LA CRISIS FISCAL:

EL IVA COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LOS INGRESOS FISCALES

Karina Marisol Alvarado Quito [1],Isis Elizabeth Feraud Barzola [2], Gabriela Germania Orellana Rosero [3], Wilson Ruales Moncayo [4]

[1] Economista en Gestión Empresarial especialización Finanzas 1998.
[2] Economista en Gestión Empresarial especialización Finanzas 1998.
[3] Economista en Gestión Empresarial especialización Finanzas 1998.
[4] Economista, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, 1966; Curso Básico de Planificación con Especialización en Programación del Sector Público, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 1975; Métodos Modernos de Administarción, Escuela de Administración Pública, París, 1976; Economía del Sector Público, INCAE, 1994. Profesor de ESPOL desde 1997.

RESUMEN

Este trabajo tiene como fin aportar con elementos que permitan mejorar sustancialmente la recaudación del IVA y por esta vía mejorar los ingresos fiscales, es por este motivo que se ha realizado un análisis exhaustivo del rendimiento de este tributo, partiendo en primer lugar de un análisis a las exenciones con lo que se verifica el mal planteamiento de estas, siendo la causa primordial de la regresividad de este impuesto y de la generación de canales de evasión.

A continuación se efectúo el cálculo del rendimiento potencial del IVA que comparado con las recaudaciones reales nos permitió estimar el alto grado de evasión que existe.

En base a lo anteriormente descrito se propusieron mecanismos para reducir la evasión y se planteó la eliminación de ciertas exenciones y la reestructuración de otras mejorando enormemente las recaudaciones de este tributo.

INTRODUCCION

Siendo la política fiscal una herramienta de la política económica, la cual se relaciona con temas como los ingresos y gastos del sector público, los impuestos y el presupuesto del Estado, se debe tomar en cuenta que nuestro país ha venido enfrentando un problema en los ingresos fiscales. Estos ingresos han ido disminuyendo en los últimos años, por la alta dependencia de los ingresos petroleros y la significativa volatilidad del precio del crudo que son las principales causas de la gran vulnerabilidad de la situación fiscal ecuatoriana, por la que se genera un problema de carácter fiscal, donde son los ingresos fiscales de menor proporción que los egresos fiscales del sector público, ocasionándose así un déficit fiscal.

Es por esta razón que hemos decidido que es estrictamente necesario analizar la estructura de los Ingresos Fiscales y tratar de remediar el déficit fiscal utilizando como instrumento para mejorar dichos ingresos la contribución del Impuesto al Valor Agregado.

Nuestra tesis esta enfocada a aportar con elementos que permitan mejorar sustancialmente la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, el mismo que se puede lograr con algunos mecanismos como es la reducción del alto grado de evasión que existe sobre el IVA y la eliminación de exenciones dejando de esta manera solo exentos a aquellos bienes realmente necesarios.

En el capítulo I se describe el manejo de la Política Fiscal en el Ecuador durante los últimos cinco años, la importancia de la Tributación dentro del financiamiento del Sector Público y los aspectos teóricos respecto de la imposición al consumo.

El capítulo II trata la problemática fiscal de los ingresos petroleros y no petroleros, así como también se analizan los principales ingresos tributarios en el país durante el período 1993 - 1997.

En el capítulo III se explican los conceptos básicos que conforman el marco legal del IVA, también se estudia la estructura del régimen de exenciones y el beneficio de cambiar el sistema del IVA de base corta en los servicios por el de base amplia.

En el capítulo IV se elabora el cálculo de la evasión del IVA y una propuesta en base al análisis y sugerencias del cambio en las exenciones con la que se mejorarán las recaudaciones de este impuesto.

Finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones de este trabajo.

CAPITULO 1

EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN EL ECUADOR

1.1 SUJETO ACTIVO.

Es la autoridad, organismo o entidad encargada de administrar el tributo y ante quien el contribuyente puede hacer valer sus derechos. La Ley de Régimen Tributario Interno en su artículo No. 60, establece lo siguiente en relación con el Impuesto al Valor Agregado:

"El sujeto activo de este impuesto es el Estado. Lo administrará el Ministro de Finanzas y Crédito Público, a través del Servicio de Rentas Interna. La recaudación obtenida por el IVA se acreditará en la Cuenta Unica del Tesoro Nacional, para ser destinada al Presupuesto General del Estado".

1.2 SUJETOS PASIVOS.

Es toda persona natural o jurídica que de acuerdo con la ley debe cumplir las obligaciones tributarias. Los sujetos pasivos pueden ser:

Contribuyente y responsable. El contribuyente es aquel que paga los impuestos y como responsable puede serlo bajo dos circunstancias, como agente de retención y como agente de percepción tratados más adelante.

El sujeto pasivo se clasifica en real y legal. Real es la persona que como resultado final del proceso de traslación es quien efectivamente paga el impuesto; y legal es aquella persona que de acuerdo con la ley debe pagar el impuesto.

Como última división de los sujetos pasivos tenemos a los que son por obligación propia y a los que son por obligación ajena. Para el caso de los primeros se trata cuando la persona se encuentra en las circunstancias prescritas por la ley, perceptor de renta, poseedor de patrimonio, bienes, acciones o realiza transacciones; y en el caso de los segundos es aquel que debe cumplir las obligaciones tributarias por otras personas, como es el caso del tutor respecto de los bienes o rentas de un menor.

1.3 EL HECHO GENERADOR DEL IVA

Se efectúa en el momento en que se realiza la actividad de compra y venta de bienes y servicios gravados con IVA y por el cual se debe emitir la respectiva factura. Según el artículo No. 59 de la Ley de Régimen Tributario Interno; "el IVA se causa en el momento en que se realiza el acto o se suscribe el contrato que tenga por objeto transferir el dominio de los bienes o la prestación de los servicios, hecho por el cual se debe emitir obligatoriamente el respectivo comprobante de venta.

En el caso de introducción de mercadería en el territorio nacional, el impuesto se causa en el momento de su despacho por la aduana".

1.4 BASE IMPONIBLE.

La base imponible del IVA es la suma de los precios de los bienes que se transfieren o de los servicios que se presten, menos descuentos y bonificaciones, el valor de los bienes y envases devueltos y los intereses y primas de seguro en las ventas a plazos.

"En caso de importación, la base imponible resulta de sumar al valor CIF los impuestos, aranceles, tasas, derechos, recargos y otros gastos que figuren en la declaración de importación".

"En el caso de permuta de retiro de bienes para uso o consumo personal y de donaciones, la base imponible será el valor de los bienes, el cual se determinará con relación a los precios de mercado".

1.5 TARIFAS DEL IVA

El porcentaje que debe aplicarse como tarifa del Impuesto al Valor Agregado es:

Del 10% { Del precio total de la venta dependiendo del tiempo de transferencia
Del 0% de bienes o del servicio que se preste.

1.6 BIENES Y SERVICIOS GRAVADOS CON IVA

El IVA grava a los servicios prestados entendiéndose como tales, toda prestación que a cualquier título realice o conceda el Estado, entidad pública, persona natural o sociedad a favor de un tercero, a cambio de un precio, pagadero, especie, otros servicios o cualquier otra contraprestación.

1.7 CONTRIBUYENTES ESPECIALES, AGENTES DE PERCEPCIÓN Y AGENTES DE RETENCIÓN DEL IVA

1.7.1 Contribuyentes Especiales.- Son aquellos que tienen el mayor volumen de ventas o un importante volumen de compras y son declarados como tales por la autoridad tributaria.

1.7.2 Agentes de Percepción.- Es el contribuyente que transfiere bienes o presta servicios, cuyo consumo está gravado con el Impuesto al Valor Agregado.

1.7.3 Agentes de Retención del IVA.- El artículo No. 61 numeral 4, 5 y 6 de la Ley de Régimen Tributario Interno respecto a los agentes de retención dice:

* "El sector público, las empresas públicas y las privadas consideradas como contribuyentes especiales por el Servicio de Rentas Internas se constituyen en Agentes de Retención del IVA que deben pagar por sus adquisiciones a sus proveedores de bienes y servicios cuya transferencia o prestación se encuentra gravada.
* Los agentes de retención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), declararán y pagarán el impuesto retenido mensualmente y entregarán al proveedor, el comprobante de retención del IVA cobrado, que le servirá como crédito tributario en la correspondiente declaración del mes al que corresponda.
* Son agentes de retención las empresas emisoras de tarjetas de crédito por los pagos que efectúen por concepto de IVA a los establecimientos afiliados, debiendo estos agentes retener y depositar la totalidad de este impuesto en las entidades financieras autorizadas a recaudar tributos"

1.8 DECLARACIÓN

Es la información que los sujetos pasivos presentan a las autoridades competentes por las operaciones gravadas con el impuesto al valor agregado.

El artículo No.66 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece que, "los sujetos pasivos del IVA presentarán mensualmente una declaración por las operaciones gravadas con el impuesto, realizadas dentro del mes calendario inmediato anterior, en la forma y plazos que se establezcan en el Reglamento".

1.9 LIQUIDACIÓN

Es la operación que tiene por objeto hacer el ajuste final sobre la base de la declaración del IVA. El artículo No. 67 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece: "Los sujetos pasivos del IVA obligados a presentar declaración efectuarán la correspondiente liquidación de impuesto sobre el valor total de las operaciones gravadas. Del impuesto liquidado se deducirá el valor del crédito tributario".

1.10 PAGO

Es el valor que tiene que cancelarse por concepto de la liquidación. El artículo No. 68 establece: “La diferencia resultante, luego de la deducción indicada en el párrafo anterior, constituye el valor que debe ser pagado en los mismos plazos previstos para la presentación de la declaración.

1.11 CLAUSURA

Es la sanción por medio del cierre del establecimiento de los sujetos pasivos por deuda tributaria. El artículo No. 70 establece: “Los sujetos pasivos del IVA que se encuentren en mora de declaración y pago del impuesto por más de tres meses serán sancionados con las clausuras del establecimiento o establecimientos de su propiedad, previa notificación legal, conforme a lo establecido en el Código Tributario, requiriéndoles el pago de lo adeudado dentro de 30 días, bajo la prevención de clausura, la que se mantendrá hasta que los valores adeudados sean pagados. Para su efectividad el Director de Servicios de Rentas Internas dispondrá que las autoridades policiales ejecuten la clausura”.

1.12 CRÉDITO TRIBUTARIO

Es la deducción de impuestos a la que tiene derecho un comerciante por el impuesto pagado en sus compras y así determinar el valor que le corresponde pagar al Ministerio de Finanzas. El beneficio de utilizar el crédito tributario, es que en cada etapa de la producción se va pagando un impuesto equivalente al valor agregado en cada una de ellas.

1.13 ANÁLISIS DE LAS EXENCIONES

El siguiente análisis está basado en la estructura de gasto de las familias y el IVA, para este objetivo se consideró a la población dividida en 10 tramos de ingresos, donde el primero corresponde a personas que perciben menos de 4,816,633 sucres anuales y el último a personas cuyos ingresos sean mayores de 210,748,400 sucres anuales. Los bienes y servicios se encuentran divididos en 9 grupos y estos a su vez están subdivididos. Para realizar dicho análisis vamos a partir de la relación de los bienes y servicios exentos con los ingresos corrientes totales (anexo 1) y gastos totales (anexo 2), de los diez tramos en que se encuentra dividida la población vamos a agruparlos en tres estratos: los tres primeros tramos serán considerados como nivel socioeconómico bajo, los cuatro siguientes como clase media y los tres restantes como nivel alto.

En el primer grupo “Alimentos, bebidas y tabaco” observamos que el estrato más beneficiado es la clase baja (especialmente el segundo y tercer tramo), porque es donde se registra la mayor proporción de consumo de alimentos exentos en relación al ingreso total. Las cifras también enseñan una tendencia regresiva en el consumo de estos bienes para las familias de clase media (último tramo) en lo que se refiere a leches, huevos, leguminosas, frutas, tubérculos, azúcar, sal, condimentos y en la clase alta todo el segundo tramo.

Analizando los bienes y servicios exentos con el gasto total en este mismo grupo se observa, que la relación es parecida a la del ingreso total, tal es así que la mayor proporción recae en los dos últimos tramos de la clase pobre y en el primero de la clase media; cabe resaltar que en el segundo tramo del nivel alto y el último del nivel medio se da un ligero incremento que ocasiona cierta regresividad.

En el segundo grupo "Vivienda" tanto alquiler como servicios de vivienda, presentan al igual que el grupo anterior una inclinación al alza tanto en el tercer tramo de la clase media como en el segundo del nivel alto en su relación de consumo exento con el ingreso total, lo que hace regresiva esta exención. El tercer tramo del nivel socioeconómico bajo es el que tiene una mayor propensión a consumir este tipo de servicio, resultando ser el más favorecido; de igual forma se presenta al relacionarlo con el gasto total, donde se benefician a la vez los pobres como las personas de recursos medios y altos.

Para el caso del grupo "Vestido y calzado" el tercer tramo del estrato bajo es el que más saca provecho de estos tipos de exenciones presentando una relación consumo exento-ingreso total elevada, además cabe resaltar que el segundo tramo del estrato alto en lo referente a confección de prendas de vestir, se beneficia aunque en menor proporción de este tipo de exención; lo mismo sucede al relacionarlo con el gasto total.

Respecto al grupo de "Muebles, enseres y cuidado del hogar" es el nivel bajo el que más se beneficia y el nivel socioeconómico medio aunque en menor proporción, a excepción de Servicio doméstico, donde es la clase alta la más favorecida. En este grupo el rubro de Reparación de muebles, accesorios y alfombras presenta un ligero incremento en el estrato alto.

Tomando en cuenta el gasto total, el segundo y tercer tramo del nivel socioeconómico bajo junto al primer tramo de la clase media son los más beneficiados. Al igual que el análisis del ingreso total, es el segundo tramo de la clase alta el que tiene mayor consumo en lo que respecta a los rubros de Reparación de muebles y Servicios domésticos, favoreciéndose también con esta exención.

En el concepto "otros servicios de salud", se observa que la mayor asignación del ingreso para el consumo de este servicio se encuentra en el tercer tramo de la clase baja y el primero de la clase media. El segundo tramo de la clase alta presenta un pequeño aumento en relación al anterior, en lo que a consumo exento se refiere.

La mayor relación de "otros servicios de salud" con el gasto total recae en el segundo y tercer tramo de la clase baja y en el primero de las personas de recursos medios.

Cabe resaltar que en el cuarto tramo de la clase media y segundo del nivel alto presenta un incremento el consumo de dicho servicio.

Del rubro “Servicio de transporte urbano”, es el nivel socioeconómico bajo el que más hace uso de este y por ende el más beneficiado siguiéndole el primer tramo de la clase media. Al igual que en casos anteriores el segundo tramo del nivel alto también se beneficia. Similar situación resulta al relacionarlo con el gasto total.

En el grupo “Cultura, educación y esparcimiento” los pobres y parte de la clase media y alta se ven favorecidos con el rubro servicios de enseñanza; cabe recalcar el comportamiento que tiene el concepto de libros, periódicos y revistas debido a que no solo la clase baja se beneficia sino que en los dos últimos tramos de la clase alta se incrementa el consumo acentuando de esta forma la regresividad.

Este grupo relacionado con el gasto muestra una mayor inclinación al consumo en la clase baja específicamente en el segundo y tercer tramo, y además en el primer tramo del nivel medio. En el caso de los servicios de enseñanza los tramos favorecidos son el último de la clase media y el segundo de las personas de altos recursos.

Para finalizar los servicios jurídicos, financieros y otros relacionados con el ingreso total son más utilizados por el tercero y primer tramo de la clase baja y alta respectivamente. Si relacionamos este grupo con el gasto total se observa que es en el último tramo del nivel socioeconómico bajo y en el primero, tanto de la clase media como de la alta, donde se encuentra una tendencia elevada a consumir.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que las exenciones deben considerarse solo para bienes y servicios de amplio consumo popular; es decir que aquellas que están beneficiando más a los pobres se encuentran bien formuladas, no así con aquellas que favorecen más a la clase media o a la alta, como es el caso de: reparación de aparatos domésticos; servicios domésticos; servicios de enseñanza y servicios jurídicos, financieros donde, son las personas de mayores ingresos principalmente aquellos que fluctúan entre 86,699,377 y 216,748,440 sucres anuales quienes obtienen mayor provecho, lo que nos hace suponer que son estos los casos que acentúan la regresividad del IVA que será analizada en el capítulo siguiente.

1.14 ANÁLISIS DEL CAMBIO DEL SISTEMA DEL IVA DE BASE CORTA POR EL SISTEMA DE BASE AMPLIA EN LOS SERVICIOS

En el caso del impuesto al valor agregado sobre servicios, en nuestro país se encuentra vigente un sistema de base corta, en el cual se especifican los servicios gravados, por tanto, todos los servicios que no están mencionados estarían exentos o gravados con tarifa cero, en cambio, en un sistema de base amplia todos los servicios están gravados y se señalan claramente las exenciones.

La principal desventaja del sistema actual es la generalización de exenciones, lo que beneficia más a los niveles sociales de ingresos más altos, acentuando así la regresividad del IVA.
Resultaría ventajoso cambiar el sistema de base corta por el sistema de base amplia debido a que al establecer las exenciones se puede visualizar claramente aquellas que benefician directamente a los estratos de niveles más bajos y de esta forma garantizar la equidad en el sistema. Además si llega a surgir un servicio de gran rentabilidad, con un sistema de base amplia estaría gravado automáticamente, lo que en realidad no sucede con el sistema actual ya que de surgir un servicio nuevo quedaría exento y esto perjudicaría los ingresos del fisco, cabe resaltar que, a nivel legislativo, incorporar una nueva actividad como gravada en el régimen del IVA resulta más difícil que incluir una exención en los servicios.

Además, el IVA de base corta en los servicios, rompe la estructura que pretende la ley, en el sentido de establecer dos tarifas, la una de 10% y la otra de 0% que persigue que todos los productores y comerciantes presenten declaraciones y cumplan otras obligaciones establecidas por la ley, reglamentos o la administración. El sistema de base corta implica la existencia de un grupo de servicios simplemente exentos.

CAPITULO 2

ANALISIS HISTORICO DEL IVA EN EL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 1993-1997

2.1 ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS DE LOS PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL ECUADOR

Las recaudaciones netas por concepto de los impuestos del Sistema Tributario Interno No Petrolero alcanzaron la cifra de 12,414.6 miles de millones de sucres en 1997, la cual ha sido el resultado de los muy buenos incrementos que ha presentado este rubro durante los últimos cinco años. Las recaudaciones totales promedio en el período 1993-1997 ascienden a 7,293.64 miles de millones de sucres y su tasa promedio de crecimiento anual es del 35.47%; crecimiento que ha permitido incrementar la importancia de estos ingresos dentro del financiamiento público (Ver anexo 3A y 3B).

A continuación analizaremos la evolución histórica de los principales ingresos tributarios.

En primer lugar comenzaremos con el análisis histórico del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por ser el concepto que más ingresos reporta al Fisco.

El IVA durante 1993, tal como se puede observar en el anexo 3A tuvo un rendimiento de 893.4 miles de millones de sucres que representó un incremento de 48.41% frente a lo recaudado en 1992.

Para 1994 el rendimiento del IVA fue de 1,232.5 miles de millones de sucres cuyo incremento porcentual fue de 37.96%; 10.45% en comparación al año anterior menos que afectó enormemente la rentabilidad de este impuesto (ver anexo 3A).

Las recaudaciones del IVA en 1995 fueron 1,583.8 miles de millones de sucres, aunque la cifra es superior a la del año anterior, el ritmo de crecimiento porcentual disminuyó en 9.46%; para este año se le propuso al Congreso varias reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno con miras a nuevos controles sobre el IVA para reducir la evasión del mismo, como ejemplo citamos la reforma que se dio el 22 de agosto de 1995, la misma que hace referencia a las transferencias e importaciones con tarifa 0%, a la que se agrega que todas las personas naturales o jurídicas que realicen transferencias de bienes y servicios gravados con tarifa 0% deben declarar el impuesto al valor agregado y además no tendrán derecho a crédito tributario. Tal como lo evidencian las cifras mencionadas anteriormente, estas reformas no alcanzaron el objetivo propuesto (ver anexo 3A).

En 1996 se dio otra disminución en el ritmo de crecimiento del IVA, aunque en relación a los años antes mencionados no fue muy significativa, dicha disminución se debió en parte a la reducción que sufrieron las importaciones. En este año el total recaudado fue de 2,010.4 miles de millones de sucres y su incremento fue de 26.93%.

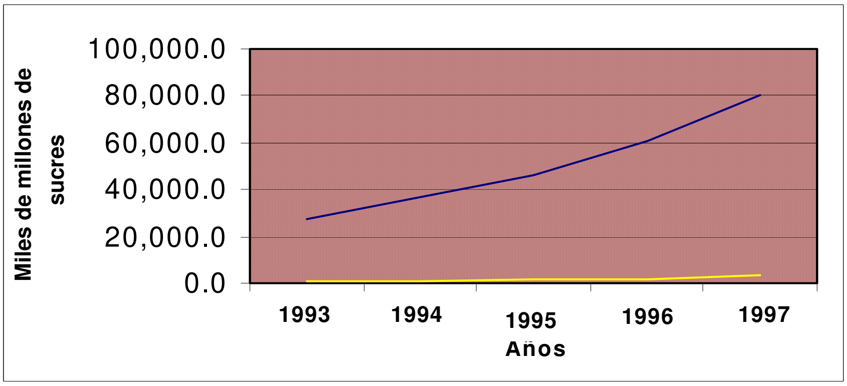
Para 1997 se registra el mayor incremento de los últimos cinco años este fue de 54.39% (ver anexo 3A), dicho incremento se atribuye a que por primera vez el rendimiento del IVA de importaciones casi iguala al rendimiento del IVA de transacciones internas o domésticas.

En este año se hicieron efectivas dos reforma, la primera hace mención a los agentes de retención, la misma que señala: " Todas las empresas emisoras de tarjetas de crédito se constituyen en agentes de retención"; y, la segunda, aclara que todos los hoteles, restaurantes y similares sin excepción alguna están obligados a pagar el IVA, ambas contribuyeron al incremento favorable de este año.

La tendencia del IVA es creciente, como se puede observar en el gráfico No. 1, pero el crecimiento de este impuesto no es óptimo debido al alto grado de evasión que tiene este tributo, es por esta razón que se debe aprovechar su potencialidad y por esta vía aumentar los ingresos fiscales.

Gráfico No. 1

Tendencia del PIB y del IVA



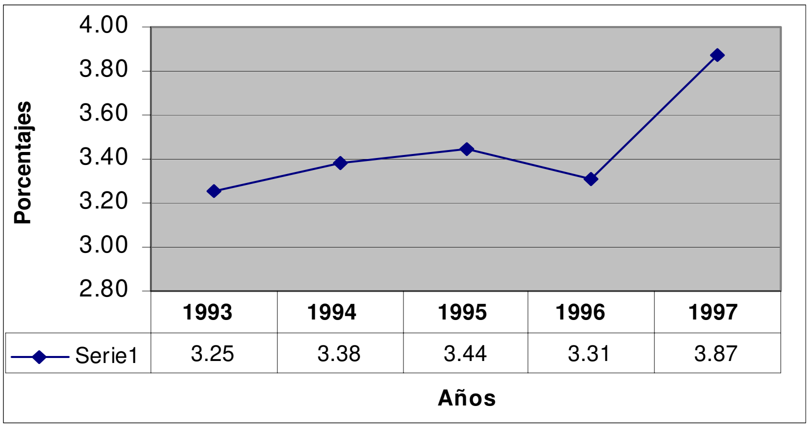
Como podemos observar en el anexo 4 el PIB durante estos últimos cinco años ha presentado disminuciones en su ritmo de crecimiento, especialmente en 1995 que fue un año crítico para el país; no así en lo referente al crecimiento del IVA, el mismo que para 1995 registra un mayor incremento en comparación con el PIB. Si hacemos la relación del IVA con el PIB nos podemos dar cuenta que este es el tributo de mayor significación dentro de los ingresos fiscales.

Analizando las cifras del anexo 4, el IVA tiene una relación con el PIB que sobrepasa el 3%, lo que no sucede con los otros impuestos; aún durante 1996 que disminuye sus recaudaciones este tributo mantuvo su relación con el PIB superior a los otros impuestos.

La relación del IVA con el PIB en promedio es de 3.45%, a pesar de que la aportación de este impuesto en porcentaje no alcanza lo que recomiendan el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, quienes indican que es razonable esperar una recaudación del 5% del PIB; el IVA de todos los tributos es el que mantiene una mejor relación con este indicador, el mayor incremento se registró en 1997 con un 3.87% (ver gráfico No. 2).

Gráfico No. 2

Relación del IVA con el PIB



El aporte del IVA al total neto de las recaudaciones en promedio ha sido del 24.04% el mismo que ha sido superior al aporte promedio de los otros impuestos, tal es así que el impuesto a la renta significó el 11.86%, el ICE 4.59% y los arancelarios 11.47% (ver anexo 3 B).

El IVA presentó una única disminución de su aporte al total en 1995, al pasar de 24.14% en 1994 a 22.84% en 1995; el resto de los años el IVA ha incrementado su participación en el total de las recaudaciones, constituyéndose en el tributo que más fuertemente contribuye a los ingresos del Sector Público No Financiero (ver anexo 3B, gráfico No. 3 y 4).

Gráfico No. 3

Aporte del IVA a las recaudaciones totales

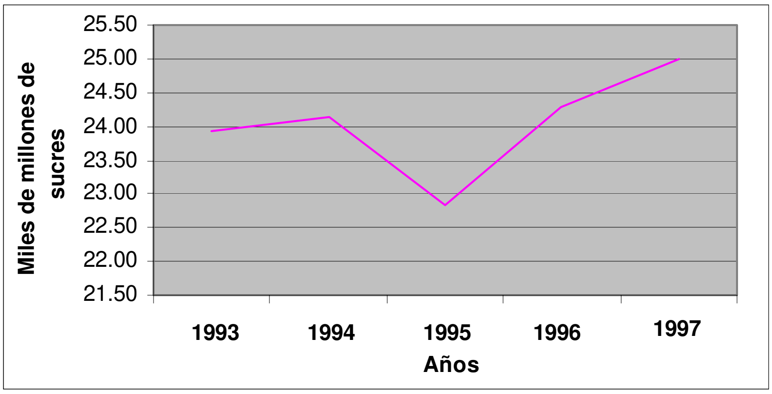
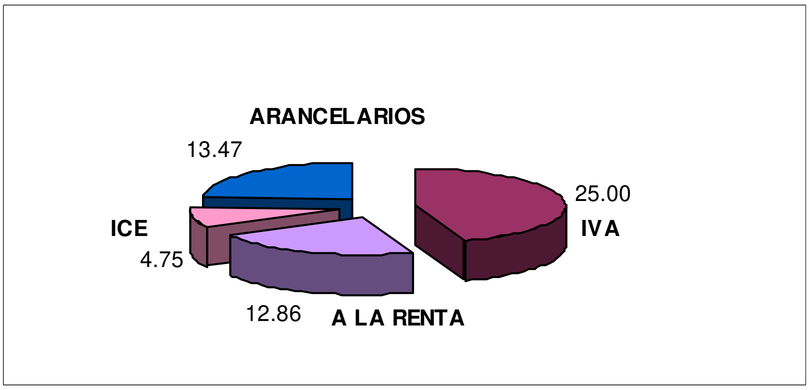


Gráfico No. 4

Aportación de los Principales Tributos a las recaudaciones totales en 1997 (En porcentaje)



Los ingresos por Impuesto a la renta han ido aumentado desde 1993 hasta 1995, pero su crecimiento disminuyó considerablemente en 1996 hasta alcanzar apenas un 23.69%; aunque en 1997 su crecimiento se elevó, este ni siquiera alcanzó el ritmo obtenido en 1994 y en 1995. Este resultado se obtuvo por una serie de reformas que no han sido muy significativas. La tasa promedio anual de aporte de este impuesto al total es de 11.86% que representa menos de la mitad de la tasa del IVA; lo que evidencia la inferioridad de este impuesto frente al tributo antes mencionado (ver anexo 3A y 3B).

El Impuesto a los Consumos Especiales se ha incrementado ligeramente durante estos últimos cinco años, registrando altas y bajas; tal como sucedió en el año 1994 que bajó a 0.28% luego de haber tenido un incremento del 87.85% en 1993 debido a que a comienzos de este año se introdujeron reformas importantes a la Ley de Régimen Tributario Interno, por las que se redujeron drásticamente varias de las tarifas, las mismas que fueron nuevamente revisadas con la reforma expedida a fines de 1996 y que ocasionó el mayor incremento porcentual registrado en 1997 al pasar de 47.1% en 1996 a 91.59% debido al incremento de las tarifas impositivas de los productos que forman parte de este impuesto y a la ampliación de su base imponible al gravar los vehículos y otros bienes considerados suntuarios, especialmente se aprecia el crecimiento de la recaudación del ICE de productos importados (ver anexo 3A).

La aportación de este impuesto al total neto es menos significativa que los dos anteriores, esta oscila entre 3% y 7% (Ver anexo 3 B).

Respecto a los arancelarios, estos impuestos han registrado el mayor incremento porcentual en 1993 y en 1997 tal como podemos observar en el anexo 3A; el incremento de 115.58% en 1997 se debió a un recargo arancelario que comenzó desde marzo hasta fines de este año y al mejoramiento de la administración aduanera, a cargo de las Fuerzas Armadas.

El resto de los ingresos que comprenden impuestos: a la salida del país, a la compra y venta de divisas, a las operaciones de crédito en moneda nacional, contribuciones a la seguridad social entre otros han presentado incrementos ligeros durante 1993 - 1997; el mayor incremento porcentual se observa en los años 1993 y 1995. Su aportación al total neto en promedio ha sido del 48.03%. (ver anexo 3A y 3B).

Cabe destacar que las mayores recaudaciones tributarias durante 1996 se dieron en las provincias de: Azuay, Guayas, Pichincha, Manabí y Esmeraldas, pero de estas solo Guayas y Pichincha aportan en mayor proporción al total recaudado con el 41.93% y 45.55% respectivamente. Durante 1997 las provincias que más recaudaron fueron las mismas de 1996 y así mismo las de mayor aportación al total fueron Guayas con 39.79% y Pichincha con 44.59% (ver anexo 5).

Finalmente las instituciones que más recaudaron durante 1996 y 1997 fueron los bancos privados (73.26%, 67.42%), administraciones de aduanas (22.08%, 28.58%) respectivamente (ver anexo 6). Los datos utilizados en los dos últimos análisis han sido obtenidos de La Dirección General de Rentas; los mismos que se refieren exclusivamente a los ingresos que administra tal entidad.

4.2 LA REGRESIVIDAD ACTUAL

Como se observa en el anexo 7, el Impuesto al Valor Agregado gravado en nuestro país es de carácter regresivo; es decir a medida que aumenta el ingreso o la renta de los contribuyentes éstos se encuentran gravados cada vez en menor proporción.
Al analizar la información por tramos de ingresos anuales, notamos en la columna f que el IVA resulta efectivamente regresivo si se gravara todo el consumo; para el primer tramo, que representa los hogares con más bajos ingresos el IVA significaría el 11.4% de su renta, para los de recursos medios representaría el 7.93% y para el grupo de más altos ingresos el IVA significaría el 4.5% de la renta.

Tomando en cuenta las exenciones sobre los bienes y servicios que establece la Ley, la relación del IVA con los ingresos de los hogares más pobres representa el 4.75%; el 3.9% para la clase media; y el 2.9% para los hogares de ingresos más altos tal como lo muestra la columna g del anexo mencionado. Cabe notar que aun con las exenciones los hogares de menores ingresos siguen pagando una mayor proporción, lo que demuestra que no se ha eliminado la regresividad.

El anexo 8 refleja la regresividad del IVA en los diferentes grupos de consumo. Allí se observa que el grupo de “Alimentos, bebidas y tabaco” el IVA significa casi el 2% del ingreso de los hogares más pobres, en tanto que sólo es el 0.2% para los hogares más ricos. Cosa similar sucede con el grupo de “Vivienda”, en el que el IVA absorbe el 0.14% del ingreso de los hogares más pobres y sólo el 0.03% para los más ricos. Comportamiento parecido se observa en los grupos “Vestido y calzado” y “Muebles, enseres y cuidados del hogar”.

Los grupos “Servicios médicos y conservación de la salud” y “Transporte y comunicaciones” refleja una situación distinta puesto que el IVA se muestra progresivo al afectar proporcionalmente más a los estratos de mayores ingresos.

En el grupo “Cultura, educación y esparcimiento” se observa una casi proporcionalidad, con un leve incremento para los estratos medios.

El último grupo “Otros bienes y servicios” reflejan una progresividad inicial, pero a partir del cuarto tramo vuelve a ser regresivo.

La regresividad se da por la inadecuada selección de los bienes y servicios gravados con tarifa cero, con lo cual se termina beneficiando a los ricos y perjudicando a los más pobres. Existen tipos de bienes con una denominación genérica que favorecen de la misma forma a todos los estratos sociales, como es el caso de “Enlatados de Productos del Mar” dentro de los cuales se encuentran la sardina y el caviar que son consumidos los primeros por los estratos bajos y los segundos por los estratos más altos de la sociedad. Han sido también frecuentes las adquisiciones exentas en beneficio de particulares amparándose en el tratamiento que la Ley ha previsto exclusivamente para el Sector Público.

4.3 ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA

Para facilitar el cálculo de la evasión del IVA se ha procedido de la siguiente forma:

1) Cálculo del IVA potencial en el caso de transferencias de bienes y servicios producidos internamente (anexos 9, 10, 11, y 12).
2) Cálculo del IVA potencial en el caso de importaciones de bienes (anexos 13, 14, 15 y 16).
3) Estimación del IVA que correspondería pagar sobre presuntos niveles de contrabando (anexo 17).

A continuación se explicarán los puntos mencionados anteriormente:

El cálculo del IVA potencial sobre la transferencia de dominio de bienes y en la prestación de servicios producidos internamente se ha basado en la información sobre el Producto Interno Bruto y Renta de los factores por clase de actividad económica, según cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador aplicando la tarifa sobre el Valor Agregado Bruto cuando se ha pagado el IVA en la adquisición de todos sus insumos y sobre el Valor Bruto de la producción, en caso contrario.

El cálculo del IVA se lo realizó de la siguiente manera:

En la primera rama de actividad no se ha considerado ningún valor de base imponible por tratarse de productos agropecuarios, los mismos que de acuerdo al numeral 1 del artículo 54 de la ley de Régimen Tributario Interno están gravados con tarifa 0% si son vendidas en el mercado interno y, si son exportados, con mayor razón en base al numeral 12 del mismo artículo que exonera del impuesto a las exportaciones.

En la segunda rama, el rubro “Petróleo crudo y gas natural” no tiene base imponible ya que es exportable por lo tanto está amparado en el numeral 12 del artículo ya citado. Para Refinación de Petróleo se tomó como base imponible el valor bruto de la producción debido a que está gravado en una sola etapa sobre el valor total de los derivados; a este valor se le deducen las exportaciones por encontrarse exentas. Respecto a otras producciones de minería, se ha considerado como base imponible el valor bruto de la producción porque parte de los productos no están gravados en etapas anteriores, deduciéndose el valor de las exportaciones por no estar gravadas con el IVA.

En relación con la tercera rama, “Industrias Manufactureras”, se ha procedido de la siguiente manera:

a) Subrama “Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco”:

- En el caso de la producción de “Carnes y Pescado elaborado” se tomó en cuenta que las materias primas básicas están exentas del IVA, razón por la cual, sirve de base para el cálculo el valor bruto de la producción, previa deducción del valor de las exportaciones.

- Las autoras de esta tesis efectuamos una investigación en las principales empresas de panificación de la ciudad de Guayaquil, habiendo llegado a determinar que el 80% de la producción es de pan cuyo consumo está exento del IVA, según el numeral 4 del artículo 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno y el 20% se refiere a producción en galletería y pastelería. Por tanto, este último porcentaje se aplicó al valor bruto de la producción de “Cereales y Panadería”, para establecer el valor imponible del IVA.
- El consumo de azúcar se encuentra exento del IVA, por lo que no se ha considerado base imponible por este concepto.
- En el caso de los rubros “Productos Alimenticios Diversos”, “Bebidas” y “Tabaco Elaborado” se consideró el valor bruto de la producción previa deducción del monto de exportaciones.

b) De la segunda subrama de actividades “Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero” se ha utilizado el Valor Agregado como base imponible por estar las materias primas de estos bienes gravados con el IVA, excluyendo de este valor las exportaciones.

c) En la tercera subrama; los productos de madera y muebles están gravados con el IVA y su base imponible se calculó a partir del Valor bruto de la producción una vez deducido el valor de exportaciones de este tipo de bienes.

d) En “Papel e Imprentas” pertenecientes a la siguiente subrama se ha estimado el 20% gravado con tarifa 0%, en base a una investigación parcial establecida por un experto del CONAM; quedando así el 80% gravado con tarifa 10% sobre el Valor Agregado Bruto substrayendo de este valor las exportaciones.

El valor imponible con tarifa 10% para la quinta, sexta y octava subrama es el Valor Agregado deducidas las exportaciones.

Por último en la séptima subrama “Maquinarias, Equipos y Material de Transporte” la base imponible es el Valor Agregado ya que en las etapas anteriores se encontraba gravado con el IVA.

Los servicios “Electricidad, gas y agua” y “Construcción” no están expresamente mencionados en el art. 55 de la ley de Régimen Tributario Interno que determina los servicios gravados con tarifa 10%; en consecuencia, se encuentran exonerados del pago del IVA.
La base imponible para el rubro de Comercio se la obtuvo ponderando el valor agregado bruto de los bienes gravados en relación al total de bienes producidos en el país, así determinamos los porcentajes del 52.63%, 67.96%, 67.58% y 67.9% para los años 1993, 1994, 1995, 1996, respectivamente.

Para el cálculo de la base imponible por servicios de hoteles, bares y restaurantes se promedió el valor agregado bruto y el valor bruto de la producción, debido a que existen varios servicios que prestan los hoteles, bares y restaurantes, cuyos insumos están gravados en etapas anteriores y, por lo tanto, tienen derecho a crédito tributario (suministro y utensilios de aseo), también existen servicios cuyos insumos no están gravados en origen como es el caso de los productos alimenticios de origen agropecuario, y que al formar parte del servicio de alimentación que ofrecen los hoteles, bares y restaurantes están gravados con el 10%. Es por este motivo que no se puede tomar exclusivamente el valor agregado bruto o el valor bruto de la producción sino un valor intermedio.

En grupo de Transporte, perteneciente a la séptima rama de actividad; se estimó como base imponible solo el 25% del valor agregado; por encontrarse gravado con el IVA solo el precio de los pasajes de avión; y en el rubro de Comunicaciones la base imponible es el valor bruto de la producción puesto que se grava el valor total del consumo, sin realizarse ningún tipo de deducciones.

En la octava rama de actividad se tomó, el 95% del Valor Agregado Bruto de los servicios prestados a las empresas como base imponible del IVA; se llegó a este porcentaje luego del análisis de los servicios comprendidos en este rubro. Los servicios financieros y de alquiler de vivienda pertenecientes a esta misma rama se encuentran exoneradas del pago del IVA por no constar dentro de los señalados en el art. 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Dentro de la novena rama referente a "Servicios Comunales, Sociales y Personales", los servicios gubernamentales y servicios domésticos se encuentran exentos conforme a lo que dispone la ley, mientras que para los servicios a los hogares se estima como base imponible el 10% del Valor Agregado.

Por último al total de las recaudaciones esperadas por concepto del IVA se le excluye el monto de compras gubernamentales exentas cuya base imponible es el 10% del consumo del Sector Público, ya que dentro de este valor se encuentran otros tipos de gastos no gravados con IVA como es el caso de las remuneraciones.

El cálculo del IVA sobre importaciones se ha desarrollado de la siguiente forma:

En primer lugar se ha utilizado el valor CIF de las importaciones; a partir de este valor se calcula el valor Ex – Aduana que es el resultado de sumar el valor CIF más lo que se paga para nacionalizar la mercadería (derechos arancelarios, ICE, tasas, derechos, recargos etc.), que en promedio se estima un 15%; luego obtenemos el Valor Ex – Aduana de Importaciones Gravadas (Base Imponible), que en la mayoría de los rubros refleja el mismo valor de la columna anterior puesto que los bienes tienen que pagar el impuesto sin perjuicio de utilizar después el crédito tributario según corresponda, a excepción de otros que no están gravados en su totalidad, y por lo tanto es necesario realizar una ponderación en base a información indirecta.

En el primer grupo de Bienes de consumo no duradero, la base imponible para los productos alimenticios se ha estimado en un 20% del Valor Ex – Aduana por estar el resto exento conforme a lo que dispone el art. 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Los demás rubros de este grupo se encuentran gravados y su valor imponible corresponde al valor ex – Aduana. Para el caso de los productos farmacéuticos que están exentos de acuerdo a lo que establece la ley, no se ha calculado ningún impuesto.

Dentro de los Bienes de consumo duradero, las "Armas y equipo militar" por ser de uso exclusivo del Sector Público se encuentran exentas según lo establecido en el numeral 13 del artículo ya mencionado; los otros rubros deben pagar el IVA en su totalidad y por ende su base imponible es su valor ex – aduana.

En el caso del tercer grupo referente a Combustibles y Lubricantes, la base imponible es el Valor Ex - Aduana.

Las importaciones de materias primas y productos intermedios para la agricultura se encuentran exonerados en base a lo expuesto en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

En el rubro de los productos alimenticios perteneciente al quinto grupo se ha estimado el 60% del valor ex – aduana gravado con tarifa 10%, dicha estimación se la obtuvo en base a información indirecta. De igual forma se realizó la estimación del 80% en productos agropecuarios no alimenticios. Los dos últimos rubros están gravados y su base imponible es el valor ex – aduana.

Los materiales de construcción se encuentran gravados totalmente y por tal razón el valor imponible es el mismo valor ex – aduana.

Todas las importaciones de bienes de capital para la agricultura se encuentran gravadas con tarifa 0% de acuerdo a lo estipulado en el numeral 10A del art. 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

En el octavo grupo, todos los bienes de capital para la industria se encuentran gravadas por completo no dando lugar a ningún tipo de deducciones, quedando el valor ex – aduana como su base imponible.

Tanto el primero como el tercer rubro del grupo "Equipos de transporte" están gravados con el IVA y para el cálculo de su base imponible se ha procedido como en el grupo anterior; en cambio para equipo rodante de transporte se estimó un 30% como exento de su valor ex – aduana que corresponde a chasises para buses con cuarenta o más asientos, para taxis y para transporte de carga; así como también conjuntos C.K.D. para la producción nacional de vehículos que se destinen al transporte público de pasajeros y carga como lo disponen los numerales 15A y 15B de la Ley de Régimen Tributario Interno.

En el último grupo se ha ponderado el 40% del valor ex – aduana como gravado para efecto de obtener la base del IVA y poder calcular el impuesto, dicha ponderación se la hizo tomando en consideración la exención para implementos de minería.

Para efecto del cálculo del IVA por actividad de contrabando se tomó el total de las importaciones legales en los años respectivos, que corresponde al valor CIF de los bienes gravados; luego consideramos un 25% como contrabando, a excepción del año 1996 donde se ha estimado un 40% a consecuencia de que en este año se dio una de las peores administraciones aduaneras; estos porcentajes corresponden a una estimación subvaluada del contrabando de mercaderías, ya que declaraciones de varios funcionarios de diferentes épocas, llegan a situar los niveles de contrabando incluso en valores equivalentes al 100% del monto de las importaciones legales. Los incrementos de las recaudaciones obtenidas en la administración militar de las aduanas, harían presumir que tales estimaciones son más bien bajas.

Para efectos del cálculo, del Valor Ex – Aduana, se consideró el valor obtenido según lo señalado en el párrafo anterior más un 25% correspondiente a aranceles y costos de puerto; se asignó este porcentaje, puesto que la mercadería ilegal por ser de lujo es la de mayor arancel, ya que no se justificaría traer de contrabando mercadería gravada con bajo arancel.

Al Valor Ex – Aduana se le aplica el 10% del IVA y se obtiene lo que se habría tenido que pagar por el IVA a nivel de aduana; pero esta mercadería no va directamente al consumidor final sino que tiene que pasar por un proceso de comercialización.

Los costos de comercialización se estiman en un 30% del Valor Ex - Aduana y este porcentaje a su vez habría tenido que pagar IVA, por lo tanto a este resultado se le aplica el 10% y así obtenemos un nuevo valor del impuesto.

Por lo tanto el IVA evadido por actividad de contrabando es igual a la suma del IVA sobre el Valor Ex – Aduana más el IVA correspondiente al proceso de comercialización.

Estos tres procedimientos se han aplicado de la misma forma para el período 1993 - 1996.

A continuación se muestra en el cuadro No. I, los resultados de las estimaciones por evasión del Impuesto al Valor Agregado.

Cuadro No. I

Cálculo de la Evasión del IVA
(en miles de sucres)

	1993	1994	1995	1996
a) IVA de Bienes y Servicios Internos	1,284,310,000	1,735,913,000	2,132,601,000	2,570,279,000
b) IVA de Importaciones	513,056,582	776,632,062	1,019,429,373	1,112,500,184
c) Recaudaciones Potenciales (a + b)	1,797,366,582	2,512,545,062	3,152,030,373	3,682,779,184
Incremento Recaudaciones Potenciales		39.79%	25.45%	16.83%
d) Recaudaciones Reales	893,400,000	1,232,500,000	1,583,800,000	2,010,400,000
e) Evasión de Bienes y servicios e importaciones (c-d)	903,966,582	1,280,045,062	1,568,230,373	1,672,379,184
f) Evasión por Contrabando	191,585,892	299,428,560	391,429,971	683,715,042
Evasión Total (e+f)	1,095,552,474	1,579,473,622	1,959,660,344	2,356,094,226
Incremento Evasión		44.17%	24.07%	20.23%
Evasión/Recaudación Reales	122.63%	128.15%	123.73%	117.20%
Rendimiento Potencial (c+f)	1,988,952,474	2,811,973,632	3,543,460,344	4,366,494,226
Rendimiento Real / Rendimiento Potencial	44.92%	43.83%	44.70%	46.04%
PIB	27,451,000,000	36,478,000,000	46,005,000,000	60,727,000,000
Rendimiento Real/PIB	3.26%	3.38%	3.44%	3.31%
Rendimiento Potencial/PIB	7.24%	7.71%	7.70%	7.19%

Elaborado por: Los autores

Las cifras del cuadro en el literal (a) muestran las recaudaciones potenciales por IVA de bienes y servicios internos, las mismas que al ser sumadas a las recaudaciones potenciales por IVA de importaciones que se encuentran en el literal (b) dan como resultado las recaudaciones potenciales, registrando en 1994 el mayor incremento (39.79%), en los siguientes años el ritmo de crecimiento ha ido disminuyendo, a causa de la disminución en el ritmo de crecimiento del PIB, el cual se vió afectado en esos años por el conflicto bélico y la crisis energética.

Hay que tener presente que en 1996 debido a la recesión originada por el conflicto bélico y a la nefasta administración aduanera (gobierno bucaramista), las importaciones disminuyeron tanto en kilos como en dólares; y el aparente incremento en las recaudaciones potenciales se debe al aumento en el tipo de cambio.

Las recaudaciones potenciales en comparación con las reales indican que ha existido un alto grado de evasión del impuesto lo que se observa en el literal (e), que junto a la evasión por actividad de contrabando agudizan aun más este problema, que debe ser enfrentado por la administración tributaria.

La evasión total presentó el mayor incremento en 1994 (44.17%), debido al aumento de las recaudaciones potenciales para este año, en los dos años siguientes la evasión disminuyó su ritmo de crecimiento, tal es así que para 1995 la evasión se incrementó en 24.07% y 20.23% para el siguiente año por la razón anteriormente mencionada.

El rendimiento potencial que se obtiene al sumar el IVA de bienes y servicios internos, el IVA de importaciones y el IVA que se recaudaría por contrabando, según los cálculos efectuados habría significado casi 2,000,000 millones de sucres en 1993 y se incrementa a 4,400,000 millones de sucres para 1996, como efecto del crecimiento de la economía, aumento del tipo de cambio y la inflación.

Finalmente la relación del rendimiento real y el rendimiento potencial ha tenido un leve mejoramiento a lo largo de estos cuatro años, es decir que la evasión ha disminuido ligeramente debido a los esfuerzos de la administración tributaria por contrarrestar la evasión, pero aún así dicha relación no llega al 50%, con lo que se concluye, que las medidas adoptadas por dicha administración no han llegado a la raíz misma de la evasión.

4.4 MECANISMOS PARA REDUCIR LA EVASION

La evasión es una de las manifestaciones de la corrupción que impide el desarrollo del país; constituyéndose en el principal problema que tiene el Ecuador en el aspecto tributario, dicha evasión aparte de provocar menores recaudaciones, no permite solucionar los problemas de financiamiento, ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad en los servicios públicos como los de salud, educación y

otros de carácter social, ni la ejecución de los programas de inversión que dinamicen la economía.
Las causas de la evasión son varias, pero la más importante es el factor riesgo. Este depende de la eficiencia y capacidad de la administración para detectar la evasión y del grado de severidad de las sanciones. Si la administración es ineficiente y las sanciones son leves el riesgo será muy bajo y por consiguiente, la evasión será sumamente alta.

* Eficacia y Capacidad de la Administración.

Con el propósito de reducir la evasión, mejorar los índices de moralidad tributaria e incrementar las recaudaciones en niveles que garanticen el Financiamiento del Presupuesto del Estado se ha creado el Servicio de Rentas Internas (SRI), el mismo que debe ser fortalecido a través de profesionales altamente capacitados, de experiencia y sin presiones políticas; además debe contar con un sistema de capacitación, preparación, tecnificación y evaluación de sus cargos de forma permanente. Para asegurar la eficiencia y capacidad del SRI son indispensables:

1) Sistema de Selección de personal en base al mérito.- Para lograr eficiencia se necesita principalmente del recurso humano con caracteres determinados tanto técnicos como morales, eliminar la politiquería, eliminar la asunción de cargos por "palanqueo"; para esto se deben realizar concursos de merecimiento que libere la potencialidad del funcionario en el marco de una legítima y merecida estabilidad, así mismo el personal que sea nombrado debe cumplir estrictamente los requisitos mínimos establecidos para cada cargo.
2) Registro Unico de Contribuyentes (RUC).- Uno de los instrumentos básicos para la administración es tener identificados a los contribuyentes, para esto se necesita un proceso de depuración y actualización del RUC, porque de no hacerlo constarían personas fallecidas, negocios cerrados, establecimientos que han cambiado su domicilio, etc.; con este proceso se puede obtener un mejor control y de esta forma descubrir a los evasores.
3) Sistema de información Cruzada.- Su objetivo consiste en controlar la correcta declaración y pago del IVA, en base a la información de las compras de los contribuyentes de mayor significación fiscal así como de las ventas de sus proveedores, de la misma manera en base a la información que proporcionen los emisores de tarjetas de crédito por las ventas efectuadas por los establecimientos afiliados, esto permitirá ampliar el control a muchos otros sujetos pasivos con indicios evidentes de incumplimiento tributario; por ejemplo, tomemos el caso de dos empresas, la empresa A y la empresa B, donde la empresa B le compra a la empresa A, dada esta situación, con la declaración de ambas empresas las mismas que deben estar certificadas con facturas se puede confrontar dichas declaraciones y verificar si se ha cumplido o no a cabalidad el pago del impuesto.

4) Sistema de Auditoría Tributaria.- La auditoría tiene que fundamentarse primero en el análisis e interpretación de balances, el mismo que debe realizarse en base a un sistema computarizado y además, utilizar la información cruzada.
5) Sistema de Facturación y Control.- Para que este sistema funcione el reglamento de facturación debe ser modificado de tal manera que indique que todos los establecimientos permanentes deban emitir facturas. Tiene que existir un mecanismo de control y visualización el mismo que en nuestro país consiste en los fedatarios que son básicamente grupo de jóvenes contratados por la administración para ir haciendo recorridos por los negocios de las diferentes ciudades. Su trabajo se basa en dos etapas. La primera etapa se iniciará con la prevención de sanciones por incumplimiento de la facturación a través de hojas volantes y entregas de comunicaciones, además asesorarán al contribuyente sobre los deberes y obligaciones referente a la facturación. En una segunda etapa verifican si se están o no emitiendo los comprobantes de ventas de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Régimen Tributario Interno y en el Reglamento de Facturación, en caso de no emitirlas proceden a sancionar a los infractores; si bien este mecanismo es muy conveniente, debe realizárselo de manera continua.
6) Sistema Estadístico Tributario.- El SRI debe establecer este sistema para tener una base de datos que no solo permita una mejor administración sino que también proporcione información para otros fines.
7) Estimular al comprador; dicho estímulo debe ser tanto para el dueño del negocio como para el consumidor.

En el primer caso, se beneficia con el crédito fiscal basado en las facturas.

En el segundo caso el Congreso aprobó una reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, con la cual se puede deducir del pago del impuesto a la Renta, el IVA, siempre y cuando las facturas sean de más de dos UVC (Unidad de Valor Constante) hasta 100 UVC's. El mecanismo utilizado en esta reforma resulta inadecuado por cuanto solo beneficia a cierto grupo de contribuyentes de tal forma que sería conveniente aplicar otro tipo de sistemas que favorezcan a todos los contribuyentes por igual, esto podría conseguirse con un sistema de sorteo de dinero y bienes con una administración seria que garantice la transparencia de dicho sistema.

8) Informática.- Para que se ejecute eficientemente los puntos anteriores se tiene que proveer al SRI los instrumentos y recursos necesarios para asegurar un funcionamiento efectivo de un esquema desconcentrado de las operaciones y equiparlo con un sistema computarizado moderno.

* <u>Grado de severidad de las sanciones</u>

El Congreso acaba de expedir una reforma en la cual está establecida una sanción del 150% del valor de la transferencia para el comerciante que incumple con su obligación; si dicho incumplimiento se ha detectado por denuncia del comprador este se beneficia con el 100% de la compra. Esta reforma podría ocasionar un serio

problema ya que se presentarían falsas denuncias solo con el ánimo de perjudicar a otros; por dicho motivo esta reforma debe estar sujeta a revisión debido a que las sanciones siendo severas deben ser prudentes para que sean fáciles de aplicar.
Se debe implantar en el país un régimen de sanciones que concientice a los contribuyentes. Una de las soluciones a este problema podría ser el proyecto del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), que establece que las multas deben ser más fuertes de las que existen en la actualidad para las personas que incumplen en una primera vez, duplicarse la sanción en una segunda vez, duplicarse la sanción anterior en una tercera vez y a la cuarta vez clausurar el negocio por un determinado tiempo y de volver a reincidir la clausura sería por más tiempo.

4.5 ANALISIS Y SUGERENCIAS DEL CAMBIO EN LAS EXENCIONES DEL IVA

En base al análisis de las exenciones y a la propuesta de cambio del sistema del IVA de base corta por el de base amplia en los servicios, expuestos en el capítulo anterior, se ha corroborado el gran problema de la regresividad provocada por el régimen de exenciones del IVA, así como también la existencia de un gran número de exoneraciones que acarrea un problema aún mayor que es la evasión tributaria.

Por este motivo es necesario revisar las exenciones del IVA con el propósito de mejorar las recaudaciones y conseguir mayor equidad en el impuesto.

Se sugieren los siguientes cambios en las exenciones:

* En primer lugar, respecto a los productos agropecuarios en estado natural, la exención sólo debe ser aplicada a los productos alimenticios por incidir directamente en la canasta familiar, por beneficiar en mayor proporción al estrato de menores ingresos (tal como fue analizado en el punto 3.13) y por ser de difícil recaudación.(ver anexo 1)
* Se debe reformar el numeral 3 del artículo 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno, puesto que consideramos que la exención de quesos no es equitativa ya que no cumple con el propósito de beneficiar solamente a los pobres sino que, por la variedad de quesos que se producen, varios de ellos sofisticados y por sus precios altos, el mayor consumo se radica en los estratos de ingresos altos.
* En el grupo que abarca pan, azúcar, panela y sal; el cambio que se propone en lo referente al pan es que solo quede exento el pan común (agua, harina y sal) por ser este el consumido por los estratos pobres. El anexo 1, que relacionan los bienes y servicios exentos con el ingreso corriente total, muestran claramente que el rubro cereales y derivados a más de beneficiar a los pobres favorece a ciertos sectores de la clase media y alta.
* La exención de la mantequilla debe ser eliminada por ser este un producto industrializado demandado en su gran mayoría por personas de altos ingresos; al igual con los fideos pero en este caso la exención se debe aplicar solamente a los fideos destinados al consumo popular, ya que como presenta el anexo 1 en el

rubro “Grasas y aceites comestibles” esta exención si está beneficiando en gran medida al nivel socioeconómico bajo.

* Los enlatados nacionales de productos del mar, dentro de los cuales se hallan aquellos que solo están al alcance de personas cuyos ingresos son muy altos deben estar gravados, a excepción de la sardina y el atún por ser demandados en gran cantidad por hogares humildes; es por esto que en el anexo 2 se observa que existe una alta propensión al gasto de estos bienes en el estrato de menores ingresos presentada en el concepto “Pescado y mariscos”.
* La exención de alimentos balanceados a la que hace mención el numeral 9 del artículo 54 es muy general ya que beneficia no sólo al sector agropecuario productivo del país sino a otros sectores que no contribuyen al desarrollo del mismo, por tal motivo debe ser reformada, especificando que la exención solo debe estar destinada a la ganadería.
* Se debe eliminar la exención de las maquinarias, equipos, implementos y herramientas de uso agrícola así como sus repuestos, dado que es una de las grandes generadoras de canales de evasión por ser de tipo gremial e institucional, ya que muchas personas pueden obtener estos bienes y beneficiarse de tal exención sin destinarlo a la actividad agrícola.
* Es necesario que se elimine la exoneración de todo lo que es consumido internamente por parte de las entidades del Sector Público, ya que pueden registrarse ciertas transacciones a nombre de estas entidades cuando en realidad no lo son.
* La exención de los productos elaborados y a la vez comercializados por los artesanos establecida en el numeral 17 del artículo 54 debe quedar establecida de tal forma que los productos elaborados por artesanos y adquiridos por personas de altos ingresos se graven con tarifa 10%, como es el caso de las joyas.
* La importación de chasises y vehículos para taxis debe quedar gravada debido a que en la actualidad existe un exceso de taxis en el país y lo único que ocasiona es que el tráfico vehicular se congestione.

En base a los mismos criterios de equidad se propone que los servicios que queden exentos sean los siguientes:

1) Transporte por vía férrea, terrestre, marítima y tuberías, puesto que el consumo de los tres primeros medios de transporte ya sea en relación al ingreso corriente total como al gasto total es mayoritario en el primer estrato que corresponde a las personas de más escasos recursos tal como lo muestran los anexos 1 y 2.En el caso del transporte por tubería es válida la exención por cuanto es utilizado específicamente para la actividad petrolífera, que constituye una de las principales fuentes de recursos para el país.

2) Intermediación financiera.- Los servicios financieros estarán exentos en su totalidad; a pesar de que como lo muestran los anexos 1 y 2, la relación de consumo de este servicio con el ingreso total es elevada en los estratos

económicos altos; resultaría preferible esta opción ya que al estar gravado se encarecería el crédito y por ende causaría problemas a la inversión.

3) Acondicionamiento y venta de lotes en cementerios así como los otros servicios funerarios, por respeto al momento difícil que atraviesan los familiares del fallecido.

4) Urbanización y fraccionamiento de terrenos en solares para que las personas de escasos recursos tengan mayor facilidad de obtener un lugar donde construir su vivienda.

5) Alquiler de vivienda. En este caso se debe establecer la exención hasta un valor inferior a s/. 800,000 (el mismo que será modificado conforme al encarecimiento de la vida) en base a los datos que nos proporciona la encuesta de ingresos y gastos de hogares urbanos analizados con el ingreso corriente total nos indica que la exoneración del gasto en alquiler de vivienda esta favoreciendo no sólo a la clase baja sino también a ciertos tramos de la clase media y alta (ver anexo 1).

6) Investigación y Desarrollo de las Ciencias Naturales, Sociales y Humanísticas para incentivar de esta forma a las personas que están dedicadas a estas ramas y que contribuyen al desarrollo del país.

7) Los administrativos prestados por el Estado y las entidades del Sector Público por lo que se deba pagar un precio o una tasa tales como los servicios que presta el Registro Civil, otorgamiento de licencias, registros, permisos y otros.

8) La exención para el Servicio de Enseñanza quedará establecida de la siguiente forma:

* Enseñanza pre - primaria
* Enseñanza primaria
* Enseñanza secundaria de formación general; de formación técnica y profesional; de formación superior y la educación de adultos; siempre y cuando el costo de estos tipos de enseñanza no sobrepase los s/.200,000 mensuales por alumno (el mismo que será modificado anualmente conforme a la inflación); que sean impartidas a personas incapacitadas; sean transmitidas por radio y televisión o por correspondencia.
* Programas de alfabetización.

La educación como está establecido quedará exenta hasta cierto nivel, en el caso de la enseñanza pre – primaria y primaria por constituir un derecho de toda persona, y en la enseñanza secundaria y superior hasta un determinado valor, en vista de que el gasto en el que incurren las personas de altos ingresos para este servicio es elevado en comparación con los otros estratos como nos señala el anexo 1, de esta forma se mejorarán las recaudaciones del gobierno y así puede asignar un mayor porcentaje del

Presupuesto General del Estado a las Universidades Estatales y Escuelas Politécnicas del país, evitándose cobrar excesivas pensiones.

9) Salud ya que permite la conservación del recurso humano.
10) Servicios sociales con y sin alojamiento: En el caso de guarderías y asilos de ancianos, se exencionaría del IVA solamente si su valor a pagar es de hasta s/. 250,000 mensuales por niño o por anciano, puesto que esta clase de servicios está a disposición no solo de la clase baja sino de la media y alta.

11) Los religiosos.

12) Los de agua potable, electricidad, recolección de basura, aseo de calles y alcantarillado prestado por entes públicos o privados, por constituir servicios básicos para la comunidad.

13) Actividades culturales y deportivas por servir de estímulo y de enriquecimiento mental para la niñez y la juventud.

14) Los que se exporten, para fomentar las relaciones de comercio internacional.

Teniendo en cuenta los cambios propuestos a las exenciones del IVA, se ha realizado una estimación con el fin de conocer en cuanto se mejoraría el rendimiento de este impuesto para 1998 y compararlo con la propuesta que presentó el CONAM; para este efecto, se ha tomado como base los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). La información proporcionada por esta fuente ha sido incrementada en un 31% por estar subvaluada con respecto a los datos que presenta el Banco Central del Ecuador.

En el anexo 18 se detallan los valores a recaudarse por concepto de los diferentes rubros tanto de bienes como de servicios y que conforme a las modificaciones realizadas al régimen actual de exenciones del IVA estarían gravados.

En lo que respecta a la eliminación de exenciones del IVA para la adquisición de bienes, se consideró como base imponible de los productos agrícolas no comestibles la misma cifra que propone el CONAM por no existir información accesible para este cálculo.

La base imponible para "Enlatados nacionales de productos del mar" a excepción de atún y sardinas, se la obtuvo primeramente deduciendo las exportaciones (341,139 millones de sucres) de la producción total, posteriormente se estimó un 79.58% como gravado por estar el resto exento que corresponde a atún y sardinas.

En el caso de alimentos balanceados para mascotas se ha considerado s/. 1,000,000 como base imponible, por no existir estadísticas referente a estos bienes producidos tanto interna como externamente. El valor estimado es bastante pequeño debido a que este grupo de alimentos tiene poca representatividad en relación a aquellos que son destinados a la ganadería.

Para el rubro de maquinarias, equipos, implementos y herramientas además de tomar los datos suministrados por el INEC se le añadió el valor de las importaciones por encontrarse gravadas también con este impuesto.

El valor a gravarse por las adquisiciones del sector público se realizó en base a un estimado del 10% sobre la información que presenta el Banco Central, por estar incluido dentro de este rubro, servicios ya gravados y remuneraciones, entre otros.

En el caso de importaciones de chasises para taxis se consideró en primer lugar un 30% del valor Ex –aduana del rubro Equipo Rodante de transporte (334,248 millones de sucres) tomado del anexo 15, dicho valor constituye la exención del impuesto para la importación de chasises de buses y taxis; dado que nuestra propuesta esta enfocada a la eliminacion de la exoneración de chasises para taxis que se introducen al país, en segundo lugar se ha estimado un 30% de 334248 millones de sucres, quedando como base imponible 100,274 millones de sucres.

En el caso de la recaudación por la incorporación de nuevos servicios al régimen del IVA, podemos observar en el anexo 19 que para el cálculo del alquiler de vivienda en primer lugar se procedió a obtener el total, sumando los valores correspondientes a: Alquiler de vivienda, Valor imputado del alquiler cedido con contraprestación y Valor imputado por anticresis; luego se obtuvo el arrendamiento de vivienda mensual por hogar al dividir el total del alquiler para el número global de hogares y finalmente para 12 meses que tiene el año; de esta forma se logró obtener el promedio de las mensualidades que los hogares ecuatorianos gastan en alquiler.

En base al resultado anterior se llegó a la conclusión de que las familias que paguen más de 300,000 sucres mensuales (sucres de 1995) tributarían con el 10% del IVA. El gasto por alquiler de vivienda que estaría sujeto a imposición es de 189,318 millones de sucres, al cual se le agrega el gasto de alquiler por inmuebles, no destinados a vivienda el mismo que es 719,160 millones de sucres para de esta manera obtener la base imponible de este rubro (ver anexo 18).

Para incorporar el servicio de educación se calculó el total del gasto por este servicio, el mismo que resultó de la suma de otros gastos de enseñanza (matrícula, gasto de laboratorio, gasto de transporte, material didáctico, adicionales, etc.) y del servicio en sí; posteriormente se obtuvo el costo del servicio de enseñanza mensual por hogar cuyo procedimiento es el mismo que se utilizó para alquiler de vivienda, una vez obtenido este rubro se decidió que a partir de los 100,000 sucres mensuales (sucres de 1995) quedaría gravado con el IVA, encontrándose de esta forma todo el estrato del nivel socioeconómico alto obligado a tributar, estableciéndose así una base imponible de 392,645 millones de sucres (ver anexo 19).

En lo que respecta a servicios a las empresas, se debe considerar el crédito tributario, por lo tanto al gravarse este tipo de servicios no todo va a significar aumento en las recaudaciones debido a que las empresas que usan estos servicios se acogen al crédito; es por esta razón que para efectos de la estimación del incremento del IVA en este concepto se ha utilizado el valor agregado.

El cálculo del gasto a gravarse por concepto de los servicios que ofrecen las agencias turísticas (pasaporte, permiso de salida, entre otros) se lo estimó en base a información proporcionada por parte de las principales agencias de viajes de la ciudad, llegándose a determinar que el valor de estos servicios es equivalente a alrededor del 10% del valor de las giras turísticas.

En vista de que los datos que se tomaron para el cálculo de esta propuesta no estaban actualizados sino en sucres de 1995 y 1996; se procedió a llevar estos valores a sucres de 1997 utilizando el índice de precios al consumidor urbano (IPCU) para poder hacer una comparación más precisa con la propuesta del CONAM. En el rubro de Alquiler de vivienda para 1997 el canon de arrendamiento exento del impuesto sería inferior a s/.500,000 mensuales e inferior a s/.800,000 mensuales para 1998; y en el caso de servicio de educación el IVA se aplicaría a partir de s/.150,000 mensuales durante 1997 y s/.200,000 para 1998.

La eliminación de exenciones por adquisición de bienes hubiese representado en 1997 s/. 476,118 millones más por concepto de IVA y por la incorporación de servicios se hubiera recaudado s/. 287,333 millones más por IVA. Los cambios hechos a la legislación hubiesen significado un total de s/. 763,460 millones por este impuesto para dicho año, el mismo que en sucres de 1998 hubiese sido de s/. 1,037,590 millones; que en comparación con la propuesta del CONAM este representa el 160.44%.

CONCLUSIONES

1) La inelasticidad de los ingresos, especialmente de los tributarios, de los egresos fiscales y la falta de disciplina en el gasto han determinado el gran déficit, constituyéndose en el principal factor de desequilibrio macroeconómico que ha afectado en los últimos años de manera acentuada a todos los ecuatorianos.
2) El actual gobierno en unión con la sociedad deben tomar en consideración que la solución de la crisis fiscal debe de ser de carácter estructural y no realizar medidas corto plazistas como se ha venido haciendo en todos los años.
3) La tendencia del IVA es creciente, pero el crecimiento de éste impuesto no es óptimo debido al alto grado de evasión que tiene, es por esta razón que se debe aprovechar su potencialidad y por esta vía aumentar los ingresos fiscales.
4) Las exenciones del IVA se encuentran mal formuladas, acentuando así la regresividad en éste impuesto, la misma que se da por la inadecuada selección de bienes y servicios gravados con tarifa cero, beneficiando más a las personas de altos ingresos y perjudicando a los estratos de bajos recursos.
5) En base al análisis realizado a la evasión del IVA, se puede determinar que ésta ha disminuido ligeramente durante los últimos cinco años, pero aún así el rendimiento real de éste impuesto no llega el 50% de su rendimiento potencial.

RECOMENDACIONES

1) Entre los mecanismos que recomendamos para reducir la evasión se encuentran: Sistema de selección de personal para el Servicio de Rentas Internas en base al mérito, actualización y depuración del Registro Unico de Contribuyentes, contar con sistemas de información cruzada, facturación y control, de auditoría tributaria y estadístico tributario; además se debe establecer un mayor grado de severidad en las sanciones.
2) Resultaría ventajoso cambiar el sistema del IVA de base corta en los servicios por el sistema de base amplia, debido a que al establecer las exenciones se puede visualizar claramente aquellas que benefician directamente a los estratos de niveles más bajos garantizando así la equidad que debe de existir en el sistema.
3) Conjuntamente con lo anterior, también se debe de eliminar y modificar ciertas exenciones en lo que respecta a los bienes gravados con el IVA y de esta manera lograr un incremento en la recaudación.

REFERENCIAS

a) Tesis

1. K. Alvarado, I. Feraud, G. Orellana, “La Crisis Fiscal: El IVA como Instrumento para Mejorar los Ingresos Fiscales” (Tesis, Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 1998).

b) Libro con edición

2. Corporación de Estudios y Publicaciones, Ley de Régimen Tributario Interno Reglamentos, (54 ª Edición; Quito, marzo 1998), pp. 1-66-a.

c) Publicaciones Anuales

3. Cuentas Nacionales del Ecuador, No. 18, 1975-1995 (Banco Central del Ecuador, Quito – Ecuador, 1996).
4. Memorias Anuales, 1993 – 1996 (Banco Central del Ecuador, Quito – Ecuador, 1997).
5. Boletín Anuario No.19, 1997 (Banco Central del Ecuador, Quito – Ecuador, 1997).
6. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos (INEC, Quito – Ecuador, 1995).
7. Encuesta Anual de Manufactura y Minería (INEC, Quito – Ecuador, 1995).
8. Encuesta Anual de Servicios, Hoteles, Bares y Restaurantes (INEC, Quito – Ecuador, 1996).

d) Publicaciones Mensuales

9. Información Estadística Mensual, julio 1998 (Banco central del Ecuador Quito – Ecuador, 1998).

e) Libro

10. Econ. W. Ruales M., Algunas consideraciones sobre el impuesto a las transacciones mercantiles y a la prestación de servicios (Quito – Ecuador, 1974), pp. 1- 19