

RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA

Special Tax Regime for People in a Situation of Human Mobility

PAMELA STEFANNY SILVA CALVOPIÑA¹
Investigadora independiente, Quito, Ecuador

Resumen

El presente artículo analiza el contexto migratorio de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador que, debido a su estatus migratorio irregular no cuentan con una fuente de ingreso formal en el país. Se identifica el estado actual del movimiento migratorio en el Ecuador relacionado a la nacionalidad venezolana y plantea un régimen tributario especial destinado a las personas en situación de movilidad humana. Considerando que estas personas no cuentan con los requisitos formales establecidos en la ley para la inscripción en el registro único de contribuyentes, se plantea una modificación a dichos requisitos.

Palabras clave

Movilidad humana, Condición irregular, Igualdad, Régimen tributario, RUC.

Abstract

This article analyses the migratory context of people in a situation of human mobility in Ecuador who do not have a formal source of income in the country due to their irregular migratory status. It identifies the current state of the mobile movement in Ecuador related to Venezuelan nationality and proposes a special tax regime for people in a situation of human mobility. Considering that these people need to meet the formal requirements established by law for registration in the single taxpayers' register, a modification to these requirements is proposed.

Keywords

Human Mobility, Irregular Status, Equality, Tax Regime, Tax Identification Number.

1. Introducción

El Estado ecuatoriano, a través de la Asamblea Constituyente, introdujo como parte del preámbulo constitucional la construcción de “[u]n país democrático, comprometido con la integración latinoamericana —sueño de Bolívar y Alfaro—, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; [...]” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, Ecuador). De este modo, la CRE ordena que, el ejercicio de los derechos se rige por varios principios,

¹ Abogada en el Servicio de Rentas Internas. Obtuvo su título profesional de abogada en la Universidad de las Américas en Quito, Ecuador, cursó su máster profesional con mención en Administración Tributaria en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Correo electrónico: abg.pamela.silva@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0334-1000>.



entre ellos el de igualdad y no discriminación² y, corresponde al Estado garantizar que todas “las personas ejerzan todos sus derechos de manera equitativa y sin ser discriminados” (Polo, 2018, p. 231). En el caso de personas en situación de movilidad, el Estado debe garantizar y proteger el ejercicio de dichos derechos, mediante acciones afirmativas, pues “frente a situaciones específicas en las que no todas las personas partícipes estén en igualdad real, el Estado debe tomar ciertas «medidas de carácter temporal que, ante la existencia de desigualdades históricas, buscan acelerar el ejercicio de igualdad efectiva» (Salgado, 2006, como se citó en Polo Pazmiño, 2018). En este sentido, el presente artículo abordará el contexto de la población en movilidad humana cuyo estatus migratorio es irregular, sus necesidades; y, se planteará como acción afirmativa, un régimen temporal tributario para que el Estado ecuatoriano pueda satisfacer el ejercicio de los principios constitucionales de la población en situación de movilidad humana.

2. Contexto de las personas en movilidad humana en Ecuador

La movilidad humana “se escinde en distintos nombres que dan cuenta en mayor o menor medida de una misma situación: la de desplazarse, moverse e intercambiar sitios de origen por sitios de destino” (González y Ruiz, 2023, p. 9). Existen disímiles razones por las que una persona resuelve migrar. Por lo general, reside en mejorar sus condiciones de vida, buscar nuevas oportunidades profesionales, percibir o incrementar un ingreso o acceder a servicios básicos, como la salud y la educación. Para González y Ruiz (2023), quienes analizan la movilidad humana a través de la teoría social moderna de Max y Weber, señalan que este movimiento “es el resultado de circunstancias mucho más apremiantes las cuales empujan rotundamente la voluntad y la fuerza individual” (p. 19)., de tal manera que, la “experiencia como la voluntad son completamente intrascendentes” (González y Ruiz, 2023). Otros autores señalan que la sociedad que migra “lo toma como salida ante el problema social dentro de su país” (García y Albert, 2022, p. 205).

Es innegable que, todo ser humano explora mejorar sus condiciones de vida y conlleva, en determinados escenarios, tomar decisiones de desplazamiento hacia otra cultura. De modo que, las entradas y salidas de un país a otro son cada vez más frecuentes, por lo que la inmigración, ya sea esta temporal o permanente, compone un hecho inminente que requiere un tratamiento especial y diferenciado para que aquellas personas en situación de movilidad gocen plenamente sus derechos y puedan mejorar de manera efectiva sus condiciones de vida. Por tanto, corresponde a cada país, determinar y ejecutar las medidas legales necesarias para no mermar los derechos de aquellas personas que buscan un mejor futuro.

En Ecuador, a través de reformas normativas en distintos cuerpos legales³, introdujo el derecho a migrar y con ello un nuevo esquema de políticas migratorias. Este derecho, conforme a la premisa constitucional, procura ofrecer una sombrilla de protección en igualdad de condiciones y no discriminación a toda persona independientemente

² CRE, artículo 11, numeral 2.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

³ Principalmente, la introducción de la nueva Constitución Política del Ecuador que, de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 11.2 y 40 brinda la misma protección de derechos a la sociedad sin distinción de la condición migratoria. De igual forma, la Ley Orgánica de Movilidad Humana publicada en el año 2017, que desarrolla los preceptos constitucionales sobre los derechos de las personas en movilidad humana.

de su condición migratoria. En este sentido, a raíz de la promulgación de la Constitución en el año 2008, Ecuador ha incorporado políticas de movilidad humana⁴. De este modo, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMHU) para el período 2021-2025, requiere que las personas “no renuncien o se desprendan de sus derechos al cruzar una frontera y que ninguna acción del Estado sea discriminatoria” (Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, 2023, p. 37).

Ahora bien, Ecuador es reconocido como “un país de emigración, inmigración, tránsito y refugio” (Herrera, 2022, p. 5). En este esquema, de acuerdo con Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, a través del Consejo Nacional de Planificación (CNP) se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁵ denominado “Plan de Creación de Oportunidades” para el período 2021-2025. El primer objetivo de este plan en el eje económico conlleva “[i]ncrementar y fomentar de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales” (CNIMH, 2023, p. 42), por otro lado, el objetivo en el eje institucional promueve “la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana” (CNIMH, 2023).

En este contexto, según la información proporcionada en la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2021-2025 (CNIMH, 2023) la nacionalidad que prevaleció en las entradas de personas extranjeras en el año 2018 fue la venezolana con el 39,4%; sin embargo, a partir del año 2020, se posicionó en el séptimo lugar con el 2,6% de entradas, manteniendo la misma posición para el año 2021 con 1,8% de entradas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2023) en el año 2022, las entradas internacionales a Ecuador aumentaron a 2.457.544 personas, en el rango de 50 a 64 años. Respecto a la nacionalidad venezolana, esta descendió a 1,6% de entradas. (p. 20-22).

De acuerdo con la información proporcionada en el análisis de necesidad para refugiados y migrantes (Refugee and Migrant Needs Analysis (RMNA) de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) la población venezolana registrada por la R4V en febrero de 2020 fue de 508,935, posicionando a Ecuador como el tercer país a nivel de Latinoamérica en recibir personas venezolanas (RV4, 2023). En enero 2022, mantuvo su posición con 502,214; sin embargo, en agosto de 2023, Ecuador retrocedió un nivel, posicionándose en el cuarto lugar con 474,945, mientras que actualmente, Brasil ocupa el tercer lugar con 477,493, es decir 2548 personas más que Ecuador. Estas cifras, según R4V (2023) conlleva el saldo total acumulado de ingresos y salidas de refugiados y migrantes venezolanos, así como un porcentaje estimado de personas que habrían ingresado por pasos informales. De igual forma, existe una estimación de las personas en tránsito y en destino que, a diciembre de 2023, sumará 886,800 personas.

De esta manera, si bien en el año 2018, se registró una gran entrada internacional de personas venezolanas, los datos proporcionados para el año 2022 demuestran que ha existido un descenso en el número de dichos ingresos y existen múltiples razones por las cuales Ecuador, a pesar de promover una política migratoria amable con las personas en situación de movilidad humana, se posiciona en cuarto lugar como país de ingreso en Latinoamérica.

Por ejemplo, el efecto de la pandemia por Covid-19 marcó el proceso migratorio en el país. Debido a la pandemia mundial, los procesos migratorios fueron abruptamente

⁴ La primera política de movilidad humana consta en la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana elaborado por el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana en el año 2017. Buscó orientar el desarrollo de políticas públicas para contribuir en los procesos de movilidad humana tanto para ecuatorianos como para extranjeros en función del flujo migratorio.

⁵ El 20 de septiembre de 2021, el CNP aprobó el PND mediante la resolución N.º 002-2021- CNP y fue publicado en el Registro Oficial Cuarto suplemento N.º 544 de 23 de septiembre de 2021.

interrumpidos por las restricciones y los cierres de frontera, generando un retorno inesperado. En este contexto Herrera (2022) manifiesta que es un fenómeno generado por “la desesperanza frente a la imposibilidad de encontrar los medios para subsistir, la ausencia de políticas de protección de los Estados hacia los migrantes y los crecientes procesos de discriminación a los que se ven sometido” (p. 114). En Ecuador, hasta el 28 de febrero de 2023, se registró un total de 174.264 personas en situación de movilidad de las cuales, 103.453 recibieron su certificado de permanencia migratoria. Ahora bien, según el reporte del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, son 502,214 migrantes y personas refugiadas en Ecuador.

3. Necesidades de las personas en situación de movilidad humana

Según la Evaluación Conjunta de Necesidades 2023, una familia o individuo anhela emerger de su país de origen, en este caso Venezuela, por distintos motivos que pueden corresponder a un factor económico o la necesidad de contar con determinadas medidas de protección (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), 2023, p. 17). Estos elementos se repiten cuando un grupo familiar o persona resuelve migrar nuevamente de un país a otro.

En Ecuador, según el análisis de la encuesta realizada por la ACNUR en el monitoreo de protección sobre las personas refugiadas y otras en movilidad humana en Quito, en el año 2022, la gran mayoría de personas consideran no retornar a su país de origen, porque se enfrentarían a “riesgos contra su integridad física y psicológica” (ACNUR, 2022). Respecto a la identificación de riesgos, este se fundó en atención a la nacionalidad de las personas, diferenciando principalmente entre venezolanos y colombianos, en el caso de las mujeres el riesgo se fundó en la índole sexual. (p. 18). De igual forma, este reporte manifiesta que otras razones obedecen a “amenazas y riesgos de la violencia generalizada y desmedida por parte de organizaciones delictivas que mantienen el control territorial a nivel nacional” (ACNUR, 2022, p. 12). Por lo que, la realidad de las personas en movilidad humana evidencia que el retorno a su país de origen no será inmediato, al contrario, supone una estadía prolongada, por lo que el Estado ecuatoriano debe identificar las necesidades básicas de las personas en situación de movilidad para procurar garantizar sus derechos. De tal forma, la base de datos proporcionada por el GTRM proyecta que las necesidades básicas de una familia migrante comprenden la alimentación, alojamiento, empleo y servicios médicos (GTRM, 2023, p. 20).

Por otro lado, a nivel nacional, las necesidades básicas identificadas en las familias extranjeras encuestadas son “alimentación, vivienda, vestido, entre otros (73%). Luego viene el acceso al trabajo y servicios con un 18%, y el acceso a documentación regular con un 8%” (ACNUR, 2022, p. 20). Es evidente que, para cubrir cualquier necesidad básica, es primordial contar con recursos económicos, para ello, el estatus migratorio es uno de los elementos que define el tipo de ingreso a percibir de un individuo, ya sea este en el sector formal o informal; a través de una relación laboral, prestación de servicios o trabajo independiente. En este sentido, La Ronda 16 de la Encuesta de Monitoreo de Flujo de Población Venezolana (EMFPV, 2023), señala que del total de encuestas efectuadas correspondiente a 2895 personas venezolanas en Ecuador cuya situación migratoria es irregular, el 51,74% mantiene una ocupación independiente.

En cuanto al mercado laboral para personas migrantes venezolanas “menos del 15% de la población migrante venezolana tiene un estado migratorio que le permita trabajar en el sector formal; por tanto, se estima que el 57% de los venezolanos en Ecuador labora en el sector informal” (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2021, p. 9). De igual forma, en un estudio de la OIT (2021) que reúne las recomendaciones e información desde el punto de vista de los empleadores al momento de contratar personal de nacionalidad venezolana en

Ecuador, señala que “el mayor obstáculo para los postulantes de nacionalidad venezolana es presentar información en lo que respecta a su estatus migratorio legal que los califique para trabajar (visa, pasaporte), preparación académica (títulos convalidados), referencias personales y experiencia laboral” (OIT, 2021, p. 42).

El Monitoreo de Protección sobre la situación de personas refugiadas y otras en movilidad humana en la ciudad de Guayaquil, ha señalado que existen obstáculos que impiden el acceso a un empleo formal, entre ellos “la dificultad para regularizar su estatus migratorio, reconocimiento de títulos universitarios y de la experiencia profesional adquiridos en sus países de origen” (Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), 2023, p. 4).

De acuerdo con la información recopilada en dicho documento, en relación con la regularización de la situación migratoria de las personas extranjeras en Ecuador, la ACNUR informó que existen 29.337 registros migratorios dentro del proceso de regularización de acuerdo con la amnistía migratoria promulgada en el Decreto Ejecutivo 436⁶, así solo en dicha ciudad, “el 48% de estos registros corresponden a hombres y un 52% a mujeres según el Ministerio del Interior” (Ministerio del Interior como se citó en ACNUR, 2023, p. 4). Este informe también señala que, en función de los datos públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, se emitieron 11.305 visas en la ciudad de Guayaquil en el período comprendido entre octubre 2022 y enero 2023. Pese al esfuerzo por regularizar el estatus migratorio, la principal preocupación de las personas venezolanas en situación de movilidad es obtener los recursos económicos suficientes “que cubra[n] los costos del proceso de regularización que incluye acceder a certificados, un documento de viaje, y costo de las visas, por lo que muchos de estos trámites se quedan incompletos porque las personas no logran cubrir estos valores” (ACNUR, 2023, p. 4).

A nivel nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) según la estadística de solicitud de visas de regularización VIRTE⁷, existen 122.404 solicitudes de este tipo, de los cuales el 64.007 (52%) pertenecen al sexo masculino y 58.397 (48%) pertenece al sexo femenino. De igual forma, el grupo etario comprendido entre los 18 a 35 años, son los que más solicitudes de visa han presentado con un total de 63.062. Del total de las solicitudes de visa presentadas, se han emitido 84.705 visas VIRTE. Eso quiere decir que, conforme a los datos proyectados en la página interinstitucional del MREMH, existen 37,699 solicitudes de visa cuyo proceso no culmina (MREMH, 2023).

4. Contexto normativo

El Estado ecuatoriano, mediante la CRE, no distingue entre nacionales y extranjeros al ordenar que tienen los mismos derechos y deberes⁸; de igual forma, reconoce tanto en el artículo 11 numeral 2 como en su sección tercera a la movilidad humana como el derecho a migrar por el cual “[n]o se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (CRE, 2008, art. 40). En este sentido, en el año 2017, amparado en las disposiciones de la CRE, así como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, entre otros instrumentos internacionales de protección de derechos, se publicó la

⁶ Proceso de regularización a migrantes extranjeros que carecen de documentación. Esta amnistía migratoria es temporal, con un período de vigencia limitado y comprende 3 fases. La primera, dedicada a personas y familiares venezolanos cuyo acceso fue mediante un ingreso formal. La segunda, amplía la amnistía a demás nacionalidades y la tercera se centra en personas indocumentadas.

⁷ La visa tipo VIRTE fue creada para promover la regularización de las personas en situación de movilidad humana.

⁸ Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”.

Ley Orgánica de Movilidad Humana⁹ (en adelante, LOMH), cuyo objetivo radica en la regularización del ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana, reconociendo que es necesario para el desarrollo de los pueblos, aplicar las acciones tendientes a mejorar las condiciones económicas realizadas por personas en movilidad humana (LMH, 2017).

En ese orden de ideas, la LOMH, en su artículo 2, incorpora como principios al concepto de ciudadanía universal y libre movilidad humana. El primero, radica en el “reconocimiento de la potestad del ser humano para moverse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen” (LOMH, 2017, art. 2). Respecto al segundo, se refiere al reconocimiento tanto jurídico como político respecto al “ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva” (LOMH, 2017).

Por otro lado, la legislación definió a una persona en movilidad humana como aquella que se moviliza de un Estado a otro con el ánimo de residir o establecerse de manera temporal o definitiva en él” (LOMH, 2017). Ahora bien, para acceder al empleo regular o realizar actividades independientes, el Estado ecuatoriano cuenta con distintos tipos de visado. En el caso de la visa de residencia temporal y temporal de excepción, que otorga una regularización por un tiempo determinado con opción de renovación¹⁰, la norma prevé requisitos de ley que no pueden ser omitidos¹¹. Como resultado de las personas en situación de movilidad humana, y la crisis migratoria, en el año 2022 se inició proceso de regularización a las personas cuyo ingreso fue irregular a través de una visa temporal de excepción. La finalidad de este proceso es la obtención de la visa VIRTE, la cual puede ser renovada cada dos años. Mientras el proceso de visa toma tiempo en su regularización, las personas en situación de movilidad humana no cuentan con las mismas oportunidades para buscar una fuente de ingreso o generar una, pues su condición migratoria irregular, por contrario, abona a generación de actividades ilícitas.

5. Propuesta tributaria a favor de las personas en movilidad humana irregular

En Latinoamérica, los sistemas tributarios incorporaron en su legislación “régimen especiales de tributación para los contribuyentes de menor significancia fiscal, lo que se ha constituido en una característica saliente de su esquema tributario latinoamericano (González, D., 2007, p.51). Estos regímenes se caracterizan por que se direccionan a contribuyentes de menor carga fiscal donde “son bajos los estándares de la contabilidad y es muy alto el nivel de la informalidad (González, D., 2007, p. 51). En Ecuador, los regímenes especiales también forman parte del sistema tributario. La Constitución, dispone que el régimen tributario se regirá mediante principios tributarios constitucionales¹², entre ellos el principio de generalidad,

⁹ El Estado consideró al momento de expedir la LMH que es “fundamental contar con legislación que desarrolle de forma integral los preceptos constitucionales sobre los derechos y obligaciones respecto al reconocimiento, atención y protección a las personas en movilidad humana”. Así también señaló que “se reconoce como aporte fundamental para el desarrollo de los pueblos las acciones tendientes a mejorar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que realizan las personas en movilidad humana, en las sociedades de origen y destino”.

¹⁰ Véase los numerales 1 y 2 del artículo 66 de la LOMH.

¹¹ El artículo 64 de la LOMH determina los requisitos esenciales para obtener una residencia temporal o permanente en Ecuador. Respecto a los requisitos de la visa temporal de excepción, el tercer inciso del artículo 81 del Reglamento a la LOMH dispone que para el proceso de regulación extraordinaria será la autoridad de Movilidad Humana la que determine los requisitos aplicables.

¹² CRE, artículo 300. “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos e indirectos”.

simplicidad administrativa, equidad y suficiencia recaudatoria (CRE, 2008, art. 300). Ahora bien, los ecuatorianos y las personas en situación de movilidad poseen los mismos derechos y obligaciones, por tanto, no pueden ser sujetos a discriminación por su condición migratoria (CRE, 2008, art. 11.2). De modo que, el Estado debe garantizar a las personas en situación de movilidad humana, por lo menos, el acceso a los principales derechos sociales, como el acceso gratuito a la justicia, a los sistemas de salud y la educación. Para ello, es necesario que el Estado cuente con recursos económicos que puedan satisfacer dichos derechos y, por otro lado, el sujeto en movilidad humana debe tener las condiciones necesarias para ser capaz de percibir ingresos o generarlos.

Debido a la burocracia estatal para brindar una pronta respuesta a las solicitudes de regularización, las personas en movilidad humana se ven obligadas a buscar ingresos en condiciones inestables de trabajo “ya sea en relación de dependencia o no, experimentando condiciones laborales precarias, sin [firma] de contratos ni pago de horas extra, entre otras. Los ingresos son más bajos y las condiciones de informalidad son más pronunciadas” (Célleri, 2020, p. 20). Frente a esta condición, es necesario fomentar condiciones armónicas a la situación de dichas personas, para que puedan desarrollar una actividad económica regulada, cuestión que les permitirá a su vez satisfacer otros derechos.

En este sentido, se puede crear un régimen tributario especial enfocado en personas en movilidad humana, cuya situación migratoria no les permite generar o buscar una fuente de ingreso formal. Mediante un régimen tributario especial cuyos requisitos sean diferenciados para que estos sean cumplidos por personas en dichas condiciones, aplicando una tarifa especial y una finalidad vinculada a mejorar sus necesidades y precautelar sus derechos constitucionales, puede ser una solución plausible, frente a las circunstancias adversas que estas personas atraviesan diariamente.

A diferencia de la finalidad de los regímenes tributarios ecuatorianos, que buscan gravar la manifestación de la riqueza como la renta y cuya recaudación se dirige al gasto público, esta propuesta tributaria tiene una finalidad parafiscal, a efectos de satisfacer las necesidades básicas de las personas en situación de movilidad. En la doctrina, la esencia de los tributos parafiscales es diverso, Carrillo manifiesta que son “aquellas contribuciones o exacciones que constituyen tributos no fiscales; en consecuencia[,] no provienen del proceso común de creación de los demás gravámenes” (Carrillo, 2012, p. 19); otra definición de este tributo lo relaciona con tasas obligatorias “a favor de organismos públicos o agrupaciones de interés general, cuya dirección corresponde a sus usuarios o afiliados y que los recursos obtenidos no integran el presupuesto general sino que están afectados al financiamiento de los gastos de dichos organismos” (Lucría Mehl, De Gaza, 1994 como se citó en Carrión, J., 2012, p.20), de igual forma, respecto al destino de su recaudo el autor manifiesta que es necesario “[...] será inverti[r] en los fines fijados en la propia ley en beneficio de quienes desarrollan una actividad o comparten un interés común, y que son los llamados a sufragar el tributo” (Carrillo, J., 2012, p. 38).

Por una parte, bajo un régimen especial de tributación, el Estado puede percibir recursos con la finalidad de financiar las necesidades y gastos para cubrir la atención de servicios vinculados a los derechos sociales, esto en función de un análisis de la capacidad contributiva del sujeto obligado. Adicionalmente, una persona en situación de movilidad humana puede beneficiarse de este régimen ya que podría estar habilitado a realizar actividades económicas formales, mediante la emisión de notas de venta, evitando caer en condiciones precarias laborales y situaciones de riesgos vinculadas a estas. Adicionalmente, esto podría fomentar el emprendimiento y la generación de recursos económicos propios.

Este régimen se propone en base al actual Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (RIMPE)¹³ el cual reemplazó al Régimen Impositivo Simplificado (RISE), al Régimen para Microempresas (RIMI) y Régimen General. Es importante establecer los parámetros generales del RIMPE, a saber, su esquema puede apoyar la propuesta del Régimen Especial para Personas en Situación de Movilidad Humana (REPSMH).

Grosso modo, el RIMPE es un régimen especial tributario que clasifica al sujeto pasivo en dos categorías: negocios populares (únicamente destinado a personas naturales con ingresos brutos de hasta USD 20.000 y emprendimientos (dirigido a personas naturales y jurídicas con ingresos brutos de hasta USD 300.000), en ambos casos, es necesario contar con el Registro Único de Contribuyentes (RUC), presentar una declaración y realizar un pago. En los negocios populares, se exige un único pago anual de USD 60 dólares por concepto de impuesto a la renta, independientemente de su nivel de ingreso y capacidad contributiva, respecto al impuesto al valor agregado (IVA), no deben cancelar ningún valor. Por otro lado, el cálculo del impuesto a la renta de los emprendimientos se sujeta a una tabla que contiene una fracción básica en atención al nivel de ingreso, en cuanto al IVA, su declaración y pago es de forma semestral.

Ahora bien, para abordar la propuesta del REPSMH, previamente, se requiere adaptar los requisitos respecto a la identidad del sujeto obligado con la finalidad de obtener un RUC¹⁴. Una persona natural o jurídica, independientemente de su nacionalidad, que decida iniciar o mantenga actividades económicas en el país, ya sea de forma ocasional o permanente, debe inscribirse en el RUC. Actualmente, el requisito formal para los extranjeros no residentes es la presentación de los originales del pasaporte y el tipo de visa vigente o la credencial de refugiado (Resolución N.º NAC-DGERCGC17-00000587, 2007, artículo 2). Sin embargo, una persona en situación de movilidad irregular no cuenta con un documento oficial. Por ello, con la finalidad de evitar mayor burocracia a las personas en movilidad humana irregular, se podría requerir únicamente una copia simple de la solicitud de aplicación del tipo de visa correspondiente y esto a su vez puede ser verificado por la Administración Tributaria a través del intercambio de información interinstitucional con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con la finalidad de cumplir el principio constitucional tributario de simplicidad administrativa.

Una vez que el sujeto pasivo¹⁵ se encuentre registrado en el sistema de la Administración Tributaria, corresponde ubicarlo en el régimen tributario REPSMH. Este régimen se propone en atención al principio de igualdad que “persigue acabar con situaciones de desigualdad” (Terán, J. L., 2014, p. 119) A diferencia de los regímenes tributarios aplicado a personas regulares y ciudadanos ecuatorianos, y considerando que la CRE no discrimina a una persona por su condición migratoria, el tratamiento a los sujetos pasivos de este régimen se rige en igualdad de condiciones, porque únicamente es aplicable a aquellas personas cuya situación migratoria es irregular. De modo que, el recurso de este tributo parafiscal será calculada en atención a la capacidad contributiva entendida como “la posibilidad económica que tiene un sujeto de pagar tributos” (Cucci, J. B., 2009, p. 223). A diferencia del RIMPE, el valor a pagar se sujetará a la realidad económica del sujeto pasivo con un techo mínimo de 0 y máximo que no supere el 1% del ingreso promedio anual neto de una persona en situación de movilidad. Como ejemplo, de acuerdo con la información proporcionada en el Plan de respuesta para refugiados y migrantes

¹³ Este régimen tributario fue creado mediante la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19, el 29 de noviembre de 2021, publicado en el Registro Oficial N.º 587, Tercer Suplemento, vigente a partir del 1 de enero de 2022.

¹⁴ Los requisitos formales para obtener el RUC constan en la resolución nro. NAC-DGERCGC17-00000587 emitida por el director general del Servicio de Rentas Internas.

¹⁵ Persona en situación de movilidad humana irregular.

de Venezuela, un “hogar venezolano de hasta cuatro miembros tiene un promedio combinado de ingresos de tan solo USD 158,20 [USD 474.60 mensuales por miembro] al mes” (R4V, 2022). En función del valor a pagar sugerido, esto se traduce en USD 4,74 como valor máximo de pago, lo que equivale a 580,194.96 dólares¹⁶ que, en función de la finalidad de los tributos parafiscales, pueden ser aportados para contribuir al gasto público enfocado en satisfacer las necesidades y derechos de las personas en situación de movilidad. Por ejemplo, una de las necesidades básicas vista previamente corresponde a la alimentación y la salud. Evidentemente, no todas las personas en situación de movilidad humana cuentan con la capacidad contributiva para pagar el régimen REPSMH, por ello, también se contempla la posibilidad de no pagar ningún valor porque este régimen, como se ha indicado anteriormente, no es recaudatorio.

Cabe señalar que, el régimen tributario ecuatoriano reconoce situaciones diferenciadas para cada tipo de contribuyente, ejemplos como estos los encontramos en el impuesto único al banano, los antiguos regímenes tributarios RIMPE y RIMI¹⁷ y actual RISE¹⁸ los cuales, en función de la necesidad y categoría de cada contribuyente se apartan del régimen general tributario aplicado a las personas naturales y jurídicas. De este modo, considerando el principio de igualdad, para este régimen, la licitud de ingresos es irrelevante. El principio de igualdad supone “asegurar el mismo tratamiento a quienes están en análogas situaciones, con exclusión de todo distingo arbitrario, injusto u hostil contra determinadas personas o categoría de personas” (Villegas, como se citó en Terán, 2014, p. 119). De este modo, autores que apoyan esta postura manifiestan que, debido al principio de igualdad, la “carga impositiva debe ser distribuida por igual, de esta manera, no se puede limitar la obligación tributaria a unos pocos contribuyentes o a un determinado sector de la población que realiza actividades lícitas” (Acosta, 2019, p. 33). Al respecto, lo que se busca es generar recursos, independientemente de su origen, que puedan ser destinados para la construcción o reactivación de albergues para migrantes; agilizar los trámites de visas; abonar a necesidades básicas como la alimentación y medicinas para brindar una pronta atención prioritaria.

6. Conclusiones

El Estado ecuatoriano promulgó en el año 2008 una Constitución garantista, que introdujo el derecho migratorio en la legislación ecuatoriana en un esquema de no discriminación e igualdad de condiciones. Por medio de este preámbulo, las personas en situación de movilidad humana se benefician de la protección estatal en igualdad de condiciones. Esto ocasionó que el país desarrolle una política de movilidad humana con la finalidad de identificar necesidades y establecer acciones que frenen condiciones precarias de las personas en situación de movilidad.

A pesar de contar con una política de movilidad humana y promover la regularización del estatus migratorio a diferentes individuos, entre ellos, venezolanos, todavía existen personas en situación irregular, lo que impide el acceso a mecanismos de ingreso formal y los distintos mecanismos tributarios para ejercer actividades económicas, fomentando el sector informal y aumentando las condiciones precarias de trabajo.

¹⁶ Este cálculo es el resultado de la multiplicación entre número promedio de solicitudes de visa de regularización VIRTE (122.404) proporcionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el valor tentativo a pagar por concepto de impuesto a la renta.

¹⁷ En el caso del impuesto único al banano, el sector bananero paga un impuesto único correspondiente al 2% del total de sus ventas brutas a diferencia del impuesto a la renta con una tarifa del 25%; en el caso del antiguo régimen tributario RISE se enfocó en pagos mensuales de impuesto a la renta según la categoría y actividad económica mientras que para el antiguo régimen RIMI, la tarifa de impuesto a la renta fue del 2%.

¹⁸ En el caso del RISE, este aplica únicamente para emprendedores y negocios populares, sin considerar otras actividades económicas como la agropecuaria, transporte y la prestación de servicios profesionales.

Respecto a la modificación de la resolución administrativa emitida por el Servicio de Rentas Internas, es importante considerar justamente que la administración pública no brinda la celeridad necesaria para mitigar los problemas que enfrenta una persona en movilidad al solicitar su regularización. En este sentido, se puede reemplazar el requisito formal por un certificado temporal que habilite la emisión del RUC. La implementación del régimen especial a favor de las personas en situación de movilidad humana supone un tributo paraafiscal, que no tiene por finalidad la recaudación, más bien busca apoyar y mitigar las necesidades de las personas en situación de movilidad humana, que fomentará el ejercicio de derechos sociales, al abonar un recurso mediante el pago único de impuesto a la renta en función de la capacidad contributiva del contribuyente.

Referencias bibliográficas

- Acosta, T. (2019). *Tributación del impuesto a la renta sobre las ganancias provenientes de actos ilícitos: una propuesta de no sujeción*. Tesis de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo: Perú.
- Célleri, D. (2020). "Situación laboral y aporte económico de inmigrantes en el centro/sur de Quito-Ecuador". *Análisis y debate*, 16, pp. 1-24.
- Carrión, J. (2012). *Los tributos parafiscales en la Comunidad Andina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. *Serie Magister*, (111), 126.
- Cucci, J. B. (2009). Breves reflexiones sobre el desarrollo jurisprudencial del principio de capacidad contributiva. *Ius et Veritas*, (38), 222-227.
- González, S.F. y Ruiz, E.J. (2023). Movilidad humana en la teoría social clásica. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. 98, 8-20.
- García Saltos, C., & Albert Márquez, J. J. (2022). La movilidad humana en tiempos de pandemia. *Revista Latinoamericana De Derechos Humanos*, 34 (1). <https://doi.org/10.15359/rldh.34-1.8>
- González, D. (2007). "Análisis crítico de los regímenes especiales de la tributación para pequeños contribuyentes en América Latina". *Revista del Instituto. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)*, 1, pp. 46-63.
- Herrera, G. (2022). "Migración y política migratoria en el Ecuador en el periodo 2000-2021". *Elementos para entender los retos de la migración. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe*. Quito: PNUD.
- Polo Pazmiño, E. (2018). "Los principios de aplicación de los derechos en la constitución ecuatoriana: Una mirada desde la doctrina y la jurisprudencia". *Revista de Derecho. Ius Humani*, 7, 223-247.
- R4V (2023). "Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela". *Venezuelan Refugees and Migrants in the Region*.
- Terán, J., L. (2014). *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación*. Quito: Editorial Jurídica Cevallos.

Convenios, tratados y conferencias

- CNIMH (2023). Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. *Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. ANIMHU 2021-2025*. Registro Oficial No. 364, tercer suplemento. <http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2023/07/Agenda-Nacional-para-la-Igualdad-de-Movilidad-Humana-2021-2025-codigo-ISBN-07JUL2023.pdf>

- GTRM (2023). Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) Ecuador. *Evaluación Conjunta de Necesidades 2023*. <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-julio-2023>
- INEC (2023). Instituto nacional de estadísticas y censos. *Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales 2022*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2022/Principales_Resultados_ESI2022.pdf
- OIT (2021). Oficina de la OIT para los Países Andinos. *Barreras tácitas y explícitas al empleo de personas en situación de movilidad humana en Ecuador*. <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-07/OIT%20-%20Barreras%20al%20empleo%20MH.pdf>
- R4V (2023). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. *Refugee and Migrant Needs Analysis. (RMNA)*. <https://rmp.r4v.info/rmna2023/>
- R4V (2023). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. *Venezolanos en Ecuador*. <https://www.r4v.info/es/ecuador>
- R4V (2022). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. *Plan de respuesta para refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://rmp.r4v.info/rmp-2022-pagina-principal-ecuador/>
- MREMH (2023). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Estadísticas de Solicitudes de Visa*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzAzMzUwOTEtMTQ5Yy00MDRiLWlWZGIzMzEyYWlzMzYwVhZDRkIiwidCI6ImU3YzFhZmYwLWEzYmUtNDIwYy04NjBmLTUwYzVIYTllMwQ4NyJ9>

Legislación

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial Suplemento 938 de la República del Ecuador. 6 de febrero de 2017.
- Director General del Servicio de Rentas Internas (2017). Resolución N.º NAC-DGER-CGC17-00000587, publicada en el Registro Oficial Suplemento 142 de la República del Ecuador. 18 de diciembre de 2017.