

Nicolás Oliva

Impactos de las reformas tributaria y energética



Diálogo para la paz



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Cofinanciado por
la Unión Europea



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



2024



Índice

Antecedentes y descripción del problema

Situación actual

Sistema fiscal estanco

Régimen fiscal desvinculado del régimen monetario y de desarrollo

Régimen monetario y fiscal desvinculados

Régimen fiscal no está acorde al régimen de desarrollo

Régimen tributario “esquizofrénico”

Contexto: Sistema tributario en una crisis de legitimidad

Reformas tributarias 2021-2024

Reforma del Sistema eléctrico

Debate normativo

Mecanismo para la participación del sector privado

Mecanismos financieros para aumentar la eficiencia energética

Consecuencias económicas

Reforma a los combustibles fósiles

Recomendaciones de política: hacia una reforma necesaria, no urgente

Bloque I. Suficiencia recaudatoria: ensanchando las bases de tributación

Reformular principios constitucionales

Bloque 2. Financiamiento fiscal de doble dimensión: tributación que cierre al mismo tiempo el déficit fiscal y el déficit externo de divisas

Bloque 3. Subsidios dentro y fuera del presupuesto

Bloque 4. ¿IVA o impuestos patrimoniales?

Bloque 5. Nuevas reglas fiscales heterodoxas

Balance fiscal de la potencial reforma

Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexos



Índice de gráficos

Gráfico 1. Diagrama de las principales fuentes de ingresos del Sector Público No Financiero

Gráfico 2. Formación Bruta de Capital fijo (FBKF), crecimiento del PIB, deuda pública y balance primario (% del PIB y millones de USD) 1995-2022

Gráfico 3. Tarifas de Electricidad (US\$/MwH)

Índice de tablas

Tabla 1. Resumen de las principales reformas tributarias 2021-2024

Tabla 2. Monto de los subsidios según la proforma presupuestaria de 2024 (millones de USD)

Tabla 3. Bloques de una reforma fiscal para Ecuador

Tabla 4. Resumen de las propuestas fiscales (valores en términos anuales)

Tabla 5. Mapeo de actores y potenciales conflictos

Anexo 1. Cambios más importantes de la Ley Orgánica de Eficiencia Energética aprobada en enero de 2024

Anexo 2. Definición de subsidios por diferentes organismos internacionales

Impactos de las reformas tributaria y energética

*Nicolás Oliva**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

nicolasolivap@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-3751-7785>

Antecedentes y descripción del problema

Ecuador vive una crisis fiscal de profundas consecuencias, no solo por el descalce financiero que enfrenta el presupuesto de la nación, sino también porque todas las respuestas que surgen desde las instancias públicas son insuficientes, coyunturales y no responden a una mirada de largo plazo. En definitiva, cada reforma termina agravando aún más la situación. El país vive una crisis de las ideas.

El presente documento busca construir un marco de debate sobre la reforma tributaria y energética en Ecuador. Este marco tiene dos características: 1) Propone una discusión programática que intenta distanciarse de la mirada cortoplacista dominante. 2) Abandonar el análisis fraccionado de la situación fiscal: dejar atrás el parcelamiento de los diversos problemas del sistema fiscal como si fuesen contextos desconectados entre sí. Por el contrario, se busca un debate integrador del tema fiscal: lo tributario, subsidios, apoyo al agro, incentivos tributarios, energía, grandes sectores ganadores, enanismo fiscal, etc.

Al menos desde 2016, cada año el gobierno en funciones declara una crisis fiscal irresoluble que demanda medidas urgentes en materia tributaria. En casi todos los casos, las medidas fueron parches que solventaban en parte la situación del año en curso, pero sin dar una respuesta definitiva al problema en el mediano plazo. A

* Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona. Se desempeñó como investigador económico en el Centro de Estudios Fiscales de la administración tributaria ecuatoriana durante diez años, donde se centró en el diseño y evaluación de políticas económicas. En los últimos seis años, ha trabajado como consultor para diversos organismos internacionales, enfocándose en la política fiscal y su relación con las políticas ambientales. Además, ha colaborado como consultor en datos y encuestas para varios gobiernos de América Latina.

tal punto que desde 2023, a la fecha, se han realizado tres reformas tributarias en seis meses. La otra característica concomitante a estas reformas “urgentes” es haber eclipsado el debate público alrededor de tributos específicos y, por ende, haber abandonado verdaderas urgencias en sectores claves como la salud, la economía familiar campesina o el sector de seguridad.

Esto hace pensar que no existe únicamente una crisis fiscal, existe una crisis de la política fiscal y de las fuerzas políticas para dotar de cordura y certidumbre al modelo económico mediante un pacto fiscal de largo alcance.

Este documento discute el régimen fiscal aprovechando las recientes reformas tributarias y energéticas. Su objetivo es iniciar una discusión amplia sobre el tema, sin enfocarse únicamente en proponer cambios específicos en impuestos. El documento busca resaltar tres ideas fundamentales:

- Soluciones aisladas (como aumentos en el IVA, incentivos o recortar subsidios) no resolverán por sí solas la crisis fiscal que vive Ecuador. Experiencias pasadas han demostrado que reformas similares no han solucionado los problemas sustantivos. La verdadera solución radica en pensar y actuar de manera diferente.
- Retrasar las reformas estructurales que buscan mejorar la suficiencia fiscal solo aumenta la presión sobre el sistema en su totalidad y traslada la crisis a otras áreas. Por ejemplo, las crisis de combustibles en 2019 y 2022 fueron consecuencias de problemas fiscales no resueltos del pasado.
- Es necesario una reforma integral en bloques, en lugar de centrarse únicamente en impuestos específicos. Esta aproximación permitiría abordar el problema con una perspectiva integral y facilitaría el consenso entre las fuerzas políticas. Si bien los impuestos dentro de cada bloque están sujetos a debate, los bloques (conceptos) en sí mismos no deberían estarlo.

Este documento se enmarca en procesos de diálogos, pactos y acuerdos para un nuevo momento nacional. En ese proceso, el primer paso consiste en una discusión de los grandes bloques del sistema fiscal que necesitan ser reformados y sobre estos bloques establecer mesas específicas. En cada mesa de cada bloque tiene sentido entrar a discutir impuesto por impuesto, tasa por tasa o subsidio por subsidio. En cambio, si se aborda la propuesta de diálogos como un “todo” se corre el riesgo de volver hacer coyuntural la reforma fiscal.

Este documento busca abrir un proceso de diálogo con amplios sectores de la sociedad con una diversidad de intereses y afectaciones en el campo de la política fiscal. Para ello abre el debate sobre cinco grandes bloques de reforma.



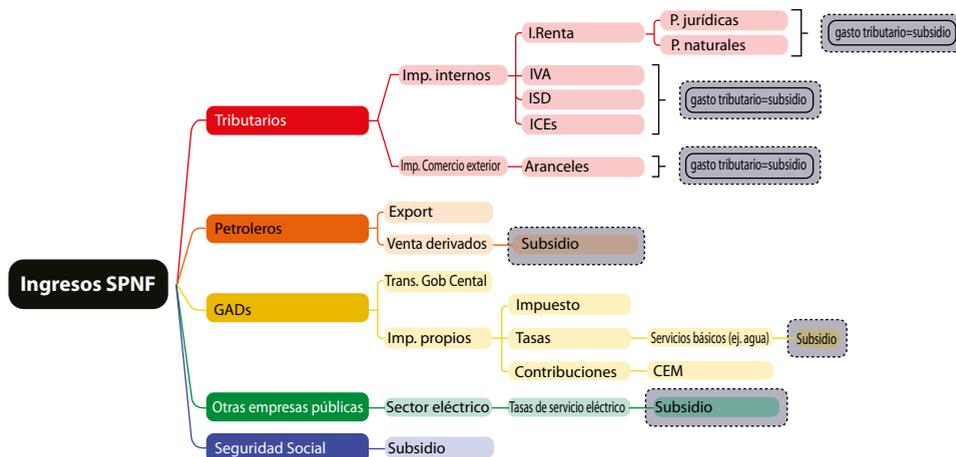
Situación actual

Sistema fiscal estanco

Los ingresos del sector público no financiero (SPNF) incluyen una diversidad de impuestos, tasas y contribuciones que recaen en las personas y las empresas (ej. el impuesto a la renta de personas naturales). En ese contexto, sería un error mirar a la crisis fiscal que vive el país como si fuese una crisis o una tensión por el IVA, los subsidios o la reforma energética de forma aislada; lo cierto es que el sistema fiscal, como un todo, está en crisis en la medida que la dilatación de una medida en un subsector lo único que hace es abrir una tensión en otro subsector del mismo SPNF. El diagrama siguiente esquematiza las principales fuentes de ingresos que repercuten en ingresos para el SPNF y a la vez en un menor o mayor ingreso disponible para empresas y ciudadanos.

Gráfico 1

Diagrama de las principales fuentes de ingresos del Sector Público No Financiero



Nota. Banco Central del Ecuador.

Un enfoque integral de la tributación (impuestos, tasas y contribuciones) concibe a este mapa como un sistema interconectado, donde toda acción en un sector tendrá una reacción en otro sector del mismo SPNF. Sin embargo, las reformas siguen abordando al sistema fiscal como silos, sin mirar estas interconexiones. Por ejemplo, se plantea subir la tarifa del IVA o del precio de los combustibles sin tomar en cuenta otros subsidios como las rebajas arancelarias a los importadores. O en su defecto, se

plantean más exoneraciones de impuestos sin haber evaluado los incentivos concedidos en años anteriores. Esto hace que la política tributaria esté a merced de la coyuntura.

Se han identificado tres ventajas de abordar de forma integral una reforma fiscal:

- *Solucionará el problema, no lo trasladará a otro lugar del mismo SPNF como ha venido ocurriendo.* Previene al país de seguir con la tendencia actual de reformas bianuales.

Una tensión fiscal no resuelta no desaparece solo por ignorarla, se traslada a otro lugar del mismo SPNF. Por ejemplo, la larga crisis fiscal del gobierno central, producto de la caída del precio del petróleo desde 2015 nunca desapareció, solo agudizó la iliquidez de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esto a su vez sigue ejerciendo una presión cada vez mayor para que las tasas de servicios se incrementen en los gobiernos locales para garantizar los niveles del servicio. Es decir, la subida del pasaje de transporte público es la consecuencia de una crisis no resuelta en el sistema. Los paros indígenas de 2019 y 2022 son fruto de esas tensiones fiscales no resueltas.

De la misma manera la menor capacidad de Estado por cobrar más impuestos a los sectores importadores vía una difusa gestión de los tributos al comercio exterior, directa o indirectamente presiona las cuentas fiscales en los GAD municipales y obligan a los GAD como Quito o Guayaquil a emprender un modelo fiscal cada vez más dependiente de tasas o concesiones viales. Lo mismo ocurre con el subsidio a los combustibles: el aplazamiento de una focalización del subsidio y una dilación de las mesas de diálogo sobre el subsidio a las gasolinas terminó por provocar una presión sobre el incremento del Impuesto al Valor Agregado, IVA.

- *La política responderá a los intereses de las mayorías*

Las tensiones no resueltas, terminan siendo aprovechadas por los grupos de presión. Cuando las tensiones fiscales no son gestionadas desde la integralidad, estas se agrupan o encarnan los intereses de los grupos que más poder tengan para imponer sus intereses. Por ejemplo, haber dilatado la discusión de la reforma a los combustibles posterior a los paros de 2019 y 2022, no benefició a los movimientos sociales; todo lo contrario, enfrió y dilató la discusión de las reformas. Al final esta dilatación terminará por detonar una nueva posible crisis de los combustibles o que las reformas se hagan a espaldas de la mayoría de ciudadanos.

Cuando las reformas se multiplican, con ellas se multiplican los espacios de lobby y de presión para incluir nuevos beneficios y exoneraciones. En un sistema tan caótico de reformas anuales o semestrales, lo que ocurre es que los grupos de poder están permanentemente presionando para una nueva reforma. Al final, el arreglo institucional entra en un círculo vicioso.

- *La integralidad previene que la reforma sea insuficiente*

Cuando una reforma se discute como parcelas, lo que termina aprobándose son medidas insuficientes. En el caso del IVA al 15 %, todo indica que no solucionará la crisis fiscal y vuelve a ser paños fríos para una crisis de graves consecuencias para el funcionamiento del Estado. Además, una reforma integral previene el actual bicefalismo del sistema tributario, donde por un lado se buscan desesperadamente nuevos gravámenes y por otro se entregan incentivos (subsidios tributarios) a grupos de presión. Al final del día, la reforma se aprueba, el SRI gestiona la reforma y el balance recaudatorio de la reforma termina siendo menor al esperado. Esto genera todo el escenario para que una futura reforma vea la luz el próximo año.

Régimen fiscal desvinculado del régimen monetario y de desarrollo

La reforma fiscal integral además de articular de forma holística a todos los contribuyentes —fuentes de ingresos— del SPNF, debe armonizarse con dos marcos estructurales: El régimen monetario y el régimen de desarrollo.

Régimen monetario y fiscal desvinculados

En la práctica hay un doble déficit: el déficit fiscal y un déficit de la cuenta corriente. Con moneda propia o en dolarización se debe preservar un delicado equilibrio entre las reservas internacionales y la liquidez doméstica, precautelando que el déficit de divisas que se genera en la cuenta corriente no continúe siendo financiado vía deuda externa y/o a la pérdida de reservas internacionales. El hecho de estar dolarizados no significa que el déficit externo sea igual que el déficit fiscal.

Por más que se alcance el equilibrio fiscal, eso no garantiza, necesariamente, que se pueda financiar una cuenta corriente deficitaria con el exterior. Tener dólares domésticos no significa que se cuente con las divisas necesarias en las reservas internacionales para hacer frente a los pagos al exterior como importaciones, pago de deuda externa o incluso retiros en billetes en la banca doméstica.

Tomando en cuenta este hecho, esto implica que el régimen de tributación en todo SPNF podría incidir de dos formas en el balance de los pagos al exterior:

- Desincentivando aquellas dinámicas económicas que sacan más dólares de los que ingresan desde el exterior (ej. importación de vehículos).
- Reducir la presión sobre el endeudamiento externo para pagar la cuenta corriente y el déficit fiscal.

Régimen fiscal no está acorde al régimen de desarrollo

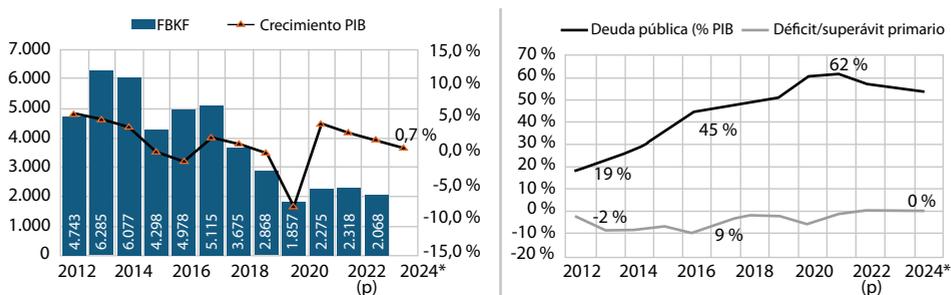
En 2008 se aprobó una Constitución que define un rol protagónico del Estado en el régimen de desarrollo. Según las estimaciones de Fondo Monetario Internacional, FMI, el gasto público pasó de 21 % a 47 % del PIB entre 2006 y 2013. Entre 2014 y 2022 el gasto ha convergido hacia el 39 % del PIB mostrando ya las tensiones que existen por sostener ese nivel presupuestario.

A su vez la carta constitucional (art. 300) manda a establecer un sistema tributario con “suficiencia recaudatoria” para financiar el modelo de desarrollo. La suficiencia del sistema fiscal desde 2008 aumentó, pero no pudo sostener el nivel de inversión pública. En 2013 se comenzó a notar un descalce considerable en el balance del Estado. La decisión política fue continuar un régimen de desarrollo expansivo, pero sin un sistema tributario que lograra cubrir esa velocidad de inversión. Se había roto el principio de suficiencia.

Ante déficits presupuestarios recurrentes, la deuda pública comenzó a incrementarse considerablemente (gráfico 1). Sin embargo, entre 2012 y 2016 la deuda que contrajo el gobierno tuvo un importante componente de deuda interna con el Banco Central y se localizó en Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF). Esto dotaba de un alto grado de sostenibilidad y conservaba la soberanía para el diseño de la política pública. Adicionalmente, el régimen de desarrollo buscó garantizar una nueva senda de crecimiento económico acorde a la escasez estructural de divisas, fruto de un modelo primario exportador y dependiente de combustibles importados (demanda alta de divisas). Para ello se apostó por una nueva refinería y construcción de hidroeléctricas. No todo se logró y hasta se puede señalar que la apuesta fue arriesgada en un contexto en que la condición habilitante para esta apuesta eran los altos precios del petróleo.

Gráfico 2

Formación Bruta de Capital fijo (FBKF), crecimiento del PIB, deuda pública y balance primario (% del PIB y millones de USD) 1995-2022



*Cifras proyectadas por el Banco Mundial o FMI.

Nota. FMI, BCE, BM. Elaborado por el autor.

Sin precios altos de petróleo el modelo de desarrollo de Correa no era viable, al menos no a la velocidad que se diseñó. En este sentido, redimensionar la senda de desarrollo implementada hasta 2017 era (y es) un debate necesario. Lamentablemente los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso suprimieron el modelo sin una evaluación objetiva de sus avances y sus límites; simplemente se eliminó cualquier proyecto nacional al calor de la disputa política destructiva que vive el país.

Entre 2017 y 2023 la deuda externa más que se duplicó y la FBKF se redujo. Las condiciones se han deteriorado, la institucionalidad pública ha experimentado serios retrocesos y difícilmente se podría hablar de desarrollo en este periodo.

Entre 2017 y 2022, además de reducir el tamaño del Estado, se siguió contrayendo deuda, pero con la diferencia de que esta vez la deuda era contraída con el exterior. Este nuevo patrón de deuda y de liberalización del sector externo desde 2017 a la postre ocasiona que el sector público financie vía deuda externa las importaciones de grupos empresariales y el consumo suntuario privado, sin dinamizar el crecimiento (bajos multiplicadores). Para el 2025 y 2026 el país debe pagar por concepto de deuda externa alrededor de 8500 millones de dólares. Finalmente, sin inversión pública ni privada, el crecimiento se estancó. Para 2024, el Banco Mundial proyecta un crecimiento tan solo del PIB de 0.7 %, haciendo aún más insostenible la deuda pública y un modelo de desarrollo.

Ecuador vive un espiral de deuda externa, menor inversión, menores salarios, menor crecimiento, menos recaudos y aún más recortes. Daniel Noboa ha continuado las negociaciones con el FMI por una nueva dosis de deuda externa que su único propósito es el repago de la misma deuda antes contratada.

Régimen tributario "esquizofrénico"

Contexto: Sistema tributario en una crisis de legitimidad

En últimos dos años Ecuador ha vivido cuatro reformas tributarias, de las cuales tres de ellas se han enviado en los últimos seis meses. La última fue aprobada en febrero de 2024 mientras no terminaba de implementarse la reforma de diciembre de 2023 ni tampoco se terminan de aplicar los cambios de aquella de junio de 2023 que, valga decirlo, esta última revirtió algunos de los cambios implementados en diciembre de 2021.

Desde 2007 se ha reformado el sistema tributario interno al menos 25 veces. Sin intención de caer en la maniquea afirmación de la "violación a la seguridad jurídica", sí podemos afirmar que ningún régimen económico y social funciona correctamente con este nivel de incertidumbre en su marco legal. Algunos hechos que sustentan esta afirmación:

- En los últimos 17 años, cada año se ha discutido al menos una reforma tributaria.
- Todas las reformas desde el 2008 han sido aprobadas mediante la figura constitucional de "urgencia en materia económica" (art. 140) que obliga a la Asamblea

Nacional a tramitar el proyecto de ley en el lapso de 30 días y, en caso de que la Asamblea no logre un acuerdo con el ejecutivo para evitar el veto presidencial, el proyecto se convertirá en decreto-ley.

- Desde 2010, que se aprobó el Código de la Producción Comercio e Inversiones COPCI, todas las reformas han incluido un paquete de rebajas fiscales con el fin de estimular la inversión o favorecer a grupos específicos mediante exenciones o deducciones fiscales (bicefalismo fiscal).
- Cada año un nuevo paquete de incentivos ha sido aprobado sin que se hayan evaluado la efectividad del paquete anterior. En muchas ocasiones ni siquiera se reforma la Ley de Régimen Tributario Interno, sino que se incluyen beneficios e incentivos tributarios en cualquier ley sectorial.
- Al año 2020 en el impuesto a la renta existían al menos 54 rebajas fiscales (35 exenciones y 19 deducciones) que buscaban incentivar o beneficiar materias o contribuyentes específicos.
- Además del régimen general de tributación, se han creado tres regímenes de tributación para pequeños contribuyentes. En 2007 se crea el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) para pequeños contribuyentes. Ante los problemas estructurales y la poca efectividad del RISE para incluir al sistema a grandes segmentos de trabajo informal, en 2018 se crea el Régimen Impositivos para Microempresas. Este régimen fracasó tan pronto vio la luz pues nunca pudo delimitar correctamente a los contribuyentes que serían parte del mismo. En 2021, se fusiona el RISE y el Régimen Impositivo de Microempresas en el denominado Régimen especial de impuesto a la renta para emprendedores y negocios populares” (RIMPE).
- En 2014 se crea la figura de “impuesto a la renta único (IRU)” para el banano, que vino a reemplazar la tributación en base con la renta socavando así el principio de generalidad y regresando al sistema de impuestos a principios del siglo XX que eran impuestos sobre el ingreso. El IRU comenzó siendo un impuesto al banano y en la actualidad es aplicado por una serie amplias de actividades agropecuarias. Podríamos decir que es un régimen para sector agropecuario, igual que ocurrió hace más de 50 años cuando el sistema tributario cobraba impuestos según la profesión o el gremio empresarial al que pertenecía (régimen cedular).
- La aplicación reiterada de “impuestos temporales”. Desde el terremoto de 2016 y la reforma tributaria que lo motivó, el sistema político comenzó a usar la figura de “temporal” como una solución política a la resistencia de la sociedad a una nueva reforma fiscal y a la fragmentación política que vive hoy el sistema político. Esto, abonó a la ya miope mirada del sistema de impuestos pues el gobierno comenzó a resolver los problemas del año corriente sin pensar, si quiera, en el bienio o el período presidencial.



- Se eliminan y se crea la misma figura tributaria de acuerdo con el gobernante de turno. En 2018 con consulta popular se eliminó la Ley de Plusvalía que gravaba la ganancia extraordinaria en las compra y venta de bienes inmuebles. Luego en 2021, con una figura similar se volvería a gravarla con una transitoria de aplicación desde el año 2027. Sin embargo, en la reforma de diciembre de 2023 se incluyó que la venta ocasional de bienes inmuebles de ciertas características sea parte la renta gravada del impuesto a la renta, que valga de decir, ya está siendo gravada en el régimen fiscal subnacional con lo cual se estaría gravando dos veces la misma materia.
- Discrecionalidad de la tarifa. Se crean rangos de tarifas como un atajo para que el gobierno de turno tenga margen de maniobra y defina la tarifa sin pasar por la Asamblea. Unas de los principios del sistema tributario es la certidumbre y para ello se requiere que la tarifa del impuesto esté estipulada en la ley y no exista discrecionalidad. Desde 2018 con la reforma al ISD se ha dado la potestad al presidente de la república de mover la tarifa. La reforma de 2022 permite al presidente de la república mover las tarifas del ICE mediante Decreto, y con la última reforma de febrero de 2024 el ejecutivo tiene la potestad de modificar la tarifa base del IVA (13 %) hasta el 15 % solo con un dictamen favorable del ministro de Finanzas.
- No existe una sola reforma profunda al régimen aduanero.

Reformas tributarias 2021-2024

Los últimos dos años han sido de especial interés por lo caótico que ha sido el sistema político y la profundización de la crisis económica y del Estado. En este escenario el Gobierno de Lasso comenzó su mandato con una reforma en diciembre de 2021 en la cual tenía una impronta más asociada a la doctrina del FMI. En junio de 2023, ya con la gobernabilidad gestada por decretos, Lasso aprueba una reforma que reduce los efectos sobre el impuesto a la renta de personas naturales y más incentivos. Finalmente, las dos últimas reformas, en menos de tres meses, muestran que la deriva del sistema tributario es crónica. El IVA, un impuesto que es troncal en los sistemas de tributarios, tiene un serio grado de discrecionalidad al darle al presidente la potestad de variar su tarifa entre el 13 y 15 %. De hecho, Daniel Noboa decretó la subida del IVA al 15 % desde el 1 de abril de 2024.¹

En la siguiente tabla se muestran los principales cambios tributarios de las últimas cuatro reformas (2021-2024).

1 <https://bit.ly/3AUDkfw>



Tabla 1

Resumen de las principales reformas tributarias 2021-2024

Fecha de la Reforma	Impuesto/incentivo que trata la reforma	Descripción de la reforma
	RIMPE	Creación de régimen: Se acogerán a este régimen: a) Emprendedores: personas naturales y jurídicas con ingresos brutos anuales de hasta USD 300 000 (al 31 de diciembre del año anterior). b) Negocios populares: personas naturales con ingresos brutos anuales de hasta USD 20 000 (al 31 de diciembre del año anterior).
	Impuesto a la renta personas naturales	La enajenación ocasional de inmuebles estará exenta solo cuando se trate de inmuebles destinados para la vivienda (incluidos sus accesorios) y que no esté relacionada con el giro del negocio (con una Transitoria de cinco años).
	Impuesto a la renta personas naturales	Antes, los rendimientos y beneficios por depósitos a plazo fijo e inversiones en renta fija eran exentos si se emitían a un plazo de 360 días. La reforma redujo el plazo de la exención solo a 180 días.
	Impuesto a la renta personas naturales	Se modificó la tabla de impuesto a la renta y la forma de aplicar gastos personales tanto en la forma, los montos y los límites.
	Incentivo a construcción sustentable en el IR	Deducción adicional del 100 % en la depreciación y amortización de maquinarias, equipos y tecnologías de construcción sustentable. Límite: 5 % de los ingresos totales.
dic-21	Incentivo a deportistas en el IR	Deducción adicional 150 % –Costos y gastos por promoción y publicidad a favor de deportistas. Antes era solo 100 % adicional.
	Incentivo estudiantes en el IR	Deducción adicional 150 % –Becas a estudiantes de bajos recursos. Antes era solo del 100 % adicional.
	Incentivo entidades educativas en el IR	Deducción adicional 150 % –Auspicios y patrocinios a entidades educativas de nivel básico y bachillerato. Antes no existía.
	Incentivos desnutrición infantil en el IR	Deducción adicional 150 % –Patrocinio para erradicar la desnutrición infantil y atención de madres gestantes. Antes no existía.
	Incentivo a eventos artísticos y culturales en el IR	Antes se hablaba de deducción de hasta el 150 % en total en gastos de organización y patrocinio de eventos artísticos y culturales. La reforma estableció una deducción adicional de 150 % para eventos artísticos, culturales y de producción y patrocinio de obras cinematográficas.
	Incentivo fomento de las artes en el IR	Hasta 2021 ya existía una deducibilidad de los aportes privados para el fomento a las artes y la innovación en cultura (1 % de los ingresos). La reforma modificó y amplió la deducción al 150 %.
	Incentivo programas ambientales en el IR	Deducción adicional del 100 % por las donaciones, inversiones y/o patrocinios a favor de programas, fondos y proyectos de prevención, protección, conservación, bioemprendimientos, restauración y reparación ambiental debidamente calificados por la Autoridad Ambiental.
jun-23	Impuesto a la renta personas naturales	Se modifica la tabla progresiva de impuesto a la renta para personas naturales. Si bien mantiene la tarifa mínima y máxima (5-37 %) se modifica los valores al interior, reduciendo el pago global.
	Reforma a los Gasto Personales IR	Aumenta la capacidad de deducción de los gastos personales: creció de 5000 a 15 000 la capacidad de deducción y ahora dependerá de las cargas familiares. Se incluye el gasto para el cuidado de mascotas y además se vuelve a incorporar el gasto de enfermedades catastróficas (un error de la ley de 2021).



Fecha de la Reforma	Impuesto/incentivo que trata la reforma	Descripción de la reforma
	Negocios Populares	Tarifa diferenciada. Se estableció que aquellos negocios populares con ingresos menores a USD 2500 anuales no pagarán. Y aquellos contribuyentes con ventas entre 2500 y 20 000, pagarán entre 5 y 60 USD. Este cambio responde a un dictamen de la Corte Constitucional que declaró como inconstitucional el impuesto de 60 USD al no ser progresivo.
	Negocios Populares	Los Negocios Populares están exentos del IVA.
	Régimen especial de renta para pronósticos deportivos	Impuesto Único de 15 % mensual sobre los ingresos que reciben los operadores de las plataformas de pronósticos deportivos o apuestas en línea localizadas en Ecuador.
	IVA a espectáculos públicos	Grava con una tarifa de 12 % de Impuesto al Valor Agregado (IVA).
	Reserva de la Información	Se modifica el artículo 99 del Código Tributario.
	Amnistía para intereses y multas	Aquellos contribuyentes que paguen sus deudas (Capital) reciben 100 % de condonación de multas e intereses.
dic-23	Incentivo de empleo joven en el IR	Tendrá una deducción adicional de 50 % en el impuesto a la renta respecto del gasto de salarios sobre los que se haya aportado a la seguridad social. Será del 75 % adicional en tres casos: a) para sectores de construcción y agricultura. b) Cuando los jóvenes graduados o egresados de universidades públicas e institutos superiores técnicos. c) personas con penas privativa de la libertad mayor a 1 año.
	Autorretención a grandes contribuyentes en el IR	No implica nuevos recursos ni aumento de la carga tributaria para este segmento, solo adelanta el pago del tributo.
	Devolución IVA – constructores	Los contribuyentes que hayan pagado IVA en las adquisiciones locales o importaciones de bienes y servicios para la construcción de proyectos inmobiliarios tienen derecho a que ese impuesto les sea reintegrado en su totalidad.
	Nuevos conceptos de gastos personales	Se incluye como concepto para la deducción de gastos personales dos elementos: a) Remuneración de personas de hasta un salario básico que busca permitir la deducción del pago de servicios que contrata el hogar como el trabajo doméstico, servicios de jardinería, etc.
feb-24	Incremento de la tarifa del IVA entre 13 y 15%	Se ha subido la tarifa al 13 % con la posibilidad de que el presidente de la república la eleve hasta el 15 % con dictamen del ministro de finanzas.
	Alza de la tarifa de ISD	Pasa de 3.5 % a 5 %. El presidente podrá reducirla de manera general o de forma específica a ciertos sectores.
	Contribución temporal a las utilidades de las empresas	Una sobretasa de 3.25 % de las utilidades.
	Contribución temporal de la banca	Una contribución temporal de entre 5 % y 25 % sobre las utilidades de la banca y las cooperativas.
	Reducción del IVA a constructores	La tarifa del IVA que pagarán los constructores en sus insumos será del 5 %.

Nota. Elaborado por el autor.

Se han registrado, como se evidencia en la tabla anterior, al menos 30 grandes cambios en las reformas de los últimos dos años, y 19 de ellos en las reformas de los últimos meses. También se han detectado algunos patrones comunes en estas últimas reformas, a saber:

- I. Sigue la tendencia de crear incentivos y a la vez tributos “parches” para solventar la situación del año. Un bicefalismo en la política tributaria.
- II. Por medio de incentivos, se ha buscado entregar al sector privado responsabilidades que le corresponden al Estado, por ejemplo:
 - Reducir desnutrición infantil (se creó el incentivo de desnutrición).
 - Educación (incentivos a educación).
 - Fomento a las artes, deporte (incentivos temas artísticos y deportivos).
- III. Los incentivos siguen dependiendo del poder del gremio: por ejemplo, el gremio de la construcción termina imponiendo una agenda con rebajas de IVA, devolución de IVA, deducciones adicionales por construcción sustentable, etc.
- IV. Se crean contribuciones temporales que termina siendo permanentes.
- V. Todas las reformas propuestas, de una u otra forma, ya han sido propuestas antes, como las deducciones adicionales o la exoneración de tributos.

Una novedad que vuelve a abrir a la destrucción del sistema fiscal es la creación de una tercera tarifa al Impuesto al Valor Agregado (IVA) (del 5 %) para los insumos de la construcción y la devolución completa por el IVA pagado a la construcción de proyectos inmobiliarios. Hoy es la construcción, ¿mañana qué otro sector con poder podrá pedir una tarifa diferenciada y devoluciones? Esta nueva reforma a la carta lo único que logra es que la norma sea aprovechada para la elusión y presiona para que otros grupos de presión busquen beneficios similares a los ya concedidos.

Reforma del Sistema eléctrico

Debate normativo

Ecuador fue en su momento uno de los países de la región que más inversión tuvo en el sector eléctrico lo que le permitió alcanzar un superávit energético y exportar electricidad a Colombia. No obstante, en tan solo seis años de crisis fiscal y desmantelamiento de las estructuras de planificación y coordinación estatal, el país entró en una crisis energética que ha repercutido sobre la eficiencia económica y generó cuantiosas pérdidas a hogares y empresas por los apagones, recordando los caóticos años 90. Se compró energía cara a Colombia con un costo de 20 millones semanales mientras duró el estiaje. El costo de la energía colombiana fue de USD 0.25 el kilovatio hora, casi el triple de lo que cuesta la producción nacional

El presidente Noboa en su primer mes de gobierno aprobó en enero de 2024 la Ley Orgánica de Competitividad Energética (LOCE), la cual busca “promover soluciones económicas y de generación de energía a fin de superar la crisis energética, optimizando el manejo de los recursos públicos asociados al sector eléctrico en el ámbito público y privado” (art. 1, LOCE).

La reforma de enero de 2024 tiene dos bloques (ver [anexo 1](#) para los cambios puntuales de la reforma):

- a. Crear mecanismos para la facilitación de la participación de empresas privadas en el sector eléctrico mediante las modificaciones a la Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE).
- b. Acelerar con vehículos financieros la eficiencia energética mediante reformas a Ley Orgánica de Eficiencia Energética (LOEE).

Mecanismo para la participación del sector privado

Primero, vale la pena distinguir aquella participación del sector privado en proyectos existentes de proyectos nuevos. En lo referente a proyectos existentes la nueva ley de 2024 es muy taxativa y cierra la posibilidad de concesionar la infraestructura pública existente. En la disposición general cuarta, la ley estipula que “Se prohíbe todo tipo de delegación al sector privado, sujeta a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, de infraestructura existente que se hayan financiado con fondos del Presupuesto General del Estado. La misma deberá ser gestionada por empresas de carácter público o mixtas”.

Igualmente, el artículo 9 de la LOCE aclara de mejor forma algo que ya estaba tácitamente en la ley, y es que solo nuevos proyectos de transmisión podrán ser realizados por empresas privadas, estatales extranjeras o de la economía popular y solidaria.

En cambio, la norma marca un camino hacia la apertura a la participación del sector privado por medio de la cuantificación extensiva de los costos y la negociación de las tarifas eléctricas. En concreto se realizan algunos cambios importantes:

- La reforma modifica el artículo 56 que trata sobre los costos del servicio público de energía eléctrica. Antes de la reforma, para las empresas de generación privadas o de economía popular y solidaria, los costos debían considerar “la remuneración de los activos en servicio, así como los rubros por concepto de administración, operación y mantenimiento; y los costos asociados con la responsabilidad ambiental”. En la nueva ley se elimina todo este párrafo y simplemente se señala que “los costos se determinarán a partir de los términos establecidos en los contratos regulados”. En el fondo lo que se hace es debilitar los candados

de la ley y traslada la negociación a cada contrato específico, en el cual como se ha visto en la historia del país, se violan los intereses nacionales.

- Se incorpora dentro del método para calcular los costos a los “activos en servicios”. Esto significa que lo que se busca es que se incorpore dentro del coste a la inversión realizada.
- Hasta antes de la reforma en las transacciones de corto plazo, el costo horario de la energía excluía las pérdidas incrementales de transmisión y era única para todas las barras del sistema eléctrico. Con la reforma, se podrá incluir dentro del costo las pérdidas transmisión y ya no es expreso que el costo horario es único para todo el sistema eléctrico.
- La ley modifica algunos artículos sobre el alumbrado público. Entre ellos también incorpora los costos de “activos en servicios” y quita la responsabilidad a los GADs de la construcción, operación y mantenimiento del alumbrado público y semaforización, entregando dicha responsabilidad a la empresa pública o a quien esta última delegue.

Mecanismos financieros para aumentar la eficiencia energética

Los principales cambios en la LOEE son:

- Crea oficialmente el Fondo Nacional de Inversión de Eficiencia Energética (FNIEE) para financiar planes, programas y proyectos tendientes a contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Eficiencia Energética. Si bien ya existía alguna mención al fondo en la ley, ahora se le da un carácter claro y como figura financiera para canalizar inversión.
- Se establece un mecanismo de financiamiento del FNIEE por medio de una contribución de 1 % del valor de la matrícula de los automotores de combustión interna que conste en el parque automotor del país. No se establecen excepciones a la norma lo cual resulta muy riesgoso pues generará el malestar de sectores específicos. Seguramente esta norma esté sujeta a revisión por la presión de grupos específicos. Este mecanismo también estaría violentando la norma constitucional que prohíbe preasignaciones presupuestarias por fuera de las estipulas en el artículo 298 de la Constitución.
- Incentiva el desarrollo de proyectos solares, eólicos y de biomasa. Especialmente establecer claridad sobre los mecanismos de autoabastecimiento de energía y la posibilidad de crear un mercado de energía donde personas puedan vender sus excedentes a la red eléctrica.
- Se retrasa la transición energética. Antes, la ley establecía que a partir del año 2025 todos los vehículos que se incorporen al servicio de transporte público



urbano e interparroquial, en el Ecuador continental, deberán ser únicamente de medio motor eléctrico. Esto cambió y se estableció una nueva fecha para 2030 y además se incluyó dentro de esta fecha al transporte comercial.

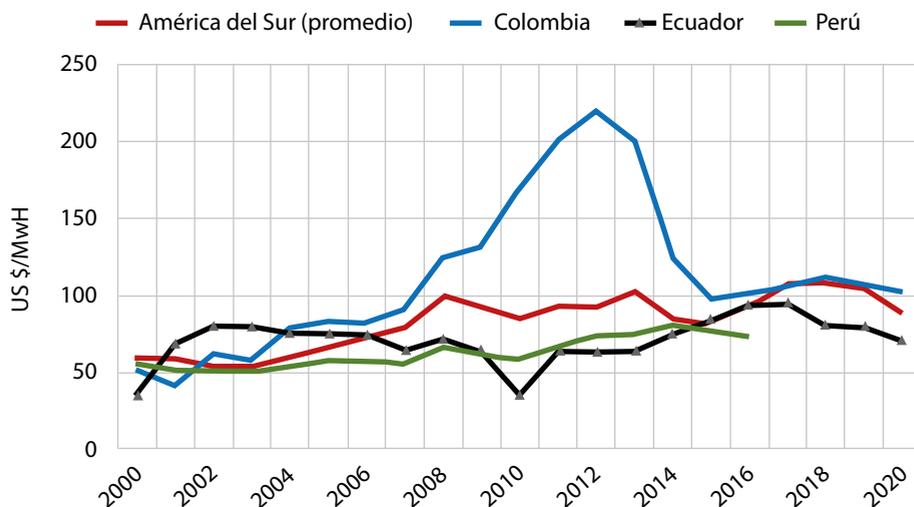
Consecuencias económicas

En las condiciones actuales de descalce fiscal y crecientes necesidades para expandir la oferta de energía, todo indica que el país no tiene posibilidades de volver a un modelo de inversión pública tan ambiciosa como ocurrió en el pasado. En gran medida porque las necesidades de inversión de todos los sectores son igualmente de apremiantes (seguridad, salud, educación, niñez, etc.).

Estas tensiones presupuestarias empujarán al país a tres escenarios posibles en el sector eléctrico:

- I. Si el modelo continúa invariante, es decir, manteniendo las mismas tarifas y sin nueva inversión, nos empuja inexorablemente a los años 90 donde se proveía de energía termoeléctrica por medio de barcazas. Regresarán con más fuerza los apagones, las barcazas y los perjuicios para el sector productivo aumentarán. Incluso significarán costos extras para el presupuesto por la compra de energía termoeléctrica cara a negocios privados y coludidos con grupos de poder.
- II. Liberar las tarifas para gestar inversión desde lo privado. Este modelo nos llevaría a mayores costos para hogares y empresas y reducir la competitividad que hoy tienen las empresas en un contexto de economía dolarizada. Se podría pensar que este camino llevaría a igualar las tarifas a países de la región donde han existido proceso de liberalización como Colombia (entre 2008 y 2013) e incrementos considerables de las mismas. Si bien actualmente las tarifas en Colombia se ubican alrededor del promedio de la región, aún son más altas que las de países como el Ecuador o Perú ([gráfico 2](#)). Existen riesgos de que la liberalización alcance los problemas que se han visto en Europa y que han condicionado totalmente el equilibrio económico y social. Con una energía liberada y un sistema monetario que imposibilita un aumento sostenido de salarios, lo que se espera es una presión sobre las condiciones de vida de las familias y menor capacidad de los exportadores para competir.

Gráfico 3
Tarifas de Electricidad (US\$/MwH)



Nota. Tarifas aplicadas al sector industrial. Hub de Energía-América Latina y el Caribe.
 Elaborado por el autor.

III. Regular las tarifas y garantizar un subsidio a las nuevas inversiones privadas. El tercer camino sería garantizar mayor rentabilidad a las empresas privadas para que inviertan, pero sin trasladar —totalmente— el costo hacia los usuarios. Este modelo implicaría que el Estado solucione los problemas fiscales desde otras aristas y priorice al subsidio a la electricidad; esto implicaría que el subsidio es más conveniente que, por ejemplo, seguir dando incentivos tributarios, manteniendo un régimen de comercio exterior extremadamente laxo o permitir que los importadores sigan presionando las reservas internacionales y aumentando la presión por la deuda externa.

En un contexto de reforma fiscal integral todo indica que las decisiones sobre el sector eléctrico no deben ser vistas de forma aislada. Escoger un camino implica colocar en una escala de prioridades todas las opciones. Si el sector eléctrico pierde importancia en este ejercicio de priorización, entonces se deberán liberar las tarifas y que consumidores y empresas paguen los nuevos precios. Por el contrario, si es prioritario el mantener relativamente constantes los precios de la energía, entonces se debe sacrificar otros equilibrios como las tasas de ganancias del comercio exterior,



los incentivos tributarios o el debate sobre los subsidios a la gasolina. En definitiva, se debe elegir qué se subsidia y qué no.

En cualquier caso, la nueva Ley Orgánica de Eficiencia Energética (LOEE) del gobierno de Daniel Noboa no da luces sobre estas prioridades, de hecho, sus prioridades son difusas. Crea una contribución de 1 % sobre el patrimonio del parque automotor para financiar un fondo de “eficiencia energética” que hasta ahora queda difuso su uso y aplicación. ¿No sería más importante diseñar una contribución al parque automotor ambiciosa que de verdad desincentive el uso de vehículos ineficientes y que la recaudación sea usada para ampliar el Plan Maestro de Electricidad?

Reforma a los combustibles fósiles

La reforma a los combustibles fósiles ha ocasionado dos crisis sociales importantes en los últimos 5 años y ha dejado al descubierto cómo las crisis fiscales no resueltas trastocan los equilibrios sociales y económicos. Al año 2024, la proforma presupuestaria cifra en casi 8000 millones de dólares todos los subsidios en el presupuesto (sin incluir subsidios por fuera del presupuesto).

Tabla 2

Monto de los subsidios según la proforma presupuestaria de 2024 (millones de USD)

Rubro	Monto (Millones USD)	% Participación
Total subsidios	7800	21.95 %
Seguridad social	3082	39.5 %
Desarrollo social	1550	19.88 %
Desarrollo urbano	40	0.51 %
Desarrollo agrícola	18	0.23 %
Créditos productivos	16	0.20 %
Subsidios a combustibles	3093	39.7 %
- Gasolinas	631	8.09 %
- Diesel	1506	19.31 %
- GLP	737	9.45 %
- Fuel Oil	82	1.06 %
- Otros	136	1.74 %

Nota. Ministerio de Economía y Finanzas (2024). *Anexo 6: Subsidios Proforma Presupuestaria 2024.*

Como muestra la tabla 2, los combustibles representan el 40 % del total de los subsidios del año 2024. De estos, el subsidio al diésel y la gasolina alcanzan más de 2100 millones (casi el 70 %).

Del monto total del subsidio a los combustibles, un 56 % se dirige al sector automotriz, un 16 % al sector eléctrico y un 22 % al sector doméstico (por el GLP). La participación del subsidio destinado al sector eléctrico pasó de 3 % en 2021 a 16 % en 2024.

El nivel de agregación con los que se publican las cifras sobre los beneficiarios de los subsidios dificulta muchísimo el análisis de propuestas. Para ello es fundamental que los movimientos sociales, demanden al gobierno al menos dos temas:

- Acceso a las bases administrativas donde se reporta la placa y el consumo de combustible de los vehículos automotrices, de tal manera de saber qué tipo de vehículos son los que más se benefician del subsidio a diésel y gasolina. Esto permitirá discriminar y hacer políticas de focalización.
- Determinar qué industrias y sectores productivos son los que se benefician directa e indirectamente de los subsidios a los combustibles (sector eléctrico y consumo de combustibles).

Un proceso de diálogo demanda que los actores sociales tomen la iniciativa y así evitar movilizaciones reactivas tal como ocurrió en 2019 y 2022. Este documento busca abrir un proceso de diálogo con amplios sectores de la sociedad con una diversidad de intereses y afectaciones en el campo de la política fiscal.

Al debate de los combustibles se debe sumar el debate de los incentivos tributarios, de las rebajas arancelarias y la reforma a la seguridad social, todo como un solo bloque. Un tratamiento aislado de estos temas por parte de los actores sociales no hará más que debilitar la negociación colectiva y distraer al movimiento social de las cuestiones fundamentales.

Recomendaciones de política: hacia una reforma necesaria, no urgente

Ecuador ha vivido más de 25 reformas urgentes sin lograr estabilizar el sistema fiscal. En este contexto una nueva reforma fiscal “urgente” simplemente riñe con lo necesario. ¿Vale la pena volver a proponer reformas de corto plazo y de manera apresurada?

El país demanda un plan de estabilización fiscal. Este plan no debe ceñirse a discutir, una vez más, impuestos concretos. Sería repetir los vicios del pasado y se quedaría en el debate parcelado y no se dotaría de integralidad y sostenibilidad al sistema. Por eso proponemos una reforma con cinco bloques de reformas. Cada uno

de estos bloques incluye una serie de reformas concretas que podrán tener mayor o menor apoyo dentro del debate político; cada uno de estos son fundamentales más allá de qué instrumento concreto se elige para cumplir con el objetivo del bloque.

Además de los cinco bloques se incluye como elementos transversales la reforma institucional y la reformas en el sistema de información. Estos son elementos habilitantes y dan soporte al resto de los bloques.

Tabla 3

Bloques de una reforma fiscal para Ecuador

Bloque 1: Impuestos mínimos (suficiencia)	1. No impuesto cero a clases medias	1. Imp. mínimo a la renta (naturales y jurídicas)
	3. Aporte al sector aropecuario (kits, insumo, etc)	4. Reforma lucha contabando
Bloque 2: Suficiencia extrema	1. Reducir la presión a las divisas: subir ISD	
	2. Minimizar la necesidad de financiar la balanza comercial con deuda externa: crear timbre cambiario	
Bloque 3: Subsidio (eficiencia vs equidad)	3. Seguridad social	4. Tarifa electricidad
	2. Incentivos tributarios	5. Servicios básicos6. Rebajas arancelarias
	1. combustible	6. Rebajas arancelarias
Bloque 4: progresividad	IVA	ICE
		Impuestos Patrimoniales
Bloque 5: Nuevas reglas fiscales	1. Estabilizar deuda externa	3. Estabilidad y evaluabilidad de incentivos
	2. Estabilizar flujo externo (ISD móvil)	4. Tributación máxima y estabilidad tributaria
Reforma Institucional SRI-IESS		
Sistema De Información: Sistema Único de Contribuyentes		

Bloque I. Suficiencia recaudatoria: ensanchando las bases de tributación

Reformular principios constitucionales

El uso del instrumento constitucional de “urgencia en materia económica” (art. 140) ha agravado la crisis fiscal. El poder ejecutivo perdió el incentivo de planificar la política fiscal de mediano plazo porque siempre tiene una *tabla salvavidas*: una reforma económica urgente. El abuso de este instrumento ha llevado al país a una

“esquizofrenia” en materia tributaria. Se debe promulgar una reforma constitucional para dotar de condicionalidades al concepto de “urgencia” para detener el abuso que hace el poder ejecutivo de este instrumento.

Aquí hay dos caminos posibles: generar un candado constitucional que defina un número máximo de reformas fiscales por período presidencial y/o definir con claridad qué es urgencia en materia económica. Las dos condiciones deben partir de un debate profundo sobre los errores cometidos desde la aprobación de la Constitución del año 2008.

El segundo principio que debe fortalecerse es el artículo 300 de la Constitución:

Art. 300. El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. (...)

Si bien el artículo está correctamente estipulado, el abuso de la norma de “económico urgente” ha derivado en un falso dilema entre dos de los principios del artículo 300: la progresividad vs. la suficiencia recaudatoria. En particular se ha construido una versión errónea de la progresividad que indica que el régimen es progresivo en base con generosas exoneraciones, llegando al extremo de mirar con buenos ojos la progresividad extrema: 99 % de la población por debajo del mínimo exento y un 1 % de la población tributando. El sistema en los últimos años se ha legitimado de una “falsa progresividad”, entendida como aquella que se siente amenazada cuando se intenta aumentar la suficiencia recaudatoria, también contemplada en el artículo 300. Esta falsa progresividad es aquella que intenta construir el dilema entre progresividad y suficiencia y acusa de violaciones a la justicia cuando se intenta ampliar las bases de tributación e incorporar a bastos segmentos de contribuyentes a la tributación. La Corte Constitucional ha hecho un flaco favor y ha fallado contra el gravamen de 60 USD al régimen de microempresas por “falta de progresividad”. Esto es un despropósito que erosiona el sistema fiscal. Fallar contra un impuesto por supuesta “falta de progresividad” lo único que logra es que aumente la presión por incrementar las tarifas de impuestos indirectos como el IVA, que sí tiene serios vicios de regresividad.

En la práctica la apelación social hacia una progresividad sin suficiencia recaudatoria lo único que consigue es que el sistema tienda a un desorden normativo, proliferación de ingeniosas figuras para capturar rentas dispersas y una aún mayor ingeniosa forma de crear vacíos en las normas para que contribuyentes bien intencionados puedan eludir los tributos. Todas estas con serios indicios de regresividad.

Se necesita construir conceptos que eviten estos falsos dilemas. Se necesitan incorporar figuras legales que garanticen mínimos de suficiencia tributaria y apartar al sistema de lo que hoy definiríamos como una progresividad mal entendida.

El sistema fiscal no será funcional al régimen de desarrollo y a la estabilidad social si aplica una receta de progresividad sin suficiencia recaudatoria (mínimos de recaudación). Para ello resulta fundamental avanzar hacia una serie de reformas de los tributos internos para garantizar mínimos y máximos como un pacto de estabilización. Esto no debe entenderse como un llamado a no considerar la progresividad ni restar su importancia, sin embargo, se debe llegar a un pacto fiscal que defina unos pisos y techos del tamaño del Estado y de los ingresos públicos necesarios.

Este pacto debe tener ciertas características:

- Progresividad no significa impuesto cero ni tampoco que pocos tributen.
- Progresividad sin suficiencia es una falsa progresividad pues lo único que logra es presiones sobre la regresividad (aumentos de tributos indirectos).
- La evasión es el tributo más injusto pues solo pagan los que no pueden engañar al sistema. Avanzar a mecanismos más estables de control de la evasión.

En función de estos principios que guían el pacto se proponen los siguientes ejes de reforma fiscal en el bloque 1:

Tributación mínima y generalizada. Tenemos bases imponibles muy estrechas donde muy pocos actores contribuyen con el Estado. No es viable seguir cargando el peso sobre los mismos contribuyentes (asalariados y empresas medianas y grandes). No se debe abusar del concepto de progresividad a tal punto que viole el principio de suficiencia. La progresividad no quiere decir impuesto cero para 99 % de la población o de empresas. Se necesita una reforma estructural del concepto de impuesto mínimo que ataque integralmente el problema de no inscripción, declaración y veracidad. Se propone un impuesto de suma fija con una cuota baja (ej. 20 dólares anuales) pero que abarque a grandes segmentos poblacionales (al menos 60 % de la PEA). Este tributo responde al principio de suficiencia y no viola la progresividad. Para dotar de un carácter progresivo quedan exentos de este tributo cuatro grupos prioritarios: a) los perceptores de algún bono de asistencia social, b) las personas de la tercera edad, c) personas con discapacidad y d) menores de edad.

Si se aplicase un tributo de suma fija (20 USD anuales) a un universo de 5 millones de personas, el Estado recaudaría al menos **100 millones de dólares**. Este tributo alimenta una visión de suficiencia que no está reñido con la progresividad porque primero considera exoneraciones a grupos vulnerables y segundo, progresividad no significa pagar cero.

Tributación mínima para los esquemas de elusión y evasión. Los anticipos como impuestos mínimos podían ser injusto en algunos casos, pero resarcían profundas injusticias por esquemas de elusión y evasión. Estos esquemas deberían volver al

debate público. ¿No es mejor tener impuestos mínimos y estables que gravámenes discrecionales cada año?

Solo recuperando el esquema de impuesto mínimo del anticipo de impuesto a la renta en las empresas, generaría unos **190 millones de dólares** en recaudación extra al año 2023.

Si se aplicase un impuesto mínimo a todas las personas naturales independientes que tiene más 10 000 dólares de ingresos brutos, eso podría generar al menos unos 190 millones de dólares extras.

En este esquema de impuestos mínimos se deben insertar los contribuyentes de impuestos únicos. En el sentido de que el impuesto único deber ser el piso de tributación de este segmento, mas no los techos. Es decir, se debe volver a restituir el impuesto a la renta de grupos de agroexportadores que hoy se han legitimado como beneficiados de un régimen de tributación preferencial, rompiendo la generalidad del sistema. El régimen de impuesto único debe ser un régimen de impuesto mínimo, no máximo.

Bloque 2. Financiamiento fiscal de doble dimensión: tributación que cierre al mismo tiempo el déficit fiscal y el déficit externo de divisas

Se debe comprender que el sistema fiscal no es el único sistema que demanda ser financiado y que cerrar el déficit fiscal no reduce la necesidad de reservas internacionales.

Alcanzar el déficit fiscal cero no quiere decir que se cuente con las divisas (en las reservas internacionales) necesarias para pagar la deuda externa o compensar giros al exterior del sector privado. En la práctica el gobierno financia dos sistemas: i) el doméstico atado al presupuesto del SPNF y ii) el externo atado al déficit o superávit de la cuenta corriente. Una reforma integral demanda, necesariamente, de un sistema tributario que cubra esta doble tensión. Si solo se piensa en lo fiscal (doméstico), lo que ocurre es que se seguirá necesitando contratar deuda externa para financiar las importaciones privadas y repagar el servicio de la deuda externa.

Supóngase que se elimina el subsidio a los combustibles y que el Estado comienza a llenar sus arcas fiscales y reduce el déficit en aproximadamente 2000 millones de dólares. Esta operación en la práctica frena la necesidad de financiar el presupuesto. No obstante, el sistema seguirá demandando divisas de la reserva para importar el combustible.

En función de estos principios que guían el pacto se proponen las siguientes opciones de reforma fiscal en el bloque 2:

- a. **Reforma aduanera para garantizar cierres de brechas de contrabando.** Se necesita abandonar la idea que la aduana está solo para facilitar el comercio. Se

necesita invertir importantes recursos para dotar de infraestructura tecnológica para frenar el contrabando y la fuga de divisas. El contrabando drena divisas y afecta a los productores locales y establece las condiciones de opacidad propicias para que proliferen más actividades ilegales (como tráfico de armas y de droga).

- b. **Reforma que frene la importación desmedida y traslade la carga fiscal sobre los sectores que erosionan las reservas (importadores) y se beneficie a sectores que retienen divisas (industria-agricultura) o que ingresan divisas (exportador).** Se tiene que alzar los pisos arancelarios en bienes suntuarios y en bienes con una vida útil extremadamente baja (ej. la importación de juguetes de plásticos para piñatas y fiestas infantiles o de vasos desechables).
- c. **Reformar el régimen monetario y la forma como hoy se financian las reservas.** En la práctica el balance de divisas (entradas y salidas) del sector privado es deficitario: las importaciones privadas son mayores que las exportaciones privadas. En cambio, el balance del sector público es positivo gracias a los precios del petróleo y a la contratación de deuda externa. Este balance histórico concluye que el déficit externo del sector privado es financiado con el petróleo y con deuda externa pública. Esto debe parar. Se necesita garantizar que las importaciones privadas solo deben llegar hasta el nivel que las exportaciones privadas lo permitan.

Para ello se necesitan crear mecanismos de regulación de importaciones y exportaciones. Una opción para este mecanismo de compensación sería aprovechar el instrumento de Certificados de Abono Tributario (CAT) ya existentes en la normativa desde hace varias décadas. Los CAT se han entregado a los exportadores para fortalecer su posición internacional y prevenir de pérdidas (como las ocurridas por la paridad de preferencias arancelarias con Estados Unidos). Se podría volver a emitir los CAT, pero en esta ocasión se modificaría el concepto de su aplicación: los CAT solo servirían para pagar tributos al comercio exterior y quienes demandarían estos CAT serían los importadores. Por su parte los exportadores no podrían pagar tributos internos, solo podrían negociar sus títulos valor en un mercado de compensación donde los importadores estarían obligados a acudir para comprar los CAT y con ello poder liquidar los tributos al comercio exterior en la SENA. De esta forma, los tributos dependerán del balance privado de exportaciones e importaciones, en donde el precio mínimo del CAT se aplicará cuando exista superávit de la balanza comercial privada. En cambio, el precio del CAT subirá hasta un máximo de acuerdo con la gravedad del déficit de la balanza comercial (existen menos CAT de los necesarios para pagar aranceles). El principio, estos instrumentos provocan que los importadores trasladen una parte de su ganancia a los exportadores y al Estado vía el pago de tributos al comercio exterior, contribuyendo así al doble efecto discutido en



esta sección: cerrar la brecha fiscal y la brecha externa y fomentar al sector de exportación.

- d. Incrementar el Impuesto de Salida de Divisas, ISD, y eliminar el crédito tributario en el impuesto sobre la renta. El ISD ha demostrado ser un regulador del sector externo y a la vez un mecanismo eficiente para financiar el presupuesto. Se propone una reforma que permita incremento del ISD en momentos de pérdida de reservas (hasta el 6 %) y también eliminar el crédito tributario del ISD que hoy los contribuyentes se deducen en el impuesto a la renta.

Bloque 3. Subsidios dentro y fuera del presupuesto

La crisis política y social de los subsidios a los combustibles de 2019 y 2022 surgió, en parte, por una falta de integralidad en abordar la problemática. Los gobiernos de turno en su momento plantearon el debate de los subsidios bajo dos preceptos: a) como si los combustibles fuesen los únicos bienes subsidiados, y, por ende, b) como si los subsidios benefician a un solo sector (los contrabandistas de combustible). Esta omisión evidentemente fue intencional. No era conveniente que se debatieran los subsidios en su integralidad, es decir, discutir todos los subsidios y todos los sectores que son beneficiados. Esta miopía lo que ocasionó, en ambos casos, fue un estallido social con pérdidas económicas y sociales importantes.

En este sentido se debe abrir un debate de todos los subsidios, dentro y fuera del presupuesto.²

Algunas propuestas que están en este bloque son las siguientes:

- I. **Eliminar todos los incentivos y beneficios fiscales (excepto la tarifa del 0 % en IVA para determinados bienes y servicios).** No hay evidencia de su efectividad y contribuyen a erosionar la caja fiscal y fortalecen los mecanismos de elusión. Solo se podrá crear incentivos si se cumple ciertas características. Debe existir un marco normativo claro para otorgar beneficios e incentivos fiscales únicamente cuando las cuentas fiscales lo puedan soportar. Adicionalmente, debe haber un estricto sistema de control y monitoreo para que los contribuyentes accedan a incentivos y beneficios fiscales exclusivamente bajo el cumplimiento de metas que estén claramente especificadas en la norma. El incumplimiento de metas debe ser causal automática para que no se accedan a los beneficios e incentivos.
- II. **Limitar las rebajas arancelarias y evaluar la efectividad en la generación de empleo.** Se necesita una reforma importante a la SENAE para dejar de aplicar

2 Para una clasificación teórica de los tipos de subsidios mirar el anexo 2.

los pisos arancelarios como medida de estímulo. Es clave determinar mayores exigencias en la generación de empleo por parte de los importadores

III. **Discutir en bloque el resto de subsidios como:**

- a. Combustibles
- b. Electricidad
- c. Servicios de agua, luz, etc.
- d. Seguridad Social
- e. Subsidios al sector agroindustrial.

En definitiva, si se incluyen todos los subsidios en una sola bolsa, lo que ocurre es que el debate se redimensiona en la globalidad de la política. La decisión de fondo no es quitar o mantener el subsidio, sino hacer explícito a qué grupo se quiere privilegiar en dezmero del resto. ¿Se está dispuesto a mantener los subsidios tributarios y aduaneros mientras se optimiza el subsidio al combustible? La idea no es poner una posición a favor o en contra, lo importante es que las prioridades se transparenten. En la actualidad el presupuesto del Ministerio de Agricultura Ganadería (MAG) se redujo sustancialmente en los últimos ocho años, reduciendo con ello los aportes fiscales al campo (kits agrícolas, vacunas, insumos, etc.). ¿Se puede seguir subsidiando las importaciones mientras el agro agoniza?

Bloque 4. ¿IVA o impuestos patrimoniales?

El sistema fiscal siempre es un termómetro de los equilibrios de poder. En este momento hay tensiones para que la crisis la paguen los trabajadores con más IVA y al mismo tiempo se grava a los grandes grupos empresariales con impuestos patrimoniales y sobretasas al impuesto a la renta. Este debate debería ser puesto en relieve en una reforma que llegue a un punto medio. A una justa repartición de las cargas pero que a la vez no fracture la suficiencia del sistema de impuestos.

Este bloque debería ser discutido solamente una vez se han llegado a acuerdo en los tres bloques anteriores. La subida del IVA y /o de los impuestos patrimoniales deben ajustarse como respuesta a la suficiencia generada (o no) en los tres bloques anteriores.

- I. **Establecer tributos patrimoniales, hoy temporales, como definitivos.** Los tributos al patrimonio han surgido como respuesta coyuntural a la falta de suficiencia. Parece prudente discutir si deben ser parte del tronco central del sistema. Los tributos patrimoniales van en sintonía con los impuestos mínimos para prevenir elusión y evasión del acápito anterior. Se tiene como referencia las contribuciones incluidas en la Ley de 2016 a causa del terremoto que afectó a Manabí y Esmeraldas y la de Ley de 2021 a propósito del COVID, en ambos

cuerpos normativos se incluyeron impuestos patrimoniales lo cuales, si toma uno para personas jurídicas y otro para personas naturales, podrían generar cerca de 200 millones de dólares.

- II. **Tributos indirectos como el IVA** deben ser discutidos como último recurso, luego de que se ha agotado la posibilidad de garantizar suficiencia con otras figuras de tributación directa.

Bloque 5. Nuevas reglas fiscales heterodoxas

Las reglas para garantizar derechos, o heterodoxas, no son nuevas en la experiencia regional y nacional (la regla de educación y salud de la Constitución). En América Latina, de hecho, existen algunos casos de reglas que operan en otro sentido, orientadas a garantizar pisos mínimos de financiamiento para determinadas finalidades o un aporte mayor de recursos de sectores que obtienen ganancias extraordinarias. Por ejemplo:

En Argentina, la Ley de Educación Nacional establece que el presupuesto destinado a educación no debe ser inferior al 6 % del PIB.

En Bolivia cuando los precios internacionales de los productos mineros superan ciertos umbrales establecidos, las mineras deben pagar una sobretasa del impuesto a la renta (no se aplica a cooperativas mineras).

En Brasil, la Constitución establece que el gasto mínimo en salud debe crecer en línea con la variación nominal del PIB (si el PIB decrece, entonces el gasto se mantiene en el nivel del año anterior). Asimismo, los tres niveles de Gobierno (Distrito Federal, gobiernos estatales y municipales) están obligados a asignar un porcentaje mínimo de sus ingresos por impuestos y transferencias a los servicios de salud y de educación.

Lo que se propones son mecanismos automáticos de estabilización de la suficiencia fiscal para impedir que se regrese al ciclo de tres reformas en seis meses o seguir permitiendo que la deuda externa siga creciendo. Algunas de las reglas propuestas son:

- **Mínimos de inversión:** no pueden existir sacrificios fiscales (gasto tributario) si antes no se garantizan mínimos de inversión pública en áreas prioritarias como niñez, salud y educación.
- **Estabilización de la deuda externa:** no deben existir sacrificios fiscales si la deuda externa no está en una senda de estabilización (que deje crecer en dos períodos fiscales consecutivos).
- **Estabilización macroeconómica:** se debería definir una estructura móvil para el ISD, donde subirá para estabilizar en momento de bajas divisas y bajará cuando las reservas suban.
- **Evaluabilidad de los incentivos:** no se puede proponer un incentivo fiscal nuevo sin que antes haya sido evaluado por un ente externo los incentivos similares ya existentes.

- **Estabilidad tributaria:** si los objetivos de suficiencia se cumplen (incluidos mínimos de inversión de la regla fiscal anterior), se debe garantizar estabilidad tributaria para los contribuyentes que siempre pagan sus tributos. Es decir, no se podrá aumentar la carga fiscal cuando el presupuesto presenta estabilidad (un balance fiscal entre -1 % y 1 % del PIB). La única posibilidad de ampliar la carga es gravar a contribuyentes que están fuera del sistema (cierre de brechas tributarias) o están exentos por algún motivo.
- **Tributación máxima:** es momento de dar certezas y reducir la discrecionalidad de crear nuevos tributos a las empresas que hoy ya pagan tributos. Esto se podrá garantizar con esquemas más fuertes de tributación mínima en los segmentos medios de la sociedad y con gravámenes sobre la fuga de divisas que hemos visto anteriormente. Incorporar el concepto de carga global de tributación.

Finalmente, cualquier sistema tributario es eficaz mientras tenga información para controlar. El Servicio de Rentas Internas, SRI, ya es una institución que va a cumplir 30 años en menos de tres años. Esto demanda un nuevo impulso institucional. El Servicio Nacional de Aduanas de Ecuador, SENAE, debe sumarse a esa reforma institucional que articule nuevos e integraos sistemas de información.

Sistema único de contribuyentes (SUI). Se debe cambiar la concepción del contribuyente como hoy la conocemos. En la práctica hoy solo es contribuyente aquel que se registra en los tributos internos, en la seguridad social o en el sistema subnacional. Esto debe cambiar, contribuyente es todo aquel ciudadano que participa activamente en la vida económica del país y, como tal, debe contribuir con un impuesto mínimo de ciudadanía.

Para ello el primer paso es consolidar un sistema —integral— único de contribuyentes que se nutra de todas las bases de datos públicas. Se necesita entregar la competencia al SRI para que este sea el ente integrador del sistema único de contribuyentes.

De esta forma cualquier ciudadano que pertenece a la fuerza de trabajo será contribuyente y deberá ser reportado al sistema único de contribuyentes, de cualquiera de las siguientes formas:

- Si está registrado en el sistema de impuestos internos (SRI) o de comercio exterior (SENAE).
- Si está afiliado a la seguridad social (pública o privada).
- Si es usuario de un servicio básico (retendrá el impuesto cualquier empresa prestadora de servicios básicos).
- Si posee un bien inmueble (se retendrá el impuesto por medio del catastro inmobiliario de los GAD).
- Si posee acciones o participaciones de empresas (las empresas actuarían como agentes de retención).

- Si posee un bien mueble (se retendría el impuesto por medio de la matrícula vehicular).
- Si está en el sistema financiero (posee cuentas bancarias y/o tarjetas de crédito y las instituciones financieras estarán en cargadas de retener).

Todo ciudadano deberá ser reportado al SUI y pagar un impuesto mínimo de renta por ser ciudadano de la república mediante un sistema de pagos atados al flujo de pagos. Se debe repotenciar el sistema tecnológico del SRI para que sea el gran gestor de este modelo.

Balance fiscal de la potencial reforma

En la siguiente tabla se resumen los rendimientos fiscales estimados de estas medidas:

Tabla 4

Resumen de las propuestas fiscales (valores en términos anuales)

Propuesta	USD Millones
Impuesto a la renta básico de USD 20 anuales para un importante segmento de la población que actualmente no tributa por estar en la franja exenta de impuesto a la renta o no registrarse	100
Anticipo de impuesto a la renta sociedades y personas naturales (impuesto mínimo)	190
Patrimonial sociedades y personas naturales	350
Eliminación de incentivos y beneficios tributarios (excepto IVA)	2000
IVA (al 15 %) e ISD (al 5 %)	1400
Subtotal	4040

Nota. Manual de Gasto Tributario y Estadísticas de Recaudación-SRI. Elaborado por el Equipo consultor.

Las reformas sobre suficiencia podrían dar aproximadamente unos 2600 millones. Si a estos valores se agregan aquellos ya aprobados en la última reforma tributaria, nos referimos al aumento del IVA al 15 %³ y del ISD al 5 % (cerca de 1400 millones entre ambas) se estaría hablando de una importante reforma integral que dotaría de recursos del orden de 4000 millones de dólares y otorgaría un alivio fiscal con una perspectiva

3 En declaraciones a medios de comunicación el ministro de finanzas ha hecho énfasis en la necesidad de incrementar el IVA al 15 %. Dada la facultad para que el presidente lo haga vía decreto ejecutivo, es esperable que esto suceda.



de mediano y largo plazo, en los términos que se han planteado en este documento: progresividad con suficiencia, cuidado del sector externo y reservas internacionales, eliminación de exenciones que minan la progresividad y ejercen presiones sobre los impuestos indirectos como el IVA.

En estos valores no se contempla la estimación de la recaudación que generaría una reforma del bloque de suficiencia del sector externo y de los subsidios al sector de la importación (aranceles) que también ahonda la crisis de divisas. Y finalmente, esta estimación tampoco contempla los recursos extras que se podrían generar por una reforma institucional tanto en SENAE como en SRI que aumente los controles tecnológicos de la carga en el puerto y en los sistemas de transporte y que integre el sistema de control SRI-SENAE.

El camino para una reforma integral de esta envergadura jamás estará allanado. Los equilibrios políticos necesarios son un gran reto. Se necesita de un pacto fiscal amplio, democráticamente acordado entre la sociedad y sus representantes políticos. Como se ha mencionado a lo largo de este documento es imprescindible avanzar en una reforma fiscal integral que genere armonía con el régimen monetario y el de desarrollo, solo así se podrá contribuir a una estabilidad económica de mediano plazo que permita avanzar en la consecución de los objetivos sociales y económicos del país.

Tabla 5
Mapeo de actores y potenciales conflictos

Bloque de reforma	Actores afectados/beneficiados	Potenciales conflictos
Bloque 1 Impuestos mínimos.	Profesionales y MYPYMES. Empresas con alto flujo de ingreso (anticipo).	Existe poco debate social sobre la necesidad de que todos los ciudadanos realicen una contribución mínima al sostenimiento del Estado. Por el contrario, prevalece la idea de progresividad como pagar cero impuestos. Adoptar la idea de que todos debemos contribuir un mínimo, será difícil de incorporar en el debate y en las costumbres ciudadanas (cultural tributaria). Esto debe cambiar y tendrá un costo social hasta que se instaure. Existe un conflicto generalizado que debe ser abordado desde la construcción de provisión de servicios públicos y legitimidad de la acción pública.
Bloque 2 Suficiencia externa.	Importadores afectados. Exportadores beneficiados. Cámaras de Comercio saldrán a hablar en contra de la política Cámaras industriales difícilmente apoyarán incrementos de impuestos pese a que les puede beneficiar.	Los importadores apelarán las medidas catalogándolas de injustas. Las cámaras de comercio activarán un despliegue importante en los medios de comunicación. Los exportadores podrán obtener beneficios de esto. Pero el problema es que muchos importadores son a la vez exportadores, con lo cual no existe tanta claridad de que esta medida sea bien recibida por todo el sector exportador.

Bloque de reforma	Actores afectados/beneficiados	Potenciales conflictos
<p>Bloque 3 Subsidios.</p>	<p>Empresas más grandes que usan incentivos tributarios. Importadores que se benefician de las rebajas arancelarias. Agricultores podrían beneficiarse con un subsidio directo a la producción agrícola (similar a la Política Agraria Común de la Unión Europea). Movimiento Indígena será beneficiado porque sus demandas estarán balanceadas con otros sacrificios que hace el Estado y que siempre son orillados del debate. Comité Empresarial Ecuatoriano y cámaras de comercio.</p>	<p>Será muy difícil poner en una misma balanza a los agricultores que se benefician del subsidio al diésel, a los beneficiarios de los incentivos tributarios, a las industrias que se benefician de los subsidios a los combustibles y a los importadores que disfrutaban aranceles bajos. Este ejercicio puede fortalecer la posición del Movimiento Indígena frente a la negociación de los subsidios a los combustibles. Se abre una pregunta fundamental: ¿La sociedad está dispuesta a retirar subsidios a los agricultores por mantener el subsidio a los importadores de televisiones, teléfonos o vehículos?</p>
<p>Bloque 4 Progresividad IVA/ICE Vs Impuestos patrimoniales.</p>	<p>IVA: afecta de forma general a clases medias y altas ICEs: importadores y consumidores. Impuestos patrimoniales: afecta a dueños de empresas Personas naturales que declaran poco ingreso pero que tiene mucho patrimonio.</p>	<p>Los impuestos indirectos como IVA e ICE provocan una carga generalizada sobre las clases bajas y medias. En cambio, los impuestos patrimoniales afectan a muy pocos dueños del capital, pero son al mismo tiempo los que más voz tiene a la hora de imponer una opinión. La sociedad ve con buenos ojos los impuestos a los más ricos, pero eso no exime que se generen presiones.</p>
<p>Bloque 5 Reglas fiscales.</p>	<p>Importadores sería afectados con los mecanismos de estabilización del ISD. Grandes empresas que son las que usan los incentivos tributarios.</p>	<p>Este afecta a los mismos actores: importadores y grandes empresas. Sería el mismo conflicto de los impuestos mínimos e impuestos patrimoniales.</p>

Conclusiones

- Después de 25 años de dolarización la economía presenta serios desequilibrios en su estructura de producción: a) es cada vez más barato importar que producir, lo que está destruyendo la demanda de empleo por parte del sistema económico y estancando los salarios. b) Esa reducción de costos al productor no se traduce en productos más económicos para los consumidores en el mercado. c) Existen cada vez más oligopolios en las cadenas de comercialización y con ello, las clases medias enfrentan precios cada vez más altos respecto a sus salarios. d) Desregularización y endeudamiento empujan a más ajuste fiscal, lo que hunde más el ingreso de hogares y empresas. e) La inversión privada no logra sustituir a la inversión pública como motor de crecimiento. Estos desequilibrios proyectan una economía de salarios estancados, bajo crecimiento



de la inversión, necesidades crecientes de reservas internacionales y altas tasas de subempleo y migración.

- A estos desequilibrios se suman un caos institucional en materia fiscal que ha erosionado la capacidad del sistema para autorregularse. El Ejecutivo tienen cada vez más incentivos para emprender una reforma fiscal cosmética que salve la crisis fiscal del año y, a su vez, los grupos económicos también presionan por nuevos incentivos pues saben que cada año habrá una nueva reforma.
- Es urgente poner un pare. No se puede continuar así. Para ello es fundamental repensar el sistema fiscal desde la integralidad, alejándose de miradas estancas y coyunturales.
- Proponemos cinco bloques de reforma que lejos de señalar cambios puntuales sobre tal o cual impuesto o subsidio, plantea un debate sobre grandes bloques conceptuales: a) recuperar la suficiencia frente a una progresividad mal entendida. b) suficiencia del sector externo para cortar el ciclo de endeudamiento externo. c) Debatir todos los subsidios, no solo los que van a los pobres. d) Impuestos al consumo vs impuestos patrimoniales a la hora de estabilizar. e) Reglas fiscales de nueva generación para garantizar suficiencia, estabilidad y permitir que el sistema fiscal esté al vaivén de grupos de presión.

Referencias bibliográficas

- Pieters, J. H. M. (1999a). Subsidies and the environment: what subsidies and tax incentives affect production decisions to the detriment of the environment. En K. Schlegelmilch (ed.), *Green Budget Reform in Europe: Countries at the Forefront* (pp. 259-265). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-58637-8_15
- Valsecchi, C., Oosterhuis, F., Lewis, M., ten Brick, P., Bassi, S. y Whitana, S. (2009). *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment - Full Report*. <https://bit.ly/4e5le70>



Anexos

Anexo 1

Cambios más importantes de la Ley Orgánica de Eficiencia Energética aprobada en enero de 2024

Reformas a Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE)	
1	Incluye dentro de la definición de alumbrado público a “los sistemas de iluminación de escenarios deportivos de acceso y uso público cerrados y no cerrados, cubiertos o no, de propiedad pública o comunitaria, ubicados en los sectores urbanos y rurales”.
2	Dentro de la estructura empresarial del sector eléctrico (estipulado en el artículo 10 de la LOSPEE) se define la figura de “Empresa Estatal Extranjera”. Es algo que ya estaba en la ley, pero da mayor claridad en la nueva norma.
3	Crea una preasignación y establece que ARCOTEL se financiará con recursos del PGE “proveniente de los aportes de las empresas del sector eléctrico, que en ningún caso podrán exceder el 1 % del costo de servicio eléctrico”.
4	Le entrega al ARCOTEL la atribución para que efectúe acciones de control a la gestión de las empresas eléctricas públicas, en cuanto al uso de los recursos económicos asignados vía tarifa. Y sobre las empresas privadas, le confiere acciones de control sobre la gestión administrativa, operativa y de mantenimiento.
5	Se reforma el artículo 25 referente al proceso de delegación que puede hacer el Estado a actores privados o extranjeros. La reforma incluye a las empresas estatales extranjera dentro de los procesos públicos de selección, las cuales antes podían ser asignadas sin concurso.
6	Antes de la ley, en su artículo 42, ya permitía la concesión de proyectos de transmisión para empresas mixtas y de forma excepcional participe la empresa privada, empresa estatal extranjera o empresas de economía popular y solidaria, siempre que consten en el Plan Maestro de Electricidad y sean empresas especializadas en transmisión. La reforma especifica (aclarar) que este proceso será para nuevos proyectos de transmisión eléctrica mediante concesión, sin especificar que debe estar en el PME ni ser asignado empresas especializadas como estipulaba antes la normativa.
7	Se incorpora la posibilidad de que “la construcción de nuevas redes e infraestructuras de distribución para abastecer la demanda de energía eléctrica a los clientes comerciales y/o industriales que se encuentren aislados de la red de distribución de energía eléctrica, podrán ser construidas por dichos clientes u otras personas jurídicas interesadas”.
8	Se permite la instalación de sistemas de generación de energía exclusivamente para su autoabastecimiento tanto en consumidores regulados y no regulados.
9	Se reforma el artículo 50 de la LOSPEE que trata sobre los contratos regulados en la generación eléctrica. Incorpora dentro de esta figura a las empresas estatales extranjeras. Es decir, abre la posibilidad de que nuevos proyectos de generación eléctrica puedan ser hechos por empresas estatales extranjeras y firmen contratos regulados con eléctricas dedicadas a la actividad de distribución y comercialización.
10	Hasta antes de la reforma en las transacciones de corto plazo, el costo horario de la energía excluía las pérdidas incrementales de transmisión y era única para todas las barras del sistema eléctrico. Con la reforma tácitamente se podrá incluir dentro del costo las pérdidas transmisión.
11	Antes de la reforma, el artículo 52 de la LOSPEE estipulaba que en los procesos públicos de selección (...) cada proceso, se determinará el requerimiento energético de la demanda, en la que se podrá considerar también a la demanda no regulada, así como condiciones de plazo y precio”. Esto frase se eliminó de la ley.



Reformas a Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE)

- 12 Antes de la reforma, la inversión requerida para ejecutar los proyectos de generación, transmisión y de distribución del Plan Maestro de Electricidad debía ser realizado con cargo al Presupuesto General del Estado (art. 53). Ahora se abre la posibilidad de que exista financiamiento por fuera del Presupuesto General del Estado. A su vez elimina la posibilidad de que las empresas públicas contraten créditos externos y elimina el párrafo que hablaba sobre la forma de registrar contablemente el financiamiento del Estado en las empresas públicas.
- 13 La reforma modifica el artículo 56 que trata sobre los costos del servicio público de energía eléctrica. Antes de la reforma, para las empresas de generación privadas o de economía popular y solidaria, los costos debían considerar “la remuneración de los activos en servicio, así como los rubros por concepto de administración, operación y mantenimiento; y, los costos asociados con la responsabilidad ambiental”. En la nueva ley se elimina todo este párrafo y simplemente se señala que “los costos se determinarán a partir de los términos establecidos en los contratos regulados”.
- 14 La reforma también modifica la forma de determinar los costos en las empresas públicas y mixtas del artículo 56. Antes de la reforma solo se establecía que “los costos deberán considerar los rubros por concepto de calidad, confiabilidad, disponibilidad, administración, operación y mantenimiento; y, los costos asociados con la responsabilidad ambiental”. En la reforma se establece dos particularidades: a) que los costos serán definidos por “los estudios técnicos de la Agencia de Regulación y Control Competente” y b) que además de los criterios anteriores, “considerarán la anualidad de los activos en servicio”.
- 15 En el caso de los costos de alumbrado público ahora incluyen “la anualidad de los activos en servicio”.
- 16 La reforma modifica las condiciones referentes a alumbrado público y semaforización (artículo 42 de la LOSPEE). Antes la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público ornamental e intervenido, eran responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales bajo un acuerdo con las empresas de distribución podían entregar a estas últimas el mantenimiento. Ahora toda la responsabilidad es de las empresas públicas de distribución. Y esta competencia podrá ser delegada a empresas mixtas y de forma excepcional a empresas privadas o empresas estatales extranjeras. Estas empresas entregarán energía eléctrica para “la semaforización, sistemas destinados a la seguridad ciudadana, alumbrado público ornamental e intervenido en coordinación con el GAD correspondiente”.
- 17 En la disposición general cuarta de la ley se estipula que “Se prohíbe todo tipo de delegación al sector privado, sujeta a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, de infraestructura existente que se hayan financiado con fondos del Presupuesto General del Estado. La misma deberá ser gestionada por empresas de carácter público o mixtas.”

Reformas a la Ley Orgánica de Eficiencia Energética LOEE

- 18 Crea oficialmente el Fondo Nacional de Inversión de Eficiencia Energética – FNIEE para financiar planes, programas y proyectos tendiente a contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Eficiencia Energética. En el mismo artículo se establece una contribución de 1 % del valor de la matrícula vehicular de todos los vehículos de combustión interna, la cual será administrada y recaudada por la Agencia Nacional de Tránsito. Llama la atención que la ley no estipula exoneraciones a esta contribución, lo cual implica que grava a todo el parque automotor sin distinción.
- 19 Reforma el artículo 8 de la LOEE referente a las funciones del Comité Nacional de Eficiencia Energética CNEE. Incluye como función del Comité “Elaborar el procedimiento para la conformación y operatividad del Fondo Nacional de Inversión para Eficiencia Energética – FNIEE”.



Reformas a Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE)

- 20 Dentro de las responsabilidades que hoy tienen los GADs para Plan Nacional de Eficiencia Energética, la reforma incluyó la obligación de que los GAD “Deberán reportar anualmente las acciones realizadas para impulsar y promover el transporte 100 % eléctrico y de cero emisiones al Comité Nacional de Eficiencia Eléctrica con el objetivo de que pueda cumplir sus competencias, entre ellas la coordinación del funcionamiento del Sistema Nacional de Eficiencia Energética”.
- 21 Se ha cambiado el plazo para la sustitución de las unidades de transporte público hacia energía sostenible. Antes de la reforma se definía que “a partir del año 2025 todos los vehículos que se incorporen al servicio de transporte público urbano e interparroquial, en el Ecuador continental, deberán ser únicamente de medio motor eléctrico”. La reforma amplía este plazo hasta el año 2030, incluye en esta norma al transporte comercial y obliga que “a partir del año 2024 los GAD en coordinación con el Comité Nacional de Eficiencia Eléctrica, de manera obligatoria, desarrollarán los estudios e implementación de la infraestructura necesaria para garantizar lo descrito en el presente artículo”. A su vez se manda a que los GAD prioricen la generación de energía por medio de biomasa.
- 22 Se crea el incentivo en el impuesto a la renta de 100 % de deducción adicional en la depreciación y amortización de sistemas de generación distribuida para autoabastecimiento a base de energías renovables no convencionales.
- 23 Se crea una nueva deducción en el impuesto a la renta para los gastos incurridos en obras para la construcción de nuevas redes e infraestructura de distribución para abastecer la demanda de energía eléctrica aislada de la red de distribución de energía eléctrica
- 24 En los bienes con tarifa 0 % de IVA y en el Impuesto a los Consumos Especiales, se aclara de mejor forma qué es un vehículo eléctrico. Además, se precisa el término de “generación solar fotovoltaica” en los bienes con tarifa 0 % de IVA.



Anexo 2

Definición de subsidios por diferentes organismos internacionales

Acciones públicas	Está considerado como subsidio			
	SCN (1)	OMC (2)	OCDE (3)	Pieters (4)
Subsidios en el presupuesto				
Transferencias directas de fondos (ej. ayudas monetarias)	X	X	X	X
Transferencias directas potenciales de fondos (ej. cobertura de pasivos)		X	X	X
Gobierno provee bienes y servicios diferentes a infraestructura (ej. kits agrícolas, entrega de fertilizantes, vacunas, etc.)		X	X	X
Gobierno direcciona fondos a otros cuerpos institucionales para que estos realicen cualquiera de las anteriores acciones		X	X	X
Subsidios por fuera del presupuesto				
Intervención en el precio de mercado (ej. compra de excedentes, precios mínimos de sustentación, etc.)		X	X	X
créditos tributarios (recaudación no recolectada)		X	X	X
Exoneraciones y rebajas de impuestos		X	X	X
Acceso preferencial a mercados		X	X	X
permisos para depreciaciones aceleradas de maquinaria			X	X
Mecanismos de soporte regulatorio (ej. “tarifas de compra fijas” para productores de energía renovable o “cuotas de demanda”, para garantizar niveles mínimos de demanda de energía renovable y así estimular la sustitución de los combustibles fósiles)			X	X
Exenciones específicas de requerimientos del gobierno (ej. negocios pequeños que están exentos de ciertas regulaciones como facturación o llevar contabilidad)			X	X
Renta no aprovechada por la no explotación deliberada de recursos naturales			X	X
Subsidio implícito por la provisión de infraestructura				X
Subsidio implícito por no aplicar un precio según la estructura de costos (ej. precios de servicios de agua o energía eléctrica)				X
Transferencia implícita por la no internalización de una externalidad (ej. la contaminación o la degradación de los activos ambientales)				X

Nota. Valsecchi *et al.* (2009)

(1) Sistema de Cuentas Nacionales

(2) Organización Mundial del Comercio

(3) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(4) (Pieters, 1999)