

El nuevo régimen tributario bajo la lupa

< POR JULIO OLEAS MONTALVO >
 INVESTIGACIÓN:
 MA. LORENA CASTELLANOS

La reforma tributaria, impulsada por el gobierno de Rafael Correa, fue debatida velozmente y aprobada por la Asamblea Constituyente. No todo lo que se dice de ella es verdad: hay aspectos positivos y que modernizan el sistema tributario; hay avances en la justicia tributaria y en el objetivo de redistribuir la riqueza. Las voces en contra se refieren a temas puntuales, pero no hay duda de que el cambio traerá una dinámica nueva en las relaciones del fisco, a través del SRI, con la población. A continuación, un análisis claro y completo de la reforma, para que la entienda y la juzgue por usted mismo.

Al finalizar 2007, el gobierno hizo valer su abrumadora mayoría en la Asamblea Constituyente para reformar el régimen tributario. El objetivo es solucionar los que serían sus principales problemas: la evasión y elusión del pago que en 2004 habrían sido de 61,3% en el impuesto a la renta (IR) y de 30,6% en el impuesto al valor agregado (IVA); la injusta estructura tributaria sustentada en impuestos indirectos (IVA e impuesto a los consumos especiales, ICE), que constituyeron 62,7% del total recaudado en 2007; y la inflexibilidad presupuestaria de una economía desregulada.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) ha publicitado la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador (LRET) como una herramienta para fortalecer el aparato productivo, profundizar la “bancarización” e incorporar a más contribuyentes por medio de un nuevo régimen impositivo simplificado (RS).

Sin embargo, la LRET ha exa-

cerbado la oposición de prácticamente todos los que pueden acceder a los medios de comunicación. Desde empresarios y agremiaciones hasta alcaldes como el de Guayaquil, **Jaime Nebot**, para quien la supresión de las preasignaciones y de las “donaciones” del IR (disposiciones generales segunda y tercera de la LRET) constituyen un golpe artero a su autonomía, o **Auki Tituaña**, el galardonado alcalde de Cotacachi, quien considera que se están aplicando las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, “solo que le están dando el nombre de socialismo del siglo XXI”.¹

¹www.multimedios106.com/home/contenidos.php?id=8&identificaArticulo=1249

Más responsabilidad

El establecimiento de una caución equivalente a 10% de la cuantía de cualquier recurso contra actos o procedimientos en los que el SRI persiga la determinación o recaudación de tributos, recargos, intereses y multas (art. 7 de la LRET) ha recibido críticas de todo tipo. El asambleísta **Pablo Lucio Paredes** afirma que esto violenta el derecho al debido proceso “cuando se impide el acceso a la justicia al fijar una caución para poder reclamar frente a decisiones de la administración tributaria”.

El argumento de Lucio-Paredes es consistente en sentido jurídico, pero no considera la legislación comparada (*Cuadro 1*) ni los incentivos que procura la reforma, que no exige que se pague y luego se reclame. Lo que se propone es garantizar 10% de la cuantía a impugnarse y luego reclamar. Esto genera nuevos incentivos, pues obligará a la administración tributaria a tomar medidas estrictamente apegadas a las técnicas de auditoría y control, dentro del marco jurídico. Si se cauciona un reclamo y luego se desiste, el SRI tendrá la obligación de pagar intereses sobre ese 10%.

Hasta 2007, el SRI perdía 90% de juicios. En la administración de **Carlos Marx Carrasco**, se revirtió esa tendencia y se ganó 70% de juicios. También el contribuyente tendrá nuevos incentivos: lo obligará a meditar mejor sus pretensiones y no reclamar simplemente porque las probabilidades de eludir el tributo o de dilatar su pago son muy altas. Otras opciones perfectamente legales, como el amparo constitucional y la casación, han sido poderosas herramientas utilizadas por los abogados para evitar o retrasar las obligaciones tributarias de sus clientes.

La caución de 10% y el interés de 1,5 veces la tasa referencial obligarán a la administración tributaria y a los contribuyentes a proceder con más responsabilidad y también a actuar con mayor diligencia. En el nuevo esquema, si el contribuyente se lanza a la aventura de ganar tiempo o de evadir impuestos, deberá pagar los intereses y, además, 20% de recargo sobre los valores establecidos. Este 20% eleva el riesgo y se constituye en un factor disuasivo que no existía.

Antes de la reforma, si el SRI detectaba la evasión, la opción del contribuyente era más simple: pagar con un recar-

go de 1,1 veces la tasa activa referencial, luego de tramitar el reclamo (¿seis meses, un año?) y, mientras tanto, hacer “trabajar” ese dinero financieramente, obteniendo más de lo que implicaba el recargo. En el mejor escenario, un amparo o un recurso de casación le daban mucho más tiempo o incluso le aseguraban el éxito total. Ahora es diferente: el contribuyente enfrenta un interés de 1,5 veces la tasa activa referencial más 20% de recargo y, si además la administración de justicia demuestra que se cometió dolo, el evasor enfrentará las sanciones penales establecidas.

Esta estructura tributaria ya es antigua en muchos países del mundo. Recuérdese, a manera de ejemplo, que el legendario **Al Capone** no fue encarcelado por violar la ley seca ni por proxenetismo, sino porque pretendió defraudar al Tío Sam. El temor de los evasores está bien fundado y el reto para el gobierno es doble: consolidar el profesionalismo, transparencia e independencia técnica del SRI (la única reforma institucional relativamente exitosa del ajuste neoliberal), y dar cuentas exhaustivas a los contribuyentes del uso de los recursos recaudados.

CUADRO 1

AFIANZAMIENTO DE RECLAMOS: LEGISLACIÓN COMPARADA

España:

Ley General Tributaria, art. 82

Para garantizar los aplazamientos o fraccionamientos de la deuda tributaria, la Administración tributaria podrá exigir que se constituya a su favor aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución.

Perú:

Código Tributario, art. 137

Pago o carta fianza: Cuando las Resoluciones de Determinación y de Multa se reclamen vencido el señalado término de veinte (20) días hábiles, deberá acreditarse el pago de la totalidad de la deuda tributaria que se reclama, actualizada hasta la fecha de pago, o presentar carta fianza bancaria o financiera por el monto de la deuda actualizada hasta por ó (seis) meses posteriores a la fecha de la interposición de la reclamación, con una vigencia de ó (seis) meses, debiendo renovarse por períodos similares dentro del plazo que señale la Administración.

México:

Código Fiscal de la Federación, artículos 65 y 141

Las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán pagarse o garantizarse, junto con sus accesorios...

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento.

Uruguay:

Código Tributario, art. 88

Cuando la Administración dicte resolución declarando o imponiendo una obligación tributaria, si a su juicio existiera riesgo para el cobro de su crédito, podrá exigir constitución de garantía suficiente en un plazo de diez días. Si el interesado no constituye en tiempo las garantías exigidas —interponga o no los recursos contra la respectiva resolución—, la Administración podrá solicitar al Juzgado competente medidas cautelares de las referidas en el artículo anterior. En este caso bastará con la comprobación de los hechos a que alude el inciso precedente.

FUENTE: SRI.

De la culpa al dolo

El cambio del principio de la culpa por el del dolo era necesario para tipificar las infracciones tributarias y dar contenido al principio jurídico de que sin delito no hay pena. En materia tributaria, el dolo supone una acción premeditada para beneficiarse, en perjuicio del Estado.

Dado que ahora los delitos tributarios son dolosos, aunque el contribuyente reconozca su falta y pague la totalidad de

los tributos adeudados, las sanciones penales no se extinguirán por el solo hecho del pago. Para **Mauricio Durango** y **Jorge D. Uribe**, consultores de Moore Stephens Profile, si una actuación tributaria mereció previamente un pronunciamiento de la autoridad que la permita expresamente, sería recomendable que antes de tomar una decisión se consulte cualquier duda al SRI. Si éste no responde, quedará constancia de la buena fe (*Recuadro 1*). Por otro lado, si se pierde una factura, hay formas de comprobar su existencia.

En la legislación anterior también se contemplaba el fraude tributario y la cárcel, pero la LRET facilita los juzgamientos y las sanciones a las faltas. Todo esto supone el fortalecimiento de la capacidad auditora del SRI, la creación de un departamento de fiscalidad internacional y de unidades especializadas para instituciones financieras y petroleras, y el seguimiento de los grupos económicos (recientemente ampliados a 42, que agrupan unas 1.800 empresas) para mejorar el control.

RECUADRO 1

“NO ES CONSTITUCIONAL NI DOCTRINARIAMENTE ACEPTADO DELEGAR AL EJECUTIVO LA CONFORMACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO”

Mauricio Durango y Jorge D. Uribe, Moore Stephens Profile²

Cinco principios regulan el derecho tributario: legalidad, igualdad, proporcionalidad, irretroactividad y generalidad. Según la Constitución, los tributos tienen dos fines: recaudar ingresos y ser instrumento de política económica para promover la inversión, el ahorro y la distribución de riqueza. También establece el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, a una justicia sin obstáculos ni dilaciones y a la presunción de inocencia.

Desafortunadamente, la LRET se separa de varios de estos principios, aunque cabe destacar que suprime la posibilidad de cometer delitos tributarios culposos (omisión de la diligencia exigible a alguien, que implica que el hecho injusto o dañoso resultante motive su responsabilidad civil o penal) y, en adelante, éstos solo serán dolosos (voluntad deliberada de cometer un delito a sabiendas de su ilicitud), lo que incorpora la presunción de inocencia.

En cambio, no es conveniente delegar al presidente de la República la facultad de establecer elementos esenciales del sistema tributario, como las distintas categorías o bases imponibles para el régimen impositivo simplificado. En materia de tributos, todos los elementos esenciales deben estipularse en la ley; no es recomendable admitir el criterio de los contribuyentes y tampoco el de la administración, para resguardar la seguridad jurídica.

Establecer una caución de 10% para que el contribuyente pueda plantear un juicio en contra de una glosa atenta contra el derecho de libre acceso a la justicia. Esta obligación incluso contraviene tratados internacionales suscritos

por el Ecuador.

Entre las penas incluidas en la reforma destacan la suspensión de actividades y —más grave— la cancelación de matrículas, permisos y registros públicos (como la matrícula profesional, sin la cual no se puede ejercer). Este tipo de sanciones debe considerar el derecho a una subsistencia mínima y decente y, si no se las limita, atenta contra los derechos humanos. La sanción es necesaria pero, si se busca el pago de lo adeudado, la conculcación de la posibilidad de ejercer la actividad o profesión impide este objetivo.

Sanciones más graves para ciertos delitos (retener dolosamente lo adeudado, por ejemplo), como la reclusión menor, implica equipararlos a delitos que socialmente son considerados mucho más dañinos. Las sanciones por contravenciones y faltas reglamentarias también se endurecieron y no están tipificadas en el Código Tributario. Será el SRI, en función de las definiciones de ese Código, el que determine si se ha cometido una contravención o una falta reglamentaria.

La LRET respeta el principio de irretroactividad, pues señala que, si se cometió una infracción de tipo penal en períodos anteriores, se sancionará con la ley anterior, pero con el proceso actual.

La acción de tipo penal se inicia, en la mayoría de delitos, únicamente cuando los actos de la administración sean firmes o sus resoluciones ejecutoriadas. Es decir, cuando no se los haya impugnado en la forma y tiempo adecuados o cuando, habiéndoselo hecho y dis-

cutiéndolos en los tribunales tributarios, se dicte una sentencia y ésta se ejecute. Esto permite que el contribuyente ejerza su defensa primero en el campo tributario, antes de que se inicie la acción penal.

Llama la atención, sin embargo, el hecho de que el acto firme o la resolución ejecutoriada expedidos por la administración tributaria ahora se conviertan en la indagación previa en materia fiscal tributaria. Atenta a la imparcialidad de la justicia que sea la misma autoridad tributaria quien actúe como parte de la administración de justicia, al dar a la glosa, acto o resolución firme o ejecutoriada la calidad de indagación previa. Debió mantenerse la intervención de un tercero independiente, como el fiscal, para efectuar la indagación previa.

La reforma evidencia una relación desigual entre el Estado y el contribuyente, como en el hecho de que los intereses adeudados por obligaciones tributarias no satisfechas en el tiempo que señala la ley se generan automáticamente —sin necesidad de pronunciamiento. En cambio, en caso de reclamos por cobros excesivos los intereses a favor del contribuyente se generan solo desde que se los interpone.

También es controversial la eliminación de la obligación que tenía el Estado de pronunciarse dentro de 180 días, en casos de impugnaciones o reclamos. En la actualidad, si el SRI no se pronuncia, se considera que existe silencio negativo, es decir, negativa pura y simple. La absolución de reclamos en un tiempo prudencial brindaba al contribuyente la seguridad de que éstos serían resueltos en un plazo perentorio, para beneficio de la agilidad y certeza para los contribuyentes.

² Conferencia en la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, 11 de enero de 2008.

Más contribuyentes

La LRET establece un régimen simplificado (RS), para el pago del IR y del IVA, al que se pueden acoger:

- Las personas naturales que desarrollen actividades de producción, comercialización y prestación de servicios a consumidores finales con ingresos menores a \$ 60.000 anuales y que empleen menos de 10 personas.

- Las personas naturales que perciban ingresos en relación de dependencia que también desarrollen actividades económicas en forma independiente, con ingresos menores a \$ 60.000 anuales y que empleen menos de 10 personas.

- Las personas naturales que inicien actividades económicas cuyos ingresos presuntos no excedan de \$ 60.000 anuales.

El RS pretende incluir en la institución tributaria a toda la población productiva y ampliar la información tributaria generada por las transacciones económicas de todo nivel. Pero no pueden atenerse a éste quienes hayan sido agentes de retención; los agentes de bolsa, bienes raíces y de aduanas; publicistas, promotores de espectáculos públicos, profesionales en libre ejercicio, productores de bienes y servicios gravados con ICE, y dueños de estaciones de combustibles, imprentas y casinos.

El RS establece siete categorías de ingresos (desde 0 hasta \$ 60.000) para siete sectores (comercio, servicios, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, agricultura y minería), con cuotas

de aportación mensuales que oscilan entre \$ 1 y \$ 182 (Cuadro 2). Esto significa impuestos sobre el ingreso mensual que oscilan entre 0,2% y 3,6%.

Los inscritos en el RS no pagarán anticipos de IR, no serán objeto de retenciones en la fuente por IR e IVA, y tendrán autorización solo para emitir notas o boletas de venta que no darán derecho a crédito tributario de IVA. Pero deberán solicitar facturas al adquirir bienes y contratar servicios, salvo que se trate de otro inscrito en el RS.

Sin embargo, estos contribuyentes especiales deberán inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes, pero no tienen obligación de llevar contabilidad ni de presentar declaraciones de IR e IVA. El SRI puede “reategorizar” o excluir de este trato preferencial, de oficio, a cualquier beneficiario, bajo ciertas condiciones establecidas en la LRET. Las auditorías y sanciones se ejecutarán conforme a las disposiciones del Código Tributario.

El SRI estima que gracias al RS podrá incorporar unas 300 mil personas más a las obligaciones tributarias pero, por el momento, no puede anticipar los montos recaudados adicionales. Ya está desarrollando procedimientos para calificar a los beneficiarios, a partir de la información disponible en sus bases de datos y en las de terceros. El objetivo es evitar la incorporación de sociedades o negocios grandes, administrados por personas naturales, profesionales y otros excluidos por la LRET (Recuadro 2). Se prevén 180 días para instrumentar los mecanismos de inscripción, recaudación y control de los contribuyentes que opten por acogerse a este nuevo régimen.

RECUADRO 2

“PARA CONSTRUIR UNA SOCIEDAD CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, HAY QUE PAGAR IMPUESTOS”

Carlos Marx Carrasco,
director general del SRI

En el Ecuador las leyes tributarias han sido aprobadas para beneficio de los evasores. La reforma tributaria del gobierno de **Rafael Correa** fue preparada para fines colectivos, sin presión de poder económico alguno, buscando la equidad social y la suficiencia recaudatoria para el desarrollo humano. Al cometer fraude fiscal, se violentan las leyes humanas y hasta los Diez Mandamientos. Los evasores han sido muchos, uno de ellos incluso se arrojó cuando está en campaña electoral. ¿Cómo compatibiliza su práctica religiosa con su práctica evasora?

Los objetivos que busca la LRET no eran posibles con los problemas que arrastraba el sistema tributario: fuerte evasión y elusión, inequidad jurídica y recaudatoria, debilidades del aparato productivo y un Estado ausente de la regulación. La reforma provee herramientas para combatir la evasión y hacer de la política tributaria un instrumento de equidad. También establece mecanismos jurídicos e incentivos para una reactivación sostenida de la economía y para recuperar el papel del Estado en materia regulatoria.

El año pasado, la recaudación tributaria implícita creció más de 20%. Si estuviésemos incrementando impuestos, probablemente cabría decir que el momento de la reforma no fue el más propicio. Pero, como básicamente se trata de crear herramientas para combatir la evasión y eliminar los escudos fiscales, no se puede afirmar que la producción se desanime porque se cobra el impuesto señalado en la ley. Lo que se busca desanimar es la voluntad de evadir el pago.

Esta reforma representa un pacto social concretado en un pacto fiscal. Se

CUADRO 2

CATEGORÍAS DE PAGO DEL RÉGIMEN SIMPLIFICADO

Ingreso mensual		Cuota mensual por actividad (\$)						
Mínimo (\$)	Máximo (\$)	Comercio	Servicios	Manufactura	Construcción	Hoteles	Transporte y restaurantes	Agrícolas, minas, canteras
0	417	2	3	2	3	5	1	1
417	833	6	16	10	11	19	2	2
833	1.667	12	32	19	23	38	3	3
1.667	2500	22	60	35	43	66	4	5
2.500	3.333	30	91	49	61	105	13	8
3.333	4.167	39	131	63	95	144	27	12
4.167	5.000	53	180	90	135	182	49	15

FUENTE: SRI.



Sociedad Norma.

asiste a un proceso histórico de construcción de democracia; el pueblo ecuatoriano votó por un proceso transformador para el cual los candidatos de Acuerdo País obtuvieron 70% de la votación. Esta nueva democracia permite la participación de las minorías. En el país difícilmente se han aprobado leyes de tanta trascendencia como ésta con dos tercios de respaldo. Si esto no es un pacto fiscal, ¿qué es?

El cambio tributario se concertó en 2007 con actores económicos y sociales. La LRET no se hizo a imagen y semejanza de la izquierda pura y dura; pero no se puede desconocer que tiene empatía ideológica con la tendencia de centroizquierda, que antes nunca fue invitada. Quienes ahora ya no tienen la mayoría hablan de que no hay democracia. Esta reforma conseguirá mejorar la recaudación tributaria cobrando a aquellos sectores que no han pagado y que tratan de justificar éticamente su conducta diciendo: “como no se gasta bien, no pago”. En un Estado social de derecho, el cumplimiento de la ley no puede condicionarse. Claro que es necesario mejorar la calidad del gasto e inversión pública y este gobierno lo está haciendo. Cuando, año tras año, la sociedad vea que esto ocurre, mejorará el nivel de aceptación del pago de impuestos. Según una encuesta de la Cepal (2006), en el Ecuador apenas 12% pagaba gustoso los impuestos, mientras en Uruguay lo hacía 50%.

No es verdad que la LRET haya conferido poderes desproporcionados al SRI. Las competencias son las mismas y no tiene potestad para pedir u ordenar la prisión o reclusión. Las reformas al Código Tributario establecen límites a las competencias de la administración y de la justicia tributaria. Se tipificaron los delitos y se endurecieron las sanciones, pero no por esto el SRI tiene más o menos poder. El SRI busca cumplir y hacer cumplir las leyes tributarias. En el ámbito judicial, con apego estricto al debido proceso, el SRI hace el traslado a los órganos judiciales competentes. ¿Por qué se habla de persecución y se llega a sostener que la reforma tributaria fue dirigida a una persona? ¿Existe en el Ecuador una sola persona tan importante como para aprobar una ley dirigida en su contra?

El SRI de hoy se parece muy poco al de 2006. El modelo organizacional es opuesto al modelo por departamentos. En el trato con los contribuyentes, se facilita al que voluntariamente cumple, se ayuda al que quiere cumplir, se persuade al que no quiere cumplir y se exige a quien ha decidido no cumplir. En el modelo anterior, la disuasión y la persuasión eran muy pobres. Cuando mejore la cultura tributaria y cumplan todos, como ocurre en EEUU, Europa y Chile, ya no hará falta la reglamentación sancionatoria. Si se quiere construir una sociedad con igualdad de oportunidades, hay que pagar impuestos.

Desde el punto de vista técnico, es razonable mantener un margen de flexibilidad en la política tributaria. Éste es el caso con la exclusión de ciertos bienes agrícolas para el pago del IVA. La política tributaria necesita respuestas de largo plazo y de corto plazo, en momentos especiales que requieren medidas oportunas. Esto deberá complementarse con el cambio constitucional para dotar al Ejecutivo de ciertas competencias tributarias, de manera similar a lo que ya ocurre con la política arancelaria.

Impuesto a la renta

La LRET establece una tabla de pago del IR superior a la anterior, que va de 0%, para personas con ingresos de hasta \$ 7.850 al año, hasta 35%, para personas con ingresos superiores a los \$ 80.000 al año (Cuadro 3). Esta modificación afecta más a las personas con altos niveles de ingresos, es decir a quienes ganan más de \$ 5.000 al mes.

Esta base imponible más severa ha sido compensada con más causales de exoneración: los décimos (tercero y cuarto), los intereses de depósitos a más de un año plazo y las empresas que contraten nuevo personal y mantengan en su nómina a discapacitados, podrán eximirse del pago del IR. Además, se permite la concurrencia de exoneraciones para discapacitados y personas de la tercera edad.

CUADRO 3
IMPUESTO A LA RENTA 2008
INGRESO ANUAL

Fracción básica	Exceso hasta	Imp. fracción básica	% Imp. fracción exenta
	7.850		0%
7.850	10.000		5%
10.000	12.500	108	10%
12.500	15.000	358	12%
15.000	30.000	658	15%
30.000	45.000	2.908	20%
45.000	60.000	5.908	25%
60.000	80.000	9.658	30%
80.000	en adelante	15.658	35%

FUENTE: LRET.

La reforma discrimina entre personas con un mismo nivel de ingresos pero con diferentes tipos de gasto, otorgando preferencia a aquella que tiene familia a su cargo y debe gastar en vivienda, educación y salud. Ahora las personas naturales pueden deducir sus gastos personales, los de su cónyuge y los de sus hijos menores de edad, hasta por la mitad de sus ingresos gravados, por un máximo de \$ 10.200. Esto significa que los contribuyentes de ingresos medios y bajos podrían pagar menos IR, dependiendo de su capacidad para hacer valer este derecho ante el SRI y de la predisposición de éste a viabilizar ese derecho. En el caso contrario, todos pagarán más IR.

El IR tiene ahora una clara intención

redistributiva, pero el procedimiento para declarar el anticipo a pagarse (art. 96) ha sido muy cuestionado por el sector productivo, por considerarlo contrario a la generación de empleo y a la expansión de las inversiones (Recuadro 3).

Según la estructura de declarantes que maneja el SRI, quienes definitivamente pagarán más IR serán aquellas personas con ingresos anuales de al menos \$ 57.000, que representan menos de 0,2% de la población económica activa, PEA (unas 10.600 personas). En este segmento de la población, el SRI estima que en 2008 podría extraer \$ 60 millones más por IR. Otro 6% de la PEA (unas 260.000 personas), con ingresos de entre \$ 7.850 y \$ 57.000, podría evitar el pago de hasta \$ 40 millones, si es capaz de ejercer su derecho a las exoneraciones planteadas en la LRET. El restante 93,8% de la PEA, unas 4 millones de personas, está exento del pago del IR, pues tendrían ingresos anuales menores a \$ 7.850.

Antes de la reforma, todo heredero debía pagar 5% de IR por el valor de las herencias recibidas, sobre un monto básico desgravado de \$ 7.850. La LRET establece que los herederos menores de edad y discapacitados no pagarán IR, sea cual sea el monto recibido. Igual tratamiento tendrán quienes reciban una herencia inferior a \$ 50.000, mientras que para montos superiores a \$ 50.000 se ha fijado una nueva tabla que comienza en 5%, para herencias de entre \$ 50.000 y \$ 100.000, y termina en 35% para herencias a partir de \$ 600.000. Y si el heredero se encuentra en el primer grado de consanguinidad con el causante (hijo), las tarifas de la nueva tabla se reducirán a la mitad.

¿Cuántos ecuatorianos heredarán \$ 500.000 o más, para los cuales este impuesto podría considerarse gravoso? El barullo despertado por la modificación del IR a las herencias podría explicarse en la esperanza poco realista de la clase media de terminar su ciclo de vida como clase pudiente. Y, en todo caso, es un barullo desproporcionado para un impuesto que en 2007 habría representado alrededor de \$ 4 millones.

RECUADRO 3

“NO INVIERTA, PORQUE DE TODAS MANERAS SERÁ CASTIGADO CON MÁS IMPUESTOS”

Ignacio Pérez,
presidente de Expoflores

La reforma tributaria es ilegal, inconstitucional y viola el estatuto de la Asamblea Constituyente. De todas maneras, la LRET debería pasar por el proceso de referéndum. Y, ¿si no pasa? Se la hizo entre gallos y medianoche, y el gobierno no escuchó las observaciones del sector privado. En las reuniones previas, Carlos Marx Carrasco relató lo que incluiría la LRET, pero nunca conocimos un texto concreto. Carrasco contaba lo que quería contar; los sectores productivos se enteraron del texto solo cuando estuvo aprobado y, cuando se pidió una copia del borrador, dijo que no estaba autorizado por el presidente de la República.

Se ha optado por la táctica de los hechos consumados. Pero si no se realiza un conjunto de cambios, la LRET provocará una caída de la inversión privada, menos plazas de trabajo, menos bienestar social. En el sector floricultor, se han paralizado varias inversiones grandes (unas 100 ha por un valor cercano a los \$ 15 millones) y desde octubre de 2007 también varias inversiones pequeñas (mantenimientos y ampliaciones menores de superficie cultivada), debido a la reforma tributaria, al incremento del salario básico y a la posible terminación del Atpdea. El panorama para 2008 no es bueno.

Sin embargo, un cambio positivo es que las importaciones de ciertos bienes de capital para el sector agrícola no paguen IVA, aunque esto vaya a ser “de acuerdo con las listas que establezca el presidente de la República”, lo que es demasiado discrecional. El ahorro interno no se incentivará por no cobrar IR por depósitos mayores a un año, y menos por castigar con 0,5% la salida

de capitales. Si el país no genera confianza, estas medidas no evitarán la fuga de capitales. Más todavía, en el caso de la exportación de flores en aerolíneas internacionales, si se paga internamente el flete, cuando las empresas remitan esos valores a sus casas matrices se causará una retención de 0,5% que significará un mayor costo para el exportador ecuatoriano.

La deducción por contratación neta de trabajadores es un incentivo al empleo que será contrarrestado por el anticipo del IR. El SRI engaña al contribuyente cuando habla de anticipo. Independientemente del resultado contable final, la empresa pagará al menos un mínimo, aunque no haya renta (la diferencia entre ingresos y costos y gastos). Pero el art. 96 también grava el patrimonio, los costos y gastos, el activo total y las ventas gravables. No se grava la renta, sino la estructura económica total de la empresa. Algunos casos:

Si repunta la inflación, los costos de producción se incrementan. En el balance esto produce menos utilidad o incluso pérdidas. Con la fórmula del art. 96, b.2, al incrementarse los costos y gastos se pagarán más impuestos.

En una operación medianamente rentable, las utilidades se pueden distribuir y/o capitalizar. Hasta se puede reinvertir 100%, luego de deducidas las utilidades repartidas a trabajadores y la reserva legal. Supóngase que una parte se reinvierte y otra se reparte. Esa reinversión incrementa el patrimonio y esto a su vez incrementa el impuesto. El mensaje es “no reinvierta porque si crece, o reinvierte, genera más impuestos”, independientemente del resultado económico de la empresa.

Si se pretende aumentar el tamaño de la empresa por medio de un crédito, éste va a la cuenta del pasivo y genera un gasto financiero. A mayor gasto, más impuesto. Si se obtiene un crédito es para algo (materia prima, se lo dejo en caja o se compra maquinaria). Todos estos rubros son parte del activo y, si crece, también crece el impuesto.

Si se hace una inversión, es para vender más, aunque no necesariamente en el año en que se la hizo. Pero esta operación incrementa los ingresos e incrementa los impuestos.

¿Y si invierte en mangos (demoran cuatro años en producir), palma africana (cinco años), forestación (20 años) o cacao (cuatro años)? En el momento de la inversión crecen el activo y el patrimonio, y empieza a pagar impuestos, aunque no venda ni perciba más renta. La reforma castiga la inversión. No importa si hay renta o utilidades, la empresa siempre deberá pagar, aunque pierda dinero. Proyectos del gobierno como 50.000 ha más de palma africana o más exportaciones de cacao se verán afectados, pues no se pueden pagar impuestos cuando no se vende.

También las personas naturales obligadas a llevar contabilidad serán afectadas. Primero porque la tasa impositiva sube hasta 35% y, además, porque el Art. 95 obliga a declarar el patrimonio. Una casa de habitación, por ejemplo, produce gasto, no renta. La ley castiga el patrimonio y obliga a pagar impuestos por algo que no genera renta. Otro es el caso de propietarios de departamentos para arriendo que sí generan renta.

El anticipo establecido en el art. 96 de la LRET, que reforma el art. 41 de la Ley de Régimen Tributario Interno, anula cualquier descuento por contratación de personal. Para determinar el valor de los anticipos liquidables se deducirán

retenciones en la fuente, que suelen ser mínimas y, en el caso de los exportadores, inexistentes. Si en el ejercicio el contribuyente reporta un IR causado superior al mínimo, se debe cancelar la diferencia. En este caso sí funciona el anticipo, pero si no existe IR o si es de un valor menor, se tiene derecho a reclamo, que solo se lo considera como crédito tributario para los cinco ejercicios posteriores.

“Lagarto que traga no devuelve”. Supóngase que no hay pérdida y el anticipo mínimo es más alto que el impuesto causado. En este caso los excedentes pagados nunca serán recuperados. Si reclama, le darán papeles y, pasados cinco años, ya no puede reclamar. Es absurdo que, si una empresa tiene problemas (descapitalización, pérdidas, etc.) deba pagar anticipos. No se pagará impuesto a la renta, sino al patrimonio, a los activos, a los ingresos, costos y gastos.

¿Y la equidad? La LRET no es igual para todos. Es razonable que se exoner de este pago a la tierra localizada por encima de 3.500 msnm y a inmuebles en áreas de protección. Pero es discriminatorio eximir a los inmuebles de comunas, pueblos indígenas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores, legalmente reconocidas. Este impuesto lo pagarán quienes no pertenezcan a estas confederaciones. Casi con nombre y apellido, están exentos los mayores propietarios de tierra del Ecuador. Esto no es equidad.

Tampoco lo es la limitación del derecho a la defensa. La LRET advierte al contribuyente que no reclame, a menos que pague una caución. Se argumenta que cauciones similares existen en otros países, pero si se trata de copiar, que se copie también lo bueno. En Colombia, por ejemplo, durante los cinco primeros años, el inversionista no paga IR; aquí suce-

de lo contrario, aunque no produzca ni venta, debe pagar IR.

Parecería que la LRET parte de casos de excepción para generalizarlos. La obligación de las personas naturales, de declarar su patrimonio, se ha justificado en la necesidad de controlar el enriquecimiento ilícito, pero habrá mil maneras legales de evitar este control. Como algunos exportadores tienen empresas *offshore* para evitar el impuesto a la renta, se complica el régimen general y se opta por un sistema en el que se termina pagando impuestos por todo, menos por la renta. El espíritu de la ley parece decir “todo ecuatoriano es tramposo, todo ecuatoriano evade” y, en consecuencia, hay que demostrar la inocencia, que antes se presumía. En la LRET se es culpable hasta que se demuestre lo contrario.

Cualquiera sabe que la riqueza de una empresa se refleja en el patrimonio, no en el capital social pagado. Es un error craso, quizá mal intencionado, que el inciso cuarto del art. 67 mencione 300% del capital social pagado y no del patrimonio. ¿Qué pasará con las empresas de microcrédito?

La deducción de 10% en la tarifa del IR (art. 92) no beneficia al sector agropecuario, que no es intensivo en el uso de maquinaria y equipo. Si se invierte en nuevas variedades de rosas, más plantaciones de caña, palma o cacao, como no son ni maquinaria ni equipo, no se consideran inversiones deducibles.

La retención de intereses por créditos externos está incrementando 25% la tasa de interés negociada. Existen empresas agrícolas que, habiendo contratado préstamos en el exterior, son exigidas a respetar sus contratos y pagar la tasa pactada. Al menos dos empresas florícolas ya han tenido que consignar la retención del 25% y remitir al LAAD —Latin American Agribusiness Development Corporation— el pago de acuerdo al contrato original. En la realidad esta disposición está encareciendo el crédito en 25%.



Sociedad Mora

El IVA, ¿factor de desarrollo?



En la actualidad, el IVA —impuesto indirecto por excelencia, es decir que puede ser trasladado por los productores o comerciantes al consumidor final— constituye la fuente de ingresos no petroleros más importante del Estado. Durante la campaña electoral, el presidente **Correa** ofreció reducir la tasa del IVA de 12% a 10%, pero concretar este ofrecimiento le hubiera restado al fisco más de \$ 400 millones por año.

La LRET establece que no causarán IVA las cuotas o aportes de los condóminos para el mantenimiento de los condominios (art. 105) y deja a discreción del Ejecutivo la reglamentación de la tarifa cero para insumos y maquinaria agrícola, medicamentos y drogas de uso humano (artículos 106-108). También establece tarifa cero para los bienes que adquieran las entidades y empresas públicas que perciban ingresos exentos del IR, la energía eléctrica y las lámparas fluorescentes (art. 109), para los servicios de transporte de petróleo crudo y derivados, servicios de salud, medicina prepagada, de fabricación de alimentos y de educación en todos los niveles (art. 111-112), los servicios prestados a instituciones del Estado y empresas públicas, los seguros y reaseguros de salud, vida, asistencia médica y accidentes personales y de tránsito (art. 115).

Pero elimina de la tarifa cero a los servicios prestados por profesionales con título de instrucción superior, con lo que ahora éstos deberán facturar (art. 113), y el crédito tributario por exportación de bienes solo será posible si los exportadores han pagado y retenido el IVA en la adquisición de bienes que exportan (art. 116). Se tendrá derecho a crédito tributario por el IVA pagado en la utilización de bienes y servicios gravados con este impuesto, siempre que tales bienes y servicios se destinen a la producción y comercialización de otros bienes y servicios gravados.

Solo se devolverá a los exportadores registrados en el SRI el IVA pagado en adquisiciones de bienes, materias primas, insumos, servicios y activos fijos, empleados en la fabricación y comercialización de bienes que se exporten, pero esto no es aplicable a la actividad petrolera en lo referente a extracción, transporte y comercialización de petróleo crudo ni a ninguna otra actividad relacionada con recursos no renovables.

Todas estas reformas tienden a reducir los costos de producción, a incrementar el ingreso real de los consumidores y a aclarar las responsabilidades tributarias de los exportadores.

ICE con objetivos sociales

El ICE es un impuesto cuyo fin es desincentivar el consumo de bienes considerados suntuarios o nocivos para la salud. Este impuesto, aplicado a los servicios de telecomunicaciones, contrariaba su objetivo social; fue un recurso empleado para tratar de mantener el equilibrio fiscal. Su eliminación da más coherencia a la política tributaria y beneficia a todos los usuarios de las telecomunicaciones, con excepción de quienes acceden a los servicios de televisión codificada.

Las reformas de la LRET establecen cuatro grupos de bienes y servicios gravados con ICE (*Cuadro 4*), que muestran tarifas que penalizan el consumo de cigarrillos (antes con ICE de 98%), bebidas alcohólicas (antes con ICE de 32%), las armas de fuego, los servicios de casinos y las membresías de clubes privados (que antes de la reforma no pagaban ICE).

Hasta 2007, el ICE para vehículos tenía una tarifa plana de 5,15%, que

ahora sube hasta 35% para vehículos de menos de 3,5 toneladas, con precios de venta al público superiores a \$ 40.000. Si bien esta medida afecta a una minoría de la población con gran capacidad adquisitiva, tiene la virtud de reducir la demanda de vehículos importados de cilindradas superiores a los 2.000 cc, que representan una carga social importante, dada la decisión del gobierno de mantener los subsidios a los combustibles. Además, esta medida también contribuirá a frenar en algo los crecientes déficit de la cuenta corriente.



El ICE no incluye el impuesto al valor agregado. La base imponible de los productos sujetos a éste, de producción nacional o importados, se determinará basada en el precio de venta al público sugerido por el fabricante o importador, o en los precios referenciales que establezca anualmente el director general del SRI. La base imponible para los servicios gravados será el valor con el que se facture al usuario final, excluyendo los valores correspondientes al IVA. La base imponible para los servicios de casinos, salas de juego y otros juegos de azar será el valor de las fichas u otros medios utilizados para las apuestas. Los productos destinados a la exportación están exentos de ICE.

Nuevos impuestos

Aunque el gobierno reiteradamente ha dicho que la LRET no crea impuestos, su título cuarto contiene tres "impuestos reguladores":

1. El art. 155 de la LRET creó un impuesto a la salida de divisas (ISD) sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las entidades del sistema financiero. Su tarifa es de 0,5% y los sujetos pasivos son las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades privadas. Los agentes de retención de este nuevo impuesto son las sociedades financieras.

Están exoneradas del ISD los pagos por importaciones, las repatriaciones de las utilidades de empresas extranjeras (si no se dirigen a paraísos fiscales), los pagos de capitales e intereses de créditos externos registrados en el Banco Central (si no se dirigen a paraísos fiscales), los pagos de primas de reaseguros y los consumos realizados en el exterior por medio de tarjetas de crédito.

Hace más de 25 años, el nobel de Economía **James Tobin** propuso gravar las transacciones en divisas en todo el mundo, para iniciar la reforma del obsoleto sistema monetario internacional vigente. En 1997, **Ignacio Ramonet**, director de *Le Monde Diplomatique*, apoyó el llamado "impuesto Tobin" (entre 0,1% y 0,5%), que luego fue promovido sin mayor éxito por las ONG que se manifestaron en Génova, Seattle y Cancún, articuladas en el Foro Social de Porto Alegre. Este impuesto es un contrapeso mínimo contra la especulación financiera, que sigue recibiendo el apoyo del FMI y del BM, baluartes del dogma de la libre circulación de capitales, y una de las principales causas de las crisis de México (1995), sudeste asiático (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y Argentina (2000-2001).

2. En un país extremadamente dependiente de las rentas de la naturaleza (petróleo y, según parece, próximamente minas), el gobierno ha decidido curarse en sano y establecer un

CUADRO 4 TARIFAS DEL ICE	
Bien o servicio	Tarifa
I	
Cigarrillos	150%
Cerveza	30%
Bebidas gaseosas	10%
Bebidas alcohólicas	40%
Perfumes	20%
Videojuegos	35%
Armas de fuego	300%
Focos incandescentes	100%
II	
Camionetas y furgonetas de hasta \$ 30.000	5%
Vehículos de hasta \$ 20.000	5%
Vehículos de \$ 20.000 a \$ 30.000	15%
Vehículos de \$ 30.000 a \$ 40.000	25%
Vehículos de más de \$ 40.000	35%
Aviones y avionetas de uso particular, motos acuáticas, cuadroneos, yates y barcos de recreo	15%
III	
Servicios de televisión pagada	15%
Servicios de casinos, salas de juego	35%
IV	
Cuotas y membresías de clubes sociales, superiores a \$ 1.500 anuales	35%

FUENTE: LRET.

impuesto a “los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables” (art. 164 de la LRET). Se consideran extraordinarios aquellos ingresos percibidos por las empresas contratantes generados en ventas a precios superiores a los previstos en los respectivos contratos.

La tarifa del impuesto es de 70%, bastante inferior al 99-1 que fijó el gobierno hace varios meses, por lo que se puede considerar que este nuevo impuesto es parte de una estrategia bien coordinada, con el fin de obligar a las empresas extractivas a renegociar sus contratos conforme a las nuevas reglas de juego.

3. Los propietarios de predios rurales comprendidos dentro de un radio de 40 km de las cuencas hidrográficas, canales de riego o fuentes de agua, deberán pagar uno por mil de la fracción básica no gravada del IR por cada hectárea o fracción que sobrepase las 25 ha. El valor de este impuesto, multiplicado por cuatro, será deducible para el cálculo de la

renta generada exclusivamente por la producción de la tierra.

85% de las propiedades rurales del país tiene menos de 20 hectáreas y, en consecuencia, sus propietarios estarán eximidos de este impuesto. Pero si solo 13% de las propiedades agrícolas tienen más de 25 ha, concebir este impuesto como un incentivo para el uso productivo de la tierra es muy relativo.

Los fisiócratas —los primeros economistas, en el sentido moderno de la palabra— sostenían que, como la producción de la tierra era lo único que acrecentaba la riqueza, era la única actividad que debía ser gravada por el Estado. Por supuesto que, en la actualidad, nadie sostendría tal idea, más todavía en una sociedad cuyas más profundas raíces históricas fueron sembradas por aristócratas terratenientes, siempre dispuestos a exonerarse de responsabilidades fiscales. Ahora, el movimiento pendular de la historia beneficia con esas exoneraciones a comunas, pueblos indígenas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas, y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores.

¿Por qué declarar el patrimonio?

Una de las más aberrantes consecuencias sociales de la corrupción ha sido el enriquecimiento ilícito. Según el SRI, la obligación de declarar el patrimonio permitirá obtener una línea de base, a partir de la cual se podrá monitorear y, con información cruzada, detectar si existen ingresos no declarados sobre los que no se habrían pagado impuestos. Si bien el enriquecimiento ilícito no compete al SRI, la declaración patrimonial le permitirá ampliar su información. Se busca detectar la coherencia del incremento patrimonial de un año con el del siguiente.

Con esta herramienta, si una persona tuvo un incremento patrimonial de \$ 150 mil (expresado en la compra

de un mueble, un yate, un vehículo...) y, en ese mismo período fiscal, solo declara ingresos por \$ 50 mil, su incremento patrimonial no sería consistente y, por lo tanto, ese incremento no justificado se considerará parte de la renta gravada. El SRI podrá ejercer la facultad de determinación, presumiendo que esa persona no declaró todos sus ingresos, conforme con su variación patrimonial.

El temor del sector privado radica en la seguridad de esa información, en la confidencialidad y en el resguardo que debe garantizarse a las empresas, pero no puede considerarse discriminatorio. Los funcionarios públicos ya están obligados a declarar su patrimonio todos los años; el problema radica en que solo un reglamento determinará qué personas tendrían que hacer la declaración patrimonial.

El factor incertidumbre



Una parte de las reformas de la LRET son de aplicación inmediata, pero otras requieren reglamentos. En el caso del IR quedan dudas. ¿Cuál será el período de ajuste para que todos los contribuyentes se sometan a una ley conocida y a reglamentos desconocidos? Formalmente, la Ley rige desde el 1 de enero de 2008, pero en casos de incumplimientos en enero, febrero y quizá hasta marzo, ¿serán igual de fuertes las penas?

Los reglamentos necesarios para aplicar la LRET deberá promulgar el presidente de la República en noventa días, contados a partir del 29 de diciembre de 2007. Esta gran discrecionalidad es fuente de incertidumbre y puede dar lugar a cabildos de la más variada índole. Entre los temas que deberán reglamentarse destacan los términos y porcentajes sobre “partes relacionadas” (art. 56); las instituciones de carácter privado sin fines de lucro exentas del IR (art. 9); los requisitos de los comprobantes de venta (artículos 66, 67, 69 y 73); las especificaciones de emisión de comprobantes de venta (art. 145); los tipos de gastos personales posibles de deducción, inclusive “otros que establezca el reglamento” (art. 73); para los precios de transferencia, los métodos de aplicación del principio de plena competencia (art. 78); las personas naturales obligadas a llevar contabilidad (art. 79); la forma

de pago de herencias y legados (art. 91); la declaración del patrimonio de las personas naturales (art. 95); la forma y el plazo de pago del anticipo del IR (art. 96); el pago del IVA (art. 123); el régimen simplificado (art. 141); el impuesto a la salida de divisas (art. 161), y el impuesto a las tierras rurales (art. 181).

En el caso del impuesto a los ingresos extraordinarios (art. 164 y subsiguientes), si el precio base no hubiera sido especificado en el contrato, el presidente de la República podrá intervenir vía decreto ejecutivo para fijarlo, lo que repercutirá en la base imponible. Si las empresas extractivas no son suficientemente acuciosas al momento de firmar sus contratos, quedarían a expensas del Ejecutivo, y no de la ley, que se supone fuente única de la base imponible.

Para compensar la eliminación de las preasignaciones y de las “donaciones” del IR, el presidente de la República establecerá mediante decreto los parámetros y mecanismos de compensación, que se cargarán al Presupuesto General del Estado, que debería ser al menos equivalente a lo recibido en el último ejercicio económico, y se ajustará anualmente según el deflactor implícito del PIB. Esta medida confirmará la oposición de las alcaldías más grandes del país y de las universidades, principales beneficiarias de una estructura fiscal inequitativa, excluyente y concentradora.

En un plano más amplio, la opción de cambio del régimen tributario impulsada por el presidente Correa no deja de ser riesgosa. ¿Qué pasará si en el próximo referéndum no se aprueba la nueva Constitución Política? Esta pregunta no le gusta al director del SRI, Carlos Marx Carrasco, para quien esa posibilidad sería un tropezón en el proceso de transformación política, económica y social iniciado por el gobierno. Sin embargo, sostiene que la nueva Ley Tributaria no contraviene la Constitución de 1998. “Aunque el pueblo no apruebe la nueva Constitución, en términos jurídicos no se caería la reforma tributaria. Políticamente sí se afectaría,

sería gravísimo, más que para el gobierno, para trece millones de ecuatorianos. Me temo que, desde ya, los desestabilizadores de la democracia comenzarán a promocionar un no anticipado”, declaró a GESTIÓN.

En realidad, los agentes económicos no esperaron la aprobación de la LRET para contrarrestarla. Según fuentes del sistema financiero, en 2007 ya habrían levantado el vuelo unos \$ 1.000 millones, anticipándose a la versión criolla del impuesto Tobin. Para la Cámara de Comercio de Quito, en el corto plazo, este impuesto impulsará nuevas salidas de capitales y “podría significar el aumento del riesgo en las inversiones de las instituciones financieras, al verse incentivadas a mantener los recursos en el país donde actualmente no existen opciones considerables de inversión con un riesgo coherente”.

CUADRO 5
AUTOS DE LUJO VENDIDOS EN DICIEMBRE
(UNIDADES)*

	2006	2007	Incremento
Audi	13	21	61,5
BMW	16	20	25,0
Honda	37	74	100,0
Land Rover	8	4	-50,0
Mercedes Benz	10	23	130,0
Volvo	3	18	500,0
Total	87	160	83,9

*NO SE INCLUYEN DATOS DE OTRAS MARCAS QUE TAMBIÉN VENDEN VEHÍCULOS DE LUJO (TOYOTA, PEUGEOT, NISSAN, RENAULT, ETC.) POR CARECER DE INFORMACIÓN SUFICIENTE.

FUENTE: AEADI.

Los consumidores de mayores ingresos, previendo el incremento de las tasas del ICE a los vehículos (art. 137 de la LRET) y la reforma a la Ley 2001-41 que establece el impuesto sobre la propiedad de vehículos motorizados (art. 154 de la LRET), también se apresuraron en diciembre pasado a comprar 84% más de vehículos de lujo que en diciembre de 2006 (Cuadro 5).

En fin, todos los segmentos del sistema productivo que operan apartados de las condiciones de competencia perfecta ya han recalibrado sus precios finales para transferir al consumidor los costos tributarios que implica la LRET (Recuadro 4).

RECUADRO 4

COYUNTURA POLÍTICA SÍ IMPORTA PARA LOGROS EN TRIBUTACIÓN

La recaudación tributaria de 2007 fue 3,6 veces mayor que la de 2000, el año de la dolorosa convalecencia del país, luego de la crisis financiera de 1999 (Cuadro 6). Si esta relación nominal se expresa en términos reales (mediante el “deflactor implícito del PIB”), el año pasado la recaudación tributaria realmente fue 1,9 veces superior a la de 2000. Esto significa que los impuestos recaudados han crecido en promedio 10% cada año, mientras que el PIB ha crecido a 4,6% por año.

Esta tendencia, considerada en sí misma, no es mala ni buena. Además, el país tiene la fortuna de contar con ingresos del petróleo, que hoy le permiten eludir sus responsabilidades fiscales en perjuicio de las generaciones futuras. 35,4% de los ingresos totales del sector público no financiero proviniere en 2000 del petróleo y, seis años más tarde, esa proporción fue de 28%. En otras palabras, en la actualidad, casi 1 de cada 3 dólares gastados por el gobierno se extrae de uno de los reservorios de capital natural con que cuenta el país, para verterlos en el flujo corriente del gasto.

Según el SRI, en 2000 la “presión tributaria” (impuestos recaudados sobre el PIB) era de 8,3%, y hasta 2007 creció a 11,6%. Esto, ¿es mucho o poco? Poco, porque el Ecuador sigue siendo uno de los países de América Latina que menos impuestos cobra con relación a su producción total. Los vecinos, Colombia y Perú, ahora envidiados por sus espectaculares tasas de crecimiento del producto, tienen presiones tributarias de 20% y 15%, respectivamente. De los países considerados en el Gráfico 1, solo México ostenta una presión tributaria más baja que la ecuatoriana. No es coincidencia que los mexicanos también sean productores de petróleo.

Uno de los argumentos más frecuentes para no tributar es que, como el Estado es ineficiente, obeso y corrupto, pagar es como botar la plata, ya que a cambio poco o nada se recibe en servicios públicos, seguridad y justicia. Menos visible resulta que la política social requiera de este financiamiento, pues la opinión de sus beneficiarios usualmente no es objeto de la atención de los medios, a menos que constituya argumento para el amarillismo. El escaso compromiso tributario conjugado con la ineficiencia del sector público constituyen una de las tantas trampas del subdesarrollo, que es necesario comenzar a desmontar: más impuestos deben ir de la mano de mayor eficiencia y responsabilidad en el gasto del Estado.

Esta aversión llega a rebasar la resistencia para volverse desobediencia pura y simple, como lo demostró hace poco **Álvaro Noboa**, al preferir abandonar la Asamblea Constituyente antes que declarar su patrimonio. Aparentemente aislado, este hecho representa a la perfección la precariedad de la institución tributaria ecuatoriana y la imposibilidad, en la coyuntura actual, de lograr un acuerdo social para establecer el compromiso tributario de los ciudadanos. Compromiso que debería tener como contraparte mínima la eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad en la gestión de esos recur-

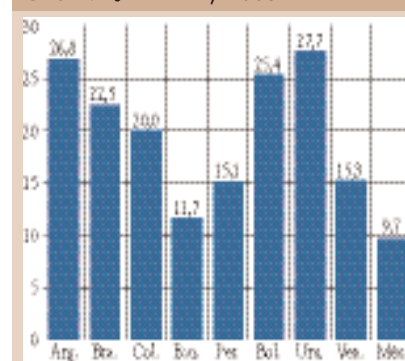
sos. Esto es, en esencia, el contrato social del que hablan los teóricos políticos liberales, desde **Juan Jacobo Rousseau** hasta **John Rawls**.

Puesto que redactar pacíficamente ese contrato parece imposible, a despecho de que el gobierno se vanagloria de aglutinar 80% del electorado, la apabullante mayoría de la Asamblea Constituyente aprobó a rompe cinchas la LRET para abrir un nuevo escenario en el que se seguirá tratando de minimizar el pago de impuestos, mientras el SRI tratará de presentar, de año en año, cuánto logró incrementar su cobro, como ya lo hizo en 2007, al publicitar que el crecimiento nominal neto de las recaudaciones fue de 14%, mientras que la economía no petrolera tuvo un crecimiento real de 4,4% lo que, visto desde la perspectiva del SRI, constituye un logro digno de destacar.

Para anticipar las consecuencias de la LRET en la economía ecuatoriana, la coyuntura política de 2008 importa tanto como las perspectivas económicas inmediatas, pues sin producción no se pueden cobrar impuestos. Luego del escuálido crecimiento de 2007 (2,6%), este año el desempeño productivo podría arrojar un crecimiento de 4%, si se recupera el sector petrolero y se reactiva el comercio exterior no petrolero. El *Gráfico 2* sugiere:

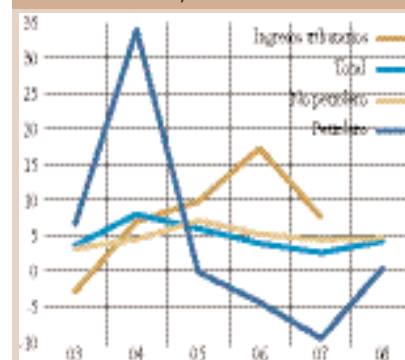
- Que la evolución de la economía petrolera condiciona fuertemente

GRÁFICO 1
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005



FUENTE: FMI, MEF.

GRÁFICO 2
PIB E IMPUESTOS: TASAS REALES DE CRECIMIENTO, 2003-2008



FUENTE: BCE, SRI.

la tasa de crecimiento de la economía total.

- Que, de todas maneras, entre 2003 y 2007, la economía no petrolera ha crecido a un promedio anual de casi 5%.
- Que el crecimiento real de los impuestos desde 2006 ha seguido la tendencia del ciclo económico.

En este escenario, mayores tasas de impuestos, controles más enérgicos contra la evasión y elusión, y ampliación de la cobertura podrían constituir un freno para el crecimiento de la economía no petrolera y para la petrolera en manos privadas. Con lo que la previsión original de crecimiento del PIB del Banco Central del Ecuador (4,2%) dependerá crucialmente de la convalecencia de Petroecuador.

CUADRO 6
INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 2000-2007
(MILLONES DE DÓLARES DE CADA PERÍODO)

	Tributarios					Total	Petroleros *3	Empresas públicas*	Total
	Directos ¹	Indirectos ²	IESS*	Aranceles*	Otros*				
2000	314	968	228	217	789	2.516	1.460	150	4.126
2001	540	1.594	455	354	554	3.497	1.352	106	4.955
2002	596	1.890	767	434	1.094	4.781	1.393	187	6.361
2003	736	1.980	900	396	1.145	5.156	1.664	91	6.910
2004	880	2.157	1.024	470	1.294	5.825	2.115	236	8.177
2005	1.186	2.475	1.109	561	1.541	6.871	2.212	64	9.146
2006	1.497	3.046	1.556	638	1.897	8.634	3.235	-306	11.563
2007	1.741	3.461	1.483	554	1.717	8.956	2.561	824	12.341

* EN 2007, HASTA OCTUBRE.

1. IMPUESTO A LA RENTA. 2. IVA E ICE. 3. EXPORTACIONES DE CRUDO Y DERIVADOS DE PETRÓLEO.

FUENTE: BCE Y SRI.