



**Documento de Trabajo No. 2017-01**  
[Working Paper]

---

# **Incidencia de las propuestas tributarias en el periodo electoral 2016 - 2017**

**Centro de Estudios Fiscales**

---

**Febrero 2017**

La serie Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Fiscales tiene por objeto difundir investigaciones sobre temas fiscales, tributarios y de teoría y política económica en general que sean de especial relevancia para el Ecuador.

El presente artículo es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representa la posición oficial del Centro de Estudios Fiscales ni del Servicio de Rentas Internas. El contenido se puede difundir siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.



García Moreno y Sucre • Teléfono (593 2) 2582 282  
[www.cef.sri.gob.ec](http://www.cef.sri.gob.ec)  
Quito - Ecuador

## **Resumen**

El desarrollo de este documento tiene por objetivo discutir los argumentos conceptuales sobre las que se asientan las propuestas tributarias de los candidatos a la Presidencia de la República y de las cámaras empresariales, así como la cuantificación del impacto fiscal que generaría su implementación. Una democracia sana demanda un debate de altura basado en cifras concretas y fundamentos teóricos sólidos. En este sentido el Centro de Estudios Fiscales propone al país este documento para el debate justamente con estos dos elementos; cuyo análisis está conformado precisamente de una primera parte, donde se tratan los argumentos teóricos y; en una segunda la evaluación del impacto fiscal de las propuestas.

**Palabras Clave:** Eliminación de Impuestos, Impacto Fiscal, Curva de Laffer, Bienestar.

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
PARTE I: ¿MENOS IMPUESTOS MÁS CRECIMIENTO? .....	4
1. Vigencia de la Curva de Laffer .....	4
2. Evidencia de los efectos positivos de las rebajas fiscales .....	8
3. Tributación y bienestar: experiencia comparada .....	12
PARTE II. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS PROPUESTAS TRIBUTARIAS DE LOS CANDIDATOS Y CÁMARAS EMPRESARIALES.....	18
1. Propuesta del candidato a la presidencia Guillermo Lasso.....	18
2. Propuesta de Consenso Ecuador.....	19
2.1. Propuesta 1: Reducción de la tarifa del impuesto a la renta para sociedades.....	21
2.2. Propuesta 2: Impuesto a la renta de personas naturales .....	23
2.3. Propuesta 3: Eliminación del anticipo del Impuesto a la Renta.....	29
2.4. Propuesta 4: Derogación del Impuesto a la Salida de Divisas.....	31
2.5. Propuesta 5: Reducción de dos puntos del IVA (12% a 10%).....	33
PARTE III. CONCLUSIONES.....	36

## INTRODUCCIÓN

En el capitalismo moderno, uno de los ejes que definen la tendencia política (izquierda-derecha) es la visión respecto al sistema de impuestos. Esta es una discusión antigua con dos posturas claramente diferenciadas: la primera, que asegura que la tributación es el músculo más importante para poder limitar las fuerzas económicas que estimulan la desigualdad y la exclusión social, al mismo tiempo estos recursos son fundamentales para financiar la expansión de la inversión pública y llevar a la economía al pleno empleo; la segunda, por el contrario, corresponde al modelo liberal que se fundamenta en la idea de que la tributación desalienta a la inversión y por ende frena el crecimiento económico y el empleo. Durante los últimos 10 años el presidente Rafael Correa ha impulsado una política tributaria en base al primer postulado. Por el contrario, existen posturas claras como la del candidato a la Presidencia de la República Guillermo Lasso o la de las cámaras de comercio del Ecuador en su libro denominado "Consenso Ecuador" que se inclinan por un sistema tributario con menor presencia en la vida económica. La consolidación de una democracia sana demanda un diálogo profundo entre estas dos ideas antagónicas; una disputa de ideas fundamentadas en cifras y un robusto basamento teórico sin duda encaminará al país hacia un sistema tributario acorde a las necesidades de su gente.

En este sentido, el Centro de Estudios Fiscales contribuye al debate nacional con una evaluación sucinta de las propuestas más importantes de los candidatos a la Presidencia de la República y las cámaras empresariales. Este documento tiene dos objetivos: (1) discutir algunos de los postulados teóricos que fundamentan las propuestas de reducción de impuestos y así verificar la consistencia o debilidad de las afirmaciones que se esbozan en los medios de comunicación y en el libro denominado "Consenso Ecuador"<sup>1</sup> y (2) evaluar con cifras concretas el impacto de las propuestas.

Estos dos objetivos se desarrollan a lo largo del documento, para lo cual éste se organiza en dos apartados. La primera parte, se centra en el debate teórico del por qué los impuestos deben ser bajos; a su vez se describe evidencia internacional que relaciona la tributación con el desempeño social y económico de los países. La segunda parte del documento aborda las propuestas en materia impositiva de Guillermo Lasso y la de las cámaras de comercio del Ecuador. Para aquellos lectores que están más interesados en los resultados de las propuestas, pueden obviar la primera parte del documento y entrar directamente a la segunda. Sin embargo, debemos advertir que las bases conceptuales de las propuestas se asientan en este primer apartado, pues es ahí donde se define la postura teórico-política de la política tributaria que se está proponiendo.

---

<sup>1</sup> El documento puede ser descargado en: <http://www.ccqmailing.com/wordpress/wp-content/uploads/2016/08/Consenso-Ecuador-CCG.pdf>

## PARTE I: ¿MENOS IMPUESTOS MÁS CRECIMIENTO?

El debate teórico entre tributación y crecimiento económico ha sido eclipsado en torno al concepto de la Curva de Laffer, la cual sirvió como justificación para las rebajas fiscales de Regan en los 80s y hoy citada y defendida en el documento de Consenso Ecuador. Como corolario a la idea de Laffer se desprende la creencia de que la mejor forma de estimular el crecimiento y el bienestar es a través de la iniciativa privada, y que la acción pública lo único que hace es desplazar al sector privado (“crowding out”), con consecuencias nefastas en la producción y el empleo.

Para abordar esta cuestión, se han desarrollado tres subsecciones: (1) la discusión sobre la vigencia de la curva de Laffer, (2) qué efectos reales se han evidenciado en Ecuador cuando se han reducido tarifas de impuestos y (3) la relación que existe en el mundo entre tributación y bienestar económico y social. A continuación se analizan cada uno de estos argumentos.

### 1. Vigencia de la Curva de Laffer

La curva de Laffer tiene dos grandes interpretaciones: (I) el incremento de impuestos - en algún punto de la curva- genera que la recaudación impositiva se reduzca gracias a que los individuos tendrán los suficientes desincentivos para trabajar, así como buscarán reducir la carga mediante prácticas evasivas y elusivas. En base a este precepto, se desprende la idea de que subir impuestos no sólo es perjudicial, sino también inefectivo. (II) La reducción de impuestos, paradójicamente, logra incrementar la recaudación, pues menores impuestos incentivan la inversión, el empleo, el PIB y por ende mayor actividad económica genera mayor recaudación. La hipótesis de Laffer ha dominado el espectro económico -casi tanto como la Curva de Kuznets-, convirtiéndose en lo que Kambur llama *una camisa de fuerza para el desarrollo de pensamiento fresco*, relegando del debate aquellas políticas verdaderamente beneficiosas para las clases medias. Su interpretación ha sido acólito perfecto para defender una visión política de la sociedad, con poca o nula evidencia en la práctica.

Existe poca o ninguna evidencia que sustenten las hipótesis plasmadas en la Curva de Laffer. Según Nielsel (2012), la historia claramente demuestra que una disminución de los impuestos no implica necesariamente un incremento de ingresos fiscales. Es así que la curva de Laffer es una idea política usada para justificar los recortes de impuestos sin asidero en los hechos concretos. Kenneth Judd indicó que en el pasado no ocurrió un efecto Laffer, por lo que no habría razón para que actualmente ocurra. Esto se evidencia durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial pues a pesar de que la tasa máxima impositiva de Estados Unidos fue 91% (tasa impuesta a un pequeño grupo de renta alta), la economía siguió su curso hacia un boom económico sin precedentes.

Una extensiva literatura en economía laboral ha mostrado que los cambios en las tasas impositivas tienen poco impacto en la oferta laboral de muchas personas, particularmente para los hombres en edad de máximo rendimiento (Pencavel, 1986; Heckman, 1993; entre otros). Esto parecería indicar que el postulado central de la curva de Laffer es demostrablemente falso (tasas marginales impositivas aparentemente tienen poco impacto en la cantidad de trabajo ofertada).

Para Henderson (1981) la curva de Laffer tiene varias limitaciones para ser una justificación sólida a la hora de recortar las tasas impositivas. Una de ellas radica en la forma de la curva. Henderson (1981) menciona que concebir una curva de Laffer con una forma básica de U invertida se aleja totalmente de la realidad, pues una reducción de tasas tributarias no necesariamente causa que los individuos trabajen más. Si las personas usan la renta extra como resultado de la disminución de impuestos para comprar más ocio (a través de trabajar menos - efecto renta mayor al efecto sustitución), entonces la base impositiva podría reducir y así los ingresos fiscales caerían proporcionalmente más que las tasas impositivas. No obstante, la curva de Laffer excluye esta posibilidad argumentado que la disminución de los servicios públicos generados por el recorte de las tasas tributarias reduce el ingreso real de las personas y por tanto disminuye su demanda por ocio exactamente igual al aumento del ingreso real que incrementa la demanda de ocio. Esta afirmación se sustenta bajo el supuesto que las personas usan el incremento de ingreso real en bienes que ellos valoran más que los bienes que el gobierno podría haber comprado con su dinero. Pero para Henderson (1981), esta afirmación es implausible. Es más probable que las personas valoren los bienes que ellos puedan elegir por ellos mismo antes que los bienes que el gobierno escoge para ellos, por lo que en este caso la reducción de las tasas impositivas podría causar que tanto el ingreso real como la demanda de ocio aumente. Es así que Henderson argumenta que no se puede excluir la posibilidad de una forma más complicada de la curva de Laffer. Una segunda limitación para Henderson es que el efecto Laffer depende de qué tan elástica es la oferta laboral. Es decir, cuan sensibles son los trabajadores para responder a aumentos de incentivos. Esto es especialmente irrealista en países de altos niveles de pobreza y precariedad laboral, donde la oferta laboral es inelástica a los eventos económicos pues las personas deben cubrir una brecha importante de condiciones de vida.

Feldstein (1995) también hace una crítica a la relación directa entre ingresos fiscales y las tasas impositivas propuesta por Laffer. Para este autor, los ingresos fiscales pueden estar afectados por múltiples factores y no tan sólo por las tasas impositivas. Feldstein (1995) menciona que la habilidad de un individuo de cambiar o aplazar sus formas de compensación, usar los límites de sus beneficios, así como otros factores podrían ser parte de la ecuación ingresos fiscales-tasas impositivas. Modificar la oferta laboral es una de las maneras más comunes que un individuo puede optar ante cambios de las tasas tributarias, sin embargo no es la única. La oferta laboral es una hipótesis poco

plausible cuando nos alejamos del supuesto de pleno empleo (como ocurre en toda América Latina).

El debate alrededor de la teoría atrás de la curva de Laffer aún sigue latente. Estudios recientes con un enfoque más profundo y basado en análisis econométricos no encuentran evidencia robusta. Bajo esta línea, Gordon y Slemrod (1998) proveen un interesante enfoque sobre las fluctuaciones de los ingresos fiscales, considerando las respuestas de los recortes en tasas impositivas sobre los traslados de bases impositivas corporativas y personales. Estos autores consideran que los cambios en las tasas tributarias podrían producir que los individuos trasladen su ingreso a una forma diferente de tributación con una preferente tasa en lugar de estimular formas de evasión u otras respuestas de comportamiento.

Gordon y Slemrod (1998) encontraron que cuando la tasa marginal de impuesto a la renta es menor a la tasa marginal de la renta corporativa, los individuos (quienes tienen la posibilidad) cambian sus declaraciones de tal forma que los ingresos de las empresas estén sujetos a una escala impositiva menor.

A pesar de que algunas personas pueden reaccionar a cambios en las tasas impositivas, esto no es verdad para toda la población. Algunos individuos sólo reciben sus ingresos en una forma, salarios por ejemplo, y por tanto no tienen la habilidad de trasladar sus ingresos. La literatura enfocada a analizar las respuestas de comportamiento de los individuos ante los cambios de las tasas impositivas ha encontrado que los individuos con rentas altas reaccionan más a estos cambios. Goolsbee (1999) analiza estas respuestas sobre individuos de alta renta ante varios cambio de tasas mientras que Saez (2004) señala que solo el 1% del top de individuos de rentas altas responden a cambios de tasa durante 1960-2000. Esta evidencia induce a la conclusión de que estudiar la repuesta a cambios de tasas impositivas requiere centrarse en individuos de altos ingresos. Sin embargo, esto no demuestra un comportamiento generalizado, que es precisamente lo que el efecto Laffer señala, donde toda la economía se mueve de tal forma que la recaudación global se reduce.

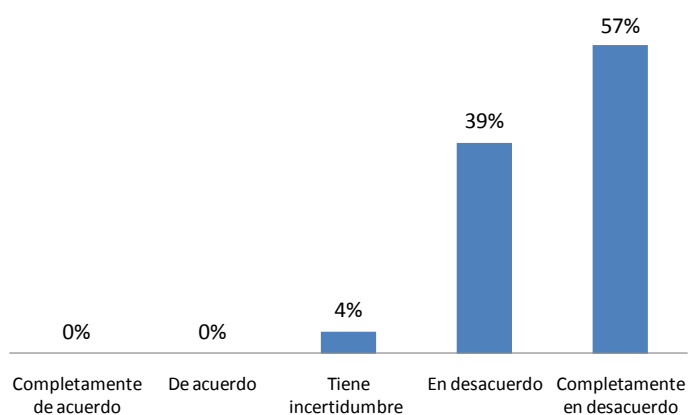
Además ,la curva de Laffer deja por fuera todos los factores institucionales o la fortaleza de las administraciones tributarias para controlar o no. En esquemas de alta eficiencia de la Administración Tributaria para controlar, la hipótesis de Laffer es menos plausible aun.

Llama la atención cómo el documento de Consenso Ecuador basa su fundamento más importante sobre un concepto bastante criticable y que no se puede contrastar con la evidencia, todo lo contrario, en la mayoría de los casos se rechaza su existencia. Es notoria la ausencia de un debate de actualidad y sugiere que el documento toma un argumento que se posiciona por repetición en círculos académicos y políticos, más que

por su fortaleza teórica. Tanto es lo anacrónico de este concepto usado por las cámaras, que la academia internacional con una visión ortodoxa de la economía tampoco lo considera como válido peor aún vigente.

En el año 2012 el Foro '*Initiative on Global Markets (IGM)*', que es un grupo de 41 economistas<sup>2</sup> de prestigiosas universidades de los Estados Unidos, levantó una encuesta sobre diversos temas de política económica. Entre ellos se les preguntó sobre la relación implícita en la Curva de Laffer. La pregunta fue la siguiente: ¿Una reducción de las tarifas del impuesto a la renta en este momento, logrará un incremento del ingreso en tal magnitud que provocará que la recaudación fiscal dentro de cinco años será mayor que bajo el escenario de no modificar nada?. Las respuestas de los 41 expertos se presentan en la figura 1.1 a continuación.

**Figura 1.1**  
Respuestas de 41 expertos a la existencia del efecto Laffer. Año 2012



**Fuente:** panel de expertos del foro Initiative on Global Markets (IGM)

**Elaborado por:** Centro de Estudios Fiscales

**Nota:** 5% no dieron una respuesta.

Como muestra la figura 1.1, aproximadamente el 96% de académicos entrevistados están en desacuerdo de que ocurra lo que Laffer pronostica. Un 4% dicen no tener certeza o certidumbre sobre el comportamiento esperado. Prestigiosos académicos, como Agust Deaton, Daron Acemoglu, Emanuel Saez o Alan Auerbach, están en desacuerdo de la existencia de la Curva, en función de la evidencia que las investigaciones han mostrado. Barianne Bertrand, Darrel Duffie y Claudia Goldin, han afirmado que no puede tener certeza de la existencia de la Curva. Por ejemplo, Edward Lazaer (Standford) comenta: "*Existe poca (o ninguna) evidencia que las tasas hayan excedido el nivel de máxima recaudación. Revisen a Mankiw o Feldstain*". David Autor

<sup>2</sup> Son académicos de diversas posturas ideológicas (tanto demócratas, republicanos como independientes); jóvenes y mayores y de diferentes partes de Estados Unidos. Con lo cual se garantiza al mínimo un sesgo en la selección de los participantes.



(MIT), también tiene una opinión semejante: *"No soy consciente de evidencia en la historia reciente en donde las rebajas de impuestos incrementaron la recaudación"*. Austan Goolsbee (U. Chicago) señala: *"El aterrizaje en la luna fue real. La evolución existe. Las rebajas de impuestos reducen la recaudación. Esto ha sido demostrado por cientos de estudios"*. Finalmente, Michael Greenstone (U. Chicago) señala: *"Toda la evidencia que conozco sugiere que rebajar los impuestos marginalmente de su nivel vigente, reduce la recaudación, inclusive dentro de cinco años"*.

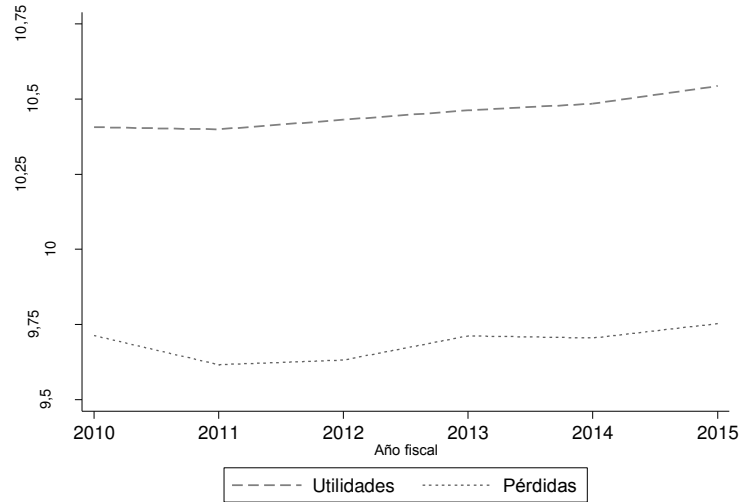
## **2. Evidencia de los efectos positivos de las rebajas fiscales**

Aquellos defensores del Estado mínimo, describen que la correlación entre reducción de las tarifas de impuestos e inversión se genera a través de dos canales: (i) la reducción de impuestos hace que la rentabilidad de los empresarios se incremente y por ende exista mayor inversión. (ii) La reducción de tarifa hace más competitivo al país frente a otras economías y por ende ingresa más inversión extranjera directa, ya que los inversionistas extranjeros toman la decisión de inversión en función de la cantidad de impuesto que pagan en cada país.

La capacidad de evaluar el primer efecto se dificulta pues, como en la mayoría de políticas públicas, se hace casi imposible determinar el efecto causal de la rebaja de tarifas en la inversión. Es decir, siempre queda en tela de duda si la inversión se incrementó como consecuencia de una menor carga fiscal, o por el contrario, la inversión de todos modos se iba a realizar y los inversionistas sólo aprovecharon de la rebaja fiscal para garantizar una rentabilidad más alta. Si bien no se cuenta con la información necesaria para determinar el efecto causal, aprovechamos la existencia de dos rebajas de tarifas en Ecuador para medir cómo se comportó la economía con esta política. La primera experiencia es la reducción de tarifas del impuesto a la renta sociedades en 3 puntos porcentuales, pasando de 25 a 22. Si la teoría fuese cierta se esperaba que la reducción de tarifa en 2010 generaría un incremento en la inversión y en la productividad.

Para verificar si la productividad se ha incrementado se utilizó el ratio de ventas sobre número de empleados, el cual da una noción del volumen de ventas que genera cada empleado. Este ratio se compara para aquellas empresas beneficiadas con la tarifa respecto a aquellas que no se beneficiaron. Dado que la reducción fue para todas, la única forma para encontrar un grupo de comparación que no se benefició es tomando a aquellas empresas que reportaron pérdidas durante los años de análisis, pues al tener pérdida operacional no pagan impuesto y por ende no se ven beneficiados por la reducción de tarifa. Esta relación se muestra en la figura 1.2 a continuación.

**Figura 1.2**  
Productividad entre empresas beneficiadas con rebaja tarifa y aquellas no beneficiadas.



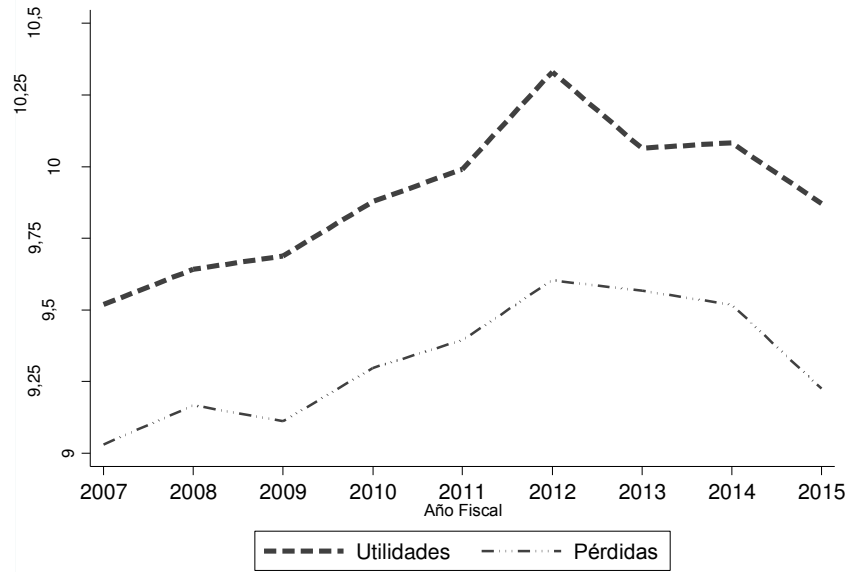
**Fuente:** SRI

**Elaborado:** Centro de Estudios Fiscales

Como muestra la figura 1.2, la productividad de las empresas que reportan utilidad es superior a aquellas que reportan pérdida, no obstante, la brecha que las separa se ha mantenido constante durante todo el periodo de análisis. Es decir, la reducción de tarifa no provocó que la productividad se incremente en las empresas beneficiadas por el incentivo. En definitiva, parece ser que el incentivo no está cumpliendo con lo que manda la teoría. De igual forma se analizó la evolución de la variable inversión en estos dos grupos de empresas, la cual se define como la variación del activo fijo de un año a otro. Esta relación se muestra en la figura 1.3 a continuación.

**Figura 1.3**

Evolución de las inversión<sup>3</sup> en empresas beneficiadas y no beneficiadas por la rebaja de tarifa.



Fuente: SRI

Elaborado: Centro de Estudios Fiscales

Lo que se puede observar es que ambas series evolucionan de forma paralela. Es decir, la reducción de impuesto no desencadenó una expansión de la inversión. Aquellas empresas que no se vieron beneficiados con la reducción de la tarifa de impuesto a la renta tuvieron un comportamiento casi idéntico a las empresas que sí se beneficiaron. Esto descarta que la reducción de impuesto sea la causante de la evolución de la inversión. Existen muchos otros factores que determinan el crecimiento económico y la inversión. Por ejemplo, una extensa literatura ha ratificado que la inversión se determina por las expectativas del inversionista sobre su ganancia futura, la demanda agregada y una serie de elementos que son mucho más importantes que la tributación. No podemos desconocer que la tributación puede jugar su rol, pero sin duda este no es protagónico a la hora de las decisiones de inversión.

El segundo canal por el cual se supone que la reducción de impuestos fomentaría la inversión se genera a través de hacer más atractivo al país para la inversión extranjera. Este mecanismo tiene un gran grado de falacia entorno a su justificación pues, lo que verdaderamente mueve una decisión de inversión es la rentabilidad esperada del proyecto y como efecto secundario la cuestión tributaria. Además, lo que las empresas extranjeras evalúan es la carga tributaria global de la empresa, no sólo aquella que soporta en un país determinado. Como señalan distintos organismos internacionales, "la efectividad de los incentivos para atraer la inversión también depende de las reglas

<sup>3</sup> La serie se ve influenciada por un cambio en las reglas de contabilidad NIIF.

tributarias internacionales que estén vigentes<sup>4</sup>. Esto sucede cuando los países donde reside el inversionista (p.ej. Estados Unidos y China) utilizan normas que gravan con impuesto a la renta, las utilidades que sucursales y filiales obtienen en el exterior (p.ej. Ecuador), incluso antes de distribirse<sup>5</sup>.

Aquellos países exportadores de capital –inversionistas netos- no solo gravan las rentas que sus residentes obtienen en el exterior, sino que lo hacen con tasas más altas que las que puede estar Ecuador, permitiendo como crédito tributario el impuesto efectivamente pagado en el otro país, en este caso Ecuador. Por ello, el bajar la tasa actual -por ejemplo al 15%<sup>6</sup>- puede no significar ningún incentivo para el inversionista extranjero y simplemente provocar que paguen más impuestos en los países en donde residen, o a donde repatría las ganancias. El siguiente es un ejemplo de esta situación:

<u>Tarifa sociedades en Ecuador</u>	22%	15%
(a) Ingresos obtenidos en Ecuador por el inversionista	\$100	\$100
(b) Impuesto causado en país del inversionista (25%)	\$25	\$25
(c) Crédito tributario por impuesto pagado en Ecuador	- \$22	- \$15
(d) Impuesto pagado en país del inversionista	\$3	\$10

El impuesto que a la final paga el inversionista extranjero en el ejemplo siempre será \$25 (fila (b)), al reducir la tarifa en Ecuador lo único que se logra es que tribute menos en Ecuador (fila (c)) y más en el país del inversionista (fila(d)). El sacrificio fiscal que en este ejemplo asumiría el Ecuador solo redundaría en una transferencia de recursos hacia el país del inversionista.

Los incentivos tributarios tienen una prioridad baja en las encuestas de clima de inversión y existen muchos ejemplos en lo que se demuestra que han sido innecesarios, ya que la inversión se habría realizado de todas maneras. De acuerdo a estudios internacionales, los efectos de los incentivos fiscales sobre la inversión extranjera directa, por ejemplo, repercuten de forma secundaria en el nivel y localización de las inversiones ya que existen otros factores como la estabilidad política, económica, seguridad jurídica y nivel de infraestructura que también repercuten sobre este tipo de decisiones (Jiménez, J. y Podestá, A.; 2009). Considerando experiencias a nivel internacional, se evidencia que las tarifas impositivas sobre el sector empresarial no constituyen los principales factores que obstaculizan el desarrollo productivo y la inversión extranjera,

<sup>4</sup> “Options for Low Income Countries’ Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment”, a Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank, 15 de octubre de 2015, vínculo: <https://www.oecd.org/tax/tax-global/options-for-low-income-countries-effective-and-efficient-use-of-tax-incentives-for-investment.pdf>, al 4 de octubre de 2016.

<sup>5</sup> Para sucursales, el principio de renta mundial y para filiales, este principio junto con las normas de atracción de las rentas de “sociedades extranjeras controladas” que se conocen como CFC por sus siglas en Inglés (*ControlledForeignCompany*). Estas normas están siendo reforzadas por muchos países, en el marco de la protección de su base tributaria.

<sup>6</sup> Como consta en la propuesta "Consenso Ecuador".

mas bien, factores como la inestabilidad política, la corrupción, las prácticas anticompetitivas, son los principales obstáculos a los que el empresariado se ve enfrentado. Roca (2010) en su estudio sobre la efectividad y eficiencia de los incentivos tributarios, a partir de encuestas a empresarios de 122 países encontraron que: "... En ningún caso las tasas impositivas son consideradas el principal obstáculo para hacer negocios y sólo en 4 de los 15 países considerados las tasas impositivas son una de las tres primeras preocupaciones de los empresarios (Colombia, México, Panamá y Uruguay). Las prácticas anticompetitivas o informales, la corrupción, las dificultades de acceso al financiamiento y la inestabilidad política son los factores más citados entre los primeros tres obstáculos para hacer negocios". Así mismo, las reducciones de las tarifas impositivas de tributos como el de la renta de sociedades, no solo que puede disminuir la recaudación sino que además no ejerce una influencia directa en el incremento de la formación bruta de capital privado ni en la tasa de crecimiento (Klem y Van Parys, 2009).

Además del escepticismo sobre la efectividad, Ecuador ha suscrito un pacto constitucional –art. 300- que demanda que su sistema tributario priorice los impuestos directos y progresivos. Por último, la OCDE están proponiendo que para que haya "crecimiento inclusivo", el sistema tributario debe incrementar la progresividad, cuidar las bases imponibles y que los incentivos no se basen en reducciones generales de tarifas, sino que se estudie bien la efectividad y eficiencia de ciertos incentivos específicos<sup>7</sup>. El argumento de seguir bajando tarifas "para ser competitivos" tiene serias observaciones en lo que se conoce como "carrera al cero" o "race to the bottom". Existe cada vez una mayor conciencia en el mundo, tanto por líderes<sup>8</sup> como por organismos internacionales, de las consecuencias nefastas de esta estrategia.

### **3. Tributación y bienestar: experiencia comparada**

Una vez que hemos visto la poca credibilidad que demuestran las rebajas fiscales como un mecanismo eficaz de desarrollo económico, es necesario mostrar la otra parte del argumento: una tributación consolidada, si es invertida correctamente, brinda los recursos necesarios para que el Estado pueda expandir la demanda agregada, la inversión privada, el empleo y el bienestar social. En definitiva, los impuestos no desalientan la inversión, todo lo contrario, al ser canalizados adecuadamente garantizan una expansión de la economía (sector privado) y al mismo tiempo reducen los mecanismos de exclusión social: falta de salud, educación y un desigual poder económico entre los individuos de una sociedad.

Basándonos en la experiencia comparada en los países, mayor presión fiscal muestra una correlación positiva con el crecimiento económico; a su vez, presenta una relación

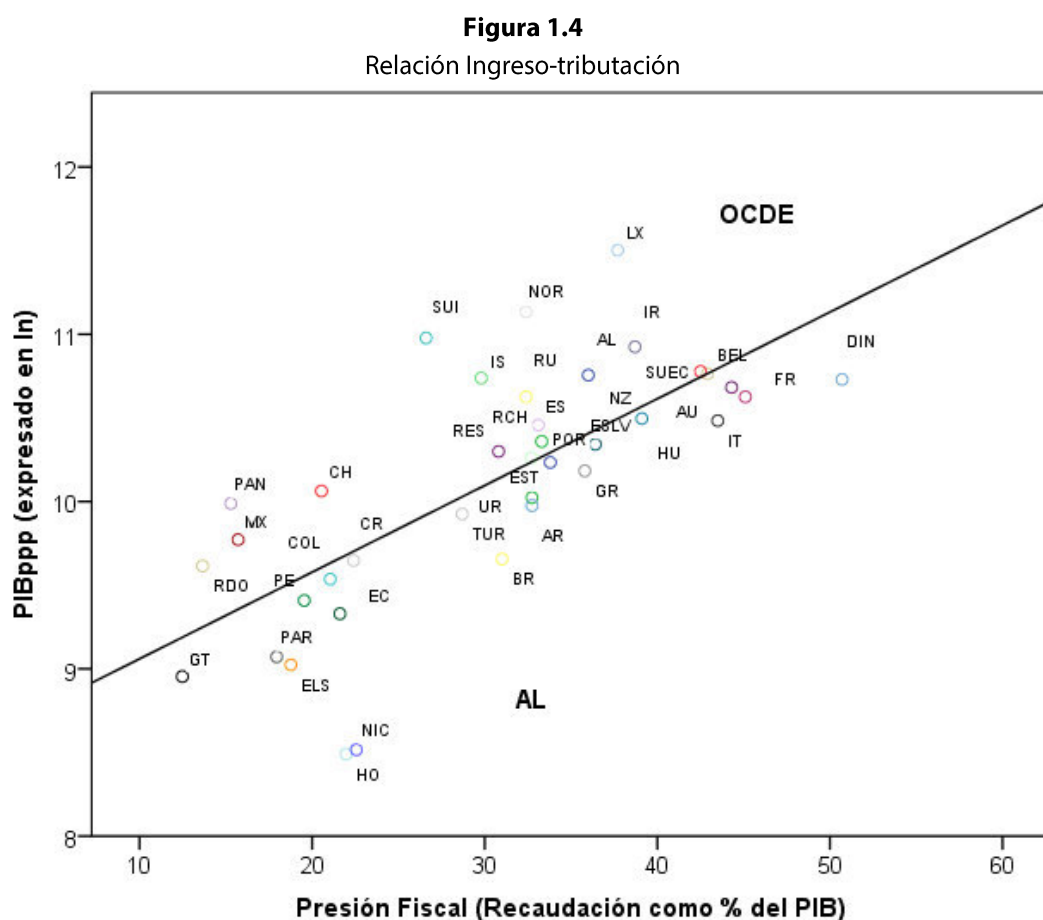
---

<sup>7</sup><http://www.oecd.org/tax/governments-should-use-tax-systems-to-drive-inclusive-growth-agenda.htm>.

<sup>8</sup><https://www.cchdaily.co.uk/obama-warns-g20-risk-tax-race-bottom>.

positiva con variables referentes al bienestar como el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

La brecha entre la presión fiscal de América Latina y la OCDE se ha mantenido relativamente estable desde 2008, y se ubicó en 12,7% para 2014 (OCDE, 2016). Como se evidencia en la figura 1.4, existe una relación directa entre la presión fiscal y el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo para las economías tanto de América Latina, como para los países de la OCDE. Así, mientras los países de economías desarrolladas se ubican en la parte superior derecha, mayores ingresos per cápita y mayor presión fiscal; sucede lo contrario sucede con las economías de la región de América Latina.



Fuente: FMI-OCDE-CIAT.

Al contrastar la tasa de crecimiento del PIB y la presión fiscal tanto para países seleccionados de la OCDE como de América Latina, se evidencia que tener una baja presión fiscal no es una condición para alcanzar altas tasas de crecimiento económico. De hecho, la relación es todo lo contrario; el estudio de Cornia et al. (2011)<sup>9</sup> para 18 países de América Latina, luego de controlar por variables como inversión, educación, déficit presupuestario, términos del intercambio, coeficientes de GINI, sugiere que el 3-

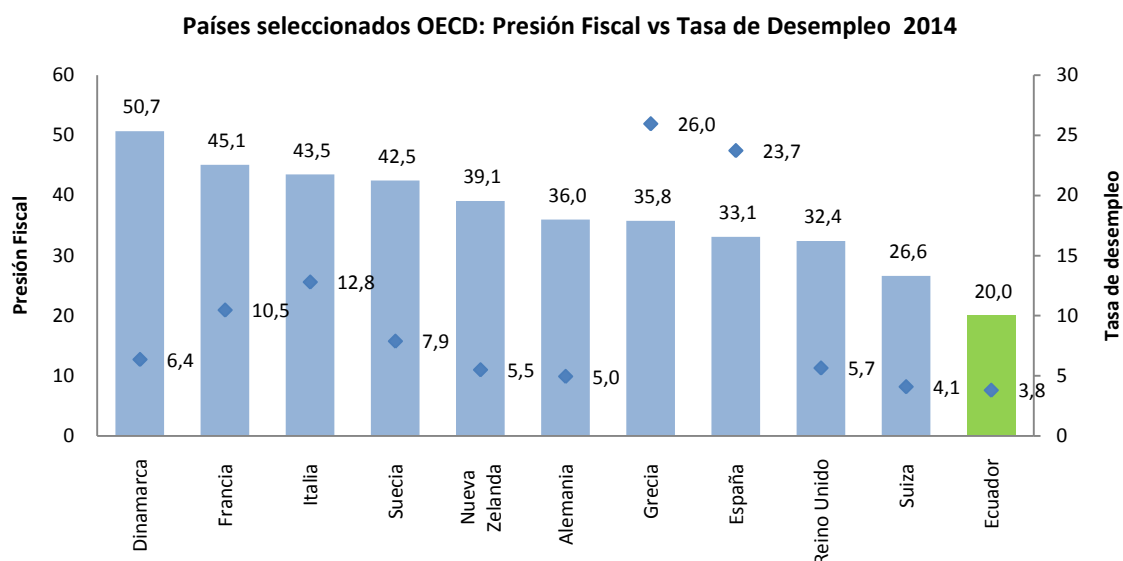
<sup>9</sup> En: Martner, Ricardo, Andrea Podestá e Ivone González (2013). Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad. Serie Macroeconomía del Desarrollo N. 138. CEPAL.

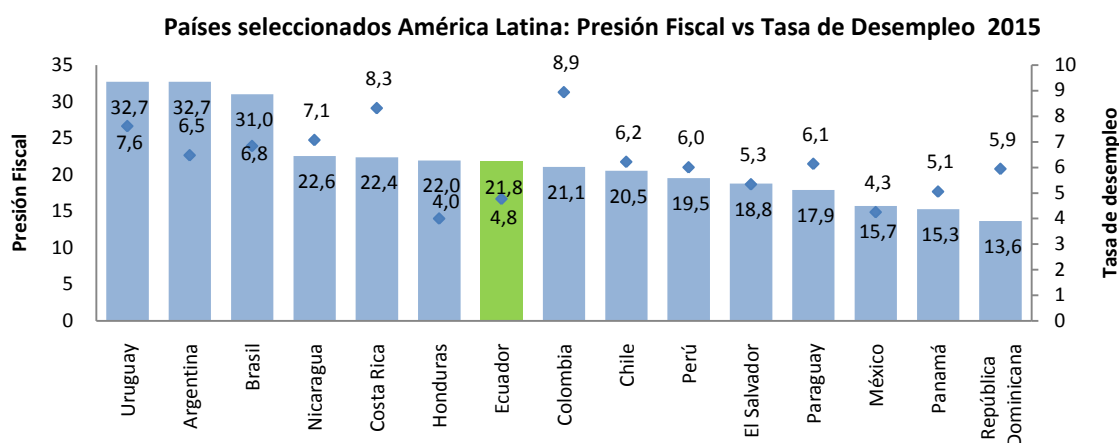
4% del aumento promedio del ratio de impuestos sobre el PIB, entre el 2002 y el 2009, elevó la tasa de crecimiento del PIB entre el 0,3 y el 1%, contradiciendo afirmaciones amparadas en teorías neoclásicas sobre los costos de eficiencia de impuestos.

Otro de los cuestionamientos que se presentan a una elevada presión fiscal están relacionados con su afectación en los niveles de empleo. Es decir, se asume que cuanto más alta es la presión fiscal mayor será el nivel de desempleo. Esta hipótesis se puede refutar cuando se analiza de forma comparada los indicadores de los países de la OCDE, que precisamente son aquellos con mayor presión fiscal, los que registran bajas tasas de desempleo; tal es el caso de Dinamarca, Suecia y Alemania, con presión fiscal de 50,7%, 42,5% y 36,0% respectivamente, y cuyas tasas de desempleo fueron de 6%, 7,9% y 5%.

En América Latina, una mayor tasa de desempleo no está relacionada con una mayor presión fiscal; por ejemplo, Ecuador tiene una presión fiscal de 21,6% cerca al promedio latinoamericano y presentó en 2015, una de las tasas de desempleo más bajas de la región con 4,77% (Figura 1.5).

**Figura 1.5**  
Presión Fiscal y Desempleo: OECD y América Latina





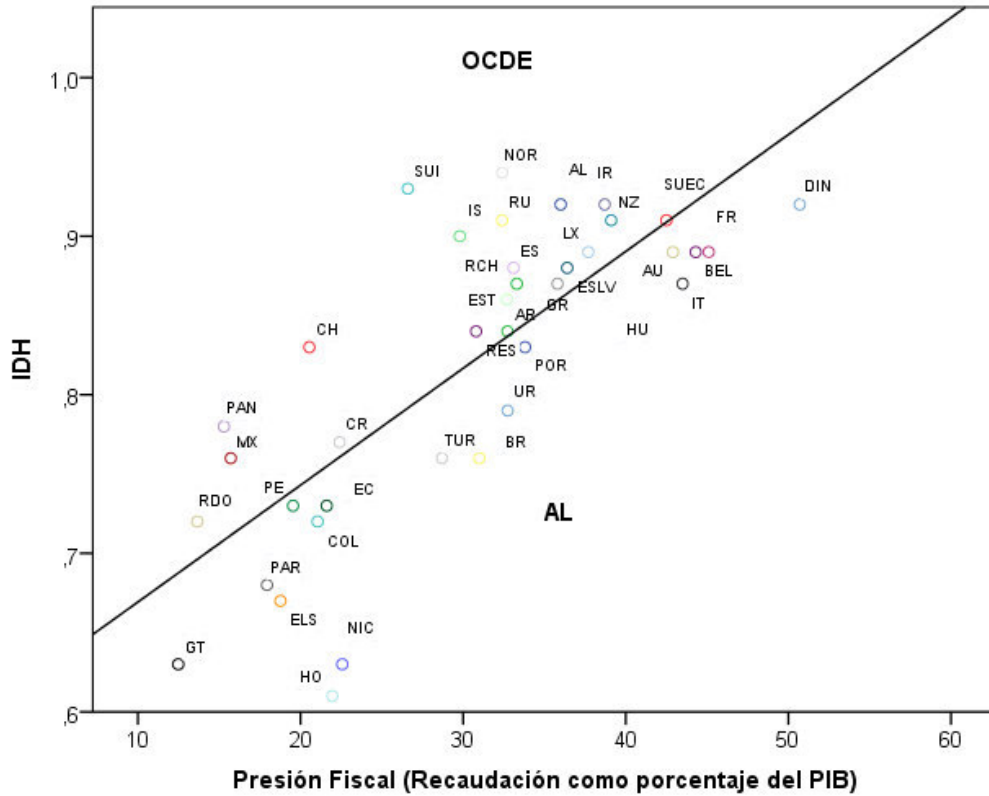
Fuente: FMI-OCDE-CIAT.

Si consideramos que uno de los objetivos de la política fiscal y con ello de la política tributaria es contribuir a la mejora del bienestar de las sociedades, es preciso relacionar la carga tributaria como proporción del PIB con indicadores de bienestar. Cuando se deja la visión peyorativa de "carga", el financiamiento de impuestos se convierte en obras y bienestar. Por ende es importante relacionar estos dos conceptos. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) resume varias dimensiones del bienestar (PNUD, 2015). Este índice, cuyo resultado gira en torno a cuatro componentes —la esperanza de vida al nacer, los años esperados de escolaridad, la media de escolaridad y el ingreso nacional bruto per cápita—, coloca entre los diez países con mejores niveles de bienestar a varios países de Europa Occidental tales como Noruega, Suiza, Dinamarca, Holanda, Alemania e Irlanda, así como también a dos países pertenecientes al continente de Oceanía, Australia y Nueva Zelanda, y del continente americano a EEUU y Canadá. Tres países de la región latinoamericana también resaltan: Argentina, Chile y Uruguay.

Paralelamente, muchos de los países que presentan los mejores resultados en este índice son también los que repuntan en el indicador que mide la presión fiscal. Así, Dinamarca —el país con mayor presión fiscal de la OCDE—, Nueva Zelanda, Irlanda y Alemania resaltan tanto por ser países con una presión fiscal que va del 35% a 51% en términos del PIB, así como por presentar los índices más elevados del IDH a nivel mundial. Así mismo, Uruguay, que es el país de América Latina que mayor presión fiscal registra (32,7% del PIB en 2015), ocupa también el tercer puesto de la región en la categorización del ranking mundial del IDH (Figura 1.6). Lo anterior evidencia una correlación positiva entre de los retornos sociales y los impuestos en los diferentes países.



**Figura 1.6**

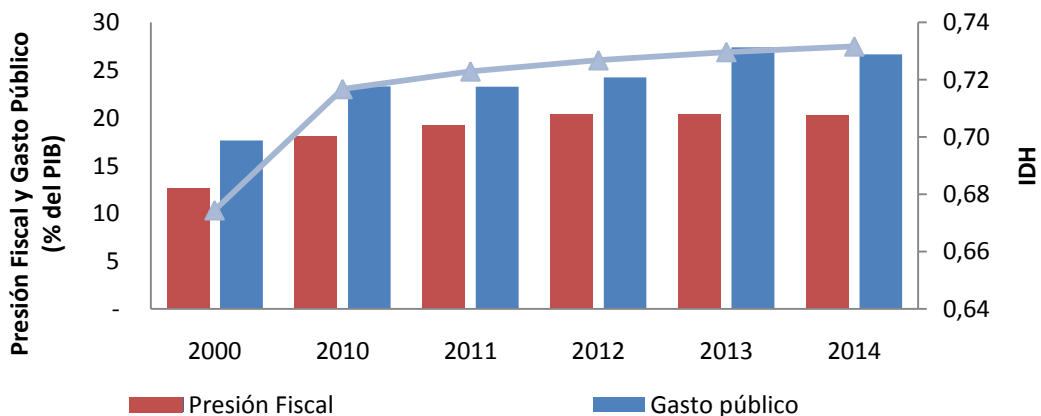


Fuente: FMI-OCDE-CIAT, IDH.

En el caso específico de Ecuador, se observa un crecimiento sostenido de este índice de bienestar que se posicionó en 0,73 puntos en 2014; una mejora de 0,06 puntos en relación al año 2000. Además, se observa que esta mejora ha ido de la mano con el incremento de la presión fiscal y el gasto público (Figura 1.7).

**Figura 1.7**

Ecuador: IDH vs. Presión Fiscal y Gasto Público



Fuente: IDH, Cepal, SRI.

Por lo tanto, cabe hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, se evidencia que los países con mayores cargas tributarias son —en la mayoría de casos— los que poseen

los mejores índices de bienestar, seguramente por la correcta canalización de estos recursos hacia la provisión de servicios públicos de calidad. En segundo lugar, la crítica por el crecimiento desproporcional en el cobro de impuestos en el Ecuador que se habría convertido en una pesada carga para el sector empresarial y las familias, retrasando el desarrollo (CCQ, 2016: 62) no parece ser del todo acertada debido a la evidencia estadística que indica más bien una evolución creciente del bienestar de su población de la mano con el incremento de los ingresos tributarios, que garantizan los recursos del Estado para generar el gasto público necesario para disminuir las desigualdades sociales y, brindar oportunidades a los sectores vulnerables. (Figura 1.7).

Resumiendo, en las dos últimas décadas, las reformas tributarias en América Latina que a su vez tuvieron eco en el Ecuador, mejoraron el modelo de gestión tributaria de la región a través del incremento de la participación de los impuestos directos; mejorando la progresividad, y por tanto, la redistribución del ingreso. La representatividad de los ingresos tributarios del Ecuador respecto al PIB prácticamente cerró la brecha respecto al promedio regional, superando las diferencias históricas evidenciadas en las tres últimas décadas del siglo XX. No hay evidencia que demuestre que este hecho ha frenado el crecimiento, todo lo contrario, las condiciones de bienestar mejoraron como consecuencia de mayor financiamiento para el desarrollo.

A pesar de lo antes señalado, la brecha de la presión tributaria con los países de la OCDE está aún lejos de cerrarse, demostrando que aún hay mucho por hacer en la mejora de los sistemas tributarios de la región, incrementando los ingresos del Estado y encaminándolos hacia la provisión de servicios públicos de calidad que mejoren los niveles de bienestar y el ingreso per cápita de toda la población.

Tanto en los países de la OCDE como en los países latinoamericanos, el comportamiento del PIB no evidencia una relación directa con la carga tributaria, es decir, una alta presión fiscal no implica necesariamente una caída en el crecimiento económico. Para el caso de la tasa de desempleo, la relación con la presión fiscal tampoco es concluyente; lo que evidencia una vez más, que existen otros factores que impactan en el desenvolvimiento de estas variables.

Por último, los argumentos en contra del incremento de impuestos por ser un factor que incide negativamente en los niveles de desarrollo; pierden todo sentido, al analizar el IDH para varios países, donde se observa una constante mejora del bienestar.

## **PARTE II. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS PROPUESTAS TRIBUTARIAS DE LOS CANDIDATOS Y CÁMARAS EMPRESARIALES**

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de candidatos han propuesto la eliminación de impuestos, sin embargo son dos las propuestas con elementos objetivos: la de Guillermo Lasso y el libro elaborado por los gremios empresariales denominado "Consenso Ecuador". Por esta razón esta sección se concentra en ambas propuestas.

Después de una revisión de las dos propuestas se concluye que no existe diferencias sustanciales entre ambas, las cuales tienen elementos repetidos y en el caso de las cámaras empresariales, se hacen propuestas específicas sobre el impuesto a la renta y el IVA.

### **1. Propuesta del candidato a la presidencia Guillermo Lasso**

Guillermo Lasso mediante una carta que notarizó en enero de 2017 y la hizo pública, ha propuesto la eliminación de una serie de impuestos. Básicamente su propuesta consiste en la eliminación de una serie de figuras impositivas ahora vigentes y que muchas de ellas han sido creadas por el actual gobierno. La tabla 2.1 a continuación resume las propuestas y el respectivo impacto fiscal, es decir, la recaudación que el Estado ecuatoriano dejaría de recibir en un año si esta propuesta se haría efectiva; esta estimación se realizó con las cifras de recaudación provisionales de 2016.

**Tabla 2.1**  
Impacto fiscal de las propuestas de Guillermo Lasso  
-millones de dólares-

Impuesto	Impacto
1 Anticipo de impuesto a la renta*	241,0
2 Impuesto a la Salida de Divisas	620,3
3 Impuesto a los Activos en el Exterior	46,9
4 Impuesto a las Tierras Rurales	7,9
5 Impuesto a la Renta sobre Espectáculos Públicos	0,3
6 Impuesto a la Renta sobre Herencias, Legados y Donaciones	14,5
7 Impuesto a la Renta sobre la venta ocasional de acciones o participaciones	No disponible
8 Impuesto a la Propiedad de los Vehículos Motorizados	194,7
9 Impuesto a la compra de vehículos usados	20,0
10 Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular	112,0
11 Impuesto a los Ingresos Extraordinarios	-
12 Impuesto a los Consumos Especiales	316,3
13 Impuesto del 2 por 1000 anual al capital para la U. de Guayaquil	No disponible
14 Impuesto sobre el valor especulativo del suelo sobre transferencia de bienes inmuebles	No disponible
Salvaguardias	705,1
<b>Pérdida de recaudación</b>	<b>2.278,9</b>

\*Cifras 2014

En total la reforma significaría 2.278 millones de dólares en pérdida de recaudación, equivalentes a 2% del PIB. De todos ellos, los que más pesan son los impuestos directos como el ISD, el anticipo de impuesto a la renta y a la propiedad de vehículos. El otro rubro importante son las salvaguardias que son temporales y tienen la finalidad de mantener el régimen monetario de dolarización. Muchas de las propuestas benefician a las grandes empresas quienes hoy están pagando esos impuestos. Otro tanto, beneficia a clases medias y altas como son los impuestos a los vehículos.

La propuesta de Guillermo Lasso ha estado siendo discutida a la par con la propuesta empresarial de "Consenso Ecuador". A continuación, se presenta extensamente la mayoría de las propuestas de "Consenso Ecuador", muchas de las cuales son las mismas que las del candidato a la Presidencia.

## 2. Propuesta de Consenso Ecuador

En el tercer trimestre de 2016 las cámaras de comercio hicieron el lanzamiento del documento "*Consenso Ecuador: 11 propuestas para el debate*", publicación que se

describe como una recopilación de propuestas económicas formuladas por expertos en diferentes materias. Este documento aborda diversas políticas como la estabilidad económica, sostenibilidad de la dolarización, protección a los pobres, recuperación de la competitividad, y recuperación de la democracia y las instituciones. Las propuestas de cambio fueron esquematizadas en 11 capítulos; siendo el cuarto capítulo dedicado a la propuesta tributaria titulada *"Reforma Tributaria que Recauda y Fomenta la Inversión"*. Para las cámaras, la necesidad de esta reforma radica en el hecho en que la política tributaria no sólo debe estar enfocada en recaudar más y mejor, sino que debe procurar no afectar el desenvolvimiento del sector empresarial y la inversión del país. El gremio empresarial, además, apuesta a que la política impositiva debe incentivar a los empresarios e inversionistas a arriesgar sus capitales, con el fin de generar producción y empleo en el país.

En este sentido, las cámaras de comercio afirman que una verdadera reforma tributaria para el Ecuador, debe priorizar criterios de eficiencia y simplicidad. Es así que desde un punto de vista técnico, las cámaras consideran que esta reforma debe centrarse en dos aspectos fundamentales: (i) reducción de la presión fiscal (impuestos) a fin de que el *"ciudadano pueda ahorrar, invertir y disfrutar los legítimos frutos de su esfuerzo"*, y, (ii) simplificación de trámites. Este gremio asegura que tanto la presión fiscal (21% del PIB<sup>10</sup>) como el tiempo necesario para cumplir las obligaciones tributarias son demasiados elevados (más de 600 horas al año<sup>11</sup>). Por tanto, para los miembros de las cámaras de comercio la aplicación de esta reforma permitirá a los emprendedores generar empleos a través de la inversión, nacional y extranjera, *actualmente escasa por la alta presión fiscal, la rigidez laboral, permanente cambio normativo y las demoras causadas por los excesivos trámites en el inicio de un negocio.*

Los argumentos que sirven para sostener las propuestas de las cámaras son los mismos que sostienen la Curva de Laffer que, como se explicó en la sección I, no tienen ningún asidero académico ni práctico.

La propuesta tributaria planteada por el gremio empresarial representado por la Cámara de Comercio básicamente se fundamenta en ocho cambios descritos a continuación:

- i. Establecer una tarifa plana ("flat tax") del 20% sobre la renta de sociedades, con una reducción gradual de 1% adicional por año hasta el 15%, más la eliminación de incentivos y beneficios.
- ii. Establecer una tarifa plana ("flat tax") del 20% sobre la renta de personas naturales, con una reducción gradual de 1% adicional por año hasta el 15%,

---

<sup>10</sup>Considerando a más de la recaudación en impuestos del SRI 2015 (USD 13.693 millones) los aranceles, los tributos de los gobiernos seccionales y, el aporte a la seguridad social y las utilidades a los trabajadores.

<sup>11</sup>Doing Business 2016.

considerando una franja exenta de 3 salarios básicos unificados mensuales (USD 13.176<sup>12</sup>) más la eliminación de incentivos y beneficios.

- iii. Eliminación del anticipo del Impuesto a la Renta.
- iv. Derogación del Impuesto a la Salida de Divisas.
- v. Reducción del Impuesto al Valor Agregado 2 puntos porcentuales, de 12% a 10%.
- vi. Unificación del impuesto verde y otros relacionados a los vehículos.
- vii. Derogación del Impuesto a la Herencias, Legados y Donaciones.
- viii. Eliminación del ICE a las Telecomunicaciones y focalización del ICE a los vehículos motorizados.

Como se mencionó anteriormente, los empresarios buscan introducir simplicidad y eficiencia en el sistema tributario ecuatoriano a través de la implementación de estos cambios. Sin embargo, aspectos importantes relacionados a justicia social no están siendo considerados. Es decir, interrogantes como: ¿a quién beneficiarían y perjudicarían en realidad estos cambios y en cuánto?, ¿cuál sería el sacrificio (o beneficio) recaudatorio para el Estado a consecuencia de estas reformas?, así como ¿progresividad versus regresividad, a cuál principio se alinearían estas propuestas?; no son explicadas en el planteamiento de la Cámara de Comercio. Por tanto, un análisis de evaluación de impacto que responda estas preguntas se hace imprescindible para dimensionar el efecto real.

De las 8 propuestas planteadas, las 5 primeras citadas anteriormente son evaluadas. Desde la sección primera hasta la quinta muestran cada una las cinco primeras propuestas, donde se describen brevemente los antecedentes de cada impuesto, la evaluación de impacto en sí y un apartado de reflexiones finales. Las otras tres son muy parecidas a las propuestas de Guillermo Lasso, por lo cual no se abordará en esta sección.

## **2.1. Propuesta 1: Reducción de la tarifa del impuesto a la renta para sociedades<sup>13</sup>**

El análisis de esta propuesta se estructura en dos partes:

- i. *Reducción de 7 puntos porcentuales.* Se propone reducir la tarifa al 20% de forma inmediata, y posteriormente, disminuir de forma gradual un punto porcentual cada año hasta llegar al 15%.
- ii. *Eliminación de los beneficios.* Para la estimación se consideraron los siguientes beneficios: reinversión de utilidades, rentas COPCI,

---

<sup>12</sup> Considerando el SBU del año 2016, USD 366.

<sup>13</sup> Para la estimación de este impacto se utilizó la información del año 2014; dado que éste fue un año más estable en el ámbito económico y, la información de declaraciones es más consistente.

deducciones especiales COPCI, incremento neto de empleados, la deducción por la contratación de personas con discapacidad y el impuesto único al banano.

Cabe señalar que, la reducción de la tarifa del impuesto a la renta de sociedades incluye la pérdida de recaudación por las retenciones de pagos al exterior. Es así que, el impacto por reducir la tarifa al 20% y al 15% ocasionaría una pérdida recaudatoria de 214 y 852 millones de dólares anuales, respectivamente. Adicionalmente, si a esto se eliminan los beneficios tributarios, los cuales significan un ingreso adicional al Estado, la pérdida neta queda en 167 y 787 millones respectivamente anuales (Tabla 2.2).<sup>14</sup>

**Tabla 2.2**  
Impacto reducción de tarifa IR Sociedades y eliminación de beneficios - Año fiscal 2014 -

<b>Tipo Impactos</b>	<b>Impactos tarifa 15%<sup>(1)</sup> (millones USD)</b>	<b>Impactos tarifa 20%<sup>(2)</sup> (millones USD)</b>
Reducción tasa plana	-747	-214
Retenciones por pagos al exterior	-105	-30
Reinversión	34	34
Rentas exentas COPCI	11	14
Deducciones especiales COPCI	2	3
Incremento neto empleados	5	6
Pago a discapacitados	5	7
Impuesto único	9	12
<b>Impacto Total</b>	<b>-787</b>	<b>-167</b>

**Fuente:** SRI

(1) Para la estimación del impacto por eliminación de cada incentivo, se considera como escenario base la tarifa 15%

(2) Para la estimación del impacto por eliminación de cada incentivo, se considera como escenario base la tarifa 20%

El mencionado impacto se concentraría en las grandes empresas, quienes representan el 3,3% del universo de sociedades registradas y acumulan el 85,4% del sacrificio fiscal en el que incurriría el Estado por esta reforma (Tabla 2.3).

<sup>14</sup>Si esta última cifra se proyecta al año 2023 (año en que proponen llegar al 15%), se tendría una pérdida de 1.453 millones de dólares.

**Tabla 2.3**

Impacto reducción de tarifa IR Sociedades y eliminación de beneficios por tamaño de empresa - Año fiscal 2014 -

Segmento	N° sociedades <sup>(2)</sup>	%	Impacto Tarifa 15% <sup>(1)</sup>		Impacto Tarifa 20% <sup>(1)</sup>	
			Millones de USD	%	Millones de USD	%
Grande	3.300	3,3%	-672	85,4%	-147	88,0%
Mediana	8.140	8,2%	-73	9,3%	-12	7,2%
Pequeña	22.848	23,1%	-37	4,7%	-7	4,2%
Micro	26.275	26,6%	-5	0,6%	-1	0,6%
Otros	38.270	38,7%	0	0,0%	0	0,9%
<b>Total</b>	<b>98.833</b>	<b>100%</b>	<b>-787</b>	<b>100%</b>	<b>-167</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SRI

(1) Las estimaciones incluyen la reducción de tarifa, eliminación de beneficios y pérdida de recaudación por retenciones de pagos al exterior.

(2) Se excluyeron del universo de declarantes a sector público y misiones diplomáticas; organizaciones sin fines de lucro; fondos de inversión; fideicomisos; sucesiones indivisas; empresas del sector eléctrico; empresas con contratos de explotación y exploración y, transporte de petróleo.

## 2.2. Propuesta 2: Impuesto a la renta de personas naturales

El Impuesto a la Renta de personas naturales en el Ecuador grava a la renta global a través de una tabla progresiva. Actualmente, la tabla de impuesto a la renta está dividida en 9 tramos de ingreso, cuya franja exenta es de USD 11.290 y sus tarifas varían de 5% a 35%. De esta manera, los ciudadanos con mayores ingresos contribuyen más. Esta estructura del impuesto no es al azar, sino corresponde al amplio debate en el mundo sobre justicia y equidad como principio fundamental de la democracia y el sano funcionamiento del modelo de mercado. Esta justicia se efectiviza en la tabla progresiva de impuesto, las tarifas marginales es la práctica de justicia vertical en el sistema tributario, que dicho sea de paso, es mundialmente aceptado y reconocido por los ciudadanos.

A pesar que este debate está bastante zanjado en el mundo entero, la propuesta, sin lugar a dudas anacrónica, de las cámaras incluye dos cambios principales:

- a. *Tasa plana ("flat tax")*. Establecer una tarifa única de 20% más una franja exenta de USD 13.176 (3 SBU anuales); con una reducción gradual de 1% adicional por año hasta alcanzar el 15%.
- b. *Eliminación de beneficios, exenciones y deducciones*. Entre los cuales están gastos personales, rebaja a los adultos mayores, rebaja a las personas con discapacidad, décimo tercero y décimo cuarto, fondos de reserva, entre los principales.

La justificación de esta propuesta es generar un sistema de tributación más simple y con equidad tributaria. Llama la atención la definición de equidad tributaria a la cual abocan, la misma que es completamente diferente a lo que todos los sistemas



tributarios del mundo lo definen. Una tarifa plana no es progresividad. Por el hecho que un rico pague más dólares de impuestos no quiere decir que se cumpla la equidad vertical, pues su ingreso hace que tribute nominalmente más. Sin embargo, en términos de capacidad económica ambos tributan igual con un sistema de tarifas planas o fijas. La progresividad se refiere al hecho que un individuo tribute proporcionalmente más a medida que aumenta el ingreso, así el sistema estará considerando a un rico y un pobre diferentes ante el pago del impuesto, y por ende el primero debe aportar más que proporcional de lo que lo hace el segundo. El tratamiento desigual de los desiguales es lo que se busca: quién más tiene más paga en términos relativos.

En este contexto, para la evaluación de los cambios propuestos en el Impuesto a la Renta de personas naturales se tuvieron las siguientes consideraciones:

- a. Se utilizó la información disponible a la fecha de personas naturales (año 2015), tanto de aquellas que están en relación de dependencia, como de aquellas que tienen actividad económica independiente.
- b. Para la estimación de impacto, se realizó micro simulaciones sin comportamiento.
- c. Como producto de la simulación de la propuesta de reforma se tienen contribuyentes ganadores, perdedores y neutros. Los ciudadanos ganadores son aquellos que en términos recaudatorios generarían un impuesto menor al impuesto causado en 2015. Por el contrario, los ciudadanos perdedores son aquellos que con la reforma en términos recaudatorios terminarían generando un impuesto a la renta causado mayor. Mientras, que los contribuyentes neutros, como su nombre lo indica, son aquellos que ante el cambio su impuesto a la renta causado no es afectado.

Las tablas que se detallan a continuación presentan los resultados de las estimaciones de impacto del ejercicio de micro simulación, tanto para la propuesta de tarifa única del 20%, como para la tarifa del 15%.

### **Estimaciones de Impacto Tarifa Única 20%**

La propuesta de tarifa única del 20% (con su respectiva franja exenta) significaría para el Estado un incremento de recaudación de USD 37 millones anuales. La recaudación extra por eliminar los incentivos y beneficios es de USD 738 millones<sup>15</sup> anuales, siendo la eliminación de los gastos personales la más significativa. Por tanto, el efecto neto de la propuesta global (tarifa 20%, franja exenta y eliminación de los beneficios) sería un incremento de USD 807 millones anuales, si se la implementa actualmente (Tabla 2.4).

---

<sup>15</sup> El monto es la suma de los impactos de los siguientes rubros: gastos personales, rebajas por adulto mayor y personas con discapacidad, décimo tercer y cuarto sueldo, fondos de reserva y otros beneficios.

**Tabla 2.4**  
Impacto tarifa IR Personas Naturales 20%  
- Año 2015 -

Impacto	Impacto recaudatorio (millones USD)	Perdedores		Ganadores	
		Número	% <sup>(1)</sup>	Número	% <sup>(1)</sup>
Propuesta Global <sup>(1)</sup>	807	653.458	132,1%	44.242	8,9%

Fuente: SRI

(1) Porcentaje con respecto al total de contribuyentes que causaron un IR mayor a cero en el año 2015 (494.494 contribuyentes)

**Tabla 2.5**  
Impacto de propuesta de tarifa plana al 20% y eliminación de  
beneficios - Año fiscal 2015 -

Tramo Base Imponible <sup>(1)</sup>	Pago promedio perdedores (USD)	Pago promedio ganadores (USD)	Recaudación (millones USD)
0 - 10.800	738		155
10.800 - 13.770	897	-33	139
13.770 - 17.210	1.379		139
17.210 - 20.670	1.923		107
20.670 - 41.330	2.836		279
41.330 - 61.980	3.884		82
61.980 - 82.660	3.750		30
82.660 - 110.190	2.532	-821	10
110.190 - 500.000	1.806	-12.163	-64
500.000 - 1'000.000		-85.356	-21
1'000.000 - 5'000.000		-261.284	-35
5'000.000 - 10'000.000		-957.606	-8
10'000.000 o más		-1.831.921	-5
<b>TOTAL</b>	<b>1.440</b>	<b>-2.741</b>	<b>807</b>

Fuente: SRI

(1) Ingresos menos beneficios (exoneraciones, reducciones, gastos personales).

En el año 2015, 494 mil personas generaron impuesto a la renta. Con la propuesta de tarifa única del 20% (más franja exenta y eliminación de beneficios) ocasiona que 653 mil personas sean afectadas al tener que pagar más que antes (esto incluye a personas que pagan impuesto a la renta y, otras que no lo hacen con el sistema actual). Mientras que 44 mil personas serían beneficiarias al tener que pagar menos (8,9%) (Tabla 2.4).

Mediante los resultados presentados en las tablas 2.4 y 2.5 se puede verificar que la reforma significaría un traslado de la carga tributaria de los ricos a los pobres. Las 3 personas más ricas pagarían en promedio USD 1,8 millones menos en impuesto a la renta. Las 392 personas con mayor ingreso se beneficiarían con USD 69 millones menos

de impuestos.<sup>16</sup> Mientras que la clase media y baja (95% de los que pagarían más<sup>17</sup>) deberán pagar 786 millones de dólares más que antes.

**Tabla 2.6**  
Perdedores y Ganadores de la tarifa IR Personas Naturales  
20% - Año fiscal 2015 -

Tramo Base Imponible <sup>(1)</sup>	Número de personas perjudicadas y beneficiadas <sup>(2)</sup>			
	Perdedores		Ganadores	
	Número	% <sup>(3)</sup>	Número	% <sup>(3)</sup>
0 - 10.800	209.529	42,4%		
10.800 - 13.770	155.564	31,5%	37.927	7,7%
13.770 - 17.210	100.731	20,4%		
17.210 - 20.670	55.636	11,3%		
20.670 - 41.330	98.219	19,9%		
41.330 - 61.980	21.118	4,3%		
61.980 - 82.660	8.012	1,6%		
82.660 - 110.190	4.018	0,8%	548	0,1%
110.190 - 500.000	631	0,1%	5.375	1,1%
500.000 - 1'000.000			248	0,1%
1'000.000 - 5'000.000			133	0,0%
5'000.000 - 10'000.000			8	0,0%
10'000.000 o más			3	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>653.458</b>	<b>132,1%</b>	<b>44.242</b>	<b>8,9%</b>

**Fuente:** SRI

(1) Ingresos menos beneficios (exoneraciones, reducciones, gastos personales).

(2) Personas que pagarían más o menos impuesto a la renta, en relación al impuesto que pagan en la actualidad.

(3) Porcentaje respecto al total de contribuyentes que pagaron IR en 2015 (494 mil contribuyentes).

### **Estimaciones de Impacto Tarifa Única de 15%**

Para el Estado, el pasar de una tabla progresiva de impuesto a la renta a una tarifa única de 15% (con su respectiva franja exenta) representaría una pérdida de recaudación de USD 227 millones anuales. No obstante, la recaudación extra por eliminar los incentivos es de USD 578 millones anuales extras<sup>18</sup>. Por ende el efecto neto sería de USD 351 millones anuales adicionales si la propuesta global se aplicaría en la actualidad (Tabla 2.7).

<sup>16</sup> Número de personas naturales ganadoras de la propuesta global registrados en los 4 últimos tramos de ingreso (Ver Tabla 3.3).

<sup>17</sup> Clase media y baja que pagaría más es aquella considerada como contribuyentes perdedores que están entre el primer y quinto tramo. Las personas naturales catalogadas como perdedoras de esta reforma, porque terminarían pagando más, son aquellas que se ubican en los 9 primeros tramos de ingreso (Ver Tabla 3.2).

<sup>18</sup> El monto es la interacción de los impactos de los siguientes rubros: gastos personales, rebajas por adulto mayor y personas con discapacidad, décimo tercer y cuarto sueldo, fondos de reserva y otros beneficios.

Dentro del segundo componente de la reforma enfocado a la eliminación de los beneficios, exenciones y deducciones; el efecto de la eliminación de gastos personales es el más significativo de todos una vez establecida la tarifa única del 15% (más la franja exenta). Esta modificación representaría un incremento recaudatorio de USD 409 millones afectando a casi 450 mil personas quienes, al no poder deducirse sus gastos personales, generarían un impuesto a la renta superior (Tabla 2.7).

**Tabla 2.7**  
Impacto tarifa IR Personas Naturales 15%  
- Año 2015 -

TIPO IMPACTO	IMPACTO (Millones USD)	PERDEDORES		GANADORES	
		Número	% <sup>(4)</sup>	Número	% <sup>(4)</sup>
Propuesta de tasa plana <sup>(1)</sup>	-227	263.122	53,2%	215.328	43,5%
Gastos Personales	409	449.764	91,0%		
Reb. Adulto Mayor	64	36.089	7,3%		
Reb. Per. Discapacidad	8	6.057	1,2%		
Décimo Tercero	32	143.059	28,9%		
Décimo Cuarto	6	121.495	24,6%		
Fondos de Reserva	32	126.399	25,6%		
Otros Beneficios <sup>(2)</sup>	1	548	0,1%		
Propuesta total <sup>(3)</sup>	351	637.812	129,0%	56.884	11,5%

**Fuente:** SRI

(1) Franja exenta de USD 13.176 SBU más una tarifa flat de 15%.

(2) Otras rentas exentas por COPCI, 15% de ingresos exentos, Amort. pérdidas anteriores, Ded. especiales, Ded. especiales COPCI, Ded. por incremento neto de empleados, y, Ded. por discapacidad.

(3) Eliminación de beneficios, exenciones y deducciones más la aplicación de una franja exenta de USD 13.176 y una tarifa plana de 15%.

(4) Porcentaje respecto al total de contribuyentes que pagaron IR en 2015 (494 mil contribuyentes).

Considerando a las personas que causaron un impuesto a la renta en 2015; la propuesta de reforma al impuesto a la renta afectaría a 638 mil personas, quienes pagarían un impuesto mayor (129% respecto al universo que pagaron en 2015). En tanto que, 56 mil personas pagarían menos impuesto (11,5%).

Nuevamente se confirma la regresividad de la propuesta, al trasladar la carga tributaria de los ricos a los pobres: las 3 personas más ricas pagarían en promedio USD 2,4 millones menos. Las 342 personas con mayor ingreso y, cuya base imponible es mayor a USD 500.000 se beneficiarían con USD 94 millones menos de impuestos. En cambio la clase media y baja (96% de los que pagarían más) deberán abonar al Estado USD 546 millones más que antes.

**Tabla 2.8**  
Impacto Promedio de la tarifa IR Personas Naturales 15%  
- Año fiscal 2015 -

Tramo de Base imponible(1)	Pago promedio Perdedores	Pago promedio Ganadores	Recaudación Millones USD
	USD	USD	
0 - 10.800	554		117
10.800 - 13.770	674	-33	101
13.770 - 17.210	959		97
17.210 - 20.670	1.272		71
20.670 - 41.330	1.627		160
41.330 - 61.980	1.657	-297	32
61.980 - 82.660	1.181	-907	2
82.660 - 110.190	964	-2.921	-12
110.190 - 500.000	3.653	-20.159	-121
500.000 - 1'000.000		-119.878	-30
1'000.000 - 5'000.000		-354.338	-47
5'000.000 - 10'000.000		-1.283.825	-10
10'000.000 o más		-2.449.928	-7
<b>TOTAL</b>	<b>910</b>	<b>-3.673</b>	<b>351</b>

Fuente: SRI

(1) Ingresos menos beneficios (exoneraciones, reducciones, gastos personales).

**Tabla 2.9**  
Perdedores y Ganadores de la tarifa IR Personas Naturales 15%  
- Año fiscal 2015 -

Tramo de Base Imponible(1)	Perdedores		Ganadores	
	Número	% <sup>(2)</sup>	Número	% <sup>(2)</sup>
0 - 10.800	209.238	42,3%		
10.800 - 13.770	149.969	30,3%	40.874	8,3%
13.770 - 17.210	100.725	20,4%		
17.210 - 20.670	55.636	11,2%		
20.670 - 41.330	98.219	19,9%		
41.330 - 61.980	19.349	3,9%	1.729	0,3%
61.980 - 82.660	4.311	0,9%	3.672	0,7%
82.660 - 110.190	361	0,1%	4.210	0,9%
110.190 - 500.000	4	0,0%	6.007	1,2%
500.000 - 1'000.000			248	0,1%
1'000.000 - 5'000.000			133	0,0%
5'000.000 - 10'000.000			8	0,0%
10'000.000 o más			3	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>637.812</b>	<b>129,0%</b>	<b>56.884</b>	<b>11,5%</b>

Fuente: SRI

(1) Ingresos menos beneficios (exoneraciones, reducciones, gastos personales).

(2) Porcentaje respecto al total de contribuyentes que pagaron IR en 2015 (494 mil contribuyentes).

No es nuevo que el pensamiento liberal tienda a basar sus propuestas de reforma tributaria en dos principios. El primero es la simplificación de la normativa a través de la eliminación de gastos tributarios producto de los beneficios y exenciones que otorga el Estado y; el segundo es trasladarse de un impuesto a la renta progresivo a un impuesto a la renta único o flat. No obstante, este pensamiento a menudo vincula erróneamente estos dos objetivos sugiriendo que "simple" y "flat" son uno sólo (Hanson, 2012). Este postulado describe el espíritu de la propuesta.

Tal como se evidenció, la propuesta de las cámaras significa un traslado de carga tributaria de los más ricos a las clases medias. Una aparente simplificación del sistema tributario esconde una violación de los principios constitucionales de equidad vertical.

El dejar de lado una tabla progresiva de impuesto a la renta y pasar a una tabla simple de dos tramos tiene varias implicaciones económicas y sociales. Si hablamos bajo el concepto de *eficiencia*, el hecho de crear una regla que diga que todos debemos pagar una proporción igual de nuestros ingresos, hace que los ingresos del Estado se restrinjan a la tasa que los trabajadores con más bajos ingresos tengan la capacidad de pagar (Hanson, 2012). Como resultado, el Estado no contaría con los suficientes recursos para proveer programas y servicios que benefician a la sociedad en general. En lo que respecta a *justicia social* es moralmente justo que quienes tengan la capacidad económica de pagar más impuestos lo hagan. Esta premisa se fundamenta en el hecho de que existen varios factores adicionales al esfuerzo propio a la hora de generar ingreso.

Esta propuesta sería un retroceso en los avances del sistema tributario. Muy parecido a lo ocurrido en 1998 cuando se eliminó el impuesto a la renta por el impuesto a la circulación de capitales. Esta regresión de derechos, además de atentar contra la práctica internacional en materia impositiva, socavaría los principios constitucionales del artículo 300 de la Constitución.

### **2.3. Propuesta 3: Eliminación del anticipo del Impuesto a la Renta<sup>19</sup>**

El anticipo del impuesto a la renta existe desde 1971 y tiene la finalidad de adelantar el pago de este impuesto para evitar un impacto en la liquidez de las empresas y prevenir la evasión del impuesto.

En aras de buscar simplicidad en el sistema tributario, las cámaras proponen la eliminación del anticipo del impuesto a la renta, lo cual implicaría que las personas naturales y sociedades tengan que pagar sus impuestos al final del periodo fiscal.

---

<sup>19</sup> Para la estimación de este impacto se utilizó la información del año 2014; dado que éste fue un año más estable en el ámbito económico y, la información de declaraciones es más consistente. Además se excluyó a las microempresas a quienes la normativa vigente prevé su devolución.

Para la evaluación de impacto de esta propuesta de reforma se consideró como universo a todos los contribuyentes que calcularon el anticipo mediante la fórmula matemática establecida en la legislación. Para la cuantificación del impacto recaudatorio, se consideró el valor pagado por anticipo que excede al impuesto a la renta causado, que es lo que se dejaría de recaudar por la eliminación del anticipo. Este ejercicio de simulación dio un impacto de USD 241 millones menos para el Estado y, beneficia alrededor de 30 mil contribuyentes, quienes se concentran en un 48% en las empresas grandes y un 23% en las medianas (tabla 2.10).

**Tabla 2.10**  
Impacto Eliminación de Anticipo de Impuesto a la Renta  
- Año fiscal 2014 -

Tamaño	Impacto		Ganadores	
	Millones USD	(%)	Número	(%)
GRANDE	-117	48%	1.214	4%
MEDIANA	-55	23%	4.955	16%
PEQUEÑA	-69	29%	23.988	80%
<b>Total</b>	<b>-241</b>	<b>100%</b>	<b>30.157</b>	<b>100%</b>

Fuente: SRI

La motivación principal del pago del anticipo del impuesto a la renta es adelantar el pago del impuesto a la renta para evitar un fuerte impacto en la liquidez de las empresas. En este sentido el pago es realizado en cuotas, para no producir un efecto cascada y de estrangulamiento al capital productivo, disminuyendo los valores a pagar en el mes de declaración del impuesto, que coincide con la distribución de utilidades. Por parte del Estado y la Administración Tributaria, el anticipo permite mantener un flujo de ingresos y reducir la brecha de evasión. Además, entre las mejores prácticas de las Administraciones Tributarias se considera al diferimiento de las cuotas del impuesto a la renta como un mecanismo para aumentar equidad horizontal y disminuir la evasión.

La aplicabilidad del anticipo al impuesto a la renta no es sólo una práctica implementada en el país, existen varias experiencias latinoamericanas. En Colombia, por ejemplo, el anticipo es un pago del 75% sobre lo ganado en el año de declaración menos las retenciones efectuadas a favor en el mismo año y, se lo cancela al momento de la determinación efectiva del impuesto. En tanto que, en República Dominicana, para el anticipo se determina la base efectiva de tributación que se calcula dividiendo entre el impuesto liquidado y los ingresos brutos, su pago es mensual o en tres pagos de acuerdo a la clase de contribuyente.

Dado el rol que juega el anticipo del impuesto a la renta, la propuesta de las Cámaras no sólo significaría menos ingresos para el Estado; sino que tendría implicaciones en la evasión fiscal y el desvío de las buenas prácticas internacionales.

#### **2.4. Propuesta 4: Derogación del Impuesto a la Salida de Divisas**

El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) fue creado por la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria y entró en vigencia desde el mes de enero de 2008. El objeto de este impuesto es gravar al *“valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realizan al exterior, con o sin intervención del Sistema Financiero”*<sup>20</sup>. La naturaleza del ISD es incentivar a los inversionistas nacionales a mantener sus inversiones en el país y así impulsar la producción y el empleo. Una de las razones que motivaron la introducción de este impuesto es la imposibilidad de Ecuador de emitir dinero y generar política monetaria, lo cual dificulta el control del dinero circulante. Es así que nace el ISD para evitar la fuga de capitales al exterior sin control.

Las cámaras enumeran varios argumentos para justificar su propuesta de eliminación del impuesto a la salida de divisas. Primero, consideran que el 5% de ISD constituye una de las principales barreras frente al desarrollo empresarial. Segundo, indican que aunque el ISD se creó con la intención de mantener los capitales en el país, su efecto ha sido ahuyentar los capitales extranjeros de inversión, pues resulta costoso para los inversionistas extraer los réditos de sus inversiones. Tercero, su efecto indirecto ha sido que este impuesto sea pagado por quienes importan productos y éste termine siendo transferido al costo del consumidor (precios más elevados). Cuarto, califican al ISD como un freno a la creación de empleos.

Para la estimación de impacto de esta propuesta se trabajó con la información de recaudación de sociedades y personas naturales disponible del ejercicio fiscal 2015, tanto en monto recaudado, como por el beneficio del crédito tributario otorgado; para de esta manera identificar el efecto neto de la propuesta. Siguiendo estas consideraciones, eliminar el ISD representa al país un sacrificio de 685 millones (efecto neto descontando el crédito tributario que aplican los contribuyentes en impuesto a la renta). Las sociedades son las que más envían divisas al exterior, por ende son las que más se beneficiarían; éstas pagan por ISD aproximadamente USD 598 millones anuales (tabla 2.11), mientras que las personas naturales, pagan USD 87 millones (tabla 2.12).

La eliminación del impuesto beneficiaría en su mayoría a la gran empresa es decir, a las personas más ricas del país. Las grandes empresas concentran el 82,3% del beneficio, la mediana el 12,9% y la micro y pequeña tan sólo el 4,9%, conforme a la siguiente tabla:

---

<sup>20</sup> Art. 155 LRET (Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador)



**Tabla 2.11**  
Distribución de la carga fiscal del ISD (empresas)  
- Año fiscal 2015 -

<b>Tamaño</b>	<b>Cantidad de empresas que envían divisas al exterior</b>	<b>Pago del ISD (millones USD)</b>	<b>% Del beneficio de la eliminación</b>
GRANDE	3.126	489,4	82,3%
MEDIANA	5.407	78,3	12,9%
PEQUEÑA	8.116	25,1	4,1%
MICRO	2.042	4,8	0,8%
<b>Total</b>	<b>18.691</b>	<b>597,7</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SRI

En 2016, luego de la aprobación de la Ley de Equilibrio para las Finanzas Públicas, se exoneró de ISD a más de 280 mil ecuatorianos que enviaban al exterior menos de 5.000 dólares anuales, por lo que el beneficio se aplicó al 58% de los ecuatorianos, beneficiando en mayor medida a los ecuatorianos en los estratos con ingresos más bajos. Con esta exoneración, el ISD incluyó el principio de progresividad al eliminar del impuesto a los de menos ingresos, y a los de más ingresos, se les dio una franja exenta de 5.000 dólares anuales, es decir recién empiezan a pagar cuando envían al exterior más de 5.000 dólares al año.

Como se puede evidenciar en la tabla 2.12, en la actualidad únicamente 210 mil ecuatorianos (2,8% de la población económicamente activa 2015) pagan ISD por USD 87 millones anuales, concentrado en los estratos de más altos ingresos: 29.265 ecuatorianos (14% de los que pagan ISD) con ingresos anuales de más de USD 100 mil, cancelan el 63% del total del impuesto (USD 55 millones). Cada uno de ellos con la propuesta, en promedio, dejaría de pagar 3.600 dólares anuales, mientras que en los estratos con ingresos más bajos, en promedio dejarían de pagar 214 dólares (181 mil personas que representan el 86% de los que pagan ISD). Otro claro beneficio de eliminación de impuestos en favor de los más ricos, en razón que son los que más carga fiscal soportan actualmente.

Es necesario mencionar que el ISD no es un impuesto recaudatorio, sino regulatorio, por lo que al dar un beneficio a un número pequeño de personas y empresas, se pone en riesgo la dolarización con la salida indiscriminada de divisas.

**Tabla 2.12**  
Distribución de la carga fiscal del ISD (personas naturales)  
- Año fiscal 2015 -

Ingresos anuales	No. Contribuyentes	ISD pagado (millones USD)	ISD Promedio	% Del beneficio de la eliminación
Mayor a 1 millón	2.346	21,6	9.208	24,7%
500.000 - 1 millón	3.122	9,4	3.011	10,8%
200.000 - 500.000	8.931	13,6	1.522	15,5%
100.000 - 200.000	14.866	10,3	690	11,7%
50.000 - 100.000	28.506	9,6	337	10,99%
20.000 - 50.000	61.342	9,9	162	11,4%
Menor a 20.000	91.878	13,1	142	14,9%
<b>Total</b>	<b>210.991</b>	<b>87,5</b>	<b>415</b>	<b>100%</b>

Fuente: SRI

A partir de los desequilibrios en la balanza comercial observados desde 2008, la caída de los precios del petróleo y la sostenibilidad de la dolarización, el ISD se concibió con fines regulatorios y no recaudatorios. La importancia del ISD para el país radica en el hecho de la imposibilidad de tener una política cambiaria y monetaria, por lo que sólo se puede hacer uso de la política fiscal para establecer regulaciones que equilibren su economía y su entorno.

## 2.5. Propuesta 5: Reducción de dos puntos del IVA (12% a 10%)<sup>21</sup>

El impuesto al valor agregado (IVA), impuesto que grava al valor añadido o agregado de los bienes y servicios en las distintas fases de producción y comercialización. Generalmente este impuesto tiene la característica de ser regresivo, es decir, que la población que acumula menor porcentaje del ingreso de la sociedad financia una mayor parte de éste. En el caso ecuatoriano la aplicación de las exenciones y reducciones de tarifa actúan como un medio para aminorar la carga de este tributo sobre los consumos básicos, haciéndolo menos regresivo en comparación a otros países de la región.

El IVA es un impuesto aplicado por la mayoría de países del mundo, actualmente la tarifa provisional por un año en Ecuador es del 14%<sup>22</sup>, el cual se encuentra por debajo del promedio de América Latina (15,1%) y del promedio de Europa (21,5%).

La propuesta de las Cámaras es reducir dos puntos porcentuales la tarifa del IVA, esto es del 12% al 10%; argumentando que una tasa alta no garantiza ingresos para el Estado y

<sup>21</sup> Para la estimación de este impacto se utilizó la información del año 2014; con el fin de eliminar el efecto de las salvaguardias.

<sup>22</sup> Vigente a partir del 1 de junio de 2016, con la vigencia de la Ley Orgánica de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana.

que a partir de la reducción de la tarifa; los precios disminuirían estimulando el ahorro y el consumo y, esto a su vez generaría una mayor demanda con lo cual la producción se incrementaría.

En este contexto, para efectos de la estimación de impacto se utilizó información disponible en las bases de datos del SRI correspondiente a la recaudación tanto por IVA interno como por IVA de importaciones<sup>23</sup>.

Al analizar el impacto de la reducción de la tarifa del IVA y, considerando que la propuesta entraría en vigencia a partir de la culminación de la Ley de Solidaridad, es decir, solamente para el segundo semestre de 2017, se dejaría de recaudar USD 427,6 millones; cifra que se reduciría a USD 417,4 millones si se elimina el beneficio de las devoluciones como lo plantea la propuesta (tabla 2.13).

**Tabla 2.13**  
Impacto al año 2017

<b>Rubro</b>	<b>Impacto anual IVA 10% (millones USD)</b>	<b>Impacto promedio mensual (millones USD)</b>
IVA de Operaciones Internas	-303,8	-29,5
IVA de Importaciones	-123,8	-11,6
IVA total	-427,6	-41,1
Devolución de IVA (2 puntos)	10,2	1,5
<b>Total del impacto</b>	<b>-417,4</b>	<b>-39,6</b>

Fuente: SRI

No obstante para el año 2018<sup>24</sup>, en el cual aplicaría la medida para todo el año, el Estado ecuatoriano dejaría de recaudar alrededor de USD 974 millones lo cual significaría en promedio aproximadamente USD 81 millones mensuales y el equivalente a más de una séptima parte de la recaudación del año 2015 (tabla 2.14).

<sup>23</sup> Se utiliza la variación promedio del año 2014, para aislar el efecto de las salvaguardias.

<sup>24</sup> Año completo que la propuesta estaría vigente.

**Tabla 2.14**  
Impacto al año 2018

<b>Rubro</b>	<b>Impacto anual IVA 10% Millones USD</b>	<b>Impacto promedio mensual Millones USD</b>
IVA de Operaciones Internas	-434,3	-36,2
IVA de Importaciones	-569,4	-47,4
IVA total	-1.003,7	-83,6
Devolución de IVA	29,7	2,5
<b>Total del impacto</b>	<b>-974,0</b>	<b>-81,1</b>

Fuente: SRI

La expectativa por la reducción de la tarifa en el corto plazo podría incentivar la demanda produciendo una aparente mejora económica. Sin embargo, la reducción de tarifa no necesariamente se traduciría en una reducción de precios y el consecutivo aumento de la demanda, sino más bien podría generar un margen de ganancia más amplio para los empresarios y, no un ahorro para el consumidor final. Es conocido que los precios son rígidos a la baja.

La importancia del IVA para el Ecuador radica en que representa uno de los ingresos fiscales más importantes, del cual dependen los recursos destinados para la prestación de bienes y servicios públicos como la educación, salud, seguridad, justicia, obras públicas, apoyo social entre otros. Una reducción en la recaudación por este impuesto traería implicaciones graves a la provisión de estos bienes y servicios. Como se citó anteriormente, la tarifa del IVA en Ecuador no es alta como afirman las Cámaras, pues a nivel regional se encuentra por debajo del promedio (15,1%) y, es mucho menor que el de los países desarrollados.

Si bien es cierto que como parte de una política fiscal expansiva, la reducción de impuestos en la teoría implicaría un aumento de la renta disponible de las personas y su consecutivo aumento del consumo e inversión (Krugman, 2007); en la práctica esto no se garantiza ya que los márgenes producidos por el diferencial de tasas puede ser absorbido en todo o parte por los mismos empresarios. Además para que se incremente la demanda de bienes no únicamente influye la reducción de los precios, sino también otros factores como las elasticidades de los productos y la existencia de bienes sustitutos, si los productos son necesarios o de lujo y de cuánto tiempo haya pasado desde que se produjo la variación en el precio (Krugman, 2008).

En conclusión, al hacer el balance de los impactos se encuentran los siguientes resultados aplicando el régimen de aquí a 5 años:

## Sacrificio fiscal por las propuestas de Consenso Ecuador

<b>Propuesta</b>	<b>Impacto recaudatorio (millones USD)</b>
1. Renta empresas – tarifa plana <sup>1</sup>	-787
2. Renta personas tarifa plana <sup>2</sup>	351
3. IVA 10%	-974
4. Eliminación del anticipo	-241
5. Eliminación ISD	-685
<b>Total</b>	<b>-2.336</b>

**Fuente:** SRI

<sup>1y2</sup> Reducción de tarifa al 15% más eliminación de beneficios.

### PARTE III. CONCLUSIONES

El presente informe busca transparentar algunas de las propuestas en materia tributaria que se han realizado en esta época de campaña electoral. Para lo cual se han presentado dos secciones. La primera discute los postulados teóricos sobre los cuales se asienta la justificación del por qué, según ellos, reducir impuestos trae prosperidad, crecimiento y empleo. Con suficiente evidencia se puede observar que los argumentos padecen de debilidades técnicas y dejan a la luz el carácter ideológico más que técnico. No hay evidencia clara que indique que reducir impuestos trae la prosperidad, en cambio si se puede observar que los países que más impuestos tienen son aquellos que mayores niveles de bienestar social han construido para sus ciudadanos.

En segundo lugar el informe mostró las cifras concretas de las propuestas realizadas por Guillermo Lasso y Consenso Ecuador. En especial se alerta el carácter regresivo de la mayoría de ellas. La que más llama la atención por su flagrante violación al principio constitucional de progresividad, es la del impuesto a la renta. Las simulaciones demuestran que la propuesta de Consenso Ecuador estaría provocando que se traslade la carga del impuesto desde los ricos hacia las clases media y pobres. Es decir, a muy pocos individuos de ingresos altos se reduciría su contribución, mientras que una gran cantidad de personas de estratos medios tendrían que tributar mucho más que antes y, en otros casos, personas que hoy no tributan comenzarían a pagar con la propuesta de las cámaras empresariales.

## REFERENCIAS

Alarcón, M., (2009), *Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo*. Cuadernos de Formación. Colaboración 13/09. Volumen 8, Instituto de Estudios Fiscales.

Álvarez, S.; Prieto Rodríguez, J. (2003). *Tributación de la Familia y la Equidad Horizontal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas. Una Aplicación a las Reformas de 1999 y 2003*.

Banco Central del Ecuador (BCE) 2009. Boletín Anuario No 31. Quito: BCE.

Banco Central del Ecuador (BCE) (2016). *Información Económica*. Disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/788> [Consulta: 20 de septiembre de 2016]

Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) Revenue Statistics. Disponible en <http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata/revenue-statistics.html> [Consulta: 20 de septiembre de 2016]

Chiliquinga, D.; Carrasco, C.; Ramírez, J. (2012). *Historia de la Tributación en el Ecuador: cambios sociales y organizacionales*. En Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir: La equidad como soporte del pacto fiscal (158-215). Servicio de Rentas Internas (SRI).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016) *CEPALSTAT –Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Disponible en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e) [Consulta: 24 de septiembre de 2016].

Cornia, G.; Gómez, J.; Martorano, B. (2011). *A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality: Latin America during the last decade*. En UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Working Paper No. 2011/70.

Ecuador. Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador. Tercer Suplemento del Registro Oficial, 29 de diciembre de 2007.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016) *IMF Data*. Disponible en <http://www.imf.org/en/Data> [Consulta: 23 de septiembre de 2016]

Gómez, J. (2006). *Cohesión social, equidad y tributación: análisis y perspectivas para América Latina*. En Serie Políticas Sociales, N° 127. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Santiago de Chile.

Hanson, A. (2012). *Three Simple Reasons Why We Need Progressive Tax Rates*. MIC. <https://mic.com/articles/3150/three-simple-reasons-why-we-need-progressive-tax-rates>

Jimenez, J.P.; Podestá A. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 77

Klemm, A.; Van Parys, S. (2009). *Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives*.

Krugman, P. (2007). *Introducción a la economía: Macroeconomía*. Editorial Reverte. Barcelona-España

Krugman P. (2008). *Fundamentos de Economía*. Editorial Reverte. Barcelona - España

Morán, D.; Pecho, M. (2016). *La Tributación en América Latina en los últimos cincuenta años*. En Cincuenta años en el quehacer tributario de América Latina. Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) (Libro aún no publicado).

Oliva N. (2008). *La incidencia de la política fiscal. El caso del impuesto al valor agregado*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2016) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016. Disponible en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016\\_rev\\_lat\\_car-2016-en-fr#page45](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page45) [Consulta: 20 de septiembre de 2016]

Perú. El Impuesto sobre la Renta <http://www.deperu.com/abc/impuestos/278/el-impuesto-a-la-renta>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Reportes de desarrollo humano: El Índice de Desarrollo Humano (IDH)*. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh> [Consulta: 27 de septiembre de 2016]

Roca, J. (2010). *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Documento de debate # IDB-DP-136.

Samuelson, P.; Nordhaus, W. (1996). *Macroeconomía*. 15ta ed. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España S.A. Dirección Nacional de Ingresos República de Nicaragua, <http://www.dgi.gob.ni>

Sistema Tributario Peruano <http://www.ayudaproyecto.com/legaltrib/sistrib.htm>

Stiglitz, J. ; Vieira, L.; Hatwich, F.; Arévalo, V.; Andino, M.; Grijalva, J.; Piñeiro, A. (2000). *Economics of the public sector*. ISNAR, La Haya (Países Bajos). IICA, San José (Costa Rica).

Thoma, M. (2013). *Why Tax Rates Should be Progressive*. Economist's View. <http://economistsview.typepad.com/economistsview/2013/02/why-tax-rates-should-be-progressive.html>