

**COMISION ESPECIALIZADA PERMANENTE DE DESARROLLO
ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y DE LA MICROEMPRESA**

TEXTO FINAL DE VOTACIÓN SUGERIDO DEL

*“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO
INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS
SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”* calificado como urgente en
materia económica

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

As. Valentina Centeno Arteaga – Presidenta

As. Diego Franco Hanze - Vicepresidente

Alejandro Lara Pérez

Álex Morán Galarza

Mishel Mancheno Dávila

Selena Cartagena Tupiza

Diego Salas Barriga

Sergio Peña Veloz

Mabel Méndez Rojas

Steven Ordóñez Bravo

Quito, D.M, 27 de marzo de 2026



**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN
TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE
VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DÉFICIT HABITACIONAL**

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Antecedentes del problema y necesidad social¹

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, y entre sus deberes primordiales se encuentra garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución. Entre otros, reconoce que las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada.² Sin embargo, existe una brecha relevante entre el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y las condiciones reales de acceso para una parte importante de la población.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el déficit habitacional nacional supera las setecientos mil viviendas (700.000). Ello evidencia una brecha significativa entre la oferta formal de vivienda y la demanda real de la población³. Este indicador revela (i) la falta de viviendas nuevas para cubrir la demanda y (ii) las malas condiciones de habitabilidad de muchas viviendas existentes.

El déficit persiste por factores estructurales que han impedido brindar una respuesta estatal. Entre ellos destacan: 1) el bajo presupuesto público para financiar programas de vivienda; 2) las pocas opciones de financiamiento para hogares de bajos ingresos; y 3) la falta de inversión privada para la construcción de viviendas de interés social. Esta situación se agrava por eventos climáticos adversos y desastres naturales que afectan directamente a los asentamientos humanos.

Por ejemplo, durante el último trimestre de 2025 y en lo que va de 2026, las lluvias han ocasionado daños en viviendas de diversas zonas del país, situación

¹ El presente proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como en la Resolución CAL-2019-2021-419.

² Constitución de la República, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 30.

³ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). Propuesta metodológica para la medición del déficit habitacional en el Ecuador.

que motivó la declaratoria de emergencia en varias provincias por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.⁴ Estos eventos deterioran o destruyen las viviendas existentes, lo que incrementa la demanda de soluciones habitacionales.

El impacto de estos fenómenos es mayor en asentamientos humanos con alta vulnerabilidad social y territorial, donde la falta de acceso formal a vivienda ha propiciado edificaciones en zonas expuestas a riesgos geográficos o ambientales. En estos contextos, los eventos climáticos adversos provocan daños estructurales y pérdidas patrimoniales para los hogares afectados.

Frente a esta realidad, la capacidad del Estado para atender esta demanda se ve limitada por restricciones fiscales que reducen el margen del gasto público. Para el efecto se requiere optimizar el uso de los recursos públicos y promover la inversión privada en la construcción de vivienda de interés social.

Sin embargo, el marco normativo para la construcción de vivienda de interés social no permite generar inversión suficiente para atender el déficit habitacional, por lo que resulta necesario plantear una reforma.

En este escenario, el presente proyecto de ley se presenta como un mecanismo para enfrentar las limitaciones estructurales en la provisión de vivienda de interés social y, al mismo tiempo, como un instrumento de política económica.

La reforma propuesta incentiva la inversión privada en la producción de vivienda de interés social, con el objetivo de ampliar la oferta de soluciones habitacionales y atender de manera eficiente la demanda existente. Además, es evidente que el sector de la construcción tiene efecto multiplicador que genera otras actividades productivas incrementando la producción de materiales para el área, su transporte, los servicios profesionales, el comercio y las actividades inmobiliarias.

⁴ El Comercio. (2026, febrero 27). Declaran emergencia regional en ocho provincias de Ecuador por efectos de las lluvias. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/declaranemergencia-regional-ocho-provincias-ecuador-efectos-lluvias/>

Bajo estas consideraciones, la aprobación del presente proyecto de ley, calificado como urgente en materia económica, permitirá fortalecer los mecanismos para la construcción de vivienda de interés social mediante incentivos tributarios que promuevan la participación del sector privado. Esta medida contribuirá a dinamizar el sector de la construcción y las actividades económicas relacionadas, generando efectos positivos en la producción y el empleo. Por otra parte, el incentivo propuesto establece límites al gasto tributario, tiene carácter temporal y será evaluado periódicamente, garantizando su aplicación en concordancia con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. JUSTIFICACIÓN SOBRE LA UNIDAD DE MATERIA

El artículo 136 de la Constitución establece que todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia.⁵ En este orden de pensamiento, la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que la unidad de materia se verifica a partir de la coherencia material del contenido normativo y no por el número de cuerpos legales reformados.⁶

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que la unidad de materia guarda relación directa con la democracia deliberativa; pues busca:

[...] racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante.⁷

⁵ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”

⁶ Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 56.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 29; y, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 71.

Este principio no implica que las disposiciones se encuentren aisladas entre sí, sino que exige la presencia de un hilo conductor claramente identificable que ordene y estructure el debate legislativo, permitiendo de esta forma, apreciar la razonabilidad del conjunto normativo. En este orden de ideas, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que:

Art. 116.- Unidad de materia. - El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;

1. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;
2. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

De esta disposición se desprende que la unidad de materia se satisface cuando existe conexidad, para lo cual basta con que esta sea temática, teleológica o sistemática. Esta disyunción implica que no es jurídicamente exigible la concurrencia simultánea de las tres. Sin perjuicio de lo anterior, en el presente proyecto de ley, las tres formas de conexidad se encuentran debidamente acreditadas.

a) Sobre la conexidad temática

En términos de la Corte Constitucional, se refiere a la identificación de un tema dominante o eje estructural de la ley, que permita analizar sus disposiciones y verificar que todas ellas se encuentren funcionalmente vinculadas a dicho eje.⁸

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 145.

A fin de garantizar la coherencia normativa y evitar la dispersión temática, el proyecto de ley establece como eje central la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno para incorporar una rebaja al Impuesto a la Renta para los contribuyentes del sector privado que donen viviendas de interés social, como incentivo para promover su participación en la construcción de estas.

El articulado se circunscribe exclusivamente al régimen del impuesto a la renta y regula de forma integral, entre otras, las condiciones para la aplicación de dicha rebaja. En ese sentido, las disposiciones previstas determinan los sujetos que pueden acogerse a este beneficio, el objeto específico de la donación, los parámetros técnicos que delimitan su alcance, la transferencia de las viviendas a beneficiarios que cumplan con criterios establecidos, la exclusión del valor del terreno en ciertos casos, los límites porcentuales de la rebaja, el catálogo de necesidades habitacionales, el mecanismo de control del gasto tributario y su vigencia temporal. Todas estas reglas se encuentran funcionalmente vinculadas entre sí y responden al mismo diseño normativo.

La referencia a los parámetros técnicos previstos en la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y en la demás normativa sectorial tiene un carácter estrictamente conceptual y se limita a establecer los requisitos que debe cumplir la vivienda objeto de donación para la aplicación del beneficio fiscal. En esta línea, el proyecto de ley no introduce reformas a la normativa en materia de hábitat o vivienda ni regula la política pública en este ámbito; por lo contrario, utiliza dicha normativa como criterio técnico.

Por tanto, todas las disposiciones del proyecto se encuentran vinculadas a una misma materia claramente identificable: la incorporación de una rebaja al impuesto a la renta causado para el contribuyente que done viviendas de interés social. Ninguna de sus normas introduce contenidos ajenos a este eje, ni regula materias independientes. Por lo que se verifica la existencia de conexidad temática en los términos exigidos por la Constitución de la República y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

b) Sobre la conexidad teleológica



La Corte Constitucional ha señalado que: "Según la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos."⁹

Existe conexidad teleológica cuando las normas que integran una ley se encuentran dirigidas a alcanzar el propósito que justifica su adopción. El presente proyecto incorpora un incentivo tributario orientado a promover la participación del sector privado en la construcción de vivienda de interés social, con el fin de contribuir a la reducción del déficit habitacional. Para ello, se propone incorporar en la Ley de Régimen Tributario Interno una rebaja del impuesto a la renta aplicable a personas naturales o jurídicas que donen viviendas de interés social al ente rector de hábitat y vivienda.

Desde esta perspectiva, las disposiciones del articulado se orientan a hacer posible la consecución de este objetivo. La incorporación del beneficio tributario constituye el mecanismo para incentivar la participación del sector privado en la construcción de viviendas de interés social; mientras que las reglas relativas a los parámetros técnicos buscan asegurar que este incentivo se aplique de manera focalizada. Por consiguiente, todas las disposiciones del proyecto se encuentran orientadas a la consecución del mismo fin. Por lo mismo, se verifica la conexidad teleológica en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

c) Sobre la conexidad sistemática

Respecto de la **conexidad sistemática**, las normas propuestas se integran de manera ordenada en el régimen del Impuesto a la Renta, configurando un conjunto coherente de disposiciones destinadas a regular una rebaja del impuesto causado por la donación de viviendas de interés social. En este sentido, el proyecto no introduce materias ajenas ni modifica los elementos

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 74; y, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 38.

esenciales del tributo, sino que incorpora un beneficio específico, claramente delimitado y sujeto a condiciones expresamente previstas en la ley.

Desde esta perspectiva, el proyecto no configura un régimen autónomo ni paralelo, sino que se integra de forma coherente en el marco tributario existente, manteniendo armonía con las reglas que determinan la base imponible, liquidación y pago del impuesto. En esa medida, el proyecto se incorpora al ordenamiento jurídico tributario de forma coherente, sin generar contradicciones ni desajustes normativos.

En consecuencia, se configura la conexidad sistemática, en tanto el contenido de la reforma presenta coherencia interna y adecuada articulación con el sistema jurídico.

3. CUMPLIMIENTO DE LA CALIFICACIÓN DE URGENCIA ECONÓMICA

El artículo 140 de la Constitución de la República establece que "[...] *el Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgente en materia económica.*" Y que, para el efecto, la Asamblea Nacional deberá aprobarlos o negarlos en el plazo de 30 días desde su presentación.

El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa exige que los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica se refieran a aspectos sustantivos de la política económica para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa. Por ello, su trámite debe ser expedito.

La Corte Constitucional en la sentencia 51-25-IN/25 señaló que:

"121 [...] Para que la materia sea económica, **es indispensable la concurrencia de ambos requisitos:**

121.1 En primer lugar, el proyecto debe versar sobre aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284 y 285



de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal y el segundo fija los específicos de la política fiscal, entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas.

121.2 En segundo lugar, el trámite excepcional debe responder a la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario."

Las reformas se ajustan a los criterios de la Corte Constitucional y justifica su trámite urgente a partir de las siguientes consideraciones:

3.1. Déficit habitacional agravado por eventos climáticos adversos: impacto económico inmediato

Ecuador enfrenta una brecha estructural entre la oferta de vivienda adecuada y la demanda efectiva de los hogares. Este fenómeno muestra un déficit habitacional que afecta la calidad del parque de vivienda, limita la estabilidad material de los hogares y genera presiones crecientes sobre el desarrollo territorial. En términos económicos, este déficit refleja una insuficiencia de infraestructura habitacional y un factor que incide directamente en la capacidad de los hogares para acumular patrimonio, en la estabilidad del consumo y en la capacidad de las familias para afrontar eventos adversos.

Los datos oficiales confirman la naturaleza estructural y persistente de esta brecha. De acuerdo con la información proveniente del Censo de Población y Vivienda 2022 del INEC, el déficit habitacional cuantitativo (esto es, la necesidad de construir nuevas viviendas para cubrir la demanda efectiva de los hogares), alcanzó 727.689 viviendas a nivel nacional.¹⁰ En el censo de 2010 el déficit cuantitativo se estimó en 707.801 viviendas; mientras que en el censo de 2001 alcanzó 677.808 viviendas. Esto evidencia que, a lo largo de más de dos décadas, la diferencia entre oferta y demanda de vivienda adecuada no solo ha persistido, sino que ha mostrado una trayectoria creciente.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). *Propuesta metodológica para la medición del déficit habitacional en el Ecuador*

En términos de política pública, esta situación confirma que el déficit habitacional es un problema estructural que se incrementa cuando no existen mecanismos suficientes para ampliar la producción de soluciones habitacionales. Diversos estudios muestran que la vivienda cumple una triple función económica dentro de los hogares: constituye el principal activo patrimonial de las familias, opera como un mecanismo de protección frente a variaciones del ingreso familiar y contribuye a estabilizar el consumo en el tiempo.

En el primer caso, la evidencia muestra que cuando aumenta el valor de las viviendas, también tiende a aumentar el consumo de los hogares, lo que refleja un efecto de riqueza asociado a los activos residenciales.¹¹ Asimismo, investigaciones sobre el comportamiento económico de los hogares muestran que la vivienda puede operar como un mecanismo de protección frente al riesgo asociado a las variaciones en los costos habitacionales y a las condiciones del mercado, contribuyendo a estabilizar las decisiones económicas de las familias a lo largo del tiempo.¹²

De forma complementaria, los análisis sobre los impactos económicos de los desastres naturales muestran que la pérdida o el deterioro de viviendas constituyen uno de los principales factores que afectan el bienestar económico de los hogares. La destrucción o afectación de viviendas provoca pérdidas patrimoniales directas y disminuye la capacidad de las familias para mantener su consumo, lo que agrava los efectos económicos de los desastres en los territorios afectados.¹³

En conjunto, esta evidencia confirma que la vivienda cumple una función social básica y constituye un activo económico central en el patrimonio de los hogares, cuya pérdida o deterioro genera efectos inmediatos en su estabilidad económica. En este contexto, la vivienda no debe entenderse únicamente como una necesidad básica, sino también como un activo económico importante para los

¹¹ Case, K. E., Quigley, J. M., & Shiller, R. J. (2005). Comparing wealth effects: The stock market versus the housing market. *Advances in Macroeconomics*, 5(1), Article 1.

¹² Sinai, T., & Souleles, N. S. (2005). Owner-occupied housing as a hedge against rent risk. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 763–789.

¹³ Hallegatte, S., Rentschler, J., & Walsh, B. (2017). Building back better: Achieving resilience through stronger, faster, and more inclusive post-disaster reconstruction. World Bank.

hogares. En términos económicos, su ausencia reduce el patrimonio de las familias y afecta su estabilidad financiera.

Esta situación se vuelve crítica cuando el déficit habitacional estructural se agrava por la ocurrencia de eventos climáticos adversos que afectan directamente a las viviendas. En el caso ecuatoriano, la información oficial confirma que los fenómenos naturales y los eventos de origen antrópico han generado daños importantes en las viviendas, incrementando la demanda de soluciones habitacionales y profundizando el déficit existente.

En el período comprendido entre el 1 de marzo de 2025 y el 4 de marzo de 2026, se reportaron 2.687 eventos adversos de origen natural o antrópico que generaron afectaciones o destrucción de viviendas a nivel nacional. Entre los eventos más recurrentes se registran incendios estructurales, inundaciones, deslizamientos y colapsos de infraestructura, todos ellos inciden directamente sobre la integridad del parque habitacional. Como resultado de estos eventos, 65.945 viviendas resultaron afectadas y 1.553 viviendas fueron destruidas, impactando a 232.282 personas en todo el territorio nacional.¹⁴

La recurrencia de estos eventos confirma la alta exposición del Ecuador a fenómenos naturales que afectan la infraestructura habitacional. De forma ejemplificativa, solo en el período comprendido entre el 1 de enero y el 4 de marzo de 2026, se registraron 1.273 eventos adversos asociados a lluvias a nivel nacional. Como consecuencia de estos eventos, 7.494 viviendas resultaron afectadas y 60 viviendas fueron destruidas, dejando un total de 26.693 personas afectadas o damnificadas en un período relativamente corto de tiempo.¹⁵

En este contexto, el déficit habitacional histórico adquiere una dimensión urgente cuando se ve agravado por eventos climáticos recurrentes que generan impactos verificables y actuales sobre los hogares y los territorios. La destrucción o deterioro de viviendas implica una pérdida patrimonial directa para las familias, incrementa la presión sobre la demanda de soluciones

¹⁴ Informe Técnico No. SNGR-DMEVA-2026-003, remitido a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MIT-MIT-26-87-OF, de 5 de marzo de 2026.

¹⁵ IDEM.

habitacionales y genera efectos económicos inmediatos sobre la estabilidad material de los hogares afectados.

Desde la perspectiva de la política económica, este escenario exige la adopción de medidas normativas capaces de acelerar la provisión de soluciones habitacionales y movilizar mecanismos que permitan ampliar la oferta de vivienda adecuada en el corto plazo; reduciendo así, los efectos patrimoniales y de consumo derivados de la pérdida de vivienda. La inacción frente a este fenómeno no solo prolongaría el déficit habitacional estructural, sino que profundizaría sus efectos económicos, incrementando la presión sobre los hogares afectados, deteriorando su capacidad de recuperación frente a eventos climáticos adversos y ampliando las brechas territoriales en materia de hábitat y vivienda.

3.2. Restricción fiscal y necesidad de mecanismos alternativos de financiamiento para la provisión de vivienda de interés social

La respuesta al déficit habitacional en el Ecuador se desarrolla en un contexto de limitaciones fiscales que restringen la capacidad del Estado para aumentar de forma sostenida el gasto público destinado a vivienda social. Estas limitaciones responden a las condiciones estructurales de las finanzas públicas, que establecen límites a la expansión de programas financiados exclusivamente con recursos del presupuesto. En este escenario, las estrategias para reducir el déficit habitacional deben considerar estas restricciones y preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

El análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal 2026, confirma la existencia de estas restricciones estructurales. El presupuesto proyectado para dicho ejercicio se aproxima a los USD 46.000 millones, mientras que los ingresos totales estimados se sitúan alrededor de los USD 27.000 millones, lo que genera una necesidad de financiamiento cercana a los USD 16.000 millones. Esta brecha refleja un desequilibrio fiscal persistente entre ingresos y gastos que obliga al Estado a acudir de manera recurrente a mecanismos de financiamiento interno y externo para sostener el funcionamiento del presupuesto público. Más que un fenómeno coyuntural,

esta situación evidencia la presencia de una presión estructural sobre las finanzas públicas, la cual, limita el espacio fiscal disponible para expandir nuevas obligaciones permanentes de gasto.

En este contexto, responder al déficit habitacional únicamente mediante el aumento del gasto público presenta limitaciones evidentes. La creación de nuevos programas o el incremento de transferencias para vivienda social implicaría ampliar el gasto del Estado, lo que, sin un aumento de los ingresos fiscales, podría afectar el equilibrio de las finanzas públicas y aumentar la dependencia del endeudamiento. Esta situación generaría presiones sobre la sostenibilidad fiscal.

A lo anterior se suma un factor adicional que incrementa la presión fiscal asociada al déficit habitacional: la recurrencia de eventos climáticos adversos que provocan la destrucción o el deterioro de viviendas. Cuando estos eventos ocurren, el Estado enfrenta presiones inmediatas para financiar la reconstrucción, reposición de viviendas o la asistencia a las familias afectadas. Si el déficit habitacional se atiende únicamente con recursos presupuestarios, cada evento climático puede generar un aumento repentino del gasto público. En consecuencia, se incrementa la volatilidad del gasto y se intensifican las presiones sobre el financiamiento estatal.

En términos económicos, esto implica que el déficit habitacional representa una potencial fuente de presión fiscal futura. La persistencia de un parque habitacional insuficiente o vulnerable frente a eventos climáticos adversos aumenta la probabilidad de que el Estado deba intervenir recurrentemente mediante programas de reconstrucción financiados con recursos públicos, generando ciclos de gasto extraordinario que tensionan las finanzas públicas y reducen la capacidad de planificación fiscal de largo plazo.

En este contexto de restricción fiscal estructural y de presión potencial sobre el gasto público futuro, la política económica requiere la incorporación de instrumentos alternativos que permitan ampliar la provisión de vivienda social sin depender exclusivamente de recursos presupuestarios. Los mecanismos que canalizan inversión privada hacia la producción o provisión de vivienda de

interés social constituyen, en este punto, una herramienta de política económica que permite movilizar recursos adicionales hacia el sector habitacional, sin generar incrementos inmediatos del gasto público.

Desde esta perspectiva, el uso de incentivos tributarios para promover la participación del sector privado en la provisión de vivienda social responde a una lógica económica clara, en la que la generación de soluciones habitacionales es asumida, en parte, por la inversión privada, reduciendo así la presión sobre el gasto público. Al mismo tiempo, estos mecanismos contribuyen a ampliar la oferta de vivienda mediante la incorporación de recursos que no provienen del presupuesto del Estado.

La adopción de este tipo de mecanismos no implica una sustitución del rol del Estado en la política de vivienda, sino una ampliación de las herramientas disponibles para enfrentar el déficit habitacional dentro de un contexto de presión fiscal. En lugar de depender exclusivamente del gasto público directo, la política económica puede incorporar incentivos que alineen a la inversión privada con objetivos de interés social.

En consecuencia, la implementación de instrumentos normativos que faciliten la canalización de inversión privada hacia la vivienda de interés social constituye una respuesta económica directa frente a la restricción fiscal existente.

El carácter urgente de esta medida se justifica porque el déficit habitacional se desarrolla en un contexto de alta restricción fiscal y de creciente exposición a eventos climáticos adversos. En este escenario, la respuesta basada únicamente en la expansión del gasto público enfrenta límites macroeconómicos inmediatos. Al mismo tiempo, la postergación de medidas que permitan incentivar la inversión privada en la provisión de vivienda social incrementaría la presión sobre el presupuesto del Estado y retrasaría la disponibilidad de soluciones habitacionales para los hogares afectados.

Desde la perspectiva de la política económica, la adopción de instrumentos que permitan activar de forma inmediata la participación del sector privado en la provisión de vivienda de interés social, constituye una medida orientada a

reducir los efectos económicos derivados del déficit habitacional, en un contexto de restricción fiscal. Este tipo de mecanismos permite ampliar la oferta de vivienda sin generar nuevas obligaciones de gasto permanente ni incrementar la carga tributaria; contribuyendo simultáneamente a aliviar presiones fiscales futuras y a movilizar recursos privados, hacia la atención de un problema estructural de alta sensibilidad económica y social.

Por estas razones, la adopción de medidas normativas que incentiven la participación del sector privado en la provisión de vivienda social no responde únicamente a una estrategia programática de política pública, sino a una necesidad económica inmediata derivada de la situación fiscal actual del Estado.

3.3. Estabilidad territorial: costos económicos de la expansión informal del territorio y presión sobre servicios públicos

El déficit habitacional incide directamente en las condiciones de vida de los hogares y en la configuración territorial de las ciudades. Cuando la oferta formal de vivienda resulta insuficiente para atender la demanda —particularmente de los hogares de ingresos medios y bajos—, parte de la población recurre a mecanismos informales de acceso al suelo y a la vivienda. En el Ecuador, la magnitud del déficit habitacional cuantitativo (727.689 viviendas a nivel nacional en 2022) evidencia una brecha estructural persistente entre la oferta formal de vivienda y la demanda de los hogares. Esta situación, agravada por las condiciones climáticas actuales, incrementa el riesgo de expansión de asentamientos informales y de ocupaciones irregulares del suelo en áreas urbanas y periurbanas.

Estudios en economía urbana han determinado las implicaciones económicas de estos procesos demostrando que la expansión de asentamientos informales incrementa los costos de provisión de infraestructura y servicios públicos, por cuanto la instalación posterior de redes de agua potable, saneamiento, transporte y equipamientos urbanos resulta más costosa que su implementación dentro de procesos de urbanización planificada. Asimismo, estos patrones tienden a generar ciudades más dispersas y menos eficientes, lo

que eleva los costos de transporte, reduce la productividad urbana y dificulta la planificación territorial.¹⁶

Adicionalmente, estudios sobre desarrollo urbano en economías emergentes señalan que la informalidad en el acceso al suelo genera pasivos urbanos, en virtud de que los gobiernos deben asumir los costos de regularización de asentamientos, provisión de infraestructura y corrección de desequilibrios territoriales. En muchos casos, la inversión pública necesaria para el efecto resulta mayor que el costo de proveer infraestructura desde el inicio dentro de procesos de urbanización formal.¹⁷

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, estos procesos generan una acumulación de costos fiscales diferidos. La expansión de asentamientos informales no elimina la necesidad de proveer infraestructura y servicios, sino que traslada su financiamiento al futuro en condiciones más complejas y costosas. En consecuencia, la informalidad urbana no resuelve el déficit habitacional, sino que genera mayores presiones sobre los recursos públicos y la capacidad de planificación de los gobiernos locales.

La urgencia económica de adoptar medidas para ampliar la oferta de vivienda formal se explica porque el déficit habitacional genera dinámicas que aumentan los costos asociados a la regularización del suelo, a la provisión tardía de infraestructura y a la corrección de desequilibrios territoriales. En última instancia, estos costos se trasladan al sector público, incrementando el gasto en servicios urbanos.

En términos económicos, esto implica la acumulación de pasivos urbanos que afectan la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad de las finanzas locales. Por ello, ampliar de manera oportuna la oferta de vivienda formal constituye una medida económicamente racional para evitar que el déficit habitacional se traduzca en mayores cargas fiscales y presiones sobre los servicios públicos en el corto y mediano plazo.

¹⁶ Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2009). The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 983–1028.

¹⁷ Brueckner, J. K., & Selod, H. (2009). A theory of urban squatting and land-tenure formalization in developing countries. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), 28–51.

3.4. Estancamiento económico y necesidad de dinamización productiva

Diversas estimaciones de organismos internacionales y del Banco Central del Ecuador coinciden en que el crecimiento económico previsto para 2026 se mantendrá en niveles moderados, con proyecciones cercanas al 2% anual. Este ritmo de crecimiento limita la capacidad de la economía para absorber los impactos de eventos climáticos adversos y reduce el margen de recuperación de la actividad económica en el corto plazo.

En escenarios de crecimiento moderado o estancamiento relativo, la política económica suele orientarse hacia sectores capaces de generar efectos multiplicadores amplios sobre el empleo, la inversión y la actividad productiva. Dentro de este conjunto de sectores, la construcción ocupa un lugar particularmente relevante debido a su elevada capacidad de movilizar encadenamientos productivos y generar efectos económicos inmediatos sobre el mercado laboral y la inversión.

En el caso ecuatoriano, estudios sectoriales señalan que la actividad de construcción y desarrollo habitacional moviliza una amplia red de encadenamientos productivos y constituye un mecanismo relevante de inversión privada. El Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado que la cadena de valor de la vivienda involucra a más de una decena de sectores productivos.¹⁸ Por su parte, investigaciones sobre la materia señalan que la expansión de este sector contribuye de manera significativa a la generación de empleo y al dinamismo de sectores productivos y por consiguiente al crecimiento del producto interno bruto.¹⁹

En este contexto macroeconómico, caracterizado por un crecimiento moderado y por la necesidad de fortalecer los motores internos de la economía, las políticas públicas orientadas a dinamizar sectores con alto efecto multiplicador adquieren especial relevancia. En este sentido, la construcción de viviendas de

¹⁸ Affordable Housing Institute, Guerrero Espinosa, J. A., Cervantes Bautista, J. J., Torcida Amero, L. I. J., Ruiz Hernández, F. J., & Jácome Polit, D. (2025). Cadena de valor de la vivienda en Ecuador: Estudio sectorial de vivienda en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁹ Mero Cedeño, J., Mero Cedeño, M., & Zambrano Cedeño, M. (2022). Sector de la construcción y su incidencia en el crecimiento económico del Ecuador. Ciencia y Sociedad y Economía, 6(2).

interés social puede impulsar la inversión privada, generar empleo inmediato y contribuir a la formación de capital en la economía.

Por estas razones, la adopción de medidas para incentivar la inversión en vivienda de interés social busca reducir el déficit habitacional e impulsar sectores con capacidad de generar efectos inmediatos en el empleo y la inversión, fortaleciendo la capacidad de respuesta de la economía y justificando el carácter económico y urgente de la intervención normativa.

4. RAZONES POR LAS QUE NO PUEDE MODIFICARSE LA SITUACIÓN EXISTENTE MEDIANTE LEYES EN VIGENCIA

La problemática del déficit habitacional, las desigualdades en el acceso a la vivienda y la ocurrencia de fenómenos naturales que afectan el ejercicio del derecho a una vivienda digna no pueden abordarse solamente a través de criterios técnicos, lineamientos administrativos o la aplicación aislada de la normativa secundaria.

Considerando este escenario y las restricciones fiscales que limitan la capacidad del Estado ecuatoriano para ampliar el gasto en hábitat y vivienda, resulta necesario promover mediante incentivos tributarios, mecanismos que fomenten la participación del sector privado en la generación de viviendas de interés social.

La Ley de Régimen Tributario Interno, no contempla reglas específicas para la rebaja del Impuesto a la Renta por la donación de viviendas de interés social. Por ello, resulta necesario incorporar en la legislación tributaria un mecanismo que permita canalizar este tipo de aportes privados en favor de la política pública de vivienda.

5. POTENCIALES IMPACTOS DEL PROYECTO DE LEY.-

Las reformas generan un impacto económico y social orientado a ampliar la oferta de vivienda de interés social mediante la participación de la inversión privada. A través del incentivo tributario previsto, el proyecto permite canalizar

recursos del sector privado para contribuir a la reducción del déficit habitacional, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni generar presiones adicionales sobre el presupuesto del Estado.

Este mecanismo fortalece la capacidad del Estado para atender el déficit habitacional mediante la participación conjunta del sector público y del sector privado. Al mismo tiempo, promueve la generación de empleo y activa encadenamientos productivos vinculados a la provisión de materiales, servicios técnicos y otras actividades asociadas al sector de la construcción.

6. PROYECTO DE LEY

Por todo lo expuesto y en ejercicio de las facultades que la Constitución de la República otorga al Presidente de la República, se presenta ante la Asamblea Nacional el siguiente:

PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DÉFICIT HABITACIONAL

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber primordial del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.”;

Que el artículo 30 de la Constitución de la República determina que: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”;

Que el numeral 2 del artículo 66 de la Constitución de la República garantiza: “El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.”;

Que el artículo 140 de la Constitución de la República establece que el Presidente de la República podrá “enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción. Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.”;

Que el numeral 5 del artículo 261 de la Constitución de la República prescribe que el Estado Central tendrá competencia exclusiva sobre la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; el comercio exterior y el endeudamiento;

Que el artículo 300 de la Constitución de la República determina que: “[l]a política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.”;

Que el artículo 301 de la Constitución de la República dispone que: “[s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. [...]”;

Que el artículo 375 de la Constitución de la República establece que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, así como, ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda;

Que, de conformidad con el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, corresponde al ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero;

Que el artículo 30 de la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social define a la vivienda de interés social como: “[...] la vivienda adecuada y digna, subsidiada y preferentemente gratuita, destinada a satisfacer la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad y de las personas de los grupos de atención prioritaria, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios; teniendo como población preeminente a las mujeres cabezas de hogar, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas migrantes en condición de repatriadas y/o retornadas, que acrediten la condición de serlo, los ex combatientes de los conflictos bélicos de 1981 y 1995; y, todas las personas que integran la economía popular y solidaria, que presentan la necesidad de vivienda propia, sin antecedentes de haber recibido anteriormente otro beneficio similar.”;

Que el artículo 31 del Código Tributario señala: “[s]ólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. [...]”;

Que con Oficio No. MEF-VGF-2026-0144-O de 08 de marzo de 2026, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para Incentivar la Construcción de Viviendas de Interés Social y Reducir el Déficit Habitacional;

Que la presente reforma tiene por objeto generar incentivos para la participación del sector privado en la construcción de vivienda de interés social, contribuyendo así a la reducción del déficit habitacional, el cual se ha visto agravado por la ocurrencia de eventos climáticos adversos y otras contingencias;

En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional expide la siguiente:

**LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO
PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS
SOCIAL Y REDUCIR EL DÉFICIT HABITACIONAL**

**TÍTULO I
GENERALIDADES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley.- La presente Ley tiene por objeto crear un incentivo tributario aplicable a quienes donen viviendas de interés social, o valores para su financiamiento, conforme los criterios establecidos en la presente Ley, con el propósito de fomentar la participación del sector privado en la generación de soluciones habitacionales y contribuir a la reducción del déficit habitacional, agravado por la ocurrencia de eventos climáticos adversos u otras contingencias.

Artículo 2.- Ámbito de la Ley.- Las disposiciones de la presente Ley son de carácter especial, de orden público y se aplicarán en todo el territorio nacional. La participación privada incentivada por esta Ley tendrá carácter complementario y en ningún caso sustituirá las obligaciones constitucionales que corresponden al Estado en materia de hábitat y vivienda.

**TÍTULO II
DISPOSICIONES REFORMATARIAS**

Artículo 3.- A continuación del tercer artículo innumerado posterior al artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, agréguese el siguiente artículo:

“Art. (...).- Rebaja del impuesto a la renta causado por donaciones de vivienda de interés social.- Los contribuyentes que donen viviendas de interés social que cubran el subsidio total del Estado correspondiente al primer segmento, de conformidad con el Reglamento de Viviendas de Interés Social e Interés Público, tendrán derecho a una rebaja equivalente al cien por ciento (100 %) del valor de lo donado, con un límite máximo

del treinta por ciento (30 %) del impuesto a la renta causado en el respectivo ejercicio fiscal, sin derecho a devolución.

También tendrán derecho a esta rebaja los contribuyentes que donen el valor correspondiente al subsidio parcial del Estado para el financiamiento de viviendas de interés social del segundo segmento.

Será requisito indispensable para la instrumentación de la donación que el donante y el ente rector de hábitat y vivienda suscriban un convenio en el que se establezcan las condiciones para la entrega de los bienes o valores correspondientes al objeto de esta ley. Dicho convenio deberá sujetarse a los requisitos mínimos establecidos por el ente rector de hábitat y vivienda.

Para el perfeccionamiento de la donación correspondiente al segmento 1, que habilita el acceso a la rebaja del impuesto a la renta, deberá suscribirse un acta de entrega-recepción entre el donante, el ente rector de hábitat y vivienda y el beneficiario. Mediante esta acta se verificará el cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social, la normativa sectorial vigente y el respectivo convenio.

En el caso del segmento 2, para efectos de acreditar el cumplimiento de la donación que habilita el acceso a la rebaja del impuesto a la renta, se considerará como documento habilitante la escritura pública de compraventa.

Cuando el terreno pertenezca al Estado, el ente rector de hábitat y vivienda transferirá el dominio de la vivienda en un plazo de noventa (90) días contados desde la suscripción del acta de entrega-recepción del bien.

Para efectos de la determinación del valor sujeto a la rebaja, se considerará exclusivamente el valor técnico referencial establecido en la normativa sectorial vigente. En ningún caso podrá incluirse dentro del valor donado el precio o avalúo del terreno cuando este sea de propiedad del beneficiario.

Para la adecuada focalización del beneficio, el ente rector de hábitat y vivienda elaborará y publicará anualmente el catálogo de necesidades de vivienda de interés social que servirá para la aplicación de esta disposición. En dicho catálogo se priorizarán los territorios que registren mayores niveles de déficit habitacional, pobreza o necesidades básicas insatisfechas, procurando una distribución territorial equilibrada del beneficio.

El ente rector de las finanzas públicas establecerá el monto máximo de gasto tributario que podrá generarse por la aplicación de este beneficio, en función de la programación fiscal y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, y lo pondrá en conocimiento del ente rector de hábitat y vivienda para su implementación.”

Artículo 4.- Agréguese a continuación de la Disposición Transitoria Novena, la siguiente Disposición Transitoria en la Ley de Régimen Tributario Interno:

“**DÉCIMA.-** La rebaja establecida en el cuarto artículo innumerado agregado posterior al artículo 10 de la presente Ley tendrá carácter temporal y será aplicable para el impuesto a la renta del período fiscal 2026 hasta el período fiscal 2029.”

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El ente rector de las finanzas públicas, el ente rector de hábitat y vivienda y el Servicio de Rentas Internas, evaluarán anualmente el impacto fiscal y económico de la aplicación de la presente Ley y su articulación con el Plan Anual de Inversiones y el Presupuesto General del Estado.

SEGUNDA.- El Servicio de Rentas Internas y el ente rector de hábitat y vivienda emitirán en un plazo máximo de treinta (30) días, la normativa secundaria para implementar lo dispuesto en la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, en el ámbito de sus competencias.

TERCERA.- Para el ejercicio fiscal 2026, el ente rector de hábitat y vivienda en un plazo máximo de treinta (30) días, contado a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, publicará el catálogo de necesidades de vivienda de interés social.

Para los ejercicios fiscales subsiguientes, el catálogo se publicará hasta el 15 de febrero de cada año.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- La rebaja del impuesto a la renta por donaciones de viviendas de interés social o valores previsto en el cuarto artículo innumerado agregado posterior al artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, será aplicable al ejercicio fiscal 2026, a partir del día siguiente a la publicación en el Registro Oficial de esta Ley.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y prevalecerá sobre toda norma de igual o menor jerarquía.

CERTIFICACION

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL DESARROLLO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LA MICROEMPRESA

En mi calidad de Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

C E R T I F I C O:

Que el presente Texto Final de votación sugerido del “**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL**” calificado como urgente en materia



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

económica, iniciativa del señor Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional del Ecuador fue aprobado en la Sesión No. 136-2025-2027 el 27 de marzo de 2026, en el pleno de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, con la votación de las y los siguientes Asambleístas: Alejandro Lara Pérez; Alex Morán Galarza; Mishel Mancheno Dávila; Selen Cartagena Tupiza; Diego Salas Barriga; Sergio Peña Veloz; Mabel Mendez Rojas; Steven Ordóñez Bravo; Diego Franco Hanze; y Valentina Centeno Arteaga con la siguiente votación: **AFIRMATIVO:** OCHO (8). **EN CONTRA:** DOS (2). **ABSTENCIÓN:** CERO (0) **BLANCO:** CERO (0) **ASAMBLEÍSTAS AUSENTES EN LA VOTACIÓN:** CERO

No.	Asambleísta	Afirmativo	En Contra	Abstención	Blanco
1	Lara Pérez Lenin Alejandro	X			
2	Morán Galarza Alex Steven	X			
3	Mancheno Dávila Mishel Andrea	X			
4	Cartagena Tupiza Selen (Alternativa As. David Arias)	X			
5	Salas Barriga Diego Enrique		X		
6	Peña Veloz Sergio Jesús	X			
7	Méndez Rojas Mabel Fernanda		X		
8	Ordóñez Bravo Steven Leonardo	X			
9	Franco Hanze Diego Martín	X			
10	Centeno Arteaga Valentina	X			
	Total	8	2		

D.M. Quito, 27 de marzo de 2026

Atentamente,

Ab. Andrea Poveda Camacho
SECRETARIA RELATORA

