

APOYO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE LA RECAUDACIÓN

EC-T1391

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 07 de noviembre de 2018 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$175.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 12 de diciembre de 2018. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por: Original firmado 4/12/2018
Sonia M. Rivera
Jefe
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM
Fecha

Aprobado por: Original firmado 06/12/2018
Vicente Fretes Cibils
Jefe
División de Gestión Fiscal
IFD/FMM
Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	Ecuador/CAN
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Eficiencia de la Gestión de Ingresos Públicos de Ecuador
▪ Número de CT:	EC-T1391
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Luis Gomez, Jefe de equipo; Alberto Barreix, Andres Muñoz, Ubaldo Gonzalez, Ida Fernandez-Paino, Diana Champi, Ana Calvo (IFD/FMM); Louis-Francois Chretien (LEG/SGO); y Mariela Sanchez (CAN/CEC).
▪ Taxonomía:	Apoyo al cliente
▪ Fecha del Abstracto de CT:	Octubre, 2018
▪ Beneficiarios:	Servicio de Rentas Internas (SRI), Servicio Nacional de Aduanas de Ecuador (SENAE)
▪ Agencia Ejecutora:	BID, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Donantes que proveerán financiamiento	Programa Estratégico para el desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$ 175.000
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses (24 meses de período de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Diciembre 2018
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	Oficina de País de Ecuador (CEC)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad Institucional y estado de derecho

II. Objetivo y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de la presente Cooperación Técnica (CT) es aumentar la eficiencia de la administración de ingresos de Ecuador mediante la fusión del Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Los objetivos específicos son: (i) desarrollar la estrategia de implementación de la fusión de ambas entidades (SRI y SENAE) para incrementar la eficiencia en la gestión tributaria y aduanera; (ii) apoyar la institucionalización de la nueva organización mediante el desarrollo de su marco normativo; y (iii) apoyar la integración tecnológica de las dos entidades para viabilizar la generación de información confiable y oportuna para fiscalizar y cobrar a los contribuyentes de manera eficiente.
- 2.2 La recaudación tributaria en Ecuador representó alrededor de un 17,2% del PIB en 2015¹, habiéndose incrementado en cuatro puntos porcentuales en los últimos 10 años, todavía algo por detrás de la media regional. Aunque las cifras de recaudación han regresado a los niveles de pre-crisis, existe un gran potencial, con la aplicación de medidas de rápida implementación, escalables y coordinadas, de mejorar los niveles actuales de recaudación y ayudar así a la reducción del déficit. En gran medida, dicha estrategia pasa por incidir en la aplicación de nuevas tecnologías de la

¹ Base de datos de Presión Fiscal Equivalente BID-CIAT.

información a la gestión tributaria, un área en la que Ecuador ya presenta avances notables.

- 2.3 Ecuador enfrenta altas tasas de evasión y fraude fiscal. La brecha de evasión alcanzó el 61,3% en la recaudación del Impuesto a la Renta y 31% en IVA², frente a la media de la región de 49,6% y de 32,7%, respectivamente³. Aunque el país ha dado pasos firmes hacia la mejora de sus sistemas de fiscalización (como con la introducción de la factura electrónica), existen desafíos importantes para mejorar la eficiencia de la administración tributaria con el uso de nuevas tecnologías. La falta de coordinación entre los sistemas del Servicio de Rentas Internas (SRI) y la agencia de aduanas (SENAE) impide por ejemplo, que a productos que entran al país altamente subvalorados y que después son comercializados por empresas fantasma, se les puedan aplicar impuestos internos de manera eficiente, al no disponer de sistemas de trazabilidad de productos y de interoperabilidad entre las agencias. El Ecuador se ha comprometido además a dar cumplimiento al plan de implementación trazado a través de una hoja de ruta acordada con el Foro Global sobre la Transparencia e Intercambio de información con fines fiscales, organismo que apuesta plenamente por hacer extensivas las ventajas de la transparencia fiscal a todas las jurisdicciones⁴.
- 2.4 El fortalecimiento integral de las administraciones tributarias mediante la mejora en el acceso y calidad de la información tributaria y de manera específica la implementación de sistemas de información de terceros ha demostrado efectos importantes en la recaudación. La evidencia empírica en Chile, Brasil y Ecuador sugiere que los contribuyentes que están reportados por terceros tienen mejor cumplimiento tributario (Pomeranz 2015, Naritomi 2015, Carrillo et al 2014, Andino et al 2018). Las tasas de evasión pueden ser ocho veces más altas en países sin instrumentos que faciliten la verificación automatizada de las fuentes de ingresos de los contribuyentes (Slemrod et al., 2015; Pomeranz, 2015; Kleven et.al., 2011).
- 2.5 En Brasil, la implementación de la factura electrónica en los estados de Brasil permitió mejorar la recaudación del Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) en USD\$226 millones, un 12% de la media recaudada (Naritomi 2015). El Gobierno de Ecuador (GdE), a través de su Servicio de Rentas Internas, también aplica de manera eficiente las tecnologías que permiten el uso de la información de terceros para el control tributario. Las iniciativas incluyeron, en 2011, la digitalización del sistema de impuestos, que se materializó en 2013 con el proyecto de facturación electrónica, de implantación gradual. A finales de 2016, alrededor de 20.000 contribuyentes estaban certificados para emitir factura electrónica, representando alrededor del 80% de las ventas del país. Una reciente evaluación del impacto de la factura electrónica en Ecuador muestra un efecto positivo y creciente sobre la recaudación por IVA desde su implementación (ver Andino et al 2018).
- 2.6 El Banco continúa apoyando mejoras a la administración tributaria a través del préstamo 3325/OC-EC “Programa de Mejoramiento del Servicio de Rentas Internas”, que tiene como objetivo mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión del SRI. De manera específica,

² SRI, 2007.

³ Pecho, Pelaez, Sanchez, (2012). Estimating Tax Noncompliance in Latin America: 2000 – 2010, CIAT.

⁴ Ecuador ya ha avanzado en la implementación de estándares de transparencia, por ejemplo, con la aprobación de la ley de secreto bancario, pues ahora es uno de los nuevos miembros del Foro global de Transparencia e Intercambio de Información desde abril del año 2017.

el programa apoya las mejoras en la cobertura y oportunidad de las acciones de administración tributaria, así como en los servicios que presta el SRI a los ciudadanos.

- 2.7 Más recientemente, el Gobierno Nacional ha planteado la necesidad de fusionar el SRI y la SENA E como así se establece en el Plan de Prosperidad 2018-2021, con el objetivo fundamental de alcanzar mayor eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de ambas entidades. En este sentido, el MEF, junto con el SRI y SENA E, ha expresado su voluntad de liderar una nueva operación de apoyo al proceso de fusión de ambas instituciones. La fusión, por tanto, no está motivada en la reducción del gasto corriente del estado, sino en una nueva visión de una administración integrada más eficiente. Se aspira con la fusión a aumentar la eficiencia de la administración tributaria, mediante un mejor uso de los recursos y la disminución de costos de los servicios corporativos de apoyo⁵, y aumentar su eficacia, al mejorar el cumplimiento mediante una fiscalización tributaria y aduanera más rigurosa y la calidad del servicio al contribuyente. Asimismo, la fusión de ambas instituciones tiene el potencial de corregir prácticas coordinadas de evasión fiscal (incluyendo la subvaloración y la utilización de intermediarios para erosionar la base tributaria de los impuestos domésticos) e incrementar de manera decisiva la recaudación. Con esta medida, Ecuador se alinea con diversos países de la región que ya tienen integrados, bajo un mismo organismo, los servicios de administración tributaria y aduaneros, incluidos México, Perú y Argentina⁶.
- 2.8 Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), y se alinea con los desafíos de inclusión social e igualdad mediante la mejora del espacio fiscal para la inversión pública. La CT también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), mediante el fortalecimiento de la AT. Las actividades de la CT serán complementarias a una operación en Ecuador, consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-4), apoyando la capacidad de generación de ingresos y está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador (2018-2021) (GN-2924), en particular con los objetivos de contribuir a mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo y fomentar el acceso a los mercados de exportación. El programa está alineado con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), en lo relacionado con la mejora en la recaudación de ingresos y con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 El proyecto será estructurado en tres componentes, cuyas actividades, productos y resultados esperados se detallan a continuación.
- 3.2 **Componente 1. Desarrollo de la estrategia de implementación de la administración tributaria integrada (US\$75.000).** El objetivo de este componente es el desarrollo de la estrategia de implementación de la integración de ambas instituciones para incrementar la eficiencia en la gestión tributaria y aduanera. La CT financiará las siguientes actividades: (i) el diagnóstico de la capacidad institucional de las dos agencias, el SRI y el SENA E para enfrentar la fusión. Incluyendo la definición

⁵ Incluye: reingeniería de los procesos, consolidación de infraestructura (oficinas y sistemas IT, así como los servicios corporativos o de backoffice, y una transformación digital).

⁶ Con el objetivo de conocer la experiencia de fusión de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, realizada en 1996, representantes del MEF, SRI y SENA E visitaron Buenos Aires (4-5 octubre 2018), bajo la cooperación técnica EC-T1404 del Banco.

de opciones de implementación: a) fusión por absorción; b) creación de una nueva entidad; (ii) la elaboración de la Hoja de Ruta de corto y mediano plazo para la fusión en los aspectos organizativos, administrativos, legales, financieros y de recursos humanos, incluyendo la creación de una Fuerza de Tarea (u otro mecanismo institucional) liderado por el MEF para el monitoreo del proceso; y (iii) la elaboración del Borrador del Plan Estratégico inicial de la nueva institución. Para ello, se financiarán consultorías individuales.

- 3.3 **Componente 2. Desarrollo del Marco Normativo de la nueva administración tributaria integrada (US\$25.000).** El objetivo de este componente es apoyar la institucionalización de la nueva organización mediante el desarrollo del marco normativo. Se financiará: (i) la revisión del marco normativo que rige el SRI y el SENA; y (ii) la elaboración de una propuesta de reforma legal para anclar la creación de la nueva institución. Para ello, se financiarán consultorías individuales.
- 3.4 **Componente 3. Propuestas de integración de plataformas y procesos tecnológicos del SRI y SENA (US\$65.000).** El objetivo de este componente es apoyar la integración tecnológica de las dos entidades para viabilizar la generación de información confiable y oportuna para fiscalizar y cobrar a los contribuyentes de manera eficiente. La CT financiará las siguientes actividades: (i) la elaboración de una propuesta de creación del registro/catastro común de contribuyentes; (ii) la elaboración de una propuesta de integración de bases de datos en plataforma común; y (iii) el diseño de una estrategia de fiscalización integrada. Para ello, se financiarán consultorías individuales.
- 3.5 **Componente 4. Evaluación y Diseminación de Resultados (US\$10.000).** La CT financiará una evaluación de la ejecución de las actividades implementadas bajo esta iniciativa y de su sostenibilidad en el marco de la nueva operación de préstamo. Asimismo, contribuirá a la diseminación de resultados mediante talleres especializados donde se discutirán los estudios preparados bajo la CT, y la publicación de las lecciones aprendidas bajo esta iniciativa de reforma.
- 3.6 El costo total de esta CT es de US\$ 175.000, que serán financiados por el Programa Estratégico para el desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS).

Presupuesto indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Desarrollo de la estrategia de implementación de la administración tributaria integrada	75.000	75.000
Componente 2	Desarrollo del Marco Normativo de la nueva administración tributaria integrada	25.000	25.000
Componente 3	Propuestas de integración de plataformas y procesos tecnológicos del SRI y SENA	65.000	65.000
Componente 4	Evaluación y diseminación de resultados	10.000	10.000
Total		175.000	175.000

- 3.7 El Jefe de Equipo, Especialista en Gestión Fiscal (FMM) de la Representación del Banco en Ecuador, será responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación del programa, así como de la ejecución financiera de la operación, con base en el Plan de Ejecución de la operación que será presentada cada año. La supervisión fiduciaria, junto a los especialistas fiduciarios, se realizará al menos una vez al año

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud escrita por parte del beneficiario, MEF, se propone que el Banco ejecute esta CT, ya que los requisitos internos de contratación, en caso de ser ejecutada por el gobierno, retrasarían la ejecución de la CT, poniendo en peligro el logro de algunos de sus objetivos, insumos necesarios para la preparación de una operación en Ecuador, cuya presentación al Directorio Ejecutivo estaría prevista para el segundo trimestre de 2019. La gestión, ejecución fiduciaria y coordinación general será responsabilidad de la Representación del Banco en Ecuador, a través del Jefe de Equipo y Especialista en Gestión Fiscal (FMM/CEC). Las agencias beneficiarias, el MEF, el SRI y el SENA E son receptores regulares de asistencia técnica y operaciones de préstamo del BID en Ecuador⁷.
- 4.2 **Adquisiciones.** Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-1) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20). Las adquisiciones deberán reflejarse y realizarse con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

V. Riesgos importantes

- 5.1 El Equipo de Proyecto considera los siguientes riesgos:
- 5.2 Gestión pública y gobernabilidad:
- a. Que existan retrasos en la ejecución de la fusión porque haya resistencia al cambio por parte del personal. Como medida de mitigación, la hoja de ruta de la fusión incluirá diversas medidas para los empleados: ofrecer oportunidades a los empleados (cambio a otras áreas, programas de formación), garantizar la estabilidad retributiva de las dos áreas, realizar distintas consultas previas con los empleados y sus representantes (sugerencias, blogs, asambleas), entre otras.
 - b. Que existan retrasos en la ejecución por la complejidad del proceso de fusión. Como medida de mitigación, se coordinará la elaboración de la hoja de ruta con funcionarios del SRI y de la SENA E, estableciendo responsabilidades específicas de los agentes de gestión del cambio, así como los tiempos de las fases del proceso, definiendo metas e indicadores (de eficacia y eficiencia) post-fusión y realizando consultas con los interlocutores clave (cámaras de comercio, asociaciones empresariales, academia, ONGs).
- 5.3 Sostenibilidad: La mejora de la recaudación ha sido subrayada por la actual administración como una prioridad de política nacional, en el marco del proceso de ajuste fiscal que el país sigue enfrentando desde la caída del precio del crudo. Las actividades de esta CT responden a solicitudes directas y han sido diseñadas conjuntamente en activa participación con el beneficiario, teniendo como insumos las recomendaciones y lecciones aprendidas de la fusión de la AFIP (pie página 4). Esta CT será un apoyo esencial al proceso de fusión de ambas instituciones y las

⁷ Actualmente en ejecución el Programa de Mejoramiento del Servicio de Rentas Internas (3325/OC-EC) y el Programa de Mejora de los Pasos de Frontera en Ecuador (3324/OC-EC).

metodologías y normativas desarrolladas en ella serán instrumentales en la consolidación de la nueva entidad.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

6.1 No se se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias ambientales

7.1 Esta CT ha sido clasificada como C, basado en el the [*Safeguard Screening and Classification Toolkit*](#). Los resultados de la CT contribuirán a la mejora en la recaudación de ingresos, y no se esperan impactos sociales o medioambientales adversos.

Anexos Requeridos:

- Anexo I. [Solicitud del cliente](#)
- Anexo II. [Matriz de Resultados](#)
- Anexo III. [Términos de Referencia](#)
- Anexo IV. [Plan de Adquisiciones](#)