

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Trabajo de Integración Curricular previo a la obtención del
título de Economista**

Ensayo académico

***Decisiones políticas en torno a las modificaciones del ISD en Ecuador
2008-2023***

Daniela Nicole Samaniego Martínez

dnsamaniego@puce.edu.ec

Andrea Elizabeth Bedoya Ramos

aebedoya@puce.edu.ec

Quito, 24 de junio de 2024

Resumen

El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en Ecuador, establecido en 2008, tiene como objetivo desalentar la fuga de capitales y proteger las reservas internacionales del país, que son activos líquidos en divisas, principalmente dólares, gestionados por el Banco Central para garantizar la estabilidad económica. El ISD ha sido objeto de numerosas reformas destinadas a ajustar su tasa y las exenciones aplicables para equilibrar los ingresos fiscales con la regulación de la salida de capitales. Este ensayo evalúa si las decisiones políticas relacionadas con el ISD han cumplido su rol regulador y de protección de las reservas internacionales. A través de un análisis comparativo de las diversas modificaciones a este impuesto y su impacto en la economía ecuatoriana, se concluye que, si bien el ISD ha generado ingresos fiscales significativos, no ha frenado efectivamente las salidas de capital ni ha estabilizado las reservas internacionales. Las constantes reformas han creado un ambiente de incertidumbre, afectando negativamente la inversión extranjera directa y la competitividad de las empresas nacionales. Por lo tanto, el ISD ha funcionado más como un mecanismo generador de ingresos que como una herramienta regulatoria efectiva, lo que sugiere la necesidad de reconsiderar su diseño e implementación para cumplir con sus objetivos originales.

Palabras clave: Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), Reformas, Reservas Internacionales, Impuesto Regulador, Ingresos Fiscales.

Abstract

The Currency Outflow Tax (ISD) in Ecuador, established in 2008, aims to discourage the flight of capital and protect the country's international reserves, which are liquid foreign currency assets, primarily dollars, managed by the Central Bank to ensure economic stability. The ISD has undergone numerous reforms intended to adjust its rate and applicable exemptions to balance fiscal revenue with the regulation of capital outflows. This essay evaluates whether the political decisions related to the ISD have fulfilled their regulatory role and the protection of international reserves. Through a comparative analysis of the various modifications to the ISD and their impact on the Ecuadorian economy, it is concluded that, while the ISD has generated significant fiscal revenue, it has not effectively curbed capital outflows nor stabilized international reserves. The constant reforms have created an environment of uncertainty, negatively affecting foreign direct investment and the competitiveness of national companies. Therefore, the ISD has functioned more as a revenue-generating mechanism than an effective regulatory tool, suggesting the need to reconsider its design and implementation to meet its original objectives.

Keywords: Tax on Currency Outflows (ISD), Reforms, International Reserves, Regulatory Tax, Fiscal Revenue.

Introducción

Durante los años 80s, Ecuador enfrentó una crisis de deuda externa agravada por el incremento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, que afectó severamente a América Latina. Esta situación llevó al país a firmar múltiples cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), comprometiéndose a implementar programas de ajuste estructural que incluían devaluaciones monetarias, aumentos de precios de combustibles y liberalización de las tasas de interés y el tipo de cambio (Carrasco et al., 2012).

La implementación de estas políticas, si bien estaba orientada a estabilizar la economía y garantizar el pago de la deuda externa, tuvo como resultado un aumento significativo de la deuda pública y una serie de devaluaciones que erosionaron la confianza en la moneda nacional, el sucre. En la década de los 90s, el contexto político y económico se caracterizó por una alta inestabilidad, marcada por crisis bancarias, la caída del precio del petróleo y un entorno macroeconómico desfavorable que culminaron en un severo deterioro de las finanzas públicas y una pérdida de confianza en el sistema financiero (Carrasco et al., 2012).

La dolarización en Ecuador, implementada en el año 2000, surgió como respuesta a la profunda crisis de confianza en el sistema bancario y financiero del país. Esta medida implicó la adopción del dólar estadounidense en lugar del sucre, como un último recurso para estabilizar la economía que en ese momento se encontraba al borde del colapso, y que culminó en una crisis bancaria en 1998 (Banco Central del Ecuador, 2010).

Según el BCE (2010), la desconfianza generalizada en las instituciones financieras llevó a un masivo retiro de depósitos, conocido como corrida bancaria, que exacerbó la devaluación del sucre y disparó la inflación. La respuesta del gobierno, con medidas que incluían la congelación de depósitos y la intervención bancaria, no logró restaurar la confianza del público. Frente a un panorama económico con una hiperinflación en aumento y una economía en contracción, el entonces presidente Jamil Mahuad anunció la dolarización como una solución para frenar la crisis. La dolarización tuvo consecuencias mixtas para la economía ecuatoriana. Por un lado, logró estabilizar la inflación y mejorar la credibilidad del sistema financiero; por otro lado, limitó la capacidad de ejercer política monetaria en el país para responder a shocks externos y fluctuaciones económicas (BCE, 2010).

La recaudación del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en Ecuador comienza desde el año 2008 mediante implementación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador (2007) como parte de los impuestos reguladores, siendo este aplicado sobre el valor total de las operaciones y transacciones monetarias en el exterior, con o sin la intervención de las instituciones que integran el sistema financiero. Este mismo, tenía como objetivo evitar la salida de divisas hacia el exterior, con el fin de proteger las reservas internacionales las cuales según el BCE (2023), se definen como el total de activos externos líquidos denominados principalmente en dólares, los cuales son administrados por el mismo.

Instaurado como un tributo regulador desde el año 2008 con una tarifa inicial 0,5%, el ISD fue cambiando su tarifa con las reformas posteriores. En diciembre de 2008, se llevó a cabo la primera modificación mediante la Ley de Reforma a la Ley para la Equidad Tributaria, aprobada por la Asamblea Nacional; esta modificación implicó un aumento en la tasa del impuesto, pasando de 0,5% al 1% lo que entraría en vigor a partir del año 2009 (Asamblea Nacional, 2008).

Para noviembre de 2009, se realizó una segunda modificación al Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, que enmienda la Ley de Régimen Tributario Interno, en donde la tarifa asciende al 2% (Asamblea Nacional, 2009). A finales de 2011, se promulgó la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, que modifica por tercera vez el ISD, elevando su tasa del 2% al 5% (Asamblea Nacional, 2011), tarifa que se mantuvo hasta el año 2022.

Durante el período comprendido entre 2012 y 2015, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) representó la tercera fuente más importante de ingresos tributarios en el Presupuesto General del Estado, con un promedio anual de USD 1.184 millones de dólares durante esos cuatro años. Siendo el año 2014 el año con más recaudación en este periodo con un total de USD 1.259 millones de dólares (Servicio de Rentas Internas - SRI, 2021).

Durante el periodo del presidente Lenin Moreno (2017-2021), la tarifa fue constante. Sin embargo, el gobierno del presidente Guillermo Lasso, que empezó su periodo en el año 2021 y cuya propuesta de campaña era eliminar el ISD, optó por su eliminación progresiva disminuyendo 1% cada año desde el año 2022, es decir 0,25% cada trimestre, con el objetivo de promover la inversión extranjera, la importación de materias primas y bienes de capital, y reducir los costos de producción para las empresas que operaban en el país. El propósito de ese gobierno fue aumentar la recaudación de impuestos mediante el incremento en la producción y el consumo (Ávila, 2021).

Para el año 2022, la recaudación del ISD fue de USD 1.273 millones de dólares, el valor más alto en la recaudación histórica de este impuesto. Esto sucedió a pesar de que la tarifa bajó 1% en el transcurso del año, en comparación con el año 2021, en donde se recaudó USD 1.212 millones de dólares. Tapia (2023) señala que existen dos causas principales que explican el aumento en la recaudación del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), uno de estos factores es la revitalización del consumo en los hogares, que experimentó un repunte luego de la pandemia de Covid-19, lo que generó una mayor demanda de bienes y servicios. Otro aspecto que contribuyó a este aumento fue la creciente inflación y los desafíos en la logística global, los cuales resultaron en un incremento en el costo de los productos importados. De acuerdo con datos del Banco Central del Ecuador (2022), entre enero y abril de 2022, las importaciones alcanzaron la suma de USD 9.631,8 millones, representando un incremento del 41% con respecto al mismo período del año anterior.

Sánchez-Giler et al. (2020) comparten la idea de que las especulaciones y las críticas hacia las imposiciones tributarias sobre la salida de capitales hacia el exterior se producen principalmente a que este impuesto no incentiva a los inversionistas a venir al país. Esto se debe a que el porcentaje de inversión extranjera en Ecuador no ha generado los beneficios esperados por el Estado. En contraste, en una investigación llevada a cabo por Ramírez y Brito (2021) que abarcó las 24 provincias de Ecuador (empleando un enfoque econométrico basado en datos de panel) se concluyó que el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) ejerce un efecto contractivo. Este fenómeno se atribuye al hecho de que la salida de capital no estimula la inversión en el país. En consecuencia, el aumento en la tasa de este impuesto no se percibe como atractivo para los inversionistas extranjeros, ya que limita la repatriación de utilidades desde Ecuador.

En un análisis del impuesto a la salida de divisas como tributo regulador, Altamirano (2019) examina el impacto regulatorio que ha tenido el ISD desde su instauración y cómo a lo largo del tiempo, la autoridad tributaria lo ha considerado como un componente significativo en términos de recaudación, situándolo como el tercer impuesto más importante después del IVA y el Impuesto a la Renta. Este trabajo concluye que, a lo largo de los años, este impuesto ha desviado su enfoque original, convirtiéndolo en una fuente importante de ingresos para el gobierno, en lugar de cumplir su función regulatoria inicial. Comprueba también que las divisas continúan dirigiéndose al exterior y que las reformas constantes provocan incertidumbre en los inversionistas. Este análisis permite identificar que durante el periodo 2008-2017, el impuesto se utilizó como un ingreso fiscal y como a pesar de su imposición se tuvieron que recurrir a salvaguardias para garantizar el nivel de reservas suficientes, explicando que no cumplió con el objetivo de proteger las reservas internacionales.

Si bien el ISD puede contribuir a mantener un flujo constante de divisas dentro del país, también puede actuar como un obstáculo para la atracción de capitales externos. Los gobiernos deben sopesar los beneficios de mantener altas reservas internacionales y a la necesidad de fomentar un ambiente propicio para la inversión extranjera, que a su vez puede impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo. Este impuesto

ha sido objeto de debate y reflexión para los gobiernos debido a su rol en la protección de las reservas internacionales de un país. Los gobiernos deben considerar las decisiones políticas en torno al ISD, ya que este impuesto nació el propósito específico de desincentivar la salida de capitales al exterior. En un contexto de economía dolarizada como la de Ecuador, donde la disponibilidad de divisas extranjeras es vital para mantener la estabilidad del sistema financiero, el ISD se convierte en una herramienta para proteger las reservas internacionales y evitar la desestabilización del mercado cambiario.

En Ecuador, la implementación del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) se puede ver como una adaptación del concepto del Impuesto Tobin ¹ a las necesidades específicas del país. El ISD fue instaurado como una medida regulatoria para controlar la salida de capitales de la economía ecuatoriana con el objetivo de gravar las transferencias de dinero al exterior. Este impuesto actuaría como un desincentivo para la salida de capitales, lo que reduciría la especulación en los mercados cambiarios.

Por tanto, el objetivo de este ensayo es responder a la pregunta: ¿Cómo las decisiones políticas relacionadas con el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en Ecuador han influido con su papel regulador y de protección de las reservas internacionales? Para este efecto se utiliza un análisis documental de las diferentes modificaciones del ISD a lo largo del tiempo y su impacto en las variables relevantes tales como la inversión extranjera directa, importaciones, recaudación y reservas internacionales. Se analizan las diferentes perspectivas sobre el ISD, tanto a favor como en contra y se discutirán sus pros y contras para concluir si este impuesto ha contribuido o no al objetivo con el que fue creado.

Influencia de los impuestos regulatorios

El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en Ecuador puede analizarse a través de las perspectivas de Zhang (2012), Shevchenko (2017), Brennan y Kliemt (2008) y Dawson y Seater (2005), para entender su impacto en la inversión extranjera directa (IED) y en el comportamiento de las empresas transnacionales (ETN).

Según Zhang (2012), los impuestos reglamentarios, como el ISD, afectan directamente las decisiones de inversión. En Ecuador, el ISD al imponer un costo adicional sobre la salida de capitales, actúa como un costo regulatorio que desincentiva la IED. Este efecto es consistente con la observación de Zhang de que costos regulatorios excesivamente altos o bajos pueden disuadir la inversión, generando un entorno económico menos atractivo para los inversionistas extranjeros.

Shevchenko (2017) señala que la carga fiscal en los países receptores influye significativamente en las estrategias y operaciones de las ETN. En el caso del ISD, este impuesto aumenta sus costos operativos, especialmente si estas empresas buscan repatriar utilidades o transferir fondos al exterior. Este incremento en los costos puede llevar a las ETN a reconsiderar sus inversiones en el país, afectando negativamente el volumen de inversión extranjera.

Brennan y Kliemt (2008) sugieren que los impuestos más altos pueden actuar como un control regulatorio, desincentivando actividades perjudiciales para el PIB y promoviendo aquellas que lo favorecen. Dawson y Seater (2005) destacan que las regulaciones mal ejecutadas pueden sofocar la innovación y limitar oportunidades económicas.

El ISD como tributo regulador

Un impuesto regulador se enfoca principalmente en influir en las decisiones y comportamientos de los individuos hacia un objetivo específico, mientras que la recaudación generada y su distribución suelen ser aspectos secundarios (Sevilla, 2004)

¹ El impuesto Tobin es un gravamen aplicado a las transacciones de cambio de divisas. Específicamente, se propone un pequeño porcentaje del valor de cada transacción financiera internacional (Delgado, 2022).

De acuerdo con el SRI (2012), el ISD fue instaurado para desempeñar una función macroeconómica al desincentivar la salida de capitales de corto plazo y facilitar que las divisas generadas por la actividad económica se reinvirtieran dentro del país. La función que se otorgó a este impuesto fue de regulador, ya que al incentivar a la inversión interna de capital también se desalentaba la importación e influía en el comportamiento y las decisiones de las personas.

No obstante, el encarecimiento de los productos importados que podría hacer más atractivo el mercado nacional; genera una problemática de que muchos productos nacionales dependen de materias primas gravadas por el ISD. Para contrarrestar esta situación, el gobierno del presidente Rafael Correa estableció normativas que eximen a ciertos productos de este impuesto, con el fin de fomentar la producción nacional y aumentar las exportaciones, aunque era importante mantener un equilibrio para no descuidar la recaudación del ISD (Altamirano, 2019).

Así mismo, Cevallos (2016) durante el periodo de estudio 2008-2014 concluye en que un impuesto regulatorio busca internalizar las externalidades negativas y contribuir a la estabilidad económica. Para ser considerado como un impuesto regulador, este debe cumplir con sus objetivos correctivos; de lo contrario, simplemente se convierte en un instrumento de recaudación.

Con el fin de identificar si el ISD cumple con su propósito regulador a continuación se analizan las cifras de recaudación y de la balanza comercial en el periodo 2008-2023:

Evolución de la Recaudación ISD 2008-2023

A continuación, se presenta una narrativa detallada, destacando los porcentajes relativos del ISD en relación con el Impuesto a la Renta (IR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA):

En 2008, la recaudación del IR fue de USD 2.369 millones, la del IVA fue de USD 1.762 millones, y la del ISD fue de USD 31 mil. En ese año, el ISD representó el 1,3% del IR y el 1,8% del IVA, marcando el inicio de su contribución al sistema tributario ecuatoriano.

En 2009, la recaudación del IR aumentó a USD 2.552 millones (un 7,7% más que en 2008), y la del IVA aumentó a USD 2.106 millones (un 19,5% más). En este año, el ISD representó el 7.4% del IR y el 8.9% del IVA.

Para 2010, la recaudación del IR aumentó a USD 2.428 millones (una disminución del 4.8% respecto a 2009), mientras que la del IVA aumentó a USD 2.506 millones (un 19,0% más). El ISD también creció a USD 371 mil, representando el 15,3% del IR y el 14,8% del IVA.

En 2011, la recaudación del IR se incrementó a USD 3.112 millones (un 28.2% más que en 2010), y la del IVA aumentó a USD 3.073 millones (un 22,6% más). La recaudación del ISD alcanzó USD 491 mil (un 32,3% más que en 2010), representando el 15,8% del IR y el 16% del IVA.

El año 2012, el IR aumentó a USD 3.391 millones (un 9.0% más que en 2011) y el IVA subió a USD 5.498 millones (un 78,9% más). El ISD creció notablemente a USD 1.160 millones (un 136% más que en 2011), representando el 34,2% del IR y el 21,1% del IVA.

En 2013, la recaudación del IR fue de USD 3.933 millones (un 16% más que en 2012), la del IVA aumentó a USD 6.186 millones (un 12,5% más), y la del ISD fue de USD 1.225 millones (un 5,6% más). El ISD representó el 31,1% del IR y el 19,8% del IVA.

Para 2014, la recaudación del IR subió a USD 4.274 millones (un 8,7% más que en 2013), y la del IVA a USD 6.548 millones (un 5,8% más). El ISD creció ligeramente a USD 1.260 millones (un 2,9% más), representando el 29,5% del IR y el 19,2% del IVA.

En 2015, la recaudación del IR aumentó a USD 4.296 millones (un 0,5% más que en 2014), mientras que la del IVA disminuyó ligeramente a USD 6.539 millones (una disminución del 0,1%). El ISD cayó a USD 1.164 millones (una disminución del 7,6% respecto a 2014), representando el 27,1% del IR y el 17,8% del IVA.

Para 2016, la recaudación del IR disminuyó a USD 3.946 millones (una disminución del 8,1% respecto a 2015), y la del IVA también cayó a USD 5.704 millones (una disminución del 12,8%). El ISD se redujo aún más a USD 965 miles (una disminución del 17,1%), representando el 24,4% del IR y el 16,9% del IVA.

En 2017, la recaudación del IR aumentó a USD 4.177 millones (un 5,9% más que en 2016), mientras que la del IVA subió a USD 6.317 millones. El ISD creció a USD 1,098 millones (un 13,8% más).

Para 2018, la recaudación del IR fue de USD 4.368 millones, mientras que la del IVA fue de USD 6.635 millones. El ISD aumentó a USD 1,191 millones (un 8,6% más).

En 2019, la recaudación del IR subió a USD 4,770 millones, y la del IVA a USD 6.685 millones. El ISD disminuyó ligeramente a USD 1,140 millones (una disminución del 4,3%), representando el 23,9% del IR y el 17,1% del IVA.

Para 2020, la recaudación del IR disminuyó a USD 4.407 millones (una disminución del 7,6% respecto a 2019), y la del IVA también cayó a USD 5.506 millones (una disminución del 17,6%). El ISD se redujo a USD 964 miles (una disminución del 15,4%), representando el 21,9% del IR y el 17,5% del IVA.

En 2021, la recaudación del IR disminuyó ligeramente a USD 4.331 millones (una disminución del 1,7% respecto a 2020), mientras que la del IVA aumentó a USD 6.726 millones (un 22,2% más). El ISD creció a USD 1.212 millones (un 25,7% más), representando el 28,0% del IR y el 18% del IVA.

Para 2022, la recaudación del IR aumentó a USD 5,337 millones (un 23,2% más que en 2021), y la del IVA subió a USD 8.133 millones (un 20,9% más). El ISD también aumentó a USD 1.274 millones (un 5,1% más), representando el 23,9% del IR y el 15,7% del IVA.

Finalmente, en 2023, la recaudación del IR fue de USD 5.818 millones (un 9% más que en 2022), mientras que la del IVA aumentó a USD 8.444 millones (un 3,8% más). La recaudación del ISD disminuyó a USD 1.088 millones (una disminución del 14,5% respecto a 2022), representando el 18,7% del IR y el 12,9% del IVA.

La evolución de la recaudación del ISD en Ecuador desde 2008 hasta 2023 muestra un crecimiento significativo tanto en términos absolutos como porcentuales. Aunque comenzó representando una pequeña fracción del IR y del IVA, el ISD ha incrementado su participación relativa de manera notable, consolidándose como una fuente importante de ingresos fiscales. Sin embargo, el IR y el IVA siguen siendo las principales fuentes de ingresos tributarios, con el IVA manteniendo la mayor recaudación anual en la mayoría de los años analizados.

Evolución de la Balanza Comercial y la liquidez 2008-2023

La balanza comercial en 2008 fue positiva, con un superávit de USD 1.081,02 millones. Sin embargo, a partir de 2009, la balanza comercial se volvió negativa. En 2009, el déficit comercial fue de USD 233,85 millones que aumentó considerablemente en 2010 a un déficit de USD 1.978,73 millones. Este déficit persistió, alcanzando los USD 1.040,99 millones en 2013 y mejorando ligeramente en 2014 con un déficit de USD 712,49 millones.

La balanza comercial petrolera mantuvo un superávit durante todos los años analizados, comenzando con USD 8.362,76 millones en 2008 y alcanzando los USD 8.180,34 millones en 2013. Sin embargo, la balanza comercial no petrolera mostró un déficit constante, empezando con un déficit de USD 7.281,74 millones en 2008 y aumentando a USD 9.221,33 millones en 2013. En 2014, el déficit no petrolero fue de USD 7.597,58 millones. Durante todo el período estudiado, las importaciones no petroleras representaron entre el 76% y el 81% del total de importaciones, mientras que las petroleras variaron entre el 19% y el 24%.

La balanza comercial de Ecuador también refleja la limitada efectividad del ISD en mejorar la estabilidad económica. A pesar de un superávit en 2008, la balanza comercial se tornó negativa a partir de 2009, con déficits crecientes que alcanzaron los USD 1.978,73 millones en 2010. Aunque la balanza comercial petrolera mantuvo superávits constantes, estos no fueron suficientes para contrarrestar los déficits significativos en la balanza comercial no petrolera, que mostró déficits persistentes durante todo el período, contribuyendo así a una balanza comercial total negativa en los años intermedios y un déficit de USD 712,49 millones en 2014.

En cuanto a la liquidez, aunque se observó un crecimiento constante en los agregados monetarios M1² y M2³, este aumento no puede atribuirse al ISD, ya que la salida de divisas también experimentó un crecimiento continuo. Esto plantea la interrogante sobre el verdadero propósito del ISD, dado que la liquidez ha mostrado un crecimiento constante incluso antes de su implementación. Tras analizar todas las variables afectadas por el ISD, se puede concluir que este impuesto no desempeña un papel regulador en la economía y se limita principalmente a ser un instrumento de recaudación tributaria (Cevallos, 2016).

ISD como protector de las Reservas Internacionales

Para definir si el ISD logró proteger las reservas internacionales es primordial describir cual es la relación que tienen las mismas con la dolarización.

Reservas Internacionales y dolarización

Para presentar el concepto de Reservas Internacionales (RI) es esencial analizar el papel del Banco Central del Ecuador (BCE) como custodio de los recursos financieros tanto públicos como privados, incluidos los de la economía popular y solidaria. Además de su función como entidad fiscal y financiera, el BCE actúa como proveedor de servicios bancarios para instituciones del sector público y del Sistema Financiero Nacional (SFN), lo que implica también gestionar relaciones internacionales. En este contexto, las Reservas Internacionales representan los activos líquidos, principalmente en dólares, disponibles para el BCE con el fin de cumplir sus obligaciones externas con los depositantes, que son entidades públicas, privadas (empresas y hogares) y las entidades de la economía popular y solidaria (Morocho y Torres, 2023).

Después de enfrentar tanto crisis internacionales como domésticas y un creciente déficit fiscal, Ecuador optó por dolarizar su economía. Como se mencionó anteriormente, esta decisión se tomó debido a las expectativas pesimistas de los residentes nacionales, los inversionistas extranjeros y la presión del FMI, que dejaron al gobierno sin otra alternativa que adoptar la dolarización para restablecer la confianza en su sistema financiero. Bajo este régimen, la estabilidad económica del país estaba casi completamente ligada a su capacidad para obtener divisas adicionales. Ecuador, al adoptar el dólar como moneda oficial, busca aumentar sus reservas de divisas (Davidson, 2002).

Según Davidson (2002), existen diversas fuentes potenciales para aumentar las reservas de divisas:

1. Ecuador puede intentar exportar más de lo que importa, generando un superávit comercial que supere el costo anual del servicio de la deuda externa.

² El medio circulante (M1) se define como la suma de las especies monetarias en circulación y los depósitos a la vista (BCE, 2024).

³ El (M2) se define como la suma de la M1 y los depósitos de ahorro y captaciones de plazo (BCE, 2020).

2. Si la dolarización ha conseguido recuperar la confianza de los inversionistas y acreedores extranjeros, el país podría acceder a nuevos préstamos y a inversiones extranjeras directas adicionales, lo que constituiría una fuente de divisas en aumento para Ecuador.

Bajo estas premisas, se esperaba que Ecuador aumente su competitividad internacional para que pueda mantener la dolarización.

El BCE administra estas reservas siguiendo estándares internacionales, invirtiéndolas en activos que priorizan seguridad, liquidez y rentabilidad. Esto asegura la cobertura adecuada de las necesidades de los depositantes del BCE en el extranjero. Los fondos se utilizan cuando las entidades públicas, privadas o de la economía popular y solidaria lo requieren. Por lo tanto, se puede concluir que las Reservas Internacionales son propiedad de todos los depositantes del BCE (Morocho y Torres, 2023).

Además, según Morocho y Torres (2023), estos fondos permiten al BCE importar billetes desde la Reserva Federal de los Estados Unidos para asegurar la disponibilidad de efectivo en la economía nacional, garantizando así el normal desenvolvimiento de las actividades económicas. Siendo esta última afirmación la que respalda el hecho de que las RI mantienen la dolarización en Ecuador ya que si no se tienen suficiente reserva no será posible importar más billetes.

En países dolarizados como Ecuador, el valor del dinero y las reservas internacionales juegan un papel crucial en la estabilidad económica. La dolarización en Ecuador tuvo como objetivo estabilizar la economía en medio de crisis severas (Valverde, 2016). Adicionalmente, según Cadena et al. (2019), la adopción del dólar por parte del país como su moneda ha propiciado cambios en las actividades operativas del Banco Central, enfocándose en proteger las reservas internacionales y mantener la confianza de los depositantes. Las reservas internacionales desempeñan un papel crucial en el apoyo del tipo de cambio durante los déficits de balanza de pagos, abarcando activos como el oro, las divisas, las posiciones de reserva del FMI, los derechos especiales de giro y las unidades monetarias europeas (Andrade et al., 2008). Estos factores configuran colectivamente el panorama monetario y las políticas económicas de Ecuador.

El ISD es una herramienta de política fiscal que al mismo tiempo funciona como una herramienta de política monetaria, ya que evita la fuga de capitales y puede tener implicaciones en la cantidad de dinero en circulación. Según Quinde (2018) en un análisis al impuesto y su efecto en el sistema financiero nacional, concluye que durante los años 2012-2015 el impuesto no ha impedido la fuga de capitales y se mantiene al margen de incidir en la tasa de interés y en el costo de dinero, siendo variables independientes. Este análisis toma a la tasa de interés es el costo de dinero, según Roca (2002) la tasa de interés es un precio por usar los recursos de otra persona en los mercados.

Los cambios en la legislación del ISD tienen una relación significativa con las reservas internacionales de un país debido a su impacto en los flujos de capital y la confianza de los inversionistas extranjeros. Cuando la legislación sobre el ISD se modifica para ser menos restrictiva, facilita la salida de capitales, lo cual puede resultar en una disminución temporal de las reservas internacionales, ya que más dinero puede salir del país sin incurrir en altos costos fiscales. Por otro lado, una legislación más flexible puede mejorar la percepción del entorno económico del país y atraer más Inversión Extranjera Directa (IED), ya que los inversionistas se sienten más seguros de poder repatriar sus beneficios sin penalidades severas. Esta entrada de IED, a su vez, puede contribuir a aumentar las reservas internacionales a largo plazo debido a la inyección de capital extranjero en la economía (Froot y Stein, 1991).

Desde la dolarización de Ecuador en el año 2000 las Reservas Internacionales, fueron denominadas como Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, según datos del BCE (2014) para diciembre del 2008 la cantidad de Reservas internacionales de libre disponibilidad era de USD 4.473,07 millones, en el 2009 para el mismo mes disminuyeron en 15,3% con una cantidad de USD 3.792,05 millones, para el año 2010 cerraron con USD 2.622,05 millones; es decir una disminución del 24,8% con respecto al año anterior; para el año siguiente 2011

aumentaron 12,8% con respecto al año 2010. En el año 2012, eran de USD 2.482,53 millones con una disminución del 16,1% en comparación con el último mes del año 2011, para el año 2013 aumentaron en 75,5% en comparación con el año anterior y finalmente en agosto de 2014 con respecto al año 2008, año en el que se instauró el impuesto a la salida de divisas, aumentó en 37,4%. La mayor disminución se observó entre diciembre de 2008 y diciembre de 2010, con una caída del 31,4%, la mayor recuperación se produjo entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013, con un aumento del 75,7%. Al cierre del período (agosto de 2014), las reservas internacionales de libre disponibilidad se encontraban un 37,4% por encima del nivel de diciembre de 2008.

Desde septiembre de 2014, se denominan Reservas Internacionales (RI) hasta la actualidad. Según el BCE (2015) en el Reporte Monetario Semanal, las reservas internacionales de Ecuador experimentaron una disminución significativa entre finales de 2014 y noviembre de 2015. Al 31 de diciembre de 2014, el saldo de las reservas internacionales era de USD 3.237,4 millones y para el 27 de noviembre de 2015, el saldo había disminuido a USD 3.076,7 millones, lo que representa una reducción de USD 160,7 millones o aproximadamente un 5% menos con respecto al cierre de 2014.

La disminución semanal más significativa se registró entre el 20 y 27 de noviembre de 2015, cuando las reservas internacionales cayeron en USD 277,6 millones, pasando de USD 3.354,3 millones a USD 3.076,7 millones, una caída del 8,3% en tan solo una semana. Los principales factores que contribuyeron a esta disminución semanal fueron los retiros de depósitos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) por USD 156,1 millones, de empresas públicas por USD 101,2 millones y de gobiernos locales por USD 78,8 millones (BCE, 2015).

De igual manera en el Boletín de Reservas Internacionales según el BCE (2018) entre enero y diciembre de 2017, las reservas internacionales disminuyeron en USD 1.807,8 millones. En cambio, en el período enero-diciembre de 2018, las reservas internacionales aumentaron en USD 225.5 millones. Esto representó un incremento de USD 2.033,3 millones en el saldo de las reservas internacionales entre 2017 y 2018. En términos porcentuales los ingresos de divisas crecieron un 17% en 2018 comparado con 2017, pasando de USD 36.893,5 millones a USD 43.281.8 millones por otro lado los egresos de divisas aumentaron un 11% en 2018 frente a 2017, de USD 38.701,3 millones a USD 43.056,4 millones (BCE, 2018).

Entre enero y diciembre de 2019, las reservas internacionales aumentaron en USD 720,6 millones; mientras que durante el período enero-diciembre de 2020, el incremento fue mucho mayor, alcanzando USD 3.798,5 millones. Esto significó un aumento de USD 3.077,9 millones en el saldo de las reservas internacionales entre 2019 y 2020, un crecimiento del 428% en la variación anual (BCE, 2020).

En 2021, las reservas internacionales aumentaron en USD 702.2 millones debido a ingresos totales de USD 4.362,7 millones frente a gastos por USD 44.660,4 millones, mostrando un crecimiento de las reservas respecto al año anterior. Las principales fuentes de ingresos fueron las transacciones extranjeras del sector privado (66% del ingreso total) y las exportaciones de hidrocarburos, las cuales aumentaron debido a un alza en los precios del petróleo de USD 34,98 a USD 62,14 por barril (BCE, 2021).

El aumento de los gastos (15% superior al de 2020) se debió principalmente al aumento de las transacciones exteriores del sector privado y al importante avance en las campañas de vacunación contra el COVID-19, lo que llevó a un aumento de la actividad económica. Se observó una disminución notable en los desembolsos de deuda externa en USD 3.972 millones y facilidades de liquidez en USD 600 millones, en contraste con el importante financiamiento del año anterior, especialmente del FMI (BCE, 2021).

Según el BCE (2023), en el año 2023 las Reservas Internacionales (RI) de Ecuador disminuyeron en USD 1,203.8 millones debido a una mayor cantidad de salidas (USD 6.140,9 millones) en comparación con las entradas (USD 4.937,2 millones), lo que implica una disminución del 19,6% con respecto al aumento observado en diciembre de 2022.

Los principales determinantes de esta variación incluyen una notable disminución en las exportaciones de hidrocarburos en USD 2.363,7 millones y una reducción en los desembolsos de deuda pública externa en USD 2.257,1 millones, que fueron parcialmente compensados por aumentos en otros movimientos (USD 689,4 millones), remesas del sector privado (USD 486,3 millones), remesas del sector público (USD 353,4 millones), y depósitos en efectivo en las bóvedas del Banco Central (USD 340,4 millones).

El fin del programa con el Fondo Monetario Internacional y los recientes acontecimientos políticos propiciaron una reducción significativa de los desembolsos al estado ecuatoriano, al recibir USD 2.288 millones de acreedores internacionales en 2023, una reducción del 50% respecto a 2022

Evolución de las Importaciones 2008-2023

En 2008, la composición de las importaciones en términos de valor FOB (Free on Board) que, según el BCE (2017), es el valor de las mercancías ingresadas al país de forma legal desde el exterior; incluyendo costos y fletes hasta la frontera del país que exporta; se conformó principalmente por materias primas, bienes de capital, bienes de consumo, combustibles y lubricantes, y diversos productos, lo que indica una estructura de importación diversa que soporta diferentes sectores de la economía. El aumento del valor total de importación en 2008 en 35,12% respecto a 2007 fue impulsado por mayores precios unitarios de los productos comprados en el extranjero, a pesar de que el volumen de estos productos aumentó en un porcentaje menor BCE (2009). El desglose detallado anteriormente de las importaciones por uso económico o destino muestra la manera en la que se asignó materias primas y bienes de capital, destacando el enfoque del país en la adquisición de insumos para la producción y la inversión en infraestructura. El crecimiento de las importaciones se atribuye al alza de los precios de los bienes importados, que superó el aumento en el volumen de importaciones, lo que sugiere que el costo de los bienes más que la cantidad alimentó principalmente el crecimiento BCE (2009).

En 2010, el valor total de las importaciones en términos FOB alcanzó los USD 18.668,70 millones, que fue de USD 4.596,60 millones más que las compras externas realizadas en 2009, marcando un crecimiento de 32,66% en valor FOB. Este incremento se debió a un alza tanto en los volúmenes como en los precios de las importaciones en 14,12% y 16,25%, respectivamente (BCE,2011). En concreto, se registró un aumento del 15,92% en la importación de Combustibles y Lubricantes en volumen, a precios unitarios que fueron 26,90% superiores. Adicionalmente, Bienes de Capital vio un aumento tanto en volumen como en valor unitario, en 24,78% y 4,68% respectivamente.

Según datos del BCE (2013) en 2012, el valor total de las importaciones aumentó en USD 1.269,8 millones en comparación con 2011, mostrando un crecimiento de 6,8% en valor, lo que indica una mayor demanda o costo de los bienes importados. Las categorías de importaciones que vieron crecimiento incluyen Bienes de Capital en 14,8%, Productos Diversos en 16,1%, Combustibles y Lubricantes en 6,9%, Bienes de Consumo en 4,3% y Materias Primas en 2%, lo que sugiere un aumento de base amplia en diferentes sectores.

El volumen de importaciones de Bienes de Capital y Combustibles y Lubricantes aumentó 9% y 0,6% respectivamente, mientras que Bienes de Consumo, Productos Diversos y Materias Primas vieron una disminución en el volumen, lo que indica un cambio en los tipos de bienes que se importan. El aumento del valor de las importaciones en diversas categorías podría atribuirse a una combinación de factores como el aumento de los precios internacionales, el aumento de la demanda interna de bienes extranjeros, y posiblemente un desempeño económico más sólido que permitió una mayor capacidad de importación.

En 2013-2014 se categorizaron y analizaron las importaciones de bienes de consumo, materias primas, bienes de capital, combustibles y lubricantes para comprender las necesidades y prioridades económicas. Los valores de importación de bienes de consumo, materias primas y bienes de capital mostraron variaciones, lo que indica cambios en la demanda interna y la inversión en estos años. En concreto, se registró un aumento notable en la importación de combustibles y lubricantes, reflejando las necesidades energéticas del país y posiblemente cambios en los precios mundiales del petróleo (BCE,2015).

Las políticas económicas, como las relacionadas con el comercio y los aranceles, podrían haber influido en los patrones de importación, aunque las políticas específicas no se detallan en las fuentes proporcionadas. Los cambios en la capacidad de producción nacional y las necesidades de consumo probablemente impulsaron la demanda de bienes importados, como se observa en las variaciones de las importaciones en diferentes categorías. Las condiciones del mercado mundial, incluidos los cambios de precios y las fluctuaciones de la oferta, podrían haber impactado los volúmenes y valores de las importaciones, especialmente para productos básicos como el petróleo (BCE,2015).

Entre 2015 y 2016, las importaciones no petroleras disminuyeron de USD 20.088,8 millones de dólares a USD 16.556,9 millones de dólares, mostrando una notable reducción en el volumen y valor de los bienes traídos al país. La disminución de las importaciones puede atribuirse a diversos factores, entre ellos las políticas económicas, los cambios en la demanda interna, y posiblemente los esfuerzos para mejorar la balanza comercial mediante la reducción de la dependencia de los bienes extranjeros. Las políticas económicas encaminadas a reducir las importaciones para mejorar la balanza comercial podrían haber jugado un papel importante, como lo demuestra la reducción global de las cifras de importación (BCE, 2017).

De acuerdo al BCE (2017), los cambios en la demanda interna posiblemente fueron debido a ajustes económicos o cambios en las preferencias de los consumidores, podrían haber contribuido a la disminución de las importaciones. Los esfuerzos para mejorar la capacidad de producción nacional y reducir la dependencia de los bienes importados también podrían ser un factor determinante, alineándose con estrategias económicas más amplias.

En 2018, las importaciones en Ecuador aumentaron en varias categorías, entre ellas combustibles y lubricantes, bienes de consumo, materias primas, bienes de capital y diversos productos, lo que indica un amplio crecimiento en la demanda de estos rubros en comparación con 2017. En concreto, las importaciones de combustibles y lubricantes vieron un aumento significativo de 36,4%, mostrando una mayor demanda o aumento de precios de productos energéticos en 2018. Las importaciones de bienes de consumo también subieron 13,8%, lo que sugiere un aumento en el gasto del consumidor o cambios en las preferencias de los consumidores durante este periodo BCE (2019).

La importación de materias primas y bienes de capital, esenciales para la producción y la inversión, aumentó 11,6% y 111% respectivamente, lo que indica un crecimiento potencial en los sectores manufacturero e industrial del país. Adicionalmente, la categoría de diversos productos experimentó la mayor tasa de crecimiento con 47,8%, lo que podría reflejar una diversificación en los tipos de bienes que se importan al Ecuador BCE (2019).

En 2019-2020 disminuyeron las importaciones en todas las categorías, con combustibles y lubricantes viendo la mayor caída de 36,2%, seguido de bienes de capital, bienes de consumo, materias primas y diversos productos mostrando también descensos significativos.

El valor promedio mensual de importación de bienes de capital fue de USD 353,4 millones, siendo la mayoría para la industria (70,9%), equipos de transporte (26,4%) y bienes de capital agrícolas (2,8%). Para combustibles y lubricantes, el valor promedio mensual de importación fue de USD 223,9 millones, siendo el diésel y la gasolina los artículos más importados. La disminución de las importaciones en todas las categorías, incluidos combustibles y lubricantes, bienes de capital, bienes de consumo, materias primas y diversos productos, sugiere una amplia contracción económica o una reducción de la demanda dentro del país (BCE, 2021).

Como indica el BCE (2021), una caída en combustibles y lubricantes en 36,2% podría significar una disminución en el consumo de energía, posiblemente debido a la reducción de la actividad industrial o mejoras en la eficiencia energética. La reducción de las importaciones de bienes de capital en 22,7% apunta hacia una desaceleración de la inversión en sectores como la industria, el transporte y la agricultura, lo que refleja un sentimiento empresarial cauteloso o una respuesta a la incertidumbre económica debido a la pandemia del COVID-19.

Las disminuciones en las importaciones de bienes de consumo y materias primas en 16,2% y 13,7%, respectivamente, podrían atribuirse a menores gastos de consumo y recortes de producción (BCE,2021). Posiblemente como reacción a la emergencia sanitaria o cambios en la demanda del mercado.

En 2021-2022, el valor total de las importaciones aumentó 27,3%, principalmente debido a mayores valores unitarios (21,4%) y en menor medida, un aumento en el volumen de bienes importados (4,8%). La importación de combustibles y lubricantes registró un promedio mensual de USD 627,2 millones, siendo el diésel, el nafta y el propano los componentes más significativos por porcentaje (BCE, 2023).

Los costos de importación de materiales como materias primas para la industria y la agricultura, así como materiales de construcción, mostraron variaciones, con incrementos específicos en las importaciones mensuales promedio de bienes de capital en USD 482,7 millones (BCE, 2023).

El aumento en los valores de importación fue impulsado principalmente por mayores costos unitarios, especialmente señalados en combustibles, lubricantes y materias primas para la agricultura y la construcción. Los costos de flete para las importaciones de países como Rusia, Alemania y Estados Unidos experimentaron aumentos significativos, lo que afectó el costo general de las importaciones (BCE, 2023). Además, las importaciones no se vieron afectadas ni por la introducción ni por el aumento del impuesto, que se dio con las reformas posteriores a su introducción, manteniéndose en una tendencia ascendente durante todo el período analizado. De igual manera, la salida de divisas y las transferencias al exterior continuaron creciendo, lo que cuestiona la efectividad del ISD para frenar la fuga de capitales (Cevallos, 2016).

Evolución de la Inversión Extranjera Directa 2008-2023

El impuesto a la salida de divisas (ISD) se relaciona estrechamente con la Inversión Extranjera Directa (IED) ya que puede influir en las decisiones de los inversionistas extranjeros sobre dónde colocar su capital. Este impuesto, que grava la transferencia de dinero fuera del país, puede desincentivar la inversión extranjera al aumentar los costos de repatriación de utilidades y reducir la rentabilidad de las inversiones. Los inversionistas suelen buscar entornos económicos estables y con políticas fiscales favorables; así, un alto ISD puede ser visto como una barrera que limita la flexibilidad financiera y reduce el atractivo del país receptor para la IED. La evidencia sugiere que políticas fiscales menos restrictivas son preferidas por los inversionistas internacionales ya que facilitan una mayor movilidad de capital y optimizan los rendimientos de sus inversiones (Desai et al., 2004).

La inversión extranjera directa (IED) es impactada por factores económicos, sociales y políticos como el Producto Interno Bruto (PIB), la apertura comercial, el tamaño del mercado y la estabilidad política. Además, los impuestos tienen un efecto directo en las capacidades de inversión de las personas (Ambambari,2017). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), la IED desempeña un papel crucial en el crecimiento económico de los países en desarrollo, representando la principal fuente de financiamiento externo y facilitando la inversión local de capital y la provisión de capital humano.

Los años 2008, 2015 y 2018 se destacaron por registrar los mayores flujos de IED hacia Ecuador. En 2008, la IED alcanzó USD 1.058 millones, equivalente al 1,71% del PIB; en 2015, fue de USD 1.331,3 millones (1,33% del PIB); y en 2018, llegó a USD 1.338,4 millones (1,29% del PIB). Estos años son significativos debido a la entrada sustancial de IED, superando el 1% del PIB únicamente en esos períodos, lo que resalta la importancia de estos flujos para la economía ecuatoriana.

Según Juelas (2023) en un análisis hecho para los años 2008-2021 se encontró que la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador ha sido influenciada por diversos factores económicos, sociales y políticos, entre ellos

el PIB, la apertura comercial, el tamaño del mercado y la estabilidad política, que afectan directamente las decisiones de inversión.

Se observó que los años 2008, 2015 y 2018 tuvieron los mayores flujos de IED hacia Ecuador, lo que indica períodos significativos para el ingreso de IED a pesar de que la IED superó el 1% del PIB sólo en estos años (Juelas,2023).

En la investigación se destacó que Ecuador ha mantenido una tendencia generalmente decreciente en las entradas de IED, con un promedio de 735,4 millones de dólares durante el periodo estudiado, posicionándolo como menos competitivo en la región en comparación con países como Chile, Argentina, Colombia y Brasil (Juelas, 2023).

En el año 2022, Ecuador experimentó un incremento en la inversión extranjera directa (IED), llegando a alcanzar los 829 millones de dólares, principalmente a través de aportaciones de capital. Este aumento refleja un creciente interés por parte de inversionistas extranjeros en la economía del país (CEPAL,2023).

Según CEPAL (2023), una parte considerable de esta inversión se destinó a un proyecto innovador de la empresa alemana Enertrag, la cual anunció una inversión de USD 628 millones para desarrollar el primer proyecto de explotación de hidrógeno verde en Ecuador. Esta iniciativa representa un cambio hacia proyectos de energía renovable dentro del país. El aumento en la IED durante 2022 se puede atribuir a la recuperación económica global y a un cambio estratégico hacia las energías renovables. Este fenómeno destaca el potencial de Ecuador como destino para inversiones sostenibles e innovadoras.

De acuerdo con Cuenca (2024), la economía de Ecuador enfrentó un año desafiante en 2023, y según el Banco Central del Ecuador (BCE), el país solo atrajo 266 millones de dólares en inversión extranjera directa (IED) entre enero y septiembre, una cifra preocupante que requiere una evaluación minuciosa.

A pesar de que el tercer trimestre mostró una leve mejora, con Ecuador atrayendo 155 millones de dólares en IED, lo que representa un incremento del 124 % en comparación con el mismo periodo del año anterior, esta cantidad no es suficiente para compensar la significativa caída anual acumulada. Comparado con los primeros tres trimestres de 2022, la IED en 2023 ha disminuido en 614,5 millones de dólares, representando un descenso del 230% (Cuenca, 2023).

El sector minero continúa siendo el más atractivo para los inversores extranjeros, seguido por los servicios comunales, sociales y personales, así como el comercio. Canadá encabeza la lista de países inversores en Ecuador, seguido por Chile, Estados Unidos y China (Cuenca, 2023).

La economía ecuatoriana ha sido afectada no solo por las fluctuaciones del mercado global, sino también por desafíos internos. La incertidumbre política, marcada por la 'muerte cruzada' y las elecciones generales anticipadas, junto con el cambio prematuro de gobierno, ha creado un clima de inestabilidad. Además, los crecientes problemas de inseguridad han complicado aún más la situación, disuadiendo a posibles inversores, según expertos en el tema (Cuenca, 2023).

Conclusiones

A lo largo de su historia, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en Ecuador ha pasado por numerosas reformas con el objetivo de ajustar su tasa y las exenciones aplicables, buscando equilibrar la recaudación fiscal con la regulación de la salida de capitales. Sin embargo, al evaluar si el ISD ha cumplido con su función reguladora y de protección de las reservas internacionales, surge una narrativa que pone en tela de juicio su efectividad como instrumento regulador y su rol en la economía ecuatoriana.

El ISD fue introducido inicialmente con una tasa del 0,5% mediante la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria de 2007. Esta tasa se incrementó progresivamente en respuesta a las necesidades fiscales del Estado, alcanzando el 5% en 2011. Las reformas sucesivas buscaron no solo incrementar la recaudación, sino también desincentivar la fuga de capitales y promover la reinversión de beneficios dentro del país. Sin embargo, el análisis de la efectividad del ISD como medida reguladora revela varias inconsistencias y limitaciones. Estos cambios, que tenían como objetivo aumentar la recaudación en tiempos de necesidad financiera y fomentar la inversión extranjera, no lograron estabilizar ni proteger las reservas internacionales de manera efectiva.

Por ejemplo, la eliminación de exenciones en 2008 y el aumento de la tasa al 1% buscaban incrementar los ingresos fiscales, pero también eliminaron incentivos clave para la inversión. La posterior subida al 2% en 2009 y al 5% en 2011 reflejaron una tendencia hacia la maximización de la recaudación a expensas de la estabilidad económica. La reducción progresiva iniciada en 2021 bajo el gobierno de Guillermo Lasso no logró revertir las tendencias negativas significativas en la economía, indicando que las constantes modificaciones han generado incertidumbre y no han tenido un impacto regulador sostenido.

Aunque el ISD incrementó la recaudación fiscal, convirtiéndose en una fuente de ingresos del Estado, no logró frenar de manera efectiva la salida de divisas. Las importaciones y las transferencias de capital al exterior continuaron en ascenso, lo que indica que el impuesto no cumplió con su objetivo regulador. En lugar de reducir la fuga de capitales, el ISD se convirtió en una carga adicional para las transacciones internacionales, afectando principalmente a las pequeñas y medianas empresas que dependen de las importaciones para su operación.

A pesar de este crecimiento en recaudación, la efectividad del ISD como herramienta reguladora ha sido cuestionable. Las salidas de divisas han continuado creciendo, al igual que las importaciones. Sin embargo, este aumento en la recaudación no se tradujo en una disminución efectiva de la salida de capitales. Las importaciones y las transferencias de divisas al exterior continuaron creciendo, lo que sugiere que el ISD, en lugar de cumplir su función reguladora, se ha comportado principalmente como un mecanismo recaudador. Aunque la recaudación ha aumentado, se cuestiona si este incremento se debe a una mayor efectividad del impuesto en su rol regulador o simplemente a una mayor salida de capitales, lo que irónicamente contradice el propósito original del ISD.

Las decisiones políticas en torno al ISD han tenido repercusiones mixtas en la economía ecuatoriana. Por un lado, el impuesto ha generado ingresos fiscales significativos que han contribuido al presupuesto del estado. Por otro lado, ha sido criticado por su impacto negativo en la inversión extranjera directa (IED) y en el costo de las importaciones. Las constantes reformas y aumentos en la tasa del ISD han creado incertidumbre entre los inversionistas y han elevado los costos de las materias primas y bienes de capital, lo que a su vez ha afectado la competitividad de las empresas ecuatorianas. Esto se refleja en la balanza comercial del país, donde el déficit comercial no petrolero ha persistido a lo largo de los años.

Además, la aplicación de exenciones y modificaciones constantes generó incertidumbre entre los inversionistas y los agentes económicos. Por ejemplo, la Ley Orgánica Reformativa a la Ley de Régimen Tributario del 30 de julio de 2008 amplió algunas exenciones originales para facilitar las operaciones comerciales, pero estas exenciones fueron eliminadas posteriormente, y nuevas exenciones se introdujeron y retiraron en múltiples ocasiones. Esta falta de consistencia en la política fiscal afectó la previsibilidad del entorno económico, desincentivando la inversión extranjera directa (IED) y afectando la competitividad del país.

Uno de los objetivos principales del ISD era proteger las reservas internacionales del Banco Central del Ecuador (BCE) al desincentivar la salida de capitales. Sin embargo, los datos muestran que las reservas internacionales experimentaron fluctuaciones significativas a lo largo de los años, sin una correlación directa y clara con las modificaciones del ISD. A pesar del incremento de la tasa del ISD al 5% en 2011, las reservas internacionales no mostraron una mejora sostenida que pudiera atribuirse exclusivamente a este impuesto.

Durante el período de estudio, se observó que las reservas internacionales dependieron más de factores externos, como los precios del petróleo y las políticas de endeudamiento externo, que de la recaudación del

ISD. Esto sugiere que, aunque el ISD aportó a la recaudación fiscal, su impacto en la protección y estabilización de las reservas internacionales fue limitado y no cumplió con las expectativas iniciales.

Las importaciones y la IED han mostrado tendencias que indican que el ISD no ha cumplido con su objetivo regulador. Las importaciones han continuado creciendo, reflejando una alta dependencia de bienes extranjeros, mientras que la IED ha disminuido, afectada por la carga fiscal y la incertidumbre económica generada por el ISD. Las decisiones políticas relacionadas con el ISD han generado incertidumbre entre los ciudadanos y sectores como el importador, que han debido afrontar mayores costos y trasladarlos al consumidor final, impactando negativamente en la economía doméstica. A pesar de los aumentos en la tasa impositiva, las importaciones no se vieron afectadas, manteniendo una tendencia ascendente. En 2014, las importaciones totales crecieron a USD 26.444,76 millones, con las importaciones no petroleras representando entre el 76% y el 81% del total durante el período analizado. Además, la balanza comercial total pasó de un superávit de USD 1.081,02 millones en 2008 a un déficit de USD 712,49 millones en 2014. La balanza comercial petrolera mantuvo un superávit, mientras que la no petrolera mostró déficits significativos, exacerbados por la falta de efectividad del ISD para regular las salidas de capital.

Por un lado, se intentó usar el impuesto como una barrera contra la fuga de capitales y como una medida para proteger las reservas internacionales. Por otro lado, hubo esfuerzos para reducir el ISD con el objetivo de atraer inversión extranjera y fomentar la producción local. Sin embargo, estas políticas no lograron crear un ambiente de estabilidad y previsibilidad necesario para los inversores extranjeros. Durante el gobierno de Rafael Correa, el ISD experimentó varias reformas que incrementaron su tasa, pero no se observaron mejoras sustanciales en la estabilidad económica ni en la atracción de inversión extranjera directa (IED). Las fluctuaciones en las reservas internacionales y en los flujos de importación sugieren que factores externos como las condiciones del mercado mundial, los precios del petróleo y la estabilidad política también han influido significativamente en la efectividad del ISD. Estas decisiones deben centrarse en crear un equilibrio entre la recaudación fiscal y la estabilidad macroeconómica, asegurando que las reformas futuras promuevan la confianza y el crecimiento en la economía ecuatoriana.

A pesar de las múltiples reformas y ajustes, el ISD ha funcionado principalmente como un instrumento recaudador, aportando significativamente al presupuesto del Estado, pero sin lograr frenar la salida de capitales ni estabilizar las reservas internacionales de manera consistente. La experiencia ecuatoriana con el ISD resalta la necesidad de políticas fiscales más coherentes y complementarias que aborden las causas subyacentes de la fuga de capitales y fomenten un entorno económico más estable y atractivo para la inversión. La percepción de Ecuador como un destino poco atractivo para la inversión extranjera se mantuvo, en parte debido a la falta de confianza en la estabilidad fiscal y económica del país. En una economía dolarizada, no solo es importante impedir la salida de capitales, sino también promover su entrada. Las políticas fiscales deben centrarse en crear un ambiente de estabilidad y previsibilidad para atraer inversión extranjera, lo cual es fundamental para el crecimiento económico y la generación de empleo.

En conclusión, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en Ecuador no ha cumplido con su papel regulador y la protección de las reservas internacionales de manera efectiva. Aunque ha generado ingresos fiscales significativos, estos se han producido a costa de la estabilidad económica y sin frenar la salida de divisas ni promover la reinversión interna. Las constantes reformas y aumentos en la tasa del ISD han creado un entorno de incertidumbre, perjudicando la inversión extranjera directa y elevando los costos de las importaciones. Este análisis sugiere la necesidad de reconsiderar el diseño y la implementación del ISD para que cumpla efectivamente con sus objetivos reguladores y económicos.

Referencias Bibliográficas

- Altamirano, E (2019). Análisis del impuesto a la salida de divisas como tributo regulador. [Tesis de maestría en tributación, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- Andrade X, Cadena, M., Montañes, T. (2008). Ecuador's Notice Under Icsid Article 25(4). International legal materials, doi: 10.1017/S002078290000560X
- Armijos Silva, P. M. (2015). El impuesto a la salida de divisas como crédito tributario del impuesto a la renta y el impacto jurídico-económico de la retroactividad del listado emitido por el comité de política tributaria (Bachelor's thesis, PUCE). Recuperado de: <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/10134>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2007). Código Orgánico Monetario y Financiero de Ecuador. [Texto legal]. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=codigo+organico+monetario+y+financiero&fecha=>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). Código Orgánico Monetario y Financiero [Título I, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 137]. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=codigo+organico+monetario+y+financiero&fecha>
- Asencio, N., Asencio, y Tomalá. (2018). El impuesto a la salida de divisas y su incidencia en la economía ecuatoriana, años 2014-2016. Revista Científica y Tecnológica UPSE, 5(1). <https://incyt.upse.edu.ec/ciencia/revistas/index.php/rctu/article/view/303/405>
- Avila, B. (2021, Diciembre 28). Guillermo Lasso anuncia reducción del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD).
- Banco Central del Ecuador. (2010). *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Dirección General de Estudios.
- Banco Central del Ecuador. (2017, mayo). Metodología Información Estadística Mensual Sector Externo. *Banco Central del Ecuador*. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/LEMensual/metodologia/ese4tae_d.pdf
- Banco Central del Ecuador. (2022). Importaciones entre enero y abril de 2022 [Importaciones entre enero y abril de 2022]. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/informacioneconomica/sector-externo>
- Banco Central del Ecuador. (2024). *Boletín de reservas Internacionales [Boletines años 2008-2023]*. BCE. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/RILD/Indice.htm>
- Banco Central del Ecuador. (2024). *Evolución de la Balanza Comercial [Evolución Balanza Comercial años 2009-2022]*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/indicempais.html>
- Brennan, G., y Kliemt, H. (2008). Regulation and revenue. *Constitutional Political Economy*, 19(3), 249–260. <https://doi.org/10.1007/s10602-008-9054-4>
- Cadena, A., Echeverría, D., Fierro, L., Romero, K., Vargas, F., Rodríguez, F. (2019). Precios de mercado como medio de valoración de los beneficios ambientales de las reservas marino costeras del ecuador. doi: 10.24133/GEOESPACIAL.V15I1.1267

- Carrasco, C., Andino, M., Arias, D., Carrillo, P., Carpio, R., Chiliquinga, D., y otros. (2012). Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. Servicio de Rentas Internas, Quito.
- Cevallos, L. (2016). *Análisis del efecto del impuesto a la salida de divisas en el Ecuador 2008 - 2014: ¿impuesto regulador o recaudador?* <https://repositorio.puce.edu.ec/items/db06ea45-55d9-4d09-932e-6d08b42ee51e>
- Coba, G. (2019). El ISD limita la inversión extranjera en Ecuador [The ISD Divisas limits foreign investment in Ecuador]. <https://n9.cl/t1nv>
- Cuenca, M. (2024, February 27). *Ecuador en cifras: inversión extranjera y desafíos económicos*. Mundo Minero. <https://mundominero.com.ec/analisis-inversion-extranjera-ecuador-2023/>
- Cumby, R. E., y Levich, R. M. (1989). On the Definition and Magnitude of Recent Capital Flight. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/5190250_On_the_Definition_and_Magnitude_of_Recent_Capital_Flight
- Davidson, P. (2002). *Dolarización, las funciones de un Banco Central y la economía ecuatoriana*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8488812>
- Dawson, J. W., y Seater, J. J. (2005). The macroeconomic effects of federal regulation. *SciSpace - Paper*. <https://typeset.io/papers/the-macroeconomic-effects-of-federal-regulation-150ol7fp5h>
- De Gregorio, José. (2011). ACUMULACIÓN DE RESERVAS INTERNACIONALES EN ECONOMÍAS EMERGENTES. *Cuadernos de Economía*, 30(55), 77-89. Retrieved March 30, 2024, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722011000200004&lng=en&tlng=es
- Delgado, A. (2022). *Análisis Tasa Tobin e Impuesto Robin Hood: Impuesto a transacciones financieras internacionales.http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/43/pdfs/PDF43/DelgadoOlaFinanciera43.pdf
- Desai, M. A., Foley, C. F., y Hines, J. R. (2004). A multinational perspective on capital structure choice and internal capital markets. *the Journal of Finance*, 59(6), 2451–2487. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2004.00706.x>
- Echeverría Villafuerte, D. (2018). El impuesto a la salida de divisas, entre la regulación extrafiscal y la recaudación. *Revista San Gregorio*, 1(26), 60–67. <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i26.505>
- ECOVIS. <https://ecovis.com.ec/quillermo-lasso-anuncia-reduccion-del-impuesto-a-la-salida-de-divisas-isd/>
- Lasso, G. (2021, diciembre 22). Decreto Ejecutivo No. 298. Presidencia de la República del Ecuador. Recuperado de <https://www.comunicacion.gob.ec/decreto-ejecutivo-no-298/>
- Finanzas y Economía, “Biografía de James Tobin”, en <http://www.finanzas.com/biografia-de-james-tobin>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2013.
- Froot, K., y Stein, J. C. (1991). *Exchange rates and Foreign Direct Investment: An imperfect capital markets approach*. https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v_3a106_3ay_3a1991_3ai_3a4_3ap_3a1191-1217..htm

- Jetin, B. (2005). *La Tasa Tobin*. L. Solidaridad entre las Naciones. Barcelona: Icaria.
- Joseph Stiglitz, *La economía del sector público*, (Barcelona, 2000)
- Lara-Haro, D., Villacis-Uvidia, J., Cardoso-Carrascom, D., y Vallejo-Chávez, W. (2019). Política regulatoria al isd en Ecuador [Regulatory policy to isd in Ecuador]. Observatorio de la Economía Latinoamericana. <https://n9.cl/c3zy>
- Lasso, G. (2021). *Decreto 298*. Presidencia de la República del Ecuador.
- Mamingi , N., y Martin, K. (2018). La inversión extranjera directa y el crecimiento en los países en desarrollo: el caso de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental. CEPAL.
- Morocho, A., y Torres, G. (2023, Agosto). Reservas Internacionales del Ecuador: ¿Cómo funcionan? BCE. https://www.bce.fin.ec/publicaciones/editoriales/reservas-internacionales-del-ecuador-como-funcionan#_ftn1
- Nolte, M. (2011). *Mundializar la solidaridad. Una tasa sobre las transacciones financieras* (Cuadernos Deusto de Derechos Humanos No. 64). Universidad de Deusto.
- Organización Mundial del Comercio. (2007). Examen de las políticas comerciales: Informe de Panamá. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/TPR/G186R1.pdf&Open=True>
- Quinde, P. (2018, 1 octubre). *El Impuesto a la Salida de Divisas y su impacto en el Sistema Financiero Nacional*. <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/16239>
- Radio Sucre. (2023, 4 octubre). Entrevista con Daniel Noboa, candidato presidencial de Ecuador [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=jc6X7LbqPcs>
- Ramírez, K., y Brito, L. (2021). Impacto de la recaudación tributaria en el crecimiento económico de Ecuador en el periodo 2009-2019. *X-Pedientes Económicos*, 5(13), 6–23.
- Roca, R. (2002). La tasa de Interés y sus principales demandantes.
- Rodríguez, X. O. (2011). El impacto de la dolarización en la economía ecuatoriana, once años después de su implementación. *Retos*, 1(2), 165-171. <https://doi.org/10.17163/ret.n2.2011.04>
- Sánchez-Giler, S., García-Regalado, J., Rugel-González , O., Marcillo-Plaza, A., y Morán, E. (2020). Factores determinantes del ISD y su influencia con la Inversión extranjera en el Ecuador [Determining factors of the ISD and its influence with foreign investment in Ecuador]. *Espacios*, 41(21), 146-158.
- Servicio de Rentas Internas del Ecuador. (2021). Estadísticas de recaudación. <https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>
- Servicio de Rentas Internas. (2023). Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). <https://www.sri.gob.ec/impuesto-a-la-salida-de-divisas-isd>
- Sevilla Segura, J. V. (2004). **Política y técnicas tributarias**. Instituto de Estudios Fiscales. ISBN: 9788480081726.
- Shevchenko, Y. (2017). The current tendencies of tax regulations of tncs' investment activity. doi: 10.31174/SEND-NT2017-148V16-06

- Tapia, E. (2023, 16 octubre). Recaudación de ISD crece 16% pese a reducción de tarifa. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/recaudacion-isd-crece-reduccion-tarifa/>
- Velarde, M. (2016). Dolarización en el Ecuador un estudio contrafactual.
- Yanti, E. (2018). The impact of tax and governance on profitability inward foreign direct investment in Asia countries. *SciSpace - Paper*. <https://typeset.io/papers/the-impact-of-tax-and-governance-on-profitability-inward-3ruwe3fquz>
- Zhang, H. (2012). How do business regulations affect foreign direct investment? *Transnational Corporations Review*, 4(2), 97–119. <https://doi.org/10.1080/19186444.2012.11658329>

Anexos

Tabla 1

Resumen Reformas al Impuesto a la Salida de Divisas

Reforma	Fecha	Tarifa	Exoneraciones
Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria	29/12/2007	0,5%	El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) fue establecido con las siguientes excepciones: <ul style="list-style-type: none"> • Pagos relacionados con importaciones. • Utilidades repatriadas por empresas extranjeras con sede en Ecuador. • Pagos de capital e intereses por préstamos externos. • Primas pagadas a compañías de reaseguros. • Gastos realizados en el extranjero mediante tarjetas de crédito.
Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico	30/07/2008	0.5%	Se otorgan las siguientes exenciones: <ul style="list-style-type: none"> • Transferencias, movimientos, envíos o retiros de divisas efectuados en cumplimiento de leyes o regulaciones de entidades gubernamentales de control y regulación. • Movimientos de divisas de hasta una cantidad básica exenta de impuestos. <ul style="list-style-type: none"> • Transferencias destinadas al pago de estudios en el extranjero. • Pagos relacionados con servicios de atención médica. • Retiros de efectivo y adelantos realizados en el extranjero hasta una cantidad básica exenta de impuestos. • La repatriación de capital y los rendimientos generados por inversiones en valores de renta fija con plazos de un año o más.
Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	30/12/2008	1%	Se eliminan las exoneraciones.
Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria	23/12/2009	2%	Las transacciones por montos inferiores a 1000 dólares quedan exentas del Impuesto a la Salida de Divisas, y se dispone que no están sujetos al impuesto los giros y transferencias realizados por entidades y organismos del sector público, así como por organismos internacionales.
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	29/12/2010	2%	Se eximen del Impuesto a la Salida de Divisas los pagos correspondientes al capital e intereses vinculados a inversiones contempladas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Además, se establece la exoneración del ISD para la Zona Económica de Desarrollo Especial (ZEDE).
Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado	24/11/2011	5%	Se exonera a la repatriación de dividendos.
Decreto Ejecutivo N. 298	22/12/2021	Disminución progresiva trimestral de 0,25% hasta junio de 2023: 3,5%	<ul style="list-style-type: none"> • Las divisas en efectivo que porten los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros. • Las transferencias, envíos o traslados efectuados al exterior. • También están exonerados los pagos realizados al exterior. • Pagos realizados por rendimientos financieros, ganancias de capital. • Los pagos realizados al exterior, provenientes de rendimientos financieros, ganancias de capital, y capital, en valores. • Los pagos efectuados al exterior por concepto de rendimientos financieros, ganancias de capital, y capital, de aquellos depósitos a plazo fijo o inversiones • Las importaciones a consumo de cocinas eléctricas y las de inducción. • Las personas que realicen estudios en el exterior en instituciones educativas debidamente reconocidas por la autoridad nacional competente en el Ecuador

Nota. Adaptado de *Análisis del Efecto del Impuesto a la Salida de Divisas en el Ecuador 2008 - 2014: ¿Impuesto Regulador o Recaudador?*, Cevallos, L., 2016, p.27

Tabla 2**Evolución Recaudación total IVA, IR e ISD en USD**

AÑO	Impuesto a la Renta	Impuesto al Valor Agregado	Impuesto a la Salida de Divisas
2008	2.369.247	3.470.518	31.409
2009	2.551.745	3.431.010	188.287
2010	2.428.047	4.174.880	371.315
2011	3.112.113	4.958.071	491.417
2012	3.391.237	5.498.239	1.159.590
2013	3.933.236	6.186.299	1.224.592
2014	4.273.914	6.547.616	1.224.592
2015	4.295.725	6.538.845	1.163.819
2016	3.946.284	5.704.146	964.659
2017	4.176.982	2.117.003	1.097.642
2018	4.176.982	3.138.536	1.191.482
2019	4.769.906	6.685.069	1.140.097
2020	4.406.689	5.506.155	964.093
2021	4.330.621	6.726.321	1.212.106
2022	5.336.968	8.132.879	1.273.611
2023	5.817.621	8.444.262	1.088.237

Nota. Recaudación del IR, IVA e ISD desde el año 2008 al 2023, SRI,2024