

Cinco medidas tributarias para afrontar la “crisis”

<POR ROBERTO M. SILVA LEGARDA*>

A partir de la “crisis” financiera mundial que se desató en EEUU en 2008, no existe día en que la prensa nacional se abstenga de comentar los efectos que ésta tiene en varios sectores de la economía. Es verdad que la “crisis” presenta efectos visibles para los sectores público y privado ecuatoriano, como la falta de liquidez, el cierre de líneas de crédito, la baja de los ingresos por exportaciones y la caída de las remesas de los migrantes —que a su vez se traducen en menos adquisiciones de bienes y servicios locales, con el consecuente aumento del desempleo—, efectos que muchas veces se entrelazan entre sí, produciendo otras secuelas —por ejemplo, la falta de ventas ocasiona pérdida de empleo, mientras que la pérdida de empleos produce menos poder adquisitivo, y la falta de consumo puede llegar a generar mayor pérdida de empleos—, algunas de las cuales pueden tener efecto de “bola de nieve”. Ante la ausencia —debido a la dolarización— de una política monetaria, el Gobierno no puede recurrir sino a las medidas de orden fiscal y comercial como herramientas para manejar la economía del país, que le permitan anticiparse y escabullirse a la “crisis”.

Las medidas en el orden de lo comercial se han llevado por una necesaria reducción de las importaciones y de la salida de las cada vez más escasas —en su mayoría por causas exógenas— divisas que ésta conlleva, mientras que las medidas en el lado fiscal han sido más bien tibias, centrándose en ciertos sectores económicos, dejando de lado algunas de las herramientas de las que el Gobierno podría “echar mano” desde el punto de vista de la política tributaria, para así ayudar al sector privado a superar el presente año y quizá parte —si no todo— de 2010. En este artículo se proponen cinco alternativas que podrían implementarse a través de sencillas reformas a la normativa tributaria vigente, a fin de tratar de afrontar los efectos antes mencionados, así como se pasa revista a cuáles han sido las que han adoptado otros países de todos los continentes, para afrontar los avatares de una recesión que, de momento, no ha llegado al Ecuador en la misma medida en que ha golpeado a Europa y a EEUU, medidas que pretenden



mejorar la liquidez de las empresas, proteger el empleo de ecuatorianos y ecuatorianas, impulsar la inversión y la producción, así como dar un empuje que permita la reapertura de las líneas de crédito productivo.

Iliquidez

A efectos de ayudar a las empresas —sobre todo a las medianas y pequeñas, que son las que más dificultades tienen en lo que a la liquidez se refiere—, se podrían tomar varias medidas, entre ellas:

1. Reducir los porcentajes de retención del IVA: la gran mayoría de las compras realizadas por los denominados contribuyentes especiales y exportadores están sujetas a la retención del impuesto al valor agregado (IVA) en porcentajes de 30, 70 y 100%. Estos porcentajes de retención ocasionan, en gran cantidad de casos, que aquellas pequeñas y medianas empresas, que proveen bienes y servicios a los contribuyentes especiales y a los exportadores, acumulen un crédito tributario de IVA originado en dichas retenciones, crédito que representa una cuenta por cobrar al SRI, que crece mes a mes, y cuya recuperación está sujeta a complicados, costosos y demorados procedimientos.

Así, una sencilla resolución del director general del Servicio de Rentas Internas (SRI) podría reducir estos porcentajes, a fin de permitir el cruce de información que la administración tributaria requiere, al tiempo que se dota a las pequeñas y medianas empresas del tan necesario flujo de caja, medida con la cual, además, se elimina una carga administrativa para el SRI. Esta reforma, de la mano con una reducción en los plazos para la devolución del IVA al que tienen derecho los exportadores, proveedores directos de los exportadores y del sector público, así como los procesos de devolución de las retenciones de IVA acumulada hasta la fecha —en la actualidad toma hasta seis meses— serían de gran ayuda para el sector productivo. Medidas como éstas —reducción a 30 días— han sido

adoptadas recientemente por los Gobiernos de Bélgica, Francia, Portugal, Eslovaquia, República Checa, España y China, entre otros.

Un problema similar ocurre con los exportadores de servicios —incluidos los turísticos—, los cuales no tienen forma de recuperar su crédito tributario de IVA, por falta de una disposición legal expresa que armonice este impuesto y permita una aplicación neutra del mismo. En el caso del sector turístico, las normas existen, aunque son contradictorias, y ello ha impedido su correcta aplicación por parte del SRI.

2. Diferir el pago de impuestos: a partir de la expedición de la Ley de Equidad Tributaria, se estableció una fórmula alternativa del pago del anticipo del impuesto a la renta (IR), que toma entre sus variables de cálculo a los activos, pasivos, ingresos y gastos. Mediante una reforma a dicha ley se abrió la puerta para que, en determinados casos y previa solicitud motivada de los contribuyentes, el SRI evalúe, contribuyente por contribuyente y un año a la vez, la reducción o exoneración del pago del anticipo. No está por demás mencionar que este tipo de solicitudes requieren ciertas formalidades y el patrocinio de un abogado, lo cual implica que las empresas deban incurrir en costos adicionales, procesos administrativos, y que la decisión final esté en manos de la administración tributaria, la que no en todos los casos concederá la reducción o exoneración, sin siquiera considerar que estas solicitudes representarán una importante carga de trabajo para el SRI.

La expedición de una norma transitoria de carácter general en que se establezcan los parámetros técnico-económicos para que ciertos contribuyentes en difícil situación financiera, reduzcan o sean exonerados en su anticipo a pagar, aplicable a 2009 y 2010, podría ser un respiro importante para el sector empresarial y para el propio SRI. Varios países, entre los que se puede mencionar Brasil, Reino Unido, Dinamarca, Rusia, Vietnam, Taiwán y Singapur, han optado por varios tipos

de diferimientos temporales en el pago de tributos directos e indirectos, diferimientos en algunos casos aplicables a personas naturales. Otros —y en algunos casos los mismos— países, en cambio, han optado por reducciones temporales y/o sectoriales en las tarifas del IR, como es el caso de Francia, Alemania, Irlanda, Suecia, Luxemburgo, Holanda, Bélgica, Turquía, Indonesia, Vietnam y Taiwán.

Chile, Francia y Hong Kong incluso han optado por ayudar a las empresas a sortear la iliquidez mediante devoluciones anticipadas de impuestos.

3. Incentivar la inversión en activos fijos: la Ley de Equidad Tributaria limitó el beneficio de la reducción de 10% en la tarifa del IR a aquellas empresas que reinviertan sus utilidades en la adquisición de maquinaria y equipos nuevos, lo cual limita el aprovechamiento de este beneficio a aquellas empresas que no requieren de este tipo de activos para su giro de negocio —por ejemplo, las empresas de servicios intelectuales.

Siguiendo la línea de lo realizado por EEUU, Canadá, Alemania, Austria, España, Finlandia, Holanda, Noruega, República Checa, Singapur y Australia, entre otros, se podría recurrir a una reforma legal transitoria que permita deducir la depreciación de activos fijos adquiridos en 2009 y 2010, en porcentajes superiores —o tiempos menores— a los establecidos regularmente. Es importante señalar que esta medida representaría una reducción en el pago del IR en los años en que sea aprobada, sin perjuicio de que significará un impuesto mayor a pagar en los años en que dichos activos sigan en operación, a pesar de haber sido totalmente depreciados para efectos tributarios. Aquellos países en que un sector importante de la economía se mueve a base de investigación y desarrollo (R&D) han optado por conceder una amortización acelerada, reembolso o crédito fiscal de los costos incurridos por estos conceptos, como un estímulo para que las empresas no los corten; así, España, Portugal, Finlandia, Francia,

Irlanda y Noruega, entre otros, han optado por este tipo de medidas.

Reducción de líneas de crédito

Entre las medidas adoptadas con el fin de promover el otorgamiento de crédito a los sectores productivos, a fines de 2008 —Registro Oficial 497 de 30 de diciembre de 2008—, se concedió a las entidades financieras y cooperativas no reguladas la posibilidad de beneficiarse de la reducción de 10% del IR sobre aquellas utilidades que se reinviertan y se canalicen en créditos productivos, medida que podría aplicarse únicamente para la reinversión de las utilidades de 2009, a declararse y pagarse —el IR— en 2010.

4. Estimular el otorgamiento de crédito productivo: si bien esta medida ayudará a los sectores empresariales que requieren líneas de crédito para mantener o incrementar su producción, pudo haber sido —y aún puede ser— estructurada de tal forma que sea aplicable a las utilidades de 2008, así como para incluir a más actores del sector que otorga créditos, pues la medida no incluye a la gran mayoría de aquellas entidades no financieras que se dedican a otorgar microcréditos a poblaciones ubicadas en sectores rurales, que normalmente no pueden acceder al sector financiero.

Desempleo

Con el fin de coadyuvar a que las empresas mantengan sus niveles de empleo e incluso incentivar —por qué no— la contratación de nuevo personal, la Ley de Equidad Tributaria estableció un beneficio equivalente a 100% de deducción sobre el incremento neto de empleos en el primer año de contratación, de aquellos trabajadores y trabajadoras que hayan permanecido seis meses o más en la empresa. El “premio” en deducción es de 150% para el caso de los trabajadores y trabajadoras con discapacidad.

5. Incentivar el mantenimiento y el aumento del empleo: si bien la medida fue bien pensada en términos del estímulo necesario, no se consideró que

una empresa puede haber contratado a una trabajadora en octubre de 2008 y que, si ésta se mantiene en su trabajo por más de seis meses, la empresa no podría aprovechar el incentivo en 2008 —pues no habría cumplido los seis meses trabajando para dicho empleador—, mientras que tampoco podría hacerlo en 2009 —pues no se trata de una trabajadora contratada en dicho ejercicio. Replantear este beneficio, para que la mayor cantidad de empresas puedan beneficiarse del mismo, será un gran aliciente para detener el reciente crecimiento de los índices de desempleo. Hacerlo permanente en el tiempo —es decir que no se limite únicamente al primer año de contratación— podría ser un buen motor para desincentivar los despidos masivos.

Otras medidas en esta línea incluyen establecer un beneficio adicional para la deducción de lo pagado por horas extraordinarias y suplementarias —similar a lo que ha sido implementado por el Gobierno de Italia. Luxemburgo, por su parte, ha incrementado, aplicable hasta 2011, el beneficio en deducción que otorgaba para la contratación de personas desempleadas, mientras que EEUU ha centrado este tipo de beneficio —dada la realidad producida por la invasión a Irak y Afganistán— a la contratación de veteranos de guerra desempleados.

Es evidente que las realidades de los países difieren en mucho unas de otras y, por ello, no es posible ni deseable para el Ecuador aplicar las recetas en política tributaria solo porque han sido aplicadas en otros países. Sin embargo, sí se puede tomar de éstos la rapidez para generar ideas y materializarlas en normas jurídicas de fácil, pero sobre todo efectiva, aplicación, y adaptar a la realidad nacional aquellas buenas iniciativas que ayuden a enfrentar un período difícil —qué período no lo ha sido— para los sectores público y privado.

Para ello, debe dejarse de lado el paradigma de que no pueden expedirse normas jurídicas con efecto retroactivo. ¡Ante situaciones extremas, se deben tomar medidas extremas! El

Código Tributario es claro al señalar, en su artículo tercero, que las normas tributarias con efecto retroactivo no se dictarán en “perjuicio de los contribuyentes”. Las medidas aquí analizadas no perjudicarían al sector contribuyente, de hecho, lo fortalecerían, siendo el costo de las mismas que irían en detrimento *directo* de las arcas fiscales, sin perjuicio de generar mayor movimiento en la economía, y otros beneficios *indirectos* para las empresas y la población, que no se pueden medir en términos de recaudación fiscal.

En la situación actual, en que mucho está en juego, se debe mirar no solo los fines recaudatorios o fiscales de los tributos, sino los extrafiscales, contenidos en el artículo 300 de la Constitución, según el cual “la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. La Ley de Equidad Tributaria —anterior a la Constitución— ya aplicó muchos de estos principios y, por ello, resulta extraño y no guarda un patrón lógico de aplicación de las normas jurídicas —menos aún ante una explícita realidad económica y financiera mundial— el que a mediados de 2008 se hayan incorporado los gastos personales de alimentación y vestido —mismos que no constan en la ley— y se hayan aplicado al ejercicio 2008 —es decir, con efecto retroactivo, lo cual es aplaudible—, mientras que no se han implementado medidas para afrontar la crisis, cuya aplicación se realice con el mismo efecto. Otros países como Nueva Zelanda, Holanda, Eslovaquia y Sudáfrica, por mencionar algunos, han expedido normas jurídicas retroactivas como parte de sus paquetes “anticrisis”, mientras que otros las están discutiendo y probablemente lo harán dentro del primer semestre de 2009. 

* Abogado. Máster en Derecho y Política Tributaria (LL.M.) de la Universidad de Boston. Socio y presidente de Tributum Consultores. Profesor de derecho tributario de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE y de la UASB. Columnista de *Tax Notes International* en EEUU. roberto.silva@tributum.com.ec