TÍTULO:

ANÁLISIS DE LA EVASIÓN COMO BASE PARA MEJORAR EL SISTEMA DE RECAUDACIONES DE LOS IMPUESTOS ARANCELARIOS A LAS IMPORTACIONES.

AUTORES:

Nathalia González Astudillo[1], Dorys Peralta Muñoz[2], Isabel Ponce García[3], Emilio Pfister[4].

RESUMEN:

El objeto de este trabajo es analizar la problemática de la evasión e implementar una estrategia orientada a mejorar el sistema de recaudación de impuestos arancelarios, que promueva la ejecución de un programa modernizador de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

Primeramente, se establece la problemática y los antecedentes del sistema administrativo-tributario de los impuestos arancelarios, realizando luego un estudio de la evasión en el Ecuador en el período 1994-1998. Además, se determina un mecanismo como estrategia general de posicionamiento, para lograr una mejor recaudación. Posteriormente, se presentan datos estimativos acerca de la recaudación potencial de los ingresos arancelarios comparada con la recaudación efectiva en el período de análisis. Finalmente se evalúa los efectos del arancel cero en el año 2005 y la competitividad del país.

---

[1] Economista con mención en Gestión Empresarial, especialización Finanzas 1999.
[2] Economista con mención en Gestión Empresarial, especialización Finanzas 1999.
[3] Economista con mención en Gestión Empresarial, especialización Finanzas 1999.
[4] Director de Tesis, Economista, Universidad de Chile, 1962, Profesor de la ESPOL desde 1977.

INTRODUCCIÓN:

El Ecuador desde sus inicios como República, ha tenido problemas en la obtención de recursos para el soporte financiero de su presupuesto. Uno de los más grandes obstáculos por el que el país atraviesa, ha sido y continúa siendo la corrupción, la misma que tiene un carácter estructural, manifestándose no solo en el aparato burocrático sino que ha logrado expandirse y llegar a todas las actividades productivas que se desarrollan en el país. Es así, que los ciudadanos perciben a la corrupción como el medio a través del cual se enriquecen políticos y funcionarios públicos, cobrando comisiones o aceptando sobornos, a cambio de lo cual conceden favores, adquieren bienes y contratan obras, o simplemente, hurtan dineros del Estado y abusan de su patrimonio.

Las actividades comerciales del país están gravemente afectadas por este mal, teniendo como ejemplo en las importaciones, la evasión, que priva al Estado de cuantiosos ingresos. En las aduanas se revela una de las formas más patéticas de corrupción. La evasión fiscal puede bordear los US$ 400 millones al año, solo considerando la defraudación de impuestos arancelarios, IVA e ICE en las importaciones.

El Ecuador ha llegado a una crisis económica muy grande, debido entre otros factores a que la recaudación tributaria es deficitaria, en primer lugar porque las leyes y las trabas burocráticas han impedido realizar la recaudación en forma eficiente, y segundo porque el país en sí no tiene una cultura tributaria. Entonces es prioritario para la juventud de hoy estudiar minuciosamente las causas y efectos de la evasión de impuestos arancelarios en lo referente a las importaciones.

Para realizar importaciones, es necesario seguir una serie de trámites laboriosos que incluyen el pago de coimas a las compañías verificadoras, que ocasionan no solo pérdida de tiempo a los importadores, sino también el encarecimiento del producto en algunas ocasiones, y en otras la competencia desleal en el mercado por la introducción de las mercaderías sin el pago de los debidos impuestos.

Otro aspecto primordial en nuestro análisis es la necesidad de cambiar la cultura tributaria mediante el mejoramiento de los procesos educativos y formativos, recurriendo a instituciones y leyes que permitan golpear eficazmente la corrupción.

CONTENIDO

La crisis actual del país ha llevado a sus gobernantes a tomar medidas correctivas para reducir el déficit fiscal mediante políticas orientadas a incrementar sus ingresos, alcanzar estabilidad económica, reducir la pobreza, y lograr un crecimiento económico sostenible.

Si deseamos una mayor recaudación de recursos fiscales, es necesario iniciar una lucha frontal contra la evasión de impuestos, crear una conciencia tributaria y eliminar cualquier favoritismo, evitando de esta manera las distorsiones que se puedan presentar en el mercado, que generan alteraciones en la economía. Entonces, el objetivo primordial para el país debe ser la maximización de la efectividad de la administración tributaria; es decir, minimizar la diferencia entre el impuesto potencial definido por la ley y el impuesto efectivamente recaudado.

La evasión de impuestos tiene diversas causas, una de las más importantes es la ineficiencia de la administración tributaria y como consecuencia de ello, la convicción que adquiere el contribuyente de que la administración tributaria no es capaz de detectar la evasión. Se trata simplemente de que el precio o la compensación que el contribuyente obtiene por la evasión es más alto que el riesgo que corre por evadir, tendencia que se acentúa por el hecho de que la carga impositiva es normalmente alta, el contribuyente está convencido de la incompetencia de la administración tributaria.

Otra causa es la falta de conciencia tributaria que se manifiesta en forma de violación de normas jurídicas, como la omisión en la presentación de declaraciones, morosidad en el pago de impuestos, defraudación, contrabando y todo tipo de procedimientos tendientes a eludir legalmente el pago de impuestos.

En el Ecuador el incumplimiento tributario en cuanto a ingresos arancelarios sigue variando en torno al 30 por ciento de los ingresos totales. El cuadro presentado a continuación nos muestra la evasión en la recaudación de impuestos en 1998.

TABLA No. 1
ECUADOR: EVASIÓN TRIBUTARIA
Año 1998
(millones de dólares)

IMPUESTO	RECAUDADO 1998*	PORCENTAJE DE EVASIÓN**	MONTO EVASIÓN
IVA	831.16	40 a 50	680.04
ICE	124.47	50 a 60	152.13
A Importaciones	592.21	30	253.80
Total			**1,085.97**

Fuente: * Banco Central del Ecuador. Información estadística mensual. No. 1763 Enero de 1999.
**Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).
Elaborado por: las autoras.

No cabe duda de que la evasión de impuestos anula o distorsiona gravemente los objetivos de cualquier reforma tributaria. Causando no solamente una pérdida de ingresos fiscales, sino que implica una distorsión del sistema tributario, fracturando el sistema económico al promover la competencia desleal por parte de los evasores.

Estrategia General de posicionamiento de la aduana

La tarea de mejorar la efectividad de la administración tributaria en los recintos aduaneros, requiere el diseño de una estrategia general que incluya acciones específicas para el corto y mediano plazo en aspectos como la fiscalización, mejoras tecnológicas, autonomía en la administración, factor humano y un marco jurídico apropiado.

El esquema de estrategia general **de posicionamiento** de la aduana **basado en las necesidades actuales**[1], pretende mejorar y modernizar el sistema administrativo de la aduana (ver cuadro No.1).

Dentro de las acciones específicas que se deben poner en marcha, consideramos las siguientes: primero la voluntad política, sin ella no es posible llevar a cabo un cambio profundo; segundo la adopción de un moderno sistema tecnológico que nos permita la simplificación de trámites y llegar a "cero papeles"; tercero el recurso humano, un grupo de hombres y mujeres, cohesionado y altamente capacitado que se comprometa a realizar el cambio, con el objeto de hacer de la aduana un ente menos burocrático y más efectivo; cuarto la fiscalización que contribuya con la eliminación de la corrupción y como último punto la elaboración de un reglamento adecuado que integre todas las anteriores.

Una vez que se logre modernizar y moralizar las aduanas, mediante la estrategia anteriormente expuesta, se conseguirá que la labor desempeñada por ella sea más eficiente, dinamizando de esta manera el comercio exterior y redituando no solo ingresos superiores sino creando una imagen, en el ámbito internacional, de país honesto y competente para poder asumir los retos que trae consigo la globalización.

Recaudación potencial de los impuestos arancelarios, 1994-1998.

En nuestra tesis, planteamos que el potencial de ingresos arancelarios a las importaciones es superior al 14% del monto actual recaudado (como porcentaje de los ingresos totales) lo cual, creemos, se debe al contrabando y la evasión originados en la falta de control y los fallos en el sistema de recaudaciones.

La tabla que se muestra a continuación contiene los montos efectivamente recaudados por impuestos arancelarios, el porcentaje de evasión estimado (según investigaciones de la CAE), su monto y la recaudación potencial.

TABLA No. 2
RECAUDACION EFECTIVA, POTENCIAL Y MONTO DE EVASION
Período 1994-1998
(miles de dólares)

AÑO	RECAUDACIÓN EFECTIVA*	PORCENTAJE EVASIÓN**	MONTO DE EVASIÓN	RECAUDACIÓN POTENCIAL
1994	283,484	22	79,957	363,441
1995	298,345	30	127,862	426,207
1996	244,164	63	415,739	659,903
1997	419,777	42	303,976	723,753
1998	592,215	30	253,806	846,021

Fuente: *Banco Central del Ecuador. Información estadística mensual. No. 1763.
**Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).
Elaborado por: las autoras.

La recaudación potencial es superior a lo efectivamente recaudado, situación que se pudiera evitar en el futuro si contáramos con una administración tributaria eficaz y voluntad política para eliminar la corrupción en los recintos aduaneros, objetivo que se encuentra en manos de la CAE actualmente.

Adopción de “cero aranceles”

La meta del ALCA es lograr en el 2005 “cero aranceles” lo cual obligaría al Ecuador a eliminar todo tipo de impuestos al comercio, abriendo sus puertas a la competencia real.

Es necesario destacar que este proceso influirá de manera positiva a la creación de industrias eficientes, quedando solamente las empresas que logren su ventaja competitiva mediante la calidad y la innovación, que prevea las necesidades tanto nacionales como extranjeras.

La estructura tarifaria que posee el Ecuador al igual que los países andinos, diferentes aranceles para terceros países o preferencias arancelarias, constituyen trabas para alcanzar la competitividad, pues no permite que los consumidores obtengan aquellos productos elaborados con la más alta calidad a y precios bajos (creación de comercio), sino que permite que ingresen aquellos productos que escudados en los aranceles compiten con un menor precio y baja calidad, produciéndose de esta manera una desviación del comercio. Por ejemplo traer un automóvil desde el área andina resultaría más económico para los ecuatorianos que el hecho de importarlo desde Japón, a pesar de que este país es más eficiente en producirlo, pero por los efectos arancelarios (excepción para los países de la Comunidad Andina de Naciones) su precio es sobredimensionado.

A continuación presentamos un cuadro que demuestra lo anteriormente expuesto.

TABLA No. 3
DESVIACIÓN Y CREACIÓN DEL COMERCIO

PAÍS	COSTO	IMPUESTO 100%	IMPUESTO 50% (EXCEPTO CAN)*
Ecuador	100	100**	100
CAN	80	160	80***
Japón	60*	120	90

* Sin aranceles hay creación de comercio: se compra al país más eficiente
** Con aranceles del 100% se protege a la industria ecuatoriana
*** El arancel no tiene efecto sobre el precio de venta de la CAN, hay desviación del comercio
Elaborado por: las autoras.

Con la disminución de los aranceles actuales y/o la adopción de un arancel único el Gobierno podría impulsar a las empresas hacia la competitividad, no solo en forma individual sino a través del uso de alianzas, asociaciones y joint ventures. Además, esto conllevaría a evitar que los importadores estén tentados a evadir el pago de los aranceles ya que el costo de esquivarlos sería más caro que el de pagarlos.

El Gobierno debería incentivar a las empresas para que estas desarrollen todo su potencial creando factores que sean productivos, obteniendo como consecuencia un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos. Ya que para Porter "el gobierno no puede crear industrias competitivas; solo las compañías pueden hacerlo" [2].

Finalmente, podemos decir que el problema no solo radica en lo económico, o en crear estrategias que ayuden a recaudar más dinero, sino en la incapacidad del Estado para la administración racional del gasto en diferentes sectores y para limpiar la corrupción que se come buena parte del magro presupuesto y como ya hemos mencionado todo problema es solucionable siempre que exista la voluntad política para hacerlo.

CONCLUSIONES:

1. La evasión está presente en la mayoría de las transacciones de comercio internacional ecuatoriano, a pesar de que es difícil demostrar su existencia y más aún cuantificarla.

2. Analizado el período de estudio 1994-1998 concluimos que el porcentaje promedio de evasión bordea el 37.4% por año, lo que ha incidido negativamente en las recaudaciones arancelarias durante este período.

3. El potencial de recaudación de los impuestos arancelarios a las importaciones es efectivamente mayor al 14% de los ingresos totales en las operaciones no financieras del sector público. En 1998 este porcentaje sin evasión hubiese representado el 20.91% de los ingresos del Estado.

4. La evasión es una consecuencia de la ineficiente administración aduanera:

   a) Influencia política en la toma de decisiones
   b) Deficiente tecnología en el sistema de operación aduanera
   c) Profesionales poco capaces y honestos
   d) Falta de capacitación del personal
   e) No existe programas de concientización tributaria
   f) Existencia de exenciones
   g) Marco legal no acorde al sistema operativo, funcional y administrativo de las aduanas

5. La modernización de los recintos aduaneros es fundamental para propender al dinamismo del comercio internacional del país y al mejoramiento del sistema de recaudaciones.

6. Los sectores económicos del país deben prepararse en cuanto a eficiencia y competitividad, para enfrentar de esta manera el reto que traerá consigo la eliminación de las barreras arancelarias en el 2005.

REFERENCIAS:

[1] M. Porter, "¿Qué es estrategia?", Revista INCAE, Vol. X, No. 1(1997), pp 35-52

[2] M. Porter, ¿Dónde radica la ventaja competitiva de las naciones? (Harvard-Deusto Business Review, 1990), p. 7

[3] Información estadística mensual, No. 1763 (Banco Central del Ecuador, 1999)

[4] Memoria anual 1995 (Banco Central del Ecuador)

[5] Memoria anual 1996 (Banco Central del Ecuador)

[6] Memoria anual 1997 (Banco Central del Ecuador)

[7] G.Orellana, I. Feraud y K. Alvarado "La crisis fiscal: el IVA como instrumento para mejorar los ingresos fiscales durante el período 1993-1997" (tesis, facultad de Economía, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 1998).