

SEÑORAS JUEZAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Servicio de Rentas Internas; en relación a la acción constitucional No. 1-23-UE, Urgencia Económica sobre el Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar (LEFAM); con el ánimo de “*amicus curiae*”, presento los siguientes argumentos a fin de aportar en la decisión del Alto Órgano Constitucional:

En febrero 2023 se publicó la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIF), el art.15 de la referida norma previene que se clasificará como información reservada aquella que hubiere sido calificada como tal, de manera expresa en una ley orgánica vigente; actualmente, el artículo 101 de la Ley de Régimen Tributario Interno determina que, entre otra información, son de carácter reservado los planes y controles del SRI.

Artículo 17 Carácter de la Información Tributaria.-

El proyecto de ley bajo su examen constitucional dispone en el artículo 17 que la reserva de los planes y controles del SRI se incluya en el Código Tributario, constructo jurídico que consta en la categorización de normativa orgánica y que podría en ese sentido resguardar jurídicamente la categorización de reserva de los procesos de planificación y riesgos tributarios del SRI; sobre los cuales la Administración Fiscal prevé sus planes operativos anuales de control fiscal. Esta información si bien es fundamental para que la Administración Tributaria ejecute sus funciones de recaudación y determinación fiscal y en ese ejercicio intente disminuir los rangos de elusión y evasión fiscal no contradice el derecho al acceso a la información pública ni restringe el derecho a la defensa de los contribuyentes en los procesos de control que por cada uno de ellos inicie la Administración fiscal y en cuyos expedientes se incluya e identifique la información que fue sustento para la determinación de ese contribuyente en particular.

Adicionalmente, para que la Administración Tributaria del Ecuador, en una economía globalizada en el que el intercambio comercial digital constituye la manera más común de efectuar transacciones económicas, el intercambio de información con otras administraciones tributarias se constituye en eje fundamental para la recaudación de tributos; y en ese contexto, la categorización de los planes y programas de control como información reservada en un cuerpo normativo que pueda garantizar su estatus jurídico es fundamental para cumplir con los estándares internacionales de intercambio de información.¹

¹ Es importante referir los resultados positivos de la economía nacional en el año 2022 en el que la reactivación económica del país aseguró el incremento de la recaudación tributaria en un 22,8%, lo que permitió el cumplimiento de la meta en 111%; asimismo, se registra crecimiento de las ventas en USD 226,63 mil millones, un poco más del 13,5% en relación con el año 2021.

Disposición General Primera. Entrada en vigencia de las disposiciones relativas al impuesto a la renta.-

La entrada en vigencia inmediata de las normas tributarias referentes al impuesto a la renta de personas naturales tiene como objetivo principal beneficiar a los sujetos pasivos que se ve justificada al constituir una reducción en la carga fiscal de cada contribuyente; y a la vez, un estímulo a la actividad económica y al cumplimiento de las obligaciones tributarias de forma voluntaria, lo cual indirectamente acarrea la mitigación de la evasión y por tanto una mejora en la recaudación fiscal.

Adicional a lo expuesto, esta medida también se ha visto justificada por el principio de favorabilidad establecido en la Constitución de la República del Ecuador[1].

El artículo 300 de la Constitución establece los principios que rigen el régimen tributario, se copia a continuación:

“Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.”

Tal como se desprende de la cita, dentro de los principios que rigen al régimen tributario se encuentra el de irretroactividad. En síntesis, este principio establece que las leyes no pueden tener efecto retroactivo, es decir, que no pueden aplicarse a hechos que ocurrieron con anterioridad a su vigencia. Es nuestro entendimiento que la principal motivación para la inclusión de este principio en la Constitución fue brindar seguridad jurídica a los ecuatorianos, para no ponerlos en una situación más gravosa con relación a esta materia. Podríamos considerar que esta disposición busca proteger a contribuyente de los abusos de

En este favorable contexto, el Servicio de Rentas Internas plantea para cada año una hoja de ruta que contiene nuevos retos para mitigar riesgos de incumplimiento tributario y reducir las brechas identificadas, de allí la importancia de partir con base en el mejoramiento de los perfiles de riesgo de los contribuyentes, y una mayor explotación de las fuentes de información nacional y de facturación electrónica, así como la de información internacional.

El plan de actuación del SRI contiene definiciones y principales acciones a realizarse, alineados con los ejes estratégicos y las líneas de acción definidas, tiene como objetivo incrementar la eficiencia de los procesos de control, a través del impulso y desarrollo de modelos analíticos que buscan detectar los incumplimientos y actuar en forma efectiva y proporcional, con acciones que se focalizan mayoritariamente en estrategias persuasivas sólidas y segmentadas, que induzcan a la presentación oportuna y autocorrección de las declaraciones; así como también, con el fortalecimiento del cruce y uso de información cualitativa y cuantitativa, nacional e internacional, en los procesos de control tributario que desarrolla el SRI. Adicionalmente, focalizar y optimizar las actuaciones de control semiintensivas e intensas.

un Estado fiscalista, más no limitar la aplicación de normas más beneficiosas para los contribuyentes.

La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-185 de 1997 señala:

“Estas normas constitucionales plasman garantías en beneficio de los contribuyentes, pues tienen origen en la necesidad de evitar que un Estado fiscalista abuse de su derecho de imponer tributos y pretenda dar a las normas que nos plasman efecto hacia el pasado. Se trata entonces, de normas favorables al contribuyente y como tales deben ser interpretadas y aplicadas.”

De lo anterior, se identifica que el principio de favorabilidad en materia tributaria podría tener su origen en la irretroactividad de las leyes tributarias establecido en el artículo 300 de la Constitución.

Artículo 4 que crea el Capítulo VII-A Sobre el impuesto a la renta único a los operadores de pronósticos deportivos en la Ley de Régimen Tributario Interno.

La Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 07017 de 13 de diciembre de 2019, se pronuncia de la siguiente manera:

“En atención a los términos de su consulta se concluye que, por el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales, como garantía de los derechos de las personas la prohibición de establecer negocios dedicados a la realización de ‘juegos de azar’, resultante de la consulta popular de 7 de mayo de 2011 y el tipo penal contemplado en el artículo 236 del COIP, debe ser entendida en sentido literal, esto es referida a los negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte. En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal y que, por el contrario, están reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento, que deben ser otorgadas por las autoridades públicas competentes, como aquellas sujetas a LT y el COOTAD.” (énfasis añadido)

En ese sentido, las actividades que involucren pronóstico deportivo se configuran como fuentes de ingreso para sus operadoras y por tanto actividades tributables en el Estado Ecuatoriano; sin embargo, por la complejidad en el control de estas transacciones que fundamentalmente se efectúan a través de internet o cualquier otro medio tecnológico, y por la relación directa entre operador y usuario, lo que dificulta la obtención información verificable por otras fuentes, se ha previsto un mecanismo de tributación que, dentro del marco de los principios constitucionales del régimen fiscal, permita la recaudación de impuestos en este sector.

Artículo 3. Rebaja de Impuesto a la Renta causado por gastos personales.-

Históricamente el Impuesto a la Renta grava los ingresos depurados de la actividad económica de las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades. En lo que

respecta a las personas naturales actualmente se establece una rebaja vinculada a los gastos personales. Esta ley propone un marco mayor de deducibilidad de gastos personales realizados por cada carga familiar (padres, cónyuges o parejas en unión de hecho e hijos hasta 21 años o con discapacidad de cualquier edad, siempre que no perciban ingresos gravados y sean dependientes del contribuyente) y justificados, según el Reglamento respectivo.

La estructura de rebaja por cargas familiares responde a dos motivaciones: La primera apunta a los principios de equidad y transparencia. Debe entenderse que la capacidad de contribuir al gasto público del Estado mediante el pago de tributos no puede ser entendida de forma llana y simple, sino todo lo contrario puede debe reconocerse las diversas realidades dentro de las cuales se encuentra la conformación familiar y las cargas familiares. No contemplar éste hecho a la hora de tributar, ocasiona que personas con distinta realidad económica tributen de manera similar, lo cual genera distorsiones en la presión fiscal que puede y que debe soportar un contribuyente. Es aquí donde la falta de transparencia en la capacidad de pago atenta en contra la equidad. La segunda motivación es alinearse a estructuras aplicadas por países de la región como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay. Estos países reconocen de alguna forma el trabajo de cuidado, concediendo la posibilidad a los contribuyentes de descontarse los gastos necesarios para la sostenibilidad de la vida y producción del ingreso que se grava. Además, esta estructura de impuesto busca disminuir brechas en materia de bienestar y ser más progresiva, al acercarse a la realidad ecuatoriana en donde las familias con dependientes destinan un mayor porcentaje de sus ingresos para el consumo que una familia unipersonal. La reforma busca reconocer el ingreso familiar y sus necesidades de gasto dentro de la estructura tributaria.

A partir del ejercicio fiscal 2022, la rebaja del Impuesto a la Renta por gastos personales considera el valor de la canasta familiar básica vigente al mes de diciembre del ejercicio fiscal declarado. La canasta familiar básica es un indicador económico de frecuencia mensual que permite aproximar el consumo promedio de bienes y servicios de las familias ecuatorianas. No obstante, es necesario considerar que este consumo es el relativo a una familia tipo (cuatro integrantes con 1,6 de perceptores de ingresos). La realidad es que existe una alta diversidad en las estructuras familiares. Por ejemplo, el decil más pobre se compone, en promedio, de cinco personas, de las cuales el 22% trabajan; mientras que, en el decil más rico, su núcleo familiar se compone de 2,5 personas de las cuales el 63% laboran. Por lo tanto, el componente de número de cargas familiares capturaría el mayor gasto que incurren los hogares con mayor número de integrantes y viceversa.

La reforma propuesta plantea que el monto de deducción de gastos personales de personas naturales esté acorde con el número de cargas familiares, lo cual ayuda a cumplir con el principio de progresividad del régimen tributario y se enfoca en fortalecer la economía familiar. Además, se genera un incentivo para el fortalecimiento de la familia como núcleo de la sociedad, a la cultura tributaria y la ciudadanía fiscal, al tiempo que mejoraría el control tributario desde la ciudadanía.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el casillero judicial No. 052 de la Corte Constitucional en el Distrito Metropolitano de Quito.

Ofreciendo poder o ratificación en esta gestión, para lo cual solicitamos de su autoridad nos conceda un término pertinente, firmamos como abogados del Servicio de Rentas Internas.

Ab. Gustavo Jara Estupiñan
Foro No. 17-210-195
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

Ab. Diego Cevallos Izquierdo.
Foro No. 11-2013-50
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

Dra. Alexandra Naranjo
Mat. 17-2003-182
Foro de Abogados
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

Ab. Katherine Hoyos
Mat. 17-2019-423
Foro de Abogados
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS