

Quito 28 de octubre de 2011  
DE-627-2011

Señor  
FRANCISCO VELASCO  
Presidente de la Comisión de Régimen Económico y  
Tributario y de Regulación y Control  
Asamblea Nacional  
Quito

**Ref.: Proyecto de Ley de Fomento Ambiental y  
Optimización de los Ingresos del Estado**

De mi consideración:

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador ha conocido el Proyecto de **"Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado"** presentado en la Asamblea Nacional por el señor Presidente de la República, con el carácter de "urgente en materia económica", mediante el que, entre otros aspectos, se incrementa el impuesto a la salida de divisas, respecto de lo cual esta entidad se permite presentar los siguientes comentarios:

Durante los días en que se discutió la "Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador" en la Asamblea Constituyente, la Asociación dejó señalado sus comentarios sobre el tributo "regulador" como se lo llamó en su momento al impuesto a la salida de divisas, entonces indicó que éste tendría impacto en el costo del financiamiento externo y que previsiblemente no cumpliría su objetivo de ser usado como herramienta de política económica, que desincentive la "fuga de capitales" convirtiéndose en una fuente de ingresos para el Estado, encareciendo las importaciones de bienes de capital, insumos, servicios como fletes o transporte, impactando en la inflación, incrementando también los costos financieros, etc.

Las cifras dadas por el Servicio de Rentas Internas en sus estadísticas<sup>1</sup> muestran que efectivamente el impuesto no cumplió con su objetivo de detener la salida de divisas, así tenemos que entre enero y diciembre de 2010 se recaudó el monto de USD 265.839.000,00 y durante el mismo periodo del 2011 USD 340.104.000,00, es decir pese al incremento de la tarifa del ISD<sup>2</sup>, la salida de divisas no se ha detenido y ello puede deberse a varios factores tales como el incremento de las importaciones o pagos de otros elementos que se encuentran en la balanza de pagos.

El objetivo básico del nuevo Proyecto de Reforma Tributaria (la novena en lo que va de este periodo de Gobierno) es el de proporcionar ingresos adicionales al Estado Ecuatoriano con el objeto de seguir apoyando un esquema que no es sostenible en el mediano y largo plazo (10 años), esto es, seguir alimentando un crecimiento en el gasto público que es posible que llegue al 45% del PIB.

Tradicionalmente el gasto público en el Ecuador, era del 25% aproximadamente. Hoy por efectos de la política del Gobierno Nacional este coeficiente está llegando al 45% del PIB. El año 2010 este coeficiente fue del 42.1%. El Gobierno Nacional avanza en el esquema de financiamiento creciente del gasto público como una variable básica de la expansión económica en el Ecuador. Este esquema está primero financiado con la creación de más impuestos, incremento del precio del petróleo y con el crecimiento de la deuda pública interna y externa del Ecuador.

---

<sup>1</sup> <http://www.sri.gob.ec/web/guest/249>

<sup>2</sup> El incremento de la tarifa del 1% al 2% fue aprobada mediante reforma tributaria de 23 de diciembre de 2009, es decir rigió durante todo el 2010 y lo que va del 2011.

En varios países la participación del Gasto Público es inferior al Ecuador, Chile, Colombia y Perú tienen una participación que no alcanza al 25% del PIB. Es necesario ir a países desarrollados e industrializados que gozan de lo que se llama "economía de bienestar" en que el gasto público representa el 42% o más del PIB. Ecuador no es un país desarrollado, ni industrializado y no obstante eso tenemos una participación del Estado enorme con relación al PIB.

Este camino seleccionado por el Gobierno Nacional tiene sus límites, tanto por la Ley de Planificación de las Finanzas Públicas que pone un techo a la deuda pública del 40% del PIB, así como porque la creación de impuestos tiene un límite y sobrepasado éste engendrará problemas sociales y políticos. La presión tributaria en el Ecuador es alta, no es acertada la afirmación de que la presión tributaria en el Ecuador sea baja en comparación con otros países de América Latina. El promedio de presión tributaria (incluyendo contribuciones sociales) en Sudamérica, de acuerdo a la CEPAL, fue en el 2010 del 18.6%. En países como Chile la presión fue del 18,3%, en el caso del Perú de 16,3%, en Colombia el 14,3%, en El Salvador, país dolarizado, fue del 15,3%, Bolivia tiene un 17,5% y Ecuador está a un nivel de 19,7%. Si se agrega la creación de impuestos que contiene el Proyecto de Ley, el indicador mencionado superará aún más al promedio de la región.

El tributo comentado es inequitativo y su incremento no hace sino agravar la inequidad del mismo, viola el principio de generalidad que soporta el régimen tributario de cualquier país, pues el ISD solo grava a las personas y empresas que envían sus recursos al exterior. Tiene efectos perjudiciales evidentes pues desincentiva la llegada de capital al país, en la realidad podría afirmarse que el impuesto a la salida de divisas realmente es un impuesto a la entrada de capitales.

El documento "America Latina: Panorama Global de su Sistema Tributario y Principales Temas de Política"<sup>3</sup>, concluye que "En lo que respecta a los impuestos sobre los débitos y créditos bancarios, el uso de estos gravámenes ha respondido básicamente a las urgencias de obtener rápida respuesta recaudatoria, trasladando la responsabilidad de su ingreso a las instituciones financieras, teniendo en cuenta la debilidad de las administraciones fiscales las cuales asumen un papel menor en su captura. (...) En ese sentido la evidencia en la materia muestra que efectivamente los mismos han sido eficaces en la obtención de ingresos en el corto plazo pero al mismo tiempo, como señalan Coelho, Ebrill y Summers (2001), la respuesta del mercado al impacto del impuesto indica que existen efectos adversos, incluyendo en particular un grado significativo de desintermediación financiera. Por otra parte, Baca-Campodonico, de Mello y Kirilenko (2006) confirman esta tendencia y señalan asimismo que esta fuente de recursos puede no ser tan segura en el largo plazo."

La cita antes realizada que consta en un estudio internacional publicado en la página web de la CEPAL, ratifica lo que ha venido sosteniendo la Asociación esto es que el incremento de la tarifa del Impuesto a la Salida de Divisas tenderá a no beneficiar a la profundización financiera, en el Ecuador a abril del 2011 el nivel de profundización financiera, medida por cartera de crédito bruta sobre el PIB, es de 19 %<sup>4</sup> mientras que países como Colombia, a la misma fecha, por poner un ejemplo, tiene un nivel del 27,34%<sup>5</sup>.

El incremento del impuesto genera la percepción en el exterior de que un dólar colocado en el Ecuador no tiene el mismo valor que uno en otro país, pues aquí al momento de repatriar los fondos deberá descontarse el valor del impuesto, este fenómeno es lo que hace que en la práctica internacional los créditos se paguen bajo el mecanismo de *gross up*, esto es que el

---

<sup>3</sup> <http://www.eclac.cl/brasil/noticias/noticias/9/32839/sistema tributariosamericalatina.pdf>; Juan Gómez y Ricardo Martner.

<sup>4</sup> Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

<sup>5</sup> Fuente: Instituto de Formación Bancaria de Perú; ASBANC Perú.

prestatario deba remesar al exterior el valor neto de capital e intereses, asumiendo los impuestos internos, impuestos que sin embargo son trasladados a los beneficiarios de créditos.

El incremento del ISD encarecerá los costos del financiamiento externo que puede ser conseguido por entidades financieras nacionales lo que a su vez incrementará el costo del financiamiento para todos los clientes del sistema financiero nacional –incluido los del sistema financiero popular y solidario-, especialmente aquel que se dirige a las pequeñas y medianas empresas que son atendidas precisamente por aquellas instituciones que en mayor medida reciben fondos del exterior para canalizarlo a pequeños emprendimientos, perjudicando en consecuencia a millones de clientes del Sistema Financiero Nacional.

De conformidad con la información con la que cuenta esta entidad, a agosto de 2011, 2.867.954 clientes del sistema financiero controlado por la Superintendencia de Bancos y Seguros han recibido créditos por un monto de 17.106.000.000,00, en tanto que 468.285 clientes de entidades no controladas por la Superintendencia de Bancos y que reportan información a los Burós de Crédito han recibido crédito por un monto de 1.016.007.785,38, del número de clientes antes señalados los que corresponden específicamente al segmento de microfinanzas son:

Tipo de Sistema <sup>6</sup>	No Clientes
Bancos	901.300
Cooperativas reguladas por la SBS	235.884
Sociedades Financieras	65.448
Mutualistas	754
Cooperativas No reguladas por la SBS que reportan a los Burós de Crédito	308.626
ONGs que reportan a los Burós de Crédito	172.349
Total Clientes atendidos	1.684.361

El cuadro anterior refleja la cantidad de clientes en microcrédito, de los cuáles en un buen número de forma directa se verán afectados en el incremento del costo del crédito por efectos de aumento de la tarifa del ISD, que como se ha dejado anotado ya tantas veces se trasladará a beneficiario de financiamiento interno.

Como es conocido, el esfuerzo del Gobierno y también del sector financiero ha venido siendo el incrementar el acceso al crédito a las personas que tienen pequeños emprendimientos, a fin de evitar que sean presa del agio, estos esfuerzos suponen, como se ha venido señalando, esfuerzos incluso de entidades internacionales que canalizan recursos vía créditos para tales fines, sin embargo en la medida que medidas impositivas continúen incrementando el costo del financiamiento externo se darán efectos como el encarecimiento del crédito productivo y/o la reducción del volumen de la oferta crediticia, perjudicando a los demandantes de crédito (especialmente a los pequeños y medianos empresarios), o provocando que la entidad financiera deba asumir altos riesgos financieros por descalce de sus operaciones al captar localmente a corto plazo y prestar a mediano y largo plazo, lo cual desde el punto de vista prudencial es totalmente inconveniente.

De la información del Banco Central del Ecuador se desprende que la deuda externa privada a diciembre de 2007, fecha de implementación del impuesto a la salida de divisas, fue de

---

<sup>6</sup> Fuente: Credit Report C. A.; Datos a agosto 2011.

aproximadamente USD 6.839 millones, mientras que a julio del 2011 esa misma deuda es de 5143 millones de dólares, uno de las causas de la reducción de las líneas de crédito del exterior que, en el caso del Sistema Financiero sirven para canalizar recursos en créditos internos, es el incremento progresivo que ha tenido el impuesto a la salida de divisas.

Se afirma por parte de respetables funcionarios del Estado, que la reforma no tendrá efectos negativos en la producción nacional y que si existen efectos éstos serán pagados por los grupos de altos ingresos en el Ecuador, esto como dejo antes indicado no es acertado.

Como antes se dejó anotado, en materia de facilidades crediticias, los créditos que reciben el Sistema Financiero del país incluido el del sistema popular y solidario se encarecerán y/o el ingreso de divisas por financiamiento del exterior se reducirá. Este fenómeno perjudicará notablemente a los sectores productivos del Ecuador por que los Bancos, las instituciones financieras de la economía popular y solidaria, cooperativas, las sociedades financieras, las mutualistas y otras entidades tenderán a transferir esos costos a todos los clientes de crédito. La grande empresa es posible que pueda sortear de mejor manera la amenaza que supone a su estructura de costos el impuesto a la salida de divisas, sin embargo, este impuesto que como tantas veces se ha dicho afecta a todos los clientes del Sistema Financiero Nacional, perjudicará especialmente al pequeño y mediano empresario que son parte de la economía popular y solidaria, sectores a los que se afirma se busca beneficiar con otra serie de medidas gubernamentales.

Antes ya se indicó que el sistema financiero privado y el sistema financiero popular y solidario no van a absorber el incremento del impuesto, pues éste será trasladado a los clientes, pero adicionalmente, debido al encarecimiento del crédito externo al sector privado, el volumen de este flujo hacia el Ecuador se debilitará, este efecto se trasladará a la economía en su conjunto reduciendo la tasa de crecimiento del PIB a niveles no programados por el Gobierno Nacional e incidirá negativamente en la inflación vía incremento de los costos de los bienes y servicios.

Insistimos en que todos los prestarios del Sistema Financiero, incluidos los del Sistema Financiero Popular y Solidario, en la medida en sus créditos son financiados con líneas del exterior, se verán afectados por el incremento del impuesto a la salida de divisas.

Por otra parte, se sostiene por parte de importantes funcionarios públicos que los sectores productivos y asumimos financieros, no serán afectados por el ISD porque habrá crédito tributario. Tal medida compensatoria no ha funcionado y no funcionará, pues el Estado limitará tal compensación y evitará hacerla efectiva, el proceso, de acuerdo a la experiencia, es largo pero además cuando hay escasez de recursos financieros el retraso será mayor.

Por lo antes señalado, la Asociación se permite solicitar que se reforme el artículo 159 de la Ley para la Equidad Tributaria y que diga:

“Los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros que abandonen el país portando en efectivo hasta una fracción básica desgravada de impuesto a la renta de personas naturales estarán exentos de este impuesto; en lo demás estarán gravados.

Las transferencias realizadas al exterior de hasta 1000 dólares de los Estados Unidos de América, estarán exentas del Impuesto a la Salida de Divisas, recayendo el gravamen sobre lo que supere tal valor. En el caso de que el hecho generador se produzca con la utilización de tarjetas de crédito o de débito no se aplicará esta exención.

Habr  exoneraci3n sobre los pagos realizados al exterior por parte de administradores y operadores de las Zonas Especiales de Desarrollo Econ3mico (ZEDE), tanto por concepto de importaciones de bienes y servicios relacionados con su actividad autorizada, así como para la amortizaci3n de capital e intereses generados sobre créditos que les hayan otorgado instituciones financieras internacionales, con un plazo mayor a un año, para el desarrollo de sus inversiones en el Ecuador. La tasa de interés de dichas operaciones deberá ser inferior a la tasa de interés activa referencial a la fecha del registro del crédito. Se exceptúa de este beneficio los casos en que el crédito haya sido concedido por partes relacionadas, o por una instituci3n financiera constituida o domiciliada en paraísos fiscales, o en jurisdicciones de menor imposici3n.

De igual manera, están exonerados del pago del Impuesto a la Salida de Divisas, los pagos realizados al exterior, por concepto de dividendos distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras domiciliadas en el Ecuador, después del pago del impuesto a la renta, a favor de otras sociedades extranjeras o de personas naturales no residentes en el Ecuador, siempre y cuando, la sociedad o la persona natural -según corresponda- no est  domiciliada en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposici3n. No se aplicará esta exoneraci3n cuando los dividendos se distribuyan a favor de sociedades extranjeras de las cuales, a su vez, sean accionistas las personas naturales o sociedades residentes o domiciliadas en el Ecuador, que son accionistas de la sociedad domiciliada en Ecuador que los distribuye.

**Así también están exonerados los pagos de capital e intereses por concepto de créditos externos que est n debidamente registrados en el Banco Central del Ecuador, siempre que el destino inmediato no sean paraísos fiscales, de conformidad a lo que señale el Servicio de Rentas Internas en la Resoluci3n que emita y publique para este efecto"**

Hago propicia la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideraci3n y estima y suscribo.

Atentamente,

ECON. CÉSAR ROBALINO GONZAGA  
Director Ejecutivo