

## Evolución y resultados del Incentivo para la Reinversión de Utilidades

Juan José Jiménez\*

1. Introducción.....	1
2. Determinantes teóricos para la inversión .....	3
3. Condiciones para la eficiencia de incentivos fiscales.....	4
4. Experiencia internacional.....	5
5. Evolución histórica de la reinversión.....	6
6. Concentración de la reinversión.....	8
7. Conclusión.....	10
8. Referencias .....	11

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

### 1. INTRODUCCIÓN

**E**n casi todos los países del mundo, y especialmente en los países en vías de desarrollo, se han impulsado numerosos incentivos fiscales con el objetivo de generar inversión y desarrollar el sistema productivo. A pesar de que muchos estudios realizados por académicos, ONGs y organismos multilaterales muestran que los incentivos fiscales

tienen poca influencia en las decisiones de inversión y la atracción de capitales extranjeros<sup>1</sup>, muchos países aún mantienen e incluso crean nuevos beneficios tributarios para impulsar el desarrollo y la inversión de los sectores empresariales locales y extranjeros.

Naturalmente, Ecuador no ha sido la excepción, de hecho, los primeros incentivos fiscales de los

<sup>1</sup> Entre los estudios que concluyen un efecto marginal de incentivos fiscales a la inversión están BM (2001), WEF (2005), CEPAL (2009) y BID (2010).

\* Investigador del Centro de Estudios Fiscales.

## Política fiscal y tributaria

que se tiene registro datan de 1921. En el caso específico de incentivos a la reinversión de utilidades, se ha podido confirmar su existencia desde el año 1944, cuando entró en vigor la Ley de Impuesto a las Ganancias Excesivas y a la Renta Global. En esta ley se establecía que la parte de las utilidades que se destine a la renovación o ampliación de las instalaciones industriales quedaba exenta del impuesto a las ganancias excesivas<sup>2</sup>.

El incentivo de 1944 se limitaba al impuesto a las ganancias excesivas, pero para 1957 se reforzaron los incentivos al sector productivo. Estos incentivos fueron finalmente definidos en 1964 (Tanzi, 1969). Respecto a la reinversión, en la reforma se estableció que para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta, las empresas podrán deducir de su ingreso bruto la parte que se reinvierten o el equivalente de la nueva inversión financiada a

través de créditos o capital de aumento (Tanzi, 1969).

Luego, en el resto del siglo XX, se crearon, modificaron y quitaron varios incentivos, pero en casi todas las leyes hubo exoneraciones, deducciones y otros incentivos destinados a fomentar la producción, especialmente la inversión en sectores manufactureros, tales como los establecidos en la Ley de Fomento Industrial de 1971.

Con la creación del Servicio de Rentas Internas el incentivo de la reinversión de utilidades se mantuvo como una rebaja de 10 puntos en el impuesto a la renta sobre la utilidad que las empresas reinvierten, y es la forma que tiene actualmente. Desde el año 2008, después de las modificaciones introducidas con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y sus leyes complementarias, la reinversión debe realizarse en activos productivos bajo ciertas condiciones.

Como se puede apreciar, los incentivos tributarios han existido en Ecuador al menos desde la

<sup>2</sup> De acuerdo a la Ley de Impuesto a las Ganancias Excesivas y a la Renta Global, se tendrían por utilidades excesivas, los negocios comerciales e industrias, las que excediendo del 12% del capital contable, pasen de 25 mil sucres para una misma persona natural o jurídica.

## Política fiscal y tributaria

implementación del sistema tributario a principios del siglo XX. No se han encontrado datos sobre incentivos en años anteriores pero no se descarta su existencia. A pesar de que el país lleva casi un siglo fomentando a las empresas a través de exoneraciones, deducciones y rebajas de tarifa se han hecho muy pocas evaluaciones sobre el impacto que estos incentivos generaron sobre el crecimiento o la productividad de las empresas ecuatorianas.

En este trabajo se analizarán brevemente los determinantes teóricos de las decisiones de inversión y las condiciones que facilitan estas decisiones. Después se revisará un caso de incentivos fiscales en otros países y finalmente se va a revisar la evolución del incentivo a la reinversión de utilidades en los últimos 11 años, el gasto tributario asociado y la forma de distribución del incentivo.

## **2. DETERMINANTES TEÓRICOS PARA LA INVERSIÓN**

De acuerdo a los postulados de Keynes (1936) las decisiones de

inversión se producen en función del beneficio esperado de la misma, esta ganancia viene determinada por tres factores: ingresos, costos y expectativas.

Respecto a los ingresos, el factor más importante para realizar una inversión en maquinaria u otros activos productivos es la existencia de suficiente demanda para el producto que se planea producir. Si no hay facilidades para acceder a un mercado para comercializar la producción, ningún incentivo fiscal o de otra clase motivará a las empresas a invertir.

Por el lado de los costos, una inversión será rentable si generan un gran incremento de productividad que compense los gastos ocasionados. En este punto los incentivos fiscales pueden ayudar a las empresas a reducir el coste de pago de impuestos, pero hay otros costos asociados a la producción. Especialmente importantes son los costos financieros y el acceso a crédito, factores que pueden tener un peso decisivo en las decisiones de inversión.

En cuanto a las expectativas, se puede comprender que una per-

## Política fiscal y tributaria

sona realiza una inversión planificada en un horizonte temporal, si se puede prever condiciones positivas para el negocio en el mediano y largo plazo las empresas se verán motivadas a continuar con sus proyectos de expansión. En este influyen principalmente las condiciones de mercado, pero también se pueden producir cambios desfavorables por la acción del Estado (incrementos de impuestos, regulaciones, etc.) u otras causadas por el sector externo y desastres naturales o sociales.

En síntesis, las decisiones de inversión que dependen del nivel de rentabilidad y los incentivos fiscales son algunos de los factores que influyen en margen de ganancia, pero no son todos. De hecho, dentro de un estudio realizado en la Conferencia de Europa y Asia Central sobre parques industriales, el sistema tributario ocupa el puesto 11 entre 12 factores de atracción de inversiones. Es decir, los tributos y los incentivos asociados no son un aspecto relevante a tomar en cuenta por los inversores.

### 3. CONDICIONES PARA LA EFICIENCIA DE INCENTIVOS FISCALES

Según Berechet y San Miguel (2004), los incentivos fiscales pueden optimizarse si disponen de ciertas características. Aunque estas cualidades descritas por estos autores se enfocan a incentivos para inversión en investigación y desarrollo, se las puede considerar como un proxy para incentivos a la inversión productiva, como es el caso de la reinversión de utilidades. Estas características son:

- *Sencillez*: para facilitar a las empresas el entendimiento y acceso a los incentivos.
- *Predecible*: las decisiones de inversión se planifican con un horizonte de largo plazo, y por ello los incentivos deben mantenerse constantes para ser considerados en los proyectos.
- *Fiabilidad*: los criterios para la asignación de beneficios deben ser claros y precisos.
- *Estabilidad a largo plazo*: se debe definir el tiempo de duración del incentivo y respetar este plazo.

## Política fiscal y tributaria

- *Visibilidad y transparencia:* Los incentivos deben ser promocionados para que las empresas los conozcan y puedan aplicarlos con la seguridad de que se cumplirán los compromisos.

- *Coordinación adecuada:* es necesario que todos los organismos del Estado estén coordinados para facilitar el aprovechamiento de los incentivos

- *Protección de la propiedad intelectual:* para fomentar la inversión realizada en investigaciones, hay que proteger los resultados que obtienen las empresas.

- *Costes administrativos y de transacción reducidos:* los trámites que deben realizar las compañías y personas que desean invertir deben ser sencillos y fáciles de cumplir.

- *Formación de personal capacitado:* se debe fomentar la formación de personal en las empresas para que la mano de obra aumente su cualificación y con eso la calidad de la producción.

Ciertamente, algunas de estas condiciones son muy difíciles de cumplir y a veces incluso contradictorias, pero estos son los elementos que permiten a un incen-

tivo producir un impacto significativo en las decisiones de inversión de una compañía.

## 4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

---

Después de más 50 años de aplicación de los incentivos tributarios a la inversión en varios países del mundo con resultados diversos, estos incentivos aún se siguen analizando y discutiendo. Uno de los casos de estudio más importante a nivel internacional, respecto a los incentivos tributarios, es el de Indonesia, país que desde el año de 1967 introdujo una política de exoneración de impuestos para incentivar la Inversión Extranjera Directa (IED).

En 1984 derogaron la política de exoneración luego de estar vigente 17 años. En el 2001 el Banco Mundial realizó la evaluación de la medida, los resultados del estudio evidenciaron que la proporción de Inversión Extranjera Directa (IED) recibida por Indonesia no varió significativamente después de la eliminación del incentivo, es decir Indonesia siguió recibiendo el mismo porcentaje de

## Política fiscal y tributaria

inversión frente a otros países del Sureste Asiático.

**Ilustración 1.**  
**Eventos y años claves de las exoneraciones a la IED en Indonesia**



Fuente: BM (2001)

La evidencia disponible para los países en desarrollo muestra que estos incentivos han tenido una influencia limitada en las decisiones de inversión de las empresas. Por otra parte, estudios realizados<sup>3</sup> para Estados desarrollados encuentran que los impuestos tienen generalmente un pequeño efecto sobre las decisiones de inversión y contratación de mano de obra por parte de las empresas.

Adicionalmente, los incentivos tributarios tienen otros efectos que son importantes señalar, *“reducen la carga tributaria de los sectores beneficiarios generando una menor recaudación para el fisco y afectando la equidad; vuelven más complejos a los sistemas tributarios, incrementando los costos de cumplimiento y la evasión; restan transparencia a la*

*política fiscal y asimismo distorsionan la asignación de recursos”<sup>4</sup>.*

El presente análisis no pretende desacreditar per-sé el efecto que podrían tener los incentivos tributarios, sin embargo las condiciones para su aplicabilidad y efectividad resultan más complejas que la simple incorporación de rebajas impositivas en leyes o reglamentos.

Además, se debe considerar que la evidencia internacional mayoritariamente se basa en economías desarrolladas, lo cual genera mayor incertidumbre respecto a la efectividad en economías como la ecuatoriana, considerando que esta tiene características muy diferentes.

## 5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REINVERSIÓN

Aunque este incentivo ha recibido cierta promoción por parte del Estado y los gremios empresariales, no muchas empresas se han acogido al mismo. En los siguientes

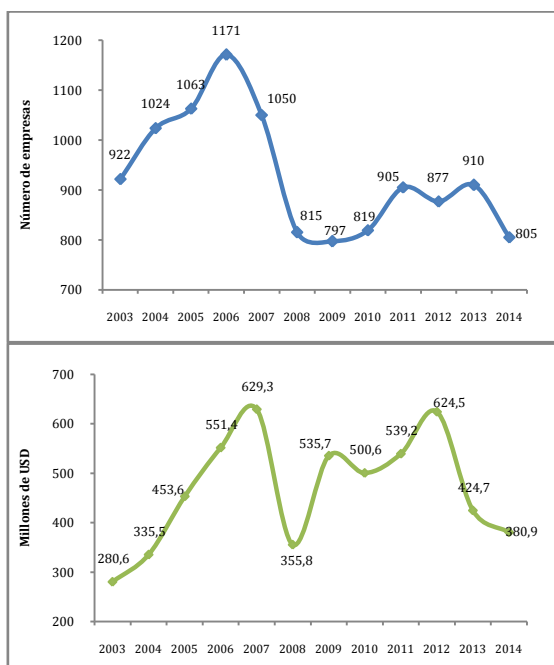
<sup>3</sup> BID (2010)

<sup>4</sup> Tomado de la página web [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/3573/2/Serie\\_MD\\_77.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/3573/2/Serie_MD_77.pdf)

## Política fiscal y tributaria

tes gráficos se muestra que solo un reducido número de empresas (un promedio de 930 entre 2003 y 2014) han realizado reinversión de utilidades por montos relativamente bajos (USD 467,6 millones en promedio por año). Para el año 2014, solo hay 804 sociedades aplicando al incentivo, lo cual representa menos del 1% del universo de 93.000 sociedades que deben tributar.

**Grafico No. 1**  
**Evolución de la reinversión**  
**Años 2003-2014**  
**Nro. de empresas y Millones de USD**



Fuente y elaboración: Servicio de Rentas Internas

En el gráfico No. 1, se puede apreciar una significativa caída

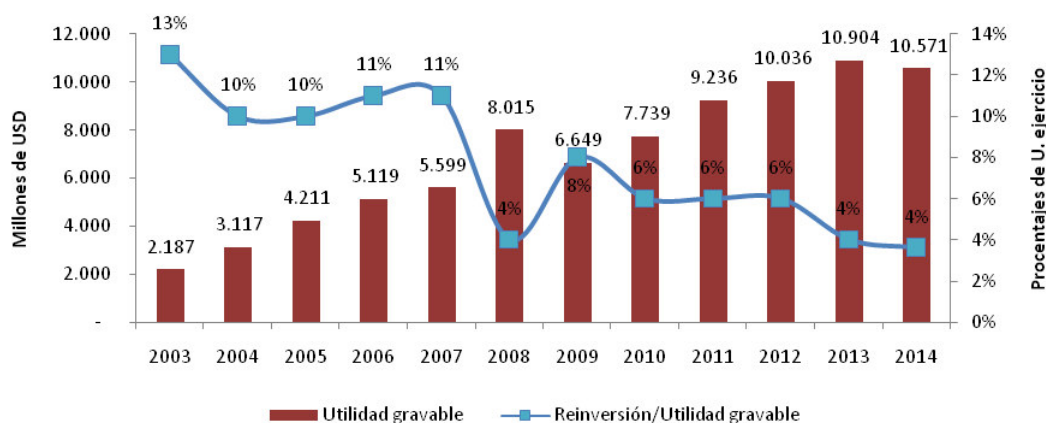
tanto en el número de empresas como en el monto de utilidad a reinvertir en el año 2008. Esta caída se produjo luego de que la modificación en las condiciones de reinversión de las leyes reformativas, donde se establecía que la inversión debe ser en activos productivos y no en cualquier bien.

Estos datos muestran que el incentivo de reinversión no es determinante en las decisiones de inversión de las empresas.

Si se compara el monto de reinversión con la utilidad gravable de todas las sociedades (véase Gráfico 2) se puede observar que son valores marginales, y de hecho, a partir de 2007 se han ido reduciendo como porcentaje del total de utilidad gravable.

Es decir, las empresas reinvierten proporcionalmente menos que antes a pesar de la vigencia del incentivo. Como se observa en el siguiente gráfico, en el año 2003 un 13% de la utilidad iba a reinversión, en el 2014 solo es un 4%.

**Gráfico No. 2**  
**Utilidad gravable y reinversión**  
**2003 - 2014**



Fuentes y elaboración: Servicio de Rentas Internas

## 6. CONCENTRACIÓN DE LA REINVERSIÓN

Por otra parte, dado que el gasto tributario que genera este incentivo es directamente proporcional al monto reinvertido, este gasto tributario beneficia a las empresas más grandes.

En efecto, para el año 2014 el 91,7% del gasto tributario está concentrando en las sociedades grandes, con ingresos mayores a USD 5 millones, y las 10 mayores empresas concentran un 36,6%. Las microempresas por su parte han reinvertido menos de USD 600 mil, que representa una milé-

sima parte de los 38,1 millones de gasto tributario en reinversión. Estos datos se pueden observar en la Tabla No. 1.

**Tabla No. 1**  
**Reinversión de utilidades y gasto tributario por reinversión por tamaño**  
**Año 2014**

Tamaño	Nro. Empresas		Reinversión		Gasto tributario	
	Nro.	Porcentaje	Millones de USD	Porcentaje	Millones de USD	Porcentaje
Grande	243	30%	349,4	91,7%	34,9	91,7%
Mediana	187	23%	24,2	6,4%	2,4	6,4%
Pequeña	213	26%	6,7	1,8%	0,7	1,8%
Micro	162	20%	0,6	0,1%	0,06	0,1%
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>100%</b>	<b>380,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>38,1</b>	<b>100,0%</b>

Fuentes y elaboración: Servicio de Rentas Internas



## Política fiscal y tributaria

Analizando estas empresas por decil de ingreso, se observa que todas las empresas que reinvertieron en el año 2014 se ubican en el decil 5 y superiores.

Efectivamente, el 52% de las empresas y el 98% del gasto tributario se concentra en el decil superior (véase Tabla No. 2).

**Tabla No. 2**  
Reinversión de utilidades y gasto tributario por reinversión por deciles de ingreso  
Año 2014

Decil	Nro. Empresas		Reinversión		Gasto tributario	
	Nro.	Porcentaje	Millones de USD	Porcentaje	Millones de USD	Porcentaje
5	21	2,6%	0,01	0,003%	0,001	0,003%
6	71	8,8%	0,1	0,03%	0,01	0,03%
7	75	9,3%	0,5	0,1%	0,1	0,1%
8	96	11,9%	1,5	0,4%	0,1	0,4%
9	123	15,3%	5,9	1,5%	0,6	1,5%
10	419	52,0%	372,9	97,9%	37,3	97,9%
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>100,0%</b>	<b>380,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>38,1</b>	<b>100,0%</b>

Fuentes y elaboración: Servicio de Rentas Internas

Respecto a los sectores económicos, el sector que más reinvierte tanto por monto de reinversión como por número de empresas es el manufacturero, seguido de cerca por el sector financiero.

En el tabla No. 3 se puede observar la distribución de la utilidad a reinvertir en 2014 entre las principales actividades económicas.

**Tabla No. 3**  
Reinversión de utilidades y gasto tributario por reinversión por actividad económica  
Año 2014

Decil	Nro. Empresas		Reinversión		Gasto tributario	
	Nro.	Porcentaje	Millones de USD	Porcentaje	Millones de USD	Porcentaje
Industrias manufactureras	148	18%	123,1	32%	12,3	32%
Intermediación financiera	60	7%	77,8	20%	7,8	20%
Comercio	136	17%	59,7	16%	6,0	16%
Agricultura y ganadería	22	3%	28,0	7%	2,8	7%
Minas y canteras	10	1%	16,8	4%	1,7	4%
Construcción	55	7%	15,6	4%	1,6	4%
Pesca	38	5%	14,5	4%	1,5	4%
Inmobiliarias y empresariales	108	13%	14,0	4%	1,4	4%
Otros	228	28%	31,4	8%	3,1	8%
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>100%</b>	<b>380,9</b>	<b>100%</b>	<b>38,1</b>	<b>100%</b>

Fuentes y elaboración: Servicio de Rentas Internas

## 7. CONCLUSIÓN

De la revisión de la historia de los incentivos relacionados a la reinversión, se puede verificar que desde el mismo nacimiento del sistema tributario ecuatoriano, los incentivos a la producción han estado presentes, de diferentes formas y con características variadas, pero manteniendo siempre el espíritu de apoyar a los productores con rebajas de impuestos. Aunque no se puede afirmar un fracaso total de los incentivos fiscales en Ecuador, tampoco se puede afirmar que han tenido un impacto superlativo sobre el desarrollo económico del país.

En cuanto a los determinantes de la inversión, queda bastante claro que los incentivos tributario no son sino una parte muy pequeña de los motivos que llevan a los empresarios a invertir en un país, son mucho más importantes las condiciones del entorno y las posibilidades de un alto retorno.

Revisadas las cifras de reinversión a lo largo del periodo de vigencia del incentivo, se puede concluir que el impacto se ha limitado a muy pocas empresas y el monto

de inversión ha sido marginal. El gasto tributario que genera este incentivo ha beneficiado casi exclusivamente a empresas muy grandes que no requieren de apoyo para realizar nuevas inversiones.

En vista de la evolución y los resultados que ha generado este incentivo, sería recomendable su eliminación para evitar un gasto fiscal sin efectos definitivos. Probablemente la eliminación de la reinversión genere oposición en los sectores empresariales, pero tal vez esta disputa puede convertirse en una oportunidad para sentarse a construir otro tipo de incentivos que sean integrales y que realmente puedan ayudar a las empresas en sus proyectos de inversión, manteniendo presente los objetivos de política económica del país.

## 8. REFERENCIAS

- Berechet, C. y San Miguel, F. (2004), *Incentivos Fiscales a la Investigación, el Desarrollo y la Innovación: Impacto y Lecciones de Política*, Institución Futuro, Policy Briefing N°02.
- Buenaño, E. (2010), *Análisis de la Reinversión*, Notas Tributarias Centro de Estudios Fiscales, Nota Tributaria No. 2010-04.
- Carrasco, CM. et al. (2012), *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir: La equidad como soporte del pacto fiscal*, SRI.
- Colón, S. (2010), *La Reinversión de Utilidades para el pago del Impuesto a la Renta en las Sociedades de Capital*, Universidad de Cuenca.
- Jiménez, J. y Podestá, A. (2009) *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*, CEPAL, Serie 77.
- Keynes, J.M. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Paz y Miño, J. (2015), *Historia de los Impuestos en el Ecuador*, SRI-PUCE.
- Roca, J. (2010), *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de debate # IDB-DP-136.
- Schwab, K. et al. (2014) *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World Economic Forum.
- Wells, L. et al. (2001), *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment: Are they worth the Cost?*, World Bank, 23032.

