



**Universidad del Azuay**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas**  
Carrera de Derecho

EXCLUSIÓN DEL FLETE DE LA BASE  
IMPONIBLE: ARMONÍA ENTRE LA  
NORMATIVA ECUATORIANA Y LA EMITIDA  
POR LA COMUNIDAD ANDINA EN LA  
DECISIÓN 894, FRENTE A LOS  
LINEAMIENTOS EXPUESTOS POR LA  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Autor:

**Fernando José Valdivieso Vintimilla**

Directora:

**Dra. Claudia Campoverde Cárdenas**

**Cuenca – Ecuador**

**2023**

## **DEDICATORIA**

Este trabajo va dedicado a cada miembro de mi familia; hermanas, sobrinos, cuñados y especialmente a mis padres; Fernando y Gabriela, por ser mis guías y apoyo incondicional en todos los aspectos de mi vida.

A mi abuelo Rigoberto y tío Rigo que han sido pilares fundamentales en mi vida.

Y para Anisabel Ortega por siempre estar junto a mí; a ellos que siempre tuvieron una palabra de ánimo en los momentos difíciles y que han sido incentivos de mi vida.

## **AGRADECIMIENTO**

A todos los docentes y personal de la carrera de Derecho que me impartieron su conocimiento, ayudándome a alcanzar esta meta en mi vida, especialmente a la Dra. Claudia Campoverde por su apoyo constante en este proceso educativo.

A Gabriela Tapia por brindarme su ayuda siempre.

## RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo, determinar si el Estado ecuatoriano mediante la reforma realizada, de eliminar el flete internacional de la base imponible y, armonizado legalmente bajo la Decisión 894 de la CAN, obró de manera legal y correcta a lo establecido por la OMC según sus principios internacionales. Así, por medio de una revisión bibliográfica - normativa de la CAN, COPCI, RCOPCI; tratados internacionales hacia el flete de mercancías; estableció que, la ley ecuatoriana dentro de su conceptualización hacia la base imponible para el cálculo de los impuestos al comercio exterior está legalmente establecida con lo descrito por la Comunidad Andina en la Decisión 894 y dichas acciones se desarrollan con un limitado conflicto de principios hacia las buenas prácticas ante las disposiciones vigentes de la OMC y el transporte de mercancías (sistemas marítimo y aéreo); pero dichas acciones normativas de Ecuador y la CAN no son ilegales.

**Palabras claves:** base imponible, CAN, exclusión, flete, OMC.

## ABSTRACT

The objective of this investigation was to determine if the ecuadorian state, through the reform carried out, to eliminate international freight from the tax base and, legally harmonized under Decision 894 of the CAN, acted legally and correctly as established by the WTO according to its international principles. Thus, through a bibliographic review - regulations of the CAN, COPCI, RCOPCI; international treaties towards the freight of goods; established that, the ecuadorian law within its conceptualization towards the tax base for the calculation of taxes on foreign trade is legally established with what is described by the CAN in Decision 894 and said actions are developed with a limited conflict of principles towards the good practices regarding the current provisions of the WTO and the transport of goods (maritime and air systems); but said regulatory actions by Ecuador and the CAN are not illegal.

**Keywords:** tax base, CAN, exclusion, freight, OMC.



Fernando José Valdivieso Vintimilla

[fvaldivieso@es.uazuay.edu.ec](mailto:fvaldivieso@es.uazuay.edu.ec)

0999487979

# ÍNDICE

DEDICATORIA .....	II
AGRADECIMIENTO .....	III
RESUMEN.....	IV
ABSTRACT .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
ÍNDICE DE TABLAS .....	IX
ÍNDICE DE ANEXOS.....	X
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: NORMATIVA SOBRE LA BASE IMPONIBLE EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.....	4
1.1. Antecedentes y objetivos generales de la CAN.....	4
1.1.1. Del Grupo Andino a la institucionalidad de la Comunidad Andina .....	8
1.1.2. Consolidación del mercado interior como zona de libre comercio y la evolución arancelaria .....	11
1.2. Forma de operar y calcular los impuestos antes de la Decisión 894 .....	13
1.3. Base imponible para el cálculo de impuestos anterior a la Decisión 894 de la CAN .....	15
1.3.1. El Acuerdo de Valor en la Comunidad Andina (CAN) .....	16
1.4. Contradicción y riesgo de la Decisión 894 de la CAN .....	17
CAPÍTULO 2: CÁLCULO DE IMPUESTOS PARA EL COMERCIO EXTERIOR EN EL ECUADOR .....	19
2.1. Antecedentes del SENA.....	19
2.2. El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) .....	21

2.3.	Normativa para el cálculo de impuestos del comercio exterior en Ecuador ....	22
2.4.	Sistema de control al calcular los impuestos en el Ecuador por parte del SENAE .....	23
2.4.1.	Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) .....	23
2.4.2.	Impuesto al Valor Agregado (IVA) .....	25
2.5.	SENAE y su vinculación como órgano controlador del comercio exterior hacia la CAN .....	25
2.6.	Tratados internacionales de Ecuador en comercio exterior .....	27
2.7.	La Unión Europea y el libre comercio con Ecuador.....	28
CAPÍTULO 3: FLETE INTERNACIONAL EN LA NORMATIVA DE LA OMC, CAN Y ESTADO ECUATORIANO.....		31
3.1.	Importancia del contrato de transporte en la compraventa internacional de mercaderías .....	31
3.2.	Alza del precio del flete con la pandemia de COVID-19 .....	33
3.2.1.	Envío marítimo .....	33
3.2.2.	Envío aéreo .....	34
3.3.	Consecuencias del alza del costo de las mercancías en el comercio ecuatoriano	35
3.4.	Eliminación del flete internacional de la base imponible en el Estado ecuatoriano .....	36
3.5.	Reducción del flete internacional de la base imponible en la CAN .....	37
3.6.	Decisión 894 de la Comunidad Andina de Naciones .....	38
3.6.1.	Antinomia entre la normativa ecuatoriana y de la CAN, frente al flete en la base imponible según la OMC .....	38
3.7.	Impacto y perspectivas finales entre el Ecuador, la CAN y la OMC .....	39

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES.....	40
4.1. Conclusiones .....	40
4.2. Reflexiones.....	40
REFERENCIAS .....	42
ANEXOS.....	45

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Imposiciones del ICE .....	24
Tabla 2 Tarifas especiales del ICE .....	24
Tabla 3 Tarifa del IVA.....	25
Tabla 4 Tratados internacionales comerciales ratificados por Ecuador.....	27

# ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Recaudación por tipo de tributo por el SENAE (2013 - 2020) .....	45
--	----

# INTRODUCCIÓN

La historia del comercio exterior en el Ecuador se remonta a siglos pasados, cuando las colonias españolas emigraron a diferentes territorios y empezó a crearse una necesidad de importar bienes desde estas tierras a otras; con el asentamiento de la Corona Española se empezó a notar una clara dependencia comercial de la Real Audiencia de Quito hacia la misma, como también hacia los Virreinos de Lima y Granada, por el aislamiento que existía hacia el Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla, las cuales fueron creadas para el manejo político y comercial de la Corona en Latinoamérica, según Riera (2021), para “así tratar de sustentar de bienes a los colonos en tierras ecuatorianas” (p. 66).

Posteriormente, ya en la época republicana del Ecuador, se empezaron a crear instituciones públicas y privadas que eran las encargadas de regular las importaciones y exportaciones, donde se podía presenciar desde el criterio de Castro (2022), “una ineficiente e insensible dirección por parte de los directores de las instituciones gubernamentales” (p. 103). Así, el comercio exterior ecuatoriano, se vio afectado en lo político y económico, un mal que aún presenta deficiencias; debido a que históricamente, bajo la narrativa de Proaño (2020), “el manejo del comercio exterior estaba vinculado a la estructura de las grandes familias nacionales dueñas de los factores de producción y no de la regulación estatal, dentro de un ordenamiento formal del comercio” (p. 77).

Hoy, el comercio exterior ecuatoriano lo que intenta fomentar es el crecimiento del mismo, inclusive con cambios estructurales de la forma de producción primaria en los últimos años; para lo cual, se promovió por parte del gobierno del expresidente Rafael Correa (2007 - 2017), el cambio de la matriz productiva y diversificarla, pero como han referenciado varios autores como Brito (2022), “(...) solo quedó en intentos y al ser contrastado con las políticas de comercio exterior modernas, en algunos casos son restrictivas, poco incentivadoras y limitadas en el apoyo al sector exportador por los subsiguientes gobiernos de Moreno y Lasso” (p. 43). Es decir, las ideas de promover una nueva forma productiva con base en la I+D (innovación y desarrollo) hacia los sectores estratégicos; hoy, solo ha quedado en estructuraciones teóricas del comercio exterior ecuatoriano.

Actualmente y desde un sentido puntual de estudio, es primordial realizar un análisis, para determinar la armonía de la norma interna ecuatoriana ajustada a partir del 29 de noviembre de 2021 en la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal (2021), que hace referencia a “la eliminación total del costo de flete de la base imponible para el cálculo de los derechos arancelarios”, y lo descrito en la Decisión 894 de la Comunidad Andina (CAN); que, el 16 de marzo de 2022 otorga la facultad discrecional a los países miembros como Ecuador, para reducir de manera temporal un porcentaje de los gastos de transporte y/o conexos al valor en aduanas de las mercancías importadas, que estos determinen en sus jurisdicciones internas, como una forma de apoyar a reducir el efecto económico generado por la pandemia de Covid-19 hacia las economías estatales y por ende, al comercio exterior.

Dicha acción se debía presentar según la CAN, en 90 días por cada uno de los países miembros y de esta forma aplicar la reducción del porcentaje de flete, que según la Declaratoria 894, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, sujeto a una prórroga por un año más bajo solicitud y evaluación de la CAN; lo cual, da armonía jurídica a la acción normativa generada en Ecuador dentro de su eliminación total del costo de flete de la base imponible para el cálculo de los derechos arancelarios. Cuya acción ha sido implementada, pero a la fecha del presente estudio, son escasos los aportes bibliográficos y científicos que generen un criterio de los beneficios y perjuicios generados dentro de su promulgación e instauración.

En diferencia, y desde un sentido no contradictorio pero sí de limitación a las acciones legales de la CAN, la Organización Mundial de Comercio (OMC), según Arregui (2022), admite que “la reducción arancelaria en fletes, perjudica al sector de transporte marítimo y aéreo de gran escala por más de 30 mil millones de dólares” (p. 21). Por ende, no ratifica el accionar generado y menos ha promovido una normativa que apalanque las decisiones de Ecuador y de la CAN, hacia la reducción del flete de la base imponible y lo considera como una acción desleal a los principios de libre comercio internacional y no aplicable según los múltiples acuerdos comerciales previos; debido a que sus beneficios son desde un sentido de la región Latinoamericana hacia los países participantes, únicos y egoístas en contraste con lo marcado por la normativa internacional de la OMC. De ahí su relevancia como tema de estudio dentro de la presente investigación.

Donde, por medio de un estudio doctrinal – jurídico se busca comprender la normativa sobre la base imponible en la CAN, exponer la forma de cálculo de los impuestos para el comercio exterior en el Ecuador y analizar la composición del flete internacional según la normativa conjunta de la OMC, CAN y del Estado ecuatoriano.

# **CAPÍTULO 1: NORMATIVA SOBRE LA BASE IMPONIBLE EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES**

## **1.1. Antecedentes y objetivos generales de la CAN**

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), es una asociación regional que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y en 2022 ha implementado una serie de medidas para profundizar la integración entre los miembros. Históricamente, era conocida como Grupo Andino (1969 - 1997), organización sudamericana fundada según su base normativa, para fomentar la cooperación industrial, agrícola, social y comercial. Formado en 1969 por el Acuerdo de Cartagena, el grupo originalmente estaba integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile; Venezuela ingresó en 1973, pero se retiró en 2006 y Chile se retiró en 1977. Por su parte, Perú suspendió su membresía en 1992, pero la reanudó en 1997 y cuya sede se encuentra actualmente en Lima, Perú.

El Sistema Andino de Integración (SAI) de la CAN consta de varias instituciones, las cuales buscan facilitar la integración y según Moreno (2020) están constituidas por:

- 1) Consejo Presidencial Andino (una organización de los presidentes de los países miembros que coordina los esfuerzos de integración),
- 2) Comisión de la Comunidad Andina (es la principal institución normativa de la CAN),
- 3) Parlamento Andino (integrado por miembros de las legislaturas nacionales, aunque estaba previsto que se convirtiera en un parlamento elegido directamente a principios del siglo XXI),
- 4) Corte de Justicia de la Comunidad Andina (conformada por cinco miembros, que interpreta las leyes de la CAN para asegurar que se apliquen uniformemente en cada Estado),
- 5) Fondo Latinoamericano de Reservas (busca armonizar la política monetaria y fiscal)
- 6) Corporación Andina de Fomento (estimula el desarrollo del comercio y la inversión) y
- 7) Varios Consejos Consultivos Empresariales y Laborales (enfocado en desarrollar actividades complementarias).

Muchas de las metas de la CAN, como el establecimiento de una unión aduanera y el desarrollo de ambiciosos programas industriales, no se habían concretado cuando la organización ratificó el Protocolo de Quito en 1987, que apuntaba desde el criterio de Trujillo (2021), a “fortalecer la institucionalidad de la organización y reafirmaba el compromiso de sus miembros con unas mayores relaciones económicas” (p. 33), cuyas ambiciones quedaron solo en elementos normativos. En la década de 1990, la CAN intentó, con éxito desigual, lograr un nivel de integración económica entre sus miembros

similar al de la Unión Europea, pero muchas diferencias de las situaciones económicas de todos los países, igualmente marcó un impedimento.

En 1993, se creó una zona de libre comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Ese año el Grupo Andino también inició negociaciones para armonizar su política aduanera y llegó a un acuerdo en 1994 sobre un arancel externo común que cubría el 90% de las importaciones. Posteriormente, la CAN respaldó un acuerdo entre Colombia, Venezuela y México para eliminar gradualmente los aranceles y comenzó a desarrollar un marco para definir una política exterior conjunta en 1998. En el mismo año, las negociaciones con MERCOSUR (el Mercado Común del Sur), que fue comprendido como un acuerdo económico regional sudamericano, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, resultó en un acuerdo para establecer una zona de libre comercio hacia México y Argentina; pero al final fue poco eficiente con los países participantes de la CAN.

El Grupo Andino se transformó en Comunidad Andina a nivel terminológico en junio de 1997, cuando el Acuerdo de Cartagena, firmado en 1969, fue modificado por el Protocolo de Trujillo. El nuevo protocolo según Montoya (2022), “introdujo algunos cambios importantes en el marco institucional del Grupo Andino” (p. 42). Siguiendo el modelo de la Comunidad Europea, las instituciones andinas han sido tradicionalmente muy desarrolladas. Muchas de estas instituciones tienen poderes supranacionales; donde cada decisión institucional incide para todos los países de Europa, lo que diferencia a la Comunidad Andina, cuyos acuerdos comerciales de integración latinoamericana son limitados en su coherente accionar de vinculación; dado que, es muy problemático establecer un verdadero mercado común regional.

Así, el Protocolo de Trujillo creó un Consejo Presidencial y un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, generando un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones. También reemplazó el órgano tripartito que había estado a cargo de la secretaría técnica (la Junta o Patronato) por una Secretaría General. Finalmente, dicha institución, fortaleció la cohesión interna del proceso de integración andino al colocar todas sus instituciones y mecanismos bajo un nuevo entorno normativo, el Sistema Andino de Integración.

Si bien el Acuerdo de Cartagena original, preveía el establecimiento de una unión aduanera para 1980, según Barbosa (2022), “los países andinos tuvieron que esperar otra década y media para lograr este objetivo” (p. 77). Esto fue posible, gracias a las reformas orientadas al mercado que se aplicaron en la región a principios de la década de 1990, en particular las medidas unilaterales de liberalización comercial que implementaron la mayoría de los países, que sentaron las bases para una reactivación de los esfuerzos de integración andina.

En los últimos años, se ha aplicado un Arancel Externo Común (AEC) y se han eliminado los aranceles y otras barreras al comercio interno. Sin embargo, la Comunidad Andina es una unión aduanera incompleta; ya que, desde el criterio de Quezada (2021), “tanto el AEC como el área de libre comercio aún están sujetos a una serie de excepciones de países, sectores y/o productos” (p. 77). Muchas de estas excepciones están en proceso de eliminación y esto según Castro (2022), “mejorará la capacidad de la Comunidad Andina para operar como una unión aduanera en pleno funcionamiento” (p. 102).

La liberalización del mercado interno de la Comunidad Andina ha tenido un efecto importante en el comercio entre sus países miembros. Los flujos comerciales entre los Estados han alcanzado niveles sin precedentes, para Trujillo (2021), “son más libres que nunca y han crecido más rápido que el comercio con el resto del mundo” (p. 102). Después de una década de crecimiento plano o decreciente en la década de 1980, el comercio interandino se recuperó en 1989 y comenzó a crecer de manera constante después de 1990. A fines de 1997, las exportaciones interandinas ascendieron a \$ 5.300 millones de dólares, más del cuádruple de los niveles de 1990; respaldando su mejora económica integral. Igualmente importante, el comercio andino con el resto del mundo también ha aumentado, y las importaciones de terceros países han crecido constantemente desde que se reactivó el acuerdo a principios de la década de 1990.

La Comunidad Andina desde la narrativa de Mendoza (2022), “ha abordado muchas de las cuestiones comerciales más recientes, como la inversión, la política de competencia, los servicios y los derechos de propiedad intelectual, y ha adoptado políticas comunes en la mayoría de estas áreas” (p. 104). Existe un régimen de inversión común establecido por la Decisión 291, que reemplazó a la antigua y restrictiva Decisión 24. El nuevo régimen otorga trato nacional a los inversores extranjeros y elimina todas las restricciones sobre las remesas de capital y ganancias.

La Decisión 344, que reemplazó a la Decisión 85, otorgó derechos de patente a productos farmacéuticos que anteriormente habían sido excluidos de la patentabilidad, extendió la duración de las patentes y amplió la protección otorgada por las marcas. Asimismo, la Decisión 351 fue adoptada por la Comisión Andina para tratar los derechos de autor. De tal modo, se extiende la protección de los derechos de autor al software y los programas informáticos. Estas decisiones se encuentran ahora en proceso de ajuste para hacerlas totalmente consistentes con los acuerdos de la Ronda Uruguay en esta área.

El desarrollo de una política exterior común ocupa un lugar destacado entre las máximas prioridades de la Comunidad Andina. La misma, según Arregui (2022), “se ha fijado una ambiciosa agenda externa de expansión y recuperación comercial” (p. 166). Incluye el establecimiento de vínculos más estrechos con los países de América Latina y el Caribe, así como con Estados Unidos y Canadá. Además, prevé la participación conjunta de los países andinos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en particular, en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, es en la negociación de un tratado de libre comercio con MERCOSUR que la Comunidad Andina busca lograr resultados en el corto plazo.

Las negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR han levantado grandes expectativas. De hecho, según Narvárez (2022), “pueden cambiar el panorama de la integración económica latinoamericana” (p. 277). Una vez implementado en su totalidad, un acuerdo de libre comercio entre los dos grupos ampliaría significativamente el proceso de liberalización comercial de la región. De hecho, para Brito (2022), “conduciría a la formación de un área de libre comercio sudamericana en todo menos en el nombre; ya que, Chile ya tiene acuerdos comerciales con MERCOSUR y la mayoría de los países andinos” (p. 192).

La otra área prioritaria de la agenda externa de la Comunidad Andina es el ALCA. Desde que los presidentes andinos reanudaron sus reuniones ordinarias, en septiembre de 1995, han subrayado la necesidad de que sus países se coordinen y desarrollen propuestas conjuntas para abordar los diversos temas incluidos en las negociaciones hemisféricas. Esta es una correcta elección, debido a que EE.UU. es el socio comercial más importante de todos los países de la Comunidad Andina excepto Perú, y el mercado hemisférico es el mercado más grande para todos ellos. Por lo tanto, las negociaciones del ALCA son de importancia estratégica para los países andinos en su conjunto.

A medida que la Comunidad Andina continúe evolucionando, enfrentará nuevas y apremiantes demandas. La eliminación de los aranceles al comercio interno no ha impedido que los países utilicen barreras no arancelarias. Pero, desde la narrativa de Barbosa (2022), “algunas políticas sectoriales necesitan ser revisadas y actualizadas” (p. 144). La articulación de una política exterior común coherente sigue siendo difícil, al igual que la participación conjunta en foros y negociaciones internacionales. La evidencia reciente sugiere que, a pesar de la magnitud de estas dificultades, la nueva Comunidad Andina parece estar a la altura del desafío; debido a que, ha recuperado su apoyo político y los logros económicos de los últimos años proporcionan una base sólida para su mayor fortalecimiento regional y mundial.

### **1.1.1. Del Grupo Andino a la institucionalidad de la Comunidad Andina**

La creación del Consejo Presidencial Andino estaba muy atrasada y esta requería una mejora dentro de la conformación de la Comunidad Andina. Los presidentes de los países andinos han tenido un papel activo en el proceso de integración andino desde finales de los años ochenta. Así, en 1989, comenzaron a reunirse cada seis meses para revisar el proceso y proporcionar la orientación política para avanzar.

Aunque estas reuniones se interrumpieron en 1992, luego de las tensiones que se desarrollaron después de que el presidente Fujimori cerrara el Congreso peruano, fueron fundamentales para efectuar una transformación radical del enfoque andino de la integración económica. En gran medida, la reactivación del Grupo Andino a principios de la década de 1990, según Riera (2021), fue resultado de las decisiones tomadas durante estas primeras reuniones presidenciales” (p. 60). Las reuniones se reanudaron en 1995 y han seguido brindando un apoyo político fundamental a la Comunidad Andina. Donde, el Consejo Presidencial Andino se reúne una vez al año y sus decisiones (en forma de lineamientos de política), serán implementadas por las instituciones andinas correspondientes, según las bases normativas institucionales.

El Protocolo de Trujillo confirió al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la responsabilidad directa de conducir las relaciones exteriores de la Comunidad Andina; dicho Consejo se reúne dos veces al año. Cuya función era coordinar la participación de la Comunidad Andina en foros y negociaciones internacionales, y de celebrar acuerdos internacionales con terceros países o grupos de países. En gran medida, el papel de este

Consejo, complementa el generado por la Comisión, que era la única institución política del Grupo Andino.

Este papel ahora lo comparten estos dos órganos, que en algunos casos deben reunirse de forma conjunta para abordar algunos temas específicos. La Comisión, que está compuesta por representantes plenipotenciarios de cada país miembro, normalmente sus ministros de comercio y tiene competencia en materia de comercio e inversión, y sus decisiones son directamente ejecutables en todos los países miembros. En los últimos años, la Comisión ha ejercido sus poderes legislativos para establecer normas comunes en áreas como los derechos de propiedad intelectual y las políticas de inversión. La misma se reúne al menos tres veces al año, y cuando se trata de temas sectoriales, es decir, agricultura o telecomunicaciones, tiene el mandato de incluir representantes gubernamentales de esos sectores.

Además, el Protocolo de Trujillo reemplazó la Junta por una Secretaría General, la misma que es el órgano técnico de la Comunidad Andina. Según Mendoza (2022), “tiene autoridad para desarrollar y formular propuestas de política a la Comisión, y la responsabilidad de identificar acciones (o falta de acción) por parte de los países andinos que puedan ser incompatibles con sus obligaciones en virtud del acuerdo” (p. 193). Las funciones de la Secretaría General, así como su rol en la implementación de las decisiones andinas, la hacen única entre sus pares en otros acuerdos de integración latinoamericanos.

Actualmente, la Comisión está considerando algunas propuestas para fortalecer el funcionamiento de la Secretaría General, al independizar su presupuesto anual de las contribuciones directas de cada país andino. Una de esas propuestas para Riera (2021), es “vincular el presupuesto al valor del comercio intrarregional y recaudarlo a través de algún tipo de arreglo aduanero” (p. 88). La Secretaría General está encabezada por un secretario general, que reemplazó la anterior estructura tripartita de la Junta, y está ubicada en Lima, Perú.

Otra institución clave de la Comunidad Andina es el Tribunal Andino de Justicia (TAJ), que también es único en la experiencia latinoamericana. El Tratado que crea la Corte Andina de Justicia entró en vigencia en mayo de 1983 y confirió a la Corte la responsabilidad de interpretar todas las decisiones andinas (en particular las tomadas por el Consejo, la Comisión y la Secretaría General) y, eventualmente, anularlas, si encuentra

que no se ajustan al marco legal andino. La Corte también actúa como un mecanismo de solución de controversias para tratar las diferencias sobre la implementación de estas decisiones por parte de los países miembros.

Así, a diferencia de otros acuerdos comerciales y de integración, donde las controversias se resuelven mediante consultas intergubernamentales o recurriendo al arbitraje, la Comunidad Andina optó por un enfoque jurídico. Los países andinos y sus ciudadanos, así como las instituciones andinas, tienen acceso a la Corte. Los miembros de la misma (cinco en total), deben actuar con independencia de sus países de origen. La Corte, para Quezada (2021), “ha ganado prominencia en los últimos años al ejercer su autoridad en una serie de casos críticos en los que existían diferencias entre varios países andinos” (p. 72). Como los países involucrados han implementado las decisiones de la Corte de manera oportuna, esto ha reforzado su autoridad. Algunos cambios fueron introducidos en el funcionamiento de la Corte Andina de Justicia por el Protocolo de Cochabamba, que aún está pendiente de aprobación legislativa por parte de algunos países miembros.

Formando parte del Sistema Andino de Integración (como se denomina a toda la red de instituciones andinas desde el Protocolo de Trujillo), existe un fondo de desarrollo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), que según Barbosa (2022), “es el brazo financiero de la Comunidad Andina” (p. 183). Fue establecido a principios de 1970 y su objetivo principal es identificar, promover y financiar proyectos para fortalecer el proceso de integración. Las operaciones de la CAF se han expandido considerablemente en los últimos años. También existe un Parlamento Andino (PA), cuyos miembros están en proceso de elección directa en algunos de los países andinos; además, que busca promover un contexto de cooperación interandina en campos como la educación y la salud; para dar un sentido complementario a la CAN en su trabajo.

Actualmente, se están realizando esfuerzos para asegurar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración andino. Algunos mecanismos para la participación de las comunidades laboral y empresarial en los asuntos andinos han existido desde el inicio del Grupo Andino a fines de la década de 1960, pero desde el criterio de Proaño (2020), “carecían de efectividad institucional y normativa” (p. 327). Estos fueron el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral; ahora

están en proceso de reactivación, y el Protocolo de Trujillo les da un papel más importante en el proceso de toma de decisiones andino.

Ambos Consejos pueden participar en las reuniones de la Comisión y expresar sus opiniones sobre los asuntos bajo su consideración. Sin embargo, eso puede no ser suficiente según Jácome (2021), quien expone “(...) a medida que la Comunidad Andina se expande y avanza en sus esfuerzos de integración, es posible que se requiera una participación más amplia de otros segmentos de la sociedad civil, que hoy no son considerados” (p. 266).

Concluyendo en este apartado, que el Protocolo de Trujillo no fue el primero, ni el último, en reformar el Acuerdo de Cartagena. Poco tiempo después de su entrada en vigor, la Comunidad Andina aprobó otra modificación sustantiva del acuerdo: el Protocolo de Sucre. Esto amplió el alcance de la Comunidad Andina al agregar tres nuevos capítulos, que tratan sobre las relaciones externas de la Comunidad Andina, la liberalización del comercio de servicios y una nueva categoría de miembros: los países miembros asociados (Estados que no pertenecen a la organización; pero, interactúan en las actividades de los acuerdos internacionales).

Como se analiza más adelante en la presente investigación, la Comunidad Andina otorga ahora una alta prioridad al desarrollo de vínculos más estrechos con otros países o grupos de países, en particular MERCOSUR, y esto se refleja en el nuevo protocolo y los cambios a diferentes decretos generados. Con respecto al comercio, aunque el Protocolo de Sucre aún no ha entrado en vigor, la Comunidad Andina acordó recientemente un marco común para promover la liberalización comercial del sector y ajustar los aranceles y costos de fletes; acciones que han promovido esta investigación.

### **1.1.2. Consolidación del mercado interior como zona de libre comercio y la evolución arancelaria**

Las decisiones relativas a la unión aduanera fueron adoptadas por los países andinos en una reunión presidencial en Cartagena, Colombia, en diciembre de 1991. Estas decisiones previeron el establecimiento de la zona de libre comercio y la adopción de un arancel externo común para el 1 de enero de 1992, pero este plazo no se cumplió. En cambio, los países andinos implementaron estas decisiones en orden secuencial. Con

respecto al área de libre comercio, Colombia y Venezuela avanzaron de manera independiente, eliminando aranceles y otras restricciones a su comercio recíproco en febrero de 1992, Bolivia se unió a ellos en septiembre de 1992 y Ecuador lo hizo en enero de 1993.

Así, un área de libre comercio, entró en vigor en 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú, en ese momento, no se unió a la zona de libre comercio. En cambio, negoció acuerdos comerciales bilaterales con cada una de sus contrapartes andinas que ayudaron a liberalizar parcialmente sus flujos comerciales recíprocos. Estos acuerdos bilaterales estuvieron vigentes hasta mediados de 1997, cuando se llegó a un compromiso por el cual, Perú se uniría gradualmente al área andina de libre comercio, completando su proceso de liberalización comercial frente a los demás países para el año 2000, para la mayoría de las partidas arancelarias, y para el 2005 para algunos productos sensibles restantes. Así, el AEC andino está determinado por el nivel de procesamiento, con una tasa arancelaria del 5% aplicada a las materias primas e insumos industriales; 10% y 15% a insumos intermedios y bienes de capital; y 20% a bienes finales. Existen exenciones al AEC, que se eliminaron en 1999.

En el momento en que se tomaron las decisiones sobre el establecimiento del AEC, se eximió a Bolivia de implementarlo y se le permitió mantener su tarifa plana nacional. Perú, que ya había adoptado una tasa arancelaria de dos niveles de 15% y 25% para la mayor parte de su lista arancelaria, no estaba preparado para implementar de inmediato el AEC de cuatro niveles. Así, fueron nuevamente Colombia y Venezuela los que primero adoptaron el AEC andino y luego Ecuador (1995). Esta situación permaneció sin cambios en el futuro previsible.

En el momento en que Perú acordó unirse al área andina de libre comercio, se llegó a un entendimiento para permitir que Perú no adoptara el AEC. Así, la unión aduanera andina está conformada por tres países, mientras que en el área de libre comercio andina participan todos los países de la Comunidad Andina, incorporándose gradualmente el Perú.

Los niveles del AEC para Nájera (2021), “reflejan los cambios de política que habían tenido lugar previamente en los regímenes comerciales de los países andinos” (p. 122). Estos países comenzaron a liberalizar unilateralmente su comercio a fines de la

década de 1980, llevando los aranceles a nuevos niveles más bajos. En 1985, los aranceles variaron desde el nivel promedio relativamente bajo de Bolivia del 20% hasta la tasa promedio más alta de Perú del 63%.

Bolivia inició su proceso de liberalización comercial a principios de 1985, adoptando un arancel simplificado de tasa única y eliminando las barreras no arancelarias. Desde fines de la década de 1980, Colombia, Venezuela y Ecuador también redujeron y simplificaron sus aranceles. Perú siguió después, adoptando una tarifa de dos niveles. Como resultado, para 1990 - 1991, los aranceles en todos los países de la Comunidad Andina se redujeron significativamente, el arancel promedio de Bolivia era 9,7%. Los niveles promedio en Colombia, Ecuador y Venezuela fueron 11,53%, 11,25% y 12,01%, respectivamente, y el arancel promedio de Perú se ubicó en 16,3%.

## **1.2. Forma de operar y calcular los impuestos antes de la Decisión 894**

La Decisión 894 de la Comunidad Andina, de marzo 16 del año de 2022, estableció que: “cada país miembro de la CAN puede aplicar temporalmente, para las subpartidas que determine, la reducción de un porcentaje de los gastos de transporte y/o gastos conexos, comprendidos en el primer párrafo del artículo 6 de la Decisión 571”.

El referido artículo 6 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina estableció que:

Todos los elementos descritos en el numeral 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, referidos a los gastos de transporte de las mercancías importadas y gastos conexos al transporte de dichas mercancías hasta el puerto o lugar de importación, los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación y el costo del seguro, formarán parte del valor en aduana.

De este modo, cada Estado determinará el nivel de importancia de la citada Decisión 894; sea por su contenido o por su aplicación; más aún y como bien se sabe, por los altos costos del transporte internacional que se consideran en la base imponible, por la norma invocada. Así que, para sumar en la importancia de la Decisión 894 de la CAN y, para ignorar lo menos posible para el caso ecuatoriano, se debe considerar los siguientes elementos históricos – doctrinales que respaldan el desarrollo normativo dado.

El lunes 29 de noviembre del 2021, en el Tercer Suplemento No. 587 del Registro Oficial, se publica la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal

tras la Pandemia COVID-19 en Ecuador. La referida ley, da mucho material para análisis; sin embargo, únicamente debe generarse una mayor atención al artículo 167, que dispone sustituir el artículo 110 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) (2010).

Dicho cuerpo legal, según Escobar (2020), establece la normativa que:

Rige a todas las personas naturales y jurídicas y demás formas asociativas que desarrollen una actividad productiva, en cualquier parte del territorio nacional, abarcando el proceso productivo e impulso de las actividades productivas en todos sus niveles de desarrollo por las diversas formas de organización de la producción en la economía, a través de la política comercial y sus instrumentos de aplicación (p. 70).

Se debe recordar, que el motivo para modificar el artículo 110 del COPCI, es excluir el flete internacional de la base imponible de los derechos arancelarios, dado el excesivo incremento de dicho costo, lo cual afecta al comercio, restando liquidez al sector empresarial y productivo en el país. Así, tal artículo cita lo siguiente:

Artículo 110.- Base Imponible. – La base imponible de los derechos arancelarios es el valor en aduanas de las mercancías importadas, excluido el flete. El valor en aduana de las mercancías será el valor de transacción de las mismas, determinado según lo establezcan las disposiciones que rijan la valoración aduanera.

En caso de que no sea posible determinar el valor de transacción conforme las reglas de valoración aduanera, se determinará el valor en aduana conforme los métodos y reglas establecidos para el efecto, conforme a los instrumentos internacionales debidamente ratificados por el Ecuador.

Para el cálculo de la base imponible, los valores expresados en moneda extranjera, serán convertidos a la moneda de uso legal, al tipo de cambio vigente a la fecha de la presentación de la declaración aduanera.

La norma excluye al flete de la base imponible, específicamente de los derechos arancelarios, al exponer: “La base imponible de los derechos arancelarios es el valor en aduanas de las mercancías importadas, excluido el flete (...)”, para lo cual, se debe recordar que el artículo 108 del COPCI define que “(...) los Tributos al Comercio Exterior son: a) Los derechos arancelarios; b) Los impuestos establecidos en leyes orgánicas y ordinarias, cuyos hechos generadores guarden relación con el ingreso o salida de mercancías; y, c) las tasas por servicios aduaneros (...)”.

En esta primera parte, referente a derechos arancelarios, no hay nada más que indicar, excepto que debió especificarse el término de flete internacional para evitar

obviedades. Ahora, el cuestionamiento que surge es ¿cómo queda afectada la base imponible de los demás Tributos al Comercio Exterior?

Para el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otros montos, se considera el valor en aduana, pero no podría ser excluido el flete internacional dado que la nueva norma, solamente dispone la exclusión para los derechos arancelarios. En el caso del Impuesto a Consumos Especiales (ICE), entre otras consideraciones, la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI) (2004) indica que: “El precio ex aduana es aquel que se obtiene de la suma de las tasas arancelarias, fondos y tasas extraordinarias recaudadas por la autoridad aduanera al momento de desaduanizar los productos importados, al valor en aduana de los bienes”. Es decir, se debe considerar el valor en aduana como parte de la base imponible. En los casos en que deba calcularse este tributo, no debería excluirse el flete internacional aplicando, *mutatis mutandi*, el análisis realizado para el IVA en el párrafo anterior. Respecto del Fondo de Desarrollo para la Infancia (FODINFA), al considerar la base imponible el ad-valorem CIF a las importaciones, evidentemente se debe mantener el flete internacional.

Por consiguiente, se ha llegado a una conclusión preliminar, donde el artículo 110 sobre la base imponible; debió indicar que: la base imponible de los derechos arancelarios es el valor en aduanas de las mercancías importadas. Y, el valor en aduana de las mercancías será el valor de transacción de las mismas, excluyendo el flete y el seguro internacional, determinados según lo establezcan las disposiciones que rijan la valoración aduanera.

### **1.3. Base imponible para el cálculo de impuestos anterior a la Decisión 894 de la CAN**

Para Nájera (2021) el valor en aduana, según el acuerdo de valor de la OMC será según la estimación de la siguiente fórmula:

$$V \text{ en A} = \text{PRPP} + / - \text{Ajustes del Artículo 8 del Acuerdo de Valor}$$

Donde:

- V en A = Valor en Aduanas
- PRPP = Precio Realmente Pagado o Por Pagar

A modo de nota, se debe considerar que el PRPP o Precio Realmente Pagado o Por Pagar, se suele asociar con los valores que se han establecido en la factura comercial y, para el presente estudio, no se va ahondar más allá de ese entendido válido.

Así, los ajustes del artículo 8 de Acuerdo de Valor de la OMC, son muchos, pero, ya enfocados en lo que se pretende mostrar, se puede citar puntualmente lo que indica el segundo numeral, el mismo que dispone:

En la elaboración de su legislación cada Miembro dispondrá que se incluya en el valor en aduana, o se excluya del mismo, la totalidad o una parte de los elementos siguientes: a) Gastos de transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación; b) los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación; y c) el costo del seguro.

Con lo expuesto, es evidente que Ecuador tiene la libertad de excluir el transporte internacional, el costo del seguro y, de querer, los otros elementos descritos en la norma transcrita y; para tal efecto, con la norma nacional y con la corrección sugerida, sería suficiente, sin necesitar de una norma comunitaria como la Decisión 894 de la CAN.

### **1.3.1. El Acuerdo de Valor en la Comunidad Andina (CAN)**

El Ecuador es parte de la CAN, de las diversas normas que se han emitido, y que son de obligatoria aplicación en los países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). Dentro de la misma se tiene que la Decisión 571 (Valor en Aduana de las Mercancías Importadas), señala:

Todos los elementos descritos en el numeral 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre valoración de la OMC, referidos a los gastos de transporte de las mercancías importadas y gastos conexos al transporte de dichas mercancías hasta el puerto o lugar de importación, los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación y el costo del seguro, formarán parte del valor en aduana.

No formarán parte del valor en aduana los gastos de descarga y manipulación en el lugar de importación de Territorio Aduanero de la Comunidad Andina, siempre que se distingan de los gastos totales de transporte.

Además, la Resolución 1684 (Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571), Valor en Aduana de las Mercancías Importadas, señala en el artículo 20, que trata sobre adiciones al precio realmente pagado o por pagar, lo siguiente:

1. Para determinar el valor en aduana por el Método del Valor de Transacción, se sumarán al precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías importadas, los elementos relacionados a continuación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Acuerdo sobre Valoración de la OMC:

e) Los gastos de transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación;

f) Los gastos de carga, estiba, desestiba, descarga, manipulación y demás gastos ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación, excepto los gastos de descarga y manipulación en el lugar de importación, siempre que se distingan de los gastos totales de transporte; y

g) El costo del seguro.

De cuestión facultativa que se desarrolló a nivel del Acuerdo de Valor de la OMC, en el descrito numeral 2 del artículo 8, la CAN dispone (y por tanto, obliga) a considerar que: “Todos los elementos descritos en el numeral 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre valoración de la OMC”; como una cuestión impositiva; en este momento se evidencia un conflicto de norma o antinomias, respecto de lo que desarrolla la CAN contra la nueva definición de base imponible de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 del Ecuador.

Sin pretender ahondar la cuestión jurídica, sería muy atrevido exponer en el presente apartado, recordar que es el momento de considerar el principio de Jerarquía Normativa (no caben los principios de cronología o temporalidad); dado que, no hay conflicto de normas iguales (ni de especialidad); debido a que, ambas son específicas y que establece que la norma superior prevalece sobre la inferior.

#### **1.4. Contradicción y riesgo de la Decisión 894 de la CAN**

Se ha evidenciado, ampliamente, el problema que implica modificar, con norma nacional, la base imponible de los derechos arancelarios (y más aún, los tributos al comercio exterior) y en el mismo contexto se expone las siguientes observaciones, según los elementos de criticidad del párrafo anterior citado en el punto 1.3.:

El artículo 110 del COPCI, señala a modo complementario que, “(...) para el cálculo de la base imponible, los valores expresados en moneda extranjera, serán convertidos a la moneda de uso legal, al tipo de cambio vigente a la fecha de la

presentación de la declaración aduanera” y la Decisión 571 de la CAN, en el artículo 21 dispone:

El valor en aduana de las mercancías importadas se determinará en la moneda que el País Miembro establezca. Cuando se requiera, las conversiones se harán tomando el tipo de cambio para la venta vigente a la fecha de la aceptación de la declaración en aduana de las mercancías importadas debidamente publicado por las autoridades competentes (...).”.

De lo cual se evidencia, nuevamente un conflicto de norma o antinomias. Sin embargo, esto es menos evidente en la práctica; dado que, gran cantidad de las transacciones que se declaran ante Aduana se hace con la moneda del dólar, por ello no aplica mayor fricción.

Para el análisis final, se retorna a la lectura del nuevo artículo 110 del COPCI que también señala: “El valor en aduana de las mercancías será el valor de transacción de las mismas, determinado según lo establezcan las disposiciones que rijan la valoración aduanera (...).”; es decir, esta disposición obliga a aplicar el Acuerdo de Valor de la OMC, la Decisión 571 y la Resolución 1684 de la CAN, con lo cual, se reitera que los gastos de transporte de las mercancías importadas (y seguro internacional) forman parte de la base imponible.

Como se ha referenciado, el mayor riesgo que estaba en la aplicación del nuevo artículo 110 del COPCI, radicaba en que la Aduana aplique la norma nacional, restando el flete internacional de la base imponible para los derechos arancelarios (o incluso para los otros tributos al comercio exterior) ignorando la norma comunitaria y que luego (hasta cinco años después), otro gobierno u otra administración proceda con una rectificación de tributos, técnicamente respaldados conforme se ha expuesto.

Sin embargo, una vez que la Decisión 894 de la CAN entró en vigencia, el riesgo indicado en el párrafo anterior desaparece, por lo menos desde su vigencia. Al final, se puede llegar a un acuerdo conceptual normativo; donde el flete no debería ser considerado parte de la base imponible de los Tributos al Comercio Exterior (y no sólo de los derechos arancelarios).

## **CAPÍTULO 2: CÁLCULO DE IMPUESTOS PARA EL COMERCIO EXTERIOR EN EL ECUADOR**

### **2.1. Antecedentes del SENA E**

El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), es una institución pública, autónoma y moderna, orientada al servicio del comercio exterior. Se definen a nivel institucional, como una parte activa del quehacer nacional e internacional, facilitado la dinámica exterior, con un alto nivel profesional, técnico y tecnológico. Dentro de la Resolución No. 2017 – 0693 - RE del SENA E, se establece que la Aduana tiene “la función institucional hacia la supervisión del ingreso y salida de mercancías, personas y medios de transporte desde y hacia el país; con un enfoque prioritario a la facilitación del comercio exterior”.

Para esto, el SENA E desde el criterio de Martino (2020), “está en constante innovación, y perfeccionamiento de los procesos, con el objetivo de brindar la mejor calidad en el servicio al usuario” (p. 83). Así, el talento humano es consciente que, en las instituciones, el principal recurso es el humano, por eso cree en la gente desde la labor del Estado para dinamizar las relaciones comerciales con otros países.

Desde un desarrollo histórico, una vez que se instituyera la Primera Asamblea Constituyente, el 14 de agosto de 1830 en Riobamba, nace la República del Ecuador y, también el nuevo quehacer aduanero hacia otros Estados. Para esto, es necesario analizar las acciones destacadas en las diversas normas; del cual, se tiene registro y que dan característica a la Aduana ecuatoriana en los albores de la nueva República hasta las interacciones modernas del SENA E.

Así, es necesario recordar que la primera Constitución del Ecuador (1830), consta según criterio de Zamora (2021), que “los departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos en un solo cuerpo independiente con el nombre de Ecuador” (p. 24). De tal modo, la administración de la Real Aduana y Alcabalas de Guayaquil, fueron creadas en 1778 por el visitador y presidente de la Audiencia de Quito, Sr. José García de León y Pizarro, generando la primeras instalaciones y aduanas, constituyéndose en un legado del período colonial. Para Valenzuela (2021), a “partir de este momento, se dan a conocer los acontecimientos desde un orden cronológico sobre las bases relevantes del sistema de aduanas del Ecuador como un todo funcional” (p. 76).

Dentro de sus inicios, al establecerse como Estado Ecuador, nace también el nuevo quehacer aduanero; además de los departamentos de Quito y Azuay; a cuyas entidades se faculta el cobro de los derechos de importación: a) vehículos de pasajeros (transporte local y taxis), b) vehículos de transporte turístico, c) transporte aduanero comunitario y d) vehículos privados o alquilados para fines turísticos.

En 1833, se precave el comercio fraudulento del contrabando, detallando las penas contra empleados al presentar omisiones hacia dichos casos. Para 1853, se establece la ley de Procedimiento en los Juicios de Contrabando; además, de los derechos de los alguaciles en los procesos de contrabando. En 1885, se establece el Reglamento de la Ley de Aduanas, promoviendo una mayor formalidad normativa a la institucionalidad pública del comercio exterior.

Para 1900, se publica la Ley Orgánica de Aduana y Arancelaria; posteriormente en 1906 se realiza la organización de la Aduana de Guayaquil. Así, en 1932, Ecuador adopta el Convenio sobre la Represión del Contrabando, firmado en Buenos Aires y que, a la fecha se encuentra vigente. En 1936, se autoriza a las Gerencias de Estancos la imposición de multas a los contrabandistas y fija un porcentaje para los denunciantes y aprehensiones.

En 1937, se forma la Policía de Frontera en Chacras; para 1964, se declara fuero especial de la Policía a los miembros de la Policía Aduanera. Quienes, en 1968, están sujetos al Seguro Social obligatorio y no a la Ley de pensiones de las Fuerzas Armadas. Para 1970, se reforma los artículos 74 a 77 hacia un mejoramiento del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas y Agentes Afianzados de Aduana. Por su parte, en 1972 se dispone que la Policía Aduanera sea subordinada al Ejército Nacional en caso de conflicto bélico y reprimirá el contrabando en tiempo de paz, desde la coordinación de la Policía Nacional para promover la seguridad nacional.

Así, 1985 se expide el Reglamento para el funcionamiento del comisariato de la Policía de Aduanas del Ecuador y en 1995, se crea la Subsecretaría de Aduanas. Para, 1998, se instaura la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

Por su parte, la SENAE fue creada el 29 de diciembre de 2010 dentro del mismo Registro Oficial Suplemento 351, que da origen al COPCI. Por su parte, el RCOPCI es emitido en el Registro Oficial Suplemento 452 de 19 de mayo de 2011; los mismos que son los cuerpos normativos más relevantes dentro del comercio exterior en Ecuador.

## **2.2. El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)**

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), se creó con la finalidad de permitir mejorar las actividades productivas de los sectores considerados estratégicos del país. Esta normativa se aprobó en el Ecuador el miércoles 29 de diciembre de 2010, publicada en el Registro Oficial No. 351.

Esta iniciativa, surge para Arellano (2020), como “consecuencia de la poca o escasa inversión a nivel nacional y extranjera que ha venido teniendo el Ecuador dado a la falta de incentivo de los gobiernos hacia el sector productivo desde una labor normativa” (p. 102). En función, de la evidencia generada por otros países, se vuelve indispensable producir más y para hacerlo se debe mejorar los procesos de producción que permitirán abastecer no solo el mercado interno de Ecuador; sino, también la demanda de otros países; de ahí la importancia del COPCI.

Dentro de su normativa más relevante, el artículo 103 señala que, la aplicación de las regulaciones del comercio exterior, se da por parte del Estado hacia las personas naturales o jurídicas para realizar actividades vinculadas con el tráfico internacional de mercancías. Así, el artículo 104 resalta que el COPCI, mantiene 6 principios fundamentales, que son: facilitación, control, cooperación, buena fe, publicidad y buenas prácticas internacionales. Para esto, el artículo 107, mantiene que la tributación aduanera es el vínculo jurídico entre la Administración Aduanera y la persona directa o indirectamente relacionada con la formalidad, destino u operación aduanera. Además, según el artículo 109, dicha obligación surge con el ingreso o salida de mercancías al territorio aduanero del Ecuador; y, según el artículo 111, ésta debe mantener una clara diferencia entre sujeto activo y pasivo.

A esto, el artículo 144, cita que el control aduanero se aplicará al ingreso, permanencia, traslado, circulación, almacenamiento y salida de mercancías, bajo acción motivada que irrumpa las bases normativas del COPCI. Para esto, el artículo 207, ratifica que la potestad aduanera es el conjunto de derechos y atribuciones normativas que otorgan de manera privativa al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador para el cumplimiento de sus fines. Dentro de lo cual, el artículo 211 menciona como atribuciones de la Aduana: a) Ejercer la vigilancia sobre los procesos con mercancías, b) Inspeccionar y aprehender

mercancías, bienes y medios de transporte, para efectos de control y cuando se presuma la comisión de una infracción según la ley, c) Inspeccionar y aprehender personas, y ponerlas a órdenes de la autoridad competente, en cualquier caso de delito flagrante, d) Realizar investigaciones, donde se presuma la comisión de los delitos aduaneros, e) Ejercer la acción coactiva de todo crédito a favor del SENA, f) Coordinar sus actividades con otras entidades u organismos del Estado o del exterior, g) Requerir el listado de las personas que ingresan y salen del país, dentro de las actividades de comercio exterior. h) Ser parte en los procesos penales vinculados a los delitos aduaneros, i) Regular y reglamentar las operaciones aduaneras, entre las más relevantes.

A modo complementario, el RCOPCI refiere en su normativa en el artículo 64 que la declaración aduanera puede ser presentada de manera electrónica y/o física. Para esto, el artículo 71 cita que, la declaración debe poseer documentos de acompañamiento y de soporte aduanero, según se establece el tipo de control (anterior, concurrente y posterior) en los artículos 102, 103 y 104. Su importancia se vincula con los perfiles de riesgo, normados en el artículo 105 del referido reglamento.

De ahí su relevancia como componente normativo para mejorar las condiciones productivas y comerciales del Ecuador, dentro del entorno de manejo aduanero y del comercio exterior.

### **2.3. Normativa para el cálculo de impuestos del comercio exterior en Ecuador**

El COPCI, derogó a la Ley Orgánica de Aduanas en 2010, hacia una nueva normativa aduanera que se adapte en mayor forma a los lineamientos internacionales del comercio exterior, ya que, antes de su publicación, era ambigua y no cumplía a cabalidad con su contexto regulatorio. Frente a lo cual, fue necesario adecuar el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para que se ajusten a los nuevos preceptos consagrados del comercio exterior; y por consiguiente aplicar la normativa aduanera vigente; que presenta una visión modernista sobre los lineamientos de la OMC.

Para esto, la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, promulgó en el Registro Oficial No. 587, Tercer Suplemento, de 29 de noviembre de

2021, varias reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) en relación a los artículos: 37 (control aduanero), 57 (sanciones) y 80 (tasas).

En materia aduanera dispuso la exclusión del flete para la determinación de la base imponible para el cálculo de los derechos arancelarios. Al respecto, mediante Boletín 96 emitido el 23 de diciembre de 2021, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) señaló lo siguiente:

- Para el cálculo de la base imponible de los derechos arancelarios (arancel *advalorem*), se debe excluir el flete para el cálculo del valor en aduana.
- Para el cálculo de la base imponible de los tributos restantes al comercio exterior (FODINFA, IVA e ICE) no se debe excluir el flete para el cálculo del valor en aduana.

El SENAE señaló que, respecto de aquellas declaraciones aduaneras de importación presentadas desde el 29 de noviembre hasta el 23 de diciembre de 2021, que se encuentren en proceso de nacionalización, se deberá corregir la declaración y verificar que la base imponible se calcule sobre los criterios indicados, lo cual es referido de la misma forma para el 2022 según el Boletín No. 96, del SENA del 23 de diciembre de 2021.

Respecto de aquellas importaciones realizadas desde el 29 de noviembre hasta el 23 de diciembre de 2021 y cuya mercancía ya se haya nacionalizado, el SENAE recomendó que, se verifique que la base imponible se haya calculado correctamente. Si el importador hubiese pagado menos de lo debido, debía presentar una declaración sustitutiva; y, si el importador hubiese pagado más, hubiese podido presentar un reclamo por pago en exceso; detallado en el mismo Boletín No. 96.

## **2.4. Sistema de control al calcular los impuestos en el Ecuador por parte del SENA**

### **2.4.1. Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)**

El ICE, acorde a la normativa referida en el COPCI (2010) y su apalancamiento de la Decisión 894 de la CAN y según el criterio de Zurita (2021), es “un tributo aplicado a los bienes y servicios dentro de su primera etapa de producción; sean estos importados o

de vinculación nacional” (p. 54). Su forma de imposición se cuantifica de tres maneras, según la clasificación de los impuestos al comercio exterior:

- **Específica:** Se grava con tarifa fija a cada unidad producida de vinculación nacional o importada.
- **Ad valorem:** Se grava con tarifa porcentual a cada unidad producida de vinculación nacional o importada en función de la LORTI (2004).
- **Mixta:** Poseen las dos formas de imposición citadas anteriormente.

**Tabla 1**

*Imposiciones del ICE*

ICE	Ejemplo
Específica	\$ 0,17 por unidad
Ad valorem	200%
Mixta	\$ 0,23 por unidad + 35%

Fuente: LORTI (2022)

Por su parte, el SRI el 27 de diciembre de 2022, acorde a la Resolución No. NAC-DGERCGC22-00000063; establece tarifas especiales del ICE para 6 productos, la cual entra en vigencia el 01 de enero de 2023.

**Tabla 2**

*Tarifas especiales del ICE*

Descripción	Tarifa específica
Cigarrillos	\$ 0,17 por unidad.
Alcohol (uso distinto a bebidas alcohólicas y farmacéuticos) y, bebidas alcohólicas.	\$ 10,36 por litro de alcohol puro.

Cerveza industrial	\$ 13,56 por litro de alcohol puro.
Cerveza artesanal	\$ 1,55 por litro de alcohol puro.
Bebidas no alcohólicas y gaseosas con contenido de azúcar mayor a 25 gramos por litro de bebida.	\$ 0,19 por 100 gramos de azúcar añadida.
Fundas plásticas.	\$ 0,10 por funda plástica.

Fuente: SRI (2022)

#### 2.4.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA, es según Moncayo (2021), “el valor total de transferencia sobre los bienes y servicios que se transfieren hacia su venta o consumo (12%)” (p. 22).

#### Tabla 3

##### *Tarifa del IVA*

IVA	Valor
General	12%
Importaciones	12%
Casos especiales	12%

Fuente: LORTI (2022)

#### 2.5. SENA E y su vinculación como órgano controlador del comercio exterior hacia la CAN

El SENA E, desde la autonomía técnica, financiera, administrativa y presupuestaria, se encarga del control bajo un sistema de competencias técnicas sobre la política aduanera del país; y se aplican disposiciones a tres elementos: frontera aduanera (coincide con la frontera nacional), zona primaria (puertos, aeropuertos, recintos y locales aduaneros bajo

la administración de la Aduana nacional) y zona secundaria (refiere a lo no considerado anteriormente y dentro de las aguas territoriales y espacio aéreo).

Así, la Autoridad Aduanera busca garantizar el cumplimiento normativo de los operadores, según lo cita el COPCI y su Reglamento en materia aduanera, por medio del control aduanero anterior (acciones de inspección o investigación directa de las mercancías), control aduanero posterior (acciones de inspección o investigación 5 años después) y, un control aduanero concurrente (revisión de los perfiles comerciales internacionales de riesgo).

Además, el Comité de Comercio Exterior (COMEX) un cuerpo colegiado, regulado y rector de las políticas públicas nacionales en materia comercial, conformado por los titulares o delegados de las siguientes instituciones:

- El Ministerio rector de la política de comercio exterior.
- El Ministerio rector de la política agrícola.
- El Ministerio rector de la política industrial.
- El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo.
- El Ministerio a cargo de coordinar la política económica.
- El Ministerio a cargo de las finanzas públicas.
- El Organismo Nacional de Planificación (Planifica Ecuador).
- El Ministerio a cargo de coordinar los sectores estratégicos.
- El Servicio de Rentas Internas.
- La autoridad aduanera nacional.

Encargándose de: a) Formular y aprobar las políticas y estrategias, generales y sectoriales, referente al comercio exterior; b) Emitir dictamen previo para el inicio de negociaciones de acuerdos y tratados internacionales en materia de comercio e integración económica; c) Crear, modificar o suprimir las tarifas arancelarias; d) Revisar las tasas no arancelarias; e) Regular, facilitar o restringir la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías no nacionales según los casos previstos; entre los elementos más relevantes. Así, el SENAE y el COMEX, se vinculan como órganos de apoyo del comercio exterior hacia la CAN.

## 2.6. Tratados internacionales de Ecuador en comercio exterior

A continuación, se detalla en forma sintetizada los tratados internacionales de índole comercial ratificados por Ecuador:

**Tabla 4**

*Tratados internacionales comerciales ratificados por Ecuador*

<b>Acuerdo comercial</b>	<b>Países</b>	<b>Normativa referida</b>
Acuerdo de Cartagena (Comunidad Andina).	Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador.	Decisión 416 y 417 de la CAN.
Convenio de complementación del sector automotor.	Colombia, Ecuador y Venezuela.	Convenio de complementación del sector automotor.
Acuerdo de complementación económica entre Ecuador y Guatemala.	Ecuador y Guatemala.	Anexo 3A Y 3B.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	Ecuador y Unión Europea.	Reglamento 2454.
Tratado arancelario de mercancías originarias.	Ecuador y Unión Europea.	Reglamento 2913.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Canadá.	Manual sobre el esquema de Canadá.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Japón.	Manual sobre el esquema de Japón.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Noruega.	Manual sobre el esquema de Noruega.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Suiza.	Manual sobre el esquema de Suiza.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Turquía.	Reglamento relativo al origen de Turquía.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Nueva Zelanda.	Reglamento relativo al origen de Nueva Zelanda.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Corea del Sur.	Reglamento relativo al origen de Corea del Sur.

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Rusia.	Reglamento relativo al origen de Rusia.
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).	Estados Unidos.	Manual sobre el esquema de Estados Unidos.
Sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo.	Países miembros del grupo de los 77.	Acuerdo sobre el sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo.
Acuerdo regional – Apertura de mercados (AR – AM No. 2).	Ecuador, Panamá y México.	Resolución 252 ALADI.
Acuerdo de alcance parcial No. 29.	Ecuador y México.	Resolución 252 ALADI.
Acuerdo de complementación económica No. 46.	Ecuador y Cuba.	Resolución 252 ALADI.
Acuerdo de complementación económica No. 65.	Ecuador y Chile.	Acuerdo de complementación.
Acuerdo de complementación económica No. 59.	MERCOSUR y CAN.	Acuerdo de complementación.
Acuerdo regional relativo a la preferencia arancelaria (AR No. 4).	Ecuador, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Cuba, Uruguay y Panamá.	Resolución 252 ALADI.
Acuerdo de alcance parcial entre Nicaragua y Ecuador.	Ecuador y Nicaragua.	Acuerdo de alcance parcial entre Nicaragua y Ecuador.

Fuente: SENAE (2022)

## 2.7. La Unión Europea y el libre comercio con Ecuador

Los Estados de la Unión Europea firmaron un Acuerdo de Asociación Económica Integral (CEPA) con Ecuador en Islandia, el 25 de junio de 2018. El CEPA AELC - Ecuador entró en vigor para todas las partes el 1 de noviembre de 2020, por medio de una ratificación general del Parlamento Europeo.

Así, según Loreksen (2020), el Tratado de Libre Comercio “se basa en una amplia acción mutua estatal o regional y cubre el comercio de bienes, servicios, establecimiento (inversión), derechos de propiedad intelectual, contratación pública, competencia de mercados, desarrollo sostenible y la cooperación internacional” (p. 104). En el ámbito del comercio de mercancías, los Estados de la Unión Europea suprimen todos los derechos

de aduana sobre las importaciones de productos industriales, incluido el pescado y otros productos marinos, originarios de Ecuador.

Por su parte, Ecuador eliminará o reducirá gradualmente los aranceles aduaneros sobre los productos industriales, incluido el pescado y otros productos marinos (relación de competencia parcial), originarios de un Estado de la Unión Europea. Además, el Acuerdo prevé concesiones arancelarias tanto para los productos agrícolas básicos como para los elaborados.

El Acuerdo consta de 12 capítulos, 18 anexos, 18 apéndices y un acta de entendimiento; dentro del cual, se refiere los siguientes temas principales:

- El comercio de bienes.
- Reglas de origen.
- Facilidades de mercadeo.
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).
- Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT).
- Remedios comerciales.
- Comercio de servicios.
- Inversión / establecimiento.
- Protección de la Propiedad Intelectual (DPI).
- Procuramiento del gobierno.
- Competencia.
- Comercio y desarrollo sostenible.
- Disposiciones institucionales.
- Solución de controversias.

Las reglas de origen y los métodos de cooperación administrativa entre las autoridades aduaneras se tratan en el Anexo I y los Apéndices 1-3. Así, el acuerdo establece reglas de origen liberales, basadas en el modelo europeo ratificado por la Unión Europea y Ecuador. Las reglas abren para la acumulación con todo tipo de productos (industriales y agrícolas) entre las partes; así como para la posibilidad de autodeclaración de origen. Lo cual, dentro de un contexto nacional ha sido beneficioso y ha permitido el ingreso de varios productos a menor precio y mejores condiciones para las empresas exportadoras de productos primarios de Ecuador.

## **CAPÍTULO 3: FLETE INTERNACIONAL EN LA NORMATIVA DE LA OMC, CAN Y ESTADO ECUATORIANO**

### **3.1. Importancia del contrato de transporte en la compraventa internacional de mercaderías**

El transporte según Morán (2022), se define como “la transferencia de mercancías o carga de un lugar a otro” (p. 70). Sin embargo, no es tan simple como parece, ya que incluye otros componentes como: carga, estiba, mercadería, descarga y entrega. Por lo tanto, un contrato de transporte de mercaderías es el documento legal celebrado entre un transportista y un remitente (o consignador); donde el transportista se compromete a trasladar las mercancías a cambio del pago a otra persona, normalmente el receptor (o consignatario).

Los contratos entre cargadores y transportistas se han vuelto más complejos en la actualidad, y los conocimientos de embarque ahora establecen los términos del contrato, convirtiéndose en un instrumento predominante en el comercio exterior. Así, el conocimiento de embarque permite desde el criterio de Vargas (2021), “al consignatario en el lugar de destino, probar sus derechos sobre las mercancías” (p. 103).

El conocimiento de embarque moderno se puede describir como un documento legal o recibo de envío por parte del transportista o en su nombre y emitido al remitente reconociendo que los bienes, como se describe en él, se enviaron en un transporte en particular a un destino específico o se recibieron, bajo la custodia del propietario del ente transportista para el envío. Para esto, es igualmente necesario saber sobre el documento de transporte, expuesto según Pulido (2020), como “el instrumento que acredita la propiedad de las mercancías ante la Aduana y es imprescindible en el proceso de desaduanamiento; además debe adjuntarse para la transmisión o presentación de la declaración aduanera conforme el tipo de transporte utilizado” (p. 304).

El conocimiento de embarque, por lo tanto, es un documento legalmente vinculante que proporciona al transportista y al remitente toda la información necesaria para el procesamiento preciso de las mercancías enviadas. Dentro de lo cual, se cumple tres funciones principales.

- Un documento de título de los bienes descritos en el conocimiento de embarque.
- Un recibo de los artículos que se entregan.
- Establece los términos y condiciones pactados para el transporte de mercancías.

Cuando se envían mercancías, la propiedad física de estas, pasa del exportador al transportista. En este punto, es posible que el exportador aún no haya recibido el pago, lo que hace que el conocimiento de embarque sea una parte fundamental de la transacción aplicada. Esto permite que el exportador transfiera la propiedad de las mercancías al transportista, dándole al exportador el control indirecto de las mismas durante el proceso de transporte ejercido. Todo lo anterior, debe constar en el manifiesto de carga, como el único documento físico o electrónico que recopila información característica de toda la carga y del medio de transporte requerido, a ser sujeto de revisión; tanto en la entrada o salida de territorio aduanero, presentada por el transportista.

En el derecho consuetudinario, el conocimiento de embarque, según Llerena (2020), “actúa como un instrumento seminegociable, sin embargo, según los estatutos y las convenciones internacionales, los conocimientos de embarque son instrumentos totalmente negociables en todos los sistemas legales, a menos que muestren en su composición legal que no lo son” (p. 34).

Existen dos tipos principales de conocimientos de embarque en comercio exterior que pueden servir como título de propiedad:

- Un conocimiento de embarque negociable (abierto)
- Un conocimiento de embarque no negociable (directo).

El conocimiento de embarque negociable para Toledo (2022), “instruye al transportista para que entregue los bienes a alguien en posesión del conocimiento de embarque negociable original; que, a su vez, refleja el título y el control de las mercancías” (p. 133). Por su parte, el conocimiento de embarque no negociable establece a criterio de Baquero (2021), “un consignatario en particular a quien se deben entregar las mercancías y no refleja en sí mismo la propiedad de estos” (p. 208). Para este propósito, se debe utilizar un conocimiento de embarque negociable, para la venta de mercancías, según las caracterizaciones del contrato entre las partes.

## **3.2. Alza del precio del flete con la pandemia de COVID-19**

A principios de 2020, la pandemia de COVID-19 interrumpió los servicios de transporte de mercaderías, lo que provocó la cancelación de viajes, demoras en los puertos y escasez de contenedores. Estas interrupciones fueron particularmente profundas para las importaciones regionales que se originaron en el noreste de Asia y se trasladaron con sus efectos a todo el mundo. En combinación con los cambios en la demanda relacionados con COVID-19, las interrupciones aumentaron la volatilidad en las tarifas de flete en Latinoamérica y causaron retrasos significativos en la entrega de las importaciones de mercancías.

Así, es necesario revisar tal efecto en dos partes: la primera parte analiza la naturaleza de las interrupciones de envío durante la pandemia, mientras que la segunda parte examina los efectos mencionados anteriormente en las tarifas de flete, los modos de envío y los tiempos de llegada de las importaciones de mercancías.

### **3.2.1. Envío marítimo**

Las interrupciones en el transporte marítimo relacionadas con la pandemia de COVID-19 y sus efectos en las importaciones de mercancías se pueden dividir en dos mitades. En la primera mitad de 2020, las importaciones de contenedores marítimos en Latinoamérica disminuyeron un 11%, por volumen, en comparación con el mismo período de 2019, mientras que en la segunda mitad de 2020 hubo un gran aumento en las importaciones de contenedores, pero de productos de primer orden frente a la necesidad generada por la pandemia. En comparación con el mismo período de 2019, las importaciones en contenedores aumentaron un 8 %, por volumen, en la segunda mitad de 2020, y años atrás crecieron un 19% en el último trimestre según datos directos de la OMC (2022).

El notable aumento en el volumen de las importaciones de mercancías en Latinoamérica, en la segunda mitad de 2020 estimuló un aumento en las importaciones de transporte marítimo y servicios portuarios asociados. Los datos sobre el comercio de mercancías de países integrantes de la CAN (2021), indican que el aumento de las importaciones de servicios de carga marítima en el tercer y cuarto trimestre de 2020 se debió en gran medida a un fuerte aumento del comercio con Asia, especialmente con China.

En la segunda mitad de 2020, el valor de las importaciones para los Estados miembros de la CAN frente a los servicios de transporte marítimo de carga (que se relacionan con el transporte de mercancías importadas por buques marítimos extranjeros) aumentó un 14% en comparación con el mismo período de 2019. De manera similar, las exportaciones de servicios portuarios de Colombia, Perú y Ecuador (que se relacionan con la compra de bienes y servicios, por parte de embarcaciones extranjeras, que llegan a puertos de los países miembros de la CAN) aumentaron un 3,5%; trimestre tras trimestre, en la segunda mitad de 2020.

### **3.2.2. Envío aéreo**

En 2020, el transporte aéreo experimentó dos impactos diferentes, pero relacionados, asociados con la pandemia de COVID-19. El primer impacto, y el más importante, fue una fuerte disminución de la capacidad de transporte de carga en las bodegas de carga de los aviones de pasajeros, debido a vuelos cancelados. El segundo impacto, fue un aumento relacionado con la pandemia en la demanda de carga aérea para ciertas importaciones de mercancías, principalmente para productos como equipo de protección personal. Esto dio como resultado un fuerte aumento en las tarifas de flete aéreo en comparación con 2019, así como una mayor volatilidad en estas tarifas en comparación con años anteriores. Sin embargo, estos impactos variaron según la región, siendo las rutas Asia - Latinoamérica las más afectadas.

Así, los volúmenes de carga aérea mundial experimentaron una disminución sustancial a partir de principios de 2020, medidos en toneladas - kilómetro de carga aérea (CTK por sus siglas en inglés). Para 2020 en su conjunto, los CTK mundiales cayeron un 11%, la mayor caída desde al menos 1990, en comparación con una disminución del 7% en el comercio mundial de mercancías en 2020. Los CTK totales alcanzaron su punto más bajo en abril de 2020, a principios de la pandemia, antes de volver a subir hasta diciembre de dicho año y recuperarse a sus niveles mensuales previos a la pandemia. Este patrón también varió según cada país integrante de la CAN. Si bien todas las rutas experimentaron una disminución en los CTK a partir de principios de 2020, los envíos de carga en rutas hacia Colombia y Perú, superaron los niveles mensuales de 2019, a partir de mayo de 2020, mientras que los envíos en rutas hacia y desde Ecuador permanecieron por debajo de los niveles de 2019 a fines de 2020. Al cierre de este año, los envíos en las principales rutas incluida América del Norte, Asia, Medio Oriente y Europa; aumentaron

por encima de los niveles de enero de 2020, mientras que las rutas más pequeñas a América Latina aún estaban por debajo de sus niveles anteriores.

### **3.3. Consecuencias del alza del costo de las mercancías en el comercio ecuatoriano**

La pandemia de COVID-19 resultó en un aumento significativo en los costos de flete de las mercancías de Ecuador. En la primera mitad de 2020, los precios de envío se mantuvieron relativamente sin cambios debido al COVID-19, porque las compañías navieras cancelaron los envíos planificados debido a la disminución de la demanda mundial. Sin embargo, en junio de 2020, los costos de envío comenzaron a aumentar debido a la recuperación de la demanda de bienes por parte de los consumidores, así como a la escasez de contenedores y otros factores descritos anteriormente.

Según Garrido (2021), el mercado de transporte de carga internacional, el índice de precios semanal para enviar un contenedor, aumentó un 122% de enero a diciembre de 2020. El aumento de los costos de transporte afectó a las empresas al obligar a algunas a salir del mercado y alterar las decisiones de gestión de inventario dentro de sus funciones dadas y de varios acuerdos preestablecidos con otras organizaciones.

Las tarifas de flete aéreo también aumentaron considerablemente debido a la contracción de su capacidad durante la pandemia. Según datos de la OMC (2022), el índice de precios del flete aéreo de entrada a Ecuador desde Asia aumentó un 21%, de marzo a abril de 2020 y otro 16% de abril a mayo de 2020. Aunque los precios en los meses siguientes disminuyeron un poco para el mes de septiembre, se produjo un segundo pico más adelante en el año. Así, los índices que miden los precios al contado (como el Baltic Air Freight Index) tienden a ser más volátiles que los precios de los contratos a largo plazo utilizados por empresas dedicadas al transporte aéreo en Ecuador, al cierre del 2022. Los precios de los vuelos chárter de carga también aumentaron en 2020, en comparación con 2019, pero no tanto como los precios al contado del transporte aéreo.

Los costos de seguro y flete por kg en diciembre de 2020, fueron un 21% superiores a los costos de diciembre de 2019. Los aumentos en los costos de transporte medidos por kilogramo de seguros internacionales y costos de flete, fueron más modestos que los aumentos de precios de flete marítimo y aéreo, según lo informado por la OMC (2022). Por ende, muchos bienes se envían a precios de contrato previamente acordados y una

parte significativa de las importaciones marítimas utilizan el envío a granel (los precios de contrato).

Las mercancías vendidas de conformidad con contratos concertados previamente pueden verse menos afectadas por los cambios en los costos de transporte, y los costos para envíos a granel, no parecen haber aumentado significativamente hasta 2021 en Ecuador. Esto probablemente explica el aumento más modesto en los costos de transporte referenciado en los datos de seguros y fletes que el expuesto en los datos informados por la OMC, al contrastarse con los datos institucionales del SENAIE. Sin embargo, algunas empresas que necesitaban pagar los precios al contado, pueden haber incurrido en aumentos de costos mucho mayores que los citados según cifras de la OMC (2022).

### **3.4. Eliminación del flete internacional de la base imponible en el Estado ecuatoriano**

El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAIE), el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP), comunicaron a los operadores de comercio exterior que, a partir del 29 de noviembre del 2021, entró en vigencia la eliminación total del costo del flete en la base imponible para el cálculo de los derechos arancelarios. Es decir, las importaciones pagarán menos aranceles e impuestos al ingresar al país.

A través de esta medida, el gobierno nacional implementó acciones concretas que reducirían significativamente el impacto que ha generado el constante incremento del costo de fletes marítimos internacionales a exportadores, importadores y consumidores en todo el país, lo que reflejó una reducción de costos para el sector productivo y las familias ecuatorianas según las bases de las políticas nacionales de comercio exterior.

Según el resumen el Boletín No. 96, emitido el 23 de diciembre de 2021, el SENAIE expuso lo siguiente:

- Para el cálculo de la base imponible de los derechos arancelarios (arancel advalorem), se debe excluir el flete para el cálculo del valor en aduana.
- Para el cálculo de la base imponible de los tributos restantes al comercio exterior (FODINFA, IVA e ICE) no se debe excluir el flete para el cálculo del valor en aduana.

- Aquellas declaraciones aduaneras de importación, presentadas desde el 29 de noviembre hasta el 23 de diciembre de 2021 que se encontraban en proceso de nacionalización, se debían corregir hacia su declaración y verificar que la base imponible fuera calculada acorde a los nuevos criterios establecidos.

Si bien, los derechos arancelarios toman como base imponible el valor de la mercancía sumado el seguro y el flete, este último ha tenido un incremento de más del 200% según la OMC (2021), lo cual se tradujo en un mayor pago de impuestos. Por ejemplo, desde el criterio de Albuja (2021), “movilizar un contenedor de 40 pies costaba al cierre del 2019 \$2.500, actualmente se cotiza hasta en \$10.000” (p. 102).

El encarecimiento de las tarifas se debió a alta escasez de contenedores a través de los cuales se moviliza el 80% del comercio mundial. Así, las empresas ecuatorianas han enfrentado este problema durante todo el 2021 y los análisis apuntan a que esta situación se mantendrá hasta el cierre del 2022.

Por lo tanto, se considera que la eliminación total del costo del flete en la base imponible permite al empresario conservar parte de sus recursos en lugar de pagar más impuestos. A través de esta medida, se redujo significativamente el impacto que ha generado el constante incremento del costo de fletes de mercancías internacionales a exportadores, importadores y consumidores en todo el territorio nacional; como parte de una nueva política nacional hacia el comercio exterior, respaldada en los ajustes normativos de la CAN.

### **3.5. Reducción del flete internacional de la base imponible en la CAN**

Frente al incremento de las tarifas de los fletes internacionales, la Comunidad Andina aprobó la norma que faculta a los países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; a reducir temporalmente un porcentaje de los gastos de transporte para la determinación del valor en aduana hasta el 2023.

La Decisión 894 de 16 de marzo de 2022, fue adoptada en el marco del periodo 126 de sesiones ordinarias de la Comisión de la CAN, presidida por el viceministro de Comercio Exterior de Ecuador como Presidencia Pro Tempore de la CAN, Daniel Legarda. Además, participaron los viceministros de Comercio de Bolivia, Benjamín

Blanco, de Colombia, Andrés Cárdenas, de Perú, Ana Cecilia Gervasi y el Secretario General de la Comunidad Andina, Jorge Hernando Pedraza.

Con esta Decisión, se busca evitar que se generen sobrecostos a los productores y a su vez no se incremente el precio de los bienes finales al consumidor final; con lo cual, se hace frente a la crisis actual que vive el sector de transporte internacional marítimo de mercancías y la disrupción de la cadena de suministro motivada entre otros, por la falta de buques en operación, el cierre intermitente en puertos por el COVID-19, el congestionamiento de puertos y la escasez de contenedores.

De acuerdo a la Decisión, cada país podrá aplicar temporalmente, para las subpartidas arancelarias que determine, la reducción de un porcentaje de los gastos de transporte y/o gastos conexos, conforme lo establece la Decisión 571 sobre Valor en aduana de las mercancías importadas; asimismo, el país que adopte este mecanismo, debía comunicarlo a la Secretaría General de la CAN dentro de los 90 días hábiles a partir de su entrada en vigencia, a fin de que sea puesta en conocimiento de los demás Estados.

Asimismo, en la misma sesión de la Decisión 894 se aprobó el desarrollo de dos proyectos en el marco del Fondo de Iniciativas Comunitarias (FIC), impulsado por la Secretaría General de la CAN: 1) la formación de auditores en buenas prácticas de manufactura y, 2) implementar un Centro Regional de Inteligencia Fitosanitaria Andina.

### **3.6. Decisión 894 de la Comunidad Andina de Naciones**

#### **3.6.1. Antinomia entre la normativa ecuatoriana y de la CAN, frente al flete en la base imponible según la OMC**

La fijación de precios del transporte o la limitación del flete en la base imponible con múltiples gobiernos, es una externalidad complicada en su concepto, porque muchas de las acciones fiscales verticales y horizontales presentan efectos indirectos hacia los ingresos públicos y las empresas que prestan los servicios de transporte. Pero, según la OMC (2020), lo que es menos conocido es cómo los instrumentos de impuestos y gastos que utilizan los países para corregir estas externalidades crean por sí mismos una serie de problemas al limitar con tarifas cero o sin costo; perjuicios a sectores secundarios productivos. De hecho, conducen a externalidades fiscales siempre que la política de fijación de precios o gasto en comercio exterior afecte la función objetiva de otros

gobiernos sin una compensación adecuada; es decir no existe una planificación de largo plazo, cuando se limita elementos fiscales y de gastos en el transporte internacional.

Así, existe una importancia relativa de la competencia fiscal y la exportación de impuestos en sí misma, que dependerá en gran medida de la movilidad de la base imponible y, por lo tanto, de los instrumentos fiscales específicos utilizados. Por ejemplo, si los impuestos a los combustibles se utilizan como uno de los principales instrumentos, la competencia fiscal puede dominar en gran medida la exportación de impuestos (especialmente en economías pequeñas y abiertas), mientras que esta última puede volverse mucho más relevante si se utilizan peajes en las carreteras en países grandes.

Por su parte, la eliminación del flete en la base imponible según la CAN, es una manera de antinomia a los principios comerciales internacionales de la OMC; la misma, que siempre debe garantizar las buenas prácticas de oferta y demanda; y desde su criterio global, limitar el costo del flete es una decisión interna que puede ayudar a un Estado y sus empresas locales, pero perjudica enormemente a las organizaciones y compañías mundiales al no valorar en términos técnicos sus montos dentro de las mercancías, limitando su retorno financiero.

### **3.7. Impacto y perspectivas finales entre el Ecuador, la CAN y la OMC**

La exclusión del flete de la base imponible, se centra como un contexto de armonía entre la normativa ecuatoriana y la emitida por la Comunidad Andina en la Decisión 894; debido a que buscan un bienestar para las empresas nacionales, reduciendo el costo final de las mercancías, acrecentando la producción y competitividad; dando, desde términos técnicos – financieros, una mayor capacidad de compra a los ecuatorianos al presentar precios más bajos. Pero, frente a los lineamientos expuestos por la Organización Mundial de Comercio, las acciones de exclusión del flete de la base imponible; no son desleales, pero van en contra de los principios básicos del comercio exterior, que dentro de su gestión organizacional respalda a las empresas internacionales de transporte de mercancías y ve, dentro de tal acción jurídica una manera de perjuicio indirecto a dichas compañías, lo cual sesga el desarrollo comercial y la vinculación entre el transporte de mercancías y las empresas productivas; acción que al contrario, debería fortalecer los graves efectos económicos generados por la pandemia de COVID-19.

## **CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES**

### **4.1. Conclusiones**

El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, referente a los elementos normativos citados en el COPCI y RCOPCI, valida dentro de las acciones de manejo y control del comercio exterior, la exclusión del flete de la base imponible; esto a su vez, genera un impacto en la OMC con el manejo de los medios de transporte de mercancías internacionales, pero, los beneficios regionales y en modo puntual, para los países integrantes de la CAN son altamente beneficiosos.

El Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC señala que depende de cada legislación interna determinar si se incluyen valores de flete dentro de la base imponible, esto para el cálculo individualizado de los tributos al comercio exterior. Así, la Comunidad Andina en su Decisión 894, que se basa en el mismo Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, señala que el costo del flete debe ser excluido; de esta manera, se puede referenciar desde un sentido de la normativa ecuatoriana que aceptar la misma y aplicarla, no es una acción ilegítima y en un accionar máximo se lo podrá definir como antinomia a los principios de buenas prácticas de la OMC que mantiene hacia los medios de transporte internacionales de mercancías.

### **4.2. Reflexiones**

En la actualidad, es primordial realizar un análisis de si la norma interna ecuatoriana está en concordancia con la normativa de la Comunidad Andina expuesta en la Decisión 894, y frente a este caso, ver como la resolución tomada por el gobierno ecuatoriano de reformar su ley no es una acción ilegítima a los principios de la OMC, pero genera una antinomia del enfoque internacional que se tiene al resguardo del transporte marítimo y aéreo de mercancías por encima de la protección al comercio internacional de los diferentes países de Latinoamérica.

La reforma realizada ha favorecido al sector comercial de Ecuador, lo cual justifica esa mal definida ilegitimidad citada por la OMC; donde los comerciantes del país se han visto beneficiados con la exclusión del flete de la base imponible; promoviendo un mejor marco comercial interno de los efectos del comercio exterior; mejorando la economía,

dando mayores oportunidades; para que así, los operadores de transporte de mercancías abaraten sus costos y así poder dinamizar el proceso de importación - exportación.

## REFERENCIAS

- Albuja, H. (2021). *Sistemas de carga y contrato dentro del comercio exterior durante el COVID-19*. Quito - Ecuador: USFQ publicaciones.
- Arellano, A. (2020). *Revisión del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su impacto en Ecuador*. Quito - Ecuador: Aristóteles ediciones.
- Arregui, X. (2022). *El manejo de la OMC frente a los cambios arancelarios*. Puebla - México: Atlas ediciones.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2004). *Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*. Quito - Ecuador: Registro Oficial Suplemento 463.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Quito - Ecuador: Registro Oficial Suplemento 351.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). *Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal*. Quito - Ecuador: Registro Oficial Suplemento 587.
- Baquero, F. (2021). *Comercialización y procesos internacionales de resguardo de los contratos*. Madrid - España: Orión ediciones científicas.
- Barbosa, A. (2022). *Los acuerdos comerciales internacionales en Latinoamérica*. Lima - Perú: Prometeo ediciones.
- Brito, L. (2022). *El cambio de la matriz productiva en Ecuador*. Quito - Ecuador: UCE publicaciones.
- Castro, F. (2022). *Las deficiencias comerciales del Ecuador*. Quito - Ecuador: Prometeo publicaciones.
- Escobar, M. (2020). *Revisión legal del COPCI dentro del contexto productivo del Ecuador*. Quito - Ecuador: USFQ publicaciones.
- Garrido, P. (2021). *Impacto de la pandemia de COVID-19 en Ecuador*. Quito - Ecuador: PUCE publicaciones.

- Jácome, M. (2021). *Reformas económicas dentro de la CAN*. Lima - Perú: Cosmos ediciones.
- Llerena, I. (2020). *Manejo legal del transporte de mercancías*. Bogotá - Colombia: Imperio ediciones.
- Loreksen, A. (2020). *Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones mundiales*. Madrid - España: OCDE publicaciones.
- Martino, P. (2020). *El SENA E dentro de la conformación institucional del Ecuador*. Quito - Ecuador: Prometeo ediciones.
- Mendoza, R. (2022). *Sistema de acción comercial para Latinoamérica*. Bogotá - Colombia: Nitro ediciones.
- Moncayo, L. (2021). *Manejo de tributación según la normativa ecuatoriana*. Guayaquil - Ecuador: Montaner ediciones.
- Montoya, E. (2022). *La mejora de las relaciones comerciales en Latinoamérica*. Quito - Ecuador: PUCE publicaciones.
- Morán, L. (2022). *El manejo y los contratos de transporte de mercaderías*. Lima - Perú: Éxodo ediciones.
- Moreno, E. (2020). *Conformación institucional de la CAN*. Lima - Perú: Montreal ediciones.
- Nájera, A. (2021). *El valor en aduana de los bienes a importar*. Bogotá - Colombia: Ajax ediciones.
- Narváez, C. (2022). *Integración y el libre mercado en la región latinoamericana*. Lima - Perú: Parlamento ediciones.
- Proaño, M. (2020). *La estructuras comerciales de Ecuador dentro de su desarrollo histórico*. Quito - Ecuador: USFQ publicaciones.
- Pulido, M. (2020). *El manejo formal del transporte de mercancías*. Puebla - México: Keplers ediciones.

- Quezada, F. (2021). *Sistemas de aranceles en Latinoamérica*. Bogotá - Colombia: Atlas ediciones comerciales & financieras.
- Riera, S. (2021). *La evolución del comercio en Latinoamérica*. Quito - Ecuador: USFQ publicaciones.
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2022). *Información histórica del SENA*. Quito - Ecuador: SENA publicaciones.
- Toledo, A. (2022). *La negociación de contrato dentro del comercio exterior*. Salamanca - España: Júpiter ediciones académicas.
- Trujillo, E. (2021). *La estructura histórica del comercio exterior en Latinoamérica*. Bogotá - Colombia: Pirámide ediciones.
- Valenzuela, S. (2021). *Manejo histórico del comercio exterior dentro de la institucionalidad del Ecuador*. Quito - Ecuador: USFQ publicaciones.
- Vargas, F. (2021). *Traslado de mercancías dentro del comercio exterior*. Lima - Perú: Montero ediciones.
- Zamora, P. (2021). *La historia aduanera de Ecuador*. Quito - Ecuador: Armendariz ediciones.
- Zurita, A. (2021). *Determinación de impuestos dentro del entorno ecuatoriano*. Quito - Ecuador: PUCE publicaciones.

# ANEXOS

## Anexo 1

*Recaudación por tipo de tributo por el SENAE (2013 - 2020)*

Indicador	AD.VALOREM	IVA	ICE	FODINFA	OTROS*	TOTAL	Variación
2013	\$1 226	\$2 093	\$173	\$97	\$19	\$3 609	4,7%
2014	\$1 278	\$2 075	\$190	\$98	\$20	\$3 661	1,5%
2015	\$1 131	\$1 722	\$123	\$79	\$841	\$3 895	6,4%
2016	\$863	\$1 443	\$116	\$62	\$737	\$3 221	-17,3%
2017	\$1 196	\$1 779	\$205	\$80	\$215	\$3 475	7,9%
2018	\$1 463	\$1 960	\$263	\$93	\$19	\$3 798	9,3%
2019	\$1 325	\$1 808	\$254	\$88	\$10	\$3 484	-8,3%
ene-abr 2019	\$438	\$602	\$79	\$29	\$4	\$1 153	
ene-abr 2020	\$291	\$473	\$55	\$24	\$1	\$844	-26,8%

Fuente: SENAE (2022)