



CÁMARA DE
INDUSTRIAS Y
PRODUCCIÓN

¡Construyendo **futuro**,
trascendiendo en la **historia**

La carga tributaria en el Ecuador

Cámara de Industrias y Producción

Noviembre de 2016

Índice

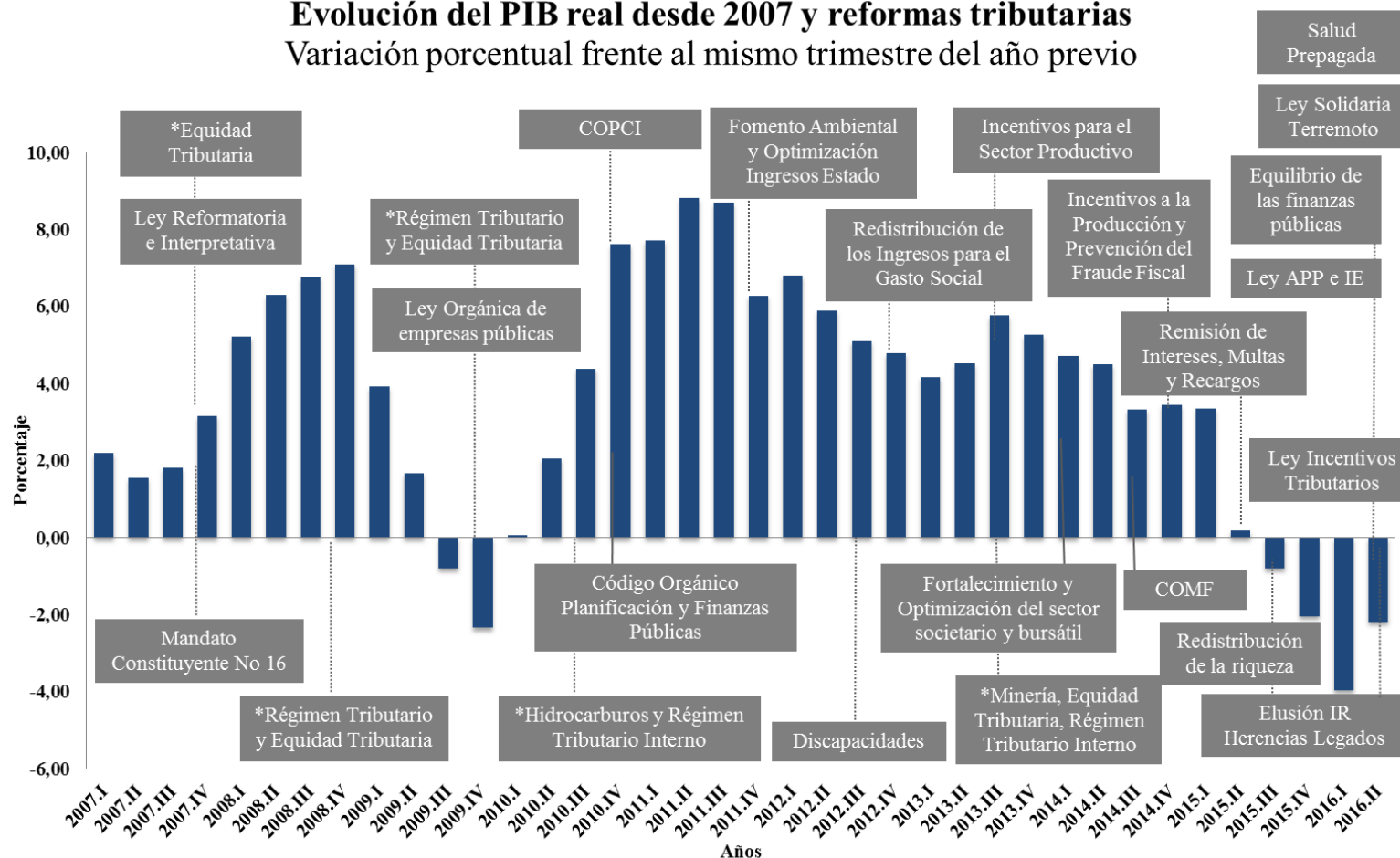
1. Cambios normativos
2. Los ingresos tributarios dentro de las cuentas fiscales
3. La carga tributaria
4. La tarifa efectiva del impuesto a la renta
5. Comparación regional de la carga tributaria
6. Temas conceptuales
7. Ejemplos para dimensionar la carga tributaria

1. Cambios normativos

Inestabilidad normativa

Desde 2007 el país ha vivido una marcada inestabilidad normativa en materia tributaria, independientemente del ciclo económico y de la evolución de los ingresos fiscales.

Evolución del PIB real desde 2007 y reformas tributarias
Variación porcentual frente al mismo trimestre del año previo



Número de reformas tributarias: 25

Fuente: BCE - Registro Oficial

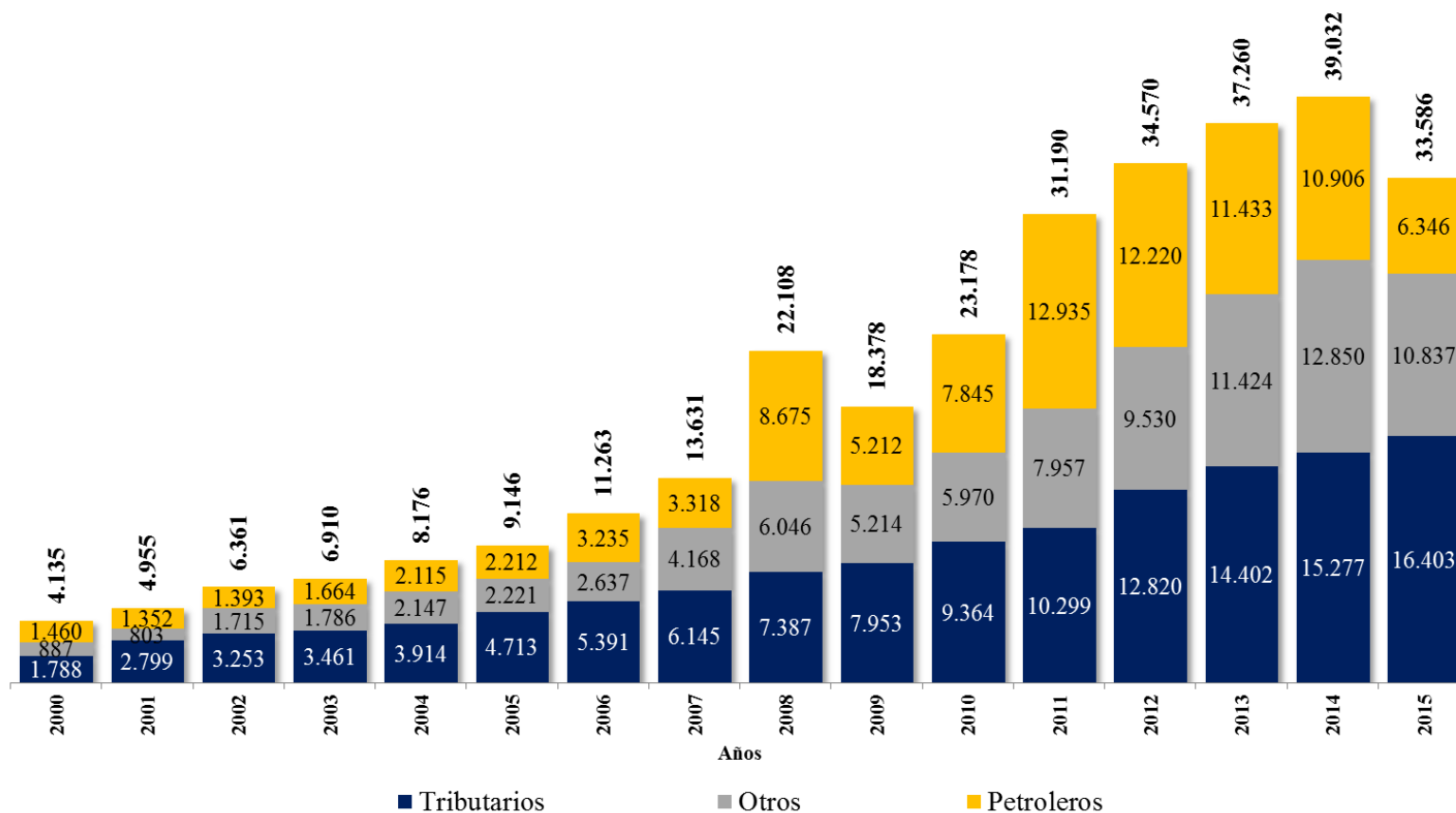
2. Los ingresos tributarios dentro de las cuentas fiscales

Nota metodológica

- El Sector Público no Financiero (SPNF) comprende:
 - Gobierno Central
 - Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)
 - Fondos de la seguridad social
 - Empresas del sector público no financiero
- El Banco Central clasifica los ingresos fiscales en tres categorías:
 - Petroleros
 - No petroleros
 - Superávit operacional de empresas públicas no financieras
- En este trabajo hemos clasificado a los ingresos del SPNF en:
 - Tributarios
 - Petroleros
 - Otros
 - Contribuciones sociales al IESS
 - Superávit de empresas públicas no financieras
 - Transferencias corrientes
 - Otros ingresos no operacionales de empresas públicas no financieras (autogestión que reciben algunas entidades, como por ejemplo: donaciones, ingresos provenientes de peajes, tasa de recolección de basura, etc.).

La evolución de los ingresos nominales

Ingresos del Sector Público no Financiero
millones de dólares



Fuente: BCE

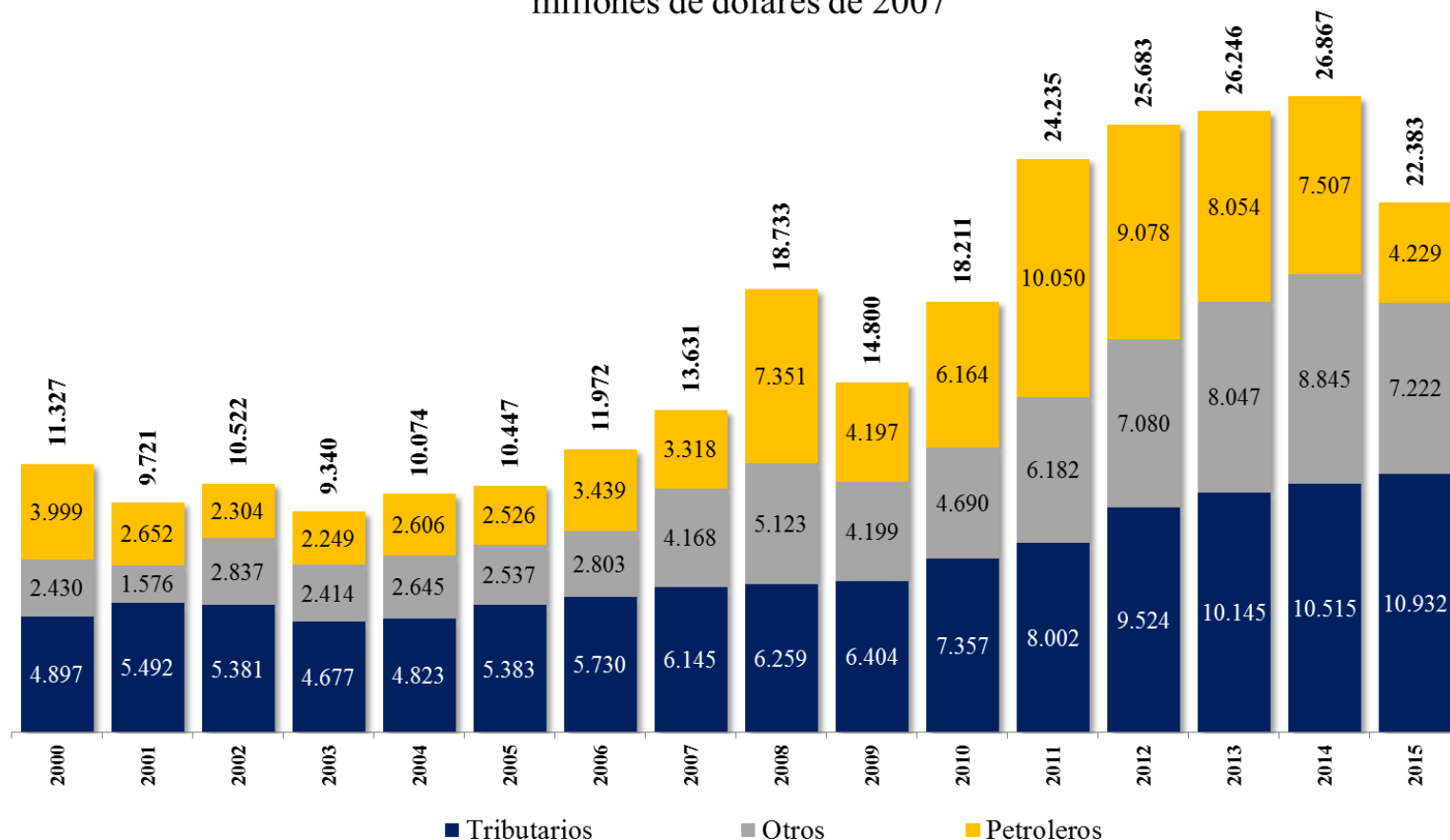
La evolución de los ingresos reales

Los ingresos totales aumentaron 6% de 2000 a 2006 y 87% de 2006 a 2015.

Los ingresos tributarios aumentaron 17% de 2000 a 2006 y 91% de 2006 a 2015.

Ingresos del Sector Público no Financiero

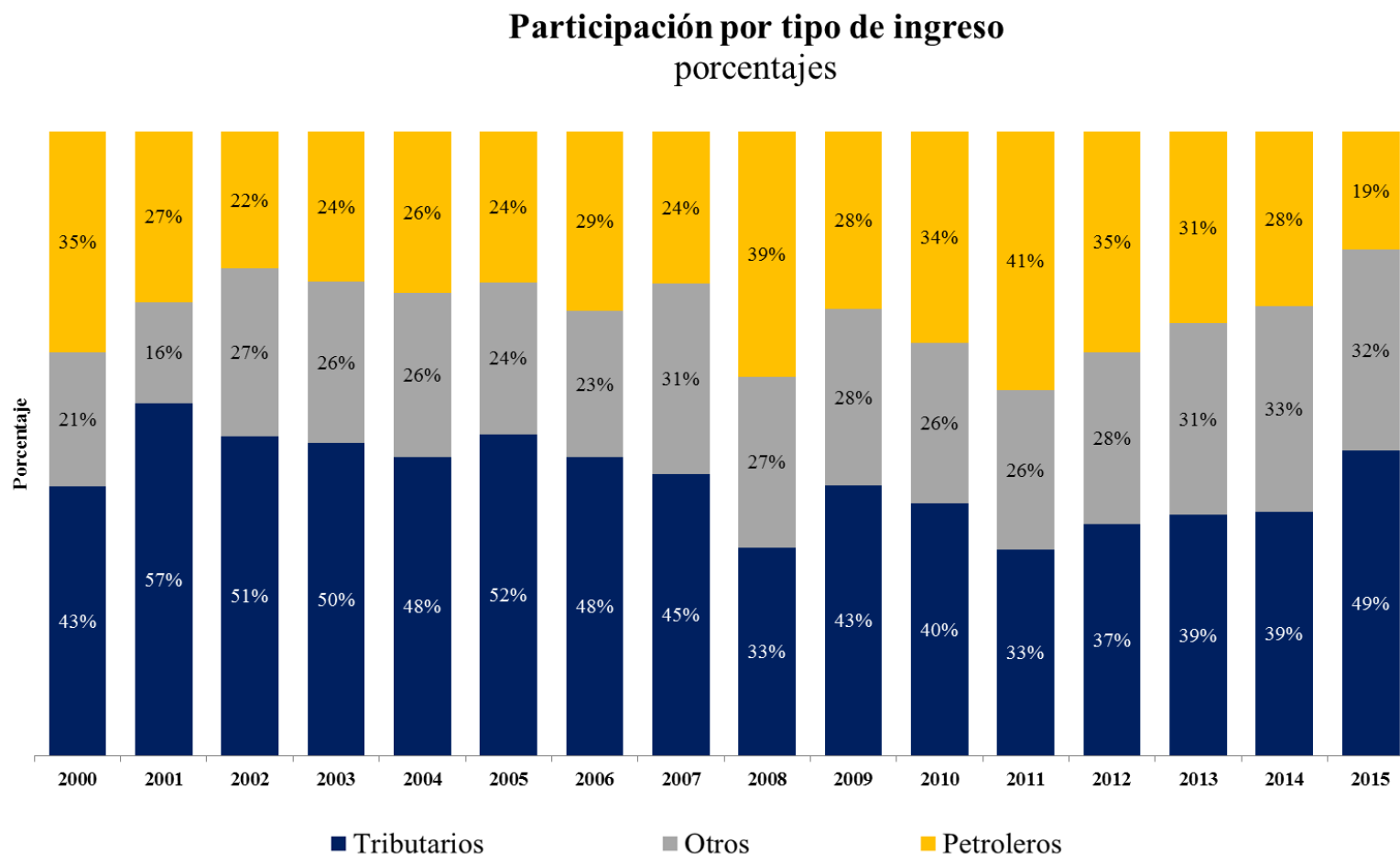
millones de dólares de 2007



Fuente: BCE

La composición de los ingresos

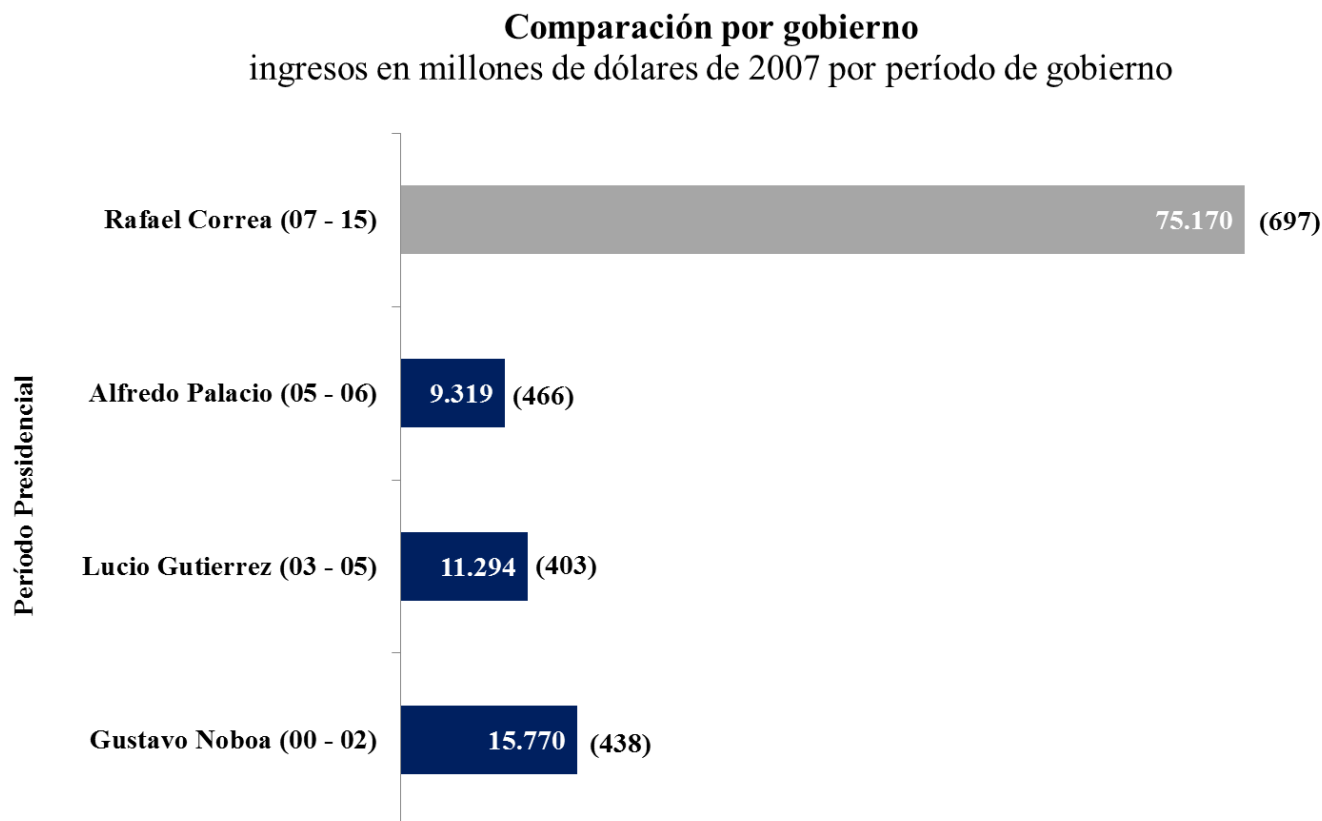
Los ingresos tributarios, que en promedio representaron el 50% de los ingresos totales durante el período 2000-2006, cayeron, en promedio, diez puntos porcentuales en el período 2007-2015.



Fuente: BCE

Comparación de los ingresos tributarios por gobierno

Hubieran sido necesarios 14 años y medio de los tres gobiernos anteriores para recaudar los mismos ingresos tributarios que el Gobierno del presidente Correa alcanzó en nueve años.



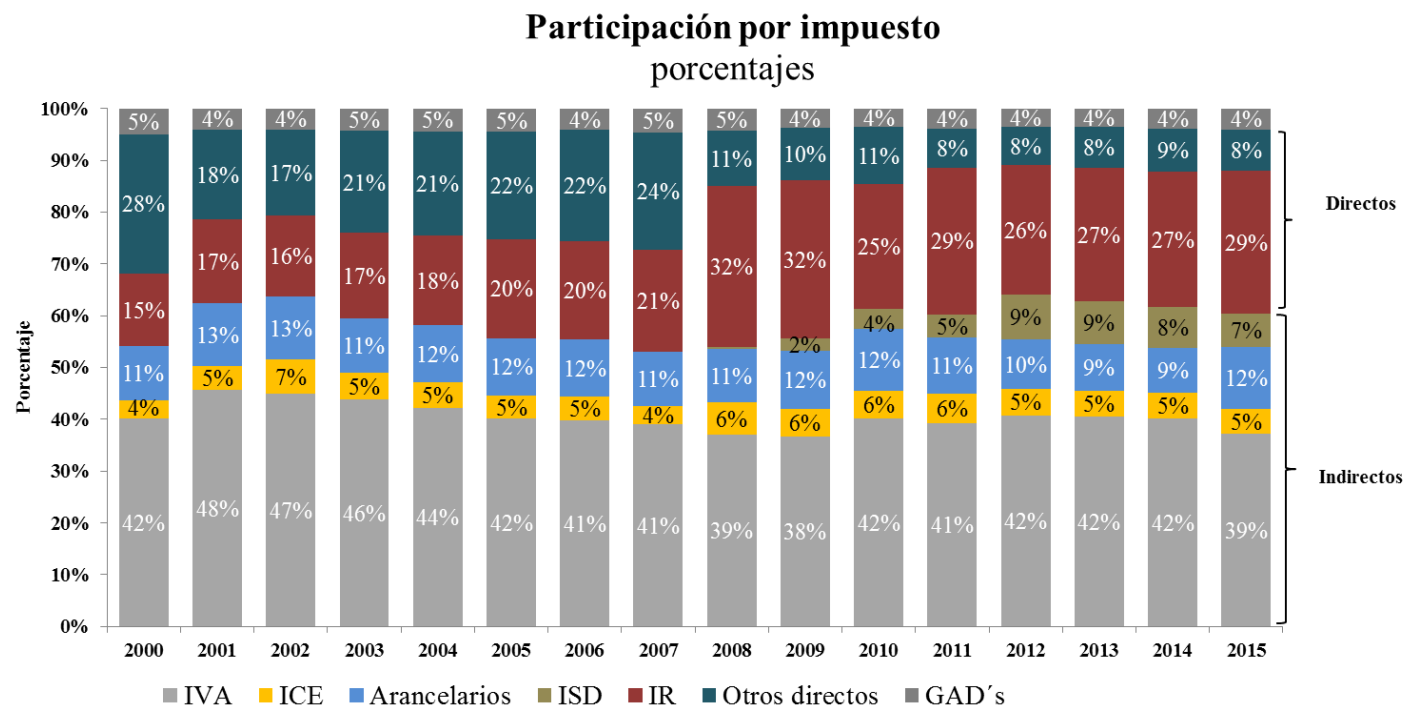
*Cifras en paréntesis corresponden a ingresos mensuales promedio de cada periodo.

** Incluye SRI + SENA E + GAD's

Fuente: BCE

Composición de los ingresos tributarios

Determinados tributos creados durante los últimos diez años han adquirido una participación relevante. Por otra parte, ha aumentado la participación de los impuestos indirectos.



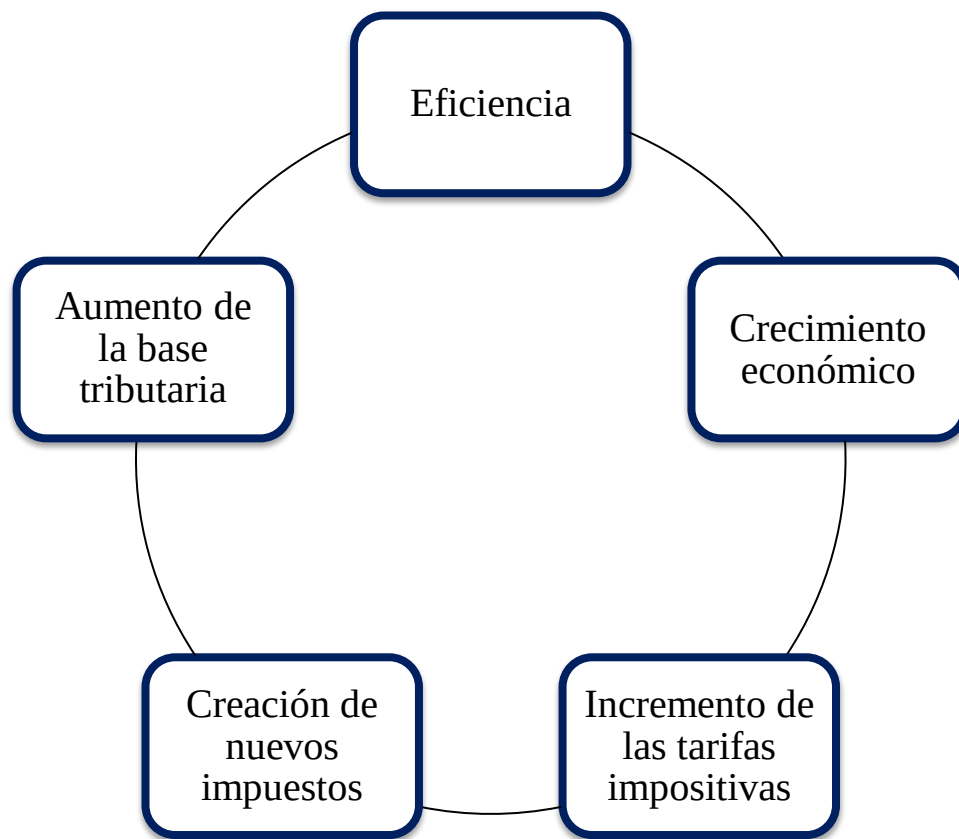
Nota: El SRI clasifica los impuestos como directos e indirectos, considerando únicamente el IVA y el ICE como indirectos y todos los demás impuestos como directos. En el presente estudio se clasifican al IVA, ICE, ISD y arancelarios como indirectos, en virtud de que constituyen impuestos al consumo.

Otros directos: incluye los demás impuestos recaudados por el SRI, es decir, a los activos al exterior, fomento ambiental, etc.

Fuente: BCE, Nota metodológica de Finanzas Públicas.

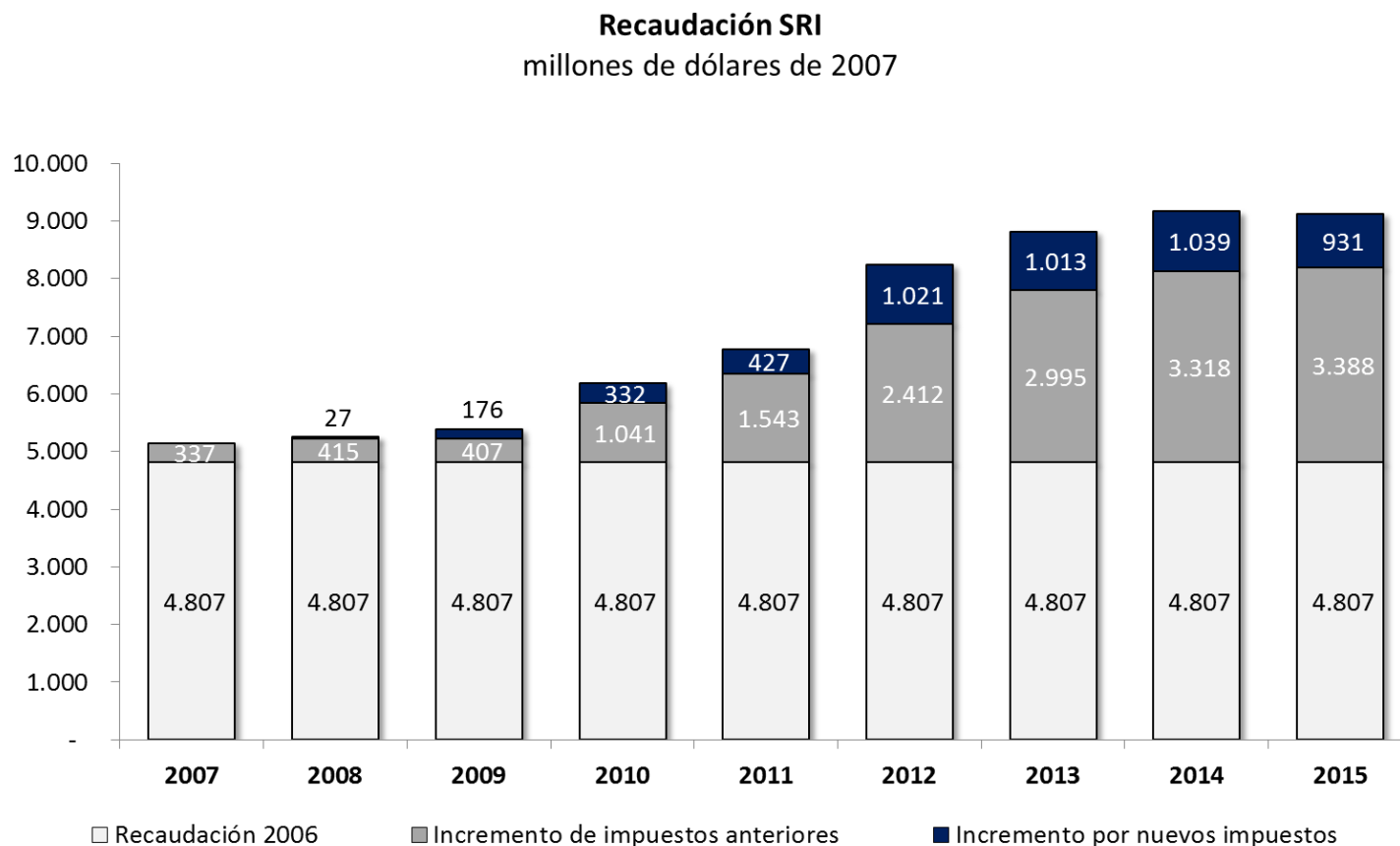
Factores que podrían causar un incremento de la recaudación del SRI

Varios factores podrían causar un incremento de los tributos que recauda el SRI. No es posible identificar con precisión el efecto de cada uno. Por ejemplo, ¿qué condujo a la caída de la recaudación en 2016 frente a 2015? Sin duda, la contracción económica tuvo un efecto. Pero no es posible identificar con precisión qué impacto tuvo esta y cuál fue el que pudieron tener otros factores.



Descomposición del incremento en la recaudación del SRI

Al tomar los ingresos tributarios reales del año 2006 como punto de partida, se puede descomponer el incremento de los ingresos tributarios en los años subsiguientes entre los causados por varios factores (crecimiento económico, eficiencia en la recaudación, etc.) y el causado por nuevos impuestos.



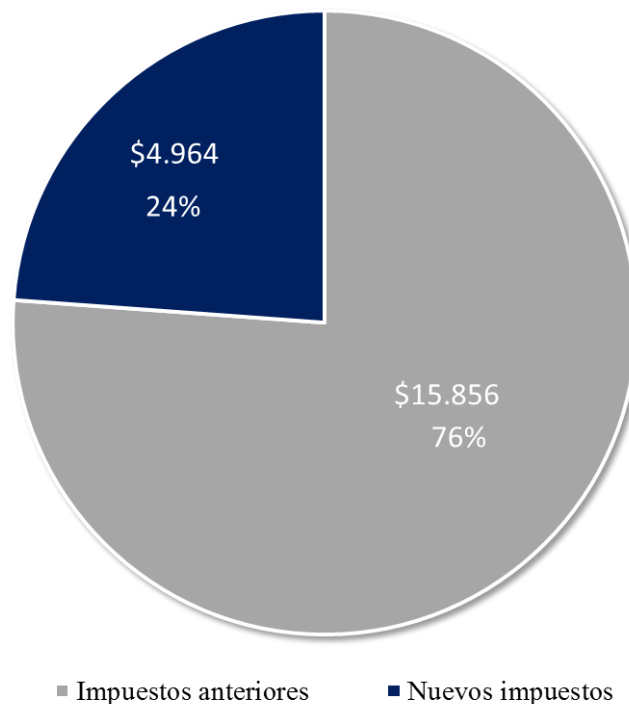
*No se consideran cambios en tasas o base imponible de impuestos

Fuente: SRI - BCE

Descomposición del incremento en la recaudación del SRI

Los impuestos creados a partir de 2007 son responsables del 24% del incremento de la recaudación del SRI en el período 2007-2015.

Incremento de la recaudación del SRI por grupo de impuestos
2007 - 2015*
millones de dólares de 2007 y porcentajes



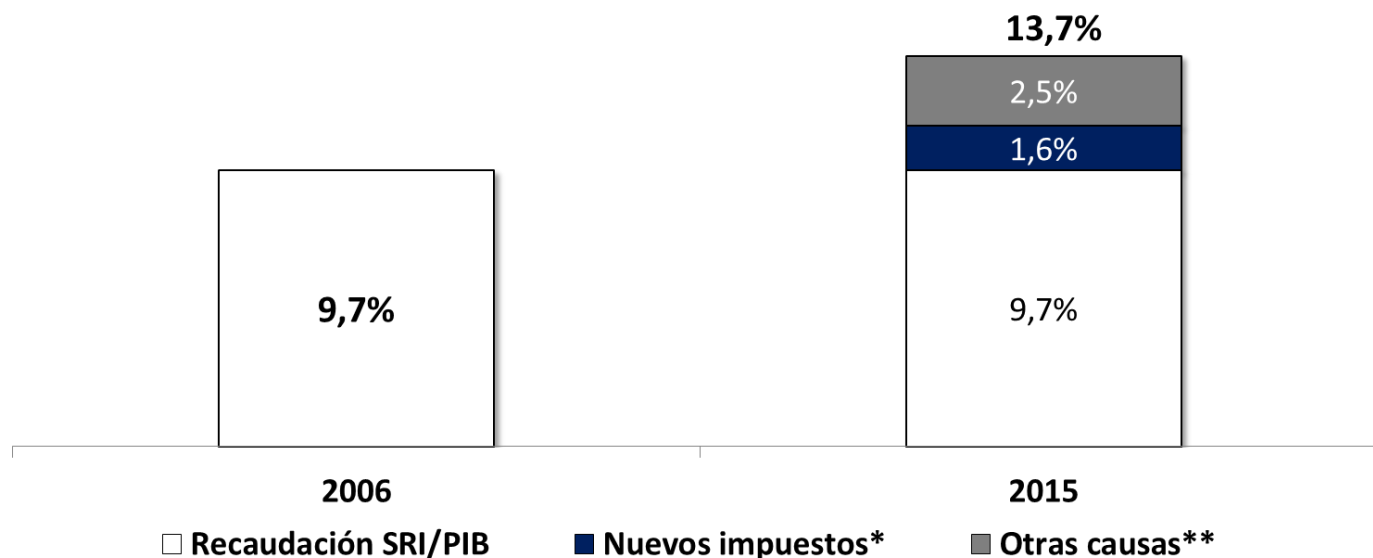
*No se consideran cambios en tasas o base imponible de impuestos existentes.

Fuente: SRI - BCE

¿Cuánto del incremento de recaudación de la recaudación del SRI se debe a nuevos impuestos?

La recaudación del SRI pasó del 9,7% del PIB en 2006 al 13,7% del PIB en 2015. De los 4 puntos del PIB de incremento en este período, los nuevos impuestos son responsables de 1,6 puntos, es decir del 40% del incremento en la recaudación del SRI en relación al PIB.

Descomposición del incremento de la recaudación del SRI
porcentajes del PIB



*Nuevos impuestos incluye: impuesto a la salida de divisas, a los activos en el exterior, fomento ambiental, e impuesto mínimo (estimado en \$ 157 millones).

** Otras causas podrían ser: modificación en tarifas o base imponible de impuestos, crecimiento económico, mayor base tributaria, eficiencia, etc

Fuente:
BCE-SRI-SUPERCAS

3. La carga tributaria

Nota metodológica

Carga tributaria

- **Ingresos tributarios que percibe el Sector Público No Financiero (SPNF)**
 - Recaudación SRI
 - Recaudación SENAE
 - Recaudación GADs
- **Contribuciones a la seguridad social**
- **Pagos obligatorios no tributarios***
 - Participación en utilidades de trabajadores
 - Jubilación patronal, etc.

En el presente estudio se consideran todos los pagos obligatorios que deben hacer los actores económicos y que constituyen presión fiscal por definición**. Se excluye la jubilación patronal debido a la falta de disponibilidad de información.

*Para el caso de Chile, por ejemplo, se incluye el pago del 2,4% sobre utilidad bruta, para financiar seguro de desempleo (privado).

**Referencias: OCDE (<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#NTCP> , sección 4) – CIAT

La carga tributaria completa

Al tomar en cuenta todos los impuestos que deben pagar las personas y las empresas, en 2015 la carga tributaria en Ecuador alcanzó el 22,7% del PIB. Esta se ha incrementado en 6,8 puntos del PIB durante el Gobierno del presidente Correa, al subir del 15,9% del PIB en 2006 al 22,7% del PIB en 2015.

Impuestos recaudados		2006		2015	
		Recaudación (Millones \$)	Carga Tributaria (% del PIB)	Recaudación (Millones \$)	Carga Tributaria (% del PIB)
1	Impuestos SRI	4.522	9,7%	13.693	13,7%
2	Aranceles SENA	638	1,4%	2.026	2,0%
3	Recaudación Gobierno Central (1+2)	5.160	11,0%	15.719	15,7%
4	Impuestos GAD's	231	0,5%	684	0,7%
5	Recaudación Gobierno Central + GAD's (3+4)	5.391	11,5%	16.403	16,4%
6	Contribuciones a la seguridad social	1.556	3,3%	5.055	5,0%
7	Recaudación Gobierno General (5+6)	6.947	14,3%	21.458	21,4%
8	Participación a trabajadores *	482	1,0%	1.281	1,3%
	Total (7+8)	7.428	15,9%	22.739	22,7%
	PIB	46.802		100.177	

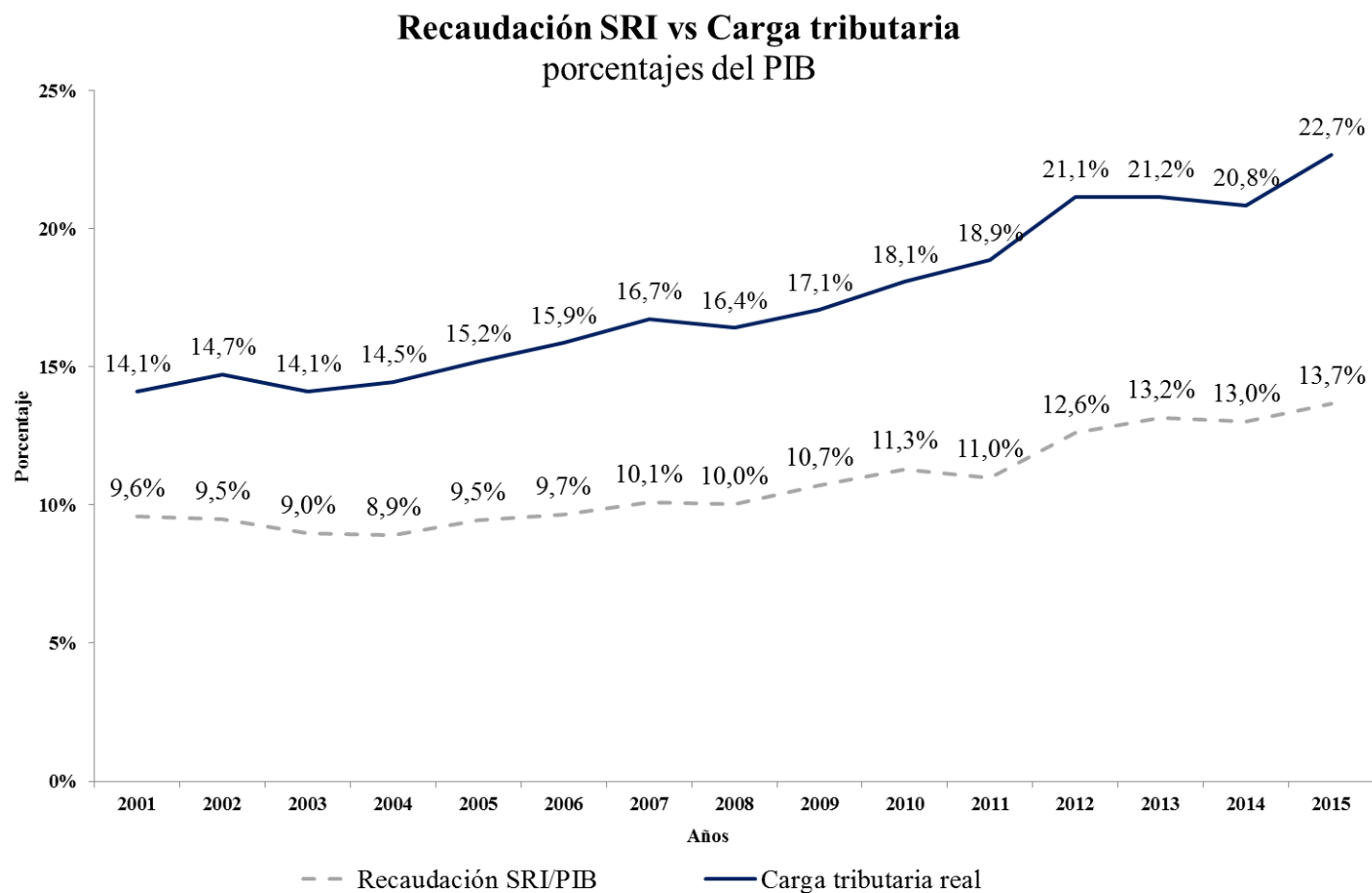
*Al ser gravado como pago obligatorio sobre la utilidad (renta de la empresa), se lo considera como parte de los costos tributarios. Adicionalmente, en el artículo 138 del Reglamento de la ley de Régimen Tributario Interno, se señala que: para remesar dividendos al exterior, estos deben acreditar el pago del impuesto a la renta, así como la distribución del 15% a trabajadores, puesto que este valor "(...) se asimila al Impuesto a la Renta por ser de carácter obligatorio en virtud de lo que dispone la Constitución Política de la República y el Código del Trabajo".

(Véase además, nota metodológica)

Fuente: BCE - SRI - SUPERCIAS

Evolución de la carga tributaria

La brecha entre la recaudación del SRI y la carga tributaria total se ha incrementado en los últimos años: mientras en 2006 fue del 6,2% del PIB, en 2015 fue del 9% del PIB.

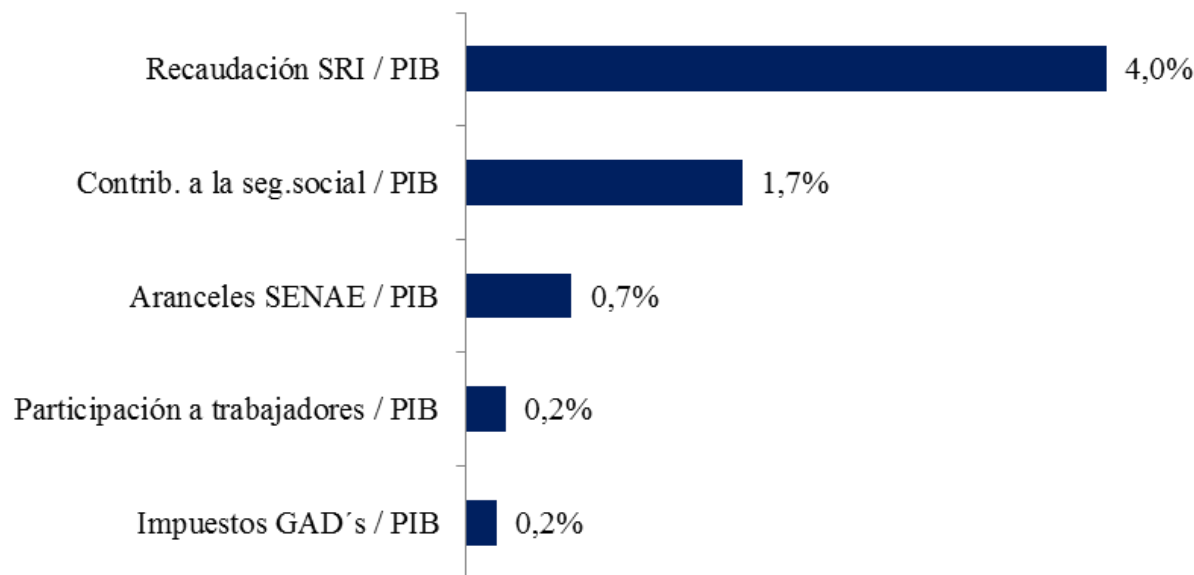


Fuente: BCE-SRI-SUPERCIAS

Descomposición del incremento en la carga tributaria

La recaudación del SRI y las contribuciones a la seguridad social han sido los componentes de la carga tributaria que más se han incrementado en relación al PIB durante el Gobierno del presidente Correa.

Incremento de la carga tributaria por segmento 2006 - 2015 porcentaje del PIB

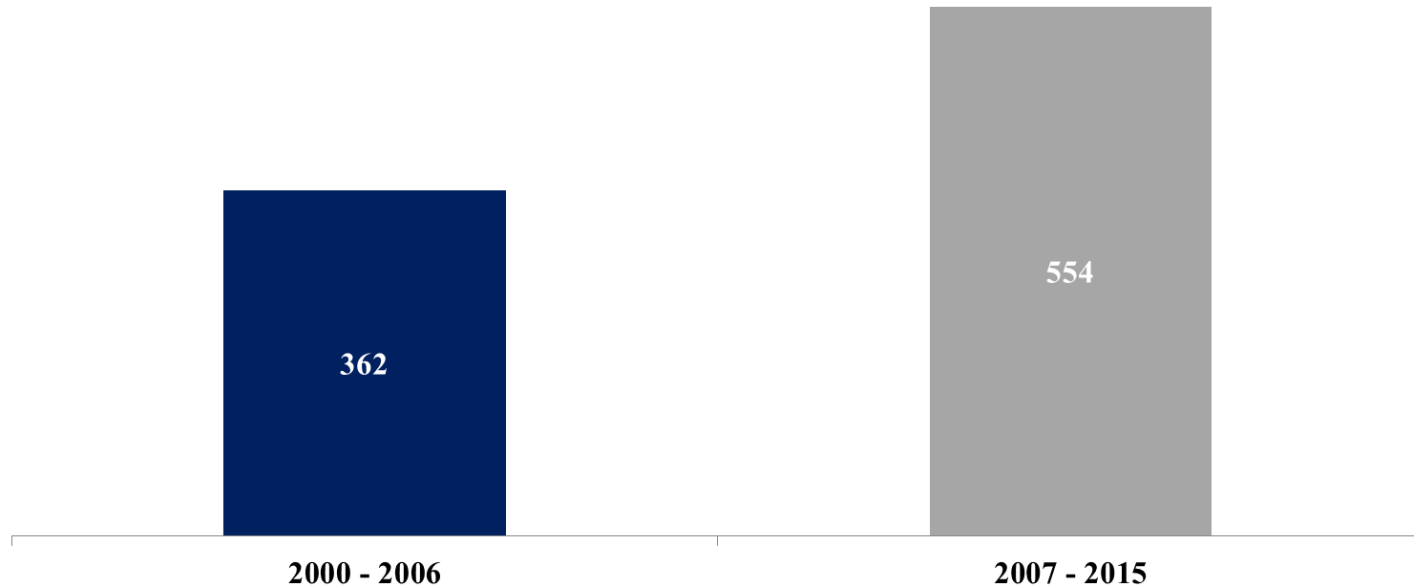


Fuente: BCE-SRI-SUPERCIAS

Otra forma de ilustrar el peso de los impuestos

Los tributos, per cápita, que cobran el SRI, el Servicio Nacional de Aduanas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados pasaron —en dólares de 2007— de un promedio de \$362 anuales en el período 2000-2006 a uno de \$554 anuales en el período 2007-2015, lo que significa un incremento del 53%.

Tributos SRI + SENA + GAD's
promedio por persona en dólares de 2007

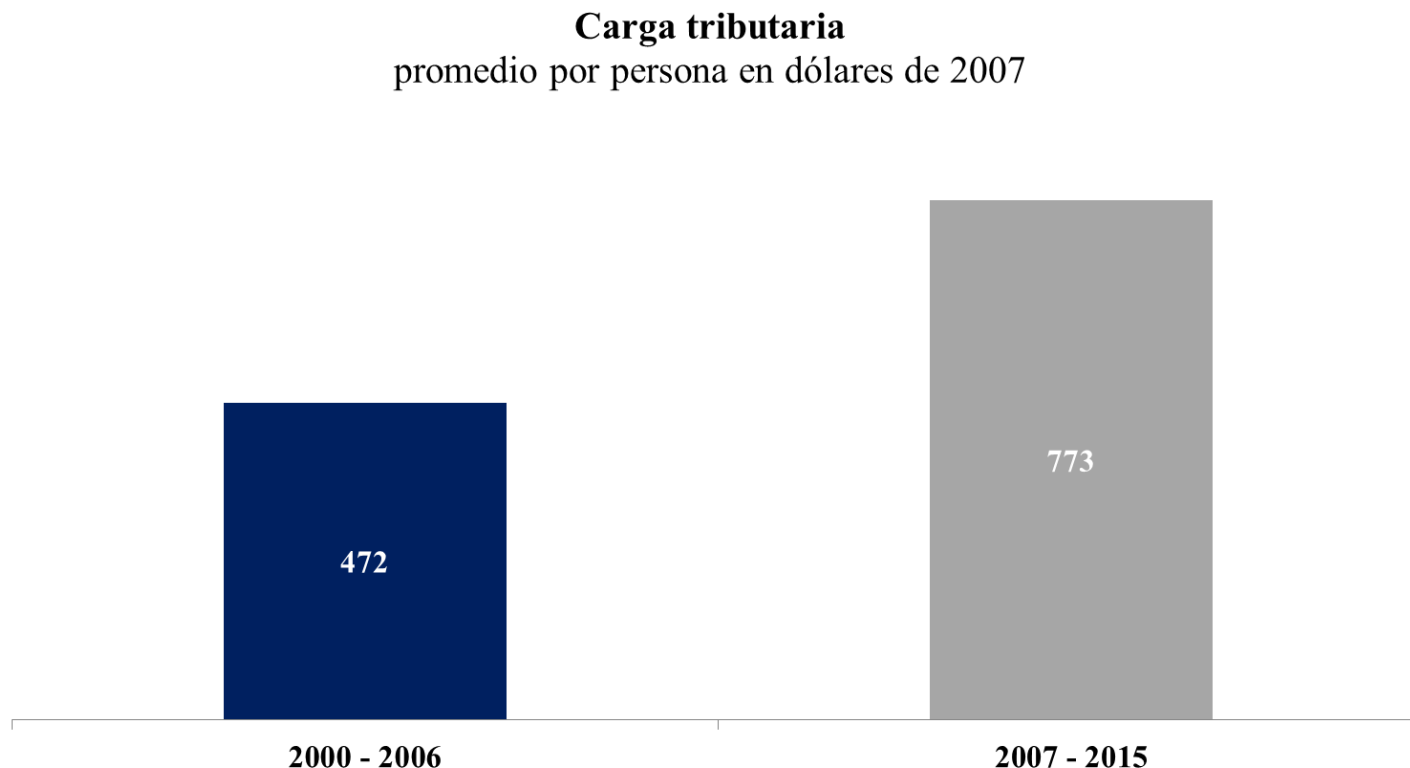


*Incluye SRI + SENA + GAD's

Fuente: SRI-BCE-SUPERCIA-INEC

Otra forma de ilustrar el peso de los impuestos

La carga tributaria per cápita pasó —en dólares de 2007— de un promedio de \$472 anuales en el período 2000-2006 a uno de \$773 anuales en el período 2007-2015, lo que significa un incremento del 64%.

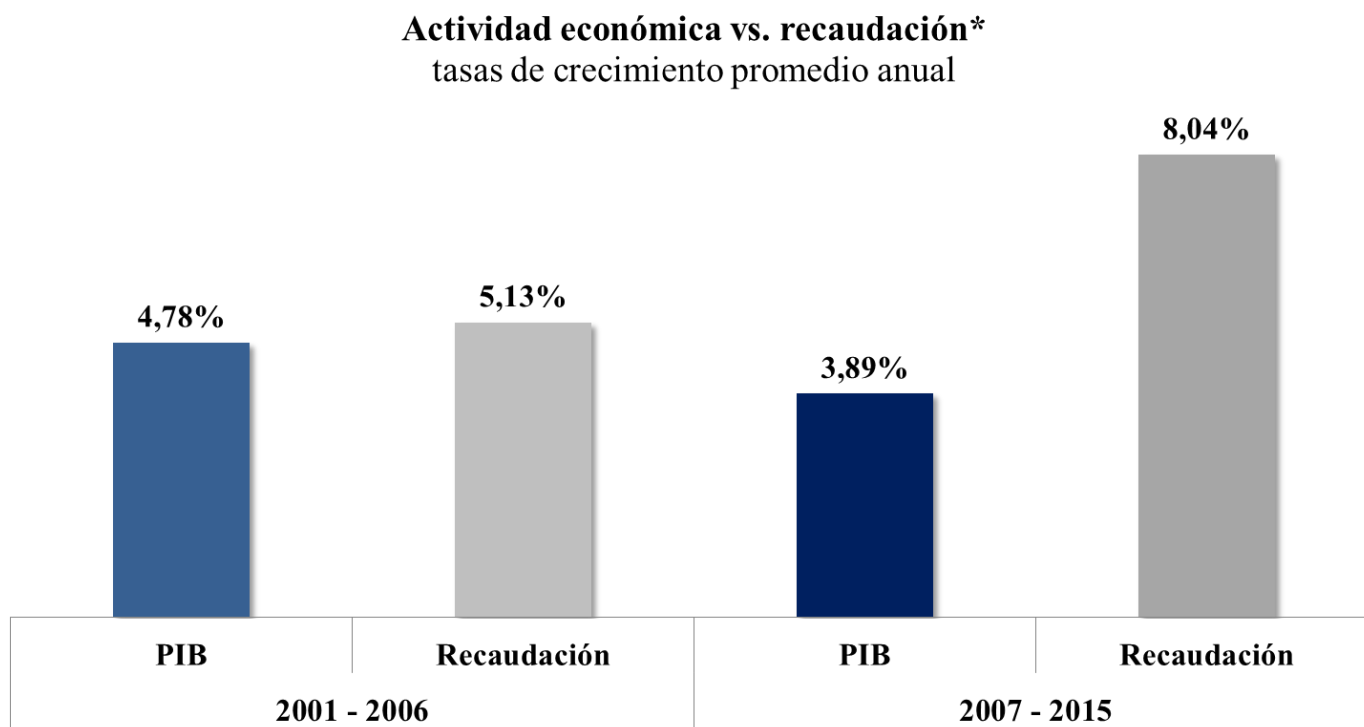


*Incluye: SRI + SENAE + GAD's + Contribuciones sociales + Part. a trabajadores

Fuente: SRI-BCE-SUPERCIAS-INEC

Equilibrio entre crecimiento de los tributos y de la actividad económica

Mientras en el período 2001-2006 la actividad económica y la recaudación crecían a una tasa similar, durante el Gobierno del presidente Correa la tasa de crecimiento de la recaudación ha duplicado a la del crecimiento de la economía, lo cual es insostenible en el tiempo.



* Incluye: SRI, SENAE y GAD's

Fuente: SRI-BCE

4. La tarifa efectiva del impuesto a la renta

Nota metodológica

Como el SRI no devuelve lo correspondiente del anticipo del impuesto a la renta cuando este excede el impuesto causado, hay empresas que pagan una tarifa de impuesto a la renta efectiva mayor al 22% estipulado en la ley.

Se estima que en 2014 alrededor de 8.500 empresas fueron afectadas por pagos en exceso en su impuesto a la renta.

- A partir de la información de la Superintendencia de Compañías para el período 2012-2014, se tomó el promedio simple de activos, patrimonio, ingresos y costos y gastos.
- Con base a la Resolución 1260 de la CAN, se consideran dos tamaños de empresas en función de los ingresos:
 - Grande: ingresos superiores a \$ 5.000.000
 - Pequeña: ingresos entre \$ 100.000 y \$ 1.000.000
- Para las simulaciones sobre el ajuste de los costos sobre los ingresos, se calcula el promedio, entre 2011 y 2015, de la elasticidad (punto) ingreso del costo con base a la información del SRI.

La tarifa efectiva del impuesto a la renta

Empresa pequeña

Una empresa pequeña representativa pagó una tarifa de impuesto a la renta del 52% en 2014. Para que esta pagara un impuesto a la renta igual al anticipo, sus ingresos de 2015 debían incrementarse en 30% respecto a los de 2014. No obstante, en 2015 estos cayeron 5%.

Variable	Cálculo de las filas	Base Dólares	¿Cuánto deben crecer las ventas para dejar de pagar impuesto mínimo?		¿Qué ocurrió en 2015?	
			Dólares	Var. %	Dólares	Var. %
Activo	A	450.000	450.000	0%	450.000	0%
Pasivo	B	270.000	270.000	0%	270.000	0%
Patrimonio	C	180.000	180.000	0%	180.000	0%
Ingresos	D	380.000	493.379	30%	361.000	-5,0%
Costos y gastos	E	370.000	469.705	27%	353.292	-4,5%
Utilidad bruta	$F = D - E$	10.000	23.674	137%	7.708	-23%
15% part trab	$G = F * 0,15$	1.500	3.551		1.156	-23%
Utilidad antes de impuestos	$H = F - G$	8.500	20.123	137%	6.552	-23%
IR (22%)	$I = H * 0,22$	1.870	4.427	137%	1.441	-23%
Utilidad Neta	$J = H - I$	6.630	15.696	137%	5.111	-23%
Utilidad / Ingresos	$K = J / D$	1,7%	3,2%		1,4%	
Anticipo	$L = (A * 0,004) + (D * 0,004) + (C * 0,002) + (E * 0,002)$	4.420	4.420		4.420	
Retenciones		-	-		-	
Pago en exceso	$M = L - I$	2.550	-		2.979	
Tarifa efectiva		52%	22%		67%	

*Supuesto: las retenciones anteriores y actuales no varían

Fuente: SUPERCIA

La tarifa efectiva del impuesto a la renta

Empresa grande

Una empresa grande promedio afectada por el pago del impuesto mínimo pagó una tarifa de impuesto a la renta del 32% en 2014. Para que esta pagara un impuesto a la renta igual al anticipo, sus ingresos de 2015 debían incrementarse en 11% respecto a los de 2014. No obstante, en 2015 estos cayeron 5%.

Variable	Cálculo de las filas	Base Dólares	¿Cuánto deben crecer las ventas para dejar de pagar impuesto mínimo?		¿Qué ocurrió en 2015?	
			Dólares	Var. %	Dólares	Var. %
Activo	A	20.000.000	20.000.000	0%	20.000.000	0%
Pasivo	B	16.700.000	16.700.000	0%	16.700.000	0%
Patrimonio	C	3.300.000	3.300.000	0%	3.300.000	0%
Ingresos	D	31.000.000	34.564.826	11%	29.450.000	-5,0%
Costos y gastos	E	30.000.000	33.115.749	10%	28.645.261	-4,5%
Utilidad bruta	$F = D - E$	1.000.000	1.449.078	45%	804.739	-20%
15% part trab	$G = F * 0,15$	150.000	217.362		120.711	-20%
Utilidad antes de impuestos	$H = F - G$	850.000	1.231.716	45%	684.028	-20%
IR (22%)	$I = H * 0,22$	187.000	270.978	45%	150.486	-20%
Utilidad Neta	$J = H - I$	663.000	960.739	45%	533.542	-20%
Utilidad / Ingresos	$K = J / D$	2,1%	2,8%		1,8%	
Anticipo	$L = (A * 0,004) + (D * 0,004) + (C * 0,002) + (E * 0,002)$	270.600	270.600		270.600	
Retenciones		-	-		1	
Pago en exceso	$M = L - I$	83.600	-		120.113	
Tarifa efectiva		32%	22%		40%	

*Supuesto: las retenciones anteriores y actuales no varían.

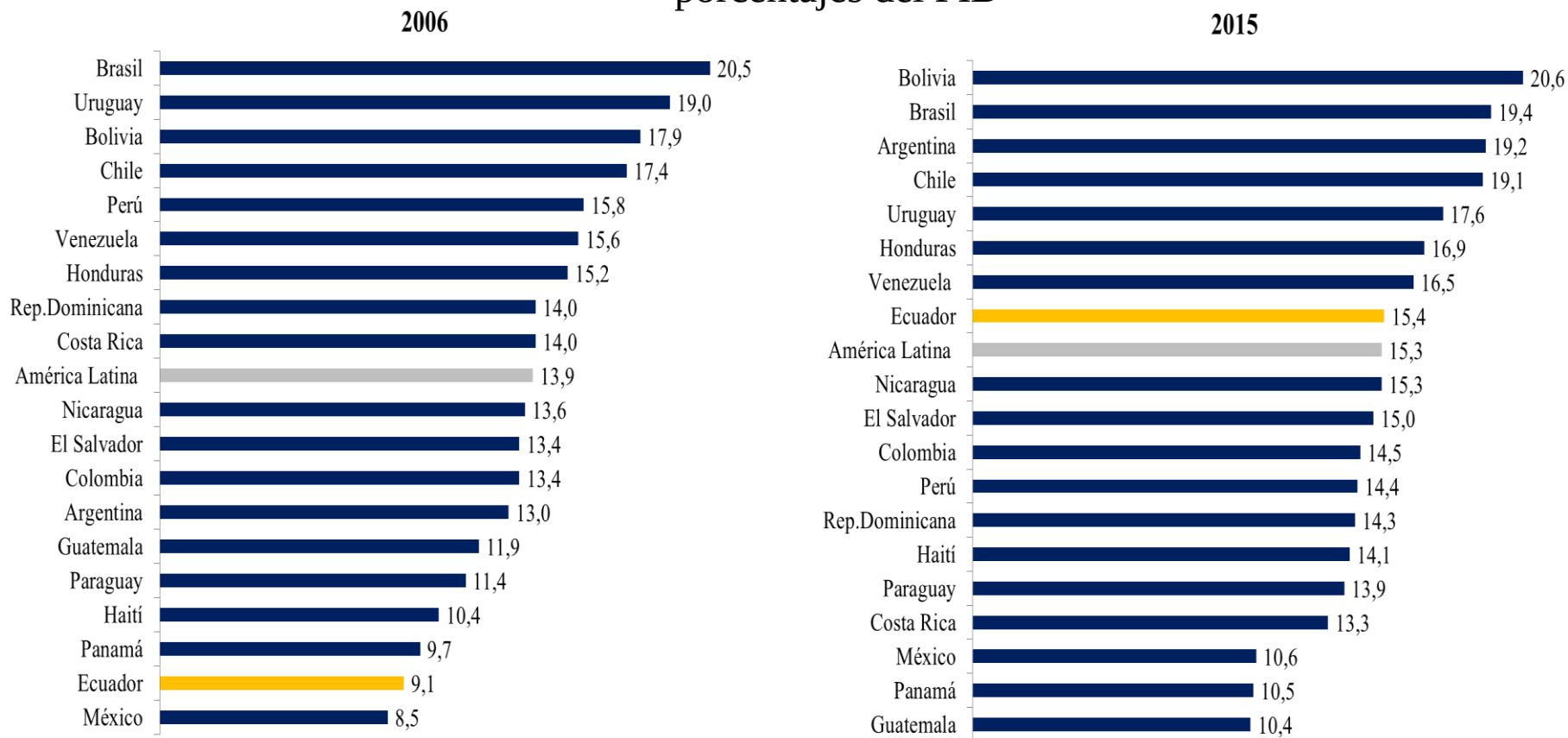
Fuente: SUPERCAS

5. Comparación regional de la carga tributaria

La carga tributaria en la región

En 2006 el Ecuador era el país con la segunda carga tributaria más baja de la región; en 2015 esta estaba por encima del promedio regional.

Ranking de carga tributaria en América Latina porcentajes del PIB



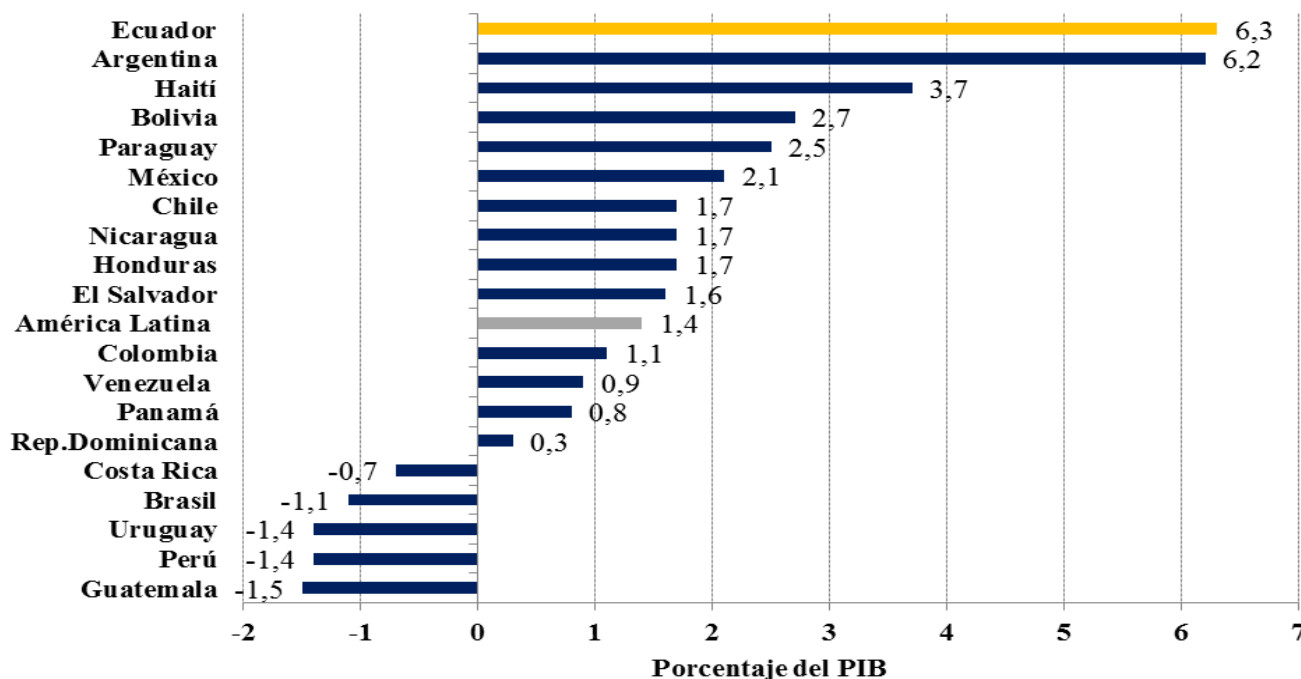
*No incluye contribuciones a la seguridad social

Fuente: CEPAL

El incremento de la carga tributaria en la región 2006 - 2015

Entre los años 2006 y 2015, el Ecuador registró el mayor incremento de la carga tributaria en América Latina. Esta aumentó en 6,3 puntos del PIB, mientras que en la región el alza promedio fue de 1,4 puntos del PIB. Además de la magnitud del incremento, es importante resaltar la manera desordenada en la que este se dio.

América Latina (19 países) variación de la carga tributaria 2006 - 2015*



* No incluye contribuciones a la seguridad social.

Fuente: CEPAL

6. Temas conceptuales

Temas conceptuales

- La inversión no está ausente de jurisdicciones con relativamente altas tarifas impositivas, pero sí de ambientes con una elevada inestabilidad en normativa tributaria.
- Si bien los impuestos pagados en 2015 representaron el 22,7% del PIB, el alto nivel de informalidad en el país implica que determinadas empresas y personas pagaron significativos tributos mientras que otras lo hicieron de manera marginal, lo cual resulta inequitativo.
- La inestabilidad normativa se traduce en mayores costos para la actividad productiva, pues obliga a destinar importantes recursos para entender y cumplir las nuevas normas. Si el esquema tributario fuera más estable, transparente y ágil, estos recursos podrían destinarse a actividades más productivas.
- Finalmente, el uso que se da a los tributos pagados es consustancial a un análisis de la carga tributaria. En muchos casos, determinados servicios públicos —como los de seguridad, salud o educación— no son de una calidad adecuada, lo que obliga a que los ciudadanos paguen adicionalmente por estos servicios. Como consecuencia, muchas personas pagan más de una vez por el mismo servicio, si bien de manera indirecta.

7. Ejemplos para dimensionar la carga tributaria

Comparación #1:

Pago de impuestos por día, hora, segundo

Cada minuto de recaudación (del SRI, SENAE y GADs) genera suficientes recursos para cubrir durante un año a 50 beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.

Recaudación

SRI + SENAE + GAD's

Período	2015
Año	\$16.403 millones
Día	\$44,94 millones
Hora	\$1,9 millones
Minuto	\$ 31.208
Segundo	\$ 520

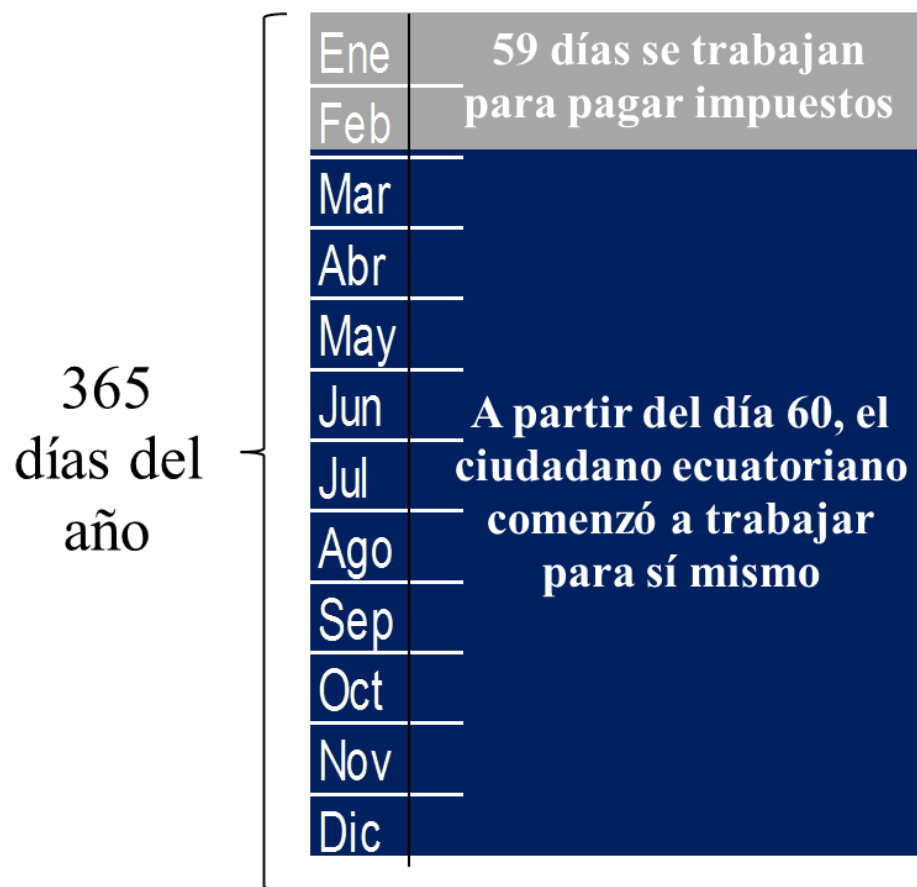
Crecimiento real frente
a 2006
90%

Fuente: BCE - SRI

Comparación #2:

El día de la “libertad de impuestos”

En 2015, el día en que la sociedad ecuatoriana produjo lo suficiente para pagar los impuestos fue el 1 de marzo.



Se considera recaudación de SRI + SENAE + GAD's

Fuente: BCE - SRI

Anexo: Observaciones realizadas por el SRI y comentarios CIP

Se incluye erradamente la participación a trabajadores como parte de la carga tributaria, cuando se trata de un pago que se hace a los trabajadores, no al Estado.

Lo que se ha buscado es transparentar, en sentido amplio y siguiendo metodologías internacionales, los costos fiscales en el país. En el análisis se incluyó el rubro de participación a trabajadores, pues al ser gravado como pago obligatorio sobre la utilidad (renta de la empresa) forma parte de la carga tributaria que enfrentan las empresas. Sin embargo, esto de ninguna manera implica, como se ha señalado, que se pretenda menoscabar los derechos de los trabajadores. Por un lado, no es el foco del análisis y, por otro, excluir este pago no cambia el sentido del estudio ni sus conclusiones:

1. El hecho es que, entre 2006 y 2015, la carga tributaria se ha incrementado de una manera desordenada. Los cambios normativos que recaen sobre la administración tributaria han sido recurrentes y desarticulados (25 reformas legales desde inicios de 2007 a la fecha), pues han sido la constante en todo momento sin importar la etapa del ciclo económico. No solo en cuanto a reformas tributarias (leyes), sino también a normativas de jerarquía menor (reglamentos, resoluciones, circulares, etc.). Estos elementos sin duda minimizan la capacidad de planificación del sector empresarial, generando incertidumbre y dificultades para motivar inversiones. Sin certezas para el empresario y el inversionista, se desalientan valiosas iniciativas productivas y se socava el mejoramiento de las oportunidades de los trabajadores.

Anexo: Observaciones realizadas por el SRI y comentarios CIP

Se incluye erradamente la participación a trabajadores como parte de la carga tributaria, cuando se trata de un pago que se hace a los trabajadores, no al Estado.

2. También es un hecho que, entre 2006 y 2015, la carga tributaria se ha incrementado de una manera significativa. En ese período Ecuador registró el mayor crecimiento de la carga tributaria en América Latina. Según datos de la CEPAL, esta se incrementó 6,3 puntos del PIB, mientras el promedio de la región fue 1,4 puntos del PIB.

Adicionalmente: el artículo 138 del Reglamento de la ley de Régimen Tributario Interno señala que para remesar dividendos al exterior, estos deben acreditar el pago del impuesto a la renta, así como la distribución del 15% a trabajadores, puesto que este valor “(...) se asimila al Impuesto a la Renta por ser de carácter obligatorio en virtud de lo que dispone la Constitución Política de la República y el Código del Trabajo”.

Anexo: Observaciones realizadas por el SRI y comentarios CIP

Mejoras en eficiencia por parte de la autoridad tributaria junto con la formalización de la economía son las principales causas del incremento de la carga tributaria.

El estudio reconoce que existen varios factores que contribuyen al incremento de la recaudación, como la eficiencia, el crecimiento económico, la ampliación de la base tributaria o la creación de nuevos impuestos. El análisis muestra que los nuevos impuestos han sido responsables de cerca del 40% del incremento de la recaudación del SRI como porcentaje del PIB, entre 2006 y 2015.

Si bien se tuvo la intención de realizar un análisis sobre la evolución y distribución de la base de contribuyentes en relación al universo de empresas y de trabajadores, no se pudo hacer debido al limitado acceso a la información pública, por lo que, en línea con el principio de transparencia, sería consecuente publicar esta información.

Por otra parte, resulta cuestionable hablar de formalización de la economía, cuando –según el INEC– no ha habido un cambio significativo en este aspecto, y tanto el empleo inadecuado como el informal lamentablemente siguen creciendo. Por otro lado, existe un régimen impositivo simplificado (RISE) que pasó de recaudar cerca de 4 millones de dólares en 2009 a recaudar 20 millones de dólares en 2015, lo cual indica que el proceso de formalización de la economía no ha madurado.

Anexo: Observaciones realizadas por el SRI y comentarios CIP

Las utilidades del sector empresarial se han triplicado en los últimos años.

Lo técnicamente correcto para comparar valores en el tiempo es descontar el efecto de la inflación o relacionarlos con variables de escala: activos, PIB, inversión, etc.

Según datos oficiales, las utilidades del sector empresarial con respecto al PIB se han incrementado apenas 3 puntos entre 2006 y 2015, mientras que, en el mismo periodo, la tasa de utilidad sobre activos se ha mantenido relativamente constante, en alrededor del 4,8%.

Esto demuestra que las utilidades del sector empresarial no se han triplicado, como se ha señalado.

Anexo: Observaciones realizadas por el SRI y comentarios CIP

Reformas sobre el anticipo e impuesto mínimo sobre la renta.

Si bien en una de «las» últimas reformas tributarias se habilita su devolución anual, se toma como referencia un parámetro inadecuado, puesto que se determina el pago (mínimo) de impuesto a la renta como una proporción de los ingresos, cuando por definición este impuesto grava a la utilidad (que es la renta efectiva de la empresa), y no a los ingresos. Resulta más razonable retornar al método de cálculo anterior, que toma como base el impuesto a la renta causado en años anteriores.

Pese a que se han hecho otros ajustes a la norma, existen también de problemas conceptuales similares:

- Si bien los incrementos de activos están exonerados del pago del anticipo para el ejercicio fiscal siguiente, esto solo incide en un año. El incremento del activo causa un aumento del anticipo en los años posteriores, lo cual desincentiva la inversión.
- Pese a que existe exoneración de impuesto a la renta para los primeros cinco años de operación de las empresas, este beneficio se diluye en la práctica ya que generalmente, en los primeros años de operación, las empresas no generan ganancias.

Anexo: Observaciones realizadas por el SRI y comentarios CIP

El estudio tributario presentado busca brindar una sólida base técnica para discutir los principales elementos de una política tributaria estructural, consensuada y articulada con objetivos concretos de largo plazo.

Invitamos a la reflexión sobre la importancia de debatir de manera constructiva, abierta y seria los temas trascendentales para el desarrollo del país.

En esta línea, las cifras deben manejarse con rigurosidad para no distorsionar el análisis.

El ataque y el descrédito no contribuyen a fomentar dicho debate.

La carga tributaria en el Ecuador

Estudio completo

Cámara de Industrias y Producción



CÁMARA DE
INDUSTRIAS Y
PRODUCCIÓN

¡Construyendo **futuro**,
trascendiendo en la **historia**