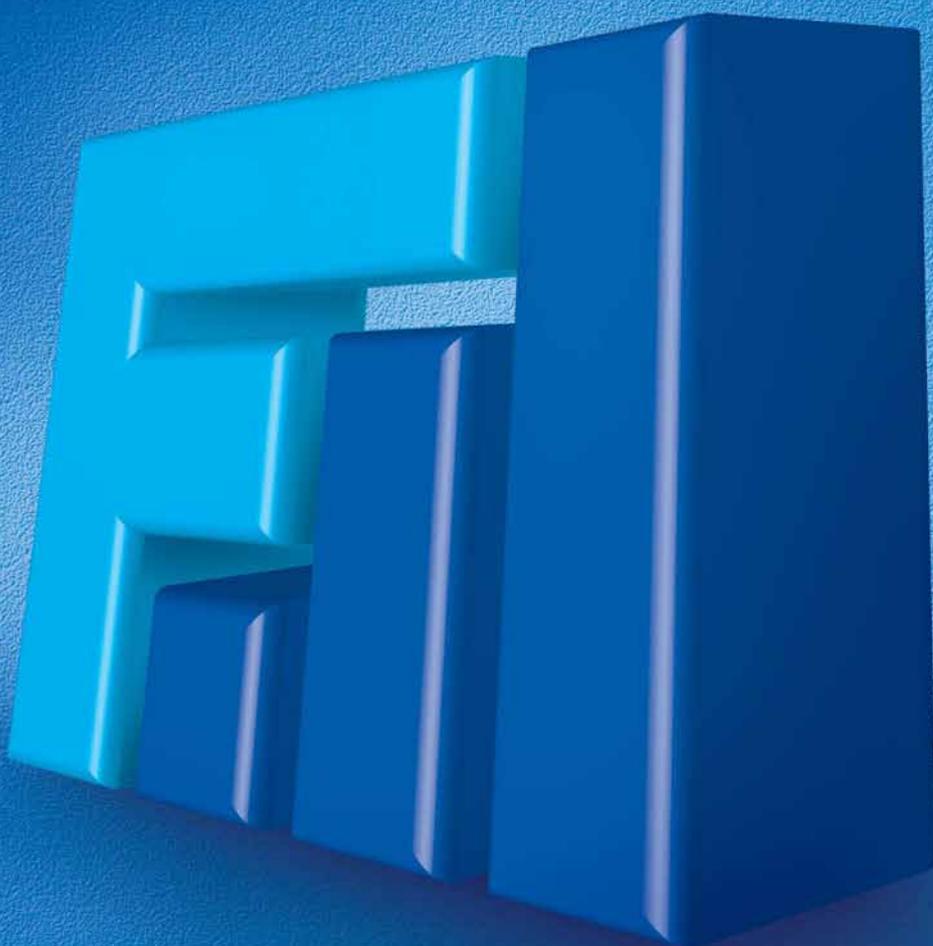




# FISCALIDAD

*Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*



EDICIÓN # 1  
Segundo Semestre • 2007

**SRI**

*...le hace bien al país!*



*FISCALIDAD*

**E D I C I Ó N # 1**  
S e g u n d o S e m e s t r e • 2 0 0 7

---

## CONSEJO EDITORIAL

**Econ. Carlos Marx Carrasco**  
Director General del SRI

**Econ. Byron Vásquez**  
Director de Planificación y Estudios

**Econ. Patricio Ruiz**  
Asesor de la Dirección General

---

Dirección general de la publicación  
**Mireya Brito**

Coordinación  
**Maribel Cueva**

Supervisión de edición  
**Daniel Moreno**

Articulistas  
**Tatiana Pérez de Dávila**  
**Sandro Vallejo Aristizábal**  
**Galo Maldonado López**  
**Juan Miguel Avilés**  
**Mauro Andino**  
**Juan Carlos Parra**

---

Estudio gráfico

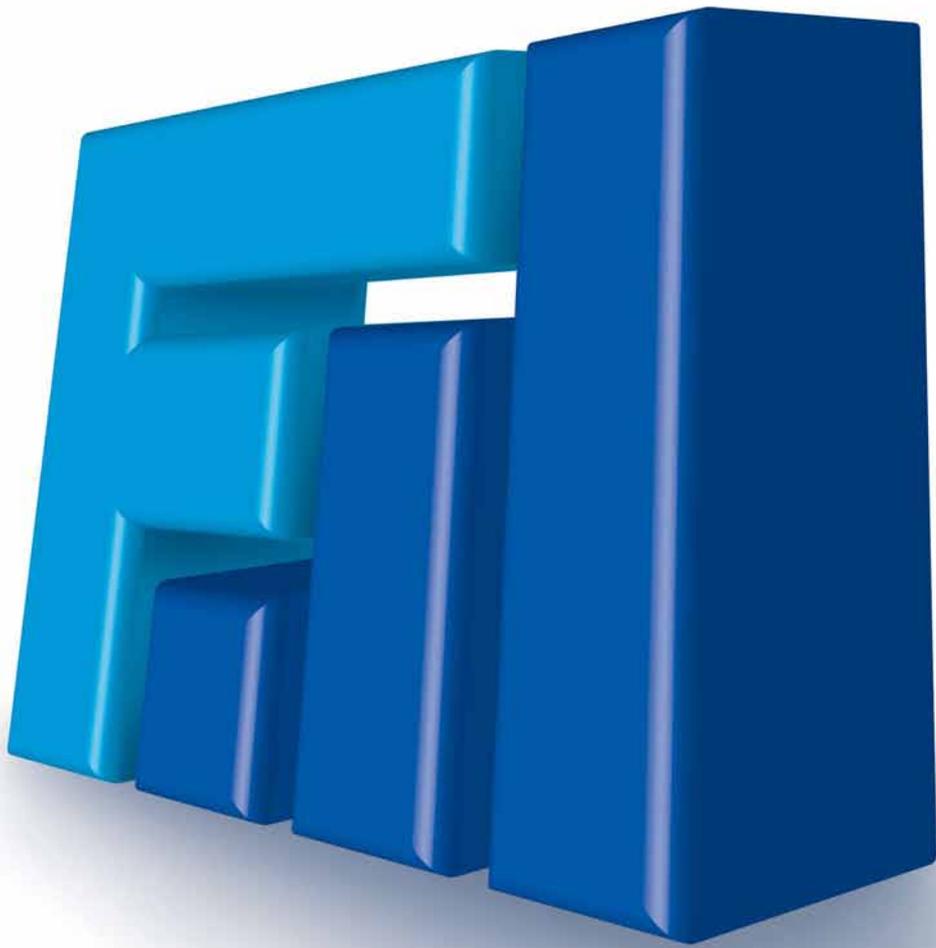
**Sesos Creación Visual**  
[www.sesoscv.com](http://www.sesoscv.com)

Diseño y dirección de arte  
**Ricardo Novillo Loaiza**

---

Primera edición  
Quito 2007

**SRI**.gov.ec



## CONTENIDO

---

<b>Presentación</b>	<b>8</b>
---------------------	----------

---



<b>La institucionalización del Servicio de Rentas Internas: 5 proyecciones y perspectivas.</b>	<b>11</b>
--	-----------

Tatiana Pérez de Dávila

---



<b>Los convenios para evitar la doble imposición.</b>	<b>39</b>
---	-----------

Sandro Vallejo Aristizábal , Galo Maldonado López

---



<b>Implantación de un modelo de sistema simplificado para Ecuador; características del modelo y plan de implementación.</b>	<b>61</b>
---	-----------

Juan Miguel Avilés

---



<b>Estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria.</b>	<b>101</b>
--	------------

Mauro Andino, Juan Carlos Parra

---

<b>Política Editorial</b>	<b>140</b>
---------------------------	------------

## PRESENTACIÓN

En la presente edición -la primera- de la revista "Fiscalidad", del Servicio de Rentas Internas, ponemos a consideración del público un conjunto de artículos que abordan temas referidos a aspectos tributarios, tales como la institucionalización del Servicio de Rentas Internas, los convenios para evitar la doble imposición, la implantación de un modelo de sistema simplificado para el Ecuador y, finalmente, la estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria.

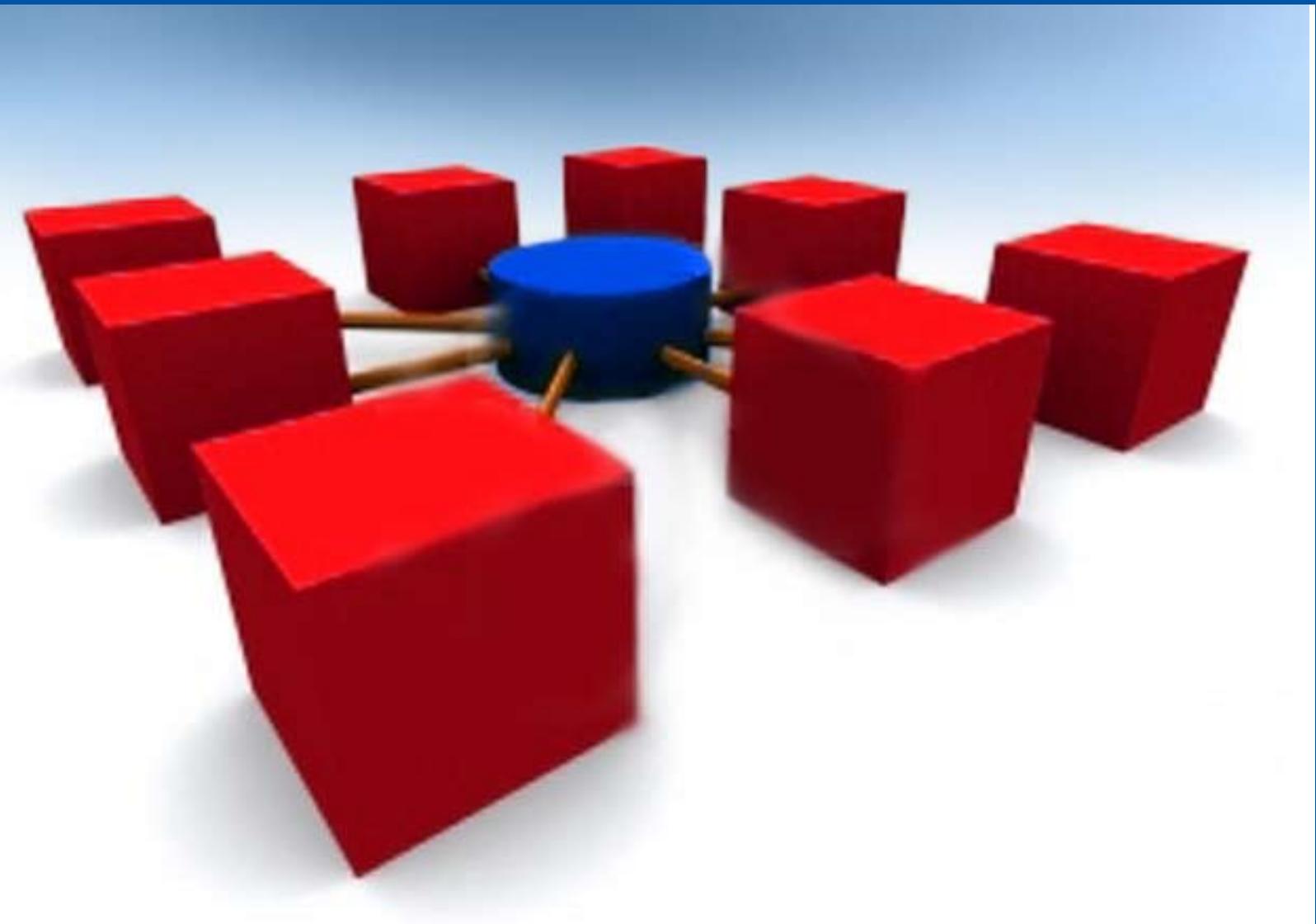
Tatiana Pérez delinea la importancia de incrementar los ingresos y hacer eficiente el gasto a fin de mantener una economía equilibrada y solvente. Desde este punto de vista, la política tributaria juega un papel de singular importancia en la conformación de los ingresos del Estado. En el Ecuador, los ingresos tributarios han tenido singular implicación en los últimos diez años, incorporando en la economía elementos adicionales a los tradicionales como los ingresos petroleros con el objetivo de mejorar las recaudaciones tributarias y tener índices de presión tributaria de gran importancia en estos últimos años. En el presente año, el Servicio de Rentas Internas ha emprendido la tarea de institucionalizar la Administración, entendiéndose esta labor como el reforzamiento técnico, humano y financiero de la Institución.

Sandro Vallejo Aristizábal y Galo Maldonado López parten de un esbozo breve de los principales aspectos de la doble imposición internacional y sus manifestaciones, para abordar posteriormente los mecanismos reconocidos internacionalmente a fin de combatirla; ponen particular énfasis en los convenios para evitar la Doble Imposición Internacional, refiriendo a los principales modelos, de los que se hace un breve análisis en relación a sus antecedentes históricos estructura básica. Procuran facilitar al lector una aproximación a este interesante aspecto del Derecho Tributario Internacional.

El proceso de legitimación del sistema tributario y la consolidación de una nueva cultura de pago de impuestos en la sociedad, se potencia cuando todos los ciudadanos aportan al financiamiento de las funciones del Estado conforme con su capacidad contributiva. Por otra parte, con el objeto de mantener niveles apropiados de progresividad en el diseño de los sistemas tributarios, generalmente se incorporan complejos procesos para la liquidación de los tributos que resultan inconsistentes con los niveles de instrucción de la población. En este contexto, la adopción de un nuevo Régimen Simplificado mediante el pago de una cuota relacionada con los ingresos de los individuos, permitir generalizar y facilitar el pago de impuestos en el país, ampliando la base de contribuyentes y reduciendo la competencia desleal que genera el contrabando y la informalidad.

Finalmente, Mauro Andino y Juan Carlos Parra en su estudio analizan la obtención de tasas de brecha de recaudación por rama de actividad, tomando en cuenta la clasificación del Banco Central del Ecuador, entidad encargada de la elaboración del Sistema de Cuentas Nacionales. La propuesta de una metodología de estimación por industria surge de la necesidad de contar con un indicador agregado de la situación de los principales sectores económicos que ejercen su actividad en un período establecido. En este sentido, los impuestos analizados son el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado de sociedades.

Con los estudios señalados, la revista "Fiscalidad" aborda temas diversos y de trascendental importancia para el país, en momentos que se instala una nueva Asamblea Constituyente. Esperamos que estos artículos orienten el debate académico y promuevan propuestas para nuevas investigaciones, que permitan que la toma de decisiones públicas se guíe en argumentos teóricamente sustentados y en hechos económicos y sociales reales.



# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS: PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS

---

**Tatiana Pérez de Dávila<sup>1</sup>**

---

**1** Magíster en Derecho Económico • Especialista Tributario • 2007

# La institucionalización del Servicio de Rentas Internas: Proyecciones y perspectivas

## RESUMEN

Al tratar de entender la política fiscal y su ejercicio en la economía del Ecuador, sobresale la importancia de incrementar los ingresos y hacer eficiente el gasto, para mantener una economía equilibrada y solvente. Desde este punto de vista, la política tributaria juega un papel de singular importancia en la conformación de los ingresos del Estado.

En el Ecuador los ingresos tributarios han tenido singular implicación en los últimos diez años, incorporando a la economía elementos adicionales a los tradicionales como los ingresos petroleros. En este contexto, la Administración Tributaria Central de recaudación de los tributos internos, emprendió esta tarea a partir de su creación, desde el 2 de diciembre de 1997, a fin de impulsar y mejorar las recaudaciones tributarias, con índices de presión tributaria de gran importancia en estos últimos años.

En el presente año, el Servicio de Rentas Internas ha emprendido la tarea de institucionalizar la Administración, entendiéndose esta labor como el reforzamiento técnico, humano y financiero. Técnico: mejorando y brindando seguridad a los sistemas de gestión, de verificación, de control e informáticos de la institución; humano: precautelando los derechos y garantías de los servidores en contrapeso del control y fiscalización de los actos que como servidor público debe rendir cuentas; y, financiero: haciendo uso austero de los recursos fiscales.

De igual manera la protección y defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes y de los sujetos pasivos en general, es una meta de nuestra gestión.

El Servicio de Rentas Internas, como manda su Ley de Creación, es una entidad técnica y autónoma, operativa, administrativa y financieramente. En esta línea, y con la aplicación de estos postulados, brinda un servicio dirigido a la calidad y a la protección de los recursos del Fisco.

En esta búsqueda por mejorar la institucionalización de esta Administración, en términos técnicos y jurídicos, es menester buscar que nuestras normas de organización, estructura y principios generales de tributación se conviertan en Ley Orgánica. También se requiere mantener la independencia en su actuación técnica y operativa, como características fundamentales para garantizar la carrera administrativa tributaria de sus servidores en pro de la excelencia.

El fin de toda Administración Tributaria es la realización de estas metas, es decir, brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, protegiendo los derechos y garantías de los ciudadanos, sin descansar en la búsqueda de incrementar los recursos fiscales que ayuden a financiar los servicios públicos en pro del bienestar de la colectividad ecuatoriana.

## SUMMARY

Understanding the fiscal policy and its application in the national economy of Ecuador means to delineate the importance of incomes increasing and to make the expenses efficient, in order to keep a balanced and solvent economy. From this point of view, the Taxation Policy plays a key roll within the conformation of the State's revenues.

In Ecuador, the tax revenues have had singular application during the last ten years, incorporating other elements besides the traditional ones to the economy, such as the oil profits. Within this context, the Central Tax Administration has began its duty of collecting internal taxes since its creation –on December 2nd of 1997– impelling the improvement of tax revenues and having important taxation pressure indexes along the last years.

In the present year, SRI has began the mission of institutionalize the Administration, understood as the technical, human and financial reinforcement of the institution. Technical: improving and offering reliability to the systems of management, verifying, control and information; Human: looking after servers' rights and guarantees as counterbalance of the control and monitoring of their acts that –as public servers– must render to the administrated ones; and, Financial: making austere usage of fiscal resources.

In the same way, the protection and defense of the rights and guarantees of taxpayers and passive subjects in general, are also goals of our management.

The Revenue Service, as its Creation Law states, is a technical and autonomous entity, operative, administrative and financially. In this line –and through the application of these internal regulation's statements– SRI has offered its service directed towards quality and protection of Fiscal Resources. In the search of this Administration's institutionalization improvement, in technical and legal terms, it is necessary that our organization's normative, structure and general taxation principles, become an Organic Law. Besides, the independence of its technical and operative steps should be SRI's fundamental characteristics in order to guarantee the tax administration career of its servers in favour of excellence.

Every Tax Administration's purpose would be implicit by the achievement of its goals, which are the offering of quality service to the society, protecting the citizens' rights and guarantees, and restlessly searching of increasing fiscal resources to support financing of public services on behalf of the Ecuadorian collectivity well-being.

Los enfoques a la originaria concepción del servicio público tienden a precisar dicha noción, pero de ningún modo a restringirla y, menos aún a intentar suprimir el servicio público como institución jurídica. Pienso que el instituto -Servicio Público- como medio adecuado para lograr el bienestar general, a medida que se le dé la aplicación debida, adquirirá más afianzamiento y amplitud, confirmando así su idoneidad para obtener los fines que tuvieron en vista los grandes juristas del pasado”

*Miguel Marienhoff*

“La cohesión social es finalmente nuestro compromiso, en el Servicio de Rentas Internas”

*Carlos Marx Carrasco*

# 1. ANTECEDENTES

---

El Ecuador del siglo pasado se caracterizó por un incipiente desarrollo del régimen tributario; prevalecieron las prácticas de recaudación de tributos que se afincaron en las arcas de los gobiernos seccionales y una recaudación baja para el gobierno central. El boom petrolero de los años 70 y la economía de mercado apuntalada en los ingresos del petróleo convirtieron al Estado social en dependiente de los ingresos no tributarios por más de tres décadas.

En el proceso de formación democrática del Estado, sumido en antaño en dictaduras y problemas de formación social, surgen nuevos derroteros que buscan la composición de un presupuesto estatal que ayude a cumplir las metas de los gobiernos centrales. Esto conlleva repartir la riqueza nacional proporcionando los servicios básicos y elementales a una población pobre y de escasos recursos económicos.

En el año 1989, en el período presidencial del Dr. Rodrigo Borja se expide la Ley de Régimen Tributario Interno, que tenía como postulados y principios generales racionalizar y limitar la proliferación de incentivos y exenciones que generan trato discriminatorio y distorsiones en la progresividad de las tarifas, propendiendo al establecimiento de un impuesto progresivo único que, tome en cuenta la real capacidad de pago de los contribuyentes y garantice que quienes reciben menores ingresos estén sometidos a una menor tributación que aquellos que reciben mayores ingresos.

Este fue el primer y gran paso a la modernidad del sistema tributario ecuatoriano, para garantizar una mejor recaudación de los ingresos tributarios.

Posteriormente, el 2 de diciembre de 1997, en el período presidencial del Dr. Fabián Alarcón, se expide la Ley 41 mediante la cual se creó el Servicio de Rentas Internas, entidad técnica y autónoma, con persona-

lidad jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito; la gestión de esta institución está sujeta a las disposiciones de la normativa tributaria y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.

El fundamento para su creación era la necesidad de modernizar la gestión de las rentas internas, en orden a incrementar las recaudaciones que garanticen el financiamiento del Presupuesto del Estado y porque era indispensable reducir la evasión e incrementar los niveles de moralidad tributaria en el país.

En este marco, surge una nueva entidad en la administración de los tributos internos, dejando atrás a la anterior Dirección General de Rentas, dependencia del Ministerio de Finanzas (hoy Ministerio de Economía y Finanzas).

Luego de un período de transición, el Servicio de Rentas Internas empieza su gestión efectiva en el mes de agosto de 1998, esto es en el período presidencial del Dr. Jamil Mahuad. En este primer año se impulsa el fortalecimiento del paradigma tributario, fortaleciendo el esquema con la propuesta de un esquema tributario que elimine los escudos fiscales y los beneficios tributarios que se reflejan en una pobre recaudación fiscal. De igual manera buscando la modernización de la Administración Tributaria, que se proyecta como una entidad diametralmente opuesta a su antecesora, con el objetivo de reforzar las arcas fiscales y garantizar como cualquier Administración Tributaria del mundo, el marco legal y necesario para la aplicación de la normativa tributaria.

Con este impulso, se expiden reformas legales fundamentales que crean un marco normativo moderno e innovador, entre ellas podemos citar: la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Ley 99-24, R.O. 181-

S, 30-IV-99), que elimina un grupo de exorbitantes exenciones y escudos fiscales existentes que hacían difusa la aplicación de las normas tributarias; Ley de Racionalización Tributaria (Ley 99-41, R.O. 321-S, 18-XI-99), cuyo postulado esencial es introducir cambios fundamentales en determinadas normas tributarias, que se traduzcan en un incremento sostenido de los ingresos tributarios, sin que por ello se deje de observar, en todo momento, los principios de igualdad, generalidad y proporcionalidad consagrados en la Constitución Política de la República; la Ley de Reforma Tributaria, (Ley 2001-41, R.O. 325-S, 14-V-2001) dirigida a simplificar y racionalizar el Sistema Tributario no Petrolero del Ecuador sin aumentar la carga impositiva; entre otras.

Varios han sido los administradores de esta institución renovadora y técnica que, recogiendo las experiencias de otras administraciones tributarias latinoamericanas han fortalecido sus procesos, visión y objetivos, convirtiéndose en un modelo de Administración Tributaria, verbigracia podemos citar administraciones como la de Elsa de Mena, Vicente Saavedra y Carlos Marx Carrasco.

En la actual administración, se procura como un objetivo fundamental institucionalizar la Administración Tributaria, reforzando el control como actividad de este órgano técnico y autónomo; garantizando el servicio a la comunidad en defensa del interés fiscal, sin dejar de promocionar el derecho de los contribuyentes y sujetos pasivos de la obligación tributaria; fortaleciendo el recurso humano íntegro e idóneo de la Administración, pero amparando los derechos del servidor público; y, estableciendo un sistema eficaz de control de los administrados y de rendición de cuentas.

La base de una buena administración tributaria está ligada al mejoramiento de los recursos técnicos, humanos y económicos. Técnicos, al reforzar los sistemas tanto informáticos como de procesos de la entidad; humanos, al precautelar los derechos del servidor estableciendo el control en sus actos; y económicos, permitiendo la disponibilidad de recursos pero precautelando el uso adecuado de los mismos.

Buscar que estos objetivos se cumplan es preponderar el buen manejo de los recursos públicos, que implica no solamente el gasto sino el buen manejo de la recaudación.

## 2. LA POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR

Para introducirnos en el tema de la política fiscal en el Ecuador, delinearemos antes algunas ideas sobre el análisis del pensamiento económico.

La teoría de **Adam Smith**, introduce criterios sobre los beneficios, salarios y rentas afirmando que son las fuentes principales de los ingresos individuales.

Se sientan las bases para la conformación de los principios de igualdad y proporcionalidad, puesto que cada persona debe aportar con la capacidad económica de cada uno. Estos principios que regirán posteriormente en todas las legislaciones del mundo, surgen

del desarrollo de esta teoría, de igual manera que los principios de certeza, economicidad y comodidad.

En lo que respecta a la certeza en la imposición de tributos, deberemos tomar en cuenta que:

**El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo, la manera y la cantidad del pago deben ser siempre claros y simples para el contribuyente y cualquier otra persona.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Abeledo Perrot, Argentina, Segunda edición, 1996, p. 8.

El principio de economicidad se dirige a preservar el patrimonio de los contribuyentes, garantizando una correcta recaudación para la conformación de los ingresos del Estado así como la capacidad productiva de los contribuyentes, preservando que la disminución de su economía, vía tributos, se refleje en el papel eficiente del Estado y en una redistribución equitativa de los ingresos.

En cambio, el principio de comodidad supone que un tributo se pague dependiendo de la comodidad del contribuyente, para lo cual el tiempo y la forma deben ser los más convenientes para el pago y de acuerdo a quien tributa. En el caso de impuesto a las utilidades o ganancias de un inmueble, entonces, el momento del pago del tributo será el momento en que se pague dicha ganancia o utilidad del bien, que es lo más cómodo para el contribuyente.

Estos principios, como se dijo, han sido recogidos hasta nuestros tiempos en las legislaciones tributarias del mundo por las importantes implicaciones que tienen en la actividad económica de los contribuyentes, así como en la salvaguarda de los recursos del Estado.

Otro autor, que aparece dentro del estudio de la teoría económica, es **David Ricardo** quien añade criterios científicos a la rama de la tributación. Se formula con esta teoría, el principio de la renta ricardiana por la que se explica como el valor de la tributación no incide en la conformación del precio de mercado de los bienes. Así:

**Si el Estado asume como base del impuesto dicha renta (renta de la tierra-renta diferencial-) siendo que el precio del mercado se determina por el costo de producción marginal (o sea aquel cuyo costo de producción es igual al precio del mercado), este productor no tiene renta y por tanto no paga impuesto. Por consiguiente, el tributo sobre el precio del mercado y los productores intramarginales, que sí tienen renta y pagan el impuesto, deberán soportar su carga, sin poder trasladarla,**

**por la vía de modificaciones en los precios, sobre los consumidores.**<sup>2</sup>

Se esbozan también en esta teoría los lineamientos de la capacidad contributiva de los contribuyentes unida al beneficio que obtengan de la renta.

Siguiendo con el pensamiento de Smith, aparece luego **John Stuart Mill**, quien retoma el análisis de los principios de igualdad, proporcionalidad y economicidad, pero realizando una crítica al principio de la capacidad contributiva según el beneficio de la renta, pues según su estudio es un aspecto que convierte la imposición en regresiva. Frente a ello, plantea el principio de la capacidad contributiva desde el punto de vista de la progresividad, ya que según sostiene, éste convierte la imposición en proporcional y menos injusta en la recaudación, a diferencia de la capacidad contributiva según la renta.

Con este análisis teórico de varios autores respecto a la teoría económica he querido introducir mi tema de profundización en torno a una gran premisa de mi estudio, esto es, sobre la cardinal importancia del análisis del sistema tributario en un país en vista de que no solo que involucra el rol o funciones del Estado, sino que también proporciona el bienestar necesario para los ciudadanos por el papel que cumple un sistema tributario en un país, involucrando componentes sociales, económicos, culturales e incluso éticos.

Se justifica como nunca este análisis en nuestro país por la aplicación de la herramienta monetaria llamada: "dolarización", que eliminó un régimen monetario de más de cien años de vida, y en donde se identificaba como moneda nacional y como medio de pago de poder liberatorio al sucre. Como se conoce, a propósito de la grave crisis política y económica a finales del siglo pasado e inicios de este siglo en el Ecuador, caracterizada por varios hechos que marcaron esta crisis como son: las revocatorias de mandato presidenciales de: Abdalá Bucaram en mayo de 1997, Jamil Mahuad

<sup>2</sup> Ibid., p.p. 9-10.

en enero de 2000, Lucio Gutiérrez en abril de 2006, la solución pacífica del conflicto limítrofe con el Perú, la crisis bancaria del Ecuador, las constantes fluctuaciones negativas en los precios del petróleo; se confirma la persistente inestabilidad económica y política de fines del siglo XX.

Con la dolarización se produce un cambio de régimen monetario, basado en una moneda estable, el dólar estadounidense, que sirve como instrumento financiero, por lo que hablar de un régimen monetario ecuatoriano queda en entredicho, mucho más ahora que el Banco Central dejó de cumplir funciones de emisor y controlador del dinero en el país. Se ha establecido entonces un régimen de "libre circulación del dólar", en donde desaparece nuestra moneda nacional: el sucre, a pesar de que aún como literatura se conserva como postulado en la Constitución de la República. Lo que está claro ya, es que nos hemos involucrado en una modernización que aprieta el acelerador a nuestra economía para que se ponga al nivel de las nuevas prácticas comerciales y económicas del mundo, compitiendo con países desarrollados y en desarrollo, más adelantados que el nuestro.

Lo cierto es que con el nuevo régimen cambiario, las políticas financieras y fiscales deben coadyuvar al logro de mejores fines para el país.

En cuanto a las políticas fiscales, éstas deben tratar de buscar la estabilidad del gasto y el aumento de los ingresos tributarios mediante una recaudación eficiente y honesta. En este contexto, el Servicio de Rentas Internas tiene estima lograr una recaudación presupuestada para el año 2007 *de 5.031 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que frente a lo recaudado en el 2006 da un **crecimiento del 7%** y una **presión tributaria del 11%** frente al PIB*<sup>3</sup>, lo que incidirá en el crecimiento de los ingresos del Estado

**3** Fuente: Servicio de Rentas Internas, Departamento de Planificación y Control de Gestión. Entiéndase a la Presión Tributaria como la comparación de la recaudación tributaria que realiza el Servicio de Rentas Internas frente al Producto Interno Bruto.

de otro lado, a través del control del gasto, se busca hacer crecer la inversión .

El gasto se debe redireccionar al objeto mismo del Estado: la inversión social, generación de empleo, salud, educación y seguridad. En estos términos tendremos estabilidad y seguridad para la inversión, generaremos producción y progreso.

Ahora bien, es necesario que revisemos en términos mundiales las condiciones que hacen necesaria la revisión de nuestras políticas macroeconómicas, puesto que la realidad nacional también es el reflejo de la realidad latinoamericana y mundial.

Con la crisis de los años 80, resultado de una deuda externa de grandes proporciones en los países latinoamericanos, surge la necesidad de replantear las políticas macroeconómicas que inciden permanentemente en la conformación e integración de los sectores de la economía nacional.

Los cambios planteados han ido variando de una a otra concepción, sin embargo, al estar relacionado cada cambio con el fortalecimiento de las políticas monetarias, financieras, fiscales y cambiarias, también se ha trastocado el papel del Estado, que debe cumplir en un determinado momento histórico, sea como un actor participativo o pasivo en la toma de decisiones, dejando que las fuerzas del mercado internas interactúen libremente.

La hacienda pública tiene como fin último la planificación, control y prestación de los servicios públicos básicos de la sociedad a través de varios mecanismos que así lo permiten, entre los que hallamos, al manejo de ingresos tributarios y no tributarios, en contrapartida con los gastos en los que el Estado incurre. Es vital por tanto, que la prestación de los servicios públicos esté íntimamente relacionada al costo que esto implica, para lo cual es imprescindible el análisis desde el punto de vista de los ingresos del Estado.

**La política fiscal utiliza como instrumentos los tributos, el gasto y la deuda pública. En la meta**

**de distribución del ingreso se utiliza al impuesto como mecanismo para gravar al rico y al gasto público como instrumento para beneficio de las clases económicas más necesitadas. En la estabilización económica, la herramienta fiscal puede utilizarse como regulador de la oferta y de la demanda agregada, ya que cuando hay inflación se utilizan instrumentos contraccionistas y cuando hay recesión se aplican instrumentos expansionistas. Los primeros implican aumentos en impuestos, disminución en el gasto público, incremento de la deuda pública interna y cancelación de la externa, para la expansión se hace lo contrario.<sup>4</sup>**

En los países en desarrollo, específicamente en América Latina, dos rubros son de singular importancia: los no tributarios, entre los que se encuentra el ingreso generado por las exportaciones, de productos tradicionales como: la materia prima para industrialización o la producción petrolera; o de productos no tradicionales. En cambio que como rubros tributarios tenemos, los generados por los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en el régimen legal de cada país.

En cuanto a estos últimos es importante reforzar la idea planteada en líneas anteriores, esto es -la importancia de la recaudación de los impuestos indirectos<sup>5</sup> en los países de América Latina, que tienen relación con el gasto-, explicando que al ser de los tributos que más generan recaudación, reflejan la tendencia al consumismo de productos nacionales como extranjeros, lo que origina que se reflexione en la estructura productiva deficiente de estos países, en donde la producción de bienes y servicios es deficitaria, esto se origina, entre otras razones, por la alta tecnificación de la producción de países de otras regiones.

La otra reflexión que se hace es sobre la baja recaudación de los impuestos directos que afectan la renta

<sup>4</sup> Low, Mutra y Gómez, Jorge, Teoría fiscal, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, Colombia, 1997, p. 15.

<sup>5</sup> Entre los impuestos indirectos encontramos al Impuesto al Valor Agregado.

o los ingresos de los contribuyentes, lo que nos deja entrever en cambio, que al ser países de bajos ingresos y de pobreza, los tributos que se obtienen de ella son de poca significación económica.

En resumen, la teoría económica brinda los parámetros necesarios para recapacitar en temas como la responsabilidad fiscal, referida al severo control del presupuesto por parte del gobierno. Cuando se vuelven persistentes los déficits en las economías de los países, provoca que haya una revisión del presupuesto por parte del gobierno para replantear los gastos frente a los ingresos.

Es necesario entonces, dilucidar las causas y probables motivos que han impedido que la aplicación de los planes de ajuste alcancen resultados positivos, así como los efectos secundarios que golpean la situación económica de la población. Otro problema que también debe ser cuestionado, en la óptica de nuestro análisis es el de replantear la influencia de los organismos multilaterales en las decisiones económicas de los gobiernos centrales en los países de América Latina.

De ahí que resulte vital, la idea de que analizar la política fiscal de un Estado depende de la revisión que habría de hacerse a la política macroeconómica pues la interrelación entre las políticas fiscal, financiera, cambiaria y económica no se puede dejar de lado.

Cabe entonces introducirnos en la comprensión de cómo se puede entender a una política fiscal coherente, al menos en lo que tiene que ver con los ingresos, si es que no se ven atendidas a la par la política monetaria, financiera o cambiaria.

Estas anotaciones obligan a reflexionar no solo en las políticas macroeconómicas del Estado, sino también en el papel que debe cumplir el Estado, en cuanto a su intervención como actor social, promovedor de las reformas de la economía. No me he alejado entonces, de las concepciones keynesianas del siglo pasado que alentaban una participación efectiva del Estado en la

economía, dejando que el mercado actúe pero que el Estado lo regule respecto a las deficiencias implícitas que tiene. En todo caso, vale la pena anotar que hay quienes consideran conveniente que el gobierno intervenga y que a través de sus decisiones actúe en el ámbito de la política fiscal, así lo sustentan Sachs y Larrain.<sup>6</sup>

En nuestro país, según disposición constitucional, la planificación y ejecución de la política fiscal es atribución de la Función Ejecutiva es pues el Presidente de la República quien tiene facultad para establecer las políticas generales y entre ellas las finanzas públicas, por lo que deberá determinar los mecanismos y procesos de una política fiscal nacional. Pero lo que es más importante dentro del papel del gobierno como controlador de las políticas fiscales, es el nivel de confianza que debe generar en el país, aplicando por sobre todo con honestidad y decisión dichas políticas.

<sup>6</sup> Sachs y Larrain sostienen la importancia del rol del Estado en la economía.

### 3. SERVICIO PÚBLICO

Dilucidar los conceptos de “función pública” o “servicio público” y encontrar su diferenciación es hurgar en conceptos bien definidos en temas de antaño; en la actualidad la tendencia es a la unificación de criterios sobre su conceptualización. De esta afirmación partiré identificando al concepto de servicio público como sinónimo de función pública y viceversa.

La Constitución de la República, al tratar de la función pública expresamente recoge sus principios y regulaciones, así:

**El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.<sup>7</sup>**

<sup>7</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 1 de 11 de Agosto de 1998.

Ecuador ha vivido crisis difíciles, que impidieron que se acerque a un sistema económico nacional y coherente, que involucre nuestra realidad en un contexto de modernización y de pautas claras de eliminación de pobreza. Lo que se ha observado en varias ocasiones, son soluciones parches que han mejorado en un momento determinado la crisis pero que no han sido parte de un plan de largo plazo para mejorar nuestra economía.

La política fiscal presupone entonces un control adecuado del Estado en el desarrollo de la economía, que involucre una actuación participativa del mancomunado social, involucrado y comprometido con el quehacer estatal por la confianza en el Estado y en sus instituciones.

Estos lineamientos y objetivos hacen el caminar diario de la Administración Tributaria en el Ecuador, pues se busca una participación activa en este proceso, transparente y motivada a lograr el compromiso del contribuyente en el pago de sus obligaciones tributarias.

Con ello quiere resaltar el término “servicio a la colectividad”, entendiéndose como una garantía para los administrados, pues este servicio comporta la obligación de quien administra debe hacerlo con capacidad, honestidad y eficiencia.

En el Servicio de Rentas Internas, estos términos a más de ser los principios fundamentales de nuestra Visión, Misión y Objetivos, representan los objetivos básicos en el desarrollo de todo proceso del Plan Estratégico Anual.

La capacidad presupone un proceso de selección del recurso humano prioritario, exigente y transparente; políticas de capacitación permanente y bienestar social de los servidores. Con esto, se procura para el próximo año establecer el nuevo diseño del Plan de

Carrera Institucional, basado en la experiencia y en la calificación del personal técnico.

Los parámetros de honestidad y eficiencia pueden ser evaluados en el mismo proceso de selección o en los procesos de evaluación posteriores al ingreso del personal; el control que se establece tanto internamente en la administración como por parte de órganos de control externo.

Empero, como contraparte, el ejercicio de una función pública demanda compensar al servidor público con los derechos y garantías inherentes como trabajador del Estado. De igual manera que las obligaciones de éstos, sus derechos están garantizados y protegidos en la Carta Fundamental del Estado, recogidos de esta manera:

**Art. 124.- .... La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Sólo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.<sup>8</sup>**

Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.

En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública.

Estos derechos se plasman en la garantía permanente de su estabilidad y el respeto a los derechos irrenunciables e inembargables del funcionario del Servicio de Rentas Internas, que se resumen así:

**A.** Gozar de estabilidad en su cargo, de acuerdo a las disposiciones legales pertinentes;

<sup>8</sup> Ibid.

- B.** Percibir una remuneración justa de acuerdo con el cargo a desempeñar. Será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad;
- C.** El personal tiene derecho a recibir viáticos y movilización, cuando corresponda;
- D.** Gozar de protección laboral y beneficios sociales, como el derecho a programas de asistencia médica, servicio de refrigerio, transporte, guarderías, indumentaria así como incentivos y estímulos motivacionales de reconocimiento institucional;
- E.** Participar en los eventos de capacitación programados o patrocinados por el SRI, a ejecutarse dentro y fuera del país, en igualdad de condiciones y oportunidades;
- F.** Gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda, de acuerdo con la ley;
- G.** Ser restituidos a sus cargos cuando terminaren el servicio militar obligatorio. Este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciado de las Fuerzas Armadas;
- H.** Recibir indemnización por eliminación o supresión de cargos o partida;
- I.** Asociarse y designar sus directivas;
- J.** Solicitar permisos, licencias y vacaciones anuales, de acuerdo con la ley, el Estatuto Especial de Personal y demás procedimientos establecidos por el SRI;
- K.** Interponer recursos, ser escuchado y tener la oportunidad de justificar su actuación antes de ser sancionado, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias vigentes;
- L.** Ser restituidos a sus cargos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido, y recibir, de haber sido declarado nulo el acto ad-

ministrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;

- M.** Gozar de licencia con remuneración por enfermedad hasta por sesenta días durante cada año de servicio. Al término de este periodo podrá obtener licencia sin remuneración de conformidad con lo establecido en las regulaciones del IESS;
- N.** Gozar de licencia con remuneración por maternidad, durante dos semanas anteriores y diez posteriores al parto, que podrán ser acumuladas;
- O.** Gozar de permiso con remuneración para el cuidado del recién nacido, por dos horas diarias hasta que el menor cumpla un año de edad;
- P.** Gozar de licencia con remuneración por calamidad doméstica, hasta por ocho días contados a partir de la fecha en que se produjo la misma; y,
- Q.** Gozar de licencia con o sin remuneración para efectuar estudios regulares de post-grado, de conformidad a la Ley y el reglamento.

En contrapartida, como hemos visto, aparecen también deberes y obligaciones de todo servidor público que se esbozan en la Ley, dirigiéndose a alcanzar una Administración que de resultados positivos, respetando los bienes y recursos públicos, cumpliendo con eficiencia y eficacia sus funciones, haciendo prevalecer por sobre el interés personal los objetivos nacionales y de país, que implica el ejercicio de la función pública. Entre éstos tenemos:

- a)** Cumplir con las responsabilidades asignadas a su cargo, con eficiencia, capacidad y dedicación adecuada, en el lugar, condiciones de tiempo y forma que determine la Administración;
- b)** Controlar el cumplimiento de los deberes, eficiencia y rendimiento del personal a su cargo, y reportar a Recursos Humanos los resultados de dicha gestión;

- c)** Cumplir con dedicación exclusiva a sus funciones, salvo la docencia universitaria, lo cual deberá ser informado;
- d)** Actuar con dignidad en el desempeño de su cargo y en su vida pública y privada, sin ofender el orden y la moral, ni perjudicar el prestigio de la Institución;
- e)** Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos; con atribuciones y competencias para darlas, que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos del servicio, compatibles con las funciones del servidor;
- f)** Negarse por escrito a acatar órdenes superiores cuando éstas estén afectadas de ilegalidad o inmoralidad;
- g)** Respetar los derechos de los contribuyentes;
- h)** Mantener permanentemente toda consideración y cortesía con el público, en razón del ejercicio de la función;
- i)** Mantener una conducta de cortesía y respeto en sus relaciones con sus superiores, compañeros y subordinados;
- j)** Conservar en buen estado los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general, a su cargo, que integran el patrimonio del Estado y de terceros que se pongan bajo su custodia;
- k)** Asistir y aprobar los eventos de capacitación para los que fueren seleccionados o auspiciados;
- l)** Declarar anualmente, bajo juramento, las modificaciones de su situación patrimonial;
- m)** Rehusar dádivas, obsequios, recompensas u otras ventajas con motivo del desempeño de sus funciones;
- n)** Guardar reserva de todo asunto que llegue a su conocimiento y que deba permanecer en estado

de confidencialidad, en razón de su naturaleza o de instrucciones especiales, deber que subsistirá aún después de cesar en sus funciones;

- o)** Dar aviso con anticipación, de por lo menos quince días, respecto a la decisión de renunciar a su cargo;
- p)** Promover los sumarios administrativos del personal a sus órdenes cuando así correspondiere;
- q)** Informar a su superior inmediato de todo aquello en que su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad o concurra incompatibilidad de intereses; quién deberá resolver;
- r)** Someterse a la jurisdicción disciplinaria y ejercer lo que le compete por su jerarquía;
- s)** Presentarse a examen de conocimientos y predictivos psico-sométricos, cuando lo disponga la autoridad competente;
- t)** Cumplir íntegramente y en forma regular el horario de labor establecido;
- u)** Usar la indumentaria de trabajo que le haya sido suministrada;
- v)** Poner en conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la Administración;
- w)** Comparecer a los sumarios administrativos cuando haya sido convocado;
- x)** Llevar consigo la credencial que le otorgue la Administración, dentro de las instalaciones de la institución o en cumplimiento de sus deberes;
- y)** Velar por la economía del Estado;
- z)** Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, las leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la ley; y,

**aa)** Cumplir con las disposiciones del Código de Ética.

Dentro del sistema de recursos humanos, podemos delinear también un régimen de prohibiciones para los funcionarios del Servicio de Rentas Internas dispuesto en la Constitución de la República como en su Ley Especial y en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, a saber:

- a)** Ejercer su profesión o especialidad técnica u otra actividad remunerada con o sin relación de dependencia, así como ejercer el comercio u ocupar cargos directivos, ejecutivos o administrativos en entidades u organizaciones con fines de lucro directa o indirectamente. Tampoco, podrán desempeñar dignidades de elección popular..
- b)** Ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones, excepto aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones poli-técnicas del país reconocidas legalmente;
- c)** Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones asignadas;
- d)** Dirigir, administrar, patrocinar, o representar a personas naturales o jurídicas, en asuntos vinculados con la institución; o de cualquier forma aprovecharse del cargo o de sus funciones para violentar procedimientos establecidos en beneficio personal o de terceros;
- e)** Solicitar o recibir para sí o para terceros, en forma directa o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas, beneficios o recompensas como retribución por actos inherentes al ejercicio de su cargo;
- f)** Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones que afecten la imagen institucional;

- g) Percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna;
- h) Acceder a la información del SRI para servirse de ella con fines ajenos al interés de la institución;
- i) Faltar a la inviolabilidad y reserva de las comunicaciones oficiales o difundir por cualquier medio, sin previa autorización superior, informes relativos a la gestión del SRI.

Lo hasta aquí expuesto que comporta una serie de derechos, deberes y prohibiciones de los servidores del SRI, se dirigen a garantizar un servicio óptimo y de calidad para los administrados. La Constitución de la República incluso entre los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos prevé expresamente el

derecho a disponer de bienes y servicios públicos de óptima calidad; así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

El servicio público entonces debe cumplir -sine qua non- el fin último de esta actividad, esto es, el bienestar de la colectividad, -haciendo énfasis- de la ciudadanía ecuatoriana. Una buena administración tributaria no solo logra mejorar el sistema de ingresos del presupuesto general del Estado elevando la recaudación en términos económicos, sino que garantiza los derechos constitucionales primordiales de los administrados y servidores; prevaleciendo el debido proceso en la aplicación de sus procedimientos y gestión, aplicando la garantía efectiva de los derechos del contribuyente y otorgando la seguridad jurídica en el establecimiento y aplicación de las normas tributarias.

## 4. PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL

La Carta Fundamental del Estado en su artículo 124, desarrolla los principios de descentralización y desconcentración de la administración en general, al señalar que la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

Por los acontecimientos históricos recientes, surge la necesidad de cuestionar el modelo de Estado keynesiano en su aplicación radical siendo que somos una realidad diferente, de igual manera podríamos criticar el resultado de la aplicación de los principios neoliberales que tanto se han discutido. En lo que se refiere al caso ecuatoriano, son duras las críticas que se han hecho al respecto, frente al paradigma del neoliberalismo como inaplicable a nuestra realidad social.

Para alcanzar la serie de objetivos que se buscan en este quehacer, es necesario involucrar principios como

la solidaridad en la economía y la responsabilidad frente a la actividad nacional. Así "una responsabilidad pública requiere de la articulación del Estado, el mercado y de la sociedad civil organizada"<sup>9</sup>, una participación conjunta y responsable de cada uno de los actores sociales. En lo que respecta al Estado, es vital entonces, asumir un modelo de gestión desconcentrado y descentralizado, que induzca a cumplir un rol eficiente frente a los administrados y prestar servicios garantizados para todos.

Países como "España, Dinamarca, China, Portugal e Italia"<sup>10</sup>, que han aplicado el modelo de las autonomías como uno de los caminos para enfrentar la situación

<sup>9</sup> González, Susana y Varios Autores, *Descentralización*, Editorial Tramasocial, Quito, 1999, p. 99.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.101.

de crisis han experimentado en algunos casos, mejoras en la actividad que desempeña el Estado pero también en el fin mismo de la prestación de los servicios. Las autonomías tienen su origen histórico en algunos antecedentes de los países en su búsqueda por la estabilidad interna y paz social, dada por el sinnúmero de factores raciales, idiomáticos, sociales y culturales existentes en un mismo país.

Esto contribuye a la búsqueda de la estabilidad social y con ello, promueve la gestión en cada uno de los grupos sin menoscabar la unificación que debe haber entre los pueblos o grupos humanos dentro de un mismo país. En Ecuador, la existencia de varios grupos humanos o etnias, social y culturalmente diferentes, viabiliza el establecimiento de autonomías dentro de un mismo territorio.

En el caso ecuatoriano, se adopta el modelo de descentralización dentro de un proceso aún en marcha, así lo resume Susana González<sup>11</sup>: se inicia cuando en 1993 se dictan dos importantes leyes, entran en vigencia la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada publicadas en los registros oficiales 345 y 349 del 27 y 31 de diciembre de 1993. Posteriormente, a través del pronunciamiento popular en 1994 y las reformas constitucionales de 1995 y 1996. Adicionalmente a ello, tenemos la Ley Especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales promulgada en 1997; y por último la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social promulgada el 22 de octubre de 1997.

En estos cuerpos de leyes se contemplan como principios la autonomía financiera y de gestión, para eliminar el centralismo y la concentración de los recursos en dos focos económicos: Quito y Guayaquil. Con estos presupuestos sostenidos a lo largo de estos años por la defensa de las autonomías, surge la discusión de la autonomía en cuanto a la generación de recur-

<sup>11</sup> Ibid. pp. 112 a 119.

sos, pues si no tenemos un país equilibrado en la generación de los ingresos, no tendremos tampoco una equitativa participación en ellos.

De igual forma, la regionalización lleva implícita el mismo objetivo que las autonomías, para lo cual se estratifica un territorio concediéndole facultades a todas las regiones sin dejar de ejercer un control nacional a través del gobierno central.

En varios países el movimiento por la descentralización ha tomado varios matices, así en Chile<sup>12</sup> el proceso de regionalización implantado se basaba en el fortalecimiento del municipio y el debilitamiento del gobierno central, fortaleciendo además la regionalización con la dotación de personalidad jurídica a las regiones; en el caso de Uruguay<sup>13</sup> la regionalización pese a propugnar criterios como la participación y cohesión social han deteriorado la prestación de servicios públicos; en el caso mexicano, se discute la estrategia descentralizadora desde el punto de vista de la actuación de los municipios que cumplen una gama de actividades locales como sitios de política y participación social; en el caso de España<sup>14</sup>, las comunidades autónomas procuran dentro de la gestión central focalizar las competencias en cada una de sus regiones.

En resumen, varios de los postulados de la descentralización, que pese a haberla aplicado ya en estos países, aún se propugnan como metas por alcanzar.

Para referirnos a un país latinoamericano, revisaremos el caso de Bolivia<sup>15</sup>, donde se inició el proceso de ajuste que comprendió entre otras cosas los cambios de carácter institucional, el control de las cuentas fiscales y el establecimiento de una caja única con el propósito de captar recursos financieros, proceso que si bien se ha iniciado aún no se termina de implementar.

<sup>12</sup> Ibid., p. 104.

<sup>13</sup> Ibid., p.103.

<sup>14</sup> Ibid., p.108.

<sup>15</sup> Medina, Fernando y Galindo María, Descentralización Fiscal Financiera en Bolivia, publicación.

En Bolivia, con el panorama legal implantado desde hace varios años atrás, se contempló la eliminación de la gran cantidad de impuestos existentes sustituyéndolos por varios impuestos que facilitarían la recaudación.

En base de lineamientos de autores como Winkler, quien expone como principio de asignación de recursos que "las responsabilidades del gasto deben ser asignadas consistentemente con la distribución espacial de beneficios", se introducen cambios en pro de una descentralización en Bolivia. Sin embargo, vale la pena aclarar también que para algunos autores, la descentralización fiscal pone en riesgo a la estabilidad macroeconómica.

Lo anterior explica la causa para la aplicación de la descentralización en algunos modelos, que consistió, más bien, en la descentralización administrativa, reduciendo la intervención del Estado en la economía, la desregulación de los mercados, el cierre de empresas públicas deficitarias, la liberalización de la economía y el despido masivo de empleados públicos, dirigida a la reducción del gasto y del déficit fiscal.

También se amplía la participación popular, mediante la distribución del producto de la recaudación de los tributos en los departamentos, municipalidades que se hará en función de la efectiva recaudación. Esto permite que las medidas establezcan diferencias entre competencias de cada uno de los niveles: municipal, provincial, departamental y nacional. Además de identificar las fuentes de financiamiento interno para los niveles subnacionales.

Todo esto ha contribuido a eliminar la centralización y a implantar la coparticipación equitativa de los recursos del erario nacional.

Ahora bien, en relación a nuestro país, la lucha por el establecimiento de la estabilidad económica en Ecuador, se ha vuelto un objetivo persistente en esta época. Las crisis que ha vuelto crónicos los síntomas de un país en conflicto, como la falta de eficacia en la

prestación de los servicios públicos, vuelve insistente el tema de buscar soluciones a un Estado ineficiente.

Esto conlleva a pensar en la urgencia de plantear procesos planificados de descentralización y desconcentración administrativa en el país, como se determina en los principios constitucionales que rigen desde 1998 y como manda la Ley de Descentralización. Ahora bien, la dificultad está en crear procesos correctos y viables a este resultado.

La descentralización y desconcentración administrativa implicará entonces la conformación de administraciones públicas fuertes pero coherentes, que se acerquen al administrado en todos los rincones de la Patria; no busca debilitar su estructura, sino construirla fuertemente en búsqueda de una cohesión con la ciudadanía. Estar cerca del administrado no solo ayuda a la aplicación de las políticas y normas de una institución del Estado, sino que asegura la participación ciudadana y la voluntad popular en la toma de decisiones. Con ello, entonces surge un servicio público participativo y humano, donde el componente humano sea lo más importante de una administración, así incluso nos alineamos con el fin último del Estado que es el bien común.

Hablar de estos procesos de descentralización y desconcentración, no implica sostener que los recursos tributarios deban distribuirse de igual manera, es decir, "al que más recauda, más servicios se le proporciona". En este contexto, por ejemplo, la provincia de Pichincha debería llevarse más del cincuenta por ciento (50%) de la recaudación tributaria, pero la autonomía no implica una regla matemática sino la participación ciudadana conforme las necesidades sociales inherentes a una determinada comunidad. De esta manera, aplicando principios de solidaridad y bienestar social, los recursos deben repartirse de manera equitativa y justa, conforme las necesidades de la población, tomando en cuenta si es más o menos favorecida económicamente.

En las leyes vigentes, ahora en Ecuador se propugnan como postulados básicos de la descentralización, la participación ciudadana como mecanismo de participación activa de la sociedad en la búsqueda de soluciones ante los problemas que enfrenta el Estado; la coordinación efectiva entre el gobierno central y los gobiernos seccionales para la correcta aplicación de

las políticas nacionales y regionales; la planificación en la elaboración de las tareas y ejecución de los programas, unido a la autonomía en la gestión que hace referencia a la toma de decisiones y a la autonomía financiera en la participación directa de los recursos del Estado.

## 5. EL CONTROL TRIBUTARIO

El poder tributario entendido como la potestad soberana del pueblo que faculta al Estado a establecer, modificar y extinguir tributos, lleva implícita la conformación de una relación jurídica tributaria de igualdad entre Administración y administrados, en donde el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los ciudadanos como sujetos pasivos de la obligación tributaria, va de la mano del respeto a los derechos inherentes como ciudadano y administrado.

Ahora bien, en el plano de las facultades de la Administración -que aplica el poder tributario establecido en las normas legales-, ésta tiene ciertas atribuciones y deberes que giran en torno a cumplir con su objetivo de recaudar los recursos públicos requeridos para el cumplimiento de los fines propios del Estado.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) tiene como facultades específicas la de ejecutar la política tributaria aprobada por el Presidente de la República así como el de efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por ley a otra autoridad.

Así, el Código Tributario, en su artículo 96, establece entre los deberes formales de los contribuyentes el de facilitar a los funcionarios autorizados las inspecciones o verificaciones, tendientes al control o a la determinación del tributo. Incluso constituye una falta reglamentaria el impedir el control de la administración tributaria y no comparecer ante la misma.

Es que el control de la Administración Tributaria es una función inherente a ella, pues es la herramienta útil para cumplir sus objetivos de recaudar y vigilar el cumplimiento de las normas tributarias por parte de los administrados, impedir el fraude fiscal y el empleo de prácticas ilícitas en desmedro de las arcas fiscales.

El control también tiene matices en la vigilancia externa que ejerce la Contraloría General del Estado al Servicio de Rentas Internas, control que no puede superponerse jamás al ejercicio de las facultades de la Administración.

La transparencia y manejo adecuado de los recursos presuponen que toda Administración se sujete al control externo del Estado, por las entidades que éste establezca, para impedir el campeo de la corrupción y el inadecuado uso de los fondos públicos. El Servicio de Rentas Internas no podría estar ajeno a estos objetivos y se somete como todo órgano del Estado a este ejercicio.

De igual manera, el control interno que ejerce el Servicio de Rentas Internas se dirige a establecer los métodos y procedimientos propios de control. Para este efecto, es Auditoría Interna la que efectuará el examen posterior de las operaciones financieras y administrativas de la entidad y presentará sus informes para conocimiento del Director General del Servicio de Rentas Internas, Directorio y Contralor General del Estado.

## 6. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

### 6.1. Servicio a la colectividad

Al hablar del servicio público puntualizamos como requisitos insoslayables del servidor del SRI: el de ser técnico, capacitado y probo, elementos que se traducen en un Sistema Integrado de Administración de los Recursos Humanos basado en los siguientes principios fundamentales:

**Eficiencia:** Se ve reflejada en el costo de oportunidad en términos de servicio a la sociedad. La incorporación del recurso humano para el Servicio de Rentas Internas estará en función de la tecnología y del costo del mercado en condiciones competitivas.

**Eficacia:** Se ve reflejada en los resultados de todos los recursos implementados en los procesos de la administración.

**Subordinación:** El papel y desarrollo del sistema, estará supeditado a los objetivos y planificación del Servicio de Rentas Internas y dentro del marco jurídico.

**Proactividad:** El sistema debe permitir que en el desempeño de sus funciones los servidores desarrollen varias competencias y capacidades para optimizar recursos.

**Transparencia:** Todo el accionar y funcionamiento del Departamento de Recursos Humanos estará regido por el principio de transparencia y acceso a la información por parte de los servidores, respecto de las políticas que se implementen a nivel nacional y regional.

**Igualdad:** El sistema garantizará la igualdad y la equidad, en todos sus aspectos, a todos los servidores que laboren en la institución.

**Desconcentración:** El Departamento de Recursos Humanos debe propender a la desconcentración de sus funciones a las diferentes regionales y provinciales de todo el país.

En este contexto, los objetivos que persigue el Sistema de Recursos Humanos entre otros, son:

- a) Lograr que el Servicio de Rentas Internas cuente con personal técnico y calificado.
- b) Impulsar, sobre la base del mérito y la eficiencia, el desarrollo profesional de los servidores
- c) Elevar el nivel de eficacia de los servidores en el desempeño del trabajo;
- d) Generar un ambiente laboral que incida en el desarrollo de actitudes orientadas hacia la prestación de un servicio público de calidad;
- e) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para todos los servidores de la institución;
- f) Evaluar periódicamente al personal que labora en la institución;
- g) Fomentar la carrera administrativa tributaria, el crecimiento profesional y personal de todos los servidores y proteger la estabilidad laboral de los mismos; y,
- h) Desarrollar un sistema de protección laboral así como bienestar social para los servidores de la institución, garantizando su integridad física, mental y psico-social.

El proceso de institucionalización del Servicio de Rentas Internas y su afianzamiento en la comunidad ecuatoriana, conlleva el establecimiento de la carrera institucional en el Servicio de Rentas Internas confor-

mada por cargos tácticos, cargos operativos y cargos operativos administrativos, con el propósito de alcanzar el mayor grado de eficiencia en las funciones de la institución y para, a través del mérito, garantizar el desarrollo profesional y la estabilidad de los funcionarios idóneos.

El mérito se establece mediante las evaluaciones del desempeño y por los resultados del procedimiento establecido para el reclutamiento y selección de personal, cumpliendo con los requisitos académicos y de experiencia para el grupo ocupacional correspondiente.

El servicio público en el ente recaudador es una prioridad, un deber de la administración frente al administrado, un sistema de pesos y contrapesos, en donde la potestad tributaria del Estado se delimita con el respeto a los derechos y garantías de todo ciudadano.

## 6.2. Autonomía Técnica, Administrativa y Financiera

Como se había expuesto ut supra en este ensayo, el Servicio de Rentas Internas es una entidad autónoma, creada mediante Ley No. 41, publicada en el Registro Oficial No. 206 de 2 de diciembre de 1997. El Art. 1 de la Ley ibídem, textualmente se lee:

**Art. 1.- Naturaleza.- Créase el Servicio de Rentas Internas (SRI) como una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito. Su gestión estará sujeta a las disposiciones de esta Ley, del Código Tributario, de la Ley de Régimen Tributario Interno y de las demás leyes y reglamentos que fueren aplicables y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.**<sup>16</sup>

Podemos concluir entonces, de esta lectura, que el SRI es una entidad técnica y autónoma. Su autonomía

<sup>16</sup> Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas.

concierne a los órdenes administrativo (subsistemas de RRHH que comprende entre otros contratación, remuneraciones, y organización de personal, etc); financiera (presupuesto económico); operativo (normativa tributaria, en su formulación y aplicación).

En el Diccionario de Derecho de Manuel Ossorio, se define a la autonomía como la "Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. La autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política..."

En consecuencia, la autonomía implica que un órgano se rija, se administre y regule de acuerdo a los intereses y proyecciones del mismo, sin perder el objetivo del Estado; es decir, las instituciones y entidades del Estado tienen poder de autogobernarse, sin rebasar el ordenamiento jurídico establecido para mantener la unidad del Estado.

En Derecho Público, la mayoría de las normas son imperativas (de obligado cumplimiento), ya que el Estado debe regular una forma de comportamiento que sea igual para todos. Las normas dispositivas, ligadas íntimamente a las imperativas a través del principio de la "autonomía de la voluntad", son -las dispositivas-, aquellas que suplen la autonomía de la voluntad, donde no se establece algo de forma expresa.

Si bien es cierto, el SRI de acuerdo a su autonomía dispone de un conjunto de normas legales y reglamentarias, como lo son el Código Tributario, la codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento (autonomía operativa), estas normas no son todas aquellas que la institución necesita para su organización y convivencia social, por ello se hacen necesarias las normas dispositivas (que en nuestro ordenamiento son consideradas supletorias), y más aún, las normas imperativas, ya que su cumplimiento es obligatorio.

La Constitución Política de la República, en el segundo inciso del Art. 119 dice: *“Aquellas instituciones que la Constitución y la ley determinen, gozarán de autonomía para su organización y funcionamiento.”* El SRI, fue creado por ley, y en ella se establece su autonomía, en los tres órdenes indicados. El espíritu de la ley de creación del SRI tiene sustento en la necesidad de instaurar una entidad fortalecida, lejos de injerencias políticas

e independiente económicamente, para que pueda trabajar de forma técnica, sin responder a intereses ni decisiones superiores en su accionar del día a día. La creación de la Administración Tributaria ha supuesto establecer una entidad de derecho público, que se enmarca en el ordenamiento legal vigente, conservando su autonomía en los órdenes administrativo, financiero y operativo.

## 7. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Atañe también a este estudio el análisis del principio de rendición de cuentas, recogido en la Carta Magna, que manda que no hay dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones.

De igual manera, este principio contempla que las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

La administración pública, en general, demanda la buena aplicación de las atribuciones que el Estado le concede para el ejercicio de sus fines. Si la administración tributaria busca recaudar los ingresos necesarios para el cumplimiento máximo de los fines del Estado y proporcionar los recursos para alcanzar el bienestar general de la colectividad, no se podría dejar de lado jamás que el ejercicio del poder soberano del pueblo delegado a las autoridades, puede ser efectuado sin límites legales y reglamentarios.

El poder tributario debe ser el fiel reflejo del poder soberano del pueblo que demanda servicios de calidad, un excelente manejo de los recursos públicos y acceso a una vida digna.

La responsabilidad de todo servidor público por la comisión u omisión de infracciones de cualquier índole, en el ejercicio de su cargo, supone la aplicación de las sanciones correspondientes. En esta línea, es la propia Constitución que determina que:

**Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.<sup>17</sup>**

Para el control efectivo de un régimen de rendición de cuentas de la administración pública, se prevé varios mecanismos que permitan dicho control. Una de ellas es controlar los recursos y peculio personal de cada servidor, a través de la presentación de una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y

<sup>17</sup> Constitución de la República de Ecuador.

pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos.

Varios son los órganos que tienen como misión la vigilancia y cumplimiento de estas disposiciones, una de ellas la Contraloría General del Estado.

De todas maneras, deben establecerse mecanismos de aplicación efectiva de rendición de cuentas, que se dirijan a reestablecer los derechos conculcados de los administrados, que se ven afectados con el mal ejercicio de una función pública. Así reza la norma constitucional en cumplimiento de este postulado:

**Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.**

**Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes.<sup>18</sup>**

Todo esto comporta el debido ejercicio de la función pública concebida como servicio a la comunidad.

<sup>18</sup> Ibid.

## 8. DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

Se consigna como el más alto deber del Estado el de respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza la Constitución.

Es fundamental que el Estado garantice a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptando mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.

En materia tributaria, de igual manera el respeto a los derechos y garantías del administrado es una obligación que debe cumplir el Servicio de Rentas Internas.

La Constitución Política señala que:

**Art. 18.- Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos inter-**

**nacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.**

**En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.**

**No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.**

**Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.<sup>19</sup>**

<sup>19</sup> Ibid.

Si bien todo ciudadano tiene como obligación el cumplimiento de sus deberes tributarios, esta responsabilidad tiene como contrapartida el respeto de sus derechos y garantías constitucionales.

En esta línea, en la Administración Tributaria en el año 2006 se crea el Departamento de Promoción y Protección de los Derechos del Contribuyente, para salvaguardar, promover y difundir los derechos y garantías de los contribuyentes.

A través de este Departamento el SRI busca garantizar el respeto a los derechos fundamentales del contribuyente, a través de un servicio excelente, con tiempos de respuesta óptimos y uso eficiente de los recursos de la institución. Actualmente presta sus servicios a nivel nacional, recepta las quejas y sugerencias de los contribuyentes.

## 9. EL PACTO FISCAL: PROCESO DE COHESIÓN SOCIAL

Analizar en términos generales la política fiscal en el Ecuador y la institucionalización de la Administración Tributaria nos hace reparar en el tema del pacto fiscal, entendido como la toma de decisiones en materia de ingresos y egresos de las cajas fiscales, sin que se pueda dejar de lado el análisis del tema político que conlleva esta toma de decisiones.

En general, en los países latinoamericanos, la intervención del Estado en la economía no ha dilucidado aún el marco de diferenciación que debe existir entre lo político y lo económico. Aún los actores sociales de una determinada comunidad así como el tema de institucionalización del Estado provocan confusión entre estos campos.

La leve línea que marca el límite de acción entre lo político y lo económico, es por la estructura de nuestro país, más susceptible de confusión incluso. Esto provoca que, la toma de decisiones económicas se vea influenciada por las instancias de presión de índole política. Los grupos de presión, por tanto son, de gran influencia, esto unido a la falta de propuestas de solución, provoca que cualquier cambio en la política fiscal, y aún en las otras líneas de política sean ineficientes y no provoquen los resultados esperados.

Es por esto, que he realizado un análisis más de índole político en relación al Pacto Fiscal, que debe existir para un buen funcionamiento de cualquier propuesta seria de cambio de los mecanismos de política fiscal. Con esto, no incurro en el error de confundir las decisiones fiscales con el ámbito de la política, sino que marco como dispone la técnica aplicar su sutil diferenciación.

El tema tomó atención con la crisis de la deuda y las circunstancias que rodearon la década de los años 80, provocando un replanteamiento de la concepción del Estado de ese momento, analizando el papel del Estado como actor social dentro de una organización en crisis. Otro tema que trajo a colación la crisis de esos años, era el regionalismo abierto derivado del crecimiento de los acuerdos de integración que conminan a los gobiernos a revisiones y ajustes graduales, en vista de la baja recaudación aduanera.

Vale la pena aclarar también que los desajustes provocados por la aplicación de ciertas medidas en las finanzas públicas, se originaron por la falta de coherencia en su aplicación pues muchas veces se dejaron de lado temas por resolver de las finanzas públicas. Es así, por ejemplo, que el problema de la equidad en materia de recaudación tributaria no se tomó en cuenta en la dimensión que debió hacerlo así como no se con-

sideró la equidad en la distribución de los ingresos, lo que provocó un abultado gasto público, que entre otras cosas generó el problema de la crisis financiera en los años noventa y dos mil en el Ecuador.

Por esto, se introduce también el análisis del pacto fiscal como “un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública.”<sup>20</sup>

De esta manera, es útil concluir en la importancia de los fines extra-fiscales de la tributación. Pues entender la incidencia de los tributos en la producción y empleo así como en la inversión y oferta de trabajo<sup>21</sup>, son métodos de análisis fiscal que inciden en el comportamiento de la economía en general; pero analizar el tema de la redistribución de los ingresos es entender la política social de los tributos, en cuanto buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en relación directa al proporcional aporte de acuerdo a la riqueza de cada sector.

En el fondo entonces, se habla de las deficiencias y fortalezas de las finanzas públicas y el problema de solucionar sus desequilibrios, dependiendo de las fortalezas o debilidades del Pacto Fiscal.

Con esta introducción que trajo a colación la importancia del análisis de los acuerdos políticos, vale ahora la pena, definir lo que debe entenderse como pacto fiscal.

El pacto fiscal debe ser entendido entonces como:

**El acuerdo político explícito o implícito sobre el papel que deben ejercer los distintos sectores sociales para que legitimen la actuación del Estado, quien debe enfrentarse a medidas como el mejo-**

<sup>20</sup> El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998, p. 9.

<sup>21</sup> Ob. Cit., Teoría Fiscal, p. 62.

**ramiento de la recaudación fiscal o reducir el gasto público.**<sup>22</sup>

El pacto fiscal -que significa la aplicación de medidas para superar la crisis-, debe llevar siempre implícito el tema fundamental socio-político que implica legitimar la actuación del Estado en la toma de decisiones.

Con esto surge como inquietud el confrontar la separación de posiciones en el ámbito político, que prima en nuestros países, en donde conviven posiciones tan extremas como opuestas. El problema no está solo en la posición de cada una de las partes, sino en la actitud de quienes lideran estas posiciones, por eso pienso que un estudio socio-político es vital para generar un acuerdo que tome las características de un pacto fiscal.

Para la función pública que trata de las finanzas del Estado, la aplicación de decisiones de política fiscal ha dejado sinsabores. La implementación unilateral de los modelos de gestión o recaudación -legislativas por ejemplo- antes que sirva de criterios técnicos, ha obedecido a decisiones políticas separadas de un acuerdo social con las proporciones que amerita un verdadero pacto fiscal.

No por lo expuesto sostengo que debe prescindirse del elemento político en el manejo del área económica, pues en un ejemplo, el disponer de medidas de reducción del gasto público a través de la contracción de costes de las Fuerzas Armadas, o de otros estamentos para un ajuste al presupuesto de determinada nación, repercuten en la necesidad de un acuerdo político previo.

En conclusión, la confrontación que es base del tema de los ajustes económicos con la implicación del tema político, conlleva a pensar en una visión panorámica y global del tema. Por eso creo que es tan importante la estrategia económica de un país como el tema de la legitimación de las decisiones del Estado a través de un pacto fiscal o conciliación de decisiones

<sup>22</sup> Ob. Cit., El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos, p. 7

de varios actores sociales, que entiendan la urgencia de la aplicación de las medidas, así como la verdadera legitimación de la actuación del Estado que dirige su acción a replantear no situaciones coyunturales sino de cambio de esquemas de modelos de desarrollo.

Lo que lleva a pensar en que un acuerdo político explícito o implícito viene a apoyar las decisiones del Estado frente a los administrados, respecto al manejo del gasto como de la recaudación de los tributos y de la conformación de un régimen tributario.

Las tendencias fiscales por tanto, presuponen un marco de legitimación del Estado frente a los contribuyentes, para el manejo y control de los tributos como parte de los ingresos presupuestarios. Los lineamientos de la política fiscal como se conocen, están dirigidos a fines fiscales y extra-fiscales, dentro de los últimos encontramos la composición de los tributos y su recaudación dirigida a objetivos de redistribución del ingreso entre los administrados, equidad en el manejo de los recursos y establecimiento de políticas sociales tendientes a procurar mejoras en la situación social de los ciudadanos.

Dentro de este contexto, es claro imaginar la preocupación de la sociedad para que el Estado cumpla con los fines extra-fiscales de los tributos.

Con un encauzamiento cierto de los recursos y un propósito que se visualice en objetivos prácticos; la ciudadanía tendrá confianza en el Estado en esta ma-

teria, legitimando su accionar y alentará las acciones que en este sentido se implanten.

De lo expuesto se puede colegir, que no cabe hablar aún de pacto fiscal en el Ecuador pues coexisten con la dificultad de su implementación, problemas estructurales de la conformación incluso del Estado: no existe una fuerte identidad nacional, ni una tolerante y pacífica convivencia entre los diferentes grupos sociales que lo componen, una integridad nacional pese a la diversidad, ni respeto a las instituciones democráticas. Falta aún, por tanto, camino que recorrer, para lo cual debemos reflexionar bien en nuestro futuro.

La Administración Tributaria, en la búsqueda de estos objetivos, trata de garantizar el respeto de los principios constitucionales que deben primar en toda gestión pública, para garantizar el compromiso de los componentes sociales, llámense ciudadanos, contribuyentes, gobierno central y entidades de control, y lograr de esta manera la participación ciudadana y la efectividad de las veedurías ciudadanas en el concurso de la recaudación tributaria, gestora de los recursos para el bienestar común.

Participar en esta cohesión social y de intervención participativa, comprometida en el desarrollo del país frente al mundo, marcará la diferencia y el compromiso de un pacto de contribuir para un mejor país, en donde ciudadanos y autoridades velen por ese cumplimiento.

## 10. CONCLUSIONES

### Bienestar de la colectividad

Haber trabajado nueve años en el Servicio de Rentas Internas me ha permitido participar en el desarrollo de una institución innovadora y luchadora por los ideales de una ciudadanía que busca el bienestar de su familia y el suyo propio, aún en las peores condiciones de vida y de crisis económica. El bienestar de

la colectividad debe ser pues, el elemento esencial en una administración tributaria, y en este marco, el Servicio de Rentas Internas ha insistido en esta lucha a favor del país.

Ojalá los derroteros que aún quedan por cumplirse se plasmen en realidades, con el apoyo y tenacidad de sus administradores y servidores, incluso de la propia

colectividad, que debe ser veedora permanente de este desarrollo, para permitir el crecimiento de la institución, de sus objetivos, sin dejar de lado las metas de la recaudación tributaria.

El poder tributario del Estado aplicado en la gestión de una administración recaudadora fuerte que implica ejercer el control de los impuestos de manera eficaz, para regularizar el cumplimiento de las obligaciones del administrado, no deja jamás de lado el respeto y protección de las garantías y derechos de los ciudadanos.

De esta manera, cumpliendo los fines fiscales y extrafiscales de los tributos, la recaudación tributaria debe ser reforzada en toda economía, y con razón en el Ecuador que por décadas se vio afincada en los ingresos petroleros.

## Cohesión social

Definir la participación social en una gran concertación nacional, en donde la ciudadanía participe en la recaudación tributaria, no solamente convencida del cumplimiento de sus obligaciones tributarias sino en la toma de decisiones y en la consecución de los fines de la administración, es velar por el establecimiento de un pacto fiscal implícito y explícito entre el Estado y sus ciudadanos.

El Servicio de Rentas Internas intenta promover al público una asistencia de calidad, que aproveche los recursos que brinda el Estado para su institucionalización y cumplimiento de una recaudación tributaria eficiente, para el financiamiento del Presupuesto General del Estado.

La institución busca co-participar en este proceso con el ciudadano, brindado una administración transparente y honesta, en la que sus servidores cumplan sus obligaciones y deberes a cabalidad, en beneficio de la colectividad.

En este marco, vale la pena tratar el tema de la cohesión social como sinónimo de participación comuni-

taria, en el que la Administración, el gobierno central y la ciudadanía, converjan a fin de luchar contra la pobreza y las crisis económicas, para participar solidariamente en los beneficios sociales y servicios públicos que presta el Estado, a través del aporte económico de todos.

## Institucionalización del Servicio de Rentas Internas

Una de las aristas para sostener un sistema tributario eficiente y modelo de América Latina es el mejoramiento continuo de la institucionalización de la administración tributaria, que implica el reforzar los procesos de gestión de para mejorar la recaudación tributaria, de manera permanente y consistente.

Esto conlleva mantener un trabajo transparente y técnico de la administración, en el que la actuación de sus servidores esté comprometida con la actividad que la institución desarrolla. Para ello, el Servicio de Rentas Internas emprendió la tarea de establecer el Plan de Carrera Institucional, para procurar el crecimiento profesional sostenido de sus funcionarios.

No solo casa adentro se debe establecer reglas claras de manejo institucional, también la visión de la ciudadanía frente a la administración debe cumplir con los objetivos de transparencia y confianza en la institución. Solamente con la participación del contribuyente o sujeto pasivo podemos lograr nuestros fines y las metas que buscamos.

El respeto a los derechos y garantías del administrado son objetivos permanentes en el Servicio de Rentas Internas, para dar cumplimiento con la norma suprema y con la misión esencial de esta administración.

El establecer mecanismos para hacer efectivos estos derechos es importante, como establecer los canales administrativos para tramitar las quejas y reclamos de los sujetos pasivos.

Otro punto de vital importancia, es el de proponer proyectos en el ámbito legal para efectivizar la insti-

tucionalización del Servicio de Rentas Internas, como la Propuesta I de elevar la Ley del Servicio de Rentas Internas al rango de orgánica.

Adicionalmente, el régimen administrativo de recursos humanos debe priorizar el control de los deberes de los funcionarios para cumplir con los objetivos de la entidad.

Por otro lado, la administración tiene como meta para mejorar el sistema de recursos humanos y presentar a consideración la propuesta de un Nuevo Estatuto Especial de Personal

Ojalá esté cercano el tiempo en que estas metas se cumplan, la lucha por mejorar el sistema de recaudación en el Ecuador continuará y la institucionalización del Servicio de Rentas Internas será un gran paso para este objetivo.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Jarach, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Abeledo Perrot, Argentina, Segunda edición, 1996.
- Low, Mutra y Gómez, Jorge, Teoría fiscal, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, Colombia, 1997.
- González, Susana y varios autores, Descentralización, Editorial Tramasocial, Quito, 1999.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos, Santiago de Chile, 1998.
- Medina, Fernando y Galindo María, Descentralización Fiscal Financiera en Bolivia, publicación.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo No. 000, publicado en el Registro Oficial 1 de 11 de Agosto de 1998.
- Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas.
- Servicio de Rentas Internas, Departamento de Planificación y Control de Gestión.



# LOS CONVENIOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN

---

**Dr. Sandro Vallejo Aristizábal**  
**Ab. Galo Maldonado López**

# Los convenios para evitar la doble imposición

## RESUMEN

Una de las consecuencias de la globalización internacional es el fenómeno de la doble imposición paralelo a la manifestación de figuras elusivas o evasivas. Frente a estos fenómenos, los convenios para combatir la Doble Imposición se convierten en instrumentos de gran importancia. El presente trabajo parte de un esbozo breve de los principales aspectos de la doble imposición internacional y sus manifestaciones, para abordar posteriormente los mecanismos reconocidos internacionalmente para combatirla, poniendo particular énfasis en los convenios para evitar la Doble Imposición Internacional, refiriendo a los principales modelos, sobre los cuales se hace un análisis breve de sus antecedentes históricos y sus estructura básica, procurando facilitar al lector neófito, una aproximación a este tan interesante aspecto del Derecho Tributario Internacional.

## SUMMARY

Double Taxation is a consequence of international globalization; this fact comes along with the manifestation of eluding and evasive figures. To face these phenomena, the agreements to fight against Double Taxation turn out to be instruments of great importance. This paper has been based on a brief outline about main aspects of international double taxation and its signs. Later on, those internationally recognized mechanisms to fight against it, will be pointed. Special emphasis will be put on International Agreements to avoid Double Taxation and an analysis of major patterns will be done, including their historical data and basic structure. This document has been intended to approach the neophyte reader to this interesting aspect of International Taxation Law.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Hoy resulta prácticamente imposible sustraerse del denominado fenómeno de la globalización o mundialización de las economías. Es verdad que no es la primera vez que se produce una tendencia económica en ese sentido, a finales del siglo del XIX y albores del XX, ya se produjo un fenómeno similar, sin embargo la magnitud del fenómeno actual supera con creces cualquier proceso anterior.

El proceso de globalización implica una creciente interdependencia económica entre todos los países, provocado por el aumento del flujo de bienes, servicios y capitales, así como por la rápida difusión de la tecnología y la información. Esto ha provocado el llamado fenómeno económico y social de la “internacionalización de los mercados de bienes y servicios”, a raíz del cual se han generado consecuencias en todos los ámbitos del desarrollo de los países que han optado por abandonar los sistemas rígidos y cerrados, para adoptar regímenes mucho más flexibles que vayan a la par con las nuevas tendencias mercantiles de inversión y movilización de capitales.

El ámbito tributario no ha sido la excepción a esta influencia. La rápida y constante movilidad de capitales, bienes y servicios, junto con la internacionalización de las transacciones mercantiles, acarrea distintas consecuencias en el ámbito tributario. Por un lado, ha provocado fenómenos elusivos tales como la deslocalización de bases imponibles; y, por otro lado, nos trae el fenómeno de la doble imposición internacional, que limita el crecimiento de la inversión.

Respecto del primer aspecto, esta “deslocalización” principalmente se produce cuando una determinada jurisdicción fiscal atrae para sí capitales como consecuencia de una baja o nula tributación en tales territorios o por políticas sumamente restrictivas de intercambio o acceso a la información, lo cual permite que los negocios se beneficien directamente de estas circunstancias y busquen trasladar sus inversiones a países que manejen sistemas tributarios demasiado flexibles e incluso –y con mayor frecuencia– a los llamados paraísos fiscales.

Bajo este escenario de transacciones económicas, principalmente entre empresas relacionadas, existe un flujo de capitales (utilidades) desde una determinada jurisdicción tributaria a otra en la cual se presentan las mencionadas circunstancias de elusión.

Este flujo generalmente se da bajo la figura de pago por “transferencias” de bienes, servicios o intangibles

entre empresas relacionadas que manejan en estas transacciones “unidades monetarias de grupo” alejadas de la realidad económica del mercado, generándose problemas tales como los de “precios de transferencia”

El fenómeno de la doble imposición se abordará a lo largo del presente trabajo, sin embargo a manera de ejemplo, hemos creído oportuno señalar algunas de las conclusiones alcanzadas por Adrián Rodríguez y Carmela Hernández, en un estudio efectuado para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre los **“Aspectos de los Sistemas Tributarios en los Países Andinos que preocupan a los Inversionistas Extranjeros”**<sup>1</sup>, que grafica algunos aspectos relevantes del problema:

- En los sistemas tributarios de los Países Andinos existen una serie de características que desbordan los límites fijados para el crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior, y que potencialmente terminan por incrementar la carga tributaria efectiva de los inversionistas extranjeros.
- En la medida en que en el país de la fuente se aplique una tarifa de impuesto sobre la renta mayor a la aplicada en el país de la residencia, genera para el inversionista un incremento potencial de su carga tributaria efectiva, toda vez que el exceso de impuesto liquidado y pagado en el país de la fuente no podrá ser acreditado por el inversionista en el país de la residencia.
- En materia de retenciones en la fuente sobre pagos al exterior a favor de entidades o personas no domiciliadas en el país de la fuente, existen en los países andinos retenciones que gravan ingresos que en sentido estricto son rentas de fuente nacional para el país de la residencia, específicamente

<sup>1</sup> Este estudio fue elaborado por Adrián F. Rodríguez Piedrahita y Carmela Hernández de BAKER & MCKENZIE, en marzo del año 2003, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, como documento de trabajo y de consulta, cuyo contenido hace referencia a diversos aspectos relacionados con la inversión extranjera en la Comunidad Andina, específicamente en aspectos de índole tributaria.

te en lo que tiene que ver con servicios técnicos y asistencia técnica. En principio el país de la residencia no reconoce un crédito fiscal por impuestos pagados sobre este tipo de rentas.

- La mayoría de los sistemas tributarios de los países andinos no tienen normas generales para determinar el ingreso bruto directamente relacionado con la actividad efectivamente desarrollada por la sucursal o establecimiento permanente de una empresa extranjera, ignorando por completo la

posibilidad de que parte del ingreso bruto generado por dichas entidades locales corresponda a actividades realizadas directamente por la casa matriz.”

De lo anterior se explica la necesidad de que las Administraciones Tributarias actualicen constantemente sus conocimientos respecto de estos temas y los ubiquen como fenómenos elusivos, para el caso de precios de transferencia; o como restrictivos de inversión, para el caso de la doble imposición.

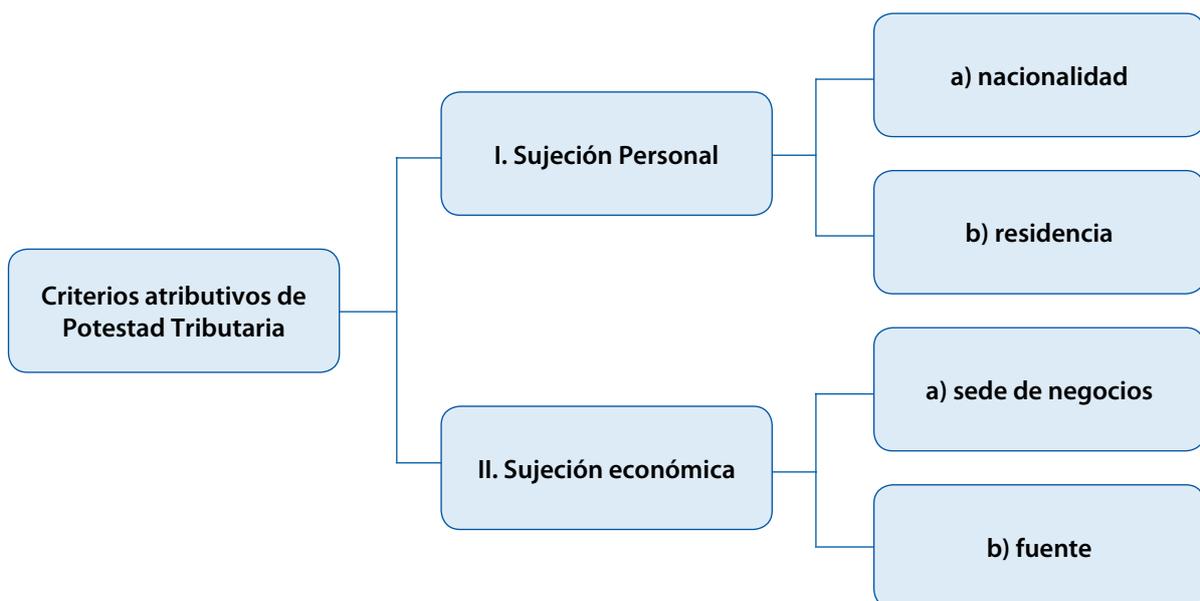
## 2. DE LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL

Como ha quedado señalado, el fenómeno de la doble imposición es una consecuencia directa de la globalización de las economías y la internacionalización de las transacciones mercantiles.

En este contexto, dos o más jurisdicciones tributarias pueden exigir para sí el gravamen sobre determinada renta, generada en operaciones que trascienden las fronteras de un determinado país.

En esta perspectiva, es importante recalcar que para determinar el vínculo que existe entre el sujeto obligado al cumplimiento de la obligación tributaria y la administración encargada de velar por el cumplimiento de la misma, existen dos tipos de vínculos: Personales y Reales. Giuliani Fonrouge <sup>2</sup>, prefiere hablar de criterios subjetivos y económicos para atribuir la potestad tributaria, que los ordena de la siguiente manera:

<sup>2</sup> Carlos Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*. Volumen I. Buenos Aires. Ed. Depalma. 4ª. ed. 1987. pág 397.



Dentro del primer grupo de criterios, se toman en cuenta aspectos como: nacionalidad, domicilio o residencia del contribuyente, para establecer el país que tendrá jurisdicción para gravar las respectivas rentas. Estos criterios están ligados al llamado “principio de renta mundial” por el cual el país en que el contribuyente es residente a efectos fiscales, tiene el derecho de someter a gravamen todas las rentas que éste obtenga (renta mundial), con independencia del lugar donde se generó o se perciba.

En el segundo grupo se pueden destacar criterios como la territorialidad o fuente, para establecer el vínculo jurídico tributario. Este criterio es de tipo real y según el mismo, la renta se grava por parte del país en el que se haya obtenido la misma, con independencia del lugar donde resida físicamente el contribuyente.

Tales criterios son adoptados por las legislaciones de cada país y de esta manera se vincula la obligación de tributar sobre determinadas rentas, con la potestad de las administraciones tributarias para someterlas a imposición.

Nuestro país maneja un criterio combinado –real y personal- para establecer el vínculo de la obligación tributaria, mismo que se encuentra reflejado en el Art. 2 de la Ley de Régimen Tributario Interno:

**Art. 2.- Concepto de renta.- Para efectos de este impuesto se considera renta:**

1. Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso, bien sea que provengan del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y,
2. Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales domiciliadas en el país o por sociedades nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de esta Ley.

Como se puede observar, el numeral uno del mencionado artículo maneja un criterio real de territorialidad para establecer el vínculo de la obligación tributaria,

mientras que en el numeral dos se establece el criterio personal de domicilio y nacionalidad (renta mundial).

El problema de la doble imposición internacional se genera cuando coexisten dos o más soberanías fiscales debido a la aplicación en su legislación interna, de los mencionados criterios de vinculación, lo cual provocará como consecuencia que en determinado país el criterio aplicado sea el de fuente o territorialidad y en otro sea el de residencia, por ejemplo, atrayendo para cada jurisdicción la potestad de gravar tal renta.

Cabe señalar que la conjugación de ambos criterios (personales y reales) provocan conflictos en el ámbito de la soberanía fiscal. Se ha señalado anteriormente uno de las consecuencias negativas, que es la generación de circunstancias de “doble imposición”. Cada estado puede determinar libremente cuáles son los supuestos que quedan sometidos a su soberanía fiscal, teniendo la potestad de incluir los hechos imponibles producidos en otro país.

Este es uno de los principales obstáculos con que se enfrentan las empresas inversoras, que genera dificultad para producir y comerciar en igualdad de condiciones, debido a los efectos fiscales gravosos que se producen cuando su actividad económica se desarrolla más allá de sus fronteras nacionales. Este fenómeno que tiene distintos matices deriva en la generación de esquemas de doble o múltiple tributación, que requieren ser atacados adecuadamente para lograr un crecimiento económico correcto, sin que ello afecte el desarrollo de los países receptores de la inversión y las economías que constituyen el origen de las empresas inversoras, procurando mantener en lo posible la neutralidad tributaria evitando distorsiones, producto de los efectos fiscales.

Vale señalar que el problema de la doble imposición no es un fenómeno exclusivo del Derecho Internacional Tributario, e incluso al interior de un mismo estado pueden generarse problemas de doble imposición interna. Del mismo modo, cabe señalar que la doble imposición no es un fenómeno de índole territorial

exclusivamente, sino que puede producirse por varias razones, por ejemplo, como la expresa Manuel de Juano, basta que el gravamen se de sobre el mismo hecho imponible, es decir: *“sobre los mismos presupuestos de hecho determinados por el legislador para dar nacimiento a la obligación impositiva.”*<sup>3</sup>

En todo caso, en el presente trabajo nos concentraremos específicamente en la doble o múltiple imposición internacional.

Siguiendo a Campagnale, Catinot y Larrondo, podemos definir a la doble o múltiple imposición internacional como: *“La superposición de las potestades tributarias de distintos estados o jurisdicciones sobre la renta obtenida por un sujeto, debido a la aplicación de criterios jurisdiccionales diferentes. De esta manera, un mismo contribuyente o ingreso se ven sometidos a tributación en más de un país.”*<sup>4</sup>

## 2.1. Elementos de la Doble Imposición.

Para que opere la figura de la doble imposición, no basta que opere la unidad de sujetos pasivos y de hechos generadores, la doctrina señala la necesidad de que se presenten cinco elementos concurrentes a saber:

1. La existencia de dos o más potestades tributarias concurrentes
2. Imposición de dos (o más) tributos de idéntica o similar naturaleza
3. Identidad de Hechos Generadores
4. Identidad de sujetos pasivos (al respecto es importante señalar que este elemento contiene ciertas variantes según se trate de doble imposición económica o doble imposición jurídica)

<sup>3</sup> Manuel De Juano. *Curso de Finanzas y Derecho Tributario*. Tomo I. Rosario. Ed. Molachino, 1969. pág 390

<sup>4</sup> Norberto Campagnale, Silvia Catinot y Alfredo Larrondo. *El Impacto de la Tributación sobre las Operaciones Internacionales*. Buenos Aires. Ed La Ley. 2000. pág 18

5. Unidad temporal (referente al mismo período impositivo, en los impuestos periódicos o al mismo momento de causación, en los otros).

## 2.2. Clases de doble tributación.

Una vez que ha quedado definido el fenómeno de la “doble imposición internacional” es importante señalar que en la práctica la doctrina ha identificado dos tipos de doble tributación, a saber:

- a) La doble imposición económica; y,
- b) La doble imposición jurídica.

### a) De la doble imposición económica.

Esta figura surge cuando dos o más estados gravan un mismo hecho generador con tributos similares, pero respecto de personas jurídicas distintas, o sujetos pasivos formalmente diferentes pero cuyos vínculos económicos permitan ubicarlos como un mismo ente generador de riqueza sujeto de imposición.

César Montaña, citando a R. Cross señala que “habitualmente se alude al término doble imposición económica para referirse a aquella situación jurídico-tributaria en la cual una misma fuente impositiva resulta gravada por dos (o más) impuestos idénticos o análogos en manos de personas diferentes.”<sup>5</sup>

A manera de ejemplo Montaña refiere algunos de los casos en que se produce la doble imposición económica<sup>6</sup>:

- a) El doble gravamen sobre dividendos (gravamen como sociedad y gravamen como persona física. Ref. Art.38 LRTI)
- b) La doble imposición intersocietaria (La sociedad distribuye dividendos a una persona jurídica); y,

<sup>5</sup> César Montaña. *Manual de Derecho Tributario Internacional*. Quito. Corporación Editora Nacional. 2006. 1ra. ed. pág 119

<sup>6</sup> IBID pág 119-120

c) La doble imposición económica que nace de los ajustes fiscales en operaciones entre sociedades relacionadas.

#### **b) De la doble Imposición Jurídica.**

A diferencia de la anterior, en esta se producen de manera simultánea las cinco circunstancias referidas anteriormente, en otros términos, corresponde a la figura típica de la doble imposición.

El Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, define a este fenómeno como el resultado de que dos o más estados sometan a imposición un mismo concepto de renta obtenida por un mismo sujeto, por idénticos o similares impuestos, y en igual período.

### **2.3. Efectos de la Doble Imposición.**

“Rivas y Márquez describen como efectos derivados de la doble imposición internacional a:

- a) la existencia de una carga fiscal inequitativa sobre el inversor extranjero, ya que las rentas del mismo serán gravadas en más de una oportunidad;
- b) el freno al desarrollo económico y en particular a las inversiones extranjeras, convirtiéndose el factor fiscal en obstáculo al libre flujo de capitales entre los estados;
- c) el incremento de operaciones intermedias realizadas a través de estados que revistan el carácter de paraísos tributarios, con el fin de reducir la imposición global total;
- d) la pérdida de neutralidad y eficiencia de la imposición internacional en la localización de los factores de producción”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Citados por Campagnale, Catinot y Larrondo, op cit. pág 21

## **3. DE LAS MEDIDAS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN**

Ante la existencia del fenómeno de la doble tributación, el Derecho Tributario Internacional incorpora como una parte de su contenido, las llamadas “medidas para evitar la doble imposición” que se recogen en las respectivas legislaciones o en los denominados “convenios para evitar la doble imposición”, a través de diversos modelos aprobados por los organismos internacionales y que son usados como guía por los mismos<sup>8</sup>. Estas medidas pueden ser de diferente tipo, dependiendo del número de partes que intervienen en su adopción

### **3.1. Medidas unilaterales**

Las medidas unilaterales son aquellas establecidas por cada estado en ejercicio de su soberanía y refleja-

das en la normativa interna, renunciando de manera expresa a determinada tributación reconocida en su legislación.

La doctrina ha identificado cinco métodos o medidas unilaterales para evitar la doble imposición:

#### **a) Método de exención**

A través del cual el estado de la residencia del sujeto de la obligación tributaria considera exentas a las rentas obtenidas fuera de las fronteras territoriales del mismo, considerando que las mismas ya fueron sometidas a tributación en el estado de la fuente. Esta exención puede darse de manera íntegra o de manera progresiva cuando el estado de residencia toma en consideración a las rentas obtenidas en el extranjero pero únicamente para establecer la tarifa de impuesto a la renta que se debe aplicar a una base impo-

---

<sup>8</sup> Miguel Aquino- Convenios de doble imposición, UNNE-1999. pág. 9 y sig.

nible compuesta únicamente por ingresos de fuente nacional.

#### **b) Método de imputación o crédito fiscal (Tax-credit)**

Este método consiste en el reconocimiento que el estado de residencia realiza sobre el pago de los impuestos que sus nacionales o con domicilio, realizan en el exterior, pago que podrá ser utilizado como crédito tributario. En este método se refleja la aplicación del criterio de “renta mundial” pues reconoce el impuesto pagado tanto en el estado fuente, como en el de residencia.

Este método tiene a su vez dos variantes:

- c)** Imputación íntegra o de deducción total, e;
- d)** Imputación ordinaria o de deducción limitada, ya que en estos casos el estado de la residencia establece como límite el monto del impuesto atribuible que se deba pagar de acuerdo a su normativa interna, por los ingresos obtenidos en el exterior.

Nuestra legislación utiliza una medida unilateral de imputación ordinaria o de deducción limitada, misma que se encuentra establecida en el Art. 49 de la Ley de Régimen Tributario Interno:

**“Art. 49.- Crédito tributario por impuestos pagados en el exterior.- Sin perjuicio de lo establecido en convenios internacionales, las personas naturales residentes en el país y las sociedades nacionales que perciban ingresos en el exterior sujetos al impuesto a la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del impuesto a la renta causado en el Ecuador, el impuesto pagado en el extranjero sobre esos mismos ingresos, siempre que el crédito no exceda del valor del impuesto atribuible a dichos ingresos en el Ecuador.”**

#### **c) Método de deducción**

Esta medida consiste en que el estado de residencia considera en su base imponible tanto los ingresos de

fuentes nacional como de fuente extranjera y “*faculta al contribuyente para que del impuesto adeudado se deduzca el gravamen que surge de aplicar su propia alícuota a los ingresos extranjeros.*”<sup>9</sup>

#### **d) Método del impuesto no pagado (tax-sparing)**

Este método es muy utilizado por los países importadores de capital que manejan un criterio territorial o de fuente, pues a través del mismo se establecen ventajas favorables para atraer la inversión.

Como lo ha señalado la doctrina, este método se aplica cuando:

**“(...) el Estado Fuente otorga beneficios tributarios, ya sea eximiendo u otorgando deducciones y que por la aplicación del método de imputación neutraliza dicho beneficio pues el sujeto inversionista que no paga el impuesto en el país de la fuente, lo hará en el país de la residencia. Ante esta situación, las cláusulas “tax-sparing” implican que al sujeto obligado se le permite deducir el impuesto calculado en el país de residencia el importe que hubiera correspondido abonar en el país de la fuente de no existir el beneficio fiscal”.<sup>10</sup>**

#### **e) Imputación del impuesto subyacente**

Finalmente, este método busca evitar la doble imposición económica, pues permite usar como crédito tributario no sólo el impuesto soportado por retención en la fuente sino también el que ha gravado a la sociedad filial, por los beneficios distribuidos<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Tulio Rosembuj, “*Fiscalidad Internacional*”. Editorial Marcial Pons S.A., Barcelona 1998, pág 112 y sig.

<sup>10</sup> Juan Carlos Vicchi, “*Interpretación de los convenios para evitar la doble imposición*”, Revista “*Criterios Tributarios*” No. 90. 1999.

<sup>11</sup> Aquino Miguel, *Convenios de doble imposición*, Editorial UNNE, Barcelona 1999. pág. 11.

### 3.2. Medidas Bilaterales: Convenios de Doble Imposición

Resulta evidente que aunque las medidas unilaterales, son las más sencillas de adoptar en la medida que no requieren de la participación de actores externos a los países, también se han demostrado insuficientes en diversos temas, precisamente por basarse en consideraciones de un solo estado y en algunos casos han derivado en problemas de doble tributación, como por ejemplo cuando dos países mantienen el criterio de residencia, pero su definición varía, por ejemplo en el estado A la residencia se basa en la permanencia física por un período determinado de tiempo (seis meses en un mismo ejercicio fiscal en el caso ecuatoriano) y en el estado B, la residencia se basa en el hogar que se comparte con la cónyuge e hijos, por tanto aún cuando ambos países aplicaran el mismo criterio, el problema subsistiría por estas diferencias.

Por otro lado, las medidas unilaterales, previamente referidas, se enmarcan dentro del pleno ejercicio de la soberanía de cada estado, y específicamente dentro del ejercicio de su Potestad Tributaria, por lo cual, pese a que el problema trasciende su territorio, no requiere de terceros para enfrentarlo. Sin embargo, este tipo de medidas resultan parciales por lo que se reconoce que resulta más efectivo enfrentar estos problemas partiendo de acuerdos entre los distintos estados. De ahí la importancia y difusión de los denominados convenios para evitar la Doble Imposición entre países, que entran dentro del marco del Derecho Internacional Público.

Para entender el alcance de los denominados Convenios de Doble Imposición (CDI) es necesario enmarcarlos en la categoría general de Tratados Internacionales a la que pertenecen. Al respecto, López Bassols define al tratado como: *“un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento*

*único, o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”*<sup>12</sup>.

Por su parte César Montaña manifiesta que *“Los tratados son acuerdos suscritos entre los diferentes estados o entre los sujetos del derecho internacional, que están encaminados o que tienen por función regular su recíproco proceder. En principio las normas de los tratados solamente vinculan a los signatarios o a los que se adhieran a ellos”*<sup>13</sup>

En este contexto resulta imprescindible remitirse a la norma marco en materia de acuerdos internacionales que es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de Mayo de 1969, que entró en vigor el 27 de enero de 1980.

La Convención dispone que los tratados deben expresarse en forma escrita, independientemente de que estén contenidos en un solo instrumento o en una serie sucesiva de instrumentos, o cualquiera que sea el nombre que se la haya dado. Por su parte la doctrina calificada reserva el nombre de tratados exclusivamente para aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional.

Para que exista un tratado, se necesita, que el acuerdo sea celebrado, en primer lugar, entre sujetos del Derecho Internacional, así no pueden considerarse tratados los acuerdos entre estados y personas particulares o jurídicas que pertenecen a diferentes estados, o entre estos y organismos multilaterales .

López Bassols<sup>14</sup> nos menciona que el tratado conlleva elementos esenciales que son:

- a) La expresión de una voluntad: no necesariamente deben ser simultáneas, un tratado puede resultar de una declaración unilateral de una de las partes

<sup>12</sup> Hermilio López Bassols. *“Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instituciones Básicas”*. México. Ed. Porrúa. 2002. pág. 22

<sup>13</sup> César Montaña. *El Ecuador y los problemas de la doble imposición internacional*. Corporación Editora Nacional. Quito. 1999 pág 23.

<sup>14</sup> Hermilio López Barsols, op. cit. pág. 24

seguida de la aceptación de la otra parte; o de la continuación de actos unilaterales como el intercambio de notas diplomáticas.

- b)** La concurrencia de voluntad de por lo menos dos partes: las declaraciones unilaterales de un estado solo son obligatorias para el estado que las emite, mientras no concurra la voluntad del otro estado. En los tratados multilaterales no se exige de un número definido de estados partes.
- c)** Las partes de un tratado deben ser sujetos de Derecho Internacional: sólo los estados y las organizaciones internacionales que gozan de personalidad jurídica internacional pueden ser partes de un tratado.
- d)** La intención de producir efectos legales: esa intención es la que permite distinguir al tratado en sentido escrito, de otros actos que los estados realizan que no tienen como propósito vincular a sus autores, y que solo comprometen a sus dirigentes políticos pero no a los estados miembros.
- e)** Que esté regido por el Derecho Internacional: este es un elemento esencial del tratado. Si bien existen acuerdos entre estados que se refieren a transacciones comerciales que son regidos por el derecho interno, solo aquellos que están regidos por el Derecho Internacional serán considerados como tratados.

### **3.2.1. Los Modelos de Convenios de Doble Imposición: Breve Historia**

Los dos modelos de convenio más utilizados en la actualidad son el elaborado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Ambos modelos reconocen a los estados suscriptores el derecho de gravar tanto en el país donde se ubica la fuente generadora de la renta como en el país donde se encuentre la residencia del sujeto que la obtuvo. Sin embargo, en el modelo OCDE se pone

mayor énfasis al criterio de Residencia a diferencia del de la ONU que se inclina por el de fuente.

A parte de estos dos convenios se puede mencionar el Modelo de la Comunidad Andina y el Modelo de Convenio de los Estados Unidos, que tienen importante relevancia, no solo como fuente de estudio a nivel internacional, sino particularmente respecto de nuestro país.

La historia de los Convenios para combatir la Doble Imposición se remonta a 1899, cuando El Imperio Austro-Húngaro y Prusia firman un Tratado Fiscal que regula el problema de la doble tributación. En 1922 Italia, suscribió un convenio con las nacientes naciones desmembradas del imperio Austro-Húngaro. Sin embargo es en el seno de la Liga de las Naciones que se empieza a abordar con mayor profundidad la problemática de la doble imposición y los mecanismos para combatirla. En 1921 la Sociedad de las Naciones a través de su Comité de Asuntos Económicos, encarga un estudio efectuado por cuatro importantes expertos: Bruinis de Holanda, Einaudi de Italia, Seligman de Estados Unidos y Stamp de Gran Bretaña, que concluye en 1923. Para 1927 se habían formulado modelos de convenio tanto para impuestos directos como para impuestos sucesorios, dichos convenios fueron aprobados en 1928 por representantes de 28 países. En el modelo de impuestos directos se consideró el criterio de fuente para los llamados impuestos reales y el criterio de residencia, para los llamados impuestos personales, considerando como método adecuado para evitar la doble imposición, el método de deducción simple.

Los estudios y discusiones en esta materia continuaron y dieron lugar a los modelos de convenio de México de 1943 y de Londres en 1946.

Más adelante, durante la Segunda Guerra Mundial, con el fracaso de la Sociedad de las Naciones, el trabajo sobre tributación se trasladó a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la misma

que se convirtió posteriormente en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En 1956 el Comité Fiscal de la OCDE trabajó en busca de establecer un Proyecto de Convenio uniforme que resolviera eficazmente los problemas de doble imposición entre los países miembros. En 1963 el comité presentó el Informe titulado “Proyecto de Convenio de Doble Imposición sobre la Renta y el Patrimonio” (MOCDE) que a su vez fue recomendado a los países miembros.

A partir de 1971, el Comité de Asuntos Fiscales, abordó la revisión del Proyecto de Convenio OCDE de 1963, que concluyó en 1977 con la publicación del nuevo Convenio Modelo y Comentarios.

En 1991, el Comité de Asuntos Fiscales reconoció que la revisión del Convenio Modelo y los Comentarios se había convertido en un proceso continuo, por lo que se adoptó el concepto de un Convenio Modelo “dinámico” que permite actualizaciones y modificaciones periódicas y puntuales, sin esperar a una revisión completa, publicándose en ese mismo año una nueva versión. La última versión publicada del MOCDE corresponde al año 2005 y se espera hacer una nueva versión en el 2008.

Por su parte, en 1974 la Organización de las Naciones Unidas publicó una guía para la celebración de los convenios entre países desarrollados y países en desarrollo, reconociendo que el MOCDE resultaba un instrumento válido entre países desarrollados específicamente. En 1979 se publicó el Manual para la negociación de Convenios Tributarios entre países desarrollados y países en desarrollo, que iba acompañado por el Modelo de Convenio (MONU) de 1980, que buscaba un mayor equilibrio entre los criterios de residencia y de fuente.

Finalmente, es necesario referirnos al modelo de Convenio de la Comunidad Andina, cuyo origen se remonta al 26 de mayo de 1969, cuando los representantes de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile,

suscriben el Acuerdo de Cartagena; Venezuela se incorporó en 1973. Los artículos 3, 22 literales a) y b), 30 literal c), 51 y 54 del Acuerdo de Cartagena, contienen el marco que permite la suscripción de “Decisiones”, que constituyen disposiciones supranacionales de carácter vinculante para los países miembros. En 1972, se expide la Decisión 40, aprobada por el Ecuador el 29 de agosto de 1972, mediante Decreto Supremo No. 932. Su entrada en vigencia se produjo a partir del 17 de febrero de 1975, con su publicación en Registro Oficial. En el Anexo I, de la Decisión se incluye el Convenio de Doble Tributación entre los países miembros y en el Anexo II se introduce el modelo de convenio, entre uno de los países miembros y otro país fuera de la Comunidad. El mismo recoge el principio general de gravamen en la fuente de donde proviene la renta.

### **3.2.2. Principales diferencias entre los Modelos de Convenios de Doble Imposición.-**

El convenio modelo de la OCDE presenta varios conceptos importantes. Entre ellos, que los países se comprometen recíprocamente a no gravar a residentes del otro país que no ejerzan un nivel mínimo de actividad dentro de sus fronteras.

La fijación de este mínimo depende del tipo de actividad; así por ejemplo, una empresa no paga impuestos si no tiene un «establecimiento permanente» concepto que queda definido en el convenio. Existen requisitos mínimos para los casos de prestación de servicios personales, y reglas que permiten establecer si una persona es residente de un país u otro.

La idea general es facilitar el comercio. Al eliminar preocupaciones tributarias en el país “receptor”, éste se beneficiará más cuando las empresas tengan una mayor presencia. Pero hay que reconocer que este concepto sólo tiene sentido en el contexto del sistema de fuente mundial de tributación que nuestro país tiene.

El modelo de la ONU, pone más énfasis en los derechos de los países de donde proviene la renta, restringe más las circunstancias en las que empresas de otro país pueden operar sin pagar impuestos en el país de donde proviene la renta, y deja abierta la posibilidad de tener tasas de retención más altas sobre intereses, dividendos y regalías.

El modelo de Convenio de la Comunidad Andina dispone que independientemente de la nacionalidad o domicilio de las personas, las rentas de cualquier naturaleza que éstas obtuvieren, sólo serán gravables en el país miembro en el que tales rentas tengan su fuente productora, salvo los casos de excepción en él previstos. Estos casos de excepción se refieren a las utilidades o beneficios de las empresas de transporte, a determinadas ganancias de capital y a rentas provenientes de algunos servicios personales, supuestos en los que se usa el criterio del domicilio.

Este criterio es recogido por la Decisión 578, que contiene el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal entre los países miembros de la Comunidad Andina, expedida el 4 de mayo de 2004, publicada en la Gaceta Oficial 1063 de la CAN y en el Ecuador en Suplemento del Registro Oficial 457, de 9 de noviembre de 2004, actualmente vigente.

Vale señalar que al interior de la Comunidad Andina, ningún país miembro ha podido celebrar convenios con terceros países utilizando ese modelo tipo. Por ejemplo, en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, se han tomado como base principalmente los Modelos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y en algún caso el de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Con relación al Modelo de Estados Unidos, éste al igual que el modelo OCDE, pone mayor énfasis en los criterios de residencia o domicilio, por sobre el criterio de fuente. Contiene disposiciones respecto de los establecimientos permanentes, muy similares a las del MOCDE. Incorpora las cláusulas del “beneficiario efectivo” de los privilegios otorgados por los acuerdos,

a efecto de evitar las prácticas de los “Treaty shopping”, finalmente no admite cláusulas de “tax sparing”. Se hace mención a este modelo porque los Estados Unidos es un socio comercial muy importante para los países andinos en general y Ecuador en particular y una negociación con este país implica necesariamente contemplar los términos de su modelo de convenio.

En el caso ecuatoriano, al igual que en el de los demás miembros de la Comunidad Andina, el MOCDE se ha constituido en el referente de la mayoría de los tratados suscritos, lo que ha otorgado a este modelo una importancia especial tanto dentro como fuera de los países que conforman la OCDE, por lo que es a partir de su estructura que se elaborará el análisis siguiente.

### **3.2.3. Estructura de los Convenios.**

Como hemos visto, los modelos más utilizados en su orden son: el MOCDE y el MONU. En el caso del MOCDE contiene una parte normativa o formal y una parte de comentarios que, ayuda a entender la intención y el alcance de las cláusulas que lo conforman.

Dada su difusión señalaremos la estructura de los convenios, con particular referencia a los modelos de mayor aceptación, aunque en términos generales la estructura en cualquier modelo es semejante:

#### ***a) Ámbito de aplicación***

##### ***i) Ámbito de aplicación subjetivo: la residencia.***

El criterio de vinculación utilizado por los convenios es el de residencia, es decir, se aplica a los residentes de uno o de ambos estados contratantes. En todo caso, los convenios remiten a la legislación interna de cada estado los criterios para determinar la residencia, y en el caso ecuatoriano en más de un convenio se introduce la noción de domicilio recogida por nuestra normativa interna.

En el Modelo de Convenio de la OCDE, se establecen los siguientes criterios sucesivos para la resolución de

aquella situación en la que, en virtud de la normativa interna de cada estado, una persona física sea considerada residente por los dos.

- a) La vivienda permanente.
- b) El centro de sus intereses vitales.
- c) Donde viva habitualmente.
- d) La nacionalidad.
- e) El común acuerdo entre los estados contratantes.

En el caso del modelo ONU, los criterios coinciden mayoritariamente, aunque se excluye el de nacionalidad. Para las personas jurídicas, el criterio previsto en ambos modelos (OCDE y ONU) es el de la dirección efectiva. En el caso ecuatoriano se puede afirmar que con excepción de la Decisión 578 aplicable entre los países miembros de la CAN, los convenios suscritos adoptan los criterios del MOCDE

### **ii) *Ámbito de aplicación objetivo: los impuestos comprendidos.***

Por regla general los Convenios de Doble Imposición se aplican a los impuestos sobre la renta, tanto de personas físicas como jurídicas. De igual manera, por regla general, se aplican también a los impuestos sobre el patrimonio, sin hacerse extensivos a los impuestos indirectos.

Los convenios definen con carácter general estos impuestos, aunque es común que contengan una enumeración de los impuestos comprendidos en cada estado, e incluso se habla de impuestos de naturaleza similar, además de la previsión de la aplicación del convenio a aquellos impuestos que en el futuro puedan sustituir a los enunciados.

Esto es importante, pues implicaría que un cambio sustancial en la legislación en materia de impuestos directos debería ser comunicada al otro estado para evitar confusiones en la aplicación de los convenios, sobre todo, cuando se han hecho enumeraciones de

los impuestos comprendidos. Por ejemplo, México recientemente aprobó un nuevo impuesto muy vinculado con el impuesto a la renta, que ha motivado que este país comunique la decisión a varios de los estados con quienes mantiene convenios. En el caso ecuatoriano, podría ser necesario tomar en cuenta este aspecto, ante la posibilidad de cambios legislativos importantes y la introducción de nuevos impuestos que puedan ser entendidos como amparados por los convenios.

### ***b) Definiciones generales***

Es importante considerar que pueden presentarse definiciones distintas en las legislaciones internas de los países que suscriben el convenio, que podrían generar problemas de aplicación del mismo, por lo que esta cláusula es sumamente importante, pues establece definiciones de términos y expresiones que se utilizan en el convenio, tales como "persona", "sociedad", "autoridad competente", "nacional", "establecimiento permanente" u otros.

Tanto el Modelo de Convenio de la OCDE como el de la ONU contienen en artículos independientes, debido a su importancia, las definiciones de "residente" y la de "establecimiento permanente". En concreto, ambos modelos dedican sus artículos 4 y 5 a estas definiciones.

El MOCDE introdujo la noción de "establecimiento permanente" que fue recogida por el MONU y que hoy es parte integrante de todos los convenios de doble imposición cuyo alcance resulta trascendental, ya que de ella va a depender el reparto por parte de los estados contratantes de los beneficios empresariales. En el caso ecuatoriano la noción de establecimiento permanente ha sido recogida adicionalmente por la legislación interna, particularmente en el Art. 8 de la Ley de Régimen Tributario Interno y 8 de su reglamento, con un alcance bastante amplio.

### **c) Distribución de la potestad tributaria entre los estados.**

Para determinadas categorías de renta y de patrimonio se atribuye un derecho exclusivo de imposición a uno de los estados contratantes. El otro estado contratante no puede gravar dichas categorías, evitándose de esta manera la doble imposición. En general, el derecho exclusivo de imposición se otorga al estado de residencia. En este sentido el MONU y el MCAN no coinciden con los criterios del MOCDE, y de hecho en la Comunidad Andina, como se señaló prima el criterio de Fuente.

En el caso de otras categorías de renta y de patrimonio el derecho de imposición no es exclusivo. Algunas rentas cuyo derecho de imposición es compartida entre los dos estados se limita el impuesto del país de la fuente (dividendos e intereses, tanto en los modelos OCDE como ONU).

En la medida en que las disposiciones anteriores confieran al estado de la fuente o situación un derecho de imposición, ya sea pleno o limitado, el estado de residencia deberá permitir una desgravación con el fin de evitar la doble imposición.

En los Modelos de Convenio tanto de la OCDE como de la ONU, se clasifican las rentas y el patrimonio en tres categorías según el régimen aplicable en el estado de la fuente o situación:

- i)** Rentas y elementos patrimoniales que pueden gravarse sin ninguna limitación en el estado de la fuente o situación.
- ii)** Rentas que pueden someterse a una imposición limitada en el estado de la fuente.
- iii)** Rentas y elementos patrimoniales que no pueden someterse a imposición en el estado de la fuente o situación.

Comenzando por el criterio de gravamen en fuente, las categorías de renta y patrimonio que pueden gra-

varse sin ninguna limitación en el estado de fuente o situación son las siguientes:

- i)** Rendimientos de bienes inmuebles situados en dicho estado, ganancias de capital derivadas de la enajenación de dichos bienes, y patrimonio que representan. (Art. 6 de ambos modelos).
- ii)** Rentas provenientes de la explotación de recursos naturales.(Art.6 de ambos modelos).
- iii)** Beneficios de los establecimientos permanentes situados en dicho estado, ganancias de capital derivadas de la enajenación de un establecimiento permanente, y patrimonio representado por los bienes muebles que formen parte de dicho establecimiento permanente. Aquí, el modelo ONU limita las posibilidades de deducción en el cálculo del beneficio del establecimiento permanente al no considerar deducibles los pagos a afiliadas.(Art. 7 y 13 de ambos modelos).
- iv)** Rendimientos de las actividades de artistas y deportistas realizadas en dicho estado, independientemente de que tales rentas se atribuyan al artista o deportista o a otra persona. (Art. 17 de ambos modelos).
- v)** Rendimientos de los servicios personales independientes imputables a una base fija situada en dicho estado. Para esta categoría de renta, recogida en el art.14 del Modelo ONU establece para algún caso el gravamen limitado; éste régimen, que antes venía recogido en ambos modelos, desde la modificación del modelo OCDE en 2000 ya solo aparece en el de la ONU.
- vi)** Participaciones de consejeros pagadas por una sociedad residente en dicho estado.(Art. 16 de ambos modelos).
- vii)** Remuneraciones por razón de un empleo en el sector privado, realizado en dicho estado, salvo cuando el empleado permanezca allí durante un periodo que no exceda de ciento ochenta y tres

días en cualquier periodo de doce meses, que comience o termine en el periodo impositivo relevante y se cumplan determinadas condiciones; y remuneraciones de un empleo a bordo de un buque o aeronave explotado en tráfico internacional, o a bordo de una embarcación, si la sede de dirección efectiva de la empresa está situada en dicho estado.(Art. 15 de ambos modelos).

**viii)** Remuneraciones y pensiones pagadas por razón de empleo en el sector público bajo determinadas condiciones.(Art.19 de ambos modelos).

**ix)** Pagos recibidos por estudiantes y aprendices.(Art. 20 de ambos modelos).

Por otro lado, las siguientes categorías de renta pueden someterse a una imposición limitada en el estado de la fuente:

**i)** Dividendos: en el caso de que la participación que generan los dividendos no esté efectivamente vinculada a un establecimiento permanente o una base fija situada en el estado de la fuente, ese estado debe limitar su gravamen al 5% del importe bruto de los dividendos, cuando el beneficiario efectivo sea una sociedad que detente directamente al menos el 25% del capital bruto de la sociedad que paga dividendos, y al 15% de su importe bruto en otros casos. A este respecto, el modelo ONU establece las mismas condiciones, pero deja el porcentaje abierto. (Art. 10 de ambos modelos).

**ii)** Intereses: en las mismas condiciones que para los dividendos, el estado de la fuente debe limitar su gravamen al 10% del importe bruto de los intereses, salvo en el caso de intereses que excedan del importe normal del mercado. Como en el caso de los dividendos, el modelo ONU deja el porcentaje abierto. (Art.11 de ambos modelos).

Las restantes categorías de renta o de patrimonio no pueden someterse a imposición en el estado de la fuente o situación; como regla general sólo pueden

someterse a imposición en el estado de residencia del contribuyente.

Esto es válido, por ejemplo, para los cánones, las ganancias derivadas de la enajenación de acciones y otros valores mobiliarios, las pensiones del sector privado, las cantidades percibidas por un estudiante para sus estudios o formación práctica, el patrimonio representado por acciones y otros valores mobiliarios.

Los beneficios procedentes de la explotación de buques o aeronaves en tráfico internacional, o de embarcaciones dedicadas al transporte por aguas interiores, las ganancias derivadas de la enajenación de dichos buques, embarcaciones o aeronaves, y el patrimonio representado por dichos buques, embarcaciones o aeronaves, sólo pueden someterse a imposición en el estado en el que esté situada la sede de dirección efectiva de la empresa.

Los beneficios empresariales y las rentas derivadas de la prestación de servicios personales independientes, no imputables a un establecimiento permanente en el estado de la fuente sólo pueden someterse a imposición en el estado de la residencia.

#### **d) Métodos para evitar la doble Imposición**

Los métodos previstos para evitar la doble imposición en los modelos OCDE Y ONU son el método de imputación y el de exención, que aparecen recogidos en los art. 23.A y 23.B de ambos modelos.

Si un residente de un estado contratante obtiene rentas o posee elementos patrimoniales, que pueden someterse a imposición, de forma ilimitada o limitada, en el estado de la fuente o situación, el estado de la residencia estará obligado a eliminar la doble imposición mediante alguno de los siguientes métodos:

**Método de exención:** las rentas o los elementos patrimoniales que pueden someterse a imposición en el estado de la fuente o situación están exentos en el estado de residencia. Para ello se admiten dos alternativas:

- i) Exención simple: cuando las rentas o el patrimonio, obtenidos en el estado de la fuente, no se tienen en cuenta en ningún momento en la base imponible del perceptor.
- ii) Exención con progresividad: cuando dichas rentas o patrimonio solamente se computan al objeto de determinar el tipo impositivo que se aplicará a las demás rentas o elementos patrimoniales del contribuyente.

**Método de imputación:** las rentas o el patrimonio que pueden someterse a imposición en el estado de la fuente o situación también se someten a gravamen en el estado de residencia. También aquí pueden darse dos modalidades:

- i) Imputación total o integral: cuando se deduce la totalidad del impuesto satisfecho en el estado de la fuente.
- ii) Imputación parcial o limitada: cuando la deducción por el impuesto satisfecho en el extranjero tiene un máximo que es el importe que por dichos rendimientos correspondería pagar en el estado de residencia, si se hubiesen obtenido en dicho territorio.

#### **e) Disposiciones especiales**

Los convenios contienen ciertas disposiciones especiales, siendo las más importantes las referidas a los aspectos siguientes:

**No discriminación:** Aparece en los art.24 de los modelos OCDE y ONU. Se reconoce el principio de no discriminación entre los nacionales de uno y otro estado contratante, siempre que se encuentren en las mismas circunstancias.

El principio general establece que los nacionales de un estado contratante no serán sometidos en el otro estado contratante a ningún impuesto u obligación relativa al mismo, que no se exijan o que sean más gravosos que aquellos a los que estén o puedan estar

sometidos los nacionales de ese otro estado que se encuentren en las mismas condiciones.

Los establecimientos permanentes que una empresa de un estado contratante tenga en el otro estado contratante, no serán sometidos a imposición de forma menos favorable que las empresas de ese otro estado que realicen las mismas actividades.

El principio de no discriminación como particularidad se suele referir a la totalidad de los impuestos en vigor de los estados contratantes y no sólo a los comprendidos en el ámbito del convenio. Otro aspecto que se debe resaltar de este principio es que está referido a la nacionalidad y no a la residencia.

**El procedimiento amistoso:** aparece en los art.25 de los modelos OCDE y ONU. Se establece un cauce a través del cual los estados contratantes "harán lo posible" para resolver las dificultades o las dudas que planteen la interpretación o aplicación del convenio.

El procedimiento puede iniciarse a instancia de cualquier contribuyente que considere que las medidas adoptadas por uno o por estados contratantes implican o pueden implicar para ella una imposición que no esté de acuerdo con el convenio. La autoridad competente, si no puede por sí misma encontrar una solución satisfactoria, hará lo posible para resolver la cuestión mediante un procedimiento amistoso con la autoridad competente del otro estado contratante.

Las autoridades competentes de los estados contratantes también podrán acudir a este procedimiento amistoso para resolver las dificultades o dudas que plantee la interpretación o aplicación del convenio, o para tratar de eliminar la doble imposición en los casos no previstos en el convenio.

**Intercambio de información:** aparece en los art. 26 de los modelos OCDE y ONU. Se articulan los mecanismos para proceder al intercambio de información entre los estados contratantes para aplicar lo dispuesto en el convenio o en el derecho interno de éstos.

Se establece la obligación de mantener el secreto sobre la información recibida, y se delimitan los fines para los que la información puede ser utilizada.

#### **f) Disposiciones finales**

Entrada en vigor y denuncia: el convenio entrará en vigor una vez ratificado, y los instrumentos de ratificación intercambiados.

El texto recoge la fecha a partir de la cual entran en vigor sus disposiciones, que suele fijarse en el comienzo del siguiente periodo impositivo.

#### **3.2.4. Sobre la entrada en vigencia de los Convenios: Caso ecuatoriano**

Como todos los tratados internacionales, los convenios de doble imposición requieren su incorporación al derecho interno de los respectivos países. Una vez incorporado al derecho interno tienen una jerarquía superior al de la legislación interna, incluidas las normas de carácter tributario, por lo que es un aspecto que resulta ciertamente relevante y para esto hay que tener en cuenta que en la mayoría de constituciones se establece el principio precitado, para lo cual se requiere de la participación de los órganos legislativos o parlamentarios.

En el caso ecuatoriano, la Constitución Política del Estado vigente a partir de 1998, dispone:

**“Art. 161.- El Congreso Nacional aprobará o impondrá los siguientes tratados y convenios internacionales:**

- 1.** Los que se refieran a materia territorial o de límites.
- 2.** Los que establezcan alianzas políticas o militares.
- 3.** Los que comprometan al país en acuerdos de integración.
- 4.** Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley.

**5.** Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos.

**6.** Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley”

Por su parte el artículo 162 establece que esta aprobación no requiere de ley sino que se hará en un solo debate y con el voto conforme de la mayoría de los miembros del Congreso, sin embargo es necesario contar previamente con el dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución. Por otra parte, la aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional, no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha reforma.

Finalmente, el artículo 163 dispone que: “Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”.

En torno a los requisitos que deben cumplir los tratados de doble imposición en materia tributaria para su incorporación a la legislación interna, genera dudas si estos necesariamente deben ser aprobados por el órgano legislativo. Para algunos, la respuesta es afirmativa pues los tratados para combatir la doble imposición se enmarcan en lo previsto en el numeral 5 del Art. 161 en concordancia con lo dispuesto por el numeral 10 del Art. 97 de la misma CPE.

Sin embargo para otros no es cierta esta afirmación. En todo caso la experiencia ecuatoriana evidencia que los convenios para combatir la doble imposición han seguido procesos distintos para su incorporación en la legislación interna, existiendo en algunos casos la aprobación legislativa y en otros omitiéndose tal aprobación.

### 3.2.5. De los Convenios suscritos por el Ecuador.

Además de la Decisión 578 para evitar la Doble imposición en la Comunidad Andina, el Ecuador ha suscrito los siguientes Convenios Bilaterales de Doble Imposición:

- Alemania (Registro Oficial No. 493 de 5 de agosto de 1986)
- Bélgica (Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004)
- Brasil (Registro Oficial No. 865 de 2 de febrero de 1988).
- Canadá (Registro Oficial No. 484 de 31 de diciembre de 2001).
- Chile (Registro Oficial No. 189 de 14 de diciembre de 2003)
- España (Registro Oficial No. 253 de 13 de agosto de 1993)
- Francia (Registro Oficial No. 34 de 25 de septiembre de 1992)
- Italia (Registro Oficial No. 407 de 30 de marzo de 1990)
- México (Ratificación del Convenio en el Registro Oficial No. 201 de 10 de noviembre de 2000 y la publicación del texto en el Registro Oficial No. 281 de 9 de marzo de 2001)
- Rumania (Registro Oficial No. 785 de 20 de septiembre de 1995)
- Suiza (Texto Original en el Registro Oficial No. 788 de 25 de septiembre de 1995 y Protocolo en el Registro Oficial No. 178 de 5 de octubre de 2000).

Adicionalmente tiene suscritos:

- Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Argentina para evitar la Doble Imposición en relación con el

Transporte Aéreo (Registro Oficial No. 235 de 4 de mayo de 1982)

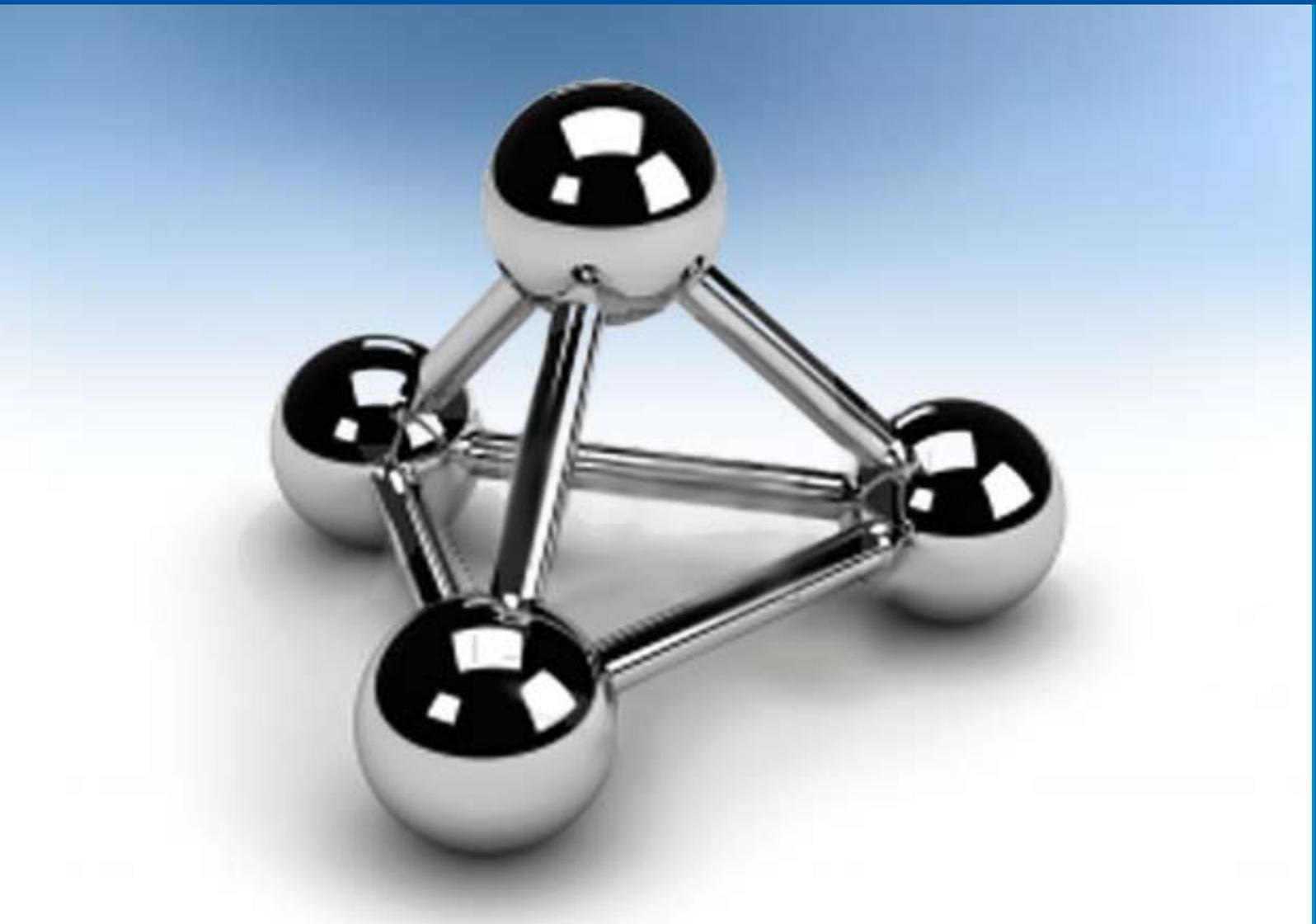
- Convención Multilateral tendiente a evitar la Doble Imposición de las regalías por Derechos de Autor (Registro Oficial No. 565 de 10 de noviembre de 1994)

Finalmente, es necesario señalar que los Convenios para evitar la Doble Imposición, pueden convertirse en mecanismos idóneos para combatir la elusión y evasión tributaria internacional, razón por la que, tanto en los comentarios como en el contenido de los convenios bilaterales, va tomado fuerza la introducción de disposiciones que limiten figuras como el "Treaty Shopping" y la Subcapitalización, entre otros.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Campagnale Norberto, Catinot Silvia y Larrondo Alfredo. El Impacto de la Tributación sobre las Operaciones Internacionales. Ed. La Ley. Buenos Aires. Buenos Aires. 2000.
- De Juano Manuel. Curso de Finanzas y Derecho Tributario. Tomo I. Ed. Molachino, Rosario. 1969.
- Giuliani Fonrouge Carlos, Derecho Financiero. Volumen I. Ed. Depalma. 4ª. ed. Buenos Aires. 1987.
- López Bassols Hermilio. Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instituciones Básicas. México. Ed. Porrúa. 2002.
- Martín José María y Rodríguez Usé Guillermo. Derecho Tributario General. Ed. Depalma, 2ª. ed. Buenos Aires. 1995.
- Montaña César. El Ecuador y los problemas de la doble imposición internacional. Corporación Editora Nacional. Quito. 1999
- Montaña César. Manual de Derecho Tributario Internacional. Corporación Editora Nacional. 1ª ed. Quito. 2006.
- Rajmilovich Darío. La Renta Mundial en el Impuesto a las Ganancias. Ed. La Ley 1ª ed. Buenos Aires 2001.
- Troya José Vicente, Derecho Internacional Tributario, Corporación Editora Nacional, 1ra. ed. Quito. 1990.
- Uckmar Víctor, Curso de Derecho Tributario Internacional . Temis. Bogotá. 2003. Tomos 1 y 2.
- Vallejo Chamorro José María y Gutiérrez Lousa Manuel. "Los Convenios para evitar la Doble Imposición: Análisis de sus Ventajas e Inconvenientes". Instituto de Estudios Fiscales de España. 2001.
- Varios Autores. Estudios de Derecho Internacional Tributario. Publicado por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Bogotá. Ed. Legis. 2006.



# IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE SISTEMA SIMPLIFICADO PARA ECUADOR<sup>1</sup>

Características del Modelo y Plan de Implantación

---

**Juan Miguel Avilés M.<sup>2</sup>**

- <sup>1</sup> El presente documento fue elaborado por el autor como trabajo final de investigación en la III Promoción de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública, organizada por la UNED, IEF, CIAT, AEAT, CEDDET y AECl.
- <sup>2</sup> Responsable Nacional de Planificación y Control de Gestión  
Dirección de Planificación y Estudios

# Implantación de un Modelo de Sistema Simplificado para Ecuador

## RESUMEN

La informalidad, que involucra entre varios aspectos, el incumplimiento en el pago de impuestos, una escasa cobertura de los sistemas de seguridad social y limitado acceso al crédito; es un aspecto que afecta a los sistemas económicos y por ende a las condiciones de vida en la región. Esta distorsión del sistema económico, que se origina principalmente por las características del mercado laboral y la ausencia en la aplicación de normas regulatorias, representa un verdadero problema social para los Gobiernos, contracción de recursos financieros para el Fisco, espacio para la comercialización de productos de origen ilícito, competencia desleal para las empresas formales y un verdadero reto para los gestores de la Administración Tributaria.

Los sistemas simplificados aplicados por varios países de la región, constituyen un mecanismo mediante el cual se contribuye a la formalización de las microempresas. La simplificación del sistema tributario facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, pero a la vez incorpora una mayor inequidad en la distribución de la carga fiscal. En este sentido, y como es la experiencia en varios países, los sistemas simplificados deben evolucionar en la medida que la sociedad va consolidando su cultura tributaria.

## SUMMARY

Informality involving among several respects, the non-payment of taxes, low coverage of the social security systems and limited access to credit; is an aspect that affects economic systems and hence the living conditions of the region. This distortion of the economic system, which originates mainly by the characteristics of the labor market and the absence in the implementation of regulatory standards, it represents a real social problem for the governments, contracted financial resources for the it, space for marketing products of illicit origin, unfair competition for companies and a real challenge for managers of the Tax Administration.

The simplified systems used by several countries in the region, are a mechanism through which contributes to the formation of micro-enterprises. Simplifying the tax system facilitates compliance with their tax obligations, but also incorporates greater inequity in the distribution of the tax burden. In this regard, as is the experience in several countries, simplified systems must evolve to the extent that the company will consolidate its culture tax.

## ANTECEDENTES

---

La recaudación de impuestos en Ecuador se ha constituido en uno de los pilares del sistema económico vigente. Una vez adoptado el modelo de dolarización de la economía ecuatoriana y la consecuente eliminación de la discrecionalidad de la política monetaria; el manejo del gasto público se ha constituido en un factor decisivo para las decisiones de política fiscal y de la política económica en el país.

La estructura del Presupuesto General del Estado se conforma de ingresos petroleros, que representan alrededor del 30%, no tributarios 10%; y, tributarios el 60%. Dentro de los ingresos tributarios se incluye la gestión recaudadora del Servicio de Rentas Internas, entidad administradora de los impuestos internos, que contribuyen con alrededor del 50% del total de ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, sin incluir financiamiento.

En los últimos años la gestión de los impuestos internos ha tenido un crecimiento importante, como consecuencia de las reformas tributarias y de la modernización de la Administración Tributaria. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y logros alcanzados en el período 1999 – 2006, la evasión de impuestos sigue siendo un problema crítico en el ámbito tributario y económico.

La evasión en Ecuador se ha calculado en el orden del 34% para el caso del IVA, 45% en el IRPJ y 60% en el IRPN <sup>1</sup>, cifras que justifican la necesidad de mejorar la eficacia de la Administración Tributaria en un entorno de limitada cultura tributaria. Uno de los factores que

<sup>1</sup> Estimaciones efectuadas por el Proyecto USAID – Salto, en el año 2001.

explican este fenómeno y que genera efectos no deseados en el sistema económico y fiscal del país, es el tamaño de la informalidad, que se estima en el orden del 40% del Producto Interno Bruto.

El Servicio de Rentas Internas ha planteado en dos ocasiones al poder Ejecutivo y al Legislativo, la aprobación de un proyecto de Ley de Creación de un Sistema Tributario Simplificado que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias e incorpore a la formalidad a un alto segmento de agentes económicos. A pesar de contar con consensos con los sectores interesados, el Congreso Nacional rechazó el proyecto, por considerarlo erróneamente como la introducción de un nuevo impuesto.

El proyecto de investigación a continuación es un tema de trascendencia para la gestión del Servicio de Rentas Internas y su proyecto de consolidar la cultura tributaria en el Ecuador. El presente documento permitirá contar con el sustento técnico del Proyecto de Ley de Creación del Sistema Simplificado y su correspondiente plan de implantación, garantizando la eficacia de la reforma, al mantener la consistencia entre la nueva normativa y la capacidad operativa de la Administración Tributaria.

## 1. SITUACIÓN ACTUAL

### 1.1. Informalidad en Ecuador

En las últimas décadas del siglo XX los países en vías de desarrollo, especialmente los de América Latina, han evidenciado una problemática de carácter social y económica que guarda relación con el crecimiento de la denominada “economía informal”.

A nivel mundial las definiciones sobre informalidad son muy variadas:

El Fondo Monetario Internacional <sup>2</sup> define la informalidad como “...las empresas que se encuentran dentro de las siguientes condiciones:

- Aquellas que se encuentren encuadradas dentro de la producción y distribución de bienes prohibidos.
- Aquellas que se escapan a ser gravadas por el tributo

<sup>2</sup> Tauber G. Tadesse. Presumptive taxation in sub-saharan Africa, experiences and prospects. Documents de travail N95/5 Janvier 1996, Fonds Monétaire international, p. 3.

- Cuando las actividades no son registradas dentro de las estadísticas oficiales del Ingreso Nacional...”

% Participación del Sector Informal en el PIB, de varios países <sup>1</sup>	
Ecuador	28,6
Bolivia	23,2
Colombia	22,3
Chile	21,7
Argentina	21,4
Panamá	14,8
Suecia	13,2
Bélgica	12,1
Alemania	8,6
Suiza	4,3
Japón	4,1

Nota (1) Países de OECD en base a una aproximación de la demanda de dinero 1978, países latinoamérica, porcentaje de la fuerza laboral, 1980.  
Fuente: Weck Hannemann H. Y Frey.

Vito Tanzi en su artículo “Underground Economy and Tax Evasión in the United States. Estimates and Implications”, define a la economía informal como “... aquella parte del PIB que, a causa de no ser declarado o serlo en defecto, no se encuentra incluido en las estadísticas oficiales, aclarando que, en la medida que este ingreso fuera imponible, se asocia con una pérdida de la recaudación...”

La Corriente Anglosajona, llamada así por el hecho de haber sido desarrollada en países como Estados Unidos de América y los de Europa Occidental, conceptúa lo informal como el conjunto de actividades económicas que se realizan lícitamente dentro de un mercado, pero que, sin embargo, sus transacciones no son contabilizadas en las estadísticas de las cuentas nacionales, debido a que dichas actividades se “escapan” del registro formal con el fin de eludir total o parcialmente los controles del Estado, tales como los impuestos, las leyes u otros requisitos legales.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Instituto Libertad y Democracia (ILD), Estimación de la Magnitud de la Actividad Económica Informal en Perú. Lima: ILD, 1.986. p. 4 y 5.

Entre las causas que varios autores utilizan para explicar cómo se ha asociado la expansión del sector informal urbano se señalan: la migración del campo a la ciudad, debido al crecimiento desproporcionado de las ciudades; marginalidad de algunos estratos y desempleo por la no capacidad de absorción de la mano de obra; y por el ciclo económico en contraposición con el sector formal.<sup>4</sup> Esto implicaría que la mano de obra liberada por el sector formal en etapas de crisis sería absorbida por el sector informal, y éste le suministraría al sector formal en periodos de auge la mano de obra necesaria. En este caso, pudiera darse también que el **sector informal decrece cuando crecen las tasas de desempleo, y crece cuando el desempleo disminuye**; es decir que el sector informal es tan sensible como cualquier otro, a las fases del ciclo económico.

En el año 2001, las características del mercado laboral ecuatoriano reflejaban un 45% del total de trabajadores ocupados desempeñando actividades económicas en el sector informal y el subempleo, medido como el número de personas que teniendo edad para trabajar son contratadas por un tiempo inferior a 40 horas semanales, **del 63%**, conforme consta en el siguiente cuadro:

<sup>4</sup> López Hugo; Martha Luz y Sierra Oliva. En: Revista Lecturas de Economía. Mayo – Dic 1.981. p. 71.

Condición de actividad y Segmentación del mercado laboral Nacional Urbano - año 2001		
<b>POBLACION TOTAL</b>	8,322,352	100%
Población Menor de 10 años	1,784,013	21%
Población en Edad de Trabajar (PET)	6,538,339	79%
Población Económicamente Inactiva (PEI)	2,414,156	29%
<b>Población Económicamente Activa (PEA)</b>	<b>4,124,183</b>	<b>50%</b>
<b>Ocupados</b>	3,673,234	89%
Ocupados Plenos	1,371,600	37%
Subempleados	2,301,635	63%
Visibles	258,223	
Invisibles	390,559	
<b>Ocupados</b>	3,673,234	89%
Sector Moderno	1,506,185	41%
Sector Informal	1,652,853	45%
Actividades Agropecuarias y Pesca	282,095	8%
Servicio Doméstico	232,101	6%
<b>Desocupados</b>	450,949	11%
Cesantes	277,045	61%
Trabajadores Nuevos	173,904	39%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Dicha informalidad genera elevados costos para la economía en su conjunto, derivados de las distorsiones que produce y que se manifiestan en una menor recaudación de impuestos para el Fisco, así como en una competencia desleal en precios con el sector privado formal.

## 1.2. El Sector Microempresarial en Ecuador

Los cálculos aproximados de la población de microempresas han variado ampliamente entre 950,000 a más de 1,700,000 microempresas. En el 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fijó un valor estimado para Ecuador en 1.7 millones de microempresas.

El Censo de Población y Vivienda del 2001 identificó a 1,457,877 adultos que eran económicamente activos y propietarios de negocios o trabajadores autónomos. De éstos, 452,658 estaban ocupados en la agricultura y otros 58,323 en actividades que normalmente se-

rían clasificadas como de peones, quedando 946,896 en las empresas urbano-orientadas.

Cálculos similares aproximados llevados a cabo por Habitus Investigaciones, S.A. mediante la Encuesta de Condiciones de Vida de 1999, fijaron el total aproximado en 974,310 microempresas urbanas y **en 1,043,440 usando datos de la Encuesta de Empleo y Desempleo de 2001**. Es importante anotar que las empresas agrícolas - pequeñas, en particular—fueron uniformemente excluidas en todos estos cálculos aproximados.

El Proyecto United States Agency International Development (USAID) en Ecuador, desarrolló un importante trabajo de investigación respecto de los "Microempresarios y las Microfinanzas en Ecuador" correspondiente al año 2004, del cual se recopila la siguiente información de interés:

En el caso de una microempresa definida como un negocio personal o familiar en el área de comercio,

producción, o servicios, que tiene menos de 10 empleados, el cual es poseído y operado por una persona individual, una familia, o un grupo de personas individuales de ingresos relativamente bajos, cuyo propietario ejerce un criterio independiente sobre productos, mercados y precios y además constituye una importante (si no la más importante) fuente de ingresos para el hogar se identificaron a 646 mil unidades económicas, conforme con la siguiente distribución geográfica:

#### DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE MICROEMPRESAS

<b>Costa (66.8%)</b>			<b>Oriente (1.7%)</b>		
El Oro	35,535	5.5%	Morona Santiago	1,938	0.3%
Esmeraldas	12,922	2.0%	Napo	1,292	0.2%
Guayas	273,940	42.4%	Pastaza	2,584	0.4%
Los Ríos	43,288	6.7%	Zamora Chinchipe	646	0.1%
Manabí	63,316	9.8%	Sucumbíos	3,230	0.5%
Zonas No Delimitadas	2,584	0.4%	Orellana	1,292	0.2%
<b>Sierra (31.5%)</b>			<b>Total 646,084</b>		
Azuay	17,444	2.7%			
Bolívar	1,938	0.3%			
Cañar	7,107	1.1%			
Carchi	4,523	0.7%			
Cotopaxi	7,107	1.1%			
Chimborazo	12,276	1.9%			
Imbabura	14,860	2.3%			
Loja	9,691	1.5%			
Pichincha	113,711	17.6%			
Tungurahua	14,860	2.3%			

Fuente: Micoempresas y Finanzas de Ecuador, USAID 2004

Elaboración: Autor

Las microempresas ecuatorianas proporcionaron trabajo para un estimado de 1,018,135 personas o cerca del 25 por ciento de la mano de obra urbana. Además, las ventas de estas microempresas representan aproximadamente 25.7 por ciento del producto interno bruto y sobre 10 por ciento de los ingresos netos totales obtenidos en el país. Las microempresas, por lo tanto, representan un componente importante de la economía urbana.

Los niveles educativos son relativamente bajos entre los microempresarios; 46 por ciento tienen una educación de nivel primario. Sin embargo, otro 21.1 por ciento tenía alguna educación secundaria, 20.9 por

ciento había completado la educación secundaria y el 12 por ciento tenía más allá del nivel secundario.

Más de la mitad (55.2 por ciento) de todas las microempresas en Ecuador están en el sector comercial, 25.7 por ciento en el de servicios y 19.2 por ciento están en el de producción. Este patrón era esperado, porque el comercio presenta las menores barreras de entrada, pocos requerimientos en educación, destrezas o capital. Las actividades del sector de servicio requieren generalmente unas destrezas básicas y las actividades de producción requieren a menudo destrezas más sustanciales y un capital más grande.

En el sector de servicios, las microempresas están agrupadas en cuatro áreas básicas: 1) hoteles, bares, y restaurantes; 2) transporte; 3) reparaciones de vehículos; y 4) salones de belleza y barberías. Estas cuatro ocupaciones contabilizan un 76.1 por ciento de todas las microempresas en el sector de servicios.

Las empresas productivas también tienden a estar agrupadas en unas pocas ocupaciones. Cinco actividades: sastrería, muebles y otros productos de madera, bebidas no alcohólicas, productos de metal, pana-

derías y pastelerías, contabilizan casi 75 por ciento de las empresas en el sector de la producción.

La mayoría de las microempresas (95.7 por ciento) vende a los consumidores finales individuales. Sólo el 11.3 por ciento vende a minoristas e intermediarios; las ventas a otros negocios, gobierno e instituciones son prácticamente inexistentes. Menos del 0.2 por ciento venden para la exportación.

### Clientes Principales de los Microempresarios año 2004

<i>Clientes</i>	<i>Servicios</i>	<i>Producción</i>	<i>Comercio</i>
Personas Individuales	94.5%	85.3%	92.5%
Minoristas	1.5%	6.8%	4.8%
Mayoristas	0.4%	3.8%	1.6%
otras empresas	1.4%	1.8%	0.5%
Gobierno	0.1%	0.1%	0.0%
Instituciones	1.9%	2.0%	0.5%
Exportadores	0.2%	0.2%	0.1%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Micoempresas y Finanzas de Ecuador, USAID 2004

Elaboración: Autor

La mayoría de las microempresas opera en el sector informal. Aproximadamente un cuarto de las empresas tiene números de identificación del RUC (Registro Único de Contribuyentes) y un número igual tenía licencias municipales. Menos del 15 por ciento estaba inscrito en el sistema de seguridad social. Solamente 20 por ciento de los encuestados llevaban registros financieros formales.

### Inscripción en el RUC año 2004

<i>Tiene RUC</i>	<i>Servicios</i>	<i>Producción</i>	<i>Comercio</i>
Si	32.9%	24.0%	21.8%
No	66.0%	74.4%	76.3%
No sabe, NR	1.1%	1.6%	1.9%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Micoempresas y Finanzas de Ecuador, USAID 2004

Elaboración: Autor

Las microempresas ecuatorianas generalmente no están involucradas en el sistema de seguridad social del país. Solamente el 14.7 por ciento de los microempresarios estaban inscritos en el Seguro Social, y menos de un tercio de éstos pagaban activamente sus contribuciones. Los trabajadores en microempresas cubiertos por este beneficio son pocos, menos del 4 por ciento de empleadores con trabajadores inscribieron a sus empleados en el seguro social.

Los negocios del sector comercial eran substancialmente menos rentables que los del sector de servicio o del sector productivo. Esto podría ser debido que los negocios de los sectores de servicios y de producción están basados más en la mano de obra unipersonal que no lleva ningún costo explícito, mientras que el comercio se basa en comprar y vender, por tanto las ganancias están limitadas por el margen entre los dos factores.

**Promedio de Tasas de Rentabilidad \***  
año 2004

<b>Tipo de Negocios</b>	<b>Servicios</b>	<b>Producción</b>	<b>Comercio</b>
Negocio a tiempo completo	55.7%	53.6%	41.5%
Negocio a tiempo parcial	56.7%	60.5%	55.1%
Recientemente establecido	52.6%	50.2%	40.8%
<b>Total</b>	<b>55.4%</b>	<b>53.5%</b>	<b>41.6%</b>

<b>Rentabilidad Media</b>	<b>Tiempo Completo</b>	<b>Parcial</b>	<b>Reciente</b>	<b>Promedio</b>
Servicios Personales	59.7%	39.0%	65.2%	60.0%
Hoteles, bares y Restaurantes	45.9%	49.8%	44.9%	45.9%
Reparación de Vehículos	60.1%	64.5%	56.4%	60.0%
Construcción	54.1%	60.1%	92.8%	56.0%
Transporte	63.1%	79.3%	66.9%	63.6%
Textil y Vestuario	59.9%	55.7%	62.8%	59.8%
Productos de Madera	52.9%	78.9%	50.4%	53.2%
Productos de Papel	55.8%	92.3%	44.8%	55.0%
Productos de Metal	51.8%	43.8%	39.6%	51.1%
Químicos y Materiales de Const.	43.2%	75.2%	41.6%	43.8%
productos Alimenticios	48.9%	69.2%	47.6%	48.9%
Comercio	41.5%	55.1%	40.8%	41.6%

\* Entendido como el ahorro mensual promedio de los microempresarios.

Fuente: Micoempresas y Finanzas de Ecuador, USAID 2004

Elaboración: Autor

Basado en las respuestas a las preguntas sobre las ventas e ingresos, se puede decir que las microempresas urbanas en Ecuador tienen ventas anuales de aproximadamente \$6.03 mil millones y ganan aproximadamente \$2.36 mil millones como ingreso neto. Con un total estimado de Producto Interno Bruto (PIB) de \$23.5 mil millones, las ventas de las microempresas.

### 1.3. Efectos de la informalidad en el sistema tributario

El nivel de rechazo al pago de impuestos, el nivel sociocultural de los sujetos pasivos y la complejidad de las operaciones económicas, demandan la definición de estrategias adecuadas para formalizar la fiscalidad y mejorar la equidad y generalidad del sistema tributario.

Para las administraciones tributarias en general, resulta un verdadero desafío incorporar al sector informal dentro del formal en la economía y con ello reducir los distorsiones que se producen principalmente en la recaudación de impuestos. Los pequeños contribuyentes, como indica Tanzi crean grandes problemas a las administraciones tributarias de todo el mundo, pero el impacto es mayor en los países en desarrollo donde los ingresos promedio son bajos.<sup>5</sup> En el año

2001, los niveles de evasión tributaria estimados para IVA y Renta fueron de 34% y 60% respectivamente.

En el caso específico de los artesanos, comerciantes minoristas y microempresarios, conforme con la Encuesta Nacional de Microempresas en el Ecuador (ENAME)<sup>6</sup>, en el sector de microempresarios conformado por alrededor de 160 mil comerciantes, artesanos o transportistas con ventas anuales totales de US \$ 1,600 millones, el 70% de los encuestados no tiene el RUC y no ingresa al sistema de facturación, porque un 90% de sus ventas las destinan a consumidores finales.

Por otra parte, del análisis de consistencia entre las cifras del censo de población y las bases de datos del SRI, las cifras presentadas en el siguiente cuadro, permiten evaluar la evolución de las brechas de evasión de los impuestos administrados por el SRI, entre el año 2001 y 2005: Las brechas presentadas en el cuadro ante-

5 Material de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública.

6 Publicación del Proyecto USAID – Salto 2005

#### Brechas de Cumplimiento Tributario en Ecuador

cifras en miles

Concepto	2001	2005
Obligados a inscribirse en el RUC <sup>(1)</sup>	1,689	2,353
Inscritos en el RUC	700	1100
<b>Brecha de inscripción</b>	<b>59%</b>	<b>53%</b>
Obligados a declarar el IVA <sup>(2)</sup>	649	1020
Declarantes de IVA	290	552
<b>Brecha de presentación</b>	<b>55%</b>	<b>46%</b>
Base de Vehiculos sujetos del Impuesto	676	910
<b>Incumplimiento de facturación (transacciones)</b>	<b>92%</b>	<b>24%</b>
<b>Incumplimiento de guías (sustento de bienes)</b>	<b>88%</b>	<b>25%</b>
<b>Evasión del Impuesto a la Renta Personas Físicas <sup>(3)</sup></b>	<b>63%</b>	<b>- nd -</b>
<b>Evasión del Impuesto a la Renta Empresas <sup>(3)</sup></b>	<b>43%</b>	<b>- nd -</b>
<b>Evasión del IVA <sup>(3)</sup></b>	<b>28%</b>	<b>- nd -</b>

Información provisional sujeta a revisión. Fuente: Bases de datos del SRI.

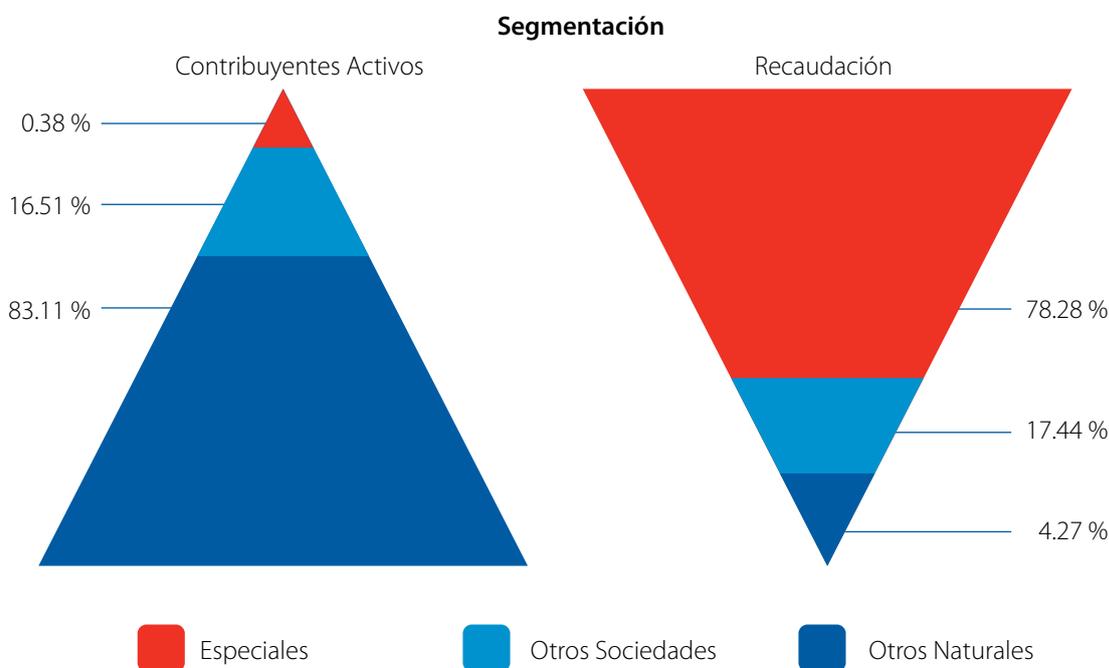
Nota (1) Corresponde a la población económicamente activa, menos desocupados, menos asalariados, menos trabajadores familiares y más las sociedades. Nota (2) Corresponde a aquellos contribuyentes que mantenían actividad económica, ya sea por verificación de la propia Administración Tributaria o por efectuar un proceso en la oficinas del SRI en los dos últimos años. Nota (3) Estudio Proyecto Salto - USAID

Fuente: Base de datos del SRI. Elaboración: Departamento de Planificación y Control de Gestión.

rior, permiten dimensionar los problemas y retos que enfrenta el Servicio de Rentas Internas. La inscripción en el RUC y la presentación de declaraciones de impuestos constituyen un claro desafío para las áreas de control, pues reflejan los niveles de informalidad y el limitado nivel cultural de la población frente al cumplimiento de los procedimientos relacionados con la declaración de impuestos.

El tamaño de las brechas señaladas son significativas para la actuación de la Administración Tributaria, y en buena parte, no justifican económicamente el

proceso de regularización. Conforme se señala en el siguiente gráfico, la recaudación de impuestos administrados por el SRI se concentra en los segmentos de contribuyentes especiales, conformados por empresas inscritas, que generalmente emiten comprobantes de venta en sus transacciones y que presentan oportunamente sus declaraciones de impuestos. Son empresas que utilizan mecanismos más elaborados para la evasión o elusión del pago de impuestos. En el siguiente gráfico consta la estructura de la recaudación en Ecuador:



Fuente: Bases de datos del SRI.

Elaboración: Departamento de Planificación y Control de Gestión.

Conforme con el gráfico, los contribuyentes especiales representan al 0.4% del total de contribuyentes y al 78.2% de la recaudación, las sociedades representan al 5% del total de contribuyentes y el 17.4% de la recaudación; y, las personas naturales representan al 83.1% de los contribuyentes y un aporte equivalente al 4.3% de la recaudación.

Por otra parte, el importante número de pequeñas actividades empresariales dificulta el trabajo de la Administración. Como sostiene Vito Tanzi (2000)<sup>7</sup>, si bien las pequeñas actividades económicas crean

<sup>7</sup> Vito Tanzi "Taxation in Latin America in the Last Decade", paper prepared for the conference "Fiscal and Financial Reforms in Latin America", Stanford University (2000).

problemas importantes para las administraciones de impuesto en todos los países, su impacto es mayor en aquellos países donde son bajos los estándares de la contabilidad y es muy alto el nivel de la informalidad. Es por ello, agrega, que la implementación de regímenes presuntivos (simplificados) para los pequeños contribuyentes ha sido una característica distintiva de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos.

En este sentido, una administración tributaria puede segmentar a los contribuyentes en función de los

registros contables, así como por su grado de litigiosidad ante las actuaciones de control. En el caso de efectuar la segmentación por significación fiscal, conforme con la pirámide de segmentación descrita, la administración tributaria puede establecer los mecanismos más adecuados para promover el cumplimiento voluntario, de tal manera que se definan las estrategias de servicios, asistencia y control tributario, conforme se expone en la siguiente tabla de manera referencial:

### Estrategias para promover el Cumplimiento Voluntario conforme a la segmentación por significación fiscal

	Servicios Tributarios	Costo Servicios	Asistencia	Costo Asistencia	Control	Costo Control
Contribuyentes Especiales	Obligar el uso de servicios online	Reducido	Asistencia personalizada	Alto	Controles Intensivos, Masivos, Fiscalidad Internacional, Cobranzas, Legal.	Alto
Sociedades o Personas Naturales Obligadas a Llevar Contabilidad	Obligar el uso de servicios online	Reducido	Asistencia a través de grupos de interés	Medio	Control de Fedatarios y Cobranzas	Medio
Personas Naturales No Obligadas a Llevar Contabilidad	Adhesión al Régimen Simplificado	Reducido	Asistencia en ventanillas	Reducido		Reducido

Elaboración: Autor

El sector informal no obedece exclusivamente a las transacciones efectuadas por unidades pequeñas de producción o comercialización que operan al margen de la Ley. La experiencia internacional ha demostrado que el sector informal se provee en gran medida de producción nacional o importaciones de origen ilícito, realizado por grandes unidades económicas que operan en el mercado formal, pero que aprovechan la existencia de este sector para incrementar sus ganancias y evitar parcialmente el pago de impuestos.

Si bien la incorporación del sector informal a la formalidad no depende exclusivamente de las políticas tributarias, ni de la acción de la administración tributaria, el Servicio de Rentas Internas ha desarrollado varias acciones encaminadas al control de las activi-

dades que operan en este sector, tales como el establecimiento y fortalecimiento del catastro del RUC, Régimen de Facturación, Lista Blanca <sup>8</sup>, Fedatarios Fiscales, Cruces de Información, entre otros.

<sup>8</sup> La Lista Blanca es un proceso de control desarrollado por el Servicio de Rentas Internas de Ecuador, mediante el cual se establece un listado de contribuyentes que cumplen con determinados deberes formales y que pueden obtener autorización del Sistema de Facturación para emitir comprobantes de venta en sus transacciones económicas.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS

### 2.1. Características de los Regímenes Simplificados en Latinoamérica

Los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes tienen como característica esencial, que son regímenes presuntivos, que determinan el impuesto a ingresar al Fisco, presumiendo el valor agregado, la renta o el patrimonio del contribuyente, con la finalidad de simplificar la liquidación del impuesto para disminuir el costo indirecto del cumplimiento de los pequeños contribuyentes y correlativamente, con la finalidad de simplificar el control por parte de las administraciones tributarias, y con ello poder reasignar los recursos humanos más calificados al seguimiento de los contribuyentes de mayor capacidad contributiva.

Las normativas generalmente consideran varios parámetros para considerar a un “pequeño” contribuyente, entre las que se señalan: tipo de actividad, monto de capital neto, clase de sujetos (personas físicas o jurídicas), número de personas afectadas a la actividad, ingresos brutos o volumen de las operaciones, patrimonio bruto, cantidad de establecimientos, ingresos netos, precio de venta unitario, vehículos utilizados, obligación tributaria, consumo telefónico, energía eléctrica consumida, superficie afectada, valor de las compras efectuadas.<sup>9</sup>

Los Regímenes Simplificados se encuentran implantados en varios países de la región, conforme se lista a continuación:

- Monotributo en Argentina,
- Régimen Tributario Simplificado (RTS), Sistema Tributario Integrado (STI) y Régimen Agropecuario Unificado (RAU) en Bolivia,

- Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones (SIMPLES) en Brasil,
- Régimen Simplificado en el Impuesto al Valor Agregado en Colombia,
- Régimen Único Simplificado (RUS) en Perú,
- Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta y de Renta Presunta del Sector Agropecuario en Chile,
- Régimen Especial de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) en México,
- Impuesto a la Pequeña Empresa y el Monotributo en Uruguay.

Estos son varios ejemplos de mecanismos implantados en otros países, para facilitar e incorporar al conjunto de pequeños contribuyentes en el sistema tributario de cada país. Las características entre los modelos aplicados son heterogéneas, por ejemplo varios países excluyen la posibilidad de adhesión a las personas jurídicas, como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México y Perú, mientras que Brasil, Chile, México y Perú incluyen a este tipo de contribuyentes.

Un aspecto en común en todos los países señalados, es la voluntariedad de la adhesión. Es decir, los contribuyentes pueden optar por inscribirse en el sistema simplificado, así como a renunciar al mismo e incorporarse al régimen general.

Entre las técnicas presuntivas aplicadas se destaca la denominada de “cuota fija”, es decir, la que se basa en el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría y que deben abonar los contribuyentes generalmente en forma mensual. En la siguiente tabla se resumen las principales características comparadas de la legislación relacionada con regímenes simplificados en los países de Latinoamérica:

<sup>9</sup> Material de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública. Darío González

## CARACTERÍSTICAS DE LOS REGIMENES SIMPLIFICADOS

Denominación / País	Quiénes pueden optar	Impuestos Sustituídos	Actividades Económicas incluidas	Parámetros Restrictivos
Monotributo - Argentina	Personas físicas, sociedades de hecho y sociedades irregulares	Impuesto a las Ganancias, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (activos empresariales)	Comercio, Industria, Servicios y Sector Primario de la Economía (agricultura, silvicultura, pesca, minería, etc.)	Servicios: facturación anual hasta \$ 72.000 (aprox. USD 24.000), la superficie afectada consumida hasta 10.000 KW. Comercio: facturación anual hasta \$ 144.000 (aprox. USD 48.000), la superficie afectada consumida hasta 20.000 KW, y el valor unitario máximo de venta al público de cosas muebles. No pueden tener más de tres establecimientos o unidades de explotación.
RTS - Bolivia	Personas físicas.	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).	Artesanos, comerciantes minoristas y vivanderos (venta de alimentos en pequeños kioscos o locales).	Deben tener ingresos anuales hasta Bs 136.000 (aprox. USD 17.000). El precio unitario de Bs 640 (USD 80), comerciantes minoristas (USD 60) y vivanderos (USD 18). El capital afectado hasta Bs 4.600.000 (aprox. USD 4.600).
Simples - Brasil	Personas jurídicas	1) Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ), 2) Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI), 3) Impuesto sobre la Exportación, para el exterior, de productos nacionales o nacionalizados (IE), 4) Impuesto a la Renta, relativo a los pagos de los créditos efectuados por las personas jurídicas y los rendimientos de ganancias líquidas derivados de aplicaciones de renta fija o variable, como así también a las ganancias de capital obtenidos en la venta de activos, 5) Impuesto a la Propiedad Territorial Rural (ITR), y 6) la Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF).	Comercio, Servicio, Industria y del Sector Primario de la Economía	Las empresas, personas jurídicas, que tengan en el año calendario ingresos brutos iguales o inferiores a R\$ 2.400.000 (aprox. USD 1.029.380). Están excluidas las sociedades de capital.
RS IVA - Colombia	Personas físicas	Impuesto al Valor Agregado	Comercio, artesanos, agricultores y ganaderos.	Deben reunir los siguientes requisitos: 1) el patrimonio bruto del año inmediato anterior de para el comercio y artesanos y de \$ 106,100,000 (aprox. USD 46.500) para los agricultores y ganaderos, 2) los ingresos netos de la actividad deben ser inferiores a \$63,660,000 (aprox. USD 28.000), 3) el comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad, 4) no debe haber explotación de almacenes de cadena, 5) no desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, explotación de intangibles, 6) no deben ser usuarios aduaneros y 7) no debe haber explotación de servicios gravados por valor individual y superior a \$63,660,000 (aprox. USD 28.000), y 8) no deben haber realizado préstamos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año no sujeta a impuestos.
REPECOS - México	Personas físicas	Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado y los impuestos locales que cada Entidad Federativa determine. Exención Impuesto al Activo. Se exime del pago del IVA a los pequeños contribuyentes por sus enajenaciones en locales comerciales en las plazas que se establezcan mediante Programas Gubernamentales para reubicar a las personas físicas dedicadas al comercio en la vía pública.	Comerciales, industriales, de auto-transporte y agropecuarias.	Aquellos que tengan ingresos en el año anterior de hasta \$ 2.000.000 (aprox. USD 186.100) y no estén inscritos en el padrón de contribuyentes ante el público en general.
RS Impuesto a la Renta - Chile	Minería: personas físicas, sociedades legales mineras y las cooperativas mineras. Comercio, Industria y Pesca: Personas físicas.	Impuesto a la Renta	Minería artesanal, Comercio (venta en la vía pública), Suplementeros (venta en la vía pública de periódicos, revistas, folletos, fascículos y otros análogos), Industria (taller artesanal u obrero) y Pesca (artesanal).	Minería: los sujetos trabajan una mina y/o una planta de beneficio de minerales, con un máximo de 10 unidades tributarias anuales (\$ 3.640.440 según valor UTA a mayo 2005, es decir, el valor de los activos fijos que supere 10 UIT, 5) el precio unitario de los bienes que supere 10 UIT, 6) el monto de las adquisiciones en un trimestre calendario no debe superar S/. 80.000 y 6.2: Servicios u oficios: S/. 40.000 (USD aprox. 11.600), 7) el consumo de energía eléctrica no debe superar S/. 4.000 (aprox. USD 1.160). Comercio, Industria y Pesca: los sujetos trabajan en la explotación personal, destinada a la fabricación de bienes o a la prestación de servicios, con un máximo de 10 unidades tributarias anuales (\$ 3.640.440 según valor UTA a mayo 2005, es decir, el valor de los activos fijos que supere 10 UIT, 5) el precio unitario de los bienes que supere 10 UIT, 6) el monto de las adquisiciones en un trimestre calendario no debe superar S/. 80.000 y 6.2: Servicios u oficios: S/. 40.000 (USD aprox. 11.600), 7) el consumo de energía eléctrica no debe superar S/. 4.000 (aprox. USD 1.160).
RUS - Perú	Personas naturales y sucesiones indivisas	Impuesto sobre la Renta y el Impuesto General a las Ventas (IVA)	Comercio, Servicio e Industria. Excluido el transporte de carga y pasajeros.	Los que tengan rentas empresariales (rentas de 3ª categoría del impuesto sobre la renta) y S/. 80.000 nuevos soles (aprox. USD 23.300) en un trimestre calendario. No pueden admitir personal afectado a la actividad que supere 5 personas por turno, 2) mas de una unidad de explotación, 3) el valor de los activos fijos que supere 10 UIT, 4) el precio unitario de los bienes que supere 10 UIT, 5) el precio unitario de los bienes que supere 10 UIT, 6) el monto de las adquisiciones en un trimestre calendario no debe superar S/. 80.000 y 6.2: Servicios u oficios: S/. 40.000 (USD aprox. 11.600), 7) el consumo de energía eléctrica no debe superar S/. 4.000 (aprox. USD 1.160).
IPE - Uruguay	Microempresa: Unipersonal Pequeña empresa: persona física o jurídica	Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Actividad comercial o industrial con utilización de capital y trabajo.	Microempresa y pequeña empresa deben tener ingresos menores a \$ 430.000 anuales (USD 430.000) y activos menores a US\$ 20.000 a fecha de cierre de ejercicio, 2) hasta tres empleados, y 3) la pequeña empresa debe tener: hasta 4 personas incluido el titular.

## 2.2. Experiencias en los países de la región

Conforme señala González <sup>10</sup>, los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes deben ser lo más sencillos posibles, privilegiando la simplicidad a la equidad del sistema. La experiencia indica que algunos “regímenes simplificados” al tener la pretensión de ser equitativos se transformaron en tan complejos que se los puede denominar “regímenes complicados”, lo cual conspira contra su objetivo principal que es disminuir el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales para los contribuyentes de menor nivel económico.

Adicionalmente, una de las principales recomendaciones de este autor es que los parámetros establecidos en las cuotas se efectúen bajo una combinación entre intervalos de ingresos y magnitudes físicas para cada actividad económica, en la medida que los ingresos brutos o nivel de facturación, es la variable más difícil de controlar por parte de la administración.

A partir de foros virtuales de debate, desarrollados en la Tercera Edición de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública, se recopilaron varias percepciones de funcionarios de las Administraciones Tributarias de la región respecto del diseño y resultados prácticos de los regímenes simplificados. En ese sentido se señalan los siguientes:

### **Diseño y Control del Monotributo, Argentina:**

*“Creo que se necesita una reformulación en el mismo (Monotributo), tanto desde el lado de la norma para que se logre un mayor grado de equidad (sin perder la simplicidad que debe tener el régimen), por ejemplo analizando con un poquito más de profundidad la carga fiscal que tiene un asalariado, un régimen general y un monotributista en el sector servicios y por otro lado una vuelta de tuerca a la fiscalización que se debe hacer para que la inclusión social y que haya mas gente en el sistema*

**10** Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina, Darío González, BID

*sean grandes logros, pero sin perder de vista minimizar el enanismo fiscal y el fraude.”<sup>11</sup>*

### **Ventaja del Sistema de Ganancia Presumida, Brasil**

*“...La principal ventaja de la tributación del impuesto a la Renta Presunta de las Personas Jurídicas es que tal vez sea la única manera efectiva de tributar para las pequeñas empresas en los países en desarrollo. Además, aún puede aumentar la eficiencia y la equidad del sistema tributario.*

*El método de rentas presuntas como base imponible para el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas es mucho más simple y disminuye la dificultad y el coste del cumplimiento de la obligación tributaria, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas. Su adopción en Brasil permitió que la gran mayoría de los contribuyentes brasileños utilicen el sistema como opción. En el año 2005, 81,7% de las declaraciones de impuesto sobre la renta de las personas jurídicas fueron del tipo Ganancia Presumida y los ingresos brutos de esos contribuyentes son solamente 10% de los ingresos brutos agregados en el país. La ampliación del método de rentas presuntas, por su facilidad, simplicidad, costes menores, y mayor posibilidad de control por la administración tributaria, presenta óptimos resultados para el sistema tributario brasileño.”<sup>12</sup>*

### **Tendencia de los Regímenes Simplificados de Tributación, Chile**

*“Los sistemas de presunción o simplificados de tributación, se fueron estableciendo en el tiempo, con el objeto de simplificar el cumplimiento tributario de algunos grupos de contribuyentes en atención al nivel socioeconómico, informalidad de la actividad, escasa importancia tributaria, escaso capital, volumen de ventas no significativo, etc. tal como ha ocurrido en los países de la región. A mi juicio tales sistemas deben perfeccionarse y entregar al contribuyente herramientas que simplifiquen cada*

**11** Alejandro Javier Borodovsky, Administración Federal de Impuestos Públicos (AFIP), Argentina

**12** José Barroso Tostes Neto, Secretaría de la Reserva Federal

vez más su cumplimiento tributario. En Chile nuestra administración tributaria está ofreciendo a las Mipymes un portal especial en la oficina virtual para que puedan facturar electrónicamente, efectuar sus declaraciones de impuestos y pronto una contabilidad simplificada. Herramientas que permitan mejorar su competitividad, acceder a los mercados nacionales e internacionales, utilizando los beneficios de los tratados de libre comercio y porqué no pensar que pasarán a un mejor nivel de actividad y al régimen general de tributación. Pero lo más importante es que la administración tributaria estaría regularizando estas actividades. Recomendaría seguir en esta línea, captando a una gran cantidad de contribuyentes que están fuera del sistema, con ello aumentamos la recaudación y disminuimos la evasión.(el cambio de sujeto ha dado un excelente resultado en este sentido).<sup>13</sup>

#### **Importancia recaudatoria del RER, Perú**

“...teniendo en cuenta que el Impuesto a la Renta es el segundo impuesto en importancia de recaudación en el país, representando el 34.5% de la recaudación total (incluido el Impuesto Temporal a los Activos Netos - ITAN) durante el 2005, el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) solamente representó el 0.49% de la recaudación del Impuesto a la Renta y 0.14% de la recaudación total de los Ingresos del Gobierno Central. Como se puede apreciar su recaudación no es importante, Asimismo el número de contribuyentes inscritos al Régimen no es muy significativo, siendo este a marzo del presente año 133,100 contribuyentes, representando el 3.4% del universo de contribuyentes inscritos y el 19% de los contribuyentes afectos al IRPJ.

Como se puede apreciar, a pesar de que el 19% de contribuyentes afectos al IRPJ se encuentra acogidos al RER, su participación no llega al 0.5% de la recaudación de dicho impuesto. En este sentido, el mantenimiento del Régimen no se justificaría, tal y como está diseñado actualmente. En mi opinión, debería redefinirse el régimen para sectores que actualmente tienen altos indicios de

**13** Erika Morales Lartiga, Servicio de Impuestos Internos (SII), Chile

evasión como la agricultura, con la finalidad de ampliar la base tributaria y elaborándolo de manera simple a fin de que no sea difícil su cálculo ni su control.”<sup>14</sup>

#### **Inscripciones al Régimen Simplificado de IVA, Colombia**

“...tenemos mucho trabajo que hacer en los sistemas de intercambio de información. Siempre se ha entendido la informalidad como el número de personas que no está cumpliendo con la obligación de inscribirse tributariamente, pero hay otro tipo de obligaciones que las personas del sector productivo sí cumplen por costumbre mercantil o social. Por ejemplo, la mayoría se inscribe en los registros de cámaras de comercio, o están inscritos en entidades prestadoras de servicios de salud, o tienen una cuenta bancaria. Toda esta información está disponible pero todavía hacen falta esfuerzos para cruzar bases de datos y obtener información.

Un trabajo realizado en el 2002 entre la DIAN, Cámaras de Comercio y la Alcaldía de Bogotá demostró que de cada 3 nuevos comerciantes, 3 se inscribían en la Cámara de Comercio, 2 lo hacían en la DIAN y 1 en la Alcaldía. Se simplificó el proceso de inscripción y se logró obtener mucha información para efectos fiscales, pero hizo falta la parte importante, inscribir de oficio a quienes se encontró en otras bases de datos porque la información al momento de actualizarse ya se había modificado. Entonces hace falta un sistema que cruce información en línea con otras entidades y que ofrezca información en menor tiempo que la que por obligación entregan anualmente en medios magnéticos los mismos contribuyentes. Lo que más presión ha hecho para que se inscriba una persona en la DIAN ha sido la obligación de publicar en el establecimiento la inscripción del RUT so pena de cierre del establecimiento, pero la AT no tiene la infraestructura necesaria para visitar a todos los establecimientos para verificar la autenticidad del registro.”<sup>15</sup>

**14** Luis Roberto Cieza Herrera, SUNAT, Perú

**15** Diana Lucia Ricaurte Aguirre, DIAN, Colombia

### **Autorizar facturas a Pequeños Contribuyentes, Darío González<sup>16</sup>**

“...las experiencias mundiales (no solo de los países de AL) es que cuando a los pequeños contribuyentes se les otorga la facultad de dar crédito fiscal en el IVA se genera un fraude monumental e imposible de controlar... Las facturas que emiten se convierten en cheques en blanco. Dan crédito fiscal y no ingresan el impuesto. Doble perjuicio fiscal. Y ni qué hablar de las facturas apócrifas o la utilización de prestanombres de los sectores mas carenciados para obtener facturas y emitir las con crédito fiscal a través de personas insolventes.”

**16** Darío González, AFIP, Profesor de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública.

## **3. MODELO DE SISTEMA SIMPLIFICADO PARA ECUADOR**

### **3.1. Características del modelo**

#### **3.1.1. Ámbito de aplicación**

Para el caso ecuatoriano se plantea un modelo de segunda fase, mediante el cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado e IVA a través de un régimen único.

En este sentido, se define la creación del Sistema Tributario Simplificado, cuyo pago comprende la declaración del Impuesto a la Renta, al Valor Agregado; y, en una segunda etapa, las Contribuciones a la Seguridad Social, para los contribuyentes que se encuentran en las condiciones previstas en la Ley y opten por éste de manera voluntaria.

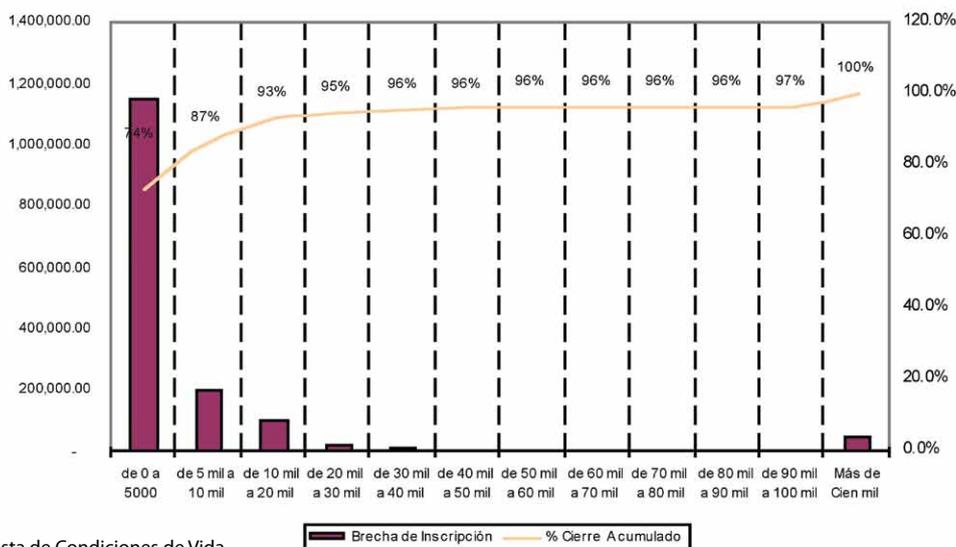
#### **3.1.2. Parámetros de Inclusión**

Los contribuyentes que opten acogerse al Sistema Tributario Simplificado, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Ejercer su actividad económica como personas naturales o sociedades de hecho,
- Que los ingresos brutos obtenidos durante los últimos doce meses no superen los US \$ 60 mil; o, para el caso de inicio de actividades, que los ingresos presuntos a obtener durante los próximos doce meses no superen los US \$ 60 mil.
- En el caso de personas en relación de dependencia, estas podrán acogerse siempre que sus ingresos laborales no superen la fracción exenta del Impuesto a la Renta de Personas Naturales y que sumados a los ingresos generados por actividad empresarial o prestación de servicios y la actividad en relación de dependencia no superen los US \$ 60 mil.
- Que no posean más de diez trabajadores a su cargo,

En varias reuniones previas relacionadas con la incorporación del Sistema Simplificado, se ha planteado incrementar los ingresos anuales a US \$ 100 mil, la inquietud es ¿por qué establecer US \$ 60 mil anuales y no una cifra superior?. Si se evalúa la Encuesta de Condiciones de Vida, se obtienen cifras que permiten sustentar esta definición:

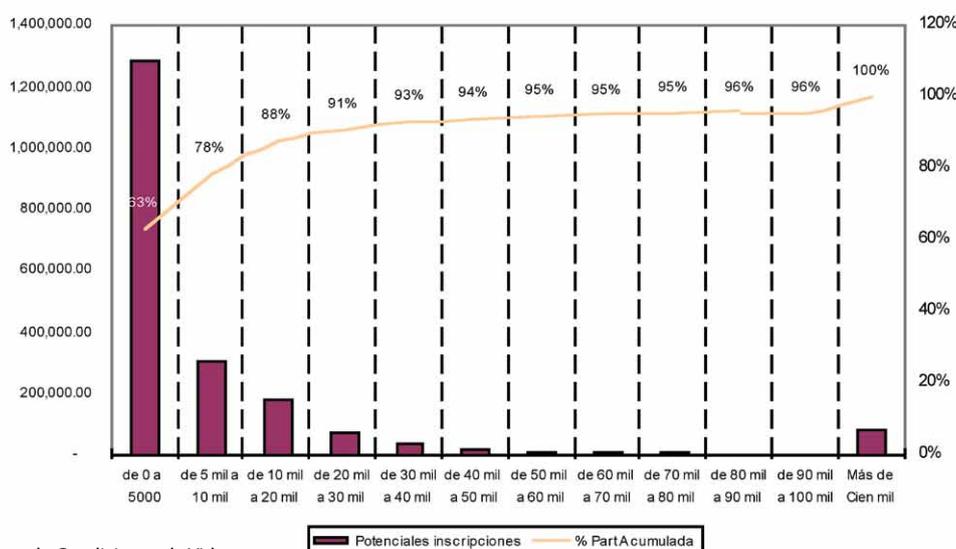
1. La concentración de pequeños contribuyentes conforme con el gráfico a continuación, en el cual se señala como a partir del intervalo de 50 mil a 60 mil dólares de ingresos anuales, el porcentaje acumulado de concentración se mantiene en el 95%.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

Elaboración: Autor

2. El cierre de la brecha de inscripción se logra en un 96% al mantener el límite en los US \$ 60 mil anuales. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, quedarían excluidos con este límite 60 mil negocios que manifestaron no estar inscritos en el RUC, es decir el 3% de los potenciales contribuyentes.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

Elaboración: Autor

Teniendo como referencia a las declaraciones del Impuesto a la Renta de personas naturales, alrededor del 35% de las declaraciones fueron presentadas por contribuyentes con ingresos inferiores a sesenta mil dólares al año, cuyos ingresos totales fueron de US \$ 1,510 millones, reportando un Impuesto a la Renta de US \$ 8.3 millones, es decir el 7% del Impuesto Causado por todas las Personas Naturales en dicho período.

El libre ejercicio representó el 41% de las declaraciones y el 68% del impuesto, pero su rentabilidad frente a ingresos fue del 4.8%, mientras que el resto de actividades empresariales y de servicios registran un ratio del 0.4%.

En el siguiente cuadro consta el detalle de las declaraciones del Impuesto a la Renta de Personas Naturales por estratos de ingresos y por tipo de renta:

### Declaraciones del Impuesto a la Renta de Personas Naturales

Período Fiscal 2005

Cat.	Tramo de Ingresos	Contribuyentes	% contribuyentes	Ingresos	% ingresos	Impuesto a la Renta	% impuesto	
1	0	5,000	16,752	6.7%	47,618,815	0.5%	627,609	0.5%
2	5,000	10,000	18,913	7.6%	142,933,589	1.4%	755,470	0.6%
3	10,000	20,000	22,404	9.0%	324,010,954	3.1%	1,617,672	1.4%
4	20,000	30,000	12,828	5.1%	315,600,220	3.0%	1,548,608	1.3%
5	30,000	40,000	9,836	3.9%	346,565,449	3.3%	1,656,140	1.4%
6	40,000	50,000	3,915	1.6%	175,420,355	1.7%	1,083,702	0.9%
7	50,000	60,000	2,899	1.2%	158,760,361	1.5%	1,060,496	0.9%
8	60,000	70,000	2,399	1.0%	155,533,575	1.5%	956,292	0.8%
9	70,000	80,000	1,987	0.8%	148,860,493	1.4%	941,516	0.8%
10	80,000	90,000	1,660	0.7%	139,976,819	1.3%	717,635	0.6%
11	90,000	100,000	1,374	0.5%	130,282,532	1.2%	730,451	0.6%
12	más de 100 mil		14,887	5.9%	6,144,275,377	58.8%	20,880,624	17.5%
<b>Subtotal</b>		<b>109,854</b>	<b>44%</b>	<b>8,229,838,538</b>	<b>79%</b>	<b>32,576,215</b>	<b>27%</b>	
Libre Ejercicio		102,125	41%	1,700,996,225	16%	80,843,926	68%	
Otras rentas		38,225	15%	511,269,467	5%	5,839,213	5%	
<b>Personas Naturales</b>		<b>250,204</b>	<b>100%</b>	<b>10,442,104,230</b>	<b>100%</b>	<b>119,259,354</b>	<b>100%</b>	
<b>Sistema Simplificado (hasta US \$ 60 mil)</b>		<b>87,547</b>	<b>35%</b>	<b>1,510,909,743</b>	<b>14%</b>	<b>8,349,697</b>	<b>7%</b>	

Fuente: Bases de Datos del SRI

Adicionalmente, de conformidad con la definición de "microempresario", como personas que laboran por cuenta propia, los trabajadores familiares sin remuneración y patronos asalariados que prestan sus servicios en microempresas de hasta diez trabajadores, se ha limitado el número de empleados que pueden tener a cargo los contribuyentes que se acojan al sistema simplificado. En este punto cabe señalar que este criterio excluye a los profesionales, científicos y técnicos de nivel medio, aspecto que se tratará en el siguiente apartado.

### 3.1.3. Exclusiones

Debido a su rentabilidad y por su naturaleza regulada, no podrán acogerse al Sistema Simplificado actividades relacionadas con el agenciamiento de Bolsa; propaganda y publicidad; almacenamiento o depósito de productos de terceros; agentes de aduanas; comercialización y distribución de combustibles; excepto de de distribución de gas al consumidor final; impresión de comprobantes de venta, de retención y documentos complementarios realizadas por establecimientos gráficos autorizados por el SRI y las actividades relacionadas con el corretaje de bienes raíces.

Considerando los regímenes especiales de tributación vigentes, se excluyen a las actividades relacionadas con la organización de espectáculos públicos; casinos, bingos y salas de juego; y, por otra parte, considerando el ámbito de aplicación del sistema, se excluye del mismo a las actividades de producción de bienes o prestación de servicios gravados con el Impuesto a los Consumos Especiales y a las personas naturales que obtengan ingresos anuales en relación de dependencia, superiores a la fracción exenta del Impuesto a la Renta de personas naturales.

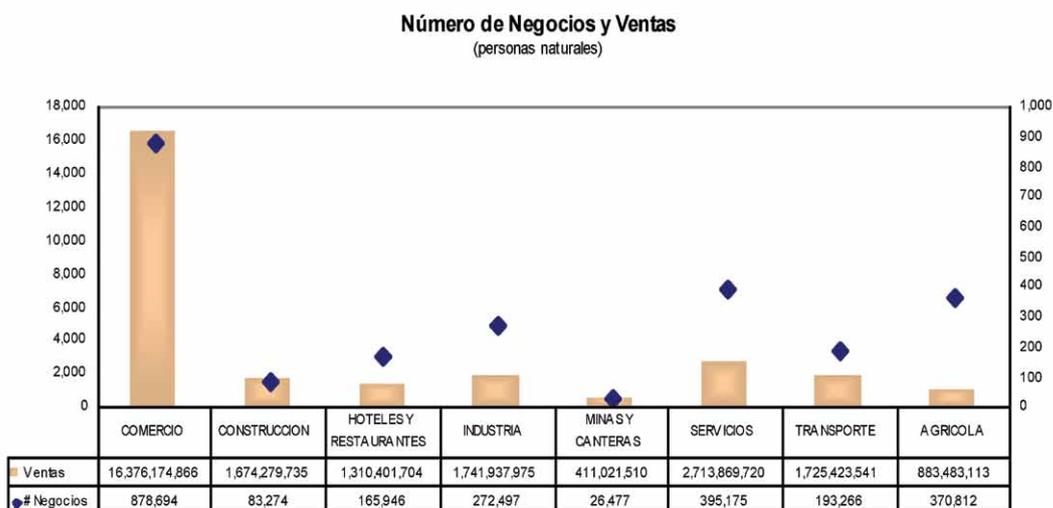
Adicionalmente, considerando que para ejercer el libre ejercicio profesional se requiere título universitario y que el sistema simplificado busca facilitar la comprensión de la normativa tributaria; se han excluido estas actividades.

Este conjunto de exclusiones se orienta a limitar las posibilidades de que los contribuyentes dedicados a actividades rentables o regladas, utilicen el Sistema Simplificado como mecanismo para facilitar la evasión o elusión de impuestos.

### 3.1.4. Establecimiento de las cuotas del impuesto

A partir de la información de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005 – 2006, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos se recopiló la información de ingresos, costos y gastos, inversiones de alrededor de 2 millones de negocios en todo el país. La información se la clasificó por sectores económicos y por estratos de ingresos, conforme con las categorías descritas en el apartado anterior.

La encuesta registra un total de 2.4 millones de negocios, con un total de ingresos anuales de US \$ 26.8 mil millones, conforme se describe por sectores económicos en el siguiente gráfico:



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

El diseño de la tabla del Sistema Simplificado es uno de los factores más críticos en la formulación del modelo. Para la definición de las cuotas mensuales, se basó en la información de los ingresos, costos y gastos de los sectores económicos y se estableció el valor que mensualmente deberían cancelar en promedio los contribuyentes que se sujeten al sistema simplificado, a efectos de mantener la equivalencia frente a los valores a cancelar en el régimen general.

Para facilitar la descripción de la metodología aplicada, a continuación se detalla el procedimiento para estimar la cuota de la categoría 7, intervalo de 50 mil a 60 mil dólares de ingresos anuales, para el sector comercio:

Este segmento corresponde a 6.430 potenciales contribuyentes sujetos al sistema simplificado, de los cuales el 25% manifestó no estar inscrito en el RUC y reportaron los siguientes datos:

- ingresos anuales por US \$ 364 millones,
- costos anuales por US \$ 288 millones,
- inversiones que derivan en una depreciación de US \$ 675 mil anuales,
- sueldos por US \$ 4.5 millones,
- reparto a trabajadores por US \$ 11.3 millones,
- Utilidad Gravable de US \$ 57 millones,
- La Utilidad Gravable promedio por negocio fue de US \$ 8,915 que representan un Impuesto a la Renta a cancelar de US \$ 76 al año.
- El factor de ventas gravadas frente al total de ventas, conforme con las declaraciones del IVA presentadas por los contribuyentes en el año 2005 fue del 79%.
- El valor agregado (margen bruto en ventas) registrado en la encuesta para el sector comercio fue del 22%

- El total de ingresos promedio de este segmento de potenciales contribuyentes, multiplicado por el porcentaje de factor gravado, por el porcentaje del margen bruto en ventas y por la tasa impositiva dio como resultado un IVA anual de US \$ 976
- El Impuesto a la Renta Calculado sumado al IVA Calculado y dividido para los doce meses, dio como resultado la cuota de US \$ 88 mensuales.

Adicionalmente, los contribuyentes de este intervalo no deberán reportar compras superiores a US \$ 24,645.

En varios sectores económicos se han establecido límites máximos a efectos de regular la inscripción de los contribuyentes:

- en la manufactura se han limitado las adquisiciones de insumos durante los seis meses previos, el consumo de energía eléctrica y el número de personas que laboran en el negocio.
- en el comercio las compras de mercaderías en el último semestre,
- en los servicios el gasto mensual en alquiler y el consumo de energía eléctrica,
- en los hoteles y restaurantes se ha limitado la valoración de la infraestructura
- en Servicios de Transporte el valor de los vehículos dedicados a la actividad económica.

Por ejemplo, un artesano que tenga ingresos anuales de US \$ 15,000 debería ubicarse en la tercera categoría y cancelar US \$ 28 mensuales por concepto de IVA e Impuesto a la Renta; sin embargo, si realizó adquisiciones de insumos por US \$ 20,000 en un transcurso de seis meses, se deberá ubicar en la séptima categoría y cancelar US \$ 290 mensuales.

A continuación, constan las tablas de cuotas definidas para cada sector económico con sus correspondientes límites máximos:

## ACTIVIDADES DE MANUFACTURA

Categoría	Intervalo de Ingresos		Límite Máximo de:			Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior	Insumos 6 meses	Energía Eléctrica	Personal		
1	0	5,000	1,800	6	2	3	1%
2	5,001	10,000	3,600	12	2	14	2%
3	10,001	20,000	7,100	25	2	28	2%
4	20,001	30,000	10,700	37		50	2%
5	30,001	40,000	14,300	49		70	2%
6	40,001	50,000	17,900	62		90	2%
7	50,001	60,000	21,400	74		129	3%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

## ACTIVIDADES DE COMERCIO

Categoría	Intervalo de Ingresos		Límite Máximo de: Insumos 6 meses	Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior			
1	0	5,000	2,054	3	1%
2	5,001	10,000	4,107	10	2%
3	10,001	20,000	8,215	20	2%
4	20,001	30,000	12,322	36	2%
5	30,001	40,000	16,430	50	2%
6	40,001	50,000	20,537	65	2%
7	50,001	60,000	24,645	88	2%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

## ACTIVIDADES DE SERVICIOS

Categoría	Intervalo de Ingresos		Límite Máximo de:			Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior	Insumos 6 meses	Energía Eléctrica	Personal		
1	0	5,000	90	4	2	4	2%
2	5,001	10,000	180	7	3	27	4%
3	10,001	20,000	361	15		53	4%
4	20,001	30,000	541	22		101	5%
5	30,001	40,000	721	30		151	5%
6	40,001	50,000	902	37		219	6%
7	50,001	60,000	1,082	45		300	7%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

## ACTIVIDADES DE CONSTRUCCION

Categoría	Intervalo de Ingresos		Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior		
1	0	5,000	4	2%
2	5,001	10,000	16	2%
3	10,001	20,000	33	3%
4	20,001	30,000	62	3%
5	30,001	40,000	86	3%
6	40,001	50,000	136	4%
7	50,001	60,000	193	4%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

### ACTIVIDADES DE HOTELES Y RESTAURANTES

Categoría	Intervalo de Ingresos		Límite Máximo de: Valor Infraestructura	Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior			
1	0	5,000	14,000	7	3%
2	5,001	10,000	29,000	29	5%
3	10,001	20,000	57,000	58	5%
4	20,001	30,000	86,000	101	5%
5	30,001	40,000	115,000	161	6%
6	40,001	50,000	143,000	221	6%
7	50,001	60,000	172,000	280	6%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

### ACTIVIDADES DE TRANSPORTE

Categoría	Intervalo de Ingresos		Límite Máximo de: Valor Vehículos	Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior			
1	0	5,000	12,000	1	0%
2	5,001	10,000	24,000	2	0%
3	10,001	20,000	46,000	3	0%
4	20,001	30,000	70,000	4	0%
5	30,001	40,000	94,000	19	1%
6	40,001	50,000	116,000	39	1%
7	50,001	60,000	140,000	70	2%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

### ACTIVIDADES DE MINAS Y CANTERAS

Categoría	Intervalo de Ingresos		Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior		
1	0	5,000	1	0%
2	5,001	10,000	2	0%
3	10,001	20,000	3	0%
4	20,001	30,000	5	0%
5	30,001	40,000	8	0%
6	40,001	50,000	12	0%
7	50,001	60,000	15	0%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

### ACTIVIDADES AGRICOLAS

Categoría	Intervalo de Ingresos		Cuota mensual	Carga media *
	Inferior	Superior		
1	0	5,000	1	0%
2	5,001	10,000	2	0%
3	10,001	20,000	3	0%
4	20,001	30,000	5	0%
5	30,001	40,000	8	0%
6	40,001	50,000	12	0%
7	50,001	60,000	15	0%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

Como anexo al documento se detallan los valores utilizados para la elaboración de cada tabla.

### 3.1.5. *Facultades para el Control Tributario*

Este es uno de los aspectos más importantes que debe contemplar el sistema simplificado, debido a que siendo el objetivo principal del modelo facilitar el cumplimiento de un amplio segmento de contribuyentes, debe a su vez, permitirle a la Administración verificar masivamente el cumplimiento y contar con la capacidad para generar riesgo subjetivo, facilitando mecanismos para evitar la incorporación de sujetos restringidos y tipificando sanciones rigurosas que promuevan el cumplimiento de las obligaciones establecidas.

En este sentido, el sistema simplificado ecuatoriano establece mecanismos presuntivos para recategorizar o excluir de oficio a contribuyentes con características incompatibles con el modelo, como por ejemplo las adquisiciones de bienes o servicios, mercaderías o insumos, depósitos o inversiones o que la actividad ejercida sea inconsistente con el RUC.

Los contribuyentes acogidos al sistema simplificado, no serán autorizados para emitir facturas, solo notas de venta, que para el adquiriente no sustentan crédito tributario, solo costos y gastos a efectos de su declaración del impuesto a la Renta.

Adicionalmente, el sistema establece sanciones rigurosas, como la clausura de establecimientos por no actualizar el RUC, no cancelar las cuotas, no mantener comprobantes de compras o falsear la categorización; así como la incautación de bienes que no sustentan su procedencia lícita.

Considerando que, conforme con la encuesta de Microempresas y Microfinanzas en Ecuador, casi el 46 por ciento de todas las microempresas están ubicadas en casa, la normativa debe contemplar sanciones pecuniarias por incumplimiento de las normas, en caso de no poder ejercer la clausura debido a que el contribuyente ejerce sus actividades económicas en su vivienda.

A efectos de mejorar la capacidad de la Administración para incorporar a los contribuyentes no inscritos, la norma establece la obligación de los Municipios de exigir el RUC previo al otorgamiento de la patente municipal.

Adicionalmente, con el objeto de fortalecer la capacidad de verificación de la magnitud de las actividades económicas y facilitar la recaudación de las cuotas de los contribuyentes sujetos al régimen, la norma establece la obligación de las empresas eléctricas de suministrar información de los consumos de energía eléctrica al SRI y brindar las facilidades necesarias para efectuar la recaudación de las cuotas en conjunto con la facturación de consumo eléctrico.

En cuanto a las acciones de auditoría, si bien estas no se justificarían desde el punto de vista de la relación costo / beneficio en las actuaciones con pequeños contribuyentes, el sistema contempla que dichas verificaciones se limitarán a los últimos veinticuatro meses, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes adheridos al sistema simplificado.

### 3.1.6. Incentivos para la adhesión

El Sistema Simplificado diseñado para Ecuador establece varios mecanismos para incentivar la adhesión de los contribuyentes, entre los cuales se señalan:

- No presentación de formulario para la declaración de impuestos.
- No sujeción al sistema de retenciones en la fuente del Impuesto a la Renta ni del Impuesto al Valor Agregado.
- Regularización automática: los contribuyentes que se acojan al régimen simplificado, no serán exigidos de presentar declaraciones por períodos anteriores a su inscripción. Esta disposición tendrá vigencia hasta el cumplimiento de un año desde la entrada en vigencia del sistema.

- Facturación Simplificada: la Ley de Creación del Sistema Simplificado otorga la facultad a la Administración Tributaria, de normar mediante resolución administrativa, la facturación simplificada para este segmento de contribuyentes, como mecanismo para simplificar sus deberes formales.

Adicionalmente, en el presente sistema simplificado, se destacan los incentivos relacionados con la adhesión a la Seguridad Social y el acceso al microcrédito, aspectos que se destacan a continuación:

#### 3.1.6.1. Sistema Simplificado y Seguridad Social

Conforme con la Encuesta de Condiciones de Vida del INEC, un 21.4% de la población en el país, tiene acceso a un Sistema de Seguridad Social, conforme se describe en el siguiente cuadro:

**Número de Personas con Acceso a la Seguridad Social**

Sistema de Seguridad	Casos	Porcentaje
Seguro salud privado	694,083	5.2%
IESS, seguro general	1,140,628	8.6%
IESS, seguro campesino	747,346	5.6%
Seguro ISSFA o ISSPOL	250,610	1.9%
Seguro comunitario	4,002	0.0%
Ninguno	10,441,691	78.6%
<b>Población</b>	<b>13,278,359</b>	<b>100%</b>

PEA <sup>(1)</sup> 6,178,802  
**Con acceso a la SS 45.9%**

Nota (1) Se consideró a las personas que trabajaron una semana antes de la realización de la ECV  
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta Ronda, INEC, 2005 – 2006

En la parte relacionada con los negocios de los hogares, los dos millones de encuestados contrataron a un total de 833,969 trabajadores, de los cuales solo 144.6 mil estuvieron afiliados al IESS; es decir solo un 17% de los trabajadores en Ecuador tienen acceso a los beneficios de la seguridad social.

En este contexto e independientemente de los factores que inciden en el limitado acceso a los beneficios de la Seguridad Social, se considera que el Sistema Simplificado puede contribuir a incentivar la incorporación de patronos y trabajadores en este sistema.

En este sentido, se plantean dos incentivos:

- El descuento del 5% del valor de la cuota mensual a cancelar por el Patrono, por la afiliación de cada trabajador por un tiempo superior a tres meses en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Esta deducción no podrá superar el 50% del valor de la cuota mensual (límite consistente con la restricción del número de trabajadores)
- La adhesión del Patrono al Sistema de Seguridad Social con el pago de un valor adicional por concepto de aportaciones, en conjunto con el pago de la cuota mensual del Sistema Simplificado. Este aspecto aún no se ha contemplado en el actual Proyecto de Sistema Simplificado debido a las repercusiones operativas que involucra la recaudación y distribución de este concepto. Sin embargo, se plantea esta alternativa a efectos de que sea considerada en nuevas versiones del modelo de Sistema Simplificado.

### **3.1.6.2. Microcrédito y destino de los recursos del Sistema Simplificado**

A pesar de la gran expansión de la industria ecuatoriana de microfinanzas en los años recientes, este comportamiento ha tenido un pequeño impacto en la mayoría de las microempresas. De acuerdo con la encuesta ENAME desarrollada por USAID, sólo el 29

por ciento de los microempresarios informó tener ahorros en instituciones financieras. El crédito de las instituciones financieras formales no es parte de la estrategia de negocios de la mayoría de los microempresarios y un gran número de encuestados expresaron preocupación acerca de volverse deudores. Aquellos tienden a no hacer uso de muchos de los servicios financieros formales.

Muchos no son conscientes de que las microempresas pueden recibir los servicios. Sólo el 34.7 por ciento de los microempresarios encuestados<sup>17</sup> podían espontáneamente identificar una institución que les presta recursos. Incluso las instituciones de microfinanzas más grandes fueron reconocidas por sólo un pequeño porcentaje de encuestados.

Quizás más importante aún, la mayoría de microempresarios no ve una relación con una institución financiera como una estrategia de negocios positiva. Ellos se esfuerzan por evitar la deuda del crédito y no la ven como una herramienta positiva en su estrategia para el crecimiento del negocio, sino como un costo o multa a ser evitada a casi cualquier costo. Éste es un acercamiento muy conservador al negocio. Sin embargo, precisamente es esta posición conservadora la que protege a los microempresarios de volverse sobre endeudados en un ambiente económico incierto.

De manera complementaria, de acuerdo con la encuesta de Condiciones de Vida, el 15% de los negocios de los hogares, obtuvo un préstamo en los últimos doce meses. De quienes no obtuvieron un préstamo, al 58% no le interesa contar con los recursos, un 21% considera que tiene ingresos muy bajos para acceder al crédito y un 11% considera que los intereses son muy altos.

Por otra parte, de quienes obtuvieron el préstamo, un 32% lo recibió de la Banca Privada, un 24.9% de familiares o amigos, un 20% de Cooperativas o Asociaciones,

<sup>17</sup> Microempresas y Microfinanzas, USAID, Ecuador, año 2004

un 14.9 de prestamistas y solo el 5% de Instituciones Financieras públicas.

En este contexto, se considera que los recursos que genere el Sistema Simplificado, pueden contribuir a incrementar el fondo de Microcrédito que dispone el Gobierno Nacional, para reactivar el sector microempresarial del país. El Sistema Simplificado plantea que el 50% de los recursos que se generen como recaudación del Sistema Simplificado sean canalizados a través de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) para brindar crédito fundamentalmente como capital de trabajo e inversiones (locales y equipos) para los contribuyentes que estén inscritos en el Sistema Simplificado y estén al día en sus cuotas mensuales.

El monto del crédito a ser otorgado, deberá ser consistente con los ingresos mensuales conforme la categoría en la que se hubiera inscrito el contribuyente.

La tasa de interés será consistente con los programas de Microcrédito de la CFN y BNF (que ya contempla gastos operativos de estas instituciones). La recuperación de la cartera deberá ser transferida a la Cuenta Única del Tesoro como recaudación por concepto del Sistema Simplificado.

El 18.5% de los recursos que genere el Sistema Simplificado serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro y el restante 1.5% de la recaudación será transferido al Servicio de Rentas Internas, como recursos para la administración del Sistema Simplificado.

Del análisis de los Regímenes Simplificados en la región y de las características del modelo descrito, se pueden resumir en el siguiente cuadro las ventajas y desventajas de la implantación del modelo para Ecuador, desde las perspectivas de la Economía, la Administración Tributaria y el contribuyente:

### Ventajas y Desventajas de la Implantación del Sistema Simplificado en Ecuador

Enfoques	Ventajas	Desventajas
<b>Administración Tributaria</b>	Estrategia de Segmentación y mayor eficiencia en el uso de los recursos. Mayor Cultura de pago de impuestos.	Riesgo de prácticas elusivas "enanismo fiscal" Tendencia a descuidar los controles sobre este régimen
<b>Economía</b>	Reducción de la Informalidad y de la Competencia Desleal	
<b>Contribuyente</b>	Simplicidad	Inequidad tributaria

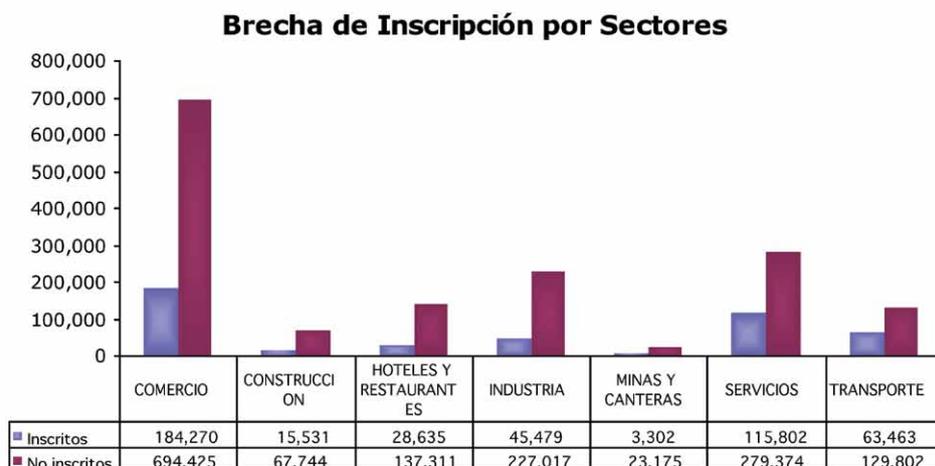
Elaboración: Autor

A continuación se procederá a revisar varias características del Sistema Simplificado y su relación con los principios de un sistema tributario óptimo:

### 3.2. El Sistema Simplificado y el Principio de Generalidad.

Sin duda una de las mayores contribuciones del sistema simplificado al modelo económico del país, guarda relación con la incorporación de un amplio segmento de agentes económicos que actualmente no contribuyen con el pago de impuestos y generan una

Considerando las cifras de la Encuesta de Condiciones de Vida, el total de negocios de hogares que señala no estar inscrito en el Registro Único de Contribuyentes alcanza 1.5 millones; una brecha de inscripción del 60%, conforme se detalla en el siguiente gráfico:



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta Ronda, INEC, 2005 – 2006

Con estos antecedentes, la implantación del Sistema Simplificado involucra tres escenarios en cuanto a la inscripción de nuevos contribuyentes:

- un escenario conservador, que prevé cerrar la brecha de inscripción en un 20%, con la adhesión de 380 mil contribuyentes, 80 mil ya inscritos en el RUC y 300 mil nuevos, que representarían un incremento del 30% de la base de contribuyentes.
- un escenario medio, que prevé cerrar la brecha de inscripción en un 40% con la adhesión de 755 mil contribuyentes, 80 mil ya inscritos y 675 mil nuevos, que representarían un incremento del 60% de la base de contribuyentes.
- un escenario optimista, que prevé cerrar la brecha de inscripción en un 60% con la adhesión de 1.1 millón de contribuyentes, 80 mil ya inscritos y 1.02 millones de nuevos, que representarían un incremento del 90% de la base de contribuyentes.

### 3.3. El Sistema Simplificado y el Principio de Eficiencia Administrativa

Actualmente la base del RUC reporta a 1.4 millones de contribuyentes, personas naturales, de los cuales alrededor de 700 mil presentan su declaración de impuestos, cuyo pago promedio representa apenas el 5% de la recaudación total.

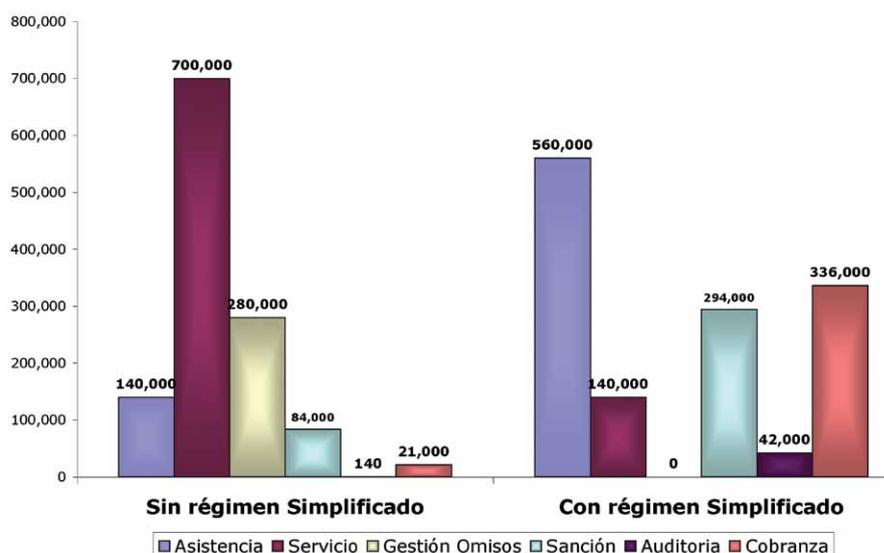
Receptar las declaraciones de impuestos, ejecutar programas de asistencia, así como notificar a los contribuyentes omisos, tiene un alto costo para la administración, estimado en US \$ 100 mil al año, superiores a los costos estimados de administración del Sistema Simplificado que sería de US \$ 40 mil, conforme se detalla en el siguiente cuadro estimativo:

**Contribución con la Capacidad Administrativa**

	Sin régimen Simplificado				Con régimen Simplificado			
	Cantidad	PU	Costo	Descripción	Cantidad	PU	Costo	Descripción
Contribuyentes			1.400.000				1.400.000	
Declaraciones receiptadas			700.000				0	
Omisión anual			700.000				0	
No Pago			70.000				420.000	
Asistencia	140.000	3,0	420.000	Se capacita al 10% de contribuyentes al año.	560.000	1,5	840.000	Se capacita al 40% de contribuyentes al año. Con un costo inferior debido a la simplicidad del sistema simplificado.
Servicio	700.000	0,4	291.667	Se brinda servicios al 50% de contribuyentes al año.	140.000	0,4	58.333	Se requiere brindar servicios al 10% de contribuyentes al año. Estos contribuyentes no presentan reclamos, ni devoluciones de impuestos.
Gestión Omisos	280.000	3,7	1.026.667	El 40% de los contribuyentes están omisos y los costos involucran US \$ 2 por notificaciones y el salario por 20 minutos del funcionario.	0	0,0	0	No existe la obligación de presentar declaraciones de impuestos.
Sanción	84.000	1,7	140.000	El 30% de los omisos son sancionados y los costos involucran el salario por 20 minutos del funcionario.	294.000	1,7	490.000	El 70% de quienes no pagan son sancionados y los costos involucran el salario por 20 minutos del funcionario.
Auditoría	140	50,0	7.000	Uno de cada 10 mil contribuyentes son auditados y los costos involucran el salario por ocho horas del funcionario.	42.000	6,3	262.500	Tres de cada mil contribuyentes son auditados y los costos involucran el salario por una hora del funcionario.
Cobranza	21.000	2,5	52.500	El 30% de quienes no pagan son gestionados por cobranzas y los costos involucran el salario por media hora del funcionario.	336.000	0,8	280.000	El 80% de quienes no pagan son gestionados por cobranzas y los costos involucran el salario por 20 minutos del funcionario.
<b>Total</b>			<b>1.937.833</b>				<b>1.930.833</b>	

Fuente: Sueldo por hora de auditor US \$ 6,25, analista de gestión/cobranzas y sanciones US \$ 5 y servicios US \$ 2,5

**Programas de Servicio, Asistencia y Control Comparados**  
en número de contribuyentes



Como se observa en el cuadro comparativo, con los mismos recursos, la Administración Tributaria tendría mayor capacidad para brindar asistencia al ciudadano, servicios tributarios y poder efectuar controles masivos e intensivos, con lo cual se asegura una efectiva regulación a este segmento de contribuyentes.

### 3.4. El Sistema y el Principio de Simplicidad

La Presión Tributaria en Ecuador se ha estimado en el orden del 1.6% del PIB, estando entre los principales factores que inciden en el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, la necesidad de contratar los servicios de asistencia contable, conforme se describe en el siguiente cuadro:

**Estimación de la Presión Fiscal Indirecta en el Ecuador**  
Año 2006 - en miles de US dólares

Concepto	# trámites (en miles)	Valores solicitados (en miles)	Costos anuales del proceso <sup>(1)</sup> en US \$	Costo de Oportunidad <sup>(2)</sup>	Costo Total (en miles)
<b>Costo de la Administración</b>					<b>40.000</b>
Información	100		1,00	0,33	133
Inscripciones RUC	100		1,00	0,52	152
Actualizaciones del RUC	250		1,00	0,52	380
Autorizaciones de Facturación	950		10,00		9.500
Declaraciones de Impuestos					
- en la banca	6.800		2,00	0,63	17.850
- en el SRI	500		2,00	0,35	1.177
- por internet	1.300		0,15		195
Devoluciones de IVA		150.000	0,01		1.500
Reclamos Administrativos		150.000	0,12		18.000
Asistencia Contable <sup>(3)</sup>	70		6.500		455.000
Preparación de Información <sup>(4)</sup>	75		1.200		90.000
Multas Tributarias					30.000
Intereses por mora					8.000
<b>Costos de Cumplimiento</b>					<b>671.888</b>
<b>PIB (en miles)</b>					<b>40.892.000</b>
<b>PRESION FISCAL INDIRECTA</b>					<b>1,6%</b>

Nota (1) Costos relacionados con el transporte a las oficinas, compra de formularios para la declaración de impuestos, costos de conexión a internet, adquisición de comprobantes de venta, intereses mensuales en el tiempo de devolución de impuestos.

Nota (2) Refleja el costo del trabajo remunerado en US \$ 300 mensuales por el tiempo promedio de espera y de atención en cada proceso.

Nota (3) Considera a los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, por la contratación de un contador con un salario mensual de US \$ 500.

Nota (4) Estimación del costo de elaboración la información requerida por la Administración (incluye anexos transaccionales).

Nota: Estimación preliminar sujeta a revisión.

Elaboración: Planificación y Control de Gestión, SRI

Este problema se relaciona con la actual complejidad del sistema tributario ecuatoriano y de los procedimientos relacionados con el cumplimiento de los deberes formales. El formulario para la presentación de la declaración del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, así como el IVA contiene un conjunto de casilleros en los cuales el contribuyente debe detallar sus ingresos, costos y gastos, calcular el crédito tribu-

tario tanto de IVA como de renta, efectuar la liquidación de los impuestos y de ser el caso, solicitar ante la administración la devolución por pagos en exceso. Para todo esto, el contribuyente definitivamente debe llevar un registro contable que le permita sustentar adecuadamente cada una de las operaciones financieras.

Una vez que se ha descrito a manera de síntesis la complejidad de los procedimientos establecidos en el sistema tributario ecuatoriano, es necesario remarcar el nivel socio-cultural de la población en el país, con un índice de escolaridad de 8.1 años.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INEC, 2005 - 2006

Adicionalmente, de acuerdo con la información de la Encuesta de Condiciones de Vida, el 56% de la población en el país no obtuvo una educación secundaria y concentra el 35% de las ganancias generadas en actividades independientes; y, el 85% de la población no dispone de una educación superior y administra el 72% de las ganancias de los negocios, conforme se detalla en la siguiente tabla:

### Concentración por Nivel de Instrucción de Independiente

Cifras en Número de Personas y Ganancias en US dólares

Nivel de Instrucción	Personas	% de Part	Ganancia	% de Part
Ninguno	162,950	8%	205,658,166	2%
Centro de alfabetización	14,227	1%	15,347,852	0%
Educación básica	18,470	1%	28,059,343	0%
Primaria	989,569	46%	2,627,329,779	31%
Educac. media o bachillerato	14,569	1%	44,349,653	1%
Secundaria	629,548	29%	3,136,183,622	37%
Post bachillerato	11,950	1%	60,527,935	1%
Superior	290,947	14%	2,055,837,483	25%
Postgrado	13,944	1%	212,026,271	3%
<b>Total</b>	<b>2,146,174</b>	<b>100%</b>	<b>8,385,320,105</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta Ronda, INEC, 2005 – 2006

En este contexto, los niveles de incumplimiento de inscripción en el Registro Único de Contribuyentes por parte de un amplio segmento de independientes, se atribuye a que los procedimientos son complejos y que como señala la Encuesta de Microempresarios, no se perciben beneficios para registrar a las empresas.

**“cuándo se preguntó qué beneficios podrían ver ellos en registrar sus empresas, la mayoría de los encuestados (53.4 por ciento) dijeron que no se obtenía un beneficio. De éstos quienes percibían un beneficio, la mayoría citó menos problemas con las autoridades y la habilidad de obtener créditos del sector formal como beneficios primarios.”<sup>19</sup>**

<sup>19</sup> Microempresas y Finanzas del Ecuador, USAID, 2004

En este sentido, el modelo planteado contribuirá significativamente a simplificar los procedimientos tributarios y a generar un incentivo para la adhesión a través del microcrédito. Adicionalmente, aunque no es un beneficio que perciba el contribuyente, disponer de información de las operaciones del sector microempresarial en el país, permitirá mejorar el direccionamiento de las políticas de inversión pública y empleo sobre este segmento de la población.

### 3.5. El Sistema Simplificado y la lucha contra la Evasión y el Fraude Fiscal

Otro de los objetivos que se busca con la implantación de los sistemas simplificados, es que al formalizar a un amplio conjunto de agentes económicos, se facilite identificar a los grandes proveedores de bienes que ingresan al país sin haber pagado los impuestos en las Aduanas, o que se producen y comercializan en el mercado local sin el pago de los impuestos establecidos en la Ley.

Por una parte, la Corporación Aduanera Ecuatoriana, ha desarrollado esfuerzos con el objeto de controlar el contrabando en el país, que ocasiona pérdidas significativas al fisco. Sin embargo, los resultados aún no son los deseados por la sociedad. Una manera de controlar el contrabando, se relaciona con formalizar

los habituales centros de distribución de la mercadería de origen ilícito.

Por otra parte, el Servicio de Rentas Internas de Ecuador ha ejecutado programas de control en los principales centros de distribución de mercadería de contrabando, como son las Bahías en Guayaquil, Ipiiales en Quito y El Arenal en Cuenca, lo cual conllevó a la clausura de varios establecimiento por no entregar comprobantes de venta en sus transacciones. Sin embargo, dichos programas no han conllevado necesariamente a la regularización y pago de impuestos en dichos sectores y en los últimos años la actividad informal es cada vez más significativa.

Conforme con la Encuesta de Condiciones de Vida, en el siguiente gráfico, constan las transacciones de contribuyentes informales (que reportaron no tener RUC) por sectores de actividad económica:

#### Composición de las ventas y compras de insumos de eegocios según su sector económico e inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC)

SECTOR	Ventas			Compras de Mercadería y M. Prima		
	Ventas con RUC	Ventas sin RUC	% Vtas sin RUC	Compras con RUC	Compras sin RUC	% Compras sin RUC
COMERCIO	8,277,055,585	8,114,700,234	50%	6,179,112,435	2,599,097,282	30%
INDUSTRIA	1,360,916,834	313,362,901	19%	974,909,289	62,026,338	6%
TRANSPORTE	17,512,491	126,228,503	88%	2,085,822	3,118,925	60%
HOTELES Y RESTAURANTES	749,244,647	561,157,057	43%	251,150,140	242,988,023	49%
SERVICIOS	940,903,336	801,034,639	46%	528,287,066	318,124,130	38%
CONSTRUCCION	304,215,846	106,805,664	26%	307,441,771	32,824,960	10%
MINAS Y CANTERAS	1,103,874,678	621,548,863	36%	16,757,660	468,887	3%
<b>Operaciones Informales</b>	<b>14,990,933,450</b>	<b>11,225,625,253</b>	<b>43%</b>	<b>8,757,103,319</b>	<b>3,294,403,699</b>	<b>27%</b>
% Operaciones informales		43%			27%	

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

Elaboración: Autor

Teniendo en cuenta la amplia informalidad descrita, el modelo contempla la obligatoriedad de los sujetos acogidos al Sistema Simplificado de exigir el comprobante de venta que sustente el origen lícito de la mercadería, ya sea de producción local o importada. En caso de que la Administración Tributaria detecte mercadería sin el correspondiente comprobante o documento de importación, la misma sería incautada y el establecimiento clausurado por siete días.

Adicionalmente, es importante señalar que la creación del Sistema Simplificado permite asegurar el control

de un número importante de pequeños contribuyentes y con ello, liberar recursos de la Administración Tributaria para el control del resto de contribuyentes. Por lo tanto, se considera que el Sistema Simplificado puede contribuir en la lucha contra la evasión y el fraude fiscal. Sin embargo, este proyecto no es la única solución para la informalidad y el contrabando; estos problemas deben ser abordados desde una perspectiva más amplia, dada su naturaleza e incidencia en el sistema económico y social del país.

### 3.6. El Sistema Simplificado y el Principio de Equidad

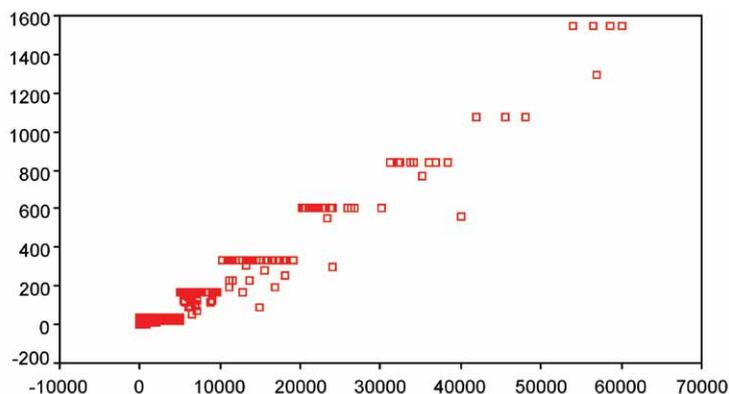
El Sistema Simplificado es un claro ejemplo de la permanente disyuntiva entre la simplicidad e inequidad en los sistemas tributarios. A manera de ilustración, un contribuyente puede disponer de ingresos al año por US \$ 42,001 y pagar exactamente lo mismo que otro contribuyente con US \$ 49,900 al año incumpliendo con la equidad vertical. Con mayor razón el primer contribuyente puede efectuar una inversión de largo plazo para incrementar su participación en el mercado y seguirá pagando el mismo impuesto que el otro contribuyente.

Por estos motivos, el Sistema Simplificado es opcional. Un contribuyente como en el ejemplo descrito podrá optar por incorporarse en el régimen general, pero deberá llevar los registros contables que permitan sustentar la veracidad en el uso de la depreciación por la inversión efectuada.

En el primer gráfico de dispersión del Sector de Industrias Manufactureras a continuación, se demuestra como las cuotas (eje de las Ys) que deben cancelar los contribuyentes se incrementan a medida que se incrementan los ingresos (eje de las Xs), pero como se observa en el segundo gráfico su comportamiento no es igualmente progresivo con relación al comportamiento de las utilidades (o renta, eje de las Xs):

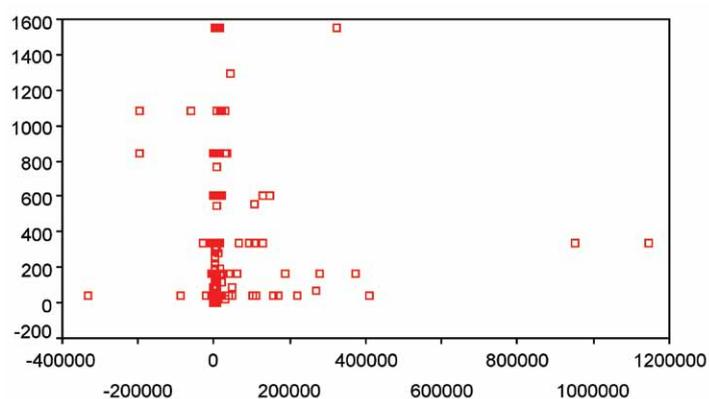
#### Pago frente a Ingresos

##### SECTOREC: INDUSTRIA



#### Pago frente a Renta (utilidad)

##### SECTOREC: INDUSTRIA



RENTA. Casos ponderados por FACTOR\_F

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida del INEC Elaboración: Autor

Considerando esta desventaja del modelo, el actual diseño del Sistema Simplificado ha contemplado una clara diferenciación entre sectores económicos, entendiendo que la rentabilidad de la industria manufacturera es muy distinta a la que pueden presentar actividades de comercio, construcción o la prestación de servicios.

### 3.7. Estimación del Impacto en la Recaudación

Considerando la información de potenciales inscripciones a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, las cuotas establecidas para cada Categoría y para cada Sector, y los escenarios de inscripción planteados, a continuación se presenta la estimación de la recaudación anual del Sistema Simplificado.

#### Estimación de las Inscripciones y la Recaudación del Sistema Simplificado Ecuatoriano

##### 1.- Inscripciones

	Potencial	20% Escenario Conservador	40% Escenario Medio	60% Escenario Optimista
de 0 a 5000	1,256,448	252,914	502,579	753,869
de 5 mil a 10 mil	304,377	61,269	121,751	182,626
de 10 mil a 20 mil	185,329	37,305	74,131	111,197
de 20 mil a 30 mil	69,204	13,930	27,682	41,523
de 30 mil a 40 mil	38,773	7,805	15,509	23,264
de 40 mil a 50 mil	21,425	4,313	8,570	12,855
de 50 mil a 60 mil	12,341	2,484	4,936	7,405
<b>Inscripciones Esperadas</b>	<b>1,887,897</b>	<b>380,020</b>	<b>755,159</b>	<b>1,132,738</b>

##### 2.- Recaudaciones Anuales

	Potencial	20% Escenario Conservador	40% Escenario Medio	60% Escenario Optimista
de 0 a 5000	41,664,168	5,581,573	11,091,467	16,637,201
de 5 mil a 10 mil	46,292,045	1,502,336	2,985,379	4,478,069
de 10 mil a 20 mil	55,032,238	1,087,449	2,160,933	3,241,400
de 20 mil a 30 mil	40,985,711	302,423	600,962	901,443
de 30 mil a 40 mil	36,014,594	148,887	295,861	443,792
de 40 mil a 50 mil	20,453,676	46,725	92,849	139,274
de 50 mil a 60 mil	21,481,321	28,266	56,169	84,254
<b>Recaudación Anual</b>	<b>261,923,753</b>	<b>52,723,290</b>	<b>104,769,501</b>	<b>157,154,252</b>

##### 3.- Recaudaciones Primeros Doce Meses

Mes	Inscritos en el Mes Anterior	Escenario Conservador	Escenario Medio	Escenario Optimista
Enero		0	0	0
Febrero	7%	307,553	611,155	916,733
Marzo	14%	615,105	1,222,311	1,833,466
Abril	39%	1,713,507	3,405,009	5,107,513
Mayo	51%	2,240,740	4,452,704	6,679,056
Junio	58%	2,548,292	5,063,859	7,595,789
Julio	65%	2,855,845	5,675,015	8,512,522
Agosto	72%	3,163,397	6,286,170	9,429,255
Septiembre	79%	3,470,950	6,897,326	10,345,988
Octubre	86%	3,778,502	7,508,481	11,262,721
Noviembre	93%	4,086,055	8,119,636	12,179,455
Diciembre	100%	4,393,607	8,730,792	13,096,188
<b>Primer Año</b>		<b>29,173,554</b>	<b>57,972,457</b>	<b>86,958,686</b>

#### 4.- Elementos de Afectación a la Recaudación

Omisidad Regular	15%
Uso del incentivo IESS	15%

Recaudación Estimada			
Período	Escenario Conservador	Escenario Medio	Escenario Optimista
Primer Año	21,077,893	41,885,100	62,827,651
Segundo Año	38,092,577	75,695,965	113,543,947

Fuente: Encuesta Condiciones de Vida, Base de Datos del SRI

Elaboración: Autor

La recaudación del primer año es incompleta, en la medida que se van incorporando los contribuyentes al sistema y van pagando sus cuotas desde el mes siguiente al de su inscripción.

A efectos de evaluación de la relación costo / beneficio del proyecto de implantación del Sistema Simplificado, se selecciona el Escenario Medio con una recaudación de US \$ 75.6 millones, considerando que el primer año es de transición.

Sin embargo, de los US \$ 75.6 millones se deben descontar los US \$ 17 millones que pagarían por concepto de Renta e IVA<sup>20</sup> los contribuyentes que se cambian del Régimen General al Sistema Simplificado. En contraparte, no se incluye una estimación de los benefi-

cios indirectos que puede generar la implantación del sistema, como por ejemplo incidir en la evasión de grandes proveedores informales y reducir la competencia desleal entre sectores formales e informales.

En síntesis, el beneficio en términos de recaudación del Sistema Simplificado es de US \$ 58 millones al año, que en términos de nuevos recursos para la operación del Servicio de Rentas Internas representa US \$ 870 mil (1.5% de los recursos generados).

El estudio original incorpora un cuarto capítulo respecto de los mecanismos para la implantación del Sistema Simplificado en el Servicio de Rentas Internas y el anexo del Proyecto de Creación del Sistema Simplificado. Sin embargo, por consideraciones de espacio de publicación, el cuarto capítulo y el anexo no han sido incluidos.

<sup>20</sup> El valor de IVA se estimó como el mismo valor del Impuesto a la Renta.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La economía ecuatoriana mantiene importante niveles de informalidad que afectan al fisco, a las empresas formales, a la equidad en la distribución de la carga fiscal en la sociedad y en general al desarrollo económico y social del país.

El Sistema Simplificado descrito en el presente trabajo representa un proyecto que puede aportar significativamente a la incorporación de un amplio conjunto de agentes económicos a la formalidad y pago de impuestos.

Como todo proyecto estratégico, el Sistema Simplificado debe ser evaluado en relación con dos aspectos, su impacto estratégico y la relación costo / beneficio.

En cuanto al impacto estratégico, se pueden destacar los siguientes aportes del Sistema Simplificado a la misión de maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias:

- Ampliación de la base de contribuyentes y reducción de la informalidad, estimada en el 65% como número de no inscritos y en el 43% como monto de ventas de informales.
- Menor Presión Fiscal Indirecta (costo de cumplimiento), al simplificar significativamente los procedimientos relacionados con los deberes formales de los contribuyentes de menores posibilidades económicas.
- Mecanismo para la regularización del aprovisionamiento ilegal de centros informales, al obligar a los inscritos en el sistema a mantener los documentos de origen de la mercadería en stock,
- Permite optimizar los recursos de la Administración Tributaria, al simplificar el control de la Administración para un amplio segmento de contribuyentes de escasa significación fiscal,

- Fortalecimiento de la capacidad de financiamiento de las Microempresas, mediante la contribución al Fondo Nacional del Microcrédito
- Incentivar la afiliación de asalariados en los Sistemas de Seguridad Social, mediante la reducción de las cuotas de los trabajadores afiliados,

En este aspecto, resulta de interés la justificación de los sistemas simplificados que efectúa Barra:

**“Un régimen simplificado para pequeños contribuyentes se justifica al menos por tres razones: En primer lugar, porque el costo de cumplimiento del impuesto a la renta bajo un régimen general de contabilidad completa resulta demasiado alto con relación a las rentas que generan las PYMEs, lo que deriva en un impuesto regresivo para este segmento de contribuyentes, si se incluye dicho costo como parte de la carga tributaria. En segundo lugar, las PYMEs representan más del 80% de los contribuyentes, no obstante la recaudación que producen no supera el 10% del total, quedando la mayor parte de ellas no afectadas al no sobrepasar el límite exento de los impuestos personales. En consecuencia, aparece sin sentido exigir todos los registros y formalidades de la contabilidad completa a tantos contribuyentes que finalmente no pagan impuestos, más aún cuando la administración tributaria no dispone de los recursos necesarios para una adecuada fiscalización de esa contabilidad. Finalmente, un sistema simplificado puede actuar como incentivo a la formalización de las empresas que operan al margen de la legalidad, especialmente cuando dicho estado obedece al escaso nivel educacional de los contribuyentes, lo cual les impide llevar registros complejos.”<sup>21</sup>**

<sup>21</sup> Barra, Tributación Simplificada para Pequeñas y Microempresas: Análisis y Propuesta de Reforma para el Caso Chileno

Respecto a la relación costo / beneficio del proyecto, se ha estimado que la recaudación regular del Sistema Simplificado será de alrededor de US \$ 58 millones y el presupuesto para el primer año de implantación del Sistema Simplificado es de US \$ 3.6 millones. En este sentido, el Rendimiento sobre la Inversión (ROI) es de 16 dólares por cada dólar invertido.

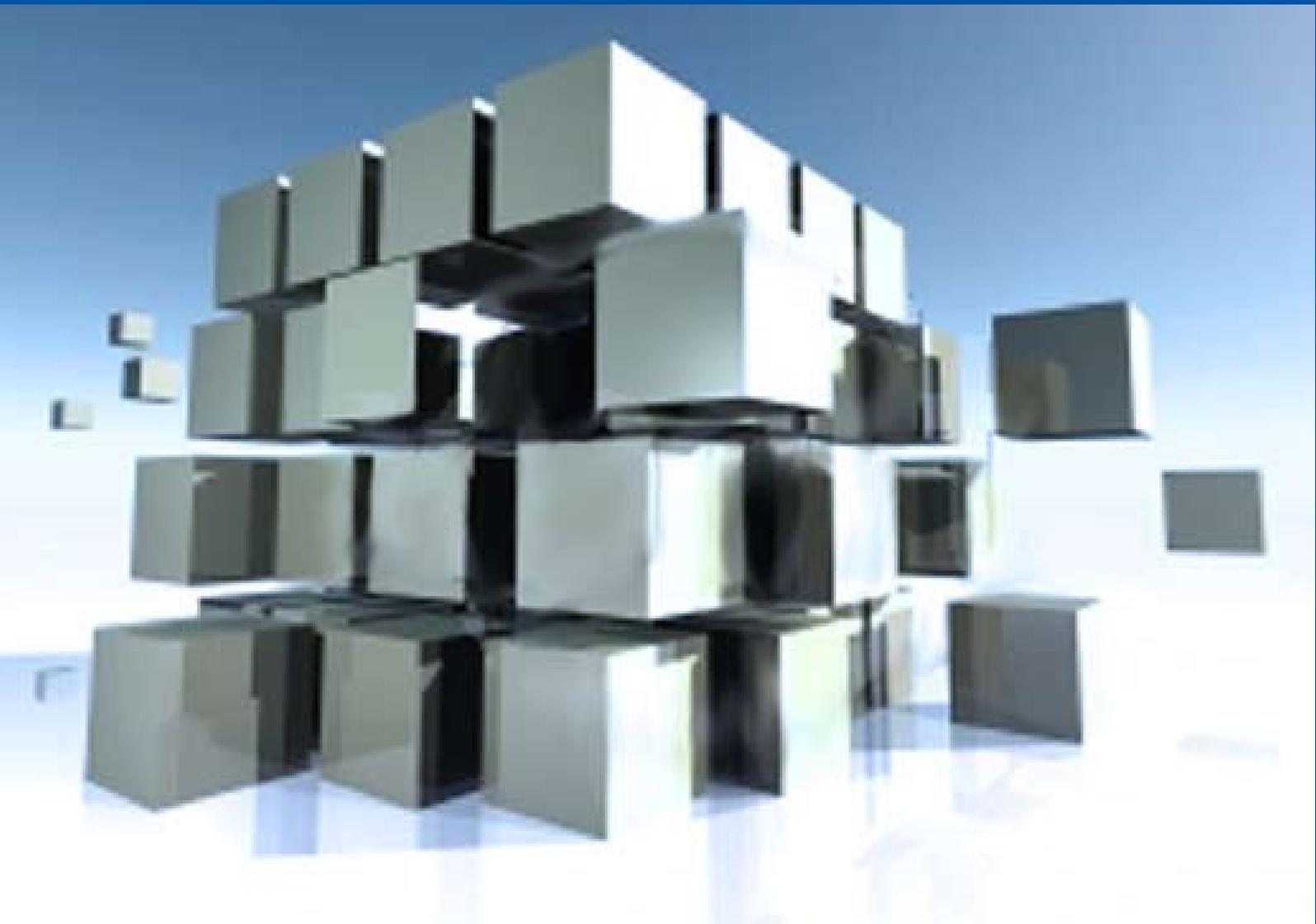
Por otra parte, la implantación del Sistema Simplificado no revierte de mucha complejidad para la Administración Tributaria, los procesos, contrataciones y el desarrollo de sistemas necesarios son factibles de ejecutar, considerando que el Servicio de Rentas Internas cuenta con personal y una plataforma tecnológica que le permiten automatizar los procedimientos de prestación de servicios y control masivo de los contribuyentes.

Con estos antecedentes y teniendo en cuenta el contexto socio económico del Ecuador, se considera que el Sistema Simplificado es un proyecto que permitirá mejorar la eficacia del Sistema Tributario y consolidar la cultura de pago de impuestos en el país. Por lo tanto, se recomienda evaluar, discutir y proponer al H. Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Creación del Sistema Simplificado, desarrollar su Plan de Implantación y ejecutar los procesos y programas de reglamentación, comunicación y difusión, asistencia, servicio, recaudación y control necesarios para garantizar el éxito de su incorporación al Sistema Tributario del país.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Encuesta Nacional de Microempresas en el Ecuador, (ENAME) Proyecto SALTO - USAID
- Microempresas y Microfinanzas en Ecuador, Proyecto SALTO - USAID
- Encuesta de Condiciones de Vida, INEC, 2005 – 2006
- Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina, Darío González, BID
- Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, Monotributo, José A. Salim, Walter D. D'Angela
- Tributación Simplificada para Pequeñas y Microempresas: Análisis y Propuesta de Reforma para el Caso Chileno, Barra 2000
- La microempresa y el sistema tributario: La experiencia peruana con el régimen simplificado y los impuestos municipales. Miguel Jaramillo Baanante.



# ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE RECAUDACIÓN DEL IVA E IMPUESTO A LA RENTA DE LAS SOCIEDADES POR INDUSTRIA <sup>1</sup>

---

**Mauro Andino**

**Juan Carlos Parra**

Departamento de Estudios Tributarios  
Dirección Nacional de Planificación y Estudios

Revisado por: **José Ramírez**

---

**1** El presente informe es actualizado con datos definitivos 2004 provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales (conseguidos a partir del 31 de julio del 2007 de las Bases del Banco Central del Ecuador). Datos concernientes a las Estadísticas de Recaudación del Servicio de Rentas Internas son tomados hasta el 31 de Agosto del 2007.

# Estimación de la brecha de Recaudación del IVA e Impuesto a la Renta de las sociedades por industria

## RESUMEN

Los mecanismos de control que se llevan a cabo en las administraciones tributarias están enfocados hacia segmentos de mayor probabilidad de evasión; de esta manera, se genera un componente de riesgo que tiene la finalidad de incrementar el recaudo mediante la correcta declaración y pago de los impuestos por parte de los contribuyentes que se encuentran en ejercicio de alguna actividad económica.

En la actualidad existen algunos métodos y formas de llegar hasta estos segmentos. La experiencia internacional realiza estimaciones de la carga fiscal potencial que soportan los contribuyentes afectos al pago de impuestos para luego ser comparadas con la recaudación efectiva que reporta la administración tributaria y así estimar la brecha recaudatoria. Con la finalidad de relativizar esta brecha con relación a la recaudación efectiva, los valores de las brechas se los presenta como una tasa porcentual.

Las estimaciones mayormente empleadas para la obtención de dichas tasas se realizan sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). De esta manera se cuenta con información externa a la de la administración tributaria que permita realizar las comparaciones necesarias a fin de establecer estrategias de control y fiscalización hacia las empresas de los sectores que presentan mayor amplitud absoluta y/o relativa en las brechas calculadas.

Este trabajo tiene como finalidad la obtención de tasas de brecha de recaudación por rama de actividad, tomando en cuenta la clasificación del Banco Central del Ecuador, entidad encargada de la elaboración del SCN. En este ámbito, los impuestos analizados son el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado de sociedades. Las fuentes de información que se emplearon en el análisis fueron las Tablas de Oferta y Utilización (TOU) del SCN disponibles para los años 2003 al 2005, y las estadísticas de declaración del Impuesto a la Renta y del Impuesto al Valor Agregado sociedades correspondientes a los mismos años, en términos de periodo fiscal.

Para terminar, el periodo fiscal para la descripción y evaluación de la metodología que se describe en este documento se centra específicamente en el año 2004. A esto se suma un análisis temporal de las tendencias evasivas en IVA, que agrega al estudio anterior los periodos fiscales 2003 y 2005 (ver anexos). Este análisis no se lo incluye para el caso del impuesto a la renta, debido a la indisponibilidad de información en dichos periodos que permita contrastar su validez.

## SUMMARY

The control mechanisms carried out by tax administrations are focused on those segments having higher probability of evasion. In this way, a component of risk is generated with the purpose of increasing collection through the correct tax return and payment from taxpayers who are practicing any economic activity.

Nowadays, there are several methods and means to get to those segments. International experience makes estimations of the potential tax burden that good taxpayers support in order to compare them to the effective collection reported by tax administration and thus obtain the "collection gap". In order to relate this gap with the effective collection, the gap's values are presented as a percentage rate.

The most commonly used estimations to obtain collection gap rates are made on the basis of National Accounts System (NAS). In this way, there is external information –besides the tax administrations' one– that allows making necessary comparisons in order to establish control and fiscal strategies towards enterprises belonging to those sectors having greater absolute and/or relative amplexness in the calculated gaps.

The main objective of this work is to obtain collection "gap rates by activity field". They are based on the Ecuadorean Central Bank classification, since such institution elaborates the NAS. In this scope, the analyzed taxes are the Income Tax (IT) and the Value Added Tax (VAT) of Societies. The information sources used for the analysis, were the available "Offer and Utilization Tables" from year 2003 to 2005's NAS. Additionally, the societies' VAT and IT return statistics, correspondent to the same mentioned years in terms of fiscal period, were used.

Finally, the fiscal period used to describe and evaluate this methodology is focused specifically on year 2004. Besides, a temporary analysis of VAT evasive tendencies is also presented, adding 2003 and 2005 fiscal periods to the prior study (see annexes). The Income Tax is not included within this last analysis since there was not information available of such years to allow contrasting its validity.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

La estimación de la brecha de recaudación por industria es una herramienta muy importante para la inmediata detección de nichos de evasión, sobre los cuales, la Administración Tributaria puede tomar medidas correctivas. De esta manera, los controles focalizados sobre los contribuyentes, logran reducir los costos directos e indirectos que se originan sobre las acciones emprendidas por la institución para el cumplimiento de los programas de fiscalización. Por lo tanto, las tasas de brecha de recaudación estimadas, servirían como línea de base para programar los procesos de control llevados a cabo por el Servicio de Rentas Internas (SRI).

La metodología utilizada tiene como característica principal el tratamiento de las industrias clasificadas en el Banco Central del Ecuador (BCE), como grandes empresas que llevan a cabo las operaciones de estimación del IVA neto (IVA ventas – IVA compras), así como la conciliación tributaria para el cálculo del impuesto a la renta causado de sociedades.

El resultado al que se llega es la potencialidad del recaudo de los tres impuestos (IVA y Renta) a nivel del valor causado. Este aspecto metodológico no incluye las distorsiones provocadas por la inclusión de las retenciones en la fuente de IVA e Impuesto a la Renta.

La limitación en la realización periódica de los estudios de brechas de recaudación sectorial, tiene como elemento principal la dependencia de información exógena al SRI. El empleo de las TOU que desarrolla el Banco Central del Ecuador son el insumo principal para la estimación de los valores potenciales de Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a la Renta Causado; por lo que su detalle y actualización son aspectos esenciales para la precisión del estudio.

La estandarización de las actividades económicas a códigos de industria, es otro elemento importante a considerar. A pesar de que se cuenta con información para el debido cruce de las actividades económicas CIIU3 a códigos de industria, es necesaria su verificación oportuna<sup>1</sup> para poder realizar la equivalencia. Las actividades económicas CIIU3 objeto de exhaustiva revisión fueron: extracción de petróleo crudo, gas natural y actividades de servicios relacionados (09), elaboración de productos de la refinación de petróleo (25), comercio (35), alquiler de vivienda (41), administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria (40). Cabe recalcar que la omisión de esta revisión puede conllevar a la obtención de tasas de brecha de recaudación erróneas.

---

**1** En el estudio realizado, se verificaron oportunamente las actividades económicas de los contribuyentes especiales, debido a que concentran aproximadamente el 75% de la recaudación total.

## 2. GENERALIDADES

---

La realización de estudios referentes a la estimación de tasas de brecha de recaudación por industria o sector económico de los tributos más representativos en la cuenta de ingresos del Presupuesto General del Estado, permite generar un enfoque de la situación de la Administración Tributaria respecto a la gestión realizada para el cumplimiento de su misión, visión y objetivos, específicamente con el fomento del cumplimiento voluntario, lo cual implica que el contribuyente declare y pague lo justo según la actividad económica desempeñada.

Con relación a los estudios realizados en este ámbito, el Proyecto Salto realizó en el año 2003 un documento titulado Métodos de estimación para la proyección y el cálculo de evasión de los principales impuestos recaudados por el Servicio de Rentas Internas (S.R.I.) del Ecuador, en el cual se presenta la estimación de las tasas de evasión del Impuesto a la Renta e IVA, basando

su metodología en información del SCN para la determinación de la recaudación potencial y así contrarrestarla con el recaudo caja o por fecha de recaudación registrado por el SRI.

El presente trabajo difiere respecto al anterior debido a dos razones principalmente: primero, las tasas de brecha se estiman por industria <sup>2</sup> según la clasificación del Banco Central del Ecuador; y segundo, los valores del recaudo obtenidos obedecen al Impuesto a la Renta e IVA causado<sup>3</sup> y no pagado. En este sentido, se espera que los resultados obtenidos en este estudio aporten criterios que sirvan para fortalecer los programas de control en la administración tributaria.

Este trabajo se divide en dos grandes secciones: la primera comprende el marco metodológico para el cálculo de las brechas de recaudación del IVA e Impuesto a la Renta de sociedades, y la segunda contempla las estimaciones de dichas brechas y su respectivo análisis.

---

**2** De aquí en adelante los sectores económicos serán tratados como industrias para mantener la armonización de los términos con el Banco Central del Ecuador.

**3** Los valores correspondientes al impuesto causado aíslan las retenciones en la fuente para el caso de los dos impuestos y los anticipos para el caso del impuesto a la renta. Al momento de aislar el impacto de las retenciones, se puede contar con un valor de recaudo impositivo propio de la actividad o industria en análisis. Los valores pagados incluyen las deducciones por retenciones efectuadas por contribuyentes de otras industrias.

## 3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

---

### 3.1. Impuesto al Valor Agregado

La metodología propuesta tiene como finalidad estimar el IVA ventas e IVA compras potenciales de cada rama de actividad, para luego a través de su diferencia obtener el valor del IVA causado potencial, y así tener un criterio verdadero que permita contrarrestar/validar la recaudación efectiva total consignada en los formularios de declaración de dicho impuesto.

Para la consecución de lo anteriormente propuesto se utilizará la siguiente información de las Tablas de Oferta y Utilización (TOU) de las SCN<sup>4</sup>:

- **Producción de las Industrias:** Se consideran los valores registrados en la Tabla de Oferta a precios de consumidor, el cual incluye los impuestos indirectos, subsidios, derechos arancelarios, impuestos netos sobre importaciones, Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los márgenes comerciales sobre producto. Al valor obtenido a precios de consumidor, debe deducírsele la producción de los hogares y del sector informal, para de esta forma obtener una estimación aproximada de las ventas totales de las sociedades.
- **Consumo Intermedio:** Se consideran los insumos registrados en la Tabla de Utilización que emplean las industrias para la producción de los bienes y/o servicios. De igual manera que en el punto anterior, a los consumos intermedios debe deducírseles la composición de

---

**4** Se toma como referencia el año 2004, porque la TOU definitiva más reciente se encuentra en ese periodo.

informalidad y de hogares, con la finalidad de obtener las compras solamente de sociedades. Cabe recalcar que el componente de las importaciones se encuentra implícito en los consumos intermedios.

- También se emplean los **destinos de producción por producto** <sup>5</sup>, con la finalidad de estimar qué fracción de las ventas se destina al mercado local y cuál a las exportaciones. Cabe recalcar que los bienes y/o servicios que se exporten gravan tarifa 0%.
- **Ventas y compras de los contribuyentes del SRI:** Esta información se encuentra agrupada por industria y tiene como propósito fundamental el estimar los factores gravados de proporcionalidad de ventas y compras que ajusten la producción y consumo intermedio con las deducciones antes mencionadas, para así obtener la fracción en que dichos rubros afectan la recaudación del IVA causado.

## 3.2. Ficha Metodológica para la estimación de las tasas de brecha de recaudación del Impuesto al Valor Agregado

### 3.2.1. Estandarización de las tablas de oferta y utilización a 47 productos y estimación de la producción por industria

Antes de todo, es necesario utilizar una matriz cuadrada de 47 productos por 47<sup>6</sup> industrias para identificar la producción de cada industria con la oferta de un bien en particular; es decir, para distinguir una relación característica y unívoca entre bienes e industrias. Debido a que la producción por industria se encuentra a precios básicos <sup>7</sup>, lo anterior implica la utilización de coeficientes de oferta<sup>8</sup> (aplicados a la producción por productos) para poder estimar la producción por industria a precios de consumidor.

$$Pr_{(pc)i} = \sum_{k=1}^n Pr_{i,k} \cdot C_{i,j}^O \quad \forall 1 \leq i \leq n \quad \forall 1 \leq j \leq n$$

- 
- 5 Consumo de hogares, consumo de gobierno, formación bruta de capital fijo, variación de existencias y exportaciones.
  - 6 Las tablas de oferta y utilización se representan en una matriz de 60 productos por 47 industrias. Al establecer una matriz cuadrada se guarda consistencia entre productos e industrias, lo cual es necesario definir previamente para las estimaciones posteriores. Es necesario establecer que la industria 47 (servicios domésticos) no tiene participación de las sociedades.
  - 7 La producción a precios básicos o precios de productor no adiciona los siguientes rubros: Impuestos indirectos sobre productos, Subsidios sobre productos, Derechos arancelarios, Impuestos netos sobre importaciones, Impuesto al valor agregado (IVA) y los márgenes comerciales.
  - 8 El coeficiente de oferta corresponde a la participación de una industria en el total de la producción de un determinado bien, es decir se obtiene dividiendo la producción del bien j en la industria i por el total producido del bien j. Por lo tanto:

$$C_{i,j}^O = \frac{Pr_{i,j}}{\sum_{i=1}^n Pr_{i,j}} \quad \forall 1 \leq i \leq n \quad \forall 1 \leq j \leq n$$

donde:

- $Pr_{(pc),i}$  es la producción total de la industria  $i$  a precios de consumidor
- $Pr_{i,k}$  es la producción del producto  $k$  en la industria  $i$ .
- $C_{i,j}^O$  es el coeficiente de oferta del producto  $j$  en la industria  $i$ .

### 3.2.2. Estimación de la tasa de participación de hogares e informalidad y ajuste de la producción por industria

Como se mencionó anteriormente, la producción de las industrias proviene de tres tipos de generadores de ingresos: las unidades económicas constituidas en sociedad (empresas), las unidades económicas no constituidas en sociedad (hogares) y el sector informal. Dado que el análisis comprende únicamente a las empresas, es necesario ajustar la producción mediante la estimación de una tasa de participación de hogares e informalidad, con la finalidad de obtener una producción de las sociedades, o producción formal de las empresas.

En este sentido, la Tabla de Utilización ofrece un Excedente de Explotación por industria, el mismo que se encuentra dividido en Excedente Bruto de Explotación e Ingreso Mixto<sup>9</sup>. La definición establecida según el SCN establece que dicho excedente representa el saldo contable de la cuenta de generación del ingreso; es decir:

El valor agregado

Menos la remuneración de los asalariados por pagar

Menos los impuestos sobre la producción por pagar

Más las subvenciones por cobrar<sup>10</sup>

En términos tributarios, el Excedente Bruto de Explotación constituye una variable muy cercana a la utilidad de las empresas antes de la conciliación tributaria. Por otro lado, el valor reflejado por el Ingreso Mixto corresponde a las utilidades de las unidades económicas no constituidas en sociedad antes de la conciliación tributaria. Por ende, constituye un indicador de la participación de la utilidad de hogares e informal en la economía.

Ahora bien, definiendo al excedente de explotación como:

$$EE_i = EBE_i + Y_i^{mix} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

<sup>9</sup> El ingreso mixto es la expresión reservada para el saldo contable de la cuenta de generación del ingreso de las empresas no constituidas en sociedad, propiedad de los miembros de los hogares, ya sea a título individual o en forma conjunta con otros, en las que los propietarios u otros miembros de sus hogares pueden trabajar sin percibir a cambio sueldo o salario alguno

<sup>10</sup> Banco Mundial, Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Washington, 1993, pp. 330-331

- $EE_i$  es el Excedente de Explotación de la economía
- $EBE_i$  es el Excedente Bruto de Explotación de las empresas constituidas en sociedad (formal)
- $Y_i^{mix}$  es el Ingreso Mixto de empresas no constituidas en sociedad (informal)

entonces, la tasa de participación de hogares e informalidad puede estimarse de la siguiente manera:

$$\mu_i = \frac{Y_i^{mix}}{EE_i} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

Una vez estimada la tasa de informalidad, se procede a ajustar la producción de las industrias de la siguiente manera:

$$Pr_i^{aj} = Pr_{(pc)_i} \cdot (1 - \mu_i) \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $Pr_i^{aj}$  es la producción de las industrias ajustada a la informalidad
- $\mu_i$  es la tasa de informalidad

### 3.2.3. Estimación de los destinos de producción por coeficientes obtenidos de la tabla de utilización.

Los destinos de producción por industria permiten estimar la distribución y uso que se le da a cada bien o servicio en las actividades de consumo intermedio, consumo final, consumo gubernamental e inversión de capital o stock (inventario).

Para lograr la estimación del destino de producción por industria<sup>11</sup>, se debe determinar los coeficientes de dicha composición. Para esto, es necesario primero reajustar todas las cantidades dispuestas en la Tabla de Utilización a términos de industrias mediante el empleo de los coeficientes de oferta elaborados anteriormente, ya que al existir producción no típica, el uso de un bien en particular no caracteriza la producción de una sola industria sino de varias<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> El destino de producción por industria se entiende como el destino de las ventas de las industrias hacia el consumo intermedio, al consumo final, consumo del gobierno, inversión en capital y exportaciones.

<sup>12</sup> En este proceso se asumen iguales las composiciones formales e informales de los destinos de producción por producto, es decir, como existe la dificultad de desglosar estos destinos por tipo de generador de producto (empresas, hogares y sector informal) se estipulan como idénticas tales composiciones. Esto debido a que en las Tablas de Utilización, los destinos de producción por industrias y por producto no se descomponen por tipo formal / informal.

Tras conseguir este ajuste, se puede ahora determinar los coeficientes de composición de la utilización por industria mediante su normalización en referencia a los destinos de la producción (consumo intermedio, consumo final, consumo de gobierno, formación bruta de capital, variación de existencias y exportaciones).

$$C_i^{C^I} = \frac{\sum_{j=1}^n C_j^I C_{i,j}^O}{dest_{util(i)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^{C^F} = \frac{\sum_{j=1}^n C_j^F C_{i,j}^O}{dest_{util(i)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^{C^G} = \frac{\sum_{j=1}^n C_{i,j}^G C_{i,j}^O}{dest_{util(i)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^{FBKF} = \frac{\sum_{j=1}^n FBKF_j C_{i,j}^O}{dest_{util(i)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^{V^{exist}} = \frac{\sum_{j=1}^n V_j^{exist} C_{i,j}^O}{dest_{util(i)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^X = \frac{\sum_{j=1}^n X_j C_{i,j}^O}{dest_{util(i)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

Siendo;

$$dest_{util(i)} = C_i^I + C_i^F + C_i^G + FBKF_i + V_i^{exist} + X_i$$

$$C_j^{C^I} + C_j^{C^F} + C_j^{C^G} + C_j^{FBKF} + C_j^{V^{exist}} + C_j^X = 1$$

donde:

- $dest_{util(j)}$  es el total de los destinos de utilización por producto j
- $C_j^I$  es el Consumo Intermedio por producto j
- $C_j^F$  es el Consumo de Hogares por producto j
- $C_j^G$  es el Consumo de Gobierno por producto j

- $FBKF_j$  es la Formación Bruta de Capital Fijo por producto j
- $V_j^{exist}$  es la Variación de existencias por producto j
- $X_j$  es la Exportación por producto j
- $C_i^{C^I}$  es el Coeficiente de composición de la utilización del consumo intermedio por industria i.
- $C_i^{C^F}$  Coeficiente de composición de la utilización del consumo de hogares por industria i.
- $C_i^{C^G}$  Coeficiente de composición de la utilización del consumo de gobierno por industria i.
- $C_i^{FBKF}$  Coeficiente de composición de la utilización de la formación bruta de capital fijo por industria i.
- $C_i^{V^{exist}}$  Coeficiente de composición de la utilización de la variación de existencias por industria i.
- $C_i^X$  Coeficiente de composición de la utilización de las exportaciones por industria i.

Una vez estimados los coeficientes de composición de la utilización, estos deben multiplicarse a la producción por industria, a fin de obtener los destinos de producción por industria:

$$C_i^{I'} = C_i^{C^I} \cdot Pr_i^{aj} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^{F'} = C_i^{C^F} \cdot Pr_i^{aj} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$C_i^{G'} = C_i^{C^G} \cdot Pr_i^{aj} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$FBKF_i' = C_i^{FBKF} \cdot Pr_i^{aj} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$V_i^{exist'} = C_i^{V^{exist}} \cdot Pr_i^{aj} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$X_i' = C_i^X \cdot Pr_i^{aj} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $C_i^{I'}$  es el Consumo Intermedio por industria i.
- $C_i^{F'}$  es el Consumo de Hogares por industria i.
- $C_i^{G'}$  es el Consumo de Gobierno por industria i.
- $FBKF_i'$  es la Formación Bruta de Capital Fijo por industria i.
- $V_i^{exist'}$  es la Variación de existencias por industria i.
- $X_i'$  es la Exportación por industria i.

### 3.2.4. Estimación de las ventas por industria a ser gravadas

Dado que las exportaciones gravan IVA con tarifa 0%, el IVA ventas se puede estimar exclusivamente desde el consumo intermedio, consumo final, consumo gubernamental y formación bruta de capital fijo. De esta forma, las ventas por industria a ser gravadas se estiman de la siguiente manera:

$$Vtas_i^g = C_i^I + C_i^F + C_i^G + FBKF_i + V_i^{exist} \quad \forall i \leq n$$

### 3.2.5. Cálculo del IVA ventas por industria

La estimación de la composición de las ventas, entre gravadas y no gravadas, es un elemento importante para ajustar las ventas estimadas por industria, a fin de obtener una cifra potencial de recaudo de IVA ventas ajustada a la composición gravada del sector en análisis. Por lo tanto, si consideramos que:

$$Vtas_{(SRI)k,i}^t = Vtas_{(SRI)k,i}^g + Vtas_{(SRI)k,i}^{ng} + X_{(SRI)k,i} \quad \begin{matrix} \forall i \leq n \\ \forall k \in \{\text{Cont. Especial en actividad } i\} \end{matrix}$$

donde:

- $Vtas_{(SRI)k,i}^t$  son las ventas totales de contribuyentes especiales declaradas en el SRI
- $Vtas_{(SRI)k,i}^g$  son las ventas gravadas con tarifa 12% de contribuyentes especiales declaradas en el SRI.
- $Vtas_{(SRI)k,i}^{ng}$  son las ventas gravadas con tarifa 0% declaradas en el SRI por contribuyentes especiales (no incluye exportaciones)
- $X_{(SRI)k,i}$  son las Exportaciones de bienes y/o servicios

entonces, el factor gravado de ventas por industria resulta ser:

$$f_i^{gV} = \frac{Vtas_{(SRI)k,i}^g}{(Vtas_{(SRI)k,i}^t - X_{(SRI)k,i})} \quad \begin{matrix} \forall i \leq n \\ \forall k \in \{\text{Cont. Especial en actividad } i\} \end{matrix}$$

La estimación del factor gravado de ventas no incluye las exportaciones en el cálculo del total de ventas, debido a que los ingresos gravados estimados desde SCN deducen la fracción de producción que se destina a exportación. Por lo tanto, el factor gravado de ventas contemplará la composición gravada de las ventas locales de las industrias.

Una vez obtenidos los factores gravados por industria a ser aplicados a las ventas gravadas desde SCN, se puede determinar el IVA ventas por industria de la siguiente manera:

$$IVA_i^{Vtas} = Vtas_i^g \cdot f_i^{gV} \cdot iva\% \quad \forall i \leq n$$

### 3.2.5.1. Cálculo del IVA ventas industria comercio

La industria de comercio merece especial atención, en la medida que es aquella que capta los márgenes comerciales de todos los bienes y servicios<sup>13</sup>, por tanto su tratamiento tiene que ser diferenciado dado que no reporta valores de producción. En este sentido, es necesario realizar dos estimaciones: la tasa de participación de hogares e informalidad y el factor gravado de la industria comercio.

La **tasa de participación de hogares e informalidad para la industria comercio** considera las participaciones de los hogares e informalidad en la comercialización de todos los bienes y servicios. En este sentido, al igual como se procedió para el cálculo de los coeficientes de composición de utilización, se debe primero transformar dichos márgenes de bienes a industrias a través de los coeficientes de oferta, para luego estimar la tasa mencionada a través de una media ponderada de las informalidades; es decir:

$$\mu_{comercio} = \frac{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n Mg_j^c C_{i,j}^O \cdot u_i}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n Mg_j^c C_{i,j}^O}$$

donde:

- $Mg_j^c$  es el margen comercial por producto j
- $\mu_{comercio}$  es la tasa de participación de hogares e informalidad de la industria comercio.

El factor gravado ventas de la industria comercio, aplica la misma formulación de los factores gravados de las demás industrias, con la diferencia que es ajustado por un elemento adicional que engloba el gravamen de todos los sectores a quienes ayuda a comercializar sus productos. Esto permite establecer la contribución, gravada o no, de cada uno de los márgenes comerciales por industria que recoge la actividad de comercio. En este sentido, el factor gravado ventas de la industria comercio se estima de la siguiente manera:

$$f_{comercio}^{gV} = \sum_{i=1}^{32} \left( \frac{Vtas_{(SRI)k,i}^g}{(Vtas_{(SRI)k,i}^l - X_{(SRI)k,i})} \right) \times f_i^{gV} \quad \forall k \in \{\text{Cont. Especial en actividad } i\}$$

por lo tanto, la estimación del IVA ventas de esta industria se determina de la siguiente manera:

$$IVA_{comercio}^{Vtas} = \sum_{j=1}^n Mg_j^c \cdot (1 - \mu_{comercio}) \cdot f_{comercio}^{gV} \cdot iva\%$$

<sup>13</sup> En especial, distingue la comercialización de bienes relacionada a actividades de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura, Pesca e Industrias Manufactureras.

### 3.2.6. Cálculo del IVA compras por industria

La estimación de la composición de las compras, entre gravadas y no gravadas, ayuda a estimar una cifra potencial en el recaudo de IVA compras ajustada a la composición gravada de la industria. Por lo tanto, si consideramos que:

$$C_{(SRI)k,i}^{Ot} = C_{(SRI)k,i}^{Og} + C_{(SRI)k,i}^{Ong} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$\forall k \in \{\text{Cont. Especial en actividad } i\}$$

donde:

- $C_{(SRI)k,i}^{Ot}$  son las compras totales declaradas en el SRI de contribuyentes especiales.
- $C_{(SRI)k,i}^{Og}$  son las compras gravadas con tarifa 12% declaradas en el SRI de contribuyentes especiales.
- $C_{(SRI)k,i}^{Ong}$  son las compras gravadas con tarifa 0% declaradas en el SRI de contribuyentes especiales.

entonces, el factor gravado de compras por industria resulta ser:

$$f_i^{gC} = \frac{C_{(SRI)k,i}^{Og}}{C_{(SRI)k,i}^{Ot}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$\forall k \in \{\text{Cont. Especial en actividad } i\}$$

Ahora bien, dado que el consumo intermedio presente en la Tabla de Utilización se encuentra a precios de consumidor final, para el proceso de estimación es necesario descontar el IVA. Por lo tanto:

$$C_{(pb)i,j}^I = \frac{C_{(pc)i,j}^I}{(1 + iva\% \cdot f_i^{gC})} \quad \forall 1 \leq i \leq n \quad \forall 1 \leq j \leq n$$

donde:

- $C_{(pb)i,j}^O$  son las compras a precios básicos (sin IVA) de la industria i por producto j.
- $C_{(pc)i,j}^O$  son las compras a precios de consumidor de la industria i por producto j.

Una vez que se obtienen las compras a precios básicos, se estima el IVA compras por industria de la siguiente forma:

$$IVA_i^{Compras} = \sum_{j=1}^m C_{(pb)i,j}^O \cdot (1 - \mu_i) \cdot f_i^{gC} \cdot iva\% \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

### 3.2.7. Estimación del IVA potencial

El IVA neto potencial se obtiene mediante la diferencia entre el IVA ventas y el IVA compras. Esta estimación es comparable con el IVA neto que es declarado por los contribuyentes, aislando

desde un inicio el efecto de las retenciones en la fuente de IVA que realizan las empresas a sus proveedores<sup>14</sup>. Entonces:

$$IVA_{(SCN)i}^{neto} = \begin{cases} IVA_i^{Vtas} - IVA_i^{Compras} & IVA_i^{Vtas} \geq IVA_i^{Compras} \\ 0 & IVA_i^{Vtas} < IVA_i^{Compras} \end{cases} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

### 3.2.8. Cálculo de la tasa de brecha de recaudación del IVA por industria

Debido a la dificultad para obtener el IVA neto del universo de contribuyentes<sup>15</sup> por medio de la base de datos del SRI, se optó por extraer la información de las declaraciones de IVA de los contribuyentes especiales. Dado que los contribuyentes especiales constituyen una muestra del universo de contribuyentes, se debe emplear factores de expansión por industria (en función a las ventas gravadas declaradas por el universo de contribuyentes), para así poder utilizar cifras y/o montos globales. Por lo tanto, si se considera que:

$$Vtas_{(SRI)i}^{g(U)} = Vtas_{(SRI)i}^{g(otr)} + Vtas_{(SRI)i}^{g(esp)} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $Vtas_{(SRI)i}^{g(U)}$  son las ventas gravadas del universo de contribuyentes por Industria.
- $Vtas_{(SRI)i}^{g(otr)}$  son las Ventas gravadas de los otros contribuyentes por industria.
- $Vtas_{(SRI)i}^{g(esp)}$  son las ventas gravadas de los contribuyentes especiales por Industria.

entonces, el factor de expansión de contribuyentes especiales al universo de contribuyentes resulta ser:

$$f \exp_i = \frac{Vtas_{(SRI)i}^{g(U)}}{Vtas_{(SRI)i}^{g(esp)}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

Así, el IVA neto extrapolado al universo de contribuyentes se estima de la siguiente manera:

$$IVA_{(SRI)i}^{neto} = \begin{cases} \sum_{k=1}^l (IVA_{k,i}^{Vtas} - IVA_{k,i}^{Compras}) \cdot f \exp_i & IVA_{ki}^{Vtas} \geq IVA_{ki}^{Compras} \\ 0 & IVA_{ki}^{Vtas} < IVA_{ki}^{Compras} \end{cases}$$

$$\forall 1 \leq i \leq n$$

$$\forall k \in \{\text{Cont. Especial en actividad } i\}$$

$$l = |\{\text{Cont. Especial en actividad } i\}|$$

<sup>14</sup> Esta observación es importante, ya que si se toma como valor referencial al IVA pagado, se estaría subestimando la recaudación en unos sectores y sobreestimándola en otros

<sup>15</sup> Personas naturales y jurídicas, especiales y otros.

Una vez agrupados por industria, tanto el IVA potencial neto obtenido a partir del SCN, así como el IVA neto de las declaraciones registradas en el SRI; se procede a estimar las tasas de brecha de recaudación de la siguiente manera:

$$\beta_i = \begin{cases} 1 - \left( \frac{IVA_{(SRI)i}^{neto}}{IVA_i^{neto}} \right) & IVA_{(SCN)i}^{neto} \geq IVA_{(SRI)i}^{neto} \\ 0 & IVA_{(SCN)i}^{neto} < IVA_{(SRI)i}^{neto} \end{cases} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

### 3.3. Ficha Metodológica para la estimación de la brecha de recaudación del Impuesto a la Renta por industria

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), por medio de las Tablas de Oferta y Utilización (TOU), exponen el Excedente Bruto de Explotación (EBE) y el Ingreso Mixto (IM) dentro de la Generación del Ingreso del sector productivo. Como ya se mencionó anteriormente, el EBE está compuesto por todas las unidades económicas constituidas en sociedad (empresas), y representa en términos tributarios las utilidades de las industrias antes de la conciliación tributaria del impuesto a la renta.

En este sentido y de forma análoga, el EBE representa las utilidades de las industrias formales. Por lo tanto, la estimación de la brecha de recaudación sectorial del impuesto a la renta tiene como campo de análisis al universo de contribuyentes (registrados en el RUC como sociedades) que efectuaron sus declaraciones en el formulario 101 por el ejercicio fiscal del año 2004. Por esta razón, para la estimación de la brecha de recaudación del impuesto a la renta sobre sociedades, no es necesario ajustar el excedente de explotación a tasas de informalidad ni tampoco emplear factores de expansión.

La metodología propuesta fue tomada de la experiencia internacional de estudios que guardan relación con la estimación de la evasión de las empresas, pero en términos globales. Al momento de querer establecer tasas de brecha de recaudación por industria o sector económico, hay que realizar algunas consideraciones fundamentales que no contemplan los análisis que estipulan una sola tasa como resultado de la estimación de la evasión tributaria.

- Primero, es necesario **ajustar y/o distribuir los valores correspondientes a la industria de Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI)**, que son los consumos intermedios de las industrias por concepto de servicios de endeudamiento, ya que no es posible identificar los sectores económicos que captan dichos servicios.
- Segundo, existen algunos aspectos operacionales que se debe tener en cuenta para el empleo del EBE como una estimación cercana al registro de utilidades que las empresas consignan en sus declaraciones. Para llegar a definir al EBE de las industrias como el saldo de utilidad y/o pérdida del ejercicio fiscal (según la información del SRI), es necesario **ajustar algunos rubros que no considera el EBE**, los mismos que serán definidos en detalle durante la exposición de la metodología.

El objetivo metodológico conlleva a la estimación del impuesto a la renta causado potencial de las sociedades, partiendo de la información del SCN pero ajustada con los datos consignados por los contribuyentes en el formulario 101 de declaración del Impuesto a la Renta.

### 3.3.1. Estimación de la Participación del excedente de producción del sector privado con fines de lucro

Dado que existe un componente del sector público en la producción del país y teniendo en cuenta que estas instituciones declaran pero no pagan el impuesto a la renta, es necesario calcular la proporción del excedente que es producido por este sector, con la finalidad de no sobreestimar la tasa de brecha recaudatoria. En este sentido, se estimó una tasa de participación de los ingresos<sup>16</sup> privados con fines de lucro en relación al total de ingresos de las industrias en las que participan dichas instituciones, realizando las siguientes consideraciones:

- **Empresas prestadoras de servicios públicos:** a pesar de que funcionan como empresas privadas, tienen tratamiento de exoneración de ingresos debido a que prestan servicios públicos<sup>17</sup>.
- **Organizaciones sin fines de lucro:** comprende las instituciones del primer inciso del numeral 5 de la LRTI<sup>18</sup>.

Por lo tanto, la tasa de participación de las empresas privadas con fines de lucro se estimó de la siguiente manera:

$$s_i^{pchl} = 1 - \frac{\sum_{r=1}^g Y_{r,i}^h}{\sum_{r=1}^g Y_{r,i}} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$g \in \{\text{sociedades declarantes}\}$

donde:

- $Y_{r,i}^h$  son los ingresos de las empresas o instituciones que cumplen con  $h$  Empresas prestadora de servicios públicos u Organización sin fines de lucro por industria  $i$
- $Y_{r,i}$  son los ingresos de las empresas o instituciones (sin distinción) por industria  $i$

**16** Se consideran los ingresos como variable estimativa para el ajuste del excedente debido a que los saldos de utilidad gravable y/o base imponible de las personas jurídicas reportan deducciones de gastos que pueden erosionar las cuentas de resultados y que no necesariamente pueden estar debidamente justificados.

**17** El numeral 2 del artículo 9 de la LRTI establece que: "Para fines de la determinación y liquidación del impuesto a la renta, están exonerados exclusivamente los siguientes ingresos: ... 2.- Los obtenidos por las instituciones del Estado. Sin embargo, estarán sujetos a impuesto a la renta las empresas del sector público, distintas de las que prestan servicios públicos, que compitiendo o no con el sector privado, exploten actividades comerciales, industriales, agrícolas, mineras, turísticas, transporte y de servicios en general;"

**18** "5.- Los de las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas de: culto religioso; beneficencia; promoción y desarrollo de la mujer, el niño y la familia; cultura; arte; educación; investigación; salud; deportivas; profesionales; gremiales; clasistas; y, de los partidos políticos, siempre que sus bienes e ingresos se destinen a sus fines específicos y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos.". Por motivos de agregar las sociedades a sectores fue necesario establecer que se tomaron como ingresos exentos a aquellas instituciones de carácter privado sin fines de lucro sobre las cuales la composición de rentas exentas respecto al ingreso excede al 50%.

### 3.3.2. Ajuste y/o distribución de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI)<sup>19</sup>

Como se mencionó anteriormente, los SIFMI no se encuentran distribuidos por las industrias que adquirieron este tipo de servicio. Por tal motivo, un análisis para la estimación de la brecha recaudatoria por industria necesita establecer una metodología que permita distribuir los valores consignados en la industria SIFMI hacia los demás sectores, con la finalidad de ajustar el consumo de este servicio al EBE.

Los SIFMI se generan de las operaciones de crédito del sector financiero privado. Sin embargo, es indispensable obtener que participación de este crédito corresponde al crédito utilizado por las empresas. En este sentido, el volumen de crédito del sistema financiero privado se clasifica en:

- Consumo
- Tarjetas de Crédito
- Comercial
- Microcrédito
- Vivienda

De esta forma, el porcentaje correspondiente al volumen de los créditos comerciales (los mismos que se otorgan a las empresas) son aquellos que van a ajustar al SIFMI, a fin de que el valor resultante se reparta entre las industrias que más han utilizado dichos créditos. Por ende, el SIFMI correspondiente a las operaciones comerciales equivale a:

$$sifmi_{comercial} = \frac{Cr_{comercial}}{\sum Cr_t} \quad t \in \left\{ \begin{array}{l} \text{Consumo, Tarjetas de Crédito} \\ \text{Comercial, Microcrédito, Vivienda} \end{array} \right\}$$

donde:

- $sifmi_{comercial}$  es la fracción del volumen destinado a crédito comercial
- $Cr_{comercial}$  es el volumen de operaciones para crédito comercial
- $Cr_t$  es el volumen total por tipo de uso t

con lo cual, el SIFMI ajustado a las empresas puede expresarse como:

$$SIFMI^{soc} = SIFMI \cdot sifmi_{comercial}$$

<sup>19</sup> Tomado de Uriel E., Ferri J., Moltó L., Distribución de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI) por sectores institucionales y por ramas de actividad, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia, 2004, pags. 14-15.

donde:

- $SIFMI^{soc}$  es el monto global de SIFMI estimado para las sociedades
- $SIFMI$  es el monto de SIFMI consignado en la industria 48

### 3.3.2.1. Forma de cálculo de los SIFMI

Los SIFMI producidos por los intermediarios financieros se valoran basándose en la diferencia entre los tipos de interés efectivos a pagar y a cobrar, y un tipo de interés de "referencia". Para aquellos a quienes los intermediarios prestan fondos, tanto residentes como no residentes, se mide por la diferencia entre el interés aplicado a los préstamos y el importe que se pagaría si se utilizara un tipo de referencia. Para aquellos de quienes los intermediarios obtienen fondos, tanto residentes como no residentes, se mide por la diferencia entre los intereses que recibirían si se utilizara un tipo de referencia y los intereses efectivos que reciben. En consecuencia, los SIFMI de los préstamos y de los depósitos se pueden calcular de la siguiente manera:

$$SIFMI_i^P = R_i^P - (P_i \times r_i^*) \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$SIFMI_i^D = (D_i \times r_i^*) - R_i^D \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $SIFMI_i^P$  son los SIFMI sobre los préstamos
- $SIFMI_i^D$  son los SIFMI sobre los depósitos
- $R_i^P$  es el flujo de intereses recibidos de los préstamos
- $R_i^D$  es el flujo de intereses recibidos de los depósitos
- $P_i$  es el Stock de Préstamos
- $D_i$  es el Stock de Depósitos

La valoración total de los  $SIFMI_i$  se obtiene como la suma de  $SIFMI_i^P$  y  $SIFMI_i^D$ :

$$SIFMI_i = SIFMI_i^P + SIFMI_i^D = R_i^P - (P_i \times r_i^*) + (D_i \times r_i^*) - R_i^D$$

### 3.3.2.2. Elección del tipo de referencia

El tipo de referencia "interno" se define como la relación entre el interés exigible de los préstamos de los IF residentes y los correspondientes a stocks de préstamos. Es decir:

$$r_{\text{método1}}^* = \frac{\text{volumen de intereses a conbrar entre IF}}{\text{stocks de préstamos entre IF}}$$

### 3.3.2.3. Generación de la información requerida para la aplicación de la metodología, sobre la base de la información del SRI.

El requerimiento de información, según la metodología propuesta para la determinación del SIFMI por tipo de industria, y con relación al formulario 101 de declaración de impuesto a la renta de sociedades, es el siguiente:

- $R_p$  Intereses y comisiones locales y al exterior
- $R_D$  Rendimientos Financieros
- $P$  Obligaciones con instituciones financieras a corto y largo plazo
- $D$  Caja, Bancos e Inversiones Financieras Temporales

### 3.3.2.4. Estimación del SIFMI desde el SCN.

Según el esquema propuesto en los numerales 3.3.2.1 y 3.3.2.2, de los montos obtenidos por industria a partir del formulario 101, se deben obtener las fracciones porcentuales que van a ser aplicadas al monto ajustado  $SIFMI^{soc}$  del volumen de crédito comercial. Por lo tanto, el SIFMI para sociedades del SCN puede calcularse de la siguiente manera:

$$SIFMI_i^{soc} = \frac{SIFMI_i}{\sum_{i=1}^n SIFMI_i} \cdot SIFMI^{soc} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

con lo cual, el EBE ajustado al SIFMI y a la composición del sector privado con fines de lucro por industria resulta ser:

$$EBE_i^{aj} = (EBE_i - SIFMI_i^{soc}) \cdot s_i^{pchl} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

### 3.3.3. Depuración del Excedente Bruto de Explotación para ajuste de utilidad gravable

La estimación del Excedente Bruto de Explotación en el SCN (con la finalidad de que sea comparable con la información de los estados de resultados consignados en las declaraciones de impuestos), sería equivalente al saldo tributario de conciliar las cuentas de ingresos operativos con las cuentas de costos de ventas y gastos de administración, exceptuando la depreciación.

Antes de realizar la conciliación tributaria, es necesario estimar el saldo de utilidad gravable de las industrias, para lo cual el excedente bruto de explotación debe primero ajustarse a los registros de los campos en las declaraciones de Impuesto a la Renta Sociedades. Es decir:

$$U_i^g = EBE_i^{aj} - dep_i + Y_i^{nO} - G_i^{nO} - A_i^I - A_i^{difc} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $dep_i$  es la depreciación anual SRI agrupada por industria

- $Y_i^{nO}$  son los Ingresos no Operativos SRI agrupados por industria
- $A_i^I$  son los Gastos no Operativos (financieros) SRI agrupados por industria
- $A_i^{dif_c}$  es la Amortización de inversiones e intangibles SRI agrupadas por industria
- $G_i^{nO}$  es la Amortización por diferencia de cambio SRI agrupadas por industria

### 3.3.4. Conciliación tributaria para la estimación de la base imponible desde cuentas nacionales

Para la estimación de la base imponible desde SCN, se debe ajustar la utilidad gravable potencial estimada anterior a la conciliación tributaria estipulada en la normativa para el cálculo y determinación del impuesto a la renta causado. En este sentido, la base imponible del impuesto a la renta se define como:

$$BI_i^{CN} = U_i^g - RE_i - P_i^{15\%} - D_i^{le} - D_i^o - PEA_i + GND_i^{l\&e} + P_i^t \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $BI_i^{CN}$  es la base imponible desde cuentas nacionales por industria
- $RE_i$  son las rentas exentas por industria
- $P_i^{15\%}$  es la participación del 15% a trabajadores por industria
- $D_i^{le}$  son las deducciones por leyes especiales por industria
- $D_i^o$  son otras deducciones por industria
- $PEA_i$  es la amortización pérdida de años anteriores por industria
- $GND_i^{l\&e}$  son los gastos no deducibles en el país y en el exterior por industria
- $P_i^t$  es la pérdida tributaria por industria

### 3.3.5. Estimación del impuesto a la renta causado desde cuentas nacionales

Para la estimación del impuesto causado desde SCN es necesario tomar en cuenta que para el ejercicio fiscal del año 2004 se puso en vigencia la aplicación de la reinversión de utilidades. De esta manera, para estimar el impuesto causado sobre la reinversión es necesario primero estimar el monto de utilidad que va a ser reinvertido. Así, del catastro de declaraciones de sociedades, se obtuvo la fracción de los montos sobre la base imponible que se destinaron a reinversión y capitalización, para luego en función a dicha asignación y a la base imponible determinada desde SCN, aplicar las tarifas del 15% y 25%, respectivamente. Por lo tanto, si:

$$M_i^r = \frac{M_i^{r(SRI)}}{BI_i^{SRI}} \cdot BI_i^{CN} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $M_i^r$  es el monto estimado desde SCN destinado para reinversión y capitalización por industria.
- $M_i^{r(SRI)}$  es el casillero reinvertir y capitalizar del formulario 101 por industria
- $BI_i^{SRI}$  es el casillero Saldo utilidad gravable del formulario 101 por industria

entonces, los impuestos causados para las tarifas del 15% y 25% son iguales a:

$$IR_i^{c(15\%)} = M_i^r \cdot 0,15 \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

$$IR_i^{c(25\%)} = (BI_i^{CN} - M_i^r) \cdot 0,25 \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $IR_i^{c(15\%)}$  es el impuesto a la renta causado por reinversión desde SCN
- $IR_i^{c(25\%)}$  es el impuesto a la renta causado de base no reinvertida desde SCN

Finalmente, el impuesto causado total por industria resulta ser:

$$IR_i^{c(CN)} = IR_i^{c(25\%)} + IR_i^{c(15\%)} \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

### **3.3.6. Estimación de la tasa de brecha de recaudación del impuesto a la renta por industria**

En forma análoga al proceso empleado para el IVA sociedades, las tasas de brecha de recaudación del impuesto a la renta por industria puede calcularse como:

$$\rho_i = 1 - \left( \frac{IR_i^{c(SRI)}}{IR_i^{c(CN)}} \right) \quad \forall 1 \leq i \leq n$$

donde:

- $IR_i^{c(SRI)}$  es el impuesto causado SRI del universo de contribuyentes por industria.

## 4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DETERMINADA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE RECAUDACIÓN POR INDUSTRIA.

Con la finalidad de realizar una presentación de resultados que permita dar una visión general de las estimaciones realizadas, las 46 industrias analizadas fueron agrupadas en 10 grandes industrias, las cuales comprenden las siguientes ramas:

<b>Tabla 4.1: Industrias y su Agrupación</b>		<b>No.</b>
<b>Producción Primaria, agricultura, sivilcultura y pesca</b>		<b>1</b>
• Cultivo de banano, café y cacao		01
• Cultivo de cereales		02
• Cultivo de flores		03
• Otros cultivos		04
• Cría de animales		05
• Silvicultura y extracción de madera		06
• Cría de camarón		07
• Pesca		08
<b>Extracción y Refinación de petróleo</b>		<b>2</b>
• Extracción de petróleo crudo, gas natural y actividades de servicios relacionadas		09
• Explotación de minas y canteras		10
• Fabricación de productos de la refinación de petróleo		25
<b>Industria de Alimentos</b>		<b>3</b>
• Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos		11
• Elaboración y conservación de camarón		12
• Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado		13
• Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal		14
• Elaboración de productos lácteos		15
• Elaboración de productos de molinería y panadería		16
• Elaboración de azúcar		17
• Elaboración de cacao, chocolate y productos de la confitería		18
• Elaboración de otros productos alimenticios n.c.p.		19
• Elaboración de bebidas		20
• Elaboración de productos del tabaco		21
<b>Industria Mediana</b>		<b>4</b>
• Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero		22
• Producción de madera y fabricación de productos de madera		23
• Fabricación de papel y productos de papel		24

<b>Industria Pesada</b>	<b>5</b>
• Fabricación de sustancias y productos químicos	26
• Fabricación de productos de caucho y plástico	27
• Fabricación de otros productos minerales no metálicos	28
• Fabricación de metales comunes y de productos elaborados de metal	29
• Fabricación de maquinaria y equipo	30
• Fabricación de equipo de transporte	31
• Industrias manufactureras n.c.p.	32
<b>Construcción</b>	<b>6</b>
• Construcción	34
<b>Comercio</b>	<b>7</b>
• Comercio al por mayor y al por menor	35
<b>Intermediación Financiera</b>	<b>8</b>
• Intermediación financiera excepto seguros	39
• Financiación de planes de seguros y de pensiones, excepto los de seguridad social	40
<b>Correo y Telecomunicaciones</b>	<b>9</b>
• Correos y telecomunicaciones	38
<b>Otros Servicios</b>	<b>10</b>
• Suministro de electricidad y agua	33
• Hoteles y restaurantes	36
• Transporte y almacenamiento	37
• Alquiler de vivienda	41
• Otras actividades empresariales	42
• Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	43
• Enseñanza	44
• Servicios sociales y de salud	45
• Otros servicios sociales y personales	46

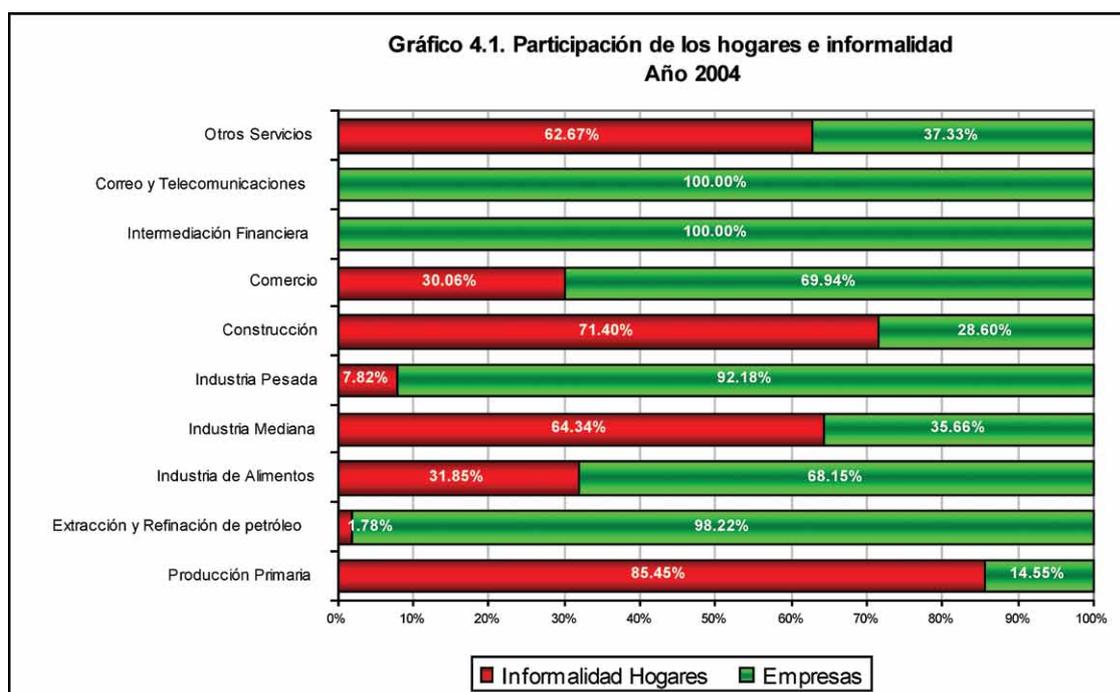
Adicionalmente, el estudio comprende la revisión de los valores calculados para:

- La tasa de participación de los hogares e informalidad
- Los factores gravados de venta y compra en el IVA
- La brecha obtenida en el IVA causado
- La composición privada de la producción
- La composición de las cuentas de conciliación tributaria
- La brecha recaudatoria del impuesto a la renta
- La brecha global de recaudación de los impuestos analizados.

## 4.1. Impuesto al Valor Agregado de Empresas

### 4.1.1. Tasa de participación de los hogares e informalidad

La participación de hogares e informalidad en el Excedente de Explotación sirve como un estimador proxy para el ajuste de la producción y consumo intermedio (ventas y compras) de las sociedades. El gráfico 4.1 presenta la composición porcentual con la finalidad de tener una idea general de la fracción de producción que generan las empresas.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

Los sectores de producción primaria (85%), construcción (71%), industria mediana (64%), otros servicios (62%) y comercio (30%), presentan una mayor participación de los hogares y el sector informal. Cabe recalcar que estas industrias comprenden actividades donde dependen, en el caso de la producción primaria, de la recolección de los recursos naturales (producción sin transformación) y son labores en las que no necesariamente es indispensable la especialización de la mano de obra, como es el caso de la construcción.

Las grandes industrias que no aparecen en la gráfica son las de banca / seguros y correos / telecomunicaciones. En estas actividades no tienen participación alguna los hogares y el sector informal.

En la Tabla 4.2, se enumeran las actividades desagregadas a los 46 actividades económicas que hacen uso intensivo de tecnología dentro de sus procesos y en las cuales no participan ni los hogares ni el sector informal.

Tabla 4.2: Industrias sin participación de hogares e informalidad  
Año: 2001

No.	Industrias
03	Cultivo de flores
09	Extracción de petróleo crudo, gas natural y actividades de servicios relacionadas
14	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal
21	Elaboración de productos del tabaco
25	Fabricación de productos de la refinación de petróleo
26	Fabricación de sustancias y productos químicos
27	Fabricación de productos de caucho y plástico
30	Fabricación de maquinaria y equipo
33	Suministro de electricidad y agua
38	Correos y telecomunicaciones
39	Intermediación financiera excepto seguros
40	Financiación de planes de seguros y de pensiones, excepto los de seguridad social de afiliación obligatoria
43	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria

Fuente: BCE, Tablas de Oferta y Utilización

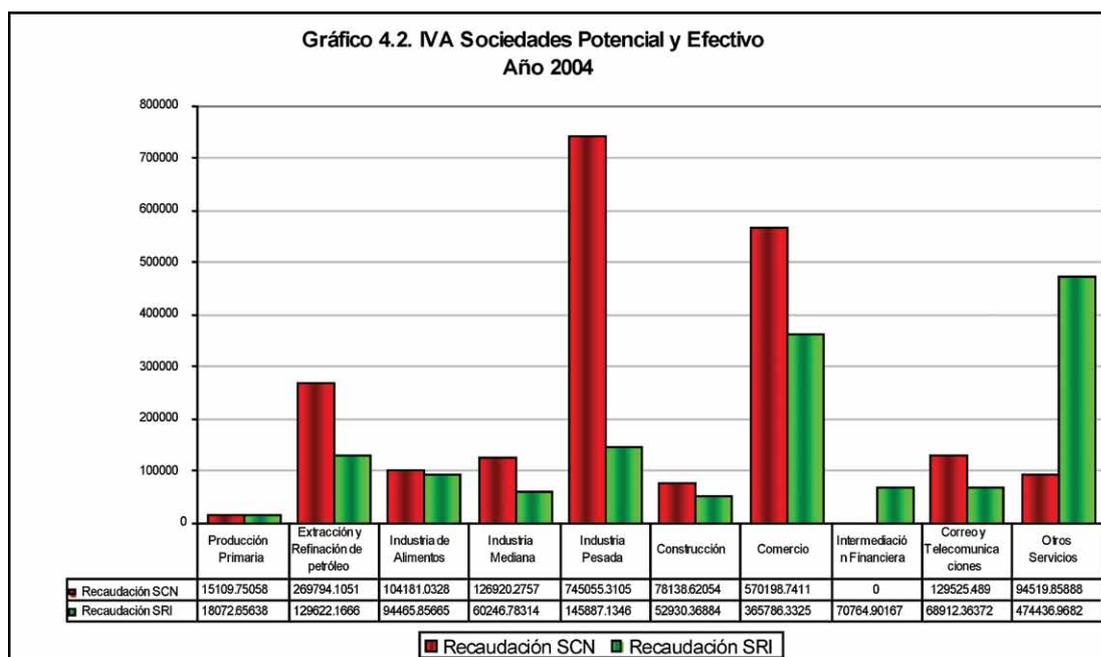
#### 4.1.2. Factores gravados de venta y compra en el IVA

Los factores gravados de venta y compra estimados a partir de la información de los formularios 104 de declaración del IVA, permiten ajustar la producción y el consumo intermedio con la finalidad de aproximar estos valores a las ventas y compras gravadas desde cuentas nacionales. Con la obtención de estos valores se llega a obtener el IVA causado desde el SCN.

#### 4.1.3. Brecha de recaudación del IVA

Antes de presentar los resultados de la brecha, es necesario ajustar los rubros correspondientes al IVA causado (obtenidos de las declaraciones de los contribuyentes especiales en los formularios 104) al universo de contribuyentes mediante la aplicación de factores de expansión que permitan esta conversión.

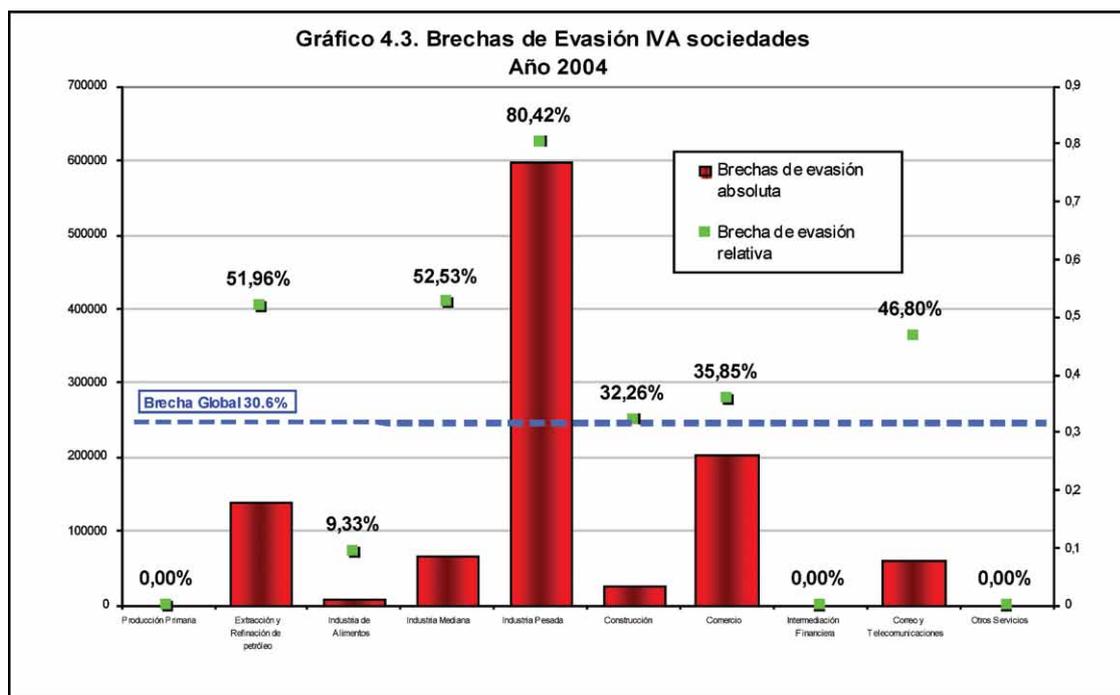
En el gráfico 4.2 se despliegan los resultados del IVA causado potencial desde SCN con relación al IVA causado efectivo consignado en los formularios 104 de declaración de impuestos.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

Los resultados agregados a 10 industrias, indican que las industrias de producción primaria, banca y seguros y otros servicios son actividades con recaudación potencial menor a la efectiva declarada en el SRI; causando que su evasión estimada sea nula.

En el gráfico 4.3 se visualizan las brechas recaudatorias del IVA y su respectiva tasa porcentual agregada a 10 industrias.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

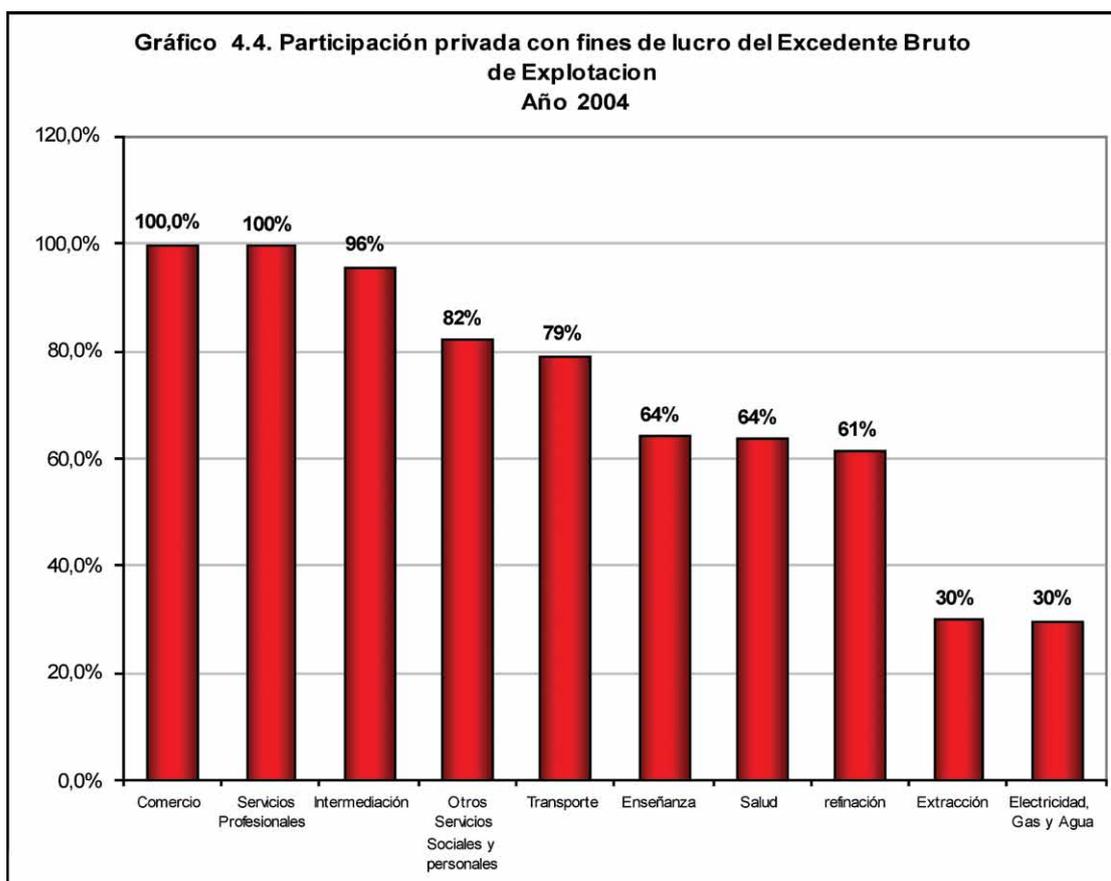
El porcentaje de brecha recaudatoria global es de 30,6%, siendo las industrias pesada (80%), mediana (53%), petróleo y alimentos (52%) y correo y telecomunicaciones (47%) aquellas actividades que mas evaden en la economía ecuatoriana. Aquí, la actividad que en términos absolutos supera a todas las demás, constituye la rama pesada; actividad por la cual se deja de recaudar alrededor de 600 millones de USD. Con relación a las otras industrias, las brechas de evasión son cercanas a cero o están por debajo de la línea global.

Todos las demás estimaciones para los años 2003 y 2005 se presentan en el Anexo 1.

## 4.2. Impuesto a la Renta de Empresas

### 4.2.1. Participación del sector privado con fines de lucro en el excedente de explotación

Dado que existe participación del sector público, de servicios públicos prestados por empresas privadas y de organismos privados sin fines de lucro, a continuación se presenta la participación del sector privado con fines de lucro en los sectores económicos analizados:



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

El excedente de estas industrias fue ajustado con las tasas presentadas en el gráfico 4.4. Como se puede apreciar, existe una importante participación del Estado en el sector petrolero (Refinación y Extracción). Así mismo, los suministros de electricidad, gas y agua, en su condición de servicios públicos, reflejan una participación del 30% del sector privado que no está exento al pago del impuesto a la renta.

#### **4.2.2. Composición de las cuentas de conciliación tributaria para la estimación del impuesto causado**

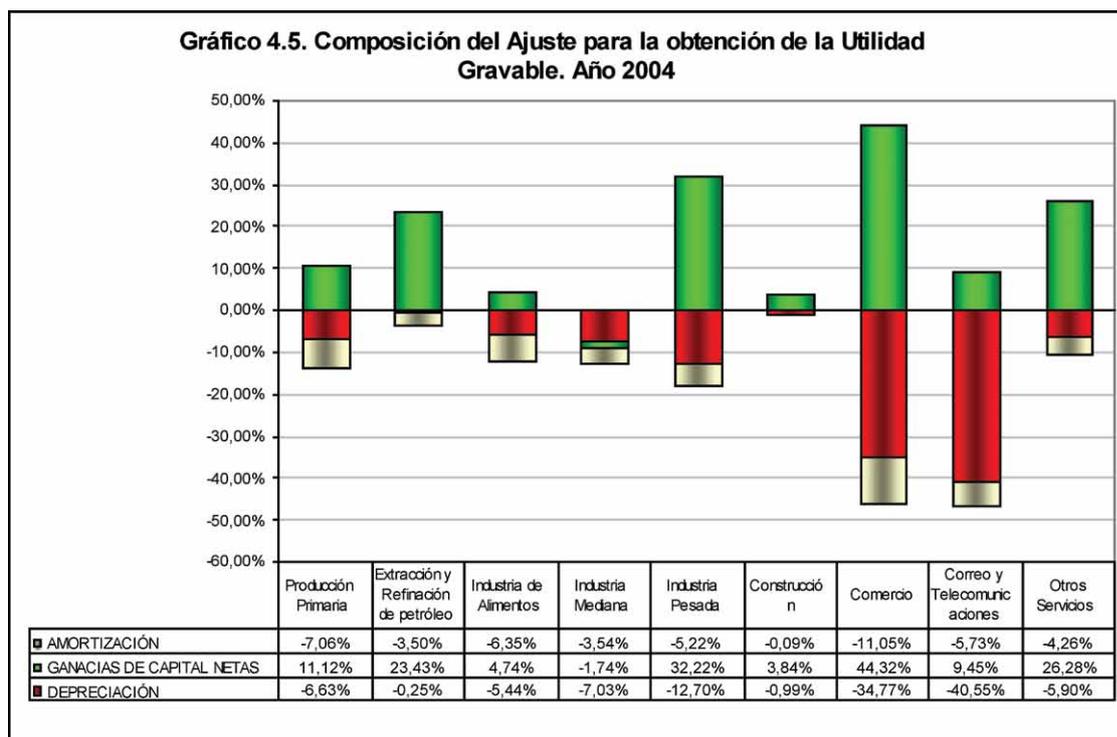
En este punto, se realizan tres pasos para la obtención del impuesto causado. El primero implica las deducciones necesarias que se le realizan al EBE, con la finalidad de lograr estimar una utilidad gravable desde SCN. El segundo paso trata de deducir las cuentas contempladas en la normativa para la obtención de la base imponible del impuesto a la renta. Finalmente, el último paso determina la proporción de la base imponible que se destina a reinversión y que por consiguiente grava el 15%. De esta manera no se sobreestima el impuesto causado.

#### 4.2.3. Deducciones establecidas al EBE para estimación de Utilidad Gravable desde Cuentas Nacionales

En el gráfico 4.5 se presenta la participación respecto al Excedente Bruto de Explotación de las cuentas que ajustan al EBE a utilidad gravable. Los resultados evidencian que solo las industrias de producción mediana reportan valores negativos en las ganancias de capital netas<sup>20</sup>. las industrias que tienen mayor participación en las ganancias de capital netas con valores positivos son las pertenecientes a la refinación de petróleo (23%), a la industria pesada (32%), al comercio (44%) y otros servicios (26%).

La Amortización, tanto por inversión como por diferencial cambiario, tiene mayor participación en la actividad de comercio, industria primaria e industria de alimentos con porcentajes que alcanzan el 11%, 7% y 6%, respectivamente.

La cuenta de depreciación en los sectores correo/telecomunicaciones, comercio, e industria pesada, representa el 40%, 34% y 12%, respectivamente, del total del excedente bruto de explotación.



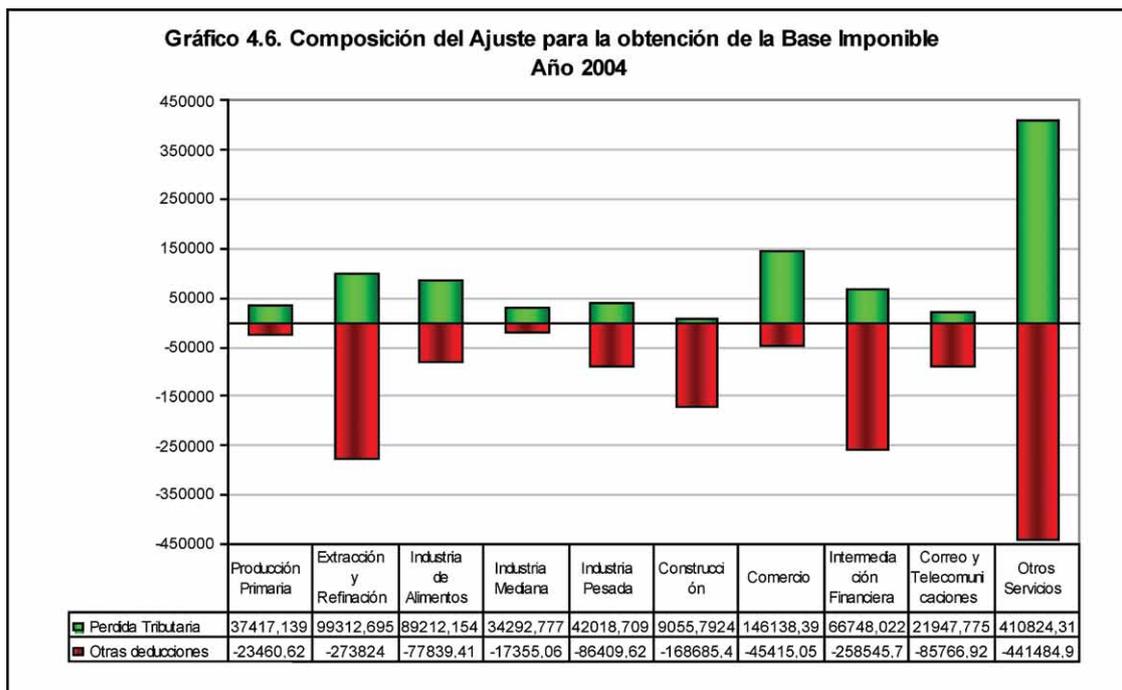
Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

##### 4.2.3.1. Deducciones establecidas a la Utilidad Gravable desde SCN para la obtención de la base imponible

<sup>20</sup> Ingresos no Operativos - Gastos no Operativos

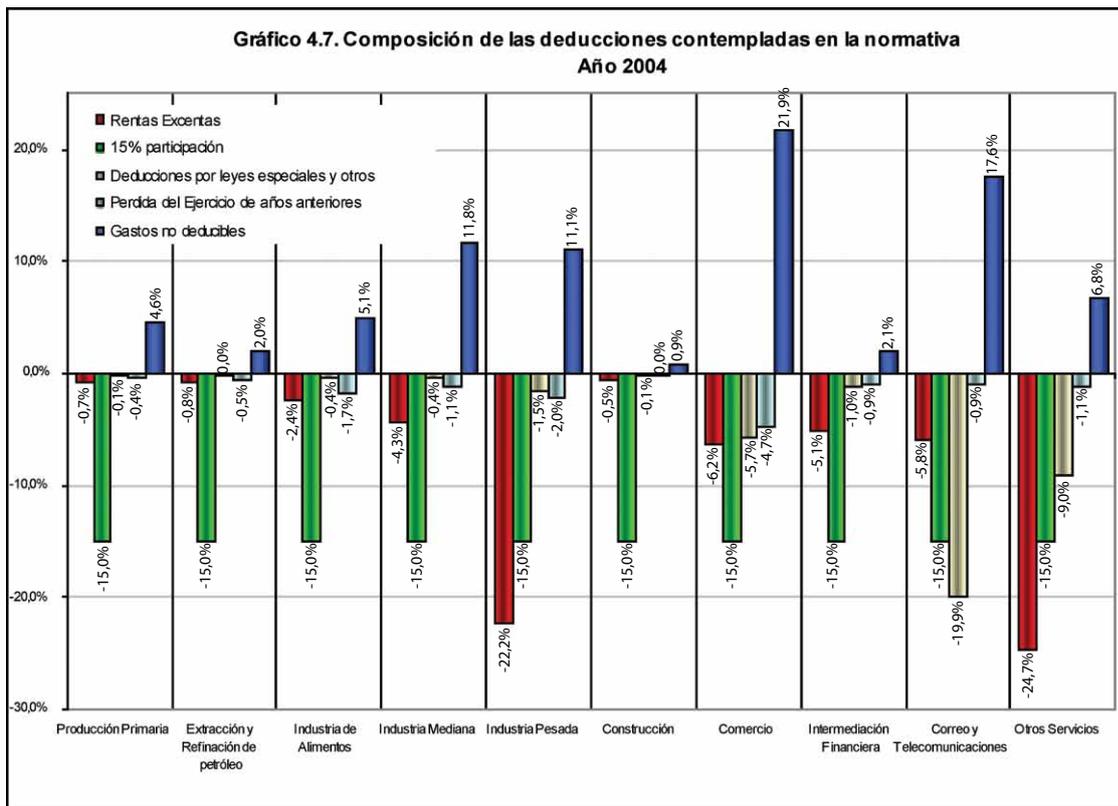
Dado que el Excedente Bruto de Explotación comprende el total de utilidades de las empresas antes de la conciliación tributaria, podrían existir compensaciones por las pérdidas del ejercicio económico de algunas personas jurídicas que disminuyan los montos del excedente de las industrias donde se encuentran agrupadas agrupadas.

La metodología propuesta agrega estas pérdidas a las deducciones contempladas en la normativa al momento de establecer la base imponible del impuesto con la finalidad de compensar estos valores.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

El gráfico 4.6 ilustra la composición entre las deducciones contempladas en la normativa conjuntamente con las pérdidas tributarias del ejercicio. Las industrias de otros servicios, petróleo y banca/seguros son aquellas que tienen los mayores rubros en otras deducciones. Es decir, el ajuste por concepto de deducciones va a ser significativo al momento de establecer la base imponible del impuesto a la renta desde SCN. Por otro lado, las magnitudes referentes a pérdidas tributarias son en la mayoría poco relevantes, sobresaliendo en particular el sector de otros servicios y comercio.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

Respecto de la composición interna de las deducciones contempladas en la normativa (Ver Gráfico 4.7), hay que tener presente que la participación presentada en este gráfico obedece únicamente a la estimación realizada sobre la utilidad gravable de SCN y no a las participaciones reales declaradas por las empresas.

De esta forma, las industrias que tienen una mayor composición de las rentas exentas, (con relación al saldo de utilidad gravable estimado) son las de otros servicios, industria pesada, y comercio con el 24%, 22% y 6%, respectivamente. Los sectores que mayormente se imputan los gastos no deducibles son comercio, la industria pesada y banca / seguros con el 21%, 14% y 11% respectivamente.

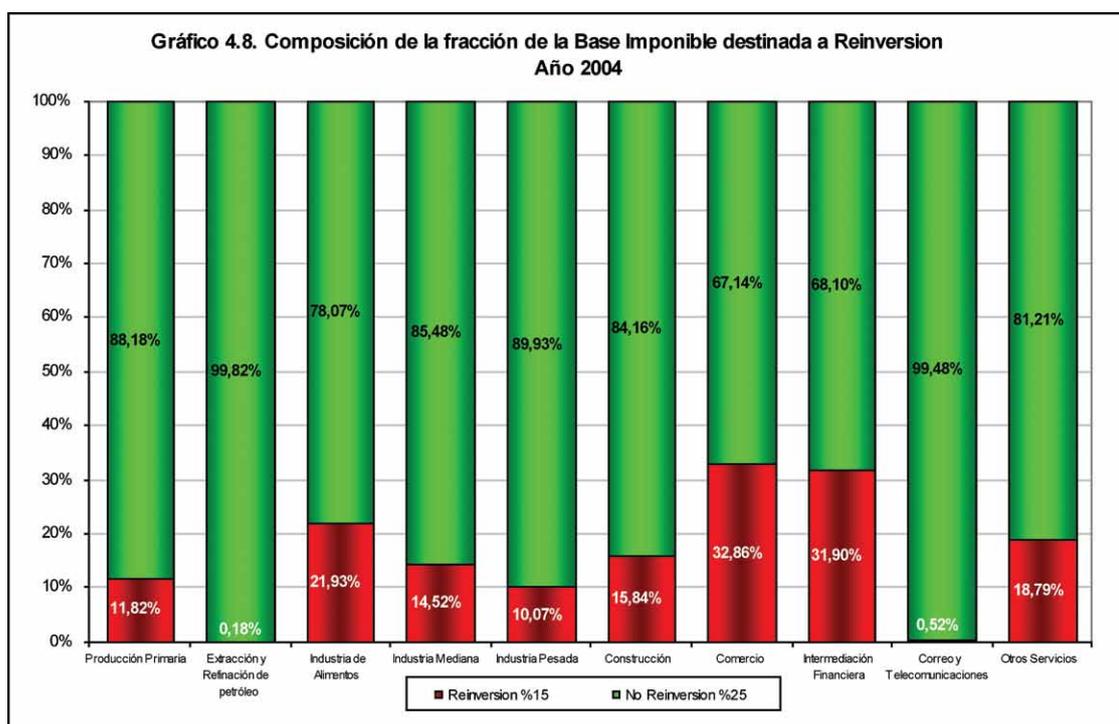
Por el lado de las deducciones por leyes especiales y otros, el sectores de telecomunicaciones (19%), otros servicios (9%) y comercio (5%) son quienes consignan valores significativos en estos campos.

Finalmente, la pérdida del ejercicio en años anteriores no excede el 5% en todos los sectores considerados, siendo el mas grande el presente en el sector de comercio.

#### 4.2.3.2. Composición de la fracción de base imponible destinada a reinversión

El gráfico 4.8 presenta los porcentajes en los que se divide la composición de la base imponible para el pago del impuesto a la renta. En este sentido, la normativa contempla que la fracción de esta base destinada a reinversión gravará una tasa del 15%, mientras que el restante que no se destine a este propósito gravará el 25%.

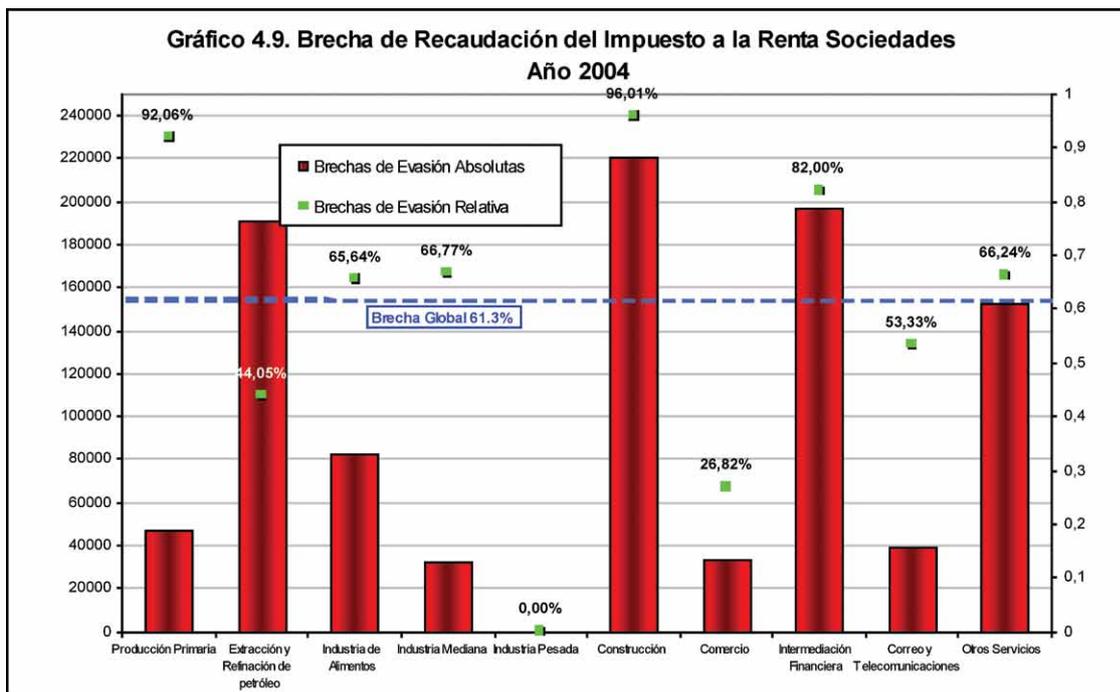
Así, los sectores que mayormente emplean esta opción que brinda la normativa son la actividad de comercio, banca / seguros, industria de alimentos y construcción con una fracción de la base imponible cercana al 33%, 32%, 22% y 16% , respectivamente.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

#### 4.2.4. Brecha de recaudación del Impuesto a la Renta

Tomando en cuenta las consideraciones previamente realizadas, a continuación se presenta la estimación del impuesto a la renta causado potencial desde el SCN y su comparación con el efectivamente declarado por las sociedades en el formulario 101. El gráfico 4.9 presenta los resultados de la brecha a 10 industrias:



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

La brecha global del impuesto a la renta es de aproximadamente 61.3%, que recoge las diferencias establecidas por el impuesto causado estimado desde SCN en relación con el impuesto causado declarado en el SRI.

Las industrias que presentan una brecha por encima de la global son las de producción primaria (92%), industria de alimentos (65%), industria mediana (66%), construcción (96%), Intermediación financiera (82%), otros servicios (66%). De todos estos, el sector que mas evade en términos absolutos coincide con el de términos relativos; es decir el sector de Construcción, del cual se deja de recaudar por efecto de impuesto a la renta alrededor de 220 millones de USD.

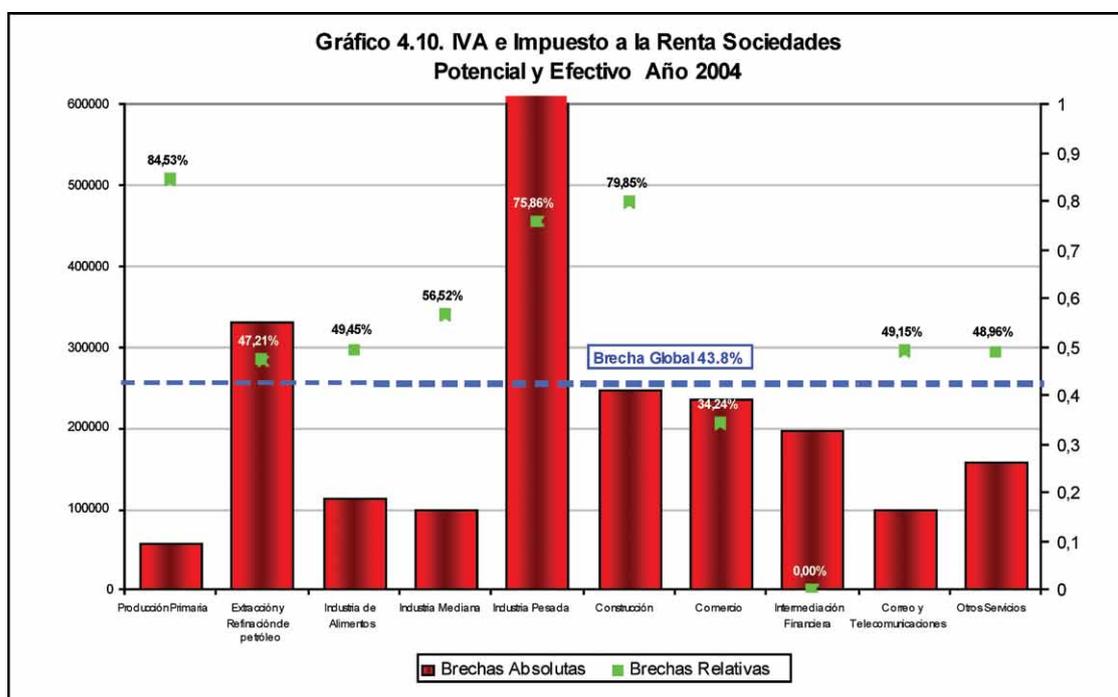
Estos valores son el resultado de la aplicación de la metodología propuesta, que incorpora las variaciones y dispersiones encontradas en la distribución de las cuentas empleadas para el ajuste de los rubros del excedente de explotación.

### 4.3. Brecha global de recaudación del IVA y Renta

Finalmente, se realiza el cálculo de la brecha de evasión global, la cual incluye el IVA e impuesto a la renta potenciales estimados a partir de las cuentas nacionales y son comparados con lo efectivamente consignado en los formularios 104 y 101 de las declaraciones de impuestos.

En este sentido, la brecha global de recaudación es del 44% aproximadamente. La mayoría de las industrias se encuentran por encima de la brecha global, a excepción de Comercio (34%) e Intermediación financiera (0%), alcanzando un máximo en evasión del 84.53% en la industria primaria. A pesar de esto, en términos monetarios, el sector que se encuentra en la punta es la

industria pesada, en consecuencia principalmente a su respectiva evasión en IVA de alrededor de 600 millones de dólares.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las estimaciones realizadas permiten obtener algunas conclusiones respecto de la situación tributaria de las empresas en los dos impuestos más importantes para la administración tributaria ecuatoriana. En este sentido, es pertinente abarcar los temas de interés en el marco impositivo, social y económico.

- La brecha de recaudación global del **IVA sociedades** es del 30.6%, dejando por debajo de su estimación a los sectores de producción primaria, industria de alimentos, intermediación financiera, y otros servicios, donde la evasión no sobrepasa el 10%. En otro tema, las industrias que mas evaden son la industria pesada (80%), la industria mediana (53%) y la extracción de petróleo (52%).
- En la industria pesada la evasión se concentra mayormente en los sectores de fabricación de maquinaria, equipo y transporte, fabricación de sustancias y productos químicos, y producción de madera; mientras que en la industria primaria, la sivicultura es la actividad que capta toda la evasión (ya que es la única en el que el recaudo potencial es mayor al efectivo),

- La brecha de recaudación del **impuesto a la renta de las empresas**, en términos globales es de 61%. Las actividades económicas que sobrepasan mayormente la tasa general son la construcción (96%), producción primaria (92%) e intermediación financiera (82%). Así mismo existen actividades que no alcanzan el umbral de evasión global debido al peso de las deducciones realizadas a las cifras de las SCN (específicamente, las amortizaciones por diferencial cambiario y de inversiones e intangibles, y los pagos de intereses por préstamos captados).
- Por otro lado, las actividades que tienen brechas por encima del nivel global presentan una alta participación de pérdidas tributarias que afectan a la producción primaria y altos rendimientos financieros que influyen en otros servicios e intermediación financiera.
- La tasa de brecha de recaudación global (IVA + Renta) es de 43%. Los sectores cuya evasión constituye un factor alarmante son la industria primaria (85%), construcción (80%), industria pesada (76%) e industria mediana (57%), que sobrepasan el 50% de evasión global sociedades. Además, hay que resaltar que las cifras indicadas para este caso son principalmente influenciadas y conducidas a la alza debido a la considerable evasión en impuesto a la renta, cuya brecha global relativa duplica prácticamente a la de IVA.
- La brecha recaudatoria de los dos impuestos llega a niveles de US\$ 1640 millones y en comparación con el Producto Interno Bruto (PIB) del año de análisis equivale al 5 % de la producción nacional. Este resultado ayuda a inferir un valor potencial de la presión tributaria en 5 puntos adicionales al valor estimado con la recaudación efectiva, de los cuales 2 corresponden al IVA y 3 al impuesto a la Renta.

Según el SCN, las sociedades contribuyen a la generación de valor agregado después del pago de remuneraciones e impuestos indirectos en un 42%. Sin embargo, los niveles de recaudación del impuesto a la renta son totalmente inversos. Mientras que las sociedades concentran aproximadamente el 90% del recaudo efectivo del impuesto a la renta, las personas naturales (hogares) apenas contribuyen con el 10%.

Adicionalmente, hay que resaltar que una parte significativa del sector informal no se encuentra registrado como contribuyente. Por lo tanto, este sector tendría una composición importante de individuos no declarantes sobre el 58% del excedente de explotación, por lo que es indispensable realizar las estimaciones necesarias para cuantificar su sacrificio fiscal así como la identificación de las actividades que concentran dicha informalidad.

Finalmente, conviene indicar que los diseños de política tributaria implican la elaboración de métodos y estrategias que deben estar orientados a la especialización de la administración en sectores y/o industrias donde análisis previos las determinen como esquemas con importantes niveles de riesgo. La experiencia internacional da relevancia al uso de este tipo de herramientas, basadas en el contraste de información proveniente de la Administración Tributaria y de otras entidades, ya que permiten visualizar un panorama general para la toma de decisiones en el ámbito de competencia de las instituciones recaudadoras de tributos. De aquí, la gran importancia que tiene el soporte de información y su actualización, de manera que constituya un criterio de verdad sólido y confiable para contrarrestar las estadísticas que elabora la autoridad tributaria.

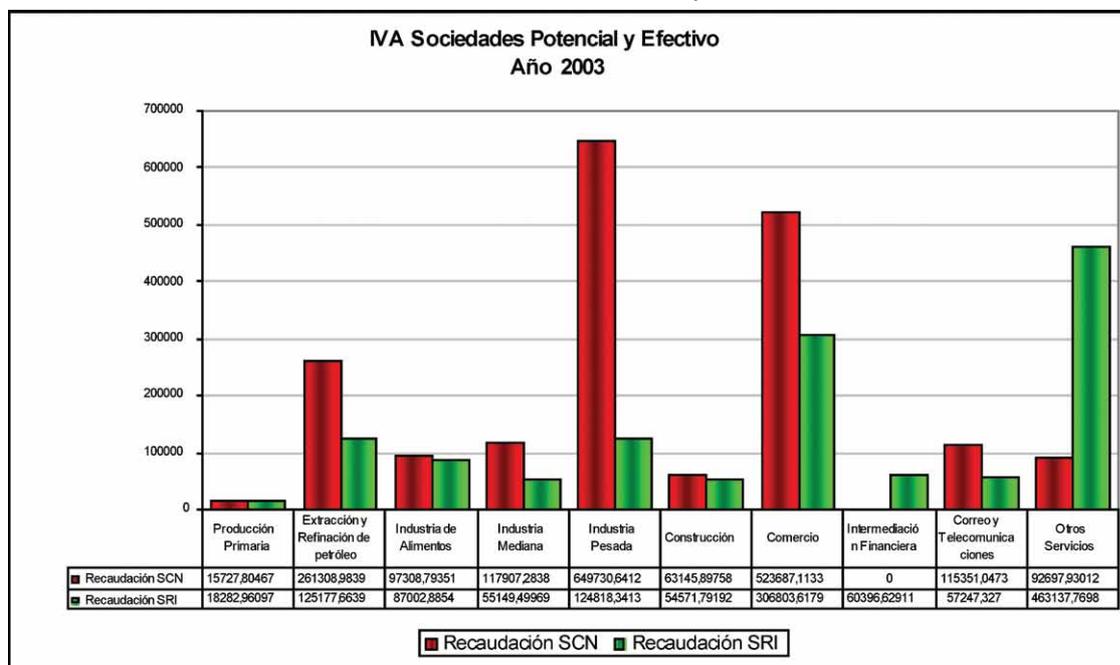
## 6. REFERENCIAS

---

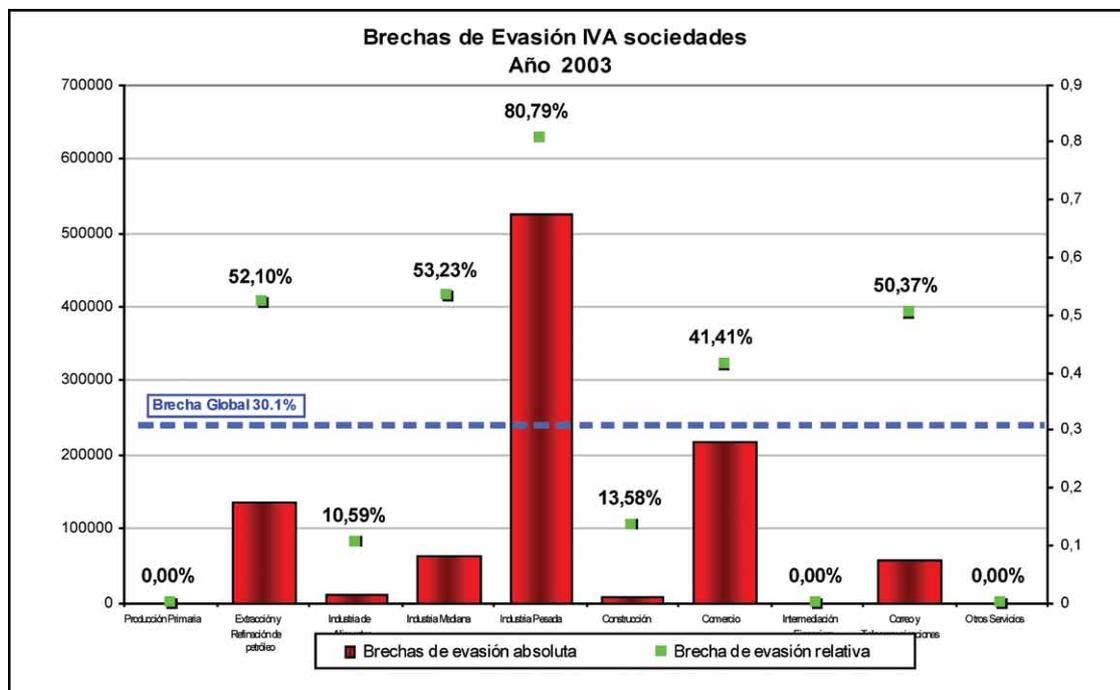
- Barra P., Jorratt M., Estimación de la Evasión Tributaria en Chile, Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos, Santiago, 1999
- Hernández, F., Zamudio A., Evasión Fiscal en México: El caso del IVA, Centro de Investigación y docencia económicas, México, Enero 2004
- Jorratt M., Serra P., Estimación de la Evasión en el impuesto a las empresas en Chile, Santiago, 1999
- Roca, G., Vallarino , Métodos de estimación para la proyección y el cálculo de la Evasión de los principales impuestos recaudados por el Servicio de Rentas Internas (S.R.I.) del Ecuador, SRI Ecuador, Quito-Montevideo, Febrero 2003
- Uriel E., Ferri J., Moltó L., Distribución de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI) por sectores institucionales y por ramas de actividad, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia, 2004
- Varios, Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Washington, 1993.

## 7. ANEXOS

### 7.1. Brechas de Recaudación IVA Sociedades 2003, 2005<sup>21</sup>

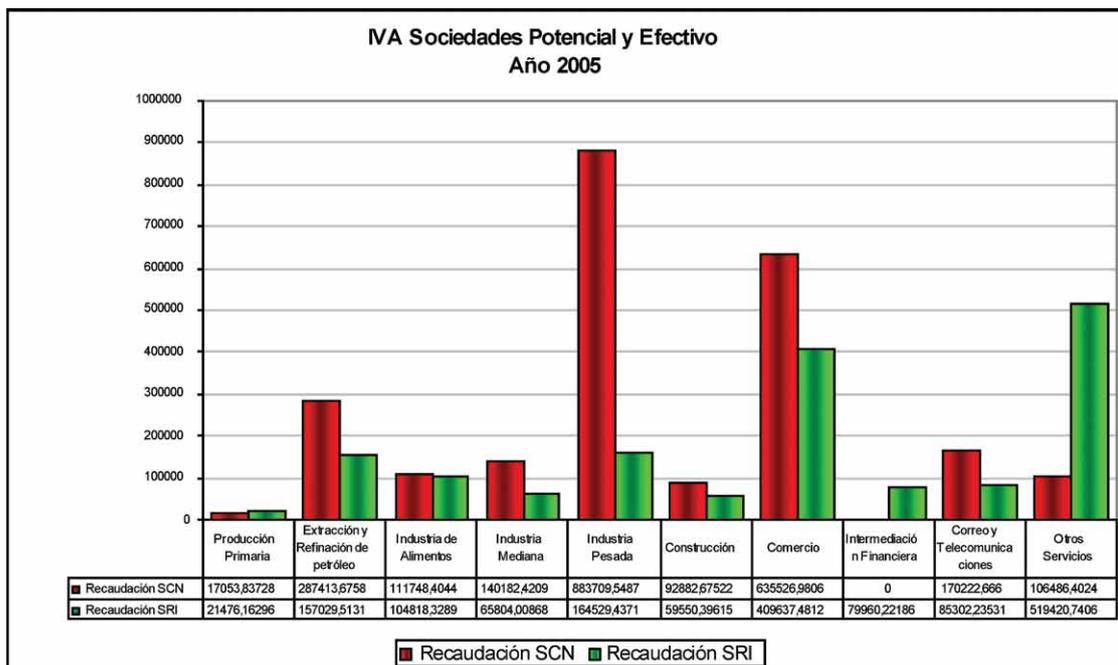


Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI - Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

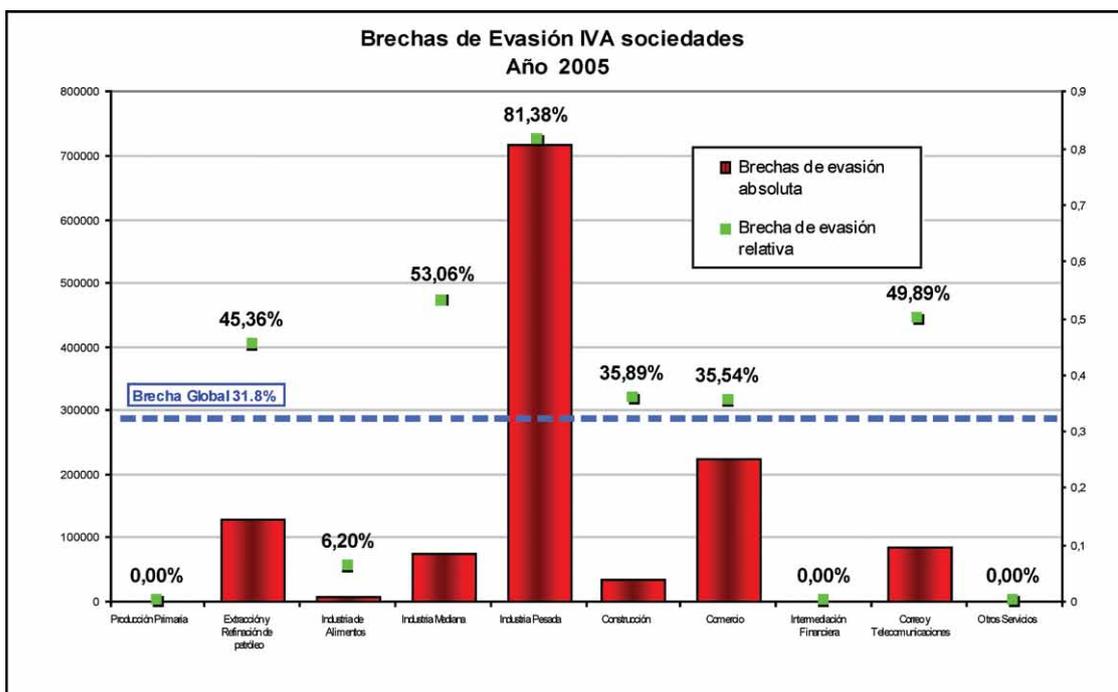


Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI - Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

<sup>21</sup> Información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales elaborado por el Banco Central del Ecuador y de las Estadísticas de Recaudación del Servicio de Rentas Internas.

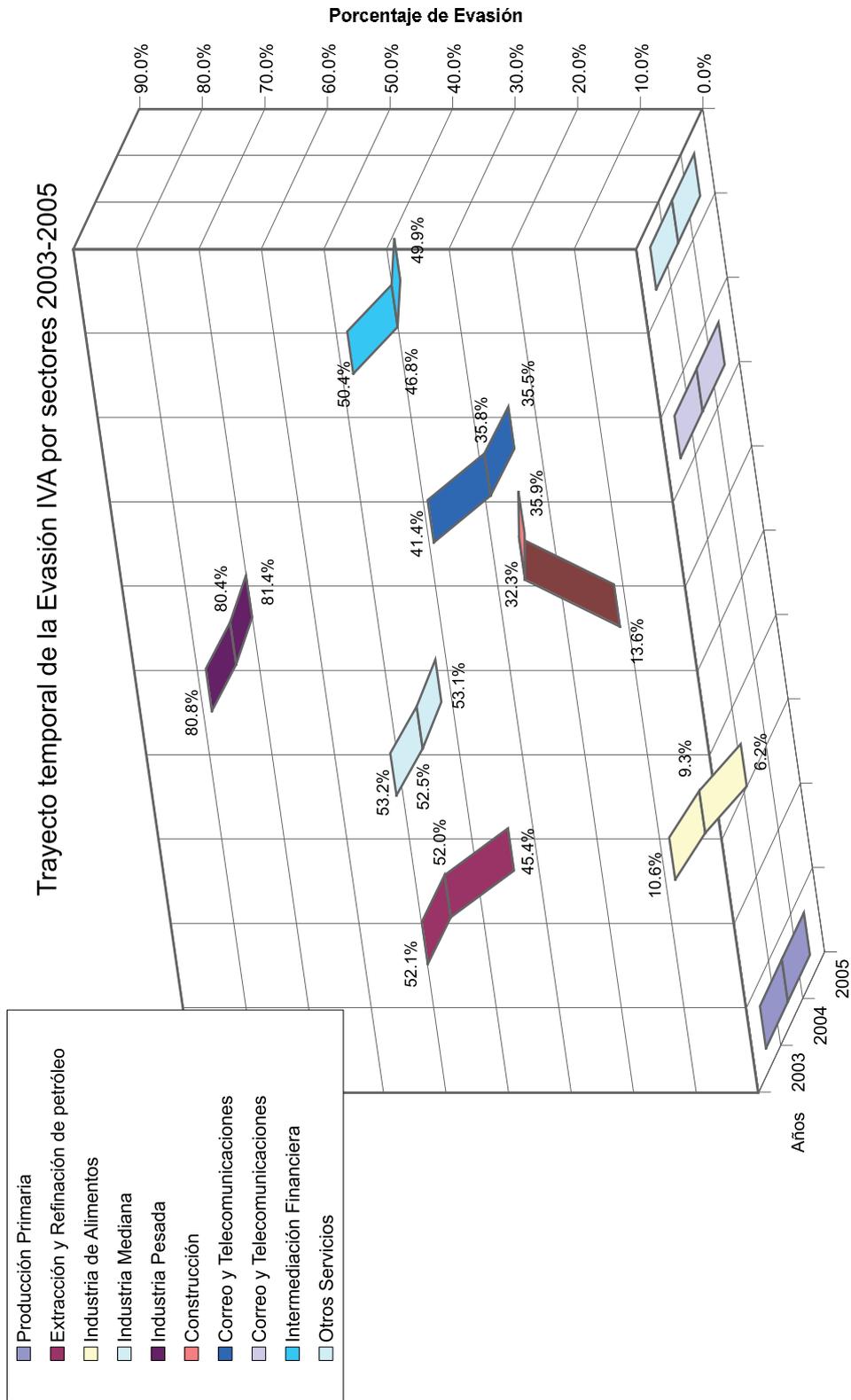


Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales BCE, SRI  
Elaborado: Departamento de Estudios Tributarios

### Trayecto temporal de la Evasión IVA por sectores 2003-2005



## POLÍTICA EDITORIAL

**FISCALIDAD** es una revista de investigación tributaria y fiscal que tiene como objetivo estimular el debate y difusión de estudios tributarios a un alto nivel académico y técnico. El SRI considerará a *Fiscalidad* el foro principal y como parte integral de la investigación y debate tributario ecuatoriano dentro y fuera del SRI. Son de particular interés los trabajos con contenido empírico que contribuyan al entendimiento de la problemática tributaria, fiscal y económica que sugieran implicaciones de políticas o normativa. También son de interés estudios sobre tributación relevantes para economías en desarrollo, particularmente de América Latina.

### Para el envío de artículos e investigaciones

Los artículos escritos (el original más 2 copias) deben ser remitidos en medios magnéticos, los gráficos en hoja de cálculo y la base de datos. Toda correspondencia relacionada con los artículos, notas, comentarios, etc. (original más 1 copia) debe enviarse a:

**Editor, FISCALIDAD**

**Dirección Nacional de Planificación y Estudios**

**Servicio de Rentas Internas**

**Salinas y Santiago 4 piso**

**Email: [fiscalidad@sri.gov.ec](mailto:fiscalidad@sri.gov.ec)**

**Quito, Ecuador**

Los artículos deben ser escritos en castellano. Autores de habla inglesa pueden someter manuscritos en inglés pero se prefiere en castellano. La extensión máxima para artículos en castellano es de 50 páginas y los artículos en inglés de 40 páginas incluyendo, en ambos casos, los gráficos, figuras, notas técnicas, etc. (excepto listado de datos anexos); y para comentarios técnicos, notas y cartas un máximo de 10 páginas.

El original debe incluir en la página de cubierta el título del trabajo, el nombre o nombres de los autores, ocupación, afiliación institucional y en una nota de pie de página sin numerar se debe incluir la dirección, fax, e-mail, así como citar las fuentes de asistencia financiera obtenida (de ser el caso) para el desarrollo de la investigación y, si tuvieran lugar, agradecimientos. El resto del manuscrito original así como las dos copias **no deben** contener referencias de la identidad del autor.

La primera página del manuscrito (después de la página de cubierta), tanto en el manuscrito como en las dos copias, no debe incluir los nombres de los autores. La primera página debe especificar el título del trabajo, el resumen en inglés y español y el texto correspondiente a la sección introductoria.

Todos los encabezados deben presentarse en letra pequeña con negrita e incluir el numeral arábigo seguido del título que se desarrolla (e.g., 1.Introducción).

Los manuscritos se deben presentar mecanografiados a espacio y medio con letra Arial de tamaño 11 en una hoja de tamaño estándar (21.6 por 27.9 cm.) o A4 (21 por 29.7 cm.) pulgadas; los márgenes serán de al menos 2.5 centímetros (1 pulgada) en cada uno de

los cuatro bordes de la hoja. El texto no debe estar justificado. Las palabras o frases en otros idiomas deben estar en cursiva.

Los párrafos citados que excedan las 100 palabras deberán contener una sangría de 5 espacios en ambos lados de la hoja. Las páginas deben numerarse consecutivamente a lo largo de todo el manuscrito.

El título debe ser breve (máximo 12 palabras) y escrito en negrita. De ser necesario inclúyase un subtítulo separado por dos puntos. Por ejemplo:

### **Estimación de la Brecha de Recaudación del IVA e Impuesto a la Renta:**

Disminuir la Tarifa General del IVA en Colombia Aumentaría el Recaudo Tributario:

Incluir debajo del Resumen una lista hasta 10 palabras de referencia temática (keywords), los códigos JEL (Journal of Economic Literature Classification System) ubicados en la parte inferior del Resumen. El índice debe mantener la clasificación.

#### **Ejemplo: Evasión, Impuesto a la Renta**

**JEL: 54, 32**

El Resumen debe presentarse con sangría del lado izquierdo y derecho. Las Tablas deben ser numeradas consecutivamente en números arábigos y con títulos ubicados en la parte superior del cuadro. Solo la primera letra y nombres propios del título se escribirán con letra mayúscula. Por ejemplo:

#### **Tabla No. 1. El crecimiento tributario, 2000-07**

Cuando se use un procesador de palabras como el MS-Word y se genere una tabla, evite usar tabulaciones. Las tablas deben ser continuas y sin quiebres entre páginas. No se deben incluir líneas verticales ni secciones sombreadas. La ubicación aproximada de los cuadros debe ser indicada claramente en el margen derecho de la hoja (e.g., **Tabla 1. Aquí**).

Las referencias cruzadas solo deben incluir el número de la tabla.

Por ejemplo: ... **para el país. Ver tabla 1 para un resumen de los datos.**

**No XX para el país. Ver tabla 1. El Crecimiento Tributario, 2000-07 para un resumen de los datos.**

Los **Gráficos** deben ser preparados en Excel. Si estos gráficos y figuras son hechos a mano, deberán poder ser directamente fotos reproducibles. En caso de utilizar paquetes tales como Eviews, Rats, SPSS, Gams, Shazam, Gauss, Mathematica, etc; los gráficos deben ser presentados en hojas separadas.

Los manuscritos enviados para consideración pueden contener los gráficos y figuras insertados junto con el texto. Para los manuscritos finales (que sean aceptados), los gráficos y figuras deberán ser presentados en tamaño normal (no reducidos) y en hojas separadas.

En razón de que la publicación es en blanco y negro se debe evitar usar color. Distinga entre distintos tipos de líneas usando líneas sólidas, líneas punteadas, etc. Para gráficos de barra evitar el uso de colores y sombreados y en su lugar usar rellenos de líneas, puntos, etc.

Los gráficos y figuras deben ser numerados consecutivamente y con números arábigos además de una corta leyenda (ubicada en la parte inferior del gráfico) con letra mayúscula solo la primera letra y los nombres propios (ver el ejemplo para Cuadros).

Los manuscritos enviados por primera vez pueden tener ubicados estos cuadros en el lugar exacto del texto. Los manuscritos finales (aceptados) deberán enviar los cuadros, gráficos y figuras en hojas separadas, indicando claramente en el margen izquierdo de la hoja del manuscrito la ubicación deseada para estas tablas. (e.g., Gráfico 1. Aquí).

Las **fórmulas** deben ser escritas en un procesador de palabras en lo posible. Los usuarios de MS-Word pueden emplear el editor de ecuaciones. En otros paquetes de software se deberá usar texto normal y símbolos que puedan ser editados.

El estilo y apariencia de las fórmulas debe ser claro (o estar claramente indicado). En lo posible no se debe usar negrita., excepto cuando sirva para dar mayor claridad.(i.e., escalar  $x$  y matriz  $X$ ).

Se debe usar el punto como símbolo de decimal.

Las **ecuaciones** deben ser numeradas consecutivamente, con números arábigos entre paréntesis, centradas, escritas a doble espacio. El número de la ecuación se ubicará en el lado izquierdo de esta (sangría de 5 espacios).

Solo se deben numerar las ecuaciones principales. No hace falta numerar resultados tales

como las condiciones de primer orden. Se puede usar el símbolo prima ( ' ) para numerar modificaciones de ecuaciones previas. Por ejemplo:

$$\begin{array}{ll} (1) & Y_i = \alpha + \beta X_i + \epsilon_i \\ (2) & X_i = \alpha_1 W_i + \alpha_2 Z_i + v_i \\ (1') & Y_i = \alpha + \alpha_1 W_i + \alpha_2 Z_i + \eta_i \end{array}$$

El **trabajo empírico** debe ser claramente descrito. Las definiciones y fuentes de datos deben ser reportadas en detalle y en lo posible incluir un resumen de estadísticas descriptivas en una tabla separada.

Las variables empleadas en el análisis de regresión o estadístico deben ser definidas en palabras o siglas que aproximen su significado, en lugar de usar abreviaturas cortas abstractas. Por ejemplo:

#### Preferido Usado

Cambio en el tipo de cambio real D(TCR)

Log del Producto Interno Bruto LOGY

Los autores de los manuscritos aceptados deberán enviar un apéndice de la base de datos, siempre que estos puedan ser publicados. Para el caso de bases de datos grandes, los autores pondrán a disposición la información, en caso de ser requerida.

Las **notas de pie de página** deben ser numeradas consecutivamente con números arábigos y ubicados

en la misma página que su referencia y con sangría. Por ejemplo:

- 1 Ver Stiglitz (2006).
- 2 CEPAL (2006) Retos de la política fiscal en América Central.

Las **referencias** y fuentes bibliográficas pueden ser citadas como referencias cruzadas en el texto, citando el autor y fecha de publicación (e.g., como en Petras (2006) o Toussaint (2007).

Las **referencias bibliográficas** deben estar ordenadas alfabéticamente al final del artículo. Se deben repetir los nombres de los autores cuando se haga más de una referencia del mismo autor. Los nombres de los libros y "journals" se escribirán con letra cursiva. Los títulos de los artículos provenientes de "journals" y "working papers" se presentarán en texto normal y entre comillas. El título o nombre de la serie del "working paper" se presentará en texto normal.

- Las referencias bibliográficas se presentarán en el siguiente estilo:
- Barreix, Alberto, y Jerónimo, Roca. "Reforzando un Pilar Fiscal: el Impuesto a la Renta
- Dual a la Uruguay". Revista de la CEPAL número 92 agosto 2007: pp. 123 – 42.
- Ríos, Ruth , y O'Donovan, David. "¿Pueden los Países de América Latina y el Caribe
- Emular el Modelo Irlandés para Atraer Inversión Extranjera Directa?". Revista de la CEPAL número 88 abril 2006: pp. 51 – 70.

**Misceláneos:** Los trabajos enviados pueden ser devueltos. Los trabajos finales o artículos definitivos aceptados deben estar en lo posible en formato electrónico (i.e., MS-DOS, Word para Windows).

**El cumplimiento de estas instrucciones por parte de los autores será un requerimiento previo a la publicación de los trabajos.**





# FISCALIDAD

Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas

En la presente edición -la primera- de la revista "Fiscalidad", del Servicio de Rentas Internas, ponemos a consideración del público un conjunto de artículos que abordan temas referidos a aspectos tributarios, tales como la institucionalización del Servicio de Rentas Internas, los convenios para evitar la doble imposición, la implantación de un modelo de sistema simplificado para el Ecuador y, finalmente, la estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria.

*In this edition of the magazine -the first - "Fiscalidad", the Internal Revenue Service, put it to the public a collection of articles that address topics referring tributaries aspects, such as the institutionalization of the Internal Revenue Service, conventions to avoid double taxation, the introduction of a simplified model system for Ecuador and finally, the estimate of the gap of collecting VAT and income tax of companies by industry.*

**SRI**.gov.ec