



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera de Derecho

**REGULACIÓN Y CREACIÓN DEL
IMPUESTO ÚNICO A LAS OPERADORAS DE
PRONÓSTICOS DEPORTIVOS**

Autor:

Cristian Eduardo Atehortua Delgado

Director:

Dr. Marlon Tiberio Torres Rodas

Cuenca – Ecuador

2024

DEDICATORIA

Quiero expresar mi agradecimiento a mi madre y a mi familia por su constante apoyo durante mi proceso académico. Su respaldo ha sido fundamental para alcanzar este logro. Gracias por estar siempre a mi lado.

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer al doctor Olmedo Piedra Andrade por ser un guía en mi formación profesional. Agradezco también al doctor Tiberio Torres por la paciencia y dedicación en la elaboración de esta tesis. En general agradezco a la Universidad por permitirme iniciar mi formación profesional y personal.

RESUMEN:

Este trabajo tributario, se centra en establecer un impuesto único para operadoras de pronósticos deportivos, con el fin de crear un marco legal que facilite la recaudación estatal y mitigue los efectos de la falta de regulación en el sector. La problemática radica en la carencia de un sistema tributario claro para estas operadoras, obstaculizando la recaudación fiscal. La tesis propone objetivos, destacando la formulación de un esquema impositivo equitativo y adecuado. La metodología incluye el análisis de la normativa tributaria en Ecuador, la revisión de marcos legales internacionales y la identificación de características esenciales para un marco legal específico en este sector. Se anticipa que este trabajo llenará el vacío legal y sentará las bases para un sistema tributario eficiente, beneficiando al Estado, empresas y la comunidad.

Palabras Clave:

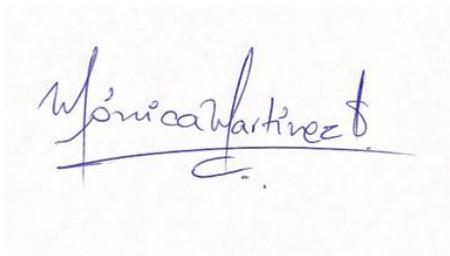
Impuesto único, Regulación, Recaudación fiscal, Equidad tributaria, Normativa tributaria, Operadoras de pronósticos deportivos.

ABSTRACT:

This tax-related work focuses on establishing a single tax for sports betting operators, aiming to create a legal framework that facilitates state revenue collection and mitigates the effects of the lack of regulation in the sector. The problem lies in the absence of a clear tax system for these operators, hindering fiscal collection. The thesis proposes objectives, emphasizing the formulation of a fair and appropriate tax scheme. The methodology includes the analysis of tax regulations in Ecuador, the review of international legal frameworks, and the identification of essential features for a specific legal framework in this sector. It is anticipated that this work will fill the legal gap and lay the groundwork for an efficient tax system, benefiting the state, companies, and the community.

Keywords: single tax, regulation, fiscal collection, tax equity, tax regulations, sports betting operators.

Approved by:

A handwritten signature in blue ink that reads "Mónica Martínez Sojos". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal line.

Lcda. Mónica Martínez Sojos, Mgt.
Cod. 29598

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	2
1. LA ACTIVIDAD DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS.....	2
1.1 Regulaciones históricas en el Ecuador para los juegos de azar.	2
1.2 Descripción de la actividad de pronósticos deportivos en el país.....	8
CAPÍTULO 2.....	12
2. RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A LA ACTIVIDAD DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS.....	12
2.1 Sobre el impuesto a la renta.....	12
2.2 Sobre el impuesto al valor agregado.....	17
2.3 Pérdida de ingresos fiscales por falta de rendición de cuentas por parte de las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos	23
CAPÍTULO 3.....	28
3. LA NORMATIVA A NIVEL GLOBAL REFERENTE AL PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DE LAS EMPRESAS DEDICADAS A LOS JUEGOS DE AZAR Y PRONÓSTICOS DEPORTIVOS.....	28
3.1 Análisis de las legislaciones internacionales acerca de las regulaciones sobre el pago de impuestos a las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos	28
3.2 Problemática internacional por la falta de pago de impuestos por parte de las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos	32
3.3 Normas que se han puesto en vigencia en el decreto ejecutivo	32
CAPÍTULO 4.....	36
4. PROPUESTA PARA EL ECUADOR.....	36
4.1 Implementación de una regulación tributaria frente a las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos.....	36
CAPÍTULO 5.....	40
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	40
REFERENCIAS.....	43

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla1 <i>Tabla de Impuestos a la Renta</i>	35
--	----

INTRODUCCIÓN

En el entorno desafiante de las nuevas tecnologías en la sociedad y en relación a las operadoras de pronósticos deportivos, la falta de un marco legal sólido ha generado dificultades significativas, especialmente en el ámbito tributario. Este proyecto de investigación aborda la carencia regulatoria, proponiendo la instauración de un impuesto único para estas entidades.

La ausencia de un sistema tributario claro ha presentado obstáculos, afectando la eficiencia en la recaudación fiscal. El objetivo principal de este trabajo es establecer un marco legal logre llenar todos los vacíos existentes por parte del estado en relación al cobro de tributos a las operadoras de pronósticos deportivos.

La tesis se enfoca en la creación de un esquema impositivo equitativo y adecuado diseñado específicamente para las operadoras de pronósticos deportivos. La metodología comprende un análisis a fondo de la normativa tributaria en Ecuador, la revisión minuciosa de marcos legales internacionales y la identificación de características esenciales para un marco legal específico en este ámbito.

Este trabajo se espera que cubra la laguna legal existente y sienta las bases para un sistema tributario eficiente. La iniciativa no solo beneficiará al Estado en términos de recaudación, sino que también fortalecerá las bases de las empresas las cuales se dedican a este tipo de actividad y contribuirá al bienestar de la comunidad. En resumen, la regulación y creación del impuesto único para las operadoras de pronósticos deportivos se presenta como una estrategia fundamental para establecer la transparencia, equidad y sostenibilidad necesarias en este sector económico dinámico

CAPÍTULO 1

1. LA ACTIVIDAD DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS.

1.1 Regulaciones históricas en el Ecuador para los juegos de azar.

La actividad de los juegos de azar ha cobrado particular importancia en el mundo por la alta transaccionalidad que representa y la muy importante cantidad de dinero que implica esta transaccionalidad. El Ecuador no escapa de esta realidad, aun cuando las actividades de los juegos de azar como tales no están permitidas en el país, desde el 7 de mayo de 2011, mediante Consulta Popular. Es necesario poner atención a lo que significan las actividades que se desarrollan por medio de la modalidad de pronóstico deportivo, que se han constituido en una de las actividades de mayor crecimiento económico.

La actividad del pronóstico deportivo en el país no es nueva, más bien podemos encontrar antecedentes de la misma en la década de los setenta del siglo pasado. Mediante Decreto Supremo No. 2138, de 12 de enero de 1978, publicado en el Registro Oficial No. 511, el día veinte y tres del mismo mes y año, se creó la Empresa Nacional de Pronósticos Deportivos, ENPRODE, con finalidad de que coopere económicamente para el desarrollo de la educación física, los deportes y la recreación. Mediante este decreto supremo se creó la *Ley para la concesión de la lotería del fútbol*.

Entre las actividades que se regularon en este cuerpo normativo se encuentra la lotería del Fútbol, juego de azar y de entretenimiento público en el cual los participantes o concursantes realizan pronósticos de los resultados, especialmente de eventos nacionales e internacionales y acertar genera una ganancia económica para el concursante. (Ley para la concesión de la lotería del fútbol, 1978)

Este marco legal establecía en su Artículo 5 con las siguientes finalidades: "Generar recursos o ganancias económicas a favor de los participantes y entidades las cuales estén relacionadas con el mundo del fútbol y el deporte; por otro lado, lo

que busca también es generar, fomentar e incentivar el interés en la práctica del deporte" (Ley para la concesión de la lotería del fútbol, 1978). Cabe hacer mención que el Artículo 7 de mencionada ley, en relación a la Lotería del Fútbol, establecía las siguientes Facultades: "El Consejo de la Lotería del Fútbol cuenta con la facultad para resolver todos los asuntos los cuales no estén previstas en esta ley, en relación a la transparencia en los pronósticos deportivos y en la entrega de premios" (Ley para la concesión de la lotería del fútbol, 1978).

Con fecha, 28 de enero de 1997, es promulgada en el Registro Oficial 188, la *Ley Especial de Desarrollo Turístico* que tenía como objetivo determinar el marco legal en el ámbito del sector turístico. Al amparo de esta ley se expidió el *Reglamento Especial de Hipódromos y Carreras de Caballos de Pura Sangre* el cual estaba dirigido a la regulación de los hipódromos y carreras hípicas en el país a las cuales las definía como: "Establecimientos turísticos que prestan servicios de juegos de azar mediante la realización de carreras de caballos de manera habitual mediante apuesta con o sin servicios de carácter complementario" (Reglamento Especial de Hipódromos y Carreras de Caballos de Pura Sangre , 1997).

Con esta definición, podemos entender que, aunque la *Ley Especial de Desarrollo Turístico* buscaba la regulación de las carreras hípicas, ya se hacía mención a los juegos de azar y se buscaba establecer normas enfocadas en las apuestas, las cuales eran realizadas por personas naturales. *La Ley Especial de Desarrollo Turístico* fue reemplazada por la *Ley de Turismo* desde el 27 de diciembre de 2002, y esta ha sido reformada por última vez en el mes de junio de 2020.

Posteriormente, en el año 2008, se expidieron las *Normas Técnicas de Casinos y Salas de Juego (bingo-mecánicos)* mediante el Acuerdo Ministerial No. 20080033, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 392 el 30 de julio de 2008. Este acuerdo facultaba al Ministerio de Turismo para controlar las actividades realizadas en las salas de juego y casinos. El reglamento establece normas y regulaciones para la operación de estos establecimientos, con el objetivo principal de garantizar la seguridad y transparencia en su funcionamiento, así como proteger los derechos de las personas que participan en este tipo de actividad, evitando irregularidades y fraudes.

En el año 2011, en el país opta por un camino diferente, cuando en Consulta Popular se preguntó a la población si deseaban o no prohibir los negocios dedicados a los juegos de azar. El proceso de consulta llevado a cabo el 7 de mayo de 2011, en la pregunta número 7 establecía: “¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?” (Consejo de la Judicatura, 2011). Ganando el “SI” con el 45.77 por ciento de votos. Como consecuencia del resultado plebiscitario, el gobierno nacional expidió el Decreto Ejecutivo 873 que contiene el *Reglamento de Casinos y Salas de Juego (Bingo-Mecánicos)*, decreto el cual lo siguiente:

Los ecuatorianos con su facultad, calidad y titulares de la soberanía decidieron, mediante consulta popular la cual fue realizada el 7 de mayo de 2011, con la mayoría a favor de prohibir el establecimiento de empresas o locaciones las cuales realicen o incentiven al pueblo ecuatoriano inmiscuirse en la actividad de juegos de azar ya sea en casinos o salas de juegos. (Reglamento de juegos de azar practicados en casinos y salas de juego, 2011)

Uno de los puntos destacados en relación con esta normativa es su objetivo de poner fin a la operación de todos los negocios vinculados a actividades de azar, como salas de juegos, casinos y apuestas, a nivel nacional. Se establece una excepción para aquellos ubicados en hoteles de lujo, siempre y cuando cuenten con un registro actualizado del Ministerio de Turismo. A partir de lo mencionado tenemos como referencia el artículo uno del *Reglamento de juegos de azar practicados en casinos y salas de juego*.

A partir de la vigencia del presente Decreto Ejecutivo, todos aquellos establecimientos dedicados al juego de azar, tales como casinos, casas de apuesta, salas de juegos, entre otros, cesarán sus actividades; salvo aquellos que se encuentren en hoteles de lujo y primera categoría y además cuenten con registro vigente del Ministerio de Turismo. También cerrarán inmediatamente sus puertas y terminarán sus actividades, los casinos o las salas de juego que funcionaban sobre la base de recursos de amparo, protección y otros recursos constitucionales y legales, los cuales quedaron ipso iure sin efecto a partir del mandato popular. (Reglamento de juegos de azar practicados en casinos y salas de juego, 2011)

En consecuencia, con lo resuelto en la Consulta Popular, en el Ecuador existe impedimento para el ejercicio de las actividades relacionadas con los juegos de azar, con ello, se produjo también el fenómeno de que resultaba innecesario emitir regulaciones para las mismas a futuro. A más de la prohibición para este tipo de actividad y eventos en el país, desarrollada en el Decreto ejecutivo del año 2011, el *Código Orgánico Integral Penal* en su artículo 236 hace mención:

A la prohibición para las personas en todo el territorio ecuatoriano de administrar o poner en funcionamiento el tipo de actividad de juegos de azar, de así hacerlo, contraerá una sanción de privación de libertad de tres años, como también las personas que realicen este tipo de acciones con fines de lucro pero que estas simulen que no las realicen con este fin contraerán una sanción de tres a cinco años. También serán comisados los instrumentos, productos o réditos, los cuales sean utilizados para el funcionamiento o desarrollo de este tipo de actividad. (*Código Orgánico Integral Penal*, 2014)

Otra norma establecida en el *Código Orgánico Integral Penal*, es el Artículo 298, el cual nos hace mención a la defraudación tributaria sobre las personas naturales o instituciones que utilicen medidas para evitar el control y pago de los impuestos debidos. Es así que dicha ley establece que la persona que trate de incumplir con sus obligaciones para no cancelarlas en todo o en parte de lo debido ya sea para ella misma o para una tercera persona será sancionada. (*Código Orgánico Integral Penal*, 2014).

Se debe hacer mención a este artículo, en virtud de que establece sanciones que se verán impuestas a las personas o instituciones que no cumplan con el pago de sus tributos o eviten el control de estos. Entendiendo así que, aunque no se cuente con una regulación en general actualmente dirigida a las operadoras de juegos de azar, o, en este caso, de pronósticos deportivos, las sanciones que se implementarán en relación a estas actividades llegarán a ser las mismas correspondientes al Artículo 298 de *Código Orgánico Integral Penal* que lo desarrollamos con anterioridad.

En relación a las sanciones de materia tributaria que son aplicadas por el *Código Orgánico Integral Penal* detallaremos a que tipo de tributos por parte del contribuyente está dirigida esta sanción y en relación a los tributos como estos están establecidos en la *Ley de Régimen Tributario Interno*.

El Artículo 2 de La ley de Régimen Tributario Interno establece que para efectos de este impuesto se debe considerar la renta a los ingresos de fuente ecuatoriana que hayan sido obtenidos o generados por los ecuatorianos ya sea a título gratuito u onerosos, consistentes en dinero, servicios o especies y estos sean provenientes del trabajo o capital o ambas fuentes, y también se considerará la renta a los ingresos que hayan sido obtenidos en el exterior ya sea por personas naturales en el país o por sociedades nacionales a merced de lo dispuesto en el Artículo 98 de la *Ley de Régimen Tributario Interno*. (Ley de Régimen Tributario Interno ,2004)

Cabe hacer mención también que en la *Ley de Régimen Tributario Interno* en su Artículo 8 numeral ocho, nos hace mención a los ingresos de fuente ecuatoriana y cuáles son cada uno de estos. Dicho marco legal establece que “se consideran de fuente ecuatoriana a los ingresos provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares en el territorio ecuatoriano”. (Ley de Régimen Tributario Interno, 2004)

Habiendo detallado el artículo 2 y 8 numeral ocho de La Ley de Régimen Tributario Interno podemos destacar que el cobro de tributos o impuestos está dirigido netamente a la persona que gana el premio, es decir, solo la persona natural que haya obtenido algún tipo de ganancia gracias a este tipo de operadores enfocados en loterías, rifas, apuestas y similares será la que debe responder al estado con los tributos correspondientes.

Aproximadamente desde el año 2018, en el Ecuador se han establecido varias plataformas y sitios web referentes a los juegos de azar y pronósticos deportivos, gracias a la amplia publicidad referente a este tipo de operadores que han llegado a la vista y conocimiento de varias personas a nivel mundial y dentro de nuestro país. Por ejemplo, la liga principal de fútbol nacional es publicitada por este tipo de operadoras, como también la publicidad por televisión, radiodifusión, periódicos está abarcada por este tipo de actividad; esta situación se ha envuelto en una problemática puesto que, al no contar con una regulación establecida para este tipo de actividad, estos sitios web y plataformas enfocados a los juegos de azar o como se hacen llamar “Pronósticos deportivos”, pueden llegar a tener amplia ventaja en el ámbito legal frente al estado, ya que, sin una normativa establecida,

no se les podrá prohibir o impedir la realización de este tipo de actividades en el país.

Con fecha 13 de diciembre de 2019, el Procurador General del Estado Iñigo Salvador Crespo absuelve una consulta que establecía lo siguiente: ¿Debe entenderse que la prohibición resultante de la Consulta Popular del 7 de mayo de 2011 y el tipo penal contemplado en el Art. 236 del Código Integral Penal se extienden a todas las casas de apuestas, salas de juego o negocios con fines de lucro, dedicados a la realización de juegos de azar, que funcionen en el Ecuador? (Procuraduría General del Estado, 2019).

El pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado respecto a esta pregunta fue el siguiente: En virtud de los términos de su pregunta, se deduce que, según el principio de legalidad que rige en casos de infracciones penales para garantizar los derechos individuales, la restricción de establecer empresas dedicadas a la realización de "juegos de azar", derivada de la consulta popular del 7 de mayo de 2011 y del delito contemplado en el Artículo 236 del COIP, debe interpretarse de manera literal. Esto implica que se refiere específicamente a negocios que se centran en juegos cuyos resultados se determinan exclusivamente por la suerte. En consecuencia, esta prohibición no debería aplicarse a actividades económicas que no estén expresamente mencionadas en la ley penal y que, por el contrario, estén reguladas por la normativa legal, sujeto a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento concedidos por las autoridades públicas competentes, incluidas aquellas regidas por la LT y la COOTAD (Procuraduría General del Estado, 2019).

Con fecha 19 de mayo de 2021, el Presidente Lenin Moreno emite el decreto ejecutivo 1334 que tiene como fin la regulación de los juegos de azar e hipódromos en el Ecuador sin fines de lucro, decreto que fue derogado por el presidente Guillermo Lasso en el decreto ejecutivo 141 emitido con fecha 29 de julio de 2022; lo que se busca con este decreto es principalmente que se establezca una regulación centralizada a los juegos de azar e hipódromos, con el objetivo de fomentar el turismo en el país y que al no contar con un reglamento dirigido a este tipo de actividades el país pueda llegar a verse afectado.

1.2 Descripción de la actividad de pronósticos deportivos en el país.

Para poder describir qué son las apuestas deportivas, debemos tener en cuenta que este tipo de actividad es una variable de los mundialmente conocidos juegos de azar. Iniciaremos con los hechos históricos los cuales nos ayudarán a entender la práctica de los juegos de azar a lo largo del tiempo. Empezaremos con un episodio bíblico en el Nuevo Testamento en el que, según el Evangelio de Juan, los soldados romanos que crucificaron a Jesucristo se repartieron sus ropas y lanzaron los dados para decidir quién obtendría cada prenda, este precepto lo estableceremos a continuación:

Cuando los soldados crucificaron a Jesús, tomaron su ropa y la dividieron en cuatro partes, una para cada uno de ellos, y se repartieron también su túnica. Pero la túnica era sin costura, tejida de una sola pieza de arriba abajo, por lo que dijeron: 'No la rompamos; mejor echemos suertes para ver a quién le toca. (Juan 19:23-24, Versión Reina-Valera, 1960).

Entendiendo este episodio bíblico podemos darnos cuenta que los juegos de azar han sido practicados en hechos históricos a lo largo de los años dejando como ejemplo que las decisiones se dejan al azar en vez de depender de la habilidad o destreza de las personas, es así que los juegos de azar se han presentado de diferentes maneras.

Por otro lado, y como otro hecho histórico en el cual se puede observar la inclusión de los juegos de azar en la sociedad es en La Nueva España, que en el siglo XVIII experimentó grandes cambios económicos, sociales y culturales. Hacia la segunda mitad de ese siglo, la difusión de las ideas ilustradas y el gran auge económico, entre otras cosas, produjeron lo que varios autores han llamado un relajamiento de las costumbres. (Lozano, 1991)

A lo que nos hace mención esta cita textual, es el cómo, de un momento al otro, los cambios económicos, específicamente en La Nueva España llevaron a la gente a buscar un medio para poder desahogarse de la cotidianeidad es así que las personas llegaron a involucrarse en excesos o como también se lo ha denominado “relajamiento de las costumbres”. Desde siempre la población y sociedades

pretendían poder relajarse de la vida cotidiana de alguna forma u otra ya sea con bailes, juegos o los también llamados excesos; además del alcohol que comúnmente es un medio idóneo de las personas para “escaparse de la cotidianidad” en esa época llegó a la sociedad el juego, pero no el juego comúnmente conocido sino una clase en la cual una persona apostaba la realización de un acto o por otro lado, parte de su patrimonio en una variable que es difícilmente predecible. “La inclinación a los juegos de azar es tan vieja como la humanidad misma y se ha dado en todo tipo de sociedades”. (Lozano, 1991)

Se puede percibir que el “juego” comúnmente llamado ha estado en la sociedad desde un principio. Pero para varias personas el juego no es malo en sí; la adicción a este es lo que puede desembocar en un mal que puede destruir completamente a una persona o a un grupo de personas que llegan a contraer un trastorno viciado por este tipo de acciones.

Los juegos de dinero, de apuesta o de loterías no son la excepción: no crean riquezas, sino que sólo las desplazan. Esa gratuidad fundamental del juego es claramente la característica que más lo desacredita. Es también la que permite entregarse a él despreocupadamente y lo mantiene aislado de las actividades fecundas. Desde un principio, cada cual se convence así de que el juego no es más que fantasía agradable y distracción vana, sean cuales fueren el cuidado que se le ponga, las facultades que movilice y el rigor que se exija. (Caillois, 1958)

La sociedad al buscar un tipo de relajación o desahogo, con el llamado “juego” al excederse llega a tener comportamientos erráticos, a este tipo de síndrome o enfermedad se lo denomina “ludopatía”. Se establece este precepto, puesto que el gobierno del Ecuador lo que buscaba con una de las preguntas de la Consulta Popular era comprender si el pueblo ecuatoriano está a favor o en contra de los juegos de azar en el país, con un resultado a favor de la prohibición a los juegos de azar, lo que se trata de establecer es que en el Decreto Ejecutivo 873 se hacía alusión a los problemas que pueden generar los juegos de azar en la sociedad y más específicamente a los jóvenes del país en el ámbito de llegar a contraer un síndrome o enfermedad en relación a los juegos de azar. Bisso (2007) con respecto a la ludopatía manifiesta:

La ludopatía es un proceso patológico de la conducta que afecta muchos individuos en nuestra sociedad actual y que se relaciona con la oferta desmesurada de los casinos en nuestras ciudades principales. Este desorden provoca el deterioro progresivo del paciente y constituye una enfermedad con hondas repercusiones sociales. (p.63)

Es importante comprender que el concepto de juegos de azar no es un problema nuevo y que, a menos que la sociedad establezca límites en estos mecanismos de desahogo o, mejor dicho, en estos excesos, existe el riesgo de que las personas desarrollen adicciones o trastornos que puedan afectar profundamente sus vidas. En este contexto, se debe prestar especial atención a un creciente fenómeno en los juegos de azar que se están volviendo cada vez más accesibles a nivel mundial: los denominados 'pronósticos deportivos'. Estos juegos, si no se manejan de manera responsable, pueden representar un riesgo significativo para la sociedad en su conjunto.

En Ecuador, desde el 7 de mayo de 2011, fueron prohibidos los juegos de azar mediante una Consulta Popular en la cual se detallaba el cese de establecimientos que practiquen modalidades de juegos de azar y máquinas tragamonedas, dejando en claro que los únicos establecimientos que pueden prestar este tipo de servicios son los hoteles de lujo. (Reglamento de Casinos y Salas de Juego (Bingo-Mecánicos), 2011)

Actualmente, aunque se supone que los juegos de azar están prohibidos en el país, los “pronósticos deportivos” llegaron a quedarse en la sociedad ecuatoriana. A razón de esto, la Procuraduría General del Estado hace una diferenciación entre los juegos de azar y los pronósticos deportivos, al detallar que los primeros dependen netamente de la suerte y no por ninguna habilidad del jugador en específico, a diferencia de los pronósticos deportivos que el resultado de la ganancia y pérdida en este tipo de acciones se debe completamente a la estadística o a un análisis del jugador. La Procuraduría también hace mención a que no se les puede encasillar a estos dos tipos de acciones en un mismo concepto refiriéndose netamente que la prohibición establecida en el Artículo 236 el cual hace mención al impedimento para el ejercicio de negocios dedicados a los juegos de azar, los cuales se definen netamente por la suerte, por lo tanto, esta debe de entenderse en

sentido literal o no se puede aplicar a otro tipo de acciones como lo son los pronósticos deportivos.

De acuerdo con lo expresado por la Procuraduría General del Estado, es necesario que profundicemos en las definiciones de los distintos conceptos relacionados con las prácticas o acciones mencionadas anteriormente.

Para la Real Academia de la Lengua (2023), pronosticar es “Predecir algo futuro a partir de indicios” mientras que el verbo apostar es definido como:

Arriesgar cierta cantidad de dinero en la creencia de que algo, como un juego, una contienda deportiva, etc., tendrá tal o cual resultado; cantidad que en caso de acierto se recupera aumentada a expensas de las que han perdido o quienes no acertaron. (Real Academia de la Lengua,2023)

La Procuraduría General del Estado (2019), en relación a la palabra azar y al juego de azar manifiesta que:

La palabra "azar" se utiliza como sinónimo de casualidad y suerte, y desde un punto de vista jurídico se refiere a la elección de dejar que un evento se decida por el destino o la suerte en lugar de depender de la habilidad o el cálculo. De manera similar, el término "juego de azar" se describe como una actividad en la que la destreza o habilidad del jugador no tienen influencia alguna y todo depende del azar. (Procuraduría General del Estado, 2019).

Con estas definiciones podemos entender que un pronóstico lo que busca es intentar predecir algo a futuro, ya sea a base de estudios o estadísticas; cualquier persona que intente algo a futuro debe de contar con una base para llegar a su propósito y esto no va a depender solamente por la suerte, por otro lado, el verbo apostar, como se hizo mención anteriormente, es arriesgar un monto específico dependiendo de los factores o como se desempeñe la acción a la cual se le realizó una apuesta. Algunas personas llegarían a ganar y multiplicar lo apostado y otras llegarían a perder. Cada una de estas definiciones va dirigida netamente a poder realizar una diferenciación a virtud de la realizada por la Procuraduría General del Estado.

CAPÍTULO 2

2. RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A LA ACTIVIDAD DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS

2.1 Sobre el impuesto a la renta

En principio antes de detallar el concepto de renta y el desarrollo de los impuestos en el Ecuador estableceremos a quien o quienes van a ir dirigidos estos impuestos y quienes serán los responsables del cobro de los tributos a los contribuyentes, es decir, vamos a determinar quién participa como sujeto activo y sujeto pasivo en el Régimen Tributario Ecuatoriano. La Ley de Régimen Tributario Interno en los artículos 3 y 4 establece sobre los sujetos activos y pasivos del impuesto a la renta en el estado ecuatoriano.

Para comprender mejor debemos detallar a que se refiere sobre sujeto activo y sujeto pasivo:

- El sujeto activo se refiere a la entidad pública que tiene la capacidad para exigir el pago de impuesto, en este caso, para el estado ecuatoriano, llega a ser el Servicio de Rentas Internas o por sus siglas SRI.

- El sujeto pasivo, en pocas palabras, llegaría a ser el contribuyente, en este caso podría ser desde una persona, una empresa, etc.; los cuales deben declarar sus ingresos y dependiendo de los ingresos generados deberán pagar el valor correspondiente al estado.

En el estado ecuatoriano están detalladas estas definiciones de forma más extensa en los artículos 3 y 4 de la *Ley de Régimen Tributario Interno* como se detalló al principio. “El sujeto activo de este impuesto es el Estado. Lo administrará a través del Servicio de Rentas Internas”. (Ley de Régimen Tributario Interno,2004).

Aquellas personas naturales, sucesiones indivisas y sociedades, ya sean nacionales o extranjeras, con residencia o no en el país, que generen ingresos sujetos a gravamen según lo establecido en esta legislación, son consideradas contribuyentes del impuesto a la renta. Aquellos sujetos pasivos que tienen la obligación de llevar contabilidad abonarán el impuesto

sobre la renta según los resultados que refleje dicha contabilidad. (Ley de Régimen Tributario Interno, 2004)

Según Ponce et al. (2018); los ingresos tributarios generan una mayor estabilidad económica y social por lo que son parámetros de la calidad de vida del ciudadano. Dentro de estos se encuentra el impuesto a la renta que toma un porcentaje de los ingresos netos obtenidos por los contribuyentes dependiendo de factores sociales, culturales, geográficos y económicos.

En cuanto al concepto de impuesto, se refiere a una contribución económica que los ciudadanos y empresas deben pagar al Estado para financiar los gastos públicos. “La potestad tributaria es una capacidad o derecho jurídico que, en términos abstractos, es constante, irrenunciable y fundamentalmente legal, que el Estado posee para imponer contribuciones con el fin de financiar proyectos y servicios públicos. En principio, esta facultad es indelegable y se fundamenta en la autoridad del Estado.” (Troya, 2005).

También contamos con otra definición que detallamos a continuación para entender a profundidad el concepto de impuesto.

Un impuesto se describe como una forma de tributo que es obligatoria y coercitiva, donde un individuo económico, conocido como el contribuyente, realiza pagos a otro individuo económico, que es el Estado. En este proceso, el Estado no tiene la obligación de proporcionar una contraprestación directa al contribuyente. (Henriquez, 2016)

Habiendo desarrollado el concepto de impuesto a partir de la definición de diferentes autores, continuamos con lo relacionado al impuesto a la renta y todas sus características importantes.

El impuesto a la renta en su artículo 2 según la Ley de Régimen Tributario Interno (2004) es entendido como los ingresos de fuente ecuatoriana que han sido generados a título gratuito u oneroso; es un tributo de pago obligatorio para todos los ecuatorianos, las sucesiones indivisas domiciliadas o no en el país y las sociedades sean nacionales o extranjeras, el ejercicio impositivo comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre, esto dependerá de los resultados de su condición económica.

De conformidad a este artículo debemos hacer mención al Artículo 8 del mismo marco legal a manera de complemento el cual nos habla más detalladamente cuáles se consideran ingresos de fuente ecuatoriana que están sujetos a la rendición de tributos al estado. Según el Artículo 8, “los ingresos de fuente ecuatoriana son aquellos que se originan en el territorio ecuatoriano, independientemente de la nacionalidad o residencia del beneficiario”. (Ley de Régimen Tributario Interno, 2004)

El numeral uno de dicho artículo nos detalla que:

Los ingresos considerados de origen ecuatoriano abarcan las ganancias de ecuatorianos y extranjeros en diversas actividades económicas dentro del país, como empleos, comercio, agricultura, etc. Sin embargo, se excluyen los ingresos de no residentes que prestan servicios temporales en Ecuador, siempre que su compensación provenga de empresas extranjeras. Estos ingresos pueden estar sujetos a retenciones o exenciones. Servicios temporales se definen como aquellos con una duración inferior a seis meses consecutivos o que no abarquen un mismo año calendario (Ley de Régimen Tributario Interno, 2004)

Entendiendo esto, los ingresos generados por las plataformas de pronósticos deportivos y más específicamente por el operador que brinda el servicio debe ser considerado en relación al numeral uno, del Artículo 8 de La Ley de Régimen Tributario Interno el cual ya lo establecimos anteriormente, pero a merced de lo que queremos expresar lo detallaremos a la brevedad a continuación. El numeral uno del mencionado artículo establece que “llegan a considerarse ingresos de fuente ecuatoriana a los ingresos obtenidos en el Ecuador por actividades económicas realizadas por ecuatorianos y extranjeros”. (Ley de Régimen Tributario Interno ,2004). Entonces en relación a los operadores de pronósticos deportivos se podría entender que llegarían a catalogarse como ingresos de fuente ecuatoriana a los ingresos generados por este tipo de establecimientos en relación a los operadores que brinda este tipo de actividades a los usuarios.

En el Ecuador ya se cuenta con un artículo en la *Ley de Régimen Tributario* específicamente el artículo número ocho numeral ocho en relación al cobro de impuestos. La característica principal de este artículo es que hace alusión a los ingresos provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares promovidas en el

Ecuador, pero el cobro de este impuesto está dirigido netamente al usuario de este tipo de actividades no al operador que promueve estos actos. Es así que en busca de que el operador de este tipo de actividades rinda tributos en el Ecuador y a discreción de que estos no se vean beneficiados por la falta de ley el cobro de impuestos el cobro del tributo debería ser en relación del anteriormente mencionado artículo 8, numeral uno, en el cual se encuentra encasillado el operador de la plataforma el cual presta este tipo de servicios a la comunidad.

A voluntad de querer implementar el cobro de impuestos al operador de la plataforma, el estado ecuatoriano desea implementar un marco legal más detallado. Por esta razón, se analizará el *Decreto Legislativo Orgánico para el Fortalecimiento de la Economía Familiar* el cual es una reforma tributaria que el presidente Guillermo Lasso presentó ante la Asamblea Nacional, el 11 de mayo de 2023. Este decreto de ley tiene como principal objetivo fortalecer la economía de las familias y el sector de pequeñas empresas, entre otros. *El Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar* como uno de sus motivos para su promulgación expone que, en relación a los nudos críticos sobre la situación económica de la población ecuatoriana, se busca conforme al marco legal vigente generar incentivos y beneficios a todos los contribuyentes. Este decreto se refiere a tres temas principales:

- Sobre las reformas relativas al impuesto a la renta
- Sobre la creación del impuesto único a las operadoras de pronósticos deportivos
- Sobre las reformas al régimen simplificado para emprendedores y negocios populares- RIMPE

Sobre las reformas relativas al impuesto a la renta detalla que sobre el aumento significativo en la recaudación de impuestos actualmente tras la reducción en relación a la pandemia del COVID 19, dando como punto de partida la recuperación económica por parte de los contribuyentes, como también la reforma legal de 2021, superando la meta de recaudación de 11%, a continuación, se detalla los objetivos, políticas y metas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo el cual busca que se garantice la gestión de finanzas públicas de manera sostenible y transparente. Se desarrolla la manera equitativa en el cobro de tributos en este caso, las personas que generen más ingresos deben pagar más tributos al estado

estableciendo una manera equitativa en el cobro de tributo, pero en este punto cabe hacer mención a que un incremento acelerado del cobro de tributos en relación a los contribuyentes puede resultar en que estos presenten conductas en contra del cobro excesivo de tributos. (Decreto Legislativo Orgánico para el Fortalecimiento de la Economía Familiar,2023)

Al tema que estamos desarrollando el numeral dos del mencionado decreto de ley establece sobre la creación de un impuesto a la renta único a las operadoras de pronósticos deportivos, impuesto que hasta el momento no se ha implementado a pesar del tiempo que ha transcurrido desde que las operadoras de este tipo de actividad llegaron al país, pero lo importante en relación a este tema es que en el párrafo que precede al numeral dos, el gobierno reconoce el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en relación a la prohibición que se estableció a la actividad de juegos de azar en el país en el año 2011 mediante Consulta Popular. Este pronunciamiento lo que establece es que la prohibición de juegos de azar derivada del referéndum del 7 de mayo de 2011 y el Artículo 236 del COIP deben interpretarse literalmente, es decir, se refieren a negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados dependen exclusivamente del azar; por lo tanto, esta prohibición no puede extenderse a otras actividades. A saber, a las antedichas diferencias que se mencionaron en relación a los juegos de azar y los pronósticos deportivos estos últimos no pueden llegar a regularse con la misma normativa que a los juegos de azar puesto que estos cuentan con características muy diferentes y deben ser entendidos de diferente forma conforme a sus rasgos generales.

En este proyecto de ley, en relación a los operadores de pronósticos deportivos, reconoce sus características y menciona que los ingresos generados por este tipo de operadores llegan a ser de fuente ecuatoriana conforme al Artículo 8 de la *Ley de Régimen Tributario*, sin embargo, debido a la complejidad de las transacciones en línea y otros medios, se ha reconocido la necesidad de establecer un impuesto único para este sistema. La creación de este impuesto busca abordar la ausencia de un marco tributario específico para estas actividades, lo cual se considera contrario a los principios de igualdad y equidad establecidos en la Constitución del Ecuador. Además, la falta de regulación afecta al Estado al reducir su capacidad contributiva, permitiendo a los contribuyentes beneficiarse de la falta de normativas. En resumen, el proyecto de ley propone la creación de un

impuesto único a los operadores de pronósticos deportivos en Ecuador, el cual se regirá por un nuevo capítulo en la *Ley de Régimen Tributario Interno*.

Este impuesto se aplicará a los ingresos generados por actividades de pronósticos deportivos realizados a través de internet o cualquier otro medio, y su tarifa será del 15%. Los contribuyentes deberán presentar mensualmente una declaración del impuesto generado y pagar el impuesto en los plazos y forma establecidos por la autoridad administradora del impuesto. (Decreto Legislativo Orgánico para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023). Cabe mencionar que el análisis que se realizará a los artículos que se desean implementar están detallados en el Capítulo 3 de este trabajo.

La propuesta de la inclusión de nuevos artículos en relación a los operadores de pronósticos deportivos en la *Ley de Régimen Tributario Interno* busca regular a los operadores de pronósticos deportivos, es decir, ya no solo al usuario de la plataforma sino que también a la persona la cual brinda este tipo de servicios para la sociedad; pero cabe recalcar que faltan muchos detalles para que este tipo de leyes puedan ser aplicadas a cabalidad y en el transcurso de este tiempo hasta que se logre detallar estas normas al ciento por ciento, los operadores de este tipo de servicios van a seguir aprovechándose de la falta de normativa para de esta manera no rendir cuentas y, en consecuencia, el estado ecuatoriano se verá afectado al no percibir los tributos que le corresponden.

2.2 Sobre el impuesto al valor agregado

Establecido lo referente al impuesto a la renta y analizado los cambios que se desean realizar a la *Ley de Régimen Tributario Interno*, vamos a desarrollar lo referente al impuesto al valor agregado o más específicamente al IVA. El IVA (impuesto al valor agregado) es un impuesto directo que se aplica sobre bienes y servicios en la mayoría de países a nivel mundial. Puede decirse que es un impuesto regresivo; puesto que, llega a afectar a las personas con menores niveles de ingresos. Hay países que cuentan con su tasa de impuesto propia, así como existen países que no aplican el uso del IVA, pero se aplican otro tipo de impuestos, por ejemplo:

En Argentina la tasa general del IVA es del 21%, existiendo una tasa más alta (del 27%) para las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y telecomunicaciones. A su vez tienen una tasa reducida del 50%

de la alícuota (10.5%) las ventas, locaciones o importaciones relacionadas con las actividades agrícolas ganaderas, los productos elaborados en base a harina de trigo antes de su comercialización y el tratamiento de los residuos sólidos. (Garriga, 2020)

- Otros países no cuentan con una tasa de impuesto al valor agregado a nivel nacional, si no que cuentan con impuestos federales, estatales y locales sobre la venta de bienes y servicios.

- Por último, también cabe hacer mención a países en los cuales no se aplica el IVA propiamente dicho, si no que se aplican otro tipo de impuestos para así poder reemplazar este tributo.

En relación al IVA (impuesto al valor agregado) se debe entender que es un impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios. La característica de este impuesto es que este se recauda en el momento de la transacción de compra y venta de bienes, servicios, etc. En Ecuador, el IVA (impuesto al valor agregado) es un impuesto que grava el consumo de bienes y servicios, este impuesto está dirigido a todas las personas que presten servicios, realicen transferencias o importaciones de bienes, la tasa del IVA es del 12%. En el Ecuador el Impuesto al Valor Agregado está regulado en la Ley de Régimen Tributario Interno desde el Artículo 52.

Las características principales del IVA en Ecuador son las siguientes:

- Se cuenta con una tasa de 12%, pero también existen tasas reducidas entre el 0% y el 14% para ciertos bienes y servicios.

- Algunos bienes y servicios están exentos al pago del IVA, por otro lado, otros también cuentan con exenciones parciales.

- Se cuenta con un régimen simplificado en relación a las pequeñas empresas con el objetivo de establecer reglas y tasas parciales para ayudar al cumplimiento fiscal de estas pequeñas empresas

- Existe el crédito fiscal en relación al IVA, estos pueden tomar un crédito fiscal por el IVA pagado en etapas anteriores del proceso de producción y distribución.

Desarrollado todo lo referente a las definición y características del impuesto a la renta y el impuesto al valor agravado nos enfocaremos en la problemática social que tienen los impuestos en la sociedad. La rendición de cuentas por parte de los

contribuyentes referente al impuesto a la renta no debería considerarse como una carga para los ciudadanos, sino debería entenderse como un compromiso que se obtiene por toda actividad que genere ingresos en el país, y en virtud a estos se deben generar tributos los cuales llegarán a ser recaudados por el Servicio de Rentas Internas con el fin de beneficiar al país en el desarrollo económico nacional y al amparo de las necesidades básicas de sectores vulnerables en el país. El pago de tributos por parte de los contribuyentes llegará a beneficiar a estos mismos a futuro, puesto que el pago de impuestos lo que busca es generar ingresos para el estado e invertirlos en el territorio ecuatoriano en beneficio de todos sus habitantes.

A la mayoría de los contribuyentes no les gusta pagar impuestos, a pesar que saben que existe algún tipo de contraprestación o beneficio que recibirán del uso que las autoridades económicas les den a estos recursos. A los contribuyentes les gustan los impuestos que pagan los demás, pero no los impuestos propios. (Henríquez, 2016)

Los contribuyentes tienen muchos argumentos en contra del pago de tributos ya sea porque los impuestos reducen el monto total que estos generan al trabajar lo que puede ser el punto principal del disgusto, también las críticas dirigidas hacia el estado en el punto del mal uso de recursos y el pésimo desarrollo en el cual utilizan los rubros que son obtenidos. Cabe mencionar que la mayoría de contribuyentes se ven afectados personalmente al no saber en cómo y cuándo se utilizan los tributos y esto es un punto clave del desprestigio al pago de tributos. Por último, una de las críticas dirigidas al pago de impuestos por parte de los contribuyentes, es que estos no se les garantiza percibir por la institución encargada del cobro de tributos en este caso el Servicio de Rentas Internas una contraprestación equivalente a los impuestos que han sido recaudados; por ejemplo, los contribuyentes esperan que, al pagar un determinado monto, los beneficios derivados de sus impuestos sean iguales o superiores al total de los tributos que aportaron.

A continuación, estableceremos algunos objetivos que busca el estado en relación al cobro de tributos y lo que buscan generar con estos:

Los impuestos son la principal fuente de ingresos del Estado, lo que le permite financiar sus tareas y responsabilidades, como la prestación de servicios públicos esenciales y la administración del país. Además, los impuestos desempeñan un papel crucial en el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad del

estado, ya que garantizan una mayor inversión en la seguridad del territorio ecuatoriano, lo que mejora esta actividad. Asimismo, el pago de impuestos es fundamental para la salud pública, ya que los ingresos recaudados se utilizan para el desarrollo de las instituciones que brindan servicios de salud.

Entendido qué son los impuestos y por qué los contribuyentes cuentan con varios argumentos en contra de estos, debemos comprender el objetivo o hecho generador en el Ecuador para el cobro de tributos. El hecho generador es el de la obtención de utilidades que han sido obtenidas o generadas a título gratuito u oneroso consistentes en dinero, especies o servicio.

En el Ecuador el sujeto activo llega a ser el Servicio de Rentas Internas, mientras que “los sujetos pasivos serán las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en el país, que obtengan ingresos gravados de conformidad con las disposiciones de la ley”. (Ley de Régimen Tributario Interno, 2007)

Como todo marco legal lo que se busca es poder controlar las acciones o hechos generados por la sociedad y si no se cumple con lo establecido se establecen sanciones para que no se vuelva a repetir este hecho.

Si el contribuyente no paga un impuesto que le correspondía pagar y es detectado por la autoridad tributaria, entonces será obligado a hacerlo, debiendo pagar el impuesto adecuado más las sanciones establecidas para la infracción cometida, tales como multas e intereses. En general, las personas son reacias a aceptar castigos y sanciones por sus conductas. (Henríquez, 2016)

El incumplir por parte de los contribuyentes a la hora del pago de tributos al estado puede llegar a atribuírseles diversas sanciones dependiendo de la gravedad de la situación. Mogrovejo (2011) manifiesta “El régimen sancionatorio en materia tributaria es manifestación del ius puniendi estatal, en el que discurre la sanción como la consecuencia de la realización de un supuesto de hecho calificado jurídicamente como infracción”.

Tipos de infracción:

- Multas: Los contribuyentes que no paguen sus impuestos o estos no hayan sido declarados oportunamente hacia el estado puede llegar a obtener multas que

son proporcionales al monto debido y con el tiempo estas multas pueden llegar a incrementarse.

- Intereses: Si por parte de los contribuyentes no se pagan los impuestos a tiempo estos pueden generar intereses, los cuales aumentarán la deuda debida en gran proporción dependiendo del tiempo de retraso.

- Acciones legales: el estado puede llegar a establecer sanciones las cuales pueden afectar al contribuyente ya sea con cargos penales o la privación de libertad por un determinado tiempo.

Detallados los diferentes tipos de sanciones que pueden llegar a generarse ya sea por el no pago a tiempo de los tributos por parte del contribuyente o específicamente por el no en general, debemos hacer una diferenciación entre la evasión y la elusión de impuestos. Cabe mencionar que, entre la evasión y la elusión de impuestos, el primero llega a considerarse como un acto ilegal y el otro como una acción legal.

La evasión de impuestos lo que busca es incumplir con el pago de impuestos y este incumplimiento puede generarse ya sea por la no declaración de impuestos, no declaración de costos o movilizar bienes afuera del país generando así una reducción en el pago de tributos por parte del contribuyente, pero de una manera ilegal, teniendo la intención de perjudicar al Estado en la recaudación de tributos. En relación a la evasión de impuestos como ya lo hemos detallado anteriormente, contamos con el Artículo 298 del *Código Orgánico Integral Penal*, el cual detalla en todos sus numerales, del número uno al veinte, todos los hechos que puedan realizarse en relación a la defraudación tributaria que generarán sanciones.

En resumen y como se establece en el Código Orgánico Integral Penal (2014), al tipo de sanciones que pueden imponerse referentes a este artículo llegan a generar sanciones que pueden llegar hasta con una pena privativa de libertad desde uno hasta los diez años, pero cabe recalcar que esto dependerá de la gravedad de acto realizado y por obvia razón de la cantidad de tributos defraudados; se sanciona también la participación de funcionarios públicos en conductas que deriven en disminución intencional en el pago de tributos; y finalmente, el caso de la defraudación tributaria cometida por personas jurídicas o en beneficio de estas, que se sancionan

con penas que pueden incluso significar la extinción de la misma.(Código Orgánico Integral Penal,2014)

La elusión de tributos, a diferencia a la evasión, lo que pretende es conseguir un resultado de ahorros de tributo, pero conseguir el mismo por medio de la no vulneración de normas tributarias vigentes, o la implementación de maniobras tendientes a perjudicar la recaudación tributaria luego de una transgresión de norma. Más bien, la elusión se caracteriza por conseguir el resultado del ahorro tributario como consecuencia del aprovechamiento de vacíos normativos u otro tipo de acciones que no se encasillan en conductas dolosas de vulneración o violación de obligaciones legales.

La diferencia principal entre la evasión y la elusión de impuestos es la legalidad, pues en el un caso se contraviene el marco legal vigente, y en el otro se aprovechan de vacíos o lagunas creadas en la misma ley.

Luego de haber especificado cada una de las sanciones aplicables a los ilícitos tributarios que resultan en el incumplimiento del pago de impuestos, y habiendo detallado la diferencia entre la elusión y la evasión de tributos, podemos concluir que, la obligación tributaria, si bien constituye una carga impuesta por el estado a los ciudadanos que genera en muchas ocasiones resistencia respecto de su cumplimiento impone al Estado también una obligación consistente en el diseño e implementación de políticas que permitan desarrollar la cultura tributaria, que signifique al final un mayor nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y la disminución de conductas tendientes a evadir el pago de las mismas. Entre las estrategias que creemos pueden adoptarse para la consecución de este fin, podemos referir:

1.- El estado sea transparente en relación a como se están utilizando, en beneficio del país, los tributos aportados por el contribuyente; incluso con la generación de auditorías de gasto tributario en las que el ciudadano tenga un detalle del uso e inversión de los impuestos obtenidos y si estos llegaron a generar un impacto significativo o algún beneficio para el contribuyente;

2.- En estrecha relación con lo anterior, se puede pensar la implementación de un marco sancionatorio especial dirigido a los funcionarios públicos que hagan mal uso de los recursos públicos provenientes de la recaudación tributaria, que

obligue a un manejo transparente, planificado y responsable de los tributos y que dote de seguridad al ciudadano que paga los tributos en relación con el destino de los mismos.

3.- Por último, y no menos importante, el estado podría enfocarse en la educación en el ámbito tributario para la sociedad y estos sepan cómo funcionan los impuestos y para qué son utilizados; puesto que, la mayoría de las personas no saben a qué va encaminado el cobro de tributos, y el contribuyente al entender el porqué de cobro de tributos podría generarse una mejor relación con el estado y no estar en contra de lo que se desea generar con el cobro de tributos.

2.3 Pérdida de ingresos fiscales por falta de rendición de cuentas por parte de las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos

Es común que los contribuyentes se sientan presionados a la hora de rendir cuentas al estado, tal como se pudo observar anteriormente; por ello incluso hemos anotado que los sujetos pasivos intentan en ocasiones desentenderse de sus obligaciones generando conductas tendientes al ahorro ilegítimo del tributo, evadiéndolo; y, logrando que el estado no sea capaz de obtener los ingresos tributarios suficientes para poder financiar los servicios públicos como por ejemplo en el área de salud, educación y seguridad los cuales son muy importantes socialmente y que le permitirían cumplir con sus finalidades. No obstante, la reducción de la recaudación tributaria no solamente es fruto de un deficiente cumplimiento por parte del sujeto pasivo, o de la implementación de prácticas ilegítimas e ilegales para la disminución del pago de los tributos; sino que, además en muchos casos obedecen a inadecuadas políticas de manejo tributario por parte del Estado mismo, tales como, falta de controles, ausencia de planes fuertes de auditoría de cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos, o incluso por la exagerada implementación de beneficios fiscales, incentivos tributarios o rebajas que lo que hacen es elevar exageradamente el gasto tributario del país. Incluso se ha visto que estrategias inadecuadas en el manejo de la política fiscal estatal han llegado a establecer tarifas tributarias excesivamente altas o bajas en determinadas actividades, lo que ha afectado no solamente el resultado recaudatorio, sino el comportamiento del obligado como tal.

Cada uno de los puntos detallados anteriormente deberían ser tomados en cuenta por el estado, puesto que, podrían implementar medios para que este no se vea afectado ya sea por acciones las cuales sean realizadas por el propio contribuyente, o por acciones las cuales estén relacionadas a una normativa legal mal desarrollada llegando a afectarse el estado a sí mismo, tomando las medidas necesarias el estado no va a tener que preocuparse por la pérdida de ingresos fiscales y podrán utilizarse los tributos generados a virtud de generar un beneficio general.

Parte de los problemas hasta ahora narrados se producen precisamente respecto de la actividad que venimos estudiando. En el Ecuador claramente se evidencia la ausencia de un marco legal pensado e implementado específicamente para la actividad de los operadores de pronósticos deportivos. Esta deficiencia en el marco regulatorio nacional genera una serie de vacíos que permiten a estos actores económicos evitar el pago de tributos, sin que lleguen a cometer actos que necesariamente constituyan actos ilegales o violatorios del marco tributario vigente. Por ello podemos afirmar que este tipo de operadores se aprovechan de un vacío legal beneficiándose del no pago adecuado de tributos, y perjudicando al estado en la obtención de ingresos fiscales.

En relación a los vacíos legales, cabe mencionar que estos pueden generarse cuando la ley de un país no aborda una regulación específica en relación a un tipo de acción el cual se realice en este país, es decir, es falta de regulación legal en un área particular del derecho dirigido a un comportamiento, acción o asunto realizado. Estos vacíos legales pueden llegar a darse ya sea que por el cambio en la sociedad por el tiempo en sus tipos de acciones o comportamientos no se hayan desarrollado o implementado leyes para cada tipo, por otro lado, pueden darse un diferente significado o interpretación a las leyes ya existente lo que deja que no se detalle expresamente lo que se desea obtener con la redacción de dicha ley.

El problema que afrontan los estados respecto de la imposibilidad de que su marco normativo se ajuste, modifique o avance al mismo ritmo que avanzan los cambios sociales, las nuevas conductas económicas o las nuevas formas de hacer negocio o cumplir actividades por parte de los ciudadanos y entes regulados, puede subsanarse aplicando las siguientes estrategias:

- Jurisprudencia. - De manera que los pronunciamientos judiciales permitan llenar los vacíos existentes o aclarar las dudas de interpretación de las normas.

- Pueden remitirse a acuerdos o tratados internacionales. - De manera que, lo que la ciencia jurídica ha desarrollado en los distintos instrumentos internacionales pueda ser incorporado a la legislación interna para subsanar los vacíos o interpretaciones abiertas o vagas que se produzcan de las normas.

- Reformas en las leyes preexistentes para que abarque todo lo que el estado busca con esta ley y no dejar un vacío el cual pueda llegar a afectar a futuro. No obstante, las dificultades políticas propias de la actividad legislativa del Estado pueden hacer que esta herramienta sea la de más difícil aplicación.

En cada estado, las medidas se aplicarán en atención a sus realidades políticas y jurídicas. En lo que tiene que ver con el Ecuador, nos enfocaremos en dos alternativas las cuales podrían llegarse a implementar en nuestro país, la primera, en relación a una reforma legislativa de las normas ya existentes; y, la segunda a la creación de un marco legal más amplio que abarque lo que el estado desea regular.

En relación a una reforma legislativa y ya abarcando el tema de la falta de ingresos por falta de rendición de cuentas de las operadoras de pronósticos deportivos, cabe hacer mención a lo que se estableció anteriormente en relación al marco legal el cual buscaba regular este tipo de actividades en el país, es decir, el marco legal que fue implementado en el año 2011 mediante Consulta Popular titulado *Reglamento de juegos de azar practicados en casinos y salas de juego*, el cual tenía como característica principal la prohibición de los juegos de azar en el territorio ecuatoriano, con algunas excepciones estas son en hoteles de lujo; lo que buscamos detallar aquí es que se contaba con un marco legal dirigido a este tipo de actividad, pero por pronunciamientos del Procurador General del Estado y del Presidente de la Republica a este tipo de operadoras no se les incluyó en esta prohibición dando a entender que no son lo mismo y no se le pueden encasillar en el mismo marco legal.

Teniendo como precepto lo mencionado con anterioridad y con el punto de implementar una reforma legislativa en el ámbito de las operadoras de pronósticos deportivos, podría aplicarse una reforma dirigida al marco legal implementado en el año 2011, incluyendo a los operadoras de pronósticos deportivos ya sea a su prohibición al igual que los juegos de azar, o que se encamine a un nuevo propósito y llegue a regular estos dos tipos de actividades sin prohibirlos, pero contando con

una normativa más detallada y enfocada a lo que se desea regular. Al mencionar la normativa la cual fue implementada en el año 2011, y al haber transcurrido varios años desde su implementación en el año 2023 se emite el *Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar*, el cual va dirigido a la implementación de una normativa en relación a las operadoras de pronósticos deportivos, pero una de las características de este marco legal como lo desarrollamos anteriormente es que trata de abarcar todos los puntos en relación a este tipo de actividad pero no los hace a profundidad o detalladamente, este marco legal a mi parecer es muy simple en relación a la actividad de pronósticos deportivos en el país, como punto de partida en busca de una reforma legal se podría observar a las reformas legales de otros países las cuales ya cuentan con normativas bastante desarrolladas en relación a este tipo de actividad, tenerlas como un precepto y tratar de implementarlo en el nuestro y así no crear una normativa con vacíos legales los cuales puedan ser aprovechados por este tipo de operadores.

En relación a la creación de un nuevo marco legal más amplio y desarrollado se debe tomar en cuenta que si no se desean reformar leyes las cuales al paso de los años se vuelven ambiguas para la sociedad y las nuevas tecnologías en la cual vivimos, este marco legal debe contener todos los lineamientos necesarios y detallados enfocados a que en principio la acción o el comportamiento al cual está dirigido este marco legal debe ser comprendido por las personas ya sean naturales o jurídicas sobre lo que se busca regular y lo que se establece como permitido y en algunos casos prohibidos, encaminada a un tipo de actividad o ámbito; por otro lado una regulación o marco legal detallado e implementado a la perfección proporciona una base para determinar si se ha llegado a violar o no un derecho, y en caso de que se haya vulnerado algún derecho se cuente con un recurso legal en este tipo de casos. Por último y en relación de que, a la hora de crear un nuevo marco legal con las características mencionadas con anterioridad, un marco legal detallado puede anticipar situaciones que puedan surgir o el estado llegue a verse afectado por cualquier tipo de actividad o vulneración de derechos y este mismo podrá abordar sin ningún problema este tipo de conflictos.

La falta de un marco legal extenso y detallado que abarque todas las situaciones que puedan desembocar en relación a los operadores de pronósticos deportivos permiten que este tipo de operadores que prestan este tipo de servicios

o actividad en el país no se les obligue a rendir cuentas al estado sobre sus ingresos, es decir, este tipo de operadores no está realizando ninguna acción la cual podríamos establecerla como ilegal, por el contrario, está aprovechándose de este vacío legal o ausencia normativa para así no tener que demostrar al estado cuanto han generado al mes y en virtud de lo generado, rendir tributos los cuales como detallamos anteriormente, llegan a ser de gran importancia para el estado, puesto que al disminuirse los ingresos fiscales, el estado no podrá contar al cien por ciento con lo que desea generar con estos y particularmente el que llegaría verse afectado con este problema sería la población del estado ecuatoriano.

CAPÍTULO 3

3. LA NORMATIVA A NIVEL GLOBAL REFERENTE AL PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DE LAS EMPRESAS DEDICADAS A LOS JUEGOS DE AZAR Y PRONÓSTICOS DEPORTIVOS

3.1 Análisis de las legislaciones internacionales acerca de las regulaciones sobre el pago de impuestos a las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos

En varios países en el mundo y gracias al avance de la sociedad y de las nuevas tecnologías se han tenido que buscar formas y maneras para poder contar con una normativa o un marco legal el cual pueda proteger al estado en cualquier tipo de actividad o conducta que llegue a presentarse por parte de la sociedad. En este caso y en relación a nuestro tema, la llegada de nuevos comportamientos por parte de la sociedad por el avance tecnológico y más específicamente en relación a nuestro tema, al uso de la tecnología para este nuevo tipo de actividad, es decir, los pronósticos deportivos, ha desencadenado que la mayoría de países implementen marco legales para poder regular este tipo de actividades, es así que en nuestro país y como hemos desarrollado a lo largo del trabajo no se ha llegado a implementar un marco legal que regule de manera eficaz y amplia este tipo de actividades en el país.

Este tipo de actividades no solo se han presentado en nuestro país, si no que la mayoría de países ya sean de Latinoamérica, han llegado a implementar leyes que buscan regular este tipo de acciones, como también en el continente Europeo, Asiático y en general a nivel mundial que necesitaban un control en relación al desenvolvimiento de este tipo de actividad en sus países respectivamente y en materia tributaria a los ingresos que este tipo de actividad genere para los operadores y los ingresos que tendrán que contribuir al estado.

Como mencionamos con anterioridad en varios países se ha llegado a percibir esta nueva actividad proporcionada por los operadores de pronósticos deportivos y cada uno de estos cuentan con sus propias leyes dependiendo de cómo

estos vayan a implementarlas en la sociedad, por ejemplo, algunos países que cuentan con regulaciones dirigidas a este tipo de actividad especialmente en el continente europeo con la Directiva 2006/123/CE o también conocida como Directiva de Servicios que tiene como objetivo principal eliminar obstáculos para la prestación y libre circulación de servicios en la Unión Europea con el ánimo de promover el crecimiento económico. Principalmente lo que se buscaba era la creación de un mercado único con los países miembros de la Unión Europea, pero como observaremos a continuación cada país cuenta con una regulación específica. Detallaremos a continuación marcos legales a nivel mundial referentes a la regulación de pronósticos deportivos y apuestas:

- España: en este país desde el año 2011 se cuenta con un marco legal normativo en relación a las apuestas deportivas titulado Ley 13/2011 de fecha 27 de mayo, sobre la regulación del juego.

- Reino Unido: este país perteneciente al continente europeo cuenta con una regulación a las apuestas titulado Gambling Act emitido en el año 2005.

- Estados Unidos: en relación a apuestas es se debe tener como precepto que para que se establezca una prohibición dependerá de cada estado. Pero Nevada, siendo su principal atracción turística los juegos de azar es muy permisivo en relación a los juegos de azar y pronósticos deportivos por parte de sus ciudadanos o turistas que visiten. Cabe hacer mención que, en ese estado, el control estatal de las apuestas está dirigida por Nevada Gaming Control Board.

Habiendo detallado algunos países en los cuales la actividad de pronósticos deportivos ha llegado a la sociedad y como se ha buscado una norma de regularlos analizaremos un marco legal internacional respecto al tema que estamos desarrollando; se hará hincapié en las normas en el marco tributario en relación a esta actividad y cómo han llegado a establecerse en estos marcos legales.

En España, el marco legal referente al juego es la *Ley 13/2011 de fecha 27 de mayo sobre la regulación del juego*; este marco legal tiene como objetivo la regulación del juego en todas sus modalidades, ya sea de manera informática, telemática o interactivos. Como punto calve de este marco normativo en la sociedad, es la protección de la sociedad en relación al fraude, a la adicción que se pueda generar por este tipo de actividades y en gran proporción a la protección de los derechos de las personas que realicen este tipo de actividad. En el Artículo 3 de

este marco normativo se establecen diferentes definiciones en relación al juego, loterías y apuestas; nosotros nos centraremos en la definición de apuesta que se encuentra en el literal “c” del mencionado artículo y a merced de esta lo que se define como una apuesta deportiva.

Se entiende por apuesta, cualquiera que sea su modalidad, aquella actividad de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta. (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, 2011)

En relación a que es una apuesta deportiva este en el marco legal correspondiente se define como:

Es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego. (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, 2011)

Entendiendo el objeto y las definiciones que se presentan en la mencionada ley y en virtud del tema de nuestro trabajo vamos a hacer énfasis en el ámbito fiscal regulado en este marco normativo, en su artículo 48 titulado “Impuesto sobre actividades de juego” específicamente el numeral 5 de dicho artículo.

Este artículo hace alusión a los responsables del pago de impuesto y en resumen establece que los sujetos pasivos o responsables solidarios serán las personas naturales o jurídicas los cuales ofrezcan por cualquier medio actividades relacionadas con el juego a todas las personas que cuenten con una residencia fiscal en España, así como operadores los cuales que generen ganancias o beneficios en el país, independientemente del lugar donde preste estos servicios el operador. (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, 2011)

En relación al tipo de gravamen el cual será deberá ser cobrado a las entidades las cuales venden este tipo de servicio a la sociedad como se estableció anteriormente, este está regulado en el Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premio de las apuestas deportivas del Estado.

En primer lugar, las apuestas deportivas del Estado, que están sujetas a regulaciones específicas, se gravan con un 22 por ciento sobre una base imponible determinada. En segundo lugar, las apuestas deportivas mutuas, las apuestas hípicas mutuas, y otras apuestas mutuas, de contrapartida y cruzadas, se someten a una tasa del 20 por ciento sobre una base imponible diferente. (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, 2011)

Habiendo detallado lo referente a las diferentes legislaciones a nivel mundial y presentando una breve perspectiva de cómo estas operan con su marco legal el desarrollo de este tipo de actividades por la sociedad y por otro lado, también habiendo analizado lo referente al marco legal titulado *Ley 13/2011 de fecha 27 de mayo sobre la regulación del juego* de España, pudimos observar que en ese marco legal se especifica claramente cuál es el sujeto pasivo en la sociedad, es decir, quien el sujeto el cual responderá por el pago de los tributos correspondientes al estado y el tipo de gravamen el cual deberá imponerse a las prácticas de estos operadores, podemos tener en cuenta que cada uno de estas leyes dependiendo de cada estado cumplen con un desarrollo amplio y detallado en virtud de no contar con vacíos legales los cuales puedan ser aprovechados viéndose afectado el estado mismo.

Considerando este contexto legal y haciendo una comparación con las leyes implementadas en Ecuador hasta este año, se puede mencionar que, en comparación con España, al Ecuador le falta un marco normativo más completo que abarque más aspectos en la regulación de los operadores de pronósticos deportivos en el país. Como se pudo observar previamente, en España existe un decreto de ley específico para la regulación de las apuestas deportivas, y en cuanto a los impuestos, se cuenta con otro decreto que detalla minuciosamente este marco legal en busca de no dejar ningún punto sin especificar.

3.2 Problemática internacional por la falta de pago de impuestos por parte de las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos

En general la problemática internacional por falta de pago de impuestos por pago de los operadores de pronósticos deportivos llega a ser un problema actual para algunos países y un problema viejo para otros, pero en general es un problema que afectará a todos los estados a menos que estos cuenten con una regulación enfocada en el ámbito de los ingresos fiscales los cuales deben ser percibidos por el país como el sujeto activo y los que deben ser rendidos por el contribuyente como el sujeto pasivo de esta sociedad.

Como mencionamos con anterioridad, la falta de ingresos fiscales ya sea un país u otro lo que generará son problemas, uno de los más importantes y relevantes en relación a una problemática internacional en relación a la no declaración y no pago de impuestos llegaría a ser la lucha en contra el lavado de dinero y el fraude; esto conlleva a que sin una regulación establecida y detallada, los países llegan a facilitar que en el ámbito de nuestro tema las operadoras de este tipo de actividad cuenten con una vía fácil para el desarrollo de estas actividades delictivas. Otra de las complicaciones de una falta de regulación dirigidos a este tipo de actividad puede desembocar en una competencia desleal, puesto que, al no contar un marco legal referente a este tipo de actividad, estas empresas pueden presentar servicios a precios más bajos lo que llegaría a generar una competencia desleal en la industria que afectaría negativamente al país.

Entendiendo algunas de las dificultades que se presentan en la mayoría de países por la falta de un marco normativo desarrollado a virtud de este tipo de actividad, para ir en contra de estos hechos deben implementarse marcos legales más desarrollados como se ha mencionado en la mayoría de nuestro trabajo; Es decir lo que se debería buscar con la creación de este tipo de normativas legales es que ninguna persona pueda incurrir en acciones las cuales afecten gravemente al estado

3.3 Normas que se han puesto en vigencia en el decreto ejecutivo

En relación a nuestro tema con este *Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar* se debe destacar que este mismo cuenta con modificaciones dirigidas a la *Ley de Régimen Tributario Interno* con lo que busca agregar un nuevo capítulo posterior al artículo 35; capítulo que será definido con el título de “Impuesto a la renta único a los operadores de pronósticos deportivos” y detalla varios artículos los cuales desarrollaremos a continuación.

El artículo 35.2 establece sobre el objeto de este impuesto y este artículo plantea que se establece un impuesto único sobre los operadores de pronósticos deportivos realizadas a través de internet o cualquier otro medio. (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023).

Este caso comprendemos que principalmente lo que detalla este artículo es el título y a que va a estar dirigido este nuevo impuesto.

El artículo 35.2 plantea el hecho generador de este impuesto el cual será la percepción de ingresos fuente ecuatoriana por actividades de pronósticos deportivos. (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

Por otra parte, este artículo detalla lo que se busca lograr con la creación de este impuesto y hacia que dirección está encaminado.

El artículo 35.4 menciona el ámbito subjetivo es decir los contribuyentes en este caso son sujetos las personas naturales y sociedades operadores de pronósticos deportivos, pero este artículo tiene una característica singular, puesto que, nos establece sobre los sustitutos en relación a este impuesto los cuales llegan a ser las personas naturales o sociedades las cuales hagan uso de este tipo de plataformas cuando el operador no sea residente fiscal del Ecuador o no tenga establecimiento permanente en el país. (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

Aquí se detallan quienes serán catalogados como los sujetos pasivos para el cobro de impuestos es decir quien será catalogado como el contribuyente.

El artículo 35.6 hace alusión sobre la base imponible para residentes este será el total de los ingresos generados, menos el total de los premios pagados en ese mismo periodo, siempre que se haya practicados la retención al momento del pago del premio en los porcentajes que se establezcan para el

efecto. (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

Este artículo establece la base imponible para residentes, calculada restando el total de premios pagados del total de ingresos generados en el mismo período. Esto se aplica siempre que la retención haya sido practicada al momento del pago del premio, de acuerdo con los porcentajes establecidos

“El artículo 36.7 establece la base imponible para no residentes la cual se detalla que será el total de los valores pagados por el usuario por cada transacción” (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

“El artículo 35.7 establece la tarifa del impuesto a la renta único el cual será del 15%” (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

En estos dos artículos lo que se detalla a plenitud es en principio la base imponible para los no residentes en el país, pero lo más importante, se expresa que este impuesto que será contemplado por el Servicio de Rentas Internas será del 15% por parte del contribuyente.

El artículo 35.8 establece sobre cómo se realizará la declaración y el pago de este impuesto; los contribuyentes residentes fiscales en el país deberán presentar mensualmente una declaración del impuesto generado dentro del periodo anterior. El impuesto deber ser pagado en los plazos y firma que, mediante resolución de carácter general, establezca la autoridad administradora del impuesto. (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

En este artículo se destaca en cómo los contribuyentes deberán presentar su declaración fiscal al sujeto activo y se destacan las fechas y momentos en los cuales se deberán de realizar estas acciones.

En relación al artículo 36 hace mención que se deberán adjuntar las siguientes modificaciones realizando el reemplazo de la tabla en relación al Impuesto a la Renta de las personas naturales y de las sucesiones indivisas que se presenta en ese artículo con la siguiente:

Tabla de Impuestos a la Renta

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto sobre la fracción básica	% impuesto sobre la fracción excedente
0	11.722	0	0%
11.722	14.930	0	5%
14.930	19.385	160	10%
19.385	25.638	606	12%
25.638	33.738	1.356	15%
33.738	44.721	2.571	20%
44.721	59.537	4.768	25%
59.537	79.388	8.472	30%
79.388	105.580	14.427	35%
105.580	En adelante	23.594	37%

Nota. Reemplazo de la tabla de impuestos a la renta establecida en la Ley de Régimen Tributario Interno. Tomado de (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

En relacion al numeral C, del articulo 36 este proyecto de ley, establece que debe insertarse un nuevo insiso al final de este:

En el caso de operadoras de pronosticos deportivo pagarán la tarifa de 15% sobre el valor de cada premio recibido en dinero o en especie por parte de los operadores de pronosticos deportivos, debiendo estos actuar como agentes de retencion de este impuesto. (Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 2023)

En estos dos últimos artículos lo que podemos destacar son los nuevos cambios que se desean realizar en la Ley de Régimen Tributario Interno en relación al artículo 36 Impuesto a la Renta de las personas naturales y de las sucesiones indivisas y por último nuevamente se destaca el valor el cual deberá ser pagado por el contribuyente que preste este tipo de acciones al usuario.

Finalmente podemos destacar que lo que se desea realizar en la Ley de Régimen Tributario Interno son varios cambios o modificaciones a los actuales, pero en relación a lo que estamos desarrollando llegarían a ser beneficiosos, puesto que al ya contar con un marco legal referente a este tipo de actividad en este país se podrán subsanar todos los vacíos que lo afectaban.

CAPÍTULO 4

4. PROPUESTA PARA EL ECUADOR.

4.1 Implementación de una regulación tributaria frente a las operadoras de juegos de azar y pronósticos deportivos

En relación a lo analizado a lo largo de este trabajo debemos tener en consideración varios puntos importantes los cuales podremos aplicar al momento de intentar crear o en este caso mejorar el marco legal en relación a los operadores de pronósticos deportivos en Ecuador.

Como punto de partida debemos entender que en el país ya se estableció la diferencia entre los llamados juegos de azar y operadores de pronósticos deportivos, así mismo debemos tener presente que la Consulta Popular que analizamos a lo largo de este trabajo ya no tendría cabida la prohibición de este tipo de actividades en el país, pero por otro lado como observamos con anterioridad, el presidente Guillermo Lasso emitió un *Decreto de Ley para el Fortalecimiento de la Economía Familiar* en el que se buscaban implementar varios artículos en relación a las actividades de pronósticos deportivos en el país con el propósito de que el vacío legal que se contaba hasta unos años lo cual generaba que este tipo de operadores no rindan tributos al estado y en consecuencia generar una pérdida en la que el estado llega a verse afectado.

Como en el capítulo anterior desarrollamos todo lo relacionado al derecho internacional y observamos como cada país a nivel mundial cuenta con diferentes tipos de impuestos y estrategias los cuales son aplicados al contribuyente, podemos entender que cada país es diferente, pero, el cobro de tributos entre el sujeto activo y sujeto pasivo no llegaría a variar a gran escala porque lo que en realidad se trata de buscar es que el estado no pierda ningún ingreso. Un gran ejemplo es el marco legal español que analizamos anteriormente y cómo este no cuenta con una sola ley en general en relación a los operadores de pronósticos deportivos si no que cuenta con más de una lo que llegaríamos a entender que la extensión de la norma para llegar a contar con dos normas en relación a un solo tema llega a interpretarse que lo que se busca es no dejar ni un vacío el cual podría llegar a ser aprovechado.

Un marco legal el cual llegue a implementarse en busca de prohibir alguna acción o por otro lado regular el comportamiento de los ciudadanos o sujetos los cuales forman parte de una sociedad debería contar con algunas características las cuales detallaremos a continuación:

- Transparente: en virtud que este marco legal que posibilite la transparencia en la toma de decisiones

La transparencia de una democracia pasa por la transparencia de sus leyes, que son elemento básico del sistema democrático. Sin transparencia en las leyes, no hay transparencia en la democracia. La transparencia de la ley es condición necesaria de la democracia. (Arce, 2013)

- Flexible: como desarrollamos anteriormente los marcos legales deben ser flexibles a los nuevos cambios en la sociedad y por la tecnología; En pocas palabras debe adaptarse a las circunstancias actuales

Según Brustin (2009). Las constituciones son escritos legales que definen los principios y normas fundamentales que guían el funcionamiento de un país. Aunque poseen una autoridad superior a las leyes ordinarias, la rigidez de las constituciones puede diferir. Las constituciones rígidas demandan un proceso específico para su modificación, mientras que las constituciones flexibles no requieren procedimientos especiales para ser alteradas.

- Coherencia y Claridad: las leyes que desean aplicarse mediante este marco legal deben ser redactadas de manera que todas las personas a las cuales se les busca regular con esta normativa puedan comprenderlas al cien por ciento, por otro lado, también deben contar la característica de ser coherentes para así no dejar ningún vacío legal. “Se trata, concretamente, de la audiencia de la norma, su estabilidad, la intención de evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma, y la justicia material.” (Centenera, 2015)

En base al marco legal, la propuesta debería ser en relación a persona que proporciona la opción a los jugadores de realizar los pronósticos, es decir, al operador dueño de la plataforma, puesto que desarrollar un marco legal que solo este netamente dirigido al jugador, el cobro de tributos conseguiría que el estado llegase a perder ingresos los cuales podrían llegar a ser proporcionados por estos operadores; al no regularizar al operador de la plataforma estos llegaría a contar con

una ventaja sobre la ley y los ingresos que perciben no podrán ser gestionados por el estado.

El Estado no puede permitirse no regularizar al operador ya que la equidad y justicia tributaria se vería afectada al solo cobrar tributos a los jugadores, como también con este marco legal se podría tener un control para así prevenir varios casos en relación a las estafas, fraudes y que el jugador, el operador y el estado se vea protegidos ante cualquier situación. Otra de las características que un marco legal llega a beneficiar al estado es en relación a la prevención de lavado de dinero u otros casos de esta índole. Al desarrollar controles fiscales los operadores ya no tendrían posibilidad alguna de practicar algún delito financiero.

Con todas las características sugeridas que debe contener este marco legal lo que se busca es un control y una regulación en el sector en el sentido que el operador de la plataforma y el jugador cuenten con los mismo derechos y obligaciones para que ninguno se vea afectado, el estado también obtendría un beneficio al saber que no se verá vulnerado de ninguna forma y a más de los ingresos tributarios que llegaran a obtener.

Como cualquier marco legal este necesariamente lo que busca es que se logren conductas determinadas que se consideran de interés social y evitar aquellas que se consideran dañinas para esta, en este sentido podríamos entender que mientras más duras las sanciones, los actos no deseados por el estado cesarán, pero no depende netamente de a más sanciones mejor conducta, esto va a depender de las condiciones en las que está viviendo la ciudadanía y que el marco legal correspondiente no solo establezca penas si no que trate de lograr corregir el comportamiento con otro tipo de regulaciones.

Esta idea de establecer sanciones a los comportamientos no deseados históricamente ha llegado a funcionar, pero va a depender que los ciudadanos sopesen los riesgos que pueden generar este tipo de actos. Pero para no continuar con la idea de constituir sanciones que se establezcan a los comportamientos de los ciudadanos, en realidad, sería mejor que se eduque a la ciudadanía para prevenir que se lleguen a generar violaciones por desconocimiento de las leyes, por otro lado, se llegará a generar una reducción en la ignorancia legal al capacitar a la ciudadanía sobre las leyes a las que están sujetos lo que se buscará es que no llegue a realizar actos que afectaran su vida cotidiana.

En relación a la tarifa y quien debe ser el encargado de establecerla, dependerá netamente de la administración tributaria del país, en este caso en el Ecuador, el Servicio de Rentas Internas, esto va a someterse a los estudios económicos que estos realicen, estudios característicos que detallen las particularidades de esta actividad en el país. Este estudio a más de ser aplicable al operador que presta el servicio también debe considerar al jugador, en razón de que las tarifas van a ser dirigidos a estos usuarios y en el caso que al llegar a establecer un impuesto el cual genere que los operadores de la actividad tengan que llegar a cobrar prestaciones de las ganancias generadas por los usuarios o por otro lado a la hora que realice la apuesta producirá que el usuario se vea en acción de abandonar este tipo de actividad, generando que el operador no obtenga ganancias y afectando al país en relación al cobro de tributos, es decir, que la administración tributaria no debe obstaculizar el desarrollo de la actividad de los operadores de pronósticos deportivos en el país, eso no significa que no se deba establecer un tributo, por otro lado, como se mencionó con anterioridad, un estudio de mercado amplio puede llegar a ocasionar que el operador, el usuario y la administración tributaria lleguen a constituir una línea en la que a los tres les sea equitativamente viable el rubro que se llegare a establecer.

CAPÍTULO 5

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En resumen y tras explorar exhaustivamente todos los aspectos abordados en este estudio, podemos concluir que al analizar la evolución de las leyes en Ecuador desde 1978 en relación con la regulación de los juegos de azar y pronósticos deportivos, no hemos identificado un cambio de magnitud comparable al propuesto inicialmente por el presidente Lenin Moreno Garcés y luego respaldado por el presidente Guillermo Lasso. Esta iniciativa surge ante la insuficiencia de la normativa existente para abordar adecuadamente la actividad de los operadores de pronósticos deportivos, lo cual ha tenido un impacto significativo en el país. Posteriormente detallamos todo lo relacionado al impuesto a la renta, las características de estos tipos de impuestos y cómo son implementados en el país; también quienes son descritos como el sujeto activo y sujeto pasivo en el país para la *Ley de Régimen Tributario Interno*. En referencia al sujeto pasivo, que en este caso llega a ser el contribuyente, describimos varias formas que emplean para no rendir los tributos completos al estado o evadirlos totalmente estableciendo la diferencia que una llega a ser una estrategia legal en el país como es la elusión y por otro lado la evasión que llegaría a considerarse una práctica ilegal el cual puede llegar a establecer sanciones para el sujeto que esté realizando este comportamiento.

Describimos cada tipo de sanciones que pueden ser aplicadas por el estado para evitar los comportamientos que están normados como ilegales en nuestra legislación, a merced de estos nos pusimos en los zapatos del contribuyente en cómo estos de alguna manera llegan a buscar cualquier manera para evitar el pago de impuestos, ya sea porque la normativa está mal aplicada favoreciendo a unos y perjudicando a otros o también que el contribuyente con el pago de los tributos lo que busca es observar al ciento por ciento como se están utilizando sus tributos para mejorar su calidad de vida.

Luego nos enfocamos en algunas características que podría implementar el estado para que el contribuyente no genere comportamientos erráticos en relación del pago de impuestos, ya sean que se apliquen sanciones al mal uso de los impuestos por sujetos los cuales manejan estos, como también una educación legal dirigida para que las personas sepan que son los impuestos y como estos son

manejados por el estado para así no llegar a generar controversias en la relación sujeto activo y pasivo.

Se analizo sobre la falta de ingresos fiscales por falta de rendición de cuentas por parte de los operadores de pronósticos deportivos y cómo estos llegan a generar problemas para el estado y en consecuencia problemas para los contribuyentes. Cada uno de estos problemas pueden ser solucionados a virtud de la implementación de estrategias que propusimos con anterioridad. En relación a este capítulo también llegamos a presentar varias formas que puede ser interpretada la ley para así cumplir con todos los vacíos que puede generar cada una de estas normas.

Por otro lado, continuamos con el desarrollo, analizando los impuestos los cuales son implementados en cinco países a nivel mundial y concretamente cómo cada uno de estos cuenta con impuestos diferentes para de igual manera lograr generar los ingresos necesarios para solventar todos los rubros que deben ser presentados por el estado, y puntualmente revisamos la legislación española y cómo desde hace más de una década ha logrado solventar todos los problemas en relación a la práctica de los operadores de pronósticos deportivos en ese país sin dejar ninguna ley a virtud de interpretación, todo coherente y claro para los dos sujetos participes en el tema de los impuestos.

Considerando todo lo analizado y detallado hasta este punto considero que deberíamos implementar un marco legal que cuente con todas las características que establecimos anteriormente para que funcione en virtud de no generar problemas entre los sujetos en el pago de tributos y no generar comportamientos evasivos al pago de impuestos, un marco legal completo que genere una relación igualitaria sin conflictos y afecciones para el Ecuador. Debe ser administrado por el Servicio de Rentas Internas, en este caso este deberá ser el encargado de determinar el monto y en qué circunstancia será cobrado, es decir, al momento en que el usuario realice la apuesta, al momento que gane el premio y por último, al operador por brindar el servicio a los usuarios, en este caso y como tratamos de detallar en este capítulo sería preferible que el impuesto sea dirigido netamente al operador el cual brinda la actividad pero sin dejar de lado a los otros dos participes el usuario de la plataforma y el estado. La razón podemos detallarla en que en el ámbito del cobro por realizar la actividad llegaría a ser netamente potestad del

estado en relación a este tipo de plataformas, pero dependiendo de esto el rubro propuesto gracias a un estudio detallado sin llegar a crear imposibilidad a la práctica de estas acciones en el país ya dependerá netamente de usuario de la plataforma si le presenta un beneficio o no practicar este tipo de actividad es decir, está a su merced en aprenderse todas las especificaciones que el propio operador le brinde a la hora de cobrar ya sea por ganancia o por apuesta.

REFERENCIAS

- Arce, A. (2013). La transparencia de la ley. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4347670>
- Brustin, D. (2010). La constitución uruguaya: ¿rígida o flexible? Un estudio de teoría constitucional contemporánea aplicado al caso uruguayo. Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Caillois, R. (1958). Los juegos y los hombres: La máscara y el vértigo. Recuperado de <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-argentina-john-f-kennedy/psicopedagogia-expresion-artistica-y-juego/caillois-r-los-juegos-y-los-hombres-u/36851073>
- Centenera Sánchez-Seco, F. (2015). La claridad legislativa en el pensamiento de Lon L. Fuller: Un análisis desde la teoría de la legislación. *Anales de Derecho*, 33(1). Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/188801>
- Consejo de la Judicatura. (2011). Consulta Popular y Referéndum [PDF]. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/baselegal/Consulta%20Popular%20y%20Referendum.PDF>
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. (2006). Recuperado el 10 de enero de 2024, de <https://boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>
- Garriga, M. (23 de septiembre de 2020). Repensando el impuesto al valor. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/estec/v38n76/2525-1295-38-76-197.pdf>
- Henríquez, J. Y. (2016). ¿Por qué son necesarios los impuestos? *Revista Estudios Tributarios*, 16. Recuperado de <https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/download/44621/46640/157196>
- Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, Ley n.º 13/2011 (2011, 28 de mayo) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (127). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280>
- Ley de Régimen Tributario Interno, LRTI, Ley Orgánica (2004, 17 de noviembre) (Ecuador). *Registro Oficial*, (463). Recuperado de <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-regimen-tributario-interno-lrti>
- Ley para la concesión de la lotería del fútbol. (1978). Recuperado de <https://vlex.ec/vid/ley-concesion-loteria-futbol-643461637>
- Lozano, T. (1991). Los juegos de azar: ¿Una pasión novohispana?
- Medrano, W. (2014). Análisis de las deducciones en el pago del impuesto a la renta de las personas naturales [Tesis]. Universidad de Guayaquil.
- Mogrovejo Jaramillo, J. C. (2020). La aplicación de los Tratados Sobre Derechos Humanos en los Tribunales Locales. *UCV - HACER: Revista de Investigación y Cultura*, 9(4), 77-84.
- Mogrovejo, Juan Carlos. "Las sanciones en materia tributaria en el Ecuador". *Foro: revista de derecho*, 15(I Semestre, 2011), 21-42.

- Ordoñez Vásquez, M., & Chapoñan Ramírez, E. (2020). Cultura tributaria y cumplimiento de las obligaciones tributarias. UCV - HACER: Revista de Investigación y Cultura, 9(4), 77-84.
- Procuraduría General del Estado. (2023). Respuesta al oficio No. OFC-DIR-DOF-281. Recuperado de <http://www.pge.gob.ec/images/2022/comunicado/febrero/JuntaBeneGYE/JBG.pdf>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2023). Apostar | Diccionario de la lengua española. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Recuperado de <https://dle.rae.es/apostar?m=form>
- Reglamento Especial de Hipódromos y Carreras de Caballos de Pura Sangre. (28 de enero de 1997). Turismo. Recuperado de <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/2020-Ley-de-Turismo.pdf>
- Troya, J. (2005). Finanzas Públicas y Constitución. Valencia. Recuperado de Finanzas Públicas y Constitución.