalizar el período, lo que habría obstaculizado un proceso de transición fiscal moderna.

III. Datos y fuentes

El estudio de la transición fiscal en el largo plazo trae aparejada la necesidad de contar con series fiscales homogéneas, debido a la inexistencia de las mismas, el primer paso es reconstruir datos de recaudación y su estructura con un horizonte temporal que se limita al siglo XX.

Para la generación de evidencia, se manejaron fuentes primarias (leyes de presupuestos) y secundarias (estimaciones de las ejecuciones presupuestarias del Gobierno central para algunos períodos), lo que permitió contar con información anual de la recaudación del Gobierno Central, como proxy de las actividades estatales. Las series se presentan en Sucres reales³ (moneda en curso oficial en Ecuador desde 1885 hasta 1999) .

A continuación se describen algunas de las fuentes utilizadas y los supuestos adoptados para la construcción de las series.

- **El presupuesto del Gobierno central**

El presupuesto corresponde a la planificación anual de la actividad administrativa del Gobierno central sobre sus ingresos y egresos para el ejercicio fiscal subsiguiente.

Al no existir una base de datos de los presupuestos del Gobierno central para el periodo en análisis se realizó la recopilación de las leyes anuales de presupuesto para todo el siglo.

Esa fuente contempla, una sub clasificación muy detallada de los ingresos del Gobierno central, sin embargo, no es uniforme, puesto que varios ítems fueron modificados en el tiempo, por consiguiente, se procedió a realizar una clasificación más sencilla acorde a estándares internacionales (FMI 2001:54).

- **Ejecución presupuestaria: ingresos del Gobierno central**

La ejecución presupuestaria corresponde a los ingresos y egresos efectivos del Gobierno central en el ejercicio fiscal anual. Para el caso de los ingresos, en este documento, el análisis se centra en ingresos corrientes.

La disponibilidad de fuentes respecto a la información de los ingresos del Gobierno central para el siglo XX es limitada. Existen algunas estimaciones para ciertos períodos, que se detallan a continuación.

Rodríguez (1985), presenta información de ingresos en sucres corrientes para el periodo 1900-1970. Hasta 1949, esta base de datos fue alimentada con información del Ministerio de Hacienda y; a partir de 1950, con información del Banco Central del Ecuador. La serie de Rodríguez corresponde a una estimación propia en la que se detallan las fuentes usadas, sin embargo, no presenta la metodología utilizada en cuanto a la agregación de ingresos.

El Banco Central del Ecuador (2012), en adelante BCE, presenta series de largo plazo de ingresos en sucres corrientes para el periodo 1927-1999. Las fuentes utilizadas hasta 1950 fueron los reportes del Ministerio de Hacienda y de Contraloría General de la Nación y, desde 1950, corresponde a estimaciones propias para las que no se presenta detalle de la metodología utilizada.

Mitchell (1998), presenta una serie de largo plazo (1900-1994) en sucres corrientes, esta serie es similar a Rodríguez y BCE, aunque no se identifican con claridad las fuentes de información utilizadas.

³ Para deflactar las series en Sucres corrientes se utilizó el deflactor implícito del PIB de Castillo (2016).

Bases de datos como CEPAL, MOxLAD y FMI, presentan información de ingresos del Gobierno central para la segunda mitad del siglo XX cuyas fuentes de información han sido BCE o Mitchell.

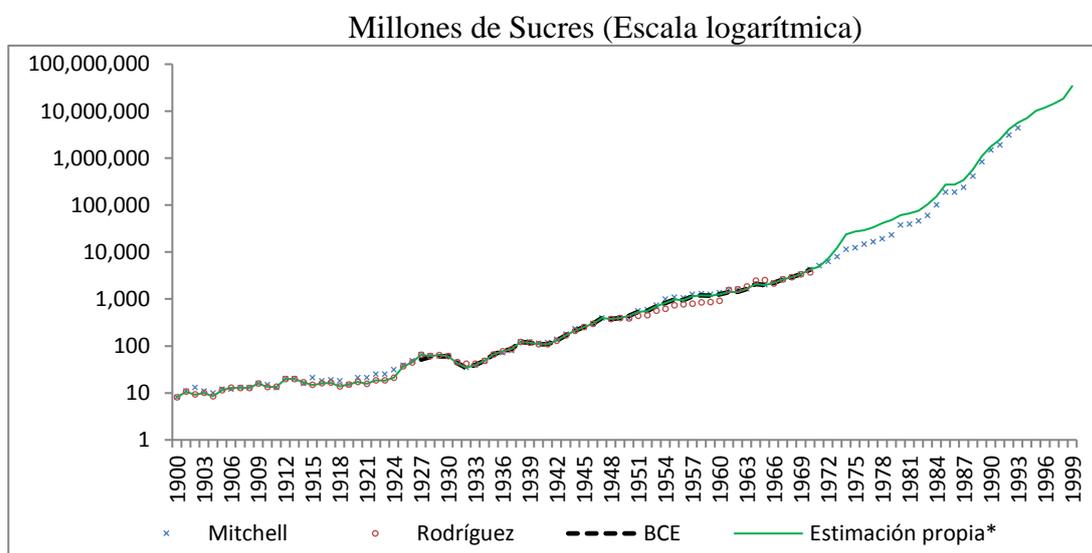
Para elegir las fuentes de información de las cuales obtener una serie de largo plazo de ingresos, fue necesario considerar, además de su consistencia, el nivel de clasificación de los ingresos, puesto que, contar con esa información es fundamental para el análisis sobre transición. En ese sentido, las fuentes que contienen esa información son: Rodríguez y BCE. Adicionalmente, se usan los presupuestos del Gobierno Central que contienen una clasificación minuciosa de ingresos y gastos.

Para obtener una serie homogénea de ingresos del siglo XX, fue preciso realizar una retropolación usando el método del indicador por tasa de variación; por ser el método más simple dada la información existente. Este método permite combinar “una serie de tiempo (indicador) con el nivel más confiable de un periodo de referencia para la variable a retropolar”; en este caso se aplicaron “las tasas de variación de la serie calculada, con base antigua, al nivel revisado de la serie establecido por el nuevo año base” (Correa et al. 2003:78). La serie de referencia es BCE, que se empalmó con las tasas de variación de la serie de Rodríguez.

En el gráfico 1 se puede observar que entre 1929 y 1949 las dos series se comportan de forma similar; solo en 1927 y 1928 hubo variaciones, por lo que para seguir la tendencia de ingresos, el empalme se hizo en 1930.

Adicionalmente, se presenta la evolución de la serie de Mitchell que, en el largo plazo tuvo una tendencia similar a la serie nueva, sin embargo, en las décadas de los años setenta y ochenta las dos series se alejan; aunque no hay criterios que permitan identificar las causas de esas diferencias, se podría considerar que el apareamiento de las rentas petroleras en las arcas fiscales generó registros distintos que evidencian un menor nivel en la serie de Mitchell. No obstante, es posible considerar la estimación nueva como válida.

Gráfico 1. SERIES DE INGRESO



Fuente: BCE (2012, 2013), Mitchel (2007), Rodríguez (1984).

- **Clasificación de los ingresos**

Como se observa en la Tabla 1, la clasificación de los ingresos tomó como base los criterios del FMI (2001). En esa labor, la mayor complejidad se presentó en la identificación de impuestos directos e indirectos, pues como ya se señaló, esta varió en todo el periodo, es decir, constantemente se creaban, modificaban o eliminaban tributos. La clasificación se

podría realizar atendiendo a un criterio jurídico formal de incidencia o al efecto económico final (incorporando la posibilidad de traslación). En este trabajo se optó por el primer criterio considerando “la capacidad contributiva a que se atiene la norma al establecerse el gravamen” (Azar et al. 2009:91).

Tabla 1. CLASIFICACIÓN INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL⁴

Rubros	Subrubros	
No tributarios ⁵	Rentas de la propiedad: rentas provenientes de activos estatales.	Ventas de bienes y servicios y transferencias ⁶ : rentas de las actividades económicas del Estado (tasas, correos, telégrafos, etc.)
Tributarios	Directos: ingreso, utilidades y ganancias del capital, sobre la propiedad, sobre la nómina y fuerza del trabajo.	Indirectos: transacciones internas y externas · Comercio exterior · Internos (ventas, producción, consumo y transacciones)
Petroleros ⁷	Regalías, ventas de la empresa pública e impuestos generados por las empresas privadas.	
Otros ingresos	Ingresos tributarios y no tributarios no identificados	

Fuente: elaboración propia con base en FMI (2001)

Las fuentes utilizadas para la clasificación de ingresos fueron: BCE (2012) y Rodríguez (1985). Rodríguez presenta información entre 1900 y 1970 y BCE incluye datos para 1950-1999.

No fue posible obtener series de la clasificación de ingresos a través de la retropolación de las fuentes debido a dos factores:

– Problemas de consistencia transversal: el empalme de una variable no es igual a la sumatoria de sus componentes empalmados “... en un marco contable no es posible preservar las relaciones contables entre un agregado y sus componentes al mismo tiempo que se empalman por separado dicho agregado y sus componentes” (Correa et al. 2013:78).

⁴ No se incluyen donaciones, pues, como se mencionó, solo se analizan los ingresos corrientes; tampoco se incluyen contribuciones sociales por la inexistencia de información.

⁵ En la clasificación del FMI las transferencias se presentan como un rubro independiente, sin embargo, las fuentes para Ecuador previo a 1970, presentan información agregada dentro del rubro Ventas de bienes y servicios.

⁶ Se incluye este rubro dentro de la clasificación general a diferencia de lo que establece el FMI, debido a que la información suministrada por las fuentes oficiales sobre la ejecución presupuestaria se encuentra agregada, por tanto, no fue posible discriminar los ingresos petroleros entre tributarios y no tributarios. Si dicha clasificación estuviera presente en las fuentes, entonces se reconocería tres tipos de ingresos petroleros: regalías, correspondientes a las rentas de la propiedad; ventas de petróleo y derivados realizadas por la empresa pública Petroecuador, correspondientes a venta de bienes y servicios; y, la tributación generada sobre la actividad de las empresas petroleras privadas correspondería a impuestos indirectos.

– Las dos fuentes presentaron algunas diferencias: Rodríguez, incluye algunos rubros en impuestos indirectos y en rentas de servicios nacionales que BCE clasifica en otros rubros.

Por tanto, se realizaron dos procesos para obtener series homogéneas. Entre 1950 y 1999 los valores de cada rubro fueron tomados directamente de la fuente BCE; de 1900 a 1949 los porcentajes de participación de cada sub rubro presentados por Rodríguez, fueron trasladados a la nueva estimación de ingresos totales considerando la trayectoria de cada rubro en los presupuestos. Ese ejercicio permitió tener series homogéneas de largo plazo de los rubros y subrubros presentados en la Tabla 1. Los impuestos indirectos internos fueron resultado del residuo entre el total de impuestos y los tributos al comercio exterior.

IV. Antecedentes: Las finanzas públicas en el siglo XIX

La conformación de la República en 1830 trajo aparejada la configuración de la institucionalidad estatal. A través de las constituciones políticas y algunas leyes, se definieron los poderes estatales y las entidades públicas nacionales y locales. La mayoría de los gobiernos del siglo XIX compartieron la preocupación por el manejo y organización de las finanzas públicas que permanecieron, pese a todos los intentos de modificación, bajo el mismo marco institucional de la época colonial, a decir de algunos autores, desordenadas y descentralizadas (Rodríguez: 1985; Paz y Miño: 2015).

Desde 1830 se expidieron varias leyes de hacienda en las que se establecía el ciclo presupuestario. El Poder Ejecutivo debía elaborar de forma bianual el presupuesto estatal, cuya aprobación dependía del poder legislativo, la ejecución presupuestaria estaba a cargo de agencias autónomas localizadas a lo largo de todas las provincias del país, y el posterior control lo realizaba el Tribunal de Cuentas.

Esta separación de actividades presupuestales: elaboración, aprobación, ejecución y control, habría complicado, no solo la contabilidad gubernamental, sino también el cumplimiento de los presupuestos, continuamente se aprobaban montos desfasados que no coincidían con la realidad de los ingresos y gastos del Gobierno central, generándose constantes necesidades de financiamiento. Según Rodríguez (Rodríguez 1985:59), en el siglo XIX, los ingresos del fisco nunca habrían sido suficientes para cubrir sus gastos.

Otro problema que enfrentó el Gobierno central fue la marcada desigualdad entre agencias autónomas; algunas agencias en provincias grandes tenían elevadas recaudaciones y normalmente generaban superávit por la ineficiencia en el gasto, otras agencias, en localidades más pequeñas tenían déficits constantes debido a sus reducidos ingresos. El balance de cuentas entre agencias era casi imposible, debido, principalmente a que la legislación existente impedía operaciones contables de ese tipo (Rodríguez: 1985:58).

Respecto a los ingresos, durante el siglo XIX provenían principalmente de los tributos. Dentro de ellos, la mayor participación correspondió a los impuestos aduaneros, estancos, tributo indígena y diezmos⁸. Los ingresos aduaneros fueron ganando importancia conforme el comercio exterior ecuatoriano se dinamizaba, especialmente al final del siglo, con las exportaciones de cacao.

⁸ De acuerdo a Espíndola, el diezmo fue una recaudación de la décima parte de la producción, para beneficio de la Iglesia y el Estado. 1536 -1885; el Tributo indígena fue una “capitación colonial por derecho de conquista [...] exigida a todos los indios varones entre 18y 49 años” eliminado en 1857, en Espíndola Ernesto, “Construcción”, (2013:48).

En Ecuador, en 1895, con la llegada de los gobiernos liberales se afianzaron los intentos por cambiar la institucionalidad pública y, dentro de ella, el manejo financiero. Hubo varios intentos por ordenar y centralizar las finanzas, pero un importante sector conservador, que se encontraba dentro del poder legislativo, generó oposición al considerar que la mejor forma de manejar los recursos públicos era manteniendo la descentralización financiera y administrativa (Rodríguez: 1985:95).

V. Marco normativo de la actividad presupuestal en el siglo XX

El ciclo presupuestal durante todo el siglo XX mantuvo algunas estructuras del siglo precedente, el presupuesto continuó siendo elaborado por el Poder Ejecutivo, aunque de forma anual, el Congreso Nacional mantuvo la aprobación y, al final del ejercicio fiscal la información de la ejecución se despachaba al ente encargado del control fiscal para la revisión de su cumplimiento (Cueva 1960:153).

La elaboración del presupuesto estaba amparada principalmente en las leyes de hacienda o presupuesto (Tabla 2), sin perjuicio de su amparo legal en la Constitución Política u otras leyes especiales. El principal objetivo de los presupuestos fue establecer las normas generales para la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los ingresos y gastos del sector público.

Tabla 2. LEYES DE PRESUPUESTO VIGENTES EN EL SIGLO XX

Ley	Año de expedición	Vigencia
Ley de Hacienda	1863	1863-1927
Ley de Hacienda	1927	1927
Ley Orgánica de Hacienda	1928	1928-1975
Ley Orgánica de Presupuesto	1951	1951-1975
Ley Orgánica de Hacienda	1975	1975
Ley orgánica de administración financiera y control (LOAFYC)	1976	1976-1992
Ley de Presupuestos del Sector Público	1992	1992-2010

Fuente: LOAFYC (1976) y Ley de Presupuestos (1992)

Las facultades normativas sobre las finanzas públicas recayeron sobre el poder legislativo, por tanto, el ejecutivo tenía limitada capacidad de acción. Hasta finalizar la segunda década del siglo XX, la ley establecía la centralización de la administración financiera, es decir, el Ministerio de Hacienda, a través de las Juntas de Hacienda (agencias autónomas) estaba a cargo del manejo administrativo y el cobro de rentas estaba intermediado por tesoreros, recaudadores y colectores (Ley de Hacienda, 1863). Sin embargo, en la práctica las agencias de recaudación funcionaban de forma autónoma.

A fines de la década de los años veinte, volvió a evidenciarse la necesidad de centralizar las finanzas públicas. Los gobiernos julianos⁹ marcaron la pauta para lograr ese objetivo con la contratación de la Misión Kemmerer en 1926. Se manifestó que “una ley presupuestaria, por sí sola, aun cuando estuviera redactada en términos que provean a todo, no alcanzaría a realizar su objeto, si no existe al mismo tiempo, un sistema moderno de contabilidad y controles fiscales” (LOAFYC: 1976). El planteamiento de reformas fiscales recogidas en el proyecto de Ley de Hacienda Kemmeriana incluyó:

⁹ El 9 de julio de 1925 se dio una rebelión militar en contra del gobierno nacional, que terminaría en el derrocamiento del presidente y la implantación de una junta militar con la sucesión de “gobiernos julianos”.

El presupuesto; la contabilidad del gobierno y un contralor de la nación; la administración tributaria; el impuesto a la renta; los derechos de timbre; el impuesto a la propiedad rural; la ley de estancos del alcohol; la administración aduanas; los aranceles de importación; la emisión de los documentos de aduana en el extranjero; los derechos de exportación de tagua; el crédito público; los contratos de reorganización y consolidación de la deuda pública; las obras públicas; los ferrocarriles; y, las finanzas municipales (Drake 1984:239).

Entre 1927 y 1929 el Gobierno de Isidro Ayora presentó nuevas leyes, entre ellas la Constitución Política de 1929, basadas en las recomendaciones de la Misión que delinearón el manejo presupuestario de los siguientes cincuenta años. Esto evidencia la persistencia de los preceptos kemmerianos en las finanzas públicas. El objetivo principal de estas propuestas de reforma fue el ordenamiento de las finanzas públicas. Como señala Drake (1984:254), la propuesta “centralizaba la autoridad presupuestaria en el gobierno nacional y en el Poder Ejecutivo, exigiendo proyecciones y una administración precisa, sistemática y cautelosa de los ingresos y gastos”.

Con el objetivo de equilibrar los presupuestos, se estableció que los egresos del gobierno no debían superar a los ingresos y todos los gastos debían estar dentro del presupuesto, además se señaló que los ingresos ordinarios debían estar cubiertos únicamente por egresos ordinarios. Sin embargo en los años cuarenta se expidieron algunas leyes especiales que habilitaban nuevos gastos que, aunque entraban en contradicción con los cambios referidos, daban margen de acción a los gobiernos.

En la ley de presupuesto de 1928 se crearon nuevas entidades con el objetivo de diferenciar las competencias y ordenar de mejor manera la administración financiera, entre ellas la Contraloría General del Estado como la oficina de contabilidad y fiscalización de la Hacienda pública que reemplazó a los Tribunales de Cuentas. Pese a ello, el sistema de control financiero habría continuado siendo débil (Paz y Miño, 2015:117).

En 1951 se expidió por primera vez, bajo recomendaciones de una misión de la ONU, una normativa presupuestaria exclusiva, separada de otros ámbitos de hacienda, derogándose la sección correspondiente de la Ley de 1928. Esta norma incorporó a la planificación como uno de los ejes fundamentales de la elaboración presupuestaria, cuyo objetivo fue:

Introducir en el derecho financiero del país, disposiciones modernas y bien adaptadas a las condiciones propias de la Nación, que faciliten el mantenimiento del equilibrio presupuestario, la buena marcha de la administración pública, el cumplimiento de los compromisos nacionales y la realización de programas requeridos para el fomento económico y la elevación del nivel de vida y de cultura del pueblo. (Ley de presupuestos 1951:2)

En esta ley el presupuesto se clasifica en actividades de operación y de capital priorizando el equilibrio fiscal, adicionalmente se determinó la creación de leyes especiales (cuentas especiales) a ser usadas en caso de requerir incrementar el gasto fuera de lo establecido en el presupuesto para cada año fiscal.

En 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación para reforzar los objetivos de desarrollo ya previstos en la ley de presupuestos de 1951. Aunque a partir de los años cincuenta todas las leyes presupuestarias establecían la centralización de la planificación financiera de todo el sector público, en esa misma década, muchas entidades se convirtieron en autónomas debido a la lentitud del sistema presupuestario central (LOAFYC 1976:90).

Más adelante, en 1975 se estableció que la contabilidad pública debía alinearse a los objetivos de un sistema nacional de planificación para el desarrollo. La ley de administración financiera y control de 1976, dejó atrás por primera vez el concepto de hacienda (real) herencia de la época colonial. Esta ley tenía como finalidad “establecer métodos de administración presupuestaria aptos para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo” (LOAFYC 1976:92), incluyendo criterios de eficiencia y efectividad, y eliminando la posibilidad de establecer cuentas especiales para ingresos y gastos que no estaban incluidos en el presupuesto.

En 1992 se expidió una nueva ley de presupuestos enmarcada en el programa de modernización del Estado bajo las recomendaciones del FMI (plasmadas en las cartas de intención) donde se señaló que “dentro del programa de modernización del Estado, en que se encuentra empeñado el Gobierno Nacional, se persigue llevar a la práctica el objetivo de centralización normativa y descentralización operativa, en materia presupuestaria pública” (Ley de presupuesto 1992:3). En esta ley el presupuesto continuó anclado sistema de planificación pública bajo consideraciones de prudencia y transparencia fiscal.

El proceso de descentralización y autonomía de las unidades administrativas seccionales, que implicó la separación de competencias y de recursos estatales, se estableció en la ley de 1992 y en otras leyes como la ley de distribución del 15 por ciento a gobiernos seccionales de 1997, que regulaba esa asignación sustentada en que:

La Constitución Política de la República define al Ecuador como un Estado descentralizado y manda que, para hacer efectiva la descentralización económica del Estado, los Gobiernos Seccionales, sin perjuicio de otros recursos económicos, percibirán el 15% del Presupuesto del Gobierno central que será distribuido conforme a la Ley, a base de planes de inversión tanto provinciales como municipales (1997:1).

VI. Los ingresos del Gobierno central en el siglo XX

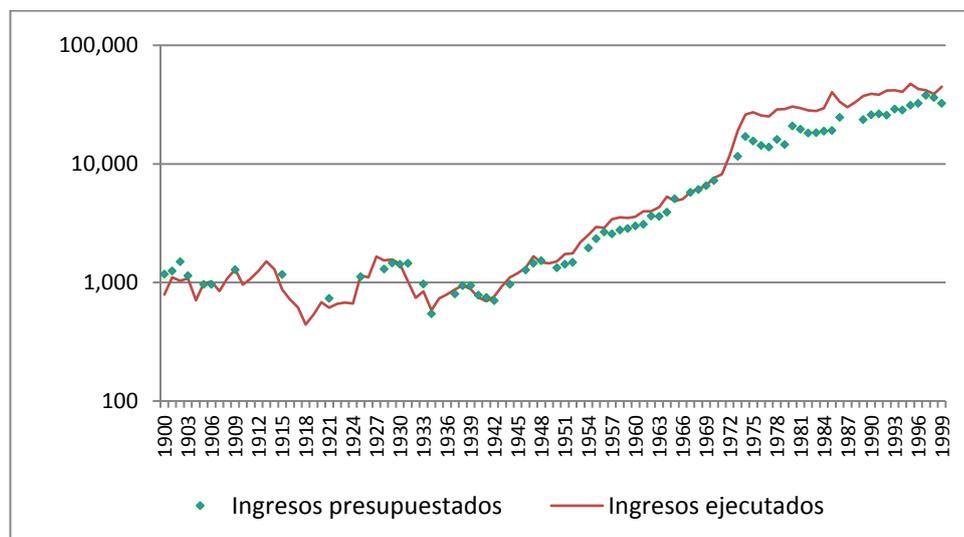
a. Presupuestos y ejecución

En el largo plazo los ingresos presupuestados y ejecutados tuvieron trayectorias similares, sin embargo, en la mayor parte del periodo la ejecución superaron los montos presupuestados, especialmente en la segunda mitad del siglo. Durante la primera tres décadas, el Congreso Nacional continuó aprobando presupuestos desmedidos que priorizaban la ejecución de obras de gran magnitud con ingresos insuficientes. La base de la descentralización seguían siendo las agencias autónomas, que funcionaban de forma desordenada, lo que obligaba a los gobiernos a seguir incrementando el déficit (Rodríguez 1985:106). Entre los años veinte y cuarenta, bajo las recomendaciones de la misión Kemmerer, las ejecuciones estuvieron más apegadas al presupuesto. Sin embargo, la centralización de las finanzas no implicó un crecimiento sustantivo de los ingresos fiscales como se aprecia en el gráfico 2. Adicionalmente, las tensiones políticas y recambios presidenciales, acentuaron el desorden financiero y la aparición de nuevas agencias autónomas (Paz y Miño 2015:136).

En los años cincuenta las diferencias entre presupuestos y ejecuciones alcanzaban en promedio un 13%. Esas diferencias crecieron a partir de 1973 y las ejecuciones superaron en promedio en 34% a lo establecido en los presupuestos. Lo que evidencia que, aunque las leyes explicitaban la importancia de tener cuentas fiscales prudentes y ligadas a la planificación para el Desarrollo, en la práctica difícilmente sucedía.

Gráfico 2. INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Millones de sucres de 1975 (Escala logarítmica)



Fuente: ver sección III

Los ingresos del gobierno central tuvieron un crecimiento promedio anual de 4.2% en todo el siglo, con constantes fluctuaciones (gráfico 2) y dos quiebres importantes en 1950 y en 1972. Esto permite definir tres periodos en los que los niveles de ingresos son distintos: 1900-1950; 1951-1971 y 1972-1999.

Entre 1900 y 1950 hubo un crecimiento a una tasa acumulativa anual de 0.6%, evidenciando una etapa de alta y constante volatilidad, que sería la mayor del siglo.

Dentro del primer período hubo un pico de crecimiento en 1913, seguido de cinco años de caída constante de los ingresos en términos reales por efectos del descalabro del comercio exterior en la Primera Guerra Mundial.

Se sucedieron once años de recuperación con una aceleración del crecimiento de 1925 a 1929 alcanzando nuevamente los niveles de recaudación de 1913. Siguió una nueva caída hasta 1934 muy similar al nivel de la década del 10. Esta caída estuvo relacionada a los efectos que la Gran depresión tuvo en la economía nacional, en esta etapa los ingresos decrecieron fuertemente. Posteriormente, los ingresos comenzaron a repuntar, aunque de forma más lenta hasta 1945, año en que se retomaron niveles de ingresos de 1912, pues, la Segunda Guerra Mundial dinamizó el comercio exterior ecuatoriano y por ende la recaudación tributaria creció.

En el periodo comprendido entre 1951 y 1972 los ingresos del Gobierno Central crecieron a una tasa promedio anual de 9.6%. Recién en este período se logra alcanzar los niveles de 1913. Esta fue la etapa de mayor crecimiento en el Siglo y mostró una inusitada estabilidad respecto al período precedente.

Finalmente, en el período sucedido entre 1972 y 1999 los ingresos del gobierno central crecieron a una tasa promedio anual de 5.1%, un porcentaje moderado respecto al período anterior. Esta etapa inició con un crecimiento acelerado entre 1972 y 1975, que significó un importante salto de nivel de los ingresos totales. El último cuarto de siglo no

tuvo variaciones a excepción de un pico en 1985, este período fue más volátil que el precedente.

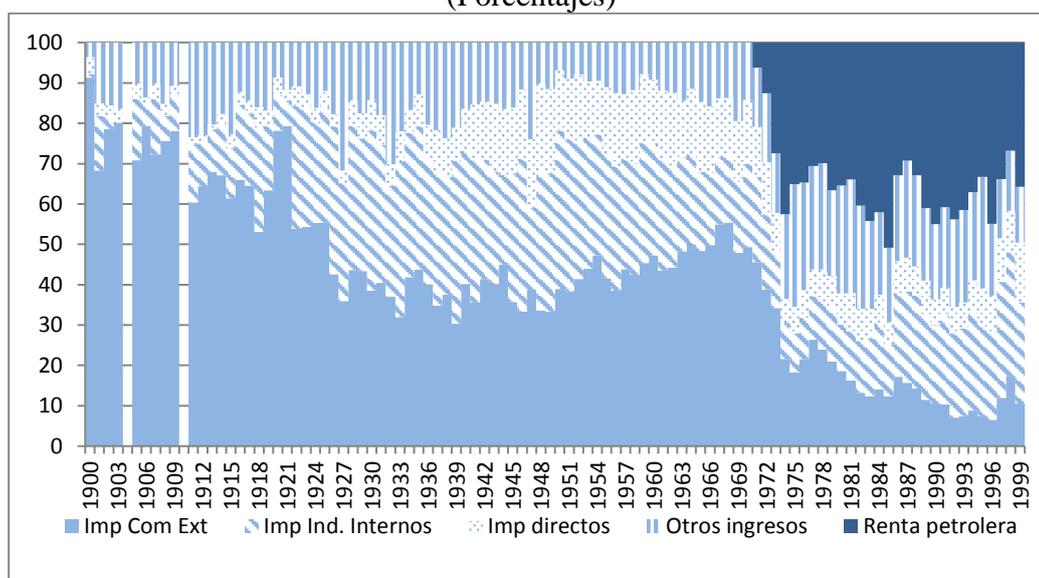
b. Estructura de los ingresos

Durante el siglo XX todos los ingresos crecieron en términos absolutos: los tributos tuvieron una tasa promedio de crecimiento anual de 3.5%, mientras que los no tributarios un 6.9% y, los otros ingresos un crecimiento anual de 5%. Los ingresos petroleros que aparecieron en la década de los setenta crecieron a una tasa de 46%.

La participación relativa de los ingresos fue variable en el largo plazo. Los tributos fueron la recaudación más importante en gran parte del siglo XX. Como se visualiza en el gráfico 4, este rubro superó el 80% de los ingresos totales entre 1900 y 1970. A partir de 1972 su contribución se redujo a menos del 40% en términos relativos, debido al fuerte crecimiento de los ingresos petroleros que estuvieron en torno al 40% de los ingresos totales hasta 1999, adicionalmente, los ingresos no tributarios también crecieron. El rubro otros ingresos permaneció en torno al 10% en promedio durante las primeras cuatro décadas del siglo, posteriormente disminuyó su participación para mantenerse s bordeando el 4% del total de ingresos.

Gráfico 3. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes)



Fuente: Ver sección III

- *Ingresos no tributarios*

Los ingresos no tributarios presentaron un crecimiento acumulativo anual de 5.4% en el largo plazo. Lo que significó un crecimiento más dinámico que el total de los ingresos en el mismo periodo (4.7%). En la primera mitad del siglo se puede hablar de un virtual estancamiento de este tipo de ingresos (0.1% acumulativo anual), con importantes fluctuaciones como la que puede observarse entre 1913-1928 cuando se registró un desplome de la recaudación (1913-1921) y la subsiguiente recuperación (1921-1928). En las décadas cincuenta y sesenta, los ingresos no tributarios del gobierno central mostraron un crecimiento muy superior al periodo anterior con una tasa de 10% anual (el periodo más dinámico del siglo). Las últimas tres décadas del siglo, los ingresos no tributarios tuvieron un crecimiento

de 5.7% explicado por la incorporación de las transferencias entre los distintos niveles de gobierno.

- *Ingresos petroleros*

En 1971 se registran por primera vez las rentas petroleras en la contabilidad pública. Estas fueron, a partir de los años setenta, la recaudación más importante para el gobierno central. El petróleo llegó a tener una participación del 40% del total de los ingresos en las tres últimas décadas del siglo XX.

En las tres últimas décadas del siglo la tasa de crecimiento promedio anual de las rentas petroleras fue de 13.1%, siendo este el rubro más dinámico dentro de los ingresos del fisco. El mayor crecimiento se dio entre 1972 y 1975 el cual generó un salto de nivel en los ingresos totales debido al incremento de los volúmenes de producción y al alza de los precios internacionales establecidos por la OPEP de la que Ecuador era miembro. En 1977 se dio una importante caída de los ingresos debido a la crisis de los precios internacionales. A partir de 1978 se mantuvo una relativa estabilidad de los ingresos petroleros hasta 1984, para en el año siguiente producirse otro pico, nuevamente por el incremento de los precios internacionales del crudo. Desde entonces se observó una relativa estabilidad en los ingresos con excepción de la fuerte caída de 1987 debido a la paralización de la producción por la ruptura del –único– oleoducto de crudos pesados. En los últimos años del siglo hubo reducción de las rentas petroleras por la caída de los precios internacionales y por las cambiantes modalidades de contratación petrolera.

Los recursos percibidos por el Estado estuvieron sujetos al tipo de contratación que este mantuvo con las compañías petroleras¹⁰. En la década de los setenta, bajo la política de nacionalización de recursos, el Estado habría percibido hasta el 90% de los ingresos de la producción petrolera bajo la modalidad de asociación con soberanía estatal. En la década de los años ochenta se firmaron contratos de prestación de servicios en los cuales se redujeron los ingresos estatales, y finalmente en los noventa bajo los contratos de participación, las empresas se habrían llevado el 90% de los ingresos petroleros mientras que el Estado solo un 10% (Jarrín 2007:28).

- *Ingresos tributarios*

En Ecuador los tributos han sido fundamentales en la política fiscal en el largo plazo. Los ingresos tributarios tuvieron una tendencia creciente muy similar a la de los ingresos totales hasta los años sesenta, puesto que como ya se señaló, en el largo plazo, este rubro fue la recaudación más importante del Gobierno central. Sin embargo, a partir de la década de los setenta disminuyeron por la aparición de las rentas petroleras, lo que dejó a la política tributaria en segundo plano.

La dinámica de la recaudación impositiva en la primera mitad del siglo XX mostró significativas fluctuaciones y un crecimiento acumulativo anual en el entorno de 0,6%, atado al desempeño del comercio exterior que fue el principal sector sobre el que se gravaron impuestos. La evidencia mostró que recién en 1950 se lograron superar los picos de ingresos tributarios de finales de los años veinte e inicio de los treinta. En el tercer cuarto de siglo la tasa de crecimiento se aceleró alcanzando un 9.4% promedio anual nuevamente por el dinamismo del comercio exterior y la recaudación impositiva generada. En las tres décadas

¹⁰ Bustamante y Zapata señalan los tipos de contratos petroleros celebrados en Ecuador desde 1972 a 1999: participación; prestación de servicios: desde 1982; asociación: 1972-1978, obras o servicios específicos (2007: 6).

finales del siglo el crecimiento cayó a una tasa acumulativa anual de 2.8%, dada la ya referida preferencia por las rentas petroleras.

La estructura tributaria en el siglo XX estuvo influenciada principalmente por los impuestos indirectos que crecieron a una tasa acumulativa de 3.2%. No obstante, los impuestos directos crecieron a una tasa más dinámica de 5.5% acumulativo anual.

Al analizar la estructura tributaria en términos relativos, los ingresos con mayor participación fueron los impuestos indirectos, que en todo el siglo representaron en promedio el 80% del total de ingresos tributarios.

El mayor aporte relativo de estos impuestos estuvo en las primeras tres décadas del siglo cuando alcanzaron un 95% de los ingresos tributarios. Un hito en cuanto a la tributación en el siglo XX se dio en ese periodo, cuando los gobiernos julianos -basados en las recomendaciones realizadas por la Misión Kemmerer- emprendieron varias reformas impositivas en las que eliminaron varios impuestos locales y crearon otros a través del establecimiento de nuevas leyes de: aduanas, timbres, herencias, legados y donaciones, ventas comerciales e impuestos internos. Adicionalmente, se estatizaron los estancos de alcohol y tabaco que manejaban agentes privados y, entre otras reformas, se permitió la reducción del impuesto a las exportaciones para productores de cacao (Paz y Miño 2015:118).

Los impuestos directos incrementaron su participación relativa dentro del total de tributos a fines de la década de los años veinte cuando se creó el impuesto a la renta que grababa ingresos sobre servicios personales y sobre el capital bajo un criterio de progresividad. En adelante y hasta finalizar el siglo, estos impuestos estuvieron en torno al 20% del total de tributos.

En la década del cincuenta, varios gobiernos promovieron reformas tributarias para fortalecer los tributos internos y los criterios de progresividad, especialmente los impuestos a la renta y a las transacciones. Una de esas reformas implicó un nuevo impuesto a la renta con base imponible y tasas progresivas; se estableció el Registro Único de Contribuyentes para un mejor control del impuesto a las transacciones cuyo sucesor sería el impuesto al valor agregado en los ochenta; adicionalmente, se crearon nuevos gravámenes por productos para mercado local e internacional. Se eliminaron asimismo, gran cantidad de impuestos locales y se reformó el régimen arancelario adoptando la nomenclatura de Bruselas (Paz y Miño 2015:145). A diferencia de las reformas de los gobiernos julianos que no incrementaron significativamente la recaudación impositiva, este nuevo conjunto de reformas sí estuvo acompañado de un crecimiento notable en la recaudación. Como se observó en el Gráfico 2, esta fue la etapa de crecimiento más dinámico de los impuestos.

Durante la década de los setenta, en la época del auge petrolero, los denominados gobiernos nacionalistas no cambiaron sustantivamente la composición tributaria, mas rebajaron las cargas tributarias internas y ampliaron los subsidios a la gasolina, gas y transporte público. Por varios años en esa década, los impuestos tuvieron un pobre desempeño y las rentas petroleras se convirtieron en el pilar fundamental de de la política fiscal.

En la década de los ochenta se procuró incrementar la recaudación tributaria, sin crear impuestos o elevar tarifas (excepto IVA), mediante un mejor control tributario que reduciría la evasión. Esta medida se tradujo en un importante incremento de los tributos a inicios de la década, sin embargo, posteriormente permanecieron estancados por alrededor de diez años. En los últimos cinco años del siglo se dieron reformas tributarias para generalizar el

impuesto al valor agregado con la elevación de la tarifa, además se redujo la tasa del impuesto a la renta. En 1997 se creó el Servicio de Rentas Internas autónomo, un organismo público con el objeto de modernizar el sistema tributario nacional. En ese periodo hubo un marcado crecimiento de las rentas tributarias.

Los impuestos indirectos se sub clasificaron en impuestos indirectos al comercio exterior e impuestos indirectos internos. En el largo plazo, los impuestos al comercio exterior, tuvieron una tasa de crecimiento de 1.9% anual mientras que los internos crecieron a una tasa acumulativa anual más dinámica de 7.7%. Sin embargo, en términos relativos, los primeros tuvieron mayor participación en el total.

En los primeros treinta años del siglo, con el auge primario exportador, las exportaciones –especialmente de cacao– influyeron sobre los ingresos tributarios indirectos, por un lado, por los impuestos gravados sobre ellas y por otro, porque la generación de divisas permitió dinamizar las importaciones cuyos aranceles eran el mayor ingreso fiscal. Sin embargo, el impuesto a las importaciones era de difícil recaudación, debido a la falta de criterios uniformes (ad valorem o por peso) para gravar a los productos importados, lo que volvió ineficiente gran parte del sistema tributario (Rodríguez 1985: 99,104). Estos impuestos tuvieron una tendencia decreciente desde mediados de la segunda década del siglo y hasta fines de los años cuarenta, por un lado, debido a factores externos como la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión que afectaron el comportamiento del comercio exterior ecuatoriano, y por otro lado, debido a la constante reducción del arancel implícito del comercio exterior¹¹. Este suceso a su vez, podría estar relacionado a dos factores: una efectiva reducción de las alícuotas al comercio exterior o una creciente evasión tributaria. Sobre lo último se señaló en 1946 que “la evasión de impuestos [alcanzabamagnitudes insospechadas” (Informe Ministerio del Tesoro 1946:5).

A partir de la década del cuarenta, la recaudación de impuestos al comercio exterior empezó a recuperar su participación relativa en los impuestos indirectos, gracias al incremento de aranceles que se dio para “proteger al país frente a la política económica extranjera” (Paz y Miño 2015:131). La Segunda guerra mundial dinamizó exportaciones e importaciones, y, más adelante el boom de las exportaciones de banano generó divisas que permitieron incrementar importaciones y por ende los ingresos tributarios.

En el último cuarto del siglo XX la recaudación de estos impuestos redujo su participación en los impuestos indirectos cayendo a un 30% (Gráfico 3), por la desaceleración de los flujos comerciales de los productos no petroleros y la transición hacia la tributación interna.

Los tributos internos tuvieron una tasa de crecimiento acumulativo anual de 4.8% en el largo plazo. Estos pasaron de 20% a inicios del siglo a casi el 80% de los impuestos indirectos, y llegaron a representar un 60% del total de impuestos. Respecto de su participación en los impuestos indirectos, este rubro tuvo varias fases. Desde mediados de la segunda década del siglo hubo una tendencia creciente, producto de los derrames que el comercio exterior tuvo en las actividades internas sobre las que se gravaban los impuestos internos. Desde los años veinte, la caída en la recaudación de impuestos al comercio exterior hizo que los gobiernos incrementaran la recaudación de impuestos internos.

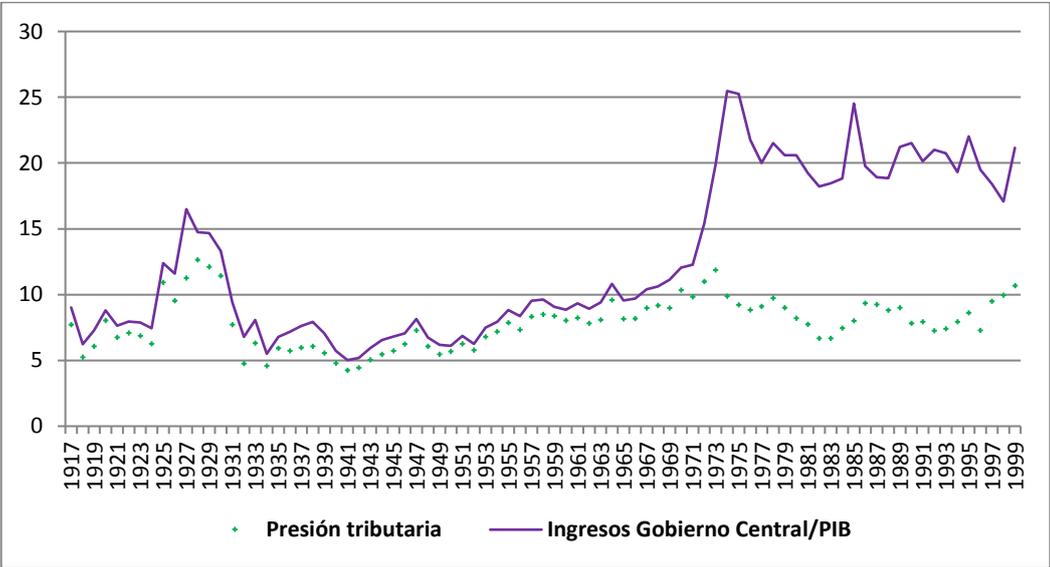
¹¹ Según estimaciones propias, entre 1900-1945, para el caso de las exportaciones, el arancel implícito pasó de 2% a 0.2%; para las importaciones, el arancel pasó de 25% a 13%.

A partir de la década del cuarenta, estos tributos cayeron progresivamente hasta fines de los sesenta, por la dinamización de la recaudación de tributos al comercio exterior. Las tres últimas décadas hubo un continuo crecimiento de los impuestos internos motivados por la creación, en 1970, del impuesto a las transacciones mercantiles que en 1989 pasaría a denominarse IVA (impuesto al valor agregado). En 1986 este impuesto fue incrementado de 6% a 10% y en 1998 pasó a 12% (Castillo, 2016:89).

b) Presión tributaria

La presión tributaria, entendida como la capacidad de un país para captar impuestos (Musgrave 1970:157), se mide a través de la participación de ingresos tributarios en el producto interno bruto. En el siglo XX, la evolución de esa participación fue fluctuante y estuvo directamente relacionada con el desempeño del comercio exterior (Gráfico 4).

Gráfico 4. PRESIÓN TRIBUTARIA E INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuentes: Castillo (2016)

En el largo plazo, la presión tributaria se mantuvo estancada en torno al 10%. Esta tendencia tuvo una alta volatilidad durante la primera mitad del siglo XX debido a varios factores: caída de los impuestos al comercio exterior; debilidad de las políticas impositivas; y, dificultad del Gobierno para incrementar la recaudación y reducir la evasión.

A partir del segundo lustro de la década de 1910, hubo una pequeña contracción asociada a la reducción del comercio ecuatoriano como efecto de la Primera Guerra Mundial. Tras esta caída siguió una lenta recuperación y posterior crecimiento acelerado que coincidió con la recuperación del comercio exterior, seguida de un valle en 1930 por los efectos que la Gran depresión tuvo sobre el comercio exterior.

En la segunda mitad del siglo, hubo un continuo crecimiento de la presión tributaria y una mejora sustantiva en la recolección de impuestos, acompañada de un ordenamiento administrativo tributario, sin embargo, los niveles siguieron siendo bajos comparados con el desempeño regional (Tabla 3).

La década de los años setenta comenzó con mayor crecimiento incentivado por el incremento de los impuestos a la producción y consumo. Al finalizar la década, se dio una caída cuyo origen fue la reducción de impuestos en el boom petrolero. En la década de los ochenta el crecimiento fue casi nulo. En los años noventa hubo crecimiento relacionado a mejoras en la recaudación (Chang y Romero 2003:79).

Como se puede observar en el gráfico 4, la presión tributaria y los ingresos del Gobierno Central respecto del PIB tuvieron similares trayectorias hasta la década de los años sesenta, la ya referida aparición de las rentas petroleras en la década siguiente hizo que esa trayectoria se vuelva divergente, mientras la presión tributaria se mantuvo en torno al 10%, los ingresos estuvieron en el entorno del 20% del PIB. Esto permite confirmar que, a partir de 1972, el Gobierno Central no tuvo estímulos para incrementar su capacidad de recaudar impuestos, dando preferencia a las rentas petroleras.

La presión tributaria de Ecuador respecto a América Latina ha tenido un comportamiento muy rezagado (Tabla 3). A escala regional, creció hasta 1990, mientras que en Ecuador fue creciente hasta 1980. En casi todo el periodo el porcentaje regional duplicó el desempeño ecuatoriano a excepción de la década de los setenta. Pese a que los ingresos tributarios en Ecuador crecieron en el largo plazo, este crecimiento no fue suficiente para alcanzar niveles regionales. Es evidente, como ya se señaló, que una de las razones para la reducción de la presión tributaria en Ecuador en las últimas décadas fue la aparición de las rentas petroleras que permitieron la reducción de la carga impositiva y desalentaron la tendencia creciente que tuvo la presión tributaria en las décadas previas.

Tabla 3. PRESIÓN TRIBUTARIA: AMÉRICA LATINA Y ECUADOR
(Porcentajes)

	América Latina	Ecuador
1941/1950	9.9	5.5
1951/1960	11.8	7.4
1961/1970	11.4	8.7
1971/1980	14.8	9.3
1981/1990	16.6	7.7
1991/1999	15.5	8.5

Fuentes: América Latina: Azar et. Al (2009); Ecuador: Castillo (2016)

Conclusiones: la “transición fiscal” en Ecuador en el siglo XX

Los ingresos del gobierno central tuvieron un crecimiento promedio anual de 4.2% durante todo el siglo. Esta tasa reflejó un crecimiento muy similar a la tasa de crecimiento del PIB en el mismo periodo (4.4%) (Castillo 2016:56). No obstante, estas cifras esconden un comportamiento muy distinto de estas variables. Es alarmante comprobar que entre 1912-13 y 1950 los ingresos públicos en Ecuador se mantuvieron estancados en términos reales, con las fluctuaciones propias de aquella “era de las catástrofes” parafraseando a Hobsbawm (1998). La media de largo plazo responde fundamentalmente a lo ocurrido en el tercer cuarto del siglo y el salto de nivel producto de la irrupción de la renta petrolera en los años setenta.

En la sección II se señaló que, una transición fiscal acorde con un proceso de modernización de la economía y las finanzas públicas, debería caracterizarse en el largo plazo por un incremento de la presión tributaria, para dar cuenta de las necesidades de financiamiento de una acción ampliada del Estado en la economía y la sociedad. Como surge

de la evidencia manejada, este fenómeno en Ecuador no habría tenido lugar sino hasta el tercer cuarto del siglo XX. s recién entre las décadas de 1950 y 1970 que una parte creciente de la riqueza generada fue captada por el Estado a través del sistema impositivo, llegando casi a duplicarse la presión tributaria, aun así, ésta ha sido muy baja, incluso en el contexto latinoamericano. Puede afirmarse que si bien una baja presión tributaria constituye un factor estructural de la fiscalidad en la región, en el caso de Ecuador parece alcanzar guarismos aún más modestos

Pero más sorprendente es comprobar que la presión tributaria presenta una tendencia descendente en las últimas tres décadas del siglo. Este fenómeno se asocia al impacto que la renta petrolera ha tenido en las finanzas públicas. Lo que hace que la presión tributaria caiga en un contexto de incremento de la presión fiscal, producto del ingreso generado en las arcas públicas por la actividad petrolera. Podría decirse que la captura de la renta generada por este recurso natural, actuó como un narcótico en el tímido proceso de “modernización fiscal” que protagonizaron las finanzas públicas ecuatorianas en el periodo previo.

También en la Sección II se señalaba que la transición fiscal implicaría el desarrollo de figuras tributarias menos dependientes del comercio exterior y más basadas en la capacidad contributiva de los agentes. La evidencia manejada en cuanto a la dinámica histórica de la estructura tributaria en Ecuador pone en tela de juicio dicha transición. Si bien, se puede observar en el largo plazo una caída en la participación de los impuestos al comercio exterior en la recaudación, hasta los años sesenta nunca dejó de ser la principal fuente de recaudación. Es más, en el tercer cuarto del siglo, cuando se registra el mayor crecimiento de los ingresos fiscales, este instrumento explica mayoritariamente dicho incremento.

Los impuestos indirectos internos, que debería esperarse fueran sustituyendo a los aduaneros como base de la estructura tributaria en una transición hacia la “modernidad fiscal”, aunque tuvieron una participación creciente entre los años veinte y los años cuarenta, nunca superaron a los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior.

Hubo que esperar hasta los años ochenta del siglo XX para visualizar una mayor participación de los impuestos internos sobre los impuestos aduaneros, particularmente por la incorporación y dinámica del IVA. Pero esto ocurrió cuando la distorsión ocasionada por la renta petrolera ya estaba operando en las finanzas públicas.

Finalmente, si consideramos a los impuestos directos como una aproximación a la asunción por parte de la política fiscal del principio que tiene en cuenta la capacidad contributiva de los agentes al momento de la exacción, puede señalarse que en Ecuador este principio no ha dominado en la toma de decisiones respecto el tipo de instrumentos tributarios implementados. La incorporación del impuesto a la renta a fines de los años veinte hizo que en las cuatro décadas siguientes los impuestos directos representaran algo así como el 20% de la recaudación, pero siempre ocupando un tercer lugar detrás de los impuestos indirectos al comercio exterior y los impuestos indirectos internos.

El efecto de la recaudación originada en la renta petrolera hizo caer la participación de los impuestos directos por debajo del 10% en las tres últimas décadas del siglo.

En síntesis, Ecuador parecería haber iniciado un tímido proceso de transición fiscal, en el sentido de modernización de los instrumentos de exacción tributaria en el segundo cuarto del siglo XX, que se vio interrumpido por la emergencia de un fenómeno extraordinario como fue la posibilidad del Estado de apropiarse de una parte sustantiva de la renta petrolera.

Parte de la agenda futura está asociada a la discusión de los factores de economía política que explican el comportamiento de los ingresos tributarios y no tributarios y, particularmente, cómo se dilucidó la lucha por la renta petrolera entre el Estado y las empresas privadas en el último cuarto del siglo XX.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2012) *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito, Corporación Financiera Nacional.
- Azar, Paola, Bertino, Magdalena, Bertoni, Reto, Fleitas, Sebastian, García Repetto, Ulises, Sienna, Mariana, Torrelli, Milton (2009) *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, Fin de Siglo, 2009.
- Banco Central del Ecuador (2012) *Ochenta y cinco años de información estadística*, Quito, BCE,.
- Benalcazar, René, (1989) *Análisis del desarrollo económico del Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador.
- Bértola, Luis, Ocampo, José Antonio (2010) *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- Bulmer-Thomas, Victor (1994) *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bustamante, Teodoro, Zapata, Oscar (2013) “Características de los contratos petroleros” en Bustamante, Teodoro (coord.) *Detrás de la cortina de humo Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador*, Quito, FLACSO, pp. 93-165.
- Caravaglia, Juan Carlos (2010) “Algunos aspectos preliminares acerca de la «transición fiscal» en América Latina: 1800-1850” en la *Revista Ille i Imperis*, Grimse Grup, núm. 13, París, pp. 159-192.
- Carmagnani, Marcelo, Marichal, Carlos (2001) “Mexico: From Colonial Fiscal Regime to Liberal Financial Order, 1750–1912” en Bordo, Michael, Cortés Conde, Roberto (coords) *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 284-326.
- Carreras, Albert (2010) “Continuidades y rupturas en la transición fiscal” en la *Revista Ille i Imperis*, Grimse Grup, núm. 13, París, pp. 195-202.
- Castillo, Atenea (2011) “La economía política de la reforma del Estado 1994-1998”, tesis de licenciatura en Economía, Ecuador, PUCE.
- Castillo, Atenea (2016) “Las finanzas públicas de Ecuador en el siglo XX”, tesis de maestría en Historia Económica y Social, Uruguay, UdelaR.
- Chang, Fabian, Romero, Pedro (2013) “Hacia una política fiscal sostenible: Un análisis de las Instituciones Presupuestarias en el Ecuador 1830-2002”, tesis de licenciatura en Economía, Ecuador, ESPOL.
- Constitución Política del Ecuador (1929), Quito, Registro Oficial.
- Correa, Victor, Escandón, Antonio, Luengo, René, Venegas, José (2003) “Empalme de series anuales y trimestrales del PIB” en la *Revista Economía Chilena*, Banco Central de Chile, vol 6, núm 1, Santiago de Chile, pp. 77-86.
- Cortés Conde, Roberto (2006) “Fiscal and Monetary Regimes” en Bulmer-Thomas, Victor Coatsworth, John, Cortés Conde, Roberto, (coords) *The Cambridge Economic History of Latin America*, New York, Cambridge University Press, pp. 209, 248, 2 vols.

- Cueva, Agustín (1981) *El proceso de dominación política del Ecuador*, Quito, Alberto Crespo Encalada.
- Cueva Silva, Jaime (1960) *Finanzas públicas del Ecuador*, Quito, Editorial Rumiñahui.
- Drake, Paul (1984) “La Misión Kemmerer en el Ecuador; revolución y regionalismo” en la *Revista Cultura*, BCE, vol. II, núm.19, Quito, pp. 211-280.
- Espíndola, Ernesto (2013) “La construcción del Estado ecuatoriano y de su ciudadanía tributaria a través del diezmo (1861-1889)”, tesis de maestría en Políticas Públicas, Ecuador, FLACSO.
- FMI (2001) *Manual de estadísticas de finanzas públicas*, FMI, Washington.
- Gurrero Mills, Martha (2012) “La transición fiscal en la reconstrucción mexicana”, en *Documentos de trabajo - Fiscalidad en América Latina*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, núm. 40, México, pp. 24-52.
- Hinrichs, Harley (1966) *A general theory of tax structure change during economic development*, Cambridge, The Law School of Harvard University.
- Hofman, André (1994) “Ecuador: desarrollo económico en el siglo 20 (Un análisis cuantitativo)” en la *Revista Cuestiones Económicas*, Quito, BCE, núm. 21, pp. 133-166.
- Hobsbawn, Eric (1998) *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Informe del Ministerio del Tesoro al Congreso Nacional* (1946), Quito, Registro oficial.
- Jarrín, Gustavo (2007) “La década del setenta: política petrolera nacionalista”, en BCE, *La década de los 70: auge petrolero y endeudamiento externo*, Quito.
- Ley de Hacienda* (1863) Quito, Registro oficial.
- Ley de Hacienda* (1928) Quito, Registro oficial.
- Ley de Impuesto a la Renta* (1928) Quito, Registro oficial.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control –LOAFYC* (1976) Quito, Registro Oficial.
- Ley de Presupuesto* (1951) Quito, Registro oficial.
- Ley de Presupuesto* (1992) Quito, Registro oficial.
- Ley de Distribución del 15% del presupuesto a Gobiernos seccionales* (1997) Quito, Registro Oficial.
- Marichal, Carlos (2016) *Nova História das grandes crises financeiras. Uma perspectiva global, 1873-2008*, FGV, Rio de Janeiro.
- Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional* (1896) Guayaquil, Asamblea Nacional.
- Mitchell, Brian, *International Historical Statistics: Americas 1750-1993* (1998) Reino Unido, Palgrave Macmillan.
- Musgrave, Richard (1970) *Sistemas Fiscales*, New Haven, Yale University Press.
- Paz y Miño, Juan (2015) *Historia de los Impuestos en Ecuador*, SRI, Quito.

Perez Cajías, José (2014) “Bolivian public finances, 1882-2010. The challenge to make social spending sustainable” en la *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge University, núm 32, 2014, Cambridge, pp. 77-117.

Rodríguez, Linda (1985) *The Search for Public Policy*, University of California Press, Los Angeles – Londres.

Torregrosa, Sara (2016) “Sistema fiscal y redistribución: la transición fiscal española (1960-1990)” en la Revista *Perfiles económicos*, Chile, Universidad de Valparaíso, núm.1, Valparaíso, pp. 149-180.

Sitios web:

Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford, MOxLAD.
[Consulta: 15 de Noviembre, 2015]

CEPAL Estadísticas, CEPALSTAT. <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2194&idioma=e> [Consulta: 15 de Noviembre, 2015]