

# ¿Cuál reforma tributaria?

Por María de la Paz Vela  
Colaboración de Mauricio Orbe

La reforma tributaria, una que merezca el nombre de tal, no llegó a cuajar. Y no por culpa del Congreso. Al contrario, una estrategia cuestionable en el ámbito tributario como reducir el impuesto a la renta o eliminar el de la circulación de capitales y la salvaguardia arancelaria para apoyarse más en impuestos indirectos como el IVA, agravará las distorsiones en la distribución del ingreso en el país. Tampoco se compadece con el requerimiento de dar sostenibilidad a las finanzas públicas, más aún cuando la rendición de cuentas sobre el manejo fiscal es débil. La tarifa del IVA al 14% regirá desde el 1° de junio, pero el Ejecutivo tendrá que sostener una batalla en el Tribunal Constitucional planteada por la coalición de partidos que se opusieron a la medida. Mientras tanto, una lluvia de sospechas ha caído tanto sobre los diputados y partidos políticos que apoyaron la elevación de esta tarifa, y sobre los compromisos que adquirió el gobierno para conseguirlo, presionado por la amenaza de perder el aval del FMI, como sobre los que se opusieron al alza, con posiciones fundamentalistas. ¿Qué quedó de todo esto? GESTIÓN analiza los cambios legales en los principales impuestos, para lo cual obtuvo la valiosa colaboración de técnicos del SRI; destaca la opinión de representantes de gremios y organizaciones y lamenta no traer la opinión del Ministro de Economía y Finanzas, Jorge Gallardo, quien después de aprobado el IVA en el Congreso suspendió las entrevistas con los medios.



## Los objetivos no se cumplieron



**E**l proyecto enviado por el Presidente al Congreso planteaba reformas en 183 artículos, cuatro disposiciones generales, diez disposiciones transitorias, divididas en dos

grandes títulos: I Régimen Tributario Seccional y II Otras reformas. Sin embargo, un error de forma del gobierno —haber incluido cambios a leyes orgánicas entre las leyes ordinarias—, permitió que el Congreso deje de tratar todo el título primero, que el gobierno intentará proponerlo en el futuro, si hubiese viabilidad política. Esto redujo el debate al título II, aunque los 15 artículos de creación del Régimen

Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) también quedaron fuera (*Cuadros 1 y 2*). Lo más crítico es que esta reforma ha buscado aumentar los impuestos indirectos y reducir los impuestos directos, lo cual en el mediano plazo agudizaría la distribución inequitativa del ingreso.

Wilson Ruales, asesor tributario del Servicio de Rentas Internas, considera que el proyecto salió del Congreso transformado, con lo cual “ninguno de los cuatro objetivos de la reforma se cumplió”. La **simplificación del sistema tributario** no se logró, ya que se mantienen una enorme cantidad de impuestos que benefician a municipios y consejos provinciales, que no se pudieron derogar porque el Régimen Tributario Seccional quedó fuera del análisis. Por la misma razón, el objetivo de **robustecer los organismos seccionales** como un paso firme hacia la descentralización no se cumplió, y para enviar nuevamente un proyecto al Congreso sobre este asunto se deberá analizar la viabilidad política. El pro-

pósito de **reducir costos para las empresas y de favorecer la actividad económica** tampoco se pudo alcanzar, puesto que en el régimen seccional se buscaba que quede como única instancia la patente de funcionamiento municipal en lugar de los permisos de las intendencias y de las comisarías de salud, lo cual no ocurrió. Así mismo, se proponía eliminar tasas a actividades turísticas y rebajar la carga tributaria de subsidios cruzados que se cobran en las planillas de la electricidad y del teléfono (para la recolección de basura o el cuerpo de bomberos y el agua potable), pero el pleno del Congreso no lo permitió al no considerar el análisis realizado por la Comisión de lo Tributario.

El objetivo de **generar empleo** se cumplirá parcialmente, pues algunos elementos de la re-

forma no fueron acogidos, como aquel que grava los espectáculos públicos con una tarifa de 27% a 37%, lo que mantendrá alejada la inversión en el sector. En el veto presidencial, se rescatan los objetivos de reducir costos de las empresas y generar empleo, con el estímulo de que las utilidades reinvertidas paguen un impuesto a la renta de 15% y no de 25%.

## Qué pasó con los impuestos clave

**C**uatro impuestos le interesan en especial a usted en cuanto individuo o empresa: IVA, renta, vehículos y consumos especiales. Estos le produjeron al Fisco en el año 2000, en forma conjunta, US\$ 1.288 millones, equivalentes a 9,2% del PIB. Una de las críticas más certeras a la propuesta gubernamental fue la de que, en medio del déficit fiscal que pretendía solventar, proponía incomprensiblemente redu-

Cuadro 1

### Propuestas que se trataron...

#### REFORMAS A:

- Impuestos a los vehículos (de los artículos 75 al 79).
- A la Ley de Régimen Tributario Interno (artículos 94 al 131).
- Al Código Tributario (de los artículos 147 al 167).
- A la Ley de Creación del SRI (de los artículos 175 al 179).

Cuadro 2

### Propuestas que quedaron fuera...

#### REFORMAS AL RÉGIMEN TRIBUTARIO SECCIONAL:

- A la propiedad urbana (de los artículos 1 al 15).
- A la propiedad rural (de los artículos 16 al 26).
- A la transferencia de dominio de la propiedad (artículos 27 al 36).
- A las utilidades en la compra-venta ocasional de bienes inmuebles y plusvalía (de los artículos 37 al 43).
- De Patente Única (de los artículos 44 al 48).
- Sobre los Activos Totales (de los artículos 49 al 56).
- A los Espectáculos públicos (de los artículos 57 al 66).
- Normas generales (de los artículos 67 al 74).

#### OTRAS REFORMAS:

- A la Ley de Defensa contra Incendios (artículos 75 al 79).
- Régimen impositivo simplificado ecuatoriano (RISE) (artículos 132 a 146).
- A la Ley Orgánica de Aduanas (de los artículos 168 al 174).
- Derechos Notariales, de Registros de la Propiedad y Mercantiles: Derogatorias, reformas y asignaciones (arts. 181 al 183).

Fuente Cuadros 1 y 2: Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, SRI.

Cuadro 3

### Tabla del impuesto a los vehículos

Precio del vehículo Desde US\$	Hasta US\$	Sobre la fracción básica US\$	Sobre la fracción excedente %
-	4.000	0	0,5%
4.000	8.000	20	1,0%
8.000	12.000	60	2,0%
2.000	16.000	140	3,0%
16.000	en adelante	260	4,0%

Fuente: Documento del veto parcial enviado por el Ejecutivo al Congreso.

Cuadro 4

### Tabla de pago del Impuesto a la Renta

BASE IMPONIBLE		TARIFA	
Fracción básica	Exceso hasta	Imp. fracción básica	% Imp. fracción excedente
5.000	-	0%	
5.000	10.000	-	5%
10.000	20.000	250	10%
20.000	30.000	1.250	15%
30.000	40.000	2.750	20%
40.000	en adelante	4.750	25%

Fuente: Documento del Veto parcial enviado por el Ejecutivo al Congreso.

cir el impuesto a la renta, tanto en la tarifa cuanto en la base exenta mínima. Lo bueno de la propuesta del Congreso fue el estímulo a la reinversión de utilidades.

Por su parte, el Ejecutivo vetó las tablas que el Congreso presentó con las tarifas de los impuestos a los vehículos y a la renta, tratando de evitar que se favorezca al contribuyente en desmedro del Estado (Cuadros 3 y 4), como se analiza en detalle más adelante al comparar la propuesta gubernamental y lo que salió del Congreso (Cuadros 5 y 6 en las páginas siguientes).

La propuesta de subir el IVA se transformó en centro de la discusión de la reforma tributaria opacando el resto de medidas y se convirtió en caballo de batalla del ministro de Economía, Jorge Gallardo. En el proyecto original se aumentaba el IVA del 12% al 15%, aunque más tarde, con el veto parcial del Ejecutivo, quedó en solo el 14%. Gallardo cabildeó arduamente con todos los partidos políticos para lograr apoyo, y el propio Presidente Noboa insistió en el tema en su insólita visita al Congreso. El 2 de mayo el Congreso no consiguió negar la subida de la tarifa, pero el 8 de mayo reunió votos para no allanarse al veto, y el tema está en el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, ¿por qué tanta insis-

tencia en subir esta tarifa y no en otras reformas? La respuesta está en la Carta de Intención firmada con el FMI en abril del 2000. Al mismo tiempo, como se observa en los Cuadros 5 y 6, en repetidas decisiones se evidencia el afán de los legisladores de favorecer a grupos empresariales o sectores económicos aumentando las exoneraciones, en lugar de buscar el beneficio del Estado.

## ¿Déficit fiscal de US\$ 673 millones?



**S**i algo despertó suspicacia en el Congreso y la opinión pública sobre el manejo fiscal es que en un lapso tan corto —desde la aprobación el 30 de noviembre del 2000 del Presupuesto General del Estado del 2001 hasta la presentación de la reforma tributaria en marzo del 2001—, la situación presupuestaria haya cambiado del ‘equilibrio fiscal’ a un déficit de US\$ 673 millones, equivalente a 3,9% del PIB (Cuadro 7, pág. 17). ¿Cómo explica el ministro Jorge Gallardo la existencia de este déficit? Como el resultado de una reducción en los ingresos, causada por la eliminación de la sobretasa

arancelaria (US\$ -115 millones), cuya sustitución (¡gran error!) no fue negociada por el gobierno; así como porque los mayores costos de operación de Petroecuador y una elevación de los precios de los combustibles en menor medida que lo planeado representan menores ingresos presupuestarios por US\$ 152 millones.

Los mayores gastos se acumularon, primero, en US\$ 72 millones, por la decisión del Congreso de redistribuir los recursos que —de no ser por la reestructuración de deuda con el Club de París— se hubiesen tenido que conseguir para el pago del servicio de esas obligaciones. El incremento al Bono Solidario, realizado fuera de presupuesto, suma US\$ 13 millones en gasto no previsto. Los pagos de subsidio eléctrico suman US\$ 19 millones, y los de US\$ 815 millones en bonos para el pago de la garantía de depósitos, suman otros US\$ 56 millones no presupuestados. Por último, proporcionar al Fondo de Liquidez US\$ 146 millones al igual que capitalizar a la CFN en US\$ 100 millones, implica desembolsos; es cuestionable si estos deberían cargarse totalmente al presupuesto del 2001. Estos dos últimos gastos ya están financiados (Cuadro 8, pág. 17), pues la CAF desembolsó US\$ 146 millones para el fondo de liquidez y espera desembolsar otro crédito por US\$ 50 millones para financiar el 50% de la capitalización de la CFN; el otro 50% de esa capitalización se financiará con recursos fiscales en caso de requerirse.

De aprobarse el IVA al 14%, el presupuesto dispondría de ingresos adicionales por US\$ 127 millones (junio-diciembre) provenientes del incremento de ese impuesto; una mejor gestión aduanera generaría ingresos adicionales por al menos US\$ 63 millones. En el contexto macroeconómico actual, la posición fiscal activa demanda un déficit de unos US\$ 250 millones. Por ello se requieren mayores recaudaciones, y eficiencia y reducción en el gasto. Aun así las metas de crecimiento del 4% y de inflación del 25% difícilmente se alcanzarán.



Cuadro 5

## Impuesto al valor agregado (IVA)

### EL EJECUTIVO PLANTEÓ ESTO:

(Proyecto enviado al Congreso)

- **Tarifa:** propuesta original, elevar del 12% al 15%; el **Veto:** del 12% al 14%. Se discute en Tribunal Constitucional.

- **Objetivo de la reforma:** eliminar escudos fiscales y exoneraciones a productos que gozan de tales dispensas legales; mejorar la redacción de la ley evitando que productos similares y conexos a los exonerados se incluyan; no exportar impuestos.

#### • Exoneraciones

- En el Art. 54 del numeral 4 de la Ley de Régimen Tributario Interno se contempla tarifa cero del IVA para una serie de artículos agropecuarios: semillas, plantas, plaguicidas, fumigantes, alimentos balanceados para ganado, aves, peces y otros productos del mar.

- En el Art. 54, los periódicos y revistas tienen tarifa cero, pero excluye el papel bond para evitar que se exoneren productos conexos como tarjetas, papel prensado, etc.

El **Veto\*** parcial del Ejecutivo, en su artículo 7 busca eliminar el aumento de exoneraciones propuestas por el Congreso: troncos y trozas, todo el literal b, papel bond hasta 75 gramos y material didáctico, y el hielo. Queda vigente por allanamiento al veto.

#### • Crédito Tributario para exportadores:

Con el fin de no encarecer la producción doméstica, la Ley de Régimen Tributario Interno garantiza a los exportadores de bienes y servicios el crédito tributario, incluyendo a las empresas petroleras. La reforma "redactó mejor" los conceptos del Art. 69 A, que habla del tema.

El **Veto**, en el artículo 9, aclara que el crédito tributario solamente es para "comercialización de bienes que se exporten" y no de servicios, pues son difíciles de controlar. El Art. 10 insiste en que para el crédito tributario se utilicen todas las facilidades financieras "notas de crédito, transferencias bancarias o cheques". Quedó vigente por allanamiento al veto.

### EL CONGRESO DEJÓ ASÍ:

(Libro Auténtico enviado al Ejecutivo)

- **Tarifa:** dejaba en 12%; votación de mayo 2 no negó alza de tarifa; votación de mayo 8 no se allana al veto. Se discute en Tribunal Constitucional.

- **Resultado del debate:** aumentaron los productos exonerados del IVA; incluye términos generales que dan lugar a exonerar del impuesto a productos conexos, a crear escudos fiscales y abrir puertas a la elusión.

#### • Aumentaron exoneraciones

- En el Art. 54 numeral 4, con tarifa cero se incluyen "troncos y trozas", lo que beneficia la explotación maderera. También aumentó el literal b), que trata del numeral 5 del Art. 54, el cual busca exonerar a tractores agrícolas, equipo y maquinaria para siembra, riego, de vacunación de ganado, etc., incluyendo botes y motores fuera de borda, repuestos y accesorios para pesca artesanal y producción camaronera.

- En el literal c) incluyen "papel bond de hasta 75 gramos y material didáctico que se comercializa con textos escolares", lo que abre la posibilidad de escudos al IVA en productos informáticos relacionados con la educación: diskettes, discos compactos, etc. En el literal f) se incluye el hielo (sin especificación) aun cuando se utiliza sustantivamente en bebidas alcohólicas. ¿Qué intereses influyeron en estas decisiones?

#### • Crédito Tributario para exportadores:

En esta disposición el Congreso incluyó no solo los bienes sino también los servicios exportables, y en los beneficiarios al sector público (excepto empresas públicas), a la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Fe y Alegría, Comisión de Tránsito del Guayas, Solca, Cruz Roja, Fundación Oswaldo Looz, universidades y escuelas politécnicas. En 30 días (antes 90 días), deberán recibir el reintegro del IVA en notas de crédito o cheque, lo que eliminaba la posibilidad de otros medios de pago, entre otros la transferencia bancaria, sin una razón específica, lo cual limitaría la agilidad de la devolución del impuesto al contribuyente.

## Tener IVA al 14% ¿significa tener aval del FMI?

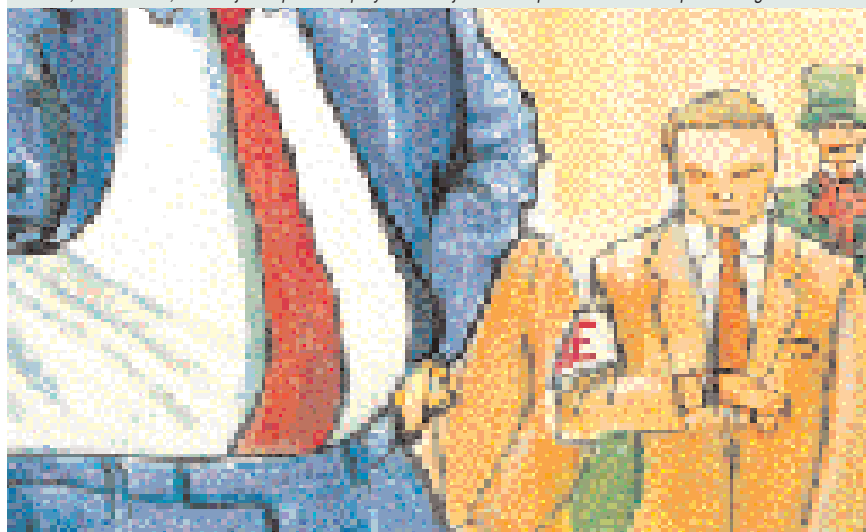


La tortuosa ruta de la reforma tributaria es un ejemplo extremo del enrevesado proceso de formulación de leyes fiscales en

el Ecuador, y de la poca habilidad política del actual gobierno (*Cuadro 9, pág. 17*). La reforma es una necesidad vital para la dolarización, pero no se la incluyó —como debió ser— en ninguna de las leyes "trole", cuando diversos partidos políticos estaban dispuestos a apoyar lo que fuere para consolidar el nuevo sistema monetario. De ese pecado de omisión del Presidente (pues él es el culpable por haber tenido un Ministro de Economía como Luis Yturralde, opuesto a toda reforma tributaria) deviene gran parte de los obstáculos que le han salido al paso en lo posterior.

Cuando la reforma se perfilaba en las políticas enunciadas en la Carta de Intención, base del Acuerdo con el FMI en abril del 2000, el gobierno se comprometió a presentar el proyecto de reforma tributaria ante el Congreso hasta septiembre, para que estuviese aprobada antes de que la proforma presupuestaria del 2001 fuese discutida, y estuviese financiada. El ministro de Economía de entonces, Luis Yturralde, no quiso oír ni hablar de tal reforma y esta no tuvo curso. La reforma tributaria fue presentada recién el 1° de marzo, con un desfase de siete meses, por el ministro Jorge Gallardo. Esa demora ocasionó que la segunda revisión del Fondo Monetario, que debía concluir máximo en octubre, se postergue tanto que su aprobación se esperaría recién para el 25 de mayo. Solo con el incremento del IVA en vigencia, el resultado de la segunda revisión y el tercer desembolso estarían en camino.

\*El veto, en este caso, es la objeción parcial al proyecto del Ejecutivo después de ser tratado por el Congreso.



Cuadro 6

## Impuesto a la Renta

### EL EJECUTIVO PLANTEÓ ESTO

(Proyecto enviado al Congreso)

- **Tarifa y rangos de renta:** el Ejecutivo planteó una flexibilización en los rangos de renta empezando por aumentar la base exenta de US\$ 3.200 a US\$ 5.000 anuales. Los rangos siguientes también se beneficiaban con tarifas menores; plantea una reducción de la tarifa tope de 25% a 20%, lo cual no parece apropiado cuando hay déficit fiscal. En las negociaciones con la Comisión de lo Tributario, aceptaron dejar la tarifa tope en 25%. El **Veto** plantea una nueva tabla impositiva (Cuadro 4).

• Respecto de la **reversión de utilidades**, en el artículo 6, el veto aumenta la reducción en la tarifa de 5 a 10 puntos porcentuales, sobre el monto reinvertido y reconocido en un aumento de capital inscrito en el Registro Mercantil en el año económico posterior al que se generaron utilidades.

• El **Veto** suprime la disposición suelta y sin mayor sustento o definición de lo que es la lotería fiscal.

• El **Veto** acepta deducir del impuesto a la renta las donaciones para el Municipio de Quito, sujetas a un reglamento que expedirá el Min. de Economía. Una disposición similar existe en la Ley de Régimen Tributario Interno para Malecón 2000, y otras entidades, lo cual es bueno para los municipios y crítico para el gobierno central. El bicentralismo empeora.

### EL CONGRESO DEJÓ ASÍ

(Libro Auténtico enviado al Ejecutivo)

- **Tarifa y rangos de renta:** el Congreso planteó una tabla más atenuada para el contribuyente, aumentando la base exenta de US\$ 5.000 a US\$ 7.000 de ingresos anuales. Conjuntamente con el SRI, en el informe para segundo debate la Comisión acordó una tarifa máxima de 25%. Sin embargo, en una acción rápida y sin estudio previo, el plenario redujo el tope de la tarifa al 15% y cambió la fracción básica sin tomar en cuenta la progresividad, la equidad ni la justicia distributiva. Se aprobó por allanamiento al veto.

• **Reversión de utilidades:** por iniciativa de la Izquierda Democrática (ID), se incluyó en el artículo 23 un incentivo a la reversión de utilidades de las empresas, que permitirá un descuento de 5 puntos en la tarifa del impuesto, sobre el monto de utilidades reinvertidas.

• **La lotería fiscal** fue propuesta por el plenario en la segunda Disposición General.

• **Donaciones para Quito deducibles en un 25%:** la ID propuso, y quedó como disposición transitoria cuarta, que los contribuyentes pueden realizar la donación de hasta un 25% de su impuesto a la renta para proyectos ambientales del Municipio de Quito.

## Impuesto a los vehículos

- **Tarifa y rangos de precios:** la propuesta del Ejecutivo es que se tome el avalúo comercial de los vehículos, incluidos los impuestos, para aplicar las tasas de matriculación. Considera una depreciación anual de 20% y un valor residual de 10% del precio de mercado después de cinco años de vida útil. El **Veto** plantea una tabla que podría quedar vigente (Cuadro 3).

- **Exoneraciones:** para los vehículos en tránsito aduanero; los de propiedad del sector público (excepto empresas públicas), organismos internacionales y diplomáticos; los de choferes profesionales a razón de uno solo por titular, que lo dedique al servicio público. El **Veto** ratifica la exoneración para un vehículo "de propiedad de choferes profesionales."

- **Tarifa y rangos de precios:** el Congreso aceptó el avalúo comercial como base imponible y la depreciación planteada por el Ejecutivo, pero en los debates en el pleno construyó una tabla de tarifas con dos categorías adicionales de precios, sobre las cuales recarga el pago de la fracción básica, lo que desincentivaría cierto tipo de actividades económicas y/o productivas.

- **Exoneraciones:** el Congreso introduce en su artículo 6, literal c, la exoneración a vehículos "de servicio público", a razón de uno por cada "titular" (no dice choferes profesionales), lo que traería interpretaciones antojadizas y perjuicio al fisco. Incluye los de la Cruz Roja, Junta de Beneficencia de Guayaquil y Solca.

## Impuesto a los consumos especiales (ICE)

- **Tarifa de 5% a telecomunicaciones y servicios radioeléctricos a cargo de SRI:** se incluye en el Grupo I del Art. 78 de la Ley de Régimen Tributario Interno, entre los bienes gravados con el ICE, "la prestación del servicio por parte de las empresas de telecomunicaciones y radioelectrónicas" con una tarifa de 5%, para ser administrado por el SRI.

Antes de la reforma estas actividades pagaban la tarifa de 15%, 10 puntos destinados a proyectos de agua potable, y 5% para el deporte, según la Ley No.14. La reforma busca eliminar subsidios cruzados, de forma que la empresa de agua potable tenga tarifas reales y las comunicaciones no sean costosas. Entra en vigencia por allanamiento al veto.

- **Tarifa de 15% (2/3 agua potable y 1/3 deporte) a servicios radioeléctricos:** el Congreso aceptó se incorporen al pago del ICE los servicios radioelectrónicos y de telecomunicaciones; es decir, que estén bien administrados por el SRI. Contemplan una tarifa de 5% destinada al deporte (proveniente de la recaudación del ICE) y un 10% destinado a proyectos de agua potable (lo que restituye el impuesto con una reducción de 15% a 10%), con lo cual se mantienen los subsidios cruzados en lugar de limpiarlos y promover la competitividad del sector. En el Grupo II, del Art. 78 de la Ley, se introduce la posibilidad de elusión al señalar que las tarifas del ICE se aplican a aviones, avionetas, helicópteros, motos acuáticas, etc., "excepto para bienes destinados al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios", lo que desnaturaliza el impuesto y reduce el monto de recaudación.

*La reforma tributaria no fue incluida en ninguna de las leyes "trole" y así el Gobierno desperdició la apertura de los bloques legislativos. Tampoco la presentó en septiembre del 2000 y solo lo hizo siete meses después... y a medias.*

Ilustración: J. p. patirina



Cuadro 7

<b>Déficit del Presupuesto del Gobierno Central 2001</b>	
<b>Menores Ingresos</b>	<b>-267</b>
- Eliminación salvaguardia arancelaria	-115
- Menor elevación precio combustibles y mayores costos de operación Petroecuador	-152
<b>Mayores Gastos</b>	<b>406</b>
- Distribución de recursos realizada por el Congreso, tras renegociación Club de París	72
- Incremento del valor bono solidario	13
- Subsidio eléctrico (pago intereses)	19
- Intereses internos por emisión bonos	56
- Desembolso a fondo de liquidez	146
- Desembolso a CFN	100
<b>Total:</b>	<b>-673</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 8

<b>Financiamiento propuesto por el Gobierno central (millones de US\$)</b>	
1. Déficit pasivo	<b>-673</b>
2. Reforma Tributaria	<b>190</b>
- Incremento del IVA al 14%	127
- SRI / CAE mejor gestión	63
3. Recorte de gasto corriente y de capital	<b>240</b>
- Intereses (junio/diciembre)	60
- Gastos de capital	60
- Otros gastos corrientes	120
4. Total medidas (2+3)	<b>430</b>
5. Déficit Activo con reforma y ajuste (1+4)	<b>-243</b>

\*El gasto correspondiente al Fondo de Liquidez y a la CFN cuenta con el financiamiento de la CAF.  
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, provisional.

Cuadro 9

<b>Tortuosa cronología de la Reforma Tributaria</b>	
Abril 2000	- En la Carta de Intención con el FMI se acuerda IVA al 15%
Ago. 18, 2000	- Se eliminó el impuesto a la circulación de capitales; Gobierno no negoció sustitución del impuesto
Sept., 2000	- Según el cronograma de cumplimiento de la 2da revisión del FMI, debió presentarse la reforma al Congreso
Marzo 1, 2001	- Se eliminó la salvaguardia arancelaria sin sustitución
Marzo 1, 2001	- El Ejecutivo presenta la reforma al Congreso
Marzo 27, 2001	- Intervención del Ministro Gallardo ante el Congreso
Marzo 29, 2001	- El Congreso deja de lado las reformas a las leyes orgánicas y con 86 votos niega la subida del IVA al 14%
Marzo 31, 2001	- El Congreso envía al Ejecutivo su visión de la reforma
Abril 9, 2001	- El Ejecutivo envía al Congreso un veto parcial a la reforma
Abril 25, 2001	- El Presidente acude al Congreso a pedir apoyo a la reforma
Mayo 2, 2001	- El Congreso no consiguió denegar veto del Presidente
Mayo 8, 2001	- El Congreso no aceptó allanarse al veto respecto tarifa IVA; sí se allanó en otros quince puntos.
Mayo 9, 2001	- El Presidente pide publicación de la ley en el Registro Oficial.

Fuente: Base de datos de MULTIPLICA.

La tenaz insistencia del FMI en un incremento de dos puntos en la tarifa del IVA nace de la importancia de que el Ecuador muestre a la comunidad financiera internacional que, después de los caóticos años 1999 y 2000,

cuando inclusive cayó en mora de su deuda externa, tiene voluntad política para enderezar su economía, empujando por las políticas de sostenibilidad fiscal. En dos ocasiones en el 2000 (ante los acreedores Brady en mayo y

ante el Club de París en septiembre), el FMI dio a Ecuador un aval ante la comunidad financiera internacional. Este aval consistió en asegurar públicamente que el país lleva un programa económico con el FMI que le permitirá restablecer la solvencia fiscal y cumplir con las obligaciones de deuda externa adquiridas por el país, debido a que toma medidas y políticas que le permiten asegurar esa sostenibilidad fiscal.

Pero, ¿qué sucede? Que luego de recibir el aval del FMI, al punto de haber logrado canjear los bonos Brady por los Globales y de haber reestructurado la deuda con el Club de París, el gobierno no está siendo capaz de asegurar la sostenibilidad fiscal, sea por sus propios errores, sea por la falta de apoyo del Congreso. La reforma tributaria que propuso prácticamente mantenía la carga tributaria en un nivel de 13% con respecto al PIB, y si hubiese sido aprobada tal como se presentó, apenas hubiese rendido alrededor de US\$ 160 millones adicionales. En esas condiciones, dos puntos de incremento en la tarifa del IVA y la no reducción del impuesto a la renta –como proponía el Ejecutivo– serían casi la única justificación de que el FMI hubiese dado el aval al Ecuador ante la comunidad financiera internacional. Esa es la razón de que el Ejecutivo, y el ministro Gallardo, hayan defendido tanto la elevación de la tarifa. Una recaudación del IVA superior a lo proyectado para el 2001 –que ya supera en 28% las metas del primer trimestre–, contribuirían a reducir el déficit del 2001.

El FMI se jugó solamente por la subida del IVA al 14%, y sólo si es que entra en vigencia se espera que la segunda revisión sea aprobada, ya que el organismo ha hallado un acuerdo con el gobierno sobre las políticas financieras. El desembolso esperado sería de unos US\$ 48 millones (DEG 37.795 millones), que se efectivizará después de la reunión de Directorio del FMI prevista para el 25 de mayo. Se esperaría que en esa reunión se extienda el Acuerdo hasta el 31 de diciembre del 2001; la tercera revisión se haría hasta septiembre del 2001.



Recuadro 1

## Romper con el FMI significa...

Si no entra en vigencia el IVA al 14%, habrá un rompimiento con el FMI y los demás organismos multilaterales, además de otras serias consecuencias, que configurarían un contexto inadecuado para superar la crisis y sostener la dolarización:

- 1) el aislamiento de la comunidad financiera internacional, ya que se podrían deteriorar las relaciones con los organismos multilaterales al punto de no realizar los desembolsos comprometidos por alrededor de US\$ 620 millones; elevado riesgo de menor liquidez debido a mayor recorte de líneas de crédito, y “una posibilidad de caer en el no pago de los nuevos bonos globales”;
- 2) la renegociación con el Club de París realizada en septiembre no entraría en vigencia, con lo que el Ecuador se mantendría en mora desde enero de 1995, y no habría opción de realizar el canje de US\$ 300 millones de deuda por proyectos sociales;
- 3) se podría reinstalar la sobretasa arancelaria;
- 4) se plantea aumentar las retenciones en la fuente del impuesto a la renta; y
- 5) se recortaría seriamente el gasto de inversión social.



Explicó que la Asociación de Bancos Privados ha hablado con algunos sectores para que se sensibilicen en el cumplimiento de la matriz de condicionalidad del FMI, porque esa es la base de que el sistema financiero pueda disponer de líneas de crédito.

## “No más impuestos a los pobres”

### Ricardo Ulcuango

“Mientras la dirigencia indígena estaba llegando al Palacio de Gobierno para discutir la reforma tributaria, el Presidente envió el veto al Congreso, sin incluir los planteamientos de la Conaie”, señala **Ricardo Ulcuango**, quien asegura que discutirla en la mesa de diálogo no hubiese supuesto inconvenientes al plazo de diez días que el Ejecutivo tenía para enviar el veto parcial al Legislativo, “pues aún había tiempo”. Ulcuango acepta que Ecuador necesita una reforma fiscal que revise las políticas de ingresos y de gastos, y no se limite al tema tributario, en donde siempre se busca el incremento de impuestos, sin que estos se lleguen a redistribuir al sector productivo ni a las áreas sociales como salud y educación; “los que más pagan son los pobres y los que menos pagan son los ricos”, insistió.

El movimiento indígena no está de acuerdo con el incremento del IVA “por ser un impuesto indirecto que recae en los consumidores y que afectará a los más pobres”; en su lugar plantearon otros mecanismos:

- el incremento del impuesto a la renta en un rango de 5% a 35% a las personas y de 10% a 35% a las sociedades;
- eliminar las exenciones en el cobro del IVA de las empresas transnacionales;
- la absorción de las aduanas por parte del SRI, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, lo cual no ha sido posible porque tanto el Partido Social Cristiano como el Partido Roldosista Ecuatoriano quieren mantener el control;

## Varios involucrados opinan

“Romper con el FMI sería un boomerang contra el sector productivo”

### Fernando Vivero

Para el sector financiero, más que la aprobación de la reforma tributaria importa no romper con el FMI. La elevación del IVA al 14% fue un condicionamiento del FMI para continuar apoyando el programa económico con Ecuador, mientras que a la banca internacional no le ha importado el contenido de la reforma tributaria, si se incrementa o no el IVA, sino que el país mantenga el apoyo del FMI. La principal implicación de un rompimiento sería el corte de las líneas de crédito al sistema financiero nacional, o sea su encarecimiento, en un

momento en el cual varios sectores de la economía están reactivándose. “No comprendo por qué las Cámaras de la Producción se expresaron en contra de subir el IVA, pues yo soy miembro del Consejo de Cámaras y nunca acordamos algo así”, dijo **Fernando Vivero**. “Mantener esa posición pudo revertirse como un boomerang en contra del sector productivo, pues un rompimiento con el FMI podría llevar a que los empresarios pierdan el financiamiento para proyectos de largo plazo”, explicó.



Fernando Vivero, presidente de la Asociación de Bancos Privados.

Parte del fortalecimiento del sistema financiero previsto en la matriz de condicionalidad es mantener las líneas de crédito para financiamiento de capital de operación y de proyectos a largo plazo, dijo Vivero. “La importancia de la aprobación de la tarifa del IVA al 14% es que tanto las instituciones multilaterales como las privadas seguirán considerando al país como sujeto de crédito”.

- “debe haber una publicación sobre la propiedad de activos de los ecuatorianos, para que se tribute sobre las fortunas”;
- los vehículos de lujo deben pagar un alto impuesto.

*Reformar las aduanas, disminuir la evasión del IVA, renegociar los contratos petroleros y reducir el diferencial del crudo Oriente, habrían sido alternativas para no alzar el IVA, según Guillermo Landázuri.*

**“Hay alternativas más amplias que subir el IVA”**

**Guillermo Landázuri**

Uno de los congresistas más conocedores en materia económica, **Guillermo Landázuri**, considera que para financiar el déficit hay que combinar la eficiencia en el uso de los recursos con la austeridad fiscal. “El FMI debía preocuparse por el equilibrio de las finanzas públicas y no por una medida específica como el incremento del IVA en dos puntos, que ya no rendirá más allá de US\$ 120 millones en el 2001. Hay alternativas de financiamiento como la reforma de las aduanas, la reducción de la evasión del IVA, que se mantiene en un 30%, la renegociación de los contratos de exportación de crudo para reducir el diferencial que se maneja con el crudo de referencia



*Ricardo Ulcuango, vicepresidente de la CONAIE.*

WTI”, dijo Landázuri. Manifestó su extrañeza de que “el organismo no se hubiera preocupado por la sostenibilidad del presupuesto que presentó el ministro Yturalde, y que el gobierno haya “eliminado el impuesto a la circulación de capitales y la sobretasa arancelaria sin negociar una sustitución de los mismos”.

Observa que el tope del impuesto a la renta de las personas naturales debería mantenerse en 25%; justificó el incremento de la base exenta del impuesto a la renta como necesario debido a la inflación.

Destacó como aportes importantes que se estimule la reinversión de utilidades de las empresas con una reducción de 5 puntos en la tasa impositiva, y que se puedan destinar recursos del impuesto a la renta a proyectos de medio ambiente para la ciudad de Quito. Espera se presente inmediatamente la reforma a la Ley de Aduanas,

que mejore la recaudación arancelaria y del IVA a las importaciones atacando intereses corruptos.

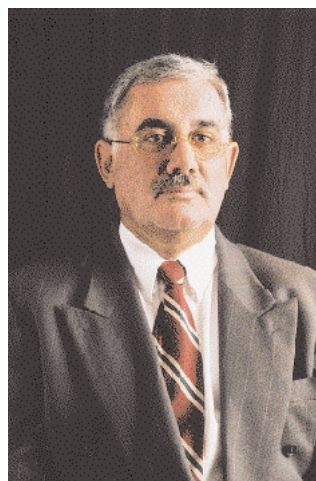
**“Los empresarios siempre han buscado protección tributaria”**

**Fernando Navarro**

El sector productivo y del comercio de la Sierra “apoyó discretamente” el incremento del IVA al 14%, porque



*Guillermo Landázuri, miembro de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario del Congreso.*



*Fernando Navarro, presidente de la Cámara de Comercio de Quito.*

los impuestos nunca fueron la mejor alternativa en los países en desarrollo. “No se le puede exigir el pago de impuestos a quien se muere de inanición, so pretexto de un desarrollo que nunca ha llegado”, dice **Fernando Navarro**. “El sector empresarial siempre ha buscado protección tributaria, porque nosotros somos la fuente de generación de la base de trabajo del país: o género empleo, o pago impuestos para que se compren mochilas escolares”, dijo el directivo, en alusión al caso de corrupción que se dio en el gobierno de Bucaram.

“Con respecto a una mayor tarifa del IVA, ¿cuál es la diferencia entre pagar 12% o 14%? ¡Ninguna!”, señaló. “Sin embargo, somos parte de una contienda mundial de naciones en donde el orden internacional impera sobre nuestras propias voluntades, de modo que hacerse el

sordo con el FMI es una necesidad peligrosa”, pues las consecuencias hubiesen sido un rompimiento de las líneas de crédito, pero “más preocupante aún, un posible bloqueo comercial internacional”.

Sobre la reforma tributaria, Navarro señala como un gran avance la reducción en el pago del impuesto a la renta sobre las utilidades reinvertidas. Cree que se debe incorporar al pago del impuesto sobre la renta a los informales, por lo cual lamenta que no haya entrado en vigencia el régimen simplificado tributario, RISE. Considera positivo que se incorpore una lotería tributaria, aunque fue vetada por el Ejecutivo. **G**