

El impuesto a la salida de divisas, entre la regulación extra fiscal y la recaudación

EL IMPUESTO A LA SALIDA DE DIVISAS, ENTRE LA REGULACIÓN EXTRA FISCAL Y LA RECAUDACIÓN

THE TAX ON THE EXIT OF FOREIGN CURRENCY, BETWEEN THE EXTRA-FISCAL REGULATION AND THE COLLECTION

RESUMEN

Los impuestos son transferencias obligatorias al fisco que tienen objetivos sociales como: el financiamiento de los bienes públicos, el funcionamiento del Estado, la redistribución de los ingresos y de la riqueza; y, generar incentivos o desincentivos para el consumo de algún bien, por ejemplo, los cigarrillos, o comportamientos que un país estima necesarios para el bien común, como los impuestos sobre la emisión de dióxido de carbono. Además de los aspectos técnicos fundamentales, para que haya un buen sistema tributario¹, los impuestos deben responder a realidades sociales, culturales, políticas y coyunturales de cada país. La política tributaria genera tensiones entre los distintos actores, debido a que sus lineamientos podrían responder, o no, a las necesidades de los ciudadanos, grupos de poder privados o públicos, entre otros.

PALABRAS CLAVE: Impuesto y salida de divisas; regulación extra fiscal; recaudación.

Copyright © Revista San Gregorio 2018. ISSN 1390-7247; eISSN: 2528-7907 ©

ABSTRACT

Taxes are compulsory transfers to the treasury that have social objectives such as: the financing of public goods, the functioning of the State, the redistribution of income and wealth; and, generate incentives or disincentives for the consumption of some good, for example, cigarettes, or behaviors that a country considers necessary for the common good, such as taxes on the emission of carbon dioxide. In addition to the fundamental technical aspects, for there to be a good tax system, taxes must respond to social, cultural, political and conjunctural realities of each country. The tax policy generates tensions among the different actors, because their guidelines could respond, or not, to the needs of citizens, private or public power groups, among others.

KEYWORDS: The tax and exit of currencies; extrafiscal regulation; collection.

Copyright © Revista San Gregorio 2018. ISSN 1390-7247; eISSN: 2528-7907 ©



DAVID ECHEVERRÍA VILLAFUERTE



Universidad Central del Ecuador. Ecuador



dhecheverria@gmail.com

ARTÍCULO RECIBIDO: 18 DE DICIEMBRE DE 2017

ARTÍCULO ACEPTADO PARA PUBLICACIÓN: 6 DE NOVIEMBRE DE 2018

ARTÍCULO PUBLICADO: 13 DE DICIEMBRE DE 2018

1. *Eficiencia económica, simplicidad administrativa, flexibilidad, sensibilidad política, justicia* (Stiglitz, 2010)

Los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada.

Oliver Wendell Holmes

INTRODUCCIÓN

La Constitución del Ecuador de 2008, el Art. 300 deja muy claro los principios que deberá cumplir nuestro sistema tributario:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. (Asamblea Constituyente, 2008).

Durante los últimos diez años se ha vivido un proceso político que trajo cambios significativos en casi todos los ámbitos, los cuales estuvieron acompañados de una política tributaria bajo continuas modificaciones. Para ser precisos durante los mandatos del expresidente Rafael Correa se dieron 22 reformas tributarias (El Comercio, 2016). Uno de los tributos creados fue el impuesto a la salida de divisas (ISD), el cual ha cobrado tal relevancia que actualmente es el tercer impuesto que más recauda, superado tan solo por el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la renta (Más adelante se mostrará esto en detalle).

En el presente documento se analiza el origen del ISD y su naturaleza, posteriormente se muestra su evolución legal y económica; a continuación, se da cuenta de sus efectos y, finalmente, se pone en consideración algunas conclusiones que motiven un debate plural e

inclusive sirvan de incentivo para futuras investigaciones.

En el año 2000 la economía ecuatoriana adoptó como moneda de curso legal al dólar estadounidense, lo que significó que la política fiscal cobrara mayor importancia en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, al eliminarse los principales instrumentos de política monetaria y cambiaria. La economía del Ecuador, al tener una estructura productiva basada en actividades primarias y extractivas (Banco Central del Ecuador, 2010), se ha mantenido vulnerable a choques externos, debido principalmente a los cambios en el precio del petróleo, así como también, a la disminución de las remesas, al aumento de tasas de interés y la reducción en el flujo de capitales. El impacto de estos choques, puede causar efectos adversos en las finanzas públicas dependiendo de la política fiscal que adopte el Gobierno de turno (Dávalos, 2013).

En este contexto, el Ecuador debía crear un mecanismo para desincentivar la salida de divisas e inclusive la entrada de capitales golondrina², sin que ello signifique dejar de trabajar en temas relacionados con la competitividad, cambio de la matriz productiva, mejores niveles de educación, entre otros, que permiten justamente generar una balanza de pagos superavitaria. Adicionalmente, sin moneda propia, no hay herramientas que permitan contrarrestar los embates de las devaluaciones de las monedas de países vecinos, lo cual es otro punto crítico para un país dolarizado. Las autoridades de turno decidieron crear el ISD que entró en vigencia el 29 de diciembre de 2007 a través de la Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador (Paz y Miño, 2015). La Ley establece lo siguiente como hecho generador del ISD:

La transferencia, envío o traslado de divisas que se efectúen al exterior, sea en efectivo o a través del giro de cheques, transferencias, retiros o pagos de cualquier naturaleza, inclusive compensaciones internacionales, sea que dicha operación se realice o no con la intervención de las instituciones que integran el sistema financiero. (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, 2007).

El ISD ha sido clasificado como un impuesto directo. Un impuesto directo se grava sobre

2. Son capitales que entran a un país, permanecen durante un corto tiempo mientras rentabiliza su inversión y sale nuevamente. Generalmente están vinculados de negocios que carácter especulativo.

el patrimonio o ingreso de un agente económico y está directamente relacionado con su capacidad económica. En tanto que un impuesto indirecto se grava sobre el consumo y no toman en cuenta la capacidad gasto del agente, estableciendo una tarifa única, es el caso del IVA. En el ISD se grava de forma indirecta un consumo en el exterior, también se puede decir que penaliza la salida de divisas sin tomar en cuenta el nivel de ingresos o patrimonio, y su alícuota es única, con lo cual se podría enmarcar el ISD como un impuesto indirecto. El artículo 300 de la Constitución señala que; "Se priorizarán los impuestos directos y progresivos", (Asamblea Constituyente, 2008) lo que podría llevar a pensar que estadísticamente es bastante conveniente para la gestión tributaria ponerlo dentro del grupo de impuestos directos. En el mismo artículo 300 se menciona que "La política tributaria promoverá (...) conductas ecológicas, sociales y económicas responsables" y es plausible decir que el ISD correspondería a ese tipo de comportamientos sobre todo en épocas de recesión cuando los dólares son escasos. Adicionalmente se debe recordar el "rol macroeconómico, al penalizar la salida de capitales "golondrina", posibilitando que las divisas provenientes de las actividades económicas se inviertan en territorio nacional" (Servicio de Rentas Internas, 2012, p. 298). Es un debate que debería nutrirse con la amplia participación de la academia, ciudadanía y autoridades.

El incremento de la alícuota del ISD ha sido continuo y significativo. Empezó con 0,5 % sobre las divisas que salen del Ecuador en diciembre de 2007, al cabo de un año pasó al 1 %, en diciembre de 2009 se incrementó al 2 % y finalmente en noviembre de 2011 se fijó en 5 %, es decir, su porcentaje de aplicación se incrementó 10 veces (Servicio de Rentas Internas, 2012, pp. 127-128). Entre 2007 y 2011 el precio promedio anual del barril de petróleo alcanzó los 73 USD por barril, y en 2011 fue de 97,3 USD por barril (Banco Central del Ecuador, 2017). En ese mismo periodo el producto interno bruto (PIB) real registró un crecimiento anual promedio del 4 %; y el año 2011 fue el que registró el mejor desempeño económico de los últimos diez años del país, alcanzando un crecimiento anual del 8 % (Banco Central del Ecuador, 2017). De to-

das maneras, los promedios esconden información relevante y es importante también hacer memoria que en el último trimestre de 2007 la economía global colapsó tras la crisis económica-financiera de los EE. UU. que fue la más importante luego de la de 1929, representó un verdadero punto de inflexión para el mundo entero y puso en entredicho los postulados de la economía moderna. En efecto, el año más complicado para el Ecuador fue el 2009 cuando se registró decrecimientos del PIB real en términos trimestrales durante los tres primeros trimestres del año; y el precio promedio del barril de petróleo durante el primer trimestre de 2009 fue de 29,9 USD por barril³(Banco Central del Ecuador, 2017). Además, tanto Colombia como Perú venían devaluando sus monedas desde el 2008. Estos acontecimientos exigían que la política tributaria promoviera conductas económicamente responsables para mantener a flote la dolarización. Al mismo tiempo, las depreciaciones de las monedas colombiana y peruana afectaron a la economía ecuatoriana, que depende del flujo de divisas. En 2009, con el objetivo de atenuar los shocks externos, el ISD subió al 2%. Con relación al incremento del 5 % de ISD el ex presidente, Econ. Rafael Correa, en el enlace ciudadano N° 248 informó que esto afectaría a la importación de productos suntuarios.

El ISD pasó de recaudar 31,4 millones de USD en 2008, a 964,65 millones de USD en 2016, es decir, que en 2016 la recaudación se multiplicó aproximadamente 30,7 veces con respecto a 2008. Su pico de recaudación fue en 2014 cuando alcanzó 1.259,7 millones de USD. Es el impuesto que ha mostrado el mejor desempeño de todos los impuestos, logrando un crecimiento promedio anual entre 2008 y 2016 del 94 %, hay que tomar en cuenta que tanto 2015 como 2016 fueron años complicados en general para la economía; lo que se evidenció en la recaudación tributaria, así el total efectivo de impuestos registró una variación de -13% y -12% respectivamente. Gráficos 1 y 2 (Ver Anexos).

Con relación a los otros impuestos el ISD ha cobrado mucha importancia. Pasó de representar 0,5 % del total efectivo de los impuestos recaudados en 2008, al 7,6 % en 2016. El punto más alto de participación fue en 2013

3. El segundo precio promedio trimestral más bajo entre 2007 y el 2016, el menor precio se registró durante el primer trimestre de 2016 donde se alcanzó los 23,9 USD/barril.

cuando alcanzó el 10,3 %, y en promedio la participación entre 2008 y 2016 fue del 6,4 %. Su participación en el total de impuestos directos ha sido aún más importante, es así que, pasó de representar 1 % de los impuestos directos en 2008 al 14 % en 2016. Su pico se ubicó en el año 2013 cuando registró una participación del 23 %, y en promedio entre 2008 y 2016 ha logrado una representación del 14 %⁴. Gráficos 3 y 4 (Ver Anexos).

Con respecto a la inversión extranjera directa (IED) y la liquidez, dos estudios con metodologías diferentes concluyen que no hay una relación estadísticamente significativa entre el aumento de la alícuota del ISD y la captación de IED⁵, además se concluye que tampoco tiene relación lineal directa con las fluctuaciones de la liquidez (Arévalo. V, Solano. K, Moreno. M, 2013) y (Santander. M, 2014). Es importante señalar que la Ley de Equidad Tributaria apunta a proteger a los inversionistas, y en una de sus exenciones se los libera de este tributo por concepto de dividendos y en el caso de las Zonas Especiales de Desarrollo las importaciones relacionadas a su actividad económica se encuentran exentas⁶.

Con relación al ISD generado por las importaciones de materias primas, bienes de capital e insumos para la producción local de bienes y servicios, en noviembre de 2011 a través de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado, se modificó la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, posibilitando que los pagos realizados por concepto de impuesto a la salida de divisas en la importación de las materias primas, insumos y bienes de capital con la finalidad de que sean incorporados en procesos productivos, puedan ser utilizados como crédito tributario, para el pago del impuesto a la renta del propio contribuyente durante los 5 últimos ejercicios fiscales. Las materias primas, insumos y bienes de capital a los que hace referencia este artículo, serán los que consten en el listado que para el efecto establezca el Comité de Política Tributaria. Esto genera un alivio tributario para una parte del sector productivo, en 2015 el gasto por crédito tributario del ISD para el pago del

impuesto a la renta alcanzó 362,5 millones de USD (SRI, 2017). Pero como se afirma en las conclusiones de dos trabajos de investigación, existe una afectación a la liquidez inmediata de las empresas; y los trámites de devolución de impuestos no son particularmente ágiles, esto dicen los estudios de Jara (2017) y Marroquín (2015).

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), en el Art. 24 establece la exoneración del ISD para pagos realizados al exterior por la amortización de capital e intereses generados sobre créditos otorgados por instituciones financieras internacionales. Es decir, que tanto el sector financiero nacional, así como los inversionistas extranjeros no tendrían perjuicios en caso de requerir créditos del exterior por tasas de interés o plazos más interesantes. En 2015 el fisco dejó de percibir por esta exoneración 6,5 millones de USD. (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2016).

Al término de la redacción de este artículo, el presidente de la república, Lenin Moreno, hizo el anuncio de su plan económico y con relación al ISD mencionó lo siguiente:

Es necesario recordar que el ISD (Impuesto a la Salida de Divisas), evita la salida de divisas que debilitan la dolarización. ¡Vamos a defender la dolarización! No olvidemos que, actualmente, los pagos de capital e intereses de créditos a más de un año, no pagan impuesto a la salida de divisas. ¡Tampoco lo pagan las utilidades enviadas al exterior! (Presidencia de la República del Ecuador, 2017).

CONCLUSIONES

Se concluye que la posición oficial es que el ISD es un impuesto regulador debido a que contribuye al mantenimiento de reservas en dólares que, en un contexto de dolarización, constituye el eje de la política monetaria, incentiva el consumo y la inversión nacional, disuade la llegada de inversiones oportunistas (capitales golondrina) y coadyuva con la estrategia de sustitución selectiva de importa-

4. Se tomó en cuenta como parte del total de impuestos directos los intereses por mora tributaria, multas tributarias fiscales y otros ingresos desde 2008. El SRI tomó en cuenta estos rubros para el cálculo del total de impuestos directos desde el 2011.

5. Es importante señalar que son otros factores los que afectan al incremento de la IED, por caso se puede señalar el tamaño del mercado, los niveles de corrupción, cambios constantes en las políticas tributarias, nivel de capacitación y educación de la mano de obra local, entre otros.

6. Para ver en detalle puede revisar la lista de exenciones del ISD publicado en la página web del SRI: <http://www.sri.gob.ec/de/519>

ciones. Por otro lado, desde finales de 2007 el mundo entero enfrentó los embates de una crisis económica e inclusive civilizatoria, lo cual invita a pensar que el alza de la alícuota no se debió a temas exclusivamente recaudatorios; dichos incrementos no han tendido una relación estadísticamente significativa en la IED. En varios análisis y trabajos de investigación se menciona que este impuesto no ha impedido la salida de capitales, y busca desincentivar, no prohibir la salida de divisas, constituyéndose también en un instrumento de política monetaria gravando al capital y a las personas que tienen la posibilidad de movilizarlos hacia el exterior. El nacimiento del ISD proviene de una imperiosa necesidad de mantener reservas en dólares en un país con nulo margen de maniobra en política monetaria. Es fundamental plantearse ¿Qué ofrece el país para que no se vayan los capitales y sobre todo vengan bajo la forma de IED? También es prioritario que la política tributaria sea estable, de esta forma los actores extranjeros y nacionales tienen una idea clara de las reglas del juego y pueden planificar en el mediano plazo sus estrategias empresariales. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Constituyente. (29 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador: Registro Oficial 449.
- Banco Central del Ecuador BCE (2010). La Economía Ecuatoriana Luego de 10 Años de Dolarización. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10años.pdf>
- Banco Central del Ecuador BCE (2017), Cuentas nacionales trimestrales del Ecuador No. 100. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadísticas/cntrimestral/CNTrimestral.jsp>
- Banco Central del Ecuador BCE (2017), Serie Cifras Petroleras 2007-2017. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI (2016), Ley 0, RO Suplemento 351, 29 de diciembre de 2010
- Constitución de la República del Ecuador, Decreto Legislativo 0, RO 449, 20 de octubre de 2008
- Dávalos, X. (2013). Credibilidad de la política fiscal en el Ecuador. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- El Comercio (15 de agosto de 2017), SRI y Fiscalía investigan a empresas fantasmas, algunas son contratistas del Estado. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/sri-fiscalia-investigacion-empresas-fantastas.html>
- El Comercio (16 de noviembre de 2016), 22 reformas tributarias en casi una década en Ecuador. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/impuestos-ecuador-economia-sri-terremoto.html>
- Jara, A (2017), Análisis del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) como impuesto extra fiscal y regulador de la salida de capitales (Tesis de maestría), Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado: <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/123456789/13032>
- Ley de Fomento Ambiental y Optimización de ingresos del Estado, verde, Ley 0, RO Suplemento 583, 24 de noviembre de 2011
- Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. (2007). Suplemento 242/2007, 29 de diciembre. Última modificación: 21-ago.-2018.
- Marroquín, N (2015), Efectos del impuesto a la salida de divisas en el costo de los productos importados (Tesis de maestría), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4270>
- Paz y Miño, J (2015), Historia de los impuestos en el Ecuador, Quito, Ecuador, SRI, PUCE-THE
- Presidencia de la República del Ecuador (11 de octubre de 2017), Medidas económicas apuntan a reactivar la producción y fortalecer la dolarización sin paquetazos. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.ec/medidas-economicas-apuntan-a-reactivar-la-produccion-y-fortalecer-la-dolarizacion-sin-paquetazos/>
- Santander, M (2014), Efecto del Impuesto a la Salida de Divisas en la Inversión Extranjera Directa (Tesis pregrado), Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/6916>
- Servicio de Rentas Internas SRI (2012), Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal. Recuperado de https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16812/mod_page/content/58/Nueva_politica_fiscal.pdf
- Servicio de Rentas Internas SRI (2015), La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador. Recuperado de <https://cef.sri.gob.ec/mod/page/view.php?id=10441>
- Servicio de Rentas Internas SRI (2017), Manual de Gasto Tributario 2015. Recuperado de https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16951/mod_page/content/32/Manual%20de%20Gasto%20Tributario%202015.pdf
- Servicio de Rentas Interno. (2017). Estadísticas Generales de Recaudación. Recuperado de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>
- Stiglitz, J (2000), Economía del sector público, Barcelona, España, Antoni Bosch, editor, S.A.



ANEXOS

**Evolución del ISD
2008 - 2016
(En miles de USD)**

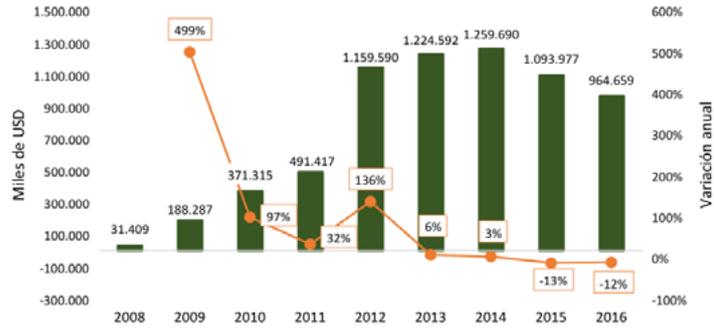


Gráfico 1. Evolución del ISD 2008-2016
Fuente: (Servicio de Rentas Interno, 2017). Elaboración propia.

**Evolución del ISD
2008 - 2016
(En miles de USD)**

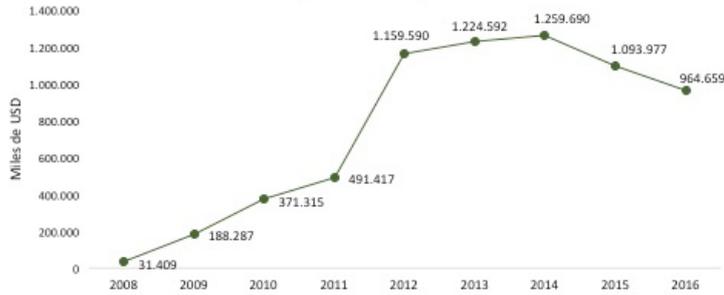


Gráfico 2. Evolución del ISD 2008-2016
Fuente: (Servicio de Rentas Interno, 2017). Elaboración propia.

Participación de los impuestos con respecto al total efectivo

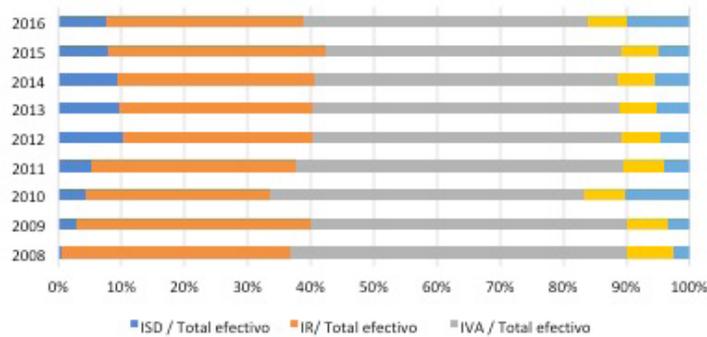


Gráfico 3. Participación de los impuestos con respecto al total efectivo.
Fuente: (Servicio de Rentas Interno, 2017). Elaboración propia.

Participación de los diferentes impuestos directos con respecto al total de los impuestos directos

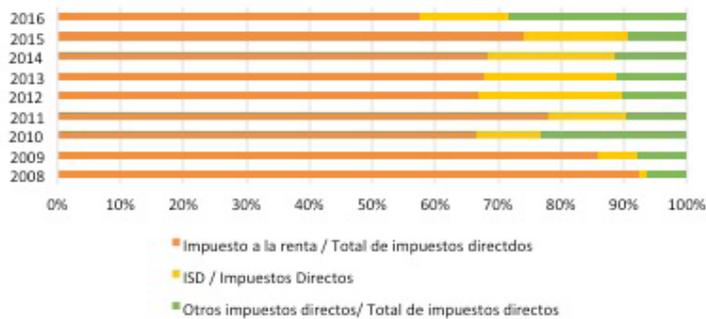


Gráfico 4. Participación de los diferentes impuestos directos con respecto al total de los impuestos directos.
Fuente: (Servicio de Rentas Interno, 2017). Elaboración propia.