



**ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL
ESCUELA DE POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE:**

MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN

TEMA:

**TRIBUTOS EXTRAORDINARIOS DEBIDO A DESASTRES
NATURALES – REVISION DE LOS CASOS NOTORIOS EN ECUADOR
Y EL MUNDO**

AUTOR:

Ing. Roberto Andres Burgos Ycaza

DIRECTOR:

Juan Carlos Campuzano

**Guayaquil-Ecuador
Agosto 2018**

Resumen Ejecutivo

Revisión de las implicaciones tributarias en el Ecuador producto del terremoto de Abril de 2016 junto con una comparación de lo realizado en otros países con casos similares contrastados con las recomendaciones de organismos internacionales.

Tabla de contenido

1. Introducción
 - a) Planteamiento del problema
 - b) Antecedentes
 - c) Descripción
2. Justificación
3. Objetivo
4. General
5. Específicos
6. Ámbito
7. Marco Teórico
8. Metodología: casos del análisis
9. Análisis comparativo
10. Entrevista a funcionario del SRI
11. Conclusiones y recomendaciones
12. Referencias Bibliográficas

1. INTRODUCCION

Planteamiento del Problema

▪ Antecedentes

En Abril de 2016 el Ecuador sufrió un terrible terremoto que devastó amplias zonas del litoral, causó muertes, infraestructura privada y pública destruida y la economía en general se contrajo. El gobierno implementó una serie de medidas económicas con el objetivo de recaudar fondos para financiar los múltiples costos a cubrir y otras para reducir la carga tributaria a los directamente afectados por el sismo.

Los desastres naturales en general pueden afectar notoriamente la estabilidad económica y social de una nación llegando a tener una situación de emergencia durante una larga temporada durante la cual una importante cantidad de recursos son necesarios para enfrentar la crisis.

Se pierden vidas humanas, generadoras de ingresos y consecuentemente contribuyentes de impuestos; son personas que operaban maquinas, vendían productos, construían nuevas fábricas, todas acciones que consecuentemente potenciaban una economía; los sobrevivientes dedicarán mucho de su tiempo en asistir a sus familias y recuperar lo perdido. Luego de las pérdidas humanas lo de siguiente importancia es la infraestructura dañada. No solamente el estado tendrá que invertir recursos para ofrecer albergues debidamente adecuados, reconstrucción de vías, tendido eléctrico, remoción de escombros, etc. sino que la falta de infraestructura le restará ingresos a la nación: vías dañadas impedirán que se cristalicen exportaciones y las empresas ofertarán menos productos a la venta.

Hará falta entonces obtener recursos extraordinarios, siendo las tributarias una de las fuentes de común uso cuando desastres naturales de esta magnitud ocurren, habiendo una amplia variedad al revisar casos individuales: reformas a impuestos directos o indirectos, creando contribuciones especiales, otorgando periodos de gracia, etc.

▪ Descripción

Esta tesis recorrerá el reciente caso del terremoto en Ecuador del 2016, las medidas económicas que se tomaron, metas propuestas y alcanzadas, así como las medidas que por desastres naturales hayan tomado otros países. Se analizará cómo los impuestos cumplen su propósito de recaudar ingresos para servir a la comunidad en emergencia y que tan diferentes pueden ser dichas medidas.

En ocasiones este tipo de tragedias suele convertirse en el momento apropiado para cristalizar cambios tributarios que se han venido discutiendo sin éxito pero que ante la

crudeza de la tragedia la oposición de la clase política y de la sociedad en general disminuye. La sociedad generalmente está en oposición a alzas tributarias y los gobernantes son cuidadosos en impulsar cambios que pueda afectar negativamente su imagen. Estos desastres suelen poner a ambas partes en sincronía.

Los cambios suelen ser variados, pero la modificación del impuesto al valor agregado, al impuesto a la renta así como la creación de tasas o contribuciones especiales suelen ser los cambios más comunes, tanto en Ecuador como en otros países. No solo los montos a pagar se afectan sino los plazos o las regiones específicas que serían beneficiadas.

Dependiendo de la modificación hecha resultará también quienes serán los contribuyentes que darán su aporte. Por ejemplo en el Ecuador el incremento del IVA del 12% al 14% en Junio de 2015 aplicó para todos los sujetos pasivos en todo el territorio nacional (Registro oficial No. 759, 20 de Mayo de 2016). En otros casos es el Estado central quien termina dando su aporte al extender los plazos de recaudación o rebajando las tarifas de los tributos para las zonas afectadas, impactado negativamente su caja fiscal.

2. JUSTIFICACIÓN

Luego de casi dos años del trágico terremoto de Abril de 2016 en Ecuador y de la vigencia de las medidas tributarias implementadas es importante recapitular y analizar el beneficio que trajeron consigo y que tanto se logaron los objetivos planteados. Con certeza pero sin fecha conocida algún otro desastre natural de importante magnitud ocurrirá y saber cuál fue el desempeño de medidas anteriormente aplicadas sería de amplia utilidad. En tal futuro escenario una pregunta será obvia hacerse: ¿qué medidas se han tomado antes y qué tan buenas resultaron?

El Ecuador tampoco es un país aislado y las medidas aplicadas pueden tener repercusión internacional: ¿Afectan algún tratado de comercio? ¿Golpean la balanza comercial o de pagos? Observar las medidas que han tomado otros países en casos similares nos dará una visibilidad de que tan divorciadas de la común práctica son las medidas “ecuatorianas” y en lo posible determinar cuáles son más positivas, no sólo desde lo monetario y recaudo sino desde la percepción comunitaria: ¿los impuestos directos o indirectos? ¿Los de afectación nacional o en la jurisdicción afectada? ¿Las de corto plazo de aplicación o las de largo plazo (construcción de provisiones en el presupuesto general para desastres naturales)?

Recabar esta información tiene sus retos en especial por la poca transparencia en los datos de acceso público lo cual en el proceso servirá para determinar cómo se posiciona el Ecuador en materia de transparencia.

3. OBJETIVO

General

Analizar los cambios tributarios en Ecuador a raíz del terremoto de abril de 2016 a través de un análisis comparativo de medidas similares implementadas por otros países debido a circunstancias parecidas, identificando las diferencias fundamentales existentes y el ámbito de aplicación.

Específicos

- Clasificar el tipo de ajustes tributarios aplicados por región.
- Mostrar que países se alinean más a las sugerencias de organismos internacionales.

Los objetivos específicos serán alcanzados a través de un análisis comparativo de los cambios tributarios en los países sujetos a análisis con el propósito de evidenciar prácticas tributarias comunes ante desastres naturales y demostrar si la muestra de países elegidos ha seguido las recomendaciones de organismos internacionales.

La presente investigación será de carácter eminentemente descriptivo a través de la observación de información pública y entrevistas sobre los impuestos modificados en la jurisdicciones a analizar. Para la elaboración de esta investigación se obtendrá información de:

- La página web del Servicio de Rentas Internas del Ecuador.
- Entrevistas con funcionarios del Servicio de Rentas internas.
- Publicaciones en medios de comunicación nacionales
- Portales web de los organismos de recaudación tributaria de otros países.
- Publicaciones en medios de comunicación internacionales

4. AMBITO

La presente investigación se centrará en los cambios observados de la política tributaria a raíz del terremoto en Ecuador de abril de 2016, y se realizará un análisis comparativo con las acciones tomadas por Chile en el terremoto y tsunami del 2011, Terremoto de Perú 2013, terremoto y tsunami del 2011 en Japón, terremoto del 2016 en Italia, y huracán Katrina del 2006 en los Estados Unidos de América.

La muestra elegida procuró tomar en cuenta países de múltiples continentes con el fin de tener un más amplio espectro político-geográfico pero con énfasis en América Latina (4 países) para a la vez analizar la práctica de esta sub-región a la que Ecuador pertenece.

Tabla No. 1
Casos de Análisis

Tipo de evento	Fecha	País	Magnitud	Fallecidos	Valuación de pérdidas en USD
Terremoto	Abr-16	Ecuador	7.8 M _L . (a)	691	\$3mil millones
Terremoto /Tsunami	Feb-10	Chile	8.8 M _L . (a)	799	\$24mil millones
Terremoto /Tsunami	Mar-11	Japón	9.1 M _L . (a)	15,893	\$309mil millones
Huracán	Ago-05	EEUU	5 SSHWS (b)	1,836	\$108mil millones
Huracán	Oct-98	Honduras	5 SSHWS (b)	7,000	\$2mil millones
Terremoto	Ago-07	Perú	7.9 M _L . (a)	595	\$300 millones
Terremoto	Ago-16	Italia	6.2 M _L . (a)	296	\$5mil millones

Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Fuente: *The International Disaster Database EM-DAT.*¹

- (a) Escala sismológica de Richter, también conocida como escala de magnitud local (ML)
 (b) Escala de vientos huracanados Saffir–Simpson (SSHWS)

Tabla No. 2
Relación costo del desastre / PIB

País	Valuación de pérdidas en USD	PIB del año inmediato anterior	Relación costo desastre / PIB
Ecuador	\$3mil millones	\$100mil millones	3.0%
Chile	\$30mil millones	\$172mil millones	14.0%
Japón	\$309mil millones	\$5.700mil millones	5.4%
EEUU	\$108mil millones	\$12.300mil millones	0.9%
Honduras	\$2mil millones	\$4.7mil millones	42.6%
Perú	\$300 millones	\$88mil millones	0.3%
Italia	\$5mil millones	\$1.800mil millones	0.3%

Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Fuente: *The International Disaster Database EM-DAT.*²

¹ *The International Disaster Database EM-DAT.* <http://www.emdat.be/>

² *The International Disaster Database EM-DAT.* <http://www.emdat.be/>

5. MARCO TEORICO

Un desastre natural se refiere a eventos naturales como terremotos, tsunamis, inundaciones, deslaves y otros que traen consigo pérdidas humanas o materiales. No todo fenómeno natural es un desastre el cual solo califica como tal si su magnitud llega a los límites superiores de su escala de medición y si ha causado un importante impacto a la comunidad. Un potente huracán en mitad del océano no es un desastre sino hasta cuando toca tierra y provoca destrucción. La Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgos por Desastres hace énfasis que buena parte del desastre causado por un fenómeno natural viene dado por la acción, o más bien inacción, del hombre, es decir por la falta de prevención.³

La Real Academia de la Lengua Española define al tributo como la “*obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas*”⁴. Jose María Martín lo define como “*aportes de parte de la riqueza de los particulares exigidas por el Estado, mediante leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario, con la finalidad de promover el bienestar general*”. (Obra “Derecho Tributario”, año 1995)

Referente a reformas tributarias producto de una emergencia como lo es un desastre natural, el Fondo Monetario Internacional tiene múltiples publicaciones sobre la materia pero en todas ellas su primera afirmación es que se debe ser cauteloso con las subidas de impuestos, especialmente a las corporaciones, ya que en muchos casos y debido a la globalización estas se pueden reubicar a otros territorios al notar mayor rigurosidad tributaria. Los gobiernos deberán saber cómo reestructurar su estructura tributaria sin provocar un colapso mayor al espantar capitales y negocios.

En la 3ra ronda de conferencias entre el FMI y países de la región Asia-Pacífico llevada a cabo entre Enero 01 y Febrero 02 de 2012, uno de sus presentadores, el profesor Motohiro Sato de la Universidad de Hitotsubashi citó que ante un desastre el tratamiento tributario puede ser dividido en tres diferentes dimensiones:

- Distribución del riesgo: es decir la aplicación de tributos y excepciones para paliar la crisis tomando cuenta que su aplicación puede ser de largo plazo para que inclusive futuras generaciones reciban la carga adicional o beneficios evitando así un alto incremento inmediato. El FMI lo llama justicia intergeneracional. Mucho dependerá de la solidez económica de una nación ya que es más comúnmente observable en economías de primer orden estrategias de largo plazo.
- Crear deducciones especiales para donantes y planes de caridad
- Beneficios para la reconstrucción, es decir premiar con estímulos tributarios a quienes emprendan nuevos negocios en la áreas de desastre.

³ La Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgos
http://www.unisdr.org/we/inform/terminology_año_2017

⁴ La Real Academia de la Lengua Española - <http://dle.rae.es/?id=acTMDJZ>

También recalca otros considerandos que dependerá de la realidad específica de cada país:

- Cuándo se deben subir los impuestos
- Antes de subir los impuestos se debe analizar la posibilidad de recortar gastos o de utilizar reservas propias.
- Qué tipo de impuestos se desea afectar, al consumo (por ej. IVA) o al ingreso.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en su publicación de Abril 2012 presenta una serie de recomendaciones clave a los gobiernos para el tratamiento fiscal ante una situación de crisis:

- Mantener un plan fiscal detallado y creíble que incluya tanto recorte de gastos y el incremento de ingresos tributarios.
- Revisar los impuestos especialmente en aquellos rubros que estén por debajo de la media internacional.
- Incrementar la base de contribuyentes, de tal forma que de haber un incremento de impuestos pueda llegar a ser mínimo o en lo posible hasta una reducción.
- Reformar programas de contribución social para los más afectados.
- Recortar gastos, especialmente salarios e inversión pública no relacionada a las áreas de desastre.
- Promover la descentralización tributaria para favorecer directamente a los gobiernos seccionales.

Eduardo Cavallo e Ilan Noy, en su estudio No. IDP-WP-124 “The Economics of Natural Disaster” publicado en Mayo de 2010 para el Fondo Inter-Americano de Desarrollo, mencionan que “el impacto en los impuestos y otras fuentes de ingresos públicos han sido muy poco examinados cuantitativamente”; esto da soporte a los objetivos de esta investigación que busca dar claridad a lo hecho en varios países ante desastres naturales. Cavallo y Noy también indican que “el impacto de los desastres en sus ingresos y gastos depende de las dinámicas macroeconómicas específicas de cada país después del impacto del desastre, la estructura de sus fuentes de ingresos (impuestos a la renta, al consumo, de aduanas) y enormes gastos”. Se reconoce entonces diferentes posibles circunstancias en cada país que pudiera derivar en diferentes tipos de acciones tributarias.

6. METODOLOGIA: CASOS SUJETOS DE ANALISIS

Terremoto de Ecuador 2016

De acuerdo a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo el sismo produjo 3,344 millones de dólares en pérdidas lo cual representó casi un 3% de los 100.2 billones de dólares que el país reportó como producto interno bruto el año anterior. Para verlo en perspectiva, la cuentas nacionales publicadas por el Banco Central del Ecuador muestran que las actividades de pesca en el país generan un aproximado de algo más del 1% del PIB, y toda la industria de transporte representa un 5%, es decir que un estado se ve ante la

urgencia de cubrir obtener ingresos que oscilan entre los que tales industrias producen en un año entero⁵.

El Ecuador aplicó las siguientes medidas tributarias con el fin de recaudar más ingresos a través de Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016 (Registro oficial No. 759, 20 de Mayo de 2016):

- Incremento del impuesto al valor agregado del 12% al 14% por un año.
- Contribuciones solidarias sobre⁶:
 - Las remuneraciones: equivalente a un día de remuneración a las personas en relación de dependencia que perciban \$1,000 o mas mensuales
 - El patrimonio: 0,9% sobre personas naturales cuyo patrimonio sea mayor a un millón de dólares
 - Las utilidades: 3% a las sociedades y personas naturales que hayan reportado \$12,000 o más de utilidades en el ejercicio fiscal 2015.
 - Bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior: a) 1.8% del avalúo catastral 2016 para residentes de un paraíso fiscal o jurisdicciones de menor imposición, y b) 0.9% para sociedades no residentes en el Ecuador no contempladas en el inciso a).

Adicionalmente para los territorios afectados directamente por el sismo se implementaron las siguientes medidas compensatorias:

- Exoneración del Impuesto a la Renta para nuevas inversiones productivas:
- Exoneración del pago del Impuesto a la Salida de Divisas y Aranceles
- Remisión de multas en obligaciones tributarias: A los prestadores de servicios turísticos domiciliados en las zonas afectadas que hayan sufrido impacto económico directo por el terremoto
- Exoneración del RISE: Se condona el pago de las cuotas del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) generadas hasta el 31 de diciembre de 2016 (6 meses), a los contribuyentes cuyo domicilio tributario principal se encuentre registrado en las zonas afectadas.
- Condonación de pago del saldo del Impuesto a la Renta del 2015: Los prestadores de servicios turísticos que operan en las zonas afectadas están exonerados del pago del saldo del Impuesto a la Renta correspondiente al ejercicio fiscal del 2015.
- IVA 14% y crédito tributario: Las personas naturales que sean consumidores finales y realicen sus compras de bienes o servicios, en las zonas afectadas, recibirán del Estado un descuento de dos puntos porcentuales del IVA que paguen en sus consumos.

⁵ Banco Central del Ecuador, cuentas nacionales año 2015, <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indicen1.htm>

⁶ Servicio de Rentas Internas – Contribución Solidaria - <http://www.sri.gob.ec/web/guest/contribucion-solidaria>

De acuerdo a dicha secretaría el 67.4% del costo de sismo sería absorbido por el estado, es decir unos 2,253 millones de dólares, los cuales se desglosan de la siguiente manera:

- \$1.000 millones de los recursos recaudados a través de la Ley de Solidaridad, donde se incluía la modificación del IVA, lo cual es casi la mitad de la recaudación total planeada. Esta cifra representa un tercio del costo total del terremoto.
- \$660 millones de líneas de créditos contingentes proporcionadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF);
- \$400 millones por crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI); y
- \$193 millones del Presupuesto General del Estado (PGE) y otras fuentes, una de las cuales son los seguros contratados

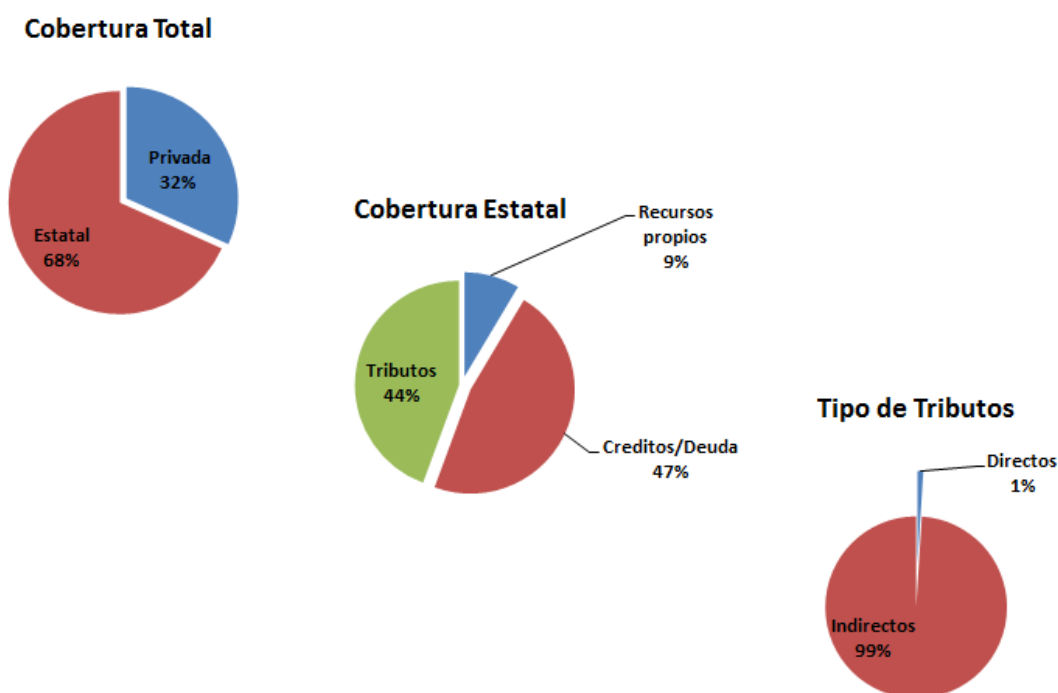
Una vez cumplido un año, El 2% adicional del IVA significó una recaudación extra del 681 millones de dólares cifra que apenas llegó a ubicarse dentro del rango más inferior que la autoridades habían estimado dicho cambio traería, entre 650 y 1,000 millones de dólares, casi una tercera parte (en el extremo más óptimo) del costo estimado del terremoto. Los 681 millones apenas representaron un 23% (Servicio de Rentas Internas, Estadísticas generales de recaudación año 2016-2017).

Por lo aplicado en el Ecuador, queda en evidencia que el país andino confió en un 44%, en cambios tributarios, un 47% en financiamiento de organismos internacionales y un 9% en recursos propios para recaudar los \$2,253 millones esperados⁷. En el acápito tributario y de acuerdo a las estadísticas de recaudación publicadas por el Servicio de Rentas Internas, los \$1,000 planeados (\$681 millones actuales) provenían mayoritariamente del impuesto indirecto IVA, puesto que la recaudación que los impuestos directos, el 3% adicional de utilidades y la Contribución del 0,9% sobre personas naturales cuyo patrimonio sea mayor a un millón de dólares era apenas marginal⁸.

⁷ Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo <http://www.planificacion.gob.ec/el-gobierno-nacional-presento-los-costos-de-la-reconstruccion-de-las-zonas-afectadas-por-el-sismo/>

⁸ Servicio de Rentas Internas, año 2016-2017
<http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>

Gráfico No. 01
Detalle de la cobertura del costo del desastre natural – Ecuador 2016



Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo\Noticias\Costos de la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo; Servicio de Rentas Internas, Estadísticas generales de recaudación año 2016-2017

Terremoto y Tsunami de Chile 2010

Los 30 mil millones de dólares en pérdidas que se estima trajo consigo, el sismo representó casi un 17% de los 172 mil millones de dólares que el país reportó como producto interno bruto el año anterior. Para ponerlo en perspectiva, las ventas de la empresa estatal de cobre en el año 2011 representaron la mitad de esa cifra⁹.

De los 30mil millones, alrededor de 21 representaron daños en la infraestructura y el resto pérdidas por servicios y bienes que el país dejó de producir o exportar. En el caso particular de Chile su recuperación fue mucho más rápida que las estimaciones iniciales gracias a su economía más sólida y a precios récord de cobre.

⁹ Banco Central de Chile, Estadísticas, año 2011, <http://www.bcentral.cl/es>

De acuerdo a informes del Ministerio de Desarrollo Social de Chile del año 2010, un 65% del costo de sismo sería absorbido por el estado, es decir unos 19,500 millones de dólares. De aquello:

- \$11,520 millones por recursos propios.
- \$5,090 millones por créditos externos.
- \$2,890 millones por cambios tributarios

Respecto a las medidas tributarias, el gobierno implementó:

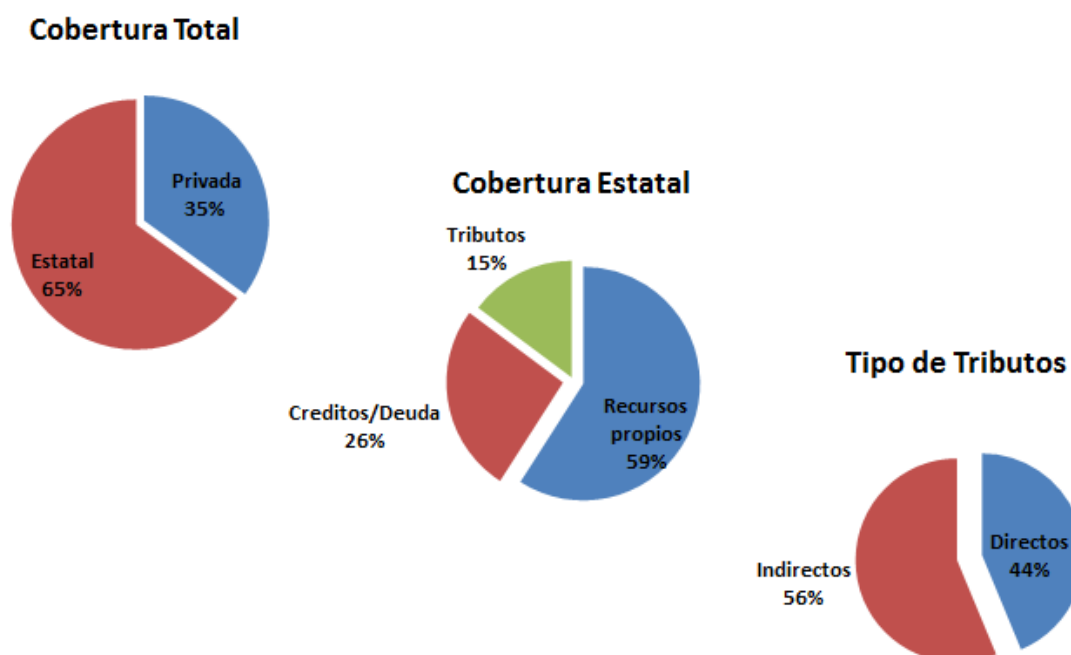
- \$1,264 millones por el incremento temporal (4 años) del 17 al 20% al impuesto a la renta a las grandes empresas.
- \$1,260 por incremento permanente de impuesto al tabaco.
- \$262 millones por sobretasas al impuesto territorial.
- \$104 millones por eliminación de deducciones tributarias.

Las medidas totalizan cerca de 2,890 millones de dólares¹⁰. Aquí la primera comparación con el caso ecuatoriano: Chile planeó cambios tributarios que representaban un 10% del costo del terremoto mientras que Ecuador buscó en su población (personas y empresas) un 30% de costo del sismo a través de cambios tributarios, el triple.

Por lo aplicado en el Chile, queda en evidencia que el país austral confió mayoritariamente, 59%, en sus recursos y propia gestión para financiar la reconstrucción, mientras que solo un 26% de créditos externos y un 15% en tributos para recaudar los \$19,500 millones esperados. En el acápite tributario, los \$2,890 planeados provenían en un 44% de impuestos directos (a la renta) mientras que un 56% de tributos indirectos, pero a diferencia del Ecuador donde el impuesto indirectos modificado fue el de más amplio alcance, el IVA, en cambio en Chile fue primordialmente el impuestos a la propiedades de mayor avalúo y al tabaco, es decir indirectos pero en teoría focalizados a contribuyentes con mayores recursos o que consumen un producto específico.

¹⁰ Ministerio de Desarrollo Social de Chile - Año 2010, sitio web
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/plan-reconstruccion-resumen-ejecutivo.pdf>

Gráfico No. 02
Detalle de la cobertura del costo del desastre natural – Chile 2010



Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Fuente: Banco Central de Chile, Estadísticas, año 2011; Ministerio de Desarrollo Social de Chile - Año 2010

Terremoto y Tsunami de Japón 2011

Los 309 mil millones de dólares en pérdidas que se estima trajo consigo el sismo y tsunami representó casi un 4.5% de los 6.8 billones de dólares que el país reportó como producto interno bruto el año anterior. Para ponerlo en perspectiva y de acuerdo al Banco Central de Japón, en el 2011 la totalidad de servicios financieros y de seguros contribuye en un 5% al PIB del país¹¹.

De acuerdo al Ministerio de Finanzas de Japón de los 309 mil millones de pérdidas, un 74% de los costos, alrededor de 229 mil millones fueron planeados a ser cubiertos por el estado a través de 3 presupuestos especiales; estos se descomponían en 49 mil millones de emisión de deuda; 51 mil millones de recorte de gastos y 129 mil millones de reformas tributarias¹².

Al revisar información de la Autoridad Tributaria de Japón y de las firmas internacionales Ernst & Young Associates y Price Waterhouse Coopers, la práctica tributaria fue la de enfocar su política fiscal hacia los impuestos indirectos notando que su promedio de impuesto a la renta corporativo de 39.5% ya era alto comparado con el 25.5% promedio de

¹¹ Banco Central de Japón, <https://www.boj.or.jp/en/index.htm/> año 2011

¹² Ministerio de Finanzas de Japón, <http://www.mof.go.jp/english/budget/> año 2012

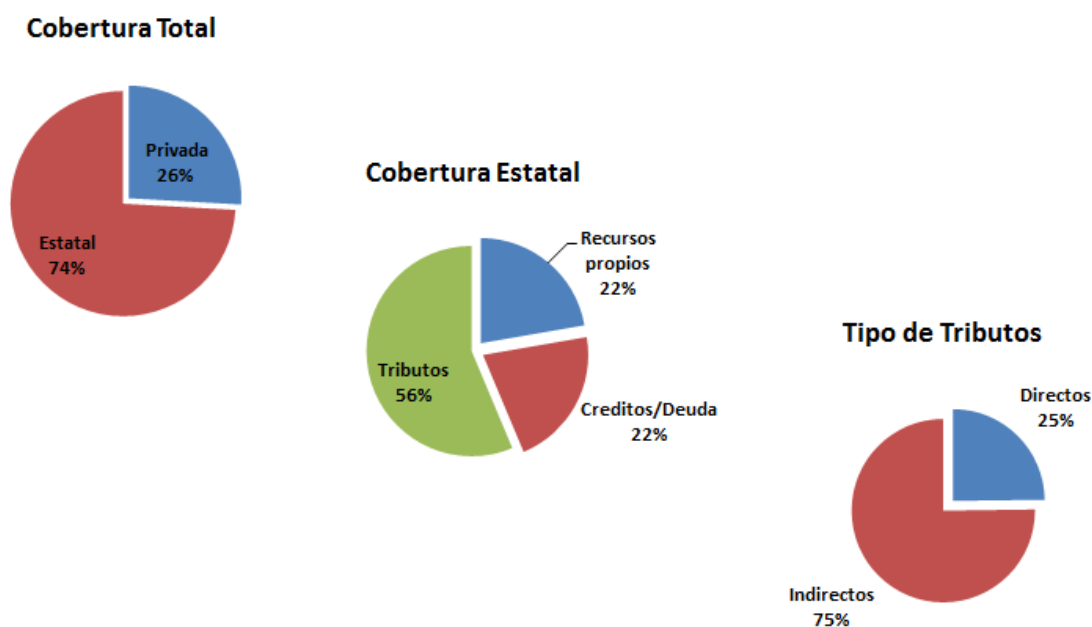
la OCDE, mientras que su 5% IVA se quedaba corto ante el 18.5% promedio de la OCDE. Buscó impuestos indirectos de más rápida captación como el IVA y a la vez buscó ampliar su base de contribuyentes para compensar la rebaja de impuesto a la renta¹³.

Sus principales reformas fueron:

- Recargo al impuesto a los ingresos individuales de un 2.1% aplicable por 25 años desde Enero del 2013.
- Reducción al impuesto a la renta corporativo en 5% por tres años desde Abril del 2012.
- Recargo del 10% al impuesto corporativo por 3 años de Abril de 2012 a Marzo de 2015
- Recargo a al impuesto a los habitantes de 1,000 yenes anuales por 10 años desde Junio 2014
- Incremento del impuesto al consumo del 5% al 8% en Abril del 2014 y hasta el 10% en Octubre del 2015

De los 129 mil millones provenientes de reformas tributarias, alrededor de 97 mil millones provendrían del incremento al impuesto al consumo y 32 mil millones provendrían de impuestos directos (a los ingresos personales y corporativos).

Gráfico No. 03
Detalle de la cobertura del costo del desastre natural – Japon 2011



Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Fuente: Banco Central de Japón año 2011; Ministerio de Finanzas de Japón, año 2012

¹³ Autoridad Tributaria de Japón, <https://www.nta.go.jp/>
Ernst & Young Associates, Japón, https://www.eytax.jp/pdf/newsletter/2011/Newsletter_Dec_2011_E.pdf
Price Waterhouse Coopers, Japón <https://www.pwc.com/jp/en/taxnews/pdf/2014-tax-reform-proposal-e.pdf>

Huracán en Honduras 1998, Terremoto de Perú 2007, Terremoto en Italia 2016 y Huracán EEUU 2005.

Estos tres casos son analizados en conjunto ya que a diferencia de los tres anteriores, sus gobiernos no implementaron incrementos en sus impuestos para financiar el impacto económico de los desastres naturales y más bien se valieron del empuje orgánico de sus economías, reestructuración presupuestal o reformas tributarias que por el contrario disminuían impuestos para impulsar las economías golpeadas

Honduras

Honduras sufrió el impacto del huracán Mitch con categoría 5, el más alto de la escala, y trajo devastación general al país entero, más de siete mil fallecidos y 2 mil millones de dólares en pérdidas. Un año antes del huracán, de acuerdo a los datos del Banco Mundial, el PIB de Honduras había estado en el orden de los 4,700 millones de dólares, es decir el huracán represento más del 40% de PIB, siendo este evento el de mayor impacto entre los siete casos analizados en este estudio en términos de relación costo del desastre versus el PIB anual del país.

Honduras financió sus gastos públicos para cubrir los costos del desastre a través de a) Reorientación de asignaciones presupuestarias no comprometidas; b) Préstamos externos e internos; c) Transferencias de fondos de las instituciones descentralizadas; y, d) Donaciones; es decir no planteó incremento en los impuestos; por el contrario promulgo el diferimiento o condonación de deudas tributarias, particularmente refiriéndose al IVA, impuesto a la renta e impuesto a los vehículos. (República de Honduras, El Congreso Nacional, Decreto No. 284-98, 25 de noviembre de 1998).

Perú

El terremoto de Perú en la zona de ICA en Agosto de 2007 si bien fue de alta magnitud sísmica, fue relativamente menor comparado con el tamaño de la economía Peruana: un costo de \$300 millones versus un PIB de 88 mil millones en el año 2016, un 0.3% aproximadamente de acuerdo a los datos del Banco Mundial EL gobierno peruano financió sus gastos públicos para cubrir los costos del desastre a través de: a) Recursos ordinarios del gobierno central. b) Transferencias del Tesoro Público. c) Donaciones y aportes del sector privado. d) Recursos de cooperación técnica internacional no reembolsable, así como donaciones en dinero provenientes del exterior. e) Recursos de los fondos contravalor. f) Comisiones del Banco de la Nación. g) Otros dispuestos por norma expresa; es decir no planteó incremento en los impuestos (Decreto de Urgencia N° 026-2007).

Italia

En Italia, similar al caso peruano, los costos que trajo consigo el terremoto del 2016 represento un 0.3% del tamaño de la economía el función de su PIB: 5 mil millones en pérdidas versus 1,8 billones de dólares de PIB. No se presentaron incrementos a los tributos, simplemente se ajustó su tasa de crecimiento esperado del PIB, llevándolo a un déficit presupuestal del 2.3%.

Estados Unidos

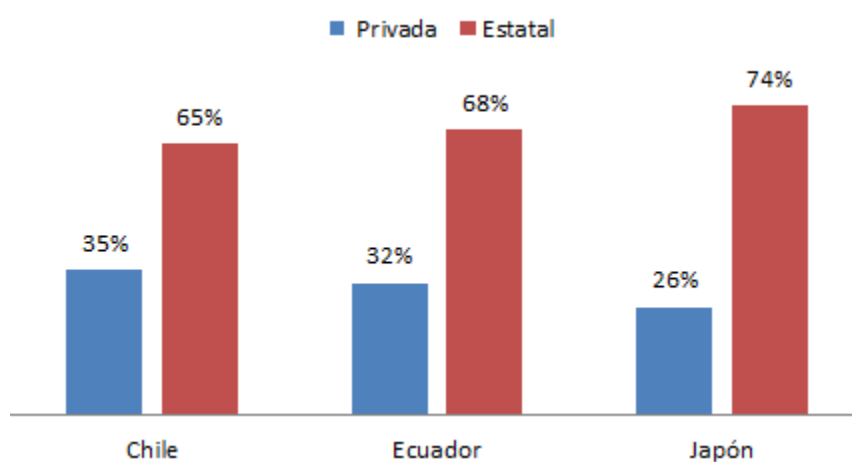
Estados Unidos de América tampoco incremento sus impuestos debido al paso del huracán Katrina en la cuenca baja del río Mississippi el año 2005. Si bien el impacto monetario fue sumamente alto, \$108 mil millones (solo superado por Japón dentro del grupo de análisis) en términos relativos fue uno de los más bajos, 0.9% en relación a su PIB. La economía en general soportó el impacto y en lugar de incrementos se plantearon una serie de estímulos tributarios y no tributarios para personas naturales y jurídicas a través de “Katrina Emergency Relief Act of 2005”.

7. ANALISIS COMPARATIVO

Los datos recopilados respecto a las medidas económicas en general y tributarias en específico aplicadas en los países sujetos a análisis muestran importantes cifras a revelar:

Un primer análisis se extrae al comparar la cobertura privada versus la estatal (Gráfico No. 04) en aquellos tres países donde si hubo una carga extra de impuestos para financiar en desastre:

Gráfico No. 04
Comparación de la Cobertura Privada versus la Estatal

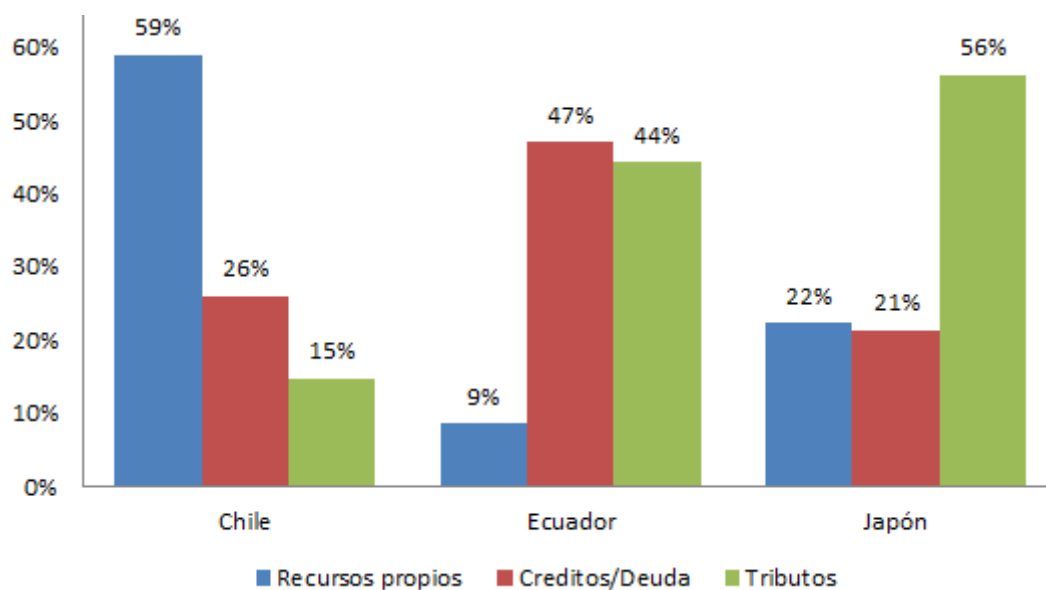


Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Si bien no iguales, se denota un rango constante de entre el 25 al 35% de cobertura privada, dejando el resto para intervención estatal.

Sin embargo al revisar más en detalle la composición de la cobertura estatal, se observan importantes diferencias entre países (Gráfico No. 05). En Chile un 59% de la cobertura estatal provino a través de sus propios recursos y ajustes presupuestarios, mientras que Ecuador contribuyó con un 9% y Japón con el 22%. En el acápite tributario, Chile en cambio dio la menor contribución con ese rubro, solo un 15%, mientras que Ecuador con un 44% y Japón con 56%.

Gráfico No. 05
Composición de la Cobertura Estatal



Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Respecto a los recursos que gestionaron los gobiernos para afrontar la crisis producto del desastre se denota una relación inversa con su ranking económico mundial basado en producto interno bruto:

Tabla No. 2
Financiamiento a través de impuestos en relación al costo del desastre

País	Costo del Desastre	Financiamiento a través de Impuestos	Relación Impuestos / Costo del Desastre	PIB 2016 ranking (1)
Ecuador	3,300	1,000	30%	59
Chile	30,000	2,890	10%	42
Japón	309,000	129,000	42%	3
EEUU	108,000	0	0%	1
Honduras	2,000	0	0%	102
Peru	300	0	0%	49
Italia	5,000	0	0%	8

Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

(1) Banco Mundial – GDP ranking table

Este primer análisis muestra que el nivel de Producto Interno Bruto que un país genere no es determinante en cuanto se financia el costo de un desastre natural a través de impuestos. Japón y EEUU están en lo más alto de ranking del PIB en el mundo pero uno elevó impuestos y otro no. Lo mismo podría decirse de Ecuador, Chile y Perú, los tres en un nivel similar de PIB, dos incrementaron impuestos y otro no. En general no se denota un patrón por lo cual se alinea

con el marco teórico tomado del estudio de Cavallo y Noy para el BID: “el impacto de los desastre en sus ingresos y gastos depende de las dinámicas macroeconómicas específicas de cada país”

La Tabla No.3 incorpora el peso relativo del costo del desastre en relación a su PIB.

Tabla No. 3
Porcentaje de tributos

País	Valuación de pérdidas en USD	PIB del año inmediato anterior	Relation costo desastre / PIB
Ecuador	3,300	100,000	3.3%
Chile	30,000	172,000	17.4%
Japón	309,000	6,800,000	4.5%
EEUU	108,000	12,300,000	0.9%
Honduras	2,000	4,700	42.6%
Perú	300	88,000	0.3%
Italia	5,000	1,800,000	0.3%

Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

La Tabla No.3 muestra que los países que no incrementaron tributos son aquellos donde la Relación PIB/Costo del desastre fue relativamente baja (EEUU, Perú e Italia por debajo del 1%) o por el contrario muy alta (Honduras 42.6%). Se empieza a notar una tendencia que donde el impacto fue relativamente menor se consideraría innecesario el alza en tributos, así mismo una recarga de impuestos a la población cuando el impacto ha sido tan masivo queda fuera de lugar. La afirmación de Cavallo y Noy se ratifica.

Respecto al tipo de tributos utilizados como parte del contingente estatal, la siguiente Tabla No.4 muestra que el resultado también es variado pero precisamente uno de los puntos del marco teórico en cuanto a recomendaciones del OCDE es: “Revisar los impuestos especialmente en aquellos rubros que estén por debajo de la media internacional”

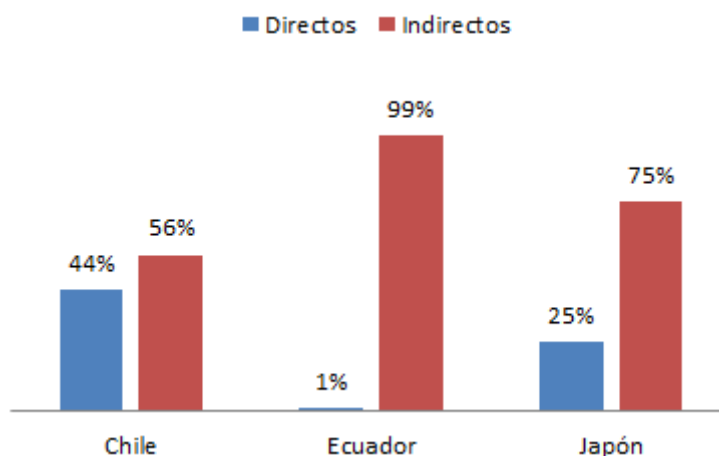
Tabla No. 4
Tipo de Tributos Utilizados

País	Tipo de Tributos utilizados		% IVA pre- desastre (2)	% promedio IVA OCDE en el año del desastre (2)
	Directos	Indirectos		
Ecuador	1%	99%	12%	19.6%
Chile	44%	56%	19%	18.1%
Japón	25%	75%	5%	18.6%
EEUU	0%	0%	8.45%	17.8%
Honduras	0%	0%	18%	17.9%
Perú	0%	0%	19%	17.7%
Italia	0%	0%	22%	19.2%

Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

- (2) (ECD (2016), Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD Publishing, Paris)

Gráfico No. 06
Tipo de Tributos aplicados



Elaboración: Roberto Burgos Ycaza

Fuente:

Ministerio de Desarrollo Social de Chile - Año 2010

Banco Central de Japón año 2011; Ministerio de Finanzas de Japón, año 2012

Servicio de Rentas Internas Ecuador – Estadísticas Generales de Recaudación, años 2016-2017

En general se observa que los impuestos indirectos son los de preferencia para incrementar. La masividad de su alcance así como su más frecuente recaudación (mensual en la mayoría de los casos) podría influir en su elección. El IVA en Ecuador era del 12%, por debajo del 19.6% promedio del OCDE al 2016, y por debajo también del promedio en Latinoamérica

situado en 14.75%, por lo cual se puede afirmar que siguió la recomendación del OCDE cuando dio prioridad al alza en el IVA para cubrir la emergencia económica.

Chile en cambio tenía en el 2010 un IVA del 19%, el cual ya estaba por encima del promedio del OCDE. Sus cambios tributarios si afectaron a otros impuestos indirectos pero no al IVA, el cual no fue modificado, mostrando apego a los lineamientos recomendados por el OCDE.

Japón tenía un IVA del 5% previo al terremoto, la tasa más baja dentro de los países del OCDE que promediaba 18.6% en el 2010. La duplicación de su tasa de IVA a un 10% se alineó a las recomendaciones del OCDE de modificar aquellos que estén por debajo de la media internacional, justificando que los tributos, con un 56%, en especial los indirectos (75% del total) representaron el mayor contingente económico para paliar la crisis.

Notar que Honduras, Perú e Italia tenían tasas de IVA o equivalente ya superiores o muy cercanas al promedio del OCDE al momento de sus respectivos desastres naturales y coincidentemente fueron los países que no incrementaron dicho impuesto. Mostraron apego a los lineamientos recomendados por el OCDE de “Revisar los impuestos especialmente en aquellos rubros que estén por debajo de la media internacional”. Esos mismos países que no incrementaron impuestos son los que la Tabla No.3 mostró que tuvieron un impacto económico relativo extremo (muy bajo o muy alto).

Estados Unidos se muestra como una excepción respecto al nivel de su impuesto a las ventas que se encontraba por debajo de la media de la OCDE al momento del huracán Katrina (8.45% en EEUU versus 17.8%) y aun así no hizo incrementos, sin embargo, como ya se explicó, la Tabla No.3 muestra que el impacto fue bajo comparado con otros desastres, ratificando nuevamente lo expuesto en el marco teórico que “el impacto de los desastre en sus ingresos y gastos depende de las dinámicas macroeconómicas específicas de cada país”.

8. ENTREVISTA A FUNCIONARIO DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

En Febrero del 2018, se efectuó una entrevista al Economista Juan Miguel Avilés, Director Regional del Servicio de Rentas Internas en Guayas, y se obtuvieron sus impresiones respecto a las prácticas tributarias ante este tipo de emergencias.

Pregunta autor: ¿Por qué fue preferible incrementar el Impuesto al Valor Agregado como principal fuente de ingresos extraordinarios en lugar de otras alternativas como afectar el Impuesto a la Renta, a la propiedad (como lo fue el impuesto al rodaje en el conflicto con el Perú en 1995) o inclusive otros tributos como los aduaneros?

Repuesta Juan Miguel Avilés: *“Fue preferible incrementar dos puntos del IVA por el resultado inmediato que esta medida tendría sobre la recaudación de impuestos. La estimación inicial era que cada punto generaría alrededor de 400 millones de dólares, sin embargo, por su efecto de contracción sobre la demanda agregada, la estimación se ajustó a*

700 millones por los dos puntos. Esa cifra aproximada fue el resultado real. Si bien el IVA es regresivo y afecta a la actividad económica, su principal alternativa, el Impuesto a la Renta se recauda un año después de cualquier reforma, por su carácter de irretroactivo, lo cual hubiera sido contradictorio con la urgente necesidad de recursos. El impuesto al rodaje se descartó por su limitado rendimiento y porque en Ecuador ya existen dos impuestos sobre el parque automotor, el impuesto a la propiedad y a la contaminación ambiental”.

Pregunta autor: ¿Ante la necesidad de obtener ingresos tributarios extraordinarios, se observa lo hecho por otros países en casos similares o alguna recomendación de organismos como la OCDE, Banco Mundial u otros para decidir las mejores opciones a seguir?

Respuesta Juan Miguel Avilés: *“Entre las principales referencias para Ecuador, han sido las reformas implementadas por Chile. Sin embargo, el proyecto de reforma se lo diseñó conforme la realidad del sistema tributario ecuatoriano”.*

Pregunta autor: ¿Que tan factible ante un desastre natural de este tipo sería más bien rebajar agresivamente la carga tributaria a los contribuyentes para impulsar la economía golpeada?

Respuesta Juan Miguel Avilés: *“No existe evidencia de que la reducción de la carga fiscal conlleve a un incremento de la recaudación de impuestos. Y si bien teóricamente podríamos referirnos a la Curva de Laffer al respecto de un mayor dinamismo económico, mi punto de vista es que dicho resultado podría conseguirse en el mediano o largo plazo y lamentablemente, las zonas afectadas por un terremoto no pueden esperar a que la economía se reactive y vía impuestos marginales se logre financiar la reconstrucción”.*

De acuerdo a lo expresado en la entrevista se puede concluir que la urgente necesidad de ingresos fue la principal razón para elegir el IVA como fuente de recursos en lugar de otros tributos de más lenta recaudación. Sí se observa lo practicado por otros países de la región en combinación con la realidad particular del Ecuador y se descarta una rebaja general de la carga tributaria para reactivar la economía nuevamente debido a las inmediatas necesidades de las zonas afectadas.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Ecuador hizo cambios tributarios de acuerdo a lo recomendado por el OCDE al incrementar su IVA que se encontraba por debajo de la media internacional. La opinión del Director Regional en Guayas del Servicio de Rentas Internas añade la rápida inyección de recursos que el incremento del IVA significa.
- No se denotan diferencias regionales importantes o de algún otro grupo en cuanto al volumen de cobertura estatal, siendo esta del rango del 65-74%.
- Dentro de la cobertura estatal, el tipo de tributos elegidos (directos o indirectos) si varían importantemente.

- Para todos los casos donde hubo incremento de impuestos, en efecto el rubro más representativo, (el IVA en la mayoría de los casos) se encontraba por debajo de la media internacional, es decir siguieron la recomendación de la OCDE de incrementar aquellos que estén por debajo.
- Los países que no incrementaron sus impuestos tenían niveles ya superiores o muy cercanos al promedio del OCDE al momento de sus respectivos desastres naturales.
- No todos los países ante un desastre natural de alto costo monetario proceden a incrementar sus impuestos. Los países que tuvieron un impacto extremo (muy bajo o muy alto) en relación a su PIB no hicieron incrementos.
- Ante eventos naturales de semejante magnitud, la política fiscal debe estar alineada a la realidad económica de cada país. Si la solidez de una nación permite enfrentar la crisis sin requerir un alza en impuestos entonces es una opción a tomar tal como lo han hecho varios países analizados: ajustar sus presupuestos, hacer recorte de gastos, obtener financiamiento externo, son opciones a evaluar primero.
- Si lo anterior no es viable, se debe verificar que tan distante están las tasas impositivas versus promedios internacionales para modificarlas acordeamente en la medida de lo necesario.
- El estado debería de fomentar la correcta cobertura de seguros para propiedades, obras, ingresos, salud etc. de tal manera que la llamada cobertura “privada” siempre tenga un peso porcentual importante.
- El presupuesto general del estado debería de considerar provisiones que alimenten las reservas para coberturas de desastres de importante magnitud que temprano o más tarde van a ocurrir. Jose María Martín lo mencionó que la finalidad de los tributos es promover el bienestar general, y sin duda que los tributos, así como otras fuentes de ingresos estatales, precautelen el bienestar futuro ante desastres es un sinónimo de bienestar.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. *The International Disaster Database EM-DAT*. <http://www.emdat.be/>
2. La Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgos por [http://www.unisdr.org/we/inform/terminology año 2017](http://www.unisdr.org/we/inform/terminology_año_2017)
3. La Real Academia de la Lengua Española - definición de tributo <http://dle.rae.es/?id=acTMDJZ>
4. Martin, Jose Maria (1995) *Derecho Tributario*
5. Fondo Monetario Internacional – Definición de desastre natural <http://www.imf.org/en/Publications/NaturalDisasters>
6. 3ra ronda de conferencias entre el FMI y países de la región Asia-Pacífico <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/asiatax/pdf/sato.pdf>
7. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) - recomendaciones ante una situación de crisis <https://www.oecd.org/economy/50190618.pdf>
8. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo <http://www.planificacion.gob.ec/el-gobierno-nacional-presento-los-costos-de-la-reconstruccion-de-las-zonas-afectadas-por-el-sismo/>
9. *Banco Central del Ecuador, cuentas nacionales año 2015*, <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indicecn1.htm>
10. Servicio de Rentas Internas, año 2016-2017 <http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>
11. Banco Central de Chile, Estadísticas, año 2011, <http://www.bcentral.cl/es>
12. Ministerio de Desarrollo Social de Chile - Año 2010, sitio web <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/plan-reconstruccion-resumen-ejecutivo.pdf>
13. Banco Central de Japón, <https://www.boj.or.jp/en/index.htm/> año 2011
14. Ministerio de Finanzas de Japón, <http://www.mof.go.jp/english/budget/> año 2012
15. Autoridad Tributaria de Japón, <https://www.nta.go.jp/>
16. Ernst & Young Associates, Japón, https://www.eytax.jp/pdf/newsletter/2011/Newsletter_Dec_2011_E.pdf
17. Price Waterhouse Coopers, Japón <https://www.pwc.com/jp/en/taxnews/pdf/2014-tax-reform-proposal-e.pdf>)
18. Banco Mundial, Estadísticas, año 1998 Honduras, <https://data.worldbank.org/country/honduras>)
19. Banco Mundial, Estadísticas, año 1998, Perú <https://data.worldbank.org/country/peru>)
20. Decreto de Urgencia N° 026-2007, Perú <https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-de-urgencia/1337-d-u-n-026-2007/file>
21. Katrina Emergency Relief Act of 2005 - EEUU <https://www.irs.gov/newsroom/katrina-emergency-tax-relief-act-of-2005>
22. <https://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>
23. Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2016-en>