



DOI: <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i18.199>

Nuevas reformas tributarias y su impacto en la economía del Ecuador

New tax reforms and their impact on the Ecuadorian economy

Novas reformas tributárias e seu impacto na economia equatoriana

Tito Patricio Mayorga-Morales ^I

titopmayorga@uta.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-4385-3906>

Liliana Priscila Campos-Llerena ^{II}

lp.campos@uta.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-1204-2171>

Carla Sofía Arguello-Guadalupe ^{III}

c_arguello@epoch.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-2102-4290>

Juan Federico Villacis-Uvidia ^{III}

jf.villacis@uta.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-7598-951X>

Correspondencia: titopmayorga@uta.edu.ec

* **Recepción:** 15/ 02/ 2020 * **Aceptación:** 25/03/ 2020 * **Publicación:** 27 /04/ 2020

- I. Especialista en Tributación, Diplomado Superior en Desarrollo Económico, Tecnólogo en Gestión Empresarial, Docente en la Universidad Técnica de Ambato, Ambato, Ecuador.
- II. Magíster en Administración Tributaria, Ingeniera en Contabilidad y Auditoría CPA, Docente en la Universidad Técnica de Ambato, Ambato, Ecuador.
- III. Diploma Superior en Docencia con el Empleo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Magíster en Economía Agraria, Ingeniera en Ecoturismo, Docente en la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador.
- IV. Magíster en Pequeñas y Medianas Empresas Mención Finanzas, Economista Mención en Gestión Empresarial, Docente en la Universidad Técnica de Ambato, Ambato, Ecuador.



Resumen

Además, se entiende que se han efectuado varias reformas tributarias en el Ecuador donde han prevalecido la generación de impuestos como el impuesto al valor agregado, el impuesto a la renta, el impuesto a la circulación de capitales e impuesto a los consumos especiales, con el objeto de favorecer los ingresos económicos del país. Numerosos especialistas han coincidido en el hecho que la promulgación de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria tiene aspectos que favorecen en algún sentido al sector económico, al permitir eliminación del anticipo de impuesto como impuesto mínimo, lo cual favorece la liquidez de las empresas; sin embargo, han señalado la existencia de debilidades significativas como lo es el establecimiento de una contribución única y temporal; así como las retenciones de un 25% sobre el 40% de los dividendos; sumado al incremento de la carga fiscal, la cual pasó de 36,25% a 42,63%. Por último, señalan la necesidad de implementar otras medidas de carácter estructural que impulsen la creación de pequeñas y medianas industrias y que por tanto agilicen la economía, lo cual indirectamente facilitará la recaudación de impuestos económicos que podría ser redistribuido a la sociedad en general a través de políticas sociales coherentes.

Palabras claves: Impuestos; sistema tributario; sistema económico.

Abstract

In addition, it is understood that several tax reforms have been carried out in Ecuador where the generation of taxes such as the value added tax, the income tax, the capital circulation tax and the special consumption tax have prevailed, with the object of favoring the economic income of the country. Many specialists have agreed that the enactment of the Organic Law of Tax Simplification and Progressivity has aspects that favor the economic sector in some sense, by allowing the elimination of the advance tax as a minimum tax, which favors the liquidity of companies; however, they have pointed out the existence of significant weaknesses such as the establishment of a single and temporary contribution; as well as withholdings of 25% on 40% of dividends; added to the increase in the tax burden, which went from 36.25% to 42.63%. Lastly, they point out the need to implement other measures of a structural nature that promote the creation of small and medium-sized industries and therefore speed up the economy, which will

indirectly facilitate the collection of economic taxes that could be redistributed to society in general through coherent social policies.

Keywords: Taxes; tax system; economic system.

Resumo

Além disso, entende-se que várias reformas tributárias foram realizadas no Equador, onde prevaleceram a geração de impostos, como o imposto sobre o valor agregado, o imposto de renda, o imposto sobre circulação de capital e o imposto especial sobre o consumo, com o objeto de favorecer a renda econômica do país. Muitos especialistas concordaram que a promulgação da Lei Orgânica de Simplificação e Progressividade Tributária possui aspectos que favorecem o setor econômico, em certo sentido, ao permitir a eliminação do imposto antecipado como imposto mínimo, o que favorece a liquidez das empresas; no entanto, apontaram a existência de fragilidades significativas, como o estabelecimento de uma contribuição única e temporária; bem como retenções de 25% sobre 40% dos dividendos; adicionado ao aumento da carga tributária, que passou de 36,25% para 42,63%. Por fim, apontam a necessidade de implementar outras medidas de natureza estrutural que promovam a criação de pequenas e médias indústrias e, portanto, acelerem a economia, o que facilitará indiretamente a arrecadação de impostos econômicos que poderiam ser redistribuídos à sociedade em geral por meio de políticas sociais coerentes.

Palavras-chave: Impostos; sistema tributário; sistema econômico.

Introducción

En lo que se refiere a los avances en materia tributaria, América Latina, ha evolucionado progresivamente, señalando muchas investigaciones que estos avances se llevaron a cabo a partir de los años 80, como forma de hacer frente a desequilibrios macroeconómicos y fiscales; autores como Quispe, Arellano, Rodríguez, Negrete y Vélez (2019) señalan que estas adecuaciones han sido resultado de las sugerencias realizadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) y de otras organizaciones internacionales como la Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina (CEPAL). Es importante considerar que los tributos se han constituido una herramienta de la que se ha valido los Estados como forma de obtener ingresos económicos para



facilitar el desarrollo económico de los países, observándose de forma general que las modificaciones tributarias llevadas a cabo han tenido como fin último el incremento de la carga de los tributos.

Al realizar un análisis de las principales reformas tributarias en países como Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica y México se ha encontrado que éstas han involucrado una gran cantidad de aristas centrándose en aspectos como impuestos al consumo la renta, al comercio exterior y en la administración tributaria. Del mismo modo, se evidencia en América Latina, según Gómez y Morán (2016) que se da “importancia a la acción del Estado en el aspecto tributario, vía tributos o transferencias” (p.4).

Otro aspecto importante de considerar es que para la CEPAL (2010) la región tiene características específicas a nivel tributario, y que se han venido definiendo en este siglo, particularmente a partir del 2010; en primera instancia, los sistemas fiscales poseen una baja presión tributaria, la tributación realizada es de carácter regresivo y por último, existe una distribución deficiente del gasto público”

Ahora bien, en el caso particular de Ecuador, investigadores y especialistas, tales como Absalón y Urzúa (2013) han señalado en su momento la necesidad de creación de una reforma tributaria orientada hacia la sustentabilidad a largo plazo en materia de finanzas públicas; así como también, que se impulse una distribución equilibrada del ingreso, se apunte hacia la baja de los niveles de pobreza y desigualdad y por último, que pueda abordarse estrategias que contribuyan con mejores niveles de productividad y desarrollo económico.

Al hacer una revisión de las últimas modificaciones en el sistema tributario se tiene que se realizaron hasta el 2017 un total de 51 reformas tributarias, muchas de las cuales se llevaron a cabo desde el 2012. Además, se pudo identificar que desde 1979 hasta el 2000, como se señaló en párrafos anteriores, la política cambiaria, ha constituido el mecanismo de mayor relevancia empleado por los equipos de gobierno, en la búsqueda de un equilibrio en las finanzas públicas. Sin embargo, un elemento que ha sido decisivo en esta materia, fue el proceso de adopción del dólar como moneda oficial en el año 2000, con lo cual toda la política pública se destinó hacia los ajustes en materia tributaria, hecho que ha venido profundizándose hasta la actualidad.

Ahora bien, en el Registro Oficial No. 111 del 31 de diciembre de 2019 publica la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria; señalando dentro de sus considerandos referidos al sistema tributario que éste es “instrumento fundamental de política económica, además proporcionar recursos al Estado, permite estimular la inversión, el ahorro, el empleo redistribución de la riqueza; contribuir a la estabilidad económica; regular conductas nocivas para la salud e incentivar actividades preserven el medio ambiente”; en virtud de lo cual se sancionó esta reforma tributaria

Según lo señala el Diario El Comercio (2019) contempla:

Tarifas del 12% de IVA para servicios digitales, reducción del ICE para las cervezas artesanales; 10% de ICE a planes pospago de telefonía celular; También aumento del 10% del ICE para la cerveza industrial; Por otro lado está el 0% de IVA para los tractores hasta 300 caballos de fuerza, para tiras reactivas para medir glucosa, bandas de insulina y marcapasos; se incluye al ICE progresivo a las fundas plásticas, pero modificando que el gravamen se aplique para el 2020 con 0,04 dólares cada funda, en el 2021 0,06 dólares y para el 22 0,08 dólares. De igual manera, se mantuvo la propuesta para que las compañías que ganen más de un millón de dólares al año paguen una cuota especial por tres años.

Además, señala en esta misma gaceta oficial que el fin último de esta Ley es fortalecer el régimen tributario ecuatoriano y la política, así como también fomentar el emprendimiento y la actividad exportación en el país; instaurar un régimen tributario simplificado que facilite a la ciudadanía la consecución de sus deberes tributarios y formales; todo lo cual está enfocado en precautelar un sistema tributario con sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Todos estos aspectos antes señalados poseen un impacto en la economía del país, razón por la cual el presente ensayo tiene como propósito analizar la incidencia de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria en la economía del Ecuador.

Desarrollo

Para comprender el espíritu de las reformas tributarias en Ecuador, es necesario en primera instancia conocer cómo está establecido en la Constitución de la República del Ecuador (2008) las facultades inherentes a la política económica y por tanto a la reforma tributaria; en este sentido, señala Plua (2019) que en su Art. 120, establece que: la Asamblea Nacional tiene una



serie de atribuciones y deberes, además de las que determine la ley “...Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;... Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados...” (p.3), esta mismas atribuciones las posee el presidente de la de la República, tal como lo establece el artículo 147. Sumado a lo anterior se tiene que la Constitución en su artículo 132 señala que tiene la potestad de crear tributos que no coliden con las atribuciones de los gobiernos descentralizados.

De todo lo antes señalado puede permitir afirmar que el sistema tributario en su conjunto, siempre estarán mediadas por la promulgación de leyes o normas, y, por tanto, las políticas de orden tributario, incluidas en ella la reforma fiscal, los gravámenes y las alícuotas, con el interés de incidir en el desarrollo económico del país. Ha de entenderse que según el Servicios de Rentas Internas (SRI), el sistema tributario es: “El conjunto de impuestos o tributos exigidos por la Ley y administrados por el SRI y otras instituciones del Estado nacional, provinciales o municipales”(p.56) por tanto, el sistema tributario como se ha señalado, es el conjunto de impuestos establecidos por la Administración Pública de cada país con la finalidad de obtener ingresos económicos suficientes para sostener el Gasto Público y por tanto incidir en la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad.

Por otra parte, esta misma institución señala que:

Constituye un importante instrumento de política, que a más de otorgar recursos públicos al Estado Central permite el estímulo de la inversión, ahorro y una mejor distribución de la riqueza, a través de impuestos justos que graven al contribuyente sobre la base de su capacidad contributiva, principalmente fomentando la mayor recaudación de los impuestos directos y progresivos, sobre los indirectos” (p.13).

Estos señalamientos permiten afirmar que las contribuciones fiscales no sólo exigidas a las empresas, sino que también incluyen los impuestos destinados a las personas particulares pudiéndose identificar Impuestos Generales, Impuestos a la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Consumo, entre otros.

Es importante considerar que la CEPAL (2017) ha hecho una descripción de las políticas tributarias en América Latina señalando que en estos países existe una “estructura tributaria

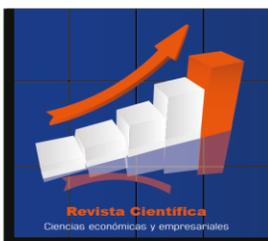
altamente concentrada en los impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión, una escasa recaudación de impuestos directos...en comparación con los países desarrollados y una relevancia poco significativa o nula de los gravámenes de tipo patrimonial” (p.253). Esto pudiese deberse al incremento constante en los gravámenes establecidos, tanto a los particulares como a las empresas.

En el caso de Ecuador, con la sanción de la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria que entró en vigencia este 2020 en Ecuador, tras su publicación en el Registro Oficial el martes 31 de diciembre del 2019, según lo señala en el Diario “El Expreso” (2019) “el Gobierno tiene como propósito recaudar 612 millones de dólares en 2020 para disminuir el déficit fiscal; es decir, la brecha de dinero que se produce porque los ingresos del Estado no alcanzan a cubrir todos sus gastos”.

Esto confirma lo señalado sobre el fin de las recaudaciones tributarias en los países, es importante señalar que este propósito guarda relación además con la crisis económica en Ecuador, la cual, según este diario de circulación nacional “se agravó tras el paro de octubre de 2019” reseña este mismo artículo que el Colegio de Economistas de Pichincha considera en base a las simulaciones hechas por su gremio, que en el mejor de los casos, se recaudarán 250 millones de dólares, recaudación que no sería suficiente paliar el déficit fiscal existente en el país.

Este mismo colegio explica que la Ley lejos de simplificar los aspectos tributarios, ha sido considerada inconclusa; sin embargo, considera que tiene aspectos positivos como es la eliminación del anticipo al Impuesto a la Renta; así como también disminuir el impuesto a los consumos especiales (ICE) a la cerveza artesanal. A través del artículo 47 se promueve la reducción de la brecha digital y la conectividad especialmente en las zonas rurales, marginales y fronterizas. Por tanto, según algunos de los aspectos aquí esbozados, se evidencia una tendencia a orientar la recaudación de los impuestos para destinarlo al área social y favorecer la clase menos pudiente.

Ahora bien, al realizar un análisis de esta ley y su relación con la situación económica del país se tiene que una de las mayores fortalezas a nivel empresarial se refiere a la eliminación del anticipo de impuesto como impuesto mínimo, puesto que éste disminuye la liquidez de las empresas; dentro de las debilidades encontradas está que las empresas que generaban pérdidas, también debían pagar impuestos. Sumado a lo anterior, a nivel empresarial ha causado preocupación el



establecimiento de una contribución única y temporal que deberá ser pagada por las empresas con ingresos gravados mayor a US\$1mn durante 3 años. Al respecto, resulta interesante por las consecuencias que acarrea, traer a acotación la consideración mencionada por el Diario “El Comercio” quien ha señalado que:

Nuestro país no parece un lugar seguro para los inversionistas extranjeros. El 21 de noviembre, después de que el gobierno no lograra la aprobación de la Ley de Crecimiento Económico, el Riesgo País (que muestra cuán seguro es un país para invertir) llegó a su punto más alto (es decir el peor) en cuatro años: 1814 puntos. Hasta el 11 de diciembre, había regresado a estar por debajo de la barrera de los mil puntos.

Esta situación descrita, causó mayor preocupación en los inversionistas al mencionar en la Ley la aplicación de una retención del 25% sobre el 40% de los dividendos que se paguen a no residentes (antes exentos de impuesto a la renta), en virtud de que disminuye la atracción de nuevos inversores extranjeros al país. Señalan puntualmente que a las empresas inversionistas se les hace costoso invertir en Ecuador puesto que la carga fiscal pasó de 36,25% a 42,63% (El Comercio: 2017).

Después de lo señalado se puede comprender que la reforma tributaria en general tiene como fin último guarda relación directa con las reformulaciones a la estructura de aranceles en el país, elemento que sostiene la situación económica del país o en todo caso, de las políticas diseñadas e implementadas por el gobierno; generalmente se ha encontrado que en materia tributaria, los cambios se han centrado en la generación o eliminación de impuestos, las modificaciones de las tasas, la creación o eliminación la base imponible, todo esto, como se ha señalado, con el objeto del incremento de recursos económicos; así como el estímulo de las inversiones tanto nacionales como extranjeras .

Esta modificación al sistema tributario ha traído consigo una serie de objeciones por parte de los especialistas en la materia, identificando en ella, además, aspectos que son considerados como valiosos. Hay que tener en cuenta que la implementación de este tipo de normativa está sometida a factores, tal es el caso de la visión de país que se tenga, la presión de la sociedad en general incluso los factores internacionales; por tanto, jamás será posible tener un consenso entre todos

los elementos que conforman el sistema tributario, en todo caso se deberá buscar un equilibrio que asegure el desarrollo económico del país sin perjudicar a aquellos que tienen más que perder.

Conclusiones

Los resultados, muestran que las transformaciones tributarias en Ecuador, han venido siendo impulsadas por influencias políticas y escenarios internacionales, en la búsqueda de minimizar las brechas sociales existentes en cuanto a la redistribución de los ingresos económicos en el presente y a futuro. Los expertos en la materia han venido señalando desde su promulgación que se espera en el país un incremento del desempleo, la poca posibilidad de reducir la desigualdad fiscal existente.

Por otra parte, toda política tributaria busca que los ingresos percibidos tributen a los más desfavorecidos y se diseñen políticas sociales adecuadas; sin embargo, se ha considerado que existirá un recorte en los programas sociales y por tanto la merma en las condiciones de vida de la población.

Es importante señalar, además, que muchos especialistas coinciden en afirmar que esta ley ahuyentará la inversión extranjera, re direccionándola a otros países como Perú y Colombia. Por otra parte, consideran que se hace necesario la implementación de otras medidas de carácter estructural que impulsen la creación de pequeñas y medianas industrias y que por tanto se agilice la economía, lo cual indirectamente facilitará la recaudación de impuestos económicos, generándose un círculo que impulse la economía y no que llegue a destruirla o a generar mayor déficit fiscal.

Referencias

1. Absalón, C., y Urzúa, C. (Abril - Junio de 2013). Impactos distributivos sobre los hogares de la reforma fiscal 2010 en México. *Papeles de Población*, 19(76), 201-232.
2. Asamblea Nacional República del Ecuador. (2019) RL-2019-2021-051 Suplemento – Registro Oficial N° 111



3. El Comercio (2017). Reforma tributaria 2018: ¿Conveniente para microempresarios? [Periódico en línea]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-pleno-reforma>
4. Constitución de la República del Ecuador (2008). [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.cec-epn.edu.ec/wp-content/uploads/2016/03/Constitucion.pdf>
5. CEPAL. (2017). Panorama fiscal de America Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Naciones Unidas.
6. Diario El Expreso” No alcanza. Roa S. 16 de diciembre del 2019. [Periódico en línea]. Disponible en. <https://www.expreso.ec/actualidad/ley-simplificacion-progresividad-tributaria-sera-publicada-registro-oficial-2352.html>
7. El Comercio (2019). El Pleno de la Asamblea aprueba la Ley de Simplicidad Tributaria con 83 votos a favor, 8 negativos y 37 abstenciones.? [Periódico en línea]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-pleno-reforma-tributaria.html>.
8. Plua N., (2019) Análisis evolutivo de las reformas tributarias en el Ecuador, un estudio del 2010 al 2019
9. Quispe, G Arellano, O., Rodríguez, E Negrete, O., y Vélez, K., (2019) Las reformas tributarias en el Ecuador. Análisis del periodo 1492 a 2015. Revista Espacios. Vol. 40 (Nº 13) Año 2019. Pág. 21
10. SRI. (2009). Fiscalidad. Revista Institucional del SRI, edición #3.

References

1. Absalón, C., and Urzúa, C. (April - June 2013). Distributive impacts on households of the 2010 tax reform in Mexico. Population Papers, 19 (76), 201-232.
2. National Assembly of the Republic of Ecuador. (2019) RL-2019-2021-051 Supplement - Official Registry No. 111
3. El Comercio (2017). Tax reform 2018: convenient for microentrepreneurs? [Online newspaper]. Available at: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-pleno-reforma>

4. Constitution of the Republic of Ecuador (2008). [Document online]. Available at: <https://www.cec-epn.edu.ec/wp-content/uploads/2016/03/Constitucion.pdf>
5. CEPAL (2017) Fiscal panorama of Latin America and the Caribbean 2017. The mobilization of resources to finance sustainable development. United Nations.
6. Diario El Expreso "Not enough. Roa S. December 16, 2019. [Online newspaper]. Available in. <https://www.expreso.ec/actualidad/ley-simplificacion-progresividad-tributaria-sera-publicada-registro-oficial-2352.html>
7. El Comercio (2019). The Plenary of the Assembly approves the Tax Simplicity Law with 83 votes in favor, 8 negatives and 37 abstentions. ? [Online newspaper]. Available at: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-pleno-reforma-tributaria.html>.
8. Plua N., (2019) Evolutionary analysis of tax reforms in Ecuador, a study from 2010 to 2019
9. Quispe, G Arellano, O., Rodríguez, E Negrete, O., and Vélez, K., (2019) Tax reforms in Ecuador. Analysis of the period 1492 to 2015. Magazine Spaces. Vol. 40 (No. 13) Year 2019. Page 21
10. SRI (2009) Taxation SRI Institutional Magazine, edition # 3.

©2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).