



08

## **El impuesto a las tierras rurales en la provincia de Santa Elena en el período 2010-2016**

The tax on rural land in the province of Santa Elena in the period 2010-2016

MSc. Guillermo A. López Calvajar<sup>1</sup>

E-mail: [glopezc@umet.edu.ec](mailto:glopezc@umet.edu.ec)

MSc. Odalys Toledo Rodríguez<sup>1</sup>

Eco. Otto Guerra Triviño<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad Metropolitana. República del Ecuador.

Cita sugerida (APA, sexta edición)

López-Carvajal, G.A., Toledo-Rodríguez, O., & Guerra-Triviño, O. (2017). El impuesto a las tierras rurales en la provincia de Santa Elena en el período 2010-2016. *Revista Científica Agroecosistemas*, 5(1-Ext), 63-69. Recuperado de <http://aes.ucf.edu.cu/index.php/aes/index>

### RESUMEN

El estudio es resultado de investigaciones realizadas por los autores como parte del trabajo científico desarrollado en temáticas del perfil de la carrera de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad Metropolitana del Ecuador. Tiene como objetivo analizar el comportamiento del impuesto a las tierras rurales en la provincia de Santa Elena en el período 2010-2016. Se valora la problemática actual y el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado el referido tributo. Como resultados principales, se presenta una valoración de la evolución del impuesto en el período, así como de los problemas en su aplicación y de la incidencia en los sectores económico, productivo y medio ambiental.

### Palabras clave:

Impuesto, impuesto a las tierras rurales, ley de impuesto a las tierras rurales.

### ABSTRACT

The study is the result of research carried out by the authors as part of the scientific work carried out on the themes of the career profile of Administrative and Accounting Sciences of the Metropolitan University of Ecuador. Its objective is to analyze the behavior of the tax on rural lands in the province of Santa Elena in the period 2010-2016. The current problems and the fulfillment of the purposes for which the aforementioned tax was created are valued. As main results, an assessment of the evolution of the tax in the period is presented, as well as of the problems in its application and of the incidence in the economic, productive and environmental sectors.

### Keywords:

Tax, rural land tax, rural land tax law.

## INTRODUCCIÓN

El impuesto se ampara en la mayoría de los casos, exclusivamente por la potestad tributaria del Estado y constituyen pagos obligatoriosexigidos a personas físicas y jurídicas, con la finalidad de contribuir a la hacienda pública para el financiamiento por el estado de los servicios públicos, lo que repercute en el desarrollo socio económico. Por ello, su evasión representa la comisión de un delito que puede ser penado por la ley; aunque es importante destacar que en ocasiones el impuesto asume un objetivo diferente, cuando se emplea como política para estimular o no determinados intereses.

En Ecuador, con base en diferentes criterios y normas jurídicas como la Constitución de la República y el Código Tributario del Estado, Blacio (2009), define como tributo *“aquellas prestaciones de carácter económico demandadas por el Estado a través del Servicio de Rentas Internas a los particulares o contribuyentes en potestad de una Ley que se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad, a fin de cubrir las necesidades del Estado”*.

Los impuestos, según su naturaleza, se clasifican en diferentes categorías, entre las que destacan el impuesto directo, que grava directamente la obtención de renta de las personas físicas y jurídicas; indirectos, que gravan el consumo de la renta de la persona; progresivos, que crecen si la renta es mayor; y regresivo, cuando se reduce al aumentar la base sobre la que se aplica.

Igualmente, los sistemas impositivos se rigen por principios de justicia, certidumbre, comodidad y economía, que refieren el deber de los ciudadanos al sostenimiento del gobierno en una proporción acorde a su capacidad económica, la fijación de sus elementos esenciales (objeto, sujeto, tarifas, época de pago, infracciones y sanciones), para evitar actos arbitrarios de la autoridad; principios que se corresponden con los establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que plantea: *“el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, priorizando los impuestos directos y progresivos”*.

Los impuestos tienen una larga historia, caracterizada en el Ecuador, según Andino (2012), por la inclinación de la evolución doctrinaria de la tributación hacia las tendencias internacionales, respondiendo a un proceso exógeno la evolución del conjunto de impuestos; concepción vigente desde la Colonia hasta el primer lustro del siglo XXI, realidad que

comenzó a cambiar a partir del año 2007, con un nuevo modelo que generó un proceso endógeno en el que la política tributaria busca la justicia y redistribución de la riqueza.

El impuesto a las tierras, que surge como una medida del estado para lograr regular y estimular procesos de su interés, entre ellos, incrementar los ingresos al presupuesto, siendo la tierra un recurso más que también debe jugar su papel aportador. En el caso del Ecuador, tiene sus antecedentes, según refieren Paz y Cepeda (2015) en la Revolución Juliana, que encaró el problema de las tierras concentradas en una poderosa clase, los terratenientes, y no fue hasta el gobierno de Ayora que el ideal reformista sobre las tierras se concretó en dos leyes: la Ley de Patrimonio Territorial, que reguló todo lo relativo a tenencia, posesión, propiedad, reparto y adjudicación de tierras y la Ley de Impuesto a la Propiedad Rural.

En Ecuador el impuesto a tierras rurales se define por el Servicio Interno de Rentas (SRI) (s/f), como la grava a la propiedad o posesión de tierras en superficie que no estén vinculadas a la producción. Se incluye en la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador (Capítulo III) desde el año 2007 y fue puesto en vigencia a partir del año 2010, con objetivos bien definidos, que según Carrasco (Impuesto a tierras rurales no tiene intención fiscalista ni recaudatoria, aclara Director del SRI, 2012), son: la regulación o repartición de las tierras o predios a través del incentivo a la venta de las que estén sin cultivar a quienes las hagan producir; otro económico, ya que aplica crédito tributario para el impuesto a la renta; y otro ambiental, porque los propietarios pueden dedicar parte de su predio a la reforestación. Johnny Alcívar, director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas (SRI, 2010) plantea que el objetivo principal es promover la utilización, pues el impuesto se le puede deducir al final del ejercicio fiscal, si el propietario del terreno genera utilidades.

Desde la óptica de lo productivo, el impuesto a las tierras rurales reviste marcada importancia por su correspondencia con la estrategia nacional de desarrollo económico y social y el papel del sector agropecuario en el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, que destacan como prioridades del Plan Nacional para el Buen Vivir (SENPLADES, 2013), recogidos también en la constitución y disposiciones de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (2010), además de su contribución al producto interno bruto (PIB), del orden del 8% en los últimos años con impacto significativo en la balanza de pagos.

La Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador (2007), y su reforma, entre los que destacan

el Suplemento Registro Oficial N° 351 de diciembre 29/2010 (Código de la Producción) y Suplemento Registro Oficial N° 583 de noviembre 24/2011 (Ley de Fomento Ambiental), consideran como hecho generador de este impuesto, la propiedad o posesión de tierras de superficie igual o superior a 25 hectáreas en la costa y 70 en la Amazonia, como sujeto activo el Estado, que lo administrará a través del SIR, como sujetos pasivos obligados al pago, las personas naturales, sucesiones indivisas y sociedades propietarias.

Igualmente establece exoneraciones de pagos de este impuesto en una serie de casos asociados a propiedades en zonas de interés del estado, entre los que destacan: propietarios de inmuebles ubicados en ecosistemas páramos, debidamente definidos por el Ministerio de Ambiente, en áreas de protección o reserva ecológica, en comunas, pueblos indígenas y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores legalmente reconocidas, humedales y bosques naturales, inmuebles que cumplan una función ecológica y otras.

La referida ley también establece como base imponible para el cálculo del impuesto, al área total poseída según catastro o su equivalente, el uno por mil (0,001) de la fracción básica no gravada del impuesto a la renta para personas naturales y sucesiones indivisas, que fue para el año 2017, \$11,29 por hectárea o fracción, tasa que ha oscilado entre 8,91 y 11,17 dólares en el período 2010-2016. La deducción de este impuesto será igual al impuesto pagado multiplicado por cuatro, la misma que podrá utilizarse en el cálculo de la renta generada exclusivamente por la producción de la tierra y hasta por el monto del ingreso gravado percibido por esa actividad en el correspondiente ejercicio económico y aplicable al impuesto a la renta global.

Desde su implementación, el impuesto a las tierras rurales en Ecuador ha sido contradictorio y cuestionado por directivos del sector y productores agropecuarios, lo que atenta contra el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado. Estudios como el de Manzur (2013), revelan esas discrepancias por parte de directivos del sector agropecuario, cuando expone opiniones como las de Víctor Haón, presidente de la Asociación de Productores de Ciclo Corto y Mauricio Bustamante, presidente de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, que refieren que el impuesto no es un incentivo, sino más bien un castigo que resulta perjudicial, por lo que debería ser eliminado. También se destacan las declaraciones de Andrés Sotomayor, coordinador nacional de la Asociación de Productores de Cebolla, quien alega que el problema de productividad de la

tierra está en la falta de financiamiento para hacerlas producir (El impuesto a la tierra se pagará según la zona (11 de agosto de 2017).

Otros estudios dan cuenta de la opinión de los implicados, donde se destacan criterios de los productores sobre de las dificultades para hacer producir las tierras sin créditos y con impuestos, problemas en la fundamentación y cuantía del impuesto dada la diversidad de características y productividad de las tierras en diferentes zonas del país, así como las condiciones de explotación, creando desmotivación, inconformidad y malestar entre los propietarios y productores agropecuarios; preocupación compartida por directivos del sector ante la amenaza de que el impuesto lleve a la reducción de la producción con graves impactos en la seguridad alimentaria del país (El Impuesto a las Tierras Rurales tendría otra exoneración, 2011).

Además, el impuesto a las tierras rurales no ha sido muy divulgado como impuesto verde. Confronta problemas en su implementación, por cuanto el SRI no posee los recursos para ejercer un control sobre este; existe desconocimiento por buena parte de los sujetos pasivos y ausencia de un catastro actualizado de tierras, determinante para el control de los contribuyentes y la valoración de los impactos reales del impuesto en cuanto a distribución, producción y reforestación; por lo que el referido tributo no logra en todo su potencial los objetivos económicos, productivo y medio ambiental, que justificaron su creación, por ejemplo, datos del SIR muestran que a nivel nacional desde su puesta en vigor, no alcanza el 1% de los impuestos directos recaudados, que a su vez suelen representar aproximadamente la mitad de los impuestos totales. Y esto requiere de su atención, por cuanto datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) reflejaban una disminución de la superficie de suelo en uso desde el año 2007, que a principios de la implementación del impuesto, año 2011, representaba el 1,5% a nivel nacional.

Los estudios a pequeña, mediana y gran escala, enfocados al análisis de esta problemática tienen gran relevancia, por cuanto pueden contribuir a la mayor claridad y entendimiento del tema por los diferentes implicados. Este en particular, tiene como objetivo analizar el comportamiento del impuesto a las tierras rurales en la provincia de Santa Elena.

## MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio es de tipo descriptivo y fue desarrollado en la provincia Santa Elena, Ecuador, en el período 2010-2016. Se aplicó una encuesta a productores

agropecuarios (n=67) de la provincia, la cual fue validada en sus diferentes dimensiones: contenido (aproximación a la población, juicio de expertos y validez racional), confiabilidad (Alfa de Cronbach igual a 0,845), validez de constructo a través del análisis factorial, validez de criterio (estadígrafo de Kendall igual a 0,87) y rendimiento determinado a través de su punto de corte, utilizando la curva de ROC.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La provincia de Santa Elena, creada el 7 de noviembre de 2007 y situada en la zona costa, pertenece a la Región de Planificación No. 5, tiene una extensión de 3.762 kilómetros cuadrados aproximadamente, lo que equivale al 12% y 1% del territorio de la región y país respectivamente. En el 2010, año en que se comienza a aplicar el impuesto a las tierras rurales en el Ecuador, la provincia ocupaba el cuarto (último) lugar en superficie con uso agropecuario en la región, con 135 201 hectáreas, lo que representaba el 6,12% del total regional y el 1,14% de la nación, con predominio, según las categorías de uso del suelo, las áreas dedicadas a montes y bosques y pastos naturales con 78 000 (57,6%) y 11 962 hectáreas (8,8%), respectivamente.

El comportamiento de la recaudación de los impuestos a las tierras rurales a nivel nacional y de la provincia de Santa Elena en particular, con base en los datos del SIR correspondientes al período 2010-2016, muestran que el primer año de implementación del tributo registra los niveles más bajos de recaudación, siendo lo más destacable, tanto a nivel nacional como en la provincia, la evolución muy irregular de la recaudación, sobre todo, en los primeros cuatro años de la serie analizada (Tabla 1).

Tabla 1. Recaudación de impuesto a tierras rurales, 2010-2016.

Año	Recaudación (cifras en dólares)	Índices en cadena de variación con respecto:		
		al año anterior (%)	al año 2011 (%)	
2010	Nacional	2 780 259,27	-	-
	Santa Elena	1 751,44		
2011	Nacional	8 911 956,56	322,19	100,00
	Santa Elena	3 069,16	175,23	100,00
2012	Nacional	6 188 498,19	69,44	69,44
	Santa Elena	15 311,14	498,87	498,87
2013	Nacional	2 686 040,82	43,40	30,13
	Santa Elena	2 921,66	19,08	95,19
2014	Nacional	10 139 960,27	377,50	113,77
	Santa Elena	76 443,45	2616,43	2490,69
2015	Nacional	8 830 069,00	87,08	99,08
	Santa Elena	47 962,00	62,74	1562,70
2016	Nacional	7 837 205,00	88,75	88,10
	Santa Elena	61 589,00	128,41	2006,70

En el año 2014 se registran los récords de recaudación por este impuesto, tanto en el país (377,50 %) como en la provincia (2616,43 %) y con respecto a la cifra del primer año después de su implementación.

Un análisis más detallado de las cifras permitió observar que después de los cuatro primeros años de vigencia del impuesto, se logró una mayor estabilidad en el comportamiento de la recaudación, con una tendencia inversa en la provincia con respecto al país, pues entre el año 2014 y el 2016 a nivel nacional, tiene lugar una tendencia decreciente sostenida, como lo reflejan los índices en cadena de variación con respecto al año anterior, no así en el caso de la provincia, que desciende al 62,74% en el 2015 y vuelve a subir en el 2016.

Los resultados de la encuesta aplicada, con el objetivo de fundamentar las valoraciones sobre la problemática del referido impuesto en la provincia de Santa Elena, evidenciaron dificultades que afectan su implementación y logro de los fines que sustentaron su puesta en vigor, pues el 17% y 58,2 % de los encuestados planteó que no tienen conocimiento de la existencia del impuesto y ni dominio de las normativa de aplicación y procedimiento de cálculo del impuesto respectivamente; el 37,3% reconoció no haber pagado impuestos por este concepto, el 73,1% opinó que no se debe pagar y el 64,1% consideró que el impuesto sería más efectivo si fuese progresivo en función de la escala de posesión de tierras y con tarifas diferenciadas en función de las características y productividad de las tierras.

Igualmente declaran que no aprecian un cambio significativo en el incremento de la superficie de suelo en uso, ni en el incremento de la reforestación. Además, asociado a los impactos según los fines de creación del impuesto, 56 de los 67 productores agropecuarios encuestados, que representaron el 83,5%, no mostraron total dominio de los objetivos de la aplicación del impuesto, en especial, el relacionado con el aspecto medioambiental, que tiene que ver con el estímulo a la reforestación y más del 50% consideró que no se dispone de una actualización de los registros de posesión de tierras y sus condiciones, que afectan el control de la aplicación del impuesto y sus impactos.

Los resultados del análisis de las cifras del comportamiento del impuesto a las tierras rurales en la provincia y la información y criterios recogidos con la aplicación de la encuesta permiten inferir que existen problemas en el proceso de implementación

de este tributo, asociados al limitado dominio de la normativa de aplicación y tasas para su determinación, por parte de los contribuyentes, lo que genera inconformidad entre los sujetos pasivos, que llevan al incumplimiento de los pagos, sin el incentivo del incremento de la superficie en uso, la productividad y producción agropecuaria, así como su impacto en el medio ambiente a partir del incremento de la reforestación en la región; argumentos avalados por las cifras referentes a la evolución del uso del suelo en general, entendiéndose las diferentes categorías definidas: cultivos permanentes, cultivos transitorios y barbecho, descanso, pastos cultivados, pastos naturales, páramos y otros. Se observó una tendencia decreciente sostenida en la provincia hasta el año 2016, que representa solo el 54,97 % del nivel existente en el 2010 (Tabla 2).

Tabla 2. Evolución de la superficie en uso del suelo en Santa Elena, 2010-2016.

Año	Uso del suelo en general (hectáreas)	Índices en cadena de variación con respecto		
		al año anterior (%)	al año 2010 (%)	
2010	Nacional	11 758 286	-	-
	Santa Elena	135 201		
2011	Nacional	11 659 087	99,1	99,15
	Santa Elena	127 094	94,0	94,00
2012	Nacional	11 903 878	102,1	101,23
	Santa Elena	128 351	100,9	94,93
2013	Nacional	11 761 012	98,7	100,02
	Santa Elena	129 920	101,2	96,09
2014	Nacional	12 201 254	103,7	103,76
	Santa Elena	76 535	58,9	56,60
2015	Nacional	12 585 861	103,1	107,03
	Santa Elena	79 525	103,9	58,81
2016	Nacional	12 385 973	98,4	105,33
	Santa Elena	74 322	93,4	54,97

De forma similar, los datos relativos a la superficie en uso para la categoría particular de montes y bosques, según las estadísticas de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuario del INEC, mostraron una tendencia decreciente en la superficie de suelo ocupada por montes y bosques, como puede observarse en los índices en cadena de variación con respecto al año 2010, más marcada a partir del 2013 y sostenida hasta el final de la serie de tiempo analizada, para situarse solo en un 58,6% del nivel existente en el 2010, año de puesta en marcha la implementación del impuesto a las tierras rurales, que entre otros objetivos, persigue contribuir

también a la conservación del medio ambiente, en este caso estimulando a la reforestación (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución del uso del suelo (categoría montes y bosques), en Santa Elena, 2010-2016.

Año		Uso del suelo en montes y bosques	Índices en cadena de variación con respecto al 2010
2010	Nacional	3 504 126	-
	Santa Elena	78 000	
2011	Nacional	3 536 454	100,92
	Santa Elena	90 685	116,26
2012	Nacional	3 583 056	102,25
	Santa Elena	80 404	103,08
2013	Nacional	3 538 424	100,97
	Santa Elena	62 115	79,63
2014	Nacional	5 758 859	164,34
	Santa Elena	48 743	62,49
2015	Nacional	5 729 799	163,51
	Santa Elena	56 940	73,00
2016	Nacional	5 773 290	164,75
	Santa Elena	45 370	58,16

## CONCLUSIONES

Se concluye que el proceso de implementación del impuesto a las tierras rurales en la provincia de Santa Elena, se caracteriza por el desconocimiento y limitado dominio de los objetivos del impuesto y se normativa de aplicación; incompreensión del establecimiento de tarifas no progresivas ni diferenciadas en función de las características y productividad de las tierras. Estos problemas repercuten negativamente en el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado el referido tributo, reflejado en las cifras de la recaudación del impuesto a las tierras rurales en la provincia, que por su tendencia creciente demuestran que no se logra un impacto en el incremento de la productividad de las tierras. Esta situación exige de un análisis integral, de la toma de decisiones y desarrollo de acciones que permitan crear las condiciones para que el impuesto a las tierras cumpla con sus fines de estímulo a la productividad, preservación del medio ambiente y al desarrollo sostenible del sector agropecuario en la provincia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andino, M. (2012). *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*. Recuperado de <http://www.sri.gob.ec/DocumentosAlfresco-Portlet/descargar/3fbc8dd9-1>
- Blacio, R. (2009). El tributo en el Ecuador. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61(255), 201-215.
- Manzur, F. (2013). *Estudio sobre los efectos del Impuesto a Tierras Rurales*. Quito: Universidad ECOTEC.

- Paz, J. P., & Cepeda, M. (2015). *Historia de los impuestos en Ecuador*. Quito: Servicio de Rentas Internas.
- República del Ecuador. Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008*. Recuperado de [www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- República del Ecuador. Asamblea Nacional. (2010). *Ley orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Registro oficial 349*. Recuperado de [www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec046es.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec046es.pdf)
- República del Ecuador. Dirección Nacional Jurídica. (2016). *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador*. Recuperado de <http://www.sri.gob.ec/DocumentosAlfrescoPortlet/descargar/154b040b-25a0-45ac-aa95-f3b314589565/LEY+REFORMATORIA+PA+RA+LA+EQUIDAD+TRIBUTARIA+EN+EL+764.pdf>
- República del Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC). (2016). *Encuesta de superficie y producción agropecuaria continua*. Quito: INEC. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-agropecuarias-2/>
- República del Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES). (2013). *Plan Nacional 2013-2017*. Recuperado de <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>
- República del Ecuador. Servicio de Rentas Internas (SRI). (2010). Informe de examen especial del SIR Dirección Regional del Litoral Sur. Guayaquil: SRI.