

Fortalecimiento del intercambio internacional de información para combatir el fraude fiscal del impuesto a la renta: caso de estudio comparativo entre Ecuador y Chile

*Consuelo Velasco Mancheno**

*Christian Castañeda Flórez***

RESUMEN

La evasión fiscal sobre el impuesto a la renta afecta no solo los ingresos públicos, sino también la confianza en las finanzas públicas. Por esta razón, los expertos y las organizaciones internacionales relacionadas con este tema han impulsado la cooperación entre las autoridades fiscales nacionales, especialmente a través de un mecanismo denominado “intercambio de información” basado en dos normas internacionales: el intercambio de información a petición y el intercambio automático de información. Este artículo, en su primera parte, analizará el significado del fraude fiscal al impuesto a la renta y sus características y en qué consiste el intercambio internacional de información tributaria. En la segunda parte, se hará un análisis comparativo de la aplicación de este mecanismo en Chile y Ecuador. Finalmente, se expondrán las conclusiones del estudio y las recomendaciones para el fortalecimiento del intercambio de información tributaria en Ecuador.

PALABRAS CLAVE: fraude fiscal, impuesto a la renta, intercambio de información a petición e intercambio automático de información, Foro Global.

ABSTRACT

Tax evasion on income tax affects not only public revenues but also it affects the trust in public finance. For that reason, international public finance experts and organizations have boosted the cooperation between national tax authorities, specially, though a mechanism called “exchange of information”, which is based on two international standards: Exchange of information on request and automatic exchange of information. Tax evasion on the income tax affects not only public revenues, but also confidence in public finances. For this reason, experts and international organizations related to this issue have fostered cooperation among

* Consultora en políticas públicas en libre ejercicio.

** Secretario general de la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción, Quito Honesto.

national tax authorities, especially through a mechanism called “information exchange” based on two international standards: exchange of information on request and automatic exchange of information. This article, in its first part, will analyze the meaning of tax fraud on income tax and its characteristics and what is the international exchange of tax information. In the second part, there will be a comparative analysis of the application of this mechanism in Chile and Ecuador. Finally, the conclusions of the study and the recommendations for the strengthening of the exchange of tax information in Ecuador will be presented.

KEYWORDS: tax fraud, income tax, exchange of information on request and automatic exchange of information, Global Forum.

FORO

INTRODUCCIÓN

Ho y en día, más y más corporaciones e individuos ecuatorianos realizan transacciones internacionales o transfieren fondos fuera del país con el propósito de evadir ilegalmente, o incluso eludir impuestos a través de una planificación fiscal compleja con terceros países, tal como lo evidenció la reveladora investigación del Consorcio Internacional de Periodistas (ICIJ por sus siglas en inglés) denominada “Los Papeles de Panamá”.¹ Por esta razón, la cooperación entre las autoridades fiscales nacionales se ha vuelto más importante, especialmente a través de un mecanismo denominado “intercambio internacional de información” que actualmente es el centro de los debates y foros fiscales internacionales. El gobierno ecuatoriano ha aplicado algunas medidas para combatir el fraude fiscal, como las nuevas leyes penales que imponen multas y sanciones; no obstante, es necesario mejorar y fortalecer el intercambio internacional de información para obtener mejores resultados. En este contexto, la pregunta central de este artículo es: ¿Cómo puede el Ecuador mejorar y fortalecer el intercambio internacional de información para combatir el fraude fiscal sobre el impuesto a la renta?

1. Los papeles de Panamá o *Panama papers* es una investigación basada en once millones de documentos filtrados de la compañía de asesoría legal panameña Mossack Fonseca y compartidos por el Consorcio Internacional de Periodistas. Esta investigación reveló información sobre miles de compañías extraterritoriales, vinculadas a políticos y figuras alrededor del mundo, que fueron creadas con el fin de evadir impuestos, sanciones y lavar dinero. Más información en <<https://panamapapers.icij.org/>> (acceso: 3 de enero de 2017).

La relevancia práctica de esta investigación es que proporcionará medidas concretas para combatir el fraude fiscal, basada en las reformas actuales y estudios sobre la importancia del intercambio internacional de información que podría ser útil no solo para el Ecuador, sino también para otros países que pierden millones debido a este problema. Según Zucman, los gobiernos de todo el mundo pierden alrededor de 200.000 millones de dólares en ingresos fiscales cada año por fraude fiscal.² Por otro lado, la relevancia académica de esta investigación consiste en analizar el intercambio internacional de información como una forma de combatir el fraude fiscal desde diferentes perspectivas: jurídica, económica y de acuerdo con la gestión de las finanzas públicas. En consecuencia, proporcionará un panorama multidisciplinario para comprender mejor esta herramienta internacional.

La metodología utilizada será cualitativa. Se explorará el fraude fiscal y el intercambio internacional de información basado en tendencias y reformas internacionales, como las realizadas por los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Asimismo, este estudio utilizará los recursos legales ecuatorianos y chilenos, como leyes y tratados internacionales para entender los antecedentes y la situación actual del intercambio internacional de información y desarrollo en estos países.

SIGNIFICADO DEL FRAUDE FISCAL AL IMPUESTO A LA RENTA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Las finanzas públicas se ocupan de la base económica de la actividad gubernamental, sus gastos y financiamiento, incluidos los impuestos y la deuda pública.³ Sobre el tercer aspecto, los impuestos son una fuente crucial de ingresos y una base importante para la planificación financiera del sector público. Como conocemos, existen varios tipos y clasificación de impuestos; sin embargo, los impuestos sobre el consumo y los impuestos sobre la renta proporcionan los mayores ingresos a todos los países, incluido Ecuador.⁴ Acerca del impuesto sobre la renta, Black, Hashimzade & Myles, lo definió como un impuesto que se basa en los ingresos y se calcula después de deducir los

-
2. Jane Gravelle, *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion* (s. l.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2015), 26.
 3. Andreas Bergmann, *Public Sector Financial Management* (Londres: Pearson Education, 2009), 58.
 4. OECD, *Latin America and the Caribbean tax revenues remain stable* (s. l.: OECD Publishing, 2012). Disponible en <<http://www.oecd.org/newsroom/latinamerica-and-the-caribbean-tax-revenues-remain-stable.htm>> (último acceso: 16 de enero de 2017).

gastos personales, tales como seguro médico, educación y otros.⁵ Puede ser personal o corporativo. El primero se define como: “impuesto pagado sobre el ingreso personal de una persona distinto del impuesto pagado sobre los ingresos de la empresa”.⁶ El segundo es: “un impuesto sobre los beneficios de las empresas y distinto de los impuestos sobre los ingresos de sus propietarios”.⁷

En relación a este tema, en varias naciones poderosas alrededor del mundo, como Estados Unidos o Alemania, la opinión pública ha llamado la atención de los ciudadanos por el incremento del fraude fiscal sobre el impuesto sobre la renta. Sin embargo, autores como Schneider y Enste indican que el fraude fiscal es especialmente grave en las economías en desarrollo y en transición debido a su débil reglamentación y colaboración.⁸ El fraude fiscal sobre el impuesto sobre la renta tiene lugar cuando un individuo o una corporación deciden dar información falsa o engañar sobre su situación fiscal con el fin de limitar o disminuir el monto de la deuda tributaria.⁹

El fraude fiscal se divide en dos categorías: elusión y evasión fiscal. Según Slemrod e Yitzhaki, la elusión fiscal consiste en actividades legales que minimizan la responsabilidad tributaria.¹⁰ Los autores nombrados ilustran esta definición con una gama de ejemplos relacionados con el impuesto sobre la renta corporativo. Uno de ellos es contratar a un contador de impuestos para alertar al individuo o a la empresa sobre la deducción de impuestos de las actividades ya emprendidas. Otro ejemplo es reorganizar un negocio de una corporación A a una corporación B, recalificando un ingreso ordinario como ganancia de capital, o renombrar un préstamo de consumo como un préstamo hipotecario. Un tercer ejemplo es cambiar la fecha de una transacción para alterar el año fiscal.¹¹

Por otro lado, la evasión fiscal consiste en actividades ilegales que violan deliberadamente la ley con el objetivo de eludir el pago de impuestos. Ejemplos de evasión sobre el impuesto sobre la renta corporativo es presentar una declaración de impuestos sin declarar ingresos totales u ocultando activos gravables en paraísos fiscales.¹²

-
5. John Black, Nigar Hashimzade y Gareth Myles, edit., *A Dictionary of Economics* (Oxford: OUP, 2012), 89.
 6. *Business Dictionary*. Disponible en <<http://www.businessdictionary.com/definition/personal-income-tax.html#ixzz3zKE00uhN>> (último acceso: 16 de enero de 2017).
 7. Black, Hashimzade y Myles, edit., *A Dictionary of Economics*, 100.
 8. Cfr. Friedrich Schneider y Dominik Enste, *Shadow Economies around the World Size, Causes, and Consequences* (Londres: International Monetary Fund, 2000), 1-13.
 9. Cfr. Benno Torgler, “What do we know about tax fraud? An overview of recent developments”, *Social Research* (2008): 1239-70.
 10. Cfr. Joel Slemrod y Shlomo Yitzhaki “Tax avoidance, evasion, and administration”, en Alan Auerbach, edit., *Handbook of public economics* (Berkley, Elsevier Science, 2002), 1423-70.
 11. *Ibid.*
 12. Cfr. Marte Uadiale Olayinka, Olamide Fagbemi Temitope y Omowumi Ogunleye Jumoke, “An Empirical Study of the Relationship between Culture and Personal Income Tax in Nigeria”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, No. 20 (2010): 345-59.

Sobre el último punto, un paraíso fiscal se caracteriza por tener leyes y otras medidas que pueden usarse para evadir o evitar las leyes o regulaciones tributarias de otras jurisdicciones. Otro elemento importante que distingue a los paraísos es la minimización de la obligación tributaria, que depende de la actividad que podría ser el uso de empresas de papel o de carcasa, fideicomisos y otras entidades jurídicas, y el encaminamiento y gestión de flujos financieros.¹³

Las causas del fraude fiscal son numerosas. Según Schneider y Enste, los más comunes son:

el aumento de la carga de impuestos y contribuciones a la seguridad social; aumento de la regulación en la economía oficial, especialmente en los mercados laborales; reducción forzada del tiempo de trabajo semanal; jubilación anticipada; desempleo; y la decadencia de la virtud cívica y la lealtad hacia las instituciones públicas combinadas con una moral fiscal decreciente.¹⁴

Otras causas que no se toman en cuenta en muchas ocasiones son la dificultad de reunir información sobre actividades económicas subterráneas, y además la falta de estadísticas precisas sobre la asignación de los recursos de un país.¹⁵

En este contexto, el intercambio internacional de información y la colaboración entre los países son pasos esenciales que deben tomarse para abordar este problema global.

De inmediato, se explicará qué es el intercambio internacional de información y por qué es un instrumento importante para combatir el fraude fiscal.

SIGNIFICADO DEL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA Y SUS CARACTERÍSTICAS

El intercambio internacional de información tributaria consiste en compartir detalles o hechos sobre los fondos que un ciudadano o empresa puede haber depositado en un banco de otro país, o haber enviado a compañías basadas en terceros países con tasas de imposición más bajas.¹⁶ En otras palabras, es el intercambio de información relacionada con los contribuyentes, incluyendo las transacciones transfronterizas y los

13. Cfr. *Ibid.*

14. Friedrich Schneider y Dominik Enste, *Shadow Economies around the World Size, Causes, and Consequences*, (Londres: International Monetary Fund, 2000), 82.

15. *Ibid.*, 83.

16. Cfr. Paul Vandenberg y Alan Myrold, "Exchanging Information to Combat Tax Evasion", en *Policy Brief* (Tokio: Asian Development Bank Institute, 2015), 1-2.

activos externos de los contribuyentes. Este concepto está estrechamente relacionado con el término “transparencia fiscal” que promueve “la amplia divulgación de gestión gubernamental que inevitablemente impulsa una mayor supervisión de las autoridades reguladoras y fiscales”.¹⁷

Desde el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha promovido el desarrollo continuo del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Foro Global), un marco multilateral creado para trabajar en materia de transparencia fiscal e intercambio de información entre economías de la OCDE y no pertenecientes a la OCDE.¹⁸

En 2010, los ciento treinta y un (131) miembros del Foro Global acordaron dos normas internacionales sobre el intercambio de información a efectos fiscales: a) Intercambio de información a petición, b) intercambio automático de información.¹⁹

La primera se produce cuando:

Una autoridad fiscal solicita información de uno de sus ciudadanos o empresas a otra del extranjero. El contribuyente puede haber depositado fondos en una cuenta bancaria extranjera y la autoridad tributaria de ese Estado tiene el poder de acceder a esa información y enviarla a la jurisdicción solicitante.²⁰

Con el fin de llevar a cabo el monitoreo y las revisiones por pares, el Foro Global estableció términos de referencia para aplicar las normas internacionales. Estos términos de referencia dividen la primera norma en tres partes principales: disponibilidad de información, acceso a información e intercambio de información. En consecuencia, cada jurisdicción debe estar segura que la información esté disponible y accesible a su autoridad competente, de lo contrario, no puede ser intercambiada.²¹

La segunda norma tiene lugar cuando “los países envían automáticamente información principalmente de instituciones financieras entre sí”.²² En la aplicación de esta norma, las instituciones financieras nacionales informan a la administración tributaria. Esta información se basa en los detalles de los activos financieros de los contribuyen-

17. Raquel Meyer Alexander, “Tax transparency”, *Business Horizons*, No. 5, vol. 56 (2013): 543-9.

18. OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Monaco, Phase 1* (s. l.: OECD Publishing, 2010). Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588>> (último acceso: 10 de febrero de 2017).

19. *Ibíd.*

20. Paul Vandenberg y Alan Myrold, “Exchanging Information to Combat Tax Evasion”, 2.

21. OCDE, *Global Forum Terms of Reference* (s. l.: OECD Publishing, 2010), 20. Disponible en <<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/terms-of-reference.pdf>> (último acceso: 10 de febrero de 2017).

22. Paul Vandenberg y Alan Myrold, “Exchanging Information to Combat Tax Evasion”, 2.

tes de jurisdicciones con las que su administración tributaria intercambia información. Según la OCDE, este proceso requiere: “normas sobre la recopilación y notificación de información por parte de las instituciones financieras administrativas; un instrumento jurídico entre las jurisdicciones; y medidas para garantizar los más altos estándares de confidencialidad y seguridad de datos”.²³

El intercambio espontáneo de información²⁴ también es cada vez más común, especialmente entre los países de la OCDE. Esto sucede cuando una autoridad tributaria tiene información sobre un individuo o empresa y la envía a una autoridad tributaria extranjera sin que interceda una petición.²⁵

Como podemos inferir, tanto los estándares internacionales oficiales como el intercambio espontáneo de información requieren fuertes estructuras y sistemas fiscales nacionales que puedan proporcionar información disponible y accesible. Además, para que estos estándares funcionen es importante contar con una potente autoridad tributaria que tenga todos los recursos legales y materiales para acceder a la información requerida e intercambiarla con el país o los países que la necesitan.

La aplicación de los dos estándares formales y el proceso liderado por el Foro Global han tenido resultados interesantes. Según el Informe 2015 del Foro, noventa y seis (96) jurisdicciones han implementado el estándar de intercambio automático de información. Otro resultado importante es la revisión del marco para la norma para el intercambio de información a petición. El contenido de los términos de referencia se ha reforzado, principalmente los aspectos relativos al “proceso de revisión por pares”, que tiene por objeto orientar al país observado a superar sus deficiencias, mejorar y fortalecer sus buenos resultados y comportamiento.

Por último, en su informe, el Foro Global destaca que los países en desarrollo que representan más 50% de los miembros están plenamente integrados en este trabajo, participan efectivamente en todos los procesos de toma de decisiones y son beneficiarios de los avances en materia de transparencia fiscal. Entre estos países están Chile, El Salvador, Colombia y otras naciones americanas.²⁶

23. OCDE, *Implementation of automatic exchange of financial information* (s. l.: OECD Publishing, 2015), 6. Disponible en <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/implementation-handbook-standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.pdf>> (último acceso: 10 de febrero de 2017).

24. El intercambio espontáneo de información se refiere al intercambio a través de solicitudes entre Estados sin que exista entre ambas partes un acuerdo marco tributario sobre el tema.

25. Grace Perez-Navarro, “Overcoming fiscal borders in the global economy”, *The OECD Observer*, No. 215 (1999): 18.

26. OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Annual Report 2015* (s. l.: OECD Publishing, 2015). Disponible en <<http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>> (último acceso: 10 de febrero de 2017).

Según Johanessen y Zucman, los esfuerzos de la OCDE han obligado a los paraísos fiscales a intercambiar información con otros países sobre la base de tratados tributarios bilaterales. Sin embargo, los citados autores consideran que los resultados más importantes pueden verse durante la crisis financiera, debido a que en abril de 2009 los países del G20 insistieron en que los paraísos fiscales firmaran al menos doce (12) tratados de intercambio de información bajo la amenaza de sanciones económicas. Por último, hasta finales de 2009, los paraísos fiscales del mundo firmaron más de trescientos (300) tratados.²⁷

Por otra parte, autores como Sharman consideran que el sistema propuesto por el Foro Global con respecto al intercambio de información tributaria es poco práctico, ya que cualquier nación puede solicitar información sobre inversionistas de bancos extranjeros, pero solo si puede establecer que se ha producido un fraude a base de una fuente fidedigna. Sin embargo, la mayoría de los solicitantes no tiene en sus manos información relevante para establecer una sospecha fundada debido a su insuficiente normativa nacional. Por otra parte, este autor dice que los dos estándares no consideran la existencia de las corporaciones de papel y de los trusts, que hacen difícil saber quién es el dueño del capital con exactitud.²⁸

Teniendo en cuenta estas dos posiciones y los hechos relevantes, consideramos que el intercambio de información fiscal internacional basado en los dos estándares del Foro Global ha alcanzado importantes resultados, aunque el fraude fiscal sigue siendo una gran dificultad para varias naciones.

En este sentido, disentimos en que los acuerdos relacionados con el intercambio de información tributaria sean inútiles, debido a que alientan a los gobiernos a mejorar sus regulaciones y estructuras tributarias nacionales, factor clave que permite a los gobiernos intercambiar información en la práctica.

Además, consideramos que el control del fraude fiscal va a ser el resultado de un largo proceso que también tiene que afrontar los cambios de la economía mundial. Esto significa que todas las naciones tienen que adaptar sus sistemas y redes internacionales de acuerdo con los nuevos métodos y estándares creados para controlar y combatir el fraude fiscal.

A partir de estas reflexiones, nuestra hipótesis es que Ecuador requiere, en primer lugar, reformas a nivel interno, y, luego, una apertura internacional a los acuerdos y normas establecidas principalmente por el Foro Global para fortalecer y mejorar el

27. Niels Johannesen y Gabriel Zucman, "The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown", *American Economic Journal: Economic Policy*, No. 6, vol. 1 (2014): 65-91.

28. Jason Campbell Sharman, "Havens in a storm: The struggle for global tax regulation", *Cornell University Press* (2006).

intercambio internacional de información tributaria para combatir fraude fiscal sobre impuesto sobre la renta.

En el siguiente punto examinaremos la regulación del impuesto sobre la renta y el intercambio internacional de información en Ecuador, comparándolo con Chile que ha fortalecido su sistema internacional de intercambio de información en los últimos años.

ESTUDIO DE CASO COMPARATIVO: FRAUDE FISCAL SOBRE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA E INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN EN ECUADOR Y CHILE

Como mencionamos, el enfoque de investigación de este documento es un estudio de caso comparativo. Chile fue seleccionado para ser comparado con Ecuador debido a que ambas naciones tienen similitudes con la regulación del impuesto sobre la renta, y también han aplicado acciones comunes contra el fraude fiscal.

Sobre las similitudes, ambos países son miembros del Foro Global²⁹ y de organizaciones internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sobre la base de la relación entre Ecuador y Chile y sus intereses comunes, ambas naciones firmaron la Convención para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal sobre ingresos y patrimonio (Ecuador y Chile, 2004). Esta Convención tiene por objeto mitigar los efectos de la doble imposición y la evasión fiscal, y su artículo 26 tiene una norma especial sobre el intercambio de información, donde establece que los dos estados tienen el deber de intercambiar información relevante para cumplir con los propósitos de esta Convención. De acuerdo con el mismo artículo, la información se mantendrá en secreto y deberá obtenerse conforme a las leyes nacionales de Ecuador y Chile. Por último, la información solo se revelará a las administraciones tributarias.

Podemos ver que esta Convención aplica una especie de intercambio automático de información; sin embargo, este sistema no cumple con los requisitos que el Foro Global exige, como se mencionó anteriormente: reglas sobre la recopilación y notificación de información, capacidades administrativas y medidas para garantizar los más altos estándares de confidencialidad y salvaguardias de datos.

29. Chile forma parte del Foro Global desde el año 2000 y Ecuador desde el 2017. Más información en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/> (último acceso: 10 de abril de 2018).

En cuanto a la regulación del impuesto sobre la renta, en Chile y Ecuador, se trata de una tasa aplicada a los ingresos generados por todas las entidades e individuos dentro de su jurisdicción.³⁰ Sobre la recaudación tributaria, según un estudio de la CEPAL, ambos países han aumentado su recaudación del impuesto sobre la renta en un 119% entre 1991 y 2007.³¹ Además, Chile y Ecuador concentran sus ingresos en el impuesto sobre la renta de las sociedades.

Sobre el tema principal de este documento, como es el intercambio internacional de información tributaria como herramienta para combatir el fraude fiscal, en los siguientes puntos vamos a analizar qué cambios y reformas han adoptado Ecuador y Chile, y qué lecciones puede aprender el Ecuador de la experiencia chilena.

ECUADOR

Ecuador ha llevado a cabo reformas específicas, especialmente en el campo penal para combatir el fraude fiscal en los últimos cinco años. En 2013, la ley penal ecuatoriana fue reformada para establecer nuevas y más severas sanciones al fraude fiscal relacionado con la presentación de informes tributarios falsos, con un máximo de siete a diez años de prisión según los montos que no se han declarado.³²

Sin embargo, una de las medidas más importantes adoptadas para combatir el fraude fiscal fue la aprobación de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, y su Reglamento en 2014. Esta Ley reformó la Ley Tributaria Ecuatoriana, y principalmente las normas que regulaban el impuesto sobre la renta. Por ejemplo, la Ley Orgánica antes mencionada establece que si una persona declara que tiene su residencia fiscal en un paraíso fiscal o jurisdicción con tasas fiscales más bajas, debe probar que ha estado en ese país o jurisdicción por lo menos ciento ochenta y tres (183) días, consecutivos o no, en el ejercicio fiscal en curso.³³ Adicionalmente, esta ley determina que un individuo tiene su núcleo de sus actividades o intereses económicos en Ecuador si ha obtenido en los últimos doce meses, directa o indirectamente, mayores ingresos sobre cualquier otro país en un ejercicio fiscal.³⁴

30. Ley Chilena de Impuesto sobre la Renta, 2013, y Ley del Impuesto Ecuatoriano, 2007).

31. Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá, comp., *Evasión y equidad en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, 2010), 39.

32. *Código Penal Integral del Ecuador*, art. 298.

33. *Ley Orgánica de Prevención del Fraude Fiscal*, art. 4.

34. *Ibíd.*, art. 4.

Por lo que podemos ver, estas reformas tienen el propósito de mejorar la recaudación del impuesto a la renta individual, que es el punto débil de los sistemas tributarios en muchos países americanos, incluyendo a Ecuador.³⁵

A pesar de estos avances, nuestro país no ha introducido ninguna reforma en la Ley sobre la prevención del fraude tributario, ni en ninguna otra ley o tratado internacional con el objeto de fortalecer el intercambio internacional de información tributaria, lo cual es un paso esencial para averiguar, por ejemplo, si un individuo ha producido mayores ingresos en Ecuador sobre cualquier otro país. Esta falta de regulación se debe a que Ecuador no ha desarrollado ni fortalecido su sistema nacional de intercambio de información tributaria, que es la base de un futuro sistema internacional. Como manifiesta Vanderberg y Myrold: “la cooperación internacional en materia de evasión fiscal exige que las autoridades fiscales nacionales tengan la comprensión, el compromiso y los mecanismos necesarios en el plano interno”.³⁶

A nivel internacional, Ecuador ha firmado acuerdos bilaterales o tratados para combatir el fraude fiscal y la doble imposición –como el mencionado anteriormente con Chile– pero no todos tienen una norma especial sobre el intercambio de información internacional, a excepción de tratados como la Convención entre Ecuador y Alemania firmada en 1986 pero que, sin embargo, no cumple con los actuales requisitos internacionales sobre intercambio de información.

La falta de acciones que viabilicen el intercambio de información internacional en materia tributaria fue una deficiencia que por varios años no fue valorada seriamente por las autoridades tributarias ecuatorianas. No obstante, el 4 de mayo de 2017, Ecuador dio un gran paso en la lucha contra el fraude fiscal al unirse al Foro Global y convertirse en su miembro número ciento cuarenta (140).³⁷

Aunque la participación del Ecuador en el Foro Global se debe reconocer como un avance, es igualmente importante mencionar que no significa que nuestro país haya resuelto todos los problemas sobre este tema con la simple adhesión a este espacio internacional. Ecuador aún debe desarrollar las dos normas internacionales de intercambio de información: a) Intercambio de información a solicitud, b) intercambio automático de información y cumplir con los estándares y las recomendaciones del proceso de revisión por pares que se llevarán a cabo bajo el Foro Global para obtener verdaderos cambios.

35. Jiménez y otros, *Evasión y equidad en América Latina*, 40.

36. Paul Vandenberg y Alan Myrold, “Exchanging Information to Combat Tax Evasion”, 5.

37. OCDE, Ecuador se convirtió en el miembro 140 del Foro sobre Transparencia y el Intercambio de Información, en <<http://www.oecd.org/tax/transparency/ecuadorseconvirtioenelmembro140delforosobrelatransparenciayelintercambiodeinformacion.htm>> (último acceso: 10 de abril de 2018).

En resumen, el Ecuador actualmente no posee un sistema de intercambio internacional de información tributaria, debido a que no ha introducido cambios normativos o administrativos que permitan el desarrollo de las dos normas internacionales sobre este tema. Sin embargo, gracias a su decisión de unirse al Foro Global, Ecuador tiene la oportunidad de fortalecer el intercambio de información fiscal fundado en una sólida estructura interna.

CHILE

A continuación, vamos a analizar las medidas adoptadas por Chile para mejorar el intercambio internacional de información tributaria. Como otros países de América Latina, Chile ha tenido altos niveles de fraude fiscal, especialmente en el impuesto sobre la renta individual. Por ello, en los últimos años, este país ha introducido reformas administrativas y legales para abordar el problema.

En primer lugar, Chile ha comprendido la importancia de fortalecer el intercambio internacional de información tributaria, como señaló el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurria, quien celebró los esfuerzos chilenos para incrementar los acuerdos de intercambio de información.³⁸ Estos esfuerzos incluyen la decisión de integrarse en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines Tributarios en el año 2000. Bajo la guía del Foro, Chile ha implementado cambios en su administración tributaria, lo que incluye un proceso de concientización de lo que significa el intercambio internacional de información y el papel de las autoridades fiscales en el funcionamiento de esta herramienta.³⁹

Asimismo, el gobierno chileno ha mostrado un alto nivel de compromiso revisando su legislación y firmando convenios tributarios sobre este campo. Un ejemplo es la firma de convenios relacionados con el intercambio automático de información con Colombia, México y Perú, en el contexto de la Alianza del Pacífico.⁴⁰

Construir el marco legal para mejorar la disponibilidad de información tributaria es otro punto clave de los cambios introducidos por Chile. Según la OCDE, este país

38. OCDE, *Chile strengthening international tax co-operation* (s. l.: OECD Publishing, 2014). Disponible en <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/chile-strengthening-international-tax-co-operation.htm>> (último acceso: 12 de febrero de 2016).

39. OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Chile 2012: Phase 1* (s. l.: OECD Publishing, 2012). Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588>> (último acceso: 12 de febrero de 2016).

40. El Economista, *México realiza nuevos convenios con Colombia, Chile y Perú* (2013). Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/10/09/mexico-realiza-nuevos-acuerdos-colombia-chile-peru>> (último acceso: 12 de febrero de 2016).

dispone de información que en algunos casos es pública sobre los propietarios y otras partes interesadas de entidades sujetas a obligaciones tributarias. Además, las autoridades fiscales chilenas tienen amplios poderes para solicitar información a cualquier contribuyente y de terceros que puedan tener la información solicitada, y en 2009 se aprobó una legislación que permite el intercambio total de información bancaria.⁴¹

A pesar de estas reformas, Chile todavía tiene que tomar algunas medidas para cumplir con los requisitos establecidos en el mandato del Foro Global. Por esa razón, la retroalimentación y las recomendaciones proporcionadas por el proceso de revisión por pares del Foro Global son esenciales para continuar con los buenos cambios y eliminar los obstáculos. Chile fue objeto del proceso de revisión por pares del Foro Global en 2012 y 2014. En la primera fase, se evaluó el marco regulatorio del país a través de los tres pilares del intercambio de información a petición: disponibilidad de información, acceso a información e intercambio de información. En ese punto, la revisión por pares comentó que en Chile “no dispone de información sobre la propiedad de empresas extranjeras con un nexo suficiente con Chile y la información de la identidad de los miembros de los trusts extranjeros cuando el único nexo con Chile es la residencia de un fideicomisario”.⁴²

En la segunda fase, la revisión por pares evaluó la capacidad de Chile de proporcionar el intercambio internacional de información a otras jurisdicciones en la práctica. Significa “si la información puede intercambiarse de manera oportuna con su intercambio de socios de información”.⁴³ La eficacia en la práctica se calificó en relación con un período de tres años (1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012), y verificó si el país cumple los tres elementos de intercambio de información a petición, y tiene mecanismos legales y administrativos que permiten el intercambio automático de información. Por último, Chile recibió una evaluación general positiva.⁴⁴

En resumen, Chile es un ejemplo de apoyo y compromiso de alto nivel para implementar el intercambio internacional de información tributaria basado en procesos legales y administrativos internos, que recibieron apoyo y revisión calificados por el hecho de que este país es miembro del Foro Global.

41. OECD, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Chile 2012: Phase 1* (s. l.: OECD Publishing, 2012). Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588-en>> (último acceso: 12 de febrero de 2016).

42. *Ibid.*, 7.

43. OECD, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Chile 2014: Phase 2* (s. l.: OECD Publishing, 2014), 7. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588-en>> (último acceso: 12 de febrero de 2016).

44. *Ibid.*

CONCLUSIÓN

El fraude fiscal sobre el impuesto a la renta (individual o corporativo) ocurre cuando un individuo o una corporación engaña a su administración tributaria nacional para disminuir la responsabilidad fiscal. El fraude fiscal se divide en dos categorías: evasión y alusión fiscal. Ambos tipos producen graves daños a las finanzas públicas, especialmente en los países pobres y en desarrollo. Las causas del fraude fiscal son diversas, pero una de ellas que a veces se ignora es la falta de colaboración e intercambio de información tributaria entre países, lo que implica compartir hechos o detalles sobre los fondos que un individuo o una compañía han depositado en un banco de un país diferente al de su país de origen.

El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales ha establecido dos estándares internacionales para el intercambio de información tributaria: Intercambio de información a solicitud, e intercambio automático de información. El país que decide implementarlas para combatir el fraude fiscal con la colaboración de otros países debe cumplir con tres requisitos básicos: a) disponibilidad de información, b) acceso a información, c) intercambio de información. Para alcanzar estos objetivos, es importante realizar una profunda reforma nacional para fortalecer la administración tributaria y las autoridades. Luego, el país puede comenzar a mejorar su colaboración internacional a través de la firma de acuerdos y la participación en el Foro Global. Chile ha conseguido ejecutar estas dos fases con el fin de combatir el fraude fiscal con la ayuda de otros países que han beneficiado a esta nación con la retroalimentación y recomendaciones para obtener mejores resultados.

Comprender la importancia de mejorar el intercambio internacional de información tributaria es el principal paso que Ecuador debe tomar para alcanzar mejores resultados en la dura batalla contra el fraude fiscal sobre el impuesto a la renta. Consecuentemente, es importante trabajar fortificando el intercambio nacional de estructuras de información que debe garantizar los tres pilares del intercambio internacional de información tributaria. Por último, una apertura concreta a las redes internacionales y a los avances es esencial para intercambiar información fiscal en la práctica y ampliar su eficacia.

RECOMENDACIONES

Como se analizó en el punto cuarto, Chile ha pasado por un proceso riguroso que le da al Ecuador algunas lecciones importantes relacionadas con la hipótesis de este artículo:

- Para mejorar el intercambio internacional de información tributaria, Ecuador debe iniciar un profundo proceso de fortalecimiento del intercambio nacional de estructuras de información basado en los tres pilares fundamentales del intercambio de información: disponibilidad, acceso e intercambio.
- Sobre la disponibilidad de información, es esencial que las autoridades fiscales ecuatorianas tengan información sobre la propiedad y la identidad de los miembros de las diferentes corporaciones y negocios, registros contables e información bancaria para todos los titulares de cuentas. Además, parte de esta información debe ser pública, siempre y cuando su publicidad no afecte a la seguridad de los ciudadanos.
- Esta información debe ser accesible. Esto significa que la administración tributaria ecuatoriana debe tener el poder de obtener y proporcionar información. Para alcanzar este objetivo, Ecuador podría iniciar algunas reformas legales que permitan a las autoridades fiscales acceder a la información de cualquier contribuyente y el intercambio completo de información bancaria como ocurrió en Chile.
- Otra medida relacionada con la accesibilidad es concienciar a las autoridades sobre su papel en el intercambio de información tributaria para combatir el fraude fiscal, porque sin su participación activa y su disposición es muy difícil acceder e intercambiar información importante.
- En cuanto al intercambio internacional de información, Ecuador debe ampliar su red de transferencia. En este sentido, es importante que Ecuador firme nuevos acuerdos bilaterales sobre este tema especialmente con los otros miembros del Foro.
- Una ventaja muy importante del Foro Global es su proceso de revisión por pares que podría ayudar al Ecuador a encontrar sus puntos débiles y, para implementar efectivamente los dos estándares internacionales.
- Finalmente, el gobierno ecuatoriano debería incrementar su compromiso de actualizar la administración y el sistema tributario de acuerdo con las normas internacionales sobre este tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Bergmann, Andreas. *Public Sector Financial Management*. Londres: Pearson Education, 2009.
- Black, John, Nigar Hashimzade y Gareth Myles, editores. *A Dictionary of Economics*. Oxford: OUP, 2012.
- Business Dictionary*. Disponible en <<http://www.businessdictionary.com/definition/personal-income-tax.html#ixzz3zKE00uhN>>.

- Campbell Sharman, Jason. *Havens in a storm: The Struggle for Global Tax Regulation*. Nueva York: Cornell University Press, 2006.
- El Economista, *México realiza nuevos convenios con Colombia, Chile y Perú*, 2013. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/10/09/mexico-realiza-nuevos-acuerdos-colombia-chile-peru>>.
- Gravelle, Jane. *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion*. s. l.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2015.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá, comp. *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.
- Johannesen, Niels, y Gabriel Zucman, “The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown”. *American Economic Journal: Economic Policy*, No. 6, vol. 1 (2014).
- Meyer Alexander, Raquel. “Tax transparency”. *Business Horizons*, No 5, vol. 56 (2013).
- OCDE. “Chile strengthening international tax co-operation”. s. l.: OECD Publishing, 2014. Disponible en <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/chile-strengthening-international-tax-co-operation.htm>>.
- . *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews*. Monaco: OECD Publishing, 2010.
- . *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Annual Report 2015*. s. l.: OECD Publishing, 2015. Disponible en <<http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>>.
- . *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Chile 2012: Phase 1*. s. l.: OECD Publishing, 2012. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588>>.
- . *Global Forum Terms of Reference*. s. l.: OECD Publishing, 2010. Disponible en <<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/terms-of-reference.pdf>>.
- . *Implementation of automatic exchange of financial information*. s. l.: OECD Publishing, 2015. Disponible en <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/implementation-handbook-standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.pdf>>.
- OECD. *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Chile 2012: Phase 1*. s. l.: OECD Publishing, 2012. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588-en>>.
- . *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Chile 2014: Phase 2*. s. l.: OECD Publishing, 2014. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095588-en>>.
- . *Latin America and the Caribbean tax revenues remain stable*. s. l.: OECD Publishing, 2012. Disponible en <<http://www.oecd.org/newsroom/latinamerica-and-the-caribbean-tax-revenues-remain-stable.htm>>.

- Olayinka, Marte Uadiale, Olamide Fagbemi Temitope y Omowumi Ogunleye Jumoke. “An Empirical Study of the Relationship between Culture and Personal Income Tax in Nigeria”. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, No. 20 (2010).
- Perez-Navarro, Grace. “Overcoming fiscal borders in the global economy”. *The OECD Observer*, No. 215 (1999).
- Schneider, Friedrich, y Dominik Enste. *Shadow Economies around the World Size, Causes, and Consequences*. Londres: International Monetary Fund, 2000.
- Slemrod, Joel, y Shlomo Yitzhaki. “Tax avoidance, evasion, and administration”. En Alan Auerbach, editor. *Handbook of public economics*. Berkley: Elsevier Science, 2002.
- Torgler, Benno. “What do we know about tax fraud? An overview of recent developments”. *Social Research* (2008).
- Vandenberg, Paul, y Alan Myrold. “Exchanging Information to Combat Tax Evasion”. En *Policy Brief*. Tokio: Asian Development Bank Institute, 2015.

OTROS

- Chile. *Ley sobre el Impuesto a la Renta*. 2013.
- Ecuador. *Código Penal Integral*. 2013.
- . *Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno*. 2007.
- . *Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal*. 2014.

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2017.
Fecha de aprobación: 17 de octubre de 2017.