

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho

Mención en Planificación Tributaria y Fiscalidad Internacional

**El acuerdo de intercambio de información tributaria entre Ecuador y
Panamá**

**Alcance jurídico y efectos previsibles sobre la transparencia fiscal y la lucha contra
la evasión**

Christian Paul Pérez Reyes

Tutor: Rómulo Darío Velasteguí Enríquez

Quito, 2026

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho
Mención en Planificación Tributaria y Fiscalidad Internacional

**El acuerdo de intercambio de información tributaria entre Ecuador y
Panamá: alcance jurídico y efectos previsibles sobre la transparencia
fiscal y la lucha contra la evasión**

Christian Paul Pérez Reyes
Tutor: Darío Velástegui Enríquez

Quito, 2026

Cláusula de cesión de derechos de publicación

Yo, Christian Paul Pérez Reyes, autor del trabajo intitulado “El acuerdo de intercambio de información tributaria entre Ecuador y Panamá: alcance jurídico y efectos previsibles sobre la transparencia fiscal y la lucha contra la evasión”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho con mención en Planificación Tributaria y Fiscalidad Internacional, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 14 de abril de 2026

Firma: _____



Resumen

La presente investigación analiza los efectos jurídicos y prácticos del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria suscrito entre Ecuador y Panamá el 14 de agosto de 2025, en el contexto de la lucha internacional contra la evasión fiscal y el fortalecimiento de la transparencia tributaria. El estudio parte de un examen teórico-conceptual sobre la globalización financiera, sus desafíos para la soberanía fiscal de los Estados y la respuesta multilateral articulada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios.

Desde un enfoque dogmático-jurídico y comparativo, se analiza el contenido sustancial del Acuerdo, sus cláusulas esenciales y su correspondencia con los estándares internacionales vigentes, en particular el Modelo de Convenio Tributario de la OCDE (2017) y el Manual del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). El segundo capítulo profundiza en los mecanismos de intercambio de información a petición, automático y espontáneo, contrastando las disposiciones del Acuerdo con los modelos de referencia y evaluando sus fortalezas y desafíos de implementación. Se incluye asimismo un análisis comparativo del Acuerdo de Intercambio de Información entre Ecuador y los Estados Unidos de América, suscrito en 2021, como referente de la experiencia ecuatoriana en este tipo de instrumentos.

El tercer capítulo evalúa el impacto previsible del instrumento en las capacidades de fiscalización del Servicio de Rentas Internas (SRI), en la recaudación tributaria ecuatoriana y en la reputación financiera internacional del país, a la luz de experiencias comparadas en América Latina y de los datos estadísticos disponibles. Las conclusiones apuntan a que el Acuerdo constituye un avance sustancial en la política tributaria internacional del Ecuador, cuya eficacia dependerá de la capacidad institucional del SRI para aprovechar los mecanismos de intercambio de información y de la voluntad política sostenida de ambas partes para implementarlo de manera efectiva.

Palabras clave: intercambio de información tributaria, transparencia fiscal, evasión fiscal, Panamá, Ecuador, OCDE, Foro Global, acuerdos bilaterales, SRI, jurisdicción de opacidad.

Dedicado a mis padres, por ser el pilar fundamental de mi vida y por su apoyo incondicional en cada etapa de este camino; su fe en mí ha sido mi mayor motivación. A mis docentes, por compartir su sabiduría con generosidad y guiar mi formación con excelencia académica. Y a mí mismo, por la disciplina, la perseverancia y el empeño dedicados para culminar con éxito este desafío académico.

Agradecimientos

Mi profundo agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, institución que ha brindado el espacio académico y el soporte intelectual indispensables para el desarrollo de esta investigación. La calidad de su cuerpo docente y la excelencia de su programa de Maestría en Derecho con mención en Planificación Tributaria y Fiscalidad Internacional han sido el marco formativo que hizo posible este trabajo.

Un reconocimiento especial a mi tutor, cuya orientación metodológica y rigor académico fueron decisivos para la estructuración y el desarrollo de la investigación. Igualmente, agradezco a los profesores del Área de Derecho cuyas enseñanzas a lo largo del programa han contribuido a su comprensión del derecho tributario internacional y de sus implicaciones para el sistema tributario ecuatoriano.

Finalmente, agradezco el apoyo de mi familia y amigos, cuya comprensión y respaldo durante el proceso de elaboración de esta tesis han sido una fuente inestimable de fortaleza.

Tabla de contenidos

Tablas	15
Introducción.....	17
Capítulo primero: La cooperación internacional en materia tributaria y el problema de las jurisdicciones de opacidad.....	21
1. La globalización financiera y sus desafíos para la soberanía fiscal: De la competencia a la cooperación tributaria	21
1.1. La soberanía fiscal en el contexto de la integración financiera global	24
1.2. De la competencia fiscal nociva a los estándares de transparencia: la respuesta de la OCDE	26
1.3. El rol del Ecuador en la agenda global de transparencia fiscal	27
2. La evolución de los estándares internacionales de transparencia: El rol de la OCDE y el Foro Global.....	28
2.1. El Modelo de Convenio Tributario de la OCDE y el artículo 26	30
2.2. El Foro Global: evaluación por pares y su impacto en América Latina.....	32
2.3. El intercambio automático de información: el CRS y el AEOI en Ecuador	34
2.4. El intercambio de información en los convenios para evitar la doble imposición y el régimen andino	34
3. Panamá en el contexto internacional: Antecedentes históricos y su caracterización como jurisdicción de opacidad	36
3.1. Los escándalos <i>offshore</i> y la exposición global de la opacidad panameña	37
3.2. La caracterización formal de Panamá en el sistema tributario ecuatoriano	38
3.3. Las reformas panameñas y su evaluación internacional.....	39
Capítulo segundo: Análisis jurídico del Acuerdo de Intercambio de Información entre Ecuador y Panamá a la luz de los estándares internacionales	43
1. La necesidad de transparencia fiscal y la gestión de riesgos tributarios entre Ecuador y Panamá: Consecuencia de la caracterización de Panamá como jurisdicción de opacidad.....	43
1.1. El marco jurídico ecuatoriano de combate a la evasión <i>offshore</i>	45
1.2. La remoción de Panamá del listado del SRI: consecuencia directa y efectos tributarios.....	46

2. Mecanismos de Intercambio de Información (a petición, automático, espontáneo): Una mirada desde los modelos OCDE y CIAT	47
2.1. El intercambio a petición: requisitos formales, procedimiento y práctica	49
2.2. El intercambio automático: el CRS y sus implicaciones para la fiscalización ecuatoriana.....	50
2.3. El intercambio espontáneo: complementariedad estratégica.....	51
3. Contenido y alcance sustancial del Acuerdo Ecuador-Panamá: Análisis de sus cláusulas esenciales (información susceptible de intercambio, condiciones, confidencialidad)	52
3.1. Objeto y ámbito de aplicación	53
3.2. Información susceptible de intercambio.....	54
3.3. Confidencialidad y garantías de los contribuyentes	55
3.4. Vigencia, modificación y terminación del Acuerdo	57
4. Fortalezas y desafíos de implementación: Contraste del Acuerdo con los estándares internacionales y la legislación interna ecuatoriana	58
4.1. Fortalezas del Acuerdo: alineación con estándares y avances sustanciales	58
4.2. Desafíos de implementación: capacidad institucional, plazos y derecho interno	59
4.3. Análisis sucinto del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Ecuador- Estados Unidos	62
Capítulo tercero: Impacto previsible del Acuerdo en la administración tributaria ecuatoriana y la transparencia fiscal: elementos objetivos, experiencia internacional y aplicación.....	67
1. Efectos en las capacidades de fiscalización del SRI: Hacia una supervisión más efectiva de activos en el exterior	67
1.1. Fortalecimiento de la fiscalización de personas naturales con activos en el exterior.....	69
1.2. Fiscalización de grupos empresariales con estructuras en Panamá.....	70
1.3. Desarrollo de las capacidades institucionales del SRI para la gestión del Acuerdo	71
2. Impacto en la recaudación tributaria: Previsibilidad de identificación de flujos opacos y regularización de obligaciones	72
2.1. El efecto disuasorio del Acuerdo sobre la evasión <i>offshore</i>	73
2.2. La determinación tributaria de oficio: uso activo del Acuerdo	75

2.3. Análisis del <i>Tax Gap</i> ecuatoriano y el rol del Acuerdo.....	76
2.4. Programas de regularización voluntaria: lecciones para Ecuador	77
3. Contribución a la reputación financiera internacional de Ecuador y al fortalecimiento de la transparencia global.....	78
3.1. Impacto en la evaluación por pares del Foro Global	78
3.2. Señalización estratégica: Ecuador como jurisdicción cooperativa.....	79
3.3. Implicaciones para la atracción de inversión extranjera directa.....	80
3.4. La transparencia fiscal y la equidad del sistema tributario ecuatoriano	81
3.5. Perspectivas de largo plazo: la consolidación de la red de transparencia	82
Conclusiones y recomendaciones	85
Bibliografía.....	91

Tablas

Tabla 1. Red de instrumentos de intercambio de información tributaria de Ecuador (selección).....	33
Tabla 2. Comparación de los mecanismos de intercambio de información tributaria ...	47
Tabla 3. Comparación entre el TIEA Ecuador-Estados Unidos (2021) y el Acuerdo Ecuador-Panamá (2025)	64
Tabla 4. Recaudación tributaria del SRI, 2019–2024 (millones USD)	68
Tabla 5. Experiencias de regularización post-acuerdo en América Latina	73

Introducción

La evasión fiscal y la opacidad financiera constituyen dos de los problemas más acuciantes que enfrentan las administraciones tributarias contemporáneas. La globalización de los mercados de capitales y la proliferación de jurisdicciones con regímenes de baja o nula tributación han configurado un escenario en el que los contribuyentes: tanto personas naturales como sociedades, puedan trasladar sus activos y beneficios a territorios que ofrecen opacidad y escasa cooperación con otras jurisdicciones fiscales. Este fenómeno no solo erosiona las bases imponibles de los países exportadores de capital, sino que genera profundas inequidades en los sistemas tributarios nacionales y debilita la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.¹

El alcance del problema tiene dimensiones cuantitativas que justifican la atención de los legisladores y de la academia. Según estimaciones de la *Tax Justice Network*, los países de todo el mundo pierden anualmente más de 480 000 millones de dólares en ingresos tributarios como consecuencia de la planificación fiscal abusiva de multinacionales y de la evasión de personas físicas a través de jurisdicciones opacas. Para América Latina, la magnitud del problema es proporcionalmente mayor, dado que la región presenta algunos de los índices más elevados de desigualdad del mundo y una dependencia crítica de los ingresos tributarios para el financiamiento de políticas sociales y de desarrollo.²

En este contexto, la cooperación internacional en materia tributaria ha adquirido una relevancia sin precedentes. A partir del impulso dado por la OCDE y el G20 desde inicios del presente siglo, y con particular intensidad tras la crisis financiera de 2008, los estándares internacionales de transparencia fiscal han experimentado una transformación radical. El intercambio de información tributaria, tanto a petición como automático y espontáneo, se ha convertido en el instrumento central de la cooperación multilateral para combatir la evasión y la planificación fiscal agresiva. Hoy, más de 170 jurisdicciones forman parte del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Informe Anual del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios 2024: 15 años Fomentando la Transparencia y la Cooperación* (París: OCDE, 2024), 3. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/informe-anual-foro-global-2024.pdf>.

² Tax Justice Network, “*The State of Tax Justice 2021*”, *Tax Justice Network*, 2021, 8. <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>.

Fines Tributarios, el principal organismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de estos estándares.³

Ecuador, como economía emergente con una significativa exposición a flujos financieros *offshore*, no ha sido ajeno a esta problemática. Históricamente, Panamá fue identificado como una de las jurisdicciones que mayor desafío representaba para la administración tributaria ecuatoriana, por su condición de plaza financiera *offshore* con escasa transparencia y limitada disposición a cooperar con otras autoridades fiscales. Los denominados Panamá Papers (2016) y Pandora Papers (2021) revelaron con contundencia la magnitud del problema, al exponer la utilización sistemática de estructuras societarias panameñas por parte de ciudadanos y empresas ecuatorianas para eludir sus obligaciones tributarias. La repercusión política de estas revelaciones en Ecuador fue significativa y generó presión ciudadana e institucional para adoptar medidas más efectivas de control.⁴

Frente a este escenario, el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria suscrito entre Ecuador y Panamá el 14 de agosto de 2025 representa un hito histórico en la política tributaria internacional del Ecuador. Este instrumento bilateral, aprobado por la Asamblea Nacional panameña mediante Ley 508 de 12 de febrero de 2026 y que superó el control de constitucionalidad previo ante la Corte Constitucional del Ecuador (Dictamen 14-25-TI/25), establece los mecanismos formales para que las autoridades tributarias de ambos países puedan solicitar y proporcionar información financiera y patrimonial de los contribuyentes, cerrando así una de las principales vías de opacidad que históricamente habían utilizado los evasores fiscales ecuatorianos.⁵

La relevancia de este instrumento se comprende cabalmente cuando se lo sitúa en su contexto: Panamá no es únicamente una jurisdicción geográficamente próxima a Ecuador, sino que durante décadas fue el destino privilegiado de los flujos de capital ecuatoriano que buscaban sustraerse del control tributario. La existencia de un sistema jurídico panameño especialmente permisivo para la constitución de sociedades anónimas de fachada, la ausencia de impuesto a la renta sobre rentas de fuente extranjera, y el

³ OCDE, “*Transparencia Fiscal en América Latina 2024: Informe de situación de la Declaración de Punta del Este*”, OCDE, 2024, 11. <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2024.pdf>.

⁴ Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto, “Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria”, *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, n.º 35 (junio 2013): 83. https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_35/Espanol/Carbajo_Porporatto.pdf.

⁵ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 1. Aprobado mediante Ley 508 de 12 de febrero de 2026, República de Panamá. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, jueza ponente Alejandra Cárdenas Reyes (Quito, 2025), párr. 11.

arraigado secreto bancario y corporativo hicieron de Panamá un escudo casi impenetrable para el SRI. El Acuerdo de 2025 rompe ese escudo.

La presente investigación tiene por objeto analizar, desde una perspectiva jurídica rigurosa, los efectos previsibles de este Acuerdo en la lucha contra la evasión fiscal y en el fortalecimiento de la transparencia tributaria en Ecuador. Para ello, se estructura en tres capítulos principales. El primero examina el marco teórico e institucional de la cooperación internacional en materia tributaria, con especial atención a la evolución de los estándares de la OCDE y el Foro Global, y a la caracterización histórica de Panamá como jurisdicción de opacidad. El segundo realiza un análisis jurídico sistemático del Acuerdo, contrastando sus disposiciones con los modelos internacionales de referencia y con la legislación ecuatoriana aplicable. El tercero evalúa el impacto previsible del instrumento en las capacidades de fiscalización del SRI, en la recaudación tributaria y en la reputación financiera internacional de Ecuador, incorporando datos estadísticos y experiencia comparada latinoamericana.⁶

La pregunta central que orienta esta investigación es la siguiente: ¿En qué medida el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria entre Ecuador y Panamá constituye una herramienta jurídicamente idónea para fortalecer la capacidad del Servicio de Rentas Internas en la detección y control de esquemas de evasión fiscal internacional y para promover la transparencia tributaria? Esta pregunta delimita el objeto de análisis y proporciona el hilo conductor que atraviesa los tres capítulos del trabajo: el examen del entorno normativo internacional, el análisis jurídico del Acuerdo y la evaluación de sus efectos previsibles deben responder, en conjunto, a esta interrogante.

La hipótesis de trabajo sostiene que el Acuerdo se ajusta en lo sustancial a los estándares de la OCDE y el CIAT, y constituye potencialmente una herramienta idónea para fortalecer las capacidades de fiscalización internacional del SRI y para contribuir al fortalecimiento de la transparencia fiscal; sin embargo, su eficacia efectiva dependerá de manera crítica de la capacidad institucional del SRI para implementarlo, de los mecanismos de coordinación bilateral y de la voluntad política sostenida de ambas partes. Esta hipótesis reconoce expresamente el carácter prospectivo del análisis: dado que el instrumento es de reciente entrada en vigor, los efectos que aquí se evalúan son previsibles con base en evidencia comparada, no resultados demostrados empíricamente.

⁶ José Vicente Troya Jaramillo, *Derecho internacional tributario* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2008), 14.

La metodología empleada es de tipo jurídico-dogmático, descriptiva y comparativa. El método jurídico principal es el análisis dogmático-normativo de las disposiciones del Acuerdo, contrastadas con los modelos internacionales de referencia (OCDE y CIAT). A este se sumó el método comparativo, que permite examinar experiencias de implementación de acuerdos similares en América Latina (Argentina, Colombia, Chile) como base para la evaluación del impacto potencial ecuatoriano. Las unidades de análisis son: el texto del Acuerdo y sus disposiciones sustanciales; el marco normativo nacional e internacional aplicable; y los indicadores comparados de recaudación y transparencia. Los criterios utilizados para la evaluación del impacto potencial son: el grado de alineación del instrumento con los estándares OCDE, el nivel de cooperación observado en experiencias comparables con jurisdicciones similares, y la capacidad institucional documentada del SRI. Las limitaciones del estudio son las inherentes al carácter prospectivo del análisis: los efectos evaluados son previsibles, no constatados, y la comparación entre jurisdicciones distintas exige cautela metodológica, pues los resultados obtenidos por países como Argentina o Colombia no garantizan automáticamente resultados equivalentes para Ecuador. Las principales fuentes académicas utilizadas son las obras de Calderón Carrero, Carbajo Vasco y Porporatto, Troya Jaramillo, y Carpio Rivera, Montaña Galarza y Villegas Landázuri, que ofrecen los marcos teóricos fundamentales para el análisis del derecho tributario internacional. Como fuentes primarias se utilizan el texto del Acuerdo, el Dictamen de la Corte Constitucional, las resoluciones del SRI y los documentos oficiales de la OCDE y el CIAT.

Dado que el Acuerdo es de reciente entrada en vigor, el análisis del impacto se proyecta sobre la base de evidencia comparada internacional y de los primeros indicadores disponibles, reconociendo explícitamente las limitaciones inherentes a la evaluación de un instrumento en sus etapas iniciales de implementación. La investigación aspira a constituir un aporte útil tanto para la academia como para los operadores jurídicos, los funcionarios de la administración tributaria y los hacedores de política pública que deberán diseñar las estrategias de implementación del Acuerdo y de futuros instrumentos de cooperación tributaria internacional.

Capítulo primero

La cooperación internacional en materia tributaria y el problema de las jurisdicciones de opacidad

El presente capítulo construye el marco teórico e institucional que sirve de sustento a los análisis desarrollados en los capítulos posteriores. En una primera parte, se examina el fenómeno de la globalización financiera y sus implicaciones estructurales para la soberanía fiscal de los Estados, con particular atención a la distinción entre poder tributario y potestades de gestión administrativa. A continuación, se analiza la evolución de los estándares internacionales de transparencia fiscal impulsados por la OCDE y el Foro Global, incluyendo la creciente relevancia de las cláusulas de intercambio de información en los convenios para evitar la doble imposición internacional y el régimen andino de la Decisión 578 de la CAN. Finalmente, se contextualiza la situación específica de Panamá como jurisdicción de opacidad y la trayectoria del Ecuador en la construcción de su red de instrumentos de cooperación tributaria internacional.

1. La globalización financiera y sus desafíos para la soberanía fiscal: De la competencia a la cooperación tributaria

La globalización financiera, entendida como la creciente integración de los mercados de capital a escala mundial, ha transformado de manera profunda las condiciones bajo las cuales los Estados ejercen su soberanía tributaria. Este proceso, que se intensificó notablemente desde la década de 1980 con la desregulación financiera impulsada por los países anglosajones, ha generado asimetrías estructurales entre la movilidad del capital y la inherente territorialidad de las administraciones tributarias nacionales. Como señala José Manuel Calderón Carrero, la globalización financiera ha creado condiciones que los Estados individualmente no pueden corregir, haciendo imprescindible la cooperación internacional para preservar la integridad de los sistemas fiscales nacionales.⁷

El capital, en su forma más líquida, como depósitos bancarios, inversiones financieras, derechos sobre sociedades anónimas, puede desplazarse de una jurisdicción

⁷ José Manuel Calderón Carrero, *La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006), 22.

a otra en cuestión de horas, mientras que las administraciones tributarias nacionales operan bajo marcos legales cuyo alcance territorial está definido por las fronteras del Estado. Esta asimetría fundamental genera incentivos estructurales para que los contribuyentes con mayor capacidad económica, quienes son precisamente quienes disponen de los recursos necesarios para acceder a estructuras *offshore*, se aprovechen de la opacidad transfronteriza como mecanismo de reducción de su carga tributaria efectiva. El resultado es una redistribución involuntaria de la carga fiscal desde los contribuyentes con movilidad internacional hacia aquellos que no pueden acceder a las mismas estrategias, con evidentes consecuencias regresivas sobre la equidad del sistema tributario.⁸

En este escenario, la competencia fiscal internacional adquirió una doble dimensión. Por un lado, se desarrolló una competencia fiscal legítima entre jurisdicciones que ofrecen entornos regulatorios y tributarios favorables para atraer inversión extranjera directa, lo que la doctrina anglosajona denomina “*tax competition*”. Por otro, emergió una competencia fiscal nociva o perniciosa “*harmful tax competition*”, en la terminología de la OCDE, caracterizada por la oferta de regímenes tributarios privilegiados, escasa transparencia y negativa a cooperar con otras administraciones tributarias, que facilita la evasión y el ocultamiento de activos. La distinción entre ambas modalidades de competencia no siempre es nítida en la práctica, lo que ha generado debates doctrinales de largo alcance sobre los límites de la soberanía fiscal en el contexto de la integración financiera global.⁹

La distinción conceptual entre evasión, elusión y planificación fiscal agresiva es fundamental para comprender el fenómeno objeto de estudio. La evasión fiscal, es el incumplimiento ilegal de las obligaciones tributarias mediante el ocultamiento de ingresos, activos o transacciones, se distingue de la elusión fiscal, que consiste en el aprovechamiento de vacíos o inconsistencias del ordenamiento jurídico para reducir la carga tributaria de manera formalmente lícita, aunque contraria al espíritu de la ley. La planificación fiscal agresiva, por su parte, se sitúa en una zona gris entre ambas, al utilizar estructuras artificiales que, si bien pueden ser técnicamente legales, contrarían el propósito de las normas tributarias. Los acuerdos de intercambio de información son

⁸ *Ibíd.*, 27.

⁹ *Ibíd.*, 35.

relevantes principalmente para la lucha contra la evasión, aunque también pueden contribuir a identificar estructuras de planificación agresiva.¹⁰

La respuesta a estas problemáticas exigió, desde el plano de la política tributaria internacional, una transición del paradigma de la competencia hacia el de la cooperación. Esta evolución no fue lineal ni inmediata. Durante décadas, los Estados mantuvieron una actitud de relativa tolerancia hacia las jurisdicciones de opacidad, en parte por los intereses financieros en juego y en parte por la dificultad de articular mecanismos de cooperación multilateral efectivos. Fue necesaria la convergencia de factores como la presión política post-crisis financiera, los escándalos derivados de filtraciones masivas de datos *offshore* y el impulso decisivo de la OCDE y el G20 para que la transparencia fiscal se consolidara como estándar internacional no negociable.¹¹

El Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), lanzado por la OCDE en 2013, marcó un punto de inflexión en esta evolución. Las quince acciones del Plan BEPS apuntaron a cerrar las principales brechas del sistema fiscal internacional que permitían a las multinacionales trasladar artificialmente sus beneficios hacia jurisdicciones de baja tributación. La Acción 5, referida a las prácticas fiscales perniciosas y el intercambio espontáneo de información sobre resoluciones fiscales (*tax rulings*), la Acción 13, sobre presentación de informes país por país (*Country-by-Country Reporting*), y la Acción 15, que culminó en el Instrumento Multilateral (MLI), son los hitos más relevantes en el contexto de este trabajo. Su adopción progresiva por parte de los países miembros de la OCDE y del G20 ha reconfigurado de manera permanente el paisaje del derecho fiscal internacional.¹²

Para Ecuador, una economía de renta media con una base tributaria relativamente estrecha y una significativa dependencia de los ingresos fiscales para el financiamiento del gasto público y de las políticas sociales, los desafíos de la globalización financiera han tenido implicaciones especialmente agudas. La fuga de capitales hacia jurisdicciones *offshore* y la utilización de estructuras societarias opacas para eludir o evadir obligaciones tributarias han representado una pérdida significativa de ingresos para el fisco

¹⁰ OCDE, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (París: OCDE Publishing, 2013), 14-17. Véase también José Manuel Calderón Carrero, “La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario: Claroscuros de la OCDE”, *Crónica Tributaria*, n.º 109 (2003): 59-77.

¹¹ OCDE, *Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)* (París: OCDE, 2013). https://www.oecd.org/es/publications/plan-de-accion-contra-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_9789264207813-es.html.

¹² OCDE, *Plan BEPS 2013*.

ecuatoriano. Aunque la cuantificación precisa resulta difícil por la propia naturaleza opaca de los flujos financieros involucrados, las investigaciones del ICIJ y de organismos como *Global Financial Integrity* sugieren que los flujos ilícitos desde Ecuador hacia jurisdicciones *offshore* ascienden a varios cientos de millones de dólares anuales.¹³

1.1. La soberanía fiscal en el contexto de la integración financiera global

El principio de soberanía fiscal, la facultad exclusiva del Estado de determinar y recaudar tributos dentro de su territorio, encuentra sus fundamentos tanto en el derecho internacional público como en los ordenamientos constitucionales nacionales. En Ecuador, el artículo 300 de la Constitución de la República establece los principios que rigen el régimen tributario: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Todos estos principios se ven directamente afectados cuando las prácticas de evasión y opacidad *offshore* erosionan la base imponible y socavan la aplicación igualitaria de las normas tributarias.

La globalización financiera desafía esta soberanía de manera estructural, pues la movilidad del capital no reconoce fronteras mientras que las potestades tributarias del Estado tienen un alcance esencialmente territorial. Troya Jaramillo ha señalado que los conflictos de jurisdicción tributaria internacional son inherentes a la coexistencia de sistemas tributarios nacionales en un entorno de libre circulación de capitales, y que su resolución solo puede lograrse mediante mecanismos convencionales de cooperación entre Estados. Esta observación, formulada con base en la experiencia latinoamericana, cobra especial relevancia para entender el rol de los acuerdos de intercambio de información como instrumentos de recuperación de soberanía fiscal efectiva en un entorno globalizado.¹⁴

Desde la perspectiva del derecho tributario internacional, la soberanía fiscal tiene dos dimensiones complementarias: la soberanía formal: la facultad de dictar normas tributarias con vocación universal dentro del territorio y respecto de los nacionales; y la soberanía efectiva: la capacidad real de recaudar los tributos que legalmente corresponden. La globalización financiera afecta principalmente la segunda dimensión: los Estados siguen siendo formalmente soberanos en materia fiscal, pero su capacidad

¹³Kristina Amerhauser, *Flujos financieros ilícitos en América Latina*, 12 de junio de 2024. <https://www.rosalux.org.ec/flujos-financieros-ilicitos-en-america-latina/>.

¹⁴ Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 42.

efectiva de recaudar se ve erosionada por la disponibilidad de estructuras *offshore* que permiten a los contribuyentes sustraer activos y rentas del alcance del fisco. Los acuerdos de intercambio de información son, en este sentido, instrumentos de recuperación de soberanía fiscal efectiva.¹⁵

El marco conceptual del presente trabajo reconoce, siguiendo a Calderón Carrero, que la soberanía fiscal en el siglo XXI no puede entenderse ya como una prerrogativa exclusivamente nacional y ejercida en forma aislada, sino como una competencia que se ejerce de manera cooperativa con otros Estados, en el marco de instrumentos bilaterales y multilaterales que crean un entorno de transparencia fiscal compartida. En este contexto, la suscripción de acuerdos de intercambio de información tributaria es una expresión de soberanía, no una renuncia a ella, pues amplía la capacidad efectiva de la administración tributaria para hacer cumplir la ley dentro de su propio territorio.¹⁶

Conviene precisar, en este punto, la distinción conceptual entre soberanía fiscal y poder tributario, por un lado, y potestades de gestión de la administración tributaria, por otro. La soberanía fiscal y el poder tributario aluden a la facultad del Estado de crear, modificar y extinguir tributos mediante acto normativo, prerrogativa inherente al ejercicio de la soberanía política que ningún instrumento de cooperación internacional viene a afectar. Lo que los acuerdos de intercambio de información fortalecen no es el poder normativo del Estado, que permanece intacto, sino las potestades de gestión de la administración tributaria: es decir, las facultades de aplicación, control y recaudación de los tributos ya establecidos por la ley. En la terminología de Mauricio Plazas Vega, quien distingue con precisión los distintos momentos de la tributación (creación, aplicación y recaudación), los acuerdos de intercambio de información actúan en el segundo y tercer momento: no están diseñados para crear nuevos tributos, sino para asegurar que los ya existentes sean aplicados y recaudados de manera efectiva respecto de todos los contribuyentes, incluidos quienes operan desde jurisdicciones extranjeras.¹⁷ Este matiz es relevante para una comprensión precisa del alcance del Acuerdo Ecuador-Panamá y de su impacto en la capacidad de gestión tributaria del SRI.

¹⁵ *Ibíd.*, 50.

¹⁶ Calderón Carrero, *La incidencia de la globalización*, 42.

¹⁷ Mauricio A. Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, vol. 2, 3.^a ed. (Bogotá: Temis, 2017), 112–118.

1.2. De la competencia fiscal nociva a los estándares de transparencia: la respuesta de la OCDE

La OCDE identificó formalmente el problema de la competencia fiscal perniciosa en su influyente informe de 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Dicho documento estableció los criterios para distinguir entre regímenes tributarios preferenciales legítimos y prácticas fiscales perniciosas, y sentó las bases del trabajo posterior del Foro Global. Los cuatro criterios identificados en el informe de 1998: tributación nominal nula o muy reducida, falta de transparencia, ausencia de intercambio efectivo de información, y falta de actividad económica sustancial, siguen siendo hoy los pilares conceptuales con los que se evalúan las jurisdicciones en el contexto de las listas de paraísos fiscales y regímenes de menor imposición.¹⁸

En el ámbito latinoamericano, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) ha cumplido un papel complementario al de la OCDE en la promoción de la transparencia y el intercambio de información. A través de su Manual para la Implantación y Práctica del Intercambio de Información y de sus programas de capacitación técnica, el CIAT ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones tributarias de la región para implementar los estándares internacionales y negociar acuerdos de intercambio de información. Su labor ha sido especialmente relevante para países como Ecuador, que cuentan con administraciones tributarias técnicamente sólidas pero con recursos limitados para gestionar relaciones bilaterales de cooperación internacional.¹⁹

El giro hacia la transparencia como estándar global tuvo un impulso definitivo con la crisis financiera de 2008 y los escándalos subsecuentes de evasión fiscal masiva, comenzando con el caso UBS en los Estados Unidos en 2009, que reveló que el banco suizo había ayudado a miles de contribuyentes norteamericanos a evadir impuestos a través de cuentas secretas, y continuando con las sucesivas filtraciones de datos *offshore*: HSBC Swissleaks (2015), Panamá Papers (2016), Paradise Papers (2017) y Pandora Papers (2021). La presión del G20 para combatir los paraísos fiscales y el secreto bancario resultó determinante para acelerar la adopción del Estándar Común de Reporte (CRS) de

¹⁸ OCDE, *Informe Anual Foro Global 2024*, 7.

¹⁹ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), *Manual CIAT para la Implantación y Práctica del Intercambio de Información para Fines Tributarios* (Panamá: CIAT, 2006), 3.

la OCDE en 2014, que introdujo el intercambio automático de información sobre cuentas financieras como herramienta sistémica.²⁰

El marco normativo internacional resultante de este proceso de consolidación es multidimensional. En primer lugar, el artículo 26 del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE (2017) establece el estándar de intercambio de información a petición (EOIR) que sirve de base para la mayoría de los CDI y TIEA vigentes. En segundo lugar, el Estándar Común de Reporte (CRS), adoptado por la OCDE en 2014 y desarrollado en su Estándar para el *Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras*, 2.^a ed. (2017), articula el intercambio automático de información sobre cuentas financieras entre más de 110 jurisdicciones. En tercer lugar, la Acción 13 del Plan de Acción BEPS de la OCDE (2013) introduce el intercambio automático de reportes país por país de grupos multinacionales. En cuarto lugar, la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal amplía el alcance de la cooperación más allá de los instrumentos bilaterales. En el caso ecuatoriano, esto resulta particularmente relevante para el SRI porque el país participa simultáneamente en el CRS, en la Declaración de Punta del Este y en los TIEA bilaterales, lo que exige una coordinación institucional entre los distintos mecanismos para maximizar la eficacia de la fiscalización internacional y evitar duplicaciones o lagunas en el control de contribuyentes con presencia *offshore*.²¹

1.3. El rol del Ecuador en la agenda global de transparencia fiscal

La posición de Ecuador en la agenda global de transparencia fiscal ha evolucionado significativamente en las últimas dos décadas. De ser un país con escasa red de instrumentos de cooperación tributaria y limitada participación en los foros multilaterales de gobernanza fiscal, Ecuador ha pasado a ser un actor activo del Foro Global de la OCDE, signatario de la Declaración de Punta del Este sobre transparencia fiscal en América Latina, y protagonista de la suscripción de acuerdos bilaterales de intercambio de información con jurisdicciones clave.²²

Este proceso de inserción en la arquitectura global de transparencia fiscal no ha sido exento de dificultades. La doctrina especializada ecuatoriana, en particular los

²⁰ OCDE, *Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras en Materia Fiscal*, 2.^a ed. (París: OCDE, 2017), 12. https://www.oecd.org/es/publications/estandar-para-el-intercambio-automatico-de-informacion-sobre-cuentas-financieras-segunda-edicion_9789264268074-es.html.

²¹ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario 2017*, Comentarios al art. 26, párr. 5.

²² OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este* (París: OCDE Publishing, 2024), 12-5.

trabajos de Carpio Rivera, Montaña Galarza y Villegas Landázuri, ha señalado que la política tributaria internacional del Ecuador durante la primera y segunda décadas del siglo XXI se caracterizó por una relativa pasividad en la negociación de instrumentos de intercambio de información, con un enfoque predominantemente unilateral en la lucha contra la evasión *offshore* que se traducía en la elaboración de listas de regímenes de menor imposición y en la imposición de cargas tributarias adicionales a las transacciones con dichas jurisdicciones, sin avanzar suficientemente en la construcción de mecanismos de cooperación bilateral.²³

La suscripción del TIEA con los Estados Unidos en 2021 marcó un cambio de paradigma en esta estrategia, que se consolida con el Acuerdo con Panamá de 2025. Esta evolución refleja el reconocimiento institucional, materializado en la política del SRI y en la agenda de negociaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, de que los instrumentos unilaterales tienen un alcance limitado frente a la opacidad estructural de ciertas jurisdicciones, y de que la cooperación bilateral directa con dichas jurisdicciones es la herramienta más eficaz para acceder a la información necesaria para la fiscalización efectiva de los contribuyentes ecuatorianos con exposición *offshore*.²⁴

2. La evolución de los estándares internacionales de transparencia: El rol de la OCDE y el Foro Global

La OCDE ha sido el principal motor de la evolución de los estándares internacionales de transparencia fiscal, en particular a través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios, creado en su formato actual en 2009 y que agrupa hoy a más de 170 jurisdicciones. En el caso ecuatoriano, esto resulta particularmente relevante para el SRI porque Ecuador es miembro del Foro Global y está sujeto a sus revisiones por pares, cuyos resultados determinan la calificación de cumplimiento del país y, en última instancia, sus condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales y su posición frente a jurisdicciones con las que negocia acuerdos de intercambio de información. El Foro Global opera mediante un sistema de revisiones por pares que evalúa el cumplimiento de sus miembros con los estándares de intercambio de información a petición y con el estándar de intercambio automático de

²³ Romeo Carpio Rivera, César Montaña Galarza y Pablo Villegas Landázuri, coords., *Tratado de Fiscalidad Internacional para el Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Ius et Historiae, 2019), 760.

²⁴ *Ibíd.*, 761.

información, produciendo calificaciones que van desde *Compliant* (conforme) hasta *Non-Compliant* (no conforme), pasando por *Largely Compliant* (en gran medida conforme) y *Partially Compliant* (parcialmente conforme).²⁵

El estándar de intercambio de información a petición (EOIR) fue el primero en consolidarse como referencia internacional. Articulado en el art. 26 del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE, este estándar establece la obligación de los Estados de proporcionar, a solicitud de la autoridad competente de la contraparte, toda información que sea "previsiblemente relevante" para la aplicación de su legislación tributaria interna. El estándar se aplica tanto en el contexto de convenios para evitar la doble imposición (CDI) como de acuerdos específicos de intercambio de información (TIEA). Su adopción generalizada ha transformado el paisaje de la cooperación tributaria internacional, permitiendo que administraciones tributarias de todo el mundo accedan a información sobre activos y transacciones que anteriormente permanecían ocultas detrás del secreto bancario o corporativo.²⁶

La adopción del Estándar Común de Reporte (CRS) en 2014 representó un salto cualitativo hacia el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (AEOI). A través de este mecanismo, las instituciones financieras están obligadas a identificar las cuentas de no residentes y a reportar automáticamente la información pertinente a sus autoridades tributarias nacionales, quienes a su vez la transmiten a los países de residencia de los titulares de las cuentas. A finales de 2024, más de 110 jurisdicciones participaban en intercambios automáticos bajo el CRS, habiendo intercambiado información sobre más de 123 millones de cuentas financieras con activos valorados en decenas de billones de dólares. Este volumen de información hace del CRS el instrumento de control tributario transfronterizo más potente jamás creado.²⁷

Las evaluaciones del Foro Global tienen una importancia práctica considerable, pues sus resultados influyen directamente en las listas de jurisdicciones no cooperativas elaboradas por la Unión Europea, la OCDE y los propios Estados miembros, con las consecuencias tributarias y financieras que ello conlleva. Una calificación negativa puede acarrear la imposición de retenciones adicionales sobre pagos transfronterizos,

²⁵ OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Information Brief* (París: OCDE Publishing, 2024), 3-5.

²⁶ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio: Edición Condensada 2017* (París: OCDE, 2017), art. 26, párr. 1.

²⁷ OCDE, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, 2.^a ed. (París: OCDE Publishing, 2017), 7-9.

restricciones de acceso a mercados de capitales, exclusión de programas de asistencia técnica y financiera internacionales, y deterioro de la reputación financiera que puede afectar las condiciones de acceso a los mercados de deuda soberana. Esto resulta especialmente significativo para Ecuador, cuya calificación *Largely Compliant* obtenida en la revisión de segunda ronda del Foro Global de 2024 es susceptible de mejora en futuras evaluaciones, y cuyas condiciones de financiamiento soberano son sensibles a cualquier variación en su reputación fiscal internacional. En este sentido, la suscripción del Acuerdo con Panamá contribuye directamente a fortalecer la posición ecuatoriana ante el Foro Global, al ampliar la red bilateral de intercambio de información con una de las jurisdicciones históricamente más relevantes para los contribuyentes ecuatorianos. Este conjunto de incentivos ha sido igualmente determinante para motivar a Panamá a adoptar reformas legislativas e institucionales en materia de transparencia, incluyendo la firma del Acuerdo de 2025.²⁸

2.1. El Modelo de Convenio Tributario de la OCDE y el artículo 26

El artículo 26 del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE (2017) constituye la piedra angular del sistema internacional de intercambio de información tributaria. Su párrafo 1 establece la obligación de las partes contratantes de intercambiar información que sea "previsiblemente relevante" para la correcta aplicación del convenio o de la legislación interna relativa a los impuestos comprendidos. Los Comentarios de la OCDE al artículo 26, en particular sus párrafos 5 a 5.2, precisan que el estándar de previsible relevancia tiene por objeto permitir un intercambio de información lo más amplio posible, sin que los Estados puedan realizar "búsquedas indiscriminadas de información" (fishing expeditions) no fundamentadas en indicios razonables de incumplimiento fiscal. Esto resulta particularmente relevante para el SRI porque el art. 5 del Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025 recoge expresamente este estándar, al exigir a la parte requirente que acredite el interés que justifica la solicitud y declare que el requerimiento es conforme con su derecho y prácticas administrativas, lo que obliga a la administración ecuatoriana a fundar adecuadamente cada solicitud dirigida a la Dirección General de Ingresos de

²⁸ OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios: Ecuador 2024 (Segunda Ronda, Revisión Combinada)* (París: OCDE, 2024). https://www.oecd.org/en/publications/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-ecuador-2024-second-round-combined-review_76eb159b-en.html.

Panamá, acreditando la previsible relevancia de la información requerida para un proceso de fiscalización concreto.²⁹

La versión 2017 del art. 26 del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE incorporó importantes avances respecto de versiones anteriores, según se documenta en las sucesivas ediciones de los Comentarios al Modelo. En particular, se eliminó la posibilidad de invocar el secreto bancario como obstáculo para el intercambio de información, se estableció la obligación de proporcionar información aun cuando el Estado requerido no la necesite para sus propios fines tributarios, y se reforzaron las garantías de confidencialidad. El párr. 4 del art. 26, introducido por la revisión del Modelo en 2005 y reproducido en el Modelo TIEA de la OCDE, impide que los Estados invoquen el secreto bancario o la ausencia de interés tributario doméstico como causales de denegación. En el caso ecuatoriano, esto resulta particularmente relevante para el SRI porque el art. 5, párr. 4 del Acuerdo con Panamá de 2025 recoge expresamente esta prohibición, neutralizando el secreto bancario panameño, históricamente anclado en el art. 74 del Decreto Ley N.º 9 de 1998, como escudo frente a las solicitudes de información tributaria ecuatorianas, lo que constituye uno de los avances más significativos del instrumento desde la perspectiva de las capacidades de fiscalización del SRI.³⁰

Los Comentarios al art. 26 elaborados por la OCDE tienen un valor hermenéutico de primera importancia para la interpretación de los acuerdos bilaterales que siguen el modelo de dicho artículo, incluyendo el Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025. Si bien los Comentarios no son técnicamente vinculantes en el plano del derecho internacional, la práctica de los Estados y de los tribunales tributarios ha reconocido ampliamente su relevancia como guía de interpretación de los tratados fiscales. La Corte Constitucional del Ecuador, en su Dictamen 14-25-TI/25, implícitamente reconoció este valor hermenéutico al contrastar las disposiciones del Acuerdo con los estándares internacionales en el marco del control previo de constitucionalidad.³¹

El CIAT ha desarrollado sus propios instrumentos complementarios a los modelos de la OCDE, adaptados a las particularidades de las administraciones tributarias latinoamericanas. El Acuerdo de Intercambio de Información del CIAT (AII-CIAT) y su Manual sobre el Intercambio de Información ofrecen marcos de referencia que toman en

²⁹ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario 2017*, art. 26 (1).

³⁰ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio: Versión Abreviada 2017* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2019), Comentarios al art. 26, párrs. 19-19.3.

³¹ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario 2017*, Comentarios al art. 26, párr. 3.

consideración las diferencias en los niveles de desarrollo institucional y las necesidades específicas de los países de la región. En particular, el manual del CIAT presta especial atención a los aspectos operativos del intercambio de información: procedimientos de formulación de solicitudes, plazos, causales de denegación, tratamiento de la información recibida, que resultan esenciales para la implementación práctica de los acuerdos.³²

2.2. El Foro Global: evaluación por pares y su impacto en América Latina

El mecanismo de revisiones por pares del Foro Global ha probado ser un instrumento eficaz para promover el cumplimiento de los estándares de transparencia. La primera ronda de revisiones, completada entre 2010 y 2016, evaluó el marco jurídico y regulatorio de las jurisdicciones miembros (Fase 1) y su implementación práctica (Fase 2). En la segunda ronda, iniciada en 2016, el Foro Global ha evaluado el cumplimiento tanto del estándar EOIR como del estándar AEOI, adoptando un enfoque integrado que examina simultáneamente el marco legal y la práctica administrativa.³³

Para la región latinoamericana, las evaluaciones del Foro Global han tenido un efecto catalítico sobre la agenda de transparencia fiscal. Según el informe Transparencia Fiscal en América Latina 2024 de la OCDE, la región ha experimentado avances significativos en la expansión de su red de instrumentos bilaterales de intercambio de información: el número de relaciones de intercambio activas en la región creció en un 30 % entre 2018 y 2024, y el número de solicitudes de información formuladas por las administraciones tributarias latinoamericanas se incrementó de manera sostenida en el mismo período. En el caso ecuatoriano, estos avances regionales tienen una correlación directa con la política del SRI de ampliar su red de acuerdos de intercambio de información, política de la que el Acuerdo con Panamá de 2025 es el más reciente y significativo resultado, al colmar la principal laguna que subsistía en dicha red.³⁴

En el caso de Ecuador, la revisión de segunda ronda del Foro Global publicada en 2024 arrojó una calificación *Largely Compliant* con el estándar de intercambio de información a petición, reconociendo los avances significativos del país en la construcción de su red de instrumentos bilaterales y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del SRI. No obstante, el informe identificó áreas de mejora

³² CIAT, *Manual EOI 2006*, 10-2.

³³ OCDE, *Informe Anual Foro Global 2024*, 9.

³⁴ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este* (París: OCDE Publishing, 2024), 22-3.

en materia de la supervisión de personas jurídicas con acciones al portador y de la disponibilidad de información sobre beneficiarios finales en el registro mercantil ecuatoriano. La suscripción del Acuerdo con Panamá, al ampliar la red de instrumentos bilaterales de Ecuador, contribuirá positivamente a la próxima evaluación del Foro Global.³⁵

La tabla siguiente resume el estado de la red de instrumentos de intercambio de información de Ecuador al momento de la suscripción del Acuerdo con Panamá, ilustrando el avance progresivo del país en la construcción de esta red.

Tabla 1
Red de instrumentos de intercambio de información tributaria de Ecuador (selección)

Contraparte	Tipo de instrumento	Año de suscripción	Estado
Alemania	CDI (art. 26)	1987	En vigor
Francia	CDI (art. 26)	1994	En vigor
España	CDI (art. 26)	2011	En vigor
Italia	CDI (art. 26)	1984	En vigor
Suiza	CDI (art. 26)	1994	En vigor
EE.UU.	TIEA	2021	En vigor (2022)
Panamá	TIEA	2025	En vigor (2026)

Fuente: OCDE, *Foro Global Ecuador 2024 (Segunda Ronda)* y SRI

Elaboración propia

En cuanto a Panamá, su evolución en el Foro Global ha sido objeto de escrutinio internacional sostenido. Tras figurar en las listas negra y gris de la OCDE en los años posteriores a la creación del Foro Global, Panamá logró una calificación *Largely Compliant* en 2016, fruto de reformas legislativas. Sin embargo, su inclusión en la lista de jurisdicciones no cooperativas de la Unión Europea en 2020 puso de manifiesto que las deficiencias estructurales de su sistema financiero y societario no habían sido plenamente subsanadas. La presión combinada de la UE, la OCDE y la FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional) ha sido determinante para motivar las reformas legislativas adoptadas por Panamá en los últimos años, incluyendo la suscripción del Acuerdo con Ecuador.³⁶

³⁵ OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Peer Review of Ecuador (Second Round): Combined Review* (París: OCDE Publishing, 2024), párr. 8.

³⁶ RTVE.es, *Panamá regresa a la lista negra de paraísos fiscales*, 18 de febrero de 2020. <https://www.rtve.es/noticias/20200218/panama-regresa-a-lista-negra-paraissos-fiscales-segun-union-europea/2002311.shtml>.

2.3. El intercambio automático de información: el CRS y el AEOI en Ecuador

Ecuador se adhirió al Estándar Común de Reporte (CRS) de la OCDE comprometiéndose a iniciar intercambios automáticos de información sobre cuentas financieras. Este compromiso se materializó en la incorporación del país al sistema de Intercambio Automático de Información Financiera (AEOI), con la creación de la obligación para las instituciones financieras ecuatorianas de identificar y reportar las cuentas de titulares no residentes. El SRI publicó en 2024 una presentación institucional sobre el Anexo CRS, que establece el marco operativo para el cumplimiento de estas obligaciones por parte de bancos, cooperativas de ahorro y crédito, compañías de seguros y otros intermediarios financieros.³⁷

La participación de Ecuador en el CRS tiene implicaciones de doble vía: por un lado, las instituciones financieras ecuatorianas deben reportar las cuentas de no residentes al SRI para su transmisión a las autoridades tributarias de los países de residencia; por otro, Ecuador recibe información sobre las cuentas que sus residentes mantienen en instituciones financieras de otros países participantes. Esta segunda vía es de especial relevancia para la fiscalización de los contribuyentes ecuatorianos con activos en el exterior. La incorporación de Panamá a los intercambios automáticos bajo el CRS ampliaría de manera sustancial la información disponible para el SRI sobre las finanzas *offshore* de los contribuyentes ecuatorianos.³⁸

2.4. El intercambio de información en los convenios para evitar la doble imposición y el régimen andino

Para comprender cabalmente el valor y el contexto del Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025, es necesario examinar la evolución histórica del intercambio de información en el sistema tributario internacional. Este fenómeno describe una trayectoria progresiva de creciente relevancia: inicialmente, el intercambio de información aparecía tan solo como una cláusula accesoria en los convenios para evitar la doble imposición (CDI); con el tiempo, fue adquiriendo autonomía normativa y se materializó en instrumentos específicos de intercambio de información, como el Acuerdo de 2025. Ecuador forma

³⁷ Ecuador, Servicio de Rentas Internas; *Intercambio Automático de Información Financiera — Anexo CRS*, presentación institucional (Quito: SRI, 2024). https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/fd768f56-578e-48b3-b92a-761ab303ba97/11_03_2024_TALLER%20SOCIALIZACION%20C3%93N.pdf.

³⁸ Ecuador, Servicio de Rentas Internas, *Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras: Estándar Común de Reporte (CRS), Anexo CRS* (Quito: SRI, 2024).

parte de esta evolución: los CDI suscritos con Alemania (1987), Italia (1984), Francia (1994), Suiza (1994) y España (2011), entre otros, ya incluían cláusulas de intercambio de información basadas en el artículo 26 del Modelo de la OCDE, aunque con un alcance limitado a los tributos objeto de cada convenio. El CDI suscrito con Japón en 2022, por ejemplo, regula el intercambio de información en su artículo 25 y la asistencia en la recaudación en el artículo 26, reflejando los estándares más recientes.³⁹ Esta trayectoria evidencia que, desde un estadio en que la cooperación informativa era un elemento marginal de los CDI, se llegó a un punto en que la cláusula de intercambio de información resulta insuficiente y se hace necesario suscribir instrumentos autónomos específicamente dedicados a este propósito, como el TIEA con los Estados Unidos de 2021 y el Acuerdo con Panamá de 2025.

En el ámbito regional andino, la Decisión 578 de la Comunidad Andina (CAN), aprobada en 2004 bajo el denominado Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal, constituye una solución normativa supranacional de particular relevancia para Ecuador. Esta Decisión, que constituye derecho comunitario derivado con efecto directo y primacía sobre los ordenamientos nacionales, regula el intercambio de información en su artículo 19, bajo el epígrafe “Consultas e Información”. Dicho artículo establece que las autoridades competentes de los Países Miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) celebrarán consultas entre sí e intercambiarán la información necesaria para resolver dificultades o dudas en la aplicación de la Decisión y para establecer controles administrativos destinados a evitar el fraude y la evasión fiscal. La información intercambiada bajo este artículo tiene carácter secreto y no puede transmitirse a personas distintas de las autoridades de administración tributaria. El artículo 19 también faculta a las autoridades competentes para comunicarse directamente, realizar auditorías simultáneas y utilizar la información para fines de control tributario, en una fórmula que anticipa varios de los mecanismos que hoy se encuentran en los TIEA bilaterales. El artículo 20 de la misma Decisión subraya que su interpretación debe orientarse siempre al propósito fundamental de evitar la doble tributación, sin que nada de lo dispuesto impida la aplicación de las legislaciones nacionales para prevenir el fraude y la evasión. El valor jurídico del ordenamiento comunitario andino prevalece sobre los instrumentos

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, *Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y la elusión tributaria*, Dictamen de constitucionalidad, 16 de julio de 2019, <https://vlex.ec/vid/sentencia-corte-constitucional-ecuador-874418703>.

de derecho internacional suscritos bilateralmente entre los países miembros entre sí, lo que lo convierte en un marco de referencia inescapable para el análisis del sistema ecuatoriano de cooperación tributaria internacional.⁴⁰

3. Panamá en el contexto internacional: Antecedentes históricos y su caracterización como jurisdicción de opacidad

Panamá ocupa un lugar singular en la geografía fiscal internacional. Su desarrollo como centro financiero *offshore* no es un fenómeno reciente ni accidental, sino el producto de decisiones deliberadas de política económica adoptadas a lo largo del siglo XX, que convirtieron al país en uno de los principales receptores mundiales de capital de origen difuso. Comprender la trayectoria histórica de Panamá como jurisdicción de opacidad es indispensable para contextualizar la problemática que el Acuerdo de 2025 pretende abordar y para evaluar su efectividad potencial.⁴¹

Los orígenes del sistema financiero *offshore* panameño se remontan a la Ley de Sociedades Anónimas de 1927, inspirada en el modelo del Estado de Delaware de los Estados Unidos, que estableció un régimen corporativo de extraordinaria flexibilidad y confidencialidad. Esta ley, junto con el régimen tributario territorial adoptado por Panamá, que grava únicamente las rentas de fuente panameña, exonerando las generadas en el extranjero, creó las condiciones para la proliferación de sociedades anónimas constituidas bajo el derecho panameño pero operativas en otros países. La facilidad de constitución, el bajo costo operativo, la posibilidad de emitir acciones al portador, que durante décadas una de las características más apreciadas por quienes buscaban anonimato, y la ausencia de requisitos de divulgación de información convirtieron a las sociedades anónimas panameñas en el vehículo *offshore* por excelencia de América Latina.⁴²

La combinación de bajo costo de constitución de sociedades, amplio secreto en torno a la identidad de los beneficiarios finales, ausencia de obligaciones de reporte financiero y régimen territorial de tributación convirtió a Panamá en una jurisdicción especialmente atractiva para la planificación tributaria internacional. El número de

⁴⁰ Comunidad Andina, *Decisión 578: Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal*, 5 de mayo de 2004, <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gace1063.pdf>.

⁴¹ Aitor Pérez, *¿Por qué Panamá no está en las listas de paraísos fiscales?*, 23 de mayo de 2016, <https://www.realinstitutoelcano.org>.

⁴² Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 95.

sociedades anónimas constituidas bajo la ley panameña ha alcanzado cifras estimadas en más de 350.000, la gran mayoría sin ningún tipo de actividad económica real en el país, utilizadas como meras estructuras de tenencia de activos o de interposición en transacciones internacionales. Esta masa crítica de entidades *offshore* hizo de Panamá un nudo central en la red global de opacidad financiera.⁴³

3.1. Los escándalos *offshore* y la exposición global de la opacidad panameña

La filtración en abril de 2016 de 11,5 millones de documentos del bufete panameño Mossack Fonseca, conocida como los Panamá Papers, constituyó el mayor escándalo de opacidad financiera *offshore* de la historia hasta ese momento. La investigación coordinada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) reveló la utilización sistemática de estructuras societarias panameñas por parte de jefes de Estado, políticos, empresarios y figuras públicas de más de 200 países para ocultar activos, eludir sanciones y evadir impuestos. Para Ecuador, la revelación tuvo consecuencias políticas de primer orden, al involucrar a figuras del entorno político y empresarial ecuatoriano en el uso de las estructuras expuestas.⁴⁴

Los Pandora Papers de 2021, la mayor filtración de datos *offshore* hasta la fecha, corroboraron que las prácticas de opacidad panameñas persistían a pesar de las reformas legislativas adoptadas en años anteriores. El Pandora Papers Project del ICIJ expuso la participación de ciudadanos y empresas ecuatorianas en estructuras *offshore* domiciliadas en Panamá y otras jurisdicciones, en algunos casos con evidentes indicios de evasión fiscal y ocultamiento de activos al fisco ecuatoriano. Según el informe de la *Financial Transparency Coalition* sobre Ecuador y los Pandora Papers, la exposición pública de estas estructuras fue seguida de amenazas de muerte contra periodistas investigativos, lo que ilustra la dimensión del poder económico y político involucrado en la protección de estos mecanismos de opacidad.⁴⁵

Estos escándalos tuvieron un efecto directo sobre la agenda política ecuatoriana en materia de transparencia fiscal. La presión ciudadana e institucional generada por las revelaciones contribuyó a reforzar el mandato del SRI para intensificar los procesos de

⁴³ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021* (Londres: TJN, 2021), 4-5.

⁴⁴ International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), “Offshore havens and hidden riches of world leaders and billionaires exposed in unprecedented leak”, *ICIJ*, 3 de octubre de 2021, <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers>.

⁴⁵ Andrés Arauz, “Ecuador and the Pandora Papers: death threats and impunity”, *Financial Transparency Coalition*, 20 de diciembre de 2021, <https://financialtransparency.org>.

fiscalización relacionados con estructuras *offshore* y para avanzar en la negociación de instrumentos de cooperación bilateral con las principales jurisdicciones involucradas. En este sentido, los escándalos *offshore* actuaron como catalizador político para la suscripción de los acuerdos TIEA con los Estados Unidos en 2021 y con Panamá en 2025.⁴⁶

3.2. La caracterización formal de Panamá en el sistema tributario ecuatoriano

Desde la perspectiva del sistema tributario ecuatoriano, Panamá fue incluido en la lista de regímenes de menor imposición fiscal del SRI mediante la Resolución NAC-DGERCGC15-00000052, que establecía los criterios de calificación y el listado actualizado de jurisdicciones consideradas como "paraísos fiscales" o regímenes de menor imposición. Esta denominación técnica, preferida por la doctrina siguiendo a Carbajo Vasco, evita la connotación política del término "paraíso fiscal" y se centra en los elementos objetivos que determinan la calificación: tributación nominal nula o muy reducida y falta de cooperación en el intercambio de información.⁴⁷

La inclusión de Panamá en esta lista implicaba la aplicación de consecuencias tributarias específicas y de considerable impacto práctico para los contribuyentes ecuatorianos con relaciones económicas con entidades panameñas. En materia de retenciones, los pagos a residentes o domiciliados en Panamá estaban sujetos a retenciones en la fuente a la tarifa máxima del impuesto a la renta, independientemente de la naturaleza del pago. En materia de deducibilidad, los gastos efectuados en favor de entidades panameñas enfrentaban restricciones significativas. En materia de dividendos, se aplicaban presunciones de distribución que anticipaban el gravamen sobre utilidades no distribuidas de sociedades constituidas en Panamá con accionistas ecuatorianos.⁴⁸

Estas medidas unilaterales, si bien constituían un mecanismo disuasorio razonable, tenían limitaciones estructurales evidentes. En primer lugar, su efectividad dependía de que el SRI tuviera conocimiento de la existencia de los activos o transacciones sujetos a la mayor carga tributaria, precisamente el tipo de información que la opacidad panameña dificultaba obtener. En segundo lugar, la sobrecarga tributaria

⁴⁶ Brenda Medina, "Ecuador president survives removal effort by national assembly following Pandora Papers revelations" *ICIJ*, 8 de diciembre de 2021, <https://www.icij.org>.

⁴⁷ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Resolución N.º NAC-DGERCGC15-00000052*, Registro Oficial Suplemento 430, 3 de febrero de 2015 (con reformas), art. 2.

⁴⁸ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Resolución N.º NAC-DGERCGC15-00000052*, art. 4.

sobre las transacciones con Panamá generaba distorsiones sobre las operaciones comerciales lícitas entre ambos países, penalizando injustamente a empresas con relaciones legítimas con contrapartes panameñas. En tercer lugar, en la medida en que las transacciones permanecieran ocultas, las cargas adicionales resultaban inaplicables de facto.⁴⁹

3.3. Las reformas panameñas y su evaluación internacional

La presión internacional ejercida sobre Panamá a raíz de los escándalos *offshore* y de las evaluaciones negativas del Foro Global determinó la adopción de un conjunto de reformas legislativas orientadas a mejorar la transparencia de su sistema societario y financiero. Entre las más relevantes se encuentran: la Ley 52 de 2016 sobre la Acreditación de Agentes Residentes, que estableció obligaciones de debida diligencia para los profesionales del derecho que actúan como agentes residentes de sociedades anónimas; la Ley 23 de 2015 sobre Prevención del Blanqueo de Capitales, que mejoró el marco de cumplimiento contra el lavado de activos; y la adopción de sistemas de registro de beneficiarios finales para ciertas categorías de entidades.⁵⁰

No obstante, la comunidad internacional mantuvo sus reservas sobre la efectividad real de las reformas panameñas. La Unión Europea incluyó a Panamá en su lista de jurisdicciones no cooperativas en 2020, señalando deficiencias persistentes en el régimen de beneficiarios finales, en particular, la ausencia de un registro centralizado y de acceso público, y en los mecanismos de intercambio de información para fines fiscales. Esta decisión de la UE tuvo repercusiones financieras concretas para las entidades panameñas que operan en mercados europeos y generó presión adicional sobre el gobierno panameño para acelerar el proceso de suscripción de acuerdos bilaterales de intercambio de información con las principales jurisdicciones.⁵¹

La *Tax Justice Network*, en su Índice de Paraísos Fiscales Corporativos de 2021, situó a Panamá entre las veinte jurisdicciones con mayor potencial de generar daño fiscal internacional. Esta clasificación refleja la persistencia de condiciones estructurales que el proceso de reforma solo ha corregido parcialmente: el régimen territorial de tributación

⁴⁹ Carbajo Vasco y Porporatto, “Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria”, 93.

⁵⁰ Ricardo Cambra La Duke, “Panamá logra calificación positiva del Foro Global de la OCDE”, Mondaq, 13 de julio de 2017, <https://www.mondaq.com/tax-authorities/610114>.

⁵¹ Esther Castro, “‘Inclusión de Panamá en la lista de la UE no durará’”, *Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá*, 27 de febrero de 2020, <https://www.mef.gob.pa>.

continúa vigente, el secreto corporativo sigue siendo significativamente mayor que en la mayoría de los países de la OCDE, y la industria de los agentes residentes, responsable de la constitución masiva de sociedades panameñas, mantiene una influencia política considerable que frena las reformas más ambiciosas.⁵²

Es en este contexto de reformas parciales e insuficientes que la suscripción del Acuerdo de Intercambio de Información con Ecuador adquiere su pleno significado. Desde la perspectiva panameña, la firma del Acuerdo formó parte de la estrategia de la administración del presidente José Raúl Mulino de diversificar y ampliar la red panameña de acuerdos de intercambio de información, con el objetivo de demostrar a la comunidad internacional, y en particular a la Unión Europea, un compromiso renovado con los estándares de transparencia. El ministerio de Economía y Finanzas de Panamá presentó públicamente el Acuerdo como un elemento de la estrategia de mejora de la imagen internacional del país.⁵³

La remoción de Panamá de la lista del SRI mediante la Resolución NAC-DGERCGC25-00000021 del 15 de agosto de 2025, el día siguiente a la firma del Acuerdo, es la expresión más inmediata y tangible del cambio de estatus que este instrumento genera para la relación tributaria bilateral entre los dos países. Esta decisión del SRI, fundamentada en el cumplimiento del criterio de cooperación en el intercambio de información que establece la legislación tributaria ecuatoriana para la calificación de los regímenes de menor imposición, constituye a la vez un reconocimiento de la firma del Acuerdo como acto de cooperación suficiente y un incentivo concreto para la parte panameña para cumplir con sus obligaciones bajo el instrumento.⁵⁴

En síntesis, el presente capítulo ha establecido el marco teórico e institucional que permite comprender el Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025 en su justa dimensión. La globalización financiera ha generado una asimetría estructural entre la movilidad del capital y las potestades de gestión de las administraciones tributarias, cuya resolución exige una cooperación internacional sistemática. La evolución de los estándares de la OCDE y del Foro Global, que pasó de la cláusula accesoria de intercambio de información en los CDI históricos a los instrumentos autónomos de intercambio como el TIEA, refleja esta necesidad creciente. El régimen andino de la Decisión 578 de la CAN y la trayectoria

⁵² Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021* (Londres: TJN, 2021), 4-5.

⁵³ Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, *Panamá firma acuerdo para el intercambio de información tributaria con Ecuador*, 18 de agosto de 2025, <https://www.mef.gob.pa>.

⁵⁴ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Resolución N.º NAC-DGERCGC25-00000021*, 15 de agosto de 2025.

de Ecuador en la construcción de su red de acuerdos bilaterales contextualizan el Acuerdo con Panamá como el resultado lógico de una política tributaria internacional en proceso de consolidación progresiva. El capítulo siguiente examinará en detalle el contenido jurídico de ese instrumento y su alineación con los estándares internacionales de referencia.

Capítulo segundo

Análisis jurídico del Acuerdo de Intercambio de Información entre Ecuador y Panamá a la luz de los estándares internacionales

Este capítulo desarrolla el análisis jurídico central de la investigación. En primer lugar, se examina el contexto normativo ecuatoriano de combate a la evasión internacional y los antecedentes que determinaron la necesidad de suscribir el Acuerdo con Panamá. En segundo lugar, se describen y contrastan los tres mecanismos de intercambio de información previstos en el instrumento (a petición, automático y espontáneo) con los modelos OCDE y CIAT. En tercer lugar, se realiza un análisis sistemático de las cláusulas esenciales del Acuerdo, incluyendo el tratamiento del estándar de previsible relevancia y sus límites. En cuarto lugar, se identifican las fortalezas del instrumento y los desafíos de implementación previsible, con especial atención a las tensiones entre la eficacia del intercambio y la protección de los derechos de los contribuyentes. Finalmente, se presenta un análisis comparativo con el TIEA Ecuador-Estados Unidos de 2021, que permite extraer lecciones aplicables para la implementación del nuevo instrumento.

1. La necesidad de transparencia fiscal y la gestión de riesgos tributarios entre Ecuador y Panamá: Consecuencia de la caracterización de Panamá como jurisdicción de opacidad

La decisión de Ecuador de negociar y suscribir un Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Panamá no fue una decisión aislada ni improvisada, sino el resultado de una acumulación de factores que evidenciaban la urgencia de dotar a la administración tributaria ecuatoriana de herramientas de cooperación internacional específicamente orientadas a la principal jurisdicción *offshore* utilizada históricamente por los contribuyentes ecuatorianos. Esta urgencia se fundamenta en un análisis de gestión de riesgos tributarios que identifica a Panamá como la jurisdicción de mayor exposición para el fisco ecuatoriano en el ámbito *offshore*.⁵⁵

⁵⁵ Andersen in Ecuador, "Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria entre Ecuador y Panamá," alerta tributaria, 14 de agosto de 2025.

Desde la perspectiva de la gestión de riesgos tributarios, la exposición de Ecuador a flujos financieros hacia Panamá es cuantificable, aunque no con total precisión, dada la propia naturaleza opaca de los flujos involucrados. Los datos disponibles sobre inversión directa ecuatoriana en el exterior y sobre transacciones con entidades domiciliadas en Panamá revelaban un volumen significativo de operaciones que, en ausencia de mecanismos de intercambio de información, quedaban fuera del alcance efectivo del SRI. Las investigaciones periodísticas y los datos de los informes del ICIJ permitían identificar a Ecuador como uno de los países latinoamericanos con mayor presencia relativa en las estructuras *offshore* panameñas.⁵⁶

El régimen tributario ecuatoriano incorporó, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, diversas disposiciones orientadas a contrarrestar el uso de jurisdicciones de opacidad. La Ley de Régimen Tributario Interno estableció un conjunto de medidas anti-paraíso que incluyen: presunciones de distribución de dividendos cuando las utilidades de una empresa ecuatoriana son transferidas a través de estructuras en jurisdicciones de menor imposición; restricciones a la deducibilidad de pagos efectuados a entidades residentes en dichas jurisdicciones; retenciones en la fuente a tarifas máximas sobre los pagos calificados como paraíso fiscal; y la exigencia de que los contribuyentes que mantengan relaciones con entidades en jurisdicciones de menor imposición presenten información adicional en sus declaraciones. Sin embargo, estas medidas unilaterales tenían un alcance limitado en ausencia de información precisa sobre la realidad de las transacciones.⁵⁷

El análisis de los informes del SRI sobre fiscalización internacional revela que una proporción significativa de los procesos de determinación tributaria relacionados con operaciones *offshore* involucraban a entidades domiciliadas en Panamá. La dificultad de obtener información sobre los beneficiarios finales de estas entidades y sobre la realidad de sus operaciones constituía el principal obstáculo para la conclusión exitosa de estos procesos. Los auditores del SRI podían identificar, a partir de las declaraciones de los contribuyentes y de la información financiera disponible en Ecuador, la existencia de relaciones económicas con entidades panameñas, pero no podían verificar si dichas

⁵⁶ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Boletín Técnico Anual — Informe de Recaudación Tributaria 2024* (Quito: SRI, 2025), 2. https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/e457ce16-cd39-4ee6-8b78-75dbaa00b463/Bolet%C3%ADn%20T%C3%A9cnico%20Anual_2024.pdf

⁵⁷ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, Codificación 26, Registro Oficial Suplemento 463, 17 de noviembre de 2004 (con reformas), artículo innumerado agregado luego del artículo 4.

relaciones correspondían a transacciones reales o constituían meros mecanismos de transferencia de utilidades hacia una jurisdicción opaca.⁵⁸

1.1. El marco jurídico ecuatoriano de combate a la evasión *offshore*

El ordenamiento jurídico tributario ecuatoriano aborda el problema de las jurisdicciones de opacidad a través de varias disposiciones dispersas en el Código Tributario y en la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). El Código Tributario ecuatoriano establece en su artículo 96 las obligaciones formales de los contribuyentes, entre ellas la de facilitar a los funcionarios autorizados las inspecciones o verificaciones tendentes al control o determinación del tributo, y la de exhibir a los funcionarios respectivos las declaraciones, informes, libros y documentos relacionados con los hechos generadores de obligaciones tributarias. Estas obligaciones, sin embargo, solo pueden ejercerse respecto de documentos e información que se encuentren en poder del contribuyente o en territorio ecuatoriano.⁵⁹

La LRTI establece en su segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 4 la facultad del SRI para calificar las jurisdicciones de menor imposición fiscal, tomando en consideración factores como la tasa nominal de impuesto a la renta aplicable, el nivel de transparencia y cooperación internacional, y la existencia de acuerdos de intercambio de información con el Ecuador. El régimen de consecuencias aplicables a las transacciones con estas jurisdicciones representa uno de los mecanismos unilaterales más relevantes con que cuenta el sistema tributario ecuatoriano para desincentivar el uso de estructuras *offshore* en jurisdicciones opacas, aunque, como se ha señalado, su efectividad práctica tiene límites estructurales importantes.⁶⁰

El régimen ecuatoriano de precios de transferencia, articulado en el artículo innumerado agregado a continuación del art. 22 de la LRTI y desarrollado en el Reglamento de Aplicación, impone a los contribuyentes la obligación de documentar y justificar que sus transacciones con partes relacionadas domiciliadas en el exterior se realizan a precios de mercado (principio *arm's length*). La aplicación efectiva de este régimen a transacciones con entidades panameñas dependía críticamente de la posibilidad de verificar la información declarada por los contribuyentes, posibilidad que el Acuerdo

⁵⁸ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Boletín Técnico Anual 2024*, 7-8.

⁵⁹ Ecuador, *Código Tributario*, Codificación 09, Registro Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005 (con reformas), art. 96.

⁶⁰ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, artículo innumerado (régimen de menor imposición fiscal).

de 2025 viene a habilitar. En ausencia del Acuerdo, el SRI solo podía apoyarse en la información disponible en el mercado ecuatoriano y en los estudios de comparabilidad elaborados por el contribuyente, sin posibilidad de contrastarlos con datos obtenidos directamente de la jurisdicción panameña.⁶¹

1.2. La remoción de Panamá del listado del SRI: consecuencia directa y efectos tributarios

Uno de los efectos más inmediatos y tangibles del Acuerdo de Intercambio de Información fue la remoción de Panamá de la lista de regímenes de menor imposición fiscal del SRI, efectuada mediante Resolución NAC-DGERCGC25-00000021 del 15 de agosto de 2025. Esta decisión, adoptada al día siguiente de la firma del Acuerdo, refleja la lógica del sistema legal ecuatoriano: la cooperación en el intercambio de información es el criterio determinante para la calificación de una jurisdicción como de menor imposición, y su materialización en un instrumento bilateral efectivo justifica la revisión del estatus de la jurisdicción en el listado del SRI.⁶²

A partir de la entrada en vigor de la resolución del SRI, las transacciones con entidades domiciliadas en Panamá dejan de estar sujetas al régimen agravado aplicable a jurisdicciones de menor imposición. Esto implica, concretamente: la reducción de las retenciones en la fuente sobre pagos a residentes panameños a las tarifas estándar aplicables a transacciones con países que no están en el listado; el levantamiento de las presunciones de distribución de dividendos y de pago a paraísos fiscales; y la posibilidad de deducir plenamente los gastos incurridos en transacciones con contrapartes panameñas, siempre que se acredite su realidad y vinculación con la actividad del contribuyente.⁶³

Desde la perspectiva de los contribuyentes ecuatorianos con operaciones lícitas en Panamá, como empresas de comercio exterior, grupos empresariales con presencia regional, fondos de inversión, la remoción de Panamá del listado del SRI supone una reducción significativa de la carga tributaria sobre sus transacciones internacionales. Sin embargo, esta reducción no implica la desaparición del riesgo de fiscalización:

⁶¹ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, artículo innumerado (operaciones con partes relacionadas).

⁶² Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Resolución NAC-DGERCGC25-00000021*, 15 de agosto de 2025, considerandos y art. 1.

⁶³ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, Codificación 26, art. 10, núm. 17, y art. 13. Véase también Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Resolución NAC-DGERCGC25-00000021* (2025).

precisamente porque el Acuerdo proporciona al SRI nuevas herramientas para verificar la realidad de las transacciones con contrapartes panameñas, los contribuyentes con operaciones cuestionables en dicha jurisdicción se encuentran ahora en mayor riesgo de detección que antes de la suscripción del Acuerdo.⁶⁴

2. Mecanismos de Intercambio de Información (a petición, automático, espontáneo): Una mirada desde los modelos OCDE y CIAT

Los mecanismos de intercambio de información tributaria pueden clasificarse, según la tipología establecida tanto por la OCDE como por el CIAT, en tres modalidades principales: el intercambio a petición, el intercambio automático y el intercambio espontáneo. Cada uno de estos mecanismos responde a necesidades específicas de las administraciones tributarias y opera bajo condiciones y procedimientos diferenciados. La comprensión de sus diferencias estructurales es fundamental para evaluar el alcance efectivo del Acuerdo Ecuador-Panamá y para diseñar estrategias de implementación que maximicen su utilidad práctica.⁶⁵

La tabla siguiente presenta una comparación sistemática de los tres mecanismos de intercambio de información, ilustrando sus características, ventajas y limitaciones desde la perspectiva de las administraciones tributarias de países en desarrollo como Ecuador.

Tabla 2
Comparación de los mecanismos de intercambio de información tributaria

Mecanismo	Iniciativa	Periodicidad	Cobertura	Requisito principal
A petición (EOIR)	Autoridad requirente	Caso por caso	Contribuyente/transacción específicos	Previsible relevancia
Automático (AEOI/CRS)	Sistémica (bilateral)	Anual	Todas las cuentas financieras	Acuerdo de autoridades competentes
Espontáneo	Autoridad detectora	Cuando se detecta información relevante	Variable	Utilidad previsible para la otra parte

Fuente: CIAT, *Manual EOI 2006*, y OCDE, *Modelo de Convenio Tributario 2017*

Elaboración propia

El intercambio de información a petición (EOIR) es el mecanismo más antiguo y consolidado en la práctica internacional. Consiste en la solicitud formal que una autoridad tributaria (autoridad requirente) dirige a la autoridad competente de otro Estado

⁶⁴ *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 23.

⁶⁵ CIAT, *Manual EOI 2006*, 5-6.

(autoridad requerida) para obtener información sobre un contribuyente o una transacción específica, cuando dicha información es previsiblemente relevante para la aplicación de su legislación tributaria. El carácter reactivo de este mecanismo, la información solo fluye cuando existe una solicitud concreta, exige que la administración requirente haya identificado previamente al contribuyente o la transacción de interés, lo que presupone cierto nivel de información inicial sobre la cual basar la solicitud.⁶⁶

El intercambio automático de información (AEOI) constituye el mecanismo más poderoso desde la perspectiva de la administración tributaria, aunque también el más exigente en términos de infraestructura tecnológica y capacidad institucional. A través de este mecanismo, las autoridades tributarias de los países participantes intercambian periódicamente, usualmente con carácter anual, un conjunto predeterminado de categorías de información sobre contribuyentes que son residentes en la otra jurisdicción. El estándar más relevante en la actualidad es el CRS de la OCDE, que cubre las cuentas financieras mantenidas en instituciones financieras. El AEOI tiene la ventaja de proporcionar información de manera sistemática y sin que sea necesaria una solicitud caso por caso, lo que reduce el costo operativo de la fiscalización transfronteriza y amplía significativamente la cobertura del control.⁶⁷

El intercambio espontáneo de información, por su parte, se produce cuando una administración tributaria, en el curso normal de sus actividades, descubre información que considera previsiblemente útil para otra administración y se la transmite sin que medie una solicitud previa. Este mecanismo es especialmente valioso para alertar a los socios sobre esquemas de planificación fiscal agresiva o evasión. Conforme al Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE (2022) y al Manual del CIAT (2006), se identifican cinco situaciones típicas en las que el intercambio espontáneo es particularmente apropiado: cuando existen razones para suponer una pérdida de ingresos tributarios en el otro Estado; cuando un contribuyente obtiene una reducción de impuestos en un Estado que puede resultar en un aumento de la carga tributaria en el otro; cuando un Estado ha concedido una exención o reducción que puede afectar a la otra jurisdicción; cuando existe una transferencia artificial de beneficios entre empresas del mismo grupo; o cuando uno de los Estados tiene razones para sospechar la existencia de evasión fiscal relevante para el otro. En el caso ecuatoriano, estos criterios

⁶⁶ *Ibíd.*, 12-4.

⁶⁷ OCDE, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, 2.^a ed. (París: OCDE Publishing, 2017), 7-11.

resultan directamente aplicables al SRI, dado que varias de estas situaciones son comunes en los procesos de fiscalización de contribuyentes ecuatorianos con estructuras en Panamá, especialmente la detección de transferencias artificiales de beneficios a sociedades de fachada constituidas bajo el derecho panameño y el descubrimiento de activos no declarados en cuentas de instituciones financieras panameñas.⁶⁸

2.1. El intercambio a petición: requisitos formales, procedimiento y práctica

El intercambio a petición, que constituye el mecanismo nuclear del Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025, está sujeto a requisitos formales y sustanciales específicos cuyo cumplimiento determina la obligación de la autoridad requerida de responder. Desde el punto de vista formal, la solicitud debe formularse por escrito, mediante los canales establecidos para la comunicación entre las autoridades competentes, e incluir: la identificación del contribuyente objeto de la investigación, el período fiscal relevante, la descripción de la información requerida y el propósito tributario para el cual se solicita, la indicación de las normas legales que fundamentan la solicitud, y una declaración de que el Estado requirente ha agotado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información.⁶⁹

El requisito del agotamiento previo de los medios internos, conocido en inglés como *exhaustion of domestic remedies*, tiene por objeto evitar que los Estados utilicen el mecanismo de intercambio de información como sustituto de sus propias obligaciones de investigación, trasladando a la autoridad requerida el costo de recopilar información que podría haberse obtenido con los medios disponibles en el Estado requirente. La aplicación de este requisito en la práctica ha sido objeto de debate doctrinal: interpretado restrictivamente, podría suponer una carga operativa desproporcionada para la autoridad requirente; interpretado extensivamente, podría utilizarse por la autoridad requerida como pretexto para denegar solicitudes legítimas.⁷⁰

El estándar de la previsible relevancia, que rige tanto el modelo OCDE como el Acuerdo Ecuador-Panamá, implica que la información solicitada no necesita ser con certeza relevante para la determinación tributaria, sino que existe una posibilidad razonable de que lo sea. Este estándar, más permisivo que el de la relevancia demostrada, amplía significativamente el campo de acción de las administraciones tributarias

⁶⁸ CIAT, *Manual EOI 2006*, 18-22.

⁶⁹ *Ibíd.*, 25-8.

⁷⁰ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario 2017*, Comentarios al artículo 26, párr. 12.

requiriente, pero exige igualmente un fundamento mínimo de verosimilitud de la solicitud que impide la formulación de solicitudes meramente exploratorias o destinadas a obtener información en masa sobre categorías generales de contribuyentes.⁷¹

En cuanto al procedimiento de respuesta, los modelos internacionales establecen plazos máximos para que la autoridad requerida confirme la recepción de la solicitud (usualmente treinta días), informe sobre posibles dificultades para obtener la información (usualmente sesenta días) y proporcione la información solicitada (usualmente noventa días). Estos plazos pueden ser extendidos en casos de complejidad excepcional o cuando la obtención de la información requiere intervención judicial. La experiencia práctica internacional sugiere que los plazos reales de respuesta frecuentemente superan los previstos en los acuerdos, lo que puede representar un obstáculo para la efectividad del mecanismo cuando los procesos de determinación tributaria están próximos a prescribir.⁷²

2.2. El intercambio automático: el CRS y sus implicaciones para la fiscalización ecuatoriana

Si bien el Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025 se estructura principalmente como un instrumento de intercambio a petición, el marco internacional del que forma parte contempla la evolución hacia el intercambio automático. Ecuador ya participa en el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras bajo el CRS de la OCDE. La adhesión de Ecuador al CRS, materializada a través de acuerdos de autoridades competentes suscritos con los países participantes, permite al SRI recibir anualmente información sobre las cuentas financieras que los residentes ecuatorianos mantienen en más de cien jurisdicciones.⁷³

La incorporación de Panamá a los intercambios automáticos bajo el CRS con Ecuador representaría un salto cualitativo adicional en la transparencia bilateral. Si bien Panamá ya participa en el CRS con algunas jurisdicciones, la existencia del Acuerdo de 2025 crea una base jurídica sólida para la negociación de un acuerdo de autoridades competentes específico para el intercambio automático entre ambos países. Este paso,

⁷¹ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario 2017*, Comentarios al artículo 26, párr. 8.

⁷² CIAT, *Manual EOI 2006*, 30-3.

⁷³ Ecuador, Servicio de Rentas Internas, *Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras*, presentación institucional (Quito: SRI, 2024), 5-8.

aunque no está incluido en el texto del Acuerdo actualmente vigente, es la evolución natural del instrumento en el mediano plazo.⁷⁴

El CRS opera a través de las instituciones financieras como bancos, corredores de bolsa, fondos de inversión, compañías de seguros, que están obligadas a identificar las cuentas de no residentes mediante procedimientos de debida diligencia, recopilar información sobre los titulares y beneficiarios finales, y reportar esta información a sus autoridades tributarias nacionales. El volumen de información que este mecanismo puede generar es cualitativamente diferente al del intercambio a petición: mientras este último proporciona información sobre contribuyentes específicos previamente identificados como de riesgo, el CRS proporciona un inventario sistemático de todos los activos financieros de los residentes de un Estado en otro Estado, sin necesidad de que exista un proceso de fiscalización previo.⁷⁵

2.3. El intercambio espontáneo: complementariedad estratégica

El intercambio espontáneo de información, aunque menos conocido que los otros dos mecanismos, cumple una función de alerta temprana que tiene un valor estratégico considerable. En el contexto de la relación bilateral Ecuador-Panamá, este mecanismo podría activarse en diversas situaciones prácticas. Desde el lado panameño, podría ser relevante cuando las autoridades de la Dirección General de Ingresos (DGI) detecten estructuras constituidas bajo el derecho panameño que parezcan diseñadas para ocultar activos de origen ecuatoriano, o cuando la información disponible en el proceso de supervisión de agentes residentes sugiera la existencia de mecanismos de evasión orientados hacia contribuyentes ecuatorianos.⁷⁶

Desde el lado ecuatoriano, el intercambio espontáneo podría activarse cuando el SRI, en el curso de una fiscalización sobre un contribuyente ecuatoriano, detecte información que sugiera la existencia de obligaciones tributarias en Panamá que la DGI panameña podría no conocer, por ejemplo, rentas de fuente ecuatoriana que han sido transferidas a través de estructuras panameñas y que podrían estar sujetas a gravamen en Panamá bajo ciertas interpretaciones de la legislación panameña. La reciprocidad del

⁷⁴ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este* (París: OCDE Publishing, 2024), 25.

⁷⁵ OCDE, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, 2.^a ed. (París: OCDE Publishing, 2017), 13-5.

⁷⁶ CIAT, *Manual para la Implantación y Práctica del Intercambio de Información* (Panamá: CIAT, 2006), 45-8.

intercambio espontáneo es un elemento que puede contribuir a generar confianza mutua entre las dos administraciones tributarias y a fomentar una cultura de cooperación activa que trascienda el mero cumplimiento formal de las obligaciones del Acuerdo.⁷⁷

La implementación efectiva del intercambio espontáneo requiere, más allá del marco jurídico que el Acuerdo proporciona, el desarrollo de protocolos operativos internos en ambas administraciones tributarias que establezcan los criterios para la identificación de información relevante para la contraparte, los procedimientos de transmisión segura de la información, y los mecanismos de seguimiento de la utilización de la información transmitida. La experiencia del CIAT en el apoyo técnico a las administraciones tributarias latinoamericanas para la implementación de estos mecanismos puede ser un recurso valioso para el SRI en este proceso.⁷⁸

3. Contenido y alcance sustancial del Acuerdo Ecuador-Panamá: Análisis de sus cláusulas esenciales (información susceptible de intercambio, condiciones, confidencialidad)

El análisis jurídico sistemático del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria suscrito entre Ecuador y Panamá el 14 de agosto de 2025 revela un instrumento técnicamente sólido, alineado en sus disposiciones sustanciales con los modelos OCDE y CIAT, aunque con particularidades que merecen atención específica. El Acuerdo fue sometido a control previo de constitucionalidad por la Corte Constitucional del Ecuador, que emitió el Dictamen 14-25-TI/25 con ponencia de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, determinando que el instrumento se encuentra incurso en la causal prevista en el artículo 419(4) de la Constitución de la República, por afectar el régimen de protección de datos personales y la inviolabilidad de la correspondencia reconocidos en el art. 66, num. 19 y 21, y que, en consecuencia, requería aprobación previa de la Asamblea Nacional para su ratificación. Este pronunciamiento otorga al proceso de incorporación del Acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano plena certeza sobre las exigencias constitucionales que debían observarse.⁷⁹

La estructura del Acuerdo sigue el esquema estándar de los acuerdos TIEA, articulándose en torno a un conjunto de artículos que definen el objeto, el ámbito de

⁷⁷ Carbajo Vasco y Porporatto, “Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria”, 87.

⁷⁸ CIAT, *Manual EOI 2006*, 45-8.

⁷⁹ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, jueza ponente Alejandra Cárdenas Reyes (Quito, 23 de octubre de 2025), párrs. 25-6.

aplicación, las obligaciones de las partes, los límites y condiciones del intercambio, y las garantías de confidencialidad. Su análisis sistemático permite identificar tanto sus fortalezas como las áreas en las que podría presentar limitaciones prácticas en su implementación. A continuación, se examinan sus cláusulas más relevantes.⁸⁰

3.1. Objeto y ámbito de aplicación

El art. 1 del Acuerdo define su objeto fundamental: promover el intercambio de información en materia tributaria entre las Partes, comprendiendo toda la información relevante para la determinación, liquidación y recaudación de los impuestos comprendidos en el Acuerdo, así como para la investigación o enjuiciamiento de delitos tributarios. Esta doble finalidad, tanto la tributaria como la penal-tributaria, refleja una concepción amplia del intercambio de información, coherente con el estándar del art. 26 del Modelo de Convenio de la OCDE, que entiende dicho mecanismo como instrumento al servicio de la aplicación efectiva de la legislación tributaria de cada Estado contratante. El propio artículo 1 precisa, adicionalmente, que los derechos y garantías reconocidos a las personas por la legislación de cada parte seguirán siendo aplicables, siempre que no impidan o retrasen indebidamente el intercambio efectivo de información.⁸¹

El artículo 2 regula la obligación central del Acuerdo: la parte requerida deberá entregar la información que esté en su poder o en el de personas que se hallen bajo su jurisdicción, incluso si la persona a la que se refiere la información es residente o nacional de cualquiera de las partes. Esta disposición establece el principio de disponibilidad como criterio rector del intercambio, al precisar, en contrapartida, que la parte requerida no estará obligada a facilitar información que no posea ni pueda obtener.⁸²

El art. 3 delimita el ámbito material del Acuerdo, identificando los impuestos a los que resulta aplicable. En el caso de Panamá, el Acuerdo comprende todos los impuestos nacionales; en el caso de Ecuador, el impuesto a la renta y demás tributos cuya recaudación corresponda al gobierno central. La disposición incluye un mecanismo de actualización flexible: la lista de impuestos aplicables podrá modificarse de mutuo

⁸⁰ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, arts. 1-5. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párrs. 10-17.

⁸¹ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 1. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 11.

⁸² Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 2. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 12.

acuerdo entre las partes mediante Canje de Notas, lo que permite adaptar el instrumento a reformas legislativas ulteriores sin necesidad de renegociar su texto íntegro.⁸³

El artículo 4 contiene el catálogo de definiciones aplicables a la interpretación del Acuerdo. Entre las más relevantes destaca la de “información”, definida como “todo dato, declaración o documento con independencia de su naturaleza”, fórmula de alcance amplio que evita interpretaciones restrictivas basadas en el soporte o formato de la información solicitada. El artículo 4 identifica asimismo las autoridades competentes responsables de la aplicación del Acuerdo: el Servicio de Rentas Internas (SRI) por parte del Ecuador, y la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, o sus sucesoras legales, por parte de Panamá.⁸⁴

3.2. Información susceptible de intercambio

El artículo 5 constituye el núcleo operativo del Acuerdo, al regular el procedimiento de intercambio de información previa solicitud. La parte requerida está obligada a proporcionar la información solicitada para los fines tributarios propios de la parte requirente, con independencia de que la conducta objeto de investigación pudiera o no constituir un delito según las leyes de la parte requerida. Si la parte requerida no posee la información, deberá adoptar las medidas pertinentes para recabarla. Además, cuando la parte requirente lo solicite expresamente y la legislación interna de la parte requerida lo permita, esta última deberá practicar testimonios, exhibir documentos o registros, resguardar documentos, exhibir copias certificadas y certificar los procedimientos empleados. Para garantizar la celeridad del intercambio, el artículo 5 establece que la autoridad competente de la parte requerida acusará recibo del requerimiento y comunicará sus defectos en un plazo máximo de sesenta días; si no hubiera podido obtener y proporcionar la información en un plazo de noventa días desde la recepción del requerimiento, deberá informar inmediatamente a la parte requirente.⁸⁵

De especial relevancia es lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 16, que obliga a las partes a proporcionar, previa solicitud debidamente motivada: (i) información en poder

⁸³ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 3. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 13.

⁸⁴ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 4. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 14.

⁸⁵ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 5. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párrs. 15-17.

de instituciones financieras y de personas que actúen en calidad representativa o fiduciaria; y (ii) información relativa a la propiedad de sociedades, fideicomisos y fundaciones, incluyendo datos sobre todos los integrantes de una cadena de propiedad; en el caso de fideicomisos, información sobre los fideicomitentes, fiduciarios y beneficiarios; y en el caso de fundaciones, sobre los fundadores, los miembros del consejo y los beneficiarios. La parte requirente debe acreditar el interés que justifica el requerimiento. Esta disposición tiene el efecto práctico de neutralizar el secreto bancario panameño como obstáculo para el intercambio de información, al exigir la entrega de datos fiduciarios y societarios que, bajo la legislación ecuatoriana, tienen la calidad de datos personales crediticios protegidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, y de información bancaria sujeta a sigilo y reserva por el Código Orgánico Monetario y Financiero.⁸⁶

Los artículos 6, 7 y 8 del Acuerdo regulan tres modalidades complementarias de cooperación. El artículo 6 habilita el intercambio automático de información: las autoridades competentes podrán acordar el intercambio periódico de determinados elementos de información sin necesidad de solicitud previa, para los fines establecidos en el artículo 1. El artículo 7 regula el intercambio espontáneo: cualquiera de las partes que tenga conocimiento de información relevante para los fines del Acuerdo podrá transmitirla a la otra parte de manera proactiva, sin esperar requerimiento. El artículo 8, por su parte, faculta a las partes para permitir el ingreso en su territorio de representantes de la autoridad competente de la otra parte, a fin de que puedan entrevistarse con personas, inspeccionar documentos o estar presentes durante una inspección tributaria, con la condición de obtener el consentimiento escrito de los interesados. Estas tres modalidades, que van más allá del estándar mínimo del modelo TIEA de la OCDE, reflejan una voluntad de cooperación práctica y efectiva entre los Estados partes.⁸⁷

3.3. Confidencialidad y garantías de los contribuyentes

El artículo 9 del Acuerdo regula las causales en las que la autoridad de la parte requerida puede negarse a prestar asistencia. Dichas causales son de carácter taxativo e

⁸⁶ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 5(4). Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 16.

⁸⁷ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, arts. 6, 7 y 8. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 18.

incluyen: cuando el requerimiento no se formule de conformidad con el Acuerdo; cuando la comunicación de la información sea contraria al orden público; cuando la solicitud resulte discriminatoria contra un nacional de la parte requerida; o cuando la parte requirente no haya agotado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información. El Acuerdo precisa, adicionalmente, que no impone a las partes la obligación de revelar secretos comerciales, empresariales, industriales o profesionales, ni información que pudiera revelar comunicaciones confidenciales entre un cliente y su abogado. Como garantía especialmente relevante para la efectividad del instrumento, el artículo 9 establece que no podrá denegarse un requerimiento por el mero hecho de que exista controversia sobre la reclamación tributaria que lo origine, ni porque el plazo de caducidad de la parte requerida haya expirado, pues en este último supuesto deberá observarse el plazo de caducidad de la parte requirente.⁸⁸

El régimen de confidencialidad de la información intercambiada se encuentra regulado en el artículo 10 del Acuerdo. Dicha disposición establece que toda la información recibida en el marco del Acuerdo será tratada como confidencial y solo podrá comunicarse a las autoridades designadas para el efecto, quienes únicamente podrán emplearla para los fines relacionados con el artículo 1. Como excepciones a este principio, el artículo 10 admite que la información sea utilizada para fines de lucha contra el terrorismo o de asistencia legal en materia penal, siempre que la parte requerida otorgue su consentimiento expreso, y permite igualmente su divulgación en el marco de procedimientos judiciales públicos o en las sentencias judiciales correspondientes.⁸⁹

El artículo 12 del Acuerdo establece el mecanismo para la resolución de diferencias en la interpretación o aplicación del instrumento. Cuando surjan dudas o dificultades entre las partes respecto a una disposición del Acuerdo o a la procedencia de una solicitud de información, las autoridades competentes las resolverán mediante acuerdos mutuos, formularios adicionales y comunicaciones directas. Este mecanismo de consulta directa proporciona un cauce flexible y ágil para gestionar las tensiones

⁸⁸ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 9. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 19.

⁸⁹ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 10. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 20.

operativas que inevitablemente surgirán en la implementación del instrumento, sin necesidad de recurrir a instancias externas de arbitraje o mediación.⁹⁰

3.4. Vigencia, modificación y terminación del Acuerdo

El Acuerdo incluye disposiciones complementarias relativas a sus aspectos institucionales y a su ciclo de vida. El artículo 11 establece que los costos ordinarios derivados de la prestación de asistencia prevista en el Acuerdo serán asumidos por la parte requerida, mientras que los costos extraordinarios correrán a cargo de la parte requirente, previo acuerdo entre las autoridades competentes. El artículo 13 habilita a las partes a intercambiar conocimiento técnico, desarrollar nuevas técnicas de auditoría y estudiar áreas de incumplimiento, configurando un marco de cooperación técnica que trasciende el mero intercambio reactivo de información. En cuanto a la entrada en vigor, el artículo 14 dispone que el Acuerdo producirá efectos jurídicos plenos una vez que ambas partes notifiquen el cumplimiento de sus respectivos procedimientos internos de aprobación y ratificación: en el caso del Ecuador, la aprobación de la Corte Constitucional y la ratificación de la Asamblea Nacional; en el caso de Panamá, la aprobación de su Asamblea Nacional mediante Ley 508 de 12 de febrero de 2026. Este doble proceso de ratificación refleja la naturaleza de tratado internacional del Acuerdo, que requiere la participación de los órganos legislativos y de control constitucional de ambos países para adquirir plena validez jurídica interna.⁹¹

La posibilidad de denuncia del Acuerdo, regulada en el artículo 15, es un elemento estándar en los instrumentos de derecho internacional tributario y respeta el principio de soberanía de los Estados partes. Dicho artículo dispone que el Acuerdo permanecerá en vigor hasta que una de las partes lo dé por terminado mediante notificación escrita a la otra, lo cual se hará efectivo transcurridos seis meses desde la fecha de dicha comunicación. Sin embargo, la inclusión de esta cláusula debe leerse en el contexto del sistema internacional de evaluación por pares del Foro Global: una denuncia unilateral del Acuerdo, sin justificación válida y sin que medie un instrumento sustitutivo con estándares equivalentes, tendría consecuencias significativas sobre la evaluación del país

⁹⁰ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 12. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 21.

⁹¹ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, arts. 11, 13 y 14. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 22.

denunciante en el Foro Global, lo que actúa como un desincentivo práctico para el uso abusivo de esta previsión.⁹²

4. Fortalezas y desafíos de implementación: Contraste del Acuerdo con los estándares internacionales y la legislación interna ecuatoriana

El contraste sistemático del Acuerdo Ecuador-Panamá con los estándares internacionales de referencia y con la legislación tributaria interna ecuatoriana permite identificar tanto sus fortalezas como los desafíos que su implementación efectiva plantea. Este análisis es fundamental para una valoración realista del potencial transformador del instrumento y para identificar las medidas complementarias que serían necesarias para maximizar su impacto en la lucha contra la evasión fiscal.⁹³

4.1. Fortalezas del Acuerdo: alineación con estándares y avances sustanciales

Entre las fortalezas más destacables del Acuerdo se encuentra, en primer lugar, su alineación sustancial con los estándares internacionales más exigentes. La inclusión de una cláusula expresa de superación del secreto bancario, que va más allá de lo que muchos acuerdos TIEA han logrado, la regulación del intercambio espontáneo de información, la habilitación de auditorías simultáneas y la presencia de funcionarios en investigaciones de la contraparte son disposiciones que superan el mínimo estándar y que reflejan una voluntad política de cooperación efectiva por parte de ambos Estados.⁹⁴

En segundo lugar, el proceso de incorporación del Acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano siguió rigurosamente el cauce constitucional exigido. El Dictamen 14-25-TI/25 de la Corte Constitucional determinó que el instrumento afecta el régimen de protección de datos personales y la inviolabilidad de la correspondencia reconocidos en el artículo 66, numerales 19 y 21 de la Constitución, razón por la cual requería aprobación previa de la Asamblea Nacional conforme al artículo 419 (4) de la Constitución. El cumplimiento de este requisito y la posterior ratificación legislativa confieren al Acuerdo plena certeza jurídica sobre su validez constitucional, lo que facilita su invocación por parte del SRI en los procedimientos de determinación tributaria y

⁹² Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025, art. 15. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 22.

⁹³ Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto, “Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria”, *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, n.º 35 (junio 2013): 83-103.

⁹⁴ *Dictamen 14-25-TI/25*, párr. 25.

reduce significativamente el riesgo de impugnaciones exitosas por vicios de forma o de fondo en el proceso de incorporación del instrumento.⁹⁵

En tercer lugar, el Acuerdo establece un balance adecuado entre la efectividad del intercambio de información y la protección de los derechos de los contribuyentes. Las garantías de confidencialidad, las causales de denegación de solicitudes y el procedimiento de resolución de diferencias crean un marco de seguridad jurídica que es esencial tanto para los contribuyentes como para las propias administraciones tributarias, pues reduce el riesgo de conflictos bilaterales derivados de solicitudes abusivas o de denegaciones injustificadas.⁹⁶

En cuarto lugar, el contexto político y económico en el que se negoció el Acuerdo favoreció la obtención de compromisos sustanciales por parte de Panamá. Las presiones internacionales derivadas de la inclusión de Panamá en la lista de jurisdicciones no cooperativas de la UE en 2020, la persistente evaluación desfavorable del Foro Global en ciertos aspectos del régimen panameño y la creciente internacionalización de los estándares de transparencia crearon condiciones para que la parte panameña aceptara compromisos que en otro contexto político hubieran resultado difíciles de obtener.⁹⁷

4.2. Desafíos de implementación: capacidad institucional, plazos y derecho interno

Los desafíos de implementación del Acuerdo son de diversa índole. Desde el punto de vista institucional, el principal desafío radica en la capacidad del SRI para utilizar efectivamente el mecanismo de solicitudes de información. La formulación de solicitudes técnicamente correctas y con el nivel de especificidad requerido por el estándar de la previsible relevancia exige funcionarios especializados en derecho tributario internacional, con conocimiento tanto de los requisitos formales del Acuerdo como de la estructura del sistema tributario y corporativo panameño. El SRI deberá invertir en la formación de estos especialistas y en el desarrollo de manuales de procedimientos internos que guíen la gestión del Acuerdo.⁹⁸

⁹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 14-25-TI/25*, párrs. 20-2.

⁹⁶ Carbajo Vasco y Porporatto, “Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria”, 88-90.

⁹⁷ Asamblea Nacional de Panamá, “Acuerdo tributario con Ecuador fortalece la reputación internacional de Panamá”, 14 de enero de 2026. <https://www.asamblea.gob.pa/Noticias/Actualidad/ACUERDO-TRIBUTARIO-CON-ECUADOR-FORTALECE-LA-REPUTACION-INTERNACIONAL-DE-PANAMA>

⁹⁸ OCDE, *Foro Global Ecuador 2024 (Segunda Ronda)*, párr. 15.

Desde el punto de vista práctico, los plazos de respuesta a las solicitudes de información representan un desafío operativo relevante. Como se ha señalado, la experiencia internacional en la aplicación de acuerdos TIEA indica que los plazos reales de respuesta frecuentemente superan los máximos previstos en los instrumentos, especialmente cuando la información solicitada requiere intervención judicial o cuando la autoridad requerida enfrenta limitaciones de capacidad institucional. En el contexto ecuatoriano, los plazos de prescripción de la acción de determinación tributaria establecidos en el Código Tributario pueden interactuar negativamente con los plazos de respuesta del Acuerdo, especialmente en los casos en que el proceso de fiscalización esté en sus etapas finales cuando se formula la solicitud.⁹⁹

La interacción del Acuerdo con la legislación interna panameña sobre secreto bancario y corporativo puede generar tensiones prácticas, a pesar de la cláusula expresa de superación de estas normas incluida en el artículo 5 del Acuerdo. En la práctica, la obtención de información bancaria por parte de la DGI panameña en respuesta a una solicitud del SRI puede requerir la intervención de tribunales panameños que deban levantar el secreto bancario, proceso que puede ser lento y objeto de recursos por parte de los afectados. La celeridad con que la justicia panameña procese estas solicitudes será un factor determinante para la efectividad práctica del Acuerdo.¹⁰⁰

Adicionalmente, el Acuerdo presenta una limitación inherente a todos los instrumentos de intercambio a petición: su eficacia depende de que el SRI ya tenga alguna información sobre el contribuyente o la transacción de interés, a partir de la cual pueda formular una solicitud fundamentada. Para los contribuyentes que han mantenido sus estructuras *offshore* completamente ocultas, sin dejar rastros en la contabilidad o en las declaraciones tributarias ecuatorianas, el Acuerdo por sí solo puede no ser suficiente para hacer aflorar los activos no declarados. La combinación del Acuerdo con el intercambio automático bajo el CRS, cuando Panamá se adhiera plenamente a este mecanismo con Ecuador, sería la herramienta más efectiva para abordar este tipo de casos.¹⁰¹

Un ámbito de análisis crítico que merece atención específica, aunque a veces subestimado en las evaluaciones de los instrumentos de intercambio de información, es la tensión inherente entre la eficacia de la cooperación tributaria y la protección de los

⁹⁹ Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 130.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 55-7.

¹⁰¹ Carbajo Vasco y Porporatto, “Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria”, 87.

derechos fundamentales de los contribuyentes. El estándar de previsible relevancia, que habilita el intercambio de información sin que sea necesario demostrar la pertinencia con certeza, ofrece una ventaja operativa considerable para las administraciones tributarias; sin embargo, sus límites deben ser observados con rigor para evitar que el mecanismo devenga en una herramienta de obtención masiva e indiscriminada de información sobre contribuyentes, lo que la doctrina anglosajona denomina “fishing expeditions”. El propio artículo 26 del Modelo OCDE, recogido en el Acuerdo Ecuador-Panamá, prohíbe expresamente estas expediciones de pesca informativa, al exigir que la solicitud esté vinculada a un caso específico de investigación o fiscalización y que se justifique adecuadamente la relevancia previsible de la información requerida.¹⁰² En la práctica, el SRI deberá ejercer con cautela su facultad de formular solicitudes de información, asegurándose de que cada requerimiento esté respaldado por indicios razonables de incumplimiento y no simplemente por la intención de explorar de manera general la situación patrimonial de contribuyentes con vinculaciones panameñas.

A esta consideración se suma la cuestión de la protección de datos y de la privacidad de los contribuyentes. La información que el Acuerdo permite intercambiar incluye datos de naturaleza altamente sensible: saldos de cuentas bancarias, composición de patrimonios, estructura de sociedades y fidecomisos, información fiduciaria. Tanto la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales del Ecuador como el artículo 66, numeral 19 de la Constitución garantizan el derecho a la protección de datos de carácter personal, lo que explica por qué la Corte Constitucional, en su Dictamen 14-25-TI/25, consideró que el Acuerdo afectaba estos derechos y exigió aprobación legislativa previa.¹⁰³ Las garantías de confidencialidad del artículo 10 del Acuerdo y el principio de especialidad, la información recibida solo puede usarse para los fines tributarios que motivaron la solicitud, son la principal protección frente al riesgo de uso indebido. No obstante, un monitoreo permanente del uso que el SRI hace de la información obtenida, así como mecanismos efectivos de contradicción y defensa del contribuyente en sede administrativa y judicial, son condiciones necesarias para que el ejercicio de las potestades del Acuerdo no se convierta en un instrumento de vulneración de derechos.

¹⁰² OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales: Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales* (París: OCDE, 2022), 34–38, https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/EOI-manual_es.pdf.

¹⁰³ Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, Registro Oficial Suplemento No. 459, 26 de mayo de 2021.

Otro aspecto crítico que merece análisis es el fenómeno de las demoras en la cooperación internacional. Si bien el Acuerdo establece plazos de respuesta (sesenta días para acusar recibo y comunicar defectos; noventa días para proporcionar la información), la experiencia internacional muestra que estos plazos con frecuencia no se cumplen. La razón no siempre es la sobrecarga de trabajo de las administraciones requeridas: en algunos casos pueden incidir intereses económicos locales ligados a la industria de servicios financieros, la inercia institucional o la influencia de los actores que se benefician de la opacidad. En el contexto panameño, la historia de resistencia jurídica al levantamiento del secreto bancario, materializada en recursos e impugnaciones procesales que pueden demorar años una solicitud legítima, es un antecedente que el SRI debe tener en cuenta al diseñar su estrategia de uso del Acuerdo. La interacción de estos retrasos con los plazos de prescripción del Derecho tributario ecuatoriano puede convertirse en un obstáculo práctico significativo, lo que subraya la necesidad de adecuar el marco normativo interno para prever la suspensión de la prescripción durante el período de tramitación de las solicitudes internacionales de información.

4.3. Análisis sucinto del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Ecuador-Estados Unidos

En el contexto del contraste del Acuerdo Ecuador-Panamá con experiencias comparadas, resulta pertinente examinar brevemente el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria suscrito entre Ecuador y los Estados Unidos de América el 7 de abril de 2021, que entró en vigor el 30 de octubre de 2022 bajo el identificador TIAS 22-1030. Este instrumento bilateral, que precede en cuatro años al Acuerdo con Panamá, ofrece un referente comparativo de primera importancia para evaluar la solidez técnica y el potencial práctico del instrumento más reciente, y para identificar lecciones aplicables a su implementación.¹⁰⁴

El Acuerdo Ecuador-Estados Unidos sigue igualmente el modelo TIEA de la OCDE. Su ámbito de aplicación comprende los principales impuestos federales norteamericanos: impuesto federal sobre la renta, impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre donaciones, así como sus equivalentes estatales en la medida en que sean compatibles con el instrumento, y los principales tributos del sistema tributario

¹⁰⁴ Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, suscrito en Quito el 7 de abril de 2021, en vigor desde el 30 de octubre de 2022.

ecuatoriano. El instrumento contempla, además, las modalidades de intercambio automático previstas en el marco de la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), que desde 2010 ha impulsado activamente la suscripción de acuerdos intergubernamentales (IGA) de intercambio de información con todas las jurisdicciones donde operan instituciones financieras con clientes estadounidenses.¹⁰⁵

Una diferencia notable entre el TIEA Ecuador-USA y el Acuerdo Ecuador-Panamá reside en el contexto de negociación de cada uno. El TIEA con los Estados Unidos se inscribe en el marco de la política exterior fiscal norteamericana articulada en torno a la FATCA, que ha creado una presión sistémica para la suscripción de este tipo de acuerdos en todo el mundo. Esta presión sistémica diferencia el caso del TIEA con los Estados Unidos del Acuerdo con Panamá, que respondió más a presiones bilaterales y multilaterales de carácter específico. En términos de poder de negociación, la asimetría entre Ecuador y los Estados Unidos es mucho mayor que entre Ecuador y Panamá, lo que puede haber influido en el contenido final del instrumento.¹⁰⁶

Desde el punto de vista de la experiencia de implementación, el TIEA Ecuador-USA lleva ya más de tres años en vigor, lo que permite extraer conclusiones preliminares sobre su funcionamiento práctico. Las evaluaciones del Foro Global han destacado el buen nivel de implementación del instrumento por parte de Ecuador, mientras que las instituciones financieras ecuatorianas han reportado avances en el cumplimiento de las obligaciones de identificación y reporte de cuentas de titulares estadounidenses bajo el estándar FATCA. La inversión institucional del SRI en la gestión del TIEA con los Estados Unidos ha generado capacidades que pueden ser aprovechadas directamente para la gestión del Acuerdo con Panamá, reduciendo los costos de implementación de este último.¹⁰⁷

La tabla siguiente sintetiza las principales características de ambos acuerdos en una perspectiva comparada, ilustrando sus similitudes estructurales y sus diferencias contextuales.

¹⁰⁵ Jesús Longo R, "El Acuerdo de Intercambio de Información entre Ecuador y Estados Unidos", 22 de agosto de 2025, <https://coronelyperez.com>.

¹⁰⁶ Andersen in Ecuador, "Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria entre Ecuador y Estados Unidos (TIEA)", 28 de abril de 2021, <https://ec.andersen.com>.

¹⁰⁷ Ecuador, Asamblea Nacional, Resolución que aprueba el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria, 14 de julio de 2022.

Tabla 3
Comparación entre el TIEA Ecuador-Estados Unidos (2021) y el Acuerdo Ecuador-Panamá (2025)

Característica	TIEA Ecuador-EE.UU. (2021)	Acuerdo Ecuador-Panamá (2025)
Modelo base	OCDE TIEA	OCDE TIEA
Fecha de suscripción	7 de abril de 2021	14 de agosto de 2025
Entrada en vigor	30 de octubre de 2022	Ley 508, 12 de febrero de 2026
Control constitucional Ecuador	Previo (Corte Constitucional)	Previo (<i>Dictamen 14-25-TI/25</i>)
Secreto bancario expresamente superado	Sí	Sí (art. 5)
Intercambio automático contemplado	Sí (FATCA/IGA)	En desarrollo (CRS)
Auditorías simultáneas	Sí	Sí (art. 8)
Efectos: exclusión del listado SRI	Sí (2022)	Sí (Res. NAC-DGERCGC25-00000021)

Fuente: *Acuerdos y del Dictamen 14-25-TI/25*

Elaboración propia

Una cuestión que merece mención específica en el marco del análisis del TIEA Ecuador-Estados Unidos es la dualidad de niveles que caracteriza al régimen FATCA. Como ha señalado César Montaña Galarza en su contribución al volumen colectivo dirigido por Germán Pardo Carrero sobre el influjo del derecho internacional en los ámbitos tributario y aduanero (ICDT, 2024), la FATCA puede operar en dos niveles diferenciados: por un lado, a través de acuerdos entre gobiernos (los denominados Intergubernamental Agreements o IGA, suscritos entre el Gobierno de los Estados Unidos y el país extranjero respectivo), y por otro, mediante acuerdos directos entre el Servicio de Impuestos Internos norteamericano (IRS) y las instituciones financieras extranjeras.¹⁰⁸ Ecuador suscribió un IGA con los Estados Unidos, encuadrado bajo la denominación de Acuerdo entre los Gobiernos como parte del TIEA de 2021, lo que implicó la adopción normativa interna necesaria para dar sustento legal a las disposiciones de la referida legislación. Esta elección del formato IGA, en lugar del acuerdo directo con instituciones financieras, otorga mayor seguridad jurídica a las entidades financieras ecuatorianas, al encuadrar sus obligaciones de reporte en el marco de un tratado internacional debidamente ratificado. Esta experiencia es directamente relevante para el SRI en la gestión del Acuerdo con Panamá, ya que ilustra la importancia de definir con claridad los canales formales de comunicación entre autoridades competentes y de estructurar

¹⁰⁸ César Montaña Galarza, "El intercambio de información tributaria: Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (OCDE) y FATCA," en *Influjo del derecho internacional en los ámbitos tributario y aduanero*, dir. Germán Pardo Carrero (Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2024), 243–246.

jurídicamente de manera robusta las obligaciones de reporte de las instituciones financieras involucradas.

En síntesis, el análisis jurídico del Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025 permite concluir que el instrumento es técnicamente sólido y está bien alineado con los estándares internacionales. Sus cláusulas más relevantes: la superación del secreto bancario, la habilitación del intercambio espontáneo y de las auditorías simultáneas, y los límites expresos a las expediciones de pesca informativa, configuran un marco que, si se implementa con rigor, puede resultar eficaz para los fines de fiscalización perseguidos. Los desafíos identificados: capacidad institucional, plazos, potenciales demoras en la cooperación y la necesaria protección de los derechos del contribuyente que no invalidan la evaluación favorable del instrumento, pero sí condicionan su eficacia práctica a la adopción de medidas complementarias. El capítulo siguiente examinará el impacto previsible del Acuerdo sobre las capacidades de fiscalización del SRI, la recaudación tributaria y la reputación financiera internacional de Ecuador.

Capítulo tercero

Impacto previsible del Acuerdo en la administración tributaria ecuatoriana y la transparencia fiscal: elementos objetivos, experiencia internacional y aplicación

Este capítulo evalúa el impacto previsible del Acuerdo sobre tres dimensiones fundamentales de la política tributaria ecuatoriana: las capacidades de fiscalización del SRI, la recaudación tributaria, y la reputación financiera internacional del país. Es preciso advertir desde el inicio que el análisis que sigue es de carácter prospectivo: dado que el instrumento está en sus etapas iniciales de implementación, los efectos aquí evaluados son previsibles con base en evidencia comparada internacional, principalmente de Argentina, Colombia y Chile, y en los primeros indicadores disponibles, pero no constituyen resultados empíricamente demostrados. Esta limitación metodológica, lejos de restar valor al análisis, le confiere una perspectiva anticipatoria que puede ser de utilidad para los responsables de la implementación del Acuerdo. Las proyecciones que se presentan son estimaciones razonadas sobre la base de comparables pertinentes, no aseveraciones de resultados garantizados.

El análisis del impacto del Acuerdo en el sistema tributario ecuatoriano debe abordarse desde una perspectiva multidimensional que contemple sus efectos sobre las capacidades de fiscalización del SRI, sobre la recaudación tributaria y sobre la posición internacional de Ecuador en materia de transparencia fiscal. Este análisis es necesariamente prospectivo, dado que el Acuerdo es de reciente entrada en vigor y que sus efectos plenos solo podrán evaluarse con precisión una vez que haya transcurrido un período suficiente de implementación. Sin embargo, la evidencia comparada internacional y los datos disponibles sobre el sistema tributario ecuatoriano permiten formular proyecciones razonadas sobre los canales y la magnitud del impacto previsible.

1. Efectos en las capacidades de fiscalización del SRI: Hacia una supervisión más efectiva de activos en el exterior

El análisis del impacto del Acuerdo en las capacidades de fiscalización del SRI debe partir del reconocimiento de que dicho impacto no es inmediato ni automático. La entrada en vigor de un instrumento de intercambio de información crea las condiciones

jurídicas necesarias para la cooperación, pero el aprovechamiento efectivo de estas condiciones depende de factores institucionales, humanos y tecnológicos que trascienden el plano meramente normativo. La experiencia internacional con otros acuerdos TIEA sugiere que el período de transición entre la entrada en vigor formal del instrumento y su utilización efectiva por parte de las administraciones tributarias puede extenderse de uno a tres años, en función de la capacidad institucional y del nivel de preparación previo.¹⁰⁹

El SRI es, por sus indicadores de gestión y por los estándares de las evaluaciones internacionales, una de las administraciones tributarias más eficientes de América Latina. Los datos de recaudación tributaria de 2024 confirman esta evaluación: el SRI recaudó USD 20.131 millones en 2024, lo que representó un 104,8% del objetivo fijado y un incremento del 15,6% respecto al año anterior. Este desempeño recaudatorio, sostenido en los últimos años a pesar de la contracción económica inducida por la pandemia de COVID-19 en 2020, refleja las inversiones realizadas en capacidad tecnológica, fiscalización basada en riesgos y expansión de la base tributaria formal.¹¹⁰

Tabla 4
Recaudación tributaria del SRI, 2019–2024 (millones USD)

Año	Recaudación (MUSD)	Variación interanual	Cumplimiento de meta
2019	13.274	N/D	100,4%
2020	11.506	-13,3%	97,2%
2021	14.089	+22,4%	102,1%
2022	16.404	+16,4%	103,3%
2023	17.420	+6,2%	101,5%
2024	20.131	+15,6%	104,8%

Fuente: Servicio de Rentas Internas del Ecuador, *Boletín Técnico Anual 2024*

Elaboración propia

No obstante, este desempeño general favorable, el SRI ha señalado reiteradamente que su capacidad de fiscalización de activos y rentas en el exterior enfrenta limitaciones estructurales. La falta de acceso a información sobre cuentas bancarias y activos financieros de contribuyentes ecuatorianos en Panamá ha sido identificada como uno de los principales cuellos de botella en los procesos de determinación tributaria relacionados con estructuras *offshore*. Estos procesos, que frecuentemente involucran a los contribuyentes de mayor capacidad económica, tienen un impacto potencial sobre la

¹⁰⁹ Carbajo Vasco y Porporatto, "Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria," 90-92.

¹¹⁰ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Boletín Técnico Anual 2024* (Quito: SRI, 2025), 8.

recaudación que es desproporcionadamente mayor que el de los procesos de fiscalización ordinaria de contribuyentes medianos o pequeños.¹¹¹

Con la entrada en vigor del Acuerdo, el SRI obtiene la facultad de solicitar formalmente a la autoridad competente panameña (la Dirección General de Ingresos (DGI) de Panamá), información sobre cuentas bancarias, inversiones, bienes inmuebles y participaciones en sociedades anónimas panameñas cuyos titulares o beneficiarios finales sean contribuyentes ecuatorianos. Esta facultad transforma cualitativamente el alcance de las investigaciones tributarias del SRI en materia *offshore*, al pasar de un sistema en el que la opacidad panameña era estructuralmente insuperable a uno en el que la información puede ser obtenida mediante un mecanismo formal de cooperación bilateral.¹¹²

1.1. Fortalecimiento de la fiscalización de personas naturales con activos en el exterior

El primer impacto previsible del Acuerdo en las capacidades del SRI se da en el ámbito de la fiscalización de personas naturales con activos declarados o no declarados en Panamá. La legislación tributaria ecuatoriana establece que los residentes ecuatorianos están sujetos al impuesto a la renta sobre sus rentas de fuente mundial (*world income taxation*), lo que implica la obligación de declarar y tributar sobre todas sus rentas y activos, independientemente del país donde se originen o se encuentren. En la práctica, la aplicación efectiva de este principio a los activos mantenidos en Panamá dependía críticamente de la disponibilidad de información sobre dichos activos, que el secreto bancario y corporativo panameño hacía casi inaccesible para el SRI.¹¹³

El Acuerdo permite al SRI solicitar a la DGI panameña información sobre cuentas bancarias, activos financieros y bienes inmuebles propiedad de personas naturales ecuatorianas en Panamá. Esta información puede contrastarse con la declarada por los contribuyentes en sus declaraciones patrimoniales y de impuesto a la renta, permitiendo identificar brechas entre los activos reales y los declarados. En aquellos casos en que la brecha sea significativa y los períodos de prescripción no hayan transcurrido, el SRI podrá formular una determinación tributaria por las rentas omitidas o los activos no declarados,

¹¹¹ *Ibíd.*, 5.

¹¹² Carpio Rivera, Montaña Galarza y Villegas Landázuri, *Tratado de Fiscalidad Internacional para el Ecuador*, 760-762.

¹¹³ OCDE, *Foro Global Ecuador 2024 (Segunda Ronda)*, párr. 8.

con las sanciones correspondientes por defraudación o por mora en el pago de obligaciones tributarias.¹¹⁴

La doctrina tributaria ecuatoriana, representada en los trabajos de Carpio Rivera, Montaña Galarza y Villegas Landázuri, ha señalado que la fiscalización efectiva del patrimonio en el exterior de los grandes contribuyentes ecuatorianos requiere no solo la disponibilidad de instrumentos jurídicos de acceso a la información (como el Acuerdo), sino también la existencia de sistemas de inteligencia tributaria capaces de procesar la información obtenida, identificar los contribuyentes de mayor riesgo y priorizar los recursos de fiscalización de manera eficiente. En este sentido, la efectividad del Acuerdo depende tanto de su calidad jurídica como de la capacidad analítica del SRI.¹¹⁵

1.2. Fiscalización de grupos empresariales con estructuras en Panamá

El segundo impacto previsible se da en el ámbito de la fiscalización de grupos empresariales ecuatorianos que han utilizado sociedades anónimas panameñas como vehículos de planificación tributaria internacional. En este contexto, las estructuras más comúnmente identificadas incluyen: sociedades holding constituidas en Panamá para acumular los dividendos generados por subsidiarias ecuatorianas, con el objetivo de diferir indefinidamente su tributación en Ecuador; sociedades de facturación interpuestas en Panamá para incrementar artificialmente los costos deducibles en Ecuador o para reducir los ingresos declarados; y contratos de préstamo entre la empresa ecuatoriana y su sociedad vinculada panameña, utilizados para generar gastos financieros deducibles en Ecuador.¹¹⁶

El Acuerdo permite al SRI solicitar información sobre la estructura de propiedad y el beneficiario final de entidades panameñas que sean contrapartes de transacciones declaradas por contribuyentes ecuatorianos, facilitando la aplicación efectiva de las normas de precios de transferencia. La verificación de si las entidades panameñas involucradas en transacciones con contribuyentes ecuatorianos tienen actividad económica real en Panamá, o si son meras sociedades de pantalla, es fundamental para determinar si los precios de las transacciones entre ellas pueden considerarse *arm's length*

¹¹⁴ Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 60.

¹¹⁵ Carpio Rivera, Montaña Galarza y Villegas Landázuri, *Tratado de Fiscalidad Internacional para el Ecuador*, 762.

¹¹⁶ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Resolución NAC-DGERCGC08-00000182* (Quito: SRI, 2008).

o si deben ser ajustados. Este tipo de verificación, imposible en la práctica antes del Acuerdo, se convierte ahora en una herramienta efectiva de control.¹¹⁷

La posibilidad de utilizar el Acuerdo para obtener información sobre fideicomisos y fundaciones de interés privado panameños cuyos beneficiarios sean contribuyentes ecuatorianos merece especial atención. Estas estructuras (particularmente arraigadas en el sistema jurídico panameño, que reconoce las fundaciones de interés privado desde 1995) han sido utilizadas históricamente no solo para la planificación fiscal internacional sino también para la planificación sucesoria, la protección de activos frente a reclamaciones de terceros y la gestión patrimonial de familias con intereses transnacionales. La superación del secreto fiduciario que el Acuerdo habilita permitirá al SRI acceder a información sobre este tipo de estructuras que hasta ahora permanecía completamente fuera de su alcance.¹¹⁸

1.3. Desarrollo de las capacidades institucionales del SRI para la gestión del Acuerdo

La implementación efectiva del Acuerdo requiere que el SRI desarrolle capacidades institucionales específicas para la gestión de las solicitudes de información y para el aprovechamiento de la información recibida en los procesos de fiscalización. Estas capacidades incluyen: la formación de un equipo especializado en derecho tributario internacional y en los procedimientos del Acuerdo; el desarrollo de sistemas de información internos que permitan identificar los casos que justifican la formulación de solicitudes y dar seguimiento a su tramitación; el establecimiento de canales de comunicación seguros con la DGI panameña; y la elaboración de manuales de procedimientos que estandaricen la formulación de solicitudes y el tratamiento de la información recibida.¹¹⁹

La experiencia del SRI en la gestión del TIEA con los Estados Unidos, vigente desde 2022, proporciona una base institucional valiosa para abordar estos desafíos. Los funcionarios que han gestionado las solicitudes de información bajo el TIEA con los Estados Unidos cuentan ya con experiencia práctica en la formulación de solicitudes conformes con el estándar de la previsible relevancia y en la tramitación de los

¹¹⁷ Carbajo Vasco y Porporatto, "Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria", 97.

¹¹⁸ *Ibíd.*, 97.

¹¹⁹ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este* (París: OCDE Publishing, 2024), 28.

procedimientos de intercambio de información. Esta experiencia puede transferirse directamente a la gestión del Acuerdo con Panamá, reduciendo los costos de aprendizaje institucional y acortando el período de transición entre la entrada en vigor formal del instrumento y su utilización efectiva.¹²⁰

2. Impacto en la recaudación tributaria: Previsibilidad de identificación de flujos opacos y regularización de obligaciones

La cuantificación del impacto del Acuerdo en la recaudación tributaria ecuatoriana es, por definición, una tarea compleja y sujeta a incertidumbre. El propio objeto del Acuerdo, la información sobre activos y transacciones que han permanecido ocultos al SRI, hace que su dimensión real sea, en buena medida, desconocida. Sin embargo, es posible realizar estimaciones razonadas a partir de la evidencia comparada internacional y de los indicadores disponibles sobre las características de los flujos financieros entre Ecuador y Panamá.¹²¹

La experiencia de países que han implementado acuerdos TIEA o se han incorporado al intercambio automático de información bajo el CRS indica que el impacto recaudatorio de los nuevos instrumentos de transparencia se produce principalmente a través de dos canales: la regularización voluntaria anticipada y la determinación tributaria de oficio basada en información obtenida mediante el mecanismo de intercambio.¹²²

El primer canal opera incluso antes de que el mecanismo de intercambio sea utilizado activamente, pues el conocimiento de que las autoridades tributarias pueden ahora acceder a información *offshore* que antes era inaccesible genera incentivos para la regularización voluntaria de activos no declarados. El segundo canal depende del uso activo y sistemático del mecanismo por parte del SRI, lo que requiere un período de implementación y aprendizaje institucional.¹²³

Para dimensionar el orden de magnitud del potencial recaudatorio del Acuerdo, resulta útil considerar las estimaciones sobre flujos financieros ilícitos desde Ecuador hacia jurisdicciones *offshore*. Si bien la medición de estos flujos es inherentemente difícil por razones metodológicas, las estimaciones disponibles, elaboradas por organismos como *Global Financial Integrity* y *Tax Justice Network*, sugieren que Ecuador pierde

¹²⁰ Russell Bedford Ecuador, "Cambios tributarios en Ecuador desde enero del 2025", 30 de diciembre de 2024. <https://russellbedford.com.ec/cambios-tributarios-en-ecuador-desde-enero-del-2025/>

¹²¹ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024*, 25.

¹²² *Ibíd.*, 30.

¹²³ *Ibíd.*

anualmente entre el 2% y el 4% de su PIB en flujos financieros ilícitos hacia el exterior, incluyendo la evasión fiscal. Incluso si el Acuerdo con Panamá lograra recuperar una fracción pequeña de estos flujos, el impacto recaudatorio sería significativo en términos absolutos.¹²⁴

Para dimensionar el orden de magnitud del potencial recaudatorio para Ecuador detallado en la Tabla 5, se aplica una metodología de proporcionalidad macroeconómica. Si consideramos que la regularización en economías de escala comparable en la región, ajustadas por la proporción de su Producto Interno Bruto (PIB) y base tributaria respecto a la ecuatoriana (como el caso de Chile con USD 1.500 millones o Colombia con USD 2.300 millones), la aplicación de una ratio proporcional conservadora del 20% al 30% de dichos resultados permite estimar ingresos adicionales para Ecuador de entre USD 300 y USD 600 millones en el período 2024–2027.

Tabla 5
Experiencias de regularización post-acuerdo en América Latina

País	Instrumento	Período	Ingresos por regularización (aprox.)
Argentina	CRS + amnistía fiscal	2016–2017	USD 9.900 millones
Colombia	TIEA OCDE + normativa interna	2015–2018	USD 2.300 millones
Chile	CRS + programa voluntario	2014–2016	USD 1.500 millones
Perú	TIEA múltiples	2017–2019	USD 800 millones
Ecuador	CRS + Acuerdo Panamá (proyección)	2024–2027	USD 300–600 millones (est.)

Fuente: OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024*, y datos de las administraciones tributarias de los países citados

Elaboración propia

2.1. El efecto disuasorio del Acuerdo sobre la evasión *offshore*

La teoría económica de la tributación, desarrollada en los trabajos seminales de Allingham y Sandmo (1972), y recogida por la OCDE en sus informes sobre cumplimiento tributario en el contexto del Foro Global, predice que el comportamiento de los contribuyentes en materia de cumplimiento fiscal está determinado no solo por la tasa efectiva del impuesto sino, de manera determinante, por la probabilidad percibida de detección. En el caso ecuatoriano, esto resulta particularmente relevante para el SRI porque la mera publicidad del Acuerdo con Panamá, junto con la remoción de Panamá

¹²⁴ Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005–2014* (Washington D.C.: GFI, 2017), 14–16; Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020* (Londres: TJN, 2020), 24.

del listado de regímenes de menor imposición mediante la Resolución NAC-DGERCGC25-00000021 del 15 de agosto de 2025, constituye una señal que actualiza al alza la estimación de los contribuyentes sobre la probabilidad de que sus activos panameños sean detectados, activando el efecto disuasorio incluso antes de que el SRI haya formulado una sola solicitud formal de información bajo el Acuerdo.¹²⁵

Este efecto disuasorio se amplifica por el carácter público del Acuerdo y de las medidas que lo acompañaron, en particular la remoción de Panamá del listado del SRI y su amplia cobertura en medios especializados y en la comunicación institucional del SRI. Los contribuyentes que mantienen activos no declarados en Panamá tienen conocimiento de estas novedades y actualizan sus estimaciones sobre la probabilidad de detección. Este proceso de actualización de expectativas es el mecanismo a través del cual el efecto disuasorio se traduce en decisiones de regularización voluntaria.¹²⁶

La experiencia de Argentina durante el proceso de regularización de activos de 2016–2017, implementado en paralelo a la adhesión del país al CRS, ilustra la magnitud del efecto disuasorio que puede generar la combinación de un instrumento de transparencia y un programa de regularización. En el caso argentino, más de USD 116.000 millones en activos fueron declarados voluntariamente, generando una recaudación de aproximadamente USD 9.900 millones. Si bien las condiciones específicas de Ecuador son diferentes, la experiencia argentina sugiere que el efecto disuasorio del Acuerdo con Panamá puede ser sustancial, particularmente entre los contribuyentes de mayores ingresos con mayor exposición *offshore*.¹²⁷

El efecto disuasorio operará de manera diferenciada según el perfil de los contribuyentes. Para las personas naturales de alto patrimonio con activos no declarados en cuentas bancarias panameñas, el riesgo de detección aumenta de manera directa con la entrada en vigor del Acuerdo. Para los grupos empresariales con estructuras de planificación fiscal internacional que utilizan sociedades panameñas, el efecto es más matizado: si bien el Acuerdo incrementa el riesgo de fiscalización, la disposición a

¹²⁵ OCDE, *Informe Anual del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios 2023* (París: OCDE, 2023), 4-6; OCDE, *Informe Anual Foro Global 2024*, 3-7.

¹²⁶ OCDE, *Informe Anual Foro Global 2025: Transparencia Fiscal — Impulsando una visión compartida mediante la cooperación* (París: OCDE, 2025), 4. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/informe-anual-foro-global-2025.pdf>

¹²⁷ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024*, 18.

regularizar depende también del análisis costo-beneficio que cada contribuyente realice entre el costo de la regularización y el riesgo de detección y sanción.¹²⁸

2.2. La determinación tributaria de oficio: uso activo del Acuerdo

Más allá del efecto disuasorio, el uso activo del Acuerdo por parte del SRI para formular solicitudes de información específicas sobre contribuyentes identificados como de alto riesgo es el canal principal a través del cual el instrumento puede generar incrementos recaudatorios directos. La efectividad de este canal depende de la capacidad del SRI para identificar los casos que justifican la formulación de una solicitud y para articular solicitudes que cumplan con los requisitos formales y sustanciales del Acuerdo.¹²⁹

El análisis de riesgos basado en datos es el instrumento primario para la identificación de casos de alto riesgo. El SRI ha desarrollado en años recientes capacidades significativas en inteligencia tributaria, incluyendo el cruce automatizado de información de múltiples fuentes: declaraciones de impuesto a la renta y patrimonio, declaraciones de IVA, información financiera de las entidades del sistema financiero ecuatoriano, datos de comercio exterior, información de registros públicos y datos recibidos de contrapartes internacionales bajo instrumentos anteriores. La incorporación de la información panameña a este sistema de análisis de riesgos puede multiplicar exponencialmente su efectividad para identificar brechas entre activos reales y declarados.¹³⁰

Los patrones que típicamente justifican la formulación de solicitudes de información bajo el Acuerdo incluyen: la existencia de pagos declarados por el contribuyente ecuatoriano a entidades panameñas cuya realidad no puede verificarse con la información disponible; la presencia de contribuyentes con un nivel de vida o consumo aparente inconsistente con su patrimonio e ingresos declarados; la detección de transferencias de fondos desde Ecuador hacia Panamá que no corresponden a operaciones comerciales identificables; y la participación de contribuyentes ecuatorianos en datos de filtraciones internacionales (Panamá Papers, Pandora Papers) que no hayan dado lugar a regularizaciones voluntarias previas.¹³¹

¹²⁸ *Ibíd.*, 18-20.

¹²⁹ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Boletín Técnico Anual 2024*, 14.

¹³⁰ *Ibíd.*, 10.

¹³¹ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Boletín Técnico Anual 2024*, 12.

La tramitación de las solicitudes de información bajo el Acuerdo seguirá un procedimiento que puede describirse en cuatro etapas: identificación del caso, formulación de la solicitud, recepción y procesamiento de la respuesta, e incorporación de la información al proceso de determinación tributaria. Cada una de estas etapas tiene sus propias exigencias técnicas y jurídicas, y el desempeño en cada etapa determinará en gran medida la efectividad global del mecanismo.¹³²

2.3. Análisis del *Tax Gap* ecuatoriano y el rol del Acuerdo

El concepto de *Tax Gap* (brecha tributaria), conforme a la metodología sistematizada por el Foro sobre Administración Tributaria de la OCDE y por el Programa de Análisis de Brechas en la Administración Tributaria del FMI (RA-GAP), hace referencia a la diferencia entre los impuestos que deberían recaudarse si todos los contribuyentes cumplieren plenamente sus obligaciones y los impuestos efectivamente recaudados. En el caso ecuatoriano, este concepto resulta especialmente relevante para el SRI porque una parte potencialmente significativa de la brecha de cumplimiento está asociada a operaciones internacionales con jurisdicciones de opacidad, entre las cuales Panamá ha sido históricamente la de mayor exposición para el fisco ecuatoriano. El *Tax Gap* tiene múltiples componentes: la brecha de registro (contribuyentes no registrados), la brecha de declaración (contribuyentes registrados que no presentan declaraciones), la brecha de pago (contribuyentes que declaran, pero no pagan), y la brecha de cumplimiento (contribuyentes que sub-reportan ingresos o sobreestiman deducciones). El Acuerdo con Panamá incide principalmente en este último componente, que es el más difícil de cuantificar y de combatir con instrumentos unilaterales.¹³³

Las estimaciones más recientes del *Tax Gap* ecuatoriano, aunque sujetas a incertidumbre metodológica, sugieren que la brecha de cumplimiento asociada a operaciones internacionales es una de las más significativas en términos absolutos. El SRI ha indicado en sus informes anuales que los ajustes derivados de procesos de fiscalización de operaciones internacionales: precios de transferencia, paraísos fiscales, pagos al exterior, representan una proporción creciente del total de las diferencias determinadas en sus programas de control, lo que es consistente con la hipótesis de que la erosión de la

¹³² OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Peer Review of Ecuador (Second Round): Combined Review* (París: OCDE Publishing, 2024), párrs. 10-15.

¹³³ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024* (París: OCDE, 2024).

base imponible a través de estructuras *offshore* es un fenómeno de relevancia fiscal significativa en el contexto ecuatoriano.¹³⁴

Desde la perspectiva de la política tributaria, el Acuerdo con Panamá contribuye a reducir el *Tax Gap* de dos maneras complementarias. En primer lugar, reduce la brecha de información que impedía al SRI verificar la correcta declaración de activos y rentas de fuente panameña. En segundo lugar, reduce la brecha de expectativas sobre la probabilidad de detección que determina el cálculo racional del contribuyente sobre si vale la pena evadir. Ambos efectos actúan en la misma dirección: mejorar el cumplimiento tributario voluntario y la efectividad de la fiscalización del SRI.¹³⁵

2.4. Programas de regularización voluntaria: lecciones para Ecuador

La evidencia internacional sobre programas de regularización voluntaria de activos *offshore* sugiere que la efectividad de estos programas depende críticamente de su diseño y del momento de su implementación. Los programas que ofrecen las condiciones más favorables como mayor reducción de sanciones, exclusión de responsabilidad penal, en el período más cercano a la introducción de nuevos instrumentos de transparencia tienden a generar la mayor recaudación, porque aprovechan la ventana temporal en la que los contribuyentes perciben el mayor incentivo para regularizar antes de ser detectados.¹³⁶

En el contexto ecuatoriano, la experiencia con los programas de regularización implementados en años anteriores, incluyendo los relacionados con la Ley de Reactivación Económica de 2017, ofrece lecciones sobre los factores que determinan la respuesta de los contribuyentes. Entre estos factores destacan: la credibilidad del compromiso del Estado de usar activamente los nuevos instrumentos de fiscalización, la proporcionalidad de las condiciones de regularización respecto a las consecuencias de la detección, y la simplicidad administrativa del procedimiento de regularización. Un programa bien diseñado, implementado en el corto plazo posterior a la entrada en vigor del Acuerdo con Panamá, podría maximizar el efecto de regularización voluntaria y generar ingresos fiscales significativos en el corto plazo.¹³⁷

¹³⁴ Ecuador Servicio de Rentas Internas, *Boletín Técnico Anual 2024* (Quito: SRI, 2025), 15-18.

¹³⁵ OCDE, *Informe Anual Foro Global 2024*, 15.

¹³⁶ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024*, 30.

¹³⁷ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2025: Informe de situación de la Declaración de Punta del Este* (París: OCDE, 2025), 5. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/transparencia-fiscal-en-america-latina-2025.pdf>

3. Contribución a la reputación financiera internacional de Ecuador y al fortalecimiento de la transparencia global

El impacto del Acuerdo trasciende el plano meramente recaudatorio para proyectarse sobre la reputación financiera internacional del Ecuador y sobre su posicionamiento en los marcos multilaterales de cooperación tributaria. Este impacto, aunque menos cuantificable en el corto plazo que el recaudatorio, puede tener consecuencias de largo plazo igualmente significativas para el desarrollo económico del país, para su capacidad de atraer inversión extranjera directa de fuentes legítimas y para sus condiciones de acceso a los mercados de capitales internacionales.¹³⁸

La suscripción del Acuerdo con Panamá (considerada históricamente la jurisdicción *offshore* más relevante para los contribuyentes ecuatorianos), es un mensaje inequívoco a la comunidad financiera internacional de que Ecuador está comprometido con los estándares globales de transparencia fiscal. Este compromiso se alinea con la agenda del Foro Global de la OCDE y con los criterios de evaluación de la Unión Europea para sus listas de jurisdicciones cooperativas y no cooperativas, cuya inclusión en la lista positiva tiene implicaciones directas para las condiciones de acceso de las entidades ecuatorianas a los mercados financieros europeos.¹³⁹

3.1. Impacto en la evaluación por pares del Foro Global

La ampliación de la red de acuerdos de intercambio de información tributaria de Ecuador (con la adición del Acuerdo con Panamá al TIEA con los Estados Unidos y los CDI vigentes con Alemania, Bélgica, Francia, España, Chile, México, Rumania, Suiza, Uruguay, Corea del Sur, China, Bielorrusia, Qatar y Singapur, entre otros), contribuirá positivamente a la evaluación del Foro Global en la próxima revisión del cumplimiento del estándar EOIR. Las revisiones del Foro Global otorgan un peso significativo al número, la calidad y la efectividad de los instrumentos bilaterales de intercambio de información con los que cuenta cada jurisdicción.¹⁴⁰

En particular, la incorporación de Panamá a la red de instrumentos de intercambio de información de Ecuador responde a una de las recomendaciones históricas del Foro

¹³⁸ Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 60.

¹³⁹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la Lista Revisada de la UE de Jurisdicciones no Cooperadoras a Efectos Fiscales* (Bruselas: Consejo de la UE, febrero de 2024).

¹⁴⁰ OCDE, *Foro Global Ecuador 2024 (Segunda Ronda)*, párr. 20.

Global: que Ecuador ampliara su red de TIEAs con las jurisdicciones identificadas como de mayor riesgo fiscal para sus contribuyentes. Panamá era, precisamente, la jurisdicción *offshore* de mayor relevancia para los contribuyentes ecuatorianos que no contaba con un instrumento de intercambio de información con Ecuador, lo que representaba una laguna significativa en la red de cooperación tributaria del país.¹⁴¹

Una mejor calificación en las revisiones del Foro Global tiene consecuencias prácticas para Ecuador en términos de acceso a los mercados de capitales internacionales y de las condiciones de financiamiento de la deuda soberana. Los mercados financieros internacionales, y en particular los inversores institucionales, incorporan cada vez más los criterios de gobernanza tributaria y transparencia fiscal en sus decisiones de inversión, siguiendo estándares de responsabilidad social corporativa y criterios ESG (*Environmental, Social and Governance*). Ecuador, como emisor habitual de deuda soberana en los mercados internacionales, se beneficia de cualquier mejora en su reputación tributaria que amplíe su acceso a inversores de largo plazo.¹⁴²

3.2. Señalización estratégica: Ecuador como jurisdicción cooperativa

Desde la perspectiva de la teoría de juegos aplicada a las relaciones internacionales en materia tributaria, la suscripción de acuerdos de intercambio de información constituye una forma de señalización estratégica que refuerza la reputación de cooperación de un Estado en la comunidad internacional. Esta señalización tiene un valor particular para países como Ecuador, que han aspirado históricamente a ser percibidos como jurisdicciones de buena gobernanza tributaria en contraposición a las jurisdicciones de opacidad con las que compiten por flujos de inversión.¹⁴³

La remoción de Panamá de la lista de regímenes de menor imposición del SRI, efectuada en paralelo a la suscripción del Acuerdo, envía también una señal importante a otras jurisdicciones con las que Ecuador podría negociar en el futuro: que el país está dispuesto a ofrecer alivio regulatorio y tributario como contraprestación por el compromiso de transparencia e intercambio de información. Esta señal puede facilitar la negociación de acuerdos similares con otras jurisdicciones que hoy figuran en el listado

¹⁴¹ OCDE, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Peer Review of Ecuador (Second Round): Combined Review* (París: OCDE Publishing, 2024), párrs. 5-7.

¹⁴² OCDE, *Informe Anual Foro Global 2024*, 12.

¹⁴³ *Ibíd.*, 5.

del SRI y que históricamente han mostrado resistencia a aceptar compromisos sustanciales de cooperación tributaria bilateral.¹⁴⁴

Desde la perspectiva regional, el Acuerdo con Panamá contribuye a posicionar a Ecuador como un actor comprometido con la agenda multilateral de transparencia fiscal impulsada por la OCDE y el G20. En el contexto de la Declaración de Punta del Este y del proceso de adhesión de Ecuador a la Iniciativa de Transparencia del Foro Global, la suscripción de este Acuerdo es una demostración concreta de que los compromisos asumidos en el plano multilateral se traducen en acciones bilaterales específicas y verificables.¹⁴⁵

3.3. Implicaciones para la atracción de inversión extranjera directa

La relación entre la transparencia fiscal y la atracción de inversión extranjera directa (IED) es más compleja de lo que podría sugerirse a primera vista. Por un lado, la mayor transparencia y cooperación tributaria puede desincentivar ciertos tipos de inversión que se beneficiaban de la opacidad, como las inversiones realizadas a través de estructuras de planificación fiscal agresiva. Por otro lado, la transparencia refuerza la certeza jurídica y la confianza de los inversores legítimos, al reducir el riesgo de que sus contrapartes ecuatorianas estén involucradas en prácticas de evasión que puedan generar contingencias tributarias imprevistas.¹⁴⁶

La evidencia empírica sobre la relación entre transparencia fiscal y IED sugiere que, en el mediano plazo, los países que adoptan estándares internacionales de transparencia tienden a atraer más inversión de fuentes legítimas, en particular de fondos de pensiones e inversores institucionales de países de la OCDE que están sujetos a estrictas obligaciones de debida diligencia en materia tributaria. Para Ecuador, que ha ambicionado en los últimos años diversificar sus fuentes de IED más allá de los sectores extractivos tradicionales, la mejora de su reputación tributaria puede contribuir a atraer inversiones en sectores como la tecnología, los servicios financieros y la agroindustria, donde los inversores institucionales son actores relevantes.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 78-80.

¹⁴⁵ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024*, 12.

¹⁴⁶ Carpio Rivera, Montañó Galarza y Villegas Landázuri, *Tratado de Fiscalidad Internacional para el Ecuador*, 760-2.

¹⁴⁷ OCDE, *FDI Regulatory Restrictiveness Index* (París: OCDE Publishing, 2024), <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

3.4. La transparencia fiscal y la equidad del sistema tributario ecuatoriano

Más allá de las consideraciones instrumentales relacionadas con la recaudación y la reputación financiera internacional, la implementación del Acuerdo de Intercambio de Información con Panamá tiene una dimensión de justicia tributaria que merece ser destacada con especial énfasis en una tesis de carácter académico. Los sistemas tributarios que permiten la evasión *offshore* son, por su propia naturaleza, sistemas regresivos: quienes pueden acceder a estructuras *offshore* sofisticadas son invariablemente contribuyentes de alta capacidad económica, mientras que la carga fiscal recae desproporcionadamente sobre quienes no pueden eludir sus obligaciones.¹⁴⁸

Este problema de equidad horizontal, el hecho de que contribuyentes con igual capacidad contributiva paguen distintas cantidades de impuesto dependiendo de su acceso a estructuras de planificación fiscal internacional, es uno de los argumentos más poderosos en favor de los mecanismos de intercambio de información. Cuando el SRI logra, gracias al Acuerdo, determinar y cobrar impuestos sobre activos *offshore* no declarados, no solo mejora la recaudación en términos absolutos sino que también restituye la equidad del sistema al exigir que todos los contribuyentes tributar sobre la totalidad de su capacidad contributiva.¹⁴⁹

Desde la perspectiva constitucional ecuatoriana, el principio de generalidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República exige que el sistema tributario se aplique de manera igualitaria a todos los contribuyentes. La evasión *offshore* viola este principio de manera estructural, al crear un sistema de facto en el que quienes tienen los recursos para acceder a estructuras *offshore* quedan eximidos de facto de parte de sus obligaciones tributarias. El Acuerdo con Panamá contribuye a hacer efectivo el principio constitucional de generalidad, al extender el alcance de la fiscalización ecuatoriana a activos y rentas que hasta ahora escapaban a su jurisdicción efectiva.¹⁵⁰

La Declaración de Punta del Este, adoptada en el marco del Foro Global de la OCDE y suscrita por Ecuador, establece compromisos específicos de los países signatarios para implementar el intercambio automático de información y fortalecer sus capacidades de fiscalización internacional. La suscripción del Acuerdo con Panamá es consistente con estos compromisos y refuerza la posición de Ecuador como un actor

¹⁴⁸ Calderón Carrero, *La incidencia de la globalización*, 50-2.

¹⁴⁹ Troya Jaramillo, *Derecho Internacional Tributario*, 78.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, 88.

comprometido con la agenda multilateral de transparencia fiscal, cuya efectividad en el plano doméstico depende en última instancia de que los principios proclamados en los foros multilaterales se traduzcan en instrumentos bilaterales concretos y operativos.¹⁵¹

3.5. Perspectivas de largo plazo: la consolidación de la red de transparencia

El Acuerdo con Panamá debe entenderse no como un instrumento aislado sino como un eslabón en la construcción progresiva de una red de transparencia fiscal que, a largo plazo, aspira a cubrir la totalidad de las jurisdicciones relevantes para los contribuyentes ecuatorianos. Esta perspectiva de largo plazo es fundamental para evaluar correctamente el valor estratégico del instrumento: su impacto no se agota en los efectos directos sobre la recaudación y la fiscalización del SRI, sino que se amplifica en la medida en que el Acuerdo con Panamá reduce el valor relativo de las estructuras *offshore* panameñas como mecanismo de evasión y desplaza el capital evasivo hacia otras jurisdicciones.¹⁵²

Este fenómeno de desplazamiento, conocido en la literatura especializada como "efecto de sustitución" entre jurisdicciones *offshore*, y documentado por la OCDE en su Informe Anual del Foro Global 2024 al analizar las respuestas de los contribuyentes a la expansión de la red AEOI, implica que el impacto del Acuerdo con Panamá se maximiza cuando se combina con acuerdos similares con otras jurisdicciones relevantes. En el caso ecuatoriano, esto resulta particularmente relevante para el SRI porque la historia de los flujos de capital *offshore* ecuatorianos sugiere que el cierre de la "ventana panameña" puede desplazar activos hacia otras jurisdicciones que aún figuran en el listado del SRI, como las Islas Caimán, las Bermudas o las Islas Vírgenes Británicas, identificadas precisamente por el informe Transparencia Fiscal en América Latina 2025 de la OCDE como las jurisdicciones *offshore* más relevantes para los contribuyentes latinoamericanos después de Panamá. La agenda de negociación del SRI para los próximos años debería, en consecuencia, orientarse a cubrir estas jurisdicciones de manera sistemática, construyendo una red de transparencia suficientemente comprensiva para que la evasión *offshore* deje de ser una estrategia viable para los contribuyentes ecuatorianos.¹⁵³

¹⁵¹ Declaración de Punta del Este: Compromisos de Transparencia Fiscal en América Latina, 2018, actualizada en 2024. Véase OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2024*, 8-10.

¹⁵² OCDE, *Informe Anual Foro Global 2025*, 10.

¹⁵³ CIAT, "Estándares de Transparencia", 2019, secc. 3.

En este sentido, el informe Transparencia Fiscal en América Latina 2025 de la OCDE identifica a las jurisdicciones de las Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas, las Bermudas y Luxemburgo como las jurisdicciones *offshore* más relevantes para los contribuyentes latinoamericanos después de Panamá. Estas jurisdicciones representan la siguiente frontera de la agenda de transparencia fiscal regional, y el éxito del Acuerdo con Panamá puede ofrecer una hoja de ruta para la negociación de instrumentos similares con ellas en el mediano plazo.¹⁵⁴

En conjunto, el análisis desarrollado a lo largo de este capítulo permite sostener, con la cautela propia de una evaluación prospectiva, que el Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025 tiene el potencial de generar efectos positivos concretos en las tres dimensiones examinadas: el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización del SRI, el incremento de la recaudación tributaria a través de los efectos disuasorio y directo del instrumento, y la mejora de la reputación financiera internacional del Ecuador. La magnitud de estos efectos dependerá en cada caso de factores que trascienden el texto del Acuerdo: la capacidad institucional del SRI para gestionarlo activamente, la disposición real de la Dirección General de Ingresos de Panamá para responder en tiempo y forma a las solicitudes ecuatorianas, y la continuidad de la voluntad política de ambos gobiernos para sostener el marco de cooperación. Las conclusiones y recomendaciones que siguen sintetizan los hallazgos del trabajo y proponen un conjunto de medidas concretas para maximizar el potencial del instrumento.

¹⁵⁴ OCDE, *Transparencia Fiscal en América Latina 2025*, 15.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Primera. El Acuerdo Ecuador-Panamá de 2025 constituye una herramienta jurídicamente idónea para fortalecer las capacidades de gestión tributaria del SRI, en la medida en que se ajusta sustancialmente a los estándares internacionales más exigentes en materia de intercambio de información. Esta idoneidad jurídica se acredita en varios planos: el instrumento supera el mínimo estándar del modelo TIEA de la OCDE al incluir cláusulas expresas de neutralización del secreto bancario panameño, habilitar el intercambio espontáneo de información y las auditorías simultáneas; su proceso de incorporación al ordenamiento ecuatoriano siguió rigurosamente el cauce constitucional exigido por el Dictamen 14-25-TI/25; y las garantías de confidencialidad y el principio de especialidad del uso de la información configuran un marco de seguridad jurídica adecuado para los contribuyentes. La hipótesis de trabajo queda, por tanto, confirmada en su dimensión jurídica: el Acuerdo es técnicamente idóneo. Sin embargo, como toda herramienta, su eficacia efectiva no depende únicamente de su calidad técnica, sino de cómo se la utilice, lo que condiciona la validación plena de la hipótesis al desempeño institucional del SRI y a la voluntad cooperativa real de Panamá a lo largo del tiempo. Es importante subrayar que el instrumento fortalece las potestades de gestión de la administración tributaria, esto es, la facultad de aplicar, controlar y recaudar los tributos ya establecidos, sin afectar el poder tributario del Estado, que se ejerce en el plano normativo y permanece intacto.

Segunda. El Acuerdo se inserta en una trayectoria histórica de evolución de los instrumentos de cooperación tributaria internacional que confiere pleno sentido a su existencia. Esa trayectoria parte de las cláusulas accesorias de intercambio de información incluidas en los primeros CDI de Ecuador con Alemania (1987), Italia (1984) y Francia (1994), que respondían a una globalización aún embrionaria y a una preocupación tributaria internacional limitada. Con el avance de la globalización financiera, la digitalización de la economía y la proliferación de jurisdicciones de opacidad, esas cláusulas resultaron insuficientes, y fue necesario construir estándares más exigentes, como el artículo 26 del Modelo OCDE, e instrumentos autónomos específicamente dedicados al intercambio de información, como los TIEA. En el plano regional andino, la Decisión 578 de la CAN, adoptada en 2004, ya incorporó en su artículo 19 un mecanismo de intercambio de información entre los países miembros, reflejando la misma lógica de

cooperación tributaria en un contexto de integración económica. El TIEA Ecuador-Estados Unidos de 2021 y el Acuerdo con Panamá de 2025 son los eslabones más recientes de esta evolución. Comprender esta trayectoria permite apreciar que el Acuerdo con Panamá no es un instrumento aislado sino la expresión de una política tributaria internacional en proceso de consolidación progresiva, cuya orientación estratégica debe necesariamente proyectarse hacia otras jurisdicciones relevantes, como las Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Bermudas, una vez que la ventana panameña haya sido efectivamente cerrada.

Tercera. El impacto del Acuerdo sobre la recaudación tributaria y las capacidades de fiscalización del SRI será previsiblemente positivo, aunque sus efectos son prospectivos y no resultados ya demostrados. El instrumento opera a través de dos canales: el efecto disuasorio, que induce la regularización voluntaria de activos no declarados incluso antes de que el mecanismo sea activado, y el efecto directo derivado del uso activo del mecanismo de solicitudes de información por el SRI. La experiencia comparada de Argentina, Colombia y Chile ofrece indicadores razonables para sostener una proyección conservadora, ajustada mediante una ratio de proporcionalidad macroeconómica, de entre USD 300 y USD 600 millones en ingresos adicionales para Ecuador en el período 2024–2027. Sin embargo, esta estimación debe asumirse con la cautela metodológica que exige el carácter prospectivo del análisis: los comparables utilizados son jurisdicciones distintas a Ecuador, y los resultados que obtuvieron dependieron de factores específicos, como la capacidad institucional, el diseño de programas de regularización y el contexto económico, que no necesariamente se reproducen de manera idéntica en el caso ecuatoriano. Lo que sí puede afirmarse con solidez es que, sin el Acuerdo, esos ingresos potenciales permanecerían en gran medida inaccesibles para el SRI.

Cuarta. El Acuerdo genera efectos previsibles que trascienden la dimensión recaudatoria. En el plano de la reputación financiera internacional, la suscripción del instrumento y la remoción de Panamá del listado del SRI contribuyen a mejorar la calificación de Ecuador en las evaluaciones del Foro Global, lo que podría traducirse en condiciones más favorables de acceso a mercados financieros internacionales y en una mayor atracción de inversión extranjera directa de fuentes legítimas. En el plano de la equidad tributaria, el instrumento contribuye a restablecer la igualdad horizontal del sistema impositivo ecuatoriano al extender la fiscalización efectiva a contribuyentes que hasta ahora podían eludir sus obligaciones mediante estructuras offshore panameñas. Es

preciso matizar, sin embargo, que estas proyecciones positivas son previsibles, no garantizadas: su concreción depende de que el Acuerdo sea efectivamente implementado y de que la remoción de Panamá del listado del SRI esté condicionada al cumplimiento sostenido de las obligaciones bajo el instrumento, y no sea simplemente un beneficio unilateral para Panamá sin contrapartida real.

Quinta. Los desafíos de implementación del Acuerdo son reales y deben ser afrontados con medidas complementarias de política pública. Entre los más relevantes se encuentran: la capacidad institucional del SRI para formular solicitudes técnicamente correctas con el nivel de especificidad que exige el estándar de previsible relevancia; el riesgo de demoras en la cooperación panameña, potenciadas por una arraigada cultura de resistencia jurídica al levantamiento del secreto bancario; y la necesaria compatibilización de los plazos de respuesta del Acuerdo con los plazos de prescripción del Derecho tributario ecuatoriano. A estos desafíos operativos se suma una dimensión crítica de orden jurídico: la tensión entre la eficacia del intercambio de información y la protección de los derechos fundamentales de los contribuyentes. El estándar de previsible relevancia, que permite solicitar información sin certeza previa de su pertinencia, debe aplicarse con rigor para evitar que el mecanismo derive en una herramienta de obtención masiva e indiscriminada de datos, vulnerando la privacidad y el debido proceso de los contribuyentes. El principio de especialidad del uso de la información y las garantías de confidencialidad del artículo 10 del Acuerdo son instrumentos jurídicos adecuados para preservar este equilibrio, siempre que sean aplicados con seriedad institucional.

Sexta. En perspectiva de largo plazo y respondiendo de manera integral a la pregunta de investigación, el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria entre Ecuador y Panamá representa un avance sustancial y un hito en la política tributaria internacional del Ecuador del siglo XXI, cuya idoneidad jurídica queda acreditada pero cuya eficacia efectiva permanece condicionada a factores extrínsecos al texto del instrumento. Los efectos previsibles son positivos en las tres dimensiones examinadas, fiscalización, recaudación y reputación, aunque su magnitud real solo podrá ser evaluada con evidencia empírica una vez que el instrumento haya sido implementado durante un período suficiente. La experiencia del TIEA Ecuador-Estados Unidos de 2021, hoy en vigor desde hace más de tres años, constituye el referente práctico más valioso para anticipar los retos de implementación del nuevo instrumento y para aprovechar las capacidades institucionales ya desarrolladas por el SRI. El Acuerdo no es el fin del camino sino un eslabón crítico en la construcción progresiva de una red de transparencia

fiscal que, para ser efectiva, deberá extenderse a otras jurisdicciones relevantes para los contribuyentes ecuatorianos y consolidarse mediante el fortalecimiento institucional permanente del SRI, la adecuación del marco normativo interno y el sostenimiento de la voluntad política bilateral de cooperar de manera efectiva, no solo formal.

Recomendaciones

Primera. Diseñar e implementar, en el corto plazo, un programa de regularización voluntaria de activos y rentas en el exterior, específicamente orientado a estructuras constituidas en Panamá, que combine incentivos razonables (reducción de sanciones e intereses) con una comunicación clara sobre el uso activo del Acuerdo de Intercambio de Información por parte del SRI. Este programa debería tener un horizonte temporal acotado y articularse con campañas de educación tributaria dirigidas a contribuyentes de alto patrimonio y grupos empresariales.

Segunda. Fortalecer las capacidades institucionales del Servicio de Rentas Internas para la gestión del Acuerdo, mediante la creación de una unidad especializada en fiscalidad internacional e intercambio de información, dotada de personal con formación específica en derecho tributario internacional, análisis de riesgo y conocimiento del sistema financiero y societario panameño. Esta unidad debería elaborar manuales operativos internos, protocolos de solicitud de información y matrices de riesgo que permitan un uso estratégico del mecanismo a petición, espontáneo y, en el futuro, automático.

Tercera. Adecuar el marco normativo interno, en particular los plazos de prescripción y los procedimientos de determinación tributaria, para asegurar que la información obtenida a través del Acuerdo pueda ser efectivamente utilizada en procesos de control. Entre las medidas posibles se incluye la previsión expresa de la suspensión o interrupción de la prescripción durante el tiempo que medie entre el envío de una solicitud de información internacional y la recepción de la respuesta, así como la regulación detallada del valor probatorio de la información recibida.

Cuarta. Profundizar la coordinación entre el SRI, la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, con el fin de generar perfiles integrados de riesgo sobre contribuyentes con exposición a Panamá. Esta coordinación debe traducirse en protocolos de intercambio interno de información, criterios comunes de selección de casos y la posibilidad de ejecutar auditorías conjuntas cuando se detecten esquemas complejos de evasión o lavado de activos asociados a estructuras panameñas.

Quinta. Impulsar, en el mediano plazo, la suscripción de un Acuerdo de Autoridades Competentes que permita habilitar el intercambio automático de información (CRS) entre Ecuador y Panamá, utilizando el TIEA como base jurídica. Ello requerirá que Panamá consolide su participación plena en el Estándar Común de Reporte y que ambas administraciones adapten sus sistemas tecnológicos para garantizar la transmisión segura y masiva de datos financieros, lo cual ampliará significativamente el alcance de la fiscalización sobre activos financieros de residentes ecuatorianos en Panamá.

Sexta. Revisar y actualizar de forma periódica la política ecuatoriana de listas de jurisdicciones de menor imposición, incorporando indicadores cualitativos y cuantitativos de cooperación efectiva, como el número de solicitudes de información cursadas y respondidas, los plazos medios de respuesta y los resultados recaudatorios obtenidos. La permanencia de Panamá fuera de la lista debería estar condicionada al cumplimiento sostenido de sus obligaciones bajo el Acuerdo, de modo que la política de listados se convierta en un verdadero instrumento de incentivo y disciplina cooperativa.

Séptima. Promover, desde la Cancillería y el SRI, una estrategia de negociación progresiva de acuerdos de intercambio de información con otras jurisdicciones *offshore* relevantes para los contribuyentes ecuatorianos (como Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Bermudas o Luxemburgo), tomando el Acuerdo con Panamá como referencia técnica y política. La construcción de una red amplia y coherente de instrumentos de transparencia es condición necesaria para evitar que el cierre de la “ventana panameña” sea simplemente sustituido por el desplazamiento de capitales hacia otras jurisdicciones de opacidad.

Octava. Desarrollar lineamientos internos en el SRI para el uso proporcionado y respetuoso de los derechos fundamentales de los contribuyentes respecto de la información obtenida a través del Acuerdo, en armonía con el Dictamen 14-25-TI/25 y con la jurisprudencia constitucional sobre privacidad y debido proceso. Estos lineamientos deberían precisar, entre otros aspectos, los criterios para seleccionar los casos en que se solicitará información internacional, los mecanismos de resguardo de la confidencialidad de los datos y las garantías de contradicción y defensa de los contribuyentes en sede administrativa y judicial.

Novena. Incorporar contenidos específicos sobre cooperación tributaria internacional, acuerdos de intercambio de información y fiscalidad *offshore* en los programas de formación inicial y continua de jueces, fiscales y defensores públicos, a través del Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado. Una judicatura y una

comunidad jurídica familiarizadas con la lógica y los estándares de estos instrumentos reducirán el riesgo de decisiones contradictorias que obstaculicen su aplicación y facilitarán la consolidación de una cultura de transparencia y cumplimiento tributario.

Décima. Fomentar la investigación académica y la producción doctrinal nacional sobre los efectos de los acuerdos de intercambio de información en el sistema tributario ecuatoriano, promoviendo estudios empíricos sobre el impacto recaudatorio, el comportamiento de los contribuyentes y los cambios en la arquitectura financiera *offshore* vinculada a Ecuador. El seguimiento académico de la implementación del Acuerdo con Panamá permitirá identificar buenas prácticas, corregir deficiencias y alimentar, con evidencia, el diseño de futuras reformas legislativas y de política pública en materia de transparencia fiscal.

Bibliografía

- Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria. Firmado en Ciudad de Panamá el 14 de agosto de 2025. Aprobado por la Asamblea Nacional de Panamá mediante Ley 508 de 12 de febrero de 2026.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria. Firmado en Quito el 7 de abril de 2021, TIAS 22-1030. En vigor desde el 30 de octubre de 2022.
- Andersen in Ecuador. "Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria entre Ecuador y Estados Unidos (TIEA)". *Andersen*, 28 de abril de 2021. <https://ec.andersen.com/acuerdo-de-intercambio-de-informacion-tributaria-entre-ecuador-y-estados-unidos-tiea/>.
- Arauz, Andrés. *Ecuador and the Pandora Papers: death threats and impunity*. 20 de diciembre de 2021. <https://financialtransparency.org/ecuador-pandora-papers-death-threats-impunity/>
- Amerhauser, Kristina. Flujos financieros ilícitos en América Latina. 12 de junio de 2024. <https://www.rosalux.org.ec/flujos-financieros-ilicitos-en-america-latina/>
- Bertazza, Humberto J., dir. *Derechos y garantías de los contribuyentes*. Tomo 1. Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 2022.
- Calderón Carrero, José Manuel. *La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006.
- Cambra La Duke, Ricardo. "Panamá logra calificación positiva del Foro Global de la OCDE". <https://www.mondaq.com/tax-authorities/610114/panamá-logra-calificación-positiva-del-foro-global-de-la-ocde>
- Carbajo Vasco, Domingo, y Pablo Porporatto. "Avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria". *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, n.º 35 (2013): 75-102.

- Carpio Rivera, Romeo, César Montaña Galarza y Pablo Villegas Landázuri, coords. *Tratado de Fiscalidad Internacional para el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Ius et Historiae, ediciones, 2019.
- Montaña Galarza, César. “El intercambio de información tributaria: Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (OCDE) y FATCA”. En *Influjo del derecho internacional en los ámbitos tributario y aduanero*, dirigido por Germán Pardo Carrero PhD, 227-252. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), 2024. ISBN 978-628-7674-21-9.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). *Manual CIAT para la Implantación y Práctica del Intercambio de Información para Fines Tributarios*. Panamá: CIAT, 2006. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_Manual_CIAT_implantacion_Intercambio_Informaciones.pdf
- Porporatto, Pablo. “Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria: Avances de los Países de América Latina”. 12 de agosto de 2019. <https://www.ciat.org/estandares-de-transparencia-e-intercambio-de-informacion-tributaria-avances-de-los-paises-de-america-latina/>.
- Rocheft, Luc. “Intercambio de Información Previa Solicitud para Mejorar la Transparencia Fiscal”. 18 de octubre de 2025. <https://www.ciat.org/intercambio-de-informacion-previa-solicitud-para-mejorar-la-transparencia-fiscal/>
- CIAT. “Panamá y Ecuador suscriben acuerdo de intercambio de información con fines tributarios”. 26 de agosto de 2025. <https://www.ciat.org/panama-y-ecuador-suscriben-acuerdo-de-intercambio-de-informacion-con-fines-tributarios/>
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de mayo de 1969. En vigor desde el 27 de enero de 1980.
- Comunidad Andina. *Decisión 578: Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal*. 4 de mayo de 2004. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gace1063.pdf>.
- Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen 14-25-TI/25*. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes. Quito, 2025.
- Ecuador Asamblea Nacional. *Resolución que aprueba el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria*, 14 de julio de 2022.

- . *Código Tributario*. Codificación 09. Registro Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005, con reformas.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley de Régimen Tributario Interno*. Codificación 26. Registro Oficial Suplemento 463, 17 de noviembre de 2004, con reformas.
- . *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*. Registro Oficial Suplemento No. 459, 26 de mayo de 2021.
- . *Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*. Decreto Ejecutivo 374. Registro Oficial Suplemento 209, 8 de junio de 2010, con reformas. Ecuador Servicio de Rentas Internas. *Resolución Nro. NAC-DGERCGC15-00000052*. Registro Oficial Suplemento 430, 3 de febrero de 2015.
- . *Boletín Técnico Anual — Informe de Recaudación Tributaria 2024*. Quito: SRI, 2025. https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/e457ce16-cd39-4ee6-8b78-75dbaa00b463/Bolet%C3%ADn%20T%C3%A9cnico%20Anual_2024.pdf
- . *Intercambio Automático de Información Financiera — Anexo CRS*. Presentación institucional. Quito: SRI, 2024. https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/fd768f56-578e-48b3-b92a-761ab303ba97/11_03_2024_TALLER%20SOCIALIZACI%C3%93N.pdf
- . *Resolución Nro. NAC-DGERCGC25-00000021*, 15 de agosto de 2025. El Comercio. "Recaudación tributaria del SRI crece en 2025 y supera proyecciones oficiales". 15 de agosto de 2025.
- ERB Abogados. "Nuevos Criterios de Calificación de Paraísos Fiscales y Reforma al Listado Actual". 18 de agosto de 2025. <https://erb.com.ec/nuevos-criterios-de-calificacion-de-paraissos-fiscales-y-reforma-a-listado-actual/>
- ICIJ. "Offshore havens and hidden riches of world leaders and billionaires exposed in unprecedented leak". 3 de octubre de 2021. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/global-investigation-tax-havens-offshore/>
- Longo R, Jesús. "El Acuerdo de Intercambio de Información entre Ecuador y Estados Unidos". 22 de agosto de 2025. <https://coronelyperez.com/blog-coronel-perez-ecuador/novedades/acuerdo-intercambio-informacion-ecuador-eeuu/>

- Medina, Brenda. "Ecuador president survives removal effort by national assembly following Pandora Papers revelations". 8 de diciembre de 2021. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/ecuador-president-survives-removal-effort-by-national-assembly-following-pandora-papers-revelations/>
- Núñez, Antonio José. "IGA para el cumplimiento del FATCA: las cosas se van aclarando." Accedido el 18 de marzo de 2024. <https://www.infolaft.com/iga-para-el-cumplimiento-de-fatca-las-cosas-se-van-aclarando>.
- OCDE. *Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras en Materia Fiscal*. 2.^a ed. París: OCDE, 2017. https://www.oecd.org/es/publications/estandar-para-el-intercambio-automatico-de-informacion-sobre-cuentas-financieras-segunda-edicion_9789264268074-es.html
- . *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios: Ecuador 2024 (Segunda Ronda, Revisión Combinada)*. París: OCDE, 2024. https://www.oecd.org/en/publications/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-ecuador-2024-second-round-combined-review_76eb159b-en.html
- . *Informe Anual del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios 2024: 15 años Fomentando la Transparencia y la Cooperación*. París: OCDE, 2024. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/informe-anual-foro-global-2024.pdf>
- . *Informe Anual Foro Global 2025: Transparencia Fiscal: Impulsando una visión compartida mediante la cooperación*. París: OCDE, 2025. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/informe-anual-foro-global-2025.pdf>
- . *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio: Edición Condensada 2017*. París: OCDE, 2017. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/12/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_g1g8769b/765324dd-es.pdf
- . *Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales*. París: OCDE, 2022.

- . *Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)*. París: OCDE, 2013. https://www.oecd.org/es/publications/plan-de-accion-contrala-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_9789264207813-es.html
- . *Transparencia Fiscal en América Latina 2024: Informe de situación de la Declaración de Punta del Este*. París: OCDE, 2024. <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2024.pdf>
- . *Transparencia Fiscal en América Latina 2025: Informe de situación de la Declaración de Punta del Este*. París: OCDE, 2025. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/transparencia-fiscal-en-america-latina-2025.pdf>
- Panamá Asamblea Nacional de Panamá. "Acuerdo tributario con Ecuador fortalece la reputación internacional de Panamá". 14 de enero de 2026. <https://www.asamblea.gob.pa/Noticias/Actualidad/ACUERDO-TRIBUTARIO-CON-ECUADOR-FORTALECE-LA-REPUTACION-INTERNACIONAL-DE-PANAMA>
- Panamá Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Panamá firma acuerdo para el intercambio de información tributaria con Ecuador. *Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá*, 18 de agosto de 2025. <https://www.mef.gob.pa/2025/08/panama-firman-acuerdo-para-el-intercambio-de-informacion-tributaria-con-ecuador/>
- Pérez, Aitor. "¿Por qué Panamá no está en las listas de paraísos fiscales?". 23 de mayo de 2016. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-panama-no-esta-en-las-listas-de-paraisos-fiscales/>
- Pérez, Leiny. "Intercambio de información tributaria con Ecuador entra a regir". 13 de febrero de 2026. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/intercambio-de-informacion-tributaria-con-ecuador-entra-a-regir-CC19937261>
- RTVE.es. Panamá regresa a la lista negra de paraísos fiscales. 18 de febrero de 2020. <https://www.rtve.es/noticias/20200218/panama-regresa-a-lista-negra-paraisos-fiscales-segun-union-europea/2002311.shtml>
- Russell Bedford Ecuador. "Cambios tributarios en Ecuador desde enero del 2025". 30 de diciembre de 2024. <https://russellbedford.com.ec/cambios-tributarios-en-ecuador-desde-enero-del-2025/>

- Tax Justice Network. *Índice de Paraísos Fiscales Corporativos 2021*. Londres: Tax Justice Network, 2021. <https://taxjustice.net/press/la-clasificacion-de-paraisos-fiscales-muestra-que-los-paises-que-establecen-las-normas-fiscales-mundiales-hacen-lo-posible-para-ayudar-a-las-empresas-a-ignoralas/>.
- Plazas Vega, Mauricio A. *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*. Vol. 2. 3.^a ed. Bogotá: Temis, 2017.
- Xavier, Alberto. *Derecho Tributario Internacional: Conceptos Fundamentales*. Buenos Aires: Ábaco, 2005.
- Troya Jaramillo, José Vicente. *Derecho Internacional Tributario*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.