



PNUD LAC PDS N°. 45

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco

José Hidalgo Pallares¹

¹ El autor agradece las valiosas observaciones y revisión de Marcela Meléndez, Matilde Mordt, Alejandra Peña y David Falconí. El documento contiene insumos del trabajo impulsado por el PNUD Ecuador en el ámbito ambiental.

Lista de siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICE	Impuesto a los consumos especiales
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPC	Índice de precios al consumidor
IRPN	Impuesto a la renta para personas naturales
IRS	Impuesto a la renta para sociedades
ISD	Impuesto a la salida de divisas
IVA	Impuesto al valor agregado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
RIMPE	Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares
SENAE	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
SRI	Servicio de Rentas Internas
VAB	Valor agregado bruto
ZEDE	Zona especial de desarrollo económico

Aviso Legal:

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2023 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

Prólogo

El presente estudio busca ser un insumo para un debate impostergable en el Ecuador, ante la compleja situación fiscal y la necesidad de aumentar ingresos tributarios de forma permanente, con el fin de alcanzar la sostenibilidad fiscal, incrementar la progresividad del sistema y permitir una mayor inversión en lo social y en otros sectores estratégicos de la economía.

El contexto fiscal actual se encuentra determinado por varios factores, entre otros: las bajas tasas de crecimiento económico; las restricciones en el acceso a financiamiento externo; el recurrente déficit presupuestario; la incertidumbre en los precios del petróleo; las perspectivas de disminución de los ingresos petroleros hacia futuro, considerando la decisión del país de frenar la extracción petrolera en el Yasuní/ITT y los avances hacia la descarbonización de la economía; y por la capacidad institucional de la administración tributaria que, aunque cuenta con fortalezas técnicas, todavía evidencia espacios de mejora en la recaudación de impuestos, rubro en que el Ecuador se encuentra por debajo de la media de América Latina y el Caribe.

En este documento se plantean algunas opciones de política en el ámbito tributario para aumentar los ingresos fiscales, las cuales deberán ser ampliamente discutidas en la sociedad ecuatoriana con el propósito de lograr consensos sobre esta crucial condición para el desarrollo. También deben debatirse los posibles efectos de las opciones tributarias sobre los grupos más vulnerables y asegurar medidas que sean realmente progresivas y redistributivas. Finalmente, en el estudio se han incluido referencias a impuestos inteligentes, que abarcan impuestos saludables y ambientales, los cuales -junto a otras opciones innovadoras- pueden dar luces sobre alternativas que promuevan un financiamiento para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible.

Matilde Mordt

Representante Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador

Resumen

Los impuestos son la principal fuente de ingresos para el Estado ecuatoriano, y superan a los que genera la explotación de petróleo. El sistema tributario del Ecuador —país donde la recaudación de impuestos como porcentaje del PIB fue en 2021 cerca de 4 puntos porcentuales más baja que la del promedio de América Latina y el Caribe²— está a cargo del Gobierno central y se basa en cinco impuestos principales que en conjunto representan cerca del 90% del total de los ingresos tributarios: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta, el impuesto a la salida de divisas (ISD), el impuesto a los consumos especiales (ICE) y los aranceles a las importaciones. Si el país quisiera implementar nuevas políticas sociales o expandir y universalizar ciertas políticas de protección social, que debería estar a cargo del propio Gobierno central —que, incluso sin esa obligación, registra un déficit sostenido—, será necesario elevar los ingresos permanentes del fisco, específicamente los tributarios. A fines de 2021 entró en vigor en el Ecuador una reforma tributaria que elevó la presión fiscal sobre las personas naturales de mayores ingresos a través de cambios en el impuesto a la renta, y que eliminó algunos beneficios del impuesto a la renta para sociedades (cuya tasa, del 25%, es similar a la tasa promedio de la región). Esos cambios, según estimaciones oficiales, elevarían los ingresos tributarios de manera permanente un 0,6% del PIB. No obstante, un año y medio después el mismo Gobierno revirtió varias de las modificaciones que se habían hecho al impuesto a la renta a las personas de mayores ingresos, con el argumento de que habían afectado a la clase media. Con ese antecedente, resulta difícil, desde el punto de vista político, pensar en nuevos cambios al impuesto a la renta, más allá de la implementación de mejoras del control ejercido por la autoridad tributaria. Desde una perspectiva económica, tampoco parece recomendable elevar los aranceles (los que se aplican en el Ecuador son mayores que el promedio regional) por el impacto que esto podría tener sobre los costos productivos, ni subir el ISD, cuya eliminación ha sido recomendada por el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) y cuya tasa, que fue del 5% hasta 2021, será del 2% a partir de 2024, en línea con la sentencia de la Corte Constitucional de enero del 2022. En lo que respecta al ICE, cuyo propósito original fue desalentar el consumo de ciertos productos considerados nocivos o gravar algunos productos de lujo, se lo empezó a usar con fines claramente recaudatorios y la reforma de 2021 corrigió en alguna medida esa situación al eliminar el ICE a los servicios de telefonía, lo que afectó la recaudación de ese impuesto. Además, a contracorriente de tendencias internacionales y recomendaciones de instituciones de salud (pero sin causar un impacto significativo en la recaudación), el Gobierno redujo el ICE a algunos productos considerados nocivos para la salud y para el medioambiente. La creación de nuevos impuestos debe ser cuidadosamente analizada para determinar potenciales impactos en los segmentos menos favorecidos y también para descartar posibles desincentivos al ahorro y la inversión. En ese contexto, elevar la tasa general del IVA —actualmente del 12%, es decir, menor que la de la mayoría de los países de América Latina— parece ser la vía más idónea para elevar los ingresos fiscales de manera permanente. Se trata de un impuesto que el Ecuador recauda de manera eficiente (según comparaciones internacionales) y cuyo eventual incremento afectaría de manera moderada a los estratos de menores ingresos, ya que los bienes y servicios de primera necesidad están gravados con una tarifa del 0%. Un aumento de 3 puntos de la tasa general del IVA —medida cuya contraprestación debería ser entendida y aceptada por la sociedad para no ocasionar protestas— podría elevar los ingresos fiscales alrededor del 1,2% del PIB. También podrían sumarse otras medidas más progresivas, como una revisión del impuesto a la herencia.

² Según la información disponible más reciente.

1. Introducción

El sector público no financiero es el nivel de gobierno más amplio para el que se cuenta con estadísticas fiscales en el Ecuador. Dicho sector incluye al Gobierno central, los gobiernos seccionales (prefecturas, municipios y juntas parroquiales), los fondos de la seguridad social y las empresas públicas no financieras. Entre 2018 y 2022, de acuerdo con los datos fiscales que publica el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Ecuador, los ingresos tributarios del sector público no financiero representaron, en promedio, el 13,2% del PIB, con un pico del 14,3% en 2018 y un mínimo del 12,5% en 2020; en 2019, último año antes de la pandemia, los ingresos tributarios del sector público no financiero fueron equivalentes al 13,4% del PIB (MEF, 2022)³. Los ingresos tributarios aquí mencionados se refieren a los que recauda principalmente el Servicio de Rentas Internas (SRI), pero también a los aranceles que cobra el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Se excluyen, por tanto, las contribuciones a la seguridad social (que en promedio representaron el 5,2% del PIB en los mismos años) y los impuestos que cobran los gobiernos seccionales. Estos últimos, que consisten básicamente en impuestos sobre los bienes inmuebles, tienen una participación marginal en los ingresos del fisco⁴ y, de hecho, no se incluyen entre los ingresos tributarios del sector público no financiero, sino que conforman la categoría “otros ingresos”. En realidad, los ingresos tributarios del sector público no financiero ingresan en su totalidad al Presupuesto General del Estado, que es administrado por el Gobierno central.

Como puede observarse en el gráfico 1, los impuestos son la principal fuente de ingresos del sector público no financiero, y superan a los ingresos petroleros, que en promedio representaron el 11,6% del PIB entre 2018 y 2022. Cabe mencionar, además, la elevada volatilidad que caracteriza a los ingresos petroleros, ya que detrás de ese promedio del 11,6% se registran diferencias importantes de un año a otro, con un mínimo del 8% en 2020 y un máximo del 14,7% en 2022 (el conflicto entre Rusia y Ucrania generó un salto en el precio internacional del petróleo). En años anteriores a los contemplados en el gráfico 1 también se produjeron variaciones importantes de los ingresos petroleros (por ejemplo, entre 2014 y 2015, como consecuencia de la caída del precio internacional del petróleo). Además de la histórica volatilidad del precio del crudo, otros factores, como los desastres naturales que afectan a la infraestructura petrolera, o la tendencia hacia futuro a descarbonizar las economías, añaden inestabilidad a esos ingresos y remarcan la importancia de contar con ingresos permanentes sólidos. Detrás de los ingresos tributarios y petroleros están los otros ingresos (compuestos principalmente por las tasas que cobran algunas instituciones públicas⁵, transferencias e intereses ganados⁶) y las ya mencionadas contribuciones a la seguridad social.

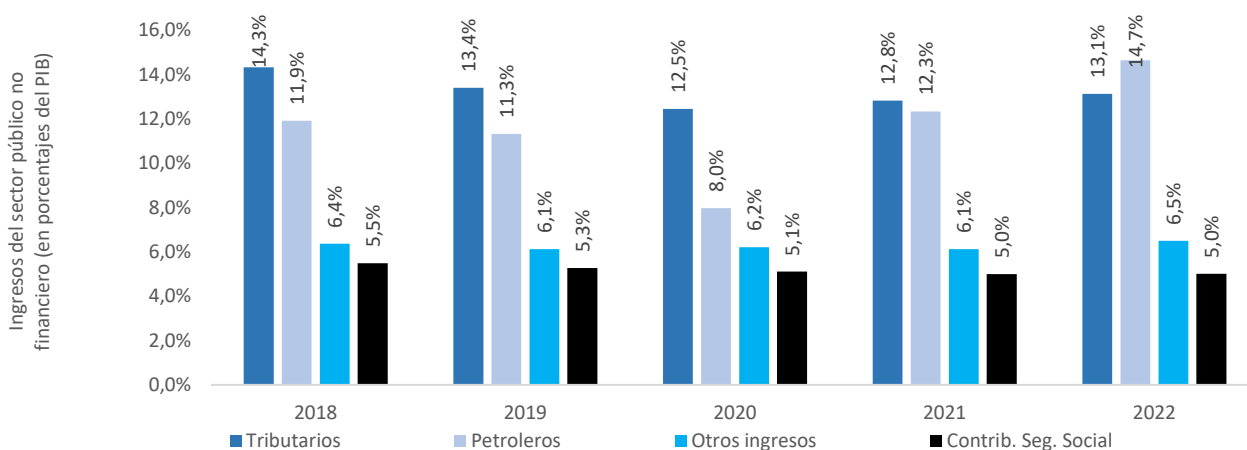
³ En el momento de redactar este documento las cifras fiscales disponibles en el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas cubren el período 2013-2023 (para el último año solo hay datos para los primeros meses). Se ha tomado como referencia un período de cinco años que excluye situaciones atípicas como el fin de la bonanza de las materias primas en 2014 o el terremoto de 2016, que alteraron los ingresos del fisco. Las estadísticas fiscales pueden estar sujetas a revisiones posteriores.

⁴ Únicamente los municipios más grandes cobran, en alguna medida, impuestos prediales y generan ingresos propios. Los municipios medianos y pequeños dependen casi por completo de las transferencias que reciben del Presupuesto General del Estado. Además, según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los ingresos generados por la propia gestión de los gobiernos seccionales son recursos que pertenecen a esos mismos gobiernos.

⁵ Entre las instituciones públicas que generan ingresos importantes por las tasas que cobran están el Registro Civil (por la emisión de cédulas, pasaportes, certificados y otros documentos), las superintendencias de Compañías y de Bancos (por los aportes que reciben de las empresas a las que controlan) y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) (por el uso del espectro radioeléctrico).

⁶ Los intereses ganados comprenden los rendimientos financieros de instituciones públicas con inversiones en el sector privado o préstamos al mismo sector. El actor más relevante en este punto es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que incluso tiene un banco que otorga créditos a las personas afiliadas.

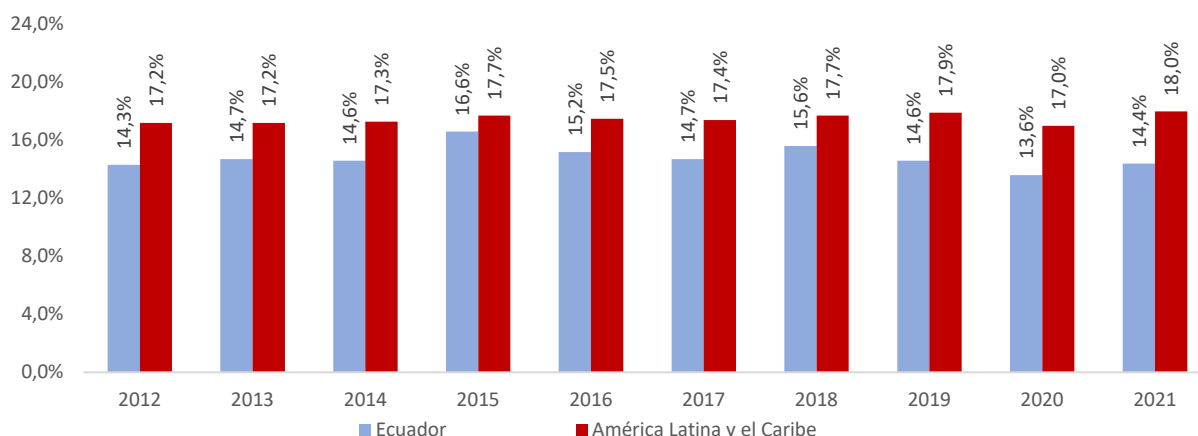
Gráfico 1. Composición de los ingresos del sector público no financiero en Ecuador (en porcentajes del PIB), 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Si bien los impuestos son el principal ingreso del Estado ecuatoriano, en el contexto regional el Ecuador no está entre los países que presentan la mayor carga fiscal. Según la publicación Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe que cada año publican la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la recaudación tributaria como porcentaje del PIB del Ecuador es menor que el promedio regional, o al menos lo era hasta 2021, que es el último año para el que se cuenta con información comparable (OCDE et al., 2023) (gráfico 2).

Gráfico 2. Recaudación tributaria en Ecuador y en América Latina y el Caribe (en porcentajes del PIB), 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE et al. (Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023)

Nota: Los datos presentados en el gráfico no comprenden las contribuciones a la seguridad social.

Como se puede observar en el gráfico 2, en los diez años considerados en la muestra la recaudación tributaria en el Ecuador ha sido, en promedio, 2,7 puntos porcentuales más baja que la de América Latina y el Caribe en conjunto; en 2019 (último año previo a la pandemia) la diferencia fue de 3,3 puntos porcentuales (14,6% en el Ecuador y 17,9% en la región). En ambos casos se excluyen las contribuciones a la seguridad social, pero

se incluyen los impuestos recaudados por las administraciones locales, lo que explica en parte las pequeñas diferencias respecto a las cifras presentadas en el gráfico 1. Esas diferencias también se pueden deber a que lo que recauda el SRI (o el SENAE) no se transfiere en su totalidad al Presupuesto General del Estado, ya que una parte se compensa con notas de crédito de algunos contribuyentes o se utiliza para devolver impuestos pagados en exceso en ejercicios fiscales anteriores⁷. Por tanto, la recaudación “bruta” del SRI es mayor que la que llega al Presupuesto General del Estado y se refleja en las cifras del sector público no financiero.

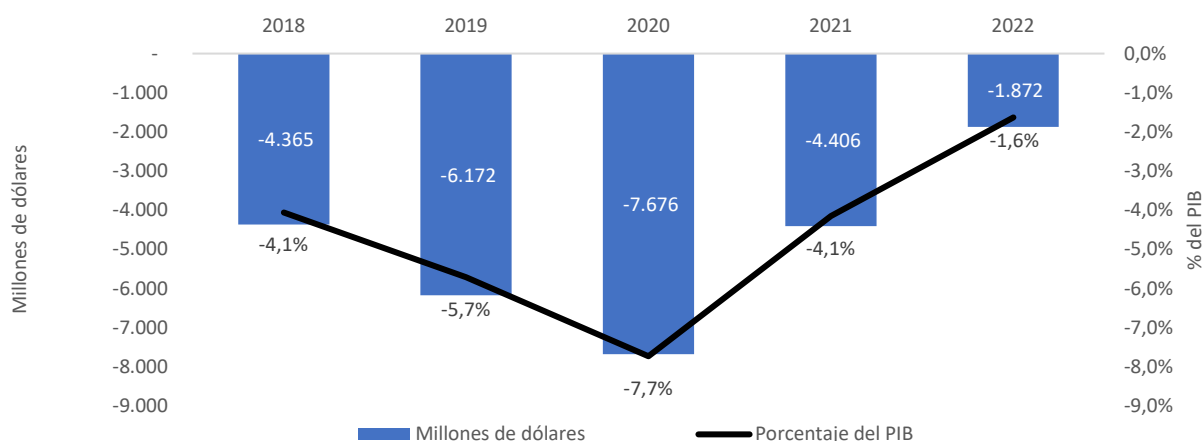
Si bien la presión fiscal en el Ecuador ha sido menor que la de la región en conjunto, hay dos puntos que vale la pena señalar. El primero es que esa diferencia es en la actualidad mucho menor que en la década de 1990, cuando la recaudación tributaria del Ecuador, en promedio, fue equivalente apenas al 6,2% del PIB del país, mientras que en la región esa relación fue del 13,3%, en ambos casos excluyendo las contribuciones a la seguridad social (OCDE et al., 2023). En ese sentido, la creación del SRI en 1998, en reemplazo de la Dirección General de Rentas, generó un cambio importante en la cultura tributaria del país, gracias a una mejora del control de los contribuyentes. El segundo punto que cabe destacar es que a finales de 2021 entró en vigor una reforma tributaria en el Ecuador que, entre otros puntos, elevó la presión fiscal sobre las personas naturales de altos ingresos y revisó las deducciones y exenciones que estaban vigentes para algunos tipos de inversiones. Es decir, se procuró reforzar el impuesto a la renta para personas naturales y sociedades, por lo que se trató de una reforma concebida con un enfoque progresivo. Según las estimaciones oficiales, los ingresos adicionales permanentes que generaría esa reforma a partir de 2023 eran equivalentes al 0,6% del PIB. En ese contexto, y a la luz del aumento de la recaudación tributaria que se registró en 2022, es posible que en ese año el Ecuador haya reducido la diferencia respecto de América Latina y el Caribe en lo que refiere a la presión fiscal. No obstante, como se verá más adelante, en 2023 se revirtieron algunos de los cambios implementados en la reforma tributaria de 2021.

Más allá de que el Ecuador presente una presión fiscal menor que el promedio regional, el país registra un permanente déficit en sus cuentas públicas, especialmente a nivel del Gobierno central (Presupuesto General del Estado), que es el que está a cargo de diseñar e implementar políticas sociales y, eventualmente, ampliar o universalizar la cobertura de programas de seguridad social, es decir, que protejan a toda la población ante los riesgos de enfermedad, desempleo y vejez. Si bien el déficit del Presupuesto General del Estado (PGE) fue especialmente importante en el año 2020, en el contexto de la pandemia y del consecuente desplome de los ingresos tributarios (por la caída del nivel de actividad económica) y de los ingresos petroleros (por la baja del precio internacional del petróleo), los gastos han sido mayores que los ingresos también en años normales (no atípicos). Entre 2018 y 2022 el déficit promedio del PGE fue equivalente al 4,7% del PIB. Incluso si se deja de lado el resultado atípico de 2020, el déficit promedio bordea el 4% del PIB (MEF, 2023). En 2022, como se ve en el gráfico 3, el déficit del PGE se redujo a 1,6% del PIB, la cifra más baja desde que se cuenta con información fiscal comparable (2013). No obstante, ese mejor resultado se explica en gran medida por factores transitorios: el crecimiento de los ingresos petroleros por el salto en el precio internacional del crudo, y de los tributarios por el repunte del nivel de actividad económica, la recaudación de impuestos temporales a personas y empresas de altos patrimonios aprobados en la reforma tributaria de 2021 y por los cambios en el impuesto a la renta incluidos en la misma reforma (algunos de los cuales, como se ha señalado y se detallará más adelante, fueron revertidos por el mismo Gobierno en 2023). Por tanto, el bajo déficit de 2022 no luce sostenible. En el primer semestre de 2023 el PGE registró un déficit de 1.433 millones de dólares (equivalentes al 1,2% del PIB), mientras que en el mismo período de 2022 alcanzó un superávit de 330 millones (0,3% del PIB). Es probable, por tanto, que al cierre de 2023 el déficit vuelva a estar en torno al 4% del PIB.

⁷ En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.



Gráfico 3. Déficit del presupuesto general del Estado en Ecuador
(en millones de dólares y en porcentajes del PIB), 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central del Ecuador

Por otro lado, la Constitución del Ecuador establece que los ingresos permanentes del fisco deben alcanzar para cubrir los gastos permanentes. Esta regla, que en años anteriores se ha “cumplido” mediante un subregistro del gasto permanente (se clasificaban como gastos de inversión algunos gastos que claramente eran gastos corrientes, por ejemplo, algunos sueldos y transferencias sociales), se encuentra transitoriamente suspendida, ya que un decreto ejecutivo emitido en 2021 declara la excepcionalidad de su cumplimiento y permite que los egresos permanentes destinados a salud, educación y justicia se financien con ingresos no permanentes hasta 2023. No obstante, a partir de 2024 el Estado ecuatoriano debería tener ingresos permanentes suficientes para cubrir sus gastos permanentes.

Queda claro, entonces, que el Ecuador necesita llevar a cabo un ajuste fiscal a fin de alcanzar el equilibrio de sus finanzas públicas y más aún si tiene el objetivo de ampliar sus políticas sociales o los programas de seguridad social. Se entiende que un ajuste puede ejecutarse por tres vías: mediante el aumento de los ingresos, mediante la reducción de los gastos o por medio de una combinación de ambas medidas. Por el lado de los ingresos, en 2021 entró en vigor una reforma tributaria (cuyos principales puntos se expondrán en este estudio), y en 2023, otra (que, además de revertir algunas medidas de la primera, estableció nuevos impuestos que serán detallados más adelante, pero que no generarán un impacto significativo en la recaudación). No obstante, eso no implica que a futuro no se pueda pensar en nuevas reformas que permitan elevar los ingresos permanentes del fisco, especialmente si se toma en cuenta la elevada volatilidad de los ingresos petroleros. En cuanto al gasto, la principal variable de ajuste ha sido el gasto de inversión, que ha llegado a niveles mínimos, con las consecuencias negativas que esto tiene en la actividad económica, mientras que varios componentes del gasto corriente han seguido creciendo. Entre ellos están los sueldos del sector público, los intereses de la deuda (si bien la renegociación de 2020 generó un alivio transitorio), las transferencias sociales⁸ y las que se

⁸ En el Ecuador existen distintos tipos de transferencias que se otorgan a los hogares o las personas en situación vulnerable. Al cierre de 2022, según el ministro de Inclusión Económica y Social, 1.458.000 hogares (aproximadamente una tercera parte de la población) recibían algún tipo de bono o pensión (Tapia, 2022a). El principal de ellos es el Bono de Desarrollo Humano, que consiste en una transferencia condicionada mensual de 55 dólares para los hogares en situación de pobreza. En el Presupuesto General del Estado para 2023 se asignan 1.307 millones de dólares (equivalentes al 1,1% del PIB) para transferencias sociales. El 56% de ese total corresponde al Bono de Desarrollo Humano y el 25% se destina a pensiones para personas mayores en situación de pobreza extrema o que no tienen cobertura de la seguridad social contributiva. También hay pensiones para personas con discapacidad, mujeres embarazadas, y niñas, niños o adolescentes huérfanos por casos de femicidio (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Entre las metas del acuerdo con el FMI que estuvo vigente hasta inicios de 2023 estaba la de incrementar el número de personas beneficiarias de ese tipo de transferencias hasta alcanzar al menos el 70% de la población de los tres deciles de menores ingresos.



realizan desde el Presupuesto General del Estado al fondo de pensiones de la seguridad social⁹. Esto obliga (por la regla fiscal y por la propia sostenibilidad de las finanzas públicas) a compensar esa alza con mayores ingresos. Esto no implica dejar de lado la necesidad de optimizar el gasto, pero sí muestra que el Ecuador aún debe debatir el modo de elevar los ingresos fiscales.

En la segunda sección de este estudio, que sigue a esta introducción, se describe cómo se componen los ingresos tributarios del Estado ecuatoriano, con énfasis en aquellos impuestos con mayor peso en la recaudación total: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta, el impuesto a la salida de divisas (ISD), el impuesto a los consumos especiales (ICE) y los aranceles. En esa sección también se describen los principales cambios que se aplicaron a esos impuestos en las dos últimas reformas tributarias (2021 y 2023). En la tercera sección se presenta de forma resumida la composición del gasto tributario en el Ecuador, mientras que en la cuarta se presentan algunas alternativas para tratar de elevar la recaudación tributaria en el Ecuador a fin de que el país cuente con los recursos necesarios ya sea para ampliar las políticas sociales o para financiar un programa de seguridad social universal. Finalmente, la quinta sección analiza brevemente el uso de la tributación para fines medioambientales o de salud pública.

2. El sistema tributario ecuatoriano

Por su peso en la recaudación total, los principales impuestos del sistema tributario ecuatoriano son el IVA, el impuesto a la renta (que se aplica a empresas y a personas naturales), el ISD, el ICE y los aranceles que se cargan a los productos importados. Los cuatro primeros los recauda el SRI, mientras que los aranceles están a cargo del SENA. Entre 2018 y 2022 esos impuestos representaron cerca del 90% de los ingresos tributarios totales del sector público no financiero. A continuación se describe el concepto (qué gravan o cuál es el hecho generador), las tasas vigentes, los montos de recaudación y los principales cambios que experimentaron esos impuestos en los últimos años.

2.1. Impuesto al valor agregado

El IVA es el “impuesto que grava al valor de las transferencias locales o importaciones de bienes muebles, en todas sus etapas de comercialización y al valor de los servicios prestados” (SRI, s. d.g). El IVA en el Ecuador, por tanto, tiene dos componentes principales: el denominado IVA interno, que se aplica a las transferencias locales de bienes o a la compra de servicios, en cuyo caso la base imponible es el precio de venta de los bienes o el valor del servicio prestado, y el IVA a las importaciones, que grava las importaciones de bienes y cuya base imponible es el valor CIF de dicha importación¹⁰ más otros impuestos y tasas que se imponen previamente, principalmente los aranceles.

⁹ En el Ecuador el Estado aporta el 40% de las pensiones que el IESS paga a la población jubilada. En 2023, según el Presupuesto General del Estado vigente, ese gasto llegará a 2.119 millones de dólares, equivalentes al 1,8% del PIB. Dado el aumento de la esperanza de vida, el número de personas jubiladas sube año a año, por lo que ese gasto ha ido creciendo y lo seguirá haciendo si no se modifica el sistema de pensiones. Según un estudio sobre la viabilidad de la seguridad social en el Ecuador, en 2055, si el aporte estatal para las pensiones se mantiene en el 40%, podría llegar a equivaler al 15,3% del PIB (Ibarra, 2021).

¹⁰ El valor CIF de una importación incluye, además del precio del producto, el costo de seguros y fletes.



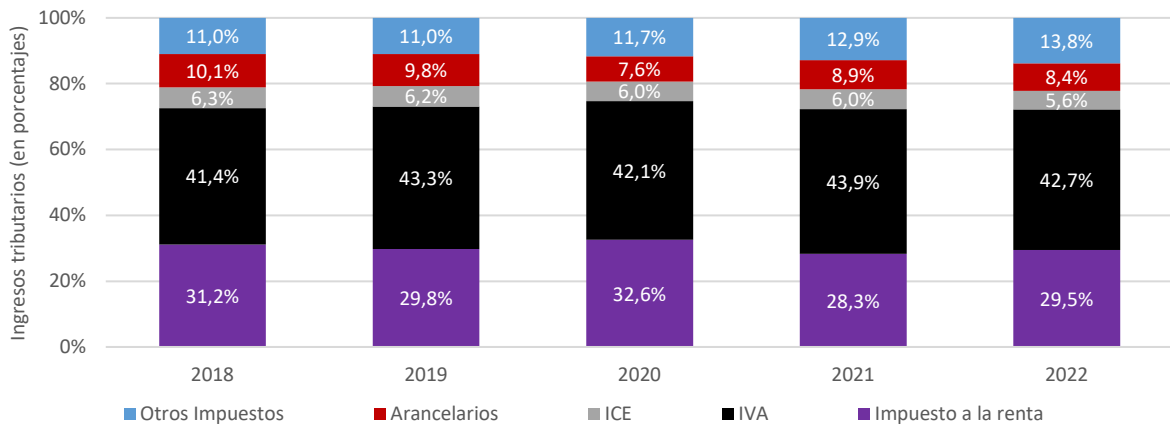
En la actualidad el IVA en el Ecuador, tanto el interno como el que se aplica a las importaciones, tiene una tasa general del 12%. No obstante, hay una serie de bienes y servicios a los que se aplica una del 0%¹¹. Entre los bienes con tarifa del 0% están los productos alimenticios no procesados, la leche, el pan, los medicamentos, los libros, la energía eléctrica y los bienes que se exporten. Entre los servicios se incluyen los de salud, los servicios de educación de todos los niveles, el alquiler de viviendas, el transporte terrestre de pasajeros y carga, los servicios públicos y los peajes en carreteras¹². Como se ve, muchos de los bienes y servicios gravados con una tarifa del 0% de IVA forman parte de la canasta básica, es decir, del conjunto de bienes y servicios “imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas del hogar tipo” (INEC, 2022). Esto reduce significativamente la regresividad que suele caracterizar a ese impuesto. Al respecto, un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicado en diciembre de 2020, en el contexto de la primera revisión del programa que se suscribió ese año y de la búsqueda de mayores ingresos permanentes para el fisco, señala que un aumento de la tasa del IVA sería soportado predominantemente por las familias de altos ingresos, ya que la mayoría de los alimentos y artículos básicos (canasta básica) consumidos por las familias de bajos ingresos permanecerían exentos del IVA y esos artículos constituyen la mayor parte del consumo de estas familias (FMI, 2020b, pág. 16). A su vez, un estudio publicado por la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER, por sus siglas en inglés) en 2020 sugiere que los impuestos al consumo pueden ser redistributivos en países con elevados niveles de informalidad (Bachas, Gadenne y Jensen, 2020). Ese estudio, que utiliza datos de 31 países en desarrollo (entre ellos, el Ecuador), concluye que la parte del presupuesto de los hogares gastada en el sector informal disminuye abruptamente a medida que aumentan los ingresos, en todos los países. Por tanto, el sector informal hace que los impuestos al consumo sean progresivos: el quintil más rico enfrenta una tasa impositiva efectiva que es el doble que la que recae sobre el quintil más pobre (Bachas, Gadenne y Jensen, 2020). Obviamente, con esto no se sugiere que la informalidad (que no solo afecta a la recaudación tributaria sino también a los aportes a la seguridad social, y que puede darse incluso en quintiles de altos ingresos) sea la solución para un sistema tributario regresivo.

En promedio, el IVA ha representado en los últimos cinco años (2018-2022) el 42,7% de los ingresos tributarios totales del Estado ecuatoriano, lo que lo posiciona como el impuesto con el mayor peso en la recaudación total, con una participación doce puntos porcentuales más alta que el segundo tributo más importante, el impuesto a la renta. Su participación, además, ha sido bastante estable a lo largo de ese período. En América Latina y el Caribe, en promedio, el IVA representó en 2019 (último año antes de la pandemia) el 33,4% de los ingresos tributarios, sin considerar las contribuciones a la seguridad social (OCDE et al., 2022, pág. 94). En el Ecuador, en el mismo año esa participación fue del 43,3%, según las cifras del MEF (gráfico 4).

11 Hay, a su vez, transferencias que directamente no están sujetas al pago del IVA y que están definidas en la Ley de Régimen Tributario Interno. Estas son: i) los aportes en especie a sociedades; ii) las adjudicaciones por herencia o por liquidación de sociedades, inclusive de la sociedad conyugal; iii) las ventas de negocios en las que se transfiera el activo y el pasivo; iv) las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades; v) las donaciones a entidades y organismos del sector público y a instituciones de carácter privado sin fines de lucro; vi) la cesión de acciones, participaciones sociales y demás títulos valores, y vii) las cuotas o aportes para el mantenimiento de las urbanizaciones o los condominios.

12 La lista completa de los bienes y servicios gravados con una tarifa del 0% puede consultarse en la guía para contribuyentes elaborada por el SRI (s. d.b).

Gráfico 4. Composición de los ingresos tributarios del sector público no financiero según tipo de impuesto en Ecuador (en porcentajes), 2018-2022

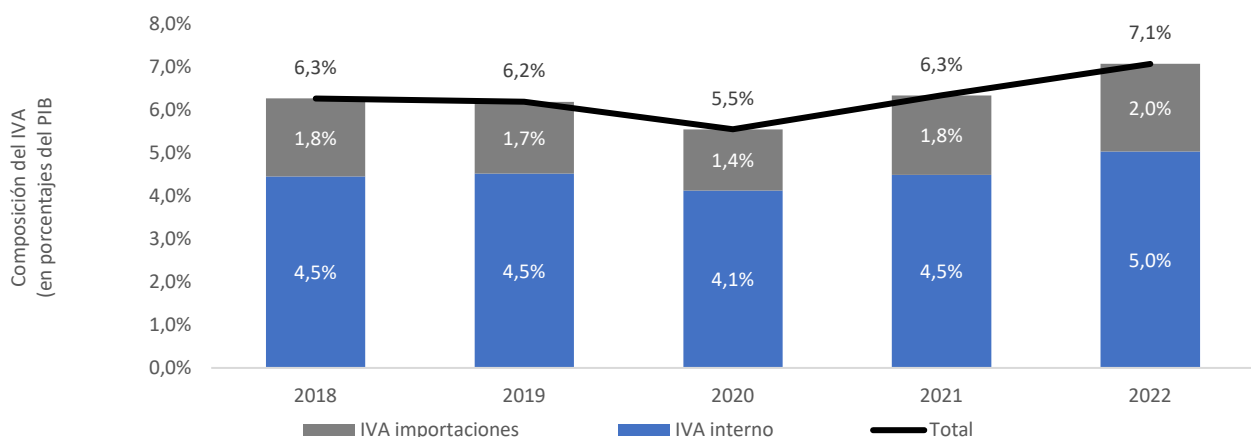


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: El gráfico se basa en información de las series estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas, que no detallan los ingresos del fisco por concepto del impuesto a la salida de divisas. Dichos ingresos, por tanto, se incluyen en la categoría “otros impuestos”.

Aproximadamente tres cuartas partes de la recaudación total del IVA corresponden al IVA interno, mientras que el 25% restante lo genera el IVA a las importaciones, como se puede observar en el gráfico 5. En ese gráfico también se observa que, en relación con el PIB del Ecuador, la recaudación del IVA ha rondado el 6,3% en los últimos años. En 2019 la recaudación bruta del IVA fue equivalente al 6,2% del PIB, mientras que en 2022 alcanzó el 7,1% como resultado del repunte en el consumo privado y en las importaciones que, en ambos casos, alcanzaron niveles récord en ese año. Cabe insistir en que la recaudación que aquí se detalla corresponde a la que recibe el SRI (que presenta información desagregada por tipo de IVA), no a la que llega al Presupuesto General del Estado.

Gráfico 5. Composición de la recaudación del impuesto al valor agregado en Ecuador (en porcentajes del PIB), 2018-2022

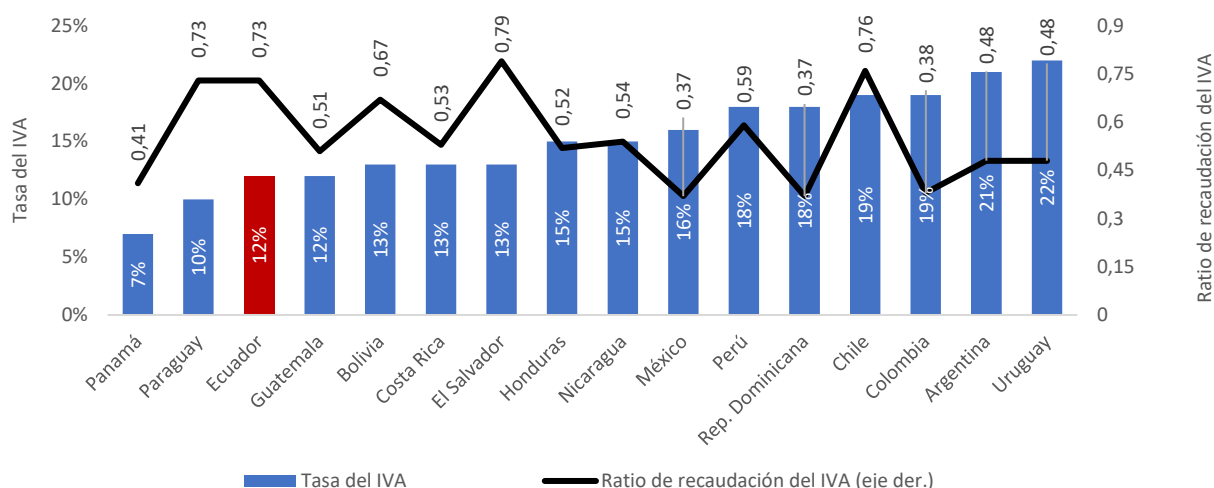


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Rentas Internas (Estadísticas generales de recaudación) y del Banco Central del Ecuador (cuentas nacionales)



La tasa del IVA vigente en el Ecuador es una de las más bajas de la región. De acuerdo con un cuadro incluido en la última publicación sobre estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe de OCDE et al, correspondiente a 2021, ese año el Ecuador, junto con Guatemala, tuvo la tercera tasa más baja de la región, que solo fue menor en el caso de Panamá (7%) y del Paraguay (10%). Sin embargo, la ratio de recaudación del IVA – que “mide la diferencia entre los ingresos recaudados por IVA y los ingresos que teóricamente se habrían recaudado si se hubiera aplicado el tipo general del IVA a la totalidad de la base imponible potencial en un régimen de IVA “puro” y se hubiera recaudado la totalidad de los ingresos” (OCDE et al., 2023, pág. 40)– a nivel de la región en conjunto fue de 0,57, mientras que en el Ecuador llegó a 0,73. Esto da cuenta de que las pérdidas de ingresos por IVA en el Ecuador (por exenciones, evasión, deficiencias de la autoridad tributaria, entre otras causas) son relativamente bajas frente al promedio regional. Este tema se vuelve a analizar más adelante, en la sección en que se examinan opciones para elevar los ingresos tributarios.

Gráfico 6. Tasa del impuesto al valor agregado y ratio de recaudación del IVA en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2021



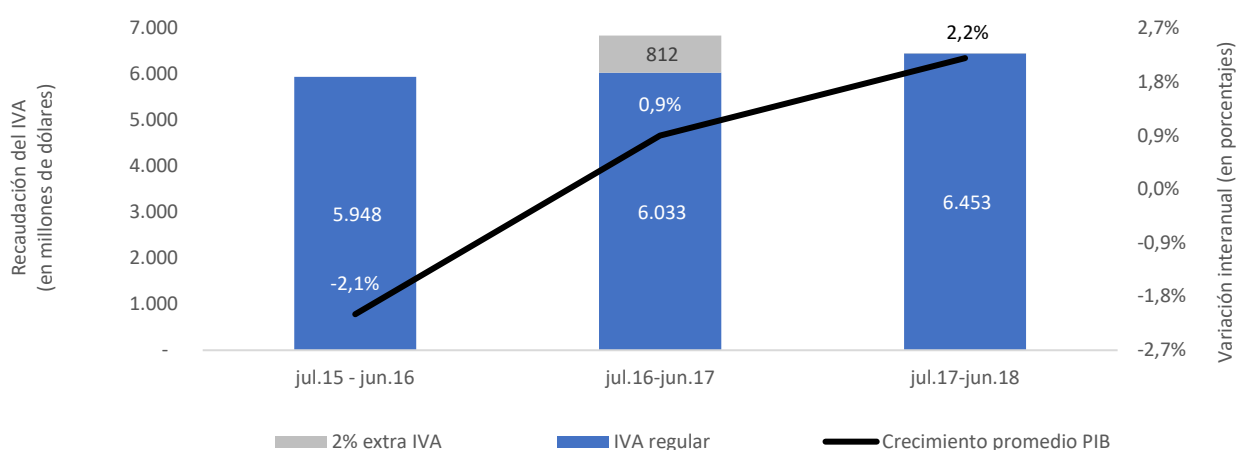
Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE et al. (Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023).

Nota: La fuente original no presenta datos para Brasil ni Venezuela.

Otro punto que conviene analizar al evaluar el comportamiento del IVA en el Ecuador es lo que ocurrió entre el 1 de junio de 2016 y el 31 de mayo de 2017, cuando la tasa de ese impuesto subió transitoriamente del 12% al 14%. El Gobierno de entonces tomó esa medida, entre otras (como el establecimiento de impuestos transitorios a los altos patrimonios y a las utilidades de algunas empresas, y la implementación de “contribuciones” de los empleados en relación de dependencia), para generar ingresos adicionales que le permitieran afrontar los gastos de reconstrucción luego del terremoto que golpeó a las provincias de Manabí y Esmeraldas en abril de 2016.

Mientras la tasa del 14% estuvo vigente, las estadísticas del SRI registraron las recaudaciones regulares del IVA, por un lado, y las correspondientes a los 2 puntos extra, por otro. El incremento de la tasa, como se mencionó, entró en vigor el 1 de junio de 2016, por lo que los ingresos adicionales empezaron a llegar al SRI en julio de ese año. En el gráfico 7 se muestra la recaudación del IVA entre julio de 2016 (cuando el SRI empezó a recaudar los ingresos adicionales) y junio de 2017 (cuando recaudó los ingresos generados en mayo, último mes con la tasa del 14%), y se la compara con la recaudación correspondiente a los períodos comprendidos entre julio de 2015 y junio de 2016, por un lado, y entre julio de 2017 y junio de 2018, por el otro.

Gráfico 7. Recaudación del impuesto al valor agregado en Ecuador (en millones de dólares), julio de 2015-junio de 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Rentas Internas y del Banco Central del Ecuador

Como puede observarse en el gráfico 7, en los 12 meses en que la tasa del IVA fue del 14%, la recaudación total por ese tributo fue mayor que en períodos comparables previos y posteriores. La recaudación regular fue levemente mayor que la registrada entre julio de 2015 y junio de 2016, lo que en parte se puede deber a una leve recuperación de la economía, ya que entre el tercer trimestre de 2015 y el segundo de 2016 el PIB del Ecuador registró una variación interanual promedio del -2,1%, mientras que entre el tercer trimestre de 2016 y el segundo trimestre de 2017 se observó un crecimiento del 0,9%. En el período comprendido entre julio de 2017 y junio de 2018 la recaudación regular del IVA (6.453 millones de dólares) fue mayor que la registrada entre julio de 2016 y junio de 2017, lo que nuevamente podría estar relacionado con la recuperación que siguió mostrando la economía. Sin embargo, en el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, por concepto de los 2 puntos adicionales en la tasa del IVA, el SRI recibió ingresos extra por un total de 812 millones de dólares. Por tanto, la recaudación total del IVA (regular + extraordinaria) en el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017 fue mayor que la registrada entre julio de 2015 y junio de 2016, y entre julio de 2017 y junio de 2018. Aunque se trata de un cálculo muy básico (que deja de lado aspectos como la leve recuperación de la actividad económica y otros factores del contexto de ese momento que inciden en el consumo y, por tanto, en la recaudación del IVA), en los 12 meses en que la tasa de ese impuesto fue del 14%, los ingresos adicionales registrados por el SRI (812 millones de dólares) fueron equivalentes al 0,8% del PIB de entonces. Por lo tanto, se podría decir que cada punto extra de IVA le generó al fisco ingresos adicionales equivalentes a 0,4 puntos del PIB.

En la reforma tributaria que entró en vigor a finales de 2021, a través de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, el IVA no sufrió grandes modificaciones. Los cambios más importantes consistieron en incorporar algunos bienes a la lista de productos sujetos a una tarifa del 0%; entre ellos están: productos de higiene femenina (como toallas y tampones), pañales populares (es decir, de marcas económicas), mascarillas, geles antibacteriales, y lentes y audífonos de corrección. Esos cambios implican un esfuerzo fiscal, es decir, un aumento del gasto tributario correspondiente al IVA y, por tanto, un impacto en la recaudación. Ese impacto no se puede medir porque el SRI no presenta las estadísticas



de recaudación del IVA por producto. No obstante, conviene mencionar que, pese a la incorporación de nuevos productos a la lista de artículos que están gravados con una tarifa del 0%, gracias al crecimiento del consumo de los hogares (que superó los niveles prepandemia) y de las importaciones, a lo que se suma el alza de algunos precios al consumidor¹³, en 2022 la recaudación bruta del IVA creció 21% frente a 2021.

En junio de 2023 la Corte Constitucional emitió un dictamen favorable para el decreto-ley de reforma tributaria (llamado Ley para el Fortalecimiento de la Economía Familiar) que el Gobierno había enviado semanas atrás¹⁴. En lo que respecta al IVA, esa reforma incluyó a los espectáculos públicos entre los productos gravados con la tasa general del 12%. En agosto el SRI definió los requisitos para que algunos espectáculos públicos mantengan la tarifa de 0%: que se lleven a cabo en lugares con un aforo de hasta 2.000 personas; que su productor conste en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (RUAC) que otorga el Ministerio de Cultura; y, en el caso de cines, que no tengan más de tres pantallas. Si no cumplen con esos requisitos, los boletos a los espectáculos públicos (incluyendo conciertos y partidos de fútbol) estarán sujetos al 12% de IVA. Con esta medida, el Gobierno espera recaudar diez millones de dólares (Tapia, 2023a). Ese monto equivale al 0,1% de la recaudación bruta de IVA en 2022.

2.2. Impuesto a la renta

El impuesto a la renta, como se señaló anteriormente, es el segundo tributo con la mayor participación dentro de los ingresos tributarios totales del sector público no financiero. Entre 2018 y 2022 el impuesto a la renta representó, en promedio, el 30,3% de los ingresos tributarios del fisco, sin incluir, como a lo largo de este análisis, las contribuciones a la seguridad social. Esa participación superó el 31% en dos ocasiones durante ese período. En 2018 alcanzó el 31,2%, como resultado de la remisión tributaria¹⁵ que se llevó a cabo ese año y que le permitió al SRI recaudar valores extraordinarios de contribuyentes que estaban en mora. Según información oficial, los ingresos adicionales generados por esa medida sumaron 1.076 millones de dólares, equivalentes al 1% del PIB de ese año (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, s. d.). En 2020 el peso del impuesto a la renta en el total de los ingresos tributarios fue incluso mayor, pues ascendió al 32,6%. Ese incremento no se debió a un aumento de los ingresos fiscales generados por ese impuesto —de hecho, dichos ingresos registraron una caída del 6,4% entre 2019 y 2020—. Lo que ocurrió fue que, en el contexto de la pandemia, la recaudación de otros impuestos, principalmente de los aranceles y del IVA, cayó incluso más, por lo que aumentó la participación del impuesto a la renta. Ello se debió a que una parte del impuesto a la renta recaudado en 2020 correspondió a rentas generadas en 2019, por lo que esa recaudación no se vio afectada por la disrupción generada por la pandemia.

De acuerdo con la base de datos sobre ingresos tributarios de la OCDE, entre 2017 y 2021 (último año con información disponible) los impuestos a los ingresos, rentas y ganancias de capital de personas y empresas en América Latina y el Caribe fueron equivalentes, en promedio, al 5,6% del PIB de la región. En el caso del Ecuador, esa relación fue del 4,4%, es decir, 1,2 puntos porcentuales más baja que la correspondiente a la

¹³ Al cierre de 2022 la inflación anual en el Ecuador fue del 3,7%, superior al 0,3% promedio de los tres años anteriores, pero menor que las tasas registradas en los Estados Unidos, la Unión Europea y varias economías latinoamericanas.

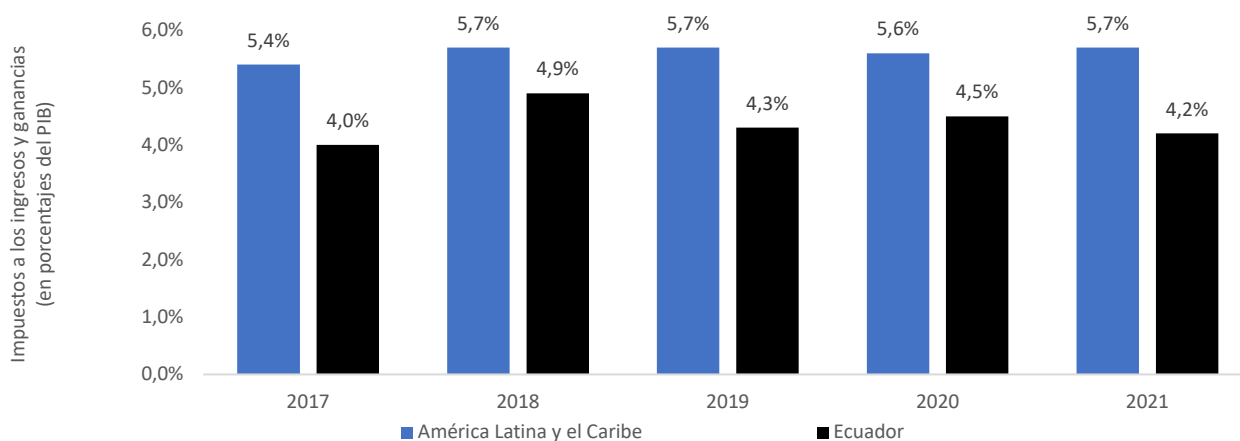
¹⁴ En Ecuador los cambios en materia tributaria solo pueden ser propuestos por el Ejecutivo, pero deben ser aprobados por el Legislativo. No obstante, en mayo de 2023 el presidente Guillermo Lasso decretó la “muerte cruzada”, una opción contemplada en la Constitución por la cual el Ejecutivo disuelve la Asamblea y convoca a nuevas elecciones para asambleístas y presidente. Hasta que se lleven a cabo las elecciones y las nuevas autoridades electas asuman sus cargos, el presidente que decretó la muerte cruzada puede emitir decretos-ley en materia económica, pero la Corte Constitucional debe aprobar el carácter urgente de dichos proyectos. Por eso, la última reforma tributaria no fue discutida en el Legislativo, sino que, una vez que la Corte emitió su dictamen favorable, entró en vigor como fue elaborada por el Ejecutivo.

¹⁵ Condonación de intereses, multas y recargos tributarios a personas y empresas, siempre y cuando el contribuyente haya cancelado la totalidad del capital adeudado en el plazo establecido (SRI, s. d.).



región en conjunto. En 2021 la diferencia fue incluso mayor: ese porcentaje fue del 5,7% en la región y del 4,2% en el Ecuador (gráfico 8)¹⁶. Cabe recordar que en la introducción de este estudio se mencionó que la recaudación tributaria en el Ecuador, como porcentaje del PIB, es más baja que el promedio regional. Una parte de esa diferencia se debe a la menor recaudación de impuestos a los ingresos y las ganancias de personas y empresas. La reforma tributaria que entró en vigor a finales de 2021 permitía reducir en algo esa diferencia al elevar la presión fiscal sobre las personas naturales de mayores ingresos. No obstante, como se detalla más adelante, en 2023 el mismo Gobierno revirtió varios de los cambios de la reforma anterior.

Gráfico 8. Impuestos a los ingresos y las ganancias en Ecuador y América Latina y el Caribe (en porcentajes del PIB), 2017-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En el Ecuador el impuesto a la renta de personas y de empresas se considera un solo impuesto desde el punto de vista de la recaudación, si bien hay diferencias entre las tasas y las deducciones aplicables según se trate de personas o de empresas, como se detallará más adelante. El impuesto a la renta se aplica “sobre aquellas rentas que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades sean nacionales o extranjeras. El ejercicio impositivo comprende del 1 de enero al 31 de diciembre. [...] Para calcular el Impuesto a la Renta que debe pagar un contribuyente se debe considerar lo siguiente: de la totalidad de los ingresos gravados se restará las devoluciones, descuentos, costos, gastos y deducciones, imputables a tales ingresos. A este resultado [se lo denomina] ‘base imponible’” (SRI, s. d.d). Los principales componentes de la recaudación total de impuesto a la renta son los siguientes:

- i) Las retenciones en la fuente, es decir, el porcentaje del valor de la compra de un bien o servicio que el comprador, si está obligado a hacerlo, retiene y transfiere al SRI; el porcentaje de esas retenciones va del 0% al 37%, según el tipo de bien o servicio que se esté adquiriendo¹⁷.
- ii) Las declaraciones, es decir, el impuesto causado en el ejercicio fiscal anterior y que se paga en marzo en el caso de las personas naturales y en abril en el caso de las empresas. Al impuesto causado (una vez descontadas las deducciones y los descuentos, entre otros conceptos que se detallan más adelante) se le restan los valores por impuesto a la renta que le hayan sido retenidos al contribuyente.

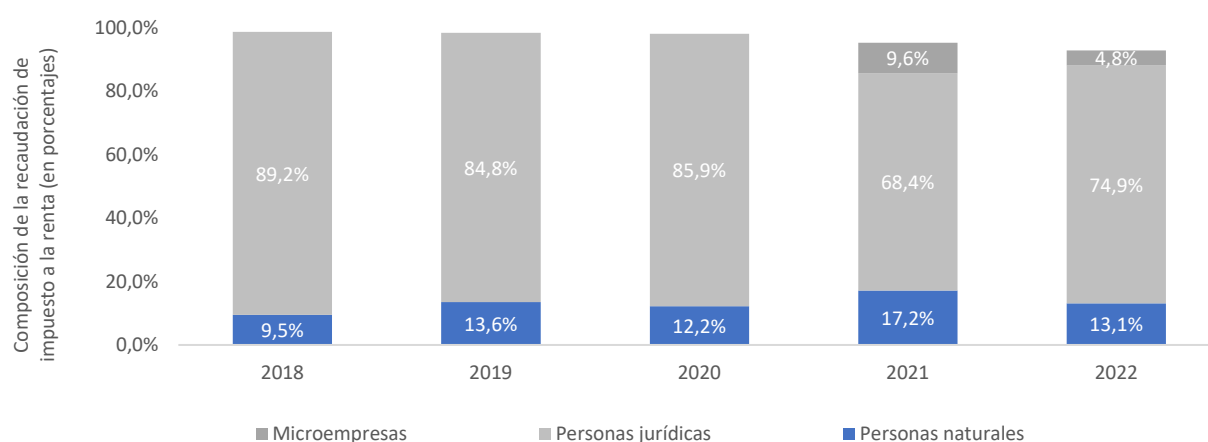
¹⁶ Según el SRI, en 2019 la recaudación bruta del impuesto a la renta ascendió a 4.770 millones de dólares, equivalentes al 4,4% del PIB de ese año.

¹⁷ Un detalle de los porcentajes de retención vigentes para el impuesto a la renta puede consultarse en SRI (s. d.i).



Solo en el caso de las declaraciones, las estadísticas del SRI se presentan de forma desagregada para personas naturales y empresas (de todas formas, el impuesto declarado guarda relación con los valores retenidos). En los últimos cinco años completos (2018-2022) los pagos de las personas naturales han significado el 13,1% de los ingresos por declaraciones del impuesto a la renta, mientras que las personas jurídicas han aportado el 80,6%. En 2021 y 2022 ya se registra la participación del régimen de microempresas, cuyo funcionamiento se explicará más adelante (gráfico 9)¹⁸.

Gráfico 9. Composición de la recaudación por declaraciones del impuesto a la renta en Ecuador (en porcentajes), 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Rentas Internas.

2.2.1. Impuesto a la renta para personas naturales

Hasta 2021 la renta gravable para el pago del impuesto a la renta para personas naturales (IRPN) en relación de dependencia se calculaba restando del ingreso gravado de los contribuyentes los aportes personales a la seguridad social y los gastos personales deducibles. Esos gastos deducibles —en los rubros de alimentación, salud, educación (incluidos los gastos en arte y cultura), vivienda, turismo y vestimenta— podían corresponder tanto al contribuyente como a sus dependientes (hijos, pareja y, bajo ciertas condiciones, padres) y no podían superar el 50% de los ingresos gravados del contribuyente ni ser superiores a 1,3 veces la fracción básica desgravada del IRPN (que en 2021 fue de 11.212 dólares anuales)¹⁹. A modo de ejemplo, en 2021 un trabajador en relación de dependencia con ingresos gravables de 30.000 dólares en el año podía deducir hasta 14.576 dólares por concepto de gastos personales²⁰. Así, su renta gravable se reducía a 15.424 dólares y, sobre ese valor, se aplicaba la tabla que se presenta en el cuadro 1, con tasas marginales ascendentes. Una persona con

¹⁸ Entre 2018 y 2021 lo que falta para llegar al 100% de los ingresos por declaraciones corresponde a las declaraciones del impuesto a las herencias, legados y donaciones, que forma parte del impuesto a la renta global. En 2022, de manera excepcional, se registraron declaraciones por la regularización de activos en el exterior que formó parte de la reforma tributaria que entró en vigor en noviembre de 2021. En 2022 los ingresos por esas declaraciones sumaron 87,9 millones de dólares, es decir, el 6,4% de los ingresos totales por declaraciones de impuesto a la renta de ese año.

¹⁹ Para calcular su impuesto a la renta, los profesionales en libre ejercicio también pueden deducir algunos gastos. En este caso no hay un tope, pero deben ser gastos en los que el trabajador haya incurrido para llevar a cabo su actividad económica, es decir, para mantener o aumentar sus ingresos.

²⁰ Las personas con enfermedades catastróficas podían deducir gastos relacionados con el tratamiento de esas enfermedades por un monto igual a hasta dos veces la fracción exenta, es decir, 22.424 dólares anuales. Las personas con ingresos gravables superiores a 100.000 dólares anuales solo podían deducir ese tipo de gastos.

ingresos por 20.000 dólares, si tenía gastos deducibles por 10.000 dólares, no debía pagar nada por concepto del impuesto a la renta porque no alcanzaba el mínimo imponible.

Cuadro 1. Tabla para la liquidación del impuesto a la renta para personas naturales en Ecuador (en dólares y en porcentajes), 2021

Fracción básica (en dólares)	Exceso hasta (en dólares)	Impuesto sobre la fracción básica (en dólares)	Impuesto sobre la fracción excedente (en porcentajes)
USD 0	USD 11.212	USD 0	0%
USD 11.212	USD 14.285	USD 0	5%
USD 14.285	USD 17.854	USD 154	10%
USD 17.854	USD 21.442	USD 511	12%
USD 21.442	USD 42.874	USD 941	15%
USD 42.874	USD 64.297	USD 4.156	20%
USD 64.297	USD 85.729	USD 8.440	25%
USD 85.729	USD 114.288	USD 13.798	30%
USD 114.288	En adelante	USD 22.366	35%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

Uno de los objetivos de las deducciones de gastos personales (que se ampliaron en las reformas del impuesto a la renta de 2008) fue fomentar la emisión de facturas de ese tipo de gastos. Es decir, para pagar un menor impuesto a la renta las personas deben exigir una factura para respaldar sus gastos deducibles. Cabe mencionar que esta política, junto con un mayor control por parte del SRI, ha permitido mejorar la cultura tributaria en el país.

En este punto conviene aclarar cuáles son los ingresos gravados con el impuesto a la renta. Esos ingresos, tanto de personas como de empresas, se definen en el artículo 8 de la Ley de Régimen Tributario Interno y pueden provenir de fuentes ecuatorianas o del exterior. Entre los ingresos gravados están, además de los sueldos y honorarios, los intereses y otros rendimientos financieros, los dividendos distribuidos por empresas establecidas en el país, los arriendos de inmuebles, los ingresos provenientes de rifas y loterías, y las herencias y legados²¹. Por su parte, entre los principales ingresos exentos están el decimotercer y el decimocuarto sueldo, los fondos de reserva²² y las pensiones que reciben las personas jubiladas.

Según el SRI, en 2019 el 92% del gasto tributario correspondiente a las deducciones por gastos personales se concentró en las personas del decil de mayores ingresos, lo que afectó la progresividad del IRPN. Al respecto, un informe del FMI publicado a finales de 2020 señala que la fracción exenta del IRPN vigente ese año (11.315 dólares) solo era superada por los tres deciles de ingresos más altos: es decir, al menos el 70 por ciento de la población no estaba sujeta a dicho impuesto. A eso se sumaba la deducción de gastos personales. En

²¹ Un detalle de los ingresos gravados mediante el impuesto a la renta puede consultarse en la guía para contribuyentes elaborada por el SRI (s. d.c).

²² El decimotercer sueldo es un pago que reciben los trabajadores en relación de dependencia en diciembre de cada año y que equivale a una doceava parte de los ingresos totales percibidos entre diciembre del año anterior y noviembre del año en curso. El decimocuarto sueldo, equivalente a un salario mínimo, se paga en marzo en la Costa y en agosto en la Sierra, con el objetivo de contribuir a afrontar los gastos por el inicio de clases. Los fondos de reserva se empiezan a pagar al empleado en relación de dependencia una vez que ha trabajado un año completo en la misma empresa; esos fondos, equivalentes a un salario mensual por año, fueron concebidos como un ahorro para el retiro del trabajador o para hacer frente a situaciones imprevistas, pero desde 2009 pueden acumularse en una cuenta individual en el IESS o pagarse mensualmente como parte del sueldo regular.



consecuencia, el informe señala que el Ecuador se ubicaba segundo, después del Paraguay, en América Latina en términos de tasa cero del IRPN y deducciones fiscales en relación con el PIB per cápita (FMI, 2020b, pág. 47).

Con esos antecedentes, el Gobierno de Guillermo Lasso, en el proyecto de reforma tributaria que envió a la Asamblea Nacional a mediados de 2021 y que entró en vigor como decreto-ley²³ a finales de ese año, introdujo dos cambios importantes en el IRPN. El primero fue la modificación de la tabla para la liquidación del impuesto. A partir de 2022 está vigente una nueva tasa marginal del 37% para las rentas gravables superiores a 100.000 dólares anuales (antes la tasa máxima era del 35%) y, sobre todo, se “acortaron” los rangos de ingresos sujetos a cada tasa marginal, de modo que desde 2022 las tasas marginales más altas (a partir del 20%) recaerían sobre ingresos menores. Por ejemplo, en 2021 una persona con una renta gravable de 50.000 dólares debía pagar un impuesto sobre la fracción básica de 4.156 dólares y el 20% sobre el exceso entre 42.874 y 50.000 dólares (cuadro 1). En 2022 esa persona, con la misma renta gravable, debió pagar 4.449,4 dólares de impuesto sobre la fracción básica y el 25% sobre la diferencia entre 41.630 y 50.000 dólares (cuadro 2).

Cuadro 2. Tabla para la liquidación del impuesto a la renta para personas naturales en Ecuador (en dólares y en porcentajes), 2022

Fracción básica (en dólares)	Exceso hasta (en dólares)	Impuesto sobre la fracción básica (en dólares)	Impuesto sobre la fracción excedente (en porcentajes)
USD 0	USD 11.310	USD 0,0	0%
USD 11.310	USD 14.410	USD 0,0	5%
USD 14.410	USD 18.010	USD 155,0	10%
USD 18.010	USD 21.630	USD 515,0	12%
USD 21.630	USD 31.630	USD 949,4	15%
USD 31.630	USD 41.630	USD 2.449,4	20%
USD 41.630	USD 51.630	USD 4.449,4	25%
USD 51.630	USD 61.630	USD 6.949,4	30%
USD 61.630	USD 100.000	USD 9.949,4	35%
USD 100.000	En adelante	USD 23.378,9	37%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

El segundo cambio importante de la reforma de 2021 se refiere a los gastos deducibles. A partir de 2022 la renta gravable sobre la que se aplica la tabla se calcula antes de la deducción de gastos personales y no después. El objetivo era que un mayor número de personas superen la fracción exenta y que, para otras, la tasa marginal aplicable a sus ingresos sea mayor. En 2019, según la última información disponible del SRI, 3,4 millones de personas completaron una declaración del IRPN en el Ecuador (aproximadamente el 42% de la población económicamente activa ese año), pero apenas 470.000 personas pagaron efectivamente algún monto por dicho impuesto; para el resto, el impuesto causado fue nulo. En otras palabras, en 2019 apenas el 4% de la población adulta (de 18 años o más) pagó algún valor por concepto del impuesto a la renta. Al aplicar

²³ El artículo 140 de la Constitución del Ecuador establece que la presidenta o el presidente de la República “podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción. [...] Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial”. Eso es lo que ocurrió con la reforma tributaria, que fue presentada como urgente en materia económica.

la tabla antes de la deducción de gastos, más personas deberían empezar a declarar un impuesto mayor que cero.

Además de ese cambio, el tope de los gastos deducibles se redujo de manera significativa: dicho límite pasó de aproximadamente 14.500 dólares en años previos (según un documento del MEF, ese tope era el segundo más alto de la región, solo por debajo del de Panamá) a alrededor de 5.000 dólares en 2022 (exactamente, 7 veces el costo de la canasta básica de diciembre de 2021, que fue de 719 dólares). Quienes tuvieran ingresos brutos menores que 2.000 dólares mensuales podrían utilizar el 20% de sus gastos deducibles (aproximadamente 1.000 dólares) como una rebaja aplicable directamente al impuesto causado, mientras que quienes tuvieran ingresos superiores a 2.000 dólares podrían reducir el valor de su impuesto por un monto equivalente a hasta un 10% de sus gastos (es decir, cerca de 500 dólares).

Estos cambios generaban una mayor presión fiscal para las personas con ingresos superiores a 2.000 dólares mensuales, que, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), constituían, en el momento en que se presentó la reforma, el 3,4% de la población económicamente activa del Ecuador. Se trató, por lo tanto, de una reforma con un carácter progresivo. Cabe mencionar, sin embargo, que la reducción del tope de los gastos personales deducibles hacía que dos personas con los mismos ingresos terminaran pagando impuestos similares, aunque una de ellas tuviera gastos mayores por tener cargas familiares, mientras que la otra no las tenía. Eso le restaba “justicia” al impuesto.

En 2022 la recaudación del impuesto a la renta creció un 23% frente a 2021 (SRI, s. d.a). No obstante, ese crecimiento no puede ser atribuido en su totalidad, ni siquiera en la mayor parte, a los cambios implementados en el IRPN que entraron en vigor en 2022. Por un lado, como se mencionó previamente, cerca de tres cuartas partes de la recaudación total del impuesto a la renta la pagan las empresas. Por otro lado, si bien las declaraciones del IRPN crecieron un 27%, ese crecimiento se debe a que el impuesto declarado en 2022 correspondió a la renta generada en 2021, mientras que el impuesto declarado en 2021 correspondió a la renta de 2020, que, en términos económicos, fue un muy mal año para muchas personas. El impacto que tuvieron los cambios implementados en el IRPN se refleja, en cierta medida, en las retenciones mensuales, es decir, en el monto que una empresa retiene, por concepto de impuesto a la renta, a los empleados que trabajan en relación de dependencia o a las personas o empresas a las que les compra un bien o servicio. En 2022 esas retenciones fueron un 13% mayores que en 2021. En parte eso se debe a los mayores valores que las empresas retuvieron a los empleados en relación de dependencia con ingresos superiores a 2.000 dólares mensuales. En el caso de los trabajadores formales independientes cuyos ingresos superaban el umbral mencionado, los impactos se sintieron en marzo de 2023, cuando presentaron su declaración anual del impuesto a la renta (correspondiente a la renta generada en 2022). En ese mes las declaraciones de IRPN sumaron \$175 millones, es decir, 48% más que en marzo de 2022.

Según las estimaciones del MEF, los cambios en el IRPN implementados en la reforma tributaria de 2021 generarían 100 millones de dólares de ingresos adicionales en 2022 (por las mayores retenciones a las personas que trabajan en relación de dependencia) y 460 millones de dólares anuales adicionales en los años siguientes. Ese valor, que suponía un incremento permanente, equivalía al 0,4% del PIB.

No obstante, un año y medio después de que la reforma tributaria de 2021 entrara en vigor, el mismo Gobierno elaboró una nueva reforma que revierte en gran medida los cambios implementados en la anterior. La nueva reforma, que en el caso del IRPN entró en vigor en julio de 2023, eleva el tope del gasto deducible, desde \$5.327 (que era el valor actualizado de siete canastas básicas que hubiera correspondido a 2023) hasta un máximo de \$15.294 (20 canastas básicas), dependiendo del número de cargas familiares. Es decir, las personas sin cargas familiares tienen un gasto deducible máximo equivalente al costo de siete canastas básicas, una persona con una carga familiar puede deducirse hasta nueve canastas básicas y el gasto deducible sigue aumentando junto con el número de cargas hasta un máximo de, como se mencionó, 20 canastas básicas, aplicable a quien tenga cinco cargas familiares o más. Si bien establecer un monto diferenciado de gasto



deducible según el número de cargas familiares corrige la “injusticia” que se señaló previamente, triplicar el monto máximo reduce de manera significativa el impuesto a pagar de algunas personas. Además, a eso se suma que el porcentaje del gasto deducible que se puede descontar del impuesto causado, que antes era de 10% para quienes ganaban más de 2.000 dólares al mes y de 20% para quienes ganaban menos de ese valor, ahora se estableció en 18% para todos. Adicionalmente se realizaron modificaciones en la tabla para calcular el impuesto, a fin de que las tasas marginales más elevadas (30%, 35% y 37%) recaigan solamente sobre personas con ingresos anuales mayores a \$59.537 (cuadro 3); antes la tasa de 30% aplicaba para ingresos mayores a \$51.630 anuales. Según ejemplos dados por el propio SRI, una persona que gana 2.000 dólares al mes y tiene dos cargas familiares, con el esquema anterior hubiera pagado un impuesto anual de 310 dólares y con el nuevo esquema ya no pagará nada. A su vez, alguien que tenga igualmente dos cargas familiares pero cuyos ingresos mensuales sean de 3.500 dólares, antes debía pagar un impuesto anual de 2.885 dólares y ahora pagará 1.747 dólares²⁴.

Cuadro 3. Tabla para la liquidación del impuesto a la renta para personas naturales en Ecuador (en dólares y en porcentajes), 2023

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto sobre la fracción básica (en dólares)	Impuesto sobre la fracción excedente (en porcentajes)
USD 0	USD 11.722	USD 0,0	0%
USD 11.722	USD 14.930	USD 0,0	5%
USD 14.930	USD 19.385	USD 160,0	10%
USD 19.385	USD 25.638	USD 606,0	12%
USD 25.638	USD 33.738	USD 1.356,0	15%
USD 33.738	USD 44.721	USD 2.571,0	20%
USD 44.721	USD 59.537	USD 4.768,0	25%
USD 59.537	USD 79.388	USD 8.472,0	30%
USD 79.388	USD 105.580	USD 14.427,0	35%
USD 105.580	En adelante	USD 23.594,0	37%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

Según estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, el impacto fiscal de los nuevos cambios en el IRPN será de 195 millones de dólares por año, equivalentes a algo menos del 0,2% del PIB. Si bien el impacto luce moderado, cabe mencionar que no solo se da en un contexto de déficit fiscal, sino que además los cambios descritos favorecen a personas de altos ingresos (según el INEC, en junio de 2023 el ingreso promedio de los trabajadores ecuatorianos rondó los 450 dólares). Pese a esto, el Gobierno presentó la nueva reforma como un alivio a la “clase media”.

Para compensar (parcialmente) ese impacto, el Gobierno incluyó en la última reforma tributaria cambios que buscan elevar los ingresos fiscales. Además del IVA a los espectáculos públicos que se señaló previamente, se establecieron cambios en el régimen de microempresarios y emprendedores (RIMPE), que se detallarán más adelante, y también se empezó a gravar con impuesto a la renta a las páginas de pronósticos deportivos, tanto locales como internacionales. Para las páginas locales, el impuesto es de 15% de sus ingresos netos (es decir, descontando lo que pagan por premios). Quienes ganen un premio en esas plataformas también están sujetos a un impuesto del 15% que será retenido por las empresas. Mientras tanto, para las plataformas

²⁴ Ver: twitter.com/SRIoficialEc/status/1671288703623499778

internacionales, las tarjetas de crédito locales deberán retener el 15% del valor apostado. Este nuevo impuesto generará ingresos, según estimaciones del SRI, por diez millones de dólares al año (Ecuavisa, 2023).

Volviendo a los cambios en el IRPN establecidos en la reforma tributaria de 2021, uno que no se revirtió en la de 2023 tiene que ver con la residencia fiscal de las personas naturales. A partir de esa reforma, se presume que una persona que haya permanecido al menos 183 días, consecutivos o no, en el Ecuador durante un mismo año es residente fiscal del país —y, por tanto, debe pagar el IRPN en el Ecuador— a menos que pruebe que el “núcleo principal de sus actividades o intereses económicos” está en otra jurisdicción, pues en “caso contrario se presumirá su residencia fiscal en el Ecuador” (Presidencia de la República, 2021b). La reforma de 2021, en su artículo 30, añade que se presumirá que una persona natural tiene el núcleo principal de sus actividades o sus intereses económicos en el Ecuador cuando ella sea titular, de manera directa o indirecta, de activos situados en el país, incluidos derechos representativos de capital de sociedades residentes o de establecimientos permanentes en el país, por un valor superior a 1 millón de dólares, y cuando dicha persona natural, en cualquier momento previo o durante el ejercicio fiscal pertinente, haya sido residente fiscal del Ecuador, haya tenido nacionalidad ecuatoriana o residencia permanente en el Ecuador, o haya ejercido como representante legal o apoderada de una sociedad residente en el Ecuador o de un establecimiento permanente en el Ecuador de una sociedad no residente. La ley aclara que la presunción referida admite prueba en contrario y señala además que la persona natural estará obligada a pagar el impuesto a la renta en el Ecuador por los ingresos de fuente ecuatoriana que haya obtenido durante un ejercicio impositivo, aun cuando su residencia fiscal se encuentre en otra jurisdicción. A su vez, la persona natural podrá acreditar ante la autoridad tributaria el pago del impuesto a la renta en otras jurisdicciones para evitar la doble tributación, según lo establecido en los acuerdos ratificados por el Ecuador. En caso de que el impuesto pagado por la persona natural sea inferior a la tarifa que le habría correspondido pagar en el Ecuador de conformidad con la tabla incluida en la ley, la persona natural deberá pagar la diferencia en el Ecuador (Presidencia de la República, 2021b).

Por tanto, a partir de la reforma de 2021 es el contribuyente quien debe probar que no es residente fiscal en el Ecuador y no la autoridad tributaria la que debe probar que sí lo es. El impacto de estos cambios aún no ha sido estimado.

Finalmente, en la reforma tributaria de 2021 se buscó exonerar del pago del impuesto a la herencia (que forma parte del IRPN) a “los beneficiarios dentro del primer grado de consanguinidad con el causante, en línea descendiente. Tampoco se causará el impuesto en el caso de que el beneficiario sea uno de los cónyuges supervivientes, siempre que no existan hijos que puedan acceder a la masa hereditaria” (Presidencia de la República, 2021b). No obstante, en octubre de 2022 la Corte Constitucional sentenció que ese cambio afectaba la igualdad de los contribuyentes ante la ley y por tanto lo declaró inconstitucional. Cabe señalar que en 2021, por concepto del impuesto a herencias, legados y donaciones, el SRI recaudó 39,7 millones de dólares y en 2022 ese valor cayó a 10,6 millones es decir, el 0,2% de la recaudación bruta del impuesto a la renta.

2.2.2. Impuesto a la renta para sociedades

En lo referente al impuesto a la renta para sociedades (IRS), tanto para las empresas nacionales como para las sucursales de empresas extranjeras domiciliadas en el Ecuador, la tasa vigente es del 25% sobre la base imponible. Como se mencionó previamente, la base imponible es el resultado de restar a los ingresos gravados las devoluciones, descuentos, costos, gastos y deducciones que autoriza la ley. Entre esas deducciones destacan “los costos y gastos imputables al ingreso”, por ejemplo, sueldos y salarios de trabajadores, gastos para la compra de insumos o alquiler de oficinas. También se pueden deducir los intereses de deudas contraídas

para el giro del negocio, las primas de seguros de trabajadores o de bienes que integran la actividad de la empresa, o la depreciación de los activos, entre otros conceptos²⁵.

La tasa puede subir hasta el 28% en caso de que “la sociedad tenga accionistas, socios, partícipes, constituyentes, beneficiarios o similares, sobre cuya composición societaria dicha sociedad haya incumplido su deber de informar” de acuerdo con lo establecido en la ley, o cuando, dentro de la cadena de propiedad de los derechos representativos de capital, “exista un titular residente, establecido o amparado en un paraíso fiscal, jurisdicción de menor imposición o régimen fiscal preferente y el beneficiario efectivo [sea] residente fiscal del Ecuador” (SRI, s. d.d).

La tasa general del 25% que se aplica en el Ecuador, según las cifras de la CIAT para el ejercicio fiscal 2018 (última información disponible), es igual a la que se aplica en Bolivia, Chile y el Uruguay, menor que la que se aplica en la Argentina (30%), Colombia (33%) y el Perú (29,5%), y mayor que la del Brasil (15% hasta un tope y 9% adicional sobre el exceso) y el Paraguay (10%) (CIAT, 2022). Por lo tanto, la tasa del IRS vigente en el Ecuador es similar a la tasa promedio de América del Sur. En este punto, aunque no se trata de una carga tributaria, conviene señalar que las empresas formales del Ecuador deben repartir el 15% de sus utilidades entre sus trabajadores. Ese reparto de utilidades, que se instauró en 1938 y que incluso está garantizado en la Constitución²⁶, no es una práctica que se realice en todos los países de la región y constituye un pago adicional que las empresas deben hacer antes de repartir dividendos entre sus accionistas y, por lo tanto, es un elemento que las empresas toman en cuenta en el momento de evaluar la rentabilidad neta de una inversión.

Hasta antes de la reforma tributaria que entró en vigor a finales de 2021, había una serie de rebajas y exoneraciones aplicables al IRS, por ejemplo:

- i) Cinco años de exoneración del impuesto para el desarrollo de inversiones nuevas y productivas, a partir del primer año en que las sociedades generasen ingresos atribuibles a la nueva inversión. Esas inversiones debían llevarse a cabo fuera de Quito y Guayaquil (las dos principales ciudades del Ecuador) y en sectores económicos considerados prioritarios por el Estado²⁷ (producción de alimentos, cadena forestal, metalmecánica, petroquímica, farmacéutica, turismo o servicios logísticos, entre otros).
- ii) Quince años de exoneración del impuesto (que podían ser 20 en caso de que las inversiones se llevaran a cabo en cantones fronterizos) para inversiones nuevas y productivas en industrias básicas²⁸.
- iii) Diez años de exoneración del pago del impuesto para sociedades que desarrollaran proyectos bajo el formato de una asociación público-privada, a partir del momento en que el proyecto comenzara a generar ingresos operacionales; también se exoneraban los dividendos que esas sociedades pagaran a sus socios, sin importar cuál fuera su domicilio.

²⁵ Un detalle de los gastos que se pueden deducir puede consultarse en SRI (s. d.e).

²⁶ “El derecho de utilidades de los trabajadores en el Ecuador tiene su origen con la promulgación del Código de Trabajo expedido en el año 1938. Específicamente, su artículo 374 establecía que: ‘Las empresas estarán obligadas a contribuir con un 5%, por lo menos, de sus utilidades líquidas, en beneficio de la caja del respectivo Comité de Empresa’” (Silva Barrera, 2017, pág. 24). El Código del Trabajo vigente, en su artículo 97, establece que ese porcentaje es del 15% (un 10% corresponde a todos los trabajadores de manera uniforme y un 5% restante corresponde a las cargas familiares de cada uno). Por su parte, el artículo 328 de la Constitución sostiene que las personas trabajadoras del sector privado “tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables”.

²⁷ La definición de los sectores que eran considerados prioritarios no se basaba en un proceso transparente, sino que era una atribución que el Gobierno ejercía de acuerdo con su visión del desarrollo.

²⁸ Según el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones aprobado en 2010, se consideran industrias básicas la fundición y refinación de cobre y aluminio; la fundición siderúrgica para la producción de acero plano; la refinación de hidrocarburos; la industria petroquímica; la industria de celulosa, y la construcción y reparación de embarcaciones navales.

iv) Diez puntos de reducción de la tarifa del impuesto para las sociedades exportadoras habituales, las dedicadas a la producción de bienes que poseyeran un 50% o más de componente nacional y las de turismo receptivo que reinvirtieran sus utilidades en el país, siempre y cuando el monto reinvertido se destinara a la adquisición de maquinarias o equipos nuevos, algunos tipos de activos para su actividad productiva o bienes relacionados con investigación y tecnología que mejoraran su productividad, promovieran la diversificación productiva e incrementaran el empleo.

v) Para los operadores o administradores de una zona especial de desarrollo económico (ZEDE)²⁹, diez años de exoneración del IRS a partir del primer año en que generasen ingresos operacionales; luego, tendrían una rebaja de 10 puntos de la tarifa del impuesto durante diez años más.

También se contemplaban exoneraciones del IRS para quienes desarrollaran tecnologías digitales de acceso libre con valor agregado ecuatoriano, para la fusión de cooperativas de ahorro y crédito o para nuevas microempresas, entre otros fines.

La reforma tributaria de 2021 eliminó esos beneficios, que implicaban un gasto tributario para el fisco, y los reemplazó por las siguientes medidas:

i) Una reducción de 3 puntos porcentuales de la tarifa del IRS por hasta 15 años para los ingresos de nuevas empresas o para los ingresos generados por nuevas inversiones de empresas ya existentes. La reducción acumulada no excederá en ningún caso el monto de la inversión.

ii) Una reducción de hasta 5 puntos porcentuales de la tarifa del IRS para empresas que suscriban contratos de inversión con el Estado. La reducción se aplica a los ingresos atribuibles a las nuevas inversiones y, del mismo modo, esa reducción no excederá en ningún caso el monto de la inversión (Presidencia de la República, 2021b).

Esta reducción de las opciones para acceder a una rebaja del IRS para determinadas actividades o empresas fue un paso positivo, ya que ese tipo de tratamientos preferenciales, si bien tienen por objetivo fomentar la inversión y la generación de puestos de trabajo, pueden dar lugar a inversiones ficticias (que se presentan como nuevas cuando en realidad no lo son) y a otro tipo de prácticas fraudulentas que terminan afectando la recaudación (por ejemplo, cerrar empresas existentes para abrir otras nuevas). No obstante, los beneficios que se mantienen luego de la última reforma implican los mismos riesgos (por ejemplo, ¿cómo se define con precisión, más allá del “centro de costos” que exige la ley, qué parte del ingreso de una empresa es atribuible a una nueva inversión?) o brindan beneficios tributarios a inversiones que ya estaban planificadas con anterioridad (especialmente en el caso de empresas grandes o multinacionales que tienen estrategias a medio y a largo plazo). Por tanto, estos beneficios deberían ser evaluados (en lo referente a la creación real de nuevos puestos de trabajo, el aumento de exportaciones o la sustitución de importaciones, por ejemplo) cinco o máximo diez años después de la entrada en vigor de la última reforma tributaria, para determinar si es conveniente mantenerlos. En todo caso, la reforma tributaria de 2021 establece un monitoreo para las empresas que hayan aplicado a incentivos tributarios; el SRI y el ente estatal rector de las inversiones realizarán controles para certificar que los criterios que dieron paso a los beneficios tributarios se estén cumpliendo. En caso de incumplimientos, y dependiendo de su gravedad, se establecerán sanciones que se definen en el reglamento de la ley (y que, por tanto, pueden ser modificadas por el Ejecutivo, sin necesidad de pasar por la Asamblea). Asimismo, el incumplimiento por parte de las empresas de las condiciones establecidas para

²⁹ Una ZEDE “es una zona autorizada por el Gobierno como un destino aduanero, en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones con incentivos tributarios”. Hay cuatro tipos de ZEDE: tecnológica, industrial, logística y de servicios turísticos. Además de la exoneración mencionada en el IRS, los operadores y administradores de ZEDE tienen otros incentivos tributarios (Pérez Bustamante & Ponce, 2019).



acceder a la rebaja tributaria puede derivar en la revocatoria de los beneficios que haya recibido y en el pago al Estado de los impuestos que éste dejó de percibir más los correspondientes intereses.

La reforma de 2021 también eliminó algunas deducciones de las que se podían beneficiar las empresas para pagar menos IRS, como, por ejemplo, las deducciones adicionales por la creación de nuevos puestos de empleo, o por la contratación de personas mayores o de migrantes de más de 40 años que hubieran retornado al Ecuador. A su vez, la exoneración del IRPN y del IRS para los rendimientos de depósitos a plazo fijo se modificó, ya que antes esta medida beneficiaba solo a inversiones de 360 días o más, y la reforma contempló las inversiones de 180 días o más.

Según estimaciones del MEF, los cambios en el IRS de la reforma de 2021 generarán, a partir de 2023, ingresos adicionales por un total de 250 millones de dólares anuales, equivalentes a algo más del 0,2% del PIB.

Finalmente, otro cambio que se introdujo en la reforma tributaria de 2021 y que tiene que ver con el impuesto a la renta es el reemplazo del Régimen Impositivo Simplificado y del Régimen de Microempresas por el Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (RIMPE). Este régimen comprende los emprendimientos que tengan ingresos anuales no superiores a 300.000 dólares. La reforma de 2021 estableció una tabla para el cálculo del impuesto a la renta con una tasa marginal máxima del 2% (cuadro 4). Los regímenes anteriores abarcaban únicamente a ingresos brutos anuales no superiores a 60.000 dólares y, dependiendo de la rama de actividad en la que se encontrara la microempresa o el emprendimiento, el impuesto a la renta a pagar podía ser hasta del 5% de los ingresos brutos (las tasas más altas se aplicaban a las actividades del sector de servicios y a los hoteles y restaurantes).

Cuadro 4. Tabla del impuesto a la renta para el Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares en Ecuador (en dólares y en porcentajes, 2022)

Ingreso anual bruto (en dólares)		Fracción básica	Tarifa marginal (en porcentajes)
Desde	Hasta		
USD 0	USD 20.000,00	60	0%
USD 20.000,01	USD 50.000,00	60	1%
USD 50.000,01	USD 75.000,00	360	1,25%
USD 75.000,01	USD 100.000,00	672,5	1,50%
USD 100.000,01	USD 200.000,00	1047,2	1,75%
USD 200.000,01	USD 300.000,00	2797,52	2%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

Como puede observarse en el cuadro 4, los montos a pagar con el RIMPE —del que algunas actividades están excluidas (por ejemplo, actividades profesionales, actividades de transporte y actividades en relación de dependencia) y en el cual un negocio puede permanecer hasta por tres años— bajaron con la reforma tributaria de 2021. Esto, según las estimaciones del MEF, implicaba un sacrificio fiscal de 54 millones de dólares por año, equivalentes al 0,05% del PIB.

No obstante, la Corte Constitucional advirtió una falta de progresividad en la tabla del RIMPE de la reforma tributaria de 2021, puntualmente en los negocios con ventas anuales de hasta 20.000 dólares, por lo que la reforma tributaria de 2023 introdujo nuevos cambios en el RIMPE que entrarán en vigor en 2024. Por un lado, los negocios populares con ventas de hasta 2.500 dólares anuales no pagarán ningún impuesto, mientras que los que tengan ingresos entre 2.501 y 20.000 dólares pagarán un valor progresivo entre 5 y 60 dólares anuales (cuadro 5). Para los emprendedores con ingresos anuales entre 50.000 y 300.000 dólares,



se mantiene una tasa entre 1% y 2% (cuadro 6). A su vez, el Gobierno ha dicho que depurará el catastro del RIMPE, para que los contribuyentes que tienen un Registro Único de Contribuyentes (RUC, la identificación tributaria en Ecuador) que debería tributar según el régimen general del impuesto a la renta ya no pertenezcan al RIMPE. Con todos estos cambios en el RIMPE (especialmente la depuración del catastro) el Gobierno espera obtener 100 millones de dólares al año, aunque la cifra podría ser optimista.

Si bien el límite de tres años para que una empresa permanezca en el RIMPE ayuda a reducir el riesgo, la importante diferencia entre la tarifa del IRS que paga una empresa adherida a ese régimen respecto de la que paga una firma sujeta a la tasa del 25% podría generar un desincentivo para que las empresas incrementen sus ventas por encima de los 300.000 dólares anuales o, por el contrario, generar incentivos para el subregistro de los ingresos o para la creación de otras empresas, de los mismos dueños y dedicadas a la misma actividad, pero cuyos ingresos les permitan mantenerse en el RIMPE.

Cuadro 5. Tabla del impuesto a la renta para Negocios Populares en Ecuador (en dólares, 2024)

Ingreso anual bruto		Pago anual
Desde	Hasta	
USD 0	USD 2.500	USD 0
USD 2.500	USD 5.000	USD 5,00
USD 5.000	USD 10.000	USD 15,00
USD 10.000	USD 15.000	USD 35,00
USD 15.000	USD 20.000	USD 60,00

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

Cuadro 6. Tabla del impuesto a la renta para el Régimen Simplificado para Emprendedores (en dólares y en porcentajes, 2024)

Ingreso anual bruto (en dólares)		Fracción básica (en dólares)	Tarifa marginal (en porcentajes)
Desde	Hasta		
USD 20.000	USD 50.000	USD 60,00	1,00%
USD 50.000	USD 75.000	USD 360,00	1,25%
USD 75.000	USD 100.000	USD 672,50	1,50%
USD 100.000	USD 200.000	USD 1.047,50	1,75%
USD 200.000	USD 300.000	USD 2.797,52	2,00%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

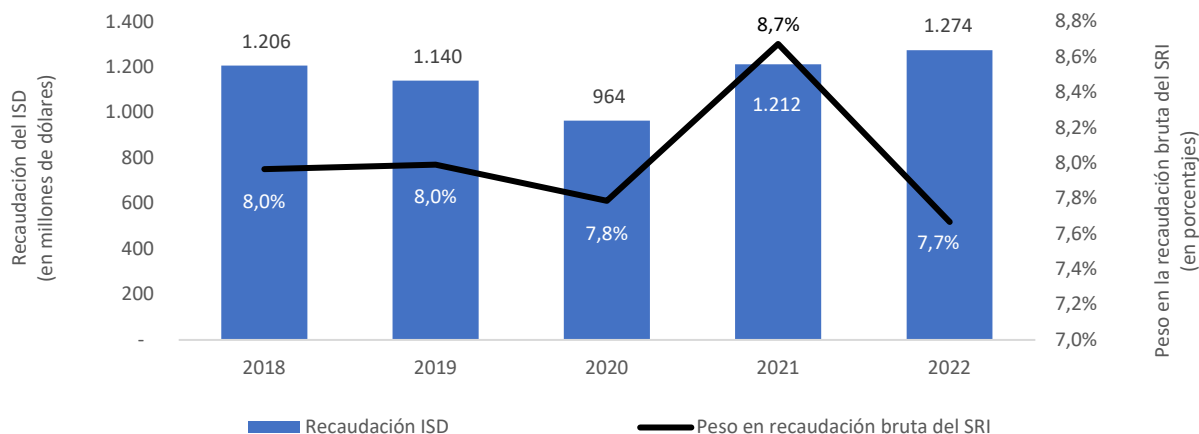
Si las estimaciones oficiales son precisas, entonces el impacto fiscal de la reforma tributaria de 2023 (considerando los cambios en el IRPN, el IVA a los espectáculos públicos, el impuesto a la renta a las páginas de pronósticos deportivos y los cambios en el RIMPE) será una reducción anual en los ingresos cercana a 75 millones de dólares.

2.3. Impuesto a la salida de divisas

El ISD se creó en el año 2007, con la aprobación de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador. Inicialmente su tasa fue del 0,5%; posteriormente, junto con otros cambios implementados en las transacciones gravadas, subió al 1%; luego al 2%, y a partir de 2011 se la fijó en un 5%. De este modo, ese impuesto —cuyo hecho generador es “la transferencia, envío o traslado de divisas que se efectúen al exterior, sea en efectivo o a través del giro de cheques, transferencias, retiros o pagos de cualquier naturaleza con excepción de las compensaciones realizadas con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero” (SRI, s. d.f)— fue ganando importancia en la recaudación total del SRI y, por tanto, en los ingresos tributarios del fisco. Sin embargo, la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, que entró en vigor en 2018, le permite al presidente de la República reducir la tasa del ISD, considerando las condiciones de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, y previo dictamen favorable del MEF. El presidente Guillermo Lasso, quien ha sido muy crítico del ISD desde que se presentó como candidato, dispuso a finales de 2021 que en 2022 la tasa del ISD se redujera del 5% al 4% en cuatro rebajas trimestrales de 0,25 puntos porcentuales cada una (Presidencia de la República, 2021a). La primera tuvo lugar el 1 de enero de 2022 y la última, el 1 de octubre de ese año. A inicios de 2023 el presidente Lasso, pese al deterioro de la situación fiscal que se mencionó en la introducción de este estudio, emitió un nuevo decreto para volver a reducir tasa del ISD a lo largo de ese año: del 4% al 3,75% en febrero, del 3,75% al 3,50% en julio, y del 3,50% al 2,00% el 31 de diciembre.

Entre 2018 y 2022 la recaudación anual promedio del ISD —que también se debe pagar cuando las divisas generadas por exportaciones de bienes o servicios hechas desde el Ecuador no ingresen al país— fue de 1.159 millones de dólares, es decir que representó el 8% de la recaudación bruta del SRI en ese período (gráfico 10). Cabe recordar que el SRI recauda todos los impuestos que van al Presupuesto General del Estado salvo los aranceles, que están a cargo del SENA, ubicándose el ISD solo por detrás del IVA (46%) y del impuesto a la renta (33%) (SRI, s. d.a). En relación con el PIB, la recaudación del ISD fue del 1,1% en todos los años del período analizado (2018-2022), a excepción de 2020, cuando se redujo al 1% del PIB como consecuencia del desplome de las importaciones en el contexto de la pandemia. En 2022, por el contrario, la recaudación nominal de ISD alcanzó un récord de 1.274 millones de dólares, pese a la reducción en la tasa de ese impuesto. Eso se debió a que las importaciones, cuyo pago es el principal hecho generador del ISD, crecieron significativamente en 2022, en el contexto del repunte del nivel de actividad económica, hasta superar los niveles observados antes de la pandemia. En 2023 ya no se ha mantenido ese dinamismo y en el primer semestre del año la recaudación del ISD se contrajo 14% frente a los mismos meses de 2022 (SRI, s. d.a).

Gráfico 10. Recaudación del impuesto a la salida de divisas en Ecuador (en millones de dólares), 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Rentas Internas.

Nota: La sigla ISD refiere al impuesto a la salida de divisas y la sigla SRI refiere al servicio de rentas internas.

La creación del ISD y los posteriores incrementos de su tasa fueron muy criticados por empresarios y analistas económicos que consideran que ese impuesto ha limitado la llegada de divisas al país, en la medida en que, al gravar la salida de capitales, desalienta su ingreso. Por su parte, el FMI, en un informe publicado en octubre de 2021, señala que un aumento del 1% de la tasa del ISD tiene un impacto en la tasa pasiva similar al de un aumento del riesgo país de la misma magnitud, es decir, un aumento de 0,1 puntos porcentuales de la tasa que se paga por los depósitos. En el mismo informe se señala que la eliminación gradual del ISD ayudaría a reducir los costos de fondeo del sector financiero en el Ecuador y se sostiene que el país también debería considerar la eliminación del ISD para atraer el ingreso de capitales. Sin embargo, el Fondo sugiere que esto debería hacerse de un modo gradual, monitoreando el impacto de la relajación en los ingresos y salidas de capitales, así como el impacto negativo en los ingresos fiscales (FMI, 2021, pág. 21).

La decisión del presidente Lasso de llevar la tasa del ISD nuevamente al 2% va de la mano de una sentencia de la Corte Constitucional de enero de 2022, mediante la que se declaró inconstitucional la Ley de Fomento Ambiental aprobada en 2011 y en la cual se elevó la tarifa del ISD del 2% al 5%.

Cabe aclarar que, a fin de evitar un vacío normativo grave en materia impositiva y para garantizar la seguridad jurídica, la Corte Constitucional resolvió diferir los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad hasta el final del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023). Durante tal tiempo, el Presidente de la República, de considerarlo pertinente, podrá promover las reformas legislativas que suplan aquellos vacíos normativos que pudieran afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, [que deberán ser tramitadas] por la Asamblea Nacional antes de la finalización del año fiscal 2023. Cabe aclarar, igualmente, que los efectos de la sentencia [...] rigen únicamente hacia el futuro, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad no afecta de forma alguna a las situaciones jurídicas ya consolidadas, tales como los impuestos que ya han sido pagados o que sean pagados hasta finalizar el ejercicio fiscal 2023. (Naranjo Martínez & Subía, 2022).

Por tanto, también la Corte Constitucional reconoció el impacto fiscal de reducir la tasa del ISD y dio casi dos años al Ejecutivo para tomar alguna medida compensatoria, cosa que no se ha hecho (por el contrario, se redujo el IRPN).

Si bien, como se mencionó previamente, el hecho generador del ISD es “la transferencia, envío o traslado de divisas que se efectúen al exterior, sea en efectivo o a través del giro de cheques, transferencias, retiros o pagos de cualquier naturaleza con excepción de las compensaciones realizadas con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero”, en los últimos años se han incorporado algunas exoneraciones al pago del ISD, por ejemplo:

- i) Los pagos realizados al exterior por concepto de dividendos distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras con domicilio en el Ecuador, luego del pago del impuesto a la renta, a favor de otras sociedades extranjeras o de personas naturales no residentes en el país.
- ii) Los pagos realizados al exterior por concepto de la amortización de capital e intereses generados sobre créditos otorgados por instituciones financieras internacionales.
- iii) Los pagos efectuados al exterior por rendimientos financieros, ganancias de capital y capital de inversiones provenientes del exterior ingresadas al mercado de valores ecuatoriano.
- iv) Los pagos efectuados al exterior por concepto de rendimientos financieros, ganancias de capital y capital de depósitos a plazo fijo o inversiones, con recursos provenientes del exterior, realizados en instituciones del sistema financiero nacional (salvo en los casos de partes relacionadas).
- v) Los gastos realizados para el pago de estudios realizados en el exterior (SRI, s. d.f).

Estas exenciones, la mayoría de las cuales se establecieron en la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria de diciembre de 2019, tienen una naturaleza distinta en comparación con ciertas rebajas que se han aplicado al impuesto a la renta de sociedades. La primera es que, a diferencia del IRS, que constituye una parte fundamental de los sistemas tributarios a nivel internacional, el ISD es un impuesto que podría definirse como atípico y cuya eliminación ha sido recomendada por el propio FMI por el desincentivo que puede (o podía, antes de las reformas señaladas) significar para el ingreso de capitales al país. Otra diferencia es que las exenciones no se limitan a sectores o actividades específicos³⁰. En ese sentido, las exenciones al pago del ISD ayudan a limitar los impactos negativos (muy difíciles de cuantificar) que ese impuesto podría tener en el atractivo del Ecuador como destino de inversiones. En este punto también conviene mencionar que los pagos del ISD por importación de materias primas, insumos y bienes de capital pueden ser considerados como crédito tributario para el pago del impuesto a la renta. Por tanto, el mayor efecto del ISD recae sobre los precios de los bienes de consumo importados (varios de los cuales forman parte de la canasta de consumo de un hogar ecuatoriano tipo, como muestra la composición del IPC) o sobre el giro de divisas al exterior, por ejemplo, para inversiones financieras. En lo que respecta a personas (y no a sociedades), este tipo de giros los realizan quienes pertenecen a los deciles de mayores ingresos³¹.

30 Salvo una exención puntual al pago de capital e intereses por créditos otorgados por instituciones financieras del exterior para el financiamiento de vivienda. Esa exención también aplica para el financiamiento de microcrédito o inversiones productivas, pero a diferencia de la vivienda, en esos casos no se detalla una actividad o sector específico.

31 “En transferencias y envío de divisas a través del Sistema Financiero Nacional, para el cálculo de la base imponible, se restará el equivalente a tres SUB [salarios básicos unificados] (USD 1.350,00 en 2023), por período quincenal, comprendido entre el 1 y el 15 o entre el 16 y el último día de cada mes. En el caso de que el hecho generador se produzca con la utilización de tarjetas de crédito o de débito por consumos o retiros efectuados desde el exterior, para el cálculo de la base imponible, se restará un monto exento anual equivalente a USD 5.109,79” (SRI, s. d.f). Por tanto, en lo referente a giros al exterior, las personas de menores ingresos no se ven afectadas por el ISD (por ejemplo, si envían remesas).

Como se verá más adelante, en la sección sobre gasto tributario, en 2019 el crédito tributario del IRS por el pago del ISD fue equivalente al 0,4% del PIB. Por tanto, aun descontando ese valor, los ingresos que genera el ISD al presupuesto del Estado son muy relevantes. En ese contexto, la reducción de la tasa al 2% a partir de 2024 implicará un desafío para el nuevo Gobierno, ya que se producirá una reducción de los ingresos fiscales.

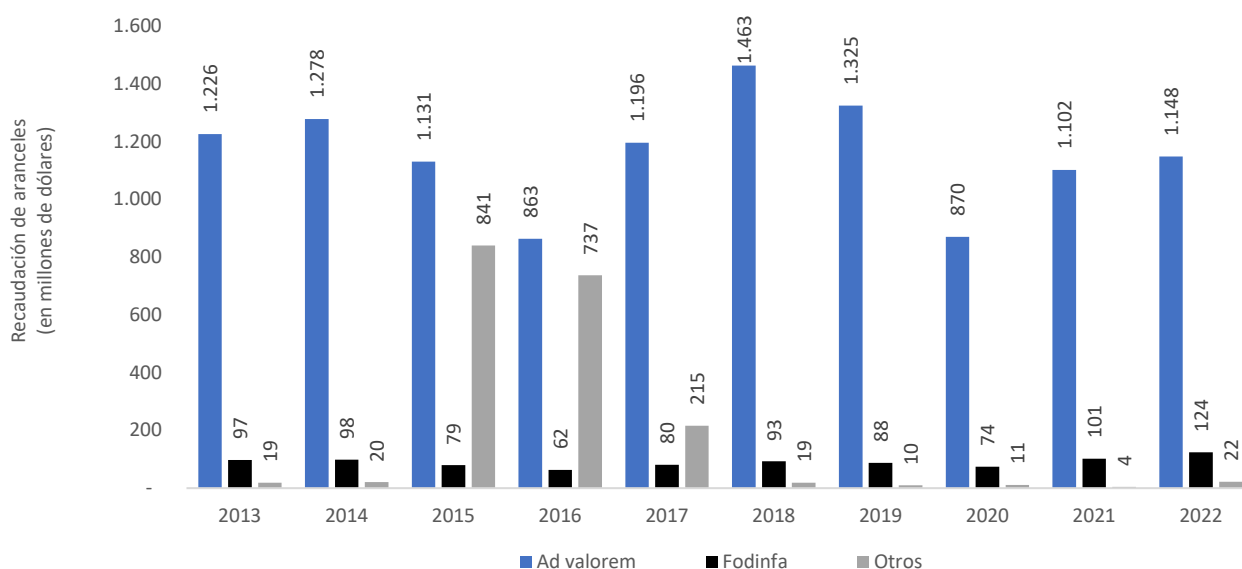
2.4. Aranceles

Según las estadísticas del MEF, entre 2018 y 2022 los ingresos tributarios por aranceles sumaron, en promedio, 1.278 millones de dólares anuales, equivalentes al 9% del total de los ingresos tributarios del fisco. La cifra es muy similar a la que presenta el SENA E para los mismos años (1.291 millones de dólares en promedio), pero esas cifras muestran que la recaudación total no corresponde únicamente a los aranceles propiamente dichos. En efecto, la recaudación total incluye también lo que esa institución recauda por concepto del Fondo de Desarrollo para la Infancia, que es un recargo del 0,5% sobre el valor CIF de las importaciones (y que afecta la competitividad del sector productivo en la medida en que recae también sobre las importaciones de materias primas, insumos y bienes de capital), y también comprende otros ingresos, como las costas procesales³², los derechos consulares, los gastos de remates y ventas directas, los intereses, las licencias de salida y las multas. En relación con el PIB, la recaudación de aranceles (e ingresos asociados) fue equivalente, en promedio, al 1,2% entre 2018 y 2022. En 2019, último año antes de la pandemia, la relación fue del 1,3%, mientras que en 2020 bajó al 1% por la caída de las importaciones que se mencionó previamente.

Como puede observarse en el gráfico 11, en 2015, en 2016 y, en menor medida, en 2017, el rubro “otros” se elevó significativamente frente a los valores registrados en los años anteriores y siguientes. Eso se debió a que en 2015 el Gobierno estableció una salvaguardia por balanza de pagos que implicó sobretasas arancelarias de entre el 5% y el 45% aplicables a cerca de 3.000 partidas arancelarias, lo que provocó un aumento transitorio de los ingresos tributarios correspondientes a los aranceles. En 2017 esa medida, que ya se había moderado en 2016, se terminó de desmontar. El salto de la recaudación “regular” de aranceles que se produjo en 2018 (se recaudaron casi 300 millones de dólares más que en el año previo) se debe a que, en el contexto de la salvaguardia, muchas importaciones estuvieron represadas.

32 Las costas procesales son “aquellos gastos en los que debe incurrir el deudor coactivado por el perjuicio causado a la administración aduanera al verse en la necesidad de activar el aparataje institucional para cobrar la obligación adeudada ante la falta de pago oportuno de la misma por parte del coactivado” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Gráfico 11. Recaudación de aranceles e impuestos relacionados en Ecuador (en millones de dólares), 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y, para 2022, del sitio web datosabiertos.gob.ec

Nota: La sigla FODINFA refiere al Fondo de Desarrollo para la Infancia.

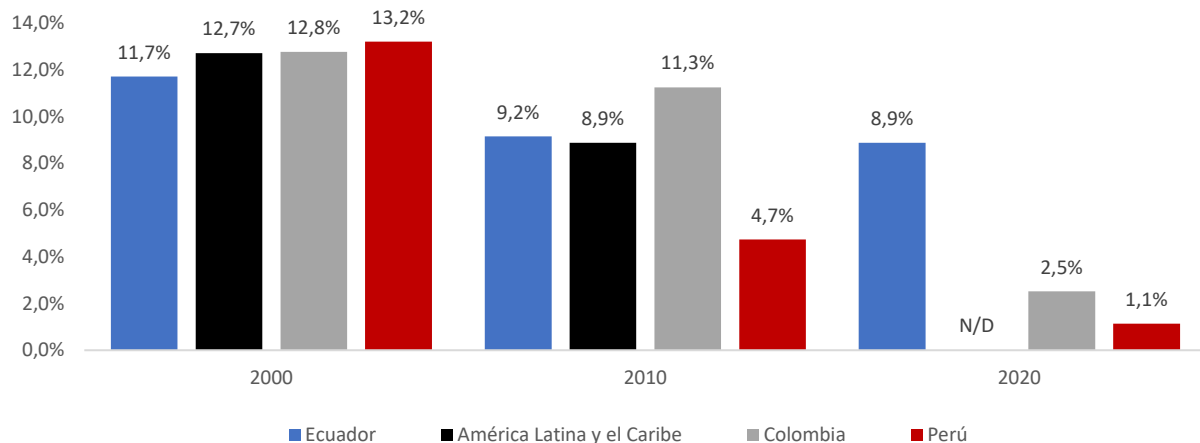
En 2020 las importaciones se contrajeron en el contexto del confinamiento por la pandemia y en 2021 repuntaron, tendencia que se fortaleció en 2022: en ese año las importaciones totales, en dólares corrientes, crecieron 27% frente a 2021 (BCE, 2023) y, como se mencionó, superaron los niveles prepandemia. Puntualmente, las importaciones no petroleras crecieron 18% en 2022. No obstante, el crecimiento de la recaudación del SENAE entre 2021 y 2022, como se observa en el gráfico 11, fue mucho más modesto: 7,2%.

Esa diferencia responde a la reducción de aranceles que el Gobierno de Guillermo Lasso aplicó en los primeros meses de su gestión. En julio de 2021 se anunció una rebaja arancelaria para 667 partidas correspondientes a materias primas, bienes de capital e insumos productivos. Para 590 partidas, esa medida, que entró en vigor el 1 de agosto de 2021, implicó llevar el arancel al 0%, y para las 77 partidas restantes se aplicaron reducciones de las tasas. Según estimaciones oficiales, esa decisión, cuyo objetivo fue reducir los costos de algunos sectores productivos como la agricultura, la tecnología, la industria del plástico y el sector automotriz, y que beneficiaría a 6.300 empresas, implica un sacrificio fiscal de 180 millones de dólares anuales, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (Alvarado, 2021). Un par de años antes, en un informe publicado en 2019 por el FMI, se había señalado la conveniencia de que el Ecuador redujera sus aranceles para dar impulso a su sector exportador (FMI, 2019). En el citado informe se afirma que una regresión de la participación de las exportaciones mundiales controlada por el tamaño de la economía del país, el tamaño de la inversión extranjera directa, el arancel promedio, la calidad de las instituciones y el tipo de cambio real muestra que la participación de las exportaciones del Ecuador es menor que la de otros países con un perfil similar. La participación del Ecuador en el PIB mundial pronosticaría una participación 4 veces mayor en las exportaciones que la que el país efectivamente tenía en el momento en que se realizó el informe del FMI. Según el análisis citado, reducir los aranceles, fortalecer las instituciones y combatir la sobrevaluación mediante mejoras de la productividad y conteniendo el crecimiento de los salarios permitiría casi duplicar la participación del Ecuador en el mercado global (FMI, 2019, pág. 64).



En 2020, antes de la última rebaja arancelaria, como puede verse en el gráfico 12, el Ecuador aplicaba un arancel efectivo promedio del 8,9% a los productos importados. Se trata de una tasa muy superior a la que se aplicaba en los países vecinos y similar a la que América Latina y el Caribe, en conjunto, aplicó en 2010, antes de que muchos países de la región concretaran la firma de tratados de libre comercio (Banco Mundial, s. d.). El Gobierno de Guillermo Lasso ha avanzado en la negociación de ese tipo de acuerdos, por ejemplo, con China y Costa Rica, pero al momento de redactar este informe ninguno de ellos ha entrado en vigor. Si llegan a hacerlo (para lo cual se necesita el aval de la Corte Constitucional y la aprobación del Legislativo), eso podría dar un impulso al sector exportador (e incluso elevar los ingresos tributarios por las mayores ganancias de algunas empresas), pero al mismo tiempo implicaría desgravaciones arancelarias para los productos de las contrapartes y, por lo tanto, una posible caída de los ingresos por aranceles. No obstante, si se tiene en cuenta que el Ecuador, al menos hasta 2020 (última información disponible en la base de datos del Banco Mundial), aplicaba un arancel efectivo promedio mucho mayor que el de sus países vecinos y que, según el FMI, esos altos aranceles tenían un impacto negativo en el desarrollo del sector exportador, no parece conveniente anteponer la recaudación tributaria a la firma de tratados comerciales y la consecuente reducción de los aranceles.

Gráfico 12. Tasa arancelaria aplicada, promedio simple para todos los productos en Ecuador, Colombia, Perú y América Latina y el Caribe (en porcentajes), 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Nota: No hay datos disponibles sobre la tasa arancelaria de América Latina y el Caribe en 2020.

Cabe mencionar que, a diferencia de lo que ocurre con otros impuestos, el Ejecutivo, a través del Comité de Comercio Exterior, puede modificar las tasas arancelarias sin necesidad de contar con la aprobación del Poder Legislativo.

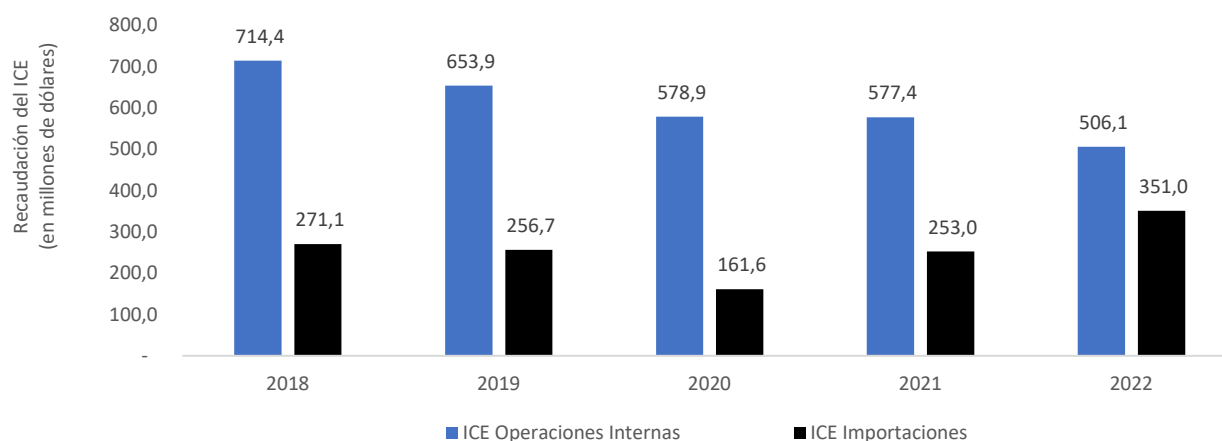
2.5. Impuesto a los consumos especiales

El último impuesto relevante dentro de la estructura tributaria del Ecuador es el ICE, que se aplica sobre algunos bienes y servicios, tanto producidos localmente como importados. En principio este impuesto gravaba a algunos productos de lujo (perfumes, aviones o avionetas no destinados al transporte de pasajeros, o membresías en clubes sociales, entre otros) y principalmente comprendía productos cuyo consumo se quiere desalentar (cigarrillos, bebidas alcohólicas, armas de fuego o fundas plásticas, entre otros). No obstante, en años anteriores, con un fin claramente recaudatorio, se empezó a gravar con el ICE a productos que no entraban en ninguna de esas dos categorías, por ejemplo, los servicios de telefonía celular para empresas y personas.



Entre 2018 y 2022 la recaudación del ICE fue equivalente al 0,8% del PIB; esa misma tasa se registró en 2019, mientras que en 2022 cayó al 0,7%. Según las estadísticas del MEF, en dicho período el ICE representó, en promedio, el 6,0% del total de los ingresos tributarios del fisco, aunque con una caída desde el 6,3% en 2018 hasta el 5,6% en 2022. En los mismos años la recaudación bruta del ICE bajó de 985,5 a 857,1 millones de dólares. La caída, como puede observarse en el gráfico 13, se debe a una menor recaudación del ICE a las operaciones internas, que cayó de 714,4 a 506,1 millones de dólares, mientras que el ICE a las importaciones, salvo una fuerte caída en 2020 en el contexto de la pandemia y el consecuente desplome de las compras al exterior, se mostró más estable e incluso creció en 2022 por el repunte de las importaciones que se registró ese año y que fue descrito previamente.

Gráfico 13. Recaudación del impuesto a los consumos especiales en Ecuador (en millones de dólares), 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Rentas Internas.

En la reforma tributaria de 2021, el ICE —cuya tasa puede ser ad valorem (se calcula un porcentaje del precio del producto), específica (se establece una tarifa fija por unidad, sin importar el precio del producto) o mixta (el impuesto resulta de una combinación de las dos opciones anteriores)— sufrió algunas modificaciones. La principal consistió en la eliminación del ICE a los servicios de telefonía celular, tanto para empresas (que se creó en 2016 y cuya tasa era del 15%, aplicable también a los servicios de telefonía fija) como para personas naturales (establecido en 2019, con una tasa de 10%). Esa eliminación explica en gran medida la caída en la recaudación del ICE interno, ya que en 2020, único año completo en que ambas tasas estuvieron vigentes, la recaudación por el ICE a la telefonía sumó 83,6 millones de dólares, equivalentes al 0,1% del PIB de ese año, mientras que en 2022 la recaudación fue prácticamente nula (SRI, s. d.a). En la reforma tributaria de 2021 también se eliminó el ICE a los videojuegos y a los calefones a gas; en ambos casos el impacto fiscal fue marginal.

La menor recaudación del ICE interno también responde a lo que ocurrió con el ICE a los cigarrillos, cuya recaudación cayó de 111,8 millones de dólares en 2018 a menos de trescientos dólares en 2022, como consecuencia de la irrupción de cigarrillos ingresados al país de contrabando por el encarecimiento de los que se venden formalmente (que están sujetos a una tarifa específica del ICE de 0,16 dólares por unidad) y posiblemente por cambios en los hábitos de consumo (reemplazo del cigarrillo tradicional por los cigarrillos electrónicos)³³. Aunque en menor medida, también se redujo la recaudación del ICE a las bebidas gaseosas

³³ Hasta inicios de 2023 los cigarrillos electrónicos estaban gravados con una tarifa ad valorem del 150%; entre otras reducciones del ICE que se detallan más adelante, el Gobierno bajó esa tasa a 50%.



(por la entrada al mercado de gaseosas con edulcorantes en lugar de azúcar)³⁴, a los vehículos (por el mayor peso de los vehículos económicos, principalmente chinos, cuyo precio conlleva una menor carga tributaria) y a los servicios de televisión paga (por la menor demanda de esos servicios y su reemplazo por plataformas de streaming).

Un caso que también conviene mencionar es el del ICE a las cocinas a gas, que se creó en 2014 para fomentar el uso de cocinas de inducción. El Gobierno había invertido miles de millones de dólares en la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas para cambiar la matriz energética del Ecuador, que en épocas de sequía dependía en gran medida de la energía generada con combustibles fósiles. En ese contexto, el Gobierno fomentó un plan para reemplazar las cocinas a gas (el principal combustible que se utiliza en los hogares ecuatorianos para cocinar) por cocinas eléctricas de inducción, a fin de aprovechar la nueva oferta de energía generada por las centrales hidroeléctricas que se pensaba inaugurar. Con ese propósito se fijó un ICE del 100% a las cocinas a gas, lo que duplicó su precio. Sin embargo, el plan para fomentar el uso de cocinas a inducción no fue exitoso y en 2018 se eliminó el ICE a las cocinas a gas, que en ese año generó ingresos por 26 millones de dólares³⁵.

Finalmente, el más reciente cambio en el ICE (al momento de redactar este estudio) tuvo lugar en enero de 2023. El 27 de diciembre del año anterior, el SRI emitió la Resolución No. NAC-DGERCGC22-00000063, por la cual se actualizaban las tarifas específicas del ICE. De hecho, uno de los considerandos de esa resolución dice:

Que el último inciso del artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno dispone que las tarifas específicas se ajustarán anual y acumulativamente en función de la variación anual del índice de precios al consumidor (IPC general) a noviembre de cada año, elaborado por el organismo público competente. Los nuevos valores serán publicados por el Servicio de Rentas Internas en el mes de diciembre y regirán desde el primero de enero del año siguiente (SRI, 2022)

En noviembre de 2022 la variación anual del IPC fue de 3,6%, por lo cual las tarifas específicas se actualizaron en esa proporción como se detalla en el cuadro 7. Además, la tarifa específica del ICE para las fundas plásticas subía de 8 a 10 centavos de dólar por cada funda³⁶, de acuerdo con el cronograma de incrementos establecido en la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria de 2019.

34 En 2016 se aprobó la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, que, entre otros puntos, incluyó a las bebidas azucaradas entre los productos gravados con el ICE. Las tasas fijadas fueron del 10% ad valorem para las gaseosas con un contenido de azúcar igual o menor que 25 gramos por litro y para las bebidas energizantes, y se estableció una tarifa fija de 0,18 dólares por cada 100 gramos de azúcar para las bebidas no alcohólicas con un contenido de azúcar superior a 25 gramos por litro. En 2016, según un informe de la Asociación de Industrias de Bebidas no Alcohólicas, el 91% del consumo de bebidas no alcohólicas correspondió a bebidas azucaradas y el 9% restante, a bebidas bajas en calorías. En 2018 “la relación cambió al 66% de consumo de bebidas azucaradas frente al 34% de las bajas en calorías; además, el consumo per cápita de bebidas gaseosas decreció de 59,91 [litros] en 2016 a 36,3 [litros en] 2017” (Mayorga Morales, Lascano Aimagaña, Valencia Silva y Robalino Martínez, 2022, pág. 594).

35 En realidad, esa recaudación corresponde al ICE a las cocinas y calefones a gas (cuyos datos se presentan en conjunto), pero la mayor parte de la recaudación corresponde a cocinas. En 2021 se recaudaron 1,6 millones de dólares por el ICE a los calefones, pero como se mencionó, ese impuesto también se eliminó en la reforma tributaria que entró en vigor a finales de ese año.

36 Salvo las que están exentas de ICE y que se detallan más adelante.

Cuadro 7. Actualización de tarifas específicas del ICE para 2023, según resolución No. NAC-DGERCGC22-0000063 del SRI

Producto	Tarifa anterior	Tarifa actualizada
Cigarrillos	USD 0,16 por unidad	USD 0,17 por unidad
Alcohol (uso distinto a bebidas alcohólicas y farmacéuticos) y, bebidas alcohólicas	USD 10,00 por litro de alcohol puro	USD 10,36 por litro de alcohol puro
Cerveza industrial	USD 13,08 por litro de alcohol puro	USD 13,56 por litro de alcohol puro
Cerveza artesanal	USD 1,50 por litro de alcohol puro	USD 1,55 por litro de alcohol puro
Bebidas no alcohólicas y gaseosas con contenido de azúcar mayor a 25 gramos por litro de bebida	USD 0,18 por 100 gramos de azúcar añadida	USD 0,19 por 100 gramos de azúcar añadida

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Rentas Internas.

No obstante, el 10 de enero de 2023, pocos días después de que el SRI publicara su resolución, el presidente Guillermo Lasso emitió el decreto No. 645, por el cual dispuso, con el argumento de contener la inflación, que las tarifas específicas del ICE detalladas en el cuadro 7 regresaran a su nivel anterior³⁷. Adicionalmente, en el mismo decreto se redujo el ICE para cigarrillos electrónicos (de 150% a 50%, con el argumento de luchar contra el contrabando y la informalidad), armas de fuego (de 300% a 30%, con el argumento de fortalecer la seguridad ciudadana) y a vehículos tales como aviones, avionetas, helicópteros –no destinados al transporte comercial–, yates y motos acuáticas (de 15% a 10%) (Ortega, 2023). Si bien el impacto fiscal de estas reducciones es limitado, cabe señalar que en muchos casos (bebidas alcohólicas y azucaradas, fundas plásticas) van en contra de tendencias internacionales que buscan desalentar el consumo de ciertos productos a través de la tributación, como se analiza brevemente más adelante.

Según la Ley de Régimen Tributario Interno, la base imponible del ICE se determina de cuatro maneras distintas:

- i) En el caso del precio de venta al público sugerido por el fabricante, el importador o el prestador de servicios, a ese precio de venta se le resta el IVA y el ICE.
- ii) En el caso del precio de venta del fabricante, igualmente se restan el IVA y el ICE, pero se agrega un 30% de margen mínimo de comercialización.
- iii) En el caso del precio ex-aduana, a ese precio se le agrega igualmente un 30% de margen mínimo de comercialización.
- iv) En caso de tratarse de productos con una tarifa específica del ICE, esa tarifa se aplica al número de unidades.

Al igual que ocurre con otros impuestos, algunos productos están exentos del ICE, por ejemplo, las bebidas alcohólicas elaboradas por artesanos o microempresarios, siempre y cuando tengan al menos un 70% de ingredientes nacionales; los productos destinados a la exportación; los vehículos ortopédicos o destinados a personas con discapacidad; los vehículos eléctricos, y las fundas plásticas para uso industrial, agrícola o

³⁷ Esto fue posible porque en la reforma tributaria de 2021 se estableció que, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, el Presidente podrá reducir las tarifas ICE.

de exportación, entre otras. Si bien algunas de esas exenciones pueden tener un objetivo justificable, por ejemplo desde el punto de vista social (beneficiar a las personas con discapacidad), han dado lugar a una mala utilización de esos beneficios. En 2021 salió a la luz un escándalo porque algunas autoridades públicas habían obtenido irregularmente carnets de discapacidad para comprar vehículos a precios mucho menores que los de mercado (y, posiblemente, para acceder a otros beneficios tributarios, como la devolución del IVA que está vigente para las personas con discapacidad). Respecto del impacto fiscal de esas exenciones, en la siguiente sección, en que se analiza el gasto tributario, no se incluyen datos puntuales sobre el ICE porque no están disponibles en los informes del SRI. Se puede inferir, por tanto, que se trata de un sacrificio no significativo.

3. Gasto tributario en el Ecuador

El gasto tributario consiste en los beneficios e incentivos que reciben determinados contribuyentes y que disminuyen la capacidad recaudatoria del Estado.

Generalmente, estos beneficios se articulan mediante exenciones, reducciones en las bases imponibles o liquidables, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y deducciones en las cuotas íntegras, líquidas o diferenciales de los diversos tributos. [...] Adicionalmente, en términos conceptuales, los beneficios tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar, y cuya finalidad es dispensar un trato más favorable a determinados contribuyentes (causas subjetivas) o consumos (causas objetivas). Esta discriminación positiva se fundamenta en razones de interés público, equidad y justicia social. De igual forma tienen como propósito favorecer un comportamiento determinado por parte de los contribuyentes o [...] subvencionar a determinados grupos de contribuyentes o actividades. (SRI, 2021a, págs. 4 y 5)

Un ejemplo de beneficios tributarios son las deducciones que se aplican al IRPN por concepto de gastos personales de salud: esa deducción no “incentiva” que los contribuyentes se enfermen, sino que beneficia a quienes tienen gastos elevados por motivos de salud. La reforma tributaria de 2021 redujo el gasto deducible por conceptos médicos (no podían superar el costo de siete canastas básicas), pero la de 2023 estableció que las personas con enfermedades raras o catastróficas podrán utilizar hasta el monto máximo permitido (20 canastas básicas) sin importar si tienen o no cargas familiares. Como se detalla más adelante, las deducciones de gastos personales en general han beneficiado a las personas de mayores ingresos. Si bien no está disponible un detalle por tipo de gasto, se puede inferir que lo mismo ocurre con las deducciones puntuales por gastos médicos, ya que la población de menores ingresos, además de no alcanzar la base imponible del impuesto a la renta, se atiende generalmente en el sistema público de salud. No obstante, generar un beneficio tributario adicional a quienes sufren de ese tipo de enfermedades, en un país donde las personas que pueden ser atendidas en hospitales privados por las falencias del sistema público de salud, parece una decisión acertada.

Por su parte, los incentivos tributarios consisten en medidas legales que establecen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar, y cuyo objetivo es, por ejemplo, “promover determinados objetivos relacionados con políticas productivas como inversiones, generación de empleo estable y de calidad; priorizar la producción nacional y determinados consumos; contener precios finales; o promover la realización de determinadas actividades consideradas de interés público por el Estado” (SRI, 2021a, pág. 5). Para incentivar la inversión el Estado concede una rebaja del impuesto a pagar, como se detalló en la sección en que se analiza el IRS.

De acuerdo con estas definiciones, el SRI calcula anualmente el gasto tributario en el que ha incurrido el Estado ecuatoriano. Para esto utiliza el método de “pérdida de ingresos”, que consiste en estimar los ingresos que dejó de percibir el Estado por la existencia de los beneficios o incentivos tributarios. En el cuadro 8 se

presenta el gasto tributario, en millones de dólares y como porcentajes del PIB, desde 2017 hasta 2021, último año para el cual existían datos en el momento de redactar este informe.

Cuadro 8. Gasto tributario en Ecuador (en millones de dólares y en porcentajes del PIB), 2017-2021

En millones de dólares					
	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto tributario IVA	USD 2.474	USD 2.480	USD 2.511	USD 2.329	USD 2.753
Bienes	USD 1.394	USD 1.383	USD 1.383	USD 1.314	USD 1.557
Servicios	USD 875	USD 871	USD 885	USD 811	USD 951
Devoluciones	USD 204	USD 225	USD 243	USD 204	USD 245
Gasto tributario Renta	USD 2.069	USD 2.867	USD 2.671	USD 2.258	USD 3.170
Sociedades	USD 1.364	USD 2.182	USD 1.857	USD 1.577	USD 2.455
Personas naturales	USD 705	USD 685	USD 814	USD 681	USD 715
Otros	USD 389	USD 409	USD 399	USD 274	USD 417
Total Gasto tributario	USD 4.933	USD 5.756	USD 5.581	USD 4.861	USD 6.339
En porcentajes del PIB					
	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto tributario IVA	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,6%
Bienes	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,5%
Servicios	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%
Devoluciones	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Gasto tributario Renta	2,0%	2,7%	2,5%	2,3%	3,0%
Sociedades	1,3%	2,0%	1,7%	1,6%	2,3%
Personas naturales	0,7%	0,6%	0,8%	0,7%	0,7%
Otros	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%
Total Gasto tributario	4,7%	5,4%	5,2%	4,9%	6,0%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

Como puede observarse en el cuadro 8, en los últimos años el gasto tributario ha sido equivalente, en promedio, al 5,2% del PIB, un valor similar al déficit promedio del Presupuesto General del Estado entre 2017 y 2021 (que estuvo alrededor del 5,7% del PIB). Se trata, además, de un monto significativo si se considera que la recaudación de impuestos, en promedio, ha estado levemente por debajo del 15% del PIB. Los datos presentados en el cuadro 8 también indican que la mayor parte del gasto tributario del Ecuador se ha concentrado en dos impuestos puntuales, el IVA (principalmente por los bienes y servicios gravados con una tarifa del 0% y, en menor medida, por las devoluciones de ese impuesto) y el impuesto a la renta (por los beneficios e incentivos a personas naturales y empresas).

Para analizar de forma más detallada la composición del gasto tributario en el Ecuador, se consideran en este análisis los datos de 2019, el último año previo a la pandemia para el que se cuenta con información. En ese año el gasto tributario fue de 5.581 millones de dólares, un monto equivalente al 5,2% del PIB. El 45% de ese gasto tributario correspondió al IVA y el 48% correspondió al impuesto a la renta; es decir, los beneficios e incentivos aplicados a ambos impuestos concentraron el 93% del gasto tributario total en 2019.

En relación con el PIB, el gasto tributario del IVA fue equivalente al 2,3%. Cabe recordar que ese año la recaudación de dicho impuesto representó el 6,2% del PIB; por tanto, el gasto tributario significó una reducción de la recaudación potencial de más de un tercio. El 90% del gasto tributario relacionado con el IVA se debió a las exenciones aplicadas a bienes y servicios (tarifa 0%). Como se mencionó en la sección en que se analizó dicho impuesto, gran parte de los productos gravados con una tarifa del 0% del IVA forman parte de la canasta básica y, por lo tanto, esas exenciones son las que disminuyen la regresividad del impuesto³⁸. A partir de 2022 ese gasto tributario aumentó levemente por la incorporación de algunos bienes (productos de higiene femenina, pañales populares y mascarillas, entre otros) en la lista de bienes gravados con una tarifa del 0%. Sin embargo, no se cuenta con información detallada sobre la magnitud de ese impacto. La reforma tributaria de 2023 excluyó a los espectáculos públicos de la lista de los servicios gravados con la tasa 0%, no obstante, como se señaló previamente, el aumento en la recaudación (por reducción del gasto tributario) que se espera por esa medida es de apenas diez millones de dólares.

Respecto de las devoluciones del IVA, estas se otorgan a distintos tipos de contribuyentes, entre los que figuran exportadores de bienes y servicios o proveedores directos de exportadores de bienes; operadores de turismo receptivo, y grupos de la población considerados vulnerables (personas mayores de 65 años y personas con discapacidad), en este caso con un tope mensual de 94,6 dólares en 2019 y de 108 dólares en 2023. En 2019 el total de las devoluciones del IVA fue equivalente al 0,2% del PIB. En 2020, mientras el Ecuador negociaba con el FMI un nuevo acuerdo bajo la figura del Programa de Facilidades Extendidas (Extended Fund Facility), el organismo, en un informe publicado en octubre de ese año, planteó, entre otras medidas que podrían formar parte de una reforma tributaria, la eliminación de la devolución del IVA a personas mayores de 65 años, lo que, según sus estimaciones, reduciría el gasto tributario un 0,11% del PIB (FMI, 2020a). Es decir, ese beneficio representa aproximadamente la mitad del gasto tributario correspondiente a devoluciones del IVA. Si los bienes y servicios de primera necesidad, que representan la mayor parte del consumo de los hogares de menores ingresos, no pagan IVA, se deduce que la mayor parte de los adultos mayores que se benefician de la devolución del IVA no pertenecen a esos sectores. Por tanto, la eliminación de ese beneficio no afectaría a las personas mayores más pobres. No obstante, no deja de tratarse de un grupo vulnerable y, por tal razón, una medida de ese tipo tiene muy poca viabilidad política (además de que tendría un impacto fiscal muy limitado). En lo referente a la devolución del IVA a exportadores (y a operadores de turismo receptivo), no sería recomendable eliminar ese beneficio por el impacto que provocaría en la competitividad externa del país.

En 2019 el gasto tributario relativo al impuesto a la renta sumó 2.671 millones de dólares, equivalentes al 2,5% del PIB de ese año. De ese total, el 30% se dirigió a personas naturales (0,8% del PIB) y el 70% a empresas (1,7% del PIB) (cuadro 9).

³⁸ Existen opciones para reducir significativamente el gasto tributario del IVA sin afectar a los hogares más pobres, cuestión que se discute en la siguiente sección.

Cuadro 9. Gasto tributario por el impuesto a la renta en Ecuador
(en millones de dólares y en porcentajes del PIB), 2019

En millones de dólares			
	Beneficio	Incentivo	Total
Personas naturales	USD 775	USD 38	USD 814
Sociedades	USD 642	USD 1.216	USD 1.857
Total	USD 1.417	USD 1.254	USD 2.671
En porcentajes del PIB			
	Beneficio	Incentivo	Total
Personas naturales	0,7%	0,0%	0,8%
Sociedades	0,6%	1,1%	1,7%
Total	1,3%	1,2%	2,5%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

El gasto tributario que se dirigió a personas naturales se concentró en las deducciones por gastos personales que pueden hacer los contribuyentes para reducir el monto del impuesto a pagar. Según el informe de gasto tributario de 2019 del SRI, ese año el 82% del gasto tributario de personas naturales por concepto de impuesto a la renta favoreció a personas del decil de mayores ingresos, y un 11% benefició a personas del segundo decil de ingresos. Es decir que el 93% de todo el gasto tributario del IRPN favoreció al 20% más rico de la población (SRI, 2021c).

Como se señaló en la sección sobre el impuesto a la renta, en la reforma tributaria de 2021 se redujo de manera significativa el monto que los contribuyentes podían deducir por concepto de gastos personales; además, esa deducción pasó a ser posterior a la aplicación de la tabla de liquidación del IRPN. Esa medida, que afectaba a las personas que perciben mayores ingresos, implicaba una reducción importante del gasto tributario por ese concepto. Como se mencionó, se estimó que el impacto permanente de los cambios en el IRPN introducidos en esa reforma representaría algo más del 0,4% del PIB. Por lo tanto, a partir de 2022 el gasto tributario relacionado con el IRPN se reduciría a la mitad respecto del gasto registrado en 2019. No obstante, la reforma tributaria de 2023 revirtió en gran medida los cambios de la anterior (beneficiando a las personas de mayores ingresos), por lo que es predecible que a partir de 2023 el gasto tributario del IRPN haya regresado a niveles apenas algo menores que los de 2019.

En lo que se refiere al gasto tributario en el IRS, las modificaciones introducidas en la reforma de 2021, ya descritas en este estudio, principalmente consisten en la eliminación de varios incentivos y beneficios. El impacto permanente de esto representaría algo más del 0,2% del PIB. Sin embargo, la reducción de la tasa del ISD (en 2022 hasta el 4% y a partir de 2024 hasta el 2%, según el dictamen de la Corte Constitucional y el decreto emitido por el Ejecutivo a inicios de 2023 en el mismo sentido) también reducirá el gasto tributario del IRS, ya que, como se mencionó, el ISD que se paga por la importación de materias primas, insumos y bienes de capital puede ser usado como crédito tributario para el pago del IRS. En 2019, según el SRI, el crédito tributario por el pago del ISD ascendió a 380 millones de dólares, equivalentes a cerca del 0,4% del PIB. Si la tasa del ISD baja al 2% a partir de 2024, ese crédito tributario también se reducirá. Por tanto, respecto de los montos registrados en 2019, el gasto tributario total en el IRS debería reducirse alrededor del 0,4% del PIB.

Finalmente, el gasto tributario relacionado con “otros impuestos”, que en 2019 representó 399 millones de dólares o el 0,4% del PIB, también está asociado principalmente a ciertas exenciones que se aplican al pago del ISD (ya detalladas en este estudio). En 2019 el gasto tributario relacionado con el ISD sumó 223 millones de dólares, un monto que se reducirá en la medida en que baje la tasa de ese impuesto. Por último, cabe

mencionar que, del gasto tributario total asociado a “otros impuestos”, 55 millones de dólares correspondieron al impuesto ambiental a la contaminación vehicular, que se derogó en 2019.

En resumen, principalmente como consecuencia de la reforma tributaria de 2021, pero también por la rebaja del ISD, la exclusión de los espectáculos públicos de los servicios gravados con tarifa 0% del IVA y la eliminación de otros impuestos menores, el gasto tributario, que en 2019 fue equivalente al 5,2% del PIB, se reducirá en alrededor de 0,7% del PIB a partir de 2024.

4. Impuestos saludables

Además de generar ingresos fiscales, la política tributaria también puede ayudar a fomentar o a desalentar determinados comportamientos o consumos, especialmente relacionados con la salud de la población o con el cuidado del medioambiente.

Los impuestos saludables son aquellos que gravan los productos no saludables (por ejemplo, tabaco, alcohol, bebidas azucaradas). El consumo de estos productos es un factor de riesgo importante para múltiples enfermedades no transmisibles (ENT), incluidas enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias y diabetes. Asimismo, el consumo de estos productos genera externalidades negativas, así como consecuencias socialmente indeseables que no se reflejan en su precio de mercado.

Los impuestos saludables contribuyen a reducir el consumo de estos productos no saludables. (...) En consecuencia, los impuestos saludables conducen a una población más saludable, una reducción a largo plazo en los costos de atención médica, y potenciales ganancias en productividad laboral. Asimismo, generan ingresos fiscales estables y predecibles. (Organización Panamericana de la Salud, 2023)

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) también destaca que los impuestos saludables van de la mano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que: reducen la carga de ENT (objetivo 3), benefician a poblaciones vulnerables con una elevada carga de salud (objetivos 1, 5 y 10) y, ayudan a mejorar la salud de la fuerza laboral, lo cual impulsa el desarrollo económico.

En el caso del Ecuador, el ICE es el principal impuesto que se usa para fomentar o desalentar comportamientos relacionados con la salud y el medioambiente. Respecto a la salud, se aplica ICE a bebidas alcohólicas, cervezas, gaseosas, bebidas azucaradas y cigarrillos. Cabe señalar que, según la OPS, 34 de los 35 Estados Miembros aplican impuestos selectivos a los cigarrillos y 21 Estados los aplican al consumo de bebidas azucaradas. Por lo tanto, en ese sentido el Ecuador va de la mano con una tendencia internacional. Las tasas que se aplican localmente a cada uno de esos productos, cuyo consumo se busca desalentar, fueron detalladas en la sección en la que se analizó al ICE.

Como se señaló previamente, las tarifas específicas de ICE a esos productos deben actualizarse cada año, en función de la tasa de inflación del año anterior³⁹. Así lo hizo el SRI a finales de 2022 por medio de una resolución que incluso fue felicitada por el Ministerio de Salud a través de un comunicado de prensa que decía:

A nivel mundial, se ha demostrado científicamente que el consumo de estos productos afecta gravemente a la salud, a la economía de la población y al medio ambiente, aumentando los factores de riesgo de enfermedades como la hipertensión arterial, diabetes y cáncer. (...) Los impuestos a estos productos y su

³⁹ Entre 2017 y 2021 la inflación promedio anual en el Ecuador fue 0%, por lo que en algunos años no se actualizaron las tarifas específicas del ICE.

incremento progresivo han demostrado ser uno de los instrumentos más efectivos para reducir el consumo de productos no saludables. (Ministerio de Salud Pública, 2023)

Sin embargo, a través de un decreto ejecutivo, el presidente Lasso revirtió los aumentos en las tarifas del ICE a esos productos, lo que hizo que, en relación con un precio mayor (como consecuencia de la inflación), las tarifas específicas ahora sean relativamente más bajas. En 2022 la recaudación por ICE a bebidas alcohólicas, cervezas, gaseosas, bebidas azucaradas y cigarrillos sumó 411 millones de dólares. Dos terceras partes de ese total correspondió al ICE a las cervezas. La revisión del ICE para fortalecer su objetivo ulterior (desalentar el consumo de productos nocivos) es otra alternativa para aumentar, aunque marginalmente, los ingresos tributarios.

5. Impuestos y subsidios ambientales

La contaminación ambiental, la crisis climática y la destrucción de los recursos naturales son consecuencias parciales de que los agentes económicos no incorporen los costos de la degradación del capital natural en la valoración de los bienes y/o servicios transados en el mercado. Con el fin de contribuir a reducir las externalidades negativas sobre el ambiente, la política fiscal adopta incentivos/desincentivos fiscales y económicos para cambiar los patrones de producción y consumo de los agentes económicos hacia sistemas más sostenibles y sustentables. El objetivo es que las actividades, principalmente, económicas y productivas que se busca promover pueden beneficiarse de subsidios, incentivos fiscales (ej.: tributarios), beneficios no financieros (ej.: asistencia técnica, capacitaciones o certificaciones), e incluso condiciones más favorables en la concesión de créditos. No obstante, y a pesar de estos desarrollos positivos, persisten retos importantes para la aplicación de este tipo de incentivos en materia de financiamiento sostenible.

Respecto a los impuestos ambientales, el informe Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023, señala:

Para reducir las emisiones y promover la descarbonización, cada vez son más los países que están introduciendo impuestos relacionados con el medioambiente e instrumentos políticos basados en los precios. Al introducir una señal de precios en las decisiones del consumidor, estos impuestos aplican el principio de «quien contamina, paga» para favorecer las actividades económicas más respetuosas con el medioambiente sobre las que más contaminan. Un régimen de impuestos medioambientales adecuadamente diseñados puede influir, por lo tanto, en los resultados ambientales, al fomentar que tanto las empresas como los hogares se planteen los costes ambientales de sus acciones (OCDE et al., 2023, pág. 42).

A su vez, con un criterio de preservación del medioambiente, desde 2020 en el Ecuador, se grava con ICE a las fundas plásticas, justamente para limitar su uso. Ese impuesto, cuya recaudación ha sido mínima (apenas 705.000 dólares en 2022), comprende una serie de exenciones (que se aplican a las fundas de uso industrial o agrícola, a las de productos de exportación, o a las que contengan al menos un 50% de materia prima reciclada, entre otras) y también contempla rebajas (para las fundas biodegradables y compostables)⁴⁰.

Otro impuesto con un propósito medioambiental es el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables que se paga por embotellar bebidas alcohólicas y no alcohólicas (excepto lácteos y medicinas) en botellas

40 Más detalles sobre el ICE a las fundas plásticas pueden consultarse en SRI (s. d.h).

no retornables y por importar bebidas envasadas en ese tipo de botellas. La tarifa es de hasta dos centavos de dólar por botella, pero ese valor “se devolverá en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas” (SRI, s. d.k.). En 2022 la recaudación bruta por ese impuesto (es decir, antes de devoluciones, para las cuales no hay información desagregada) sumó 39,7 millones de dólares.

Además de los impuestos que elevan los precios de los productos cuyo consumo se quiere desalentar, en el Ecuador también se aplica la política tributaria para fomentar la compra de otros bienes. Eso ocurre, por ejemplo, con los autos híbridos y eléctricos. Los primeros no pagan ICE desde 2022, mientras que los segundos tienen mayores beneficios: no pagan ICE, IVA ni aranceles. Esos incentivos han permitido que entre enero y abril de 2023 se vendieran en el Ecuador 3.340 vehículos eléctricos o híbridos, lo que representa un aumento de 80% frente a los mismos meses de 2022 y cuatro veces más que en 2021 (Tapia, 2023b).

Por otra parte, hasta agosto de 2019, en Ecuador existía un impuesto ambiental a la contaminación vehicular, que se creó en 2011 y lo debían pagar los propietarios de todos los vehículos de transporte terrestre con un motor de 1.500 centímetros cúbicos o de mayor cilindraje. La tarifa a aplicarse aumentaba a medida que el vehículo tenía un motor más grande y más años de uso, pero en ningún caso el impuesto a pagar podía ser mayor que el 40% del avalúo del vehículo⁴¹. En 2018, último año completo en que ese impuesto estuvo vigente, su recaudación sumó 119,5 millones de dólares, equivalentes a algo más del 0,1% del PIB de ese año. El argumento que se usó para derogar ese impuesto (el proyecto fue presentado por el presidente Lenín Moreno y aprobado por la Asamblea Nacional) fue que “ha demostrado ser una carga demasiado pesada para muchas personas y distorsionante, ya que grava al patrimonio antes que a la contaminación ambiental” (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2019).

De acuerdo con un informe de la OCDE (2021), a diferencia de los demás países de la región que fueron analizados (Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica y Uruguay), donde los impuestos medioambientales generan ingresos por un monto mayor que las subvenciones a productos energéticos, en Ecuador ocurre lo contrario. Además, el informe de OCDE et al. (2023) muestra que, entre 25 países de América Latina y el Caribe, Ecuador ocupó en 2021 el puesto 22 en lo referente a generación de ingresos fiscales a través de impuestos medioambientales y el último lugar entre los países de América del Sur (excluyendo Venezuela, que no forma parte de la estadística). Es claro, por tanto, que existe un espacio no solo para la generación de ingresos permanentes para el fisco, sino también para utilizar la política tributaria como una herramienta que ayude a la preservación del medioambiente.

Además del diseño e implementación de mecanismos para la movilización de recursos públicos destinados a la preservación del medio ambiente es fundamental que los tomadores de decisión cuenten con herramientas para medir cómo esos recursos se están canalizando hacia sectores de alto impacto. Actualmente, en Ecuador, existen varias iniciativas orientadas a medir el aporte del sistema tributario —y sus incentivos— a los objetivos ambientales mediante la cuantificación del Gasto Tributario Ambiental (GTA). Por ejemplo, se ha realizado una evaluación económica del gasto tributario con enfoque ambiental y se han desarrollado propuestas de incentivos tributarios que aporten a una transición a sistemas de Producción Sostenible Libre de Deforestación-PSLD en el país⁴². Como resultado, se han identificado catorce incentivos tributarios asociados a la Producción Sostenible y Libre de Deforestación, de los cuales ocho serían favorables, cuatro favorables siempre y cuando se condicionen (si se establecen límites) y dos desfavorables para la PSLD. De los catorce incentivos identificados, once están relacionados con el Impuesto a la Renta (IR), y entre estos últimos, seis son favorables, cuatro son favorables si se condicionan y uno es desfavorable. El análisis de cada uno de estos incentivos permite contar con información para dimensionar el sacrificio fiscal que asume el Estado por efecto de su implementación constituyéndose en una herramienta para la toma de decisiones.

⁴¹ Más detalles sobre el impuesto a la contaminación vehicular pueden consultarse en SRI (s. d.l.)

⁴² En el marco del proyecto PROAmazonía, un programa del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, implementado con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Por otro lado, también se han identificado medidas a corto plazo que se podrían implementar para repotenciar la aplicación de los incentivos vigentes que incluyen pequeños ajustes en el arreglo institucional, mayor difusión, y la emisión de normativa secundaria que no demanda reformas legislativas y, en un segundo momento, se podrían promover nuevos incentivos que deberán incorporarse al marco tributario vía reformas legales. El balance general es que los incentivos completamente favorables están siendo subutilizados o incluso no están aplicándose⁴³.

Desde el punto de vista de los subsidios, el PNUD, en el marco de la Iniciativa Global de Financiamiento para la Biodiversidad (BIOFIN)⁴⁴, realizó un estudio para identificar y evaluar subsidios e incentivos con posibles impactos negativos sobre la biodiversidad en Ecuador y realizar una propuesta inicial de priorización para su rediseño (2022). Este esfuerzo se enmarca en la meta número 18 del Marco Global de Biodiversidad Kunming-Montreal, la cual establece la necesidad de identificar los subsidios perjudiciales hasta el año 2025, así como su reforma y/o eliminación hasta el año 2030. Como resultado de este estudio, que tomó como referencia un estudio de experiencias internacionales, se identificaron subsidios clasificados como perjudiciales, potencialmente perjudiciales y neutros/positivos. Según el análisis, en el año 2021 el monto de subsidios perjudiciales o potencialmente perjudiciales para la biodiversidad en Ecuador alcanzó más de 994 millones de dólares por año (más de 0,94% del PIB). Dentro de este grupo, aquellos subsidios asociados al cambio del uso de suelo y sobreexplotación de recursos totalizan USD 512 millones (52% del total); aquellos asociados a la contaminación vía agroquímicos o desperdicios de plásticos totalizan aproximadamente USD 78 millones (8% del total) y los asociados al cambio climático ascienden a USD 405 millones (41% del total).

Para lograr un mayor impacto desde la gestión de la política pública, además de contar con información detallada sobre gasto público (incluido el tributario) en materia ambiental y estudios rigurosos para la toma de decisiones, es necesario contemplar de manera integral los efectos que pueden tener las diferentes medidas en otros sectores de la economía y en el comportamiento de los agentes económicos. Según la información disponible por parte del MAATE, el gasto público climático (CPEIR) en Ecuador, en promedio, alcanza el 1,39% del PIB y el gasto privado climático (PCEIR) alcanzó el 0,52% del PIB. Es muy relevante para incidir en el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental el ponderar y alinear el gasto tributario con enfoque ambiental pues tiene potencial para profundizar el gasto público asociado al cambio climático.

Entre los principales desafíos que enfrenta en el corto plazo la gestión de la política pública, y de manera particular la política ambiental y fiscal, está analizar la viabilidad de una reforma tributaria verde que incorpore incentivos o beneficios que promuevan un cambio de comportamientos en los actores económicos (personas naturales y empresas), orientados a prevenir, mitigar o eliminar las externalidades negativas que se generan sobre el ambiente como producto de sus actividades. La incorporación de nuevas tecnologías menos contaminantes, la optimización de los procesos productivos, el uso sustentable de materias primas, la reutilización de materiales y reducción en la generación de desechos, la eliminación o reducción de la contaminación proveniente de varias fuentes, la explotación sustentable de recursos naturales, el reciclaje, la generación de energía renovable y su uso eficiente, son algunas de las prácticas que se deben promover para proteger el medioambiente y que son perfectamente compatibles con la aplicación de incentivos que deben caracterizarse por su aplicabilidad. Esos incentivos deben contar con una normativa clara y de fácil implementación y complementarse con un control eficiente que permita garantizar su cumplimiento y así contribuir a cumplir los objetivos de protección del ambiente.

⁴³ Para mayor información: www.proamazonia.org

⁴⁴ BIOFIN se implementa en el Ecuador desde el año 2014 y apoya en la generación de un marco analítico para entender las oportunidades de movilizar recursos financieros a favor de la biodiversidad. Para mayor información: www.biofin.org/ecuador

6. Opciones para incrementar los ingresos tributarios

Hasta 2021, según las estadísticas presentadas en OCDE et al. (2023), los ingresos tributarios del Ecuador, como porcentaje del PIB, fueron menores que el promedio correspondiente a América Latina y el Caribe. En 2019, el último año previo a la pandemia, la diferencia fue de 3,3 puntos del PIB: los ingresos tributarios fueron del 14,6% del PIB en el Ecuador y del 17,9% en la región, en ambos casos sin incluir las contribuciones a la seguridad social. La reforma tributaria que entró en vigor a finales de 2021 permitía reducir esa diferencia, principalmente por los cambios implementados en el impuesto a la renta, tanto de personas naturales (reducción de gastos deducibles y cambios en la tabla del impuesto, entre otros) como de empresas (eliminación de varias rebajas y exenciones), pero la reforma de 2023 revirtió una parte de los cambios, especialmente en el IRPN. Según las estimaciones oficiales, el impacto permanente de la reforma de 2021 (es decir, sin considerar los impuestos temporales al patrimonio que se establecieron en esa reforma y que detallan más adelante) sería de aproximadamente 0,6 puntos del PIB. Con la reforma de 2023, el aumento permanente en la recaudación probablemente se reduzca a 0,4% del PIB.

Ese incremento de los ingresos fiscales no es suficiente si se quiere ampliar las políticas sociales o financiar un programa de seguridad social universal. Entre los impuestos que han sido descritos en este documento (y que representan más del 90% de la recaudación total en el Ecuador), no todos presentan la opción de elevar la recaudación (más allá de las mejoras que pueden implementarse en los controles que realiza la autoridad tributaria). El ISD, como se señaló, es un impuesto cuya eliminación ha sido recomendada incluso por el FMI y cuya tasa se ha reducido en los últimos meses y bajará a 2% a partir de 2024. Sin embargo, considerando que en la reforma tributaria de 2021 se redujo de 360 a 180 días la duración mínima de un depósito a plazo fijo o de una inversión de renta fija para que sus rendimientos no paguen impuesto a la renta, podría considerarse la opción de mantener el ISD (sin volver a aumentar su tasa) para los giros al exterior de capitales que hayan permanecido en el país por plazos menores a un año (capitales especulativos). Los aranceles que cobra el Ecuador son altos en el contexto regional y, nuevamente, el FMI recomienda, entre otras acciones, reducirlos para mejorar el desempeño del sector exportador.

El propósito inicial del ICE, que era desalentar ciertos consumos considerados nocivos, se ha desviado hacia fines recaudatorios y en casos puntuales, como el de los cigarrillos, se ha producido un crecimiento del mercado informal. Además, en los últimos años algunos productos que pagaban ese impuesto con un fin recaudatorio, como la telefonía celular o las cocinas a gas, dejaron de hacerlo. El ICE, como se plantea más adelante, podría redirigirse para efectivamente tener el impacto esperado de este “impuesto inteligente”, gravando sectores con efectos nocivos sobre la salud o el ambiente.

Por otro lado, si bien los gobiernos seccionales —que forman parte del sector público no financiero— son, salvo muy pocas excepciones, altamente ineficientes para generar ingresos propios por la vía de una gestión activa de la recaudación de impuestos prediales, cabe recordar, como se mencionó previamente, que la ley establece que los ingresos propios generados por los gobiernos seccionales les pertenecen. A su vez, según la Constitución del Ecuador, el Estado Central tiene competencias exclusivas sobre las políticas “de educación, salud, seguridad social, vivienda” (art. 261; énfasis propio). Por lo tanto, el aumento de los ingresos para fortalecer las políticas sociales o ampliar y universalizar la cobertura de la seguridad social debe centrarse en aquellos tributos que llegan al Presupuesto General del Estado.

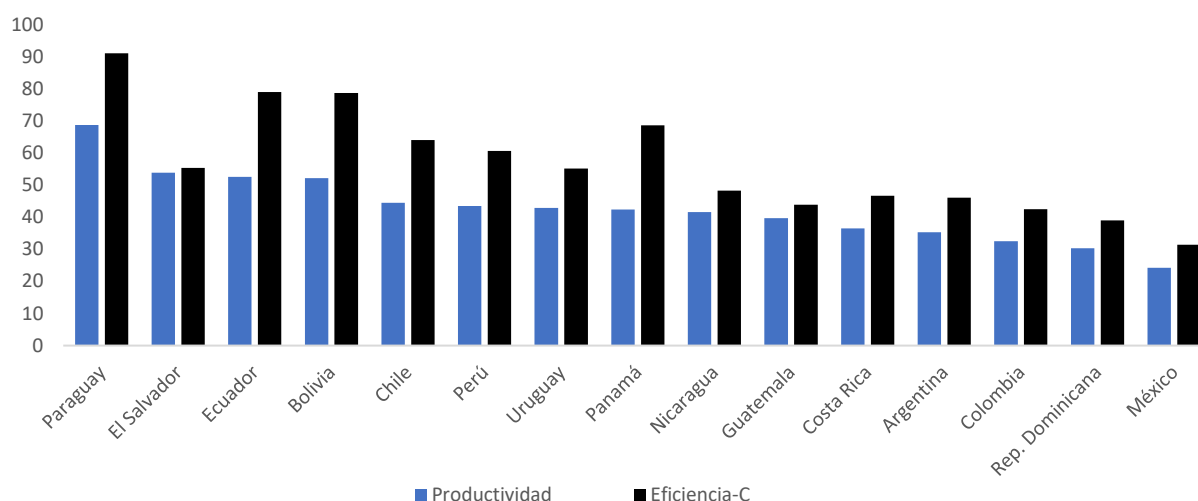
El impuesto que permitiría un incremento importante de los ingresos permanentes del Gobierno central es el IVA. Como se mencionó en la sección en que se describe dicho impuesto, el Ecuador tiene una de las tasas más bajas del IVA en América Latina y el Caribe, pero la ratio de recaudación del IVA en el Ecuador es significativamente mayor que el promedio regional. Adicionalmente, un estudio del CIAT publicado en 2017 ubica al Ecuador entre los países con uno de los mayores niveles de eficiencia y productividad en lo que respecta al IVA (Díaz de Sarralde Miguez, 2017).



El estudio define a la productividad del IVA “como el cociente entre la recaudación de IVA, medida en porcentaje del PIB, y la tasa general del impuesto. El valor que toma el índice representa la recaudación obtenida como porcentaje del PIB por cada punto de tasa. Este indicador permite evaluar el poder recaudatorio de un punto de IVA, determinado por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario” (Díaz de Sarralde Miguez, 2017, pág. 18). En ese indicador, el Ecuador obtuvo un puntaje de 52,6, por lo que se ubicó en el tercer lugar en la región, solo detrás del Paraguay (68,8) y El Salvador (53,9), y 10 puntos por encima de la media regional de 42,7.

Sin embargo, el estudio advierte que el indicador de productividad puede ser “engañoso”, ya que en la mayoría de los países el IVA grava el consumo y no a todo el PIB, por lo que, si el consumo tiene pesos muy distintos dentro del PIB total de cada país, los resultados podrían estar distorsionados. De hecho, en los dos países que encabezan el ranking de productividad del IVA, el peso del consumo total (consumo privado + consumo público) en el PIB es superior al del Ecuador (72,9%): en el Paraguay asciende al 82,4% y en El Salvador alcanza el 104,2%⁴⁵. “Por ello, también se suele estimar un segundo indicador, que se denomina índice de Eficiencia consumo (Eficiencia-C) del IVA, el cual se define como el cociente entre la recaudación de IVA (RIVA) y la recaudación potencial (RP) calculada como producto de la base teórica de Consumo Final (C), multiplicada por la tasa general del impuesto (TG). [...] En media, los países latinoamericanos recaudan por IVA unos 5,7 dólares de cada 10 de recaudación potencial, esto es, una Eficiencia-C (relativa al consumo) de 0,57” (Díaz de Sarralde Miguez, 2017, págs. 19 y 20). El Ecuador se ubicó muy por encima de esa media, con un indicador de 0,79 (o 79 puntos, como puede observarse en el gráfico 14), el segundo más alto de la región.

Gráfico 14. Productividad y eficiencia del impuesto al valor agregado en América Latina y el Caribe



Fuente: Santiago Díaz de Sarralde Miguez, El impuesto sobre el valor agregado: recaudación, eficiencia, gastos tributarios e ineficiencias en América Latina, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2017, página 20, gráfico 13.

Finalmente, como se mencionó en la sección sobre el IVA, el hecho de que los productos de primera necesidad estén gravados con una tarifa del 0% reduce de manera significativa la regresividad de ese impuesto y, por tanto, permitiría que, ante un eventual aumento de la tasa general (actualmente en 12%), el impacto sobre los sectores de menores ingresos sea limitado.

⁴⁵ En El Salvador el peso del consumo total supera el 100% del PIB por la importancia de las remesas que llegan desde el exterior a ese país. En efecto, las remesas constituyen ingresos que en parte se destinan al consumo interno y que no han sido generados mediante producción o trabajo locales.

Hay que tomar en cuenta, no obstante, dos impactos que podría generar un incremento de la tasa del IVA: un salto de la inflación y protestas sociales con posibles consecuencias políticas.

Según el INEC, entre los 359 productos que conforman la canasta del índice de precios al consumidor (IPC) y que reflejan el consumo de hogares de distintos estratos socioeconómicos, 208 están sujetos a la tasa general del IVA del 12%. A su vez, esos 208 productos tienen una ponderación conjunta del 50,67% en el IPC. Por lo tanto, un eventual aumento de la tarifa del IVA (en caso de ser aprobado por el Legislativo, lo que, tomando en cuenta la aversión de los asambleístas a aprobar medidas impopulares, luce muy poco probable) podría provocar un salto, de una sola vez, de los precios al consumidor de dichos productos, entre los que se incluyen prendas de vestir, automóviles, televisores, gasolina y también algunos alimentos como galletas, caramelos y condimentos⁴⁶. Esto, a su vez, lleva a la segunda consecuencia: la posibilidad de que se produzcan protestas sociales.

En los últimos años distintos países de América Latina han vivido violentas jornadas de protesta social que en varios casos han sido la respuesta a medidas económicas tomadas por los gobiernos: el aumento del precio de los combustibles en el Ecuador, la reforma tributaria en Colombia o el aumento de las tarifas de los servicios públicos en Chile, por mencionar algunos ejemplos. De hecho, en el caso del Ecuador, en 2019 el entonces presidente Lenín Moreno optó por eliminar el subsidio a los combustibles (aunque luego tuvo que revertir la decisión) en lugar de enviar al Legislativo un proyecto de ley para elevar la tarifa del IVA, justamente por temor a las consecuencias políticas. En esa ocasión, octubre de 2019, y también más adelante, en junio de 2022, el Ecuador sufrió varios días de paro y violencia que llevaron a los gobiernos de turno a dar marcha atrás con la implementación de medidas impopulares (en ambos casos relativas al aumento del precio de los combustibles). No se puede soslayar ese factor en el momento de proponer una medida, también impopular, como elevar la tarifa del IVA. Los beneficios para la sociedad en conjunto (resultantes de un fortalecimiento de las políticas sociales o la implementación de un programa de seguridad social universal) deberían plantearse de forma clara y ser aceptados por la mayoría de la ciudadanía antes de proponer el aumento del IVA.

En todo caso, hecha esa advertencia, y considerando los altos niveles de productividad y eficiencia del IVA en el Ecuador y la experiencia vivida entre junio de 2016 y mayo de 2017, cuando la tasa del impuesto subió transitoriamente del 12% al 14%, lo que generó un aumento también transitorio de la recaudación del 0,8% del PIB, llevar la tasa del IVA al 15% (lo que equipararía al Ecuador con el promedio regional) permitiría elevar los ingresos permanentes del Presupuesto General del Estado por un monto equivalente a aproximadamente el 1,2% del PIB. Si, paralelamente, el Ecuador lograra reducir la informalidad, el impacto sería mayor.

Otra alternativa que, desde el punto de vista meramente fiscal, podría resultar más redituable consiste en gravar con la tarifa general del 12% a todos los productos que actualmente están sujetos a la tarifa del 0% y, a la par, compensar a los hogares más pobres (pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos) con una transferencia directa, a fin de que dichos hogares no sientan un impacto en su capacidad adquisitiva. Como se señaló en la sección sobre gasto tributario, el valor correspondiente al IVA representó en 2019 el 2,3% del PIB, y el 90% de ese total, es decir, el 2,1% del PIB, correspondió puntualmente a las exenciones (tarifa del 0%) aplicadas a bienes y servicios. Suponiendo que los tres deciles de menores ingresos representan el 30% del consumo (en el mercado formal) de bienes y servicios gravados con tarifa 0% (seguramente su participación sea bastante menor) y que, por lo tanto, el costo de las transferencias para compensar la eliminación de esa tarifa

⁴⁶ No se tiene una estimación precisa del efecto inflacionario de un eventual aumento del IVA. De hecho, entre junio de 2016 y mayo de 2017, cuando la tasa del IVA subió transitoriamente del 12% al 14%, la inflación anual en el Ecuador fue, en promedio, del 1,2%, es decir, 2 puntos porcentuales más baja que en los 12 meses anteriores. Cabe mencionar, sin embargo, que en 2016 la economía ecuatoriana se contrajo un 1,2%, en gran parte como consecuencia de una caída del 2,4% del consumo privado. Probablemente el aumento de la tasa del IVA habría tenido otro impacto sobre los precios al consumidor en un contexto de consumo creciente. En junio de 2017, cuando la tasa del IVA volvió al 12%, la inflación anual se redujo casi 1 punto porcentual: del 1,1% en mayo al 0,2% en junio.

sería equivalente al 0,6% del PIB, el beneficio fiscal de esa medida rondaría el 1,5% del PIB (ligeramente mayor al 1,2% de aumentar la tasa general al 15%, manteniendo productos gravados con tarifa 0%). No obstante, si bien desde el punto de vista de las cuentas públicas esto puede parecer una buena opción, ya que enfocaría la ayuda fiscal en los hogares pobres, su implementación, que generaría un salto significativo de los precios al consumidor de los productos de primera necesidad, implicaría un impacto económico también significativo en muchos de los hogares que no reciban la compensación, y, por tanto, la medida no tendría viabilidad política. Todo esto suponiendo que no haya errores en el momento de establecer el monto de las transferencias compensatorias y que dichas transferencias efectivamente se otorguen a todos los hogares que las necesiten. Tomando en cuenta todos estos factores, esa opción no parece adecuada.

En lo que respecta al impuesto a la renta, que fue el impuesto que más cambios sufrió en los últimos años, son pocas las opciones para elevar nuevamente la recaudación (es decir, para que la recaudación se incremente de manera permanente más allá de los aproximadamente 0,4 puntos del PIB que generarán, en neto, los cambios establecidos en las dos últimas reformas). El propio Gobierno se encargó de decir que la reforma de 2021 “golpeó a la clase media”, lo que dificulta, en términos políticos, una nueva reducción de los gastos deducibles o de la fracción exenta; a eso se suma que la tasa marginal máxima del impuesto a la renta a personas naturales es del 37%, la más alta de la región (CIAT, 2022). No obstante, es una opción que debería analizarse y discutirse, en el contexto de la necesidad de una mayor progresividad de este tributo, como se ha visto en apartados anteriores. Por su parte, la tasa del impuesto a la renta que se aplica a las empresas en el Ecuador es, como se mencionó anteriormente, similar al promedio regional. Además, en el país las empresas formales tienen una carga (no tributaria) adicional, que es el reparto de utilidades (se distribuye un 15% de la utilidad antes del pago del impuesto a la renta) y algunas de ellas han estado sujetas a impuestos temporales que elevan la carga fiscal efectiva. Por tanto, elevar la tasa del impuesto por encima del 25% podría restar atractivo al Ecuador como destino para inversiones extranjeras e incluso podría motivar a algunos empresarios locales a llevar sus empresas a otros países.

Las cifras de recaudación del IRPN, no obstante, muestran grandes diferencias entre ciudades, lo que podría ser una señal de evasión o de elusión en algunas zonas del país.

El INEC presenta datos del mercado laboral para cinco ciudades del Ecuador: Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y Ambato. Esas cinco ciudades concentraron en 2019 (último año antes de la pandemia) el 31,3% de la población total del país, y el 55,9% del valor agregado bruto (VAB) nacional⁴⁷. Si bien entre esas cinco ciudades hay diferencias importantes en cuanto al tamaño de su población (hay más de 2.600.000 habitantes en Guayaquil y algo menos de 200.000 en Ambato), la tasa de participación laboral (medida como la PEA sobre la población total de cada ciudad) es similar: oscila entre el 46,5% y el 50%. Del mismo modo, sus tasas de empleo adecuado⁴⁸ no son tan disímiles, con una mínima del 50,8% de la PEA en Ambato y una máxima del 63,9% en Cuenca, siempre según datos de 2019. A su vez, aunque Quito y Guayaquil presentan niveles de VAB muy superiores a las otras tres ciudades, el coeficiente VAB/PEA (que es una aproximación a cuánto produce cada miembro de la fuerza laboral en cada ciudad) no muestra diferencias tan grandes: el valor más alto se observa en Quito (25.486 dólares por persona) y el menor se registra en Machala (17.040 dólares), es decir, el coeficiente VAB/PEA de Quito es un 50% mayor que el de Machala (y un 40% mayor que el de Guayaquil) (cuadro 10).

⁴⁷ Pese a que hay cifras laborales anuales más actualizadas (hasta 2021), el análisis se hace para el año 2019 porque las estadísticas de cuentas nacionales a nivel cantonal solo están disponibles hasta 2020 y, dados los impactos de la pandemia, no era conveniente utilizar ese año para realizar la comparación entre ciudades.

⁴⁸ Las personas con un empleo adecuado son aquellas cuya jornada laboral es de 40 horas a la semana (jornada legal) y que tienen ingresos no inferiores al salario mínimo, o que, cumpliéndose la condición del ingreso, trabajan menos horas que las establecidas en la jornada legal porque no quieren trabajar más.

Cuadro 10. Datos laborales, valor agregado y recaudación del impuesto a la renta para personas naturales según ciudad en Ecuador, 2019

	Quito	Guayaquil	Cuenca	Machala	Ambato
PEA	982.229	1.223.256	195.017	128.651	95.940
Tasa de participación (PEA / población total) (en porcentajes)	50,0%	46,5%	48,1%	47,3%	49,5%
Empleo adecuado (en número de personas)	533.754	626.446	124.698	71.395	48.764
Empleo adecuado / PEA (en porcentajes)	54,3%	51,2%	63,9%	55,5%	50,8%
VAB (en millones de dólares corrientes)	25.033	22.201	4.779	2.192	2.195
VAB / PEA (en dólares corrientes)	25.486	18.149	24.506	17.040	22.883
IRPN (en millones de dólares corrientes)	69,0	42,2	12,1	6,0	10,1
IRPN / PEA (en dólares corrientes)	70,3	34,5	62,0	46,4	105,1
IRPN / Número de personas con empleo adecuado (en dólares corrientes)	129,3	67,4	97,0	83,5	206,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas.

Nota: La sigla PEA refiere a la población económicamente activa; la sigla VAB, al valor agregado bruto, y la sigla IRPN, al impuesto a la renta para personas naturales. El dato relativo al IRPN de Guayaquil incluye el monto recaudado en Samborondón, donde viven algunas personas de altos ingresos que trabajan en Guayaquil.

No obstante, si se divide el IRPN que se recauda en cada ciudad⁴⁹, ya sea por el total de su fuerza laboral (PEA) o por el total de personas que cuentan con un empleo adecuado, las diferencias son mucho mayores. En el caso de la relación entre el IRPN y la PEA, Ambato muestra un coeficiente tres veces mayor que el de Guayaquil (incluido Samborondón, por el motivo que se señala al pie del cuadro 10) y 2,3 veces mayor que el de Machala. Es decir, el impuesto a la renta promedio que paga cada miembro de la fuerza laboral en Ambato es mucho más alto que el que se paga en Guayaquil y Machala. Esto es así pese a que la diferencia entre las mismas ciudades en lo que refiere a la relación entre el VAB y la PEA es de apenas 1,3 en ambos casos. Del mismo modo, si se divide la recaudación del IRPN por el total de personas con empleo adecuado en cada ciudad (es decir, las personas que ganan al menos el ingreso mínimo), las diferencias otra vez son grandes, siendo nuevamente Guayaquil y Machala las ciudades que pagan, en relación con su población con empleo adecuado, los menores montos del IRPN.

Con tasas de participación laboral, tasas de empleo adecuado y VAB per cápita no tan disímiles entre las cinco ciudades analizadas, estos resultados sugieren que en algunas de ellas hay una menor disposición a pagar el IRPN. La diferencia entre Quito y Guayaquil es especialmente notoria porque se trata de las dos principales ciudades del país, en las que están asentadas muchas de las mayores empresas. No obstante, el IRPN respecto de la PEA o respecto de la población con empleo adecuado de Quito duplica el de Guayaquil.

De momento, con cambios tan recientes en ese impuesto, parece difícil, como se señaló, pensar en nuevas modificaciones del IRPN (por ejemplo, reducir la fracción exenta para que más personas empiecen a pagarlo, aunque sea en montos bajos). Por tanto, el aumento del número de contribuyentes o de lo que pagan quienes

⁴⁹ El SRI solo presenta datos de las declaraciones del IRPN por ciudad, es decir, no incluye retenciones ni anticipos.

ya lo hacen debe ser el resultado de la implementación de mejoras en el control que realiza el SRI⁵⁰. Sin embargo, los impactos de un mejor control por parte de la autoridad tributaria son difíciles de cuantificar.

Esa heterogeneidad en el pago del IRPN también se observa en el impuesto a los altos patrimonios de personas naturales que se estableció en la reforma tributaria de 2021. Ese impuesto, que solo se debía pagar en 2022, recayó sobre quienes tuvieran un patrimonio individual declarado de 1 millón de dólares o más⁵¹ (o de 2 millones de dólares o más en el caso de las sociedades conyugales) con una tasa marginal del 1% para los patrimonios de entre 1 millón y 2 millones de dólares y del 1,5% sobre el excedente por encima de los 2 millones. En 2022 se recaudaron 183 millones de dólares (el 0,17% del PIB) y la meta del Gobierno era recaudar 261 millones (el 0,25% del PIB) (SRI, s. d.a.). Más allá de que la recaudación final quedó muy por debajo de la meta oficial, otra vez se observan grandes diferencias entre ciudades más o menos comparables: el impuesto pagado en Quito es un 65% mayor que el pagado en Guayaquil y Samborondón. El de Rumiñahui es mayor que el de Manta, pese a que el primer cantón tiene una población y un VAB menores que el segundo (aproximadamente la mitad) (cuadro 11)⁵².

Cuadro 11. Recaudación del impuesto al patrimonio de personas naturales en Ecuador según ciudad (en millones de dólares), 2022

	Recaudación (en millones de dólares)	Población (proyección 2020)	VAB 2019 (en millones de dólares)
Cuenca	14,3	636.996	4.779
Machala	4,5	289.141	2.192
Guayaquil	25,1	2.723.665	22.201
Samborondón	23,7	102.404	945
Guayaquil y Samborondón	48,8	2.826.069	23.146,4
Manta	3,2	264.281	1.713
Quito	80,4	2.781.641	25.033
Rumiñahui	3,4	115.433	824
Ambato	6,5	387.309	2.195

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas.

Nota: La sigla VAB refiere al valor agregado bruto.

50 En 2023 el SRI fortaleció sus controles sobre influencers y otro tipo de personas que perciben ingresos por la venta de productos o servicios que ofrecen a través de redes sociales. También busca identificar a contribuyentes cuyo estilo de vida no va de la mano con los impuestos que declara (por ejemplo, a través del uso de tarjetas de crédito en el exterior). Los resultados concretos de esas acciones en cuanto a aumento en la recaudación no se han detallado.

51 El impuesto a pagar se basaba en las declaraciones patrimoniales de los contribuyentes (descontando el valor patrimonial de la primera vivienda o de tierras agrícolas improductivas, con un tope conjunto de 200.000 dólares). En el Ecuador están obligados a presentar esa declaración quienes tengan, de manera individual, activos por más de 20 fracciones básicas desgravadas del impuesto a la renta, es decir, alrededor de 226.000 dólares (o 40 fracciones básicas en caso de que se trate de una sociedad conyugal). Entre los activos que se deben declarar están los siguientes: depósitos en cuentas bancarias locales y del exterior, muebles, inmuebles, vehículos motorizados, inversiones, acciones, menaje de hogar, inventarios para la venta y derechos de propiedad intelectual (Albornoz Barrezueta, 2016).

52 El patrimonio es una variable de stock y el VAB es una variable de flujo. Sin embargo, el VAB cantonal, que no muestra grandes variaciones entre un año y otro en los cantones no petroleros, sirve como referencia de la riqueza que se crea en cada cantón.

La reforma tributaria también creó un impuesto al patrimonio de grandes empresas (aquellas con un patrimonio de 5 millones de dólares o más) por dos años con una tasa única del 0,8%. En este caso no es pertinente la comparación por ciudades porque muchas grandes empresas tienen su domicilio tributario principalmente en Quito, pero también en Guayaquil, aunque tengan actividades en otras zonas del país (por ejemplo, las petroleras) o en varias ciudades (por ejemplo, los supermercados). En lo que respecta a este impuesto, la meta del Gobierno era recaudar 468 millones de dólares en 2022, pero la recaudación fue de 364 millones, equivalentes al 0,3% del PIB (SRI, s. d.a).

Cabe mencionar que en 2019, cuando se aprobó la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, se impuso otro impuesto temporal a las empresas, basado en el monto, no de su patrimonio, sino de sus ingresos (en este caso debían pagar ese impuesto, durante tres años, aquellas empresas que en 2018 hubieran tenido ingresos superiores a 1 millón de dólares). Tanto ese impuesto como el impuesto más reciente sobre el patrimonio, que elevan la presión fiscal efectiva sobre el sector empresarial y se basan en criterios arbitrarios para establecer los montos a partir de los cuales se debe pagar el tributo, pueden desalentar el crecimiento de las empresas y, por tanto, afectar la inversión y la generación de empleo.

Más allá de no haber alcanzado la recaudación que se buscaba, los impuestos al patrimonio de personas naturales y empresas no parecen ser una vía adecuada para elevar los ingresos tributarios del Estado ecuatoriano de manera permanente por varias causas, a saber:

- i) A diferencia de lo que ocurre con el IRPN y el IRS, que forman parte de la mayoría de los sistemas tributarios, en la región únicamente tres países, la Argentina, Colombia y el Uruguay⁵³, tienen impuestos a la riqueza (Pineda, Pessino, Rasteletti y Nicaretta, 2021). Por tanto, establecer ese tipo de impuestos de manera permanente en el Ecuador podría incentivar a personas naturales a establecer su domicilio tributario fuera del país. Además, en el Ecuador los ingresos de capital de las personas (por ejemplo, los rendimientos financieros, los dividendos por acciones o los alquileres de inmuebles) pagan, como se mencionó previamente, el impuesto a la renta, lo que constituye una manera de gravar indirectamente el patrimonio.
- ii) En los tres países mencionados la recaudación por concepto de ese impuesto es baja: fue del 0,06% del PIB en 2018. Además, su evasión suele ser relativamente fácil por la dificultad que conlleva el valorar algunos activos y debido a la poca información que las autoridades tributarias manejan sobre los activos en el exterior (Pineda, Pessino, Rasteletti y Nicaretta, 2021).
- iii) Aunque no hay conclusiones terminantes al respecto, como se mencionó previamente, los impuestos patrimoniales, particularmente los que afectan a las empresas o al patrimonio accionario de las personas, pueden desalentar el ahorro y la inversión y, por tanto, el crecimiento de las empresas y la creación de riqueza futura.

Si se descarta la opción de implementar un impuesto permanente al patrimonio para elevar los ingresos fiscales, otra alternativa que también tiene un carácter progresivo consiste en fortalecer el impuesto a la herencia.

En la reforma tributaria de 2021, como se mencionó anteriormente, se procuró excluir del pago de ese impuesto a los beneficiarios incluidos dentro del primer grado de consanguinidad con el causante, en línea descendiente, o al cónyuge superviviente, siempre que no existieran hijos que pudieran acceder a la herencia (Presidencia de la República, 2021b). No obstante, la Corte Constitucional, como también se señaló en la

⁵³ También en la OCDE solo tres países aplican ese impuesto: España, Noruega y Suiza. En 1990 eran 12 los países que lo aplicaban (Pineda, Pessino, Rasteletti y Nicaretta, 2021).



sección correspondiente al impuesto a la renta, no dio paso a esa reforma. Si bien el impuesto a la herencia no ha generado grandes ingresos al SRI (24 millones de dólares en 2019 y apenas 10,6 millones de dólares en 2022, equivalentes al 0,01% del PIB), un control más eficiente por parte de la autoridad tributaria sobre los contribuyentes que deben hacer una declaración patrimonial (esa falta de control podría explicar las grandes diferencias que se registran entre ciudades en lo que refiere al pago del impuesto temporal al patrimonio), y eventualmente la revisión de la tabla de liquidación de ese impuesto, permitiría elevar los ingresos permanentes por ese concepto. En el cuadro 12 se presenta la tabla vigente en 2023 para el pago del impuesto a la herencia.

Cuadro 12. Tabla para la liquidación del impuesto a la renta de ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones en Ecuador (en dólares y en porcentajes), 2023

Fracción básica (en dólares)	Exceso hasta (en dólares)	Impuesto sobre la fracción básica (en dólares)	Impuesto sobre la fracción excedente (en porcentajes)
USD 0	USD 75.402	USD 0	0%
USD 75.402	USD 150.803	USD 0	5%
USD 150.803	USD 301.607	USD 3.770	10%
USD 301.607	USD 452.442	USD 18.850	15%
USD 452.442	USD 603.266	USD 41.476	20%
USD 603.266	USD 754.069	USD 71.641	25%
USD 754.069	USD 904.852	USD 109.341	30%
USD 904.852	En adelante	USD 154.576	35%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.

Como se muestra en el cuadro 12, las personas beneficiarias de herencias (o legados o donaciones) por un valor de hasta 75.402 dólares en 2023 no deben pagar nada por concepto del impuesto analizado (del que también se pueden deducir algunos gastos, como los relacionados con la última enfermedad de la persona fallecida, el funeral o deudas hereditarias, entre otros). Se trata de un valor desgravado 6,4 veces superior al del IRPN y 11 veces mayor que el PIB per cápita del Ecuador. Aquí cabe aclarar que la declaración del impuesto a la herencia es individual, es decir, si una persona con cuatro hijos deja una herencia de 1 millón de dólares, la tabla de liquidación del impuesto se aplica sobre los 250.000 dólares que recibiría cada hijo, no sobre el total que se dejó como herencia.

Una opción, por lo tanto, consistiría en reducir la fracción no gravada del impuesto a la herencia y, a partir de ese monto más bajo, aplicar las tasas marginales. Otra opción, similar a los cambios que se aplicaron al IRPN en la reforma tributaria de 2021, consiste en achicar los rangos entre un nivel de herencia al que le corresponde una tasa y el nivel siguiente, a fin de que las tasas más elevadas alcancen a herencias que ahora están sujetas a tasas bajas y medias.

Dados los escasos ingresos que ha generado el impuesto a la herencia al SRI, es difícil estimar el impacto permanente que estas medidas podrían tener sobre los ingresos fiscales. No obstante, se trata de una alternativa que contribuiría a la equidad en el Ecuador, siempre y cuando esos recursos sean utilizados de manera eficiente en fortalecer las políticas sociales o ampliar la cobertura de la seguridad social y el impuesto no lo paguen solamente unos pocos contribuyentes cumplidos. Hay que considerar, por tanto, que para que el impuesto a la herencia genere más recursos al fisco, la primera condición es tener un mejor control sobre los patrimonios de los contribuyentes, tarea aún pendiente para el SRI. Por otro lado, aunque se trataría de cambios que afectarían únicamente a las personas incluidas en los deciles más ricos, no hay que descartar que pueda producirse una reacción social en contra de la modificación planteada. Al igual que en el caso del IVA, cualquier intención de elevar el impuesto a la herencia debe estar precedida por una explicación

clara y mayoritariamente aceptada de los beneficios que traería para la sociedad ecuatoriana en conjunto el fortalecimiento de las políticas sociales o la implementación de un programa de seguridad social universal.

A continuación se presenta, en el cuadro 13, una breve síntesis de las medidas ya tomadas en las últimas reformas tributarias y de aquellas medidas que se proponen en este estudio, junto con su impacto esperado en la recaudación.

Cuadro 13. Impacto fiscal de reformas tributarias vigentes y propuestas en Ecuador (en porcentajes del PIB)

Medida	Estado	Impacto fiscal (en porcentajes del PIB)
Cambios en el impuesto a la renta para personas naturales (neto entre reformas de 2021 y 2023)	Vigente	0,20%
Cambios en el impuesto a la renta para sociedades	Vigente	0,20%
Aumento de la tasa del IVA del 12% al 15%	Propuesta	1,20%
Cambios en el impuesto a la herencia	Propuesta	N/D
Aumento en la recaudación respecto de 2019		Al menos 1,6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las alternativas propuestas no implican descartar otras medidas de carácter tributario cuyo propósito puede ser distinto al de elevar los ingresos del fisco para financiar las tareas que la sociedad le asigne al Estado. Por ejemplo, se podrían crear o modificar impuestos –y desde una perspectiva más amplia, subsidios o exoneraciones– que ayuden a reducir la emisión de gases de efecto invernadero o el consumo de productos considerados nocivos, como se analizó en anteriores secciones. En todo caso, en lo referente a cambios tributarios destinados a elevar los ingresos permanentes del fisco, cualquier propuesta de modificación o creación de impuestos debe tener en cuenta los principios de simplicidad, eficiencia y progresividad en los que se debe basar el sistema tributario ecuatoriano.

Existen debates vigentes en el país sobre las finanzas públicas y la política fiscal que se encuentran estrechamente relacionados con algunas de las medidas aquí analizadas y requieren una mirada integral. Uno de ellos es la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles, que representan un gasto regresivo e ineficiente y fomentan el uso de ese tipo de productos, atentando por lo tanto contra el medio ambiente.

Bibliografía

- Albornoz Barrezueta, José Manuel. 2016. “Dudas recurrentes sobre la declaración patrimonial”.
- Alvarado, Priscilla. 2021. “Arancel se elimina o reduce para 667 productos”. El Comercio. 9 de julio.
- Bachas, Pierre, Lucie Gadenne y Anders Jensen. 2020. Informality, Consumption Taxes and Redistribution. Documento de trabajo núm. 27429. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Banco Mundial. s. d. Datos de libre acceso del Banco Mundial. datos.bancomundial.org.
- BCE (Banco Central del Ecuador). 2022. Información estadística mensual (IEM). contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.html.
- CEPAL, BID, CIAT y OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). s. d. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. www.compareyourcountry.org/tax-revenues-latin-america/en/0/671/datatable.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2022. Alícuotas en América Latina. www.ciat.org/alicuotas-en-america-latina.
- Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Registro Oficial. Órgano de la República del Ecuador, II(401). www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/download/13679_882032d07bfaa07db224963df4d8785.
- Díaz de Sarralde Miguez, Santiago. 2017. El impuesto sobre el valor agregado: recaudación, eficiencia, gastos tributarios e ineficiencias en América Latina. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Ecuavisa. 2023. Reforma Tributaria: Ecuador espera recaudar \$ 10 millones al año por el impuesto a las casas de pronósticos deportivos
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2019. Ecuador: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Informe de país núm. 19/79.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020a. Ecuador: Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Informe de país núm. 20/286.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020b. First Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and Request for Modification of Quantitative Performance Criteria-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Informe de país núm. 20/325.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. Ecuador: Selected Issues. Informe de país núm. 21/229.
- Ibarra, Rodrigo. 2021. “La problemática de la seguridad social: situación actual y soluciones para la viabilidad del IESS. Siete salidas a la crisis”. Actuaría. actuaria.com.ec/wp-content/uploads/2021/05/Situacion-actual-y-soluciones-para-viabilidad-IESS-R.-Ibarra-mayo-2021.pdf.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2022. IPC-Canastas 2022. www.ecuadorencifras.gob.ec/canasta.
- Mayorga Morales, Tito Patricio, Nelson Rodrigo Lascano Aimacaña, Alex Fabián Valencia Silva y Dolores del Rocío Robalino Martínez. 2022. “Tendencia del consumo de las bebidas azucaradas en el Ecuador 2014-2019”. Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación, 9(4), 589-601.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2022. Proforma 2023 (31 de octubre de 2022). www.finanzas.gob.ec/oficio-recepcion-asamblea-proforma-2023-30-de-octubre-oficio-no-t-109-sgj-21-0152.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). s. d. Estadística nueva metodología 2013-2022. www.finanzas.gob.ec/estadistica-nueva-metodologia-2017-2022.
- Ministerio de Salud Pública, 2023. Ministerio de Salud Pública respalda el ajuste al impuesto de productos no saludables. www.salud.gob.ec/ministerio-de-salud-publica-respalda-el-ajuste-al-impuesto-de-productos-no-saludables.
- Naranjo Martínez & Subía. 2022. “La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental”. nmslaw.com.ec/inconstitucionalidad-ley-fomento-ambiental.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. Taxing Energy Use for Sustainable Development. Publicaciones de la OCDE.

OCDE et al. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al.). 2020. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020. Publicaciones de la OCDE.

OCDE et al. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al.). 2022. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022. Publicaciones de la OCDE.

OCDE et al. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al.). 2023. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023. Publicaciones de la OCDE.

Organización Panamericana de la Salud. s. d. a. Impuestos Saludables. www.paho.org/es/temas/impuestos-saludables#:~:text=Los%20impuestos%20saludables%20generan%20poblaciones,positivos%20netos%20sobre%20el%20empleo

Ortega, Patricio. 2023. Decreto 645: reducción del Impuesto a los Consumos Especiales. Página web de Sempértegui Abogados. www.sempertegui.com/alertas/decreto-645-reduccion-del-impuesto-a-los-consumos-especiales/.

Pérez Bustamante & Ponce. 2019. “¿Qué es la Zona Especial de Desarrollo Económico ZEDE-QUITO?”. [www.pbplaw.com/publicaciones/qu%C3%A9-es-la-zona-especial-de-desarrollo-econ%C3%B3mico-zede-quito/#:~:text=Zona%20Especial%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20\(ZEDE\)%2C%20de%20acuerdo%20al,nuevas%20inversiones%20con%20incentivos%20tributarios](http://www.pbplaw.com/publicaciones/qu%C3%A9-es-la-zona-especial-de-desarrollo-econ%C3%B3mico-zede-quito/#:~:text=Zona%20Especial%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20(ZEDE)%2C%20de%20acuerdo%20al,nuevas%20inversiones%20con%20incentivos%20tributarios)

Pineda, Emilio, Carola Pessino, Alejandro Rasteletti y Romina Nicaretta. 2021. “¿Puede un impuesto a la riqueza reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe?”. Blog de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo. blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/puede-un-impuesto-a-la-riqueza-reducir-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe.

Presidencia de la República. 2021a. Decreto Ejecutivo núm. 298.

Presidencia de la República. 2021b. Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19.

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. s. d. “Recaudación tributaria por concepto de remisión superó la meta prevista por el Ejecutivo”. www.comunicacion.gob.ec/recaudacion-tributaria-por-concepto-de-remision-supero-la-meta-prevista-por-el-ejecutivo.

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. 2019. “Presidente Lenín Moreno presentó proyecto de ley para derogar el denominado impuesto verde”. www.comunicacion.gob.ec/presidente-lenin-moreno-presento-proyecto-de-ley-para-derogar-el-denominado-impuesto-verde

SRI (Servicio de Rentas Internas). 2021a. Manual de Gasto Tributario 2019. Marzo.

SRI (Servicio de Rentas Internas). 2021b. Manual de Gasto Tributario 2020. Septiembre.

SRI (Servicio de Rentas Internas). 2021c. Manual e Informe de Gasto Tributario 2019 y solicitud de supuestos macroeconómicos para proyecciones. Febrero. www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/2-Gasto-Tributario.pdf.

SRI (Servicio de Rentas Internas). 2022. RESOLUCIÓN No. NAC-DGERCGC22-0000063. Diciembre. www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar?id=60c45d77-9597-4e79-affe-2daf57fe4258&nombre=NAC-DGERCGC22-0000063.pdf

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. a. “Estadísticas generales de recaudación”. www.sri.gob.ec/nl/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. b. “Guía para contribuyentes. Bienes y servicios gravados con tarifa 0% del IVA”. www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/38e837fe-49b1-460c-983e-efd39fd04303/Bienes%20y%20servicios%20gravados%20con%20tarifa%20cero%20porcentaje%20del%20IVA.pdf.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. c. “Guía para contribuyentes. Impuesto a la renta. Ingresos de fuente ecuatoriana”. www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/a57d36b3-4786-48e8-901f-acf9e8f99273/Art.%208%20Ingreso%20de%20fuente%20ecuatoriana.pdf.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. d. “Impuesto a la renta”. www.sri.gob.ec/nl/impuesto-renta.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. e. “Impuesto a la renta. Deducciones”. www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/f24bde82-951d-4f89-b8d7-7c4aa235d7a9/Art.%2010%20Deducciones.pdf.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. f. “Impuesto a la salida de divisas (ISD)”. www.sri.gob.ec/nl/impuesto-a-la-salida-de-divisas-isd.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d. g. “Impuesto al valor agregado (IVA)”. www.sri.gob.ec/nl/impuesto-al-valor-agregado-iva.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d.h. “Normas para la declaración y pago del impuesto a los consumos especiales (ICE) de fundas plásticas vigente desde el 9 de mayo de 2020”. www.sri.gob.ec/DocumentosAlfrescoPortlet/descargar/a61cf062-d4e1-4d94-90ec-bc918248701b/GU%C3%8DA%20R%C3%81PIDA%20ICE%20FUNDAS%20PL%C3%81STICAS.pdf.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d.i. “¿Qué porcentaje debo retener del impuesto a la renta en la compra de bienes o adquisición de servicios?”. www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/e7df4e4f-ed02-4530-82f9-98a5b99b3392/Porcentajes%20de%20retencion%20Impuesto%20a%20la%20Renta.xls

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d.j. “Remisión de intereses, multas y recargos”. www.sri.gob.ec/nl/remision-de-interes-multas-y-recargos.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d.k. “Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables”. www.sri.gob.ec/impuesto-redimible-botellas-plasticas-no-retornables#:~:text=declaraci%C3%B3n%20de%20importaci%C3%B3n.-,%20BFCu%C3%A1l%20es%20la%20tarifa%3F,entregue%20y%20retorne%20las%20botellas.

SRI (Servicio de Rentas Internas). s. d.l. “Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular”. www.sri.gob.ec/impuesto-ambiental-a-la-contaminacion-vehicular1#:~:text=Es%20un%20impuesto%20que%20grava,cilindraje%20sea%20mayor%20a%201500cc.

Silva Barrera, Esthela Paulina. 2017. “Inconstitucionalidad de reformas legales sobre las utilidades en el Ecuador”. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar.

Tapia, Evelyn. 2022a. “El 75% de la población más pobre de Ecuador recibe bonos”. Primicias. 24 de noviembre.

Tapia, Evelyn. 2022b. “Queda un mes para concluir el pago del impuesto al patrimonio”. Primicias. 23 de septiembre.

Tapia, Evelyn. 2023a. “¿Qué espectáculos pagarán IVA si pasa la reforma tributaria?”. Primicias. 24 de mayo.

Tapia, Evelyn. 2023b. “Ecuador, un entusiasta comprador de autos eléctricos e híbridos”. Primicias. 15 de junio.



www.undp.org/es/latin-america/documentos-de-politica-publica

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma

Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos

Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021

Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021

Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública

Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades

María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención

Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales

Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?

Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania

Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción

Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social:

el caso paraguayo

Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe

Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández

[PNUD LAC PDS N°. 43](#)

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas

Rodrigo Orair

[PNUD LAC PDS N°. 44](#)

El sistema tributario en la República Dominicana

Mariana Viollaz

[PNUD LAC PDS N°. 45](#)

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco

José Hidalgo Pallares



www.undp.org/es/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

