



**UNIVERSIDAD LAICA “ELOY ALFARO DE MANABÍ”
EXTENSIÓN SUCRE 1016E01 BAHÍA DE CARÁQUEZ
Campus “Dr. Héctor Uscocovich Balda”**

TRABAJO DE TITULACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:
INGENIERIA EN CONTABILIDAD Y AUDITORIA

**Análisis de las acciones de control aplicadas por el SRI para controlar la
evasión y elusión tributaria.**

Autora:

María Rafaela del Consuelo Loor Vera

Carrera:

Ingeniería en Contabilidad y Auditoría
Sucre, Manabí, Ecuador
2017

extension.bahia@uleam.edu.ec
05-2399710 / 05-2399762
Av. César Ruperti y Antonio Oramas
www.uleam.edu.ec



CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Ing. Roberto Subía Veloz, Docente Titular de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, Extensión Bahía de Caráquez.

CERTIFICA:

Que el trabajo de investigación realizado por la egresada Loor Vera María Rafaela del Consuelo, y titulado “Las acciones de control aplicadas por el SRI para evitar la evasión y elusión tributaria”, ha sido revisado y desarrollado conforme a los lineamientos de la metodología de la investigación científica y las normas establecidas por la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí Extensión Bahía de Caráquez.

En consecuencia autorizo su presentación y sustentación.

Ing. Roberto Subía Veloz

TUTOR

DECLARACIÓN DE AUTORIA

La investigación y los resultados obtenidos en el presente trabajo así como los criterios vertidos en el mismo son de exclusiva responsabilidad y derecho de la autora del trabajo.

El derecho intelectual de este Trabajo de Titulación corresponde a la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, Extensión Bahía de Caráquez.

La autora

María Rafaela del Consuelo Loor Vera

TRABAJO DE INVESTIGACION

El presente proyecto fue sometido a la revisión y consideración de un tribunal de calificación, manteniendo las disposiciones reglamentarias de la Escuela de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, Extensión Bahía de Caráquez, como requisito para la obtención del título de Ingeniería en Contabilidad y Auditoría.

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL:

Ing. Saed Reascos Pinchao
Decano ULEAM
Extensión Bahía de Caráquez

Ing. Roberto Subía Veloz
Director de Tesis

Ing. Viviana Carvajal Zambrano
Profesor Miembro del Tribunal

Ing. Víctor Nevárez Barberán.
Profesor Miembro del Tribunal

Ing. Trajano Velasteguí Cedeño.
Profesor Miembro del Tribunal

Sra. Ana Zambrano Loor
Secretaria ULEAM

DEDICATORIA

La presente tesis se la dedico a la memoria de mi adorado Tío Materno Economista Xavier Vera, Falcones por el ejemplo de superación, sacrificio, constancia, tenacidad y excelencia que dio a mi vida, por haber inspirado a mi espíritu las bases de responsabilidad, por sus virtudes infinitas y su gran corazón de servicio ya que en Él tengo el espejo en el cual me quiero reflejar por ser un inspirador de lucha por los sueños y a pesar de haberlo perdido físicamente ha estado siempre cuidándome y guiándome desde el Cielo.

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento primeramente a Dios Todopoderoso por su infinita bondad de concederme la bendición de estudiar y cumplir una meta propuesta, por la generosidad y los parabienes que me ha brindado en mi largo camino por cumplir mis sueños personales y profesionales en mi vida.

A mi esposo que con su constante compañía, a su permanente esfuerzo y su amor incondicional que soy afortunada en tener, no hubiese sido posible culminar esta etapa. A mis amorosos hijos que con su comprensión y ternura son mi orgullo y motivación que han librado de mi mente todas las adversidades que se me han presentado y que me impulsan cada día a superarme y ofrecer siempre lo mejor.

A mis Padres por ser ellos dos el árbol principal que por muchos años me cobijó dándome amor, cariño, paciencia y protección, me dieron fuerzas para persistir y confiar siempre en Mí.

A mis maestros formadores, personas que con sus conocimientos y consejos aportaron a las ganas de formación y superación.

A la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí Extensión Bahía de Caráquez, por abrirme las puertas al conocimiento, por prepararme para un futuro competitivo y darme la oportunidad de estudiar y ser una profesional.

Me encantaría agradecerles a muchas personas que han formado parte del trayecto en mi vida profesional, por su amistad, por sus valiosos consejos, animo, apoyo y compañía, unas están conmigo, otras en mi corazón y recuerdos y en el lugar que se encuentren quiero expresarles mi eterno agradecimiento por todo lo que me brindaron.

ÍNDICE

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR.....	I
DECLARACIÓN DE AUTORIA	II
TRABAJO DE INVESTIGACION.....	III
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTO	V
RESUMEN.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I: Marco teórico sobre las acciones de control aplicadas por el SRI y la elusión y evasión tributaria de los contribuyentes.....	5
1.1 Acciones de control aplicadas por el SRI	5
1.1.1 El Servicio de Rentas Internas (SRI)	5
Misión	6
Visión.....	6
Objetivos Estratégicos	6
Estructura Orgánica	6
1.1.2. Acciones de Control del SRI	7
1.2. La evasión y elusión tributaria por parte de los contribuyentes	9
1.2.1 La evasión tributaria.....	9
1.2.2 La elusión tributaria.....	11
1.2.3 Argumentos para la evasión y elusión tributaria	16
1.2.4 Consecuencias de la evasión tributaria	21
1.2.5 Indicadores que permiten detectar la evasión tributaria	23
CAPÍTULO II: Investigación de Campo. Resultados de las encuestas y entrevista aplicada a los funcionarios del SRI de Bahía de Caráquez.....	26
2.1. Encuestas aplicadas a los empleados del SRI de Bahía de Caráquez.....	26
2.2. Entrevista al Jefe de la agencia del SRI en Bahía de Caráquez. – Ing. Gary Pita.....	36
CAPÍTULO III: Acciones alternativas para mejorar el control de la elusión y evasión fiscal en el Ecuador	38
3.1 Introducción	38
3.2 Objetivo de la propuesta.	39
3.3 Medidas tendientes a mejorar la recaudación fiscal.	39
1. Reformas a la ley:	40
2. Cultura tributaria:	40
3. Intercambio de información:	40

4. Mejoras en la Administración Tributaria:	41
3.4. Situación Propuesta	41
3.5. Medidas tendientes a mejorar la Recaudación Tributaria	44
3.5.1. Reinversión de utilidades	45
3.5.2. Anticipo de impuesto a la renta	45
3.5.3 Dividendos	45
3.5.4. Impuestos reguladores	46
3.6.5. Empresas instrumentales	49
CONCLUSIONES	52
RECOMENDACIONES	53
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	55
ANEXOS.....	57

RESUMEN

La presente investigación desarrollada se enmarca en el análisis de las acciones de control aplicadas por el SRI para controlar la evasión y elusión tributaria, los cuales se constituyen en uno de los principales problemas que debe afrontar la administración tributaria del Ecuador en la activación de la gestión recaudadora fiscal que efectúa dentro del Estado, puesto que la aplicación de estas formas ilegales y anti éticas de incumplimiento de pagos de tributos por parte de los contribuyentes, merma los ingresos del Estado, produciendo insuficiencia de los recursos que se requieren para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad.

La investigación efectuada se planteó como finalidad principal la ejecución de un estudio sobre las características que posee la evasión y elusión tributaria dentro del país, para lo cual se realizó un análisis sobre los fundamentos teóricos de las categorías señaladas, y se asumió una investigación de campo mediante la cual se obtuvo información de parte de los funcionarios del SRI sobre las principales formas de incumplimiento tributario existente y los tributos que mayormente son evadidos y eludidos por los contribuyentes.

Al final del trabajo se expone una propuesta mediante la cual se sugieren ciertos aspectos legales y operativos que deben ajustarse o mejorarse con la finalidad de que se solucione el problema analizado en la investigación. La propuesta que se aporta en el trabajo de titulación pretende ser una alternativa viable para que sea analizada por la administración tributaria del Ecuador con la finalidad de incrementar las recaudaciones fiscales.

INTRODUCCIÓN.

El Estado Ecuatoriano, para cubrir las necesidades públicas colectivas, y con ello los fines institucionales, sociales y políticos necesita disponer de recursos económicos, que los obtiene, por un lado a través del ejercicio de su poder tributario que emana de su propia soberanía, y por el otro, del usufructo de los bienes propios que el Estado posee y los recursos del endeudamiento a través del crédito público.

Desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos, hace que se produzca en las arcas del Estado una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas.

Esta disminución de recursos tributarios recaudados generalmente se deriva de la aplicación de los contribuyentes de lo que se denomina " evasión y elusión fiscal", los cuales indudablemente tienen efectos negativos considerables en el presupuesto del Estado y desarrolla normal de las actividades que este desarrolla, por lo que requiere de una importante atención por parte de la administración tributaria ejercida en el país por el Servicio de rentas Internas (SRI), institución Estatal que aplica métodos y técnicas de control legales que buscan evitar el incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Los términos evasión y evasión tributaria, son conceptos genéricos que contemplan toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente establecido en favor del Estado Ecuatoriano.

En el presente trabajo de investigación, se desarrollan 3 capítulos: En el primer capítulo se expone un amplio marco teórico que sustentan desde una perspectiva legal y conceptual las acciones de control que ejerce el SRI para evitar la elusión y evasión tributaria dentro del país; en el capítulo 2 se plantean los resultados obtenidos de la investigación de campo efectuada, misma que

sirve para analizar e interpretar la eficiencia de los controles aplicados por la administración tributaria del Estado Ecuatoriano y las motivaciones principales que tienen los contribuyentes para eludir o evadir sus obligaciones; y finalmente, en el tercer capítulo se estructura una propuesta que pretende ser una referencia y contribución con el mejoramiento de este problema de ingresos fiscales que afecta a toda la sociedad.

La investigación efectuada se desarrolló a base a un diseño teórico que contempló los elementos que se exponen y explican a continuación: **El problema** se planteó mediante la interrogante ¿La evasión y elusión tributaria fiscal puede evitarse mediante la aplicación de controles por parte del SRI?. **El objeto de estudio** de la investigación fueron las acciones administrativas de control que ejecuta el SRI con la finalidad de evitar la evasión y elusión tributaria. **El objetivo** fue analizar las medidas administrativas aplicadas por el SRI para controlar los niveles de evasión y elusión tributaria. **El campo de estudio** que tuvo la investigación está determinado por las acciones de control que aplica el SRI. En la investigación intervienen 2 variables, **la variable independiente** es las acciones de control aplicada por el SRI, y **la variable dependiente** es la evasión y elusión tributaria por parte de los contribuyentes.

Para el alcance del objetivo principal del trabajo de investigación se desarrollaron las siguientes tareas:

- Establecimiento de un marco teórico sobre los controles legales aplicados por la administración tributaria del Ecuador, así como sobre la evasión y elusión tributaria.
- Identificación y evaluación de los controles tributarios que aplica el SRI para eliminar la evasión y elusión fiscal dentro del país.
- Diseño de una propuesta que implique un método que contribuya con el mejoramiento de los controles tributarios aplicados por el SRI.

La investigación realizada contiene la siguiente estructura metodológica: La población y muestra para la investigación que se efectuó, estuvo compuesta por las personas de interés para el desarrollo del trabajo, mismas que aportaron

información respecto del problema analizado; **La población** estuvo constituida por los empleados de la oficina del SRI que funciona en Bahía de Caráquez, los cuales ascienden a 6 personas. Debido a que la población considerada para la investigación es pequeña, se asumió como **muestra** para el estudio efectuado al 100% de la población; es decir que el tamaño de la muestra fue igual a 6 personas igualmente.

La investigación tuvo un **enfoque Cualitativo** por cuanto se procedió a recopilar información completa de los sujetos que se analizaron, para proceder luego a su interpretación, analizando las relaciones de significado que pueden existir por aspectos culturales principalmente.

Los métodos de investigación que se aplicarán son: **Investigación de Campo**, por cuanto se obtuvo información directa sobre el problema investigado desde el área funcional donde laboran los empleados del SRI en Bahía de Caráquez, la misma que posteriormente se ordenó e interpretó para establecer las respectivas conclusiones. **Investigación Histórica**, la cual fue necesaria debido a la necesidad de comparar datos de varios periodos de controles tributarios efectuados por el SRI respecto a la evasión y elusión tributaria. **Investigación Documental**, por cuanto se acudieron a los archivos digitales del SRI para analizar los datos relacionados con los índices de evasión y elusión tributaria general dentro del Ecuador, lo cual se utilizó para determinar niveles de impacto y eficiencia de las acciones de control efectuadas por la administración financiera fiscal. Así mismo, se acudió a textos y publicaciones sobre tributación con la finalidad de caracterizar teóricamente las variables que intervienen en la investigación y exponer criterios de diferentes autores relacionados con la doctrina tributaria.

Las técnicas de investigación que se utilizaron fueron las siguientes: **Entrevistas abiertas** y **encuestas** dirigidas a los empleados del SRI que laboran en Bahía de Caráquez, mediante las cuales se obtuvo información respecto de los tipos de controles que ejecutan para eliminar la evasión y elusión tributaria, los niveles de eficiencia de las técnicas y métodos aplicados, así como las causas más comunes que detectan en los infractores tributarios.

CAPÍTULO I:

Marco teórico sobre las acciones de control aplicadas por el SRI y la elusión y evasión tributaria de los contribuyentes.

1.1 Acciones de control aplicadas por el SRI

En esta parte del trabajo de titulación, se plantearán los antecedentes y directrices que tiene el SRI y posteriormente se hará una explicación sobre las acciones específicas de control que realiza la institución.

1.1.1 El Servicio de Rentas Internas (SRI)

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es un organismo autónomo del Estado de Ecuador, cuya función principal es el cobro de los impuestos, a partir de una base de datos de contribuyentes. Fue creado sobre la base de la antigua Dirección General de Rentas.

El Servicio de Rentas Internas nació el 2 de diciembre de 1997 basándose en los principios de justicia y equidad, como respuesta a la alta evasión tributaria, alimentada por la ausencia casi total de cultura tributaria. Desde su creación se ha destacado por ser una institución independiente en la definición de políticas y estrategias de gestión que han permitido que se maneje con equilibrio, transparencia y firmeza en la toma de decisiones, aplicando de manera transparente tanto sus políticas como la legislación tributaria.

Durante los últimos años se evidencia un enorme incremento en la recaudación de impuestos. Entre los años 2000 y 2006 la recaudación fue de 21.995 millones; mientras que en el período comprendido entre 2007 y 2013 la recaudación se triplicó, superando 60.000 millones de dólares. La cifra alcanzada por el SRI no se debe a reformas tributarias sino a la eficiencia en la gestión de la institución, a las mejoras e implementación de sistemas de alta tecnología, desarrollo de productos innovadores como la Facturación Electrónica, SRI móvil, servicios en línea, reducción de costos indirectos a la ciudadanía y el afianzamiento de la cultura tributaria, además del incremento significativo de contribuyentes.

¡Hacerle bien al país!, es el slogan que identifica a la institución y que ha sido desde el 2007 el estandarte de la lucha continua contra la evasión y las malas prácticas tributarias, y de la búsqueda de la mejora continua en beneficio de los contribuyentes y del país.

Misión

Gestionar la política tributaria, en el marco de los principios constitucionales, asegurando la suficiencia recaudatoria destinada al fomento de la cohesión social.

Visión

Ser al 2019, una institución reconocida por su alto grado de innovación y calidad de servicios dirigidos a la ciudadanía, facilitando el cumplimiento tributario con el fin de mejorar la contribución tributaria y reducir la evasión y elusión fiscal.

Objetivos Estratégicos

1. Incrementar el cumplimiento voluntario a través de la asistencia y habilitación al ciudadano.
2. Incrementar la efectividad en los procesos legales, de control y de cobro.
3. Incrementar las capacidades y conocimientos de la ciudadanía acerca de sus deberes y derechos fiscales.
4. Incrementar la Eficiencia Operacional en el SRI.
5. Incrementar el uso eficiente del presupuesto en el SRI.
6. Incrementar el desarrollo del talento humano en el SRI.

Estructura Orgánica

El SRI funciona y desarrolla sus funciones legalmente asignadas en el Código Tributario y Ley de Régimen Tributario Interno en base a una estructura orgánica que mantiene jerarquías y funciones delimitadas, misma que se señala a continuación:

Director General

Subdirector General de Cumplimiento Tributario

Subdirector General de Desarrollo Organizacional

Directores Nacionales

Directores Zonales

Directores Provinciales

Jefes de Agencias

1.1.2. Acciones de Control del SRI

Según la Real Academia de la Lengua Española (2017), una acción es el ejercicio de la posibilidad de hacer; es el resultado de hacer.

Por otro lado, el control puede definirse como "el proceso de regular actividades que aseguren que se están cumpliendo como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa" (Robbins, 1996).

Sin embargo Stoner (1996) lo define de la siguiente manera: "El control administrativo es el proceso que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas".

Mientras que para Fayol, citado por Melinkoff (1990), el control "Consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios administrativos...Tiene la finalidad de señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda repararlos y evitar su repetición".

Finalmente, Chiavenato (2012) establece que el control es una función administrativa, es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador.

Con base en los conceptos expuestos anteriormente, se establece que: El control es la función administrativa por medio de la cual se evalúa el rendimiento, es decir que se miden los resultados obtenidos para compararlos y evaluarlos en función de los valores que se planificaron obtener durante un determinado

periodo de tiempo. Esta actividad sirve para obtener información que se utilizará para corregir desviaciones o errores efectuados y asumir decisiones que busquen mejorar los procesos que se aplican dentro de una organización.

En el caso específico de los controles que ejerce el SRI, los mismos se amparan en las funciones y atribuciones que le establece la ley de creación de la institución, cuyo artículo 2 manifiesta lo siguiente:

Las facultades del SRI

- Difundir y capacitar al contribuyente respecto de sus obligaciones tributarias.
- Preparar estudios de reforma a la legislación tributaria.
- Aplicar sanciones.

Las atribuciones del SRI

1. Ejecutar la política tributaria aprobada por el Presidente de la República;
2. Efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por Ley a otra autoridad;
3. Preparar estudios respecto de reformas a la legislación tributaria;
4. Conocer y resolver las peticiones, reclamos, recursos y absolver las consultas que se propongan, de conformidad con la Ley;
5. Emitir y anular títulos de crédito, notas de crédito y órdenes de cobro;
6. Imponer sanciones de conformidad con la Ley;
7. Establecer y mantener el sistema estadístico tributario nacional;
8. Efectuar la cesión a título oneroso, de la cartera de títulos de crédito en forma total o parcial, previa autorización del Directorio y con sujeción a la Ley;
9. Solicitar a los contribuyentes o a quien los represente cualquier tipo de documentación o información vinculada con la determinación de sus obligaciones tributarias o de terceros, así como para la verificación de actos de determinación tributaria, conforme con la Ley; y,

10. Las demás que le asignen las leyes. Los recursos que aportan los ciudadanos en forma de tributos financian las obras y proyectos administrados por el gobierno, asegurando en la igualdad, la equidad y la redistribución de la riqueza.

1.2. La evasión y elusión tributaria por parte de los contribuyentes

Para establecer un criterio teórico sobre la evasión y elusión tributaria, es necesario definir inicialmente que es el tributo y a quien se considera contribuyente; así, Villegas (2000) define al tributo como “las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines.” De lo expuesto se deduce que, los tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines y para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Por otro lado, se denomina contribuyente a la persona física o jurídica (es decir, persona o empresa u organización) sobre la que recae el pago de un impuesto o tributo. La carga tributaria depende y se deriva del hecho imponible que se presente.

1.2.1 La evasión tributaria.

Evadir proviene del latín “evadere”, que significa sustraerse de algo donde se está incluido. En el ámbito que nos ocupa, podemos decir que se trata de la conducta de evitar, eludir, sustraerse o escaparse del cumplimiento de la obligación tributaria.

Conceptualmente la evasión se logra mediante conductas fraudulentas u omisivas, por lo cual, para ser punible en esta figura, debe ser acompañada de fraude, el cual se configura cuando el resultado se logra utilizando las conductas que la norma describe

Para efectos de poseer un mejor criterio respecto de la importancia que tiene el control de la evasión y elusión tributaria para el Ecuador, es necesario analizar el concepto dado por la doctrina tributaria legal, así se considera que "Evasión y elusión Fiscal es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales"

En este concepto se conjugan varios elementos donde uno de los más importante es que existe una eliminación o disminución de un tributo y donde además, los sujetos legalmente obligados, transgreden una ley que existe dentro del país.

Al respecto el Dr. Tacchi (1993), manifiesta que , "Evasión Tributaria es todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado fluir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la asignación "per se" de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél".

De manera complementaria, Villegas (2002) define jurídicamente a este fenómeno como "...toda eliminación o disminución de un monto tributario producidas dentro del ámbito de un país por parte de quienes están obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas violatorias de disposiciones vigentes".

Entonces vemos que en este concepto se conjugan varios elementos donde el más importante es que existe una eliminación o disminución de un tributo y donde además se transgrede una ley de un país, por los sujetos legalmente obligados.

Pero dejando de lado la cuestión terminológica, la evasión fiscal no es un hecho atribuible a una causa única y fácilmente detectable, sino que, por el contrario, su origen radica en la interacción de una serie de elementos o circunstancias

que definen la existencia y el grado o desarrollo del citado fenómeno en un país y momento determinado.

Y uno de ellos es el elemento psicosocial, porque es sabido que la propia naturaleza humana conspira contra toda idea que implique desprenderse del propio patrimonio para entregarlo a una figura abstracta (el Estado) bajo la premisa de que dicho ente hará un mejor uso de esos recursos para satisfacer las necesidades del resto de la población. Tomar ésta conducta nos involucraría en un fraude fiscal que, como Delito tributario, es un delito grave, que produce un gran daño social de terrible egoísmo.

El fenómeno de la evasión tributaria requiere un enfoque interdisciplinario, por su grado de complejidad y por la intervención de diversos factores que dilatan, incentivan o promueven el acto.

1.2.2 La elusión tributaria

El autor Tulio Rosembuj (1999), entiende por elusión fiscal "Esquivar la aplicación de la norma tributaria para obtener una ventaja patrimonial por parte del contribuyente que no se realizaría si no se pusieran en práctica por su parte hechos y actos jurídicos o procedimientos contractuales con la finalidad dominante de evitarla".

La elusión de impuestos hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos utilizando para ello maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de esta. La elusión no es estrictamente ilegal puesto que no se está violando ninguna ley, sino que se está aprovechando mediante una interpretación en ocasiones amañada o caprichosa, situación que es permitida por una ley ambigua o con vacíos. La elusión fiscal es cualquier acción, en principio por vías legales, que persigue evitar o minimizar el pago de impuestos.

García, referido por Flores (2000), cuando establece que la elusión tributaria consiste en que, mediante el empleo de ley, el contribuyente busca la manera de pagar menos impuesto o de eludir la carga tributaria, no pagándolos. La elusión consiste en impedir que se genere el hecho tributario, que surja la obligación tributaria, evitando el acto previsto en la ley como generador de impuesto

Según Villegas (2000), la elusión es el acto de defraudación fiscal cuyo propósito es reducir el pago de las contribuciones que por ley le corresponden a un contribuyente. Puede ser por engaños, errores, u omisiones en las declaraciones o cualquier otro acto del que se tenga un beneficio indebido en perjuicio del fisco; la elusión fiscal es siempre una conducta antijurídica.

Según Bravo (2007), en la elusión el contribuyente hace uso de un comportamiento dirigido a impedir el perfeccionamiento del hecho imponible, sea total o parcialmente, mediante procedimientos técnicos propios de la autonomía de voluntad y libertad de contratación; pero señalados por el único propósito de la finalidad fiscal. Tal sería el caso, por ejemplo, de la fusión de una sociedad que tiene pérdidas acumuladas, las mismas que permiten a la sociedad absorbente procurarse de un escudo fiscal por el resto del plazo señalado en la Ley del Impuesto a la Renta. Como se sabe, no existe impedimento legal para fusionar sociedades que hayan arrojado pérdidas, y la propia normatividad tributaria permite el arrastre de pérdidas de la sociedad absorbida por la sociedad absorbente, aunque con ciertas limitaciones (proporcionalidad con los activos transferidos, realización de la misma actividad, entre otros).

También será un ejemplo de elusión el adquirir un bien del activo por medio de un contrato de Leasing, considerando el tratamiento tributario dispensado a esta operación (recuperación de la inversión afectando las cuotas directamente a resultados y no vía depreciación), lo cual incidirá finalmente en la Base Imponible del Impuesto a la Renta.

Para ciertos autores, la elusión tributaria se presenta sólo cuando la propia normatividad impositiva faculta al contribuyente a asumir comportamientos diferentes. Se considera que en estos casos se está frente a lo que se denomina

"Economía de Opción", pues en realidad el contribuyente decide, dentro de varias alternativas posibles, qué tratamiento impositivo resultará para él menos oneroso, sin que ello signifique transgredir la normatividad tributaria. Así por ejemplo, y de acuerdo con nuestra legislación tributaria, un contribuyente que se dedica a la comercialización de productos podrá ubicarse dentro del Régimen General, el Régimen Especial o el Régimen Único Simplificado, en tanto observe los requisitos legales establecidos. La Administración Tributaria no podría por este solo hecho determinar que el contribuyente tiene una conducta evasiva, pues el propio ordenamiento jurídico le permite ordenar su negocio de tal forma que soporte una carga impositiva menor.

Es importante tener claro que no es lo mismo la elusión fiscal que la evasión fiscal (tax avoidance versus tax evasión). La mayoría de los autores identifican la utilización de los paraísos fiscales con actividades de evasión y fraude fiscal. Otros, en cambio, piensan que tales territorios se relacionan más con actividades legítimas de planificación fiscal internacional. De ahí la pugna entre personas y gobiernos favorables a su creación y frente a los que luchan por combatirlos e imponerles sanciones o mecanismos que traten de eliminar sus efectos.

Por eso, en relación con esa definición, se debe precisar y distinguir una serie de conceptos importantes como son la "evasión fiscal" que es ilegal, de la "elusión de impuestos", que no lo es y el planeamiento tributario, que tienen de común el mismo efecto, menos ingresos recaudados para el fisco.

Según Tejerizo (2000), la elusión fiscal es la pieza clave de la planificación fiscal. Representa el aprovechamiento de los recursos legales disponibles para conseguir la mínima carga fiscal o para diferir en el tiempo su impacto. Además, permite al contribuyente evitar que se realice el hecho imponible, con el fin de no pagar los tributos o abaratar los costos tributarios, procurando para ello forzar alguna figura jurídica establecida en las leyes. Eludir es perfectamente legal y se combate con un análisis económico de los hechos que permita al auditor determinar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas por los agentes económicos para evitar el pago de los impuestos.

Analizando a Villegas (2002), la elusión tributaria es una figura consistente en no pagar determinados impuestos que se han establecido, amparándose en subterfugios o resquicios legales, no previstos por el legislador al momento de redactar la ley, bien sea por una redacción deficiente de la misma, o bien porque dicha ley produce efectos no previstos al entrar en juego con el resto de las normas tributarias. Se diferencia de la evasión tributaria al no ser técnicamente un delito ni otro tipo de infracción jurídica, ya que el uso de argucias y tecnicismos legales le confieren completa legitimidad, para efectos jurídicos.

No obstante, la distinción entre ambas es meramente conceptual, porque ciertas situaciones jurídicas son bastante ambiguas, en particular debido a que el aprovechamiento de subterfugios legales no se hace generalmente de manera completamente inocente, y además, porque muchas conductas destinadas a "rebajar" impuestos pueden ser consideradas delictivas o no dependiendo de un detalle tan técnico, cual es la existencia de un tipo penal tributario que castigue dicha conducta como un hecho punible.

La elusión tributaria es una consecuencia del principio de legalidad del tributo, ya que como el impuesto debe venir establecido por la ley, entonces no puede cobrarse un impuesto si la ley no lo ha establecido, lo que abre el flanco para aprovechar los puntos débiles que la ley ha dejado. Es lo que en lenguaje vulgar se describe con el dicho "hecha la ley, hecha la trampa". Algunas posibles técnicas de elusión tributaria son las siguientes:

- Darle a una situación jurídica determinada el estatus de otra distinta, aprovechando alguna clase de conceptualización defectuosa, para aplicarle una ley tributaria más benigna.
- Ampararse en una *exención tributaria* que por defectuosa técnica legislativa, no había sido prevista para el caso particular en cuestión.
- Incluir bienes en categorías cuya enumeración no está contemplada por la *ley tributaria*, y por tanto su inclusión dentro del *hecho tributario* es dudosa, para eximirlos de impuestos.

A diferencia de la evasión tributaria, que por su carácter infraccional y delictiva puede perseguirse mediante una adecuada fiscalización, la persecución de la elusión tributaria es enormemente difícil, ya que en el fondo se trata de situaciones enmarcadas dentro de la misma ley. Las maneras de perseguir estas situaciones son básicamente dos:

- Interpretación por vía administrativa. En casos de aplicación dudosa de la ley tributaria, los servicios encargados de la recaudación del impuesto pueden emitir decretos y reglamentos de carácter administrativo, que por vía de interpretación incluyan o excluyan deliberadamente ciertas situaciones, para de esa manera tapar los resquicios dejados por la ley.
- Modificaciones legales. Es el propio legislador el que toma a su cargo evitar que se produzcan estas situaciones, estableciendo nuevas leyes que tiendan a corregir estas situaciones. Esto genera una suerte de guerrilla entre el legislador por ampliar las situaciones en que se cobre impuesto, y los *abogados* y *contadores* por disminuir las mismas, que le confieren a la legislación tributaria en definitiva la enorme complejidad y carácter técnico y detallista que le son característicos.

Según Bonzón (2007), no existe doctrinariamente un concepto unívoco respecto a qué se considera elusión fiscal. Importantes doctrinarios consideran la elusión como una acción lícita tendiente a lograr la no concreción del hecho imponible. Así por ejemplo algunos la define como: "la acción individual en procesos lícitos, tendiente a alejar, reducir o postergar la realización del hecho generador del tributo". Otros como el Dr. FOLCO, opina que la elusión fiscal (tax avoidance) es la utilización de medios jurídicos lícitos para procurar o eliminar la carga tributaria.

Otros importantes juristas, tal como por ejemplo, el Dr. Héctor Villegas, y la Dra. Catalina García Izcaino, consideran a la elusión fiscal como una conducta antijurídica, consistente en eludir la obligación tributaria mediante el uso de formas jurídicas inadecuadas para los fines económicos de las partes.

Reservan el término "economía de opción", al empleo no abusivo de formas jurídicas. Personalmente me inclino por denominar "elusión fiscal" al abuso de formas que configuran la infracción tributaria prevista. Más allá de la diferenciación terminológica, lo importante es clarificar cuando el uso de formas jurídicas inapropiadas es considerado ilícito tributario. Cabe sostener que en cuanto congreso o coloquio realizado por las administraciones tributarias, se ha abogado por equiparar prácticamente las conductas elusivas a las evasivas, con el fin de facilitar al organismo administrador la persecución del fraude.

Para la mayoría de la doctrina, la elusión fiscal constituye una especie de evasión fiscal. Considero un grave error comenzar el análisis crítico del concepto de tal manera. Es precisamente al revés: se puede eludir un tributo de dos maneras: 1) de forma lícita (tax-avoidance) y 2) de forma ilícita (tax-evasión). Es por ello que debe deducirse necesariamente que es la evasión la especie y la elusión el género.

1.2.3 Argumentos para la evasión y elusión tributaria

La doctrina menciona que pueden existir tres tipos de argumentos que tratan de explicar la acción de evasión y elusión, desde el punto de vista de los motivos objetivos y particulares que la provocan:

- a) La evasión y elusión es una respuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria.
- b) La evasión y elusión son prácticamente un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos.
- c) La evasión y elusión fiscal solo son unas consecuencias y no el motivo fundamental.

Las causas de la evasión y elusión no son únicas, como lo menciona el Doctor Lamagrande (1995), "El examen del fenómeno de evasión y elusión fiscal nos

permite colegir su grado de complejidad y su carácter dinámico. Su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a cabo una serie de medidas adecuadas a un contexto económico y social dado, a fin de lograrlo. Todo ello sin perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo".

En el marco de ideas de la complejidad del fenómeno bajo estudio, la doctrina ha enunciado diferentes causas que le dan origen, en ese sentido se mencionan las más comunes sin que con ello se pretenda agotar la existencia de múltiples factores de carácter extra-económicos que originan o incrementan sus efectos:

- 1) Carencia de una conciencia tributaria
- 2) Sistema tributario poco transparente
- 3) Administración tributaria poco flexible
- 4) Bajo riesgo de ser detectado

Las razones expuestas anteriormente, se constituyen en los términos de referencia principales que serán considerados en la investigación, con la finalidad de analizar el nivel de relación que tienen las acciones de control que aplica el SRI con las causas que se consideran como más comunes entre los contribuyentes para motivar las acciones evasivas y elusivas de los mismos.

Con respecto a la evasión, Tulio Rosembuj (1999) expresa que: El núcleo de la conducta trasgresora no es otro que la ocultación de rendimientos, bienes y derechos de contenido económico mediante la utilización de documentos material o ideológicamente falsos, la realización de actos o negocios jurídicos.

La evasión fiscal, evasión tributaria o evasión de impuestos (tax evasion en inglés) es una actividad ilícita y habitualmente está contemplada como delito o como infracción administrativa en la mayoría de los ordenamientos, que consiste en ocultar bienes o ingresos con el fin de pagar menos impuestos.

La evasión, hace referencia a las maniobras utilizadas por los contribuyentes para evitar el pago de impuestos violando para ello la ley. En la evasión tributaria simple y llanamente no se cumple con la ley, lo cual indudablemente es ilegal.

Uno de los elementos claves para diseñar un sistema de control tributario orientado a disminuir los índices de evasión y/o elusión tributaria, y por ende una estrategia de fiscalización es conocer el comportamiento de los contribuyentes. Es por esta razón que, con el fin de diseñar estrategias y desarrollar acciones, resulta importante identificar las causas que motivan la evasión. Existen varias opiniones acerca de las causas de la evasión, algunas de las cuales se detallan a continuación:

Para Alba Orozco, las causas de la evasión son:

- Falta de conciencia tributaria; este factor se ve influenciado por la idiosincrasia de cada pueblo y está relacionado con el grado de insatisfacción y aspiraciones frustradas de los ciudadanos.
- Bajo nivel de educación de la población, pues no se da a conocer sobre la necesidad que tienen los Estados de obtener recursos que le permitan brindar servicios elementales a la comunidad.
- Desconocimiento del destino del dinero originado en impuestos, por la falta de difusión sobre la utilización de los fondos públicos por parte del Estado; y, la falta de confianza en el manejo de recursos principalmente relacionado con su mala o ineficiente administración.
- Complejidad y constantes cambios en la legislación tributaria; complicar el sistema tributario de forma tal que el cumplimiento de la obligación en tiempo y forma sea casi imposible, es común sobre todo en países de escaso desarrollo relativo. Esta situación se ve intensificada por la acción de la Administración que completa el esquema con un exceso de legislación accesoria, vía

reglamentación, disponiendo, incluso, aquello que la ley no dispuso ocasionando costos adicionales al propio costo de la carga tributaria.

- Baja percepción de riesgo por parte de los administrados; ya que si aquellos contribuyentes que no cumplen adecuadamente sus obligaciones tributarias sienten que la Administración no posee controles eficaces, se ven motivados a mantener su actitud evasora.

- Lentitud en el accionar por parte del Fisco, pues la falta de inmediatez en la detección de incumplimientos y la lentitud en la ejecución de acciones operativas concretas también desalientan al correcto comportamiento voluntario espontáneo de los contribuyentes.

Por otro lado, Manuel Rapoport cita varias causas que, a su opinión, originan la evasión, entre ellas:

- La imagen del gobierno, la cual está determinada por muchos factores, desde la personalidad de sus dirigentes políticos hasta el trato que recibe cuando acude a una oficina pública de impuestos, establece el grado de obligación, que sentirá el contribuyente, de cumplir sus obligaciones tributarias. Es decir, el grado de evasión se intensifica si el contribuyente advierte que el Estado no cumple con su cometido o malgasta el dinero recaudado.

- La equidad del sistema tributario; cuando las normas que conforman el Sistema Tributario, en forma independiente o interactuando, benefician a ciertos sectores en detrimento de otros, el sistema tributario se torna injusto e inequitativo, lo que desalentará y desmoralizará a quienes cumplan adecuadamente con sus deberes tributarios, erosionando la conciencia fiscal de la comunidad en su conjunto.

- La inflación, cuando el poder adquisitivo de la moneda disminuye rápidamente, la demora en el pago de los impuestos reduce la carga tributaria de forma tal que aumenta la conveniencia a evadir respecto del riesgo que debe afrontarse al

hacerlo. Además, ante la posible contracción del crédito, financiarse con dineros del Estado suele ser una alternativa más económica.

- La demora en el pago de los impuestos; el flujo de los recursos hacia el Estado debe ser continuo para permitir que éste disponga de los medios necesarios para cumplir sus funciones y, para que el contribuyente no se vea obligado de disponer de sumas significativas para cancelar su obligación. Si entre la generación del hecho imponible y el momento del ingreso del tributo transcurre mucho tiempo el cumplimiento se torna más dificultoso. Lo mismo ocurre cuando el fisco, por su inacción, no reclama sus acreencias en el corto plazo, esto provoca que el contribuyente perciba que el riesgo se atenúa y que la deuda se incrementa hasta hacerse impagable.

- La debilidad en la Administración y la ineficiencia para lograr el cobro; es necesario que la Administración procure el cobro de los tributos, para ello debe poner a disposición del contribuyente todas las facilidades posibles para incentivar el cumplimiento: no debe solicitarse al contribuyente datos que no revistan real interés, para el fisco o información que no será utilizada; no debe reiterarse el pedido de datos que ya estén en poder de la Administración; los instructivos deben ser claros y los circuitos de presentación ágiles; deben abrirse suficientes bocas recaudadoras, evitando que el contribuyente deba desplazarse demasiado para efectuar el pago, proponiendo medios de pago alternativos tales como tarjetas de crédito y débito o la utilización de cajeros automáticos, débitos programados, monedero electrónico; debe controlarse la atención brindada por las entidades recaudadoras, procurando suficientes bocas disponibles, extensión del horario en días de vencimiento, buen trato por parte de los empleados; evitar el desplazamiento del contribuyente a las oficinas de la Administración mediante la implementación de “call - center” y consultas por la red; poner a disposición toda la legislación pertinente y las normas reglamentarias habilitando a estos efectos un sitio web; evitar trámites engorrosos y burocráticos, avanzar hacia el reemplazo del papel por otros tipos de soporte y unificar criterios entre todas las oficinas de la repartición, por sólo mencionar algunas.

- Adicionalmente, existen otros factores que contribuyen para que se presente la evasión tributaria, tales como: las exenciones tributarias que afectan la neutralidad del impuesto, lo mismo que las amnistías que generan tratamientos inequitativos desmotivando al contribuyente que cumple cabalmente con sus obligaciones; la falta de control sobre las rentas originadas en el exterior; ganancias ocasionales que se hacen por debajo del valor real; la falta de claridad y precisión en la atribución de competencias; la falta de preparación y conocimiento técnico apropiado de los funcionarios encargados de la función fiscalizadora; la aplicación de una legislación inadecuada; la insuficiente asignación de recursos para el funcionamiento e infraestructura de las entidades encargadas de la recaudación; la información falsa, incompleta o no suministrada por quienes están obligados a pagar tributo, dificultando un mayor control estatal; las elevadas tarifas impositivas que no van acorde a la capacidad económica de los contribuyentes originando omisiones de las bases reales; la falencia de sistemas automatizados; exceso y desorden de las disposiciones de carácter fiscal; y, la ausencia de manuales y metodologías de procedimiento.

1.2.4 Consecuencias de la evasión tributaria

La evasión en el pago de impuestos tiene varias consecuencias negativas para la sociedad en general, es por esta razón que es necesario identificarlas. Entre los principales efectos de la evasión tributaria se tienen:

- Reducción en el flujo de fondos al fisco, lo que conlleva una disminución en la capacidad para suplir servicios gubernamentales ante lo cual los gobiernos tienden a buscar otros mecanismos.

- Aumento de las tasas impositivas y creación de nuevos gravámenes se hacen con una única finalidad recaudatoria sin presentar racionalidad alguna, como consecuencia precisamente de la evasión, dando como resultado una mayor evasión.

- Competencia desleal entre el evasor y el agente económico que cumple con todas sus obligaciones, que desmejora la imagen y desprestigia la acción del ente fiscalizador, aumentando sus costos y reduciendo la disposición de los contribuyentes a declarar correctamente. En relación a este punto, en una investigación realizada en México, se estableció que existe una relación negativa entre el grado de evasión y el tamaño de la empresa. Un aumento en los ingresos de la compañía, disminuye porcentualmente los impuestos omitidos, lo que se explica por qué la hace más visible y la probabilidad de ser auditada aumenta. Por lo tanto, existe una relación inversa entre la probabilidad de auditoría y la tasa de evasión.

- Irrespeto hacia las autoridades impositivas por parte de los contribuyentes, pues éstos consideran que las autoridades son incapaces de detectarlos, generando en la ciudadanía desconfianza en la efectividad de las instituciones del Estado.

- Desigualdad en la distribución de la carga tributaria, ya que la evasión hace que la carga impositiva se distribuya entre quienes cumplen las obligaciones tributarias, traduciéndose en ventaja para los evasores quienes son los que finalmente se benefician. La desigualdad contributiva no siempre incide en los precios pero puede influir indirectamente modificando las condiciones y la capacidad productiva de las empresas, al reducir sus posibilidades económicas. El comportamiento ilegal que no es sancionado, se constituye en elemento psicológico que va en contraposición con la moral, influyendo negativamente en el cumplimiento de las obligaciones impositivas de quienes las consideran como un deber social.

- Desigualdad en la distribución del ingreso, pues las oportunidades para evadir el pago de impuestos no tienden a ser simétricas para todos los sectores de la población.

1.2.5 Indicadores que permiten detectar la evasión tributaria

A continuación se detallan algunos indicadores que permiten establecer la posibilidad de que determinado contribuyente está evadiendo el pago de impuestos:

- Cuando el contribuyente controla directamente sus operaciones comerciales, de tal manera que puede efectuar parte de ellas en efectivo, sin dejar huellas en el sistema financiero, quedando escasos registros de su actividad.
- Calidad de vida que lleven las personas o el lugar donde habiten sea ostentoso y no esté debidamente soportado por los ingresos reportados.
- Muestra ingresos más bajos en relación con el número de exenciones y beneficios fiscales declarados.
- Llevar mal los registros o no tener al día los libros de la compañía respectiva, es indicio de evasión.
- Cuando al investigar un año determinado, se encuentra una evidente disminución en los ingresos frente al año anterior o posterior presentando a su vez gran cantidad de gastos (omisión del ingreso).
- Cuando se descubre que se ha intentado alterar o falsificar registros, ocultando factores importantes de soporte.
- Cuando se destruyen libros y registros sin una justificación y sin demostración de fuerza mayor o caso fortuito.
- El rehusarse a que revisen ciertos registros también se constituye en indicio de evasión.
- No cooperar en la entrega de información cuando es solicitada.

- Hacer declaraciones falsas o con poca consistencia.
- Entregar documentos adulterados para sustentar conceptos en la declaración respectiva, es otro ejemplo.
- Efectuar compra o venta sin comprobantes de venta.
- Profesionales que no emiten comprobantes de venta por concepto de honorarios.
- Cargar gastos personales a gasto de la empresa.
- No declarar intereses o dividendos ganados.
- Conseguir facturas para disminuir pago

Por otro lado, resulta importante para la administración tributaria estimar la magnitud de la evasión ya que, conocer en qué medida los contribuyentes están cumpliendo sus obligaciones tributarias permite evaluar periódicamente el desempeño de la Administración; y, consecuentemente, orientar sus estrategias de control.

Para ello existen métodos de medición que deben seguir vías indirectas para obtener resultados más confiables. Los métodos de medición más difundidos siguen dos enfoques para obtener estimaciones:

- Basado en el “potencial teórico”, recurre a variables relacionadas para aproximar la recaudación que se obtendría si todos los contribuyentes pagasen sus impuestos, la que luego puede ser comparada con la recaudación efectiva para determinar evasión.

- Carácter “muestral”, utiliza las capacidades de la administración tributaria para detectar incumplimiento, fiscalizando una muestra representativa de contribuyentes y extendiendo luego sus resultados al universo de ellos.

CAPÍTULO II:

Investigación de Campo. Resultados de las encuestas y entrevista aplicada a los funcionarios del SRI de Bahía de Caráquez.

2.1. Encuestas aplicadas a los empleados del SRI de Bahía de Caráquez.

1. ¿Usted está relacionado directamente con las acciones de control de la evasión y elusión de tributos?

Tabla No.1.

Relación de los empleados con el control de la evasión y elusión tributaria

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Totalmente	6	86%	86%
Mucho	1	14%	100%
Poco	0	0%	100%
Nada	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

A través de la pregunta No. 1. Se pudo recabar información respecto de la relación que tienen los empleados del SRI que laboran en la oficina de bahía de Caráquez con las acciones de control que la institución aplica con la finalidad de reducir los índices de evasión y elusión tributaria dentro de su área de competencia

Al respecto, se evidenció que la totalidad de los empleados encuestados tienen una relación totalmente directa con las acciones de control objeto de la investigación efectuada; de lo cual se deduce que la institución utiliza a todo su

personal a la función de controlar acciones evasivas de tributos originadas en los contribuyentes.

2. ¿Las acciones de control aplicadas por el SRI se han incrementado en los últimos 3 años?

Tabla No.2.

Incremento de las acciones de control

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Mucho	7	100%	100%
Poco	0	0%	100%
Nada	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

Los resultados que se obtuvieron mediante la pregunta No.2 indican que el SRI ha venido incrementando las acciones de control periódicamente durante los últimos 3 años, lo cual podría estar relacionado con el incremento de las acciones evasivas de los contribuyentes o con la necesidad de plantearse metas más elevadas respecto de los ingresos tributarios requeridos por el Estado para el financiamiento del presupuesto de los periodos citados.

De la información expuesta se puede inferir que la administración tributaria del Estado ecuatoriano mantiene políticas crecientes de las funciones de control que se implementan para controlar con mayor eficiencia la evasión y elusión tributaria que puedan existir dentro de las actividades económicas que efectúan los diferentes contribuyentes. Las acciones de control implican asumir mayores controles en personas o empresas pequeñas que anteriormente no tributaban

por cuanto se controlaban a las empresas y personas con mayores movimientos económicos.

3. ¿Ustedes perciben que hay un aumento en la intención para prácticas evasivas y elusivas tributarias en los contribuyentes?

Tabla No.3.

Percepción de prácticas de evasión y elusión en los contribuyentes

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Mucho	3	43%	43%
Poco	4	57%	100%
Nada	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

En la pregunta No. 3 se resaltan dos opiniones antagónicas respecto del incremento de la intención que tienen los contribuyentes para evadir o eludir tributos que se deben cancelar en favor del Estado ecuatoriano por expresas disposiciones legales; lo expresado se fundamenta en el hecho de que el 57% de los encuestados manifiestan que existe poco incremento de las intenciones de prácticas evasivas y elusivas por parte de los contribuyentes; mientras que el restante 43% opina que existe mucho aumento de este tipo de intenciones.

La información recopilada sirve para establecer que dentro de la institución existe diferentes percepciones en los empleados sobre la tendencia de las prácticas evasivas tributarias, situación que puede presentarse por cuanto los

colaboradores del SRI poseen diferentes funciones en la entidad, de lo cual podría derivarse las percepciones diversas expresadas.

4. ¿Considera que han sido eficientes los controles aplicados para disminuir la evasión y elusión tributaria?

Tabla No.4.

Eficiencia de controles para disminuir la evasión y elusión tributaria

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Mucho	7	100%	100%
Poco	0	0%	100%
Nada	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

Mediante la pregunta No. 4 de la encuesta realizada se pudo establecer que el 100% de los empleados del SRI en Bahía de Caráquez consideran que son muy eficientes los controles que aplica la institución con la finalidad de disminuir los actos de evasión y elusión tributaria que algunos de los contribuyentes efectúan.

De lo expuesto en el párrafo anterior se puede inferir que los empleados del SRI mantienen una plena convicción de la eficiencia con la cual realizan las acciones de control para que los contribuyentes cumplan adecuadamente con el pago de los diferentes tributos que le corresponden cumplir por efecto de las actividades que efectúen cotidianamente, lo cual implica un alto nivel de motivación en los funcionarios de la institución administrativa tributaria del Estado.

5. ¿Cuáles son los tributos que más intentan evadir o eludir los contribuyentes?

Tabla No.5.
Tributos más evadidos por los contribuyentes

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Impuesto a la Renta	5	39%	39%
IVA	6	46%	85%
ICE	0	0%	85%
Otros	2	15%	100%
Total	13	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI
Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

La pregunta No. 5 se dio oportunidad para que los encuestados escogieran una o más alternativas expuestas respecto de los tributos que más intentan evadir o eludir los contribuyentes, razón por la cual la cantidad total de las alternativas se incrementaron a 13 a pesar de haberse encuestado a 7 empleados.

Sobre lo indagado, los empleados consideran que el IVA y el impuesto a la renta son los tributos que más se intentan evadir, los cuales a su vez representan los tributos que más ingresos representan para el fisco y mayor egreso para los contribuyentes, sobre todo para las empresas que se dedican a la producción y comercialización de algún tipo de producto; le sigue en importancia la opción de otros tributos en los cuales se destaca el impuesto a los vehículos. La información obtenida, puede utilizarse como un término de referencia para derivar acciones de control más exhaustivas dirigidas al control de los pagos de los tributos señalados anteriormente.

6. Evalúe del 1 al 5 las medidas de control que son aplicadas para disminuir la evasión y elusión tributaria (siendo 1 la de menor importancia y 5 la de mayor importancia)

Tabla No.6.

Medidas utilizadas para disminuir la evasión y elusión

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Auditorías	5	33%	33%
Notificaciones	4	27%	60%
Visitas in situ	2	13%	73%
Clausuras	3	20%	93%
Multas	1	7%	100%
Total	15	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

En la pregunta No.6 se aplicó una escala del Likert del 1 al 5 y se la sometió a ponderación a un solo funcionario del Sri el cual evaluó mediante un peso específico las diferentes medidas o acciones de control que aplica la institución con la finalidad de disminuir los actos de evasión y elusión tributaria.

Sobre el asunto investigado, se estableció que el 33% de la ponderación efectuada corresponde a las auditorías que realiza la entidad a empresas o personas que evidencien algún tipo indicios que permitan presumir actos de incumplimiento tributario; el 27% de ponderación corresponde a las notificaciones mediante las cuales el SRI solicita información sobre algún asunto relacionado a la no cancelación de tributos; y en el orden jerárquico le siguen las clausuras de los locales comerciales, las visitas in situ aplicadas por la institución y las multas pecuniarias que se imponen a los que transgreden su obligación como contribuyentes.

7. ¿Considera que la evasión y elusión tributaria se presenta por falta de cultura tributaria en los contribuyentes?

Tabla No.7.
La cultura tributaria como causa de la evasión y elusión

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Muy de acuerdo	2	29%	29%
De acuerdo	3	42%	71%
En desacuerdo	2	29%	100%
Muy en desacuerdo	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

A través de la pregunta No. 7 se pudo determinar que el 71% de los encuestados consideran que la evasión y elusión de tributos se debe principalmente a la falta de cultura tributaria en los contribuyentes ecuatorianos; únicamente el 29% manifiesta no estar de acuerdo con lo expuesto anteriormente.

La situación expuesta y respaldada por el mayor porcentaje de los empleados, permite deducir la alta importancia que tiene para el SRI la cultura tributaria que desarrollan los contribuyentes, por cuanto fundamentándose en el mejoramiento de este aspecto, se podría mejorar y disminuir los niveles de evasión y elusión tributaria existente. Es necesario recalcar que la cultura tributaria tiene relación con la forma como asumen los contribuyente la obligación que tienen los ciudadanos para con el Estado, misma que está afectada por diversos factores como el conocimiento de los procesos y motivaciones externas que reciben los contribuyentes.

8. ¿Considera que endureciéndose las sanciones, se tendría una disminución de la evasión y elusión tributaria?

Tabla No.8.

Endurecimiento de sanciones para disminuir la evasión y elusión

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Muy de acuerdo	2	29%	29%
De acuerdo	3	42%	71%
En desacuerdo	2	29%	100%
Muy en desacuerdo	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

La pregunta No. 8 se efectuó con la finalidad de conocer el criterio de los empleados del SRI sobre la incidencia que tendría un endurecimiento de las sanciones en la evasión y elusión tributaria; específicamente se buscó saber si, a criterio de los funcionarios, al endurecer las sanciones se obtendría una disminución de los niveles evasivos tributarios existentes. Al respecto, el 71% de los encuestados opinan que las sanciones más fuertes provocan disminución de las intenciones de evadir tributos; mientras que el 29% manifiesta no estar de acuerdo con lo expresado por la mayoría de los indagados.

De la información obtenida se puede deducir que la mayoría de los empleados evidencian que es válida una aplicación de sanciones más fuertes ante el incumplimiento del pago de tributos, percepción que puede derivarse de las experiencias que hayan tenido durante el desempeño de sus funciones dentro de la institución.

9. ¿Considera que la educación tributaria en todos los niveles de estudios es importante para disminuir la evasión y elusión tributaria?

Tabla No.9.

La educación como medio para disminuir la evasión y elusión

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Muy de acuerdo	6	86%	86%
De acuerdo	1	14%	100%
En desacuerdo	0	0%	100%
Muy en desacuerdo	0	0%	100%
Total	7	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

Mediante la pregunta No. 9 se pudo establecer que el 100% de los encuestados consideran estar de acuerdo con la afirmación de que la educación tributaria en todos los niveles de estudios es importante para disminuir la evasión y elusión tributaria, situación que estaría relacionada con el mejoramiento de la cultura tributaria en los contribuyentes a través de procesos educativos que podrían desarrollarse en los locales de educación y formación escolarizada.

De la información recopilada se puede deducir que los funcionarios del SRI le brindan una gran importancia a la educación tributaria tanto en los niños como en las personas mayores de edad, para efectos de mejorar con el cumplimiento del pago de tributos que tienen que cumplir obligatoriamente los sujetos pasivos.

10. Evalúe del 1 al 5 la personas o empresas que mayormente tienden a evadir o eludir tributos (siendo 1 la de menor importancia y 5 la de mayor importancia)

Tabla No.10.

Personas que evaden o eluden con mayor frecuencia

Alternativas	Cantidad	Frecuencia %	Acumulado %
Las empresas Grandes	4	27%	27%
Las medianas empresas	1	7%	34%
Las pymes	2	13%	47%
Las microempresas	3	20%	67%
Las personas naturales	5	33%	100%
Total	15	100%	

Fuente: Encuesta aplicada a los empleados del SRI

Elaborado por: La autora

Análisis e interpretación:

Sobre las personas naturales o jurídicas que más se inclinan hacia el incumplimiento de las obligaciones tributarias mediante las acciones de evasión o elusión, el empleado del SRI encuestado supo manifestar que son las personas naturales y las grandes empresas quienes más tienen tendencia a efectuar acciones evasivas tributarias en perjuicio del financiamiento del Estado ecuatoriano, le siguen en importancia las microempresas, las Pymes y las medianas empresas.

La información expuesta sirve para deducir que las personas naturales y las estructuras organizativas grandes son las que más tendencia tienen hacia la evasión tributaria, misma que podría estar originándose por el desconocimiento que tienen los contribuyentes naturales o por cuanto poseen personal capacitado profesionalmente en asuntos tributarios que les permiten acceder a las elusiones de sus obligaciones tributarias con el Estado.

2.2. Entrevista al Jefe de la agencia del SRI en Bahía de Caráquez. – Ing. Gary Pita.

1. ¿Qué eficacia tienen los mecanismos de control que utiliza el SRI para disminuir la evasión y elusión tributarias?

Con relación a los últimos 3 años, nosotros como administración tributaria podemos hacer una diferencia entre lo que sucedía antes hace 10 años atrás y lo que sucede actualmente, mucho se dice que la recaudación de impuestos ha mejorado por el incremento de los impuestos a nivel nacional, sin embargo no es esa la razón, la razón más importante del incremento de la recaudación que hace 10 años era de 5 mil millones de dólares que era con lo que el SRI aportaba a los impuestos general del Estado se ha incrementado a 13 mil millones de dólares, específicamente por la aplicación de los controles de la administración tributaria ha ido incrementando. Cabe recalcar que esto implica el descubrimiento de forma de evasión y que antes no se daban, y con el tiempo ciertos sectores económicos y ciertos contribuyentes han buscado formas de evadir y eludir impuestos, entonces nosotros para contrarrestar esa actuación que van en dezmero de la recaudación y que afecta sustancialmente a la población ecuatoriana, hemos aplicado medidas de control un poco más rígidas y rigurosas.

2. ¿Cómo se ha desarrollado la actitud de evasión y elusión tributaria en los contribuyentes durante los últimos 3 años?

Nosotros como administración tributaria hemos realizado incluso algunas reformas han eliminado ciertos escudos fiscales, que son vacíos que tiene la normativa y que nos permite que los contribuyentes evadan impuestos, cabe recalcar que hay una diferencia entre evasión y elusión para los entendidos en la materia básicamente es lo mismo sin embargo si hay una diferencia conceptual: la evasión es la decisión que ha tomado el contribuyente de simplemente no cumplir con sus obligaciones tributarias, mientras que la elusión es el no cumplimiento a las obligaciones amparados en vacíos legales conocidos

como escudos fiscales, en termino general es lo mismo porque en ambos casos el contribuyente deja de cumplir con sus obligaciones, sin embargo el uno es por la decisión que el contribuyente ha tomado y el otro es amparado en los vacíos legales. La administración tributaria en estos últimos 3 años en base a investigaciones y estudios que permanentemente se vienen haciendo ha ido develando algunas prácticas de contribuyentes que hace que no cumplan con los pagos de sus impuestos, en esa medida nosotros hemos endurecido los controles, un ejemplo práctico y vigente es el tema de control de empresas instrumentales también consideradas empresas fantasmas o de papel, que básicamente habían decidido ayudar a ciertos contribuyentes a evadir o a eludir los impuestos, entonces estamos con un control súper riguroso sobre este tema y hacemos que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones siempre amparados en la normativa tributaria y en la constitución que es lo que nosotros como administración tributaria tenemos como herramientas para controlar a los contribuyentes.

3. ¿Cómo cree que se mejoraría la cultura tributaria en los contribuyentes?

Bueno en los últimos tiempos la administración tributaria ha tenido avances muy importantes con respecto a cultura tributaria, las medias coercitivas no son la solución, la solución es la educación, la capacitación, y que la gente conozca también que el fin último de los tributos básicamente los impuestos de forma general los administrados por el SRI, financien obras públicas como obras de educación, obras de salud, obras de vialidad, muy importantes para el desarrollo del país, entonces en base a ese conocimiento y a ese compromiso que se puede despertar en los ciudadanos, nosotros consideramos que el contribuyente puede llegar a cumplir sin necesidad de realizar controles coercitivos con sus obligaciones tributarias.

CAPÍTULO III:

Acciones alternativas para mejorar el control de la elusión y evasión fiscal en el Ecuador

3.1 Introducción

La Administración Tributaria del Estado Ecuatoriano tiene como una de sus principales actividades la verificación del cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, para evitar y corregir los posibles casos de fraude fiscal.

La evasión tributaria es un problema que se presenta en la mayoría de los sistemas tributarios que existen a nivel regional y mundial; así, en América Latina el nivel de evasión únicamente del impuesto a la renta de las sociedades durante el periodo 2000 y 2010 ha sido del 46% o más; en el mismo periodo de tiempo, este incumplimiento en Ecuador fue del 61.3% aproximadamente.

El SRI busca permanentemente el cumplimiento voluntario y adecuado de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, sin embargo, y pese a los esfuerzos realizados, aún persiste un elevado nivel de personas naturales o jurídicas que mantienen comportamiento ilegales respecto al pago de los tributos a favor del Estado, lo cual provoca que la administración tributaria posea una tarea complicada al momento del desarrollo de las funciones desempeñadas, misma que se presenta por la resistencia que existe al cumplimiento tributario; razón por lo cual, la institución citada ha tenido que implementar varios mecanismos de control entre los que se destacan:

- Controles extensivos mediante notificaciones masivas a contribuyentes con inconsistencias o diferencias en sus declaraciones. Es importante destacar las notificaciones que se realizan a aquellos contribuyentes retrasados en la presentación de sus declaraciones tributarias, anexos cuando corresponda y demás obligaciones con la Administración Tributaria (Omisidad).

- Controles intensivos, realizados en base a auditorías a aquellos contribuyentes seleccionados de acuerdo a criterios específicos como el hecho de que presenten un mayor riesgo de incumplimiento.
- Acciones para la recuperación forzosa de obligaciones tributarias no pagadas en los períodos correspondientes por ley.
- Aplicación de sanciones pecuniarias en base a la estratificación de contribuyentes para la aplicación equitativa y proporcional de cuantías.

Todos estos controles son importantes para el mejoramiento y reducción de la evasión y elusión en el país. En base al estudio efectuado se plantea una alternativa de solución para contribuir con la disminución de la evasión y elusión tributaria dentro del Ecuador.

3.2 Objetivo de la propuesta.

Plantear acciones que busquen el mejoramiento del control de la evasión y elusión de los principales tributos en el Ecuador.

3.3 Medidas tendientes a mejorar la recaudación fiscal.

La Administración Tributaria del Ecuador posee diferentes procesos mediante los cuales puede llegar a identificar casos que representen riesgo de elusión y evasión tributaria, entre estos se destacan las auditorías tributarias, los cruces de información con respecto a anexos transaccionales, el registro de declaraciones efectuadas y comparación de ellas con referencia al mismo sector y en varios períodos de tiempo.

Dado que el cumplimiento voluntario no se da en las proporciones esperadas y las medidas de control no son suficientes, la Administración Tributaria busca medir las brechas de evasión y elusión existentes; definir su dimensión, y así encontrar medidas para corregir estos problemas. El SRI debe fortalecer su

imagen a través del correcto uso de la información que posee, y mostrarse ante la sociedad ecuatoriana como una entidad sólida que sanciona el incumplimiento de la ley.

En el Ecuador, las medidas para mejorar la recaudación fiscal así como las estrategias para lograr el cumplimiento por parte de los contribuyentes, a criterio de la autora de la investigación, están relacionadas principalmente con 4 temas, mismos que se exponen a continuación:

1. Reformas a la ley: Mediante este elemento de la propuesta, se podrían plantear varias alternativas que podrían desarrollarse independientemente o de manera complementaria, entre las mismas se puede citar: mejorar el sistema de sanciones y multas, eliminar o reducir exenciones, deducciones y tratamientos especiales; simplificar el sistema tributario y la estructura impositiva, proponer reformas a la ley para la determinación del anticipo de impuesto a la renta, para la reinversión de utilidades, para el trato de dividendos de sociedades, para la bancarización y profundización financiera, para impuestos reguladores como el ISD, el impuesto a las tierras rurales, y RISE; además resulta importante reforzar los asuntos relacionados con los paraísos fiscales, partes relacionadas, precios de transferencia y comercio internacional.

2. Cultura tributaria: Este tema resulta fundamental para reducir la evasión fiscal, los problemas que acarrea y su afectación en el Presupuesto General del Estado. Por esto se propone algunas medidas que servirían para fortalecer la cultura tributaria en los contribuyentes ecuatorianos, entre estas medidas se exponen las siguientes: Programas para mejorar la Cultura Tributaria, incentivar y apoyar a los educadores para que se especialicen en temas tributarios, buscar una relación directa entre el Estado y el ciudadano y fomentar una conciencia sobre el carácter social del tributo.

3. Intercambio de información: Resulta fundamental para el tema de este estudio, el lograr acuerdos de intercambio de información tanto a nivel interno como a nivel internacional, dentro del país principalmente con instituciones y

empresas públicas; en el extranjero se deben buscar acuerdos de intercambio de información con otras administraciones tributarias.

4. Mejoras en la Administración Tributaria: A pesar de que el SRI es una de las instituciones que mantienen un nivel eficiente de desempeño en el sector público y en general en el país, tiene muchas cosas por mejorar. Por ejemplo, su recurso humano que resulta su principal activo debe ser valorado y cuidado, la institución debe tener personal siempre motivado que le ayude a alcanzar sus metas, las personas deben sentir el lema institucional “SRI... le hace bien al país” y tener compromiso con su trabajo; debe existir canales de comunicación abiertos, transparentes donde todos conozcan que se está haciendo en la institución y que se piensa hacer, permitir a su gente opinar, tener voz y participación en las decisiones. Otro tema que no se puede dejar de lado es la capacitación a sus funcionarios ya que el tema tributario avanza rápido y los funcionarios deben ir a la par de estos conocimientos; se debe proporcionar al personal las herramientas adecuadas para desarrollar sus labores, siempre estar a la vanguardia de la tecnología, principalmente para el control de la información confidencial que maneja la institución. Como una institución que busca la excelencia debe enfocarse a una gestión por procesos buscando siempre la calidad y la mejora permanente de estos procesos para lo cual utiliza indicadores de gestión.

3.4. Situación Propuesta

La cultura tributaria es el resultado de la educación tributaria y es un instrumento que busca formar individuos conscientes de que el pago de sus impuestos sirve para el bienestar de todos quienes forman parte de un país. Por lo tanto, es fundamental que la Administración Tributaria, desarrolle por sus medios o mediante convenios con otros organismos públicos y privados, programas de divulgación y de educación tributaria.

En el Ecuador, desde la emisión de la Ley de Equidad Tributaria y las políticas del gobierno actual, se ha dado un avance importante en este campo. El SRI se

ha unido con el Ministerio de Educación y Cultura para juntar esfuerzos buscando el incremento y la incorporación a la sociedad ecuatoriana de una cultura tributaria basada en el fortalecimiento de los principios éticos de las personas, a través de la práctica de valores con el fin de formar hombres y mujeres que cumplan con sus deberes ciudadanos. En la actualidad se capacita a estudiantes y contribuyentes en temas como el Presupuesto General del Estado, obligaciones tributarias, el SRI, el ICE, el IVA, el impuesto a la renta, entre otros.

Otra acción importante en el campo de la educación tributaria fue la inauguración en el año 2008 del Centro de Estudios Fiscales del Ecuador (CEF), institución creada para realizar publicaciones tanto de interés para la Administración Tributaria como para la comunidad en general y brindar capacitaciones a los funcionarios del SRI, así como al público y sociedad en general.

Otra herramienta implementada por el SRI, que ha resultado positiva es la Lotería Tributaria, que se viene realizando cada año y que entrega premios por sorteo a aquellas personas que hayan depositado en un sobre sellado cinco comprobantes de venta válidos en un cierto período de tiempo. Esto ha contribuido a lograr que la gente exija que por sus compras se le entregue siempre un comprobante de venta autorizado.

Es muy importante, no solo la enseñanza de todo lo relacionado a temas tributarios, sino también buscar que la población realice un seguimiento y esté pendiente del manejo del proceso de administración de los recursos públicos, tanto en lo que se refiere a la recaudación de los impuestos como a los gastos públicos. El mejorar la relación entre el Estado y el ciudadano, la conciencia sobre el carácter social que tiene el tributo y la seguridad de que el gasto público tiene un destino apropiado y los recursos que se obtienen de los contribuyentes se encuentran bien administrados, constituyen elementos básicos para conseguir conciencia tributaria, para que los ciudadanos se vuelvan contribuyentes con buena voluntad y predisposición a cumplir con sus deberes, lo que conlleva, una reducción de la evasión.

El SRI debe proponer cambios en la estructura impositiva que permitan simplificarla y ayudar a la reducción de vacíos que dan lugar a la elusión tributaria. El sistema tributario debe estar formado por el menor número de gravámenes posibles. Además, el SRI no debe introducir mayor complejidad al sistema tributario, ni en los casos en que solicita información, ni en cuanto a requisitos y trámites que exige a los contribuyentes. Esta simplificación debe darse a partir de un diálogo entre el legislativo, las Administraciones Tributarias y varios sectores de la sociedad civil, con el fin de buscar un consenso y un punto de equilibrio.

- Exenciones: La eliminación o reducción de ciertas exenciones, deducciones y tratamientos especiales puede ser una fuente importante para el aumento de la recaudación fiscal. La disminución de ciertas exenciones, puede también ser favorable, ya que, al eliminar estos tratos especiales, la ley se vuelve más simple y eficiente. Una de las exenciones que se debería eliminar es aquella que hace referencia a los ingresos obtenidos por las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas, definidas como tales en el reglamento; siempre que sus bienes e ingresos se destinen a sus fines específicos y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos. En este caso debería reemplazarse por una figura de devolución de impuestos para así tener control sobre estos valores y reducir el mal uso de este tipo de instituciones.

Otra exención que se debería eliminar es aquella sobre los ingresos por ganancias de capital (variaciones en el valor del patrimonio que no entra en la renta neta). Por ejemplo, citando el caso chileno, ellos consideran que las ganancias de capital deben tributar como ingreso ordinario porque simplifica los impuestos y dificulta la elusión.

En cuanto al ámbito interno, es importante que se tomen medidas para realizar un eficaz intercambio de información. Resulta fundamental buscar acuerdos de intercambio de información con instituciones y empresas públicas del país que posean datos referentes a la capacidad contributiva, que permitan obtener información en línea y que otorguen accesos a todas las bases de interés para

el SRI. En la actualidad se manejan este tipo de acuerdos con instituciones como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el que se suscribió un convenio en conjunto con el Ministerio de Trabajo, encaminado a lograr un mejor control de las obligaciones patronales; los Inspectores del Trabajo tendrán mayores atribuciones integrales para verificar el cumplimiento de las obligaciones que las empresas tienen en el ámbito laboral, social y tributario.

Otro convenio importante es el que se firmó con el Ministerio de Relaciones Laborales, y la Superintendencia de Compañías, el objetivo de este es reforzar el control de pago de utilidades de los empresarios a sus trabajadores con el fin de establecer un nivel de coordinación efectiva y operativa e implantar mecanismos que permitan evitar el incumplimiento del pago de utilidades. También se tiene un convenio entre Correos del Ecuador (CDE) y el SRI, mediante el cual se busca incentivar y estimular a los ciudadanos para que exijan sus comprobantes de venta y participen en los sorteos de la lotería tributaria. Correos del Ecuador colabora con la recepción de los sobres participantes poniendo a su disposición los 245 puntos de servicio a nivel nacional.

Entre las principales instituciones con las que se deberían buscar la firma de convenios o acuerdos de intercambio de información puedo destacar a la Superintendencia de Bancos y Seguros, el Registro Mercantil, el Registro Civil, el Registro de la Propiedad, la Corporación Financiera Nacional, el Banco Nacional de Fomento, entre otros.

3.5. Medidas tendientes a mejorar la Recaudación Tributaria

A continuación se exponen y explican algunas de las medidas que se proponen para ser consideradas en el mejoramiento de la recaudación tributaria fiscal:

3.5.1. Reinversión de utilidades

La reinversión de utilidades es una forma legal de pagar menos impuestos y se creó con el fin de otorgar incentivos a los socios y accionistas de la empresa para no retirar su dinero y así generar más inversión en el país.

En el caso de la presente propuesta, la misma va dirigida a la forma en la que se puede reinvertir las utilidades que se generan en una empresa. Deberían implementarse lineamientos mediante los cuales se permita a los accionistas reinvertir sus utilidades no solo en la empresa en que se produjeron sino en compañías relacionadas o independientes, logrando que este capital sea mejor aprovechado y se obtengan rendimientos en otras empresas; se darían similares estímulos a los que se tienen actualmente, con lo que no solo se incentivaría a los inversores sino que se contribuiría con uno de los principales objetivos de todo gobierno, el crecimiento de las empresas para que generen más empleos y recursos para la sociedad.

3.5.2. Anticipo de impuesto a la renta

El anticipo de impuesto a la renta, al adquirir la categoría de un pago mínimo y definitivo no objeto de devolución trajo problemas y puede tornarse en muchos casos injusto para cierto tipo de sectores económicos. Por ejemplo, en el caso específico de los comisionistas que en su actividad facturan por la totalidad del valor del bien que entregan, cuando su ingreso corresponde únicamente a un pequeño porcentaje de dicho valor. Consecuentemente, se deberían analizar casos como el expuesto y plantear reformas a la ley que permitan diferentes formas de determinar el anticipo de impuesto a la renta basada en las realidades económicas de los contribuyentes.

3.5.3 Dividendos

En el Ecuador se consideran ingresos exentos a los dividendos y utilidades, distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador, a

favor de otras sociedades nacionales o extranjeras, no domiciliadas en paraísos fiscales.

La propuesta consiste en que los dividendos percibidos por inversiones de sociedades en otras sociedades nacionales sean gravados; siempre que, se permita la reinversión de utilidades en otras empresas ya que así las compañías ya obtienen un beneficio tributario. Como se explicó anteriormente, con la reforma al Reglamento de aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el Registro Oficial Suplemento 209 del 8 de Junio del 2010, se creó la obligación de que los dividendos recibidos por personas naturales residentes en el Ecuador formen parte de su renta global, en otras palabras, que sean gravados; por lo que, de la misma manera se deberían crear las condiciones y el entorno necesario para que dividendos recibidos por sociedades residentes en el Ecuador también sean gravados.

3.5.4. Impuestos reguladores

La Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador no solo introdujo reformas a todos los cuerpos legales relacionados con la tributación sino que también estableció impuestos reguladores que no son otra cosa que impuestos usados para corregir imperfecciones del mercado y cuyo objetivo radica en influir en las decisiones de los contribuyentes hacia un sentido específico, como por ejemplo la reducción del consumo de productos contaminantes con el fin de proteger el medio ambiente. Entre los impuestos reguladores en el Ecuador están: el Impuesto sobre la Propiedad de los Vehículos Motorizados, el Impuesto a la Salida de Divisas, el Impuesto a los Ingresos Extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables, y el Impuestos a las Tierras Rurales.

Uno de los problemas principales que acarrearán la creación de este tipo de impuestos es la disconformidad y falta de aceptación de los mismos por parte de la sociedad, ya que los contribuyentes los ven como nuevos medios

recaudadores más no analizan los beneficios a futuro que de ellos se pueden obtener.

Para el desarrollo de la presente propuesta se ha analizado la forma y las condiciones en las que se han planteado estos impuestos reguladores y se considera fundamental que se busque su socialización a la población, que las personas conozcan a profundidad el por qué se crearon, cuáles son sus objetivos y sus fines; se debe realizar un estudio del costo beneficio de estos impuestos, de su nivel de asociación y del impacto que producen en las clases más necesitadas del país.

El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), grava todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero; este es un punto crítico sobre el cual la Administración Tributaria debería poner énfasis: el control de la salida de divisas a los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros que abandonen el país portando dinero en efectivo. En la actualidad se ha fijado un límite para encontrarse exento del impuesto, cuando el dinero que se lleve sea de hasta una fracción básica desgravada de impuesto a la renta de personas naturales que para el año 2017 es de USD 11.290.

En la propuesta se sugiere que cualquier persona que viaje con más de USD 2.000 en efectivo también deba pagar el impuesto a la salida de divisas, ya que no resulta equitativo que por transacciones con valores bajos por compras en el extranjero (por internet) con tarjeta de crédito se cobre el ISD y que cualquier persona que tenga las posibilidades de hacer este tipo de compras directamente en el país de origen esté exento del impuesto.

Se deberían analizar todo este tipo de causas para que se fijen montos mínimos o se implemente una tabla con rangos y porcentajes referentes para el cobro del ISD de la misma manera que se realiza con otros impuestos, buscando siempre cumplir con principios básicos de la Administración Tributaria como son la equidad y la igualdad.

En cuanto al Impuesto a las Tierras Rurales (Tierras Improductivas) al igual que en el caso del ISD, debería realizarse un análisis previo de las propiedades sobre las que se aplicaría el impuesto, a quien pertenecen, su capacidad de pago y condiciones de adquisición. Por ejemplo, un caso especial se da cuando las tierras se obtuvieron por herencia y su producción es mínima y no les proporciona ingresos o estos son reducidos. Si bien es cierto, existen exenciones para el pago de este impuesto y entre ellas constan los pequeños agricultores. Es necesario que se realice una depuración de los sujetos pasivos del impuesto, lo cual ayudaría no solo a que sea un impuesto justo sino al control que pueda realizar la Administración Tributaria sobre el pago de este.

Finalmente se tiene el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE) que periódicamente ha incorporado muchos más contribuyentes a este método de tributación, lo cual indudablemente refleja la concientización de muchas personas de su deber ante el Estado; el problema radica en aquellas personas que a pesar de ser agentes económicos ni siquiera constan en las bases del SRI. Al respecto, a partir del año 2007 se hizo un estudio mediante el cual se estimó que la evasión tributaria en el Ecuador, en términos generales, bordeaba el 60%; en estudios realizados durante el primer semestre del año 2012 se evidenció que la evasión había bajado al 40%, cifra en la que tuvo gran influencia la instauración del RISE.

A pesar de los esfuerzos realizados el porcentaje de evasión tributaria en el Ecuador sigue siendo un reto para la Administración Tributaria de donde gran parte la conforman los negocios informales. Es buscando minimizar esto que el SRI aplicando lo señalado en el artículo 97.4 que señala "Inscripción, Renuncia y Cese de Actividades.- (...). La Administración Tributaria, de oficio, podrá inscribir a los contribuyentes que reúnan las condiciones para sujetarse a este Régimen y que no consten inscritos en el Registro Único de Contribuyentes", debería realizar operativos con el fin de que toda persona que ejerza actividades económicas en el país pague sus impuestos.

3.5.5. Empresas instrumentales

Una empresa instrumental no necesariamente es ilegal ya que es creada cumpliendo requisitos mínimos (formales) y tiene objetivos marcados, muchas de ellas son creadas dentro del país pero la tendencia a nivel mundial es que se establezcan en paraísos fiscales con el fin de poder eludir o evadir impuestos, principalmente, mediante el uso de transacciones comerciales tanto de compra como de venta con el fin de ocultar los verdaderos beneficios que se obtienen de estas operaciones. Esta herramienta con el pasar del tiempo y gracias a la globalización, se ha ido perfeccionando haciéndose de uso común en empresas ecuatorianas, por lo que el SRI debe poner más énfasis en su control.

Un primer paso es elevar a categoría de ley las consideraciones reglamentarias para el tratamiento de este tipo de empresas. La Administración Tributaria mediante sus controles extensivos y principalmente intensivos ha logrado identificar muchas empresas que tienen las características para ser consideradas instrumentales y cualquier transacción relacionada con las mismas ha sido tratada conforme lo dispone la legislación vigente, pero los autores, representantes legales y demás personas relacionadas con este ilícito no son castigadas en su totalidad; se debería realizar una investigación más profunda y temporal ya que muchos de los procesos con los que se identifican estos casos se llevan a cabo dos o tres años después del ejercicio económico de las operaciones y estas empresas ya han sido cerradas y desaparecieron por completo.

Un tema relacionado con este tipo de empresas que el SRI lo ha manejado en los últimos años es la conformación de grupos económicos. En base al Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, considerando la participación accionaria en otras sociedades, la relación entre las partes con respecto a la dirección, administración y relación comercial, entre otros, ha definido los grupos económicos del Ecuador (para fines tributarios); clasificación que ha mantenido una tendencia creciente, lo cual ha permitido determinar e identificar empresas que no realizan ningún tipo de proceso

productivo o proceso comercial y que simplemente sirven para transacciones específicas dentro de estos grupos y su análisis llevó a calificarlas como instrumentales.

3.5.6. Profundización financiera y bancarización

En el Ecuador ha sido muy tradicional el uso de efectivo en todo tipo de transacciones comerciales, con mayor auge como consecuencia de la crisis financiera que se originó a raíz de la emisión de políticas de salvataje bancario que permitieron la entrega de créditos millonarios a la banca, a través de instituciones públicas. En el año 1.999 el gobierno de la época, en búsqueda de salvar a la banca privada que no podía sostener el pago de sus deudas, declaró un feriado bancario que inicialmente se planteó por 24 horas pero que duró 120 horas; en ese tiempo se suspendieron todas las operaciones financieras. También en ese año se decretó un congelamiento por un año a las cuentas de más de dos millones de sucres; ninguna de estas medidas surtió el efecto deseado ya que muchos bancos quebraron.

Aparte de consecuencias lógicas como la inflación, el desempleo, la quiebra de empresas, entre otros, esto produjo una desconfianza total de los ecuatorianos hacia el sistema financiero, más aun cuando el país se vio obligado a adoptar una nueva moneda, en este caso el dólar.

En la actualidad, el uso de esta moneda, instituciones financieras fuertes y bien calificadas, mayor control por parte de las instituciones del Estado a la banca privada, entre otras, han permitido la reactivación del sistema financiero en el país; por lo que se plantean las siguientes medidas importantes con el fin de buscar profundización financiera:

- No gravar con IVA 12% las transacciones financieras, pagos electrónicos, servicios financieros, etc., abaratando su costo incentivando así su uso.

- También resultaría importante una reforma a la ley en cuanto a la obligatoriedad del uso de una institución del sistema financiero del país para realizar los pagos por parte de los contribuyentes en todas las operaciones de más de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000,00); si bien es cierto que la medida ha tenido éxito, el monto debería ser menor ya que el manejo de cantidades de dinero en efectivo superiores a dos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 2.000,00) deberían pasar por el sistema financiero, por condiciones de seguridad de los contribuyentes, seguridad de vendedores y de compradores para evitar robos, falsificación de dinero entre tantas otras formas de estafas que existen en la actualidad.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación desarrollado tuvo como principal objetivo el análisis del nivel de eficiencia que tienen los controles aplicados por el SRI con la finalidad de evitar la evasión y elusión tributaria, para efectos de plantear alternativas que permitan combatir la elusión y evasión tributaria en el Ecuador.

- La elusión y evasión tributarias son causantes de inequidad entre los que cumplen y los que no lo hacen. Se producen por diferentes causas entre las que se puede destacar:
 - Nivel de cultura tributaria
 - Bajo riesgo de ser detectado, en especial en el caso de pequeñas empresas
 - Complejidad del sistema tributario y sus leyes
 - Rebeldía al pago de impuestos
 - Falta de liquidez en las empresas

- Los mecanismos que en la actualidad utiliza el SRI para conseguir este cumplimiento y con el fin de reducir los niveles de elusión y evasión fiscal son, entre otros: cultura tributaria, reformas a la ley, intercambio de información, mejoras en la Administración Tributaria.

- La administración tributaria ha mejorado sus procesos de recaudación a través del fortalecimiento de la cultura tributaria y de acciones coercitivas evidenciadas en las sanciones contempladas en la normativa tributaria

RECOMENDACIONES

- Simplificar el sistema tributario y la estructura impositiva, ayudando así a la identificación y reducción de vacíos que dan lugar a la elusión; esta simplificación debe darse a partir de un diálogo entre el legislativo, las administraciones tributarias y varios sectores de la sociedad civil, con el fin de buscar un consenso y un punto de equilibrio.
- Informar a la población respecto de los impuestos reguladores, con el fin de lograr su aceptación y aplicación. Es importante que las personas conozcan a profundidad el por qué se crearon y cuáles son sus objetivos.
- Las medidas a implementar contra la evasión y la elusión tributarias deben ser, un conjunto de procesos que permitan realizar una adecuada planificación sostenible en el tiempo; no se debe dejar de lado el seguimiento y medición de las estrategias que se pongan en marcha para así evaluar los resultados obtenidos y buscar las mejoras que sean necesarias.
- Fortalecer y mejorar el Programa de Cultura Tributaria existente en el país, implementándolo en todos los establecimientos de educación primaria y secundaria, tanto públicos como privados, como materia obligatoria, con el fin de sensibilizar a los niños y jóvenes sobre la necesidad de su participación activa en el cambio. Adicionalmente se debe incentivar y apoyar a los educadores para que se especialicen en temas tributarios para que sean los facilitadores de este conocimiento a sus estudiantes.
- Buscar el mayor número de acuerdos de intercambio de información con otras administraciones basándose en una evaluación preliminar de factores como el nivel de exportaciones, nivel de importaciones, convenios de doble imposición, convenios aduaneros, convenios de cooperación, y relaciones internacionales.

- Mantener al personal que labora en el SRI siempre motivado, procurando tratarlo de la mejor manera, reconociendo su valor y su posición dentro de la institución, con el fin de conservar una fuerza laboral estable y en constante proceso de formación. Adicionalmente, se debe mantener adecuados canales de comunicación interna, el personal debe estar informado de los cambios que se quieren realizar en la institución y buscar su opinión y participación para obtener ideas innovadoras de los principales involucrados.
- Capacitar a los funcionarios del SRI con el fin de actualizar permanentemente sus conocimientos para estar preparados para responder a las nuevas prácticas contables y tributarias, ya que en el sector privado procuran estar a la vanguardia de nuevas formas de planeación tributaria, lo que pone en riesgo las prácticas y controles existentes.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

- Bonzon, J. (2006). *Elusión Tributaria*. Buenos Aires: Depalma.
- Bravo, D. (2007). *Simulación, abuso de formas, elusión y fraude a la ley en el derecho tributario legal*. Lima: Editorial Visión
- Chiavenatto, A. (2012). *Administración: Proceso Administrativo*. Tercera Edición. Colombia: Makron Books Do Brasil Editora Ltda.
- García, C. (2005). *Un nuevo instrumento para la lucha contra la elusión fiscal*. Lima: Instituto de Estudios Fiscales.
- García, J. (2000). *El Delito Tributario*. Lima: Editorial San Marcos.
- Melinkoff, R. (1990). *Los procesos administrativos*. Caracas: Editorial Panapo.
- Orozco, F. (1983). *La fiscalización especializada como metodología de control de la evasión tributaria en empresas nacionales y transnacionales*, Campus virtual IEFPA.
- Lamagrande, A. (1995). *Recomendaciones propuestas para reducir la evasión fiscal*. Boletín DGI.N° 457
- Pecho, M., Peláez, F. y Sánchez, J. (2012). *Estimación del cumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010*. Panamá: CIAT.
- Robbins, S. y Coulter, Mary (1996). *Administración*. Quinta edición. México.
- Rosembuj, T. (1999). *El Fraude de Ley, la Simulación y el abuso de las formas en el derecho Tributario*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- Stoner, J., Freeman, R. y Gilbert, D. (1996). *Administración*. Sexta Edición. México.

- Tacchi, C. (1993). *Evasión Tributaria. Ponencia presentada a la Conferencia Técnica del CIAT*, Venecia, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- Tejerizo, J. (2000). *Manual de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid. McGraw-Hill.

- Villegas, H. (2000). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires. Ediciones Depalma.

- Villegas, H. (2002). *Derecho Penal Tributario*. Buenos Aires. Ediciones Depalma.

- Villegas, H. (2004). *La evasión fiscal en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial La Ley.

ANEXOS

Encuesta aplicada a los empleados del SRI de Bahía de Caráquez.

1. ¿Usted está relacionado directamente con las acciones de control de la evasión y elusión de tributos?

Alternativas

_____ Totalmente

_____ Mucho

_____ Poco

_____ Nada

2. ¿Las acciones de control aplicadas por el SRI se han incrementado en los últimos 3 años?

Alternativas

_____ Mucho

_____ Poco

_____ Nada

3. ¿Usted percibe que hay un aumento en la intención para prácticas evasivas y elusivas tributarias en los contribuyentes?

Alternativas

Mucho

Poco

Nada

¿Considera que han sido eficientes los controles aplicados para disminuir la evasión y elusión tributaria?

Alternativas

Mucho

Poco

Nada

- **¿Cuáles son los tributos que más intentan evadir o eludir los contribuyentes?**

Alternativas

Impuesto a la Renta

IVA

ICE

Otros

- **Evalúe del 1 al 5 las medidas de control que son aplicadas para disminuir la evasión y elusión tributaria (siendo 1 la de menor importancia y 5 la de mayor importancia)**

Alternativas

Auditorías

Notificaciones

Visitas in situ

Otras

- **¿Considera que la evasión y elusión tributaria se presenta por falta de cultura tributaria en los contribuyentes?**

Alternativas

Muy de acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Muy en desacuerdo

- **¿Considera que endureciéndose las sanciones, se tendría una disminución de la evasión y elusión tributaria?**

Alternativas

Muy de acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Muy en desacuerdo

- **¿Considera que la educación tributaria en todos los niveles de estudios es importante para disminuir la evasión y elusión tributaria?**

Alternativas

Muy de acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Muy en desacuerdo

- **¿Quiénes tienen tendencia a evadir o eludir tributos con mayor intensidad?**

Alternativas

Las empresas Grandes

Las pymes

Las microempresas

Las personas naturales

Entrevista al Jefe de la agencia del SRI en Bahía de Caráquez.

- 1. ¿Qué eficacia tienen los mecanismos de control que utiliza el SRI para disminuir la evasión y elusión tributarias?**

- 2. ¿Cómo se ha desarrollado la actitud de evasión y elusión tributaria en los contribuyentes durante los últimos 3 años?**

- 3. ¿Cómo cree que se mejoraría la cultura tributaria en los contribuyentes?**