

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EFFECTOS DE LA TARIFA 0% DE IVA
EN LA ETAPA DE PRODUCCIÓN EN EL ECUADOR.

Rodrigo Vicente Bermeo Andrade

Tesis de grado presentada como requisito
para la obtención del título de Abogado

Quito, 06 de Mayo de 2007

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
COLEGIO DE JURISPRUDENCIA

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

Efectos de la tarifa 0% de IVA
en la etapa de producción en el Ecuador.

Rodrigo Vicente Bermeo Andrade

Dr. Javier Bustos
Director de Tesis y
Miembro del Comité de Tesis

Dr. Fabián Andrade Narváez
Miembro del Comité de Tesis

Dr. Jorge Cevallos Carrera
Miembro del Comité de Tesis

Dr. Fabián Corral Burbano
Decano del Colegio de Jurisprudencia

Quito, de Mayo de 2007

© Derechos de Autor
Rodrigo Vicente Bermeo Andrade
2007

RESUMEN

El impuesto al Valor Agregado (IVA) es un impuesto al consumo que grava a las transferencias de bienes muebles corporales y a las transferencias de servicios. Su característica principal es que grava en cada etapa de producción, en la proporción al valor agregado en la misma, de tal forma que el vendedor cobra un IVA, y tiene derecho a descontar el IVA que pagó en los insumos utilizados para producir los bienes vendidos. La tarifa cero por ciento de IVA, grava a la transferencia de varios bienes y a la prestación de varios servicios, así como a algunos de los insumos destinados a la producción de bienes o servicios gravados con tasa cero.

Sin embargo, la tasa cero tiene varios efectos que convierten al IVA de un impuesto al consumo en un impuesto a la producción. Por ejemplo en el Ecuador, los productores de bienes y servicios no tienen derecho al crédito fiscal, entonces ellos deben asumir el impuesto, sin la posibilidad de transferirlo a la siguiente etapa de producción y al consumidor final. Además la tarifa cero va contra la naturaleza del impuesto como fue creado y como funciona en la mayor parte del mundo, y contraviene a muchos principios constitucionales y generales de tributación. Las consecuencias de la tasa cero del IVA en la producción acarrearán varias distorsiones y desincentivos en los sectores dedicados a la producción, comercialización y prestación de servicios gravados con tasa cero.

ABSTRACT

Value Added Tax (VAT) is a consumption tax that levies on exchanges of goods and services. The main characteristic is that it is levied proportionally on the value added that results from each exchange in the manufacturing phases. The seller charges VAT and has the right to recover the tax paid on the supplies used to manufacture the goods to be sold. VAT's zero-rate, is applied to the exchange of certain goods and services as well as several supplies used to produce zero-rated goods or services.

However, VAT's zero-rate has several various effects that turn VAT from a consumption tax to a manufacturing tax. For example, in Ecuador, the producers of goods and services do not have the right to an input tax credit; therefore, they must bear the tax without the possibility to transfer it to the next manufacturing stage or to the final consumer. The zero-rate goes against the nature of the tax, about how it was created and how it works in most parts of the world, and it infringes many constitutional and tax related principles. The consequences of VAT's zero-rate in manufacturing, carries a range of distortions and disincentives in the manufacturing, commercialization activities and the providers of zero-rated services.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	iv
ABSTRACT	v
TABLA DE CONTENIDO	vi
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1 NOCIONES GENERALES SOBRE EL IVA EN EL ECUADOR	5
1.1 EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	5
1.2 ESTRUCTURA	7
1.2.1 <i>Objeto</i>	7
1.2.2 <i>Hecho generador y base imponible</i>	7
1.2.3 <i>Impacto económico</i>	8
1.2.4 <i>Sujetos</i>	8
1.2.5 <i>Desgravaciones</i>	9
1.3 DETERMINACIÓN	14
1.3.1 <i>Débito Fiscal</i>	14
1.3.2 <i>Crédito Fiscal</i>	14
1.3.3 <i>Método de Cálculo</i>	15
CAPITULO 2 DERECHOS DE DESCUENTO Y DEVOLUCIÓN	18
2.1 CRÉDITO TRIBUTARIO	18
2.1.1 <i>Crédito tributario total</i>	18
2.1.2 <i>Sin derecho a crédito tributario</i>	19
2.1.3 <i>Crédito tributario parcial</i>	21
2.2 DEVOLUCIÓN	24
CAPITULO 3 NATURALEZA DEL IVA Y SU AFECTACIÓN POR LA TARIFA 0%	26
3.1 OBJETO Y SUJETOS	26
3.2 IMPUESTO PLURIFÁSICO	27
3.3 TRASLACIÓN E IMPACTO ECONÓMICO	28
CAPITULO 4 PRINCIPIOS GENERALES DE TRIBUTACIÓN Y DEL IVA	31
4.1 No ACUMULACIÓN	31
4.2 NEUTRALIDAD	33
4.3 TRASLACIÓN	35
4.4 EQUIDAD Y GENERALIDAD	36
4.5 PROPORCIONALIDAD	37
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	43

INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado y un libre mercado de capitales las regulaciones tributarias de los Estados tienen mucha influencia en las decisiones tomadas por los empresarios extranjeros al igual que a los productores nacionales al momento de organizar sus negocios y establecer sus plantas de producción en determinado país o trasladarse a un Estado que provea mayores beneficios a su actividad.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el Ecuador es el impuesto más importante para el presupuesto nacional y ha alcanzado una recaudación de casi US \$2,500 millones, que equivale al 55% del total recaudado por el Servicio de Rentas Internas (SRI) en el año 2006¹. Está regulado por la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI), y se puede resumir como un impuesto de base amplia que grava a las transferencias de bienes y servicios por el valor incorporado en cada una de las etapas de producción y comercialización, y recae indirectamente en el consumidor final.

El Impuesto al Valor Agregado nace en Francia por la necesidad de satisfacer las necesidades recaudatorias que los anteriores impuestos sobre los negocios no lograban y cuyos efectos piramidales podían traer distorsiones en los mercados. El

¹ De Acuerdo a las estadísticas de recaudación del SRI en el año 2006, el total de recaudación fue de US \$4.080 millones de dólares, de los cuales US \$2'251 millones de dólares corresponden al IVA.

impuesto ha evolucionado y se han creado varios organismos encargados de su progreso y muchos autores que controlan su funcionamiento. Sin embargo, en el Ecuador se ha adoptado un sistema ligeramente diferente a lo sugerido por los organismos internacionales y la doctrina, cuyas particularidades son las que acarrearán problemas tanto al consumidor como a los productores e incluso al mismo SRI, por las dificultades en la recaudación derivadas de las distintas peculiaridades del IVA ecuatoriano.

De acuerdo a la Ley de Régimen Tributario Interno, el IVA “grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, y al valor de los servicios prestados...”² Sin embargo, al igual que todo impuesto, tiene ciertas exoneraciones, la más importante para fines de éste estudio es la tasa cero que grava a la importación o transferencia de ciertos bienes y a la prestación de algunos servicios.

En términos generales los bienes gravados con tarifa cero se pueden resumir en: productos alimenticios; productos, implementos y varios insumos agrícolas; medicamentos y algunos de sus insumos; periódicos, revistas, libros; los bienes que se exportan en general; y los introducidos por diplomáticos y pasajeros, entre otros³.

Entre los servicios gravados con tarifa cero encontramos los de transporte; salud; alquiler de inmuebles para vivienda; servicios públicos; servicios de educación; religiosos; funerarios; administrativos prestados por el Estado; servicios financieros; los que se exportan, entre muchos otros⁴.

La fórmula que se ha adoptado para la determinación del IVA es la de “impuesto contra impuesto” o crédito tributario. En este sistema, el sujeto suma los impuestos cobrados en su calidad de agente de percepción por concepto de transferencias o prestación de servicios, y resta la cantidad de IVA pagado como contribuyente por los bienes o servicios utilizados para producir o agregar valor a los bienes transferidos.

² Art. 52 Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI)

³ Art. 55 LRTI

⁴ Art. 56 LRTI

Éste derecho tienen únicamente quienes vendan o presten servicios gravados con la tasa regular de 12%. Sin embargo, se ha diseñado un sistema de devolución del crédito tributario para exportadores⁵, discapacitados⁶ y varios otros organismos⁷.

A nivel internacional, el IVA ha tenido muchos avances, tanto en el ámbito comunitario europeo, y próximamente en la Comunidad Andina con la entrada en vigencia de la Decisión 599. Sin duda, los avances internacionales responden a las experiencias y problemas que se han suscitado con el IVA, y que con el tiempo han logrado solucionarlos. Por efectos de la globalización y la integración de los países, el régimen tributario ecuatoriano necesitará de una reforma, que buscaría solucionar varios de los inconvenientes derivados del IVA.

Uno de los problemas existentes en el Ecuador, es la tarifa cero del Impuesto al Valor Agregado. La tasa cero grava a las exportaciones; a las transferencias de bienes y servicios básicos de consumo masivo como alimentos, salud, habitación, educación, transporte, cultura; y a los proporcionados por sectores sensibles, especialmente la agricultura. El problema radica en que un productor de bienes o servicios gravados con tarifa cero, no tiene el derecho al crédito tributario y por tanto a descontar el IVA pagado en la utilización de bienes y servicios destinados a la producción y comercialización de acuerdo al procedimiento liquidatorio establecido en la ley.

Los efectos derivados de la aplicación de la tarifa cero tienen como consecuencia que el Impuesto al Valor Agregado se transforme en un impuesto a la producción por que los productores de bienes o quienes presten servicios gravados con tarifa cero no tienen derecho al crédito tributario, ni a un sistema de devolución del IVA pagado por los insumos.

Antes de analizar porqué la tarifa cero ha convertido al IVA de un impuesto al consumo en un impuesto a la producción es necesario, en un primer capítulo, aclarar los principios del impuesto, su estructura y sobretodo el funcionamiento práctico en el Ecuador. En el segundo capítulo, entramos a examinar los derechos de descuento y

⁵ Art. 57 y 72 LRTI

⁶ Art. 74 LRTI

⁷ Art. 71 y 73 LRTI

devolución, que conllevan los efectos más importantes contra el productor de bienes o servicios gravados con tarifa cero principalmente en relación al crédito tributario. Luego, en el Capítulo III se estudia cómo la tarifa cero contraviene a la naturaleza del impuesto en relación al objeto, a los sujetos, a las etapas en las que grava el impuesto, y consecuentemente en el impacto económico y la posibilidad de traslación del mismo. Finalmente, en el Capítulo IV, se analiza a la tasa 0% con respecto a los principios generales de la tributación y del IVA, y sus efectos en la etapa de producción.

Los resultados obtenidos responden a un ejercicio práctico de las consecuencias derivadas de la tasa cero de IVA, analizando los elementos tanto doctrinarios, como legales que conforman el impuesto, y además enfocándose hacia donde apuntan las legislaciones modernas, como las Directivas de la Unión Europea, las Decisiones de la Comunidad Andina y recomendaciones de organismos internacionales.

CAPITULO 1 NOCIONES GENERALES SOBRE EL IVA EN EL ECUADOR

Teniendo en cuenta el marco teórico definido en la introducción, en éste capítulo se analiza a la tarifa cero por ciento de IVA y las posibles consecuencias derivadas en los factores de producción. En capítulos posteriores retomaremos el estudio de otros elementos del IVA que acarrear mayores efectos en la producción y que merecen mayor detenimiento. El objetivo de estudiar a la tasa cero de IVA en concordancia con la naturaleza del Impuesto al Valor Agregado, es demostrar cómo además de contravenir a la esencia del IVA, se derivan resultados perjudiciales para el sector productivo nacional.

1.1 El Impuesto al Valor Agregado

La definición más completa de Impuesto al Valor Agregado es la de MANUEL DE JUANO que lo define como “un impuesto que, recayendo sobre el consumidor final, que es quien en definitiva lo paga a través de sus consumos, ha de ser ingresado al fisco por cada una de las etapas del proceso económico de producción, distribución y comercialización, en proporción al valor que cada una de ellas incorpora al producto”⁸

⁸ M. DE JUANO, *Tributación sobre el valor agregado (IVA)*, Buenos Aires, Edit. Víctor P. de Zavalía, 1975, p

De esta definición podemos destacar que el impuesto es un impuesto indirecto al consumo. El impuesto grava al gasto, y es el consumidor final quien debe pagarlo. Sin embargo, el importe derivado del IVA lo recibe la Administración Tributaria de parte del contribuyente, en proporción al valor que le haya agregado en su determinada etapa de producción o comercialización. De ésta definición, además podemos concluir al igual que VILLEGAS, que se trata de un “Impuesto de etapas múltiples no acumulativo”

Análogamente, el INTERNATIONAL TAX DIALOGUE (ITD), ha definido al IVA considerándolo a nivel internacional como “un impuesto de amplia base que grava las ventas de mercancías hasta, al menos, la fase de producción inclusive, con una deducción sistemática de los impuestos cargados sobre los insumos adquiridos, con la eventual excepción de los bienes de capital, frente al impuesto que se adeuda al fisco por las ventas realizadas o servicios prestados”⁹

Ésta definición nos introduce a un nuevo elemento que es la base amplia, es decir que el consumo debe estar gravado en todas sus manifestaciones, preferiblemente sin existir ningún tipo de exenciones o tarifas reducidas. Además se reconoce el sistema de deducción sobre los insumos o crédito tributario, resumiendo al IVA en su parte esencial como “un mecanismo que permita compensar el impuesto pagado por los insumos adquiridos con los impuestos cobrados al realizar una venta o prestar un servicio.”¹⁰

Una vez entendido el significado del IVA, y el fin del legislador al imponer este tributo, es necesario analizar el funcionamiento del mismo, para luego darnos cuenta de las implicaciones de una tasa preferencial.

⁹ ITD, El Impuesto sobre el valor agregado, experiencias y problemática, documento preparado por el personal técnico del FMI, la OCDE y el Banco Mundial para la Conferencia sobre el IVA organizada por el International Tax Dialogue, Roma, 2005, p. 7

¹⁰ ITD, El Impuesto sobre el valor agregado, experiencias y problemática, cit. p. 7

1.2 Estructura

1.2.1 Objeto

El Impuesto al Valor Agregado de acuerdo a la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) grava “al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, y al valor de los servicios prestados...”¹¹ Es decir, el impuesto fue establecido para gravar únicamente sobre el valor añadido en cada una de las etapas de producción y comercialización.

El IVA grava los consumos en su calidad de manifestaciones mediatas de exteriorización de la capacidad contributiva, o como movimientos de riqueza expresada a través de la circulación económica de los bienes.¹² En definitiva, el impuesto se nutre del intercambio de bienes o servicios y se sustenta en la capacidad contributiva de quienes los adquieren, en mayor o en menor cantidad.

1.2.2 Hecho generador y base imponible

De acuerdo a la legislación nacional, en síntesis “El IVA se causa en el momento en que se realiza el acto o se suscribe el contrato que tenga por objeto transferir el dominio de los bienes o la prestación de los servicios...”¹³ y, al momento de su despacho en la aduana en casos de importaciones. La Ley por su parte señala lo que considera transferencias para efectos del impuesto.

La base imponible para calcular el IVA en el Ecuador es el valor total de los bienes o servicios que se transfieran o se presten. Es decir, el precio total que incluirá todos los costos, tributos, y demás gastos legalmente imputables al mismo, de donde se deberá aplicar la tasa para el cálculo del importe, que se verá reflejado en el respectivo comprobante de venta.

¹¹Art. 52 LRTI

¹² H. VILLEGAS, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, Astrea, Buenos Aires, 2005, c. fr. p. 785

¹³ Art. 61 LRTI

1.2.3 Impacto económico

El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto al consumo y por lo tanto quién lo paga es el consumidor final. A pesar de esto, por razones de recaudación no es el consumidor final quien lo paga directamente al SRI, sino que el impuesto se paga por etapas. En cada etapa de valor agregado, el comprador de un bien debe cancelar el valor del tributo al vendedor quien actúa en forma de agente de percepción. El comprador, en caso de no consumir el bien, tiene derecho a crédito tributario que lo utilizará al momento de recaudar el impuesto cuando venda el producto elaborado. Finalmente, cuando el producto es adquirido para el consumo, el consumidor final debe cancelar la totalidad del IVA al vendedor, quién aplica las reglas de determinación del importe y transfiere el saldo adeudado al ente recaudador.

La incidencia es uno de los principales criterios de clasificación de un impuesto en directo o indirecto. En este caso tenemos a diferentes personas con la calidad de contribuyente y de deudor, por lo que estamos frente a un impuesto indirecto. En la práctica por efectos de la traslación puede existir una incidencia económica distinta a la de su naturaleza, sin embargo, se mantiene la posición de que el impuesto al valor agregado repercute en el consumidor final.

1.2.4 Sujetos

En éste acápite consideraremos como sujetos a todos quienes de una u otra forma participan en el funcionamiento del impuesto al valor agregado, según lo señalado por la legislación y por la doctrina.

De acuerdo al artículo 23 del Código Tributario el sujeto activo, acreedor del impuesto es el Estado, por medio de la administración del Servicio de Rentas Internas (SRI).

El artículo 24 del Código Tributario define como sujetos pasivos a quienes están obligados al cumplimiento de la prestación tributaria como contribuyentes o como responsables. Contribuyente es a quien la ley le impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador, y los responsables para efectos de esta investigación son los agentes de retención y agentes de percepción.

De forma general participan como agentes de retención las entidades del sector público y los contribuyentes especiales por el IVA que deben pagar a sus proveedores por sus adquisiciones gravadas. Las retenciones se las realiza en la forma prescrita en la Ley y los reglamentos correspondientes. También son agentes de recepción: las empresas emisoras de tarjetas de crédito, y las empresas de seguros y reaseguros por los pagos relacionados con el IVA, determinados en la Ley.

Intervienen como agentes de percepción quienes habitualmente efectúen transferencias de bienes, presten servicios o realicen importaciones gravadas con una tarifa. De acuerdo al Art. 29.2 del Código Tributario los agentes de percepción están encargados de recaudar tributos y entregarlos al sujeto activo.

El sujeto pasivo tiene la obligación de emitir y entregar al comprador del bien o servicio el comprobante de venta pertinente, con el debido desglose de los impuestos causados de acuerdo al Reglamento de Comprobantes de Venta y Retención.

En el impuesto al valor agregado el obligado al pago del tributo es el consumidor final. VILLEGAS define a los consumidores finales “a ‘quienes destinen bienes o servicios para su uso privado’, y no son sujetos pasivos del IVA”¹⁴ Sin embargo, son ellos quienes deben desembolsar un monto adicional al precio por concepto de IVA, y pagarlo al vendedor, quién a su vez transfiere al Estado en calidad de agente de percepción luego de determinar el importe de acuerdo a las reglas del crédito tributario.

1.2.5 Desgravaciones

A pesar de que el IVA es un impuesto de base amplia la legislación recoge varios tipos de desgravaciones. De acuerdo a ARIAS MINAYA Y PLAZAS VEGA, con respecto a la armonización de tributos indirectos para la Comunidad Andina (CAN), existen dos modalidades de exoneraciones que son la tasa cero, que se encuentra dentro del ámbito del IVA y las exclusiones que no están sujetas al Impuesto¹⁵.

¹⁴ H. VILLEGAS, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 801

¹⁵ L. ARIAS M., M. PLAZAS V., *La armonización tributaria de los impuestos directos en los países de la Comunidad Andina, Elaboración de Recomendaciones y Normativas Sobre Armonización de Tributos Indirectos*. Lima, 2002, pág. 29-30.

En relación a las exclusiones, ARIAS y PLAZAS, consideran que los productos excluidos se encuentran “fuera de la red del impuesto al valor agregado”¹⁶ y por lo tanto, de acuerdo a los principios establecidos para la armonización del IVA en la Comunidad Andina, no se puede solicitar la devolución sobre el impuesto pagado en sus compras. Las exclusiones se pueden dar porque la operación no genera ningún valor agregado, o por la discrecionalidad del legislador, por política fiscal o económica. En el Ecuador las transferencias que no son objeto del impuesto se regulan de acuerdo al Art. 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI):

“Art. 54.- Transferencias que no son objeto del Impuesto.- No se causará el IVA en los siguientes casos:

1. Aportes en especie a sociedades;
2. Adjudicaciones por herencia o por liquidación de sociedades, inclusive de la sociedad conyugal;
3. Ventas de negocios en las que se transfiera el activo y el pasivo;
4. Fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades;
5. Donaciones a entidades del sector público y a instituciones y asociaciones de carácter privado de beneficencia, cultura, educación, investigación, salud o deportivas, legalmente constituidas; y,
6. Cesión de acciones, participaciones sociales y demás títulos valores.”¹⁷

La tasa cero a nivel de la Comunidad Andina, de acuerdo a las recomendaciones y Decisiones para la Armonización de IVA, es la tasa establecida únicamente para las exportaciones, sin embargo en el Ecuador las operaciones gravadas con tarifa cero están reguladas de forma distinta por los artículos 55 y 56 de la LRTI.

De acuerdo al Art. 55 de la LRTI, tendrán tarifa cero las transferencias e importaciones de los siguientes bienes:

- 1.- Productos alimenticios de origen agrícola, avícola, pecuario, apícola, cunícola, bioacuáticos, forestales, carnes en estado natural; y de la pesca que se mantengan en estado natural, es decir, aquellos que no hayan sido objeto de elaboración, proceso o tratamiento que implique modificación de su naturaleza. La sola refrigeración, enfriamiento o congelamiento para conservarlos, el pilado, el desmote, la trituración, la extracción por medios mecánicos o químicos para la elaboración del aceite comestible, el faenamamiento, el cortado y el empaque no se considerarán procesamiento;
- 2.- Leches en estado natural, pasteurizada, homogeneizada o en polvo de producción nacional. Leches maternizadas, proteicos infantiles;

¹⁶ Op cit. p. 30

¹⁷ Art. 54 LRTI.- Transferencias que no son objeto del impuesto.-

3.- Pan, azúcar, panela, sal, manteca, margarina, avena, maicena, fideos, harinas de consumo humano, enlatados nacionales de atún, macarela, sardina y trucha, aceites comestibles, excepto el de oliva;

4.- Semillas certificadas, bulbos, plantas, esquejes y raíces vivas. Harina de pescado y los alimentos balanceados, preparados forrajeros con adición de melaza o azúcar, y otros preparados que se utilizan para la alimentación de animales. Fertilizantes, insecticidas, pesticidas, fungicidas, herbicidas, aceite agrícola utilizado contra la sigatoka negra, antiparasitarios y productos veterinarios así como la materia prima e insumos, importados o adquiridos en el mercado interno, para producirlas;

5.- Tractores de llantas de hasta 200 hp incluyendo los tipo canguro y los que se utiliza en el cultivo del arroz; arados, rastras, surcadores y vertedores; cosechadoras, sembradoras, cortadoras de pasto, bombas de fumigación portables, aspersores y rociadores para equipos de riego;

6.- Medicamentos y drogas de uso humano, de acuerdo con las listas que publicará anualmente, el Ministerio de Salud Pública, así como la materia prima e insumos importados o adquiridos en el mercado interno para producirlas. En el caso de que por cualquier motivo no se realice las publicaciones antes establecidas, registrarán las listas anteriores;

Los envases y etiquetas importados o adquiridos en el mercado local que son utilizados exclusivamente en y la fabricación de medicamentos de uso humano o veterinario.

7.- Papel bond, papel periódico, periódicos, revistas, libros y material complementario que se comercializa conjuntamente con los libros;

8.- Los que se exporten; y,

9.- Los que introduzcan al país:

a) Los diplomáticos extranjeros y funcionarios de organismos internacionales, regionales y subregionales, en los casos que se encuentren liberados de derechos e impuestos;

b) Los pasajeros que ingresen al país, hasta el valor de la franquicia reconocida por la Ley Orgánica de Aduanas y su reglamento;

c) En los casos de donaciones provenientes del exterior que se efectúen en favor de las instituciones del Estado y las de cooperación institucional con instituciones del Estado;

d) Los bienes que, con el carácter de admisión temporal o en tránsito, se introduzcan al país, mientras no sean objeto de nacionalización

Los servicios que gravan con tarifa cero son los que están listados por el Art. 56 de la Ley de Régimen Tributario Interno a partir del segundo inciso:

1.- Los de transporte de pasajeros y carga: fluvial, marítimo y terrestre, así como los de transporte aéreo internacional de carga y el transporte aéreo de carga desde y hacia la provincia de Galápagos;

2.- Los de salud;

- 3.- Los de alquiler o arrendamiento de inmuebles destinados, exclusivamente, para vivienda, en las condiciones que se establezca en el reglamento;
- 4.- Los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y los de recolección de basura;
- 5.- Los de educación;
- 6.- Los de guarderías infantiles y de hogares de ancianos;
- 7.- Los religiosos;
- 8.- Los de impresión de libros;
- 9.- Los funerarios;
- 10.- Los administrativos prestados por el Estado y las entidades del sector público por lo que se deba pagar un precio o una tasa tales como los servicios que presta el Registro Civil, otorgamiento de licencias, registros, permisos y otros;
- 11.- Los espectáculos públicos;
- 12.- Los financieros y bursátiles prestados por las entidades legalmente autorizadas para prestar los mismos;
- 13.- La transferencia de títulos valores;
- 14.- Los que se exporten, inclusive los de turismo receptivo;
Los contratos o paquetes de turismo receptivo, pagados dentro o fuera del país, no causarán el impuesto al valor agregado, puesto que en su valor total estará comprendido el impuesto que debe cancelar el operador a los prestadores de los correspondientes servicios;
- 15.- Los prestados por profesionales con título de instrucción superior hasta un monto de cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América por cada caso entendido;
- 16.- El peaje que se cobra por la utilización de las carreteras;
- 17.- Los sistemas de lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y Fe y Alegría;
- 18.- Los de aero fumigación;
- 19.- Los prestados personalmente por los artesanos; y,
- 20.- Los de refrigeración, enfriamiento y congelamiento para conservar los bienes alimenticios mencionados en el numeral 1 del artículo 55 de esta Ley, y en general todos los productos perecibles, que se exporten así como los de faenamiento, cortado, pilado, trituración y, la extracción por medios mecánicos o químicos para elaborar aceites comestibles.

La tasa cero fue introducida inicialmente en el Reino Unido, con el fin de diferenciarlo de una exención común. El GLOBAL INVESTOR GLOSSARY, un glosario británico de términos financieros define a la tasa cero como: “Un término relacionado al impuesto al Valor Agregado (IVA).- Se refiere a bienes (por ejemplo, alimentos y libros) que gravan impuesto pero a una tarifa cero. La importancia de esta tarifa es que empresas que venden dichos bienes reclaman la devolución del impuesto

pagado (el IVA pagado a sus proveedores). Empresas que proveen bienes y servicios exentos de IVA (por ejemplo, estampillas y servicios postales) no tienen la capacidad de reclamar el impuesto pagado.”¹⁸

Es decir, la intención de los ingleses era diferenciar a una exención de una tasa cero, otorgando el derecho a la devolución de los impuestos pagados a los productores de bienes y servicios gravados con tasa cero, y esto lo reconfirma el Diálogo Fiscal Internacional ITD: “la exención difiere de la tasa cero por cuanto, si bien tampoco se carga el impuesto sobre la venta, no se admite el crédito por el impuesto que grava los insumos, de modo que no hay devolución”¹⁹

En el último congreso del ITD sobre IVA se aconseja que los países adopten un modelo de IVA con una sola tasa, además de la tasa cero para las exportaciones, por efecto de la imposición en destino, con su debido sistema de devolución.

Adicionalmente, las recomendaciones para la armonización de impuestos indirectos en la Comunidad Andina, han reconocido al sistema de la tarifa cero de la forma como fue inicialmente prevista por los ingleses en el sentido de que otorgan el derecho a la devolución del impuesto pagado en las compras. Además señalan que es necesario mantener una tasa única para el impuesto, con excepción de las exportaciones, y reducir poco a poco las exoneraciones²⁰.

En el Ecuador parecería ser que se forzó esta figura para reservarse la posibilidad de gravar los bienes que hoy tienen tarifa cero con una tarifa más alta sin necesidad de una reforma legal, sino una simple fijación de una nueva tasa. El efecto práctico en el Ecuador consiste en que los productores o comercializadores de bienes y prestadores de servicios gravados con tarifa cero, al ser objeto del impuesto deben

¹⁸ Zero Rated.- A term relating to value added tax (VAT). It refers to goods (for example, food and books) which are taxable but at a zero rate. The significance of this rating is that businesses selling such goods may claim back their input tax (the VAT which they have paid to their suppliers). Businesses which provide goods and services which are VAT exempt (for example, stamps and postal services) are not able to reclaim input tax. GLOBAL INVESTOR GLOSSARY, Zero rated, www.finance-glossary.com, Reino Unido, 2007

¹⁹ ITD, El Impuesto sobre el valor agregado, experiencias y problemática, cit. p. 8

²⁰ La Decisión 599 de la CAN, establece en el Art. 23, los únicos bienes que podrán ser excluidos del impuesto y en el Art., 25 los servicios que pueden ser excluidos del impuesto. Sin embargo, el Art. 19 otorga la posibilidad de establecer una tarifa diferenciada no menor al 70% de la tarifa general, en contradicción de la doctrina, recomendaciones, y legislaciones de IVA modernas.

cumplir con todas las obligaciones frente a la Administración Tributaria, cosa que no ocurriría si se tratara de exclusiones.

1.3 Determinación

De acuerdo a PLAZAS VEGA, el método de determinación del impuesto al valor agregado es el llamado “impuesto contra impuesto”. Donde el impuesto al valor agregado es “igual a la diferencia entre el impuesto que grava a las ventas y el impuesto pagado por las compras”²¹. Este procedimiento de liquidación nos lleva a analizar los dos elementos esenciales para obtener el importe final: el débito fiscal y el crédito fiscal.

1.3.1 Débito Fiscal

En la práctica, calcular el impuesto a pagar en el Ecuador, primero es necesario calcular el débito fiscal. “En líneas generales significa la aplicación de la alícuota sobre el precio gravable”²² de las ventas. Sin embargo, para calcular este importe, es necesario hacerlo de las ventas netas, es decir el total de las ventas menos las devoluciones²³.

En la práctica y en términos sencillos, el débito fiscal se compone del IVA cobrado por el contribuyente en las ventas de bienes o en la prestación de servicios.

1.3.2 Crédito Fiscal

El carácter esencial del IVA es ser un impuesto de etapas múltiples no acumulativo. Por esta razón, una vez calculado el débito fiscal, es necesario restar de él el IVA pagado en los costos derivados de la producción de los bienes vendidos o servicios prestados. Es importante tomar en cuenta que no todo costo constituye crédito tributario sino únicamente el impuesto pagado en las compras o importaciones “en la medida en que se vinculen con las operaciones gravadas, cualquiera que fuera la etapa de su aplicación.”²⁴ Sin embargo, existen varias reglas para determinar el crédito fiscal, especificadas en el Art. 66 de la LRTI, que se profundizarán en el siguiente Capítulo.

²¹ M. PLAZAS V., *El impuesto al valor agregado IVA*, Temis S.A., Bogotá, 1998, p. 52

²² H. VILLEGAS, *Curso de finanzas...* cit. p. 806

²³ EL CONTADOR, *Impuesto al Valor Agregado Parte II*, en boletín N°. 89, 2003 p. 15

²⁴ H. VILLEGAS, *Curso de finanzas...* cit. p. 807

Finalmente, para calcular la obligación tributaria se debe restar el débito tributario menos el crédito tributario. Si el crédito es mayor al débito fiscal, entonces existe un saldo a favor del contribuyente, que se compensa en la siguiente declaración de acuerdo al Art. 69 LRTI.

Para este proceso, en el sistema ecuatoriano existe una particularidad en cuanto a un derecho total o parcial al crédito tributario, dependiendo de la tarifa de IVA a la que sus ventas son gravadas, determinado por el Factor de Proporcionalidad.

Antes de establecer el monto del crédito fiscal, se calcula si el contribuyente ha realizado ventas de bienes con tarifa 0% para determinar si tiene derecho a la totalidad o a una parte del crédito fiscal. El factor de proporcionalidad²⁵ en términos generales se obtiene dividiendo las ventas con tarifa 12% para el total de ventas (véase la fórmula). Luego se multiplica este coeficiente por el crédito fiscal (conforme está descrito en el párrafo anterior), y se determina el crédito tributario que se puede descontar del débito tributario y por tanto el importe a pagar o saldo a favor.

$$\text{Factor de Proporcionalidad} = \frac{\text{Ventas con Tarifa 12\% (sin activos fijos)} + \text{Exportaciones}}{\text{Ventas Totales (sin activos fijos)} + \text{Exportaciones}}$$

El monto del crédito tributario se puede determinar de acuerdo a la contabilidad si se tienen claramente identificados los registros gravados con tarifa 12% y 0% o mediante el factor de proporcionalidad.

1.3.3 Método de Cálculo

Como ejemplo tomaremos a producción de sillas metálicas y las diferentes etapas de producción que gravan con tarifa regular. Para el supuesto, el proceso inicia con la etapa de importación del metal en bruto, luego existe un productor de tubos y hojas metálicas, un fabricante de las sillas, y finalmente el consumidor. En el siguiente

²⁵ Ventas con tarifa 12% + Exportaciones respecto del total.- Sume las ventas netas gravadas con tarifa 12% (sin incluir activos fijos) más las exportaciones de bienes y servicios, y este resultado divida para el total de ventas y exportaciones sin incluir activos fijos. El resultado será un número decimal (0,xxx), no un porcentaje.

cuadro sugerido por ARIAS y PLAZAS²⁶ podemos calcular el impuesto en las diferentes etapas:

Etapa:	Importador	Productor Mat. Prima	Productor Sillas	Consumidor
Ventas (sin IVA)	\$ 100.00	\$ 150.00	\$ 300.00	
Compras (sin IVA)	\$ 50.00	\$ 100.00	\$ 150.00	\$ 300.00
IVA sobre ventas	\$ 12.00	\$ 18.00	\$ 36.00	
Crédito fiscal sobre compras	\$ 6.00	\$ 12.00	\$ 18.00	
Pago neto del IVA	\$ 12.00	\$ 6.00	\$ 18.00	\$ 36.00

En la primera etapa de importación, se compran bienes por \$50.00 y se paga en la aduana el IVA que equivale a \$6.00 dólares, luego se vende en \$100.00 y se cobra \$12.00 de IVA, por lo que aplica el crédito tributario y se paga \$6.00 al SRI, es decir \$12 en total. El importador genera \$50 líquidos de utilidades.

En la segunda etapa el productor de tubos y hojas adquiere el metal en \$100.00 y paga \$12.00 de IVA, da valor agregado al metal y lo convierte en tubos y hojas que a su vez las vende en \$150.00 por lo que cobra \$18.00 de IVA. Aplica el crédito tributario, \$18 que cobró, menos \$12 que pagó y deposita \$6 en el SRI. Este productor tiene una ganancia líquida de \$50.00

El productor de sillas en la tercera etapa compra tubos y hojas metálicas en \$150.00, pagando \$18 dólares adicionales de IVA. Vende las sillas metálicas en \$300 dólares y cobra \$36 de IVA, menos los \$18 que pagó por sus insumos, entonces paga \$18 más. Su utilidad es de \$150.

El consumidor adquiere las sillas para su casa en \$300 + \$36 de IVA. Por ser consumidor final no tiene derecho a crédito tributario, por lo que asume el 100% del IVA, equivalente a \$36.

La Administración Tributaria recauda en cada etapa el 12% de IVA sobre el valor añadido por cada productor: \$6 en la importación, \$6 en la venta de materia

²⁶ L. ARIAS M., M. PLAZAS V., La armonización tributaria de los impuestos directos en los países de la Comunidad Andina...pág. 31.

prima, \$6 en la venta de tubos y \$18 en la venta del producto terminado, es decir un total de \$36 dólares, igual al monto pagado por el consumidor final.

CAPITULO 2 DERECHOS DE DESCUENTO Y DEVOLUCIÓN

2.1 Crédito Tributario

El crédito tributario es la figura más importante en la esencia del IVA que reúne a cada uno de los elementos y principios que lo integran. El crédito tributario es el paso substancial en el proceso de liquidación del IVA y consiste en la deducción que el sujeto pasivo del IVA puede realizar del valor a pagar del impuesto.

Como ha sido señalado anteriormente, el importe del IVA se calcula restando el impuesto cobrado por las ventas (débito fiscal), del impuesto pagado en la compra de los insumos (crédito tributario) de acuerdo a las reglas establecidas por la legislación.

La legislación nacional regula el derecho al uso del crédito tributario reconociendo diferentes situaciones:

2.1.1 Crédito tributario total

De acuerdo al Art. 66 LRTI, en el primer numeral, tienen derecho a la totalidad del crédito tributario los sujetos pasivos que se dediquen a la²⁷:

²⁷ Art. 66 LRTI 1.- Los sujetos pasivos del impuesto al valor agregado IVA, que se dediquen a: la producción o comercialización de bienes para el mercado interno gravados con tarifa doce por ciento (12%), a la prestación de servicios gravados con tarifa doce por ciento (12%), o a la exportación de bienes y servicios, tendrán derecho al crédito tributario por la totalidad del IVA, pagado en las

- Comercialización de bienes o prestación de servicios gravados con tarifa 12%,
- Exportación de bienes y servicios.

Estas personas tienen derecho a utilizar como crédito tributario el IVA pagado por la adquisición local o por la importación de:

- Bienes que pasen a formar parte de su activo fijo,
- Bienes, materias primas, insumos y servicios utilizados para la producción y comercialización de los bienes o servicios gravados con tasa 12%.

Continuando con el ejemplo del proceso de producción de sillas, por la adquisición local de la materia prima, que corresponde a tubos y hojas metálicas para su producción se pagó \$18 dólares. Por tratarse de ventas de bienes gravados con tarifa 12%, el productor tiene derecho a la totalidad del crédito tributario.

Tal como señala la doctrina, el crédito tributario corresponde a uno de los pilares del IVA, que “permite que los distintos actores económicos que participan en el proceso de producción y comercialización del bien se beneficien con un crédito a su favor (Crédito Tributario) por el porcentaje que no represente el valor añadido generado en esa etapa.”²⁸

2.1.2 Sin derecho a crédito tributario

El Art. 66 de la LRTI inc. 9º no da derecho al crédito tributario por el IVA pagado a quienes produzcan o vendan bienes o presten servicios gravados con tarifa cero²⁹:

adquisiciones locales o importaciones de los bienes que pasen a formar parte de su activo fijo; o de los bienes, de las materias primas o insumos y de los servicios necesarios para la producción y comercialización de dichos bienes y servicios;

²⁸ S. VALLEJO A., Régimen Tributario y de Aduanas, UTPL, 2005, p.247

²⁹ Art. 66 inc. 9º.- No tienen derecho a crédito tributario por el IVA pagado:

las adquisiciones locales e importaciones de bienes o utilización de servicios realizados por los sujetos pasivos que produzcan o vendan bienes o presten servicios gravados en su totalidad con tarifa cero; y, las adquisiciones o importaciones de activos fijos de los sujetos que produzcan o vendan bienes o presten servicios gravados en su totalidad con tarifa cero.

- En la adquisición o importación de bienes, materias primas, insumos y servicios utilizados para la producción y comercialización.
- En la adquisición de bienes que formen parte de su activo fijo.

Finalmente, en el último inciso señala que “como regla de aplicación general y obligatoria, se tendrá derecho a crédito tributario por el IVA pagado en la utilización de bienes y servicios gravados con este impuesto, siempre que tales bienes y servicios se destinen a la producción y comercialización de otros bienes y servicios gravados”

De esta forma, un productor de aceites comestibles, por ejemplo el aceite de maíz, contrata servicios profesionales de técnicos agrónomos que le facturan IVA, compra envases, etiquetas, y demás insumos y materias primas, e importa maquinaria que pasa a ser parte de su activo fijo para procesar al maíz y extraer su aceite. Vende el producto terminado, aceite de maíz, que grava con tarifa cero de acuerdo al Art. 55.2 de la LRTI, por lo tanto no tiene derecho al crédito fiscal por el IVA pagado en insumos, servicios, y bienes que forman parte del activo fijo, por lo que lo debe asumir personalmente o transferirlo al precio de venta del aceite.

En dichas circunstancias se aplica la ‘regla de tope’ que consiste en que el sujeto no puede computar ningún crédito fiscal por las compras de insumos relacionados a las operaciones exentas o gravadas con tasa cero.³⁰

Tampoco existe derecho a crédito tributario si el IVA ya ha sido reembolsado de cualquier forma.³¹, ni por el IVA pagado en los bienes adquiridos que sean consumidos y que no puedan contabilizarse como parte de los costos³². Es evidente puesto que en el primer caso existe ya una devolución del IVA pagado, y en el segundo, los bienes no sirven para la producción o para dar valor agregado a un nuevo bien, por lo que al ser “consumidos” y el IVA grava al consumo, esa persona deberá cancelar el valor completo.

³⁰ S. RIVERO, *Impuesto al valor agregado: manual práctico*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 4

³¹ Art. 147.3 REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA LRTI

³² EDICIONES LEGALES, *Régimen Tributario Ecuatoriano Tomo III*, 6ta Edición, 1998, p. 228

2.1.3 Crédito tributario parcial

Consecuentemente, si existe alguien que vende bienes o presta servicios gravados en parte con tarifa cero y en parte con tarifa 12%, tiene derecho al crédito tributario únicamente en proporción a las ventas de bienes gravados con tarifa doce³³. El contribuyente está obligado a utilizar una fórmula del factor proporcional para determinar el porcentaje del crédito tributario que puede deducirse.

Por ejemplo, un productor de envases de vidrio como CRISTALERÍA DEL ECUADOR S.A. CRIDESA. CRIDESA vende envases para bebidas, cervezas, productos farmacéuticos, entre otras. Los envases para cervezas están gravados con tarifa regular de 12% mientras que los envases para medicamentos gravan con tarifa cero.

Suponiendo que CRIDESA no tiene exportaciones, y que vende \$200,000.00 en envases para cervezas y \$300,000.00 en envases para productos médicos, entonces el factor de proporcionalidad se calcula en base a la fórmula previamente establecida³⁴ de tal manera que:

$$\frac{\$200,000.00(\text{ventas } 12\%) + \$0.00(\text{exp})}{\$200,000.00 + \$300,000.00(\text{ventas totales}) + \$0.00(\text{exp})} = 0.400$$

CRIDESA ha pagado un total de \$250,000.00 más \$30,000.00 de IVA por los insumos. De acuerdo al factor de proporcionalidad tiene un crédito tributario parcial que corresponde únicamente al 40% por lo que se puede descontar tan solo \$12,000.00 y debe tomar otras medidas con respecto a los \$18,000.00 restantes.

³³ Art. 66.2 LRTI.- Los sujetos pasivos del IVA que se dediquen a la producción, comercialización de bienes o a la prestación de servicios que en parte estén gravados con tarifa cero por ciento (0%) y en parte con tarifa doce por ciento (12%) tendrán derecho a un crédito tributario, cuyo uso se sujetará a las siguientes disposiciones:

- a) Por la parte proporcional del IVA pagado en la adquisición local o importación de bienes que pasen a formar parte del activo fijo;
- b) Por la parte proporcional del IVA pagado en la adquisición de bienes, de materias primas, insumos y por la utilización de servicios;
- c) La proporción del IVA pagado en compras de bienes o de servicios susceptibles de ser utilizado mensualmente como crédito tributario se establecerá relacionando las ventas gravadas con tarifa doce por ciento (12%) y las ventas gravadas con tarifa cero por ciento (0%) y exportaciones del mismo mes.

³⁴ $\text{Factor de Proporcionalidad} = \frac{\text{Ventas con Tarifa } 12\%(\text{sin activos fijos}) + \text{Exportaciones}}{\text{Ventas Totales}(\text{sin activos fijos}) + \text{Exportaciones}}$

Es aquí, con respecto al crédito tributario, donde se acomete contra los productores nacionales y se les obliga, de acuerdo al reglamento a cargar el IVA pagado en adquisición de activos fijos al costo de los bienes, y a cargar al gasto el IVA pagado por la adquisición de insumos, degenerando al IVA en un impuesto a la producción.

VILLEGAS afirma que “si el gravamen estuviera constituido por el débito fiscal (sin la deducción del crédito fiscal), dicho gravamen sería acumulativo, en cascada o piramidal. Es justamente la resta del crédito fiscal lo que hace que en definitiva, cada etapa pague por el valor agregado al bien, siendo esta circunstancia la que da el nombre al impuesto y lo transforma en no acumulativo”³⁵

De tal forma que el productor se ve obligado a pagar el IVA generado en las etapas anteriores a la suya, y a asumirlo como gasto o acumularlo al precio, modificando la base imponible y por consecuencia transformando al impuesto en acumulativo.

En el 2º Congreso Internacional de Tributación, WILSON RUALES, asesor tributario del SRI, indicó que “existen empresarios ecuatorianos que al no tener la posibilidad de vender con la tarifa del 12 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), no pueden hacer uso del crédito tributario.”³⁶

El Diálogo Fiscal Internacional ITD, ha concluido que “dado que el IVA se aplica en cada etapa de la cadena de producción, a fin de garantizar que se limite a gravar únicamente al consumo, es preciso que se admita el crédito total del impuesto pagado por los insumos y que no haya interrupciones en la cadena del IVA. La exención de los insumos provoca tales interrupciones.”³⁷

El IVA deja de gravar únicamente al consumo, y sus efectos económicos recaen directamente en los productores, que se ven obligados a tomar decisiones extremas como una integración vertical de empresas, o a cargar el impuesto al precio generando una interrupción a la cadena y un impuesto de cascada, o incluso, deben a asumir el

³⁵ H. VILLEGAS, Curso de finanzas...cit. p. 807

³⁶ DIARIO LA HORA, Falta de reforma tributaria perjudica a productores nacionales...

³⁷ ITD, El Impuesto sobre el valor agregado, experiencias y problemática..., cit. p. 7

impuesto para no perder competitividad, de manera que el sector productivo del país queda desincentivado.

Utilizando el método de cálculo del IVA, podemos ver los efectos de una tarifa cero en la etapa de producción. Para el ejemplo, volvemos al caso de los productores de aceite comestible de maíz.

Etapa: (todo grava 12%)	Proveedores	Productor Aceite	Productor Chifles	Consumidor
Ventas 0%(sin IVA)				
Ventas 12%(sin IVA)	\$ 300.00	\$ 450.00	\$ 675.00	
Compras 0% (sin IVA)				
Compras 12% (sin IVA)		\$ 300.00	\$ 450.00	\$ 675.00
IVA sobre ventas	\$ 36.00	\$ 54.00	\$ 81.00	
Crédito fiscal sobre compras	\$ -	\$ 36.00	\$ 54.00	
Pago neto del IVA	\$ 36.00	\$ 18.00	\$ 27.00	\$ 81.00
Ganancia 50%		\$ 150.00	\$ 225.00	
				\$ 756.00

En la tabla anterior se puede ver como funcionaría el impuesto en caso de que todas las transacciones graven IVA. El productor de aceite compra sus insumos por \$300, aporta un 50% adicional de valor agregado, y vende el producto terminado a \$450, es decir obtiene una ganancia líquida de \$150.00 dado que opera el crédito fiscal y no hay problema en los impuestos pagados. En la siguiente etapa calculamos un incremento en el valor agregado también de un 50%. Un supuesto productor de chifles utiliza aceite de maíz para freírlos que compra a \$450 + \$54 de IVA, vende el producto terminado a \$675 + \$81 de IVA y gana el 50% adicional al costo: \$225. El consumidor paga un total de \$756.00

La existencia de la tasa cero obliga a que el productor de aceite reorganice su funcionamiento para poder mantener la ganancia de \$150. Sin duda varios de sus insumos también gravan tarifa cero, pero de todas maneras paga \$30 de IVA a sus proveedores, del que no tiene derecho a crédito tributario. En consecuencia debe subir el precio de venta a \$480 dólares.

Etapa: (todo grava 12%)	Proveedores	Productor Aceite	Productor Chifles	Consumidor
Ventas 0%(sin IVA)	\$ 50.00	\$ 480.00		
Ventas 12%(sin IVA)	\$ 250.00		\$ 705.00	
Compras 0% (sin IVA)		\$ 50.00	\$ 480.00	
Compras 12% (sin IVA)		\$ 250.00		\$ 705.00
IVA sobre ventas	\$ 30.00	\$ -	\$ 84.60	
Crédito fiscal sobre compras	\$ -	\$ -	\$ -	
Pago neto del IVA	\$ 30.00	\$ -	\$ 84.60	\$ 84.60
Ganancia 50%		\$ 150.00	\$ 225.00	
				\$ 789.60

El producto es mucho más caro en la siguiente etapa, y el productor de chifles tiene costos más altos, por lo que deberá subir el precio para mantener una ganancia de \$225 al igual que en el supuesto anterior. El consumidor paga un mayor precio y por lo tanto un mayor impuesto, para el presente caso la diferencia es de \$33.60

Si el productor quisiera mantener la competitividad, no puede subir el precio de sus productos y tiene que asumir el impuesto pagado por sus insumos, degenerando al IVA en un impuesto a la producción.

De acuerdo al DR. SANDRO VALLEJO el fundamento del crédito tributario es “que no se produzca un impuesto en cascada, no se afecte inequitativamente a los actores económicos, que no se violente el principio de generalidad, se mantenga en lo posible una neutralidad tributaria y no se violente el principio de capacidad contributiva.”³⁸ VALLEJO concluye que si los efectos buscados por la figura no se dan, el sistema funciona mal, tal como ocurre en el Ecuador.

2.2 Devolución

La única tasa cero aceptada a nivel internacional es la que grava a las exportaciones debido al principio de destino. La mayor parte de la doctrina, así como la legislación comunitaria Andina y Europea, coinciden en que las exportaciones deben tener un régimen de tasa cero.

³⁸ S. VALLEJO A., Régimen Tributario y de Aduanas, UTPL, 2005, p.247

Esta situación especial, no tiene los mismos problemas en la producción, como la tasa cero en el resto de productores. Esto es debido a que existe un método de devolución del IVA pagado con respecto a los insumos utilizados para la producción de bienes o servicios exportados.

En las legislaciones en las que existe una tasa cero, diferente de la de los exportadores, existe siempre un método de devolución del IVA pagado en la compra de insumos, y de esa forma, ese impuesto no se carga en el precio a través de las diferentes etapas de producción.

En general, el propósito de establecer una tasa cero, es “permitir la recuperación del impuesto tributado en las etapas anteriores sin limitaciones tales como la regla de tope”³⁹, sin embargo, el DR. ENRIQUE J. REIG, se opone debido a que es necesaria una aplicación coherente de la tasa cero, eliminando la regla de tope y por lo tanto asegurando que se permita “en todos los casos el recupero del impuesto pagado por los insumos”⁴⁰

WILSON RUALES en sus declaraciones a Diario la Hora afirma que “las industrias ecuatorianas que producen medicinas, en algún momento del proceso, ya sea por importaciones o adquisiciones, deben pagar el IVA, sin tener ninguna posibilidad de reducirlo”⁴¹, ya que no existe un sistema de devolución ni derecho a crédito tributario.

³⁹ ILADT, Efectos Económicos y Sociales del Impuesto al Valor Agregado...

⁴⁰ ILADT, Op. cit.

⁴¹ DIARIO LA HORA, Falta de reforma tributaria perjudica a productores nacionales...

CAPITULO 3 NATURALEZA DEL IVA Y SU AFECTACIÓN POR LA TARIFA 0%

La tasa cero, ha desnaturalizado al Impuesto al Valor Agregado como ha sido concebido a nivel nacional e internacional. Dicha desnaturalización ha causado perjuicios económicos al sector de la producción en relación a los siguientes elementos que componen al IVA:

3.1 Objeto y Sujetos

En relación al objeto señalado en la Ley, la intención es gravar a las transferencias de bienes o prestación de servicios en todas sus etapas. El impuesto es pagado al fisco por la cadena de contribuyentes en proporción al valor incorporado al bien, finalmente quién asume el importe total es el consumidor, y el monto de ese impuesto coincide con el total pagado por los contribuyentes en cada etapa. El objeto es claro, grava todas las etapas de producción, pero cuando se trata de bienes con tarifa cero, no existe un gravamen en una de las etapas. En los ejemplos anteriormente expuestos se ha visto como el IVA grava según el valor que se le ha agregado en cada etapa de importación de materia prima, industrialización de materia prima, producción de bienes y comercialización.

En lo referente a la causa o al propósito del impuesto, al tratarse de un impuesto indirecto, es evidente que la intención del legislador fue gravar a la expresión de riqueza traducida en gasto o consumo. La tarifa cero, grava a la producción en la medida en que el productor de bienes gravados con tarifa cero no tiene derecho a crédito tributario ni un sistema de devolución del impuesto pagado por los insumos utilizados en la producción del bien.

El sujeto pasivo del impuesto es el contribuyente en proporción al valor agregado en la etapa que le corresponde. El fisco recibe el valor total del impuesto una vez que el bien sea adquirido para consumo final. En este caso si el bien es adquirido como insumo para agregarle valor, el fisco de todas maneras recibe el pago de la totalidad de ese impuesto sin perjuicio de que el bien haya sido o no consumido por el destinatario. El llamado a soportar el impuesto de acuerdo a la ley es quien consume el bien o servicio, pero por efectos de la tarifa cero, el productor debe asumirlo a pesar de únicamente agregarle valor. Es decir, no es el consumidor final quién entrega el importe al agente de percepción para pagar al fisco, sino que se rompe la cadena y el productor paga de forma directa.

3.2 Impuesto Plurifásico

El IVA, según GARCÍA VIZCAÍNO es un impuesto de etapas múltiples que, “grava aisladamente cada operación, sin considerar el proceso de producción previo a la venta; es decir, el tributo recae sobre todas las etapas por las cuales atraviesa un bien o servicio desde su producción o fabricación hasta la transferencia o prestación del servicio al consumidor final.”⁴² Villegas en el mismo sentido afirma que “como característica esencial del IVA podemos destacar la fragmentación del valor de los bienes que se enajenan y de los servicios que se prestan, para someterlos a impuesto en cada una de las etapas de negociación de dichos bienes y servicios, en forma tal que en la etapa final queda gravado el valor total de ellos”⁴³ Ambos coinciden en que la característica esencial del impuesto es la fragmentación del valor en cada una de las

⁴² C. GARCÍA V., *Derecho Tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 139

⁴³ H. VILLEGAS, *Curso de finanzas...* cit. p. 785

etapas, de tal forma que el importe total recibido por el fisco es independiente de las etapas y coincide con el impuesto pagado por el consumidor final.

El problema de la tarifa 0% de IVA es que no permite que el impuesto grave a todas las fases en la proporción al valor que se le haya añadido. En estos casos, el consumidor asume el impuesto de dos formas: 1) Si adquiere un bien con tasa cero paga el impuesto incurrido por el productor de dicho bien a manera de precio evadiendo la carga impositiva; o 2) Si adquiere un bien que utiliza como insumo uno o mas productos gravados con tasa cero, el productor del bien cargó el impuesto pagado por sus costos al precio, y se calcula el impuesto no solo sobre el valor añadido en dicha etapa sino además sobre el impuesto ya cargado al precio. Así, se rompe la cadena cuando aparece un bien gravado con tarifa cero y se genera un impuesto cuyos principales efectos son piramidales o acumulativos en las etapas posteriores que aportan valor agregado.

De acuerdo a VILLEGAS, “los empresarios o comerciantes situados en niveles distintos son únicamente gravados en proporción al aumento de valor que ellos producen”⁴⁴, sin embargo vemos que no importa en que etapa de la producción aparezca un bien o servicio gravado con tasa cero, el resultado siempre es en contra del productor o comercializador quien tiene que asumir el impuesto total incurrido en todas las etapas anteriores, como si fuera consumidor.

3.3 Traslación e impacto económico

El IVA es un impuesto indirecto trasladable de naturaleza y por mandato legal, sin embargo, al existir bienes y servicios gravados con tasa cero de IVA, ocurre una traslación económica, no deseada del impuesto al consumidor final. De acuerdo al Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno, el IVA pagado por un productor de bienes o prestador de servicios gravados con tarifa cero debe ser cargado a los costos de los insumos y al gasto en caso de activos fijos, sin embargo, el que asume la carga tributaria es el consumidor final, porque el impuesto en definitiva se carga al precio. El productor al no tener derecho a crédito tributario no tiene la posibilidad de

⁴⁴ H. VILLEGAS, Curso de finanzas... cit. p. 782

trasladar legalmente el impuesto al consumidor sino que lo debe asumir o trasladarlo de forma económica.

La incidencia del impuesto al valor agregado, como se ha señalado anteriormente recae sobre el consumidor final, pero es pagada por medio del sujeto pasivo que realiza la transferencia o presta el servicio en calidad de agente de percepción.

Al existir una tasa cero, quién debe asumir el impuesto pagado en la utilización de insumos para producir un bien gravado con dicha tasa, es el productor o comercializador. A pesar de las diferentes menciones de que dicha carga no es asumida por el productor y es acumulada al precio, en otras ocasiones esto no es posible, porque el productor pierde competitividad.

Por ejemplo, una farmacéutica que se dedique a vender drogas de uso humano, gravadas con tasa cero, debe entre otras cosas contratar técnicos, médicos, adquirir químicos, maquinaria, materias primas, y varios otros insumos gravados con tarifa doce. Lo más sencillo sería cargar el impuesto pagado por los insumos al precio de los medicamentos, y no cobrar IVA al venderlos al público. Sin embargo, existe otra farmacéutica, en un país vecino, donde ella es exportadora, por lo que en su país le devuelven todos los impuestos pagados por sus insumos.

Así el consumidor se encuentra frente a un producto nacional que su precio refleja los costos y los impuestos pagados en cada etapa de producción y comercialización, y otro producto importado que su precio refleja únicamente los costos de producción y comercialización del bien ya que es gravado con tarifa cero. De esta forma, el consumidor puede adquirir un producto mucho más barato que el mismo nacional. El precio que paga es menor, pues no incluye ni los impuestos pagados por el productor ni los impuestos acumulados en cada etapa de producción.

El productor ecuatoriano pierde competitividad con respecto a los productores extranjeros, y si quisiera recuperarla debe asumir personalmente el impuesto pagado por sus insumos, sin posibilidad de trasladarlo al consumidor final, reduciendo la utilidad del negocio, por lo que además de pérdida de competitividad existe un

desincentivo para dicho sector, y consecuentemente se genera una violación al principio de neutralidad.

La tarifa cero de IVA obra en contra de la naturaleza del IVA y lo transforma en un impuesto a la producción. El impuesto está destinado al consumo, y es pagada por el contribuyente en cada etapa en la medida en que aporte valor al bien. El fisco recauda el impuesto por etapas, y el total recaudado coincide con el valor cancelado por el consumidor final. La tasa cero convierte al IVA en un impuesto a la producción porque la ley lo trata como consumidor, y le obliga a pagar el impuesto acumulado en todas las etapas anteriores de producción y no únicamente en la etapa correspondiente a su actividad. Peor aún, el productor no tiene la posibilidad de realizar una traslación legal del impuesto al consumidor y debe asumirlo personalmente incluso para no perder competitividad frente a sus pares extranjeros.

CAPITULO 4

PRINCIPIOS GENERALES DE TRIBUTACIÓN Y DEL IVA

En este capítulo veremos como la tarifa cero de IVA repercute directamente en el sector de la producción a la luz de varios de los principios o efectos económicos que forman parte del IVA. La tasa cero distorsiona los principios y su resultado es un detrimento a la producción e indirectamente al consumidor, tal como se expone a continuación.

4.1 No Acumulación

La aparición del IVA en sustitución al Impuesto a las Ventas se da en Francia a partir de 1948 con el propósito de reemplazar a los impuestos sobre el ingreso de los negocios, que tenían un efecto en cascada que acarrearía serias distorsiones en las decisiones económicas⁴⁵.

De ahí que el IVA tenga una naturaleza de impuesto plurifásico que se causa en todas las etapas de producción y comercialización, evitando un impuesto en cascada. Al respecto COSCIANI ha señalado que “El impuesto al valor agregado se paga en todas las etapas de producción pero no tiene efectos acumulativos, pues el objeto de la imposición no es el valor total del bien sino el mayor valor que el producto adquiera en

⁴⁵ ITD, El Impuesto sobre el valor agregado, experiencias y problemática..., cit. p. 8

cada etapa de la producción y distribución, desde la materia prima hasta el producto terminado, y como las sumas de los valores agregados en las diversas etapas del proceso productivo y distributivo corresponden a un importe igual al precio total del bien adquirido por el consumidor, el impuesto permite gravar en distintas oportunidades las cuotas parciales del valor del bien y, en conjunto, el valor total del bien sin omisiones tributarias ni dobles imposiciones.”⁴⁶ La doble imposición ocurre según García “1) en ocasión de la compra por el industrial que los usaba y 2) al integrar el precio de venta imponible.”⁴⁷

La existencia de la tasa cero de IVA, en la forma concebida en el Ecuador, obliga a productores de bienes o servicios gravados con esta tasa a cargar el IVA pagado por la adquisición de insumos, al precio de venta de los bienes elaborados, convirtiéndose así en una doble imposición y un impuesto en cascada. El impuesto pagado no puede ser deducido al no tener derecho a descontar el crédito tributario por lo que ese monto pasa a formar parte del precio en la siguiente etapa. Por lo tanto, se acumula en los impuestos generados en las siguientes etapas de producción que nuevamente gravan con la tarifa general de IVA. De acuerdo a WILSON RUALES, “el costo de producción nacional es incrementada con una parte del IVA” por lo que el sector productivo pierde competitividad con otros productos como los colombianos.⁴⁸

El efecto de impuesto piramidal o en cascada tiene mayores repercusiones cuando encontramos un bien gravado con tarifa cero en una de las etapas iniciales de producción. Se puede tomar como ejemplo el proceso de producción de papas fritas en funda. Tendríamos varias etapas a las que cada una aporta el 20% de valor agregado, y por lo tanto cada una de ellas trabajaría por el mismo porcentaje de utilidades. En la primera etapa nos encontramos con el citado aceite, que su venta no grava IVA. En el cuadro se ve claramente cómo aumenta el IVA de acuerdo al valor agregado en un régimen de tasa 12% y su valor total coincide con el valor pagado por el consumidor. El cuadro también refleja el incremento progresivo del IVA en el régimen actual con

⁴⁶ C. COSCIANI, *El impuesto al Valor Agregado*, Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 12

⁴⁷ C. GARCÍA V., *Derecho Tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 136

⁴⁸ DIARIO LA HORA, *Falta de reforma tributaria perjudica a productores nacionales*, Sección Economía, 29 de junio de 2004

tasa 0% y 12%, que se calcula cada vez sobre el impuesto que se cargó en la primera etapa, el IVA ya no solo sobre el valor agregado sino sobre el impuesto ya causado que pase a ser parte de la nueva base imponible, por lo que se genera el denominado impuesto en cascada que repercute en el total pagado por el consumidor. Si se genera mayor valor agregado, por ejemplo, si las papas fritas se venden en un restaurante o en un hotel, entonces vemos como cada vez el impuesto crece desmesuradamente sin relación al valor agregado.

Etapa	TASA 12%				TASA 0% y 12%			
	Precio	IVA	IVA neto	Crédito	Precio	IVA	IVA neto	Crédito
Producción aceite	\$ 100.00	\$ 12.00	\$ 12.00	\$ 12.00	\$ 112.00	\$ 13.44	\$ 13.44	\$ -
Producción papas fritas	\$ 120.00	\$ 14.40	\$ 2.40	\$ 12.00	\$ 134.40	\$ 16.13	\$ 2.69	\$ 13.44
Etapa mayorista	\$ 144.00	\$ 17.28	\$ 2.88	\$ 14.40	\$ 161.28	\$ 19.35	\$ 3.23	\$ 16.13
Etapa minorista	\$ 172.80	\$ 20.74	\$ 3.46	\$ 17.28	\$ 193.54	\$ 23.22	\$ 3.87	\$ 19.35
Consumidor	\$ 207.36	\$ 24.88	\$	232.24	\$ 232.24	\$ 27.87	\$	260.11

El IVA a la venta de papas fritas en funda debería generar un impuesto equivalente al precio de venta al consumidor, que en este caso sería de \$24.88. Sin embargo, por la existencia de la tasa cero al inicio del proceso de producción y comercialización de papas fritas, el impuesto causado es de \$27.87 más los otros \$12 que pagó el productor del aceite por los insumos, por lo que se revela no solo la calidad de impuesto en cascada, sino la doble imposición causada por la tasa cero.

4.2 Neutralidad

El principio de neutralidad procura “evitar toda interferencia del gravamen en la organización de los negocios”⁴⁹, GARCÍA VIZCAÍNO señala que la forma de lograrlo es al gravar las ventas con alícuotas uniformes y al otorgar el derecho al crédito tributario derivado de la etapa anterior. De acuerdo a las Recomendaciones de las X Jornadas Luso-Hispano Americanas de Derecho Tributario “la neutralidad se consigue mediante la aplicación generalizada y uniforme del impuesto en todas las etapas del ciclo económico”⁵⁰

⁴⁹ C. GARCÍA V., *Derecho Tributario...* p. 143

⁵⁰ ILADT, *Efectos Económicos y Sociales del Impuesto al Valor Agregado*, Recomendaciones de las X JORNADAS LUSO-HISPANO-AMERICANAS, Montevideo, 1984

La tarifa cero de IVA no favorece una aplicación generalizada, ni es uniforme en ciertas etapas de producción en varios sectores como la agricultura, panadería, o transporte, entre otros. El International Tax Dialogue, así como GARCÍA VIZCAÍNO coinciden en que este elemento del IVA, incentiva a las empresas a integrarse de forma vertical⁵¹ hacia productos elaborados para de esa manera reducir el monto a pagar por el IVA pagado que no da derecho a crédito tributario.

Un ejemplo de integración vertical hacia abajo es la empresa ecuatoriana PRONACA, que tiene gastos de producción de insumos alimenticios, estos productos están gravados con tarifa cero por lo que PRONACA no puede descontar su IVA pagado en la producción de tales insumos. Al ampliar sus operaciones, no solo se encarga de la producción de alimentos que gravaría con tasa cero, sino que los combina y forma un producto elaborado que grava 12% de IVA. De esta forma, al vender productos con tarifa regular, tiene derecho a crédito tributario sobre el impuesto pagado en los insumos para producir los alimentos, y sobre el impuesto pagado sobre los insumos para generar el producto elaborado, por lo tanto puede compensarlos con el IVA recaudado en sus ventas.

En el caso de la farmacéutica ecuatoriana que compite contra una de un país vecino, la existencia de la tasa cero y la imposibilidad de utilizar el crédito tributario influye en sus decisiones contraviniendo al principio de neutralidad porque ellas tienen que apuntar a ser más competitivo y por lo tanto al estudiar una planificación fiscal puede resolver el traslado de su planta de producción al extranjero y exportar sus productos al Ecuador. También podría exportar los productos al otro país, y nuevamente importarlos al Ecuador, por lo que claramente se ve la influencia de la tarifa cero y sus distorsiones en la organización de los negocios.

La Comunidad Andina, considera que “es recomendable promover la neutralidad del impuesto tipo valor agregado a fin de no causar distorsiones en la economía”⁵² y por esta razón

⁵¹ ITD, op. cit.p. 9, C. GARCÍA V. op. cit. p. 143

⁵² DECISIÓN 599, CAN, Armonización de aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos tipo valor agregado, Considerandos.

nace la Decisión 599 donde se suprime la tasa cero, con la única excepción de las exportaciones, con el derecho a devolución del IVA pagado en las compras.

4.3 Traslación

La traslación de un impuesto es la posibilidad de transferir la carga impositiva del contribuyente a un tercero. Existen dos tipos de traslación, la traslación legal y la traslación económica de un impuesto. En lo relacionado al IVA, por ejemplo, existe una traslación legal, la misma ley exige al contribuyente que cobre por sus ventas el IVA, y por lo tanto el consumidor final es quien paga el impuesto. Sin embargo, existe la traslación económica que ocurre cuando sin existir una ley que autorice a dicha traslación, el vendedor aumenta el precio del bien, para transferir el impuesto a un tercero.

Lo que ocurre con una tasa cero de IVA es una traslación económica del impuesto. La intención de la ley y del legislador es que el impuesto pagado por los insumos se traslade al consumidor final, para de esa forma evitar una acumulación de impuestos, y que el impuesto pagado responda únicamente al valor agregado en cada etapa de producción. Es decir, el consumidor final es quien debería asumir el total del impuesto causado en todas las etapas de producción, esto es el 12% según la legislación vigente. El valor en este caso e mantiene neutral sin perjuicio del número de etapas por las que ha pasado el producto final. Sin embargo, si una de las etapas no tiene crédito tributario, existe una traslación del impuesto pagado por los insumos al precio de venta a la siguiente etapa, por lo que en las siguientes etapas, el IVA no corresponderá al valor agregado, sino también a otros costos aumentados con el objeto de trasladar un impuesto.

Con respecto a este tema, en las conclusiones derivadas de las III Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, “ha insistido en la absoluta necesidad de implementar el sistema de IVA tarifa 0% perfecto, esto es, que los impuestos repercutidos no pueden ni deben trasladarse a dicha tarifa 0% vía precio.”⁵³

⁵³ INSTITUTO ECUATORIANO DE DERECHO TRIBUTARIO, Conclusiones de las III Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Quito, 2003 www.iedt.org.ec

4.4 Equidad y generalidad

Al principio de equidad se lo conoce como el que busca un fin justo en un impuesto. Generalmente se habla de equidad o injusticia cuando un impuesto es extremadamente alto. Sin embargo, también hay faltas al principio de equidad cuando de alguna u otra manera existe un impuesto que no sea general ni igualitario. Hernán Maldonado, en un artículo publicado en Diario la Hora, al referirse a los productos y servicios gravados con tasa cero, concluye que “son muchas las exoneraciones en bienes y en especial, en servicios, por lo que no es equitativo”⁵⁴

La tasa cero, nació con el fin de no encarecer la canasta básica y con el fin de privilegiar a ciertos sectores sensibles, sin embargo, el impuesto deja de ser equitativo, porque acarrea muchas desventajas a los sectores productivos y eso repercute en el precio y en la competitividad. El fin por lo tanto resulta adverso, ya que de todas maneras se ve un incremento en los precios que afecta indirectamente a los sectores protegidos. Una tasa única, sería un impuesto que grava a la expresión de riqueza como el consumo, en la dimensión y proporción en que éste se realice. De tal forma que una persona rica adquiere mayor cantidad de bienes de primera necesidad que una pobre, y por lo tanto se beneficia de la tasa preferencial en detrimento de los pobres y de las empresas productoras de esos bienes. Esto además constituye una falta al principio de generalidad garantizado en la Constitución, incluso sin tomar en cuenta la capacidad contributiva, como señala la doctrina.

También es contraria al principio de equidad y generalidad la afectación que tiene un determinado sector o actividad que se dedica a la producción o comercialización de bienes o prestación de servicios gravados con tarifa cero frente a otro sector o actividad en la que sus ventas graven con tarifa regular y tengan derecho al crédito tributario. Más aún, puede existir discriminación a diferentes productores de un mismo bien por el uso que el comprador lo da. Un bien puede ser utilizado como un insumo desgravado de otro bien por ejemplo botellas de vidrio para envasar

⁵⁴ H. MALDONADO, *Impuesto al Valor Agregado IVA – Generalidades*, en Diario la Hora.

productos farmacéuticos, y el otro puede ser utilizado como un insumo de un bien gravado, como el mismo envase para embotellar una bebida alcohólica.

4.5 Proporcionalidad

De acuerdo a La Constitución Política del Ecuador, el régimen tributario se regula por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad⁵⁵. Los principios de igualdad y generalidad han sido expuestos en breves rasgos con relación a los otros principios que regulan al IVA.

El principio de proporcionalidad, se encuentra íntimamente ligado a la capacidad contributiva. Al tratar sobre los impuestos tipo valor agregado, no existiría el debate entre proporcionalidad y progresividad. Encontramos a la proporcionalidad del IVA, en la cantidad de consumos realizados, donde el importe del impuesto pagado por una persona de mayor riqueza es superior al importe pagado por un pobre. Al ser un impuesto al consumo, se debe gravar a todo el consumo, con muy pocas excepciones, y de esa forma, las personas pagarán en proporción al consumo. La existencia de la tarifa cero, implica que el impuesto beneficia a personas de ingresos altos que tienen un mayor consumo de bienes gravados con tarifa cero.

La tarifa cero por ciento de IVA, convierte a este impuesto en un impuesto a la producción, ya que atenta contra el principio de no acumulación al romper una de las etapas y obligar al productor a cargar ese importe al precio final. El productor de bienes o servicios gravados con tasa cero se ve obligado a tomar varias medidas para reducir la carga de este tributo, frente a otros productores que tienen derecho a crédito tributario, demostrando una ineficacia del principio de neutralidad, generalidad y equidad. Es así, que el productor al verse con esta carga injusta y desproporcional a su consumo realiza una traslación económica del impuesto pagado al consumidor final que lo asume en forma de precio o lo asume personalmente para evitar perder competitividad causada por el alza de precios del bien o servicio ofrecido.

⁵⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Art. 256.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La característica esencial del Impuesto al Valor Agregado es, como su nombre lo indica, gravar al valor incorporado a un producto en cada etapa de producción y dicho valor lo paga el consumidor del bien o servicio. Cuando existe un productor de un bien o servicio gravado con tarifa cero, el impuesto no grava sobre el valor que se ha agregado, sino que dicho productor debe pagar el impuesto al valor que se le ha añadido al bien en las etapas anteriores, debido a que no puede hacer uso del crédito tributario. La doctrina de hace 35 años, junto con la doctrina moderna han señalado que lo esencial para lograr el fin del IVA es el sistema de deducción del crédito tributario del importe a pagar, para garantizar el pleno funcionamiento del impuesto.

En el Ecuador, los productores no tienen derecho al sistema de devolución del impuesto pagado a los proveedores, por lo que el impuesto lo deben asumir ellos, a pesar de no haber sido generado durante su etapa de producción y a pesar de no consumir el producto. Esta carga tributaria, degenera en pérdida de competitividad del productor nacional con respecto a productores extranjeros, ya que a ellos se les devuelve el impuesto pagado por los insumos por ser exportadores en su país, y los bienes producidos se importan al Ecuador con tarifa cero. El producto terminado nacional tiene una carga adicional en el precio y no puede competir con los productos

importados. Para evitar esto, el productor debe asumir el IVA, y la producción deja de ser rentable, por lo que existe un desincentivo a la producción nacional en importantes sectores como el agrícola, de alimentos o farmacéuticos, y en algunos casos de sus insumos promoviendo el traslado de actividades al exterior.

Los efectos derivados de esta tasa contravienen varios de los principios generales de tributación y del impuesto al valor agregado. Primeramente los principios constitucionales de, igualdad, proporcionalidad y generalidad. El impuesto deja de ser general, al tener un mayor impacto económico en los sectores productores de bienes o prestadores de servicios gravados con tarifa cero por ciento de IVA frente a productores de otros bienes. En lugar de gravar a todos por igual, como manda la Constitución, es discriminatorio hacia ciertas actividades que no pueden vender sus productos o prestar servicios con tarifa regular. El IVA es un impuesto indirecto al consumo, por lo tanto está relacionado con la capacidad contributiva de las personas a través de la expresión de riqueza que es el consumo. Si bien es cierto que hay bienes excepcionales, y que el impuesto los encarecería, la producción nacional de ellos sería más barata si el productor tuviera la posibilidad de utilizar el crédito tributario, por lo que el impuesto no tendría un aumento significativo.

De acuerdo al principio de neutralidad, un impuesto debe procurar no interferir en la organización de los negocios. La tarifa cero, por la afectación directa al productor, le puede obligar a integrarse verticalmente, es decir encargarse de varias etapas de producción, para disminuir el efecto impositivo del IVA. Un productor puede también trasladar sus plantas o fábricas al exterior y acogerse al régimen de exportadores en ese país, para vender sus productos más baratos en el Ecuador, sin embargo, dejaría de pagar los tributos en el Ecuador y dejaría de utilizar los factores de producción nacionales obviamente en detrimento del Ecuador.

El productor, además de la opción de reorganizarse, tiene la opción de cargar los impuestos al precio, como evidentemente lo hace. Esto genera que el IVA sea un impuesto acumulativo o en cascada, ya que deja de gravar únicamente sobre el valor agregado, sino que grava también sobre valores incorporados en etapas anteriores que

pasan a formar parte del precio, y en las etapas subsiguientes, se genera un impuesto adicional sobre los impuestos, aumentando el precio en forma progresiva.

Vemos que la tarifa cero, va totalmente contra la naturaleza del Impuesto al Valor Agregado. Primero, deja de gravar al valor agregado, contrario a su nombre, luego, atenta contra cada uno de los elementos del IVA. El IVA, un impuesto al consumo, lo debe pagar un productor, que no consume los bienes o servicios sino que los utiliza para darles mayor valor agregado. La trasladabilidad, esencia por mandato legal, del IVA se obstaculiza y el productor de bienes o servicios gravados con tasa cero transfiere económicamente en forma indirecta al consumidor de forma distinta a la establecida por la ley. La calidad de plurifásico también se ve lesionada, el impuesto grava a todas las fases, “con excepción” de la producción o prestación del bien o servicio de tasa cero, resultando en una doble imposición en determinada etapa de producción del bien. El vendedor de un bien o prestador de un servicio gravado con tarifa cero debe soportar el impuesto generado en todas las etapas anteriores a pesar de no consumir el bien.

La inclusión de una tasa cero de IVA al parecer tuvo como propósito una suerte de “exoneración” de ciertos productos o servicios, con la posibilidad de luego elevar la tasa, sin pasar por el trámite de una reforma legal. Sin embargo, por los efectos causados mediante esta tasa, ha sido necesario no solo gravar con tasa cero los bienes de primera necesidad, ni los productos agrícolas, sino poco a poco, cada uno de los insumos destinados a producir estos bienes, como los envases y etiquetas en los casos de medicinas, o las semillas, fertilizantes y tractores para el caso de productos alimenticios de origen agrícola, pero de esta manera nunca se logrará copar la totalidad de los insumos o servicios requeridos para la producción de bienes gravados con tasa cero. La intención principal era gravar con tasa cero únicamente a bienes de primera necesidad, pero hemos visto como hay servicios como la aero-fumigación, que no son de primera necesidad, sino que han sido gravados con tasa cero, debido a que el sector agropecuario lo necesita para producir alimentos.

La doctrina moderna se opone a las exenciones de productos precisamente porque “se pone en marcha una dinámica de retroalimentación de exenciones que da

lugar a una 'bola de nieve de exenciones': al crear una exención para un sector, se genera presión para que se exima a todos aquellos bienes utilizados para producir el bien exento (a fin de 'recuperar' el IVA abonado en fases previas de la cadena de producción)."⁵⁶ En el Ecuador, debido a que no existe un sistema de devolución de los impuestos pagados por los insumos como es en el resto del mundo, sucede lo mismo en el caso de la tasa cero. Prueba de esto son las recientes declaraciones del nuevo ministro de Agricultura, Carlos Vallejo, que anunció que "Los insumos y bienes de capital que requiere el sector agropecuario no pagarán el impuesto al Valor Agregado (IVA)"⁵⁷

Se demuestra que existe una falla en el sistema, debido a la imposibilidad de estas empresas de utilizar el crédito tributario, y un encarecimiento de sus productos. Sin embargo, el enfoque ha sido equivocado, porque se busca reactivar el sector productivo eliminando el IVA a dichos insumos, trasladando el problema en forma de cascada, y olvidando que para producir esos insumos también se paga IVA, por lo tanto se afecta a otro sector de producción, trasladando el problema en lugar de solucionarlo.

De acuerdo a las conclusiones llegadas en el presente análisis, las recomendaciones para evitar esta imposición a la producción son muy claras:

El IVA es un impuesto de base amplia por lo que se deberá aumentar la tasa de cero al doce por ciento, con excepción de las exportaciones.

En este caso tocaría restaurar el sistema de exenciones únicamente para los productos de primera necesidad o tomar la sugerencia de REIG instituyendo un "crédito por impuesto utilizable en el impuesto a la renta, que represente el gravamen pagado en consumos que constituyen necesidades básicas"⁵⁸ que a su vez incentiva al consumidor final a solicitar facturas y de ese modo se evita la evasión que resulta incluso en mayor recaudación y a un costo menos elevado para la Administración Tributaria.

⁵⁶ ITD, El Impuesto sobre el valor agregado, experiencias y problemática..., cit. p. 18

⁵⁷ DIARIO LA HORA, Insumos agrícolas sin IVA, Sección Economía, 22 enero de 2007

⁵⁸ E.J. REIG, El Impuesto al Valor Agregado, Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1976, p. 29-37

Otra alternativa consiste en reestablecer el derecho al crédito tributario de sujetos que transfieran bienes o presten servicios gravados con tarifa cero, y adoptar un sistema ágil de devolución del IVA con el que también se beneficiarían los exportadores.

Cualquiera de las alternativas propuestas resulta beneficiosa para el sector productivo sin afectar el bolsillo del consumidor y generaría mayor competitividad, menor complejidad y mayor seguridad jurídica para productores nacionales o inversionistas extranjeros que quieran realizar actividades en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS MINAYA, LUIS A, PLAZAS VEGA, MAURICIO., La armonización tributaria de los impuestos directos en los países de la Comunidad Andina, ELABORACIÓN DE RECOMENDACIONES Y NORMATIVAS SOBRE ARMONIZACIÓN DE TRIBUTOS INDIRECTOS. Lima, 2002
- ARIAS, BARREIX, VALENCIA, VILLELA., La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina. BID, INTAL, ITD, Buenos Aires, 2005.
- COMUNIDAD ANDINA, Decisión 599 ARMONIZACIÓN DE ASPECTOS SUSTANCIALES Y PROCEDIMENTALES DE LOS IMPUESTOS TIPO VALOR AGREGADO y Decisión 635, MODIFICACIÓN DE LAS DECISIONES 599 Y 600 RELATIVAS A LA ARMONIZACIÓN DE ASPECTOS SUSTANCIALES Y PROCEDIMENTALES DE LOS IMPUESTOS TIPO VALOR AGREGADO Y ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS TIPO SELECTIVO AL CONSUMO.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, DIRECTIVA 2006/112/CE RELATIVA AL SISTEMA COMÚN DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO, 28 de noviembre de 2006. www.eur-lex.europa.eu/es/
- COSCIANI, CESARE, El Impuesto al Valor Agregado, Depalma, Buenos Aires, 1969
- DIARIO LA HORA, Falta de reforma tributaria perjudica a productores nacionales, La Hora – Economía, Quito, 29 de junio, 2004.
- DIARIO LA HORA, Insumos agrícolas sin IVA, La Hora – Economía, Quito, 22 de enero, 2007.
- EDICIONES LEGALES, Régimen Tributario Ecuatoriano Tomo III, Ediciones Legales EDLE S.A., 6ta Edición, Quito, 1998.
- EL CONTADOR, EL Crédito Tributario de IVA, Boletín N°. 88, 89 de Abril - Junio de 2003. CYAT Cía Ltda., Quito
- EL CONTADOR, Reseña del Impuesto al Valor Agregado, Boletín N°. 88, 89 de Abril - Junio de 2003. CYAT Cía Ltda., Quito
- GARCÍA VIZCAINO, CATALINA, Derecho Tributario, Tomo III, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1997, págs, 135 - 198. (Impuesto al Valor Agregado)

GLOBAL INVESTOR GLOSSARY, "Zero Rated", www.finance-glossary.com, Reino Unido, 2007

INSTITUTO ECUATORIANO DE DERECHO TRIBUTARIO, Conclusiones de las III Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Quito, 2003 www.iedt.org.ec

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE DERECHO TRIBUTARIO ILADT, Efectos Económicos y Sociales del Impuesto al Valor Agregado, Recomendaciones de las X JORNADAS LUSO-HISPANO-AMERICANAS, Montevideo, Uruguay, 1984. www.iladt.org

INTERNATIONAL TAX DIALOGUE, El Impuesto sobre el Valor Agregado. Experiencias y Problemática. Diálogo Fiscal Internacional VAT, Roma, Italia, Marzo 2005. www.itdweb.org

MALDONADO P., HERNÁN, Impuesto al Valor Agregado IVA - Generalidades, DIARIO LA HORA, www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial

MONTAÑO GALARZA, CESAR, Manual de Derecho Tributario Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador, 2006.

MORENO VALERO, PABLO A., "Situación Actual de la Armonización del I.V.A. y Perspectivas de Futuro", Hacienda Pública Española nº 152 (2000), pp. 113-125

PLAZAS VEGA, MAURICIO A, El Impuesto sobre el Valor Agregado IVA, 2da Edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia, 1998.

RIVERO, SILVIA S., Impuesto al Valor Agregado: Manual Práctico, Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina, 2000.

REIG, ENRIQUE JORGE, El Impuesto al Valor Agregado, Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1976.

RUALES, WILSON: "Reforma Tributaria", C.A. EL COMERCIO - Opinión, 02 de Febrero de 2007.

SÁNCHEZ GARCÍA, RENÉ, Impuestos: Preguntas y Respuestas, Romero y Asociados, Quito, Ecuador, 1997

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI)

- CRECIMIENTO GLOBAL A JULIO ES DEL 16.24 POR CIENTO, Boletín de Prensa N°. 51, Quito, Ecuador, 10 de Agosto de 2006.
- Estadísticas de recaudación 2006,
- Guía del Impuesto al Valor Agregado, www.sri.gov.ec
- RESOLUCIÓN No. 0242 (Productos importados con tarifa cero de IVA que no necesitan de certificación del SRI para su desaduanización)

TAMAYO R., RAÚL, Del Impuesto al Valor Agregado, DIARIO LA HORA, Judicial, www.dlh.lahora.com.ec/páginas/judicial

TERÁN, MANUEL: “Reducción de Impuestos”, C.A. EL COMERCIO - Opinión, 07 de Marzo de 2007.

TESÓN, MIGUEL A., La nueva valoración de la imposición indirecta. El impuesto al valor agregado. Análisis técnico, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 1997
[www.aef.org.ar/websam/aef/aefportal.nsf/265a97b73b9fce7503256d59000565f6/3799bb19e3d4709803256e9800041288/\\$FILE/doctrina0397.pdf](http://www.aef.org.ar/websam/aef/aefportal.nsf/265a97b73b9fce7503256d59000565f6/3799bb19e3d4709803256e9800041288/$FILE/doctrina0397.pdf)

VALLEJO ARISTIZÁBAL, SANDRO, Régimen Tributario y de Aduanas, Universidad Técnica Particular de Loja, 2005.

VILLEGAS, HECTOR, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 9ª Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005.