



Nº 742
GUILLERMO LASSO MENDOZA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es innegable que existen nudos críticos en materia económica que deben ser reconocidos a fin de mejorar la situación de la población. Para identificarlos es necesario que haya una macroeconomía ordenada. A partir del 2021, se ha tomado una gran cantidad de decisiones que, en términos macroeconómicos, permite identificar con mayor facilidad estos nudos críticos. De esta manera, hay mayor flexibilidad para generar beneficios e incentivos a todos los contribuyentes, siempre en observancia de la normativa vigente y, sobre todo, la simplificación de reglas impositivas.

El artículo 300 de la Constitución de la República establece que el régimen tributario se regirá, entre otros, por los principios de progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, equidad. La Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar es propuesta por el Presidente de la República para su tratamiento en la Asamblea Nacional del Ecuador, en el marco a sus deberes y atribuciones constitucionales, de conformidad con lo prescrito en la Constitución.

El Plan Nacional de Desarrollo, como máximo instrumento de planificación nacional, establece las directrices y prioridades del país, en términos del diseño y la aplicación de la política pública para cada periodo de Gobierno.

I. ACERCA DE LAS REFORMAS EN VARIOS CUERPOS LEGALES

i. Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno.

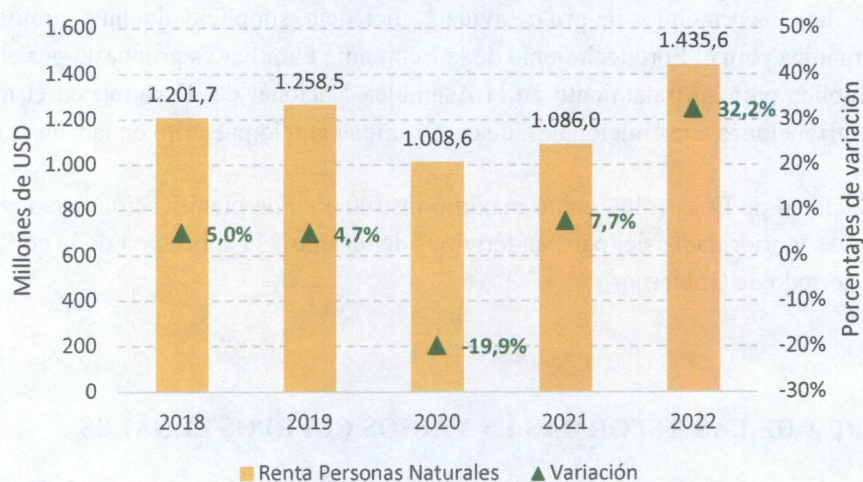
1) Sobre las reformas relativas al Impuesto a la Renta

Tras la reducción de los ingresos tributarios debido a la pandemia de COVID-19, la recaudación tributaria ha crecido significativamente en los últimos dos años: 12,9% en 2021 y 22,8% en 2022. Aún superior fue el crecimiento en la recaudación de renta de personas naturales (retenciones y declaraciones), que aumentó un 32,2% en 2022 debido no solo a la reforma legal de 2021 sino también a la recuperación económica. En la recaudación general se superó la meta de recaudación en un 11%.

Recaudación Total 2018-2022
Millones de USD y Porcentajes de Variación



Recaudación Renta Personas Naturales 2018-2022*
Millones de USD y Porcentajes de Variación



*Incluye recaudación de retenciones en la fuente, retenciones en relación de dependencia, anticipo y declaraciones

Adicionalmente, los objetivos, políticas y metas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo definen los temas considerados como más relevantes para el Ecuador. Es así como, dentro del eje Económico del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, el objetivo 4 plantea garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente. Para alcanzar este objetivo, una de las políticas señaladas es *“Fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido”*.

Bajo el principio de progresividad tributaria, la contribución viable debe aumentar a medida que se incrementa la riqueza o el ingreso del sujeto pasivo (contribuyente) o, dicho de otro modo, quien más tiene, más paga. La aplicación de este principio hace que la tributación sea más equitativa.

Acorde con lo señalado, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y el Plan Nacional de Desarrollo, el principal objetivo del proyecto de Reforma Tributaria es mejorar la progresividad del Impuesto a la Renta (IR).

El esquema vigente tiene una progresividad muy pronunciada, lo que implica que el aumento del ingreso signifique un incremento muy acelerado en el impuesto causado. Un excesivo grado de progresividad puede causar efectos no deseados en la economía. Si un impuesto no toma en cuenta la realidad familiar y crece en exceso respecto al ingreso, los contribuyentes se verán motivados a adquirir comportamientos evasivos. Adicionalmente, la producción y eficiencia serán desincentivadas. Todo ello conlleva un efecto negativo sobre la economía y cohesión social de un país. Por ello, el grado de progresividad de un impuesto debe contemplar estas aristas en afán de no generar efectos adversos al régimen tributario y económico del Ecuador. Esta reforma busca aplicar una progresividad acorde a la realidad nacional, manteniendo los principios constitucionales de progresividad y equidad del impuesto a la renta.

El Impuesto a la Renta grava los resultados de la actividad económica de las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades. Las personas naturales gozan de una rebaja del Impuesto a la Renta causado en función de sus gastos personales proyectados. Esta ley propone que se considere como gastos personales a aquellos realizados por cada carga familiar (padres, cónyuges o parejas en unión de hecho e hijos hasta 21 años o con discapacidad de cualquier edad, siempre que no perciban ingresos gravados y sean dependientes del contribuyente) y justificados, según el Reglamento respectivo.

La estructura de rebaja por cargas familiares responde a dos motivaciones. La primera apunta a los principios de equidad y transparencia. La capacidad de pago de un contribuyente varía en gran medida conforme sus cargas familiares. No contemplar este hecho a la hora de tributar, ocasiona que personas con distinta realidad económica tributen de manera similar. Es aquí donde la falta de transparencia en la capacidad de pago atenta en contra la equidad. La segunda motivación es alinearse a estructuras aplicadas por países de la región como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay. Estos países reconocen de alguna forma el trabajo de cuidado, concediendo la posibilidad a los contribuyentes de descontarse los gastos necesarios para la sostenibilidad de la vida y producción del ingreso que se grava. Además, esta estructura de impuesto busca disminuir brechas en materia de bienestar y ser más progresiva, al acercarse a la realidad ecuatoriana en donde las familias con dependientes destinan un mayor porcentaje de sus ingresos para el consumo que una familia unipersonal. La reforma busca reconocer el ingreso familiar y sus necesidades de gasto dentro de la estructura tributaria.

A partir del ejercicio fiscal 2022, la rebaja del Impuesto a la Renta por gastos personales considera el valor de la canasta familiar básica vigente al mes de diciembre del ejercicio fiscal declarado. La canasta familiar básica es un indicador económico de frecuencia mensual que permite aproximar el consumo promedio de bienes y servicios de las familias ecuatorianas. No obstante, es necesario considerar que este consumo es el relativo a una familia tipo (cuatro integrantes con 1,6 de perceptores de ingresos). La realidad es que existe una alta diversidad en las estructuras familiares. Por ejemplo, el decil más pobre se compone, en promedio, de cinco personas, de las

cuales el 22% trabajan; mientras que, en el decil más rico, su núcleo familiar se compone de 2,5 personas de las cuales el 63% laboran¹. Por lo tanto, el componente de número de cargas familiares capturaría el mayor gasto que incurren los hogares con mayor número de integrantes y viceversa.

La reforma propuesta plantea que el monto de deducción de gastos personales de personas naturales esté acorde con el número de cargas familiares, lo cual ayuda a cumplir con el principio de progresividad del régimen tributario y se enfoca en fortalecer la economía familiar. Además, se genera un incentivo para el fortalecimiento de la cultura tributaria y la ciudadanía fiscal, al tiempo que mejoraría el control tributario desde la ciudadanía.

2) Sobre la creación del Impuesto a la Renta Único a los Pronósticos Deportivos

Las plataformas de pronósticos deportivos se definen como un sitio web o una aplicación móvil que proporciona a los usuarios información y herramientas para hacer predicciones sobre eventos deportivos. Estas plataformas pueden cubrir una amplia variedad de deportes. A pesar de que en la Consulta Popular del 2011 se prohibió los juegos de azar, la Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 07017 de 13 de diciembre de 2019, se pronuncia sobre la prohibición de los juegos azar. Al respecto se pronuncia de la siguiente manera:

“En atención a los términos de su consulta se concluye que, por el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales, como garantía de los derechos de las personas la prohibición de establecer negocios dedicados a la realización de ‘juegos de azar’, resultante de la consulta popular de 7 de mayo de 2011 y el tipo penal contemplado en el artículo 236 del COIP, debe ser entendida en sentido literal, esto es referida a los negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte. En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal y que, por el contrario, están reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento, que deben ser otorgadas por las autoridades públicas competentes, como aquellas sujetas a LT y el COOTAD.” (énfasis añadido)

En estricto apego a la normativa vigente, las actividades que realizan los operadores de pronósticos deportivos son evidentes manifestaciones de capacidad contributiva. A pesar de tratarse de ingresos de fuente ecuatoriana (artículo 8 Ley de Régimen Tributario Interno) y por la complejidad del control de estas transacciones a través de internet o cualquier otro medio, se ha evidenciado la necesidad de establecer un régimen único de impuesto a la renta. Esta diferenciación es completamente justificada debido a la naturaleza de la actividad económica que desarrollan los operadores de pronósticos deportivos, residentes fiscales o no en el país. Al momento en el que no exista un régimen de tributación para estos sujetos, se vuelve contrario a los principios de igualdad y equidad previstos en la Constitución de la República del Ecuador ya

¹ Información depurada de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (promedio de enero 2022 a febrero 2023).

que su capacidad contributiva se ve reducido, generando así inequidad entre contribuyentes que se están beneficiando ante la ausencia de normas tributarias que graven dichas operaciones de manera eficiente y equitativa.

En Ecuador se han identificado sociedades y personas naturales relacionadas con actividades de pronósticos deportivos que operan mediante plataformas digitales en el país; así, también se identificaron más de una docena de plataformas que se publicitan en eventos deportivos sin representación en territorio ecuatoriano y con quienes existen transacciones en Ecuador. En tal sentido, es necesaria la creación de un nuevo gravamen que permita recaudar, en atención a los principios tributario, aquellos generados por estos operadores de pronósticos deportivos, a fin de revelar una verdadera capacidad contributiva.

3) Sobre las reformas al Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares – RIMPE

La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 creó el Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares – RIMPE. La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados, resolvió “[d]eclarar la inconstitucionalidad, por el fondo, con efectos diferidos hasta el final del ejercicio fiscal 2023, del rango correspondiente a negocios populares de la tarifa de RIMPE contenida en el artículo 97.6 de la Ley de Régimen Tributario Interno, reformado por el artículo 66 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19.” En este sentido, la presente reforma tiene el objetivo de cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional incluyendo un esquema progresivo en la tributación para el segmento de negocios populares y evitando su excesiva tributación. Adicionalmente se realizan ajustes para simplificar el pago de impuestos de este segmento.

Las demás reformas propuestas buscan esclarecer aquella problemática que ha surgido en la medida que se ha aplicado el RIMPE. Pese a que desde su creación en 2021 el RIMPE es un régimen simplificado de tributación para aquellos contribuyentes con ingresos brutos inferiores a USD \$300.000,00, existe la necesidad de suplir vacíos legales que han causado confusiones tanto en los contribuyentes como en la Administración Tributaria. De esta manera se ha buscado ampliar la base de contribuyentes y fomentar la cultura tributaria.

ii. Reformas al Código Tributario

La Administración Tributaria se encuentra bajo estrictos estándares de seguridad y reserva de la información. Esto se debe a que Ecuador es miembro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desde el 2017; asimismo, ha suscrito el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria” que entró en vigencia en 2022. Por esta razón, es imperante fortalecer y aclarar el ámbito de reserva de la información tributaria ya que la información que

recibe el Servicio de Rentas Internas de parte de los otros países miembros de Foro Global y de los Estados Unidos es necesaria para la lucha contra la evasión fiscal.

II. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE URGENCIA ECONÓMICA DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar se fundamenta en mejorar los nudos críticos en materia económica a fin de mejorar la situación de la economía de las familias ecuatorianas.

La Constitución de la República en su artículo 135 determina que es competencia exclusiva del Presidente de la República el enviar proyectos de ley a la Asamblea Nacional que, entre otros temas, tengan que ver con la creación, modificación o supresión de impuestos; más adelante el artículo 140, regula el trámite de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. De la lectura de los artículos en mención se puede colegir que para que un proyecto de ley sea considerado como urgente en materia económica deben coincidir tres elementos, los cuales son: 1) que sea de iniciativa presidencial; 2) que se refiera a materia económica; 3) que sea calificado de urgente por parte del Presidente. De ahí que la importancia de la materia económica es crucial porque actúa como un punto de encuentro del régimen de desarrollo, que, como lo define la Constitución de la República en su artículo 275, es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que tienen como objetivo la realización del buen vivir.

En este sentido, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se refiere a la calificación de los proyectos de ley en general y de aquellos calificados como de urgencia en materia económica. Respecto de estos últimos, requiere que se refieran a *“aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa”*.

Es relevante destacar que la política económica es una competencia exclusiva del Estado Central, tal y como lo establece el artículo 261 numeral 5 de la Constitución de la República, en tanto que sus objetivos son definidos en el artículo 284 de la Constitución de la República, incluyendo entre ellos los siguientes:

“Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos

2. *Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.*

(...)

6. *Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*

7. *Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.*

8. *Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes."*

Por esto, puede afirmarse que un aspecto sustantivo de la política económica es la estabilidad económica y la eficiencia en los mercados, temas cruciales en el ámbito del modelo de desarrollo, en donde interactúan la sociedad, el Estado y el mercado.

Si bien en la Constitución de la República no consta desarrollado el criterio de qué se entiende por urgencia, en la expedición de un proyecto de ley, en materia económico urgente, en la doctrina la urgencia ha sido definida en conexión con el concepto de necesidad, en el sentido de la premura que se le debe dar a un determinado proyecto de ley que, por situaciones por fuera de la normalidad, se requiere de un trámite más expedito del que supone el procedimiento ordinario. En este sentido, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, como ha sido dicho en párrafos precedentes, entiende a los proyectos de ley en materia económica urgente ligados a aspectos sustantivos de la política económica cuya prioridad de trámite se da en la medida de proteger el equilibrio de las finanzas públicas, o ante una situación económica adversa. La prioridad o urgencia ha ido vinculada a las exigencias que implica para el Estado constitucional de derechos la generación de ingresos para atender con los compromisos en materia social en áreas prioritarias como educación, salud o seguridad. Así también las rebajas en el impuesto a la renta tienen como fin el generar mayor equidad entre los contribuyentes con el objetivo de promover la redistribución, generando efectos favorables sobre la capacidad de consumo.

En este orden de ideas el presente Proyecto de ley persigue, por un lado, la generación de nuevos recursos a través de la creación del Impuesto a la renta único a pronósticos deportivos. Por otro, prevé amparado en el principio constitucional de equidad del sistema tributario, con el fin de promover la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal, la realización de rebajas del impuesto a la renta para gastos personales de aquellas personas que tengan cargas familiares, con lo cual, se persigue impulsar la economía en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por tanto, el presente Proyecto cumple los criterios previstos en la ley y la Constitución para ser calificado como urgente en materia económica.

III. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.

El artículo 136 de la Constitución de la República establece que los proyectos de ley deberán referirse a "*una sola materia*", disposición que se recoge también en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La unidad de materia responde a un principio legislativo que tiene como fin delimitar la discusión de un proyecto de ley de tal manera que una ley sea razonable. Conforme el referido artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la conexidad entre los asuntos discutidos en un proyecto de ley parte de la premisa que exista una relación clara y precisa entre dichos asuntos y que, por ende, persigan fines constitucionales en común.

En consecuencia, el principio de unidad de materia se satisface cuando existe al menos una relación plausible entre las disposiciones contenidas en una ley, conforme lo ha afirmado la Corte Constitucional en forma reiterada.

La Corte Constitucional ha resuelto recientemente:

“31. Respecto de la intensidad con la que debe realizarse dicho examen de proporcionalidad, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que “el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificará la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada [...] y la materia respectiva, haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa”. Esta intensidad intermedia en el examen de proporcionalidad implica que, al analizar la conexidad entre todas las disposiciones de la ley demandada, esta Corte deberá cuidarse “de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables”, por lo que dicho principio “solo resultaría vulnerado cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte”. Por todo esto, “una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada”, sino una concepción intermedia.”²

En similar sentido, la Corte Constitucional ha resuelto reiteradamente que:

“... el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte.”³

Similares criterios han sido reiterados por la Corte Constitucional al rechazar acciones de inconstitucionalidad dirigidas contra leyes que abordaban diversos temas en un solo cuerpo, por ejemplo, asuntos tributarios, laborales y civiles en un mismo cuerpo legal⁴. Por ejemplo, en 2014, el Código Orgánico Monetario y Financiero fue presentado como económico urgente,

2 Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado. 11 de agosto de 2021. Párrafo 31.

3 Sentencia No. 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0014-13-IN y acumulados. Sentencia No. 023-15-SIN-CC dentro del caso 0006-11-IN y 0007-11-IN acumulados, entre otros.

4 Sentencia No. 22-13-IN/20 dictada dentro del caso No. 22-13-IN de fecha 09 de junio de 2020.

posteriormente aprobado y, como consecuencia, derogó 31 leyes de diversa índole bajo la premisa que era necesario poner en orden el sistema financiero.⁵

El alcance del inciso quinto del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe interpretarse en ese mismo sentido, conforme a los precedentes jurisprudenciales que lo han interpretado. Por tanto, procede plenamente que este proyecto reforme varios cuerpos legales conexos al asunto principal.

En suma, lo que prohíbe la Constitución es la presentación de proyectos de ley en los que se cambien una serie de disposiciones normativas en vigor sin que entre ellas medie una debida conexidad, intentando así saltarse el requisito de remitir a la Legislatura los proyectos de ley de manera separada, siguiendo así el trámite ordinario previsto en el ordenamiento constitucional.

Bajo estas consideraciones, el presente proyecto cumple con el principio de unidad de materia.

Este proyecto de ley propone reglas claras para la estabilidad normativa tributaria, a través de la generación de nuevos recursos por medio de la creación del Impuesto a la renta único a pronósticos deportivos, a la vez que siguiendo los principios de progresividad, así como el de equidad que informan al sistema tributario, promueve la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal. Relación de complementariedad que, dicho sea de paso, persigue aportar soluciones al desajuste fiscal que el país arrastra, fruto de un manejo irresponsable de las finanzas públicas.

IV. ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional para Crear Oportunidades 2021-2025” fue aprobado el 20 de septiembre de 2021 por el Consejo Nacional de Planificación.

Como cuarto objetivo del Eje Económico, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora “4: Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente”, para lo que refiere a las siguientes políticas:

- 4.1 Priorizar el gasto público para la atención en salud, educación, seguridad, con enfoque en los derechos humanos.
- 4.2 Fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido.

⁵ Ver considerandos del cuerpo legal donde se establece que es necesario, “sistematizar dentro de un cuerpo legal todas las disposiciones de leyes relacionadas con las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria, como parte de la nueva arquitectura financiera ecuatoriana”, denotando así que es posible reformar diversos cuerpos legales siempre que se persiga un fin coherente.

- 4.3 Incrementar la eficiencia en las empresas públicas con un enfoque de calidad y rentabilidad económica y social.
- 4.4 Garantizar el financiamiento público sostenible minimizando los efectos en las generaciones futuras.
- 4.5 Generar condiciones macroeconómicas óptimas que propicien un crecimiento económico inclusivo y sostenible.
- 4.6 Consolidar y afianzar la dolarización a través de la implementación de medidas de política económica y financiera que contribuyan a la sostenibilidad de la balanza de pagos.

Sin duda, este proyecto se alinea adecuadamente con estos objetivos y políticas, especialmente por el impacto que tiene en la economía de las familias, así como en las finanzas públicas, al permitir, por una parte, la generación de ingresos fiscales, y, por otra, al mejorar la capacidad de consumo de las unidades familiares, lo que sin duda contribuirá en el empleo, y con ello a la reactivación económica.

Por las razones expuestas, queda acreditada la relación de este proyecto de ley con los objetivos económicos del Plan Nacional de Desarrollo.

En virtud de lo expuesto y en ejercicio de las facultades que constitucionalmente corresponden al Presidente de la República, se presenta el siguiente proyecto de ley de urgencia en materia económica:

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia;

Que el artículo 3 de la Constitución de la República indica que son deberes primordiales del Estado la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sustentable;

Que el numeral 1 del artículo 85 de la Constitución de la República dispone que las políticas públicas y las prestaciones de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos todos los derechos;

Que el artículo 226 de la Constitución de la República determina que las instituciones, organismos, dependencias del Estado, así como los servidores públicos o personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley;

Que el artículo 227 de la Constitución de la República ordena que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios, entre otros, de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, transparencia;

Que el artículo 261 de la Constitución de la República dispone, entre las competencias exclusivas del Estado Central, el desarrollo de la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior y endeudamiento; la planificación nacional; el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio;

Que los numerales 1 y 2 del artículo 276 de la Constitución de la República establecen que el régimen de desarrollo tiene como objetivos mejorar la calidad de vida y aumentar las capacidades y potencialidades de la población;

Que el artículo 283 de la Constitución de la República dispone que el sistema económico propende una relación dinámica entre sociedad, Estado y mercado;

Que el artículo 285 de la Constitución de la República establece como objetivos específicos de la política fiscal el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de los tributos adecuados; así como, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente responsables;

Que el artículo 300 de la Constitución de la República establece que el régimen tributario se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, priorizando los impuestos directos y progresivos. Además, la política tributaria deberá promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables;

Que el artículo 303 de la Constitución de la República determina que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva;

Que el artículo 334 de la Constitución de la República establece que le corresponderá al Estado, entre otras cosas, desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores;

Que el artículo 339 de la Constitución de la República determina que el Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras;

Que el artículo 387 de la Constitución de la República ordena que es responsabilidad del Estado facilitar e impulsar la incorporación del conocimiento a la sociedad para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo además de promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los conocimientos tradicionales;

Que el 17 de noviembre de 2004, se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 463 la Ley de Régimen Tributario Interno, cuya última reforma fue el 29 de noviembre de 2021;

Que el 28 de octubre de 2022, la Corte Constitucional emitió la Sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados que declara la inconstitucionalidad del rango de la tabla de los denominados negocios populares dentro del Régimen Impositivo para Emprendedores y negocios Populares (RIMPE).

Que en los últimos años se ha mejorado la situación fiscal del Ecuador debido a las diferentes medidas económicas que han sido implementadas por el Gobierno Nacional;

Que el artículo 148 de la Constitución de la República faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna; específicamente señala: *“La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. (...)”*;

Que el 17 de mayo de 2023, mediante el Decreto Ejecutivo No.741, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador se disolvió la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna;

Conforme la facultad que me confiere el artículo 148 de la Constitución de la República, expido el siguiente:

DECRETO LEY ORGÁNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA FAMILIAR

TÍTULO PRELIMINAR: OBJETO Y ÁMBITO

Artículo 1 Objeto.- El presente decreto ley de urgencia económica tiene por objeto fortalecer la economía familiar y de los negocios populares bajo los principios de progresividad de la carga tributaria, considerando tanto sus niveles de ingresos como de gastos, y de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Artículo 2 Ámbito.- Las disposiciones de la presente decreto ley de urgencia económica son de orden público, de carácter general y aplicables en todo el territorio nacional.

LIBRO I. REFORMAS A VARIOS CUERPOS LEGALES

TÍTULO I. REFORMAS A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO

Artículo 3 Sustitúyase el segundo artículo innumerado posterior al artículo 10, referente a la rebaja por gastos personales, conforme lo siguiente:

“Artículo (...).- Las personas naturales gozarán de una rebaja de su Impuesto a la Renta causado por sus gastos personales, aplicable antes de imputar créditos tributarios a los que haya lugar de conformidad con la ley.

Para establecer el monto máximo de la rebaja señalada en el inciso anterior se deberán observar las siguientes reglas:

- a) Para el caso de personas naturales sin cargas familiares, el monto de la rebaja por gastos personales será equivalente al 18% del menor valor entre: los gastos personales declarados en el respectivo ejercicio fiscal; y, el valor de la canasta familiar básica multiplicado por siete (7).*
- b) Para el caso de personas naturales con cargas familiares, el monto de la rebaja por gastos personales será equivalente al 18% del menor valor entre: los gastos personales declarados en el respectivo ejercicio fiscal; y, el valor de la canasta familiar básica multiplicado por la cantidad de canastas que le corresponda, según el número de sus cargas familiares, conforme la siguiente tabla:*

Número de cargas familiares	Número de canastas familiares básicas
1	9
2	11
3	14
4	17
5 o más	20

- c) *Para las personas naturales con o a cargo de personas con enfermedades catastróficas, raras y/o huérfanas, el monto de la rebaja por gastos personales será equivalente al 18% del menor valor entre: los gastos personales declarados en el respectivo ejercicio fiscal; y, el valor de la canasta familiar básica multiplicado por veinte (20).*

Si el valor de la rebaja aplicada supera al del impuesto a la renta causado no se configurará pago en exceso por la diferencia y, por lo tanto, no generará derecho a devolución para el contribuyente.

Para efectos de este cálculo se considerará el valor de la canasta familiar básica, al mes de enero del ejercicio fiscal respecto del que se liquida el impuesto, según los datos que publique el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los gastos personales referidos en el presente artículo corresponden a los realizados en el país por concepto de vestimenta, educación, alimentación y salud incluyendo los que correspondan a las mascotas a cargo del sujeto pasivo; así también, los gastos que realice por arriendo o pago de intereses para adquisición de vivienda, el pago de pensiones alimenticias, turismo nacional en establecimientos registrados y con licencia única anual de funcionamiento y arte y cultura; conforme se establezca en el Reglamento respectivo. No obstante, en cualquier caso, deberá excluirse el IVA e ICE de las transacciones.

Para cuantificar la rebaja por gastos personales, se podrán considerar los gastos realizados por cada carga familiar. Se considerarán como cargas familiares a los padres, cónyuge o pareja en unión de hecho e hijos hasta los 21 años o con discapacidad de cualquier edad, siempre que no perciban ingresos gravados y que sean dependientes del sujeto pasivo.

En el caso de que dos o más contribuyentes tengan las mismas cargas familiares, éstas podrán ser distribuidas entre ellos de forma discrecional, pero, en ningún

caso, dos o más contribuyentes podrán considerar a la misma carga familiar para la rebaja por gastos personales.”

Artículo 4 Posterior al artículo 35, agréguese un nuevo capítulo según lo siguiente:

“Capítulo VII-A

IMPUESTO A LA RENTA ÚNICO A LOS OPERADORES DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS

Artículo 35.1.- *Créase el Impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos conforme el presente Capítulo.*

Artículo 35.2.- Objeto del impuesto.- *Se establece un impuesto a la renta único sobre los ingresos percibidos por los operadores de pronósticos deportivos realizadas a través de internet o cualquier otro medio.*

Artículo 35.3.- Hecho generador.- *El hecho generador del impuesto será la percepción de ingresos de fuente ecuatoriana por actividades de pronósticos deportivos desarrollados en vivo, a través de internet o cualquier otro medio.*

Artículo 35.4.- Ámbito subjetivo.- *Se sujetan a este impuesto, en calidad de contribuyentes, las personas naturales y sociedades operadoras de pronósticos deportivos.*

Se sujetan a este impuesto, en calidad de sustitutos, las personas naturales o sociedades que hagan uso de la plataforma de pronóstico deportivo cuando el operador de dicha plataforma no sea residente fiscal en Ecuador o no tenga establecimiento permanente en el país.

El impuesto será administrado por el Servicio de Rentas Internas.

Artículo 35.5.- Base imponible para residentes.- *La base imponible, en el caso de los contribuyentes residentes, será el total de los ingresos generados (incluyendo comisiones), menos el total de los premios pagados en ese mismo periodo, siempre que se haya practicado la retención al momento del pago del premio en los porcentajes que se establezcan para el efecto.*

Artículo 35.6.- Base imponible para no residentes.- *La base imponible del impuesto para sujetos no residentes será el total de los valores pagados por el usuario en cada transacción.*

Artículo 35.7.- Tarifa del impuesto.- La tarifa del Impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos será del 15%.

Artículo 35.8.- Declaración y pago del impuesto.- Los contribuyentes residentes fiscales en el país deberán presentar mensualmente una declaración del impuesto generado dentro del período anterior. El impuesto deberá ser pagado en los plazos y forma que, mediante resolución de carácter general, establezca la autoridad tributaria administradora del impuesto.

Cuando las operaciones gravadas por este impuesto se realicen con sujetos no residentes o sin establecimiento permanente se procederá de la siguiente manera:

- a. Si el pago se realiza a través de empresas de cobro, de courier o de remesas al exterior, el usuario del servicio se convertirá en sustituto; y, en consecuencia, dichas empresas percibirán el impuesto al momento de recibir los valores y lo declararán y pagarán a la administración tributaria, en los plazos y formas establecidos por la autoridad tributaria mediante resolución de carácter general.
- b. Cuando el pago se realice a través de tarjetas de crédito o débito emitidas por instituciones financieras locales o billeteras electrónicas, las entidades financieras o compañías emisoras de tarjetas de crédito o débito y proveedores locales de estos servicios percibirán el monto correspondiente al tributo, valor que será cargado en el estado de cuenta del tarjetahabiente o usuario, por lo que este último se convertirá en estos casos en sustituto del sujeto pasivo no residente, y será entregado a la autoridad tributaria en los plazos y forma establecidos mediante resolución de carácter general."

Artículo 5 En el artículo 36, realícese las siguientes modificaciones:

- a. En el literal a) reemplácese la tabla por la siguiente:

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto sobre la fracción básica	% impuesto sobre la fracción excedente
0	11.722	0	0%
11.722	14.930	0	5%
14.930	19.385	160	10%
19.385	25.638	606	12%

25.638	33.738	1.356	15%
33.738	44.721	2.571	20%
44.721	59.537	4.768	25%
59.537	79.388	8.472	30%
79.388	105.580	14.427	35%
105.580	En adelante	23.594	37%

- b. Añádase un nuevo inciso al final del literal c) con el siguiente texto:

“En el caso de operadoras de pronóstico deportivo pagarán la tarifa del 15%. Los beneficiarios pagarán el impuesto único del 15% sobre el valor de cada premio recibido en dinero o en especie por parte de los operadores de pronósticos deportivos, debiendo estos actuar como agentes de retención de este impuesto.”

Artículo 6 En el artículo 56, elimínese el numeral 11.

Artículo 7 En el artículo 97.1 elimínese la frase que dispone: *“La sujeción al RIMPE no excluye la aplicación del régimen ordinario, respecto de las actividades no comprendidas en el mismo.”*

Artículo 8 Elimínese el artículo 97.2.

Artículo 9 Sustitúyase el artículo 97.3 por el siguiente:

“Artículo 97.3.- Ámbito subjetivo.- Se sujetan a este régimen los sujetos pasivos personas naturales y sociedades con ingresos brutos anuales hasta trescientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 300.000,00).

Dentro de este régimen, constituyen negocios populares aquellos sujetos pasivos, personas naturales, con ingresos brutos existentes de hasta veinte mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 20.000,00); todos los demás sujetos a este régimen constituyen emprendedores.

Por ingresos brutos se entenderán a los ingresos gravados percibidos por el sujeto pasivo, menos descuentos y devoluciones. Los sujetos pasivos dentro del régimen RIMPE pagarán el Impuesto a la Renta conforme a la correspondiente tabla progresiva, aplicable sobre los ingresos brutos del respectivo ejercicio fiscal.”

Artículo 10 Reemplácese el artículo 97.4 por el siguiente:

“Artículo 97.4.- Exclusiones del régimen.- No podrán acogerse al régimen regulado en el presente Capítulo los sujetos pasivos que realicen y/o registren en su RUC, al menos, una de las siguientes actividades:

- a. Las previstas en los artículos 28 y 29 de la Ley de Régimen Tributario Interno.
- b. La prestación de servicios profesionales (personas naturales y sociedades), mandatos y representaciones, comisionistas, transporte (excepto taxis), actividades agropecuarias, comercializadora de combustibles, relación de dependencia y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles.
- c. Las que mantengan regímenes especiales de pago de impuesto a la renta según la Ley de Régimen Tributario Interno.
- d. Las que se desarrollen en el sector de hidrocarburos, minero, petroquímica, laboratorios médicos y farmacéuticas, industrias básicas, financiero, economía popular y solidaria y seguros.
- e. La producción, importación y/o primera etapa de comercialización de bienes o la prestación de servicios gravados con el Impuesto a los Consumos Especiales.

En caso de que un contribuyente tenga registrado en su RUC o desarrolle cualquiera de las actividades anteriores estará excluido del presente régimen RIMPE aun cuando registre o ejerza otras actividades no excluidas.

No podrán acogerse al RIMPE los sujetos pasivos calificados como artesanos, ni quienes sean receptores de inversión extranjera directa, ni aquellos que desarrollen actividades en asociación público-privada.

Quienes perciban ingresos por dividendos, enajenación de derechos representativos de capital o rendimientos financieros deberán liquidarlos conforme al régimen correspondiente. No obstante, la percepción de este tipo de ingresos no es causal de exclusión al régimen RIMPE.”

Artículo 11 En el artículo 97.5 elimínese el inciso que dispone: “Todos los contribuyentes que inicien actividades y no se encuentren excluidos de este régimen conforme lo previsto en el artículo 97.4 del presente Capítulo, al momento de su inscripción en el RUC deberán incluirse en el régimen RIMPE desde el primer año de operación. En el caso que los sujetos pasivos incluidos en el régimen RIMPE superen el monto de trescientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 300.000,00) de

ingresos brutos en el primer año de operación se someterán al régimen ordinario de impuesto a la renta a partir del siguiente ejercicio económico.”

Artículo 12 Sustitúyase el artículo 97.6 por el siguiente:

“Artículo 97.6.- Tarifa del impuesto.- Los sujetos pasivos dentro del régimen RIMPE pagarán el Impuesto a la Renta conforme a las siguientes tablas progresivas:

NEGOCIOS POPULARES		
Límite inferior	Límite superior	Impuesto a pagar (cuota en USD)
0,00	2.500,00	0,00
2.500,01	5.000,00	5,00
5.000,01	10.000,00	15,00
10.000,01	15.000,00	35,00
15.000,01	20.000,00	60,00

EMPRENEADORES			
Límite inferior	Límite superior	Impuesto a la Fracción Básica	Tipo marginal sobre fracción excedente
20.000	50.000	60,00	1,00%
50.000	75.000	360,00	1,25%
75.000	100.000	672,50	1,50%
100.000	200.000	1.047,50	1,75%
200.000	300.000	2.797,52	2,00%

Si al cierre del ejercicio fiscal, el contribuyente hubiere tenido ingresos brutos superiores a los trescientos mil dólares de los Estados Unidos de América deberá declarar y pagar el impuesto a la renta conforme lo dispuesto en el régimen general.”

Artículo 13 Reemplácese el artículo 97.7 por el siguiente:

“Artículo 97.7.- Deberes formales.- Sin perjuicio de los demás deberes formales previstos en el artículo 96 del Código Tributario, los sujetos pasivos sujetos al régimen RIMPE tendrán los siguientes deberes formales:

- a. Los contribuyentes considerados negocios populares llevarán un registro de ingresos y gastos; y, pagarán el impuesto a la renta conforme a la tabla prevista para el efecto.
- b. Los contribuyentes considerados emprendedores estarán obligados a llevar contabilidad cuando la normativa así lo disponga, caso contrario, deberán llevar un registro de ingresos y gastos. En ambos casos, declararán los impuestos respectivos conforme a sus registros.
- c. Emitir comprobantes de venta conforme al Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios. Los negocios populares podrán emitir notas de venta o facturas electrónicas a su elección.

Los sujetos pasivos inscritos como RIMPE por el Servicio de Rentas Internas deberán cumplir con los deberes formales atribuibles a dicho régimen durante el ejercicio fiscal corriente.

Los sujetos pasivos bajo este régimen no se encuentran obligados a actuar como agentes de retención del Impuesto a la Renta ni del Impuesto al Valor Agregado. Sin perjuicio de lo expuesto, observarán lo previsto en el artículo 92 numeral 2 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, cuando corresponda.”

Artículo 14 Sustitúyase el artículo 97.8 por el siguiente:

“Artículo 97.8.- Declaración y forma de pago.- El Impuesto a la Renta sujeto al presente régimen se liquidará y pagará hasta el mes de junio de cada año fiscal, conforme las resoluciones de carácter general que emita el Servicio de Rentas Internas para el efecto. El retraso en la presentación de la declaración y pago del impuesto estará sujeto a las sanciones e intereses previstos en el Código Tributario.”

Artículo 15 Reemplácese el artículo 97.9 por el siguiente:

“Artículo 97.9.- Impuesto al Valor Agregado.- Los contribuyentes categorizados como emprendedores deberán gravar con Impuesto al Valor Agregado las transferencias de bienes, derechos y prestación de servicios, conforme a las

disposiciones de la Ley. El impuesto generado deberá ser liquidado y pagado en los plazos previstos en el reglamento.

La transferencia de dominio de bienes muebles de naturaleza corporal, derechos y la prestación de servicios efectuadas por negocios populares estarán gravadas con tarifa 0% del Impuesto al Valor Agregado. Los negocios populares no presentarán declaraciones de IVA.”

Artículo 16 Luego del artículo 97.9 agréguese un nuevo artículo conforme lo siguiente:

“Artículo 97.10.- Retenciones en la fuente.- No estarán sujetos a retención en la fuente del Impuesto a la Renta los pagos efectuados a contribuyentes categorizados como negocios populares.

Los pagos efectuados a contribuyentes categorizados como emprendedores estarán sujetos a retención en la fuente de impuesto a la renta e impuesto al valor agregado en los porcentajes que mediante resolución establezca el Servicio de Rentas Internas.

No se realizará retención alguna del Impuesto a la Renta ni Impuesto al Valor Agregado a los contribuyentes categorizados como emprendedores cuando los pagos se realicen a través de tarjetas de crédito, débito, convenios de recaudación o de débito, u otros medios electrónicos de pago.”

TÍTULO II. REFORMAS AL CÓDIGO TRIBUTARIO

Artículo 17 Reemplácese el primer inciso del artículo 99 por el siguiente:

“Artículo 99.- Carácter de la información tributaria.- En el marco de los instrumentos internacionales vigentes, la información y las declaraciones de los contribuyentes, responsables o terceros, relacionadas con las obligaciones tributarias, así como los planes y programas de control que efectúe la Administración Tributaria son de carácter reservado y serán utilizados para los fines propios de la administración tributaria.”

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Por única vez, las disposiciones de este decreto ley de urgencia económica relativas a la rebaja del impuesto a la renta por gastos personales y la tabla de impuesto a la renta de personas naturales serán aplicables para la liquidación del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2023, toda vez que no generan un perjuicio para los contribuyentes.

SEGUNDA.- El Impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos previsto en este decreto ley de urgencia económica entrará en vigencia a partir del 01 de enero de 2024.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Dentro del plazo de un (1) año a partir de la expedición de la presente decreto ley de urgencia económica, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia trabajará en conjunto con el Ministerio de Turismo, Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, y el Servicio de Rentas Internas para regular las actividades de los operadores de pronósticos deportivos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Deróguese todas las normas de igual o menor jerarquía que se contrapongan a este decreto ley de urgencia económica.

Este decreto ley de urgencia económica entrará en vigencia a partir del Dictamen favorable de la Corte Constitucional.

Dado en el Palacio Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, 17 de mayo de 2023.

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA