



Ciencias económicas y empresariales

Revisión de Literatura

Impacto de la aplicación de instrumentos y controles de medida para la planificación tributaria

*Impact of the application of instruments and measurement controls for tax
planning*

*Impacto da aplicação de instrumentos e controles de medição para planejamento
tributário*

Gloria A. Valderrama-Barragán^I
gvalderramab@unemi.edu.ec

Edwin F. Valderrama-Barragán^{II}
evalderramab@unemi.edu.ec

Italo del Carmen Palacios-Anzules^{III}
ipalaciosa2@unemi.edu.ec

Recibido: 30 de enero de 2017 * **Corregido:** 9 de febrero de 2017 * **Aceptado:** 14 marzo de 2017

^IMagister en Tributación y Finanzas, Diplomado en Tributación y Finanzas, Licenciada en Ciencia de la Educación, Profesora de Segunda Enseñanza, CPA- Contador Pública Autorizada, Facultad de Ciencias Administrativas y Comerciales. Universidad Estatal de Milagro, Guayaquil, Ecuador.

^{II}Magister en Tributación y Finanzas, Diplomado en Tributación y Finanzas, Ingeniero Comercial Facultad de Ciencias Administrativas y Comerciales. Universidad Estatal de Milagro, Guayaquil, Ecuador.

^{III}Magister en Planificación y Gestión de Proyecto Agroturístico y Ecológico, Ingeniero Agrónomo Facultad de Ciencias Administrativas y Comerciales. Universidad Estatal de Milagro, Guayaquil, Ecuador.

Resumen.

La Asamblea Constituyente de la República de Ecuador inició un proceso de reforma Tributaria el 2 de diciembre del 2007, cuyo objetivo es generar un ambiente tributario que perdure en el tiempo, logrando así obtener un índice de control de ingresos al Presupuesto General del Estado, la falta de cultura tributaria tuvo un impacto negativo en la recaudación de tributos provenientes del comercio internacional. Ecuador se transformó en un país atípico en materia tributaria, causó salida de capitales y crisis del sistema financiero. En 1999, la situación del sistema financiero es insostenible provocándose el cierre de 20 instituciones financieras, falta de liquidez y de solvencia, incapacidad del sistema para atender clientes, adopción de un feriado bancario y el congelamiento de depósitos, medidas que aumentaron la desconfianza y afectaron la credibilidad sobre las políticas aplicadas por el Gobierno. La Creación de Servicios de Rentas Internas implementa el manejo eficiente de recursos financieros. La presente investigación se fundamenta en las siguientes bases temáticas: la revisión de páginas electrónicas del Servicio de Rentas Internas y páginas electrónicas oficiales relacionadas con el tema. Los contenidos de presentaciones o documentos elaborados por el departamento de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas. Se hará uso de varios libros relacionados al tema de estudio como fuente de información. Se realizarán entrevistas a expertos en tributación y economía ecuatoriana, lo que permitirá llegar a las conclusiones y recomendaciones.

Palabras Clave: Impuestos; tasas; contribuciones especiales; código tributario.

Abstract.

The Constituent Assembly of the Republic of Ecuador initiated a tax reform process on December 2, 2007; whose objective is to generate a tax environment that lasts in time, thus obtaining an index of control of income to the General State Budget, the lack of tax culture had a negative impact on the collection of taxes from international trade. Ecuador became an atypical country in tax matters, caused capital outflows and financial system crisis. In 1999, the situation of the financial system was unsustainable, causing the closure of 20 financial institutions, lack of liquidity and financial solvency, inability of the system to attend clients, adoption of a bank holiday and freezing of deposits, measures that increased mistrust and affected the credibility of the policies implemented by the Government. The creation of Internal Revenue Services (IRS) implements the efficient management of financial resources. The present investigation is based on the following thematic bases: the revision of electronic pages of Internal Revenue Services and official electronic pages related to the subject. Contents of presentations or documents elaborated by the Department of Fiscal Studies of Internal Revenue Services. Several books related to the subject of study will be used as source of information. Interviews will be conducted with experts in Ecuadorian taxation and economy, which will allow us to reach conclusions and recommendations.

Keywords: Taxes; rates; special contributions; tributary code.

Resumo.

A Assembléia Constituinte da República do Equador iniciou um processo de reforma tributária em 2 de dezembro de 2007; cujo objetivo é gerar um ambiente tributário que dure em tempo, obtendo assim um índice de controle de renda para o Orçamento Geral do Estado, a falta de cultura tributária teve um impacto negativo na cobrança de impostos do comércio internacional. O Equador se tornou um país atípico em questões tributárias, causou saídas de capital e crise do sistema financeiro. Em 1999, a situação do sistema financeiro era insustentável, causando o encerramento de 20 instituições financeiras, falta de liquidez e solvência financeira, incapacidade do sistema para atender clientes, adoção de feriado bancário e congelamento de depósitos, medidas que aumentaram a desconfiança e afetou a credibilidade das políticas implementadas pelo Governo. A criação de Internal Revenue Services (IRS) implementa a gestão eficiente dos recursos financeiros. A presente investigação baseia-se nas seguintes bases temáticas: revisão de páginas eletrônicas da Receita Federal e páginas eletrônicas oficiais relacionadas ao tema. Conteúdo de apresentações ou documentos elaborados pelo Departamento de Estudos Fiscais da Receita Federal. Vários livros relacionados ao tema de estudo serão utilizados como fonte de informação. As entrevistas serão conduzidas com especialistas em fiscalidade e economia equatoriana, o que nos permitirá chegar a conclusões e recomendações.

Palavras chave: Impostos; taxas; contribuições especiais; código tributário.

Introducción.

Los tributos son aportaciones de carácter obligatorio que se encuentran establecidos en la Ley, a través de los cuales las personas naturales o jurídicas, también denominadas sujetos pasivos, contribuyen al desarrollo del Estado ecuatoriano, conocido como sujeto activo, mediante la gestión e intervención del ente público encargado de cobrarlos y recaudarlos, es decir del Servicio de Rentas Internas¹.

Los impuestos tienen una participación muy importante dentro del Presupuesto General del Estado, son los que más contribuciones aportan, los que son destinados a financiar servicios y obras estatales, como por ejemplo, servicios de educación, salud, infraestructura y entre otros.

Cabe destacar, que el Estado ecuatoriano, a través de la gestión del Servicio de Rentas Internas, tiene una mayor recaudación tributaria de los impuestos indirectos, como: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a los Consumos Especiales (ICE); y, la recaudación generada por los impuestos directos que tienen una contribución representativa, entre los que se encuentran el Impuesto a la Renta (IR), Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) y entre otros².

Existen varias normas que describen y sustentan el sistema tributario en el Ecuador, como por ejemplo la Ley de Régimen Tributario Interno, el Código Tributario, la Ley de Equidad Tributaria y la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, las que son acatadas por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y el Servicio de Rentas Internas (SRI) para cumplir con la recaudación fiscal.

Los tributos se clasifican en:

- Impuestos
- Tasas
- Contribuciones especiales

La Constitución Política de la República del Ecuador garantiza los derechos y libertades de su pueblo, también pretende desarrollar en cada uno de sus ciudadanos una nueva forma de convivencia que mantenga una relación directa con la biodiversidad y naturaleza para de esta manera lograr el buen vivir. Está compuesta por nueve títulos³:

Título Primero: Principios fundamentales

Detalla características importantes del Estado ecuatoriano como su soberanía, democracia, derechos, justicia, cultura y entre otros; además, menciona los símbolos patrios, los cuales son la bandera, el escudo y el himno nacional. Finalmente, detalla los deberes primordiales del Estado¹⁻³.

Título Segundo: Derechos

Hace referencia a todos los derechos a los cuales están sujetas todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional, ya sean ecuatorianos o extranjeros. Aquí, se hace especial énfasis del derecho al buen vivir, el que menciona que toda persona tiene derecho al uso del agua, al consumo permanente de alimentos que se encuentren en excelente estado. Menciona, que toda persona merece vivir en un ambiente sano, tener acceso a una buena educación, al trabajo, a la seguridad social, a los servicios de salud, a la libre expresión entre otros².

Título Tercero: Garantías Constitucionales

Define las garantías normativas, las que pueden ser modificadas por la Asamblea Nacional o cualquier órgano con potestad normativa, con el fin de garantizar la dignidad humana o de las comunidades, menciona las políticas públicas, servicios públicos y la participación ciudadana. También se detalla el acceso a la información pública, la cual debe ser entregada a cualquier persona siempre que la utilice adecuadamente y genere beneficios para sí mismo o para todos los ciudadanos³.

Título Cuarto: Participación y organización del poder

Se detallan aspectos importantes de la participación ciudadana en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. También se mencionan la organización colectiva, la participación en los diferentes niveles de Gobierno, la democracia directa, organizaciones políticas, las representaciones políticas; las que hacen referencia a los distintos partidos políticos que se encuentran en vigencia o se pretenden formar dentro del territorio nacional, independientemente de la ideología política con la cual se identifiquen, para desempeñar un cargo estatal que represente a todos los ciudadanos^{1, 2}.

Título Quinto: Organización Territorial del Estado

Se especifica que los Gobiernos Autónomos descentralizados, gozan de autonomía administrativa, financiera y política; además, pueden desempeñar facultades ejecutivas en el ámbito que les corresponda siempre que se realicen dentro de sus respectivos límites territoriales; razón por la cual, es importante indicar que los Gobiernos Autónomos descentralizados están conformados por Juntas Parroquiales Rurales, Concejos Municipales, Consejos Regionales, entre otros³

Título Sexto: Régimen de desarrollo

El régimen de desarrollo, tiene como objetivo principal incentivar el crecimiento económico y socio-cultural del Estado ecuatoriano, siempre que se cumpla con todo lo establecido en la ley y; además, que sea beneficioso para el país como por ejemplo, el pago de tributos, los cuales contribuyen en gran medida al Presupuesto General del Estado³.

Título Séptimo: Régimen del Buen Vivir

Se refiere a que todos los ciudadanos vivan en armonía entre sí y con la naturaleza, que permita al Estado redistribuir la riqueza equitativamente, debido a que este régimen ayuda a concienciar a todos los habitantes de que, los recursos y servicios existentes deben ser para todos y no sólo para unas cuantas personas; para todos los ecuatorianos sin discriminación alguna tienen derecho a la educación, salud, ya sean públicas o privadas, seguro social, vivienda entre otros².

Título Octavo: Relaciones Internacionales

Refiere que el Estado sostiene relaciones internacionales en busca de mejorar la situación económica de sus habitantes; además, señala que la única persona que tiene la potestad de suscribir tratados internacionales es el Presidente de la República, que debe notificar inmediatamente a la Asamblea Nacional sobre el contenido del mismo. El tratado que se suscriba no debe reducir los, derechos de los ciudadanos a la salud, educación, vivienda ni provocar al país pérdida de jurisdicción soberana frente a personas naturales o jurídicas privadas, o frente al arbitraje internacional³.

Título Noveno: Supremacía de la Constitución

Define específicamente, que la Constitución es la Norma Suprema, conocida también como Carta Magna, la cual prevalece sobre cualquier otra de orden jurídico. Adicionalmente, menciona que todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional están sujetas a ésta, también es importante destacar que el máximo ente encargado del control e interpretación de la Carta Magna es la Corte Constitucional, la cual tiene jurisdicción en todo el territorio ecuatoriano y cuya sede está en el Distrito Metropolitano de Quito. Finalmente, tiene una disposición derogatoria que afirma que la Constitución Política de la República del Ecuador se encuentra publicada en el Registro Oficial número uno del once de agosto del año 1998.

En diciembre 2 del 2007, la Asamblea Constituyente inició un proceso de Reforma Tributaria, la cual tiene como base la “Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador”, cuyo objetivo es el de generar un ambiente tributario que perdure en el tiempo, logrando así obtener un índice de control eficiente³.

La Ley de Equidad Tributaria, nace con la finalidad de correlacionar los distintos cuerpos legales tributarios y sus distintas reformas, procura que la base de la estructura tributaria se fundamente en aquellas cargas impositivas que permitan disminuir desigualdades y generen una mayor justicia social.

Afirma que el sistema tributario es una importante herramienta de política económica que no sólo le brinda recursos públicos al Estado, sino también genera el estímulo a la inversión y ahorro, y que para lograr la progresividad se debe recaudar más impuestos directos que impuestos indirectos, porque éstos últimos no distinguen la capacidad económica del contribuyente⁴⁻⁵.

En el año 2007 con la creación de la Ley de Equidad Tributaria, publicada en el Registro Oficial No. 242 del 29 de diciembre, el Estado implementó nuevos mecanismos para la recaudación

fiscal; por lo cual, se modificaron los gravámenes de algunos bienes y se incluyeron nuevas partidas.

Esta reforma surgió con el objetivo de solucionar algunos inconvenientes:

- Poca oferta laboral.
- Dependencia de los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado.
- Poca recaudación de impuestos directos en comparación con los impuestos indirectos.
- Inequitativa distribución de la riqueza.
- Elusión fiscal.
- Evasión fiscal.
- Déficit presupuestario.

- Desigualdad en la balanza comercial, debido a que las importaciones son mayores que las exportaciones.

Los ingresos tributarios representan un porcentaje muy importante en los ingresos del Presupuesto General del Estado, los cuales los recauda el ente regulador de impuestos en el país, es decir, el Servicio de Rentas Internas⁶⁻⁷.

La razón principal de la creación del SRI fue la necesidad de modernizar la gestión de las rentas internas, en favor de incrementar las recaudaciones que aseguren el financiamiento del Presupuesto General del Estado y; además, porque era indispensable disminuir la evasión fiscal e incrementar el nivel de cultura tributaria en el país. En este marco, nace una nueva entidad encargada de la recaudación de los tributos internos, dejando atrás a la Dirección General de Rentas, la cual dependía del Ministerio de Finanzas⁶.

En el año, 2012, el Servicio de Rentas Internas emprendió la tarea de institucionalizar la Administración, entendiéndose esta labor como el reforzamiento técnico, humano y financiero.

- Técnico: mejorando y ofreciendo seguridad a los sistemas de gestión, de verificación, de control e informáticos de la institución.
- Humano: salvaguardando los derechos y garantías de los servidores en contraposición del control y fiscalización de los actos que como servidor público debe rendir cuentas.

- Financiero: haciendo uso eficiente de los recursos fiscales.

La protección y defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes y de los sujetos pasivos en general, es una meta de la gestión de la Administración Tributaria. El Servicio de Rentas Internas, como dispone su ley de creación, es un ente técnico y autónomo, operativo, administrativo y financiero; en consecuencia, brinda un servicio dirigido a la calidad y a la protección de los recursos del fisco⁸.

Resultados.

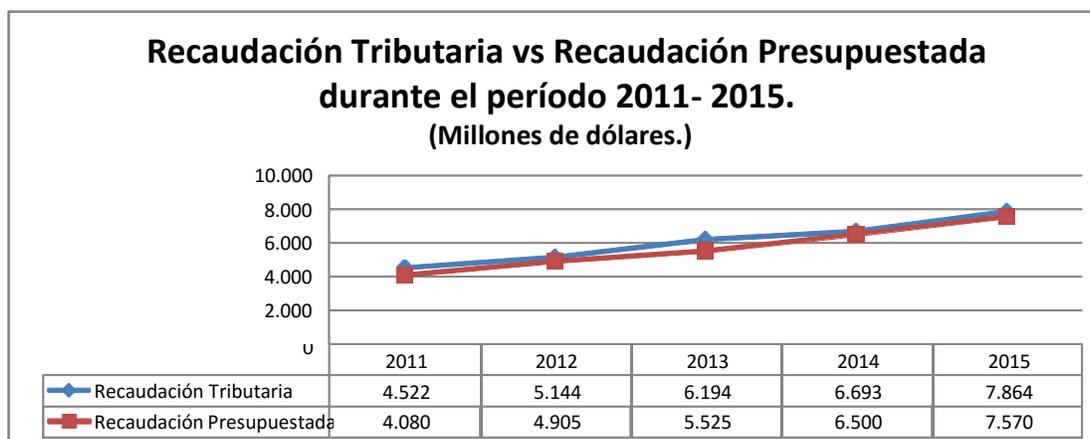


Grafico N° 1.- Recaudación Tributaria vs Recaudación Presupuestada

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe del año 2015 Santiago de Chile – Chile.

El cumplimiento de la meta que establece anualmente el Servicio de Rentas Internas es en relación a lo que va a percibir o recaudar en ingresos tributarios. Desde el año 2011 hasta el 2015, los niveles de recaudación fiscal han superado lo proyectado y esto se debe a las reformas tributarias que desde el año 2008 han estado vigentes en el país.

En el año 2011, la Administración Tributaria logró recaudar por concepto de ingresos tributarios US\$ 4.522 millones, siendo en donde los impuestos que más contribuyeron a la recaudación fiscal fueron los impuestos indirectos con el 41% y los directos solo aportaron el 21%. En relación con el cumplimiento de la meta presupuestada, fue del 110.8%.

La recaudación tributaria del año 2012 superó el presupuesto que tenía como meta alcanzar el Servicio de Rentas Internas de US\$ 4.905 millones. El cumplimiento alcanzado fue del 105% lo que se logró recaudar de ingresos fiscales, US\$ 5.144 millones en donde el incremento nominal comparando el año 2011 con el año 2012 del impuesto a la renta, fue el de mayor porcentaje con un 16,3% de crecimiento.

La estimación porcentual de la Administración Tributaria para el año 2013 era de un 7,42% de incremento representado en dólares US\$ 5.525 millones; no obstante, la recaudación real fue de US\$ 6.194 millones que representó un cumplimiento del 112% en relación al año anterior. El cumplimiento de la meta fiscal en relación al año 2012 fue del 20%, es decir, US\$ 1.050 millones adicionales.

La meta fiscal para el año 2014 fue de US\$ 6.500 millones; sin embargo, la gestión de la Administración Tributaria logró recaudar US\$ 6.693 millones es decir, US\$ 193 millones adicionales a lo esperado. El cumplimiento de la meta tributaria fue del 103% y el incremento nominal comparando los años 2013 - 2014 del régimen impositivo simplificado ecuatoriano, fue el de mayor porcentaje con un 825% de crecimiento.

Conforme al Presupuesto General del Estado la meta de recaudación fiscal inicial era de US\$ 7.370 millones; y, en septiembre del año 2015 dicha meta fue replanteada por el Servicio de Rentas

Internas a US\$ 7.570 millones. El total de la recaudación tributaria del año 2015 fue de US\$ 7.864 millones con un cumplimiento de la meta de recaudación del 104% en comparación con la proyectada.

Conclusiones.

De los resultados obtenidos podemos concluir que la implementación de instrumentos y controles tributarios, aplicados por parte del Servicio de Rentas Internas, si han contribuido a mejorar el nivel de recaudación fiscal durante el periodo 2011 – 2015.

El nivel de recaudación tributaria ha mejorado en un 74% de US\$ 4.522 millones en el año 2011 a US\$ 7.864 millones en el año 2015. Estos resultados se han logrado por el incremento en la presión fiscal; debido a que, la Administración Tributaria ha mejorado el control externo e interno de su gestión, por medio de instrumentos que han incentivado a mejorar la cultura tributaria de los ciudadanos, y por las reformas fiscales.

Con la creación de la Ley de Equidad Tributaria se dieron cambios en el Código Tributario y en la Ley del Régimen Tributario Interno. En el primero se incrementó los recargos y tasas por las obligaciones tributarias incumplidas y en el último se reformó y aumentó las tarifas impositivas de los tributos.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) ha realizado un excelente trabajo en cuanto a control e implementación de instrumentos y controles con la finalidad de evitar que los sujetos pasivos evaden sus obligaciones tributarias. Cada año la administración tributaria se enfrenta a nuevas formas de evasión, como a problemas relacionados con la creación de empresas fantasmas, en lo que

respecta con el programa de control de facturas falsas, el SRI logró el cierre de estas compañías fantasmas y evitó la emisión de 127.000 comprobantes de ventas falsos.

Recomendaciones.

La Administración Tributaria no debe de pretender compararse con países desarrollados queriendo alcanzar iguales niveles de presión fiscal; por lo que, la situación de cada país es diferente y más aún el sueldo básico de cada ciudadano.

Las reformas tributarias que dictaminan la Administración Tributaria, deben de ir acorde con el desarrollo económico del país, por lo que algunas de ellas afectan a los ciudadanos, ya que sus ingresos siguen siendo los mismos es decir, ganan lo mismo pero tienen que pagar más.

El Servicio de Rentas Internas debería buscar la manera de aumentar los contribuyentes, como lo hizo con el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), más no llenar de impuestos y subir las tasas con la finalidad de recaudar más impuestos.

El Servicio de Rentas Internas debería crear instrumentos de control para los bienes de contrabando como el cigarrillo y productos alcohólicos que no pagan tributos empleando controles aduaneros en cada una de las fronteras del país y especificando que la pena de dicha actividad ilícita es sancionada con prisión.

Bibliografía.

1. Banco Central del Ecuador. Nota técnica No.15 “Reformas a la Ley del Régimen Tributario Interno”, Quito – Ecuador 2010.
2. Banco Central del Ecuador. Base de Datos “Estadísticas Económicas”. Quito – Ecuador 2015.
3. Congreso Nacional “Ley del Régimen Tributario Interno”, publicada en el R.O. No. 209, diciembre 2009, Quito – Ecuador.
4. Congreso Nacional “Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria”, publicada en el R.O. No. 223, noviembre 2007, Quito – Ecuador.
5. Derecho Ecuador. Revista Judicial, “Ley reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador”, 26 de Marzo del 2008, Quito – Ecuador.
6. Servicio de Rentas Internas. Base de datos. “Estadísticas generales de recaudación fiscal del año 2011 - 2015.” Quito - Ecuador.
7. Página web oficial de la Asamblea Nacional del Ecuador. “Reforma Tributaria”, 18 de julio del 2007, Quito - Ecuador. [En línea] Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>
8. Página web oficial del Servicio de Rentas Internas. Base de Datos “Estadísticas generales de recaudación tributaria”. Quito-Ecuador. [En línea] Disponible en: <http://www.sri.gob.ec>