ECUADOR:
IMPUESTOS ENCUBIERTOS Y OTRAS DISTORSIONES TRIBUTARIAS EN TIEMPOS DE COVID-19

José Cisneros P.

Julio - 2020

Todos los derechos reservados. Prohibida su venta o su reproducción parcial o total.
Autor: José Cisneros P.
Diseño: www.buenaonza.com
Ecuador, 2020

FLOR &
HURTADO

ECUADOR:

IMPUESTOS ENCUBIERTOS Y OTRAS DISTORSIONES TRIBUTARIAS EN TIEMPOS DE COVID-19

José Cisneros P.

Julio - 2020

Todos los derechos reservados. Prohibida su venta o su reproducción parcial o total

ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN 6

Primera parte: impuestos encubiertos

Capítulo I Traslación de obligaciones estatales al sector privado 8
Capítulo II Reducción de remuneraciones en el sector público 11
Capítulo III El impuesto a los gastos (no deducibles) 14
Capítulo IV Los exportadores y el impuesto a sus cobros 16

Segunda parte: otras distorsiones tributarias:

Capítulo V El costo del dinero en manos del fisco (intereses) 20
Capítulo VI IVA no percibido en tiempos de pandemia 23
Capítulo V La (de)formación del proceso de generación de renta en las personas naturales 26
Capítulo VIII Retenciones en la fuente en dirección contraria 31

CONCLUSIONES 34

INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo de 2020 será un día para recordar. El Dr. Tedros Adhanom G, Director General de la OMS, convocó a una rueda de prensa para comunicar que esa entidad había declarado oficialmente al COVID-19 como una pandemia.

En Ecuador, la crisis motivó la adopción de medidas inmediatas de confinamiento y suspensión de actividades. En condiciones de cuarentena han transcurrido las siguientes semanas, durante las cuales hemos presenciado la vulnerabilidad de nuestro sistema sanitario y la búsqueda de un equilibrio entre la observancia de las reglas preventivas y la necesidad de evitar el cese total de transacciones, con la esperanza de poder reactivar los procesos productivos de manera segura. Mientras tanto, las noticias dan cuenta de lo poco que conocemos en realidad al virus y de las escasas posibilidades de obtener rápidamente una vacuna o un tratamiento que garantice la supresión de sus efectos.

En cuanto a las preocupaciones de índole económico sobre el modo idóneo de sobrellevar este presente se encuentra el factor tributario, compuesto por obligaciones y derechos diseñados bajo circunstancias muy distintas a las actuales, pero llamado a seguir siendo la fuente primordial de obtención de ingresos para un Estado sin posibilidades de diversificar sus fuentes de financiamiento en condiciones sostenibles.

En Ecuador está claro que debemos seguir tributando. Como escribía Irving Berlin al componer *I paid my income tax today* en 1942: "Debemos pagar esta guerra de alguna manera". Sin embargo, la escasez de recursos para afrontar tales obligaciones constituye una realidad que no se puede soslayar.

El presente análisis se centra en la revisión de ciertas particularidades de nuestra legislación que posiblemente pasan inadvertidas inicialmente, pero que no pueden ser obviadas, menos aún en circunstancias de crisis. El régimen tributario ecuatoriano es el resultado de decisiones inconexas, fracturadas y coyunturales. No podemos hablar de un sistema organizado y armónico. Al revisar con detalle uno termina encontrando que la cantidad y cuantía de los tributos a satisfacer es mayor de lo aparente. Existen impuestos encubiertos y otras distorsiones, no consideradas al calcular la presión tributaria, pero que están ahí y su presencia, a más de incrementar las cargas, ralentiza las posibilidades de liberar recursos que podrían servir para intentar recuperar el ritmo de la economía.
Creemos que es oportuno hablar de impuestos encubiertos y otras distorsiones tributarias para

contribuir a un debate que en algún momento llegará, con la confianza en que el futuro nos sitúe en un clima de consensos, por hoy ausentes. No pretendemos agotar la temática abordada ni jerarquizar este trabajo al nivel de una obra académica. Preferimos creer que el contenido será de interés general y de fácil lectura.

Finalmente, hemos preparado este trabajo en memoria de Elsa de Mena, a quien tuvimos oportunidad de conocer y respetar. Trataremos que su memoria y legado no se olviden.

José Cisneros P.

CAPÍTULO 1

IMPUESTOS ENCUBIERTOS:

Traslación de obligaciones estatales al sector privado

En el mes de abril de 2020 se produjo una situación anecdótica respecto del cumplimiento de obligaciones de impuesto a la renta anual. En ese mes vencía el plazo para que las sociedades declaren el impuesto del ejercicio 2019. Aunque el año pasado tuvo un rendimiento discreto a nivel económico[1], determinadas empresas han registrado utilidades y por tanto, debían pagar el respectivo gravamen; pero para esa época, muchas de ellas se habían quedado en absoluta iliquidez como resultado de una inevitable caída en las ventas, a consecuencia de las medidas gubernamentales de aislamiento social dictadas para enfrentar la pandemia por la enfermedad COVID-19[2]. En ese contexto, las fechas de vencimiento de las obligaciones de pago sirvieron en realidad como el punto de medición en la caída de recaudaciones y, además, agregaron presión a la deprimida disponibilidad de fondos de los particulares.

Por eso, quizás como nunca, es necesario hacer una reflexión sobre la real magnitud de las obligaciones tributarias a las que se enfrentan los contribuyentes en Ecuador, sobretodo en un contexto de iliquidez y potencial insolvencia generalizadas. Solo así se podrá entender cómo las distorsiones en la relación Fisco – Contribuyente terminan agravando la crisis sistémica, y si las medidas de política pública adoptadas para enfrentarla surten efectos.

Sabemos que la relación jurídico – tributaria tradicional concibe a los impuestos como obligaciones de los contribuyentes e ingresos para el Estado. Esto no plantea demasiadas discusiones. Sin embargo, desde un punto de vista financiero, cuando las arcas públicas llegan a experimentar determinados ahorros debido a que los particulares asumen el costo correlativo de prestaciones de naturaleza estatal, se produce un efecto muy similar, al que denominamos "impuesto encubierto". Lo explicamos a continuación con un ejemplo:

Según el Art. 26 de la Constitución de la República, la educación constituye un deber ineludible e inexcusable del Estado. Por tanto, son los entes del Sector Público los encargados de velar por el acceso universal a la educación de los ciudadanos, invirtiendo para ello los recursos necesarios. Lo cierto es que una vieja disposición incluida en el Art. 42 del Código del Trabajo obliga a los empleadores a establecer escuelas elementales para los hijos de sus trabajadores, en los centros de trabajo ubicados a más de dos kilómetros de distancia de las respectivas poblaciones.

[1] Según datos del Banco Central del Ecuador, en 2019 la economía ecuatoriana creció apenas un 0,1%

[2] Un estudio de la Universidad de las Américas UDLA publicado en abril de 2020 muestra que, en un escenario de caída total de ingresos, el 50% de las empresas ecuatorianas tendrían una liquidez máxima de 37 días.

Vista panóramica Av. Naciones Unidas, nuevo centro financiero de Quito durante restricción denominada semáforo amarillo. La escasa afluencia de tráfico vehicular y peatonal es marcada. Junio de 2020.

Cuando un empleador usa sus recursos para cumplir con esta obligación legal, el Estado experimenta un ahorro en sus finanzas pues quedará liberado de implementar una institución educativa que cubra la demanda específica de las familias de esos trabajadores. Ello sin duda surte un efecto financiero de signo positivo, equivalente al de un ingreso, que debe ser cubierto forzosamente por los empleadores, quienes en el ejemplo pasan a asumir un rol similar al de los contribuyentes, pero respecto de los recursos necesarios para implementar y mantener la referida institución de enseñanza. Un impuesto encubierto.

En la misma dirección, aunque no exista consenso para definir si la participación en las utilidades de los trabajadores debe ser considerada por las empresas como un costo tributario o laboral, hemos de convenir que, en los casos de las reformas a las Leyes de Hidrocarburos (Art. 94) y Orgánica del Sector Público de Energía Eléctrica (Art. 56) que obligan a las empresas de dichas áreas a destinar el 12% de sus utilidades, que en principio estaban destinadas a sus trabajadores, para que se financien proyectos de desarrollo territorial, tales asignaciones de recursos privados también surten el efecto financiero de un impuesto encubierto[3] , con el consecuente ahorro del Fisco, que deja de invertir sus propios recursos en el desarrollo territorial de las comunidades adyacentes.

Todos los impuestos encubiertos de este tipo serían teóricamente explicables en consideración a una política redistributiva expresada en la Constitución de la República, en la sección tributaria.

Sin embargo, para la cabal comprensión del fenómeno de la tributación, se deben considerar estos impuestos encubiertos para calcular adecuadamente los costos de los emprendimientos, más aún, en épocas de escasa liquidez. En ese sentido, es un error muy usual en los análisis de costos que ignoren la existencia de este tipo de gravámenes.

Adicionalmente, las actividades productivas podrían experimentar consecuencias adversas inesperadas al no tomar en cuenta la forma en que la legislación ha ido incrementando este tipo de obligaciones en los últimos años. Toda inversión de largo plazo asentada en Ecuador debe asumir una posición financiera conservadora pues lo más probable es que en el futuro se incrementen este tipo de imposiciones mientras tengamos un Estado sumido en un permanente déficit presupuestario.

De igual manera, se debe incorporar este tipo de gravámenes en la metodología de determinación del nivel de tributación efectiva del país, de manera que tales mediciones sirvan efectivamente para la correcta toma de decisiones, tanto de política tributaria (potenciales modificaciones en la carga de impuestos) cuanto para que los inversionistas puedan tomar decisiones informadas.

Ecuador necesita un ejercicio político – legislativo sistemático y coherente, que transparente el nivel de coparticipación del sector privado en la gestión de necesidades públicas, como una de las primeras medidas que permitan afrontar de modo realista los desafíos de la recuperación post – pandemia.

[3] Bajo un análisis de temporalidad, se podría argumentar que quienes en realidad han terminado sufriendo la carga de este impuesto encubierto son los trabajadores, en aquellos casos de empresas pertenecientes especialmente al sector hidrocarburífero, que antes de 2010 percibían el 15% de las utilidades de sus respectivas empleadoras, y a partir de ese año han visto reducida su participación al 3%.

CAPÍTULO II

IMPUESTOS ENCUBIERTOS:

Reducción De Remuneraciones En El Sector Público

En el año 2020, aquejados por una serie de factores adversos, se hicieron más evidentes las rigideces sistémicas que limitan el margen de maniobra estatal para enfrentar su déficit y para garantizar la sostenibilidad de la economía en su conjunto.

Ya hemos comentado antes que la relación jurídico – tributaria parte de premisas que suponen la existencia de contribuyentes que entregan recursos al Estado para el cual, los impuestos representan ingresos. No obstante, en momentos en que la carga tributaria puede tornarse difícil de soportar, los gobiernos pueden fracasar en sus sucesivas intenciones de obtener ingresos adicionales por esta vía.

Entre los años 2019 y 2020 Ecuador ha sido testigo de dos ejemplos sobre el particular, cuando por un lado el Ejecutivo intentó sacar adelante el proyecto de Ley conocida como de Crecimiento Económico[4], archivado finalmente por la Asamblea en noviembre de 2019; o cuando en mayo de 2020, el Presidente de la República tuvo que renunciar a los tributos que pretendía imponer en el proyecto de Ley Humanitaria[5] presentado en el contexto de la crisis sanitaria de la época[6].

Frente a la imposibilidad eventual de aumentar los ingresos por vía tributaria, quienes se dedican a las Finanzas Públicas ecuatorianas solo pueden centrar su atención en la reducción de gastos. Al respecto se puede pensar, *prima facie*, que existen varias alternativas, pero lo cierto es que existen gastos de índole permanente, como las remuneraciones a los funcionarios públicos, que representan un peso importante en el conjunto de erogaciones fiscales.

Volvamos a la situación de 2020. Como no fue políticamente viable gravar con tributos a las remuneraciones de la burocracia en la Ley Humanitaria, el Gobierno decidió mediante Decreto Ejecutivo No. 1053 viabilizar el recorte en un 16,6% de los sueldos de todos los servidores públicos, a cambio de la reducción

[4] Su verdadero nombre era: "Proyecto de Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la creación de Empleo, Afianzamiento de los sistemas monetario y Financiero y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas".

[5] El Ejecutivo finalmente pidió a la Asamblea que apruebe la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del covid-19 (Ley Humanitaria) sin tomar en cuenta los tributos que desde la Presidencia de la República se habían incluido en el Proyecto inicial

[6] Tiene especial relevancia, a los efectos de este análisis, la contribución que pretendía el Gobierno que se imponga a los trabajadores públicos y privados, mediante el pago de un porcentaje de sus respectivas remuneraciones o ingresos, usando para el efecto una tabla progresiva, adicional a la del impuesto a la renta.

de dos horas en su jornada de trabajo. El efecto financiero resulta equivalente a tener un impuesto a las remuneraciones. En un inicio el Estado pretendía que parte de la nómina pagada a su personal retorne a sus arcas, en forma de impuesto; pero luego, mediante este descuento ordenado por Decreto, aprovechará una parte de esas remuneraciones, en calidad de ahorro. Un impuesto encubierto a las remuneraciones.

Varias son las particularidades que caracterizan a esta decisión política. En primer lugar, se ha implementado mediante un Decreto Ejecutivo, lo cual ahorra un largo, y en ocasiones frustrante, proceso de formación de una ley tributaria, donde se deben compartir responsabilidades con la Función Legislativa.

En segundo lugar, el recorte del 16,6% remuneraciones ha sido fijado en términos iguales para todos los servidores públicos, lo cual resulta más productivo para el Fisco con relación a un posible impuesto progresivo. Por ejemplo, según el proyecto original de Ley Humanitaria enviado por el Ejecutivo, el impuesto que debía pagar un funcionario que tuviera un sueldo de USD. 2.000,00 sería de USD. 97,00; es decir, un 4,85% del total de su remuneración. Con la rebaja del 16,6% dispuesta por el Presidente, en el caso de una remuneración de USD. 2.000,00 el Estado tendrá un ahorro de USD. 332,00; por lo que el beneficio comparativo de las dos medidas es de más del 250% en favor de la reducción finalmente implementada.

El hecho de que para las escalas altas de la tabla incluida en el Proyecto de Ley Humanitaria estaba prevista una tributación de más del 16% tampoco hace que esta alternativa rindiese más frutos que la reducción del 16,6% en las remuneraciones de los servidores públicos. El proyecto de Ley establecía que dichas escalas eran aplicables a las personas naturales que obtuviesen ingresos superiores a USD. 10.000,00 mensuales. Esta cantidad no es percibida mensualmente por ningún funcionario público. Por consiguiente, no era posible que la tributación originalmente incluida en la Ley Humanitaria le reporte al Fisco un beneficio superior al que finalmente se obtendrá al aplicar la rebaja generalizada de sueldos.

Para completar el análisis, el proyecto de Ley Humanitaria preveía una vigencia del impuesto a las remuneraciones durante 9 meses. Por su parte, la reducción del 16,6% en la remuneración de todos los servidores públicos se aplicará por un plazo de 6 meses, prorrogables por 6 meses más, lo cual genera un mayor tiempo de ahorro de fondos públicos en la última de las opciones comentadas.

Por contrapartida, el efecto de no haber podido sacar adelante el tributo a cargo de las personas naturales es una falta de recaudación de futuros recursos para el Fisco porque la materia gravada incluía los sueldos y salarios de los trabajadores de los sectores público y privado, así como los ingresos de profesionales independientes, mientras que la medida en vigor afecta exclusivamente a los servidores estatales.

En conclusión, la calidad de empleador que asume el Estado respecto de su personal le ha permitido imponer medidas de carácter financiero con efecto equivalente a impuestos, afectando las remuneraciones de los servidores públicos mediante un gravamen directo, proporcional, no progresivo, emitido por acto jurídico de inferior rango al de una Ley, con efectos inmediatos.

CAPÍTULO III

IMPUESTOS ENCUBIERTOS:

El impuesto a los gastos (no deducibles)

Quienes se dediquen a analizar los efectos de la crisis sanitaria COVID-19 en el tejido industrial y productivo pueden sentir la tentación de pasar rápidamente la parte referente al impuesto a la renta del año 2020, partiendo de la base de que ese tributo fue concebido para gravar las utilidades generadas en cada ejercicio. En vista de que la previsión general sobre el comportamiento de la economía es desalentadora[7] , las pérdidas de los entes económicos podrían pasar a constituir la regla, y podría especularse que en tales condiciones, el impacto de dicho impuesto sería marginal para el universo de contribuyentes.

Sin embargo, como nuestra Legislación establece ciertas reglas particulares que modifican el cálculo de la utilidad, base del gravamen, la tributación efectiva también tendrá variaciones que no pueden pasar desapercibidas.

A continuación analizaremos que es posible que un contribuyente no registre utilidades en sus estados financieros, pero a pesar de ello quede igualmente sujeto a tributación.

Pensemos en una empresa prestadora de servicios que registra en 2020 ingresos por USD. 100.000,00. En principio, dichos ingresos podrían haber sido cobrados en su totalidad en el corto plazo, pero la crisis sanitaria y posteriores medidas de confinamiento han impactado en la liquidez de sus clientes, generando grandes dificultades para el cobro de la respectiva cartera. Por el lado de los gastos, las erogaciones usuales del negocio en el año 2020 ascendieron a USD. 90.000.00, (que incluyen USD. 30.000,00 por servicios de capacitación prestados desde el exterior), a los cuales lamentablemente se han debido añadir gastos extraordinarios propios de una época de crisis, como son: a) la contratación de una agencia de recuperación de cartera; y, b) el pago de indemnizaciones para liquidar a parte de sus trabajadores. Esos gastos extraordinarios ascendieron a USD. 10.000,00 por lo que, el total de costos y gastos de la empresa suman USD. 100.000,00. En el ejemplo, la empresa cerrará el 2020 sin utilidades.

No obstante, en vista de la falta de liquidez generalizada, la empresa ha tenido que caer en mora del pago de los servicios de capacitación recibidos desde el exterior y tampoco ha podido practicar retenciones en la fuente correspondientes a los mismos servicios. Esta situación determina que el gasto de USD. 30.000,00 mencionado en el párrafo anterior se convierta en no deducible por

[7] *Según el documento Perspectivas Económicas Mundiales, emitido el 8 de junio de 2020, la proyección del Banco Mundial sobre el comportamiento de la economía de Ecuador marca un decrecimiento del 7,4% del Producto Interno Bruto en la respectiva comparación interanual.*

falta de la respectiva retención en la fuente (Art. 13 de la Ley de Régimen Tributario Interno), y por no contar con un soporte bancario que evidencie la respectiva transferencia de fondos al proveedor de los servicios de capacitación (Art. 103 tercer inciso de la misma Ley)

De este modo, sin que exista una utilidad en el ejercicio, la conciliación de la empresa correspondiente al año 2020 arrojará un saldo positivo (base imponible) de USD. 30.000,00 pues, por cuestiones exclusivamente inherentes a la falta de liquidez de la empresa, sus gastos de capacitación perderían su calidad deducibles, modificando radicalmente el resultado del ejercicio para efectos tributarios.

Al aplicar la Ley de Régimen Tributario Interno, la mencionada empresa deberá pagar un equivalente al 25% del monto de sus gastos no deducibles, (USD. 7.500,00). Por ello decimos que, dadas las particularidades del caso, ya no es posible hablar en términos económicos de que se haya gravado la renta de la sociedad. Han sido sus gastos no deducibles los que han ocupado el lugar de utilidades que no se alcanzaron, como objeto de tributación.

Desde la óptica de las Finanzas Públicas, en vista de la inexistencia de utilidades, el Fisco ha generado una segunda opción de recaudación aplicable a empresas que efectúan gastos pero no llegan a cumplir con todos y cada uno de los requisitos para que sean admitidos como deducibles. Si se pretendiese potenciar esta fuente de recursos tendríamos que decir que a mayor cantidad de empresas que incurran en este tipo de gastos se tendría que producir un incremento directamente proporcional en las respectivas recaudaciones, ...si existiesen recursos para pagarlas.

No considero apropiado juzgar las bondades o inequidades del modelo. Habrá quienes, en defensa del esquema normativo vigente argumentarán la existencia de dos tipos de utilidades: “la contable”, y la “tributaria” desarrollando que está última existe con el exclusivo propósito de calcular el impuesto correspondiente. Tales posiciones sabrán reconocer que los ejercicios contables arrojan datos objetivos y unívocos, no interpretables. Por comparar: si la definición de una justa deportiva se mide en términos matemáticos, los números del vencedor y el derrotado siempre serán los mismos, solamente que de diferente signo, sin espacio para victorias fictas. De igual forma, la lógica del desempeño empresarial no permite sostener que un ente económico haya obtenido pérdidas y utilidades en el mismo ejercicio. Por todo ello creemos que nuestra legislación en realidad grava por un lado la renta de quienes la obtienen, y por otro lado grava también a quienes pierden, pero incurren en gastos que no alcanzan a satisfacer requisitos extracontables diseñados por el Legislador con el propósito de fortalecer el control a los contribuyentes. En tiempos de bonanza.

CAPÍTULO IV

IMPUESTOS ENCUBIERTOS:

Los exportadores y el impuesto a sus cobros

Una de las particularidades que tiene el sistema tributario ecuatoriano es el impuesto a la salida de divisas (ISD), creado en 2007 con una tarifa inicial de 0,5%, y que con el paso de los años ha llegado hasta el 5% actual. Las razones de política económica que justifican la existencia de dicho impuesto no están libres de controversia, con defensores y detractores. No queremos, al menos por ahora, inscribirnos en ninguna de esas facciones pues entendemos que ello podría desviarnos respecto de aquellos puntos sobre los que queremos llamar la atención de nuestros lectores.

Sólo diremos que se trata de un gravamen con marcadas connotaciones para – fiscales, pues más allá de su relativo peso recaudatorio, su vigencia pretende desalentar el traslado de recursos monetarios hacia el exterior, y por ende, promover su reinserción en el circuito local. Esto implica que el potencial incremento en los ingresos que percibe ocasionalmente el Fisco por este impuesto, lejos de satisfacer a las Finanzas Públicas, representa un indicador del creciente éxodo de fondos, y con ello, paradójicamente se podría entender que en tales circunstancias el impuesto en cuestión habría dejado de cumplir con el objetivo disuasivo para el cual fue creado[8].

A modo de antecedente debemos indicar que, luego de creado, las autoridades de turno tuvieron que ir modificando progresivamente las condiciones del tributo frente a eventuales vacíos legislativos que distorsionaban el cumplimiento de sus objetivos. Poco a poco el régimen normativo aplicable fue endureciéndose incluyendo, por ejemplo, la creación de presunciones por las cuales los pagos hechos a proveedores del exterior mediante transferencias desde cuentas en bancos del extranjero pasaron a considerarse como parte de la base de cálculo del impuesto, aunque en esos casos no haya existido salida de divisas, distorsionando el hecho generador del impuesto, para convertirlo en ciertos casos, en un gravamen a la tenencia de fondos en cuentas del exterior.

[8] De acuerdo con información publicada por el Servicio de Rentas Internas, entre enero y mayo de 2020 se ha recaudado por concepto de Impuesto a la Salida de Divisas la cantidad de USD. 416'224.000,00., representando el tercer impuesto con mayor recaudación, por debajo del impuesto a la renta e IVA, pero por sobre el ICE, en todas sus formas, Impuesto a la Propiedad de Vehículos, etc. Por otro lado, si bien las cifras oficiales del Banco Central del Ecuador permiten establecer que en la comparación interanual, los giros al exterior realizados en abril de 2020 por el sector privado experimentaron una reducción del 20% con relación al mes de abril de 2019, estimamos que el monto de transferencias hasta el cuarto mes de este año (USD. 1.871,6 millones) es digno de ser observado en detalle, habida cuenta de que tales giros se producen en un entorno de paralización de aproximadamente el 70% de la economía por la cuarentena, a diferencia de los datos con corte al mes de abril de 2019, que registran envíos al exterior por USD. 2.341,8 millones, pero en una economía que en el segundo trimestre del año pasado creció en promedio al 0,4%

En noviembre de 2011 se aprobó la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado, que en su artículo 17 reforma a la Ley Orgánica para la Equidad Tributaria e introduce una nueva situación de hecho que, a criterio del Legislador, debía considerarse también gravada con el mismo impuesto a la salida de divisas: los pagos que no ingresaban al país realizados por clientes del exterior a favor de exportadores ecuatorianos de bienes y servicios.

En otras palabras, a partir de ese año, si el dinero producto de una exportación no entraba en el sistema financiero ecuatoriano, el exportador tenía que satisfacer el mismo porcentaje que pagaban aquellas personas que sacaban recursos del país. Vemos como, bajo el mismo gravamen, terminaron regulándose dos situaciones disímiles. El flujo de dinero hacia el exterior queda gravado, pero también la ausencia de flujos hacia el país originados en operaciones de exportación.

Tenemos casi 9 años de vigencia de esta normativa y no nos hemos detenido a analizar si es adecuado, al menos desde la técnica legislativa, que sea el impuesto de salida de divisas el que grave recursos que nunca han salido, dado que su origen no está en Ecuador. Siempre en este aspecto habrá quienes, con criterio pragmático, mencionen que independientemente de las formas, los textos reflejan la intención del Legislador de fortalecer la disponibilidad de masa monetaria, sea encareciendo su salida o promoviendo la transferencias desde el exterior por operaciones de venta de bienes y servicios.

No podemos dudar que efectivamente haya existido tal intención pero en la práctica existen varios matices que nos permiten concluir que gravar de este modo a los exportadores puede considerarse, al menos, inequitativo. Empecemos por mencionar que el plazo de 6 meses[9] que tienen los exportadores para traer las divisas debe contarse desde el arribo de las mercancías a su destino, y puede llegar a ser una verdadera espada de Damocles, (más aun en tiempos de pandemia) si la comparamos con la situación de quienes no tienen ningún plazo que los obligue a mantener fondos en Ecuador en lugar de enviarlos al extranjero.

A lo dicho se debe añadir que, en determinadas circunstancias, los mismos recursos quedarían gravados en más de una ocasión. Ejemplo: Pensemos en un exportador de alimentos que ha entregado en destino mercancía valorada en un millón de dólares por una compraventa efectuada en el mes de enero de 2020. El tiempo ordinario de cobro (90 días) se ha visto alterado por la crisis sanitaria a nivel global y, los recursos recién son transferidos por el cliente en el mes de febrero de 2021 a una cuenta que tiene el exportador en un banco del exterior. En ese caso, se habrá generado un impuesto de USD. 50.000,00 en cabeza del exportador. Como el exportador debe a su vez satisfacer pagos a proveedores del exterior (Ej: comisiones por exportación) en el momento posterior en que se puedan pagar tales comisiones se generará un nuevo ISD asociado a los recursos obtenidos por la venta realizada en enero de 2020.

[9] El Art. Innumerado agregado a continuación del Art. 6 del Reglamento de aplicación del ISD establece la posibilidad teórica de una prórroga adicional de 6 meses en casos excepcionales, pero para conseguirla es necesario que el Ministerio de Industrias realice una petición al Comité de Política Tributaria, donde se presenten los justificativos pertinentes y esperar al pronunciamiento de aquel organismo colegiado. Se trata de un procedimiento entablado entre instituciones públicas donde no existe participación directa de los verdaderos interesados, ni la posibilidad de éstos puedan exigir el otorgamiento del beneficio.

No existe en el ejemplo ninguna voluntad del exportador por mantener recursos en el extranjero. Circunstancias ajenas por completo a su voluntad le han generado obligaciones tributarias sin haber decidido sacar divisas del país. Lo que esta situación hipotética demuestra es que el Legislador ha gravado los mismos recursos en más de una ocasión debido, exclusivamente, a una operación de comercio exterior que no fue pagada oportunamente.

En aras al principio de Seguridad Jurídica sería deseable que nuestro sistema describa con claridad la forma en que se halla gravada la actividad exportadora: existen varios hechos generadores distintos, gravados con la misma tarifa porcentual, que se encuentran artificiosamente incluidos bajo el mismo membrete. Adicionalmente la Legislación debería prever que circunstancias como las acaecidas a consecuencia de situaciones de fuerza mayor, inevitables e irresistibles para los exportadores, deben motivar la suspensión automática del pago del impuesto respecto de las cantidades que no hayan sido efectivamente pagadas por los clientes del exterior. Sería una muestra objetiva de la sintonía por parte del Estado con los actores económicos en épocas de crisis.

CAPÍTULO V

DISTORSIONES TRIBUTARIAS:

El costo del dinero en manos del fisco (intereses)

Con la sabiduría propia de la experiencia, el viejo Código Tributario contenía la norma que otorga derecho a intereses en favor de los sujetos pasivos por tributos pagados en exceso o indebidamente, calculados desde la fecha en que se hizo el respectivo pago. Después, mediante reforma legislativa vigente a partir de diciembre de 1993, se introdujo de manera acertada la variante de que en el caso específico del impuesto a la renta se causen intereses desde la fecha de presentación de la respectiva declaración[10].

Con el transcurso de los años, un Estado cada vez más necesitado de recursos entendió que debía reducir la acumulación de intereses a su cargo, ahorrándose una parte de éstos. Es así que, mediante la Ley de Reforma Tributaria de mayo de 2001, se reformó el Art. 21 del Código Tributario (actual Art. 22) y se dispuso que en lo sucesivo los intereses a pagar a los contribuyentes se calcularían desde la fecha en que ellos presenten las respectivas solicitudes o reclamos para recuperar los valores pagados en exceso o de forma indebida.

El primer comentario tiene que ver con un aspecto eminentemente económico. El monto atribuible al costo – beneficio del dinero depende del tiempo que lo tengamos a nuestra disposición, en el cual podemos invertirlo y obtener una posible rentabilidad. Ello aplica, por igual, tanto al Estado como a los particulares. Por consiguiente, si por cualquier motivo un contribuyente se desprende injustamente de sus recursos al momento de tributar, el Estado termina rentabilizando esos recursos desde el momento en que entran a sus arcas. No desde que el contribuyente presenta su reclamo para la devolución de lo pagado.

Por ello, un imperativo básico de equidad demanda que al restituirse los valores de impuestos pagados en exceso o indebidamente se incluyan los correspondientes intereses desde que el contribuyente dejó de disponer del dinero en cuestión. De hecho,

[10] *Debido a que los pagos en exceso de este impuesto se originan en muchos casos en una serie de retenciones en la fuente y anticipos pagados durante el ejercicio, pero solo se llega a establecer la cuantía del exceso pagado cuando el sujeto pasivo presenta su declaración anual, durante los meses de marzo y abril del año inmediato siguiente.*

esta lógica de aprovechamiento y correlativo sacrificio sobre el uso del dinero se aplica plenamente de modo inverso: cuando el Estado cobra impuestos no pagados a tiempo, los particulares deben satisfacer los correspondientes intereses de mora desde la fecha en que tales tributos fueron exigibles[11]. No desde que la Administración Tributaria emite actos de cobro. Y está bien que sea así.

Tal distorsión en el modo de repartir las ganancias y pérdidas derivadas del uso de la liquidez, aplicada por cerca de 20 años, tiene su base en una concepción proteccionista del Estado con relación a sus propios administrados. Se trata de ignorar la evidente ventaja que supone para el Estado disponer de recursos monetarios originados en pagos indebidos y asumir que resultaría excesivo reconocer intereses a quienes, por diversos motivos, tardan en emprender acciones administrativas o judiciales tendientes a la respectiva recuperación. Esta política de discriminar el tratamiento de los intereses tributarios precisamente puede generar un desincentivo para el cumplimiento oportuno de deberes tributarios en situaciones de extrema iliquidez, pues determinados sujetos pasivos podrían tratar de rentabilizar sus escasos recursos como opción prioritaria, y luego desprenderse de los mismos para el correspondiente pago de impuestos, si es que la tasa de rendimiento para la respectiva colocación de fondos llegase a resultar ventajosa frente a la tasa de mora tributaria.

Estas distorsiones cobran mayor importancia en escenarios como el del segundo trimestre de 2020. La propagación del virus Sars-Cov-2 ha obligado a los Gobiernos a ordenar el cierre de actividades, comprometiendo el curso normal de la economía, el volumen de ventas y la cadena de pagos. El resultado: una crisis general de liquidez y una afectación focalizada de la solvencia y sostenibilidad empresariales[12].

Aún peor es la situación de quienes tienen valores a su favor originados en retenciones de IVA que no han podido ser compensadas durante al menos 6 meses. Ese tipo de contribuyentes tendrán que hacer la correspondiente solicitud de devolución y sólo cuando ésta sea respondida se les restituirá exclusivamente el capital, sin ningún tipo de interés pues el Art. 69 de la Ley de Régimen Tributario Interno no permite el reconocimiento de intereses, bajo el entendimiento de que la mencionada devolución no constituye la restitución de un pago indebido o en exceso. Al respecto diremos que el dinero objeto de devolución por concepto de retenciones de IVA, al igual que los valores pagados en exceso o indebidamente, han podido ser rentabilizados igualmente por el Estado durante el tiempo que engrosaron su liquidez. Por ese motivo, la decisión del Legislador de negar el pago intereses a los contribuyentes resulta inequitativa y carente de sustento y razonabilidad financieras.

[11] Art. 21 del Código Tributario en su numeración actual.

[12] Según los datos publicados por la Asociación de Bancos Privados de Ecuador ASOBANCA, hasta el mes de abril de 2020 se registraron depósitos totales por USD. 11.080,9 millones de dólares, frente USD. 44.064,4 millones de dólares registrados por el mismo concepto hasta diciembre de 2019. Hemos escogido este indicador monetario como una forma de expresar la cantidad recursos disponibles en el Sistema Financiero, con los que se tuvo que enfrentar la crisis en el primer mes de cuarentena total.

Para añadir un grado de complejidad a esta situación, los contribuyentes interesados en recuperar dinero en manos del Estado se han visto impedidos de materializar ese objetivo debido al cierre total de las dependencias públicas, como consecuencia del Decreto Ejecutivo de estado de excepción y de las regulaciones adicionales de carácter sanitario emitidas por el Comité de Operaciones de Emergencia. Por este motivo, se ha retrasado en más de 3 meses el inicio de los respectivos procesos de reclamaciones de pagos indebidos, en exceso y devoluciones de retenciones de IVA sin que en todo ese tiempo, los recursos en cuestión hayan generado algún tipo de rendimiento para los contribuyentes, sus legítimos propietarios.

Finalmente, resultará muy difícil la situación de aquellos contribuyentes que en estos meses deban presentar acciones judiciales de impugnación contra actos determinativos emitidos por la Autoridad para el cobro de tributos pues, de conformidad con el Art. 324 del Código Orgánico General de Procesos, los accionantes deberán rendir una caución equivalente al 10% de la cuantía y ello comprometerá aún más la escasa liquidez de los potenciales demandantes, restringiendo el ejercicio pleno del derecho de impugnar los actos de la Administración y obtener el respectivo control de legalidad por parte de la Función Judicial.

Por todo ello, aunque la iniciativa del Gobierno de recaudar impuestos adicionales en la Ley Humanitaria no tuviera éxito, distorsiones como las relativas al reconocimiento acotado de intereses o la negativa a pagarlos en determinados casos, permanecen en nuestro sistema como vestigio de otras épocas, sin que se avizore ninguna intención política para adecuar la legislación a las exigencias de la pandemia, restaurar la equidad respecto de los costos del dinero y coadyuvar efectivamente a que los actores económicos sobrelleven de mejor manera los desafíos de la crisis.

CAPÍTULO VI
DISTORSIONES TRIBUTARIAS:
IVA no percibido en tiempos de pandemia

En el proceso de discusión de la Ley Humanitaria se pudo evidenciar que una de las principales preocupaciones de los redactores de la Ley se encontraba en la inminente rotura de la cadena de pagos[13]. Esto, además, se ve reflejado en el tipo de decisiones incluidas finalmente en la Ley Humanitaria, dentro de los más diversos órdenes, que se resumen en el siguiente postulado: fomentar los acuerdos entre proveedores y clientes, en los que se renegocien montos y condiciones de pago de obligaciones educativas, de servicios básicos, financieras, de seguros, civiles, etc., como mecanismo idóneo para que los actores privados encuentren la mejor opción que garantice su sostenibilidad recíproca en el tiempo.

Lo que no se alcanza a ver con claridad es la forma en que encajaría el régimen de declaración y pago de IVA dentro de este esfuerzo por encaminar a la economía por la senda de los consensos. El Art. 61 numeral primero de la Ley de Régimen Tributario Interno expresa que el hecho generador del impuesto se produce, en las transferencias locales de dominio de bienes, sean éstas al contado o a crédito, en el momento de la entrega del bien, o en el momento del pago total o parcial del precio o acreditación en cuenta, "lo que suceda primero".

El problema radica en que durante estos primeros 6 meses de 2020 han existido un sinnúmero de transacciones de compraventa en las que la entrega de bienes se ha producido inicialmente, por lo cual ya se debería declarar y pagar el correspondiente IVA, sin que se haya verificado el respectivo pago, precisamente como consecuencia de la falta de liquidez en el mercado. Solo como referencia, la tasa de morosidad en el sector de Cooperativas de ahorro y crédito se incrementó en la respectiva comparación interanual, de 3,83% en marzo de 2019 a 8,04% en marzo de 2020; es decir, experimentó una variación de más del 100%[14] , lo cual refleja claramente el nivel de deterioro de la capacidad de pago de un sector minorista de importante presencia en la economía.

[13] *Alberto Acosta Burneo en entrevista para Diario El Mercurio de 1 de mayo de 2020 sintetiza: "El problema que vivimos no es por la falta de dólares, sino es un problema productivo, pues se rompe la cadena de pagos, entonces quienes tienen que pagar sus facturas no lo pueden hacer, no pueden pagar a sus proveedores, y a su vez estos a sus proveedores, es una cadena de iliquidez no provocada por un fenómeno monetario. El riesgo de la ruptura de la cadena de pagos es que no todos los productores van a sobrevivir; y por el lado de los ciudadanos, muchos ya no tienen capacidad de diferibles. El riesgo es el quiebre de empresas, tentativa de destrucción de empleo que ya lo estamos viviendo ya que este es el inicio. Estimo que durante esta crisis del coronavirus se genere una destrucción original de unos 500.000 empleos."*

[14] *Boletín Macroeconómico de mayo de 2020. ASOBANCA.*

FRAGILE
FRAGILE

No existió al respecto ninguna respuesta de carácter legislativo que flexibilice el sistema de declaración y pago de IVA. El Gobierno se limitó a emitir el Decreto Ejecutivo 1021 de 27 de marzo de 2020, por el cual difirió el pago de IVA de los meses de marzo a junio de 2020 para pequeñas empresas, compañías de aviación, empresas de turismo, alojamiento, comida y agrícolas; así como para contribuyentes con domicilio en Galápagos y exportadores habituales.

Claramente se refleja una respuesta insuficiente del Estado pues se asume que un fenómeno de carácter global tuvo afectaciones específicas para determinados sectores y además porque se limita el ámbito de aplicación del diferimiento a 4 meses, apostando por una rápida normalización del ritmo de pagos y consecuente baja de los índices de morosidad.

La decisión adoptada por el Gobierno deja por fuera a toda la estructura de proveedores de las empresas beneficiarias del diferimiento en cuestión y, por tanto, ignora la real composición de la cadena de pagos, donde se pueden encontrar contribuyentes de todos los tamaños, dedicados a la provisión de los más diversos bienes y servicios, a quienes el Decreto Ejecutivo deja de lado, a pesar de que han experimentado situaciones de iliquidez aguda. En resumen, se ha buscado una solución focalizada, pero que no atiende el problema de la falta de liquidez del sistema. Para el universo de contribuyentes se mantiene el esquema de declaración y pago de IVA que determina el momento de tributación en función de la entrega de mercancías y relega a un segundo plano el respectivo pago, cuando en realidad es en este segundo momento donde se obtienen los recursos que permitirán cumplir con las respectivas obligaciones tributarias.

En cuanto a los servicios el panorama no cambia radicalmente pues, si bien parecería que el Art. 61 numeral segundo de la Ley de Régimen Tributario Interno es aparentemente menos estricto y otorga un mayor margen de decisión a la voluntad de las partes, no es menos cierto que actualmente las empresas y personas prestadoras de servicios se encuentran obligadas a emitir las respectivas facturas para dar soporte documental al ingreso y gasto correlativos, y además, para poder iniciar el proceso de cobro de los servicios prestados, disparando simultáneamente la obligación de declarar y pagar el correspondiente IVA, aunque el pago efectivo de tales facturas se realice con considerables retrasos. La gran mayoría de prestadores de servicios gravados con IVA no han sido considerados en el Decreto Ejecutivo 1021.

En nuestro criterio, la situación de iliquidez de la economía como resultado de las medidas de confinamiento revestía suficiente gravedad para que el Legislativo decida flexibilizar el sistema de declaración y pago de IVA de todos los sujetos pasivos, priorizando el pago como elemento esencial para la configuración del hecho generador, al menos mientras perduren los indicadores económicos de recesión y crisis en la cadena de pagos, como una verdadera muestra del compromiso estatal para fomentar la sostenibilidad de los actores económicos privados.

Es una deuda pendiente del Estado con la economía.

CAPÍTULO VII

DISTORSIONES TRIBUTARIAS:

La (de)formación del proceso de generación de renta en las personas naturales

Una de las cuestiones más singulares de la crisis global que afrontamos en 2020 radica en la imposibilidad de efectuar las actividades cotidianas en interacción directa con otras personas[15]. De esta tremenda limitación surge la necesidad de implementar medidas para la realización de actividades personales no presenciales, incluyendo el teletrabajo en todas sus variantes. A su vez, estas nuevas modalidades productivas seguirán utilizándose en el mediano plazo, a pesar del esperado relajamiento de las medidas de aislamiento social propio de la remisión de la pandemia, pues de todas formas trabajar desde casa supone un estándar de bioseguridad aconsejable frente a la opción de desarrollar el trabajo de modo tradicional, al menos mientras se desarrollan los estudios tendientes a la fabricación de una vacuna contra el coronavirus de Wuhan.

Esta "nueva normalidad" plantea una serie de redefiniciones sobre la forma en que las personas deben compaginar su vida diaria con sus actividades productivas. Entran al debate diario conceptos como la "desconexión" para garantizar intervalos de descanso, o sobre las enfermedades profesionales y accidentes acaecidos durante la jornada de trabajo a distancia.

Sin embargo, no vemos que exista un análisis pormenorizado sobre la cuantificación del proceso generador de la renta obtenida por personas naturales bajo estas circunstancias, ni de su reconocimiento a los efectos de una adecuada liquidación del respectivo impuesto a la renta personal.

En principio, las personas naturales están sometidas a un elevado índice de tributación, considerando la relación entre sus ingresos brutos y el impuesto a la renta que deben soportar. En Ecuador esto se debe principalmente a que desde 2007, la tabla progresiva de tarifas llega en su escala más alta al 35% mientras que, para las sociedades, la tarifa general se mantiene en el 25%.

[15] *Se estima que el fin de la tercera semana de marzo de 2020, llegaron a estar sometidas a algún tipo de confinamiento aproximadamente mil millones de personas. Diario El Comercio 21 de marzo de 2020.*

Trabajo informal en Quito en tiempos de pandemia. Junio 2020.

En el mismo sentido, a pesar de que entre 2007 y 2020 la fracción básica de ingresos no gravados con impuesto a renta se ha incrementado de USD. 7.850,00 (año 2007) a USD. 11.315,00 (año 2020), en términos de crecimiento poblacional y relevo generacional, la incorporación permanente de más contribuyentes compensa el incremento de la cifra que constituye el piso, por debajo del cual no se tributa[16].

En adición a lo anterior, las personas naturales tienen la posibilidad de deducir un monto máximo de gastos personales (vivienda, salud, educación, vestimenta y alimentación), independientemente de la cantidad real de sus respectivos gastos[17]. Toda la diferencia entre los gastos personales reales de una persona natural y aquellos límites prestablecidos de deducibilidad debe considerarse como no deducible para el cálculo de impuesto a la renta, con el agravante de que a partir de 2020, las personas naturales con ingresos superiores a USD. 100.000,00 ya no tienen derecho a la deducción de dichos gastos personales Por si eso fuera poco, aquellas personas naturales que únicamente perciben ingresos en relación de dependencia pueden deducir exclusivamente tales gastos personales limitados, más su aporte personal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, sin tener derecho a ninguna otra deducción adicional.

Todas estas disposiciones restrictivas parten de los siguientes supuestos que en la actualidad merecen ser nuevamente analizados:

- i. - Que las personas naturales no deben deducir aquellas erogaciones que representarían la disposición de sus utilidades, luego de pagar impuestos, bajo el entendimiento de que el proceso de generación de su renta es lineal, con un principio y fin claramente determinados en el tiempo.
- ii. - Que las personas que trabajan en relación de dependencia no incurren en gastos necesarios para la generación de renta pues le corresponde al empleador cubrir todas las necesidades para el desarrollo de las labores por lo que el universo de posibles gastos deducibles de estas personas es muy reducido.

En 2020 podemos afirmar que ambas premisas son muy relativas. Por un lado, el proceso de generación de renta en las personas naturales, lejos de tener carácter lineal, se parece más bien a un círculo por el cual los diferentes gastos permiten satisfacen las más variadas necesidades de la persona y además contribuyen, en mayor o menor medida, a generar las condiciones de bienestar necesarias para que la persona continúe produciendo y generando nuevos bienes y servicios por los cuales volverá a tributar.

Por ejemplo: las erogaciones referentes a la práctica de actividades deportivas difícilmente pueden ser concebidas en la actualidad como actividades de ocio, sino como parte del proceso regenerativo que debe promoverse para la preservación de la salud y la capacidad productiva. No obstante, ese tipo de gastos en general ha considerado no deducible en la liquidación de impuesto a la renta[18].

[16] Datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC muestran que en 2007 la Población Económicamente Activa (PEA) era de 6.336.029 habitantes, mientras que la población con empleo adecuado/pleno ascendía a 2.737.158 personas. Para septiembre de 2019, la PEA era de 8.379.355 personas, y la población con empleo adecuado/pleno era de 3.228.032 habitantes. El PIB per cápita en 2007 fue de USD. 3.590,71, mientras que en 2019 llegó a USD. 6.222,00 (Datos PIB Banco Mundial y Banco Central del Ecuador)

[17] USD. 14.709,50 para el año 2020.

[18] En el caso concreto de las bicicletas, las restricciones de movilidad vehicular originadas en la emergencia sanitaria han demostrado que, de ser un típico implemento deportivo, ha pasado a ser un medio de transporte que permite cumplir obligaciones laborales.

Por otro lado, a pesar de que la Ley Humanitaria incluye una disposición por la cual le corresponde a los empleadores dotar de los medios para el ejercicio del teletrabajo debemos convenir en que, mientras se desarrollen las actividades en el hogar, las condiciones básicas que hacen posible el trabajo son el resultado de inversiones efectuadas por la persona trabajadora, incluyendo la conectividad a internet, el mobiliario y espacio adecuados; así como los materiales, suministros y equipos de su propiedad. En tal sentido, el teletrabajo en condiciones de pandemia no es el resultado de inversiones efectuadas por empleadores que acondicionan los hogares de sus empleados. La aceptación de la "nueva normalidad" por parte de las Autoridades Tributarias implica que éstas reconozcan que el trabajo en el hogar solamente es posible gracias a que el trabajador ha incurrido gradualmente en una serie de gastos e inversiones que deben ser consideradas bajo criterios más amplios de deducibilidad en aras a que la tributación refleje correctamente la capacidad contributiva de las personas.

Fotografía de una estación de autobús en Quito tomada el martes 9 de junio de 2020 a las 11H00. Las restricciones a la movilidad originadas en la crisis sanitaria potencian las modalidades de trabajo en los hogares y alteran significativamente los desplazamientos en medios de transporte tradicionales.

CAPÍTULO VIII

DISTORSIONES TRIBUTARIAS:

Retenciones en la fuente en dirección contraria

Toda persona que dedica su actividad profesional al área tributaria, sea en los ámbitos financiero, contable o jurídico, termina identificando con claridad que las decisiones de implementar retenciones en la fuente del impuesto a la renta o de IVA persiguen el cobro anticipado de tributos. Al final del día, el Fisco utiliza a los vendedores como agentes recaudatorios, dentro de la cadena de pagos, y obtiene recursos durante el ejercicio fiscal corriente, con cargo a obligaciones de exigibilidad futura.

Existen estratos de contribuyentes a los que se aplican porcentajes más elevados de retención en la fuente para asegurar la respectiva recaudación. Nos referimos en esta ocasión a aquellas personas naturales que ejercen actividades profesionales, a quienes se llega a retener el 10% de sus ingresos por concepto de impuesto a la renta y el 100% del IVA percibido por los servicios prestados.

Es comprensible que el Estado busque la obtención de recursos de modo eficiente para poder cubrir sus necesidades de financiamiento. Es más, en un proceso expansivo de la economía es prudente anticipar una cantidad razonable de tributos pues sin retenciones en la fuente, al terminarse el correspondiente ejercicio fiscal podrían acumularse deudas considerables con el Fisco, difíciles de saldar con los recursos disponibles a la fecha de vencimiento.

Lamentablemente, entre las desventajas de ese régimen de retenciones se encuentra su aplicación rígida en períodos de falta de liquidez como el experimentado en Ecuador a causa de la pandemia ocurrida en 2020. Es evidente que, ante las caídas en las ventas originadas en las medidas de confinamiento, las recaudaciones por retenciones en la fuente experimentan también una reducción directamente proporcional. Pero además de ello, la resta de liquidez para los particulares que sufren retenciones en plena recesión no hace sino disminuir recursos a su disposición.

Con pocos fondos disponibles, resulta saludable para el funcionamiento del sistema que las personas puedan aprovechar la mayor cantidad de sus ingresos para afrontar todas sus obligaciones de pago. Para lograrlo, debería procederse a la reducción o incluso a la suspensión, al menos temporal de las retenciones en la fuente de impuestos, teniendo en cuenta que, en la generalidad de casos, la fijación de los distintos porcentajes de retenciones en la fuente es potestad del Servicio de Rentas Internas, y por tanto, su modificación no demanda reformas de carácter legal.

Para completar este análisis, se debe tener mucho cuidado respecto de los casos en que se aplican porcentajes de retención en la fuente del 25% a pagos realizados a proveedores del exterior. En principio podría suponerse que aplicar tales retenciones termina restando liquidez a proveedores del extranjero,

dejando el 25% de los montos pagados en el país, algo que aparentemente resultaría beneficioso. Lamentablemente existen muchas operaciones que generan retenciones en la fuente en las cuales, las partes pactan que los pagos se realicen "libres de impuestos", lo cual implica que las retenciones en la fuente deban ser asumidas por las empresas locales que efectúan los pagos. En consecuencia, cuando eso sucede, el peso de la respectiva retención recae sobre el sector privado local, y vuelve a restar liquidez a sus operaciones.

En condiciones ordinarias se podría afirmar que esquemas tributarios como éstos forman parte de las reglas del juego que soberanamente impone cada Estado, y que corresponde a los actores económicos con entera libertad definir si acometen emprendimientos, asumiendo las obligaciones inherentes a los mismos. Es posible incluso que haya quienes sostengan que las situaciones de iliquidez propias de las contracciones económicas son simplemente parte de las probabilidades naturales de la actividad empresarial. Si se piensa de esa forma, fácilmente se llegará a la conclusión precipitada de que el nivel de tributación en general, y las retenciones en la fuente en particular, no tendrían que modificarse pues la sociedad encarnada en el Estado no debería compartir los quebrantos financieros de los particulares.

Se pueden llenar páginas enteras con argumentos en favor o en contra de posiciones como las mencionadas. Sin embargo, la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus de Wuhan ha demostrado que en los gobiernos y las sociedades existe una suerte de consenso generalizado respecto de que en una crisis global como ésta es indispensable contar con la mayor asistencia pública posible. Por sobre las apreciaciones respecto del nivel adecuado de cautela que deben tener quienes emprenden negocios o sobre cantidad aceptable de asistencia gubernamental en tiempos de crisis, en la actualidad existe el imperativo de soportar los desfases de liquidez con la mayor cantidad de medidas, ya que, si no se obra en tal sentido, los países quedarían expuestos a un desplome económico generalizado con el consecuente deterioro de indicadores de empleo y aumento correlativo de la pobreza[19].

Lamentablemente en Ecuador se han adoptado decisiones contrarias en esta materia. Mediante Resolución No. NAC-DGERCGC20-00000020 publicada en el Registro Oficial 459 edición especial de 20 de marzo de 2020, el Servicio de Rentas Internas decidió aumentar los porcentajes de retención en la fuente aplicables a la venta de bienes muebles de naturaleza corporal (al 1,75%) y la tarifa general para todas aquellas operaciones que no tengan asignado

[19] *Para referencia, en la página web www.taxfoundation.org se recomienda revisar el documento denominado "Economic Relief Around the World: Tracking Economic Relief Plans Around the World during the Coronavirus Outbreak" donde se puede apreciar de modo gráfico las medidas económicas adoptadas por los Gobiernos alrededor del mundo. También consultar la Serie Especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19 publicadas por el Fondo Monetario Internacional en Fiscal Affairs.*

otro porcentaje específico de retención (al 2,75%) a partir del mes de abril de 2020, cuando se sintieron los efectos más graves del confinamiento y falta de actividad económica. Con relación a los porcentajes anteriores (1% y 2%), el nivel de incremento de las retenciones en cuestión es del 75 % y 37,5% respectivamente. No hubo ninguna rebaja en el resto de retenciones en la fuente.

Un nuevo ejemplo de la manera en que la falta de recursos del Estado condiciona las decisiones de política tributaria con repercusiones adversas para los actores económicos.

CONCLUSIONES

El proceso histórico de formación de las normas tributarias en nuestro país muestra que las últimas 3 décadas han estado marcadas por una serie de reformas legislativas orientadas principalmente a dotar de mayores recursos al Fisco y endurecer los controles sobre los contribuyentes. En los momentos en que se fueron dictando todas esas leyes se partía del criterio de que la presión tributaria ecuatoriana era relativamente baja y que el flagelo de la evasión de impuestos impedía la obtención de recursos para que el Estado pueda atender eficientemente sus responsabilidades.

Simultáneamente, bajo una lógica asistencialista, se han ido incorporando disposiciones que asignaban responsabilidades a los sectores privados para cubrir prestaciones propias del Estado, en áreas como la educativa o de desarrollo territorial de comunidades circundantes a zonas de explotación industrial, por citar dos de ellas.

Al ejecutarse estas dos tendencias de forma inconexa y fraccionada, el régimen termina incluyendo una serie de gravámenes encubiertos y distorsiones que incrementan la carga tributaria de los administrados, disminuyendo la rentabilidad neta de las actividades económicas y restando atractivo a potenciales decisiones de inversión.

La crisis sanitaria y económica global que nos encontramos atravesando en 2020 pone de relieve todas estas afectaciones pues, en un ambiente de iliquidez generalizada y de amenaza a la solvencia del sistema, las imposiciones extraordinarias del Estado, por las cuales detrae recursos de los particulares, ajenas a los estándares de tributación contemporáneos, solamente contribuyen a incrementar la presión sobre la cadena de pagos, restando margen de acción a aquellos entes económicos que buscan sostenerse tratando de no afectar el empleo y la productividad.

En similares términos, la actual crisis sanitaria ha puesto de relieve la necesidad de nuevas formas de desempeño laboral y de ejercicio independiente de actividades personales, para las cuales es necesario adaptar la legislación, reconociendo como se altera el nivel de rentabilidad de las personas naturales en función de la lógica del teletrabajo en todas sus modalidades. Durante el proceso de aprobación de la Ley Humanitaria, Las funciones Ejecutiva y Legislativa perdieron una gran oportunidad de regular y fomentar adecuadamente estas nuevas realidades, garantizando un nivel de tributación de las personas naturales que sea acorde a la coyuntura.

Por todo ello, esperamos que en un proceso de reflexión desapasionada, los diferentes actores sociales replanteen el modelo de interacción entre el Estado y los contribuyentes, y generen las herramientas normativas necesarias, con el objetivo de eliminar los puntos en que la rigidez legislativa dificulta una gestión pública eficiente y oportuna de períodos de crisis como el actual, sin necesidad de sacrificar la sostenibilidad fiscal.

José Cisneros P.
FLOR & HURTADO

FLOR &
HURTADO

ECUADOR:
IMPUESTOS ENCUBIERTOS Y OTRAS DISTORSIONES TRIBUTARIAS EN TIEMPOS DE COVID-19

José Cisneros P.

Doctor en Jurisprudencia desde 1998, Especialista en Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Su trayectoria incluye el libre ejercicio profesional prestado principalmente a grupos multinacionales. Ha sido docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y ha participado en consultorías para organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Es socio fundador del estudio jurídico Flor & Hurtado, con sede en Quito.

FLOR & HURTADO