

Reformas tributarias y arancelarias del correísmo

Reformas tributarias:

Durante el correísmo se aprobaron 60 reformas a leyes y reglamentos tributarios, y se crearon 13 impuestos. Las excesivas trabas tributarias del correísmo afectaron el entorno propicio para la inversión. Ecuador no ha logrado atraer suficiente inversión extranjera por la incertidumbre causada, principalmente, por las excesivas reformas tributarias del correísmo. El número de reformas tributarias depende si consideramos como tales sólo a las modificaciones de leyes, o si se incluyen también resoluciones y decretos que impactan fuertemente en la forma de declarar y pagar los impuestos. En este sentido, durante el mandato del expresidente Rafael Correa, se registraron cerca de 60 reformas a leyes y reglamentos tributarios. De dichas reformas, 29 fueron a leyes tributarias en las cuales se crearon 13 impuestos.

La presión fiscal aumentó un punto porcentual del PIB por año durante el correísmo. La llamada presión fiscal (por aumento de impuestos o mejores recaudaciones) pasó de 12% del PIB en 2006 a 19% del PIB en 2014, es decir, casi un punto porcentual por año. De acuerdo a cifras del Observatorio de Política Fiscal, en el año 2016, la carga fiscal fue del 19,6% del PIB.

Salvaguardias:

Antes de cumplir dos años de Gobierno, el correísmo aplicó la primera ronda de salvaguardias. En enero de 2009, se limitó la importación de 627 productos mediante salvaguardias y cupos. Algunos productos enfrentaron recargos entre el 30% y 45% y otros como los calzados y la cerámica tuvieron aranceles específicos. En julio del mismo año, se impusieron salvaguardias cambiarias a ciertas importaciones provenientes de Colombia.

En marzo de 2015, una segunda ronda de salvaguardias fue aplicada. Se establecieron tasas del 5%, 15%, 25% y 45% de acuerdo al tipo de producto. La medida fue adoptada de forma temporal con un plazo de 15 meses y cuya eliminación sería gradual. Este plazo no se cumplió y estuvo vigente hasta mediados del 2017. La recaudación final por estas medidas proteccionistas fue de \$1.600 millones.

Sobretasa	Tipo de producto
5%	Bienes de capital y materias primas no esenciales
15%	Bienes de sensibilidad media
25%	Neumáticos, cerámica, CKD de televisores y CKD motos
45%	Bienes de consumo final, televisores, motos

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior

Resumen de las principales reformas tributarias a leyes e impuestos creados

En la siguiente sección se presentan las 29 reformas a leyes tributarias y los 13 impuestos creados durante el Gobierno del expresidente Rafael Correa (2007-2016).

No.	Fecha	Registro Oficial	Denominación	Impuestos creados
1	dic 29, 2007	242, 3er. suplemento	Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador	1) Impuesto a la salida de divisas; 2) Impuesto a los ingresos extraordinarios; 3) Impuesto a las tierras rurales
2	jul 30, 2008	392, 2do. suplemento	Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico	
3	jul 31, 2008	393, suplemento	Mandato Constituyente No.16	
4	dic 30, 2008	497, suplemento	Ley Reformatoria de la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria	4) Impuesto Activos el exterior
5	mar 09, 2009	544, suplemento	Código Orgánico de la Función Judicial	
6	oct 16, 2009	48, suplemento	Ley Orgánica de Empresas Públicas	
7	dic 23, 2009	94, suplemento	Ley Reformatoria de la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	
8	jul 27, 2010	244, suplemento	Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno	
9	oct 19, 2010	303, suplemento	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	
10	oct 22, 2010	306, 2do. Suplemento	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	
11	dic 29, 2010	351, suplemento	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	

No.	Fecha	Registro Oficial	Denominación	Impuestos creados
12	may 10, 2011	444	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario	
13	nov 24, 2011	583, suplemento	Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado	5) Impuesto ambiental a la contaminación vehicular; 6) Impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables
14	sep 25, 2012	796, suplemento	Ley Orgánica de Discapacidades	
15	sep 26, 2012	797, 2do. suplemento	Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales	
16	dic 10, 2012	847, suplemento	Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social	
17	jul 16, 2013	37, 2do. suplemento	Ley Orgánica Reformativa a la Ley de Minería, a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno	7) Regalía a la explotación de minerales
18	ago 12, 2013	56, 2do. suplemento	Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo	
19	feb 10, 2014	180, suplemento	Código Orgánico Integral Penal	
20	may 20, 2014	249, suplemento	Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil	
21	sep 12, 2014	332, 2do. suplemento	Código Orgánico Monetario y Financiero	8) Contribución sobre operaciones de crédito para la atención integral del cáncer. (nota: esta contribución tiene la característica de un impuesto)
22	dic 29, 2014	405, suplemento	Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y prevención del fraude fiscal	

No.	Fecha	Registro Oficial	Denominación	Impuestos creados
23	may 05, 2015	493, suplemento	Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos	
24	dic 18, 2015	652, suplemento	Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera	
25	abr 29, 2016	744, suplemento	Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas	
26	may 20, 2016	759, suplemento	Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana por las afectaciones del Terremoto	9) Contribución solidaria sobre la remuneración; 10) Contribución solidaria sobre el patrimonio; 11) Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital; 12) Contribución solidaria sobre las utilidades. (nota: estas contribuciones tienen la característica de impuestos)
27	jul 20, 2016	802, 2do. suplemento	Ley Orgánica para Evitar la Elusión del Impuesto a la Renta sobre ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones	
28	oct 12, 2016	860, 2do. suplemento	Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para Varios Sectores Productivos e Interpretativa del Artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	
29	dic 30, 2016	915, 7mo. suplemento	Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (Ley de Plusvalías)	13) Impuesto sobre el valor especulativo del suelo

Nota: En 10 años se han producido 29 reformas a leyes tributarias, de las cuales 17 son las de mayor importancia, Se crearon 13 impuestos y adicionalmente los siguientes tributos: a) La tasa por el servicio de SIMAR (R.O. 878-s, de noviembre 10, 2016); b) La Contribución Especial por Mantenimiento y Mejoramiento Vial a favor del GAD Provincial del Guayas (R.O. 817, Edición Especial, de Enero 10 de 2017); y, c) La Contribución Especial de Mejoras a predios por la ejecución de obra pública a favor de la Administración Pública Central e Institucional, contenida en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, aprobada por la Asamblea Nacional en Enero 11 de 2017.

Anexos:

Principales reformas a leyes tributarias:

En la presente sección, se desarrollará un análisis de las principales reformas tributarias aprobadas durante el Gobierno del expresidente Rafael Correa (2007-2016). Para dicho análisis hemos tomado como referencia el libro “La culpa es de las vacas flacas: Ahorro Fiscal, Comercio, Moneda, Futuro” de Pablo Arosemena Marriott y Pablo Lucio Paredes (2017).

1. Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador

Esta ley se aprobó en diciembre de 2007 y estableció un incremento del impuesto a la renta (IR) para las personas naturales, pasando del 25% al 35% como tarifa máxima. Asimismo, se introdujeron los gastos personales como deducibles para la determinación de la base imponible de las personas naturales.

También se estableció una nueva metodología de cálculo para el anticipo del IR para sociedades, como medida orientada a la reducción de la evasión tributaria. Sin embargo, este se convertía en un impuesto mínimo ya que no guardaba relación con la utilidad o pérdida que generaban las empresas.

Por otro lado, se incrementó el impuesto a los consumos especiales (ICE) entre los que destacan los perfumes, con un 35% más, vehículos, con un 10% y 30% adicional, entre otros. Además, se crearon los impuestos selectivos a videojuegos, televisión por cable, juegos de azar y focos incandescentes.

La recaudación del ICE se duplicó entre 2007 y 2019 al pasar de \$456,7 millones en 2007 a \$910,6 millones en 2019.

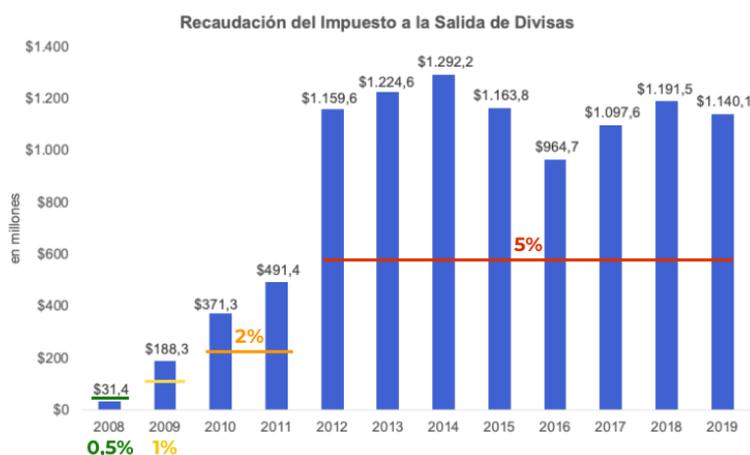


Fuente: Servicio de Rentas Internas

Se introdujeron nuevos tributos como el **impuesto a la salida de divisas (ISD)** con una tarifa del 0,5%, y un impuesto a la tenencia de la tierra que obliga a pagar el uno por mil de la fracción básica no gravada del impuesto a la renta por lotes mayores a las 25 hectáreas. Finalmente, se creó el denominado **Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano, RISE**, un nuevo sistema de incorporación voluntaria, dirigida a artesanos y micro comerciantes, que reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta a través de cuotas mensuales.

2. Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.

A finales del 2008, la Asamblea Nacional aprobó una nueva reforma que **duplicó la tarifa del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), pasando del 0,5% al 1%**. Así, en el 2008 con una tarifa de 0,5% se recaudó \$31,41 millones; mientras que con el aumento a 1% en el 2009 se pagó \$188,29 millones de ISD. Es decir, en 2009 se recaudó 6 veces más que en el año anterior.



Fuente: Servicio de Rentas Internas

Otro cambio fue la ampliación, en beneficio de las cooperativas de ahorro, de la posibilidad de reducir la tarifa del impuesto a la renta si se reinvierten las utilidades y se las destina al incremento de programas de financiamiento.

También, se abrió la posibilidad de que el pago del anticipo del impuesto a la renta sea exonerado mediante decreto ejecutivo para sectores y subsectores de la economía que logren demostrar “objetivamente” un deterioro de sus circunstancias. Se creó **el impuesto a los activos en el exterior**, estableciendo una tarifa inicial de 0,084%.

3. Segunda Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.

En diciembre de 2009, se aprobó una nueva Ley Reformatoria, que duplicó la tasa de pago del ISD del 1 % al 2 %. Adicionalmente, para 2010 el anticipo de impuesto a la renta tendría calidad de pago mínimo y definitivo. Este procedimiento es equívoco, puesto que se asume que toda empresa siempre generará utilidad. Aplicar un impuesto mínimo de esta naturaleza, conlleva descapitalizar negocios en momentos que más necesitan de recursos.

Asimismo, la reforma eliminó la exención del 12% del IVA al papel periódico, periódicos y revistas. Finalmente, se sustituyó el método de exoneración tributaria de los dividendos, por el método de imputación. Es decir, se establecen como ingresos gravados las utilidades y dividendos distribuidos por las sociedades a personas naturales residentes en Ecuador.

4. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

Con el objetivo de cambiar la matriz productiva, atrayendo inversiones en determinadas áreas y desarrollando ciertas regiones, se expide en diciembre de 2010 el Código de la Producción. Entre los cambios que introdujo esta ley están: la tarifa del IR para sociedades se redujo del 25% al 22%, gradualmente, a razón de 1% a partir del año 2011, y se estableció

que el pago del anticipo del impuesto a la renta para nuevas inversiones sería a partir del quinto año de producción efectiva. Además, las sociedades que reinviertan sus utilidades en el país podrían obtener una reducción de 10 puntos porcentuales de la tarifa del IR sobre el monto reinvertido en activos productivos.

Se establecieron también incentivos tributarios para zonas deprimidas. La ley priorizó la nueva inversión, otorgándole un beneficio fiscal mediante la deducción adicional del 100% del costo de contratación de nuevos trabajadores, por 5 años.

5. Ley de fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

En noviembre de 2011 se creó un impuesto ambiental a la contaminación vehicular. Este impuesto tenía especial énfasis a los carros más contaminantes, que son de alto cilindraje y, se exoneraban de este impuesto los vehículos eléctricos y de transporte público, escolar, taxis y transporte terrestre relacionado con la actividad productiva. También, el ICE e IVA fueron modificados para incentivar el uso de vehículos híbridos.

Se incrementó el ICE para cigarrillos y bebidas alcohólicas, se creó un impuesto ambiental redimible sobre las botellas plásticas no retornables y se introdujo el impuesto a la renta único para la actividad productiva del banano.

Por otra parte, lo más preocupante y perjudicial para el sector privado, fue elevar al 5% el ISD y modificar el impuesto a la tenencia de tierras rurales. El alza de impuestos, debido a esta norma, incrementó la recaudación neta en \$11.091 millones para el 2012, es decir 27,2% más que el anterior a ese y más del doble de lo que el SRI recibía en 2007.

6. Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social

El año 2012 tampoco estuvo exento de nuevas subidas de impuestos. Se expidió en diciembre la Ley de Redistribución del Gasto Social, dirigida especialmente a las instituciones del sistema financiero. Esta norma le quitó a los bancos la posibilidad de reducir en 10 puntos la tarifa del impuesto a la renta al reinvertir parte de sus utilidades para otorgar crédito productivo. Además, esta reforma estableció el pago del 12% de IVA de los servicios financieros y las multas económicas para las entidades financieras que no entreguen información al SRI sobre los movimientos de sus clientes.

También se incrementó la tarifa del impuesto a los activos en el exterior a 0,25% mensual sobre la base imponible. La tarifa aumenta a 0,35% cuando los recursos estén ubicados en paraísos fiscales. El justificativo de esta modificación fue que estos recursos servirían para financiar el aumento del Bono de Desarrollo Humano de \$35 a \$50 dólares.

Un punto positivo a rescatar de esta norma, es que desde entonces los pagos del impuesto a la salida de divisas fueron considerados crédito tributario, objeto de devolución.

7. Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

A mediados de 2013, se introdujo mediante esta ley, las regalías a la explotación de minerales. El concesionario minero deberá pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios, no menor al 5% sobre las ventas y, para el caso del oro, cobre y plata, no mayor al 8%, adicional al pago correspondiente del impuesto a la renta; del porcentaje de utilidades atribuidas al Estado conforme esta ley; del impuesto sobre los ingresos extraordinarios; y, del impuesto al valor agregado determinado en la normativa tributaria vigente.

8. Código Orgánico Monetario y Financiero

Otra reforma tributaria importante la trajo el Código Monetario y Financiero de septiembre del 2014, y tiene que ver con el retorno de la contribución del 0,5% por cada operación de crédito, destinada al financiamiento de la atención integral del cáncer. Estos fondos se destinan una parte a la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA) y otra al Gobierno central.

Adicionalmente, se permite al Banco Central comprar títulos y obligaciones emitidos por el ente rector de las finanzas públicas, es decir, por el Ministerio de Finanzas. Esto provocó incertidumbre entre los agentes económicos y la reducción de la liquidez del Banco Central.

9. Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal

Promulgada en diciembre de 2014, establece la obligación de las sociedades ecuatorianas de revelar al último beneficiario de la estructura societaria, y de no hacerlo, a más de las posibles sanciones aplicables a estas sociedades, se les aplicará la tarifa del 25% en el impuesto a la renta y no la del 22%. La misma tarifa es aplicable a socios, accionistas, partícipes o beneficiarios que sean residentes en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición. Además se prohíbe a las empresas deducir del IR gastos en publicidad de productos que aumenten el riesgo de obesidad como gaseosas, confites y snacks, según las autoridades.

Se impuso como ingreso gravable con IR a las utilidades obtenidas en la enajenación ocasional de acciones o participaciones. Se incrementó el impuesto para los cigarrillos que pasó de 9 a 13 centavos de dólar por unidad.

Por otro lado, se grava con un impuesto del 100% a las cocinas, calefones y otros artefactos a gas, para favorecer la adquisición de cocinas a inducción y duchas eléctricas, que con esta norma dejarán de pagar el IVA (12%) y el impuesto a salida de divisas (5%).

10. Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas

Esta Ley establece la devolución de hasta 2 puntos porcentuales del IVA como incentivo tributario para el uso de dinero electrónico, mecanismo de pago manejado por el Gobierno por medio del Banco Central.

Se reduce el monto que los ciudadanos pueden sacar del país sin pagar ISD de \$11.170 a \$1.098. Esto se compensaría con una nueva exención para las transacciones externas con tarjetas de crédito de hasta \$5.000 por año.

Aumenta el ICE para cervezas y cigarrillos, y se empieza a cobrar a bebidas gaseosas y azucaradas. Además, se grava con ICE a los servicios de telecomunicaciones contratados por las sociedades.

Se exonera el IR a inversiones en la forma de asociación público-privada que ascienden a 5% del PIB. También, se reducen o regulan algunos beneficios tributarios que tenían las personas discapacitadas y adultos mayores. Finalmente, se estableció un beneficio para las microempresas al excluirlas de la categoría B del pago del anticipo del IR.

11. Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de abril del 2016

Para hacer frente a los enormes daños ocasionados por el terremoto del sábado 16 de abril del 2016, el entonces presidente Rafael Correa envió el proyecto de Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por las Afectaciones del Terremoto. Incrementó dos

puntos porcentuales en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un año, es decir, del 12% al 14%.

También introdujo una contribución equivalente a un día de sueldo durante un mes para quienes ganen más de \$1.000. Si la persona ganaba más de \$2.000 tendrá que dar este aporte durante dos meses. Es decir, un día cada mes. Pero si la persona ganaba más de \$5.000, la contribución era de cinco días de sueldo, es decir, un día de sueldo durante cinco meses.

Se estableció el cobro por una sola vez del 3% adicional sobre utilidades obtenidas en el 2015. Asimismo, se cobró el 0,9% a personas naturales cuyo patrimonio sea igual o mayor a un millón de dólares por una sola vez.

Además, se estableció una contribución sobre bienes físicos propiedad de personas jurídicas constituidas en el exterior. Esta fue de 1,8% del valor catastral de los inmuebles en el país cuyo propietario sea una sociedad extranjera domiciliada en un paraíso fiscal y 0,9% si no está domiciliada en un paraíso fiscal.

Es importante mencionar que las zonas afectadas en la provincia de Manabí fueron exoneradas de cualquier impuesto o contribución previamente mencionado.

12. Ley Orgánica para Evitar la Elusión de Impuesto a la Renta sobre Ingresos Provenientes de Herencias, Legados y Donaciones.

El objetivo de esta ley es anticipar y evitar todo mecanismo de elusión de este impuesto, a través del uso de sociedades en paraísos fiscales. Se causa el impuesto a la herencia una vez producido el fallecimiento del enajenante. Además, los herederos pagarán impuestos en el Ecuador y fuera de él.

13. Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para Varios Sectores Productivos

A principios de octubre del 2016, se aprobó otra reforma tributaria, y en un intento desesperado por recuperar la economía, la Asamblea Nacional aprobó una ley que tenía como objetivo otorgar ciertos beneficios a determinados sectores económicos.

En esta ley, se estableció una deducción adicional del 100% para los trabajadores por los gastos de seguros médicos y/o medicina propagada contratados para sus trabajadores. Además, se establecieron exoneraciones en cuanto al Impuesto a la Propiedad de Vehículos y exenciones en cuanto al Impuesto a la Salida de Divisas. También se incorporó la devolución del Anticipo del Impuesto a la Renta para casos excepcionales.

14. Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras (Ley de Plusvalía)

En esta ley se establece que la diferencia entre el valor de transferencia del bien inmueble (escritura pública) y el valor de adquisición ajustado (valor de adquisición + mejoras + contribuciones especiales + ganancia ordinaria); tendrá que pagar una tasa del 75% en caso que sea mayor a 24 salarios básicos unificados. Esta ley básicamente busca hacer que el Estado se quede con un porcentaje de la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles.