

Editorial:

La reducción de ingresos del Estado, especialmente por la disminución de recursos provenientes del petróleo, encamina a las autoridades a una nueva reforma tributaria. Aunque el discurso oficial la justifica con frases como “mejorar los niveles de equidad” o “combatir la evasión tributaria”, todo apunta a que esta propuesta surge de la necesidad de sostener un ritmo de gasto público, que en el último año se ha incrementado en un 71%.

Dos casos muestran claramente la urgencia de más recursos. En el primer trimestre del año, los ingresos petroleros presentaron una reducción de 60% con respecto a igual período del año anterior. Asimismo, en el último trimestre de 2008 y primero de 2009, el Sector Público No Financiero (gobierno central, entidades descentralizadas, IESS) tuvo un déficit de \$2.298 MM y \$1.185 MM, respectivamente.

De esa forma, la nueva propuesta tiene un claro enfoque fiscalista que se explica por el vertiginoso incremento del gasto público y el consecuente déficit que deberá enfrentar el Gobierno Central en este año y el próximo. Las reformas mejorarán los ingresos de la caja fiscal en detrimento de la liquidez y la rentabilidad de las empresas, y podrían generar incrementos de precios que afectan al consumidor final, efectos contrarios a los objetivos planteados en la misma.

Por citar un ejemplo, la aplicación de un impuesto mínimo, que hoy en día constituye crédito tributario a favor del contribuyente, desvirtúa el concepto del impuesto a la renta al gravar las operaciones de la empresa y no a sus ganancias. Justificar la implementación de este impuesto, debido al uso de servicios e infraestructura públicos, no tiene sustento.

Planteamientos como este desincentivan la inversión privada, lo que a su vez influye de forma negativa sobre los niveles de producción. Los esfuerzos de la Administración Pública, deben enfocarse hacia un control de la evasión y mayor formalización para incrementar la base de contribuyentes, sin afectar al desarrollo de la economía.

Sebastián Borja Silva
Presidente Ejecutivo
Jorge Cevallos Clavijo
Vicepresidente Ejecutivo

DIRECCIÓN TÉCNICA
Richard Martínez Alvarado
Director Técnico
Carla Muirragui Palacios
Técnica en Macroeconomía y Finanzas
Daniel Legarda Touma
Técnico en Comercio Exterior

La tercera reforma tributaria del actual Gobierno

Resumen Ejecutivo:

Un nuevo proyecto de cambios en la normativa tributaria ingresa al debate nacional. La reforma –anunciada semanas atrás por el propio Presidente de la República– será la tercera en dos años y medio de gobierno; y contiene al menos cuatro aspectos que podrían impactar en el sector productivo.

El primero: establecer un impuesto mínimo que, según los anuncios oficiales, se fijará en función del anticipo presuntivo del Impuesto a la Renta (IR); lo que significará una reducción de la rentabilidad para aquellas empresas cuyo anticipo sea menor al impuesto causado. El segundo tema es que un porcentaje de los dividendos distribuidos para sociedades y empresas pase a formar parte de la base imponible del IR y de la renta global de las personas naturales, generando un efecto de impuesto cascada. Un tercer planteamiento apunta a duplicar el Impuesto a la Salida de Divisas a 2%, afectando importaciones de insumos, materias primas y bienes de capital. El cuarto tema es cambiar el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) de ad-valorem a específico en el caso de cigarrillos y bebidas gaseosas, y a un impuesto mixto para las bebidas alcohólicas. En los impuestos específicos se plantea que estos se incrementarán cada año en base al nivel de inflación, un círculo de constantes incrementos.

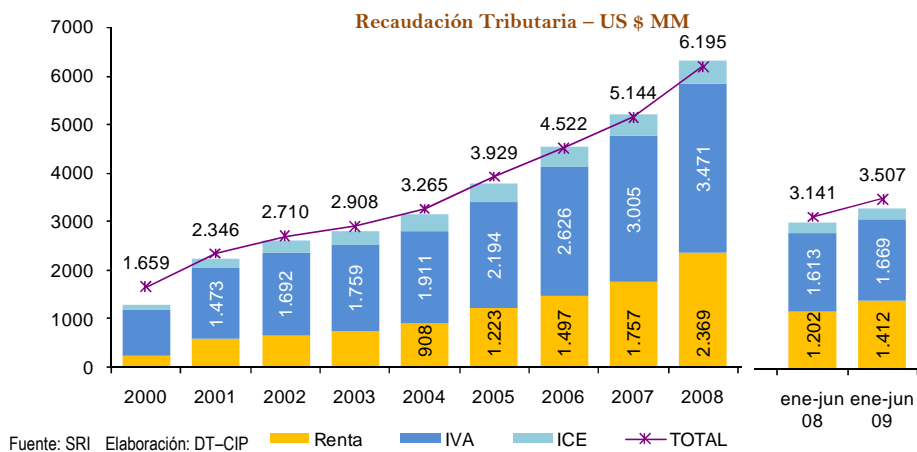
Una nueva reforma tributaria está en marcha.

El actual Gobierno plantea reformar, por tercera ocasión en dos años y medios que lleva en el poder, la normativa tributaria con el borrador de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y Ley de Reforma Tributaria 2001-41.

Incrementar el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), grabar con impuestos a los dividendos de los accionistas de las empresas por concepto de utilidades, establecer un impuesto mínimo al uso de los servicios públicos por parte de las empresas y cambiar el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) que

pagan cigarrillos, bebidas alcohólicas y gaseosas; son algunas de las propuestas del proyecto reformativo a la Ley.

Para que el proyecto reformativo entre en vigencia, el Poder Ejecutivo debe enviar el Borrador de Ley a la Asamblea Nacional para que sea analizado y posteriormente aprobado, o rechazado total o parcialmente. El objetivo de esta Ley, según las autoridades del Servicio de Rentas Internas (SRI) es mejorar los niveles de equidad, combatir la evasión tributaria, atenuar externalidades negativas a la salud pública, enfrentar el déficit de la balanza de pagos e incentivar la producción y el empleo.

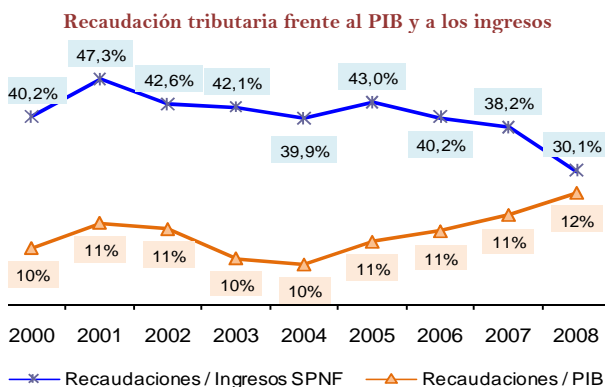


El IVA es el impuesto con mayor nivel de recaudación...

Los tres impuestos más importantes debido al monto de recaudación son Impuesto al Valor Agregado con el 47,6% del total recaudado entre ene-jun de 2009, Impuesto a la Renta -IR- (40,3%), ICE (6,1%) e ISD (2,7%). Entre estos impuestos concentran el 96,5% del total recaudado, el 3,75% restante corresponde a impuesto a los vehículos, intereses por mora tributaria, multas fiscales, Régimen Impositivo Ecuatoriano, entre otros.

Entre 2000 y 2008, la recaudación tributaria se ha incrementado en un 18,3% promedio anual, ubicándose en el último año en \$6.195 MM. Entre enero y junio de 2009, las recaudaciones totales ascendieron a \$3.507 MM, un incremento de 11,7% con respecto al mismo período del año anterior. En el primer trimestre del año, se puede evaluar el impacto de la última reforma en la recaudación. Tal es así, que el impuesto a la renta crece a una tasa de 17,4%, motivado por un incremento del anticipo del IR en 219%. El ISD se expande en 577%, en tanto que el ICE se contrae en 4,2%, debido a una reducción de la recaudación por bienes importados, en parte por el efecto de la salvaguardia de balanza de pagos.

En los últimos 3 años, la participación de la recaudación tributaria en los ingresos totales del Sector Público no Financiero (SPNF) se reduce debido a un incremento en los ingresos petroleros y no a una disminución del monto de recaudaciones. En 2008, estos ingresos fueron equivalentes al 30% de los recursos con los que contó el Gobierno, para efectuar sus gastos.



Fuente: SRI, BCE
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

En este Gobierno, se ha registrado un notable incremento en el gasto público (71% en el último año). Una parte de este aumento estuvo financiada por los recursos provenientes del petróleo. El mismo que en los últimos meses se ha reducido. En el primer trimestre del año, los ingresos petroleros presentaron una reducción de 60% con respecto a igual período del año anterior. En el último trimestre de 2008 y primero de 2009, el déficit del SPNF fue de \$2.298 MM y \$1.185 MM, respectivamente. Es por esto que el Gobierno necesita otras fuentes de financiamiento, las mismas que podrían reflejarse en la Reforma Tributaria.

¹ Los impuestos directos son aquellos que se gravan directamente sobre la renta de las personas o empresas, como el IR. Los impuestos indirectos, por su parte, se refiere a aquellos tributos que se gravan a los bienes y servicios (IVA e ICE, por ejemplo).

Los sectores comercial, agrícola e industrial, han sido los más afectados por el anticipo presuntivo...

A diferencia del IVA e ICE que son gravámenes que se transfieren directamente al consumidor en el precio de venta al público (P.V.P.), el Impuesto a la Renta es un impuesto directo.¹ En la reforma propuesta, los cambios más importantes que se introducen son, por un lado, fijar el anticipo del IR en función del cálculo del impuesto presuntivo. Por otro, gravar al 15% de los dividendos distribuidos a sociedades establecidas en el Ecuador con el 25% del IR y el 18% de los dividendos distribuidos a personas naturales con un 5%, lo que generaría un impuesto cascada, ya que por estos recursos ya se habría cancelado IR anteriormente.

En la Reforma Tributaria de 2007, se estableció que el anticipo del IR será el mayor valor entre el equivalente al 50% del IR causado en el ejercicio anterior menos las retenciones en la fuente, y la suma del 0,4% del activo total sin cuentas por cobrar de empresas no relacionadas, 0,2% del patrimonio total, 0,4% de los ingresos y 0,2% de los costos menos las retenciones en la fuente. En la propuesta actual, se deja el cálculo del impuesto presuntivo como el único válido.

Con la aplicación de la fórmula para el anticipo de IR se redujo el flujo de caja de las empresas. De acuerdo a las estimaciones realizadas por la CIP, tomando en cuenta los datos de 2007, con la anterior fórmula (50% del IR del año fiscal anterior), las empresas habrían tenido que cancelar por anticipo del IR en 2008 \$344 MM. Sin embargo, bajo la nueva fórmula de cálculo, dicho pago por anticipo habría ascendido a \$500 MM, es decir \$156 MM (equivalentes al 45,5% adicional). De acuerdo a la cifras del SRI, las recaudaciones por concepto de anticipo del IR aumentaron de \$226 MM en 2007 a \$352 MM en 2008, es decir \$126 MM.

Cálculo del Anticipo del IR

ACTIVIDAD ECONÓMICA SIN PETRÓLEO		
CIFRAS AL AÑO 2007 ***		
CUENTA	Monto	Anticipo IR
Activo sin Cuentas por Cobrar*	36.169	145
Patrimonio	15.858	32
Ingresos	53.335	213
Costos	55.506	111
Anticipo presuntivo de IR 2008**		500,7
IR causado 2007		688,4
Anticipo 2008 (50% IR) **		344,2
Diferencia -MM-		156,5
Diferencia -%-		45,5%

* Se excluyen CxC de empresas no relacionadas

** No se incluyen las retenciones en la fuente, lo cual no afecta a la diferencia entre los dos métodos de cálculo

*** Últimos datos disponibles

Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

En los datos presentados por la Superintendencia de Compañías, se presentan 15 actividades económicas, sin contar el sector petrolero. Al realizar el mismo ejercicio de cálculo del Anticipo de IR por sector, se evidencia que siete de los 15 sectores concentran el 90% del incremento del pago bajo el método presuntivo. En la tabla, se presenta la pérdida de liquidez de estos sectores, siendo los más perjudicados 'comercio al por mayor y menor' (\$81,9 MM),

'agricultura, ganadería, caza y silvicultura' (\$14,9 MM) e 'industria manufacturera' (\$13,7 MM).

**Cálculo del Anticipo del IR para el año 2008
Por rama de actividad económica**

Sector	Anticipo presuntivo	Anticipo IR 50%	Diferencia (\$)	Diferencia (%)
Total Economía sin petróleo	500,74	344,21	156,53	45%
Comercio al por mayor y menor	177,38	95,44	81,94	86%
Agricultura, Ganadería, Caza y Silv.	20,80	5,89	14,91	253%
Industrias Manufactureras	122,88	109,17	13,70	13%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	48,31	35,69	12,62	35%
Construcción	16,39	9,41	6,98	74%
Intermediación Financiera	8,78	3,03	5,75	190%
Pesca	7,19	1,88	5,31	283%

Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

...y un Anticipo de IR superior al impuesto causado, generará una nueva tasa impositiva.

Actualmente, si el anticipo de IR pagado es superior al Impuesto a la Renta causado, la diferencia existente corresponde a un crédito tributario a favor del contribuyente. Es decir, que si en un año fiscal el anticipo de IR fue superior al impuesto causado ese año, la diferencia sirve para efectuar el pago de IR de los siguientes cinco años, en caso de no utilizar en este período, la nota de crédito no tendrá validez.

Con la propuesta actual, si el Anticipo es mayor al impuesto causado, dicha diferencia corresponderá al impuesto mínimo. Según declaraciones del Economista Carlos Marx Carrasco, Director General del SRI, en caso que el contribuyente haya registrado pérdidas puede solicitar cada 3 años la devolución de la diferencia, para lo que se necesita de la revisión y autorización del SRI. Para el funcionario, esto se debe a que hay empresas que por más de 3 años no cancelan IR. Sin embargo, el deber del SRI, como entidad reguladora, es auditar y controlar el pago de impuestos, principalmente de las empresas que registran pérdidas continuas.

Según estimaciones de la CIP, la aplicación de éste impuesto mínimo ocasionaría una reducción en la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE)² de 4,4% a 2,3% en el grupo de empresas nacionales, cuyo anticipo de IR fue superior al impuesto causado en 2007. Del total de empresas que registran pago de IR en 2007, 4.976 empresas en toda la economía registraron un IR causado menor al anticipo de IR presuntivo que habrían tenido que adelantar. De aplicarse el concepto del impuesto mínimo, estas empresas habrían tenido que cancelar \$109 MM adicionales, lo que en la práctica implica un IR de 60% y una carga de 66% sobre las utilidades.

De generarse esta reforma, se estaría creando un nuevo impuesto, y se desnaturaliza el concepto del anticipo de impuesto a la renta ya que se grava a las operaciones y no al resultado. Arthur Laffer, en la década del ochenta, mediante estudios empíricos encontró que la recaudación tributaria aumenta a medida que se dan incrementos en la tasa impositiva, pero sólo hasta cierto punto. A partir de un nivel, incrementos en la tasa tributaria producirían desincentivos para generar ingresos y por tanto se tendrá

² La rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) mide la remuneración contable que la empresa brinda a sus accionistas por haber arriesgado su capital (patrimonio). Esta rentabilidad debe ser mayor a la que el equivalente monetario del patrimonio obtendría en una inversión alternativa de igual riesgo.

una menor recaudación tributaria. Aplicar el cálculo del Anticipo del IR directamente a los ingresos y al patrimonio de las empresas, y establecer un Impuesto Mínimo sobre el monto recaudado, generarían un desincentivo en el sector productivo para incrementar sus ingresos y la inversión, afectando al desarrollo de la economía.

Ecuador tiene mayor tasa impositiva que sus vecinos.

El pago de IR en el Ecuador es de 25%. Sin embargo, el pago por distribución de utilidades a los trabajadores corresponde a un desembolso que también influye sobre la rentabilidad de las empresas, por lo que se lo considera para el ejercicio como parte de los impuestos directos que tienen que cancelar las empresas.

Tasa impositiva Colombia, Ecuador y Perú

Impuestos	Ecuador	Colombi	Perú	
Impuesto a la Renta	25%	33%	30%	
Participación trabajadores	15%	-	Pesca, Industria, Telecomunicación 10%; Minería, Comercio y restaurantes 8%; Otras	
EJEMPLO (UTILIDAD NETA \$100)				
Concepto	Ecuador	Colombi	Perú	
Utilidades (dólares)	100,00	100,00	100,00	
Participación trabajadores	15,00	0,00	8,00	10,00
Impuesto a la Renta (\$)	21,25	33,00	27,60	27,00
Tasa impositiva (%)	36,25%	33,00%	35,60%	37,00%

Fuente: SRI, SUNAT, DIAN
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

Haciendo una comparación de la tasa impositiva que tienen las empresas con Colombia y Perú, se puede observar que en el primer caso, Ecuador tiene una tasa superior en 3,25 puntos porcentuales (pp). En tanto que, con respecto al vecino país del sur, Perú, para los sectores con una participación de trabajadores de 10%, la tasa impositiva es 0,75 pp superior a la de Ecuador. No obstante, para el resto de sectores (los que tienen mayor peso en la economía), la tasa es 0,65 pp inferior a Ecuador.

Al realizar la comparación de recaudaciones nominales con los países mencionados, Ecuador tiene el nivel más bajo. Lo anterior debido a que la economía ecuatoriana es más pequeña que la de estos países. Sin embargo, la carga tributaria sobre el PIB en 2008 fue de 12,38% en Ecuador, superior en 0,5 puntos porcentuales frente al dato de Colombia, y 2,17 puntos inferior con respecto a Perú. Tanto en Perú como en Colombia, en 2008 se observa una reducción de la carga tributaria, en casi dos puntos porcentuales. En tanto que en Ecuador aumenta en 0,7 puntos porcentuales en el último año.

En síntesis, a medida que los países vecinos buscan reducir su nivel impositivo para estimular la producción, Ecuador se encuentra en un proceso de incremento de impuestos, que desestimulará la inversión.

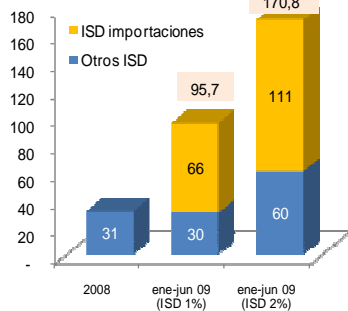
Duplicar el ISD, reduce la competitividad de las empresas.

El Impuesto a la Salida de Divisas, se creó con la reforma tributaria que se efectuó en diciembre de 2007. Para entonces, se aplicó una tasa de 0,5%, exceptuando del pago a importaciones, repatriación de utilidades, pago de capital e intereses y primas de compañías de seguros y reaseguros. Sin embargo, en diciembre de 2008, con la nueva reforma se duplicó el ISD a 1% y se eliminaron las excepciones

establecidas. La recaudación en 2008, cuando se aplicaba el 0,5%, fue de \$31,4 MM. No obstante, debido al incremento en la tasa y eliminación de excepciones, entre enero y junio de este año se han recaudado \$95,7 MM, 6,8 veces más que lo registrado en el mismo período del año anterior.

En el borrador de reforma, que se enviará a la Asamblea, se especifica que el ISD se duplicará nuevamente y tendrá una tasa de 2%. Si este porcentaje se hubiera aplicado en el período enero – junio, se habrían recaudado \$170,8 MM.

Recaudaciones ISD - \$ US MM



Fuente: SRI
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

Las importaciones son la mayor fuente de recaudación de este tributo. Tal es así, que en el primer semestre de 2008, por concepto de compras al exterior el ISD pagado fue de \$65,6 MM, es decir el 69% del total. De los cuales, las importaciones de materias primas de la industria pagaron \$17,6 MM y las importaciones de bienes de capital \$12,2 MM. Si la tarifa del ISD hubiera sido 2% el valor por el ISD recaudado por concepto de importaciones de materias primas y bienes de capital para la industria habría sido de \$35,2 MM.

Duplicar el Impuesto a la Salida de Divisas, afectará principalmente al sector productivo, ya que necesita materias primas, insumos y bienes de capital importados para su producción. Esta medida restará competitividad a los productos ecuatorianos en el mercado internacional, debido al incremento en los costos de producción que causaría la duplicación del impuesto.

Cambios en el ICE, generaría un círculo de incrementos del impuesto.

El Impuesto a los Consumos Especiales, es un tributo directo que grava a ciertos bienes en su presentación al consumidor final y la prestación de algunos servicios. La reforma planteada para el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), fijaría un impuesto específico para los cigarrillos y bebidas gaseosas y un impuesto mixto (advalorem y específico) para las bebidas alcohólicas.

Cambios en el ICE

PRODUCTO	ICE Advalorem Vigente	ICE Reforma
Cigarrillos	150%	\$0,07 por unid.
Bebidas gaseosas	10%	\$0,08 por Lt.
Cerveza	30%	\$ 5 por lt. de alcohol puro que contenga una bebida alcohólica. Si el PVP es superior a \$8 por lt, se cobrará adicionalmente una tarifa advalorem de 40% sobre el PVP menos IVA e ICE
Alcohol y productos alcohólicos distintos a la cerveza	40%	

Fuente: SRI
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

En el caso de los cigarrillos, el ICE será de \$0,07 por cada unidad de cigarrillo. Al ser un impuesto específico, mientras más bajo sea el P.V.P. de los cigarrillos mayor será el impacto. En las marcas de menor PVP el ICE podría duplicarse, o en algunos casos triplicarse. Esto afectará al precio final y por tanto a las ventas del producto, lo que podría generar que algunas marcas (las de menor precio) se vean obligadas a salir del mercado. En las bebidas gaseosas, dado que el ICE con la reforma se grava directamente a la cantidad de líquido, a medida que se reduce el precio por litro, el nuevo impuesto tendrá una mayor presión fiscal. Es decir que, el incremento del impuesto sube en mayor proporción que la variación del precio.

En el caso de las bebidas alcohólicas, con un P.V.P. menor a 8 dólares, el impuesto se incrementará a medida que el nivel de grado alcohólico aumente. Para las bebidas con un precio superior a \$8 por litro, se grava un impuesto adicional de 40% sobre el P.V.P. sin ICE e IVA.

Uno de los puntos de la Reforma que más preocupa en el tema de ICE, es que se establece que "los valores definidos como impuestos específicos se ajustarán anual y acumulativamente en función de la variación anual del índice de precios al consumidor urbano (IPCU) a noviembre de cada año", por lo que el aumento del ICE generará un incremento en la inflación, que a su vez se convertirá en un mayor nivel de ICE, generando un círculo de incremento de precios.

El aumento en la carga tributaria, genera una subutilización de recursos, lo que en economía se conoce como la *pérdida neta* de impuestos. Es decir, los impuestos generan una ineficiente asignación de recursos, lo que distorsiona los precios de la economía, impactando en las decisiones económicas de las personas y empresas. La *pérdida neta de impuestos* es inevitable, porque el Gobierno requiere de estos recursos para financiar su gasto.

Sin embargo, una política tributaria eficiente debe minimizar el nivel de pérdidas a través de una estabilidad en los impuestos y una presión fiscal que no desincentive la inversión, ahorro y producción.

