



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

Articulist@s
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

Diseño y dirección de arte
Ricardo Novillo Loaiza

Primera edición
Quito 2007

SRI.gov.ec

CONTENIDO

Presentación	8
---------------------	----------



La institucionalización del Servicio de Rentas Internas: 5 proyecciones y perspectivas.	11
--	-----------

Tatiana Pérez de Dávila



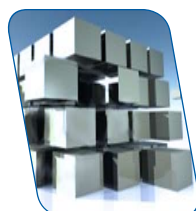
Los convenios para evitar la doble imposición.	39
---	-----------

Sandro Vallejo Aristizábal , Galo Maldonado López



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

Juan Miguel Avilés



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

Mauro Andino, Juan Carlos Parra

Política Editorial	140
---------------------------	------------

IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE SISTEMA SIMPLIFICADO PARA ECUADOR¹

Características del Modelo y Plan de Implantación

Juan Miguel Avilés M.²

- 1** 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.
- 2** 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 ¹, 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

¹ 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 ² 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

² 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 ¹	
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.³

³ 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.⁴ 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:

⁴ 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		
POBLACION TOTAL	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%
Población Económicamente Activa (PEA)	4,124,183	50%
Ocupados	3,673,234	89%
Ocupados Plenos	1,371,600	37%
Subempleados	2,301,635	63%
Visibles	258,223	
Invisibles	390,559	
Ocupados	3,673,234	89%
<i>Sector Moderno</i>	1,506,185	41%
<i>Sector Informal</i>	1,652,853	45%
<i>Actividades Agropecuarias y Pesca</i>	282,095	8%
<i>Servicio Doméstico</i>	232,101	6%
Desocupados	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

Costa (66.8%)			Oriente (1.7%)		
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%
Sierra (31.5%)			Total 646,084		
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%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

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%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

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

Tipo de Negocios	Servicios	Producción	Comercio
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%
Total	55.4%	53.5%	41.6%

Rentabilidad Media	Tiempo Completo	Parcial	Reciente	Promedio
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.⁵ 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)⁶, 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 ⁽¹⁾	1,689	2,353
Inscritos en el RUC	700	1100
Brecha de inscripción	59%	53%
Obligados a declarar el IVA ⁽²⁾	649	1020
Declarantes de IVA	290	552
Brecha de presentación	55%	46%
Base de Vehiculos sujetos del Impuesto	676	910
Incumplimiento de facturación (transacciones)	92%	24%
Incumplimiento de guías (sustento de bienes)	88%	25%
Evasión del Impuesto a la Renta Personas Físicas ⁽³⁾	63%	- nd -
Evasión del Impuesto a la Renta Empresas ⁽³⁾	43%	- nd -
Evasión del IVA ⁽³⁾	28%	- nd -

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

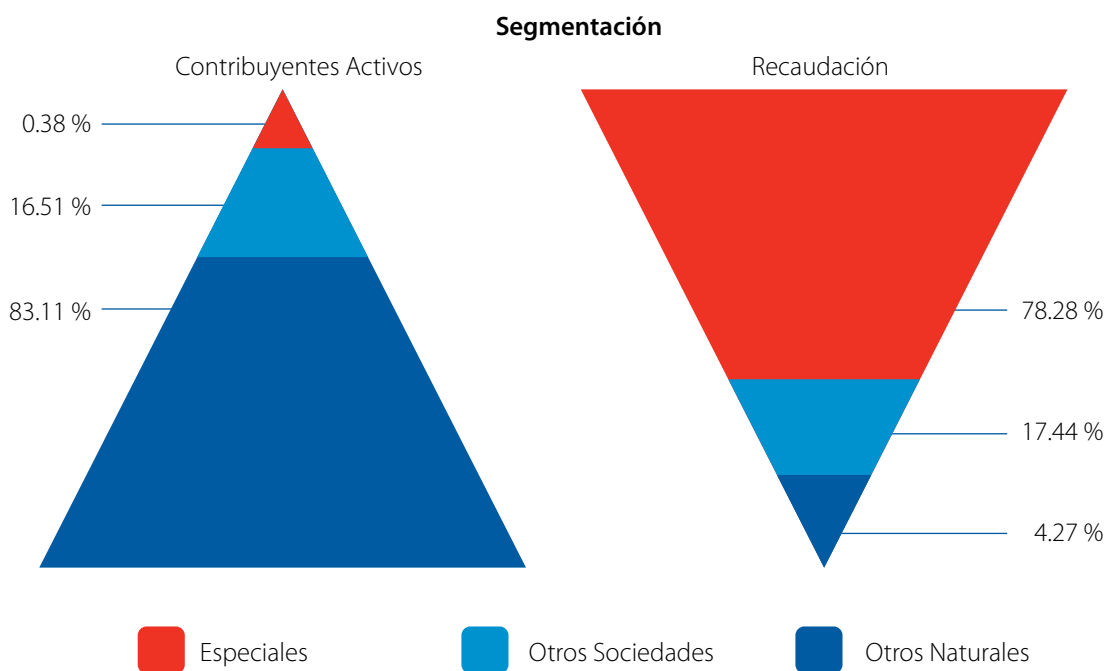
Nota (1) Corresponde a la población económicamente activa, menos desocupados, menos asalariados, menos trabajadores familiares y más las sociedades. Nota (2) Corresponde a aquellos contribuyentes que mantenían actividad económica, ya sea por verificación de la propia Administración Tributaria o por efectuar 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)⁷, si bien las pequeñas actividades económicas crean

⁷ 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 ⁸, Fedatarios Fiscales, Cruces de Información, entre otros.

⁸ 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.⁹

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:

⁹ 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 brutos provenientes 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 trabajadores y siempre que los socios o cooperados tengan todos el carácter de mineros artesanales. Comercio: los sujetos deben ser personas físicas, según calificación que quedará determinada en el respectivo permiso municipal. Pesca: los sujetos deben ser personas físicas, exploten personalmente, 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 de \$ 3.640.440) en el ejercicio respectivo, y que no tenga más de 5 operarios afectados a la actividad. Los pescadores artesanales deben ser personas físicas, al efecto por la Ley General de Pesca y Acuicultura, calificados como armadores artesanales y no deben tener, en conjunto, no superen las quince toneladas de registro grueso.
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 no superen S/ 80.000 nuevos soles (aprox. USD 23.300) en un cuatrimestre calendario. No pueden admitir personal afectado a la actividad que supere 5 personas por turno, 2) mas de una unidad de explotación, 3) la superficie superior a 100 M2, 4) el valor de los activos fijos que supere 10 UIT, 5) el precio unitario de los bienes que supere nuevos soles (aprox. USD 145), 6) el monto de las adquisiciones en un cuatrimestre calendario que supere S/ 80.000 y 6.2: Servicios u oficios: S/ 40.000 (USD aprox. 11.600), 7) el consumo de energía eléctrica que supere S/ 4.000 (USD aprox. 1.160) y 8) el consumo telefónico exceda en un cuatrimestre 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 ¹⁰, 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.”¹¹

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.”¹²

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).¹³

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.”¹⁴

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.”¹⁵

14 Luis Roberto Cieza Herrera, SUNAT, Perú

15 Diana Lucia Ricaurte Aguirre, DIAN, Colombia

Autorizar facturas a Pequeños Contribuyentes, Darío González¹⁶

“...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.

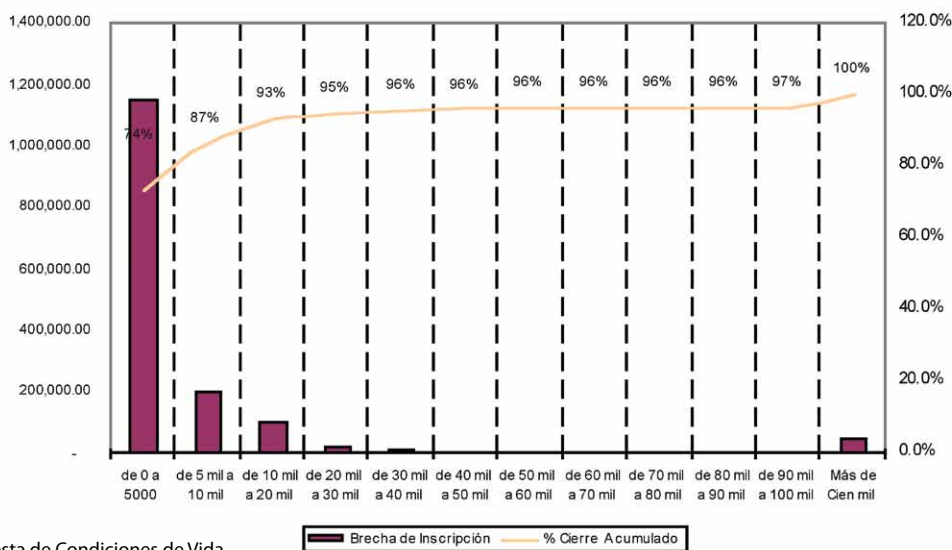
3.1.2. Parámetros de Inclusión

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:

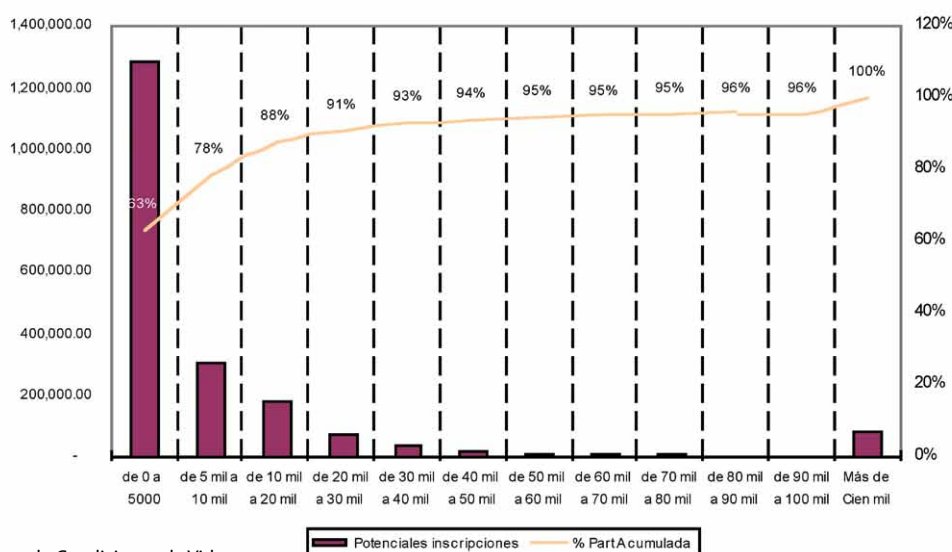
1. La concentración de pequeños contribuyentes conforme con el gráfico a continuación, en el cual se señala como a partir del intervalo de 50 mil a 60 mil dólares de ingresos anuales, el porcentaje acumulado de concentración se mantiene en el 95%.



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%
Subtotal		109,854	44%	8,229,838,538	79%	32,576,215	27%	
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%	
Personas Naturales		250,204	100%	10,442,104,230	100%	119,259,354	100%	
Sistema Simplificado (hasta US \$ 60 mil)		87,547	35%	1,510,909,743	14%	8,349,697	7%	

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.

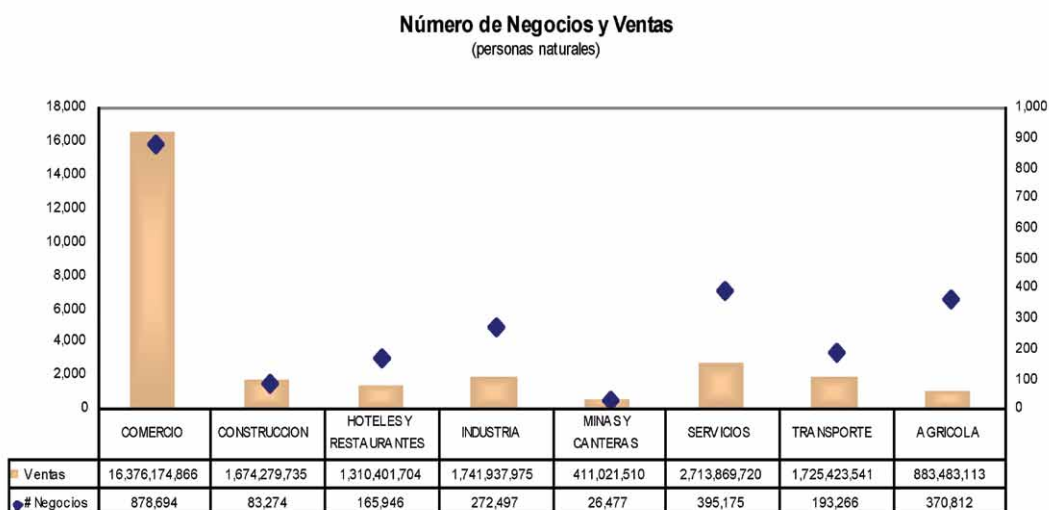
Adicionalmente, considerando que para ejercer el libre ejercicio profesional se requiere título universitario y que el sistema simplificado busca facilitar la comprensión de la normativa tributaria; se han excluido estas actividades.

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%
Población	13,278,359	100%

PEA ⁽¹⁾ 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 encuestados¹⁷ 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,

¹⁷ 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
Administración Tributaria	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
Economía	Reducción de la Informalidad y de la Competencia Desleal	
Contribuyente	Simplicidad	Inequidad tributaria

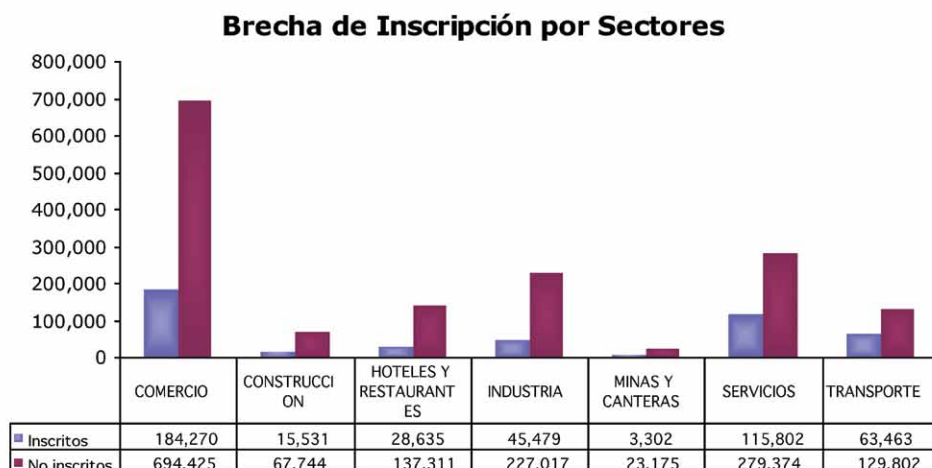
Elaboración: Autor

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.

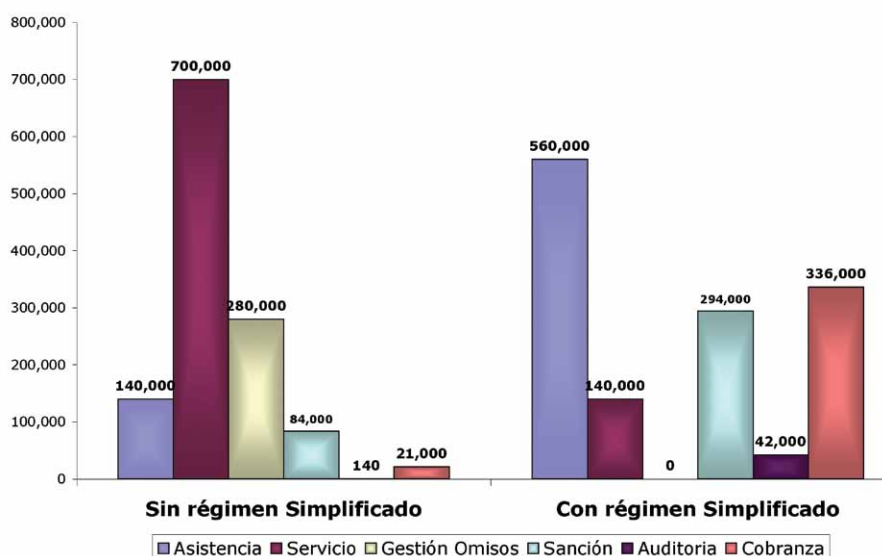
Receptar las declaraciones de impuestos, ejecutar programas de asistencia, así como notificar a los contribuyentes omisos, tiene un alto costo para la administración, estimado en US \$ 100 mil al año, superiores a los costos estimados de administración del Sistema Simplificado que sería de US \$ 40 mil, 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.
Total			1.937.833				1.930.833	

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 ⁽¹⁾ en US \$	Costo de Oportunidad ⁽²⁾	Costo Total (en miles)
Costo de la Administración					40.000
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 ⁽³⁾	70		6.500		455.000
Preparación de Información ⁽⁴⁾	75		1.200		90.000
Multas Tributarias					30.000
Intereses por mora					8.000
Costos de Cumplimiento					671.888
PIB (en miles)					40.892.000
PRESION FISCAL INDIRECTA					1,6%

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.¹⁸

¹⁸ 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%
Total	2,146,174	100%	8,385,320,105	100%

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.”¹⁹

¹⁹ 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, Ipiales 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%
Operaciones Informales	14,990,933,450	11,225,625,253	43%	8,757,103,319	3,294,403,699	27%
% 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

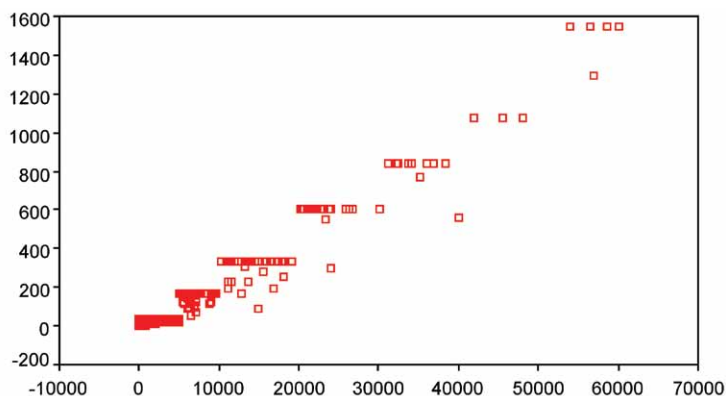
El Sistema Simplificado es un claro ejemplo de la permanente disyuntiva entre la simplicidad e inequidad en los sistemas tributarios. A manera de ilustración, un contribuyente puede disponer de ingresos al año por US \$ 42,001 y pagar exactamente lo mismo que otro contribuyente con US \$ 49,900 al año 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

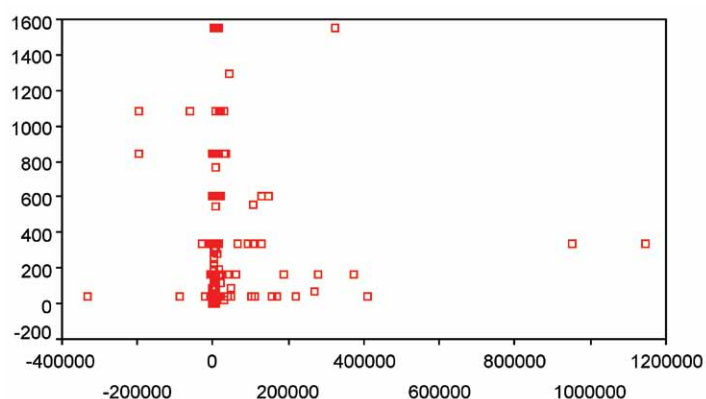
SECTOREC: INDUSTRIA



Ventas Anuales. Casos ponderados por FACTOR_F

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
Inscripciones Esperadas	1,887,897	380,020	755,159	1,132,738

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
Recaudación Anual	261,923,753	52,723,290	104,769,501	157,154,252

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
Primer Año		29,173,554	57,972,457	86,958,686

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 IVA²⁰ 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.

²⁰ 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.”²¹

²¹ 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.