

Eficiencia de la política tributaria ecuatoriana, durante el estado de excepción por emergencia sanitaria causada por el covid 19

Efficiency of the Ecuadorian tax policy during the state of exception, due to a health emergency caused by covid 19

<https://doi.org/10.5281/zenodo.4726311>

AUTORES: Claudia Romero Cruz ^{1*}

Johan Calderón Angulo ²

Manuel Flores Valero ³

Migdalia Díaz Chong ⁴

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: cromeroc@utb.edu.ec

Fecha de recepción: 04 / 11 / 2020

Fecha de aceptación: 07 / 11 / 2020

RESUMEN

La política tributaria es un elemento importante para la consecución de objetivos económicos y para el sostenimiento del gasto público de los países del mundo, de ahí que la recaudación de tributos es considerada como ingreso de carácter permanente para formulación del Presupuesto General del Estado en el Ecuador que deviene de una contribución de carácter coercitiva. El presente estudio pretende determinar que durante la

^{1*}Doctora en Jurisprudencia y abogada de los Tribunales de la República del Ecuador; Magister en Intervención Psicosocial y Familiar por la Universidad de Cuenca, Docente de la Universidad Técnica de Babahoyo; cromeroc@utb.edu.ec

²Ingeniero en Contabilidad y Auditoría por la Universidad Técnica de Babahoyo; Magister en Administración de Empresas Universidad Técnica de Quevedo; Docente de la Universidad Técnica de Babahoyo, rcalderona010@utb.edu.ec

³Abogado de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador, Magister en Derechos Fundamentales y Constitucionales por la Universidad de Guayaquil; Docente de la Universidad Técnica de Babahoyo; mfloresv@utb.edu.ec

⁴Licenciada en Ciencias de la Educación; Magister en Docencia y Currículo de la Universidad Técnica de Babahoyo; Docente Universidad Técnica de Babahoyo; mdiazc@utb.edu.ec

pandemia por COVID 19 en el Ecuador, la eficiencia de la política tributaria en lo referente a los niveles de recaudación de tributos no se ha visto afectada significativamente, contrariamente pese a la paralización del sistema económico, ha presentado una reducción de apenas la tercera parte de la recaudación en relación a lo percibido por el mismo concepto durante el año 2019, favoreciendo el cumplimiento de objetivos económicos previstos para el período 2020 en el marco de la pandemia. A través de la implementación de una metodología descriptiva, nomotética y la utilización de métodos como la observación y el análisis de información, se concluye que la política tributaria en el país, no ha sufrido mayor cambio ni detrimento durante la pandemia, gracias a las medidas económicas adoptadas por el gobierno actual, principalmente a través de actos administrativos que han garantizado el respeto y reconocimiento del ordenamiento jurídico existente en temas tributarios, presentándose una reducción en temas de recaudación de impuestos del 16.8% en relación al mismo periodo del año 2019 según datos obtenidos del Servicio de Rentas Internas SRI.

Palabras clave: *Ingreso permanente; política tributaria; recaudación tributaria.*

ABSTRACT

Tax policy is an important element for the achievement of economic objectives and for the sustenance of public spending in the countries of the world, therefore the collection of taxes is considered as permanent income for the formulation of the General State Budget in Ecuador, which comes from a coercive contribution. This present study aims to determine that during the COVID 19 pandemic in Ecuador, the efficiency of the tax policy in relation to the levels of tax collection has not been significantly affected, contrary to the paralysis of the economic system, it has presented a reduction of just one third of the collection in relation to what was received for the same concept during 2019, favoring the fulfillment of economic objectives planned for the 2020 period in the framework of the pandemic. Through the implementation of a descriptive, nomothetic methodology and the use of methods such as observation and information analysis, it is concluded that the tax policy in the country has not suffered major changes or detriment during the pandemic, thanks to the economic measures adopted by the current government, mainly through administrative acts

that have guaranteed respect and recognition of the existing legal system on tax issues, presenting a reduction in tax collection issues of 16.8% in relation to the same period of year 2019 according to data obtained from the Internal Revenue Service SRI.

Keywords: *permanent income; fiscal tax; tax collection.*

INTRODUCCIÓN

La política tributaria, está sustentada en el ordenamiento jurídico de cada país, base fundamental para su efectiva aplicación, dentro de este conjunto de normas que regulan las relaciones tributarias en el Ecuador están los actos de la administración pública, cuyo objetivo específico es garantizar la eficiencia de la política tributaria al momento de su ejecución, en torno a la consecución de objetivos económicos destinados a la satisfacción de necesidades sociales y sostenimiento del gasto público, tal como está estatuido en los artículos 285 y 300 de la Constitución de la República.

Para el sostenimiento del gasto público es importante contar con el Presupuesto General del Estado definido en la Constitución de la República en el artículo 292 en concordancia con lo determinado en el Art. 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, como el instrumento para establecer y gestionar los ingresos y egresos del Estado, incluyendo todos los ingresos y egresos del sector público, exceptuando lo referido a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República, 2008).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 78 determina que el Presupuesto General del Estado está conformado por ingresos de carácter permanente que son aquellos que se perciben de manera continua, periódica y previsible; y, no permanentes, que permiten solventar gastos de carácter permanente y no permanentes respectivamente; dentro de los ingresos permanentes se encuentran los percibidos por: petróleo, recaudación de tributos entre otros (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

A finales del año 2019 se presenta el COVID, enfermedad infecciosa causada por el coronavirus descubierto en diciembre del año 2019 en China, este virus al expandirse de manera rápida a nivel mundial y debido a su reciente descubrimiento, por la falta de tratamiento para combatirlo, provocaría índices altos de contagio y de mortandad en la

población mundial, siendo declarado por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial de Comercio como pandemia, información dada a conocer a través de sus Directores Generales (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Por la identificación y propagación de casos de COVID 19, durante el mes de marzo del 2020, en el Ecuador, el país a través del Ejecutivo se vería obligado a declarar Estado de Excepción conforme lo previsto en los artículos 165 y siguiente de la Constitución, así mediante Decreto Ejecutivo 1017 del 16 de marzo del 2020 y renovado mediante Decreto Ejecutivo 1052 de fecha 15 de mayo del 2020 , se declara la emergencia nacional por salud, restringiendo y limitando el derecho a la libertad de asociación y de tránsito, a fin de precautelar la salud de los y las ecuatorianos (Garces, Decreto Ejecutivo No. 1017, 2020).

Estando en vigencia el Estado de Excepción, por mandato Constitucional el señor Presidente de la República - Lenin Moreno Garcés, conforme las facultades otorgadas en el artículo 164 de la Carta Magna, como medida económica en temas de política tributaria, mediante Decreto Ejecutivo No. 1137, de 2 de septiembre de 2020 decreta la recaudación anticipada del impuesto a la Renta con cargo al ejercicio fiscal 2020, en los términos previstos en el numeral 1 del Art. 165 del mismo de la Constitución de la República, medida cuya constitucionalidad fue reconocida mediante dictamen No. 5-20- EE/A emitido por la Corte Constitucional del Ecuador con fecha 04 de septiembre del 2020.

La Corte Constitucional en su dictamen reconoce que la medida adoptada por el Ejecutivo se enmarca dentro de las competencias asignadas al Presidente de la República, adicionalmente se identificó una relación de causalidad inmediata y directa, entre los elementos fácticos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción con la disposición de recaudación anticipada del impuesto a la renta como medida excepcional, originada por la pandemia del COVID-19, siendo necesario para el Ecuador confrontar los gastos generados por requerimientos de salud priorizados, que serán cubiertos mediante los ingresos económicos derivados del pago del impuesto a la renta, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No 1137.

Se resaltó además que la medida tomada es idónea, en función del informe técnico presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el que se revela que los ingresos producto de la recaudación anticipada permitirán cubrir varias necesidades sanitarias

pendientes, como resultado de la reducción en la recaudación impositiva debido a las medidas de aislamiento y distanciamiento social implementadas desde el mes de marzo de 2020 y la paralización económica sufrida por el país durante el estado de excepción, lo que provocó la disminución en el ingreso permanente del Estado, permitiendo a corto plazo recaudar un valor económico sin que esto represente un cobro adicional a los contribuyentes, sino un pago anticipado de tributos que se encuentra respaldado en los informes técnicos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Servicio de Rentas Internas.

La medida adoptada por el Ejecutivo ha generado que la política tributaria ecuatoriana durante el estado de excepción no se vea afectada significativamente por el periodo de tiempo transcurrido durante los primeros meses del año 2020, logrando con la recaudación anticipada del impuesto a la renta confrontar gastos generados por la emergencia de salud ocasionada por el COVID, el Ministerio de Finanzas Públicas en mediante oficio No. MEF-VGF-2020-014-OF de fecha 02 de septiembre del 2020, al referirse al impacto económico de la pandemia y su afectación a las finanzas públicas ha determinado que en el Presupuesto General del Estado para el año 2020 los ingresos tributarios estimados eran de USD 14.323 millones, sin embargo durante la emergencia sanitaria, los ingresos por este concepto han variado estimando que los ingresos tributarios alcancen los USD 11.616 millones aproximadamente, es decir, USD 2.707 millones menos equivalentes a una disminución del 19% respecto al presupuesto inicial.

Un estudio realizado por el Centro Interamericano de Recaudaciones Tributarias ha determinado que la recaudación de los países de la región presentan caídas mensuales en comparación a lo recaudado en los mismos meses durante el 2019, principalmente a partir del mes de marzo del 2020 coincidiendo con el confinamiento iniciado en varios países, pese a haberse suscitado en términos de recaudación un incrementos en enero y febrero del 4,5 y 3,5% respectivamente, en el mes de marzo de 2020, la recaudación desciende en un 3,3%, en abril un 27,7% y en mayo un 24,8%. Las mayores bajadas se presentan en Perú, Ecuador, Colombia y El Salvador, superiores al 30% en ese mismo mes, en relación con el resto de países que durante los meses de abril y mayo presentan pérdidas del 20% (Díaz de Sarralde, 2020).

En términos de recaudación acumulada el mismo estudio establece que en Ecuador, Perú y Argentina el promedio de recaudación tendía a la baja con caídas del 16; 15; y 12%, respectivamente.

Durante el desarrollo del presente estudio se evidencia que gracias a la existencia de un ordenamiento jurídico constitucional e infra constitucional eficaz, traducido en las políticas tributarias implementadas por el gobierno de turno en el Ecuador, los ingresos percibidos por concepto de recaudación de tributos pese a estar dentro de los más bajos de la región, no afectan significativamente al Presupuesto General del Estado, garantizando la eficiencia de la política tributaria en temas de recaudación y permitiendo al país confrontar gastos derivados de la emergencia sanitaria causada por el COVID 19.

METODOLOGÍA

La presente investigación es de alcance mixta cualitativa - cuantitativa, con enfoque multimetódico, que parte de la recolección y análisis de información a fin de demostrar que la eficiencia de la política tributaria en el Ecuador no se ha visto significativamente afectada pese a la paralización económica y bajos niveles de recaudación de impuestos, gracias a la existencia de normas legales constitucionales e infra constitucionales y políticas públicas implementadas durante la pandemia entorno a la recaudación de tributos por parte del actual gobierno.

El método utilizado es la observación derivado de la recolección y análisis de información principalmente documental, recopilada del Servicio de Rentas Internas a través de su portal y organismos internacionales de la región, en los que se establece los porcentajes de retención de impuestos durante la pandemia, las causas de los bajos niveles de recaudación y los obtenidos de la retención anticipada del impuesto a la renta en el Ecuador, que permitieron afrontar la emergencia sanitaria por COVID, comparándolos entre sí a fin de determinar porcentajes reales y verificar si la normativa existente ha sido suficiente y eficaz para el desarrollo de políticas tributarias acertadas.

RESULTADOS

Habiéndose declarado pandemia al COVID 19 a nivel mundial, en el Ecuador ante

los primeros casos de contagio y la amenaza al derecho a la salud de los ecuatorianos, era necesario declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional, a causa de la gran conmoción social interna y externa, generándose la paralización económica que agravada con la baja en el precio del petróleo, la disminución en remesas y la reducción en la recaudación de impuesto, genera una disminución en el Presupuesto General del Estado.

Respecto de la reducción en la recaudación de impuesto según datos proporcionados por el Servicio de Rentas Internas SRI, existe una reducción del 16.8% en relación al mismo periodo del año 2019, pasando de \$7.250 millones a \$6.030 millones dejando una disminución en la recaudación que disminuye la posibilidad de alcanzar la meta planteada para el año 2020; evidenciándose una recaída mayor en los siguientes impuestos: renta 16% de USD 2.387 millones, al Valor Agregado (IVA) 21,4% menos lo que representa USD 2.660 millones; Salida de Divisas 14,7%, USD 481 millones; Consumos Especiales (ICE) un 22,7% menos USD 352 millones, todos menos en relación a los primeros 6 meses del años 2019 (Servicio de Rentas Internas, 2020).

Tabla 1

Reducción en la Recaudación de Impuestos durante el primer semestre del 2020		
Impuesto	Monto Recaudado	% -1re. Semestre 2019
Renta	USD 2.387 millones	-16%
IVA	USD 2.660 millones	-21,4%
Salida de Divisas	USD 481 millones	-14,7%
Consumos Especiales	USD 352 millones	-22,7%
Total de Recaudación	USD 6.030 millones	-16.8%

Fuente: Elaboración Propia.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1137 de 2 de septiembre del 2020, se pretende recaudar por concepto de anticipo al impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020 de contribuyentes cuyos ingresos durante el primer semestre superen los USD 5 millones un aproximado de USD 299,5 millones que permitan enfrentar la

emergencia sanitaria ocasionada al interior del país por el COVI 19, para tal efecto a más de los decretos ejecutivos se dicta por parte del Servicio de Rentas Internas, la respectiva resolución administrativa Nro. NAC-DGERCGC20-00000054 que establece las “Las Normas de Aplicación para la Recaudación Anticipada del Impuesto a la Renta con Cargo al Ejercicio Fiscal 2020 conforme lo Establecido en el Decreto Ejecutivo Nro. 1137” fijando que contribuyentes están obligados a realizarlo y la fórmula de cálculo.

El Ecuador durante los primeros días del mes de octubre del 2020, según datos generados por el Servicio de Rentas Internas, habría recaudado por concepto de anticipo al impuesto a la renta un total de USD 261,2 millones que representa el 87,21 % de los USD 299,5 millones planteados como meta por el Ejecutivo, lo que permitirá cancelar deudas pendientes en salud a causa de la pandemia (Servicio de Rentas Internas, 2020).

Tabla 2

<i>Recaudación Anticipada del Impuesto a la Renta 2020</i>				
Renta	Meta 2020	Recaudación 2019	Recaudación 2020	% Recaudado de la Meta
	USD.299,5 millones	USD 77.8 millones	USD 261,2 millones	87.21%

Fuente. Elaboración Propia.

Se puede concluir con el presente estudio que el ordenamiento jurídico existente en el Ecuador tanto constitucional como infra constitucional, han permitido que la Política Tributaria con respecto a la recaudación no sufra mayor afectación a través de la figura de la recaudación anticipada de tributos que se constituyó en una instrumento válido para enfrentar gastos ocasionados por el COVID 19, generando una disminución del 19% de lo proyectado para el Presupuesto General del Estado durante el 2020, lo que representa USD 2.707 millones menos de los USD 14.323 millones considerados para el periodo, con relación a los ingresos percibidos por recaudación de impuestos.

Tabla 3

<i>Disminución del Presupuesto General del Estado 2020 con respecto a lo percibido por recaudación de impuestos</i>			
Meta	Recaudado	Disminución	% en relación a la meta
USD 14.323 millones	USD 11.616 millones	USD 2.707 millones	- 19%

Fuente. Elaboración Propia

Finalmente, de acuerdo al estudio realizado por el Centro el Ecuador en términos de recaudación acumulada presenta una caída del 16% mientras que países como Perú y Argentina presentan un promedio de recaudación del 15; y 12%.

DISCUSIÓN

De los analizado se puede determinar que la eficiencia de la política tributaria en el Ecuador no ha sido gravemente afectada durante el estado de excepción por emergencia sanitaria causada por el COVID, pese a presentar una disminución de los valores proyectados para el Presupuesto General del Estado del periodo 2020, puntualmente con relación a los ingresos de carácter permanente percibidos por concepto de recaudación de tributos, con un 19% menos de lo proyectado para el 2020, el Ecuador gracias a la existencia de normativa eficaz y eficientes ha podido implementar políticas tributarias orientadas a la recaudación anticipada del Impuesto a la Renta, generando al mes de septiembre del 2020, un ingreso de USD 261,2 millones que representa el 87,21 % de los USD 299,5 millones planteados como meta por el Ejecutivo que permitieron enfrentar los gastos ocasionados por el COVID en el país.

La recaudación anticipada durante el 2020 se constituyó en un salvavidas para el Estado ecuatoriano, permitiéndole afrontar la crisis, sin embargo pese a no constituirse en un doble pago sino en un pago adelanto del impuesto a la renta, se deja entrever que esta recaudación representaría una disminución en los ingresos para el periodo 2021, con respecto a esto el Fondo Monetario Internacional en el marco de la Carta de Intención suscrito con el Ecuador en el año 2019; y, previo al desembolso de nuevos créditos propone reformas trituarías que pretenden disminuir el déficit mismas que deberán ser presentadas y aprobadas durante el primer semestre del 2021.

Con las reformas tributarias propuestas se tiene previsto que el déficit reduzca un 2,9% del PIB lo que significa USD 2 907 millones, entre las principales reformas planteadas están: incrementar el IVA 3 puntos, del 12 al 15%; eliminar la devolución del IVA para adultos mayores y las Universidades del país, incrementar el valor del impuesto a la renta de personas naturales y gravar con impuesto a la renta la décima tercera y cuarta remuneración, todos beneficios de carácter social (DIARIO "EL COMERCIO", 2020).

Dichas reformas, terminarían constituyéndose en acciones que amplían más las brechas socio- económicas, poniendo además en riesgo la eficiencia de la política tributaria, desconociendo los principios que regulan esta actividad del Estado, al momento del reconocimiento de derechos de los sujetos pasivos en especial de aquellos contribuyentes que pertenecen al grupo de atención prioritaria- puntualmente adultos mayores así como de las Instituciones de Educación Superior, grupos que durante el estado de excepción declarado por la emergencia causada por el COVID ya se han visto afectados.

CONCLUSIONES

La eficiencia de la política tributaria en el Ecuador durante el estado de excepción causado por la emergencia sanitaria causada por el COVID no se ha visto gravemente afectada gracias a la existencia del ordenamiento jurídico existente en el país lo que facilitó la aplicación de políticas públicas adecuadas para enfrentar el déficit.

El Ejecutivo a través de la recaudación anticipada del impuesto a la renta, logró recaudar ingresos importantes que permitieron enfrentar parcialmente las deudas de salud contraídas por el país durante el estado de excepción, evidenciando una política tributaria dinámica y eficiente, pese a no haberse recaudado USD 299.5 millones previstos, no obstante, esta medida adoptada representará una disminución de Presupuesto General del Estado para el periodo 2021.

Pese a la existencia y ejecución de políticas tributarias acertadas para enfrentar la crisis económica causada por el COVID en el Ecuador durante el 2020, la suscripción de la Carta de Intención con el Fondo Monetaria Internacional previo a la pandemia, desde los ejes propuestos por esta organización para la recuperación de la economía y para la concesión de nuevos créditos, al demandar reformas tributarias, pone en riesgo la eficiencia de la

política tributaria y el ejercicios de derechos de los sujetos pasivos en especial de los pertenecientes a grupos de atención vulnerable – adultos mayores, además de desconocer el principio de equidad y los beneficios sociales otorgados a este grupo y a las universidades del país, para el sostenimiento de sus gastos, en reconocimiento al papel importante que cumplen en la sociedad ecuatoriana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrian, L., Deza, M., & Hirs, J. (agosto de 2020). Las Finanzas Públicas y la crisis por COVID en los países Andinos - BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-finanzas-publicas-y-la-crisis-por-COVID-19-en-los-paises-andinos.pdf>
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Quito: Registro Oficial Suplemento No. 306.
- Constitución de la República. (2008). Quito: LEXIS S.A.
- DIARIO "EL COMERCIO". (septiembre de 2020). El Fondo Monetario Internacional propone reforma tributaria que deberá ser presentada y aprobada durante el primer semestre del 2021.
- Diario el "UNIVERSO". (12 de marzo de 2020). Con estas medidas Ecuador intenta frenar el avance de coronavirus COVID.
- Díaz de Sarralde, S. M. (Julio de 2020). Reporte de Recaudación COVID 19 (RRC) -CIAT. Obtenido de Biblioteca Virtual del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2020_Reporte_Recaudacion_Covid-19_CIAT
- Garces, L. M. (16 de marzo de 2020). Decreto Ejecutivo No. 1017. ESTADO DE EXCEPCIÓN POR EMERGENCIA SANITARIA. Quito, Ecuador.
- Garces, L. M. (15 de Mayo de 2020). Decreto Ejecutivo No. 1052. Estado de Excepción por Emergencia Sanitaria . Quito, Ecuador.
- Garces, L. M. (2 de septiembre de 2020). Decreto Ejecutivo No. 1137. Retención Anticipada del Impuesto a la Renta. Quito.

Ministerio de Economía y Finanzas. (02 de septiembre de 2020). Dictámen respecto de Decreto Ejecutivo relacionado con la recaudación anticipada del impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2020. Oficio Nro. MEF-VGF-2020-014-OF. Quito.

Organización Mundial de la Salud. (20 de abril de 2020). Declaración Conjunta del Director de la OMC Roberto Azevedo y el Director General de la OMS Tedros Adhanom. Obtenido de <https://www.who.int/es/news/item/20-04-2020-joint-statement-by-wto-director-general-roberto-azev%C3%AAdo-and-who-director-general-tedros-adhanom-ghebreyesus>.

República del Ecuador Consejo Nacional de Planificación. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Servicio de Rentas Internas. (septiembre de 2020). Estadística Generales de Recaudación.

Recuperado el septiembre de 2020, de Recaudación General: <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>
sri#per%C3%ADodo